

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 65

EYLÜL1993

SAYI : 400

İÇİNDEKİLER

Ali PITIRLI Yönelik	: İçişleri Bakanlığında Bürokratik İşlemleri Azaltmaya	
Çalışmalar		1
Ahmet BAŞSOY	: İl Özel İdarelerinin Organları	25
Talat Rasim ÖZENSOY Görevlilerinin	: Son Anayasa Mahkemesi Kararı Karşısında Kamu	
Yargılanmaları ve Buna İlişkin Öneriler		51
Enis YETER	: Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri	79
Doç.Dr. Zerrin Toprak KARAMAN Anadolu	: Ekonomik ve Politik Yönleriyle Güneydoğu	93
Dr. Erol ALPAR	: Hukuk Devleti	125
Dr. İlhan AKBULUT	: Devlet, Unsurları ve Kişiliği	167
Kadir KOÇDEMİR Cezalarında Misli	: Kanunların Kaleme Alınmasının Önemi ve Para	
Artının		183
Yusuf ERBAY	: Halkla İlişkiler Kavramı Açısından Türk Kamu	
Yönetiminin Tarihi Gelişimi, Sorunları ve Çözüm Önerileri		189
Abdullah ASLANER	: Mahalle Muhtarlığı ve Kuruluşu	203
Mesul ŞENOL	: Turizm - Çevre İlişkisi	211
Taykan ATAMAN Parlamento Tarafından	: İngiltere'de Ombudsman Kurumu (İdarenin	
Denetimi)		217
Tanju TOSUN	: Sanayileşmekte Olan Dünyada Savaşın Çevreye	
Yönelik Tehlikeleri		257
Elkan ALA	: Yasamanın Yürütme Üzerindeki Kontrolü	271
MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR		
Mehmet ALDAN	: Reşid Mümtaz Paşa	275
HABERLER	: İçişleri Bakanlığında Haberler	281
MEVZUAT		
Mustafa Sami KOÇ	: 1 Temmuz 1993 - 30 Eylül 1993 Tarihleri Arasında	
Resmi Gazete'de		
Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat		307

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

® 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 İLMİ TELÂKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKA!) AŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA BÜROKRATİK İŞLEMLERİ AZALTMAYA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

Ali PITIRLI
Araştırma, Planlama ve Koordinasyon
Kurulu Başkanı

Bilindiği gibi, özellikle 19 uncu yüzyılın ikinci yarısında hızla başlayan kıta Avrupasından alıntılarla Türkiye'nin idari yapısında büyük değişiklikler başlamıştır. Ancak, bu değişikliklerin ilk tohumları daha aynı yüzyılın ilk yarısında atılmaya başlanmıştır. Konuya mülki idare açısından yaklaşırsak, daha üçüncü Selim ve ikinci Mahmut dönemlerinde başlayan ıslahat hareketleri zamanla giderek genişledikçe mülki idare de bu pota içinde yer almaktan geri kalmamıştır. Fakat bu yeni yapılanmada yönetimin aşırı bir merkeziyetçiliğe kaymasına da engel olunamamıştır. Sonuçta, özellikle taşra mülki idaresi açısından, o zamana kadar geniş bir çerçeve içinde uygulanagelen günümüzdeki yetki genişliği dediğimiz anlayışa dayalı eyalet sisteminin yerine, Tanzimat hareketi ile birlikte, kıta Av- rupasının da etkisiyle, sıkı merkeziyetçiliğe büründürülmüş bir idari yapı gelmiş ve zaman zaman azaltılmasına yönelik bütün gayretlere rağmen birinci ve ikinci meşrutiyet ve cumhuriyet dönemlerinden günümüze kadar süregelmiştir. Öyle ki, zamanla yoğunluk kazanan bu merkeziyetçi anlayış içinde bürokrasi de giderek genişlemiştir. Bu durum, sonuçta devlet ile vatandaş arasındaki mesafeyi zaman içinde artırmış, ilişkileri ve kamu yönetimindeki işlemleri girift hale sokmuştur. “Öyle ki, bazı sahalarda yatırım yapmanın veya yatırım izni almanın —bu gereksiz formaliteler yüzünden— beş, on seneyi geçtiği görülmüştür, hatta devlet kendi tesisleri için dahi izin almakta zorluk çekmiş, bazen tesisleri ruhsatsız inşa etmek zorunda kalmıştır. Vatandaş veya müteşebbisi devletle muhatap olmaktan bezdiren bu lüzumsuz kırtasiyeciliğe son vermek artık zaruri olmuştur. Zira, bu zaman ve kaynak israfının faturasını da yine ekonomi, dolayısıyla vatandaş ödemektedir”/*)

Günümüze kadar seyri çok kaba çizgileriyle aktarılmaya çalışılan ülkemizin idari yapısı, kısaca merkezde güçlü bir otoritenin varlığına ve taşra düzeyinde de gücünü merkezi otoriteden alan valinin başında bulunduğu il sistemine dayanmaktadır. Otoriter özelliğine rağmen bu yapı genelde dışa kapalı ve cılız bir ekonominin hakim olduğu, bireysel ve toplumsal isteklerin son derece sınırlı kaldığı, ulaşım ve iletişim ağlarının yeterince gelişmemiş,

(*) Reform Mahiyetindeki Kanuni Düzenlemeler, Başbakanlık Yayım, Sayfa 69, Ankara 1988.

olduğu, sosyal sorunların sessizliğe büründüğü 1950'li yıllara kadar ülkenin ihtiyaçlarına kendi ölçüleri içinde yeterince cevap verebilmiştir. Öyle ki, Türkiye Cumhuriyetinin ilanından sonra, büyük kurtarıcı ve Cumhuriyetimizin kurucusu Atatürk'ün başlattığı inkılapların yurt sathına yayılmasında bu yapıyı işleten kadroların katkısı büyük olmuştur. Konuyu sadece taşra bazında ele alırsak "...Cumhuriyetle gelen çağdaşlaşma hareketlerinin taşradaki ana lider kadrosu, taşra yönetiminde Devletin ve Hükümetin temsilcileri durumundaki Valiler, Kaymakamlar ve Bucak Müdürleri olmuştur. Bu, söz konusu görevlerin tabiatından doğan bir liderliktir ve mülki idare amirlerimiz bu görevlerini yerine getirirken daima modern Türk Devletinin Büyük Kurucusunun arkasında olmuşlar ve kendisine ve inkılaplarına karşı mutlak bir itaat içinde bulunmuşlardır."C) Demek oluyor ki, otoriter nitelikli bu yönetim yapısı, artık üst yapılaşma dönemine ulaşma aşamasında bulunan ülkemizin alt yapısının oluşturucusu olma şerefini de taşımıştır.

Ancak, zaman içinde devletçe üstlenilen hizmetlerin giderek genişlemesi, nitelik ve nicelik değişimi, özellikle ülkemizdeki planlı kalkınma dönemine geçilmesi, halka götürülecek devlet hizmetlerinin gereken etkinlik ve verimlilikle yürütülmesini sağlayacak yeni teşkilatlanmalara gidilmesine yönelik düşüncelerin doğmasına vesile olmuş, bu amaçla merkez ve taşra düzeyinde zaman zaman adeta hastalık haline gelmesine bazı birimler oluşturulmuş, bazı birimlerin de iç yapılarında yeniden düzenlemelere gidilmiştir. Ülkemizin özellikle içine girdiği demokratikleşme olgusu ile, insanlarımızın giderek daha bilinçlenmesi, ekonomimizin gelişmesi ve giderek dışa açılmasıyla başlayan sosyo-ekonomik değişim, kamu hizmetlerinde sorunların çözümü için salt yapısal teşkilatlanmanın yeterli olmadığı, bunun yanında kamu yönetiminde bürokratik formalitelerin azaltılması ve işlemlerin basitleştirilmesi, bunlara bağlı olarak da görev, yetki ve hizmet dağılımının hizmetin en iyi şekilde yapılmasına imkân verecek şekilde düzenlenmesine yönelik düşünce ve istekleri de kamuoyunda güpdeme getirmiştir. Bu düşüncelerin özellikle son 10 yıl içinde giderek artan bir yoğunluk kazandığı, ayrıca sadece salt düşünce olarak kalmayıp kalkınma planlarına ve hükümet programlarına da yansıtıldığı herkesçe bilinmektedir. Örneğin, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu yönetiminin iyileştirilmesi ile ilgili olarak;

"824. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde, kamu hizmetlerinin kuruluşlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun, dengeli, etkin ve kaynak israfını önleyecek bir şekilde dağıtılması esas alınacaktır. (*)

(*) Ali PITIRLI, Türk idare Dergisi, Mart 1988, Sayı 378, Sayfa 6.

BÜROKRATİK İŞLEMLERİ AZALTMAYA YÖNELİK ÇALIŞMALAR 3

825. Bu düzenlemede, yeŒki devri esasına önem verilecek, plan ve program uygulaması açısından merkez ile taŒra teŒkilatı arasında etkin bir iliŒki kurulacaktır.

826. Organizasyon ve yönetim araŒtırmaları yapılarak, bürokratik iŒleme? basitleŒtirilecek, hizmetlerin ekonomik, kaliteli ve hızlı bir Œekilde götürülmesini sağlayıcı ve tasarruf ilkelerine uygun ve ge-eKüŒi halierde vatandaşın Kıyanını esas alan yönetim usulleri geliŒtirilerek uygulamaya konulacak sıır.

827. Personel ve ücret sistemi; günün Œartlarına uyum gösteren, kuruluşlar arasında dengeli, kalifiye personelin istihdamına imkân veren bir yapıya kavuŒturulacaktır.

828. Kuruluşların fonksiyonları ile uyumlu insan gücü planlaması yapılacak ve buna göre kadro ve ünvan standardizasyonu gerekleŒtirilecektir.

829. Kuruluşlarda her kademedeki görev, yetki ve sorumluluklar kesin sınırları ile tespit edilecek, sorumluluktan kaçmanın müeyyidesinin belirlenmesine özellikle önem verilecektir.

830. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki iliŒkilerin esasları belirlenerek uygulamaya konulacaktır,

831. Bakanlıklar, Katma Bütçeli Kuruluşlar ve Kamu İktisadi TeŒebbüsleri faaliyetleri, azami tasarruf tedbirlerine uygun olarak yürütülecek ve teŒkilatlanmalarında bu hususa özellikle önem verilecektir.

832. AraŒtırma, Planlama ve Koordinasyon birimleri kuruluş amaçları ile uyumlu bir etkinliğe kavuŒturulacaktır.” ifadelerine yer verilmiŒtir.

Kamu yönetiminde iyileŒtirmeler yapılmasıyla ilgili olarak benzeri ilkeiere daha özlü bir Œekilde Altıncı BeŒ Yıllık Kalkınma Planında da yer verilmiŒtir. Burada da;

“1131. Kamu yönetimi, ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araŒtırmalara dayalı, geliŒen ve deėiŒen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluŒturulacak bir teŒkilat yapısına kavuŒturulacak ve taŒra birimleri bu esaslar çerçevesinde güçlendirilecektir.

1132. Belediyelerin, Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla uyumlu uzun vadeli yatırım planları ve uygulama programları yapmaları sağlanacaktır.

1133. Kamu yönetiminde verimliliği artırıcı tedbirler alınmasına devam edilecek, hizmetin daha kaliteli, hızlı ve ekonomik bir Œekilde yürütülmesi için modern yönetim sistemleri geliŒtirilecektir.

1134. Devlet vatandaş ilişkilerinde, vatandaşın beyanı esas alınarak idari usul ve işlemler sadeleştirilecektir. İşlemlerle ilgili olarak vatandaşa ve kamu görevlilerine yönelik rehber kitaplar hazırlanacaktır.

1135. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rasyonel bir personel politikası uygulanacak, dengeli, görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sistemi geliştirilecektir”.

denilmiştir.

Bu ilkelerin uygulama biçimleri Yıllık Programlarda belirlenen tedbirlerle açıklığa kavuşturulmuştur. Bu arada 10.8.1993 tarihli ve KHK/511 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname'nin;

— 26 ncı maddesi uyarınca beşer yıllık kalkınma planlarının Bakanlar Kurulunda incelenerek kabul edildikten sonra nihai noktada Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayı,

— Yıllık Programların da Yüksek Planlama Kurulu'nun incelemesini müteakip Bakanlar Kurulunun kararı,

ile kesinleştiklerini burada belirtmemiz gerekir.

Kamu yönetiminde iyileştirmeler yapılması hususlarına, geçtiğimiz son on yıl içindeki hükümet programlarında da daha çarpıcı biçimde değinilmiş olduğunu görmekteyiz. Öyle ki, örneğin, Birinci Özal Hükümeti Programında üstesinden gelineceği belirtilen altı temel meseleden birisi bürokrasi ile mücadeledir. Programda bürokrasi ile mücadele konusunda aynen;

“Hükümetimiz temel meselelerin ancak ve ancak köklü yaklaşımlarla her meselede yeni bir sesin, yeni bir nefesin getirilmesi ile çözülebileceğine inanmaktadır.

Meselelerimizin daha kolaylıkla ve daha süratle çözüme kavuşturulabilmesi için herşeyden önce hukukî esasların ve idari yapının bunu sağlayacak hale getirilmesi gerekmektedir.

Kendimizi, yine kendimizin koyduğu kaidelerin esiri olmaktan kurtarmak yeni, dinamik, kaideleri ve yapısı birbirine uyumlu, iyi çalışan bir sistem kurmak zorundayız.

İdari yapı ve mevzuat toplum ihtiyaçlarına cevap verebildiği sürece muteberdir. Bu bakımdan günün şartlarına uygun olmayan, eskimiş, yavaş karar almaya sebebiyet veren ve uygulamayı imkânsız hale getiren ve o nisbette de zaman ve kaynak israfına yol açan idari ve hukuki esaslar yeni bir anlayışla gözden geçirilecektir”.

denilmektedir.

Yıldırım Akbulut Hükümeti Programında da kamu yönetiminde yapılması düşünülen düzenlemelerle ilgili olarak aşağıdaki hususlara yer verilmiştir.

“Hükümetimiz bürokrasinin devamlı olarak azaltılmasında memura ve vatandaşa itimadı esas almaktadır.

Bürokrasinin azaltılması ve kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması için uyguladığımız ve uygulamaya devam edeceğimiz tedbirler şunlardır :

Devletin vatandaş ile ilişkilerinde itimat esaslıdır. Vatandaşın devletine güven duyması için, devletin memuruna, memurun vatandaşa itimat etmesi şarttır. Bunun için de beyana güvenin esas alınması, aksi görüldüğü takdirde müeyyide uygulanması gerekmektedir.

Bürokratik işlemleri kısa zamanda asgariye indirmek maksadıyla genel bir yetki kanunu çıkarılmıştır. Bürokratik işlemlerin en fazla ve en gereksiz olduğu alanlardan başlamak üzere ilgili kanun, tüzük, kararname, yönetmelik ve tebliğlerde gerekli değişiklikler yapılmaktadır.

Devlet idaresi yetki ve sorumluluğun ahenkli bir şekilde paylaştığı bir karar ve uygulama sistemi içerisinde başarılı olabilir. Kararların daima en üst noktalarda teşekkül ettiği bir sevk ve idare sisteminin etkili ve verimli olması düşünülemez. Bu itibarla Bakanlar Kurulu kararları doğrudan Hükümet sorumluluğunu gerektiren hallere inhisar ettirilerek, sadece ilgili ve sorumlu bakanlar ile Başbakanın imzalayacağı ikili veya üçlü karar mekanizması geliştirilecektir. Aynı anlayışla bakan onayı asgariye indirilerek, konuların önemine göre müsteşar, genel müdür, daire başkanı ve diğer seviyelerde sonuçlandırılmasını sağlamak üzere yetki ve sorumluluklar yeniden tespit edilecek, taşra kuruluşlarının yetkileri artırılabacaktır”.

Benzeri niyet ve iradeyi Mesut Yılmaz, Süleyman Demirel ve Tansu Çiller hükümetlerinde de görmekteyiz. Örneğin, Mesut Yılmaz Hükümetine ait programda açık ve özlü biçimde, eskiden beri sürdürülegelen “idari ve ekonomik yönetimimizin bürokratik işlemlerinin azaltılması çalışmaları”nın sürdürüleceğine işaret edilmiştir. 25 Kasım 1991 tarihinde TBMM’nde okunan Demirel Hükümetine ait programda kapsamlı biçimde “.....devletin klasik görevleri arasında

bulu nan bütün konular ve hizmetlerin bu yeni dönemin ve çağın gereği olarak daha etkin ve daha nitelikli bir şekilde yerine getirilmesi için devletin yeniden yapılanması restorasyonu sağlanacaktır.....Yeniden yapılanma içinde israf, kırtasiyecilik ve yolsuzlukla mücadele, üzerinde en çok durulacak konular olacaktır” denmiştir. Tansu Çiller Hükümeti programında ise konuya ilişkin olarak “Kamu harcamalarında etkinlik ve verim sağlanmasına yönelik uygulamalar, personel reformu ile kamu kurumlarının yürütülmekte olan hizmetlerin yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Bu nedenle, personel reformu ve yatırımcı kamu kuruluşları ile

temel işlevlerini yitirmiş kuruluşların yeniden yapılandırılmaları öncelikle ele alınacaktırMemur ve işçilerin görev alanları ayrı ayrı kesin olarak tespit edilecek, aynı işin farklı statüdeki personelce yürütülmesi..... önlenecektir. Kamu personel rejimi hazırlanırken Devletin yeniden yapılanması ve küçültülmesi önceliği temel ilke olarak kabul edilecektir” ifadelerine yer verilmiştir.

Bunlardan başka, topluca bakıldığında konumuzla yakın ilgi içinde olabileceği düşünülerek Başbakanlığın kamu idaresinde öncelikle önem verilecek hususlara ilişkin 3 Ocak 1992 tarihli ve B.02.0.PPG.0.12-383-02084 sayılı genelgesinin 2 nci ve 4 üncü bölümlerinin de yazımıza aynen alınması uygun görülmüştür

“II - İDARENİN HER KADEMESİNDE REHBER EDİNİLECEK HİZMET ANLAYIŞI VE PRENSİPLERİ

Memleketimizde iktisadi ve sosyal refahın gerçekleştirilmesi için dikkat ve önemle hazırlanması ve uygulanması gereken Kalkınma Planı'nın hazırlanmasında ve uygulanmasında, her daire ve teşekkülün kendisine düşen işlerin; plan, tavsiye ve hedeflerine uygun olarak, sür'atle yapmaları ve Bakanlıkların, görev sahalarına dahil teşekküllerin bu icabın yerine getirilmesini çok yakından ve hassasiyetle takip etmeleri gereklidir.

İdareye yeni bir ruh ve dinamizm kazandırmak amacıyla Millet'in hizmetinde ve Kanunların emrinde bulunan memurlar, Devletin yetişkin, dürüst, aktif ve objektif kalmış bürokratik kadroları, tam bir hizmet emniyeti içerisinde çalışacaklardır.

Dürüst çalışan bürokratları korumak, yanlış yapanları ayıklamak ve yönetimde hırsızlık ve yolsuzluk yapanları, rüşvet, iltimas işlerine alet olanları tasfiye etmek, Devleti bozulmaktan kurtarmak için şarttır.

Yönetimdeki gereksiz zaman kaybettirici ve engelleyici formaliteler kaldırılacak, Türk bürokrasisine yeniden bir yapılanma getirilecek, ona etkin bir nitelik ve dinamizm verilecektir.

Katılımcı bürokrasiyi hedef alan hükümetimiz, halk ve idare arasındaki ilişkileri karşılıklı anlayış ve güvene dayandıracak, işlerin devlet katında kayırma, rüşvet ve iltimasla yürütülmesi ortadan kaldırılacak, dürüstlük, eşitlik ve açıklık, işlerin çözümüne hakim ilke olacaktır.

Vatandaş, Devlet kapılarında gülyüzle karşılanacak, probleminin çözümü için her türlü çareye başvurulacak, eğer çözüm yoksa, neden çözülmediği kendisine izah edilecek ve çözülebilmesi için yapılması gereken hususlar vatandaşa anlatılacak, “Bugün git. Yarın gel” şeklindeki bir muameleye kesinlikle izin verilmeyecektir

BÜROKRATİK İŞLEMLERİ AZALTMAYA YÖNELİK ÇALIŞMALAR 7

Kanunlara göre vazife yaparken, sorumluluk almaktan çekinmeyen kamu görevlileri; Kanunların himayesi ve teminatı altındadırlar.

Devlet ve Hükümet otoritesinin korunması, hürriyetlerin ve hakların teminatı olan Devlet Nizamına ve Vatandaş hukukuna yönelen saldırılar karşısında mutlak manada Kanun hakimiyetinin sağlanması, kamu hizmeti görenlerin başta gelen görevi olacaktır.

Kanunların herkese farklı muameleye yer vermeden eşit olarak uygulandığının, kanun eşitliğini sağlama hususundaki inancın, Vatandaşlar ve Devlet Memurları arasında tartışılmasına imkân olmayan bir kanaat halinde yerleştirilmesine büyük bir dikkat gösterilecektir.

Devlet kapılarının, yani vatandaşın müracaat ettiği kayıt memurundan Başbakan'a kadar tüm müracaat kapılarının, banka, hastahane, kooperatif vb. halkın günlük yaşantısında büyük yer tutan her türlü müracaat kapısının, vatandaş müracaatlarına sonuna kadar açık bulundurulması esastır. Açık olan bu kapılar, vatandaşın derdine çare bulmak için çalışacaktır. Güler yüzlü ve tatlı sözlü olacaklardır. Tüm müracaat mercilerinin yukarıdaki şekilde çalıştırılmasından ve çalışmasından idarenin her noktasında görev alan amirler sorumludur.

Böylelikle Devlet Makamlarıyla doğrudan doğruya temas ederek, derdini dinletmek imkânını bulan vatandaşın, nüfuz ve iltimas araçlarının istismarından kurtulması da sağlanmış olacaktır.

Kanuni denetleme ve sorumluluk saklı kalmak üzere; yetkilerin ihtiyaca en yakın idari makamlar tarafından kullanılması suretiyle, idarenin yavaş işlediği hususundaki haklı vatandaş şikâyetlerinin önlenmesi, hizmetlerin vatandaşın ayağına götürülmesi sağlanacaktır.

Topyekün kalkınmada başarılı olmak için Devletle vatandaşın elele vermesi sağlanarak, memleketin bütün kaynakları seferber edilecektir.

Bütün bu sayılan görevlerin yapılmasında gözönünde bulundurulması gereken önemli bir diğer husus da; idarenin israftan, kırtasiyecilikten kurtarılması, rüşvet, irtikap ve su-i istimal ile müessir ve kesin bir şekilde mücadele edilmesidir.

IV - İDARENİN GÖZÖNÜNDE BULUNDURMASI GEREKEN VE İŞ DÜZENİNİ VERİMLİ KILACAK BAZI ÖNEMLİ HUSUSLAR

Bilindiği gibi 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9 uncu maddesine göre Valiler buldukları il'de Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrıca her Bakan'ın mümessili ve bunların yürütme vasıtası olarak Bakanlıkların talimatı çerçevesinde kanunların uygulanmasında, Hükümet Programı'na ve Kalkınma Planı'na dahil işlerin gerçekleştirilmesinde gereken bütün tedbirleri almaya yetkili bulunmaktadır. İl içinde kamu hizmetlerinin kalkınma

plam'ndaki hedeflere ulaştırılması ve her türlü yatırımların sür'atle gerçekleştirilmesi hususlarında Valilerimizin yetkilerini en geniş anlamda kullanmaları şarttır.

Merkeziyetçi müdahale ve yazışmalarla, işlerin sürüncemede kalmasına yol açan teşebbüs ve iş görme imkânlarından mahrum bir idare yerine, yetki ve sorumlulukların sahibi olarak, kanunlar dahilinde ve Kalkınma Planı yıllık programları ve icra programları çerçevesinde her türlü tedbiri almak ve yürütmek gücüyle mücehhez, vatandaş ihtiyaçlarını yakından ve sür'atle takip eden dinamik bir idare ikame edilerek bunun millet hizmetinde en etkili şekilde çalıştırılmasına özen gösterilecektir.

Memleketimizin ekonomik ve sosyal bünyesinde çok büyük bir yeri ve milli kalkınmamızın başlangıç noktası olan köylerimizin, ihtiyaç ve hizmetlerine azami derecede önem verilmesi esastır. Köylerimizin yol, içme suyu, okul, kanalizasyon, spor tesisleri, elektrik gibi medeni ihtiyaç konularının büyük bir hassasiyetle ve vatandaşla işbirliği yapmak suretiyle onların daha planlama safhasından itibaren esere gönüllü sahip çıkmalarını sağlayarak tetkik ve takibi başlıca vazifeleri olacaktır.

Yaz mevsiminin imkânlarının en verimli şekilde kullanılmasına bilhassa dikkat ve önem verilmelidir. Hertürlü inşaat ve diğer yatırım faaliyetleri için bu mevsimin sağladığı fırsatların iyi şekilde kullanılması sorumluluğu üzerinde bütün idareciler hassasiyetle duracaklardır.

Bu hizmet yapılırken, kamu kurum ve kuruluşları elinde bulunan makina parklarının tam kapasite ile çalıştırılması esas olup, bunu gerçekleştirmek görevi Valilere aittir. Bölgesel kuruluşların denetimi yapılarak bunların verimli çalıştırılmalarından da yine Valiler sorumlu olacaktır.

Hükümet programı'nda olduğu gibi, Kalkınma Planı'nda da önemle yer almış olan sosyal politikamızın, milletimizin büyük güvenine layık bir verimlilikle tahakkuku, büyük toplulukların ihtiyaçları ile ilgili hizmetlerin üzerinde önemle durulmasını gerektirmektedir.

Bu cümleden olarak;

A) Köylümüzün üretim gücünü artıran kredi, gübre, ilaçlama, tohumlama, zirai mücadele gibi her türlü ihtiyaçla yakından ilgilenilmesi gerekmektedir. Bu konudaki talepler ve imkânlar mevcut mekanizma içinde yakından izlenecektir.

B) Sağlık işlerinin ve sağlıkla ilgili her türlü sosyal hizmetlerin geliştirilmesinde Vali ve Kaymakamlar yakından ilgilenecek, halk sağlığı hizmetlerinin yürütülmesindeki aksaklıkların giderilmesini ve lüzumlu tesislerin biran evvel kurulup hizmete girmesi için gerekli tedbirlerin alınmasını, mevcut tesislerin en yüksek verimlilikle çalıştırılmasını izleyecek ve sağlayacaklardır.

C) Valilerin ve Kaymakamların, halkımızın büyük bir uyanıklığın işareti olarak dile getirdiği medeni ihtiyaçlarını, bu arada bilhassa okul, yol, su, kanalizasyon, elektrik ihtiyaçlarını tespit etmek ve bu yoldaki gönüllü gayretleri teşvik etmek ve ilgili makamlardan destek sağlamak hususundaki çalışmalarına büyük önem verilmektedir. Bu hedefe yönelen gayretlerin daha verimli olabilmesi için, idarecilerimizin yalnız inşa safhası ile değil, hizmetin aksamadan ve düzenli bir şekilde yürütülmesiyle de devamlı surette ilgilenmeleri icap eder.

D) Orman köylerimizin ihtiyaçlarını yakından takip etmek ve orman köylüsü ile orman idarecisi arasındaki münasebetleri karşılıklı anlayış ve işbirliği içerisinde düzenlemek bir taraftan ormanlarımızın bir refah kaynağı olarak varlığının korunmasına ve geliştirilmesine, diğer taraftan orman içinde yaşayan vatandaşlarımızın dertlerinin azaltılmasına yararlı olacaktır. Bu yolda da idarecilerimiz yakın ilgi ve gayret göstereceklerdir.

E) Kimsesiz ve korunmaya muhtaç çocuklar ile bakıma muhtaç yaşlılar konusunda hükümet olarak hassasiyetle ele alınan tedbirler, Devletin imkânları yanında hayırsever gönüllü hizmetlerin de azami derecede teşvik edilmesine ve teşkilatlanmasına dayanmaktadır. Bu bakımdan kimsesiz çocukların ve yaşlıların korunmasıyla ilgili hizmet ve müesseselere Mahalli ve Devlet imkânları yanısıra hayırsever vatandaşlarımızın yardım etmelerini teşvik edecek tedbirlerin alınması idarecilerimize düşmektedir.

F) Umumi hayata müessir afetlerin vukuu halinde idarenin gecikmelere yer vermeden sür'atle harekete geçmesi ve bu husustaki kanuni hükümlere uygun olarak, afetten zarar gören halkın ihtiyaçlarını karşılaması lazımdır. Valiler, afet vukuunda icap eden tedbirleri sür'atle almakla beraber, durumdan ilgililere ve gereğinde bizzat Başbakanlığa bilgi vereceklerdir.

G) Vatandaşlarımızın yoksulluktan kurtulması ve refaha kavuşturulması davasında iktisadi bakımdan korunmaya muhtaç vatandaş zümrelerinin durumları ve meseleleriyle yakından ilgilenmek, Hükümetin olduğu kadar her kademedeki idarecilerimizin başta gelen vazifesidir.

İhtiyaçların karşılanması için alınacak tedbirler ve tatbikattaki aksaklıkların ıslahı için lüzumlu görülecek çareler üzerinde idare amirleri gerçekleri çekinmeden tespit ve müşahade ederek bu husustaki düşüncelerini ilgililere ve Başbakanlığa gönderecekleri özel raporlarla bildireceklerdir. Milli kalkınmamızda, idarecilerin gerçekçi ve çare bulucu bir görüşle ortaya koyacakları fikirlerin bu yolda gösterecekleri gayretlerin büyük ve şerefli bir payı ve yeri olacağına şüphe yoktur.

İdarede, zamandan tasarruf kadar, insan gücünden ve paradan tasarruf da başlıca gayelerimizden biri olmalıdır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve Ka

nunların uygulanmasında lüzumsuz yazışma ve kırtasiyeciliğin bertaraf edilmesi ve bunu mümkün kılacak bir çalışma metodunun benimsenmesi zorunludur. Ayrıca, bütçelerde mevcut ödeneklerin harcamalara sadece izin ve yetki mahiyetinde olduğu unutulurak, bu ödenekleri mutlaka harcamak gibi yersiz bir düşünceden hareket edilmesi asla tecviz edilemez. Aksine bütçedeki her kuruşun, yapılmasından vazgeçilmeyecek bir hizmet için ve o hizmetin gerektirdiği ölçüler içinde sar- fedilmesi lüzumuna dikkat ve itina gösterilmelidir.

Her kademedeki amir ve memurlar tarafından Devlete ait araç, malzeme ve imkânların kullanılmasında, Kanunlara, hizmet ve tasarruf ilkelerine uygunluk bakımından azami titizlik ve hassasiyetle hareket edilmelidir.

İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın plan ve program çerçevesi içinde gerçekleştirilmesi, Devlet ve vatandaşın müştereken yönelmesi arzu edilen bir gaye olduğu kadar, Anayasa'mızın da açıkça belirttiği bir ödevdir.

İçinde bulunduğumuz Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı devresinde yıllık program ve icra planlarına göre yapılması gereken işlerin zamanında ve eksiksiz olarak yapılması, idare mekanizmasından beklenen bir hizmet bütünlüğü gerektirir.

Bu itibarla başta Bakanlar olmak üzere, idarenin her sorumlusunun plan ve program gereklerini yerine getirmek üzere devamlı bir takip zihniyeti içinde bulunması zorunludur.

Muayyen bir teşebbüs ve tedbirin alınması hususunda, karşılaşılabilecek herhangi bir güçlüğün, daireler veya Bakanlıklar arasında ortaya çıkabilecek görüş farklarının, plan tatbikatını aksatmasına hiç bir suretle meydan vermeden, sür'atle halledilmesini sağlamak üzere; Taşra'da Valilikler, Merkez'de Bakanlıklar içinde, Bakanlıklar arasında ve icabına göre DPT ve Hükümet seviyesinde tam bir koordinasyon, idareye hakim olmalıdır. Bu bakımdan, her Bakanlık içinde, Daireler arasında telifi gerekli olabilecek görüşlerin, Bakanlar tarafından tetkik ve halledilmesi ve Bakanlıklararası çözüme ihtiyaç gösteren meselelerin de sür'atle ele alınarak icabında Bakanlar Kurulu'nda görüşülmek üzere bu hususta Başbakanlığa bilgi verilmesi ve böylece idarede ve Bakanlıklar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması lazımdır.

Gereksiz yazışma ve Kanunlara mazeret bulma alışkanlığından behemahal uzak kalınması şarttır.

Üzerinde hassasiyetle durulması gereken diğer bir konu da, Devlet hizmetlerinin vatandaşların güvenine layık tam bir dürüstlük açıklık ve vazife şuurı içinde yerine getirilmesidir. Memnulukla ifade edilebilir ki, Türk idaresi, feragatli ve faziletli bir idaredir. Ancak bu durum, yer yer ve zaman zaman herhangi bir şekilde vaki olabilecek kanunsuzluk veya yolsuzluk hareketleri karşısında titizliğimizi ve hassasiyetimizi gevşetmemelidir.

BÜROKRATİK İŞLEMLERİ AZALTMAYA YÖNELİK ÇALIŞMALAR 11

İdarenin bütününe hakim olan fazilet ve sorumluluk şuurunu her türlü şüphe ve isnatlardan masun tutabilmek için münferit de olsa, sui-istimal ve kanunsuzluk vakaları sübatle ve müessir şekilde takip olunmalıdır. Her ne şekilde olursa olsun, isim kullanma ve intisap iddiasıyla vaki müracaatlar hiçbir suretle haksız, imtiyazlı muamelelere sebep olmamalıdır. Bu gibi teşebbüsler asla müsamaha ve himaye görmemelidir.

Bilgi edinilmesini ve yukarıda belirtilen hususlara bütün kamu personelinin hassasiyetle riayet etmelerinin sağlanmasını önemle rica ederim.

Süleyman DEMİREL
Başbakan”

Bu yazımızla güdülmek istenen amaç, buraya kadar yapılan alıntılara eleştirmeci gözü ile bakmak değil, tersine kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişinde günün koşulları ile bağdaşmayan, karar almayı zorlaştıran, zaman, emek ve para israfına yol açan idari ve hukuki yapı bozukluklarının giderilmesi ve bunlara bağlı olarak da kamu hizmetleri halka götürülürken verimlilik ve etkinliğin artırılması, bu hizmetlerin en kısa yoldan, en az kırtasi işlemlerle ulaştırılmasında hükümetlerin niyet, tutum ve davranışlarının onların ağzından sergilenmesidir. Görülüyor ki, geçen on yıllık dönem içinde bütün siyasi iktidarlar, uzun veya kısa ifadelerle bu konuda son derece iyiniyetli bir çaba içinde olmuşlardır. Bütünü ile sonuç alınmış olup olmaması ayrı konu. Fakat devletin yönetim yapısının ve kırtasi işlemlerinin çağdaş koşullara, günün ihtiyaçlarına ve modern yönetim ilkelerine göre İslahına yönelik olarak istikrarlı bir siyasi iradenin süregelmiş olduğunu kabul etmek gerekir, kanaatındayız.

Eğer günümüze kadar bu konularda arzulanan noktalara geliememiş ise bunda yönetimde yer alan idari kadroların payının da bulunduğunu düşünmekteyiz. Gerçekten bürokratik mekanizmanın, değişik sebeplerle siyasi iradenin ortaya koyduğu bu hedeflere ayak uydurmada yetersiz kaldığını kabul etmek zorundayız. Bunda, malî ve eğitim yetersizliklerinin yanı sıra, bürokrasinin yapısında hakim olan merkezileşme eğilimi ile, geleneğe dayalı bakış açısının, psikolojik olarak halka hükmetme duygusu ve başka benzeri etkilerin mevcudiyeti inkâr edilemez. Ancak daha uzağa gitmeye gerek yok, sadece geçen on yılın insanımızda uyandırdığı bilinçlenmeye şöyle bir göz atarsak, toplum hayatında pek uzun sayılamayacak bu süre içinde dahi bu çağ dışı eğilimlerde büyük ölçüde torpillenmeler olduğunu görürüz. Artık kamu yönetiminde verimli çalışma, kısa yoldan ve az kırtasi işlemlerle sonuca varma, herşeyden önce de halka dönük olarak hizmet sunma, halkı bir çeşit “tebaa” gözü ile görmeme duygulan bürokraside giderek güç kazanmaya başlamıştır.

Bunda hükümet programlarında süregelen istikrarlı tutumlar ile toplumda giderek yükselen siyasal ve kültürel bilinçlenme düzeyinin, hızla geleneksel toplum yapısından kentli-sanayi toplumuna geçişin, halkın dış dünyaya açılmasının ve medyanın rolleri vb. inkâr edilemez.

İçişleri Bakanlığında Bürokratik İşlemlerin Azaltılması Çalışmaları

A — Yeniden Yapılanma

Formalitelere basitleştirilmesi açısından değil, fakat merkez ve taşra yönetiminde Bakanlık hizmetleri açısından halkın sorunlarına daha gerçekçi yapı içinde ve daha kaliteli personelle cevap verilebilmesi düşüncesiyle asıl meseleye geçmeden önce, teşkilatta yeniden yapılanmaya yönelik başlıca çalışmaları da özet halinde aşağıya almayı düşündük.

1 — İçişleri Bakanlığı, üstlendiği hizmetlerin zaman içinde gelişmeler göstermesi üzerine bu hizmetlerin gerekli etkinlik ve verimlilik içinde yürütülmesini temin amacıyla merkezi örgütsel yapıda yeri geldikçe düzenlemelere gidilmesinden kaçınmamıştır. Bu cümleden olarak Bakanlık bünyesinde bazı yeni birimler oluşturulmuş, bazı birimlerin de iç yapılarında yeniden düzenlemeler yapılmıştır. Konuyu yazımızın kapsadığı dönem itibarıyla ele alırsak (10 yıl), bu dönem içinde merkezi düzeyde yapılan en önemli teşkilatlanma çalışması, Bakanlık merkez teşkilatındaki düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler sonucunda, 17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı çerçeve kanununun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunca 13.12.1983 tarihinde kabul edilen Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine paralel biçimde hazırlanan aynı günlü ve 176 sayılı “İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ortaya çıkmıştır. KHK ile, bir önceki düzenlemeye göre (27 Şubat 1982 tarihli düzenleme);

a — Daha önce yardımcı birimler arasında yer alan Kaçakçılık İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Kurulu Başkanlığı (KİHBİ), Daire Başkanlığı olarak Ana Hizmet Birimleri içinde yer almıştır.

b — Tetkik, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığının adı Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı olarak değiştirilmiştir.

c — Yardımcı Birimler içinde yer alan Eğitim ve Öğretim Kurulu Başkanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı olarak düzenlenmiştir.

d — Daha önce kurulmuş bulunan Sağlık Dairesi Başkanlığı kaldırılmıştır.

e — Sürekli kurul olarak Kaçakçılık İstihbarat Koordinasyon Kurulu ile Mahalli İdareler Koordinasyon Kurulu oluşturulmuş, Müdürler Encümeninin adı Bakanlık Encümeni olarak değiştirilmiştir.

f — Bakanlık Bağlı Kuruluşları arasında Sahil Güvenlik Komutanlığı dahil edilmiştir.

BÜROKRATİK İŞLEMLERİ AZALTMAYA YÖNELİK ÇALIŞMALAR 13

Yukarıda değinilen KHK ile yapılan düzenlemede bilahere (8.6.1984 tarihinde) 205 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile aşağıdaki ek ve değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

a — Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığının adından Geliştirme sözcüğü çıkarılmıştır.

b — Daha önce Genel Sekreterlik bünyesinde yer alan Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Danışma ve Denetim Birimleri arasında yer almıştır.

c — Daha önce Yardımcı Birimler arasında yer alan Komptrolörlük Daire Başkanlığı kaldırılmış, görevleri Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığına devredilmiştir.

d — Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığının adı İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı olarak değiştirilmiştir.

e — Daha önce Yardımcı Birimler arasında yer alan Genel Sekreterlik kaldırılmış, görevleri İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığına aktarılmıştır. (Genel Sekreterlik halen fiilen görevini sürdürmektedir).

f — Mahalli İdareler Koordinasyon Kurulu kaldırılmıştır.

Bakanlığın kuruluş ve görevleri, 14 Şubat 1985 tarihinde kabul edilen ve 23 Şubat 1985 tarih ve 18675 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 176 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnemenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına, Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına ve Bu Kanun Hükmünde Kararnameye İki Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnemenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile bugünkü şeklini almıştır. Kanunun adı, 6.8.1988 tarihli ve 340 sayılı KHK ile “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir.

2 — İlçelerde Trafik Tescil ve Denetleme Büro Amirlikleri kurularak siirücu belgesi alacaklara ait işlemler ve sınavlar, motorlu taşıtların kayıt ve tescil işlemler; ve teknik muayeneleri vatandaşın ayağına götürülmüştür. Halen (Eylül 1993) 233 ilçede bu birimler faaliyete geçirilmiştir.

3 — 4 Haziran 1988 tarihinde yürürlüğe giren Uzman Jandarma Kanunu ile Jandarma Teşkilatında evvelce mevcut olan ve 1963 yılında lağvedilen “Uzman Jandarma” kademesi yeniden ihdas edilmiş. . Zira, geçen zaman içinde Ülkemizin Sosyo-Ekonomik gelişmesine paralel olarak, suç ve suçluların nitelik ve niceliğinde meydana gelen gelişmeler asayiş hizmetlerinin, tecrübesi ve uzmanlık bilgisi olmayan, kısıtlı hizmet süresine tabi erbaş ve erlerle yeterince yürüüüile- meyeceği gerçeğini ortaya çıkarmıştır. Hizmetin, müstakil karar verme yeteneğine

sahip, daha iyi eğitilmiş ve görevde uzun süre kalacak elemanlarla yürütülmesi zorunlu hale gelmiş ve beliren bu yeni ihtiyaçlar karşısında bu yeni kademenin ihdasına lüzum görülmüştür. Bu amaçla ilk etapta 19 Eylül 1988 tarihinde Ankara'da, 15 Mart 1989 tarihinde de Emirdağ'da Uzman Jandarma Okulları faaliyete geçirilmiş ve günümüze kadar (Eylül 1993) toplam 7602 kişi mezun olarak hizmete gönderilmişlerdir. Böylece Türk Jandarması en uç noktalarda halkımızın ihtiyaçlarına bir nevi uzman gözü ile cevap verme imkanlarına kavuşmuş olacaktır.

4 — Günümüzde bir çok İlimiz düzeyinde hareketlilik kazanan ilçelerimizin sayısı artmıştır. Halbuki ilçelerimizin büyüklüğü ne olursa olsun, Emniyet Amirliği düzeyinden yukarı polis teşkilatı kurulması mümkün olamıyordu. Bu tür ilçelerimizde de halkımızın güvenlik ihtiyaçlarına daha doyurucu biçimde cevap verebilmek amacıyla, 26 Ağustos 1988 tarihinde kabul edilen 341 sayılı KHK ile İçişleri Bakanlığınca gerekli görülecek ilçelerde İlçe Emniyet Müdürlükleri kurulmasına imkân verilmiştir. Halen 225 ilçede İlçe Emniyet Müdürlüğü faaliyete geçirilmiştir.

Ayrıca 12 Ocak 1989 tarihli ve 3518 sayılı Kanunla İçişleri Bakanlığına, Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlı olarak yurtdışı teşkilatı kurabilme imkânı da sağlanmıştır (Henüz uygulamasına geçilmemiştir).

5 — Taşra yönetimimizde sorun olarak gördüğümüz, ancak bugüne kadar halledilmesi yönünde belli bir aşamaya da varmış olduğumuz ikinci mesele de valiliklerimizin illerindeki ekonomik nitelikli çalışmalarında uzmanlık düzeyinde teknik kadrolarla donatılmalarıdır.

Mülki İdare sınırları içinde devlet ve hükümet temsilcisi durumundaki Vali ve Kaymakamlarımızın, bu sıfatla, klasik devlet hizmetleri yanında, il ve ilçelerinin ekonomik sorunları ile de çok yakından ilgili buldukları bilinmektedir. Kendileri eskidenberi, mütevazı imkânlar içinde il ve ilçe çapında ekonomik kalkınmanın muharrir gücü ve takipçisi olmuşlardır. Bu amaçla il ve ilçelerinde sürekli bir kaynak arayışı içerisinde olmuşlar ve sağladıkları kıt mahalli imkânlarla ülkemiz sathında başta yol, su, okul vs. gibi insanların saygı ile ya- dettikleri sayısız altyapı eserlerinin yaratıcısı olma şerefini taşımışlardır.

Planlı kalkınma dönemine girildikten sonra da Valilerin ekonomik kalkınmamıza yönelik görevlerine kesafet ve berraklık kazandırılmış ve bu cümleden olarak kendilerine, kalkınma planları ve yıllık programlarla hem merkezi ve hem de mahalli nitelikteki yatırımların izlenmesi, koordinasyonu ve ortaya çıkan darboğazların giderilmesi amacıyla gerekli tedbirleri alma görevleri verilmiştir.

Ancak, bu görevlerinde kendilerine yardımcı olacak ve teknik düzeyde müşavirlik yapacak bir kadronun tahsisi çok yakın zamanlara kadar mümkün olamadığından, kendileri diğer bir çok faaliyetleri arasında, yatırımların planlama,

izleme ve koordinasyonu görevlerinin de tek başına takipçisi durumunda kalmışlardır.

İçişleri Bakanlığında bu noksanlığın hissedilmesi üzerine, taşra teşkilatında, öncelikle illerden başlamak üzere planlama birimleri oluşturulması yoluna gidilmiş ve bu amaçla bu birimler için İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlerinin yanında 6.8.1988 tarih ve 340 sayılı KHK ile İl Planlama Uzmanı ve Uzman Yardımcısı la rımın çalıştırılması imkânları da sağlanmıştır. Bunlar için yoğun sayılabilecek bir eğitim ve yetişme uygulamasına girilmiş olmasına rağmen bu konuda henüz arzu edilen düzeye gelinebildiği iddia edilemez. Ancak belirli bir çizgiye de gelinmiştir. Öyle sanıyoruz ki, yakın bir gelecekte Valilerimiz illerinde sorumlu oldukları bütün kamu yatırımlarının, yerine göre, planlanmasında, izlenmesinde, koordinasyonunda ve ortaya çıkması halinde, darboğazlar belirlenerek giderilmesi yönünde öneri oluşturulmasında kendilerine teknik düzeyde müşavirlik yapacak uzman bir kadroya sahip olacaklar ve böylece illerinde ekonomik faaliyetlere daha bir dinamizim gelecektir.

6 — 23 Mart 1984 tarihinde yürürlüğe konulan 195 sayılı KHK (bilahare 27 Haziran 1984 gün ve 3030 sayılı Kanun olarak TBMM tarafından kabul edilmiştir) ile ilk defa olarak İstanbul, Ankara ve İzmir’de, 5 Haziran 1986 gün ve 3306 sayılı Kanunla Adana’da, 18.6.1987 gün ve 3391 sayılı Kanunla Bursa’da, 20.6.1987 gün ve 3398 sayılı Kanunla Gaziantep’te, aynı gün 3399 sayılı Kanunla Konya’da, 1.12.1988 gün ve 3508 sayılı Kanunla Kayseri’de ve 2.9.1993 gün ve 504 sayılı KHK ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun’da Büyükşehir Belediyesi yönetimi uygulamasına geçilmiş, ancak bu sınırlar içinde ilçe belediyeleri de oluşturulmuştur.

Burada esas amaç, hizmette daha fazla etkinlik sağlanmasına ek olarak vatandaşa daha yakından hizmet götürmek, halkın kendine hizmet veren yönetime daha yakından katılmasını sağlamak ve bu suretle mahallî idareler demokrasisinin daha etkili biçimde işlemesine imkân vermektir.

7 — İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği’nin 10 uncu maddesinde 24.6.1988 tarihinde yapılan değişiklikle Kurul bünyesinde “Çok Uluslu Kuruluşlar Daire Başkanlığı” oluşturularak faaliyete geçirilmiş, bilahare bu daire 18.6.1992 tarihinde “İnsan Hakları ve Uluslararası Kuruluşlar Dairesi”ne dönüştürülmüştür. Anılan daire, uluslararası kuruluşlarca alınan kararlar ve milli mevzuat yuancna İçişleri Bakanlığı görevleri kapsamına giren konularda insan haklarıyla ilgili olarak yapılan başvuruları inceleyip değerlendirmek ve gerekli hallerde ilgili kurum ve kuruluşlara konuyu iletmek ve izlemekle görevlendirilmiştir.

8 — Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde zaman içinde ortaya çıkan ihtiyaçlara uygun olarak İnterpol, Dış İlişkiler, Sosyal İşler ve Özel Harekat Daire Başkanlıkları kurulmuştur.

9 — İçişleri Bakanlığı çalışmaları kapsamında olan kamu hizmetlerinin halkın yakınında görülmesinin sağlanması düşüncesi ile, geçen on yıllık dönem içinde; 1986 yılında 3306 sayılı Kanunla 2 ilçe, 1987 yılında 3391, 3397, 3398, 3399 sayılı Kanunlarla 113 yeni ilçe, 3508 sayılı Kanunla 4 İl 5 İlçe, 1990 yılında 3644 ve 3647 sayılı Kanunlarla 2 İl ve 135 İlçe, 1991 yılında 3760 sayılı Kanunla 1 İl ve 1992 yılında 3806 sayılı Kanunla da 2 İl ve 2 İlçe kurulmuştur.

B — Bürokratik İşlemlerin Azaltılması Çalışmaları

Bu yazımıza konu olan geçen on yıllık dönem içinde İçişleri Bakanlığında, yukarıda değinilen hükümet programlarındaki seyre uygun olarak, bürokratik işlemlerin asgari düzeye indirilmesini amaçlayan bir dizi çalışmalar yapılmış ve uygulamaya konmuştur. Aslında formalitesiz kamu yönetimi olmaz. Aslolan, bunların asgari düzeyde, hizmetin seyrine engel olmayacak, vatandaşa güçlük çıkarmayacak, zaman kaybına sebep olmayacak ve hizmetin az masrafla yerine getirilmesine imkân verecek tarzda olmasıdır. İçişleri Bakanlığı da, bağlı kuruluşlarıyla birlikte sergilemeye gayret ettiği çalışmalarla hükümet programlarındaki hedefler ışığında bürokrasinin, bir başka deyimle kırtasiyeciliğin azaltılması, idari usul ve işlemlerin sadeleştirilmesi yönünde bir dizi yenileşme olgusunu ortaya çıkarmıştır. Bunların tetkikinde, —belki çoğu farkında olmadan - vatandaşlarımızın nasıl gereksiz formalitelerle meşgul edilmiş, sıkıntıya sokulmuş, zaman kaybına uğramalarına sebebiyet verilmiş olduğunun açıkça görüleceğini sanmaktayız. Gerçekleştirilen bu çalışmaların özet halinde sıra ile aşağıda sergilenmesinin yerinde olacağını düşündük.

I — Ahvali Şahsiyeye İlişkin İşlemler

a) 1587 sayılı Nüfus Kanununun değiştirilmesine ve bu kanuna bazı fıkraların eklenmesine ilişkin kanun hükmünde kararnamenin kabulü hakkındaki 3080 sayılı Kanunla (30.11.1984 tarihli Resmi Gazete) nüfus işlemlerinde önemli bazı kolaylıklar getirilmiştir. Örneğin, doğum, ölüm gibi olaylara ilişkin işlemlerde tanıklara başvurma usulü kaldırılmış; vatandaş ve devlet açısından birer sorun olan nüfus kütüklerine kayıt edilmemiş kişilerin bir an önce kaydı için tedbirler alınmış, bu meyanda bir yaşından büyük çocukların kaydedilebilmesi için baba, veli, vasi dışında, çocuğu yanında bulunduran yakın aile mensuplarına da beyan verme y etkisi getirilmiştir. Aynı amaca yönelik olarak okul idarelerine, diğer kamu idarelerine ve güvenlik makamlarına nüfusda kayıtlı olmayan bir kişiye rastladıklarında bu hususu nüfus idarelerine bildirme yükümlülüğü getirilmiştir.

Ayrıca bu Kanun ile, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğüne, Türk vatandaşları ve Türkiye'de kaydı tutulan yabancılar için, nüfus kütükleri ve kamu kuruluşlarında tutulan kayıtlar arasında bağ oluşturmaya yarayacak bir numara sistemi geliştirilmesi yetkisi verilerek bu numaranın bütün kamu kurum ve kuruluşlarında tutulacak kayıtlarda esas alınması hükmüne yer verilmiştir.

BÜROKRATİK İŞLEMLERİ AZALTMAYA YÖNELİK ÇALIŞMALARI 17

b) 7 Kasım 1985 günlü Resmi Gazete’de yayınlanarak uygulamaya konulan Evlendirme Yönetmeliği ile Türk toplumunun temel müesseselerinden biri olan ailenin kurulmasında görülen aksaklıkların giderilmesi ve evlenme işlerinin sıkıcı formalitelerden arındırılarak mümkün olduğu ölçüde basitleştirilmesi amaçlanmıştır. Örnek olarak;

bl) Evlenme, tarafların yazılı beyanı üzerine nüfus cüzdanları ile yapılı hale getirilmiş; uygulamada hiçbir yararı görülmemiş olan 15 günlük ilan, ikametgah ilmhahberi, boşanma ilanı ibrazı gibi zorunluluklar kaldırılmıştır.

b2) Yurt dışındaki vatandaşlarımıza nüfus cüzdanı verilmesinde yeni bir uygulama getirilerek, konsolosluklarımıza nüfus cüzdanı düzenleme yetkisi verilmiştir. Evvelce bu cüzdanlar sadece ülke içindeki nüfus idarelerince verilmekteydi.

c) 13.2.1981 tarihli ve 2382 sayılı Kanunla 203 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 25 inci maddesine (g) bendi olarak getirilen bir hükümlle “Yurtdışında bulunup da Türkiye Cumhuriyeti’nin iç ve dış güvenliği ile kanunun suç saydığı şekilde iktisadi veya mali güvenliği aleyhinde faaliyette bulunan veya yurt içinde bu tür faaliyetlerde bulunup da, her ne suretle olursa olsun yurt dışına çıkan ve hakkında Türkiye’de bu nedenle kamu davası açılmasına veya ceza kovuşturmasına veya hükmün infazına olanak bulunmayan ve gelmesi için yapılan duyuruya rağmen üç ay içinde, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde bir ay içinde yurda dönmeyenlerin Türk vatandaşlıkları” kaybettirilmiş olduğu bilinmektedir.

Bu bend gereğince 227 vatandaşımız Türk vatandaşlığını kaybetmiş, malları hâzinece tasfiye edilmiştir. Vatandaşlık Kanunumuzda böyle bir hükmün yeralması gerek Türk kamuoyunda gerekse batı ülkelerinde kişi hak ve özgürlüklerinin ortadan kaldırılması şeklinde yorumlanmış ve bu bakış açısı ülkemizi uluslararası platformlarda zaman zaman sıkıntı içinde bırakmıştır. Bu nedenle, 27 Mayıs 1992 tarihinde yürürlüğe konulan 3808 sayılı Kanunla yukarıda değinilen (g) fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve bu fıkra gereğince vatandaşlığımızı kaybedenlerin kendiliğinden Türk vatandaşı olmaları ve el konulan mallarının iade edilmesi olanağı sağlanmıştır.

d) 403 sayılı Türk vatandaşlığı Kanununun uygulanmasına ilişkin yönetmeliğin 17 nci maddesinde 15 Ocak 1992 tarihinde yapılan değişiklikle, yabancı devlet vatandaşlığına geçmek üzere Türk vatandaşlığından çıkma izni alanlarla, başka nedenlerle Türk vatandaşlığını kaybedenlerin yeniden vatandaşlığımıza alınmalarını istemeleri halinde, işlemlerin hızlandırılması, basitleştirilmesi, bazı formalite ve araştırma konularının kaldırılması ve belirli bir süre içinde yeniden müracaat edenler hakkında herhangi bir soruşturma yapılmaması hususları benimsenmiştir.

Böylece zorunlu olarak Türk vatandaşlığından çıkmış olan kişilerin yeniden vatandaşlığa alınmama ihtimaline yönelik endişeleri ortadan kaldırılmıştır.

Söz konusu maddede yapılan diğer bir değişiklikle de, izin almadan başka bir devlet vatandaşlığına geçmeleri halinde Türk vatandaşlığını kaybetmiş olanların yeniden vatandaşlığa alınmak için müracaat etmeleri halinde, yaklaşık bir yıl sürmekte olan kapsamlı güvenlik tahkikatı kaldırılmış ve merkezdeki bilgisayar kayıtlarından da yararlanılarak işlemlerin kısa sürede sonuçlandırılması sağlanmıştır.

e) 1 Haziran 1992 tarihinde Nüfus Hizmetlerine Ait Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 83 üncü maddesinde yapılan bir değişiklikle ve bu yönetmeliğe eklenen bir geçici madde ile, 18 yaşını bitirmesine rağmen nüfus kütüğüne kaydedilmemiş kişilerin durumlarını kolaylaştırıcı düzenlemeler getirilmiştir.

Buna göre, bir yıl içinde nüfus kütüklerimize tescillerinin yapılması yolunda başvuruda bulunan 18 yaşını tamamlamış kayıtsız kişiler, bildirimde buldukları ana ve babaları nüfus kütüklerinde kayıtlı iseler vatandaşlık durumları incelenip, sonuçlanıncaya kadar yabancı işlemine tabi tutulmayacaklardır.

Tanınan bu bir yıllık başvuru süresi bittikten sonra 18 yaşını tamamlamış ve nüfus kütüklerine kaydını yaptırmamış kişiler ise yabancı işlemine tabi tutulacaklardır.

1) Evvelce il ve ilçe idare kurullarınca verilmekte olan nüfus para cezalarının, yürürlüğe konulan 3.10.1990 tarihli ve 3669 sayılı Kanunla yurt içinde Mülki İdare Amirlerince ve yurt dışında Başkonsolosluklarımda verilmesi uygulamasına geçilmiştir.

Bu uygulama ile idare kurullarının iş yoğunluğu azaltıldığı gibi cezaya ilişkin paranın tahsilatı da süratlendirilmiştir.

II — Pasaport İşlemleri

5682 sayılı Pasaport Kanununun bazı maddelerinde değişiklik yapan 3073 sayılı Kanun gereğince (20.11.1984 tarihli Resmi Gazete) yürürlüğe konulan yönetmelikle;

a) Pasaport verme işlemlerinde basitleştirme yoluna gidilerek evvelce 7 adet belge istenmekte iken (dilekçe, nüfus hüviyet cüzdanı, fotoğraf, askerlik belgesi, ikametgah ilmühaberi, cumhuriyet savcılığından sabıka kaydı, kamu görevlileri için izin belgesi), yeni düzenlemeyle halen pasaport talep edenlerden sadece form dilekçe, nüfus cüzdanı, 4 adet fotoğraf ve askerlik çağında olanlar için askerlik belgesi istenilmesiyle yetinilmiştir.

BÜROKRATİK İŞLEMLERİ AZALTMAYA YÖNELİK ÇALIŞMALAR 19

Bu basitleştirme işlemlerinden önce pasaportlar, genelde 10 ile 30 gün arasında değişen süreler içerisinde verilmekte iken, bugün bu süreler ay m il nüfusuna kayıtlı olanlar için 3 iş gününe, başka il nüfusuna kayıtlı olanlar için ise 7 iş gününe indirilmiştir.

b) Umuma mahsus münferit pasaportların süreleri, vatandaşın isteğine göre eskiden sadece 2 yıla kadar uzatılabilirken, yeni düzenleme ile 5 yıla kadar uzatıla- bilmesi sağlanmıştır.

c) Pasaport Kanununun 22 nci maddesinde yazılı suçlardan sanık olanlara, İçişleri Bakanlığının teklifi ve Başbakanın onayı ile pasaport verilmesi imkân ve kolaylığı sağlanmıştır.

d) Pasaport Kanununda, pasaport alacaklardan askerlik belgesinin istenmemesi hükmünü getiren bir değişiklik tasarısı 3.3.1993 tarihinde 3868 sayılı Kanun ile kanunlaşmıştır.

III — Trafik İşlemleri

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun bazı maddelerini değiştiren 3176 sayılı Kanuna göre çıkarılan yönetmeliklerle, sürücü belgesi alacak adayların müracaat şekil ve şartlarında, buna ilişkin sağlık muayeneleri, ehliyet, vize, motorlu taşıtların yeni kayıt, şahıstan şahısa devir, ilden ile nakil gibi işlemlerinde vatandaşlara kolaylık sağlayacak basitleştirmeler yapılmıştır. Bu cümleden olarak;

a) Sürücü belgesi alacakların, yetkili memur önünde müracaat formunu beyana dayalı olarak doldurmaları yeterli görülmüştür. Bu suretle, evvelce istenmekte olan 8 ayrı belge için 5 kuruluşa gitme (sabika kaydı için cumhuriyet savcılığına, sağlık raporu için devlet hastanesine, karakol tahkikatı için mahalli karakola, parmak izi aldırma için teknik büroya, ikametgah ilmühaberi için muhtarlığa) külfeti kalkmış olmaktadır.

b) Sürücü belgesi sahiplerinden 5 yıllık vize süresini dolduranların, vize işlemleri için trafik kuruluşlarına başvurmaları ve doktor muayenesine tabi tutulmaları gibi işlemler, kendileri için zaman kaybına sebep olduğu gibi trafik kuruluşları için de önemli sayılabilecek bir iş hacmi yaratmakta idi. Bundan dolayı, sürücü belgelerinde (K sınıfı sürücü aday belgeleri hariç) evvelce yapılmakta olan vize işlemlerine son verilmiştir.

c) Adayların sağlık yönünden muayenelerinin trafik kuruluşlarında görevlendirilmiş doktorların yanısıra, kamu kurum ve kuruluşlarında veya özel kuruluşlarda görevli doktorlar tarafından da yapılmasına imkân sağlanmıştır.

d) Yeni kayıt işlemlerinde vatandaş, evvelce istenen 8 ayrı belge (2 adet dilekçe, sahiplik belgesi, 2 adet ikametgah ilmühaberi, 2 adet tasdikli nüfus hüviyeti

örneği, 2 adet fotoğraf, trafik sigorta poliçesi, taşıt alım ve motorlu taşıt vergisinin ödendiğine dair makbuz, teknik belge) için 7 ayrı kuruluşa (motorlu taşıt vergisi mükellefi kılınabilmesi için vergi dairesine, sefer görev emri için askerlik şubesine, aracın özel ve teknik muayenesinin yapılabilmesi için muayene istasyonuna, trafik sigortasının kaydı için sigorta şirketine, plaka siparişi için plaka imal eden müesseseye, trafik ruhsatnamesi almak ve plakayı mühürllemek için trafik tescil şubesine) gitme derdinden kurtarılmış ve bir defa trafik şubesine giderek aracın teknik hususiyetlerini ve hukuki durumunu belirleyen matbu müracaat formunu doldurması yeterli sayılmıştır.

e) Şahıstan şahısa devir işlemlerinde, şahısların noter satış senedi ile birlikte, kayıt tescile esas olan müracaat formunu doldurarak Trafik Şubesine müracaatları yeterli görülmüştür. Bu müracaatla, Trafik Şubesinin duyurusu ile vergi kaydı da aracın yeni sahibi adına geçirilebilmektedir.

f) İlden ile nakillerde, evvelce belge için yerine getirilmekte olan 7 ayrı kuruluşa gitme (vergi kaydı için vergi dairesine, sefer görev emri için askerlik şubesine, aracın teknik muayenesi için muayene istasyonuna, trafik sigortası için sigorta şirketine, plaka siparişi için plaka imal eden müesseseye, yukarıda geçen işlemleri havale ettirmek için emniyet trafik tescil şubesine) külfeti kaldırılarak, araç sahibinin doğrudan doğruya aracım naklettirmek istediği ilin trafik kuruluşuna müracaatı yeterli görülmüştür.

g) Araçların teknik muayene süreleri ticari otolar için 4 aydan 1 yıla, hususi taşıtlar için 6 aydan 2 yıla ve traktörler ile römorklar için de 6 aydan 3 yıla çıkarılmıştır.

h) 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununda 3.11.1988 tarihinde kabul edilen 3493 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, evvelce mahkemelerin yetki sahasında bulunan cezalar idari cezaya dönüştürülmüş, Trafik Polisine eskiden olduğu gibi peşin para cezası tahsil etme yetkisi verilmiş, Trafik para cezaları günün şartlarına göre yeniden düzenlenmiş ve sürücülere ceza puanı uygulanmasına hukuken imkân sağlanmıştır. Getirilen bu hükümlerin sürücülere dikkate davet etmede etkili olduğu görülmüştür.

Aynı kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesi hakkında 19.4.1989 tarihinde kabul edilen 3538 sayılı Kanunla İl ve İlçe Trafik Komisyonlarına Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonundan da birer temsilcinin üye olarak katılmasına imkân verilmiştir. Böylece bu komisyonlarda şoför esnafımızın görüşlerini açıklamaları için uygun ortam sağlanmış bulunmaktadır.

Bu kanuna eklenen iki geçici madde ile çok önemli bir yaraya da parmak basılmıştır. Bunlardan geçici birinci madde ile, 2918 sayılı Trafik Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten önce edinilmiş ve çeşitli nedenlerle tescili yapılmamış

olan tarımda kullanılan lastik tekerlekli traktörler ile varsa, bunlara ait römork ve yarı römorkların tescil işlemlerinin bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde tamamlanacağı, geçici ikinci madde ile de aynı kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce satışı yapılmış olan araçların trafikte ve vergi kaydında maliki olarak görülen eski sahiplerinin bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren iki yıl içinde, noterlikçe düzenlenen satış belgesi ile trafik bürolarına başvurduklarında yeni maliki adına, beraber başvuru veya muvafakati aranmaksızın trafik kaydı ve trafiğin duyurusu ile de vergi kaydının devredileceği, satışların zincirleme devam etmesi halinde de işlemlerin aynen devam edeceği hükümleri getirilmiştir. Böylece, vatandaşa sıkıntı yaratan pek çok pürüzlü konuların halline imkân yaratılmıştır.

IV — Silah Ruhsatları

a) Evvelce süresiz verilmekte olan silah bulundurma ruhsatları ve 1 yıl süreli olarak verilen silah taşıma ruhsatları 6136 sayılı Kanunda değişiklik yapan 3634 sayılı Kanunla 5 yıl süreli olarak verilmeye başlanılmışlardır.

b) Taşıma ruhsatını haiz olupta elinde fazla silah bulunan vatandaşlara evvelce tek bir silah için taşıma ruhsatı, diğerleri için ise bulundurma ruhsatı verilmekte iken yukarıda değinilen kanunla, istekleri halinde silahların tamamı için ayrı ayrı taşıma ruhsatı verilmesi imkânı sağlanmıştır.

c) Evvelce, av tezkeresi için müracaat sahiplerinin ancak nüfusta kayıtlı oldukları yerin mülki idare amirliğine başvurmaları gerekirken, halen ikamet ettikleri yerin mülki idare amirliğine başvurmaları mümkün kılınmıştır.

V — Patlayıcı Maddeler

6551 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre çıkarılan 87/12028 karar sayılı Patlayıcı Maddeler Tüzüğüne göre 2 nci ve 3 üncü gruba dahil patlayıcı madde satıcılarına ancak 1 yıllık satış izni verilmekte idi.

Zaman ve iş gücü kaybını önlemek için 20.12.1989 tarihinden itibaren bu gruba giren satıcılara üç yıllık süre ile satış izin belgesi verilmeye başlanmıştır.

VI — Parmak İzi

6 Mayıs 1983 tarih ve 18039 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olan Teknik Büro Hizmetleri Yönetmeliği'ne göre, umuma açık istirahat ve eğlence yerleri açacaklar ile ortaklarının ve bu gibi yerlerde çalışacak kişilerin, Polis Vazife ve Selahiyet Tüzüğü'nün 8 ve 11 inci maddelerinin tatbiki amacıyla, istisnasız parmak izleri ve fotoğrafları alınmaktaydı.

8.12.1988 tarihli Bakan Onayı ile kabul edilen Emniyet Teşkilatı Parmak İzi Teknik Hizmetleri Yönetmeliği ile eski uygulama yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni

uygulama ile, parmak izi alımı sadece kimliğini ispat edemeyenlere hasredilmiştir.

VI — Güvenlik Soruşturmaları

a) Evvelce tüm personel için güvenlik soruşturması yapılmakta iken, sadece bir tasım personel için arşiv araştırması getirilerek işlemlere sürat kazandırılmıştır.

b) Evvelce 5 yılda bir yenlenmekte olan güvenlik soruşturmalarının 7 yılda bir yapılması sağlanmıştır.

c) Kişilerin geriye doğru tüm yaşam dönemi araştırılırken, sadece soruşturmanın yapıldığı tarihten geriye doğru 10 yıllık geçmişlerinin ve 18 yaşından sonraki dönemlerinin araştırılması esası getirilmiştir.

d) Evvelce başka bir göreve atanan bütün personel için güvenlik soruşturması yapılmakta iken, halen bu uygulama sadece yeni atandığı yerde gizlilik dereceli bir görevde çalıştırılacaklara hasredilmiştir.

e) Evvelce herhangi bir zaman sınırlaması bulunmaz iken, güvenlik soruşturmasının en geç 2 ayda, arşiv araştırmasının da 15 gün içinde bitirilmesi esası getirilmiştir.

VII — Yerel Yönetimler

a) 3572 sayılı işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına dair Kanunla (17 Haziran tarihli Resmi Gazete) Umumi Hıfzıssıhha Kanununda öngörülen 1 inci sınıf gay- risihhi müesseseler, yakıcı, parlayıcı, patlayıcı ve diğer tehlikeli maddelerle çalışan işyerleri, taşocaklan, akaryakt istasyonları, Turizmi Teşvik Kanunu kapsamına giren işletmeler ve Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu kapsamına giren yerler dışındaki işyerlerinin açılış işlemlerinde büyük kolaylıklar getirilmiştir. Bu cümleden olarak;

al) İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verecek merciler sadece mahalli merciler olarak belirlenmiştir. Bunlar belediye sınırları dışında Valilik ve Kaymakamlıklar, belediye sınırları ve mücavir alanları içinde ise Belediye Başkanlıkları ve Büyükşehir Belediye Başkanlıklarıdır.

Böylece, ruhsat verecek merci mahallileştirilmekle, daha sür'atli ve gerçekçi karar alma imkânlarının yaratılacağı düşünülmüştür.

a2) Kanunda vu buna ilişkin yönetmelikte belirtilen ana kriterlere uygun biçimde işyeri düzenleyen işyeri sahiplerinin sadece bir başvuru formu ile Valilik, Kaymakamlık ve Belediye Başkanlıklarına başvurmaları yeterli görülmüştür. Bu beyana dayalı olarak işyeri sahibine işyeri açma ve çalışma ruhsatı verilir ve gerekli kontroller de en geç bu tarihte izleyen bir ay içinde yaptırılır.

Burada, işlemlere sür'at verme yanında, vatandaşa da peşinen itimat edilmesi esas alınmıştır.

b) Şehir İmar Planlarının tastiki ve bu planların mahallinde uygulanmasını yapacak olan teknik görevlilerin atama işlemleri, evvelce merkezi idare düzeyinde tamamlanırken, 1985 yılında yürürlüğe konulan 3194 sayılı Kanunla bu yetkiler belediyelere devredilmiştir.

c) Bakanlar Kurulunun 11.3.1931 tarih ve 10750 sayılı Kararnamesi ile yürürlüğe konulan Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 28 inci maddesinde 16 Ekim 1987 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan değişiklikle belediyelere birden çok yılı kapsayan harita, etüd ve plan işlerinde taahhüdlere girişebilmelerine imkân sağlanmıştır (Aşağıda da görüleceği üzere Tüzük bilahare tamamiyle güncel koşullara uyarlanmıştır).

d) Yeniden düzenlenerek yürürlüğe konulan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü (24.9.1990 tarihli Resmi Gazete) ve Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Yönetmeliği ile (2.5.1990 tarihli mükerrer Resmi Gazete) belediye bütçesi ve muhasebe işlemlerinde devlet bütçesindeki şekil ve usullere uyarlık sağlanması amaçlanmıştır.

VIII - Çeşitli

a) 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunla (15.12.1984 günlü Resmi Gazete) daha önce yürürlükte olan 5917 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni Kanunla, uygulamada görülen çeşitli aksaklıklar giderilmiş; gerçek ve tüzelkişilerin zilyed bulunduğu taşınmaz mallarla, kamu idarelerine ait ve onlar tarafından idare olunan veya devlete ait veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahihsiz yerlere veya kamuya ait olan taşınmaz mallara yapılan tecavüzlerin idari makamlarca daha müessir biçimde önlenerek, arazi ihtilaflarından doğan kamu düzeninin sağlanmasına önem verilmiştir. Müdahale hallerinde de mülki idare amirine men yetkisi tanınmış, ayrıca vali yardımcısına karar vermede yetki devri yapılarak işlemlerde sürat sağlanmıştır.

b) Evvelce Türkiye'de tarihi ve turistik yerlerde bilimsel ve kültürel amaçlarla film çekmek isteyen yabancılar için Genelkurmay Başkanlığı, Dışişleri, Kültür ve Turizm Bakanlıkları ile MİT Müsteşarlığının görüşleri alındıktan sonra müsaade verilmekte iken, zaman kaybına ve kırtasiyeciliğe yol açan bu engeller kaldırılmıştır.

c) Ülke çapında polis bölgesinde 055 (Şimdi 155) numaralı Polis imdat telefonu, Jandarma bölgesinde de 056 (Şimdi 156) numaralı Jandarma imdat telefonu ihdas edilerek tehlike anlarında vatandaşların güvenlik kuvvetlerimize ulaşmaları kolaylaştırılmıştır.

d) Alkollü araç kullananlar için alkolmetre cihazlarının kullanılmasına başlanmıştır. Böylece sürücülerin doktora sevk işlemlerinde karşılaştıkları güçlükler ortadan kaldırıldığı gibi, trafik polisimizin görev sırasında zaman kaybı da önemli ölçüde önlenmiştir.

e) Nüfus hizmetlerinde başlatılan modernizasyon çalışmaları cümlesinden olarak, nüfus idarelerindeki haberleşmeye etkinlik ve sürat kazandırmak amacıyla hazırlanmış ve uygulamaya konulmuş olan “Nüfus İdareleri Fax Projesi” ile bütün nüfus idareleri arasında çok güçlü bir haberleşme ağı tesis edilmiştir.

Bu suretle, vatandaşlarımızın gerek resmi dairelere ibraz etmek ve gerekse nüfus cüzdanına sahip olmak için ihtiyaç duydukları nüfus ve aile kayıt örneklerinin faximile cihazı ile getirilmesi sonucunda önemli ölçüde zaman ve emek tasarrufu yaratılmıştır. Halen (Eylül 1993) bütün nüfus teşkilatında (907 adet) faaliyete geçirilmiş olan fax sistemi sayesinde bu idarelerimizin kendi aralarında en iyi ve en hızlı bir şekilde haberleşmesi sağlanmıştır. Böylece, vatandaşlarımızın günlerce belge bekleme eziyeti de son bulmuştur.

İL ÖZEL İDARELERİNİN ORGANLARI

Ahmet BAŞSOY
Merkezde Vali

Giriş

Yeni il özel idaresi kanunu çıkarma çalışmalarının yapıldığı şu sıralarda bu idarelerle ilgili görüşlerin açıklanması ve tartışılmasında yarar görülmektedir.

Bundan önceki yasamızda il özel idarelerinin kaynaklarını incelemiştik. Bu incelemenin konusu özel idarelerin organlarıdır. Organlarla ilgili mevcut hükümler, uygulama ve öneriler açıklanmıştır. Bu idarelerin teşkilatı ve görevleri ayrı bir yazı konusu yapılacaktır.

Bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin organları * ‘İl Genel Meclisi’, ‘İl Daimi Encümeni’ ve ‘Vali’ olarak belirlenmiştir. Bunlar sırası ile aşağıda incelenmiştir.

Özel İdare ile ilgili bazı deyimlerde zaman içinde değişiklikler yapıldığı ve bazı terimlerin değişik yorumlara yol açtığı dikkate alınarak ‘Terminoloji’ başlığı altında bazı açıklamalar yapılması uygun görülmüştür.

Terminoloji

Bugün artık yasal olarak da ‘İl Özel İdaresi’ dediğimiz kuruluşun ismi, tarihi gelişim içinde gerek hukuk literatürümüzde gerekse teoride değişik şekillerde kullanılmıştır. Dildeki değişme ve gelişmeler ile kuruluşların nitelik değiştirmeleri veya onlara bakış açılarındaki farklılıklar nedeniyle bu durumun halen devam ettiğini söylemek mümkündür.

İl Özel İdarelerimiz ‘Mahalli İdare’, bugünkü yaygın deyim ile ‘Yerel Yönetim’ düşüncesinin henüz gelişmediği bir dönemde, merkezi idarenin taşra kuruluşu ile birlikte ve aynı kanunla —1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilâyat Kanunu Muvakkati— ‘İdarei Hususiyei Vilâyat’ ismiyle idari örgütümüze katılmıştır.

Kanunda kısaca ‘Vilayet’ denilmiştir. Merkezi idare birimine de ‘Vilayet’ denildiği için uygulamada ayrımı belirlemek amacıyla aynı yasadaki terimler kullanılmış ve ‘İdarei Hususiye’ deyimini yaygınlaştırmıştır.

Sonra yasada sözcükler değişmemesine rağmen kullanım Türkçeleştirilmiş ‘Vilayet Özel İdaresi’ şekline dönüşmüştür. 1949 yılından sonfa da ‘İl Özel İdaresi’ olmuştur.

Nihayet bu fiili uygulama 1987 yılında 3360 sayılı Kanunla hukukilik kazanmış kanunun adı da “İl Özel İdaresi Kanunu” olmuştur. Buradaki “ÖZEL” sözcüğünün merkezi idare birimi olan “İl İdaresi”nden ayrımı belirtmek amacıyla kullanıldığı kuşkusuzdur.

Son zamanlarda “İl Özel İdaresi” yerine “İl Yerel Yönetimi” deyiminin sıklıkla kullanıldığı ve bu deyimın tutunma şansının olduğu gözlenmektedir.

Buna paralel olarak bu idarenin genel karar organı olan “İl Genel Meclisi” ismine de ilin ayrıca bir özel meclisi mi var ki karşıtı olarak “Genel” kullanılıyor şeklinde eleştiriler yöneltilmekte ve kısaca “İl Meclisi” denilmesi önerilmektedir.

Kanunun ilin genel idaresini düzenleyen kısmında, o zaman bir kısım üyeleri seçimle gelen “Meclisi İdarei Vilâyet” Vilayet İdare Meclisi vardı. “Genel Meclis” deyimini bu ayrımı belirlemek için kullanılmış olabilir. Veya, il genel meclis üyelerinin her biri ilin ayrı ayrı ilçelerinden seçilerek geldiklerinden onların bir araya gelmesiyle ilin tamamını temsil ettiğini belirtmek amacıyla “Genel” terimi kullanılmış olabilir.

Son zamanlarda, bazı akademisyenler, değişik siyasi gruplar ve hatta Bakanlar tarafından bile kullanılan (İl parlamentosu) deyiminin, parlamento sözcüğünün hukuksal anlamı, üniter devlet yapımız ve bir hizmet birimi olan İl Özel İdarelerinin amacı ve fonksiyonu ile bağdaştırılması mümkün görünmemektedir.

Üniter devlet yapısının değiştirilmesine yönelik bir etkileme amacı yoksa bu deyimın kullanılması, bir zamanlar kendilerine “küçük mebus” diyen il genel meclisi üyelerinin özentisi ve onları okşamak isteyenlerin de bir iltifatı gibi değerlendirmek gerekir.

“İl Daimi Encümeni” içinde; “DAİMİ” sözcüğünün, kanunun, 145 ve 146 ncı maddelerinde sözü edilen ve gerektiğinde kurulan “Encümeni Muhtelit” ile 1335 tarihli kararname ile eklenen Ek. Md. 1 de sözü edilen “Encümeni Muvakkaf”tan ve Genel Meclisin mutat çalışmaları sırasında da gerek görüldüğünde meclis çalışmalarını kolaylaştırma amacıyla meclisçe seçilerek kurulan belli konuları incelemekle görevli komisyonlar (Encümen) dan ayırdetmek ve Özel İdarenin sürekli bir organı olduğunu vurgulamak amacıyla kullanıldığını söylemek mümkündür.

Kanundaki kullanım şekli de değişiktir. Bazı maddelerde “İl Daimi Encümeni” denilirken bazılarında “İl Encümeni” “Vilayet Encümeni” denilerek “Daimi” sözcüğü kullanılmamaktadır.

Şimdiye kadar hiç değişikliğe uğramamış olan 142 ve 144 üncü maddelerde “Encümeni Vilâyet” denilmiş olmasına bakılırsa “Daimi” sözcüğünün yasaya sonradan ilave edildiği anlaşılmaktadır. Bu durum yukarıdaki tahminimizi kuvvetlendirmektedir.

Ayrıca mevcut yasa 90 yıldır yapılan çeşitli değişikliklerle tam anlamıyla bir “yamalı boğça” haline getirildiğinden terim ve dil birliğini de kaybetmiştir. Mevcut kanunu bugün uygulayıcıların çoğu okuduğu zaman anıyamamakta sözlüğe başvurmak zorunda kalmaktadır. 2000 yılının eşliğinde bu halin yaşanması, hukuk ve dil devrimleri yönünden epeyce düşündürücü bir manzara sergilemektedir.

İlin genel idaresinin karşısı olarak “İl Özel İdaresi” deyimi yasal ve kamuoyunca da benimsenmiş ve alışılmış olmasına rağmen “İl Yerel Yönetimi” deyimi yerel hizmetleri yürütmekle görevli bir kuruluşa fonksiyonel olarak daha iyi tanımlar görünmektedir.

İl Genel Meclisi yerine sadece “İl Meclisi” denilmesinde bir sakınca görülmemelidir. İl, zaten ilçeleri ve köyleri ile bütünü ifade etmektedir.

“İl Daimi Encümeni” veya komisyonu, alışılmış bir terimdir. Ancak, encümen ve eş anlamda kullanılan komisyon, sözlük anlamı ile “Meclis, kurultay gibi kalabalık toplulukların bazı konuları inceleyip hazırlamak üzere kurdukları küçük topluluklardır”. Tanımdan çıkan özellik belli ve sınırlı konuları incelemesi ve geçici oluşudur. Halbuki İl Encümeninin, konuları Özel İdarenin tüm hizmetlerini kapsamaktadır. Ayrıca hizmette kopukluk yaratmayacak şekilde süreklidir. Dahası yasanın öngördüğü halde genel meclis yerine geçmekte, onun yerine ve adına kararlar alabilmektedir. Bu nedenle “Daimi”lik sıfatı verilmiştir.

Genelde encümenlerin (komisyonların) bir özelliği de, yaptıkları çalışmaların ve aldıkları kararların hazırlayıcı ve istişari nitelikli yani kesin olmayışdır.

Halbuki il daimi encümeninin çoğu kararları kesin ve icrai niteliktedir. Yani bu encümenin aynı zamanda icrai görev ve yetkileri vardır. Bu anlamda da klasik ve kelime anlamındaki “encümen”den ayrılmaktadır.

Bu nitelikleri ve özellikleri kapsayacak şekilde modern yönetimde kullanılan terimlerin yeni düzenlemede kullanılması tavsiyeye değer görülmektedir. Örneğin, “İl Yürütme Kurulu” gibi.

I İL GENEL MECLİSİ

Genel Meclisin Oluşumu

İl Genel Meclisi 18.1.1984 gün ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve Köy İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna göre yapılan seçimlerle oluşmaktadır.

Seçim tek dereceli ve nisbi temsil usulüne göre 5 yılda bir yapılmaktadır. Üyeler ilçeler adına seçilir.

Çoğunluğu ilçelerden gelen ve siyasi nitelikleri bulunan üyelerden oluşan meclislerde siyasal kararlar alındığı ve teknik yönden zaafiyet bulunduğu ileri sürülmüştür.

Bu sakıncaları gidermek üzere;

1 — Seçimle gelmiş üyeler yanında, ilçe kaymakamları ve daire müdürlerinin de il genel meclisine üye olarak katılmaları,

2 — Genel meclisin ayrıca seçim yapılmadan, ildeki belediye başkanları, kaymakamlar ve bucaklardan seçilecek birer muhtardan oluşturulması, veya,

3 — Bazı araştırma raporlarında, İl Özel İdarelerine kırsal alanda nüfusu 10 binden az olan belediyelerin bir kısım hizmetlerinin yeni kurulacak ilçe yerel yönetimine verilmesi de söz konusu edildiğinden, İl Genel Meclisine bütün Belediye Başkanlarının tamamı veya sayıları çoksa, belli ölçülere göre belirleneceklerin katılmaları, aynı usulle belirlenecek köy muhtarları da il genel meclisi üyesi olursa, ayrıca genel meclis için üye seçimine de gerek kalmıyabilir, şeklinde yapısal değişiklik önerileri getirilmiştir.

1 ve 2 nci maddedeki önerileri Anayasa Mahkemesinin il daimi encümenin tabii üyeleriyle ilgili kararında da açıkça ortaya konulduğu gibi, İl Genel Meclisinin seçilmişlik niteliğini zedelemekte ve Anayasaya aykırı düşmektedir.1

3 üncü maddede ileri sürülen öneriye gelince;

a) Köy muhtarları ve belediye başkanları kuruluşların icra organıdır. Genel Meclis toplantıları için bugünkü haliyle bile yılda en az 2-3 ay görevlerinden uzakta kalmaları doğru değildir. Veya bunlar izin, mazeret beyanı ile il genel meclisi toplantılarını dikkatle takip edemeyeceklerdir. Yani birimlerin birindeki hizmet aksayacaktır.

b) İlçe esasına göre seçilen il genel meclisi üyelerinin kasaba belediyelerinin sorunlarını da meclise getirmeleri ve tartışmaları her zaman mümkündür.

Bu nedenlerle il genel meclisinin bugünkü oluşumunda bir değişikliğe gerek olmadığı düşünülmektedir.

Ancak, bugün, milletvekiliği, belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve köy muhtarlığı il genel meclisi üyeliği ile bağdaşmamaktadır. Her iki göreve

1. Bu konuda Bakanız.

1. F. Yavuz, T. Mah. İd. Yön. Düzenlenmesi, 54.156 57.

2. İl Özel İdareleri, İç Düzen Yayını, 54.198.

3. Anayasa Mahk. K., 22.6.1988 gün, K. 1988/23, RG. 26 Kasım 1988.

4. Kaya Projesi.

seçilmiş olanlar bunlardan birisini tercih etmek zorundadır. (İ.Ö.İ.K. Md. 106, Köy.K.Md. 33)

Özel İdarelerin görev alanı belediye ve köyleri de kapsamaktadır. Hizmetleri aksatmamak kaydıyla bu idarelerde görev alan üyelerin —başkanlar hariç— genel meclise katılmaları koordinasyon ve eşgüdüm sağlamakta yararlı olabilecektir.

Bu nedenle milletvekilliği hariç bir yerel yönetim biriminde görevli olan kişi seçilmek suretiyle bir diğerinde de görev alabilmelidir. Yani bir kişi en çok iki yerel yönetim biriminde seçimle getirilen görev alabilmelidir,

Şeklindeki görüş daha çok kabul görmektedir.

Genel Meclisin Üye Sayısı : (Md. 103)

İl Özel İdaresi Kanununun 103 üncü maddesine göre, her ilde bir il genel meclisi bulunur. İl genel meclis üyeleri ilçeler adına seçilir.

18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler Seçimleriyle İlgili Kanunun 5 inci maddesiyle, üye sayısını belirleyen ölçüler değiştirilmiştir. Buna göre eskiden her ilçeden en az bir olan üye sayısı 2'ye çıkartılmış, üye sayısını belirleyen nüfus gruplarındaki rakamlar yükseltilerek sayının fazla artması önlenmiştir.

Şöyle ki;

“Nüfusu 25.000’e kadar olan ilçelerden	2
25.001’den 50.000’e kadar olan ilçelerden	3
50.001’den 75.000’e kadar olan ilçelerden	4
75.001’den 100.000’e kadar olan ilçelerden	5

Asıl üyelik ve aynı miktarda yedek üyelik hesaplanır. Nüfusu 100.000’den yukarı olan ilçelerde fazla her 100.000 nüfus için bir asıl bir yedek üye ilave olunur. Nüfusun 100.000’e bölünmesinde artık sayı 50 bin olursa hesaba katılmaz, 50.000 (dahil) den fazla olursa artık sayıya da bir asıl, bir yedek üyelik hesap edilir.”

Üye sayısının sadece nüfus esasına göre belirlenmesi sayının sürekli artmasına neden olmaktadır. Çok süratli bir şehirleşmenin sürdüğü ülkemizde özellikle cazibe merkezi haline gelmiş Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyük şehirlerin merkez ilçelerinde nüfus yoğunlaşmaktadır. Dolayısıyla buralardan seçilen üye sayısı da devamlı artmaktadır.

Nüfusa göre yapılan belirlemelerin, ilçelerin alan büyüklükleri ve köy sayıları gibi akla gelen kıstaslarla çeliştiği görülmektedir.

26 Mart 1987 tarihinde yapılan il genel meclisi seçimi sonuçlarına göre Ankara ili için düzenlenen aşağıdaki cetvelde bu durum açıkça görülmekte dir,

TÜRK İDARE DERGİSİ
ANKARA İLİ İL GENEL MECLİSİ ÜYE SAYISI
ile
İlçelerin Nüfus - Alan ve Köy Sayıları
(26 Mart 1987 durumu)

İlçeler	Üye Sayısı	Nüfus (000)	Alan (km2)	Köy Sayısı
1 Altındağ	8	406	170	7
2 Çankaya	11	667	307	3
3 Keçiören	8	443	199	8
4 Mamak	8	379	254	7
5 Yenimahalle	8	382	990	36
6 Ayaş	2	21	1.158	21
7 Balâ	3	46	2.647	61
8 Beypazarı	3	42	1.868	63
9 Çamlıdere	2	18	625	39
10 Çubuk	4	57	1.503	101
11 Delice	3	26	726	37
12 Elmadağ	3	32	573	14
13 Gölbaşı	3	31	1.111	29
14 Güdül	2	19	419	26
15 Haymana	4	60	2.976	80
16 Kalecik	3	27	1.318	55
17 Keskin	3	47	1.464	72
18 Kırıkkale	7	262	1.370	51
19 Kızılcahamam	3	32	1.712	106
20 Nallıhan	3	35	1.978	75
21 Polatlı	5	95	3.989	87
22 Sincan	4	59	364	15
23 Sulakyurt	2	20	741	26
24 Ş.Koçhisar	5	87	2.453	95
25 Kazan	2	—	—	—
TOPLAM	109	3.306	30.715	1118

Nüfus esasına göre yapılan seçimde üye sayısında merkez ilçeler lehine bir fark yaratılmaktadır. Halbuki bunlar en az köye sahiptir. İlçe alanları da küçüktür.

Altındağ, Çankaya, Keçiören, Mamak, Yenimahalle ve Sincan'dan oluşan 6 merkez ilçenin köy sayısı 76 ve alan büyüklükleri toplam 2284 km2 olduğu halde üye sayıları toplamı 47'dir. Toplam üye sayısının % 43'üne sahiptirler.

Ankara için her 10.6 köye 1 üye
31 bin kişiye 1 üye
29 bin km2 ye 1 üye
Her ilçeye 4.3 üye düşmektedir.

Toplam nüfusu 2223 olan 3 köye mukabil Çankaya ilçesinden şehir nüfusunun baskısı ile 11 üye seçilmektedir.

Buna mukabil, 106 köyü ve kırsal alandaki nüfusu 21.366 olan Kızılcahamam'dan 3 üye seçilmektedir.

Köy sayısı eşit sayılabilecek Yenimahalleden (36 köy) 7 üye seçilirken Delice ilçesinden (37 köy) 3 üye seçilebilmektedir.

Bulgular üye sayısının belirlenmesinde, ilçe alanı ve köy sayıları gibi ölçülerin de dikkate alınması gereğini akla getirmektedir.

Görülüyor ki sadece nüfus esasına göre üye sayısını belirlemek adil olmamaktadır. Oysa ki, il özel idareleri genelde kırsal alandaki yerleşim birimlerine hizmet götüren kuruluşlardır. Bu açıdan bakıldığında fiilen o yörelerde oturan, oralarda işgüç sahibi olan ve sorunları yakından bilen ve izleyen kişilerin üye seçiminde de daha çok etkili olabilmesi akla yakın geliyor.

- halde seçenekler neler olabilir?

- 1 — Bugünkü sistem devam ettirilebilir.
- 2 — Her ilçeye en az (1-2) belli sayıda üyelik ayırdıktan sonra, kırsal alan daki (Bucak ve köyler) nüfusuna göre ilaveler yapılabilir. Her 20-25 bin nüfusa bir üye gibi.
- 3 — Her ilçeye aym sayıda 2-4 üyelik verilebilir.
- 4 — Her ilçeye en az (1-2) üyelik verildikten sonra köy sayısına göre, (10-20) köye bir ilave verilebilir, bu ilavelerin tavanı da (3-4) le sınırlanabilir.
- 5 — Üye sayısı ülke genelinde (3.000 - 4.000 gibi) bir rakamla sınırlandırılarak ilçe, nüfus ve köy sayısı gibi ölçülere göre illerin üye sayısı belirlenebilir.

Türkiye genelinde üye sayısı;
 1963 yılında 1576
 1968 yılında 1726
 1984 yılında 2321
 1989 yılında 2637

Görülüyor ki; 1963'ten 1968'e % 10, 1984'ten 1989'a % 13.61'lik bir artış olmuştur. % 13.61 'lik artış seçim dönemlerinde esas alınan sayımlardaki nüfus artışı ile paralellik göstermektedir. 1980-1985 arası nüfus artışı da % 13.2'dir.

Artışların bir nedeni de yeni kurulan ilçelerdir. 1980'den - 1989 Martına kadar her ilçeden en az bir üye seçilirken bu tarihten sonra her ilçeden en az iki üye seçilmeye başlanmıştır.

1 Mart 1989 itibarıyla 695 ilçe vardır. Buna 67 merkez ilçe de ilave edilince toplam ilçe sayısı 762 olmaktadır. Buna göre;

Toplam 2637 üyenin 1524 tanesi ilçe sayısı, geriye kalan 1113'ü de nüfusa göre seçilmiş olmaktadır.

Genel meclislerdeki üye sayılarının çok olmasının hizmetler açısından fazlaca yararlı olduğunu da kesin olarak söylemek mümkün değildir.

Araştırmada elde edilen bulgular, üye sayısındaki çokluğu 3-4 metropol nitelikli ilde dikkat çekmekte diğer illerde artış fazla olmamaktadır.

Üye Sayısı		1984	1989	%
Örneğin; İli				
İstanbul	105	147	40	
Ankara	100	109	9	
İzmir	77	88	14	
Muş	15	19	26	
Aydın	40	46	15	
Kayseri	35	47	34	
Kırşehir	15	16	6	
Amasya	21	25	19	
Trabzon	42	47	12	
Van	27	34	26	
Diyarbakır	41	46	12	
Urfa	36	42	16	
	250	325	30	

Üye sayısını belirlemede ilçe alanı ve köy sayısı gibi ölçüleri kullanmak uygulamada güçlükler çıkarabilecektir. Hizmetin kişilere götürüldüğü dikkate alınarak, yine eskisi gibi nüfus esasının uygulanması —yeni ölçütler geliştirilene kadar— yerinde görülmektedir.

Ayrıca üye sayısının bir tavanla sınırlandırılması nüfus gruplarında yapılacak değişikliklerle mümkün olduğu, bu sayının 80-100 olabileceği görüşü de ileri sürülmektedir.

Üyelerin Nitelikleri

Genel meclis üyelerinin nitelikleri Özel İdare Kanununun 105 inci maddesinde belirlenmiştir. 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler Seçimi Hakkında Kanunun 9 uncu maddesi ile değiştirilmiş ve 37 nci madde ile 105 inci md. tamamen kaldırılmıştır.

Seçme ve seçilme niteliklerinin yerel yönetim birimlerini düzenleyen bir kanunda ayrı ayrı yer alması yerine hepsinin, ayrıcalıkları belirtilmek suretiyle tek bir yerel yönetimler seçimi hakkındaki bir kanunda toplanması görüşü de ilgi çekmektedir.

Genel Meclisi Toplantıya Çağırma (111. Md)

a) Olağan Toplantı

Olağan toplantı zamanları yasada belirlenmiştir. Mayıs ve Kasım ayları ilk haftasında yapılacaktır (Md. 111). Ancak günü, yeri, saati ve gündemi Vali tarafından belirlenerek üyelere yazılı olarak tebliğ edilir.

Kanunun 119 uncu maddesine göre İçişleri Bakanlığınca hazırlanan İl Genel Meclisinin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkındaki Yönetmelikte, duyurunun en az 10 gün önceden yapılacağı, ancak acele hallerde sürenin 3 güne indirilebileceği belirtilmiştir. (4. Md. 7).

İl genel meclisinin kuruluşundan beri süregelen yılda 30 günlük bir toplantı, 1987 yılında 3360 sayılı Kanunla ikiye çıkartılmıştır. Bu uygulama yenidir ve toplantı sayı ve süresi bakımından da uygundur. Ayrıca meclisin olağanüstü toplantı koşullarının değiştirilmesi önerilerek kolay toplanma imkânı sağlanmaktadır. Bu nedenle 2 toplantı uygulamasını bir süre izlemek yerinde olacaktır.

Bu görüşe karşılık, özerk yerel yönetimlerin toplantılarının süre ile sınırlandırılmaması, bu süreyi kendilerinin özgürce belirlemesi gerektiği veya toplantı sayısının 3 aya aktarılması gibi görüşler ileri sürülmektedir.

Ancak, toplantıların üye ödenekleri açısından idareye fazla külfet yüklememesi ve istismar edilmemesi bakımından, yılda yapılacak toplantı sayısı ve süresi

ne olursa olsun, 100 günden fazla ödenek verilmemesinin uygun olacağı görüşü ağırlık kazanmaktadır.

b) Olağanüstü Toplantı (114. Md.)

Olağanüstü toplantı Devletçe, Vilayetçe lüzum görülmesi ve üyelerin 2/3 ünün talebi üzerine yapılabilir.

Devletçe veya valilikçe yapılacak olağanüstü toplantı davetinde toplantının süresi ve gündemi belirtilmeli ve yönetmeliğe uyularakta en az üç gün önceden üyelere duyurulmalıdır. (Md. 114)

Üyelerin 2/3 gerekçeli istemi olursa Vali bu isteği kendi görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığına iletir. Bakanlık uygun görürse toplantı yapılır. (Md. 115) Bu gibi hallerde toplantının Bakanlık yazısının Vilayete ulaştığı tarihten itibaren 10 gün içinde yapılması zorunlu sayılmaktadır. (Y. Md. 7)

Üyelerin Meclisi olağanüstü toplantıya çağırması ağır şartlara bağlanmıştır. (Md. 115)

Yasal hükme bakıldığında üyelerin, meclisi olağanüstü toplantıya çağırma ve toplayabilme değil, sadece toplanmasını isteme hakları vardır.

Öncelikle, toplantı isteğinin üyelerin 2/3 sinden gerekçeli olarak Valiye iletilmesi gerekli. Bu çoğunluk Meclis karar nisabından da —mutlak ekseriyet— fazladır. Bir bakıma 2/3'li bir talebi meclis karar gibi değerlendirmek bile mümkündür. Ancak buna rağmen Meclisin toplanabilmesi İçişleri Bakanlığının uygun görüşüne bağlıdır. Bakanlık uygun görmezse veya cevap vermezse, tüm üyeler de istese toplantının yapılması mümkün değildir.

Bunun demokratik uygulamalarla bağdaşmadığı açıkça ortadadır.

T.B.M.M. bile üyelerinin 1/5'in isteği üzerine toplanabilmektedir.

Özel İdare Kanunundaki bu hüküm eskidir ve hiç değişikliğe uğramamıştır. İçişleri Bakanlığında yapılan araştırmada (Mahalli İdareler Genel Md.) şimdiye kadar hiçbir vilayette olağanüstü il genel meclisi toplantısı yapılmadığı anlaşılmıştır.

Uygulama olmadığı için madde ilk yazıldığı 76 yıl önceki halini korumaktadır, günün demokratik anlayışı içinde yeniden düzenlenmelidir.

Vali veya üyelerin 1/3'ünün yazılı ve gerekçeli istemi üzerine il genel meclisi olağanüstü toplanabilmelidir.

Meclisin Gündemi, Değişiklik ve İlavesi

Meclis gündemi Vali tarafından tespit edilir.

Üyelerin isteği üzerine bir konunun gündeme ilave edilmesi, buna ait teklifin Meclisin mutlak ekseriyeti ile kabul edilmesine bağlıdır. (Md. 123)

Çalışma yönetmeliğinde, bu şöyle ifade edilmiştir.

“Vali tarafından havale edilmeyen konular Mecliste görüşülemez”

“Gündem sırasında değişiklik yapılması Vali'nin istemi veya Meclisin mutlak çoğunluğunun kararıyla mümkündür.” (Y. Md. 11)

Üyelerin gündeme ilave yapılması yolundaki teklifin kabulü için mutlak ekseriyet aranması, yasanın 120 nci maddesindeki genel karar nisabına uygundur. Mutlak çoğunluk her karar için geçerlidir. 123 üncü Md. bunu teyit etmektedir.

Yönetmelikte, valinin gündem sırasını değiştirebileceği ve ilave yapabileceği belirtilmiştir. Bu hükmün yasal dayanağı kuşkuludur. Valinin gündemi tespit görev ve yetkisi Meclis toplantı başladıktan sonra kullanılamaz.

Vali gündemi Meclise sunduktan sonra, meclis karan olmadan onda değişiklik ve ilaveler yapamamalıdır. Artık gündem meclisin malı olmuştur. Onun karanna saygı göstermelidir.

Valiye tanınan bu tür yetkiler Meclisin fonksiyon ve yetkilerini zedelemektedir.

Meclisin gündemi başkan tarafından tespit edilebilmeli, değişiklik ve ilaveler de meclisin çoğunlukla alacağı kararla yapılabilmelidir.

Gündemin İlanı

Mevzuatla genel meclis toplantı gündeminin üyelere bildirilmesi öngörülmüş olup, bunun ayrıca ilan edileceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır.

Meclis müzakereleri halka açık olduğuna göre izleyicilerin tercihlerini kullanabilmeleri için gündemi bilmeleri gerekir. O nedenle Meclisin toplantı gündemi ilçeler dahil mutut vasıta ve usullerle ilan edilerek halka duyurulmalıdır.

Toplantı ve Karar Nisabı - Toplantıların Açıklığı

a) Toplantı Nisabı

İl Genel Meclisi yasal üye sayısının yarısından bir fazlasıyla toplantılarına başlayabilir. Bu çoğunluk sağlanıncaya kadar toplantıların ertelenmesi gerekecektir. Çünkü yasada başka bir hüküm yoktur.

Ancak İçişleri Bakanlığınca hazırlanan Meclis Çalışma Yönetmeliğinde bir düzenleme yapılmıştır.

Buna göre; ilk toplantıda yeter sayı sağlanamazsa, Vali toplantıyı ertesi güne erteler, ertesi gün d, yeter sayı sağlanamazsa üç gün sonraya tehir edilir ve toplantının günü, saati üyelere tebliğ edilmekle beraber mutut vasıtalarla da ilan edilir.

Bu toplantıda da çoğunluk sağlanamazsa İl Özel İdaresi Kanununun 125 inci maddesine göre işlem yapılır. (Y. 10)

125 inci Madde; Meclisin kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinme ve genel meclise ait işleri geciktirme veya sekteye uğratma nedeniyle, il genel meclisinin feshini öngörmüştür.

Toplantı için gerekli mutlak çoğunluğun sürekli aranması, özellikle nisbi temsil usulü ile seçilmiş değişik parti gruplarının bulunduğu bir mecliste toplantıların yapılmasını güçleştirebilir. Bu durumu meclisin görev yapmaktan kaçınma haline dönüştürerek feshi yoluna gidilmesi de siyasi istismara yol açabilir. Bunun yerine halen belediye meclisleri toplantılarında uygulanan usulün kabulü daha uygun olacaktır. (Bak. Bel. K. Md. 59.68)

İl genel meclisi yasal üye sayısının yansından fazlası ile toplanabilmelidir. İlk toplantıda bu çoğunluk sağlanamazsa toplantı 3 gün sonraya ertelenmeli ve o gün mevcut üye sayısı ne olursa olsun toplantıya başlanabilmelidir.

Bu uygulama üyeleri toplantıya katılmak için zorlayıcı bir etki de yapabilecektir.

b) Karar Nisabı

Yasa il genel meclisinde kararların mevcut üyenin salt çoğunluğu (yarıdan bir fazla) ile alınacağını belirtmiştir. Bu çoğunluk sağlanamazsa, o konu ertesi güne ertelenir yine çoğunluk olmazsa ikinci kez oylama yapılarak nisbi çoğunlukla karara bağlanır. (Md. 120)

Uygulamada, genellikle karar nisabına dikkat edilmemektedir. Belki de genel uygulama ve alışkanlık, kararlarda sadece çoğunluğun bulunması yeterli sayılmaktadır. Buna bir itiraz da gelmemektedir.

Aslında tüm kararlar için mutlak çoğunluk aramak doğru değildir. Nisbi temsil sistemi ile seçilmiş Genel Meclislerde karar almak ve işleri yürütmekte çok zorlanacaktır. Kararlar mevcut üyenin çoğunluğu ile alınabilmelidir.

Ancak, önemli ve belirli konularda karar alabilmek için yasa ile değişik karar nisapları belirlenmelidir.

c) Toplantıların Açıklığı

İl Özel İdaresi Kanununda Genel Meclis toplantılarının halka açıklığı konusunda bir hüküm yoktur. Çalışma yönetmeliğine bunu sağlayıcı hüküm konulmuştur. (Md. 11) Uygulamada basın mensupları ve az sayıda kişi toplantıları izleyebilmektedir. Kanuna bu konuda bir hüküm konulmalı ve meclis toplantılarının halkın izlemesi kolaylaştırılmalı ve teşvik edilmelidir.

Hatta, bu tüzük veya yönetmelikte belirlenecek esas ve usullere göre, meclis çalışmalarını aksatmamak kaydıyla dinleyicilerin sual sorma ve öneride bulun

malarına da fırsat verilmelidir. Meclisin disiplinini bozacağı gerekçesi ile bu öneriye karşı çıkanlar da bulunmaktadır.

Görüş bildirme, öneride bulunma hakkı belirli yasal kuruluşlara da tanınabilir. Bunlar; Ticaret ve Sanayi Odaları, Mimarlar Odası, basın kuruluşları, sendikalar gibi, yerel mesleki kuruluşlar olabilir.

Meclisin Açılış ve Kapanış Toplantıları ve Vali (Md. 111-117)

Kanun, İl Genel Meclisi toplantısının Vali tarafından açılmasını ve toplantı sonunda toplantıların bittiğinin açıklanmasını öngörmüştür. (Md. 117)

Bu ifadeye göre Valinin Meclisin ilk ve son toplantılarında hazır bulunup Meclise başkanlık etmesinde zorunluk vardır.

Genelde bu hükme uygun hareket edilir. Ancak, son toplantıda bulunma zorunluluğu gereksizdir.

Esasen bu maddeye hiç gerek yoktur. Genel Meclise Valinin başkanlık etmesi ve bulunmadığı zamanlarda başkanvekillerinin görev yapması 111 inci maddede açıkça belirtilmiştir.

Toplantının başladığının ve sona erdiğinin beyanı ise usulü bir işlem olup Meclis çalışma yönetmeliğinde yer verilebilir.

Konuya daha da açıklık getirmek üzere (Vali) kelimesi çıkartılarak yerine (Genel Meclis Başkanı veya Başkanvekili) deyimi konulabilir.

Meclis Kararlarının İlanı (Md. 122)

Kanun; Meclis karar özetlerinin vilayet gazeteleriyle ilan edilmesini öngörmüştür. (Md. 122)

Bugün ancak matbaası olan 1-2 vilayet kendisi gazete çıkarmakta ve kararlarını ilan edebilmektedir.

Resmi ilan ücretlerinin yüksekliği nedeniyle de diğer gazetelerde bu ilan yapılmıyor. Ayrıca belediye hoparlörü veya ilan tahtalarına asılmak suretiyle de duyuru yapılmıyor.

Bu durumda, Özel İdare çalışmalarından halk bilgi sahibi olamıyor.

Madde hükmünün, kararlar “mutat vasıtalarla halka duyurulur” şeklinde düzenlemesi yeterli olacaktır.

Duyuru önemli ve kamuyu ilgilendiren konularda olmalı ve ilçelerde de mutat şekilde; kaymakamlık ve belediye ilan tahtalarında yapılmalıdır.

Meclis kararları ve tutanakları isteyenlere belli bir ücret karşılığında —Fotokopi, teksir ücreti gibi— verilmelidir.

İl Genel Meclisinin Feshi (Md. 125)

Yasa, aşağıda belirtilen 4 şartın oluşumunda İl Genel Meclisinin İçişleri Bakanlığının iş'arı üzerine Danıştay karar ile feshedileceği hükmünü getirmiştir.

- “1 — Kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanılırsa,
 - 2 — Kanunen belirli olan yerden başka yerde toplanılırsa,
 - 3 — Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal il genel meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğrattırsa,
 - 4 — Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa,
- Vali durumu gerekçesiyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığına bildirmeye mecburdur.”

İçişleri Bakanlığının iş'arı üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunur. Bu gibi yerlerde yeniden seçim yapılır.

Yeni meclis, eski meclisin geri kalan süresini tamamlar.

İçişleri Bakanlığı lüzum gördüğü takdirde meclisin feshine dair iş'ar ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının tehirini de talep eder.

İl Özel İdaresi Kanununun 127 nci maddesinde de, il genel meclisinin belli olan zaman haricinde ve belli olan yer dışında toplanamayacağı ve böyle yapılacak toplantıların vali tarafından derhal dağıtılacağı ve alınmış kararların yok sayılacağı hükmü getirilmiştir.

Hemen belirtelim ki, İçişleri Bakanlığında (Mah. İd. Gn. Md.) yapılan incelemede şimdiye kadar herhangi bir il genel meclisinin feshi ile ilgili bir talep gelmemiş, bu konuda hiçbir işlem yapılmamıştır. Yukarıda sözü edilen 127 nci maddenin uygulamasına dair de bir bilgi bulunamamıştır.

125 inci madde 1961 Anayasasının esprisi içinde 1963 yılındaki değişiklikle bu şekli almıştır. İlk metne göre, vali gerçek bir neden görmesi halinde Meclis toplantılarını İçişleri Bakanlığına bilgi vererek bir hafta erteleyebiliyor. Ayrıca meclisin feshine kesin olarak lüzum görmesi halinde gerekçesiyle durumu İçişleri Bakanlığına bildirerek, Bakanlar Kurulunca verilecek kararı bekleyecektir. Karar meclisin feshi şeklinde olursa bu kararı Danıştay onaylayacaktır ki meclis fes- hedilebilsin ve üç ay içinde yeni seçime gidilebilsin.

Modern yerel yönetim anlayışı ve yeni devlet düzenimizle bağdaşmayan bu hükümler yerine, yerel yönetimlere yargı teminatı getirilmiştir. Açık ve kesin feshin sebepleri belirlenmiş, idarenin geniş takdirine yer veren hükümler kaldırılmıştır.

Mevcut 125 inci maddenin 1 ve 2 nci fıkraları kanunun 127 nci maddesindeki hükümlerden, 4 üncü fıkradaki siyaset yapma yasağı da 124 üncü maddeden aktarılmıştır. Sadece 3 üncü fıkraya yeni bir hüküm olarak gelmiştir.

Genel meclis seçimlerinin siyasi partilerin katılımıyla nisbi temsil usulüyle yapılması gerek meclisin toplantı, gerekse karar nisabının sağlanmasında güçlükler yaratabilecek niteliktedir. Bu gibi hallerde istisması önlemek ve meclis çalışmalarında sürekliliği sağlayarak hizmetleri aksatmamak amaçlanmıştır.

Esasında 1 inci ve 2 nci maddeler de başlangıçta meclis çalışmalarını düzenli ve belirli bir statü içinde yürütmek amacıyla konulmuştur. 4 üncü maddedeki siyaset yasağı ise 1913'lü yılların ortamında yerel yönetimleri demokratik bir kuruluş olmaktan çok hizmet birimleri olarak kabul eden düşünceden kaynaklanmaktadır.

Bugün siyasi parti mensubu olarak seçilmiş üyelere oluşan ve bünyesinde siyasi parti grupları bulunan meclislerde sınırları kesin çizilemeyen bir siyaset yasağı uygulamasının zor ve sorun yaratacağında görüşler birleşmektedir. Ancak yasaklamanın yaran ve gereği üzerinde görüşler değişmektedir.

Bu maddenin tüm fıkralarıyla hiç uygulanmamış olmasını, gereksizliğinin bir kanıtı olarak kabul edenlere karşın, uygulama olmayışında yasanın düzenleyici ve yasaklayıcı hükümlerinin önleyici etkinliğinin gözardı edildiğini söylemek mümkündür.

Şimdiye kadar uygulamada bir sorun yaratmamış olan hükmün muhafazasında, önleyici etkiyi nedeniyle, ciddi bir sakınca görmüyoruz. Ancak çoğunluk görüşü; meclisin sadece görevlerinin süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve genel meclise ait işlerin sekteye veya gecikmeye uğratması halinde kanunda belirtilen usule göre Danıştay kararı ile feshedilebilmesi gerektiği şeklindedir.

Meclis Kararlarının Onayı ve Kararlara İtiraz

İL Genel Meclisinin tüm kararları valinin onayına tabidir. Vali onaylamadığı kararlara 20 gün içinde Danıştay'a itirazda bulunabilir (Md. 135).

Valinin tüm kararları onaylamasına gerek yoktur. Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve kamu yararına aykırı gördüğü kararların mecliste bir defa daha görüşülmesini isteyebilmelidir. Eğer meclis ekseriyetle kararında ısrar ederse karar kesinleşmelidir.

Vali kesinleşen karar idari yargı merciine götürebilmeli, uygulamasını da yargı kararına kadar erteleyebilmelidir. Ancak uygulamayı erteleyebilme yetkisine karşı çıkılarak vali ertelemeyi idari yarıdan isteyebilmelidir, denilmektedir.

Yasa valiyeye itiraz yetkisi vermiş, ancak meclis üyelerine veya oradaki siyasi parti gruplarına bu yetki verilmemiştir. Yukarıda açıklanan şekilde valiyeye tanınma

cak itiraz yetkisi meclisteki siyasi parti gruplarına veya üye tam sayısının 1/3'i kadar — belli sayıda— üyeye de tanınabilir.

Valinin İzahnamesi

Vali her dönem başında, geçen dönemde alman meclis kararları ve hizmetlerin uygulanması ile ilgili ve özel idarenin genel durumunu belirten bir izah- nameyi, il daimi encümeninin mütalaası ile birlikte il genel meclisine sunar.

Üzerinde müzakere açılan, izahname 2/3 ekseriyetle yeterli görülmezse, müzakere zabıtlarıyla birlikte karar İçişleri Bakanlığına gönderilir. (Md. 128)

Burada boşluk, İçişleri Bakanlığının kendisine gelen bu bilgide belgeleri aldıktan sonra ne yapacağı ve ne yapması gerektiği hususunun yasada belirtilmemiş olmasındadır.

Uygulamada —ki çok azdır— bir süre geçtikten sonra, —bazen başka bir il'e, bazen merkeze alınarak— valinin değiştiği görülmektedir. Ancak değişikliklerde gerekçe belirtilmediğinde genel mecliste verilen yetersizlik kararının ne derecede etkisi olduğu kestirilememektedir.

Yetersizlik kararı üzerine, bir inceleme yapılmalı kusurlu olan belirlenmelidir. Sonuca göre vali değiştirilebileceği gibi, genel meclisin de politik ve duygusal kararları iptal ettirilebilmelidir.

Burada önemli olun husus, seçilmiş yerel meclis ile devlet temsilcisi olan vali arasındaki otorite - prestij dengesini iyi kurabilmektir.

Öneriler;

1 — Bugünkü sistemi devam ettirmek;

Bu hal belirsizliği sürdürmek demektir. Yetersizlik kararının etki ve sonucunun ne olduğu açıkça belirlenmeli ve bilinmelidir.

2 — İl genel meclisinin yetersizlik kararına karşı İçişleri Bakanlığı Danıştaya itiraz ederek meclis kararının iptalini istemelidir.

Bu halde yargı kararının sonucuna göre Bakanlık valiyi yerinde bırakabilir, onore ederek daha iyi bir göreve getirebilir veya aksi bir uygulamaya yönelmek zorunda kalır.

Genel Meclisin Feshi - İşten Uzaklaştırılması veya Süresinin Dolması Halinde Görevin Nasıl Yürütüleceği

Genel meclisin normal süresinin dolması ve feshi hallerinde yeniden seçim yapılması gerekir. Ancak feshi ve normal sürenin bitim tarihleri ile yeni seçilecek meclisin toplanmasına kadar geçecek süre içinde (mevcut yasal hükümlere göre iki buçuk ay) meclisin görevleri nasıl yürütülecektir.

İl Özel İdaresi Kanununa 19.6.1935 tarihli karamame ile eklenen hükme göre; böyle hallerde;

Valinin başkanlığında, seçilmiş vilayet idare meclisi üyeleri ile il belediye meclisinin birlikte yapacağı toplantıda, il genel meclisi üyeliği niteliklerine haiz kişilerden kanuni sayıda seçilecek üyeler (geçici encümen) olarak il genel meclisi görevini ifa edeceklerdir.

1960 ve 1980 yıllarında askeri yönetimlerce meclisler feshedilmiş ve görevleri valilerin il idare şube başkanları arasından seçeceği 4 kişilik kurula verilmiştir (25.9.1980 tarih, 2304 sayılı Kanun)

Yerel yönetimlerin seçimleri hakkındaki 18.1.1984 gün ve 2972 sayılı Kanunun geçici birinci maddesi de bu kanuna atıf yapmıştır.

Bugün idari sistemimizde seçilmiş vilayet idare meclisi üyeliği bulunmadığına göre Özel İdare Kanununun ek maddesini uygulama imkânı da kalmamıştır.

Bu konuda değişik çözümler akla gelmektedir.

1 — Eski genel meclisin yeni meclis toplanıncaya kadar göreve devam etmesi, — TBMM’de olduğu gibi—

Buna karşı yetkisiz kalmış ve bir daha seçilip seçilmeyeceği belli olmayan —Fesih halinde mevcut yasaya göre bir daha seçilme niteliğini de kaybetmiş olan kişilere böyle bir görev verilmesinin doğru olmayacağı görüşü ileri sürülmektedir. Görüşün özellikle fesih halinde çok haklı olduğunu kabul etmek gerekir.

2 — Diğer bir görüş de, Özel İdare Kanunundaki hükmü günün şartlarına uygun hale getirerek, valinin başkanlığında toplanacak il merkez belediye meclisince seçilecek üyelerin yeni meclis işe başlayıncaya kadar görevi yürütme şeklindedir.

Bu usul halk tarafından seçilmiş kişileri devreye sokmasıyla daha demokratik gibi görülmektedir. Ancak, merkez belediyesi üyeleri ilin tamamını temsil etmemektedir. Çok sınırlı bir temsil söz konusudur. Ayrıca, bu kuruluşlar birbirinden bağımsız özerk kuruluşlardır. Birinin meclisini —geçici süre de olsa— diğerinin seçmesi demokratik de olmaz.²

3 — Son olarak 25.9.1980 tarih ve 2304 sayılı Yasada öngörülen, valinin il idare şube başkanları arasından seçeceği kurul vasıtasıyla işlerin yürütülmesi usulüne devam edilmesi önerilmektedir.

2 Danıştay 3. D. E. 1978/206, K. 1978/279 sayı ve 21.3.1978 tarihli istişari kararında özetle valinin başkanlığında toplanacak Merkez Belediye Meclisinin seçeceği üyelerin geçici encümen il daimi encümenin görevini ifa etmesinin uygun olacağı görüşü oybirliği ile tespit edilmiştir.

NOT : Görüşü Yerel Yönetim Bakanlığı istemiştir.

Bu sistem de esasında demokratik yerel yönetim düşüncesiyle bağdaşmaz. Zaten bir ara —askeri— rejim zamanında uygulamaya konulmuştur. Yerel yönetimi merkezi idarenin vesayetinin de ötesinde doğrudan emrine, yönetimine bırakmak olur, şeklinde ileri sürülecek karşı görüş, haklı ve doğrudur.

Ancak, görülüyor ki, hem demokratik yerel yönetim esprisini hiç zedelemeyecek hem de hizmetlerin yürütülmesini aksatmayacak, devamlılığı koruyacak bir sistem bulmakta güçlük çekilmektedir. O zaman hizmetlerin aksamasına öncelik ve ağırlık verilerek, bu usulü tercih etmek daha doğru olacaktır.

Çünkü, bugün özel idare hizmetleri zaten ilgili il idare şubelerince yürütülmektedir. Onlar işlerin esasını bilmektedirler. Valinin başkanlığında geçici bir süre karar verme yetkisiyle donatılması fazla sakıncalı olmayacaktır.

Genel Meclisin İşten Uzaklaştırılması Hali

Anayasanın 127 nci maddesine paralel olarak 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunun 18 inci maddesiyle İl Özel İdaresi Kanununa ilave edilen (Ek Md. 3) hükme göre;

Görevleriyle ilgili bir suçtan dolayı hakkında soruşturma açılan il özel idare organları ile bunların üyeleri İçişleri Bakanı tarafından kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.

Bu ahvalde meclis ve encümen görevleri vali tarafından il müdürleri arasından seçilecek 5 kişi marifetiyle yürütülür.

Bu durum yukarıdaki hallerden farklıdır. Bir geçicilik söz konusudur. Ancak burada bir başka çözüm de akla gelmektedir.

Soruşturma açılması ve buna dayalı olarak işten el çektirme meclis veya encümenin kararları veya üyelerin herhangi bir davranışları sebebiyle olmaktadır. Buna sebep olan görevlilerin işten uzaklaştırılmaları da gerekli görülebilir.

Bunların yerine atama ile görevli getirilmesi müesseseyi zedeleyecektir. Halbuki kusurlu olan kişilerdir. Onların yerine seçilmiş olan yedek üyeleri getirmek daha doğru ve demokratik olmaz mı? Madde üyelerin hepsi hakkında işten uzaklaştırma işleminin uygulaması halini derpiş etmiş görünmektedir. Meclisin veya encümenin sadece bir üyesi işten uzaklaştırılırsa bu hüküm uygulanacak mıdır? Kanaatimizce hayır. Onun yerine yedeği getirilerek kurullar göreve devam edeceklerdir.

Bu nedenlerle işten uzaklaştırma halinde yedek üyeler göreve çağırılma- lıdır.

Genel Meclis Üyelerinin Ödenekleri (Md. 116)

İL Özel İdaresi Kanununun 116 ncı maddesinde il genel meclisi başkan ve üyelerine toplantıların devamı süresince hergün için 400 gösterge rakamının Devlet Memurları maaş katsayısı ile çarpılması ile bulunacak miktarı aşmamak üzere ödenek verilmesi öngörülmüştür.

Azami had içinde ödenecek miktar İçişleri Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenecektir.

1993 yılı için tespit edilen gösterge 400'dür. 835 katsayı ile çarpıldığında üyenin eline bir günlük 334.000 brüt, 250.500 lira net ödenek geçecektir. Bir üye iki aylık normal toplantı ve 10 gün uzatma süresi için de yıllık 17.5 milyon lira ödenek alacaktır. Tüm Türkiye toplamı yaklaşık 45 milyar civarındadır. Toplam Özel İdare bütçe harcamalarına oranı binde ikibuçuk civarında bulunmaktadır. Günün koşullarında bunu yeterli saymak mümkündür. (Temmuz 1993 itibarıyla)

Üye ödeneklerinin tespitinde, bu üyeliklerin itibarlı bir görev yeri olduğu gözönünde bulundurulmalıdır. Amaç, üyelere yüksek gelir sağlama değil, onların toplantılara katılmaları nedeniyle yapacakları zorunlu masrafları belirli düzeyde karşılamak olmalıdır. Hatta bu arada üyelerin kendi özel faaliyetlerinden dolayı uğramaları muhtemel kayıplar için de belli bir marj düşünülmesi üyeliği nisbeten cazip kılabilir.

Bugün için tespit edilmiş olan 44.800 brüt - 33.600 TL. net ödenek miktarının özellikle büyük şehirler için yeterli olup olmadığı üzerinde de durulmalıdır.

Üye ödeneklerinin tespitinde yerel şartların değerlendirilmesine olanak sağlanabilmesi için Bakanlar Kurulunca tespit edilecek tavanı aşmamak üzere miktarın belirlenmesinin yerel meclislere bırakılması da düşünülebilir. Bu yönden üyelelerde yerel halka karşı sorumluluk duygusunun gelişmesinde yardımcı da olabilir.

II**İL DAİMİ ENCÜMENİ**

İL Daimi Encümeni, İL Özel İdaresinin karar alma, icrai yetkiler kullanma, danışma nitelikli görüş bildirme ve denetleme fonksiyonlarını ifa eden bir organdır.

Bu kurulun oluşumu ve çalışma düzeni ana hatlarıyla aşağıda incelenmiştir.

Encümenin Oluşumu

İL daimi encümeni, genel meclisin üyeleri arasında seçeceği 5 asil 5 yedek üyeden oluşur. Görev süresi 1 yıldır. Üyelerin ayrı ayrı ilçelerden olması gerekir. (3360/136)

Encümene, İl Özel İdare Müdürlüğü, Köy Hizmetleri ve Bayındırlık ve İskan İl Müdürlüklerinin tabii üye olarak katılmasını öngören fıkra, Anayasa Mahkemesinin 26 Kasım 1988 tarihli Resmî Gazete’de yayınlanan 22.6.1988 gün ve E. 1987/18, K. 1988/23 sayılı karar ile Anayasaya aykırı görülerek iptal edilmiştir.

Yüksek mahkeme iptal kararını, Anayasanın 127 nci maddesindeki, “...karar organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir” hükmüne dayandırmıştır.

Karara göre, özetle, il daimi encümeninin karar organı niteliği öncelikli ve ağırlıklı sayılmıştır. Böyle olunca da, seçilmiş kişilerden oluşturulması gereken bir karar organında atanma ile göreve gelen kişilerin de bulunması hukuken mümkün değildir sonucuna varmak doğaldır.

Özel İdare Kanununun 136 ncı maddesinde 1987 yılında 3360 sayılı Kanunla yapılan değişiklik esnasında üç atanmış görevlinin encümene tabii üye olarak katılması öngörülmüştür. Bunun uygulamada görülen bir ihtiyaç ve bir bakıma da fiili durumu hukukileştirmek düşüncesinden kaynaklandığını söylemek mümkündür. Zira, seçimle gelen encümen üyeleri karara konu edilen teklifler hakkında uygulayıcı birim başkanlarından açıklayıcı, aydınlatıcı bilgi alma ihtiyacını duyduklarından, ilgili bu daire müdürleri oy sahibi olmadan fiilen encümen toplantılarına katılmaktadırlar.

İlave hükümle, uygulama ile hukuki durum arasında bir paralellik sağlanmak istenmiştir. Bu durum aynı zamanda uygulayıcı birim başkanlarına yasal sorumlulukta yüklenerek onları hizmette daha dikkatli ve hassas olmaya yönlendirecek bir özellik taşımaktaydı.

İptal karar ile yerel yönetimler encümenlerinde 3 ayrı oluşum ortaya çıkmıştır.

1. İl özel idareleri; tüm üyeleri seçilmiş,
2. Belediyeler; çoğunluğu atanmış bir kısmı seçilmiş,
3. Büyükşehir Belediyeleri, tamamı atanmış üyelere oluşmaktadır.

Bu durumun, 1982 Anayasasına mehzaz olan 1961 Anayasasının 116 ncı maddesindeki, “...Genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir” cümlesindeki, genel ve halk tarafından seçilen ibarelerinin 1982 Anayasasının 127 nci maddesinde yer almamasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Ancak uygulamadaki çelişkili durumun düzeltilmesi gerektiği açıktır. Bu düzeltme ancak Belediye ve Büyükşehir Belediyesine ait kanunların İl Özel İdare Kanununa paralel hale getirilmesiyle mümkündür. Bugünkü Anayasa ve Anayasa Mahkemesi karar karşısında mevcut durum sürdürülmesi bile hukuk açısından sakıncalı sayılabilir.

Encümende siyasi partilerin de meclisteki oranlarına eşit şekilde temsil edilebilmesi tartışma konusudur.

Ancak seçimi meclis gizli oyla yaptığına göre onun iradesini yasal yolla zorunlu bir yönlendirmeye gitmemek gerekir.

Ayrıca, icrai görevleri de bulunan encümende uyumlu çalışma ortamı bulunmalıdır. 5 kişilik bir grup içine konulacak bir muhalif üye fiilen zaten etkisiz hale gelecektir.

Encümen üyelerinin ayrı ayrı ilçelerden olması zorunluluğu ilçe sayısı 5 ve daha az olan illerde bu durumu kendiliğinden de sağlayabilir.

O nedenle encümenin bugünkü oluşumu aynen kalmalıdır.

Encümen Gündemi ve Toplantı Zamanı

Encümene vali veya görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık eder. Olağan toplantılar dışında vali gerek gördükçe toplantıya çağırır. İl daimi encümeni başkan tarafından havale edilmeyen konuları görüşemez. (Md. 141) Yani gündemi vali veya yardımcısı belirler.

Encümenin olağan toplantısının sayısı ve zamanı yasada belirlenmemiştir. Uygulamada genellikle haftada bir gün yapılmaktadır. Teamül haline gelen bu uygulamaya paralel olarak “encümen haftada en az bir defa mutat toplantı yapar” şeklinde bir hükümle yasal dayanak sağlanabilir.

“Encümen başkan tarafından havale edilmeyen konular görüşemez” şeklindeki hüküm, üyelerin encümen çalışmalarını ve hizmetler üzerindeki etkinliğini azaltıcı hatta yok edici niteliktedir.

Uygulamada bu tür istekler şifahan görüşülmekte başkanın vereceği izahat ve isteğine göre de gündeme alınabilmektedir.

Üyelerden herbiri hizmetle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilmektedir. Gündeme alıp almama ve zamanını belirleme encümen karar ile olmalıdır. Yasa hükmü bu şekilde düzenlenmelidir.

Encümen Kararlarına İtiraz

Yasada encümen kararlarına itiraz hakkı sadece valiye tanınmıştır. Vali kararı, kanun, tüzük ve yönetmeliklere, meclis kararlarına ve kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, encümenden konunun bir defa daha görüşülmesini isteyebilir. (Veto)

Encümen 2/3 çoğunlukla kararda ısrar ederse karar kesinleşmiş olur. Vali kesinleşen kararın uygulamasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine başvurabilir. (Md. 141)

Valiye veto ve itiraz yetkisinin tanınması uygundur. Ancak kararın uygulamasını durdurma yerine yargıdan yürütmenin durdurulmasını istemesi görüşü ileri sürülmektedir.

1 — Eğer valinin vetosundan sonra 2/3 ekseriyetle kararda ısrar edilmesi zamanında il genel meclisi toplantı halinde ise valinin konuyu yargı merciine götürmeden önce genel meclise götürmesi ve oradan alınacak karara göre işlem yapılması düşünülebilir.

Genel Mecliste karar tasvip eder ve Vali görüşünde ısrar ederse meclis kararını idari yargı merciine götürerek iptal isteyebilir.

2 — Encümen kararlar, karşı üyelerin, tekrar görüşülme isteminde bulunması veya itirazlar söz konusu değildir.

Valiye tanınmış olan bu yetkilerin aynen encümen üyelerine de tanınması demokratik bir yoldur. Üyelerin görev ve sorumluluk duygularını da geliştirir.

Encümenin Ceza Kararlarına İtiraz

İl Daimi Encümenleri Özel İdarece alınan tedbir ve konulan yasaklara uymayanlara Ek Md. 1 uyarınca 5-50 bin TL. para cezası veya 3-30 gün meslek icrasından men veya işyeri kapatma cezası verebilir.

Bu karara karşı ilgililerce 7 gün içinde yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir.

İşlem idari olduğuna göre itiraz idari yargıya yapılmalıdır.

Ek Md. 1’de vali ve kaymakamlara da resen ceza verme yetkisi tanınmış ve bu şekilde verilen cezaların kesin olduğu belirtilmiştir.

Buradaki, “kesin” deyimini idare hukuku genel kurallarına göre, kararların idari yargıya götürülmesine engel değildir.

Aynı nitelikli kararlardan bir kısmını idari yargıda incelenirken, diğer bir kısmı adli yargıya gitmektedir.

Encümen ceza kararlarının da idari yargıda incelenmesi ile işlemlerde birlik sağlanacaktır.

Encümen Üyelerinin Görev Süresinin Dolması

Encümen üyeleri genel meclisçe bir yıl süre ile seçilmektedirler. Seçim döneminin son yılında —5 yılın sonunda— meclis ve encümen üyeliğinin süresi bitmektedir. Üyeler artık yetkisz hale gelmektedir. Bu durumda görev yapmaları yasal olarak imkânsızdır.

İL ÖZEL İDARELERİNİN ORGANLARI

Ancak hizmette süreklilik esas olduğuna göre yeni üyelerin seçilip göreve başlamalarına kadar geçecek süre içinde, il genel meclisinde olduğu gibi, valinin il daire müdürleri arasından seçeceği 5 kişilik bir kurul geçici olarak bu görevi yürütmelidir.

İl Özel İdaresi Kanununa 25.9.1980 tarih ve 2304 sayılı Kanunla getirilen “Geçici Madde 3” te düzenleme böyle yapılmıştır. Maddenin geçici olmaktan çıkartılıp daimi hale getirilmesi, bu konudaki tereddütleri giderecektir.

Encümenin Görevden Uzaklaştırılması

Anayasanın 127 nci ve İl Özel İdaresi Kanununun ek 3 üncü maddesi uyarınca bir soruşturma nedeniyle İçişleri Bakam tarafından görevden uzaklaştırılan encümenin görevinin Vali tarafından seçilecek il daire müdürlerince yürütülmesi gerekmektedir.

Bu gibi hallerde özel idarelerin özerkliğini zedeleyecek usul yerine, encümen üyelerinin yedeklerini göreve çağırarak hizmeti yürütmek daha uygun görünmektedir.

Yedeklerin çağırılmasıyla da yeter yasal sayıda üye bulunamıyorsa o zaman genel meclis toplantıya çağırılarak noksan kadar üye seçimi yapılmalıdır.

Üyelerin beraatı veya göreve iadeleri halinde onlar göreve başlamalı yedekten gelenler de yine yedek olarak devam etmelidir.

Encümen Başkanlığı

— İl daimi encümenine vali veya yerine görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık eder. (Md. 141)

Valinin daimi encümene başkanlık etmesine de, il genel meclisi başkanlığında olduğu gibi, karşı görüşler vardır. Bu görüşlerin temel dayanağı yerel yönetim özerkliği ilkesidir.

Daimi encümen üyeleri seçimle gelmişlerdir. Kendi başkanları da seçilmiş olmalıdır. Merkezi idare ajanı olan valinin başkan olması özerkliği zedeleyici ağır bir vesayet oluşturmaktadır denilmektedir.

Bugünkü yapısı ve fonksiyonları ile encümenin niteliğini tespite yönelik tartışmalar devam etmektedir. Encümen karar organı mıdır, icra organı mıdır?

Anayasa Mahkemesinin, encümene tabii üye olarak atanmış kişilerin katılmalarını düzenleyen hükmü Anayasanın 127 nci maddesine aykırı bularak iptal etmesi, encümenin bir karar organı olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Gerçekte encümen bir karar organıdır. Fakat aynı zamanda icrai görevleri de bulunmaktadır. Hatta bazı hallerde istişari mütalâa vermesi nedeniyle bir danışma organı niteliği de vardır.

Özetle, özel idare bütçesinden yapılan harcamalarla ilgili aylık cetvelleri inceleyip onaylanması, Özel İdare görevleri ile ilgili konularda yasaklayıcı tedbirler ve kararlar alması karar organı, Kanunun 144 üncü maddesinin, 10 uncu fıkrasına göre yatırımları, mühendislik, proje ve kontrollük hizmetlerinin yaptırılmasına karar verilmesi, 13 üncü fıkraya göre ceza kararı verilmesi ve 15 inci fıkraya göre ihaleleri yapması, icrai organ, yine aynı maddenin 1 inci fıkrasına göre, meclise sevk edilecek bütçe ile ilgili, 7 nci fıkraya göre, gene meclise kararların uygulanması ve icrası hakkında verdiği mütalâa kararları, istişari (danışma) organ niteliklerini belirleyen örneklerdendir.

Görülüyor ki il daimi encümeni değişik nitelikli kararlar alabilen karma bir kuruldur.

Bir yerde encümen, meclisin toplantı halinde olmadığı zaman onun adına irade beyan eden karar organıdır. (144/6) Bir başka yerde, valinin icraatına genel meclis adına destek olan onu icraatında yalnız bırakmayan bir kurul, (144/1) yine bir başka yerde de onun icraatının yasa ve genel meclis kararları kapsamı içinde kalmasını sağlayan denetleyici bir kuruluş niteliğindedir. (144/7)

İl Özel İdaresi Kanununun 77 nci maddesinde il özel idaresiyle ilgili işlerde “icra yetkisinin münhasıran valiye” ait olduğunun belirtilmiş olması, Encümenin “icrai organ” olduğu yolundaki görüşü oldukça zayıflatmaktadır.

3360 sayılı Kanunla 141 inci maddeye verilen şekil, esas itibariyle encümen kararlarının herhangi bir onay ve geciktirilmeye tabi tutulmaksızın yürürlüğe konulmasını öngörmektedir. İstisnai hallerde valiye yeniden görüşme talebinde bulunma, uygulamayı durdurma ve yargıya başvurma yetkisi tanımaktadır.

Bu durum önceki hale göre, encümeni icra organı olan vali karşısında daha güçlendirmekte ve icrai organ niteliğini de kuvvetlendirmektedir.

Daha bir süre devam edeceği anlaşılan bu teorik tartışmalar bir yana bırakılırsa, encümen kararlarının uygulayıcısı Özel İdarenin başı ve yürütme organı vali olduğuna göre, onun icra edeceği kararların oluşumunda devre dışında bırakılması düşünülmemelidir. Kararların uygulanmasında gecikmelere ve hizmette kopukluklara yol açabilir.

Valinin encümen kararlarını bir kere daha görüşülmek üzere iadesi v.eya yargıya itiraz yoluna gitmesi de zaman kaybına ve encümenle sürtüşmelere neden olabilmektedir.

Uygulamada valinin yerine vali yardımcısının başkanlık ettiği toplantılarda alınan kararlara karşı, vali tarafından gelen yeniden görüşme istemi, genellikle kabul görerek önceki kararlar valinin isteği doğrultusunda değiştirilmektedir.

Ancak inceleme yapılan Ankara ilinde vali isteminin kabul edilmeyerek 2/3 çoğunlukla encümen kararında ısrar edildiği ve valinin idari yargı merciine başvurduğu da tespit edilmiştir.

Valilerin bizzat başkanlık ettiği toplantılarda benzeri haller daha nadiren olmaktadır. Bugünkü koşullarda mevcut uygulama yeterli sayılmalıdır.

III YÜRÜTME ORGANI (VALİ)

İl Özel İdaresinin yürütme organı validir. Aynı zamanda merkezi idarenin ildeki temsilcisi olan vali İl'e atanmasıyla il özel idaresinin de başı ve yürütme organı sıfatını otomatikman başka hiçbir işleme gerek kalmadan kazanmaktadır.

Vali il özel idaresine, il genel meclisine ve il daimi encümenine başkanlık eder. Meclis ve encümen kararlarının yürütücüsüdür. İl özel idaresinin temsilcisidir. Özel idare bütçesinin amiri itasıdır.

Özel idare müdürü dışında kalan memurları atama ve yer değiştirme yetki sine sahiptir. Tüm memurların amiridir. Vali özel idare hizmetleriyle ilgili olan merkezi idare personelini özel idare hizmetlerinde çalıştırmak yetkisine sahiptir.

Bu statüsü içinde vali yasalar çerçevesinde özel idare hizmetlerinin planlama ve yürütülmesinden, gelirlerin tahsilinden, harcamaların yapılmasından, hizmetlerin genel idare hizmetleri ve merkezi planla koordinesinden en üst düzeyde yetki ve sorumluluk sahibidir.

Valinin aynı zamanda merkezi idarenin il örgütünün de başı ve mercii olması onun bu idare üstündeki otorite ve nüfuzunu daha da artırmaktadır.

Bu pozisyonundaki bir merkezi idare ajanının özerk bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin başında olmasını çok ağıp bir vesayet şekli sayan görüş sahiplerinin sayısı gittikçe artmaktadır. Bu durum yerel yönetim esprisine aykırı görülmektedir. Şöyle ki;

Seçilmiş meclisler ve encümenler kendi başkanlarını seçebilmelidirler. Ayrıca yürütme organını da kendi aralarından seçebilecekleri gibi eğer profesyonel bir yöneticiye ihtiyaç duyuyorlarsa bunu da kendileri belirli usuller içinde bulup atayabilirler. Halbuki bugün valinin il'e atanmasında veya il den alınmasında özel idare organları söz hakkına sahip değillerdir, denilmekte, bazı yabancı ülkelerden verilen örneklere ek olarak bizdeki belediye idareleri hatırlatılmaktadır.

Bu durumun il özel idarelerinin kamuoyunda belediyeler kadar tanınmasını ve seslerini duyurmayı engellediği de ileri sürülmektedir.

Teorik olarak bu düşüncelere büyük ölçüde katılmamak zordur. Ancak, konuya tarihi gelişim, mevcut idari yapımız ve hizmet gerekleri açısından baktığımızda, yetkilerine bazı sınırlamalar getirilerek, vesayet hafifletilmek suretiyle, valinin bugünkü statüsünün esas itibarıyla korunması gerektiği sonucuna varmakta güçlük çekilmeyecektir.

1 — Öncelikle; Ülkemizin yönetim yapısı Üniter Devlet statüsünün gereklerine göre oluşmuştur.

2 — İl özel idareleri kuruluşunda özerk bir yerinden yönetim birimi olarak düşünülmemiştir. İmparatorlukta mevcut gayri müslimlerle müsümanlardan kazalar itibarıyla ikiye adet üye seçilmek suretiyle teşkil edilen Meclisi Umumilerle sureta azınlıklara da yönetime katılma hakkı verilmiştir.

Başlangıçta tüm kararlar tavsiye niteliğinden öteye gitmez. Kararlar ancak Heyeti Vükela veya İrade-i Seniye'nin tasvibi ile uygulanabilirdi.

Vali meclisin başkamdır. Tasdik olunan kararların icrası da valiye aittir.

3 — Vali İl'de hem merkezi idarenin temsilcisi ve yürütme organı hem de il özel idaresinin başı olması nedeniyle kamu kuruluşları arasındaki işbirliği, yardımlaşma ve koordinasyonu en üst düzeyde ve etkin biçimde sağlama imkânına sahiptir.

Bu durum hizmetlerde ikilemeleri önlediği gibi, boşlukları da doldurulmasında yararlı olmaktadır.

4 — Merkezin ajanı olan vali, yerel etki ve politikarlardan en az etkilenecektir.

5 — Ülkemiz açısından, vali, yönetim bilgi ve tecrübesiyle yerel hizmetlerin en verimli şekilde yürütülmesini sağlayacak bir konumdadır.

6 — Bir çok batı ülkesinde de yerel yönetimlere merkezi idarece yönetici atandığı görülmektedir.³ Yerel yönetimlerde aşırı demokratikleşmeyi savunup batıyı örnek gösterenler nedense bu uygulamaları pek hatırlamazlar.

Bu nedenlerle il özel idarelerinin yürütme görev ve yetkisinin il valilerinde bulunmasında bir sakınca görülmemelidir.

Anca* nşkil düzenlenirken, örneğin tüm genel meclis kararlarının valinin onayına tabi tutulması gibi, pratikte fazla bir değeri olmayan fakat, yerel yönetim açısından ağır bir vesayet görüntüsü veren hükümler de ayıklanmalıdır.

3 Örneğin, a) Hollanda'da belediye başkanı Kral tarafından atanmaktadır. Atanacak kişinin belediye meclisi üyesi olma koşulu da bulunmamaktadır.

b) Belçika'da, belediye başkanı İçişleri Bakanı tarafından meclis üyeleri arasından inha edilir ve Kraliçe tarafından onaylanarak atanır.

**SON ANAYASA MAHKEMESİ KARARI KARŞISINDA
KAMU GÖREVLİLERİNİN YARGILANMALARI VE
BUNA İLİŞKİN ÖNERİLER**

**Talat Rasim ÖZENSOY
Mülkiye Başmüfettişi**

BAŞLANGIÇ

Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat'ın 6 ncı maddesinin ikinci cümlesinde bulunan ve ilçe idare kurullarının kararlarına itiraz merciini belirleyen "..... mafevki mecliste" deyimi Anayasa Mahkemesince verilen

27.2.1992 gün ve E: 1991/26, K: 1992/11 sayılı kararıyla iptal edilmiş, buna karşılık anılan Kanunun diğer maddelerinin iptal talebi reddedilmiştir. Gerek Kanunun diğer hükümlerinin Anayasaya aykırılığına ilişkin talebin reddi ve gerekse 6 ncı maddesinin anılan tümcesinin iptal edilmesine ilişkin Anayasa Mahkemesi kararında kamu görevlilerinin yargılanmaları ile ilgili olarak bir takım temel prensiplerinde gerekçe olarak ortaya konulduğunu görmekteyiz. Bu incelememizin amacı işte bu karar karşısında kamu görevlilerinin yargılanması ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesince ortaya konulan bu esaslardan söz ederek bu konuda nasıl hareket edilmesi gerektiğini açıklamak şeklinde özetlenebilir. Anayasa Mahkemesinin anılan kararında iptal kararının yürürlüğü için altı aylık bir süre tanınmakta ve kararın Resmi Gazete'de yayımı gözönünde bulundurulduğunda ise, iptal ile ilgili olarak yeniden yasal düzenlemenin 24.5.1993 tarihine kadar yapılmaması durumunda uygulamada ilçe idare kurulu kararlarına karşı itirazın yapılamaması gibi bir boşluğun doğabileceği gözönünde bulundurularak bu yönde yapılması gerekli yasal düzenleme yanında, bu sebeple, belirlenmiş yeni esaslar ışığında konunun tümü hakkında yapılması gereken yasal düzenlemenin nasıl olması gerektiğini belirlemek de incelememizin kapsamını oluşturmaktadır.

İNCELEME

Konu ile ilgili incelemenin verimli olabilmesi için anılan kararda hangi esasların gerekçe olarak ortaya konulduğunun belirlenmesinde yarar bulunmaktadır. Bunun için kararın öncelikle gerekçesini aynen belirtmem de bir zorunluluktur.

Anayasa Mahkemesinin anılan karar gerekçesi aynen şöyledir;

< t

A — Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat Hükümlerinin Hukukumuzdaki Yeri

Ülkemizde, memurların görevlerinden doğan ya da görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı özel bir soruşturma yöntemine bağlı tutulmalarının

yüzyılı aşan bir geçmişi vardır. Bu konudaki ilk hukuksal düzenleme, Memurin Muhakematı Nizamnamesidir. Bu düzenlemede, memurların görevlerinde işledikleri suçlardan dolayı uygulanacak yöntem gösterilmiş olup, İmparatorluk Danıştayının kuruluş ve görevlerini gösteren Şur'ayı Devlet Nizamnamesinde de bu sistem ile Danıştayın bağlantısı kurulmuştur. Daha sonra 1329(1913) yılında çıkarılan Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat, bugüne kadar olan uygulamanın temelini oluşturmuştur.

Kurtuluş Savaşı sırasında ve Cumhuriyetin ilk yıllarında, temel Devlet kurumlarının oluşturulması aşamasında, henüz Cumhuriyet Danıştayı kurulmamış ve göreve başlamamışken, Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat ile Danıştaya verilen görevlerin yerine getirilmemesi Devlet hayatını, yönetim ve adalet hizmetleri bakımından olumsuz bir biçimde etkilemiş ve bunun üzerine Danıştayın, memurların yargılanması ile ilgili görevleri T.B.M.M.'de kurulan Özel Kurula verilmiştir. Daha sonra 1927 yılında Danıştayın kurulup göreve başlamasıyla bugünkü sistemin esasları ortaya çıkmıştır.

Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat'e dayanan sistem, 1924 Anayasasında olduğu gibi, 1961 ve 1982 Anayasaları dönemlerinde de sürekli bir biçimde uygulanmıştır. Bu durumuyla, sözü edilen Yasa, kamu yönetiminin gereksinimlerini karşılamış ve memurların yargılanmasında, kamu yönetimi ile yargı mercileri arasındaki bağlantıyı sağlamıştır.

B — Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat'm Yapısı

Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat, memurların görevlerinden doğan ya da görevlerini yerine getirmeleri sırasında işledikleri ileri sürülen suçların, mahkemeye gelmeden önceki evrede, kovuşturulmasını düzenleyen Yasadır.

Yasaya göre, görevlerinden dolayı ya da görevin yerine getirilmesi sırasında suç işleyen memurlar hakkında, kamu davası açılabilmesi için idari kurullarca memurların yargılanmasına karar verilmesi ve bu kararın kesinleşmesi gerekmektedir. İnceleme iki kademeli olmakta, ilçe yönetim kurulunca verilen kararlar, il yönetim kurulunda, il yönetim kurulunda verilen kararlar ise Danıştay'da, itiraz üzerine ya da kendiliğinden ikinci kez incelenmektedir. Üst dereceli memurlar haklarında ilk derecede Danıştayca karar verilmekte, ikinci derece incelemesi de yine Danıştayda yapılmaktadır.

Bir suçun mahkeme önüne gelmesi için gerekli evreler, bu Yasada birleştirilmiş ve bu düzenleme, tahkikatı iptidaiye olarak adlandırılmıştır.

Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat'ın getirdiği kovuşturma yönteminin adli kovuşturma yönteminden farklı, ilk soruşturmayı yapanla soruşturma sonucunu karara bağlayan mercilerin ayrı oluşudur.

Yasanın 1 inci maddesinde, memurların görevlerinden doğan veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı yargılanmalarında adliye mahkemeleri görevli sayılmakta, 2 nci maddesinde, sanık memurlar hakkında merkez veya il memuru olmalarına göre bakanlık, daire veya şubesi amirince veya vali veya kaymakamca doğrudan doğruya veya ve sıtali olarak Ceza Yargılaması Usulü Yasasına göre soruşturma yapılacağı, soruşturma sonucunun bir fezlekeye bağlanacağı, 3 üncü maddesinde; ilk soruşturmayı yapan ve fezlekeyi düzenleyen daire amirinin bu kurullara üye olarak giremeyeceği, 4 üncü maddesinde; memurun durumuna ve kimliğine göre ilk soruşturmayı inceleyerek, lüzumu muhakeme veya men'i muhakeme kararı verecek kurullar sayılmakta, 5 inci maddesinde lüzumu muhakeme ve men'i muhakeme kararlarının hangi durumlarda nasıl verileceği ve kararların nasıl kesinleşeceği ile itiraz yolları ve kesinleşen lüzumu muhakeme kararlarının niteliği belirlenmekte, 6 ncı maddesinde; itiraz mercileri saptanmakta ve Ceza Yargılama Usulü Yasasına yollama yapılmakta, 7 nci maddesinde; yargılanmasına karar verilen memurların durumlarına veya kimliklerine göre yargılanacakları mahkemeler belirlenmekte, 13 üncü maddede ise yargılama kararı savcılara gönderilmedikçe doğrudan işlem yapılması yasaklanmaktadır.

C — Sisteme Karşı Görüşler

Memurların yargılanmasında özel kuralların uygulanması, Türk hukuk ve adalet yaşamında uzun tartışmalara neden olmuştur. Bir bölümü hukuksal yerinde-likle olmakla birlikte, genelde Anayasal kural ve ilkelere dayanan eleştiri ve tartışmalar, yargı ve bilim çevrelerinde yoğunlaşmıştır. Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat'e göre soruşturmayı yapan kamu görevlilerinin ve Danıştay dışındaki karar mercilerinin bağımsız olmadıkları, çalışmalarının yönetsel kabul edilerek yargı denetimine tabi tutulmaları gerektiği, ceza uyuşmazlıklarının Damştayın başında bulunduğu bir sistem içinde karara bağlanmasının, kuvvetler ayrılığı ve farklı yargı kurumlan ilkesine dayanan Anayasa sistemine aykırı bulunduğu, yapılan soruşturmaların yargısal olduğu ve yönetim makamlarına verilmemesi gerektiği, vatandaşın yapılan soruşturmalara ve alınan kararlara güven duymadığı, soruşturmaların yargıç güvencesi olmayan kişilerce yapıldığı, bu yüzden memurlar için özel ve farklı bir soruşturma sistemi getirilmesinin Anayasanın eşitlik ilkesine aykırılık oluşturduğu görüşleri ileri sürülmüştür.

D) — Anayasaya Aykırılık Sorunu

1 -- Mahkeme, başvurusunda; Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu MuvakkatTn Anavasann varğı yetkisini düzenleyen d uncu maddesine, hak arama özgürlüğünü düzenleyen 36 ncı maddesinin birinci fıkrasına, hakimlik ve savcılık

mesleğini düzenleyen 140 inci maddesinin birinci fıkrasına aykırı olduğu savıyla tümünün iptalini istemiştir.

2 — Anayasaya aykırılık sorununun çözümlenebilmesi için, inceleme kapsamına giren maddelerin bir bütünlük içinde olması nedeniyle Anayasa kuralları karşısındaki durumlarının birlikte ele alınmaları zorunludur.

Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat'ın kapsamına giren suçların soruşturulması yönetim organlarına bırakılmıştır. Ceza yargılama yöntemine ayrı olan bu özel düzenlemenin Anayasa'ya uygunluk yönünden denetlenebilmesi için, öncelikle Yasanın Anayasal dayanaklarının araştırılması ve bu Yasaya göre yapılan soruşturma ile soruşturmaya dayanan kararların yargı yetkisine etkisi üzerinde durulması gerekir.

Ceza Muhakemeleri Usulü Yasasına göre soruşturma yetkisi C. Savcısındır. Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat ile getirilen sistemin temeli, bu Yasa kapsamındaki suçlarda savcının yetkisinin soruşturma ile ilgili olarak yönetim organlarınınca kullanılmasıdır.

1924 ve 1961 Anayasalarında, memurların yargılanmalarını düzenleyen herhangi bir hüküm olmamasına karşın, Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası dönemindeki kimi kararlarında, konuyu anayasal yönden yorumlamış ve sistemin bir bütün olarak Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir.

1982 Anayasasının kamu hizmeti görevlilerinin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 129 uncu maddesinin son fıkrası ile konuya şu açıklık getirilmiştir; — Memurlar ve diğer kamu görevlileri haklarında işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.—

1982 Anayasasının hazırlık evresiyle yasama belgelerinde bu hükmün Anayasaya konulmasının nedenleri hakkında bir açıklama bulunmamaktadır. Belirtilen kural, başta Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat olmak üzere memurları kapsayan özel soruşturma ve izin sisteminin anayasal temelini oluşturmuştur. Ancak, Yasanın anayasal temellerinin bulunması, ilgili hükümlerin yargı ile ilgili diğer kuralları içinde ele alınıp değerlendirilmesine de engel değildir.

3 — Anayasanın 9 uncu maddesinde, yargı yetkisinin mahkemeler dışında başka bir organca kullanılmayacağı ve mahkemelerin bu yetkiyi diğer organlarla paylaşamayacağı açık ve her türlü tartışmadan uzak bir biçimde belirtilmiştir.

Yönetmelik organlar tarafından yürütülen soruşturma, yargı yetkisine bağlanamaz. Adı ne olursa olsun, salt soruşturma, yargı yetkisini kullanma sayılamaz. Soruşturma ile ilgili kurallar, yargı yetkisini kullanma biçiminde yorum

lanamaz. Esasen Memurun Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat'm yönetsel organlara verilen yargı yetkisini veya bu yetkiyi kullanma içeriğini taşıyan kuralları, daha önce Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiştir.

Anayasada soruşturmanın hakimler veya yalnızca C. Savcıları tarafından yapılacağı yolunda bir kural yoktur. Ayrıca, soruşturma yetkisinin yönetim organlarına verilmesi genel bir anlamda olmayıp gösterilen sınırlarla özel yöntemler içindedir.

Bu nedenlerle, soruşturmanın yönetim organlarıncı yapılmasının Anayasanın 140 inci maddesindeki —Hakimlik ve savcılık görevinin meslekten hakim ve savcılar eliyle yürütülmesini— öngören kurala da aykırı bir yönü yoktur.

4 — Memurların yargılanmalarıyla ilgili soruşturma sonunda, verilen kararlar, yargılamanın gerekliliği (Lüzumu Muhakeme) ve yargılamaya gerek olmadığı (Men'i Muhakeme) biçiminde sonuçlanmaktadır. İl yönetim kurullarının ilçe yönetim kurulları üzerine —Yargılamaya gerek olmadığı— yolunda verdikleri kararların kesin olması, yargıçların sanığın suçsuzluğu yönünden verdikleri kararlar eşdeğer sonuçlar doğurması yönünden özel bir önem taşımaktadır.

Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat sistemi içinde yer alan il ve ilçe yönetim kurulları ve bu kurulların üyeleri, mahkemeler ve yargıçlarda bulunması gereken anayasal niteliklerden hiçbirisine sahip değildirler. Bu nedenle il ve ilçe yönetim kurulları, yargısal nitelikte karar veremez. Anayasada, açık ve dolaylı bir biçimde yer alan kanunla kurulma, tarafsızlık ve bağımsızlık, açık ve adil yargılama ilkelerinin, mevcut memurların yargılanması sistemi içinde uygulanma olanağı yoktur.

Yargısal nitelikte sonuçlar doğurabilecek bir kararın, sanık, müşteki veya kamu hizmetinin sahibi Devlet tarafından merciine itiraz veya başka yollarla yerine getirilememesi, kesin sonuçlu karar veren il yönetim kurulu kararlarıyla bunlara yargı yetkisini kullandırma anlamına gelmektedir.

Bu yönüyle Yasanın 6 ncı maddesindeki il yönetim kurulu kararlarına karşı yargı yerine veya sistemin kendi içinde bulunan Danıştaya başvuru yolunu kapayan kural, Anayasanın yargı yetkisinin ancak bağımsız mahkemelerce kullanılabilmesine ilişkin 9 uncu maddesindeki ile herkese geçerli araç ve yollardan yargı mercileri önünde savda bulunma ve savunma yapma hakkı veren 36 ncı maddesine ve yönetimin hertürlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunu açık tutan 125 inci maddesinin hükmüne aykırıdır. Bu nedenlerle Yasanın 6 ncı maddesindeki il yönetim kurulu kararlarına karşı yargı yerlerine başvuru yolunu kapayan —Bir meclisin kararları aleyhindeki itiraz mafevki mecliste.....

tetik edilir— biçimindeki hükmün il yönetim kurulu kararları yönünden iptali gerekir.

İhsan Pekel, Erol Cansel, Yavuz HazaroğluP ve Haşim Kılıç bu görüşe katılmamışlardır.

5 — Yasanın 6 ncı maddesinin iptal edilen hükmü dışında kalan hükümleri ile 1., 2., 3., 4., 5., 7., 13., ve 18 inci maddeleri yukarıda yazılan gerekçeler karşısında Anayasa'ya aykırı değildir ve bu maddelerin iptaline yönelik itirazın reddedilmesi gerekir.

6 — Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkata göre yetkili il idare kurulu kararlarına karşı Danıştaya veya başkaca herhangi bir yargı organına yargısal başvuruyu engelleyici 6 ncı maddesinin hükmünün iptali, bu kurullar kararlarına karşı başvurunun ve başvurulacak yargı mercilerinin belirlenmesini veya yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir. Bu nedenle doğacak boşluk kamu yararını olumsuz yönden etkileyeceğinden, iptal kararın Anayasanın 153 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasıyla, 10.11.1983 günlü Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanununun 53 üncü maddesinin dördüncü fıkrası hükmü uyarınca, kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi gerekir.

SONUÇ

İlk inceleme evresinde verilen sınırlama kararı uyarınca incelenen 4 Şubat 1329 (1913) tarihli Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat'ın;

A — 1., 2., 3., 4., 5., 7., 13., ve 18 inci maddelerinin Anayasaya aykırı olmadığına ve itirazın reddine oybirliğiyle,

B — 6 ncı maddesinde yer alan “Bir meclisin kararları aleyhindeki itiraz mafevki meclise geldikte.....tetkik edilir” biçimindeki ikinci tümcesinin yalnız ilçe yönetim kurulu kararlarına yapılan itirazları sonuçlandırılan il yönetim kurulu kararlarına karşı yargı yolunu kapatması nedeniyle Anayasaya aykırı olduğuna ve iptaline, İhsan Pekel, Erol Cansel, Yavuz Hazaroğlu ve Haşim Kılıç'ın karşı oyları ve oyçokluğuyla,

C — 6 ncı maddesinin yukarıda iptal edilen hükmü dışındaki hükümlerinin Anayasaya aykırı olmadığına ve iptale yönelik itirazın reddine, oybirliğiyle,

D — İptal nedeniyle oluşan hukuki boşluğun giderilmesi için Anayasanın 153 ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulü Hakkındaki Kanununun 53 üncü maddeleri gereğince, iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı günden başlamak üzere altı ay sonra yürürlüğe girmesine oybirliğiyle,
..... karar verildi.’’

Yukarıdaki kararda da görüldüğü üzere Anayasa Mahkemesi Memurin Mu- hakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat hükümlerinin temelde Anayasaya aykırı olmadığı oybirliğiyle kararlaştırılmış, buna karşın yargı yolunu tıkadığı ve bundan ötürü yargısal nitelikte sonuç doğurması bakımından ilçe idare kurulu kararlarına karşı il idare kurullarına yapılan itirazda, il idare kurulunca kesin olarak men'i muhakeme kararı verilmesine ilişkin 6 ncı maddesinin ikinci cümlesindeki “Mafevki Mecliste... tetkik edilir” ibaresinin ise 11 üyeli Anayasa Mahkemesinde dört üyenin karşı oyları ile oyçokluğuyla iptal ettiği görülmektedir.

Anılan kararın irdelenmesi ile yaratacağı boşluğun nasıl doldurulması gerektiğine ilişkin konuya girmeden önce, çoğunluk kararına katılmayan üyelerin muhalefet gerekçesini belirtmeden irdelemenin sıhhatli bir şekilde yapılabilmesi mümkün değildir. Bundan ötürü muhalif kalan üyelerin muhalefet gerekçesini belirtmekte yarar vardır;

Üyelerden İhsan Pekel; Memurin Muhakematı Kanununun 6 ncı maddesinde bulunan itiraz sisteminin, sistemin bir parçası olduğunu, bunun Anayasanın 129 uncu maddesinde bulunan “Kovuşturma yapılmasının idari merciin iznine bağlı olduğu”na ilişkin hükme bilakis aykırı olmadığını, Yasanın kamu görevlilerinin güvencesi amacını taşıdığını, kötü uygulama kuşkusu ile, getirilen bu yetkinin temelde kötü sayılamayacağını, kötü uygulama kuşkusuna dayanan çoğunluk görüşüne katılmadığını,

Erol Cansel ve Yavuz Hazaroğlu ise müşterek olarak belirttikleri muhalefet gerekçelerinde; anılan madde hükmünün iptal edilmesi sonucu il idare kurulu kararlarına karşı her halükarda Danıştay yolunun açılmış bulunduğunu, diğer yandan memurin muhakematı sisteminin temel hukuk düzenine aykırılığının her zaman ileri sürülmesine karşın, her defasında da bu sistemin vazgeçilmezliğinin ortaya çıktığını, Danıştay yolunun açılmasıyla zaten ağır olan Danıştay'ın yükünün gereksiz yere ağırlaştırılmış olduğunu ayrıca, işin uzaması ve zaman aşımından ötürü takip edilememesi gibi bir sonucun da kendiliğinden yaratılmış olduğunu, sistem içinde düşünülen ve ilçe idare kurulu kararına karşı itiraz halinde il idare kurulunca karar verilmesinde Anayasaya bir aykırılık olmadığını bundan ötürü çoğunluk görüşüne katılmadıklarını,

Haşim Kılıç ise muhalefet gerekçesinde; Anayasanın 129 uncu maddesinde bulunan ve memurların suç işlediklerinin iddia edilmesi halinde haklarında ancak idari merci tarafından izin verilmesi halinde kovuşturma yapılabileceğine ilişkin hüküm ile memurin muhakematı sisteminin çatışmadığını, bu sistem içinde bulunan ve bir üst durumunda olan kurul tarafından itirazın incelenmesinde kesin karar verilmesinin bu sistem içinde düşünülmesi gerektiğini ve bu sistem parçasının dahi anılan Anayasa hükmüne aykırılık teşkil etmediğini, birden fazla kademe işlem öngören Yasa Koyucunun bunu tek sistemli olarak da düşünebileceğini, esa

sen anılan Kanunun 6 ncı maddesi hükmünün iptal edilmesinin yukarıda belirtilen Anayasanın 129 uncu maddesi hükmüne aykırı olduğunu, bundan ötürü çoğunluk kararma karşı olduğunu belirtmişlerdir.

Yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi kararından da açıkça anlaşılacağı üzere, Yüksek Mahkeme tarafından Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunun 6 ncı maddesinde bulunan ve ilçe idare kuruluna karşı il idare kuruluna itiraz yolunu düzenleyen hükmü dışındaki hükümleri Anayasaya aykırı bulmayarak iptale ilişkin talebin reddine karar vermiştir. Ancak anılan Kanunun 6 ncı maddesinde bulunan ibarenin iptal gerekçesinden anlaşılacağı üzere Anayasa Mahkemesi her ne kadar diğer hükümlerin Anayasaya aykırı olmadığı şeklinde karar vermişse de memurların yargılanmalarına karar verilmesi işleminin hakim tarafından onaylanması gibi bir sonucu varmak suretiyle Anayasanın 129 uncu maddesinde bulunan memurlar ile diğer Kamu görevlilerinin gerek görevleri sırasında ve gerekse görevlerinden ötürü bir suç fiili işlediklerinin iddia edilmesi halinde yargılanmalarına idari merci tarafından izin verilmesi gerektiğine ilişkin hükmün değişik bir şekilde yorumlandığı görülmektedir. Bu yorumun irdelemesine geçmeden önce Anayasa Mahkemesinin söz konusu karar gerekçesinde tespit edilen temel unsurların belirtilmesinde yarar bulunmaktadır. Bu temel esasları aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz;

1 — Adli soruşturma yapılması hakim ve savcıların inhisarında değildir, bundan ötürü idari merci tarafından bizzat soruşturma yapılması, soruşturma açtırılması ve bir idari görevliye soruşturma yaptırılması yasal çerçeve içinde mümkündür. Bunun Anayasaya bir aykırılığı bulunmamaktadır.

2 — İdari merci tarafından memurun yargılanmamasına karar verilmesi, yargıçların sanığın suçsuzluğu yönünden verdikleri kararlarla eş anlam ve sonuç doğurur. Yargı kararı niteliğinde sayılan bu tür kararın içinde hakim nitelikleri taşımayan görevlilerin bulunduğu idari mercilerce verilmesi, idari merciye yargı görevi verilmesi gibi bir anlam ve sonuç doğurur ki bu da mümkün değildir. Böyle bir hüküm içeren ve idare kurullarınca men'i muhakeme şeklinde nihayetlendirilen karar verilmesi imkânını sağlayan Kanunun 6 ncı maddesindeki ikinci cümledeki "Mafevki mecliste..." ibaresi Anayasaya aykırıdır ve iptali gerekir. Kanun hükmü sonucu il idare kurullarına böyle bir yetki verilmiş olması bu kurullara yargı yetkisi verilmesi gibi bir sonuç doğuracaktır.

3 — Memurin Muhakematı Kanunu kapsamında belirtilen sistem içinde sayılan Danıştay İdari İşler Dairesi ile Danıştay Genel Kurulu, tamamiyle hakim nitelikleri ve sıfatını taşıyan kişilerce oluşturulmalarına rağmen bunlar Anayasanın 129 uncu maddesi kapsamında "İdari merci" olarak değerlendirilmesi mümkündür. İdari merci izni ya yukarıda belirtilen Danıştay organlarınca nihai hale getirilmeli ya da bu izin mutlaka yargı denetimine tabi tutulmalıdır.

4 — Anayasal Devlet Sisteminde kabul edilen “Kuvvetler Ayrılığı” prensibi içinde Devlet işleyişinde, kamu hizmetine süreklilik kazandırılması ve kamu görevlisine diğer kuvvetlere karşı bir güvence verilmesi doğal bir sonuçtur. Bundan ötürü memurlar ve diğer kamu görevlilerinin gerek görevleri sırasında veya gerekse görevlerinden dolayı suç işlediklerinin iddia edilmesi halinde, bunların yargılanmalarına karar verilmesinde özel bir usulün uygulanması Anayasaya aykırı değildir. Tarih boyunca yapılan uygulamalarda pratik olarak böyle bir usulün benimsenmesi zarureti daima ortaya çıkmıştır. Böyle bir uygulamadan vazgeçilmesinin pratikte bir değeri bulunmamaktadır.

a — Anayasa Mahkemesi, sözkonusu kararının ilk gerekçe dayanağını, Anayasada soruşturma ile ilgili olarak getirilmiş bir sınırlamanın bulunmamasından ötürü, soruşturmanın idari mercilerce yürütülmesinde böylelikle Anayasaya bir aykırılığın bulunmadığı kanaatine varmaktadır. Anayasa Mahkemesince daha önce verilmiş 14.11.1967 gün ve E: 1967/14, K: 1967/36 sayılı kararında da soruşturma safhasında icra edilen işlemlerin yargı yetkisiyle ilgili olmadığı böylelikle soruşturmanın adli merciler yerine idari mercilerce yürütülmesi gibi istisnai durumun Anayasaya aykırı olmadığı kararlaştırılmıştır. Nitekim Anayasa Mahkemesince bundan önce 20.9.1963 gün ve E: 1963/59, K: 1963/225 sayılı kararıyla yargı yetkisi niteliğinde olan idari mercilerce soruşturma esnasında tutuklamaya karar vermelerine imkân tanıyan 16 ncı maddesi iptal edilerek yürürlükten kaldırılmıştır.

b — Anayasa Mahkemesince verilmiş ve yukarıda belirtilen 1967 tarihli kararındaki görüşüne karşın bu kez Mahkemece verilen ve incelememizin konusunu oluşturan kararında görüş değiştirdiğini ve Kanunun 6 ncı maddesinde bulunan, il idare kurulunca itiraz üzerine nihai olarak men’i muhakeme kararı verilmesi sonucunu yaratan, hükmün idari mercilere yargı yetkisi kullandırma imkânı sağlamasından ötürü iptal edildiğini görmekteyiz. Memurların yargılanmaları ile ilgili olarak herhangi bir hüküm ihtiva etmeyen 1924 ve 1961 Anayasalarının yürürlükteki zamanlarında memurun muhakematında öngörülen usullerde herhangi bir yargı yetkisi kullanılmadığı kanaatini ortaya koyan Yüce Mahkemenin, bu kez içinde memurların yargılanmaları ile ilgili olarak özel hüküm taşıyan 1982 Anayasasının yürürlükte bulunduğu zamanda, il idare kurulunca nihai olarak men’i muhakeme karar verilmesini yargı yetkisini kullanma olarak ele alarak değerlendirmiş olması dikkat çekicidir. Nitekim iptale ilişkin çoğunluk kararına katılmayan üyelerin bu konuyu değerlendirmeleri sonucu ayrık oy kullandıkları görülmektedir. Anayasa Mahkemesi İl İdare Kurullarınca nihai olarak men’i muhakeme kararı vermesi durumunu yargı yetkisi kullanma olarak değerlendirmek suretiyle Memurin Muhakematı Sistemini şeklen benimsemesine karşın temel anlam ve sonuç itibarıyla benimsemektedir gibi bir sonuca varılması mümkündür. Bu durumda, madem ki sonunda nihai olarak idari veya adli olmak

üzere türü ne olursa olsun memurun yargılanıp yargılanmayacağına hakim karar verecektir, o halde araya idari makamları sokmak suretiyle işin uzatılmasının bir anlamı kalmayacaktır. Üye İhsan Pekel tarafından muhalefet şerhinde ortaya konulduğu üzere ortada, bu yetkinin idari mercilerce kullanımında kötü uygulama kuşkusu vardır. O halde çözümden bu kuşkuyu giderecek nitelikte düzenleme yapılması gerekir. Bunun için yapılacak yasal düzenlemelerde memurun yargılanıp yargılanmayacağına idari mercinin mutlak olarak karar vermesinin sağlanması ile bunun bir idari tasarruf sayılarak buna karşı yargı yolunun açılması yoluna gidilmesi gerektiği kanısındayız.

c — Anayasa tarafından kabul edilmiş devlet sisteminde “Kuvvetler Ayrılığı” prensibinin benimsenmiş olması karşısında taşıdığı “İdari” sözünden ötürü Danıştay İdari İşler - Mülkiye - Dairesi ile Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun Anayasamızın 129 uncu maddesinde belirtilen “İdari Mercii” sistemi içinde kabullenilmesi de kanımızca mümkün değildir. Bundan ötürü Memurin Muhakematı Sistemi içinde doğrudan bir karar mercii olarak Danıştayın sayılması Anayasamızdaki temel sisteme uygun düşmemektedir. Yeniden yapılacak yasal düzenlemede Danıştay idari merci sistemi dışında tutulmalı ve ancak yargı yoluna başvurulacak bir Yüksek Mahkeme olarak nitelendirilmelidir.

d — Anayasada hüküm bulunduğu ve bulunmadığı dönemlerde kamu görevi ifa eden memurlar ve benzeri görevlilerin, ifa etmekte oldukları kamu görevinin süreklilik ve kararlılık niteliklerinden ötürü yargılanmalarında özel bir yonteme başvurulması bir pratik zaruret olarak karşımıza çıkmıştır. Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararında da söz edildiği gibi Cumhuriyet Danıştayının oluşturulmadığı dönemde bundan dolayı Sistemin çalışmaması yönetimde aksamalara ve düzensizliğe neden olmuştur Anayasa Mahkemesi de işte bu fiili durum karşısında Memurin Muhakematı Sisteminin varlığının tartışılmasına son vermek istercesine söz konusu kararını vermiştir. Yeniden yapılacak yasal düzenlemelerin bu gerçekten hareket etmesi zorunludur. Öne sürülen her suç iddiası karşısında kamu görevlisine hakimın karşısına çıkarmak olacak olan bu sistem karşıtlığında kamu görevlisine hizmet gördürmenin imkânsız hale geleceği artık kabul edilmiş ve kanımızca nihayet memurin muhakematı bir tabu olarak görülmeğe kurtulmuştur. İşte bu kabullenme düşüncesi içinde memurin muhakematı sisteminin yıllarca ellenmeyişinin nedeni budur. Anayasamızın 129 uncu maddesinde açık bir kabullenme sonucu memurin muhakematı sisteminin varlığına inanılması, artık bu kanunda düzenleme zamanının geldiğini göstermektedir.

Anayasa Mahkemesinin son iptal kararı karşısında yapılması gerekli yasal düzenleme vesilesiyle memurin muhakematı sisteminin yeniden ele alınması zamanı gelmiştir. Üstelik artık ortada bu sistemin ana felsefesi Anayasamızın 129 uncu maddesinde vücut bulmuştur.

SONUÇ

Anayasa Mahkemesince verilen sözkonusu kararın 23 Kasım 1992 tarihinde İsmi Gazete'de yayımlanmış olması ve kararda uygulamanın altı ay sonra başlaması belirtildiğine göre, bu kararın 24 Mayıs 1993 tarihinde yürürlük kazanacağı ve bu tarihe kadar bir yasal düzenleme yapılmadığı takdirde Memurun [Muhakematı Hakkında] Kanunu Muvakkat'ın 6 ncı maddesindeki, ilçe idare kurulları kararlarına karşı itiraz merciini belirleyen hükmün yürürlükten kalkacağı fikrinin sonunda artık anılan tarihten itibaren ilçe idare kurulu kararlarına karşı idare kurulu nezdinde itirazda bulunulamayacaktır. Söz konusu karara katılmanın üyeler Erol Cansen ve Yavuz Nazaroğlu'nun muhalefet şerhinden bundan böyle ilçe idare kurulu kararlarına karşı il idare kurulu kararları gibi Danıştay'ın izninde itiraz mümkün olabilecektir. Böylece boşluğun kanun hükmü yerine tutunla doldurularak olan bu duruma düşülmemesi için yasal düzenlemenin süratle yapılması gerekmektedir.

Memur ve diğer kamu görevlilerinin gerek görevleri sırasında ve gerekse gözetimden geçirilerek bir suç işlediklerinin iddia edilmesi halinde özel bir usule tabi tutulmalarında > z konusu Anayasa Mahkemesi kararı sonucunda belirlenmiş esasa göre hareket edilmesi gerektiği artık tartışma kabul etmeyen bir konu olarak arşın ıza çıkmaktadır. Yapılacak yasal düzenlemelerde aşağıdaki hususların gözetiminde bulundurulması gerektiği kanısındayız;

1 — Anayasa'nın 129 uncu maddesi hükmü karşısında varlığıyla ilgili artışmaım sonucu bulunduğu Memurun Muhakematı Sisteminin tümünün günümüz koşullarına uygun olarak ele alınması zorunludur. Anılan Kanunun 1913 yılından itibaren yürürlükte kalmasına gibi bir başarıyla ile diğer özel kanunlarda bu kanuna geniş, bir şekilde yapılan atıf sonucu herhangi bir karışıklığa neden olunmaması için kanunun temel adı aynen muhafaza edilmelidir.

Memurun Muhakematı Sisteminin kapsamı müphemlikte kurtarılmalı ve günümüz koşullarına uygun olan Anayasanın 128 inci maddesindeki tünJhi- lauan kamu i lizniyeti ve kamu görevlisi kavramına göre kapsam ele alınmalıdır.

Memurun Muhakematı Sisteminin varlığının anlaşılması güç olan soruşturmaya karar verenle, sonuçta karar veren mercilerin birleştirilmesi yolunu gidilerek bu yetki bir idareye verilmelidir

3 -- C idii hıyet fiçısından devamlı olarak tartışma konusu olan "Soruşturmacı" kavramı kurumsallaştırılarak, soruşturmacının nitelik, görev ve yetkileri, Ceza Muhakemeleri Usulü Kamunu ile belirlenmiş genel usuller yanında, özel bir şekilde tespit edilmelidir.

4 — Uygulamada karşılaşılan tebligat, talimat, istinabe ve hakim yetkisinde bulunan bir usuli işlemle karşılaştırılması gibi işlemlerle ilgili olarak pratik çözüm getirecek önlem alınmalıdır.

5 — Memur ve diğer kamu görevlilerinin yargılanmalarına ilişkin izin mutlaka idari merci tarafından verilmeli, yargı organı durumundaki Danıştay sistem dışına çıkarılarak, buna karşın yapılan işlemin idari bir tasarruf olarak kabulü ile bu idari tasarrufa karşı iptal davası açılmasını sağlayacak yargı yolu açılarak, burada hareket tarzı sisteme özgün bir şekilde ele alınmalıdır.

6 — İzne ilişkin idari tasarrufun uygulanabilirlik niteliğini kazanması üzerine ne gibi işlem icra edileceği ve Memurin Muhakematı Sistemiyle öngörülen özel usulde idari ve adli mercilerin ilişkilerinin nasıl olması gerektiği ortaya konularak, bu iki merci arasında doğacak görev uyumsuzluklarının halli pratik olarak çözümlenmelidir. Halen yürürlükte olan Kanunda bu konuda açık bir hüküm bulunmadığından genel hükümlere göre işlem yapılmakta ve bundan ötürü zaman ve hak kaybı gibi durumların doğması önlenememektedir.

7 — Memurin Muhakematı Sisteminin bir parçası olarak, hakkında yargılama izni verilmiş kamu görevlisinin görev ifa ettiği yer dışında yargılanması sağlanmalı ve böylelikle görevlinin bulunduğu yerdeki adli mercilerin önüne çıkarılmasının yaratacağı sakınca önlenmelidir.

8 — Memurin Muhakematı Sisteminin uygulanmasıyla doğacak zaman kaybının önlenmesi sağlanmalı, böylelikle işlemin uzaması sonucu takibatın zaman aşımına uğratılması gibi haksız bir durumun doğması önlenmeli, bunun için bu sistem içinde cereyan edecek işlemlerde oluşacak süre Ceza Kanununun 102 nci maddesinde belirtilen zamanaşımı süresi dışına çıkarılmalıdır. Bunun yanında işlemlerin uzamasını önlemek amacıyla da belirli bir sürede izin verilmemesi halinde sürenin dolmasıyla iznin kendiliğinden verilmiş sayılması yoluna gidilmelidir.

9 — Kamu görevlilerinin gerçeğe aykırı isnatlar karşısında korunmalarına ilişkin halen yürürlükte bulunan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 25 inci maddesinin yetersiz kaldığı gözönünde bulundurularak bu husus ayrıca yapılacak düzenleme içine dahil edilmelidir.

10 — Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda öngörülmemeyen ve iddia sahibi ile muhatabın tek olmasına karşın, birbirleriyle mürtabit olmayan birden fazla suç fiilinin ortaya konulması halinde her iddia için ayrı ayrı işlem icra edilmesi gibi zaman ve işgücü kaybına neden olacak duruma meydan vermeyecek şekilde düzenleme yapılmalıdır. Bunun yanında müşterek ve mürtabit suçlarda uygulamada karşılaşılan sakıncalar gözönünde bulundurularak kovuşturma izni tek makamda birleşti rilmelidir.

Yukarıda belirtildiği gibi incelememizde, son Anayasa Mahkemesi kararı karşısında kamu görevlilerinin yargılanmasıyla ilgili olarak ortaya çıkan görüş ve bu konuda ne gibi işlem yapılması gerektiği yeterli bir şekilde açıklanmaya çalışılmıştır. Bu tür incelemeler sonunda düşünülen önerilerin genel olarak “yapılmalıdır, çözümlenmelidir” gibi ortaya konulduğu ve bunun uygulamada fazla bir katkısının bulunmadığı gerçeğinden hareketle irdelenme bölümünde geniş bir şekilde açıklandığı üzere, olması gereken sistemin özelliklerinin sadece öne- rilmesiyle kalınmayarak pratik öneriyi teşkil eden “Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkatan Değiştirilmesine Dair Kanun Taslağı”nı hazırlayarak incelememize ekleyip tartışmaya sunuyoruz.

MEMURİN MUHAKEMATI HAKKINDAKİ KANUN DEĞİŞİKLİĞİ TASLAĞI

GEREKÇE

Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin icra ile mükellef oldukları görev; Anayasanın 128 inci maddesinin birinci fıkrası hükmünde belirtilmektedir. Bu hükme göre; “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği sürekli ve asli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” denilmek suretiyle, memur ve diğer kamu görevlileri, Devletin vazgeçilemez sürekli ve asli görevlerini yürütmekle ödevli kişiler olarak tanımlanmaktadır. Anayasamızdaki “Kuvvetler Ayrılığı” prensibinden hareketle “Yürütme Erkinde” görevli kamu görevlilerinin hizmetlerini ifada güven ve süreklilik sağlanması bakımından suç işleyip işlemediklerini tespitin özel bir usule göre yapılması gereği de karşımıza bir realite olarak çıkmaktadır. Uygulamanın yarattığı zorunluluktan ötürü, tarih boyunca böyle bir uygulamanın askıya alındığı zamanlarda, özel bir usule başvurulması zorunluluğunun açıkça anlaşılması üzerine 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat hükmü, Cumhuriyet Kanunu olmamasına rağmen bugüne kadar yürürlükte kalmıştır. 1924 ve 1961 Anayasalarında bu konuda özel bir hükmün bulunmaması yapılacak değişiklikler konusunda bu kanunu bir tabu durumuna sokmuştur. 1982 Anayasasının 129 uncu maddesinin son fıkrası hükmünde bu konuda öngörülen kuralla birlikte artık bu tartışmanın son bulması gerekmektedir.

Esasen Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat hükümleri artık günümüz koşullarına cevap vermemekte ve Anayasanın 129 uncu maddesinin son fıkrasında belirtilen “Memurlar ve diğer kamu görevlileri haklarında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirtilen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari mercin iznine bağlıdır.” hükmünün temel prensibi ışığında bu husustaki hükümlerin Anayasa hükmüne uygun hale getirilmesi de bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer yandan, Anayasa Mahkemesince verilen ve 23.11.1992 gün ve 21414 sayılı Resmî Gazetemde yayınlanarak yürürlüğe giren 27.2.1992 gün ve E: 1991/26, K: 1992/11 sa> m Kararla, Memurun Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat'ın 6 ncı maddesinde bulunan ve ilçe idare kurulu kararlarına karşı il idare kuruluna itirazı mümkün kılan "...mafevki mecliste..." ibaresi iptal edilmiş olup, mahkemece belirlenen altı aylık yürürlük süresinin bitimi olan 24.5.1993 tarihinden sonra yeniden bir yasal düzenleme yapılmaması halinde ilçe idare kurulu kararlarına itiraz edilememesi gibi bir eksikle Karşı karşıya kalınacağından, yapılacak bu konudaki değişiklik yanında Memurun Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat hükümlerinin bahse Konu Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen esaslara göre yemden ele alınması gerektiğinden bu düzenlemeye gidilmektedir.

1913 yılından bu yana uygulanmasından kaynaklanan saygınlık ve diğer kanunlarda bu Kanuna geniş ölçüde atıfta bulunulmasından ötürü Kanunun adının tamamen değışt'rilmesi yoluna gidilmemiştir.

Birinci Madde Gerekçesi

Bu maddede Kanunun amaç ve kapsamı belirtilmekte ve önceki Kanun metninde bulunan memur kapsamı "Memurlar ve diğer kamu görevlileri" olarak genişletilmekte, burada kamu görevi ifa edilmesi esası getirilmektedir. Kamu görevinin ne olduğu konusunda Anayasanın 128 inci maddesi hükmü gözönünde bulundurularak değerlendirme yapılmaktadır. Kanunun amacı, kamu görevlilerinin gerek görevleri sırasında ve gerekse görevlerinden kaynaklanan bir suçun işlendiğinin iddia edilmesi halinde, kamu görevlisinin yargılanıp yargılanmayacağına idarece karar verilmesini sağlamaktır. Böylelikle Anayasanın 129 uncu maddesinin son fıkrası hükmü amacına uygun hareket edilmiş olmaktadır.

ikinci Madde Gerekçesi

Bu madde hükmünde kamu görevlisinin yargılanıp yargılanmayacağını tespit amacıyla yapılması gereken soruşturmanın kimler tarafından yaptırılacağı ve yapılacağı açıklanmaktadır. Eski Kanunda genişletilmiş olan bu yetki bununla daraltılmakta ve soruşturmanın kapsamı genişletilmektedir. Madde hükmüyle getirilen en önemli yenilik, yıllardır Adli Makamlar nezdinde tartışmalara ve ciddiyeysizlik konusuna muhatap olan rastgele soruşturmacı görevlendirilmesi olayı temel prensiplere bağlanmaktadır.

Üç, Dört ve Beşinci Maddeler Gerekçeleri

Bu üç madde hükmüyle soruşturmacının nitelikleri, görev ve yetkileri ile uygulamaları gerekli temel soruşturma usulleri belirtilmekte, önceki kanunda sadece Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa atf yapılması suretiyle boşluğa neden hüküm yerine özellikle uygulamadan kaynaklanan boşlukları kapatılmakta-

Altıncı Madde Gerekçesi

Bu madde hükmüyle önceki Kanunla karar mercii olarak gösterilen ve kurul niteliğindeki merciler pratiklik sağlamak bakımından tek kişiden oluşan merciiye dönüştürülmektedir. Madde hükmünde karar şekilleri de herhangi bir tartışmaya yer vermeyecek şekilde Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda belirtilen hükümlere paralel hale getirilmektedir. Maddenin son fıkrasıyla soruşturmaların uzatılmasından kaynaklanacak “cezanın gecikmesi” mahzuru giderilmeye çalışılmaktadır.

Yedinci Madde Gerekçesi

Madde hükmünde, bu Kanuna göre yapılacak hertürlü tebligat pratik hale getirilmekte, tebligattan ötürü zaman kaybı önlenmektedir.

Sekizinci Madde Gerekçesi

Madde hükmüyle verilen kararlara itiraz ve yargı yoluna gidilmesi usulü iki kademede kademeli hale getirilmektedir. Önceki Kanun metninde Danıştay 2 nci Dairesinin idari merci sayılması gibi hata giderilmekte ve böylelikle Anayasanın 125 inci maddesinde öngörülen “İdarenin işlerine karşı yargı yolu her zaman açıktır” prensibine uyulmakta, idari yargı mercii dahi olsa bu mercilerin idarenin yerine karar vermesi gibi uygulamaya son verilmektedir.

Dokuzuncu Madde Gerekçesi

Bu madde metninde karar üzerine ne gibi işlem yapılacağı yeterli bir şekilde açıklanarak önceki Kanun metninde bu konuda bulunan boşluk kapatılmaktadır. Ayrıca madde metninde de boşluklardan en önemlisi olan adli ve idari makamlar arasında meydana gelmesi muhtemel görev uyuşmazlıkları çözüme pratik olarak kavuşturulmaktadır.

On ve Onbirinci Maddeler Gerekçesi

Bu maddelerde haklarında yargılama izni çıkmış memur ve diğer kamu görevlilerinin yargılanacakları yer tespit edilmektedir. Yargılama yerinin tespitinde fiilen görev yapılan yer dışında düşünülme suretiyle adli ve idari görevliler arasındaki ilişki dengesi korunmaya çalışılmıştır.

Onikinci Madde Gerekçesi

Madde hükmünde bugüne kadar kamu görevlilerinin yargılanmalarında idari işlemin süreyi gereksiz yere uzattığı ve böylelikle pekçok iddianın zamanaşımına uğradığına ilişkin tartışma getiren gerekçe ortadan kaldırılmaktadır. Madde hükmüyle bu konuda esaslı bir düzenleme öngörülmektedir.

Onüçüncü Madde Gerekçesi

Önceki kanun metninde bulunmayan ve kamu görevlisi hakkında haksız yere suç isnadında bulunulması halinde ne gibi işlem yapılması gerektiği kamu yararları

açısından yeniden ortaya konulmaktadır. Böylelikle bu konuda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 25 inci maddesinde öngörülen uygulama sonucu çıkan yetersizliğe de son verilmektedir.

Ondört ve Onbeşinci Maddeler Gerekçesi

Müşterek veya mürtabit olarak ika edilen suçlarda ne gibi işlem icra edileceği bu maddeler hükümleriyle ortaya konulmaktadır. Uygulamada karşılaşılan sorunlar madde hükümleriyle ortadan kaldırılmaktadır.

Onyedinci Madde Gerekçesi

Bu madde hükmüyle önceden birbirine karışan ikilem ortadan kaldırılmaktadır. Madde metnine yerel yönetimler de eklenmek suretiyle uygulamada birlik sağlanmıştır.

Yirminci Madde Gerekçesi

Bu madde hükmünde yürürlükten kaldırılan Kanun hükümlerine değinilmektedir. Kanun uygulamasında özel pozisyonundan ötürü Yüksek Öğrenim Kanunuyla öngörülen ve sadece soruşturma için görevlendirme ile yargılanma izni kararı verecek memi bakımından bu iki hüküm Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunda bu Kanun değişikliğiyle öngörülen sistem dışına zorunluluk sonucu çıkarılmaktadır.

Geçici Maddeler Gerekçesi

Geçici maddeler hükmüyle eski uygulama ile yenisi arasındaki kopukluk önlenilmeye çalışılmıştır. Maddeler hükümleriyle önceden mevcut uygulamanın kanunun yürürlüğe girmesiyle yeni sisteme uydurulması esas alınmaktadır. Soruşturmacı yetiştirilmesi programının uzun bir süre alacağı gözönünde bulundularak bu geçiş döneminde nasıl hareket edileceği yeterli bir şekilde açıklanmamıştır.

KANUN METNİ MEMURİN MUHAKEMATİ HAKKINDAKİ KANUNU MUVAKKATİN DEĞİŞTİRİLMESİ HAKKINDA KANUN

Madde 1 — Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat adında bulunan “Muvakkat” kelimesi kaldırılmış ve Kanunun 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12, 13,14,15 ve 20 nci maddeleri değiştirilmiş ve 20.4.1940 gün ve 491 sayılı Kanunla kaldırılmış 17 nci maddesinin yerine geçmek üzere aşağıdaki 17 nci madde hükmü konularak, kanuna iki geçici madde eklenmiştir.

Amaç ve Kapsam

Madde 1 — Kamu görevlilerinin görevlerinden dolayı veya görevleri sırasında işledikleri iddia edilen suç fiilleriyle ilgili olarak Adliye Mahkemelerince yargılanmaları aşağıdaki hükümlere tabidir

Bu Kanun hükümleri kamu görevi ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlileri haklarında uygulanır. Kamu görevlisinden amaç; işgal ettiği kadro, sınıf veya rütbesi ne olursa olsun, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer özel teşkilat kanunlarıyla görev, yetki ve sorumlulukları belirtilmiş olanlardan Devletin vazgeçilemez nitelikteki kamu hizmetini yapmakla görevlendirilmiş memur ve diğer kamu görevlisidir. Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarını oluşturanlar ile atanmış memurları da bu Kanunun uygulanmasında kamu görevlisi sayılır.

Fiilen kamu görevi ifa etmeyen ve yukarıda belirtilen kanunlarda görev, yetki ve sorumlulukları belirtilmiş, memur, işçi, sözleşmeli personel haklarında ise bu Kanun hükümleri uygulanmaz.

Özel kanunları ile öngörölmüş istisnai hükümler saklıdır.

Ön İnceleme ve Hazırlık Soruşturması Yapılması

Madde 2 — Memur ve diğer kamu görevlilerinin bir suç işlediklerinin gerek doğrudan doğruya ve gerekse bir ihbar, şikayet veya bir resmi merci tarafından intikal ettirilmesinde suç işlenip işlenmediğinin öncelikle tespiti için görevlendirilecek ehil kişiler vastasıyla ön inceleme yaptırılabilir.

Memur ve diğer kamu görevlilerinin suç işledikleri gerek doğrudan doğruya veya gerekse bir ön inceleme yaptırıldıktan sonra anlaşıldığında haklarında aşağıda belirtilen şekilde hazırlık soruşturması açılır;

Soruşturma emri; bakan, müstakil genel müdürlüklerde, genel müdür ile vali ve kaymakamlar tarafından verilir.

Vali ve kaymakamlar görevli buldukları mülki sınırlar içinde görevli taşra teşkilatı sayılan il ve ilçe memurları haklarında soruşturma emri verebilecekleri gibi, vali ve kaymakamların görevli oldukları mülki sınırlar içinde fiilen görev ifa eden ve müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, bakanlık müfettişleri ve kontrolörleri dışında bulunan merkez teşkilatı görevlileri haklarında dahi soruşturma emri verebilir, Ancak bu takdirde, durum o görevlinin bağlı bulunduğu bakanlık veya müstakil genel müdürlüğe bildirilir. Duyuru yapılan bakan veya müstakil genel müdür tarafından icra edilmekte olan soruşturma emri ve soruşturmaya müdahalede bulunulamaz.

Suç işlendiği ihbar, şikayet veya tespit üzerine doğrudan anlaşılabiliriyorsa ön inceleme yaptırılması yoluna gidilemez. Gerektiğinde ön inceleme ve hazırlık soruşturması için yukarıda belirtilmiş makamlar tarafından birlikte inceleme ve soruşturma emri verilebilir. Ancak bu takdirde birlikte inceleme ve soruşturma emrinin yetkili soruşturmacılar marifetiyle yürütülmesi şarttır. Sadece inceleme yaptırılması halinde görevlendirilecek kişinin ehil olması yeterlidir.

Hazırlık soruşturması, mülkiye müfettişleri, bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri ile soruşturmacı yetkisini haiz diğer soruşturmacılar tarafından icra edilir.

Soruşturmanın emrinde, soruşturmacının ad, soyad ve görevi ile iddia ed suç fiili ve kimin hakkında soruşturma yapılacağını içerir ve soruşturma em iddiaya konu tüm belgeler eklenir.

Soruşturmanın İcrası ve Soruşturmacının Nitelik, Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Madde 3 — Hazırlık soruşturması Ceza Muhakemeleri Usulü Hakkın Kanun hükümlerine göre soruşturmacı tarafından icra edilir.

Soruşturmacı, kendisine verilen soruşturma emri ile sınırlı olarak soruşturma icra eder. Soruşturma esnasında başka suç fiillerine rastlanması hali soruşturmacı, bu fiillere ait delil ve belgeleri toplamakla birlikte, rasılanılar fiilin takibi bu kanun hükümlerine tabi ise, yetkili idari merciden soru: ma izni talep eder. Bu kanun hükümlerine göre soruşturma yapılamayacak fiilleri hakkında ise, topladığı tüm delil ve belgeleri soruşturmacı bir ra bağlayarak yetkili C. Savcılarına intikal ettirmek suretiyle suç duyurusunda lunulur.

Soruşturma esnasında sanıkların savunması yazılı olarak talep edilir. ^ savunma, soruşturmacı tarafından sanığa hitaben yazılan yazılı talep ile olur. A talepte, sanığın suçlandığı iddia konusu, tereddüde meydan vermeyecek şe belirtilir ve sanığa yazılı savunmasını vermesi için onbeş günü geçmeyecek şe süre verilir. Bu süre savunma istem yazısının sanığa intikali ile başlar. Yi savunma istem tebligatına rağmen belirtilen süre içinde savunmasını göndi yenler hakkında savunma vermekten çekinmiş sayılacağı talepte ayrıca bel;

Savunma veya savunma vermekten çekinme hali teşekkül etmedikçe f< düzenlenemez.

Sanığa savunma istem yazısı en yakın amiri tarafından tebliğ edilir. C görülen hallerde sanığa savunma istem talebinin tebligatı vali ve kayma} tarafından zabıta marifetiyle yaptırılabilir. Adresi belli olmayan sanığa te zabıta tarafından ve en son ikamet ettiği mahallin kapısına tebliğ daveti a suretiyle icra edilir. Askıyı takip eden on gün içinde zabıtaya müracaat}; gati almayan sanığa tebliğat yapılmış sayılır.

Soruşturma esnasında, soruşturmacı tarafından hakim in yetkisinde t bir usul i işleme rastlanması halinde (Tutuklama dahil) soruşturmacı, işlendiği yer sulh ceza mahkemesince incelenip karar verilmek üzere C. Sav bir müzekkere ile yapılması gereken usuli işlem hakkında talepte bulun İşlemi gerektiren tüm belgelerin aslı inceleme ve karar sonunda soruşt; iade edilmek kaydıyla bu talebe eklenir. Sulh Ceza Hakimi bu talebi de ödeyerek kararım vererek sonucu soruşturmacıya duyurur.

Soruşturmacılar tarafından, zaruret duyulması halinde, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 209, 272 ve 273 üncü maddeleri hükümleri gereğince adli makamlar nezdinde istinabe işleminin icrası talep edilebilir

Soruşturmacılar tarafından beyanlarına başvurulması gereken, muhbir, müşteki.. tanık ve bilirkişilerin çağrılması Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 45 inci maddesi hükmüne göre icra edilir. Buna rağmen çağrıya uymayan bu kişiler haklarında Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 46 ncı maddesi hükmüne göre işlem icrasıyla soruşturmacı tarafından ihzar müzekkeresi kesilebilir Bu müzekkerenin tebliği zabıta marifetiyle icra edilir. İhzar müzekkeresinin tebliğine rağmen icabet etmeyen ve zabıtaca zorla getirilen kişiler hakkında Türk Ceza Kanunu nunun 80 ve 81 inci maddeleri hükümlerine göre takibat yapılır. Böyle bir duru mun varlığının tespiti halinde soruşturmacı tarafından ihzar müzekkeresine icabet etmeyenler hakkında yukarıda belirtilen Ceza Kanunu hükümlerine göre suçun işlendiği yer C. Savcılığına kamu davası açılması talebinde bulunulabilir Vaki talep üzerine C. Savcılar tarafından hazırlık soruşturması icra edilir

Madde 4 — Hazırlık soruşturması sonunda soruşturmacı tarafından bir fezleke düzenlenir. Düzenlenecek fezlekedede, soruşturma emri, hakkında soruşturma yapılan kişi, varsa suç yeri ve tarihi ile elde edilen belge ve kanıtların incelenmesi ve tahlili ile soruşturmacının kanaatini içeren sonuç bölümleri bulunur. Fezleke soruşturmacı tarafından imza edilerek mühürlenir.

Madde 5 — Soruşturmacılar en az beşyıl Devlet hizmetinde çalışan Üniversite ve yüksekökol mezunları arasından İçişleri Bakanlığınca tayin edilir. Soruşturmacıların İçişleri Bakanlığınca düzenlenen kursu başarı ile bitirerek sertifika almaları zorunludur. Soruşturmacılar vali ve kaymakamlar tarafından nasb edilir. Soruşturmacı yetiştirilmesi usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca düzenlenecek bir yönetmelikle belirlenir. Yetiştirme programında mülkiye müfettişleri ve bu mesleği ihraz etmiş bakanlık merkez memurları istihdam edilir. Kursu başarı ile bitiren soruşturmacıya bir mühür verilir. Kursu başarı ile bitiremeyenler eski görevlerine iade edilir. Soruşturmacılara, bu göreve başlamaları ile birlikte hakkı mükteseplerine ek olarak 2000 göstergenin her yıl belirlenecek maaş kat sayısı ile çarpımı miktarı kadar tazminat ödenir. Tazminat emekli sandığı kesintisine tab tutulur. Bunun dışında tazminattan başkaca bir vergi ve resim kesilemez.

Soruşturmacılara görevlerinin ifası için her türlü imkân sağlanır. Soruşturma cılara tüm kamu görevlileri görevlerinin icrasıyla ilgili olarak yardım etmekli mükellefidir.

Soruşturmacılar, bu Kanunda belirtilmeyen hususlarda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda sayılan ve C. Savcılarında tanınan görev ve yetkileri haiz ola rak işlem icra eder.

Soruşturmacılar, icra ettikleri soruşturma ile ilgili olarak Adli Tıp Kurumu veya diğer Bakanlık ile genel müdürlükler tarafından her ne amaçla olursa olsun tertip edilmiş laboratuvar ve teknik düzenlemelerden bilirkişi sıfatı ile faydalanabilir. Soruşturma ile görevlendirilmiş bakanlık müfettişleri de bu Kanunun tanımında soruşturmacılara tanınan hak ve kolaylıklardan faydalanır.

Müfettiş ve soruşturmacılar bu Kanun hükümlerine göre icra ettikleri görevlerinden ötürü veya bu görevlerinin ifası sırasında bir suç fiili işlediklerinin iddia edilmesi halinde bu Kanun hükümleri uygulanır. Bu kapsama, icra ettikleri soruşturma esnasında 3628 sayılı Kanuna göre takibi gereken bir suç fiiline rastlamış olmaları da dahildir.

Kovuşturma İzni

Madde 6 — Soruşturma emri veren, memur ve diğer kamu görevlisinin yargılanıp yargılanmayacağına da karar verir.

Görevlendiren merciiye soruşturmacı tarafından düzenlenen fezleke geldiğinde, karar mercii tarafından yapılacak inceleme sonunda hakkında suç fiili iddia edilmiş memur ve diğer kamu görevlileri haklarında yargılama izni verilip verilmeyeceğine en geç beş gün içinde karar verilir. Karar mercii dosya üzerinde inceleme yapmak suretiyle karara varır. Soruşturma dosyası kanaat oluşturacak nitelikte değilse karar mercii tarafından soruşturmanın eksikliklerinin tamamlanması veya yeniden soruşturma yapılması için soruşturmacıya iade edilebileceği gibi, karar mercii tarafından bu konuda başka bir soruşturmacı da görevlendirilebilir.

Soruşturmacı tarafından düzenlenecek fezlekede belirtilen kanaate karar mercii katılmamışsa, buna uymamasının gerekçesini açık bir şekilde kararında belirtmeye mecburdur.

Karar mercii tarafından herhangi bir suç fiilinin oluşmadığına kanaat getirilirse “Kovuşturmaya yer olmadığı”, ortada bir suç fiilinin varlığına karşın takibinin bu Kanun hükümlerine göre icra edilmeyen türden olması halinde, “Görevsizlik”, bir suç fiilinin teşekkül ettiği sonucuna varılması halinde “Yargılama izni verildiğine”, ve sair tüm hallerde ise “Kovuşturmaya yer olmadığı” şeklinde karar verilir.

Soruşturma emrinin verildiği tarihten itibaren nihayet bir yıl içinde iddia hakkında kesin karar verilememiş olması halinde sanığın yargılanması izni verilmiş sayılır. Bir yıl içinde sonuçlandırılmayan soruşturmalar ile ilgili olarak bu işle ilgili görevlilerin Ceza Kanununun 230 uncu maddesinde tanımlanan bir fiilin teşekkül edip etmediği konusunda, bu kanun hükümlerine göre sorumluları haklarında soruşturma açılır. Bir yıl içinde sonuçlandırılmamasından ötürü, kendiliğinden yargılanma izni verilmiş sayıldığına ilişkin durum, 7 nci maddece belirtilen usule göre sanık ve varsa, müşteki ve muhbire tebliğ edilir.

Kararın Tebliği

Madde 7 — Verilen karar türü ne olursa olsun, hakkında karar verilen kişiye ve sanığın ilk üstüne tebliğ edilir. Verilen kararın bir örneği varsa, müşteki ve muhbire de bilgi için gönderilir.

Karar sanığa en yakın amiri tarafından tebliğ edilir.

Gerekli görüldüğü takdirde vali ve kaymakamlar tarafından zabıta marifetiyle tebligat icra edilebilir.

Tebliğat adresi tespit edilemeyen sanığa Resmi Gazete ile ilan edilen tebligat yapılır. Tebliğin bulunduğu gazetenin yayımı tarihinden itibaren yedi günün bitiminde, sanık tarafından en yakın amirine tebliğ için müracaat edilip tebligat alınmadığı takdirde, tebligat yapılmış sayılır. Resmi Gazeteye ödenecek ilan giderleri ilgili bakanlıkça doğrudan karşılanır. Böyle bir işlem için ödenek var olup olmadığına bakılmaz.

Tebliğat adresi yurt dışında olan kişilere tebligat Türkiye'deki en son ikamet ettiği yer kapısına zabıtaca ilan metni asılmak suretiyle icra edilir. İşlem esnasında köy veya mahalle muhtarı ile varsa sanığın yakınlarından birisi bulunur. Askıyı takip eden on gün içinde tebligat yapılmış sayılır.

Verilen Karara İtiraz

Madde 8 — Yetkili merci tarafından verilen karara, türü ne olursa olsun sanık ve tebligat yapılmış en yakın amir tarafından kararın tebliğ edildiği tarihten itibaren yedi gün içinde itiraz edilebilir.

Kaymakam tarafından verilen karar için, valiye, vali tarafından verilen karar için, İçişleri Bakanlığına, müstakil genel müdür tarafından verilen karar için, genel müdürlüğün bağlı bulunduğu veya ilgili bulunduğu bakanlığa, bakan tarafından verilen karara ise kararı veren bakana itiraz edilir.

İtiraz, merciine doğrudan yapılabileceği gibi, merciine iletmek üzere valilik ve kaymakamlıklara da yapılabilir.

İtiraz mercileri karar ve soruşturma dosyasının kendilerine intikal tarihinden itibaren en geç bir hafta içinde itirazı inceleyerek, itirazın reddi veya itirazın kabulü şeklinde karar verir. İtirazın kabulüne ilişkin kararın gerekçeli olması şarttır. Hakkında itirazen karar verilen dosya, kararı müteakip hemen ilk karar yerine gönderilir. İlk karar mercii tarafından itiraz sonucu verilen karar, itirazın kabulü şeklinde ise, dosya kendisine intikal ettiği tarihi takip eden en geç üç gün içinde yeniden ve kesin olarak karar verir. Kesin kararlar 7 nci maddede belirtilen şekilde s, ■ sanığın ilk amirine tebliğ edilir.

İtiraz mercii tarafından itirazın reddi şeklinde karar verilmesi halinde veril karar kesinleşmiş sayılır. İtirazın reddi kararı itiraz edene yine 7 nci madde belirtilen usulde tebliğ edilir.

Kesin olarak verilen kararlara karşı, tebligat tarihinden itibaren yedi gün için bölge idare mahkemesi nezdinde yargı yoluna başvurulabilir. Bir üst makam « dinde itiraz vukubulmadan doğrudan yargı yoluna başvurulamaz. Bölge idare ms kemesi tarafından incelenecek talep sonunda ya talebin reddi veya kararın bozu İm, şeklinde karar verilir. İdari mahkemece idari merciin yerine geçilerek karar \ rilemez. Bölge İdare Mahkemesince sonuçlandırılan soruşturma dosyası karar birlikte., ilk karar merdine gönderilir. Mahkemece talebin reddine ilişkin kaı verilmesi halinde karar nihai hale gelir. Mahkemece, kararın bozulmuş olmu halinde ise ilk karar mercii soruşturma dosyası kendisine intikal ettiği tarihi itibaren ya bu karara uyarak kararını bu doğrultuda değiştirir veya karara t mayarak soruşturma dosyasının kendisine tevdiinden itibaren üç gün içinde i receği kararla Danıştay Mülkiye Dairesi nezdinde ısrarda bulunabilir. Danışt tarafından verilen karar üzerine karar nihai hale gelir.

Bu Kanuna göre yapılacak itiraz, yargı yoluna başvurma ve Danıştay Mülk Dairesi nezdinde ısrarda bulunma talepleri herhangi bir vergi, resim ve ha tabi değildir.

itiraz eda mey en veya itiraz edilipte yargı yoluna gidilmeyen kararlar k diriğinden nihai karar şeklini alır.

Nihai Karar Üzerine Yapılacak İşlem

Madde 9 — Gerek 6 ncı maddenin son fıkrası hükmüne göre doç dan yargılama izni verilmiş sayılması ve gerekse 7 nci maddede belirtilen iemler sonucu nihai hale gelen karar üzerine aşağıdaki şekilde işlem icra ' lir;

Yargılamanın gerekliliğine 6 ncı maddenin son fıkrasında belirtilen süre ötürü sonuçlanan soruşturma dosyası dizi pusulasına eklenerek ilgili C. Savcılığ gönderilir. Bundan sonra genel hükümlere göre C. Savcıları tarafından haz: soruşturması ikmal edilir.

7 ncı maddede belirtilen usule göre nahaileşmiş karar iddianame yerine g< bir belge olarak dizi pusulasına ekli soruşturma dosyası ile birlikte dava açıl; mahkemenin bulunduğu C. Savcılığına gönderilir. Bunun üzerine C. Savcı* rafından sadece bir sevk müzekkeresi ile görevli mahkeme nezdinde kamu vasi açılır.

Karar mercii tarafından görevsizliğe ilişkin verilen karar üzerine soruştı dosyası hemen ve doğrudan ilgili makama gönderilir.

Kamu davası açılmasını gerektirmeyen ve nihai hale gelmiş kararlar ile kovuşturmaya yer olmadığına ilişkin kararlar, karar mercii tarafından dosyası 5 birlikte saklanır. Bu tür soruşturma dosyaları üzerinden beş yıl geçmeden imha İlemez.

Bu Kanun hükümlerine göre hazırlık soruşturması yapılması gereken hallerde, !. Savcılar tarafından doğrudan soruşturma yapılamaz. Böyle bir durumun arlığının tespiti halinde o konuda karar vermeye yetkili merci tarafından C. iavcılığma yapılacak bildirim üzerine C. Savcılar tarafından el konulmuş olaya lişkin soruşturma dosyası derhal o idari makama gönderilir. Hakkında soruşturma rapılan kişi tarafından da C. Savcılığınca ifadesinin alınması esnasında görev- izlik iddiasında bulunulabilir. Görevsizlik iddiası üzerine C. Savcılar tarafından ioruşturmanın devam edilip edilmemesine karar verilir.

idari merci ile C. Savcılar arasında doğacak hertürlü görev uyuşmazlığı halinde durum Adalet Bakanlığına intikal ettirilir. Anılan bakanlıkça görevli makam tespit edilerek ilgili makamlara bildirilir.

Nihai hale gelmiş tüm kararlardan bir örneği memur veya diğer kamu görevlisinin sicil dosyasına konulmak üzere ilgili dairesine gönderilir. Aynı işlem, 6 ncı maddenin son fıkrası hükmü gereğince kendiliğinden yargılama izni verilmiş sayılması durumunda da icra edilir.

Yargılamanın Yapılacağı Yer

Madde 10 — Kaymakam tarafından verilen kararlar üzerine yargılama, o ilçe sınırları dışındaki en yakın ağır ceza merkezinde bulunan mahkemelerinde,

Vali tarafından verilen kararlar üzerine yargılama, o ile en yakın il merkezinde bulunan mahkemelerde,

Bakan veya müstakil genel müdür tarafından verilen kararlarda ise;

a — Memur veya diğer kamu görevlisi taşrada görev ifa etmekte ise, görev ifa edilen ile en yakın il merkezinin bulunduğu yerdeki mahkemelerde,

b — Memur veya diğer kamu görevlisi merkez memurlarından ise, yargılama Ankara İl merkezinde bulunan mahkemelerde,

c — Kaymakam, vali, müstakil genel müdür, elçi, müsteşar ile bakanlık müfettişleri haklarında yargılama Yargıtay ceza dairesinde, icra edilir.

Elçiler dışında, elçiliklerde görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri haklarında kamu davası ikamesi yukarıda belirtilen merkez memurları gibi icra edilir.

Karar vermeye yetkili idari merci tarafından verilen yargılamaya izin kararlarında yukarıda belirtilen esaslara göre tespit edilen mahkeme ayrıca belirtilir.

Yargıtay ceza dairesinde icra edilecek yargılamalar sonucu temyiz talebi Yargıtay Ceza Daireleri Genel Kurulunda ele alınır.

Kendiliğinden ve 6 ncı maddenin son fıkrası hükmü gereğince yargılama izni verilmiş sayılması halinde, yargılamanın yapılacağı yetkili mahkeme, soruşturma emri verene göre yukarıdaki esaslara göre tespit edilir.

Madde 11 — Memur veya diğer kamu görevlisi hakkında verilen yargılamaya izin kararını gerektiren suç fiili neden ibaretse yargılama sadece o fiilden ötürü icra edilir. Yargılamayı gerektiren suç fiili dışında başkaca bir fiilin yargılama esnasında tespit edilmesi halinde, tespit edilen fiil veya fiiller hakkında yargılamanın ifa edilmekte olduğu mahkemece “Yargılamanın durdurulması” kararı verilerek, bu Kanun hükümlerine göre hazırlık soruşturması icra edilip yetkili idari merci tarafından karar verilmek üzere durum idari merciye intikal ettirilir. Hakkında yargılama ifa edilmekte olan fiilin yeniden tespit edilen bu fiillerle bir ilişkisinin bulunmaması halinde bu fiile ilişkin yargılamaya devam edilir.

Memur ve diğer kamu görevlileri haklarında gerek görevlerinden kaynaklanan ve gerekse görevleri sırasında işlenmiş bir suç fiili için bu Kanunda tayin edilmiş usul ve esaslar dairesinde yetkili idari merci tarafından yargılama izni verilmeden mahkemelerce yargılanmaya devam olunamaz. Bu arada mahkemece memur veya diğer kamu görevlisi tutuklanmış ise, anılan mahkemece, tutukluluğun devam edip etmeyeceğine ayrıca karar verilir.

Zamanaşımı

Madde 12 — Memur ve diğer kamu görevlileri haklarında bu Kanun hükümlerine göre işlem icra edilmiş olması halinde, bu Kanun hükümlerine göre usulüne uygun olarak düzenlenmiş soruşturma emrinin verilmesi tarihi ile kararın nihaileşme tarihi arasındaki süre içinde Ceza Kanununun 102 nci maddesinde belirtilen zamanaşımı süresi kesilir. Bu süre zamanaşımı süresinin hesabında hiçbir şekilde dikkate alınmaz.

Suç Tasnifi

Madde 13 — Bu Kanun hükümlerine göre hazırlık soruşturması yapılmasını gerektiren ve özel kişiler tarafından yapılmış ihbar ve şikayetler sonunda “Kovuşturmaya yer olmadığına” ilişkin karar verilmesi ve bunun nihai hale gelmesi durumunda, gerçeğe aykırı suç isnadında bulunmalarından ötürü ihbar veya şikayette bulunanlar hakkında, daha ağır cezayı gerektiren bir eylem oluşmamış olması halinde, Ceza Kanununun 283 üncü madde hükümleri uygulanır.

Böyle bir durumun saptanması üzerine, kovuşturmaya yer olmadığı kararını veren idari merci tarafından suçun işlendiği yer C. Savcılığına kamu davası açılması talebinde bulunulur. Böyle bir talep üzerine C. Savcıları tarafından hazırlık soruşturması icra ve soruşturma sonunda düzenlenecek fezleke üzerine yetkili mah

keme nezdinde kamu davası açılır. C. Savcılar tarafından konu ile ilgili olarak herhangi bir şekilde kovuşturmaya yer olmadığına ilişkin karar verilemez. Talep üzerine mutlaka kamu davası açılır.

Müşterek Suçlarda Soruşturma ve Karar ile Yargılanma Yeri

Madde 14 — Değişik sınıf ve görevde bulunan memur ve diğer kamu görevlilerinin müştereken veya mürtabit bir şekilde ika ettikleri iddia edilen suç fiillerinden ötürü soruşturma emri ile izin kararı verilmesinde aşağıdaki hususlara uyulur;

Taşrada görev ifa etmekte olan merkez ve diğer taşra görevlileri haklarında kendi mülki sınırlara bağlı kalmak üzere vali ve kaymakamlar tarafından, bu görevliler aralarında astlık-üstlük bulunsun veya bulunmasın, soruşturma emri ve izine ilişkin karar verilir.

Görevliler arasında astlık üstlük bulunan müşterek ve mürtabit suçlarda ise amirin bağlı bulunduğu Bakan tarafından, astlık üstlük yok ise İçişleri Bakanı tarafından soruşturma emri ve kararı verilir.

Müşterek veya mürtabit suçlarda sanıklar arasında mülki idare amirliği sınıfından bir görevlinin varlığı halinde müşterek soruşturma emri ve yargılama izni kararı ancak İçişleri Bakanı tarafından verilir.

Müşterek nitelikte verilen soruşturma emri ve kararı fiile iştirak eden tüm sanıklan kapsar. Aynı fiilden ötürü başka bir merci tarafından önceden soruşturma emri verilmiş olması halinde buna ilişkin soruşturma işlemi bu madde hükmüne göre müşterek soruşturma için görevlendirilmiş soruşturmacı nezdinde birleştirilir. Bu halde önceden verilmiş olan soruşturma emri geçersiz sayılır. Müşterek veya mürtabit suçlarla ilgili olarak verilmiş ve nihai hale gelmiş yargılama izni kararı bulunduğu takdirde, bu karar gereği diğer kısımların nihai hale gelmesine kadar bekletilir. Bu halde daha beklemeden kaynaklanacak süre 12 nci madde hükmünde esasları belirtilen zamanaşımı süresinin hesabına dahil edilmez.

Madde 15 — Müşterek veya mürtabit suçlarda ast ve üste tabi olarak üstün tabi olduğu mahkeme nezdinde yargılama icra edilir. Ortada bir astlık üstlük ilişkisi bulunmadığı takdirde, görevli mahkeme bu Kanunun 14 üncü maddesi hükmüne göre müşterek soruşturma emri veren makam gözönünde bulundurularak bu Kanunun 10 uncu maddesi hükmüne göre işlem icra edilir.

Memur olmayan veya haklarında bu Kanun hükümlerine göre soruşturma yapılamayan kişilerin müşterek veya mürtabit suça iştirak etmiş olmaları halinde, bu kişiler haklarında hazırlık soruşturması icra edilmek üzere soruşturma evrakı ayrılarak yetkili C. Savcılara suç duyurusunda bulunulur. Bu kişiler dahi bu madde hükmüne göre belirlenmiş mahkemelerde müştereken yargılanır. C. Sav-

cıarı tarafından bu kişiler haklarında kamu davası açılıncası, bu Kanun hükümlerine göre icra edilmekte olan soruşturmanın sonuçlanmasına v f- kararın nihai hale gelmesine kadar bekletilir. Bu takdirde beklemede geçen bu süre u"hi Ceza Kanununun 102 nci maddesinde belirtilen zamanaşımı süresinin hesabında dikkate alınmaz. Memur olmayan veya haklarında bu Kanun hükümlerine göre soruşturma yapılamayan kişilerin müşterek veya mürtabit suçta iştirak etmeleri halinde soruşturma evrakının ayrılması ancak yetkili merci tarafından ilk kademede verilecek karar esnasında icra edilmesi esastır. Acil hallerde ve bu kişilerle ilgili delillerin yok edileceği endişesinin bulunması halinde soruşturmanın herhangi bir safhasında dahi evrak ayrılıp ilgili C. Savcılığına gönderilebilir. Ancak bu halde karar vermeye yetkili idari merci tarafından suçta katılmış olan ve haklarında bu Kanun hükümlerine göre soruşturma yapılmakta olan memurlar ve diğer kamu görevlileri haklarında yargılanmalarına izin verilmesi dışında ilk kademede başkaca bir karar verilemez. Müşterek suçta iştirak etmiş memur ve diğer kamu görevlileri haklarında nihai olarak yargılanmalarına gerek olmadığı şeklinde karar verilmişe bu karar ayrılarak gereği için C. Savcılığına gönderilen ve haklarında C. Savcılarınca soruşturma yapılmakta olan diğer kişileri de kapsar. C. Savcıları tarafından soruşturma bitirilip bu Kanun hükmüne göre karar verilmesi ile kamu davası açılması bekletilme safhasında ise verilen bu karar geçersiz sayılır,

İşten El Çektirme

Madde 17 — Haklarında bu Kanun hükümlerine göre hazırlık soruşturması icra edilmekte olan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görev başında kalmalarının kamu yararı açısından sakınca yaratacağı veya bu durumun soruşturmanın selametini etkileyeceği kanaatinin hasıl olması üzerine bu memur ve diğer kamu görevlilerine soruşturma emri vermeye yetkili idari merci ile bakanlık müfettişleri tarafından işten el çekirilebilir.

Diğer Kanunlarda belirtilen ve yukarıdaki fıkraya hükmüne aykırı olan ve görevden uzaklaştırmaya ilişkin hükümler bu Kanunun uygulanmasında dikkate alınmaz.

Yerel yönetimlerin seçilmiş organları hakkında işten el çekirme kararı ancak İçişleri Bakanı tarafından verilebilir. Ancak bu takdirde hazırlık soruşturmasının mülkiye müfettişlerince icrası zorunlu olup, işten el çekirme işleminin uygulanmasında müfettiş talep ve kanaati esas alınır.

Bu Kanun hükümlerine ilişkin icra edilecek işten el çekirme ile ilgili diğer konularda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun "Görevden Uzaklaştırma"ya ilişkin hükümleri uygulanır.

Kaldırılan Hükümler

Madde 20 — Diğer kanunlarda bulunan ve bu Kanuna aykırı hükümler yürürlükten kaldırılmıştır.

Ancak 2547 sayılı Yüksek Öğrenim Kanununda bulunan ve soruşturma açtırmaya yetkili merciler ile yargılanma izni verilmesine karar vermeye yetkilendirilmiş organların tespitine ilişkin hükümler saklıdır.

Geçici Madde 1 — Bu Kanun yürürlüğe girmeden önce verilmiş soruşturma emirleri gereğince yapılmakta olan soruşturmalar, bu Kanun hükümlerine göre tamamlanır. Karar aşamasında olanlar hakkında dahi bu Kanun hükümlerine göre karar verilir.

Geçici Madde 2 — Soruşturmacı yetiştirme programından ötürü bu Kanunda nitelikleri belirlenmiş soruşturmacı bulunmaması halinde, böyle bir görevli asaleten atanıncaya kadar haklarında soruşturma yapılacak görevlilerin rütbe ve kademeleri gözönünde bulundurularak diğer memurlar soruşturmacı olarak görevlendirilebilir. Bu halde dahi soruşturmacı olarak görevlendirilenlere 5 inci maddede belirtilen tazminatın 1/15'i her soruşturma konusu için ayrıca tahakkuk ettirilerek ödenir. Bu halde ödenecek tazminat tutarı 5 inci maddede belirtilen tutarın 1/2'sini geçemez.

Soruşturmacı yetiştirilme programında eğitim görevi verilecekler Üniwersite öğretim görevlilerine tayin edilen kadar her ders başına ek ders ücreti ödenir. Bu ücretten herhangi bir vergi, resim ve harç kesilmez.

Madde 2 — Bu Kanun hükümleri yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

BELEDİYELERİN İKTİSADİ VE TİCARİ TEŞEBBÜSLERİ

Enis YETER
Mahalli İdareler
Genel Müdür Yardımcısı

Belediyeler belde halkının ihtiyaçlarını karşılamak için ticari ve sınai teşebbüslerde bulunmaktadır. Bu teşebbüslerin temel özelliği ekonomik olmakla birlikte bir bölümü Kamu Hukuku esaslarına göre örgütlenmiş olup, diğer bölümü ise Özel Hukuk esaslarına göre oluşturulmuştur.

Batı Avrupa ülkelerinde belediyelerin iktisadi, ticari ve sınai teşebbüslere el atmaları XIX uncu yüzyılın sonlarına doğru büyük bir gelişme göstermiş; su, elektrik, havagazı ve şehir içi ulaşımı gibi yerel kamu hizmetlerinin belediyeler tarafından bizzat ele alınıp işletmesini ifade için de belediyeleştirme (Municipalisation) deyiimi kullanılmıştır.

Bu eyleme konu olan hizmetler de genelde imtiyaz (Concession), Doğrudan Doğruya Yönetim (Regie directe) ve Ortak Yararlı Yönetim (Regie interesse) şeklinde yürütülmüştür. Bu yönetim ve işletme şekilleri zamanla değişme ve gelişme göstererek doğrudan doğruya yönetimin yumuşatılması suretiyle Özerk Yönetim (Regie autonome) ve Kurum Halinde Tüzelkişiliği Haiz Yönetim şekli ortaya çıkmış ve bu arada özel hukuk hükümlerine tabi Karma Ekonomik Şirketler (La societe d'economie mixte) halinde yönetim ve işletme de giderek yoğunlaşmıştır.

Ülkemizdeki duruma gelince, 1580 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesinde 77 fıkra halinde Belediyelerin görevleri geniş bir şekilde sayılmıştır. Bu görevler genel olarak belde sağlığı ve temizliği, sosyal yardım işleri, kent imarı, belde ve belde halkının düzen ve esenliğinin sağlanması, piyasa kontrolü vb. şeklinde özetlenebilir.

Belediyelerin haklarını, yetkilerini ve ayrıcalıklarını düzenleyen 19 uncu maddesinde ise; belediyelerin, zorunlu görevlerini yerine getirdikten sonra, belde sakinlerinin ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılayacak hertürlü girişimde bulunmak, belde halkının sağlık ve esenliğini korumak amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanarak emirler vermek, belediye yasakları koymak, aksine davrananları cezalandırmak ve “kazanılmış haklara dokunmadan belediye sınırları içerisinde, doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şartıyla su, havagazı..... tesisatı kurmak ve işletmek.....belediyelerin hakkıdır.” de nilmektedir. (19 uncu maddenin 1/4 bendi)

Görüldüğü üzere Belediye yasası, belediyelere bir girişimci gibi sınıai ve ti cari teşebbüslere girişmek konusunda yetkiler vermektedir.

Yine yasada, belediye sınırları içinde yoicü nakil vasıtası olarak otobüs, minübüs, otokar, tünel, trolleybüs ve finiküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri satış-yerlerine nakletmek tekel şeklinde belediyeye verilmekle birlikte bunların belediyelerin de katılacakları şirketler vasıtasıyla ya da imtiyaz veya kira yoluyla yapılması ve işletilmesinin mümkün olduğu hüküm altına alınmıştır. (19 uncu maddenin 1/5 bendi)

Kuruluş, görev ve işleyişlerindeki farklılıklar gözönüne alınarak belediyelerin ekonomik girişimlerini genel olarak şu dört ana başlık altında incelemek mümkündür :

- 1 — Belediye bütçesi içinde veya belediye bütçesi dışında yeralan İŞLETMELER
- 2 — TANZİM SATIŞ FONLARI VE DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLAR
- 3 — Belediyelerin kurdukları ve iştirak ettikleri ŞİRKETLER
- 4 — Birlikler ve diğer ALTERNATİF TEŞEBBÜS YÖNTEMLERİ

1 - BELEDİYE BÜTÇESİ İÇİNDE VEYA BELEDİYE BÜTÇESİ DIŞINDA YER ALAN İŞLETMELER

Belediye işletmelerini başlıca üç alt grupta toplamak mümkündür :

- a) Özel Yasalarla Kurulan İşletmeler
- b) Belediye Bütçesi İçinde Yeralan İşletmeler
- c) Belediye Bütçesi Dışında Yeralan Katma Bütçeli İşletmeler

a) Özel Yasalarla Kurulan İşletmeler

2560 sayılı Yasayla kurulan İstanbul Su ve Kanalizasyon idaresi (İSKİ), 4325 sayılı Yasayla kurulmuş olan EGO gibi,

Bu işletmelerin kuruluş yasalarında, 1050 sayılı Yasaya, Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğüne ve 2886 sayılı Devlet İhale Yasasına tabi bulunmadıkları, özel hukuka tabi oldukları, ticari usüle göre çalışacakları öngörülmekte ve kamu tüzelkişiliğine sahip oldukları hükmü yer almaktadır.

b) Belediye Bütçesi İçinde Yeralan İşletmeler

Ülkemizde belediyelerin kurdukları su, mezbaha ve bunun gibi teşebbüslerin büyük bir bölümü bu yönetim şekli ile yani doğrudan doğruya yönetim şeklinde işletilmektedir. Bu teşebbüslerin giderleri ile yönetim ve işletme giderleri diğer belediye gelirleri ve giderleri gibi belediye bütçesinde gösterilmektedir.

BELEDİYELERİN İKTİSADİ VE TİCARİ TEŞEBBÜSLERİ

Bu maddede, özel yasalarla kurulan işletmeler ile belediye bütçesi içinde yer alan işletmeler üzerinde irdeleme yapılmayacaktır.

c) Belediye Bütçesi Dışında Yer Alan Katına Bütçeli İşletmeler

Yukarıda da belirtildiği üzere 1580 sayılı Yasanın 15 inci maddesinde belediyenin görevleri sayılmış, 19 uncu maddesinde de kazanılmış haklara zarar vermeden su, havagazı ve elektrik tesislerini doğrudan doğruya kurmaya ve işletmeye, belediye sınırları içinde belli mıntıklar arasında otobüs, otokar, omnibüs, tünel, trolley ve fünikülerle yolcu taşımaya belediyelerin yetkili olduğu ifade edilmiştir. Bunlardan elektrik tesislerini kurmak ve işletmek yetkisi 2705 sayılı Yasayla belediyelerden alınarak Türkiye Elektrik Kurumuna verilmiştir.

Belirtmek gerekir ki Belediye Yasası belediye işletmelerinin kuruluş ve yönetim şekillerine, organlarına, muhasebe, alım-satım, denetim usullerine ilişkin bir düzenleme getirmemiştir. Yalnız 110 uncu maddesinin 13 ve 14 üncü fıkralarında belediye gelirleri arasındabelediye teşebbüsleri hasılatına yer vermiş, 70 inci maddesinin 8 inci fıkrasında ise belediye meclisinin görevleri arasında belediye daireleri tarafından görülecek hizmetlere karşılık alınacak ücret tarifelerinin belediye meclisleri tarafından saptanacağı ve 71 inci maddede de bu tarifelerin mülki amirin onayı ile yürürlüğe gireceğini öngörmüştür.

24 Eylül 1990 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü’nün 89 uncu maddesinde ise bu bütçelerin şekli, düzenlenmesi, kabulü ve onaylanmasının belediye bütçesinin tabi olduğu esas ve usullere göre yapılacağı belirtilmiştir.

Ancak belediyeler ekonomik ve ticari özellikle hizmetleri örgütlemeye eski Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü’nün 48, yeni Tüzüğü’nün 89 uncu maddesindeki kayıtları dikkate almaksızın istedikleri hizmetleri istedikleri biçimde örgütleyip düzenlemektedirler. Bunun sonucunda işletmeler ve gördükleri hizmetler sık sık yönetim ve işleyiş değişikliğine uğramaktadırlar. Değişmeler genellikle bir ya da birkaç hizmeti ana bütçeden ayırıp bir katma bütçeli işletme kurmak, mevcut bir işletmeyi kaldırmak, işletmeyi bölerek birden çok işletme haline getirmek, işletmeleri birleştirip tek işletme haline getirmek, işletmeye yeni hizmetler katmak ya da çıkarmak, işletmeyi şirket halinde örgütlendirmek, işletme konusu hizmeti özelleştirme kapsamı içinde ihaleyle özel kişi veya kuruluşlara devretmek türlerinde ortaya çıkmaktadır.

İşletmelerin birbirlerinden çok farklı yapısal özelliklerine, yönetim ve işleyiş biçimlerine sahip olmalarının nedeni, belediyelere bağlı işletmeleri düzenleyen genel bir işletme yasaının bulunmamasıdır, denebilir.

Teşebbüs, belediye bütçesinde yalnız faaliyet sonucu ile görünmektedir. Yani işletmenin gerekli amortisman ve yedek akçesi ayrıldıktan sonra geriye kalan di

rekt hasılat belediyeye verilmekte ve belediye bütçesine gelir kaydedilmekte, işletme faaliyeti zararla kapatıldığı takdirde ise zararın karşılanması için belediye tarafından yapılan yardımlar belediye bütçesinde yer almaktadır. Belediye işletme üzerinde yönetsel vesayet yetkisine sahip bulunmaktadır.

1.9.1992 tarihi itibarıyla nüfusu 20.000 den fazla olan 275 belediyeyi kapsayan ve tarafımızca yapılan bir araştırmada, bu belediyelerden 89 unda 102 adet Belediye Bütçesi Dışında Yeralan Katma Bütçeli İşletme olduğu saptanmıştır.

Araştırma sonucuna göre 1990 yılında 98 adet işletmenin gelir toplamı 425.383.000.000 lira iken, 1991 yılında 102 adet işletmenin gelir toplamı 768.088.000.000 liraya çıkmış, gider toplamı ise 1990 yılında 506.233.000.000 lira iken, 1991 yılında 948.423.000.000 liraya yükselmiştir.

1992 yılı bütçelerine göre ise bu işletmelerin gelir toplamı 2.186.714.000.000 lira olarak tahmin edilmiştir.

1990 yılında 50 işletme toplam 109.107.000.000 lira zarar ederken, 1991 yılında zarar eden işletme sayısı 59'a, toplam zarar miktarı ise 198.287.000.000 liraya yükselmiştir.

İşletmelerde çalışan toplam 16.753 personelin 3.711 adedi memur, 8.676 adedi sürekli işçi, 4.366 adedi ise geçici işçidir.

Bu işletmelerin mal varlıkları tahmini değeri ise 2.080.728.000.000 lira olarak ortaya çıkmıştır.

İşletmenin iştiğal konusu itibarıyla ise en fazla Su, Otobüs İşletmesi (39 adet) bulunmakta olup bunu Otobüs (12 adet), Su (7 adet), Su, Otobüs, Mezbaha (7 adet) ile Mezbaha (3 adet), Su, Otobüs, Kanalizasyon (3 adet) takip etmektedir.

Zarar eden işletmelerin durumuna gelince;

1990 yılında 39 adet Su, Otobüs İşletmesinden 19'u toplam 36.481.000.000 lira zarar etmiş, 1991 yılında ise zarar eden Su, Otobüs İşletmesi sayısı 21'e, zarar miktarı da 79.213.000.000 liraya çıkmıştır.

Bir başka çarpıcı örnek de otobüs işletmeleri açısından verilebilir. 1990 yılında zarar eden 6 Otobüs İşletmesinin toplam zarar miktarı 3.189.000.000 lira iken 1991 yılında 2 otobüs işletmesi daha zarar etmiş ancak toplam bu 8 işletmenin zarar miktarı 58.342.000.000 liraya yükselmiştir.

Kanaatimizce işletmelerin zarar nedenini iştiğal konularına dayandırmak pek doğru değildir. Zira aynı faaliyeti yapan iki işletmeden biri zarar ederken diğeri etmemektedir. İşletme organizasyonundaki bozukluklar, yönetici sorunu, işletmenin sunduğu hizmetten elde edilecek ücret politikası, yanlış istihdam po

litikası ve basit politik hesaplar zararı ortaya çıkaran en büyük etkenler olarak görülmektedir.

Tabii ki belediye işletmelerinde esas olan ilke kâr veya zarar etmeme değil, beledye ve yerel halka hizmettir. Ancak bu hizmet yerine getirilirken ekonomi kurallarına da uymak başka bir ifadeyle hizmeti en ucuz maaletemek ve böylece yeni hizmetler için kaynak tasarrufunda bulunmak gerekir.

2 — TANZİM SATIŞ FONLARI VE DÖNER SERMAYELİ KURULUŞLAR

Belediyelere Tanzim Satış Fonu kurma konusunda yetki veren hüküm, 1580 sayılı Yasanın 15 inci maddesinin 2.12.1960 tarih ve 150 sayılı Yasa ile değişik 43 üncü maddesidir. Fıkraya göre belediyeler et, ekmek, yaş meyve ve yaş sebze, odun ve mangal kömürü ile diğer gıda ve zorunlu ihtiyaç maddelerini gerektiğinde 2490 ve 1050 sayılı Yasa hükümlerine bağlı olmaksızın satın almak, stok etmek veya belirli bir kâr haddi dahilinde satın aldirmek, sattirmek ve ihtiyacı olanlara maksada göre dağıtmak üzere bir fon tesis ederek tanzim satış mağazaları kurmak ve hayatı ucuzlatacak sair tedbirleri almak yetkisine sahiptirler.

Tanzim satışına konu olan maddeler, halkın günlük yaşayışını etkileyen zorunlu yiyecek ve yakacak maddeleriyle sınırlanmış gibi görülse de “hayatı ucuzlatacak sair tedbirleri almak” deyimiyle belediyelere bu konuda geniş bir yetki tanınmıştır.

Uygulamada belediyeler “döner sermaye” adını verdikleri fonu bazen bütçelerine koydukları ödenekten sağlamakta, bazen de tanzim satış yapılacak maddeye gereksinimi olanlardan topladıkları paralarla oluşturmaktadırlar.

Diğer taraftan 775 sayılı Gecekondu Yasası ve 2981 sayılı İmar ve Gecekondu Mevzuatına Aykırı Yapılara Uygulanacak Bazı İşlemler ve 6785 sayılı Yasanın Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yasada da özel fonlar kurulması hükmü düzenlenmiştir.

Döner Sermayelere gelince;

Belediyelerde Döner Sermaye kurulmasına yetki veren tek mevzuat Belediye Yasasına bazı maddeler eklenmesine dair 24.3.1950 tarih ve 5656 sayılı Yasadır. Bu Yasanın ek 1 inci maddesine göre belediyeler belediye konutları yapmak ve bu konutları belde sakinlerine kiraya vermek ya da satmak işlerini “mecburi” hizmetler arasına alabilir ve bu amaçla bütçelerinden gerekli paraları ayırarak “döner sermaye” kurabilirler. Belediyeler bu iş için kurulmuş ya da kurulacak yapı ortaklıklarına girmeye de yetkilidirler. Bu işlerde 2886 sayılı İhale Yasası uygulanmamaktadır.

Uygulamada “Tanzim Satış”, “Döner Sermaye” ve “Fon” deyimleri karışık ve birbirinin yerine geçecek şekilde kullanılmaktadır. Diğer taraftan gerek tan

zim satışlar gerekse döner sermayeli kuruluşlar genellikle yeni bir örgütlenmeye gidilmeksizin belediye ya da belediyeye bağlı işletme personeliyle yürütülmektedir.

1.9.1992 tarihi itibarıyla nüfusu 20.000 den fazla olan 275 belediyeyi kapsayan araştırmada 67 belediyede toplam 70 adet Tanzim Satış Fonu ve Döner Sermaye olduğu saptanmıştır.

Araştırma sonucuna göre 1989 yılında 36 döner sermaye (tanzim satış fonları dahil) 1.536.000.000 kâr ederken aynı yıl 18 döner sermaye 2.036.000.000 zarar etmiştir.

1990 yılında ise 35 döner sermaye 2.031.000.000 lira kâr ederken 23 döner sermaye 4.934.000.000 lira zarar etmiştir.

1991 yılında ise 39 döner sermaye 3.232.000.000 lira kâr ederken 24 döner sermaye 5.629.000.000 lira zarar etmiştir.

Aslında bir tanzim satış fonunun yahut döner sermayenin kâr etmesinin pek savunulacak bir tarafı yoktur. Çünkü bunların oluşturulma amacı ihtiyaç maddesinin halka ucuz intikalini sağlamak bu yolla piyasadaki fiyat artışını da kontrol altına almaktır. Gerek bina, tesis ve araç gerekse personel yönünden belediyesi tarafından devamlı desteklenen bir fonun bu açıdan haksız rekabet doğurduğu savı da ileri sürülebilir. Aldığı sübvansiyonlarla belediye tanzim satışının aşırı fiyat kırımına gitmesi liberal ekonomide pek haklı görülemez. Bu nedenle olacak ki aradaki fark kâr olarak ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan zarar konusunun da irdelenmesi yararlı olacaktır. Halka ucuz ihtiyaç maddesi vereceğim diyerek belediyenin kaynaklarını tanzim satış fonuna aktarması akılcı görülmemektedir. Unutmamak gerekir ki tanzim satış mağazaları sadece dar gelirliyle değil tüm belde halkına açıktır. Dolayısıyla böyle bir uygulamayla beldenin belki de daha zorunlu hizmetlerine harcanması gereken kaynaklar sosyallik ilkesinden saparak kullanılmış olmaktadır.

Sosyal piyasa ekonomisi kuralları içinde zarar eden bir tanzim satış fonunu devam ettirmek çağdaş belediyeçilik ilkesine uygun düşmemektedir. Bunun yerine alt gelir grubu insanlarına yönelik projeler geliştirilebilir.

Tabii bu söylediklerimiz konut yapımı amacıyla kurulan döner sermayeleri kapsamamaktadır. Çünkü bu çerçevede yapılan konutun gerek satımında gerekse kiralanmasında bu hizmetten yararlanacak dar gelirliyi ayırt etmek mümkün olabileceği gibi uygar bir şehirleşmenin gerçekleşmesine bu yolla büyük katkıda bulunabilir. Ülkemizde yaşanan çarpık kentleşme ve gecekondulaşmada en büyük neden; belediyelerimizi, yukarıda belirttiğimiz ve konut üretimi konusunda döner sermaye ve şirket kurmalarına cevaz veren ve bu yolla arsa ve konut ihtiyacının karşılanmasını amaçlayan bu yasa hükmünün (5656 sayılı Yasa) gereğini yerine getirmemiş olmalarıdır.

Burada ileri süfli leb iletcek kaynak yetersizliği hiçbir zaman mazeret değildir. Bir gecekondlu semti oluştuktan sonra buraya götürülecek hizmet için kaynak, gerek merkezi yönetim birimleri gerekse yerel yönetim birimlerince bulunmaktadır. O halde bu gecekondlu semti oluştuktan sonra yaratılan, sağlanan kaynak —stelik daha fazla oranda—, bu semt oluşmadan önce niçin problem olsun? Herhalde vatandaş binbir glge binbir yasağa rağmen ev yapıyorsa bundan zevk aldığı için değildir. Kaldı ki gecekondlu bedava değildir ve yasak olduğu için maliyeti daha fazladır. Bu bakımdan gerek arsa gerekse konut üretimine yönelik döner sermayelerin ve şirketlerin kurulması teşvik edilmelidir.

Kısacası gıda ve zorunlu ihtiyaç maddelerinin ucuz satışına yönelik tanzim satış fonlarıyla arsa ve konut üretimine ilişkin döner sermayeleri aynı potada değerlendirmek, ikincisine öncelik ve önem vermek gerekir.

1.9.1992 tarihi itibariyle Tanzim satış Fonları ve Döner Sermayelerin toplam 69.984.000.000 lira borcu, 23.917.000.000 lira ise alacağı vardır.

Toplam personel sayısı 1410 olup bu personele ödenen yıllık ödeme miktarı ise 42.265.000.000 liradır.

1991 yılı kesinleşmiş bilançosuna göre ise toplam tahmini mal varlıkları değerı

37.760.000.000 TL.'dir.

3 — BELEDİYELERİN KURDUKLARI VE İŞTİRAK ETTİKLERİ ŞİRKETLER

Belediyeler bazı kamu hizmetlerini daha etkin yürütmek amacıyla kamu hukukunun ve bürokrasinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden kurtulmak için ekonomik girişimlerini şirketler yoluyla yerine getirmektedirler.

Şirketleşmeye yönelmenin diğer nedenleri arasında mevcut personel rejimi içinde kaliteli eleman çalıştırmada karşılaşılan sorunlar, merkezi idarenin denetiminden kurtulma düşüncesi ve özel girişimcilere giden kamu fonlarının bir kısmını şirketler aracılığı ile tekrar belediyeye kazandırmak fikri sayılabilir.

Belediyelerin şirket kurabilmeleri, şirketlere ortak olabilmelerini sağlayan yasal dayanak 1580 sayılı Belediye Yasası (Madde 19) ile Türk Ticaret Yasası (Madde 275)'dir. Yine Türk Ticaret Yasasının 18 inci maddesinin birinci fıkrasına göre, belediyeler tarafından özel hukuk hükümlerine göre yönetilmek veya ticari şekilde işletilmek üzere kurulan teşekkül ve müesseseler (şirketler) tacir sayılırlar. Ayrıca bunlar, Ticaret Sicil Nizamnamesinin 13-1 maddesine göre ticaret siciline tescil ile Ticaret Odalarına kaydolmak zorundadırlar.

1992 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine dair 16 Ekim 1991 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararında, belediyelerin kuracakları veya iştirak edecekleri şirketlerde sermayenin 1 milyarı

TL.'yi aşması ve iştirak hissesinin yüzde 10'u geçmesi halinde Devlet Planlama Teşkilatının uygun görüşünün alınması hükmü yer almışken daha sonra bu kayıt 16 Ocak 1992 tarihli Resmi Gazete'de (mükerrer) yayınlanan kararla kaldırılmıştır. 1993 yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine dair 16 Ekim 1992 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararında da bu sınırlama hükmüne yer verilmemiştir.

1.9.1992 itibariyle nüfusu 20.000'den fazla olan 275 belediyeyi kapsayan araştırmada bunlardan 107'sinde toplam 181 adet şirket olduğu belirlenmiştir.

Bu araştırma sonucuna göre şirketlerdeki esas pay sahipleri, belediyeler ve belediyelerin sahip olduğu şirketlerdir. Başka bir ifadeyle halka açılma pek gerçekleşmemiştir. Bu noktada haklı tenkitler yöneltilebilir. Zira belediye şirkette % 50'nin üzerinde pay sahibi olduğu takdirde "şirketleşmeye yönelme" amacından sapmaktadır. Herşeyden önce bu durumda şirketler yönetimlerinin yapısı itibariyle belediyelerin kontrolü altına girmekte ve dolayısıyla bununla hizmetin gerektiği biçimde bağımsız karar alabilmeleri engellenmektedir.

Burada özelleştirme kavramı üzerinde durmak istiyoruz. Özelleştirme, kamu mülkiyetinde bulunan teşebbüs ve malların özel kişi veya kurumların mülkiyetine geçirilmesi yani bunların kamu sektöründen özel sektöre devredilmesi demektir.

Mülkiyetin tamamen veya çoğunluk payı şeklinde devri, doğal olarak yönetimin de özelleştirilmesi sonucunu doğuracaktır.

Özelleştirme, esas olarak, sermaye şirketine dönüştürülen belediye işletmelerinin hisse senetlerinin halka, özel kişi ve kuruluşlara satışı şeklinde tanımlanmakla birlikte belediyece yürütülen kamu hizmetlerinin ihale ve imtiyaz yoluyla özel şirketlere devrini de kapsamaktadır.

Varacağımız sonuç şu olacaktır ki bir belediyenin şirketleşmesi başlıbaşına bir özelleştirme yöntemi olmayıp o şirketin pay durumuna bakmak gerekir. Eğer belediyenin pay oranı % 51 ve daha yukarı ise bu şirket her ne kadar özel hukuk kurallarına göre faaliyetlerini gösteriyorsa da özelleştirmeden bahsetmek mümkün olmayacaktır.

Şirketlerin işteğal konularına bakıldığında, deriden tekstil ürünlerine, gıda maddelerinden mobilya üretimine kadar geniş bir işteğal alanı içinde şirketlerin faaliyet gösterdiği görülmektedir.

Araştırmanın verdiği bir diğer sonuç, kesinleşmiş son üç yıl bilançosuna göre (1989, 1990 ve 1991 yılları) zarar eden şirketlerin gerek sayısının gerekse zarar miktarlarının kâr eden şirketlere göre artma göstermesidir.

Şöyle ki 1989 yılında 42 şirket zarar ederken 1990 yılında bu sayı 54, 1991 yılında ise 69 olmuştur. Toplam zarar miktarı da 1989 yılında 24.011.000.000 liradan 1990 yılında 39.887.000.000 liraya, 1991 yılında ise 99.458.000.000 liraya yükselmiştir.

Toplam personel sayısı 14.465 olarak tespit edilmiştir. Bunlara yapılan yıllık ödeme miktarı ise 564.779.000.000 lira olarak ortaya çıkmıştır.

1992 yılında tüm belediyelerde toplam 121.299 memur, 93.086 işçi mevcudu gözönünde tutulacak olursa sadece şirketlerde toplam 14.465 personel istihdam edilmesi rasyonel görülmemektedir. 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin getirdiği zor kadro ihdası prosedürü içinde ve diğer personel mevzuatı gereği işe almalarda uygulanacak esaslardan kaçmak için şirketler, belediye yönetimlerinin hizmete değil istihdama yönelik amaçlarına yardımcı olmaktadır.

Şirketlerin 1991 yılı bilançolarındaki toplam mal varlıklarının tahmini değeri ise 1.026.303.000.000 TL.'dir.

Şirketlere ait gerek iş makinale gerekse sabit tesisler ile taşınmazlar büyük bölümü şirkete ortak belediyeler tarafından devredilmektedir. Yani belediye, mamelekindeki değerleri çoğu zaman düşük bedelle kendi şirketine devretmekte böy- lece onun finansman probleminde yardımcı olmaktadır. Tabii ki bu görülmeyen kalemler belediyenin eksi hanesine, şirketin ise artı hanesine yazılmaktadır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Belediyeler yerel gereksinmelerin karşılanması amacıyla ticari ve sanayi teşebbüsleri kurmak ve bunları işletmektedirler.

1580 sayılı Belediye Yasası belediyelerin iktisadi teşebbüsler eliyle yürütebilecekleri sınai, ekonomik ve ticari nitelikteki hizmet ve faaliyetleri belirlemiştir. Ancak günümüzdeki yerel yönetim anlayışı, belediyelerin girişecekleri ekonomik faaliyetleri mevzuatta liste halinde sayma yani sınırlama düşüncesini çoktan aşmıştır.

Gerek Avrupa Topluluğu gerekse Avrupa Konseyi literatüründe sıkça duyulan bir kavram vardır ki bu da Subsidiarite'dir. Bu ilkeye göre kamu hizmetlerinde görev ve yetkinin asıl kaynağı alt birimlerdir. Üst birimler alt idari birimlerin üstesinden gelemediği hizmetleri yapmakla yetkilidirler. Yine bu ilkeye göre alt birimler görevlerini yerine getirirken en uygun araç ve modeli kendileri belirleme hakkına sahip olacaklardır.

Ülkemizde de belediyelerin yerel halkın ekonomik gelişmesini sağlamak için gerekli çalışmalarda bulunmaları, öncülük yapmaları, diğer kamu kuruluşları ve özel sektörle işbirliği yapmalarının yararı her türlü kuşkudan uzaktır. Belediyelerimiz halka hizmet sunarken hangi işletme modelini seçeceğine ve bu model içe-

içerisinde özelleştirmeyi nereye kadar ve hangi ölçüler içerisinde götürebileceğine kendileri karar vermelidirler.

Yönetim seçenekleri kıstaslarını şu şekilde sıralamak mümkündür :

- 1 — Kamu hizmetleri maliyetleri
- 2 — Seçme özgürlüğü
- 3 — Hizmetin kalitesine etkinliği
- 4 — Dağıtımın potansiyel etkileri (zengin-fakirleri etkilemesi)
- 5 — Hizmetlerin aksaması riski
- 6 — Yasal ve maddi fizibilite (olabilirlik)
- 7 — Sosyal ve politik lızibilite
- 8 — Genel etki

Teşebbüslerin statüsü, modeli ve organizasyonu saptanırken “Yönetim Seçenekleri Değerlendirme Ölçütleri”nin çok iyi bir şekilde kullanılması halinde teşebbüsün başarı şansının artacağı kuşkusuzdur».

Bunun yanında gerek teşebbüsün kuruluş safhasında gerekse işletme safhasında bazı hususlara daha dikkat etmek gerekecektir.

Bunlardan biri hizmetin bedeline yani ücretine ilişkindir.

Belediyeler ticari ve sınai nitelikteki girişimleri ile kişiye sağladıkları mal ve hizmet karşılığında ücret ve bedel şeklinde gelir elde etmektedirler. Belediye bu ücret ve bedeli saptarken tamamen benzeri bir özel teşebbüs gibi azami kâr gayesi ile hareket ederse alınan para özel iktisat fiyatına yaklaşan bir fiyat olmaktadır.

Belediye girişimleri sadece kâr etmek amacıyla değil de kamu yararını ve toplumu meydana getiren fertlerin ekonomik faydasını düşünerek bedel tespiti yaparsa bu taktirde durum farklıdır. Teşebbüsün temin ettiği mal ve hizmet karşılığında bireyden alınan para yine bir fiyat olmakla beraber o artık özel iktisat fiyatına benzeyen bir fiyat değil bir kamu fiyatı olmaktadır.

Çünkü bu fiyat piyasadaki arz ve talep yasasına göre oluşmamakta kamu otoritesi tarafından “sosyal fayda” amacı da gözönünde tutularak yönetsel kararlarla saptanmaktadır.

Ancak buradaki “sosyal fayda” kavramı üzerinde biraz durmak gerekir. Bir belediye teşebbüsünün ürettiği mal ve hizmetin bedelini maliyetinin altında tüketiciye sunması sosyal hizmet anlayışıyla pek bağdaşmamaktadır. Çünkü bu mal ve hizmetten yararlananlar arasında sadece dar gelirli olan olmayıp ekonomik yönden güçlü olanlar da vardır.

Diğer taraftan, bir ticari ve sınai işletmelerin zarar etmeyip “normal kârlılık” ilkesine göre çalışması “yüksek kâr” amacıyla hareket eden özel sektör teşebbüs-

teriyle karıştırılmamalıdır. Gözden uzak tutmamak gerekir ki bu işletmeler şayet zarar ederlerse bu zararları diğer kamu gelirleriyle karşılanacaktır. Bunun anlamı ise şudur: Teşebbüsün ürettiği mal ve hizmetten yararlananlar, mal ve hizmetin fiyatı marjinal maliyetin altında saptanmış olduğundan buruarın gerçek bedelini ödemeyeceklerdir. Aradaki açık bu hizmetlerden hiç yararlanmayanlardan alınan vergi ve diğer gelir kaynaklarıyla kapatılacaktır.

Bu ise, haksız ve gelir dağılımı üzerinde olumsuz etkiler yaratan bir sosyal ve ekonomik politika demektir. Bu konuda ileri sürülebilecek bir sav da, bedava ya da düşük fiyatla sunulan ürünlerin tüketiminden rahatça israf ve aşırı tüketime gidildiği olabilir. (Örneğin su tüketiminde olduğu gibi)

Sonuç olarak, belediyelerin zararına işletmecilik yapması savunulamaz. Bu bakımdan belediye işletmelerinde “kamu yararı” ilkesi ile “kâr” ilkesinin denge halinde tutularak belediyeye yük olmadan varlıklarını sürdürmelerini sağlamak belde halkının yararına akılcı ve çağdaş yöntemdir. Tabii ki dar gelirliyle yönelik sübvansiyonlar gündemde kalacaktır.

Diğer bir husus da yönetici sorunudur. Maalesef biz toplum olarak yönetimde “iyi yönetici”nin rolünü yadsımakta veya görmezlikten gelmekteyiz. Bir belediye ekonomik girişiminin türü ne olursa olsun bu teşebbüsün başarısında en büyük rolü yönetici oynayacaktır. Aynı hizmet konusunu sunan ve aynı türde örgütlenen iki teşebbüsten başında iyi yöneticiler olanı verimli ve etkin hizmet sunarken diğeri kötü bilançoya gidebilmektedir.

Tabii ki yönetici yanında diğer personelin de iyi eğitimden geçmiş olmaları ve objektif ölçütlerle değerlendirilmeleri modern ve çağdaş işletmeciliğin temellerinden biridir. Türk toplumunda artık yer etmiş olan “adama iş” ilkesinden “işe adam” ilkesine dönülmelidir. Amaç kişileri belirli yerlere yerleştirmek ye: rine işletmeleri verimli ve ekonomik çalışır hale getirmek olmalı ve bu amaca uygun personel politikası uygulanmalıdır.

Belediyelerin iktisadi teşebbüsler eliyle yürütebilecekleri sınavi, ekonomik ve ticari nitelikteki hizmet ve faaliyetlerle ilgili işletme ve diğer teşebbüslerin kuruluşu ve işleyişini düzenleyen mevzuat dağınık ve yetersizdir.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinde olduğu gibi yerel yönetim iktisadi teşebbüslerinde de kuruluş, organları, teşkilatı, görev ve faaliyetleri ile denetimleri hakkında genel bir yasal düzenleme yapılmalıdır.

Belediye şirketlerine gelince;

Şirketleşme özellikle 1980’den sonra hızlanmıştır. Ancak bu kuruluşların sektör bazında verdiği hizmetlerde etkinlik sağladığını söylemek zordur. Her ne kadar şirketler Türk Ticaret Yasasına göre hizmet vermekte iseler de, yönetimlerinin

yapısı itibariyle bütünüyle belediyelerin kontrolü altına girmektedirler. Bu da yönetimlerin, hizmetin gerektirdiği biçimde ve piyasa ekonomisi şartlarına göre bağımsız karar alabilmelerini engellemektedir.

Yerel yönetimlerin kuracakları veya ortak olacakları şirketlerin işgal konulan bu yerel yönetim birimlerinin hizmet alanları içinde kalmalıdır. Başka bir ifadeyle kendi hizmet konulan dışındaki iktisadi ve ticari sahalara kaymamalıdır.

Şirketleşmede proje ve fizibilite önemlidir. Alternatifli fizibilite üretmek gerekir. Oysa bizde önce karar verilip sonra fizibilite yapılmaktadır.

Şirket kurmada herhangi bir kurumdan ön izin alınmasına gerek olmamalıdır. Bu açıdan 1993 yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine dair 16 Ekim 1992 tarihli Bakanlar Kurulu Kararında DPT iznine yer verilmemesi isabetli olmuştur.

Şirketlerin denetimi konusunda yeni bir yasal düzenlemeye gerek görülmektedir. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müfettişleri zaten denetim yapmaktadırlar. Performans denetimini başta belediye meclisi olmak üzere halk yapmalıdır. Ancak şirketin halka açık bilanço vermeleri sağlanmalı ve bu bilançolar basın yayın organlarıyla kamuoyuna duyurulmalıdır.

Ayrıca özellikle büyük belediyelerde belediye teşkilat şeması içinde iştirakler birimine yer verilmeli ve bu birim yeterli bilgiye sahip elemanlara kavuşturulmalıdır. Bu birimler belediyelere, kurdukları veya katıldıkları şirketlere ilişkin görevleri etkin olarak yerine getirmekte yardımcı olacaklardır.

Şirketler yönünden ortaya çıkan sorunların halli için şu öneriler de sıralanabilir :

- Belediye ve kuruluşlarının şirketteki hissesinin % 50'lerin üstünde olmaması,
- Her sermaye arttırmamda mevcut pay oranının muhafaza edilmesi,
- Üç yıl arka arkaya zarar eden şirketin otomatikman tasfiye edilmesi,
- Şirket faaliyete geçtikten sonra özelleştirilmesi, belediye hisselerinin halka devrinin sağlanması,
- Yerel yönetimlerin iştirak ettikleri şirketlerde imtiyazlı pay senedinin çıkarılmayacağı hususunun yasada yer alması,
- Profesyonel yöneticiye ağırlık verilmesi,
- Muvazaa şirketlerin kurulmasının önlenmesi (örneğin 2886 sayılı Devlet İhale Yasasının 71 inci maddesinden yararlanılması amacıyla şirket kurulması gibi).

Sonuç olarak yerel yönetimlerin ekonomik girişimlerini;

Dünyada ve Türkiye’de yaşanan daha çok demokratikleşme ve daha çok liberalleşme eğilimine paralel yapı arzedecek, verimliliğe ve ekonomikliğe dayalı, bir konsept içinde değerlendirmek gerekir.

Bu bağlamda belediyeler yerel halkın daha iyi yaşam düzeyine kavuşması, beldenin daha güzel, daha yaşanabilir, daha sorunsuz bir hale gelmesi için ekonomik girişimlerde bulunmalı ve belediye yönetimi bu girişimin türünü ve modelini kendi belirlemelidir.

Ancak belediyeler hizmet üretirken alternatif modeller üzerinde de durmalı ve özellikle özelleştirmeden yararlanmalıdırlar.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel işletmecilik esaslarına uyulmasına, alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin kullanılmasına ağırlık verilmelidir. Şüphesiz hizmetlerdeki etkinlik ve verimlilik mali ve idari yapı ile olduğu kadar aynı zamanda üretim teknik ve yöntemleriyle de ilgilidir.

EKONOMİK ve POLİTİK YÖNLERİYLE GÜNEYDOĞU ANADOLU (*)

Doç. Dr. Zerrin Toprak KARAMAN*

1. Giriş

Ülkelerin ekonomik gelişme düzeyleri farklılıkları; ülke coğrafyasına, doğal zenginliklerine ve işgücü kapasitesini kullanabilme imkânlarına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Aslında ülkeler kendi içlerinde de bölgeler arasında farklı gelişme düzeyine sahip olabilirler. Bu sorun ülkemiz için de, geçerlidir. Güneydoğu Anadolu Bölgesi, diğer bölgelerimize göre bugün için az gelişmiş bir bölge özel- liğindedir.

Ülkemizin sosyal ve ekonomik gelişmesinde bütünlük sağlamak için engelleyici bir faktör olan “bölgelerarası dengesizliklerin” giderilmesi faaliyetleri, yalnızca son yılların hükümet politikasının bir sonucu değildir. Ancak daha istikrarlı, planlı ve hedefe ulaşabilecek bir sistem uygulaması gerekliliği, gecikmeyle de olsa farkına varılmıştır. Bu “tanı”da, bölgede katledilen asker ve vatandaşlarımız nedeniyle doğan tepkiler, şüphesiz “hızlandırıcı” rolü oynamıştır.

Bölgede, dünyada bugüne kadar denenmiş bölgesel kalkınma projelerinin en iddialılarından birisi olan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) uygulanmaktadır. Bu çalışmada GAP bölgesi içinde yer alan Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Batman ve Şırnak illeri özelde, ancak benzer koşullara sahip olması nedeniyle bölgenin sosyo-ekonomik ve politik sorunları Doğu ve Güneydoğu olarak, genelde incelenmeye çalışılmıştır.

2. Doğal Coğrafya

Güneydoğu Anadolu Bölgesi, yurdumuzun yedi coğrafi bölgesinden biridir. Bu bölgeyi, Antitorosların oluşturduğu yayın güneyinde kalan Suriye ve Irak çevrelemektedir. Bölgenin toplam alanı 74.000 km²'dir. Bölge alanı, 36° 30' - 38° 40' kuzey enlemleri ile 36° 30' 42° 40' doğu boylamları arasında bulunmaktadır. Bu alan içinde batıdan doğuya doğru Gaziantep, Adıyaman, Şanlıurfa, Diyarbakır, Mardin, Siirt ile sonradan İl statüsüne kavuşan Şırnak ve Batman olmak üzere 8 il yer almaktadır.

Güneydoğu Anadolu bölgesi az yüksek bir plato görünümünde olup, ça- naklaşmış havzalar ve alçak tepelerden ibarettir. Bölge, büyük bir püskürük

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İ. İ. Bil. Fak. Kamu Yönetimi Bölümü.

kütle olan Karacadağ'ın doğu ve batısından geçerek, güneye akan Fırat ve Dicle nehir sistemlerinin egemenliği altındadır.1 Blok şeklinde Taylanmış Toros sisteminin uzanımları ve bunlara katılan geniş ölçüde dalgalanmak yapılar bölgeyi genel olarak batıdan ve kuzeyden sınırlandırmaktadır.

3. İklim Özellikleri

Güneydoğu Anadolu Bölgesi, karasal bir step iklimi görünümündedir. Akdeniz ikliminin etkisi batıdan doğuya doğru gidildikçe azalmakta ve karasal nitelik kazanmaktadır. Haziran - Temmuz, Ağustos ve Eylül aylarının sıcaklık ortalamaları 25 dereceden fazladır. Bölgede yaz kuraklığı 6 ay sürmektedir. Urfa'da yukarıda belirtilen aylarda yağış ortalama olarak 2 mm'yi geçmemektedir. Buna karşılık Gaziantep çevresi ve Mardin dağları yöreleri şeklinde tanımlanabilen Güneydoğu Toroslarının batı rüzgarlarına dönük etekleri ve bölgenin kuzey bölümleri görel olarak daha fazla yağış almaktadır. Yağış kış aylarında düşmektedir. Yer yer değişmekle birlikte Akdeniz tipi yağış düzeni gözlenmektedir. Kış ayları oldukça soğuktur. En soğuk ay ortalaması, — 1.5ve-13C° arasındadır. En düşük ısı Malatya'da —22 C°, Van'da —28.7 C° ve Karaköse'de —43.2 C° olmaktadır. Kışlar uzun ve donlu, yağışlar ise umumiyetle kar şeklinde olmaktadır. Açık havada çalışılan gün sayısı az olup zirai faaliyet dönemi kısadır.1 2

Bölgede yaz mevsiminin uzunluğu, sıcaklığına bağlı olarak buharlaşmanın yüksekliği, orta ve güney kesimlerdeki kuraklığın başlıca nedenleridir. Bu da, başta tarımsal faaliyetler olmak üzere ekonomik yapıyı zorlamaktadır.

4. Nüfus Yapısı ve Özellikleri

Aşağıda bölge nüfusunun değişimi ile bölge illeri hakkında bilgi verilmektedir.

4.1. Bölge Nüfusu

Bölge 74.000 km2 yüzölçümü ile Türkiye yüzölçümünün yüzde 9.5'ini oluşturmaktadır. Nüfusu ise, Türkiye nüfusunun yüzde 8.5'i olup 5 milyonu aşmaktadır. Aşağıdaki tabloda bölge illerinin nüfus gelişimi yer almaktadır.

1 Ayrıntılı jeolojik yapı için bkz. Güneydoğu Anadolu Projesi (1980), Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Yayını, Ankara s. 1-5.

2 Agp. s. 5.

Tablo 1 — Güneydoğu Anadolu İllerinde Nüfus

İl/Yıllar	1960	1970	1980	1985	1990	1985-90 %
Adıyaman	233.717	303.511	367.595	430.728	522.439	21.29
Batman	—	—	—	285.423	345.070	20.89
Diyarbakır	401.884	581.208	778.150	934.505	1.086.293	16.24
Gaziantep	434.579	606.540	808.697	966.918	1.225.863	26.78
Mardin	353.411	453.092	564.967	490.044	558.947	14.06
Siirt	232.243	320.684	445.483	228.681	244.461	6.90
Şanlıurfa	401.919	538.131	602.736	795.034	1.009.084	26.92
Şırnak	—	—	—	215.614	282.557	31.04

Kaynak, D.İ.E. (1990); Türkiye İstatistik Cep Yıllığı, Ankara verilerine dayanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablo 1 'de görüldüğü gibi Güneydoğu Anadolu bölgesindeki Diyarbakır, Gaziantep ve Şanlıurfa illerinin nüfusu 1990 nüfus sayımı sonuçlarına göre 1 milyonu aşmıştır. 1980'li yıllarda Mardin ve Siirt'de azalma görülmesine rağmen 1985-90 döneminde illerin nüfuslarında artış gerçekleşmiştir. Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki yıllık nüfus artış hızları incelendiğinde, yüksek bir değere ulaştığı anlaşılmaktadır. Aşağıdaki tabloda bölgenin kır ve kent nüfusunun yıllık artış hızı ile nüfus yoğunluğu incelenmiştir.

Tablo 2 — Güneydoğu Anadolu Bölgesi Kır ve Kent Nüfusunun Yıllık Artış Hızı ve Nüfus Yoğunluğu

İller	İl+İlçe	1990 Yılı Binde		Nüfus Yoğunluğu	
		Bucak 4-Köy	Toplam	1985	1990
Türkiye	33.83	5.45	21.71	65	73
Adıyaman	65.46	14.97	35.01	58	70
Diyarbakır	44.44	17.23	31.90	63	73
Gaziantep	46.21	2.69	33.04	121	153
Mardin	42.41	13.47	25.87	57	65
Siirt	38.43	-6.60	12.50	37	40
Şanlıurfa	60.54	29.80	46.16	41	52
Şırnak	107.29	-8.00	38.98	30	40
Batman	55.89	16.61	37.72	61	74
Ankara	24.31	100.0	21.28	114	126
İstanbul	38.47	143.64	44.78	1045	1330
İzmir	33.02	19.51	30.14	189	220

Kaynak, D.İ.E. (1991) Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Haziran, Ankara ve D.İ.E. (1990 Türkiye İstatistik Cep Yıllığı, Ankara.

Genel olarak nüfusun yoğunluğu Diyarbakır, Adıyaman, Gaziantep, Batman, Şırnak ve Şanlıurfa başta olmak üzere hızla artmaktadır. Siirt hariç, diğer illerde yıllık nüfus artış hızının Türkiye yıllık artış hızından yüksek olduğu görülmektedir.

Tablo 3 — Nüfus Artışı ve Doğurganlık (1985-1990)

Özellik	GAP	Türkiye
Nüfus artış hızı	3.41	2.35
Doğurganlık oranı	7.43	5.26

Kaynak : GAP Ekonomik Kalkınma Ajansı Model Etüdü (1991) T.C. GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Kasım, Taslak Raporu, s. 22.

Tablo 2 ve Tablo 3 birlikte incelendiğinde GAP bölgesinde nüfus artış hızı ve doğurganlık Türkiye genelinden yüksektir. Bucak ve köylerde nüfus azalması, bölge il ve ilçe merkezlerine ve diğer illere olan göçten kaynaklanmaktadır. Ayrıca, başta İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere büyük kentlerimize Doğu, Güneydoğu Anadolu ve Karadeniz Bölgelerinden göç olmaktadır. Aşağıdaki 1980-1985 yılı içinde büyük kentlerimize gelen nüfusun miktarı incelendiğinde bu husus görülmektedir.

Tablo 4 - Göç Alan İller (1980 - 1985)

İller	Göçün il nüfusu içindeki payı		1980-85 döneminde göçle gelen nüfus
	1980 %	1985 %	
Kocaeli	16.7	12.2	80.446
İstanbul	13.3	11.0	578.300
İzmir	11.5	9.2	194.511
Bilecik	10.5	9.0	13.148
İçel	10.0	9.8	89.444
Bursa	9.4	7.9	94.228
Eskişehir	8.9	8.3	45.076
Tekirdağ	8.7	8.4	31.085
Ankara	10.1	8.7	258.101
Kırklareli	7.2	7.8	21.331

Kaynak : D.İ.E. (1991), Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Haziran, Ankara.

Göç veren iller genel olarak değerlendirildiğinde DİE verilerine göre 1980- 1985 döneminde en fazla Doğu Anadolu illerinden dışa göç verildiği görülmektedir. Göç eden nüfusun bir bölümünün Güneydoğu Anadolu kentlerine yönelme

eğilimi elimizdeki verilere göre belirlenememiştir. Aşağıda 1980-1985 yıllarında göç eden nüfusun il nüfusu içindeki payı görülmektedir.

Tablo 5 — Göç Veren İller (1980 - 1985)

İller	Göçün il nüfusu içindeki payı		Göçle 1980-1985 döneminde giden nüfus
	1980 %	1985 %	
Kars*	15.5	12.2	75.752
Tunceli*	15.0	20.0	26.316
Bitlis*	14.6	8.3	20.327
Erzincan*	13.9	11.8	31.285
Gümüşhane	13.4	11.0	26.959
Çankırı	12.5	11.6	27.183
Sivas	11.8	10.3	69.575
Ağrı*	11.6	9.5	32.702
Artvin	11.5	11.4	23.150
Bilecik	11.5	8.2	12.070
Erzurum*	11.3	10.7	78.310
Rize	10.0	9.8	32.985
Giresun	8.5	9.5	42.050

Kaynak : DIE (1991) Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Haziran, Ankara. (*) İşaretliler Doğu Anadolu İlleridir.

GAP bölgesinde istihdam edilen nüfus 1985 yılı rakamlarına göre 1.5 milyon olup bu rakam Türkiye'de istihdam edilen nüfusun yaklaşık % 7'sidir. Başka bir ifadeyle GAP bölgesinde istihdam edilen nüfusun toplam nüfusa oranı % 35'dir ve % 41 olan Türkiye ortalamasının altındadır. İstihdam edilen nüfusun % 71'i tarım sektöründedir.

Tablo 6 — GAP Bölgesi ve Türkiye'de İstihdamın Sektörel Dağılımı (1985)

Sektör	GAP	Türkiye
Tarım	71	59
İmalat	5	11
Ticaret	5	2
Toplum Hizmetleri	12	14
Diğer	7	14
Toplam	100	100
Toplam İstihdam Edilen Nüfus (000 kişi)	1 ^	20.556

Kaynak : GAP EKA Model Rapor, s. 2-4.

GAP bölgesi ekonomik faaliyetleri içinde tarım sektörü ilk sıradadır. Ancak sektörün gelişmişlik düzeyi yüksek değildir. Tutarı 33.000 km²'nin biraz üzerinde olan tarımsal arazinin % 85'i kuru tarım, % 4'ü sulu tarım için kullanılmaktadır. İşlenen arazinin % 8'i bağ ve bahçe, % 3'ü ise diğer amaçlarla kullanılmaktadır.

GAP bölgesinin Türkiye Gayrisafı Yurtiçi Hasılasından (GSYİH) aldığı pay % 14'dür. GAP bölgesi GSYİH'sında en büyük pay 1986 yılı değerlerine göre % 39'dur. Bu değer Türkiye ortalamasının iki katından fazla, gelişmiş bölgeler olan Marmara ve Ege'nin yaklaşık dört katıdır. Sanayinin bölge GSYİH içindeki payı ise Türkiye ortalamasının yarısı, Marmara ve Ege Bölgelerinin ise % 43'ü seviyesindedir.

Tablo 7 — GAP Bölgesi ve Türkiye'de GSYİH'nın Sektörel Dağılımı %

Sektör	GAP		TÜRKİYE	
	1980	1986	1980	1986
Tarım	44	39	22	17
Sanayi	10	16	26	33
Ticaret	9	10	15	17
İnşaat	7	7	5	4
Diğer	30	28	32	29
Toplam	100	100	100	100

Kaynak ; GAP, EKA Model Rapor, s. 2, 3.

Eğitim Yetersizliği

Doğu-Güneydoğu Anadolu'da okullaşma oranının düşük bulunması, dağınık yerleşme nedeniyle okullaşma imkânlarının zorlanması, yüksek olan doğurganlıkta çocuğun daha çok ekonomik bir değer ve zirai işgücü unsuru önemi taşıması, eğitimsiz/verimsiz işsiz ordusunu ortaya çıkarmaktadır.

Tablo 8 — GAP Bölgesi ve Türkiye'de Okullaşma Oran

Okullaşma	% 1990 Yılı	
	GAP	Türkiye
İlkokul	75	110
Ortaokul	33	48
Lise	18	36
Toplam	54	76

Kaynak : GAP, EKA Model Rapor, s. 2, 7.

Tablodan da görüldüğü gibi eğitim hizmetleri Türkiye ortalamasının altındadır. Ancak GAP bölgesi olarak “zavallı” bir görünüme sahip değildir. Bununla beraber Türkiye ortalamasına yükseltilmesi gerekliliktir.

Bize göre okullaşma oranının artırılmasının tek başına önemi bulunmamaktadır ve eğitimin kalitesi her seviyede sağlanmalıdır. Son günlerde Bölgede eğitimin kalitesi konusu tekrar gündeme gelmiştir. Cezalandırmak (?) maksadıyla bu bölgeye gönderilen eğitimcilerin, kalkınmada öncelikli yörelerin avantajlarından istifade edebilmek için tayini kabullenen ancak ödemelerden sonra istifa edenlerin yanısıra marjinal personelin yarattıkları sosyal/ekonomik maliyetler konunun bir diğer yönünü oluşturmaktadır. Ayrıca eğitici kadroların yerel örf ve adetlere saygı duymaları, halkla ilişkilerinde rahatsızlık yaratacak davranışlardan kaçınmaları yerindedir.

Eğitim çalışmalarını; ilk, orta ve yüksek eğitimle sınırlandırmak mümkün değildir. Yetişkinlere (kadın/erkek) yönelik sanat, ticaret ve tarım gibi alanlarda işgücünün verimli kullanılmasını sağlayacak çalışmanın verdiği huzur ve ekonomik katkıya yöneltecek düzenlemeler önem taşımaktadır. Özellikle “Üniversiteler” çevre ile ilişkilerinde güçlü olmalı ve insan hayatının tüm yönleriyle katkıda bulunma sorumluluğunu yerine getirmelidir. Esasen batı bölgelerindeki üniversitelerde de bu zorluk yaşanmaktadır. Başka bir ifadeyle genelde bu sorun aşılmalıdır.

Göç hareketleri bize göre sosyo-ekonomik olduğu kadar politik nedenlere de dayanmaktadır. Bölgesel dengesizliklerin bir sonucu olarak görülen nüfus hareketleri ile göç edilen bölgede gerek istihdam ve iş koşulları gerekse yerleşim veya arazi kullanım kararları açısından olumlu değişimlere uğramamaktadır. İleride bu konuya tekrar döneceğiz.

4.2. Bölge İllerinin Özellikleri ve GAP Projesine Göre Beklenen Gelişme Yönü

ADİYAMAN : Kültür balıkçılığı, pamuklu dokuma, süt, yem ve et işleme tesisleri yatırından bulunmaktadır ve geliştirilmesi planlanmaktadır. Nemrut Milli Parkı ve çevresinin önemli bir turizm merkezi olarak gelişeceği düşünülmektedir.³

BATMAN : Türkiye'nin petrol rezervinin büyük bir bölümünün yer aldığı Batman, ham petrol rafinerisinin yanında hizmet ve ticaret sektörlerinde güçlenmesi, bakır üretiminin gelişmesi beklenmektedir.

DİYARBAKIR : Bölge sanayiinde ikinci sırada yer alan ve geleneksel sanayi dallarında merkez durumundaki Diyarbakır, yemeklik yağ sanayiinde üretim ve

³ 3 Adıyaman ve diğer iller için Bkz. T.C. Başbakanlık Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP); GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Yayını, Hazırlayan BİAR, s. 18-19.

pazarlama kapasitesini artırmanın yanında, yem, et ve et ürünleri sanayilerine yönelmektedir.

GAZİANTEP : Gaziantep 540 imalat sanayii kuruluşu ile bölgedeki sınai üretiminin yüzde 40'ını sağlamakta, 120 değişik mamul üreten yapısıyla "ihracat kapısı" özelliği taşımaktadır. Büyük ve orta ölçekli tesis ve işletmelerden ibaret geniş bir imalat ve ticaret yelpazesine sahiptir.

MARDİN : Bölgenin nüfus bakımından da geri planda kalmış görünen bu ili için, sulanacak 100 bin hektar alan sayesinde üretilebilecek pamuğun Organize Sanayi Bölgesindeki işletmelerde değerlendirileceği düşünülmektedir. Ayrıca, unlu mamuller üretimi ile meyve işleme ve tohum üretiminin yanısıra, Mardin'de yetiştirilen üzümün sınai değeri olacağı, ildeki gübre fabrikalarının ihtiyacının bir bölümünün tarımda yaratılacak potansiyele bağlı olarak, potaslı gübre ile karşılanacağı belirtilmektedir.

SİİRT : Hayvancılığın çok yaygın olduğu Siirt, entegre et işleme ve deri sanayileri ile, sebze ve fıstıkta büyük bir potansiyele sahiptir. Ayrıca asfaltit, bakır ve krom madenlerinde önemli bir rezerv payı bulunmaktadır. 700 bin hektara yayılan orman alanları ile orman ürünleri sanayiine yönelebileceği planlanmaktadır.

ŞANLIURFA : Tekstil ve giyim sanayii ve yemeklik yağ ile yem üretimi sanayii kuruluşları bulunan Şanlıurfa'da bu kuruluşların ekonomik kapasitesinin artırılması ve ülke içi ve dışında pazarlanması öngörülmektedir.

ŞİRNAK : Rezervi 29 milyon ton olan asfaltit madeninin değerlendirileceği, 1990 yılı itibarıyla 500 bini aşan hayvan varlığının dikkate alınarak ihracata yönelik et işleme ve deri sanayiinde ihtisaslaşması planlanmaktadır.

GAP bölgesi bugün bazı tarım ürünlerinde Türkiye üretiminin önemli bir bölümünü karşılamaktadır. Antep fıstığının % 92, mercimeğin % 76, susamın % 42'si bölgeden elde edilmektedir. Öte yandan tarımsal örgütlenmenin yeterli olduğu söylenemez. Yörede 120.000 ortaklı 164 kredi kooperatifi bulunmaktadır. Ortak sayısı Türkiye toplamının % 3'ünü, kredi kooperatifi ise % 2'sini oluşturmaktadır.

Bölge, madencilik alanında büyük öneme sahiptir. Ekonomik değer taşıyabilecek 22 çeşit maden varlığı bulunmaktadır. Petrol, asfaltit ve fosfat sadece bu yörededir. Bölgeden çıkartılan petrol toplamı, ülke tüketiminin % 13'ünü karşılamaktadır. Ayrıca bölgede sürekli olarak doğal gaz, kömür, kromit, ka- yatuzu ve çakmaktaşı üretimi yapılmaktadır. GAP Bölgesinde sanayileşme düşüktür. İmalat sanayiinin katma değerinin Türkiye toplamı içindeki payı 1988 yılında % 1.5 olarak gerçekleşmiştir. 10 işçiden fazla çalıştıran sanayi iş yerlerinden yalnız % 2'si GAP bölgesindedir. Tarımda çalışan nüfusun çokluğu ve arazinin mülkiyet dağılımı özelliği nedeniyle tarım sektörünün pazar ekonomisi sürecine giremediği ve bunun sanayileşmeye engel teşkil ettiği söylenebilir.

Bölgede imalat sanayii, tekstil ağırlıklıdır. 1987 yılında bu sanayinin bölge imalat sanayii katma değeri içindeki payı % 45 olmuştur. Bu oran Türkiye ortalamasının iki mislinden fazladır.

Genel olarak değerlendirildiğinde Bölge gelişmemişliğini doğal altyapı yetersizliğine bağlamak mümkün görülmemektedir. Ancak üretimin verimini artırmak bir sorun olarak önem taşımaktadır.

5. Kalkınma Sorununa Bölgesel Yaklaşım

Ekonomik ve toplumsal gelişmelerini planlar yardımıyla düzenleyen ülkeler kalkınma planlarında kalkınma hızı, kaynaklardan yararlanmanın yönüne ilişkin ilkeleri saptamakla birlikte, genelde kalkınmanın coğrafi boyutlarını dikkate almamaktadırlar. Aslında, bölge planlaması öncelikle coğrafi konumu da hesaba katma ihtiyacından doğmuştur.

5.1. Bölge Kavramı ve Bölge Ölçüsünde Planlama İhtiyacı

Bölge terimi konuşma dilinde çeşitli kavramlar karşılığında kullanılmaktadır. Bazen bir mahalli, il veya bir kaç ili içine alan yörelere, bazen de birçok ülkenin yer aldığı kara parçalarına ya da kıtalara bölge adı verilmektedir. Bölge ölçeğinin, bundan yararlanacak olanların amaçlarına göre değişmesi, bölgelerin sınırlandırılmasını güçleştiren nedenlerdir.⁴ Bununla birlikte bölge sınırlarının çizilmesinde coğrafi, iktisadi, sosyal ve idari olmak üzere türlü ölçütler kullanılmaktadır.

Yerleşimlerin sulama ve enerji kuruluşları, yollar, barajlar, limanlar ve konut yardımları gibi ekonomik işlevleri ne derecede kesinlikle bilinirse, topraklardan yararlanmanın geleceği de o derece etkinlikle planlanabilir. Birbirine yakın kentlerin birlikte düşünülerek toprak kullanma şekli planlanırsa kaynak israfı da engellenmiş bulunmaktadır. Ulusal kalkınma planları daha çok ekonomik, kent imar planları ise fiziksel bir nitelik taşımaktadır. Oysa bölge planları sos- yo-ekonomik ve fiziksel özellikleri de dikkate almak durumundadır. Çünkü bölge planları yatırımların kuruluş yeri ile ilgilenmekle birlikte ekonomik kaynakları da hesaba katmaktadır.⁵ Bölgeler arası dengesizliklerin başlıca nedeni bilindiği gibi ekonomik ve kültürel yönden geri kalmışlıktır.

5.2. Bölgelerarası Dengesizlik ve Az Gelişmiş Bölgeler

Ülkeler arasında coğrafi, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme farklılıkları olduğu gibi, belli bir ülkenin bölgeleri arasında da farklılıklar bulunabilir. Eşitsizlik tanımlaması içine alınan bu farklılıklara “Bölgelerarası Dengesizlik” adı veril

4 Bölgeler genellikle üç grupta toplanabilir. Homojen Bölgeler, Polarize (kutuplaşmış) Bölgeler ve Plan Bölgeler. Bu konuda bkz; Hüsnü Erkan (1987) Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme, Teorik ve Uygulamalı Bir Yaklaşım, DEÜ Yayınları, İzmir s. 20-30; Mustafa E. Erkal (1972); Bölgelerarası Dengesizlikler ve Doğu Kalkınması, Sosyal ve Ekonomik Dizi No: 1, İstanbul s. 24.

5 Zerrin Toprak (1988); Kent Yönetimi ve Politikası, ABAM Yayınları, No: 2, İkinci Baskı, İzmir, s. 41-43.

mektedir. Bölgelerarası dengesizlikleri devlet; ekonomik, mali ve toplumsal önlemler ile ortadan kaldırmaya çalışmaktadır.⁶ Yatırım, vergi, kredi, gümrük, taşıma, kamu hizmetleri ve personel politikaları bunların başlıcalarıdır.

Öte yandan, gelir seviyesi ve gelir artış hızı, ülke gelir seviyesi ve gelir artış hızından küçük olan bölgeler az gelişmiş olarak nitelendirilmektedir. Özellikle tarım ağırlıklı bölgelerde “gizli işsizlik” nedeniyle gelir seviyesini dikkate almak uygun olmaktadır. Az gelişmiş bölgelerin diğer bir ayırıcı niteliği de nüfus artış hızının, ülke nüfus artış hızından fazla olması ve bu bağlamda emek arzının bol ancak işgücü niteliği açısından vasıfsızlığıdır. Bölge gelişmesini sağlamak amacıyla, daha çok geri kalmış bölgelere i) bazı yatırımlar açısından öncelik tanımak, ii) yatırımları belli büyüme kutuplarında ya da cazibe merkezlerinde yoğunlaştırmak etkili yöntemler olarak düşünülmektedir.

1958 yılında yapılan çalışmalarda Marmaris, Zonguldak, Antalya, Çukurova, Gaziantep, Diyarbakır, Van, Erzurum, Keban, Elazığ ve Ege bölgeleri plan bölgeleri olarak belirlenmiş ve sonradan bunlara Ankara, Kayseri, Samsun, Trabzon ve Eskişehir eklenmiştir. Aslında ülkemizde bölgesel düzeyde planlama teşkilatı kurulması konusunda DPT tarafından kapsamlı bir çalışma yapılmamıştır. Çeşitli yıllarda Doğu Anadolu Bölgesi gibi bölgelerin bölgesel planlaması konusu gündeme getirilmiş ancak köklü bir önlem alınmamıştır. Aşağıda kalkınma planlarında bölge yaklaşımı, bir fikir vermek amacıyla özetlenmiştir.

5.3. Kalkınma Planlarında Bölge Yaklaşımı

Kalkınma planlarında bölge yaklaşımı ekonomik ve sosyal gelişmeye bağlı olarak geliştirilmiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967); potansiyel gelişme bölgeleri, büyük kent bölgeleri (metropoliten bölge) ve geri kalmış bölgeler ayırımına yer verilmektedir. Bölge planlamasının tamamlayıcılık faktörü gözönünde tutularak çok amaçlı bir bölge planlamasının gerekliliği vurgulanmıştır. Aşırı kentleşme ve nüfus sorunlarının çözülmesi ve bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi amaçlanmakla birlikte⁷ uygulanabilen bölgesel kalkınma projeleri hazırlanamadığı gibi, toprak kullanımının planlaması için uygun bir model geliştirilememiştir.

İkinci Beş yıllık Kalkınma Planında (1968-1972); bölge gelişme politikası, kentleşme, sanayileşme ve tarımda modernleşme unsurlarına dayandırılmıştır.⁸ Plan geri kalmış bölgelerin kalkındırılması ile ilgili olarak kentleşmenin destek

6 Bölgelerarası dengesizlik günümüze ilişkin yeni bir konu değildir. Tuna ve Bağdat valiliklerinde bulunmuş Mithat Paşa, 1870’li yıllarda bölgesel dengesizlikleri bir sorun olarak ele almış, vilayetlerden Merkez-i Saltanata yerel gelirlerin aktarılmasına karşı çıkmıştır. O’na göre bu gelirler temin edildikleri bölgede harcanmalıdır. Ancak bilindiği gibi merkezizetçi yaklaşım karşısında başarılı olamamıştır : Mustafa E. Erkal, a.g.e., s. 57.

7 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967); s. 476.

8 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972); s. 263.

lenmesi, kamu yatırımlarının geri kalmış bölgelerdeki gelişme merkezlerinde yapılmaları fikrine yöneliktir. Ayrıca, bu bölgelerin kaynaklarını geliştirecek ve özel sektörün yatırımlarını bu alanlara yönlendirecek bir politika izleneceği belirtilmektedir. İlerideki bölümlerde görüleceği gibi politika başarılı olamamıştır.

Başarısızlıkta, mekan planlamasının ekonomik ve sosyal planlama ile bütünleşmemesi önemli bir neden olarak gösterilebilir.⁹ Ayrıca yatırımların yer seçiminden doğan dış ekonomiler gözönüne alınmamış, kent planlamasının kalkınma planları ile karşılıklı tutarlı ilişkileri kurulamamıştır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1973-1977); endüstrileşmeye yönelik kentleşmeyi gerçekleştirmek için kente göç eden nüfusun verimli işlerde istihdamı ve kent yaşantısına uyumunu sağlamak için sanayi ara planları ile Organize Sanayi Bölgeleri yardımıyla, ekonomik gelişme potansiyeli gösteren kentlerde sanayileşmenin düzenlenmesi düşünülmektedir.¹⁰ 11 Ancak kent topraklarının özel mülkiyete konu olmasının kötüye kullanımı, imar planlarının yetersizliği, toplumu içeren tüm mekansal girişimlerini yetersiz bırakmıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983); ülkenin dengeli kalkınmasında büyük kentlerin ekonomik ve sosyal etkilerinin artacağı belirtilerek bölgesel kalkınma üzerinde özellikle durulmuştur. Dördüncü planda, her üç planlı dönemde gerek bölgesel planlama yaparak, gerekse yatay eşgüdümü sağlayarak örgütlenme ve kurumlaşmanın yeterli yönetsel ve teknik güçle oluşturulmadığı belirtilmektedir. Ayrıca, deneme niteliğindeki bir kaç örnek dışında bölgesel gelişme planlarının hazırlanamadığı anlaşılmaktadır.

Bölge planları, bölgelerin ve sektörlerin bütünü karşılamadığı için¹¹ bölgelerarası karşılaştırmalar gerçekleşmemiş ve bölgelerarası dengesizliğin giderilmesi mümkün olamamış ve dengesizlik artmıştır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989); iktisaden gelişmekte olan bölgelerde, belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde, gelişmenin hızlandırılması, kaynakların etkili kullanımının sağlanması amacıyla bölge planları yapılacağı¹² beşinci planda tekrarlanmıştır.

Yerleşme birimlerinin karşılıklı mal, hizmet, imar ve haber akımını esas alınarak özel amaçlı bölgelerin tespitinin gerekmediği durumlarda “Türkiye’de yerleşme merkezlerinin kademelenmesi” çalışmasına dayalı olarak 16. Bölge ayırmı kullanılacağı belirtilmiştir.

9 Toprak (1988); Kent Yönetimi ve Politikası, s. 24.

10 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1971); s. 975.

11 Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983); s. 72.

12 Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 161.

Gelişmekte olan bölgelerde desteklenmesi gerekli sanayi kollarında kurulacak çok ortaklı şirketler ve işçi kuruluşlarının teşviki amacıyla “Kâr Ortaklığı Belgesi” uygulamasına geçileceği ve bu yolla devlet güvencesi sağlanacağı belirtilmektedir. Yine yatırımların tamamlanıp üretime geçmesi aşamasına kadar belirli bir ödeme yapılmasını sağlayacak bir düzenlemeye gidileceği¹³ anlaşılmaktadır.

Planda Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerin kalkındırılarak diğer bölgelerle gelişmişlik farklarının azalacağı hedef olarak gösterilmektedir. Bu amaçla, söz konusu bölgelere götürülecek yatırımlarla, bu yatırımları destekleyecek altyapı yatırımlarının birlikte planlanarak bir fon düzenlemesiyle finans gücü yaratılacağı belirtilmektedir.¹⁴ Ayrıca kamu yatırımlarının projelerinde görevlendirilecek personel için lojman temini ve ücret farklılaştırılması teşvik edilmektedir.

Beşinci planda çok ortaklı işçi şirketleri, yerel tasarrufların değerlendirilmesinde iyi bir araç olarak görülmekte ve desteklenmesinin sürdürüleceği belirtilmektedir.¹⁵

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994); dengeli kalkınma, sınav gelişmenin teşviki amacıyla Organize Sanayi Bölgeleri yapımına devam edileceği yerleşim birimlerinin etki alanları, karşılıklı mal, hizmet, nüfus, haber akımları ve coğrafi konumlarına göre geliştirilen bölge tanımları çerçevesinde bölgesel gelişme çalışmalarının AT’ın bölgesel politikalarına göre yürütüleceği belirtilmektedir.¹⁶

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerin sadece ekonomik değil, sosyal ve kültürel yönden kalkındırılması ilke olarak gösterilmektedir. İmalat sanayii, madencilik ve bunlara dayalı sanayilerin kurulmasında devletin öncülüğünün sürdürüleceği bölgede özel kesim yatırımlarının artırılmasını saptamak amacıyla özel bir fon oluşturulacağı belirtilmektedir.¹⁷

Kalkınmada öncelikli yörelerde (KÖY), kamu yatırım ve hizmetlerinde etkinlik sağlanması için kamu personelinin istihdam ve yer değiştirilmesine ilişkin mevzuatın gözden geçirileceği bölgesel araştırmaların yürütülmesi için, Araştırma Enstitüsü kurulması öngörülmektedir. Ayrıca gümrük kapılarında sınır ticaretinin geliştirilmesine önem verileceği KÖY, potansiyel kaynaklarının harekete ge-

13 agp. s. 163

14 agp. s. 163

15 agp. s. 164

16 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) s.

17 agp. s. 319.

çirilmesi amacıyla DPT bütçesinde yer alan mali ve iktisadi “Dengeleme” ve “Destekleme” ödeneklerinin kullanımının plan tercihleri ve önceliklerin esas alınarak devam edileceği belirtilmektedir.

Altıncı Planda, kalkınmada öncelikli yörelerin sorunları üzerinde durulduğu ve bölgesel sorunların uygulama gerekliliğinin “bilimsel tanımının” yapıldığı anlaşılmaktadır.

Planlı dönemde Türkiye’de bölgesel kalkınma ile bölgesel planlama birlikte kullanılan kavramlardır. Türkiye’de bölge planlaması, 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı içinde kurulan bir müdürlüğün 1960’da Bölge Planlama Dairesi Başkanlığı olarak örgütlenmesiyle başlamıştır. Bu Başkanlık 1960’lı yıllarda Antalya, Marmara, Zonguldak, Çukurova bölge planlama projelerini tamamlamıştır. Ayrıca bu dönemde, Doğu ve Güneydoğu, Orta Anadolu, Ege ve Doğu Karadeniz projeleri ele alınmış ancak tamamlanamamıştır. Daire, 1970’li yıllarda metropoliten planlama ile ilgilenmiş ve 1983 yılında ise bölge planlamayla ilgili çalışmalar durdurulmuştur.

Aşağıda kalkınma planlarında belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik kurumsal çalışmalar olarak değerlendireceğimiz bölge planlamasının hukuki- örgütsel yönü ele alınmıştır. Bu kurumsal yapı, ülkemizde merkeziyetçi anlayışın etkisinden kurtulmamış, “karar verme” veya “kararsızlık” ikilemi arasında gidip gelmiştir.

6. Merkezi Yönetimin Bölge Ölçeğinde Teşkilatlanması

Hizmetlerin bölge içinde eşgüdümünü sağlayarak, bölgesel planın hazırlanmasında ve uygulanmasında etkin rol alabilecek yönetsel bir yapı arayışı yeni değildir. Bölge planlaması, sektörel planlamanın tamamlayıcısı, bölgesel dengesizliğin giderilmesi veya başka bir ifadeyle bölgelerin sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarının geliştirilmesi olarak önem kazanmaktadır. Konu bu şekilde ele alındığında il düzeyindeki valiler, geleneksel görevlerini sürdürürken “bölge valiliği” sistemi içinde “Planlayıcı” fonksiyonunun ağırlık kazandığı bir yapılanma düşünülmüştür.

6.1. Bölge Valiliği

Ülkemizdeki mevzuat düzenlemeleri incelendiğinde, 1961 Anayasasının 115 inci maddesinin son fıkrasında “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir” hükmüne yer verilmiştir. Bu madde ile birden çok ili içine alan yetki genişliğine sahip bir örgütlemeye imkân verilmekle birlikte, mevcut illerin birleştirilmesiyle ortaya çıkan bölgede, valilerin amiri durumunda olan bölge valisi benzeri bir yönetsel örgütlenme mümkün değildi. Ancak, 1982 Anayasası, “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, bir

den çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir” (md. 126) hükmüyle bölge idaresi gibi bir örgütlenmeyi mümkün hale getirmiştir.

Bölge idaresi uygulaması 1983 tarihli ve 71 sayılı KHK ile düzenlenmek istenmiştir. Sonradan uygulamasından vazgeçilen bu KHK'nin amacı, “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumu sağlamak için, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulmasıyla ilgili esas ve usulleri; bu teşkilatın il valileri, bölge kuruluşları, yargı kuruluşları, askeri kurum ve kuruluşlar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkileri, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek” (md. 1) olarak belirtilmiştir. Hükümetin ve Bakanların bölgedeki temsilcileri ve bunların idari ve siyasi yürütme organ durumunda olan Bölge Valisi geniş yetkilerle donatılmıştır.

Belirtilen bu hukuki düzenlemelere rağmen, 1984 tarihli ve 3036 sayılı Kanun ile Bölge Valiliği Hakkında 71 sayılı KHK hükümlerinin tümü reddedilerek yürürlükten kaldırılmıştır, (md. 1)

Bölge Valiliğine ilişkin düzenlemenin, kamuoyunun ve diğer kurum ve kuruluşlarının görüşlerinin alınmadan aceleyle getirilmesi¹⁸ yürürlükten kaldırılmasına neden gösterilmektedir. Resmi açıklama ise, Anayasaya aykırı olması nedeniyle kaldırıldığı doğrultusunda yapılmıştır. Biz bu görüşe katılmıyoruz. Bize göre, hiyerarşik bir üst yaratılarak bürokrasinin artırılması¹⁹ ile, valilerin prestij kaybından korkma nedeniyle tepki göstererek idari muhalefet yaratmaları bu kararda etkili olmuştur.

Türkiye’de yatırımların artması ve ileri teknolojinin kullanılmasıyla bazı hizmetleri küçük ölçeklerde yürütmek mümkün görülmemektedir. Bu nedenle bölge yönetimi zorunlu olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak ülkemizde bölge yönetimine duyulan “alerji” nedeniyle taşrada bölge uygulamasına “istisna olarak” yer verme fikri valilerin geleneksel görevlerinden sıyrılarak ekonomik işlevlerinin artırılması politikasıyla²⁰ birleştirilerek dengeli bir çözüm olarak gösterilmektedir. Bu yöntem, Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Olağanüstü Hal Bölge Valiliği uygulamasıyla denenmektedir. Aşağıda bu konuya kısaca yer verilmiştir.

6.2. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği

1973 tarihli ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu, i) tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım, ii) Anayasa ile kurulan hür demokratik

18 Mustafa Tamer (1992); Bölge Valiliği, Erzurum, s. 129.

19 Çeşitli araştırmalarda, bölge ölçeğinin belirlenmesinde en önemli konunun siyasal muhalefeti asgariye indirecek bir düzenlemeye gidilmesi olduğu ortaya konmaktadır. Buna göre, bölge sayısını çok az ve genişlikleri büyük tutma ile, bölge yönetimleri merkezi yönetimle olan ilişkilerinde güçlü olmakta, başka bir ifadeyle merkezi yönetime karşı direnmeleri kolaylaşmaktadır. İlhan Tekeli (1972), Bölge Planlama Üzerine, İTÜ, MP Yayını, İstanbul, No: 51’den Lebet L.J. Guide Pratique deL’enquete en vue de L’Amenagement Re- gionale. P.U.F. 1986.

20 Tamer, a.g.e., s. 194-195.

düzenin veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması durumlarına ilişkin, olağanüstü hal ilanı ve usulleriyle olağanüstü hallerde uygulanacak hükümleri (md. 1) belirlemektedir.

Yukarıda belirlenen durumlarda, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra altı ayı geçmemek üzere gerekli bölge, bölgeler veya yurdun tümünde olağanüstü hal uygulaması kararı alabilmektedir. Olağanüstü hal süresince Bakanlar Kurulu (md. 3) bu durumun gerekli kıldığı konularda Anayasa'nın 91 inci madde kısıtlamalarına bağlı olmaksızın Kanun Hükmünde Kararname çıkarabilmektedir (md. 4).

Olağanüstü hal ilanında, bölgede yerleşimin yasaklanması, eğitimin durdurulması, eğlence yerleri ve konaklama tesislerinin denetlenmesi, izinler, haberleşme, gıda maddelerinin, kara, hava ve deniz trafiğinin en geniş anlamda kontrolünden (md. 9) para, vergi, kira, ücret ve fiyat politikaları (md. 10) ile şiddet hareketlerine karşı; sokağa çıkma, toplanma, iletişim ve oyun gösterilerinin denetlenmesine (md. 11) kadar belirlenen çeşitli yetkiler olağanüstü hal bir ili kapsıyorsa il valisine, bir bölge valiliğine bağlı birden çok ilde ilan edilmesi halinde bölge valisine/bölge valilerine aittir (md. 14/a,b,c.). Bölge valileri, kendilerine ait görev ve yetkilerin bir kısmını veya tamamını illerinde olağanüstü hal ilan edilen il valilerine devredebilirler (md. 14/2).

Görüldüğü gibi Olağanüstü Hal Kanunu, Bölge Valiliği'ne ilişkin yapılanmadan çeşitli maddelerinde bahsetmiştir. Ancak Bölge Valiliğinin kurulması, Anayasanın 121 inci maddesi ile Olağanüstü Hal Kanunu'nun daha önce bahsedilen 4 üncü maddesinin verdiği yetkiye dayandırılarak ancak 10.7.1987 tarihinde Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır ve 19.7.1987 tarihinden geçerli olmak üzere (Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK 285; md. 8) yürürlüğe girmiştir.

Olağanüstü Hal Bölge Valisi, İçişleri Bakanına bağlı olarak görev yapmaktadır. Uygulandığı iller Bingöl, Diyarbakır*, Elazığ, Hakkari, Mardin*, Siirt*, Tunceli, Van, Batman* ve Şırnak*'tır (285 sayılı KHK. md. 1). Görüldüğü gibi Güneydoğu Anadolu Bölgesi illerinden 5'i (yıldız işaretliler) Olağanüstü Hal Bölge kapsamındadır.

Olağanüstü Hal Bölge Valisi, görev alanına giren iller arasında koordinasyonu ve işbirliğini sağlamaktadır. Ayrıca özel ve genel kolluk kuvvetleri Olağanüstü Hal Bölge Valisinin emir ve komutası altındadır. Vali kolluk kuvvetlerini kendi kontrolünde ve diğer il valilerinin kontrolünde olmak üzere belirlemektedir (285 sayılı KHK, md. 4) 285 sayılı KHK daha çok güvenlik ve yerleşim konularını düzenlemektedir.

1990 tarihli ve 430 sayılı “Olağanüstü Hal Bölge Vafılığı ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak İlaveler Tedbirler hakkında KHK”, 1983 tarihli 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun genel ilkeleriyle uyumlu düzenlemeler getirmiş, görelilik olarak da yetkiler genişletilmiştir.

430 sayılı KHK; genel olarak gerçek dışı haber ve yayının engellenmesi için iletişim araçlarının kontrolü, kamu düzeni ve genel güvenlik yönleriyle gereklilik ortaya çıktığında olağanüstü hal süresince bölge dışına çıkma veya çıkarılma, çalışma hayatı, personel politikası, bölge illerinin iktisadi, sosyal ve kültürel yönden kalkınmasına ilişkin yetki ve görevleri düzenlemiştir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki terör hareketleri ve huzursuzlukların giderilmesi politikasına mevzuatta, sadece güvenlik değil, ekonomik koşulların iyileştirilmesi yönüyle de yaklaşmıştır. Ancak bize göre, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği uygulaması tek başına yetersiz kalmıştır. Gözden uzak tutulamayacak ilginç bir husus da İl valilerinin üstündeki bir “Bölge Valisi” uygulamasının en azından idari ve politik yönüyle başarılı olabilesidir. Bize göre bu başarıda liderlik potansiyeli ve eşgüdümlü çalışma kadar, stratejik bir konu olan “güvenliğin ve huzurun sağlanmasında” “Bölge Valiliğinin” ağırlıklı sorumluluğu, işbirliği “istekliliğini” teşvik etmiştir.

Olağanüstü Hal Bölge Valiliği'nin çalışmalarını kolaylaştırabilmek ve ekonomik - sosyal amaçlı faaliyetlerin geliştirilmesi amacıyla Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı 1989 yılında kurulmuştur. Aşağıda bu konu kısaca incelenmiştir.

6.3. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP); Avrupa'nın en büyük dünyanın önde gelen Entegre Kalkınma Projeleri'nden biri olarak değerlendirilmektedir.21 Projede bölgedeki su kaynaklarının en rasyonel şekilde kullanılması amaçlanarak genel kalkınma hedefleri şöyle belirlenmiştir.

- a) Ekonomik yapıyı geliştirerek GAP Bölgesinde gelir düzeyini yükseltmek ve Türkiye'nin diğer bölgeleriyle gelir farklılığını azaltmak,
- b) Halen bölgedeki % 3'ü sularanan potansiyel tarım alanlarının verimliliğini artırmak,
- c) Bölgedeki istihdam imkânlarının yükseltilerek en az 2.8 milyon kişiye iş yaratmak.

Aslında Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde nehir sularının kontrol altına alınıp, değerlendirilmesi konusu, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ) tarafından

21 T.C. Başbakanlık, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Ankara, s. 7-9.

1960'lı yıllarda "Aşağı Fırat Projesi" adıyla 13 sulama ve hidroelektrik üretim amaçlı proje paketi olarak planlanmıştır. Proje zaman içinde geliştirilerek Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) adıyla bir Entegre Kalkınma Planına dönüştürülmüştür. Aşağıda hukuki yapı ve ekonomik hedefler kısaca İncelenmektedir.

6.3.1. Hukuki Yapı

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının kuruluş ve görevleri, 1989 tarihli ve 388 sayılı KHK ile belirlenmiştir. Bu KHK'nin amacı, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin hızla kalkındırılması, yatırım ların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yaptırmak, yöre halkının eğitim seviyesini yükseltmek için gerekli tedbirleri almak, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere Başbakanlığa bağlı, tüzelkişiliğe sahip ve onbeş yıl süreli İdare'nin kuruluşu ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir (388 KHK, md. 1).

Güneydoğu Anadolu illerini kapsayan Teşkilat, Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığından oluşmaktadır (KHK 388, md. 3).

GAP Yüksek Kurulu; Başbakan veya görevlendireceği bir Devlet Bakanının başkanlığında GAP ile görevli Devlet Bakanı, DPT'nin bağlı olduğu Devlet Bakam ve Bayındırlık ve İskan Bakanı'ndan oluşmaktadır. Yüksek Kurul, GAP İdaresi tarafından hazırlanacak her türlü plan, proje ve programları inceleyerek karara bağlamaktadır.

GAP İdaresi Başkanlığı; bir başkan, iki başkan yardımcısı ile yeteri kadar personelden oluşmaktadır. GAP İdaresinin görev alanına giren konularda 158Ü sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile diğer kanunların ilgili idarelere verdikleri imar ve alt yapıya dair hak ve yetkiler bu idareye devredilmiş sayılmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, GAP yönetimi merkeziyetçi bir anlayışla ele alınmıştır. Ayrıca GAP İdaresi Başkanlığının her türlü giderleri, Kamu Ortaklığı Fonu ile Toplu Konut Fonundan karşılanmaktadır (KHK 388, md. 9). Bize göre Toplu Konut Fonu'nun kullanım alanının çeşitlenmesi²² GAP için olduğu kadar genelde de konut yapımında etkinliği sağlamaktan uzak bir yapı yaratmaktadır. Bu nedenle GAP için kendi bölgesinden sağlanan gelirlerden (elektrik enerjisi gibi) bir fon kurulması ve yerel gelirlerin öncelikle bölge kalkınması için geri döndürülmesi yerinde olacaktır.

15 yıl süreli bir bölge idaresinin, süre bitiminde yürütülen sistemin devredilmesi için yeni bir planlama gerekecektir. Muhtemelen yerel kuruluşlar da bu

²² Zerrin Toprak (1990); Konut Politikası, İ/11111, s. 57.

yetkilendirmeye hazır olmayacaktır. Bize göre bölge gelişimi için kurumsallaşma teşvik edilerek Ticaret ve Sanayi Odaları gibi baskı gruplarıyla eşgüdümlü çalışma sağlanmalı, kurumsal yapı halkla bütünleştirilmelidir.

6.3.2. Ekonomik Yapı

Güneydoğu Anadolu Projesinde, bölgede sosyal koşulların geçmemişliği ve ekonomik faaliyetlerin yetersizliği veya durgunluğu nedeniyle, Gaziantep dışındaki diğer illere kalkınmada öncelikli il statüsü verilmiştir.

Bugün Güneydoğu Anadolu Projesi, Fırat ve Dicle üzerinde inşa edilecek yeni büyük barajlar ve hidroelektrik santraller ile sulama tesislerini ve proje alanındaki her çeşit alt yapı, tarımsal yapı ve diğer sektörlerin gelişmelerini amaçlayan bir gelişme projesi demeti olarak planlanmıştır. Bu demet 13 enerji ve sulama amaçlı projeden ibarettir.

Güneydoğu Projesinin sürükleyici temel tesislerinden olan Karakaya Barajı, Urfa Tüneli gibi büyük yapılara 1976 yılında başlanmıştır. Projenin en büyük birimini halen yapımı süren Aşağı Fırat Projesi oluşturmaktadır. Bu projenin, ülkemizdeki su yapılarının en büyüğü olan Atatürk Barajı'm da içermesi nedeniyle ulusal ekonomiye enerji ve sosyal açıdan da katkısı olacağı düşünülmektedir.

Tablo 9 — Güneydoğu Anadolu Sulama Projeleri

Sıra No.	Proje ve Tesis Adı
1	Aşağı Fırat Projesi
2	Karakaya Barajı Projesi
3	Sınır Fırat Projesi
4	Suruç-Baziki Projesi
5	Adıyaman-Kâhta Projesi
6	Adıyaman-Göksu-Araban Projesi
7	Gaziantep Projesi
8	Dicle Kralkızı Projesi
9	Batman Projesi
10	Batman-Silvan Projesi
11	Garzan Projesi
12	İli su Projesi
13	Cizre Projesi

Kaynak : Osman Tekinel vd. (1984) agn. s. 4; krşl. Mustafa Yazgan, (1992) GAP, Zaman Gazetesi, 27 Eylül.

23 Osman Tekinel vd. (1984) Güneydoğu Anadolu Projesinin (GAP) Dünü, Bugünü ve Yarını; Çukurova Üniversitesi Ziraat Fak. Yayın, Adana, s. 2-3.

Güneydoğu Anadolu Bölgesinde; 7'si Aşağı Fırat Havzası ve 6'sı da Dicle Havzası'nda olmak üzere Tablo 9'da da görüldüğü gibi 13 proje yer almaktadır. Proje tamamlandığında Keban'dan Karkamış'a kadar 817 km²'lik bir barajlar gölü ortaya çıkacaktır. Toplam yatırım değeri 21 milyar ABD Dolan'na denk gelen GAP için yapılan toplam harcama 1989 yılı sonu itibarıyla 9.4 trilyon TL.'dir. GAP'ın kalbına amaçları;

*Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin ekonomik yapısını iyileştirerek gelir seviyesini yükseltmek,

*Tarım sektöründe üretim, verimlilik ve istihdam imkânlarını artırmak,

*Nüfus göçünü durdurarak Bölge'deki büyük kentlerin nüfus emme kapasitesini yükseltmek,

*Bölge kaynaklarının harekete geçirip kararlı ve devamlı bir ekonomik büyümeyi gerçekleştirecek ihracatı artırmaktır.

GAP ile 2000 yıllarında Türkiye'nin milli gelirinin yüzde 12 artacağı, 80 milyon insanın tarım metotlarının geliştirilmesine bağlı olarak beslenebileceği ve 3 milyon insana iş imkânı sağlanacağı belirtilmektedir. Aşağıdaki tabloda bu değişim görülmektedir.

Tablo 10 — GAP'ın Yaratacağı Hedefler (1990 Fiyatları)

Hedefler / Yıl	1985	2005
Gayrisafı Bölge Hasılatı (milyar TL.)	8.442	31.706
Nüfus (bin)	4.304	7.809
İstihdam (bin)	1.528	2.796
Kişi başına G.S. Bölge Hasılatı (bin TL.)	1.962	4.061

Kaynak : GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, s. 28.

Tablo 11 — GAP Bölgesi Doğal Kaynakları

GAP Bölgesi	Türkiye İçi Payı %
Sulanabilir Arazi	25
Yeraltı Suları	25
Hidroelektrik Enerji	25
Petrol	100
Fosfat	100

Kaynak : GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, s. 28.

7. Neden Güneydoğu Anadolu Önceliği

Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki insan toplulukları, dışa kapalı kendi yağıyla kavrulan, homojen, gelenekçi, dayanışma özelliğine sahiptir. Hakim iktisadi faaliyet şekli ziraat ve hayvancılıktır.²⁴

Bölgede, geri kalmış, gelenekçi, toplumsal yapılanma özelliğini güçlendiren düşük gelir ve refah koşullarına sahip olması, öncelikle giderilmesi gereken bir sorun olarak kabul edilmektedir. Bölgedeki sosyo-ekonomik yapıya geçmeden önce tarihteki konumu üzerinde kısaca durmak yerinde olacaktır.

7.1. Tarihte Güneydoğu Anadolu

Anadolu'nun tarihi incelendiğinde batı kadar doğu bölgelerinde de büyük kent harabeleri, yollar, köprüler, hanlar veya uygarlığın izleri dikkati çekmektedir. Ancak bu uygarlıklar, sanayi devriminin başlamasıyla 18 inci yüzyıla kadar gelmekte Osmanlı İmparatorluğunun gerilemesiyle geri kalmışlık, derece farklılıklarıyla hemen her bölgede ortaya çıkmaktadır.

17 t iv. • ve 18 inci yüzyılda Batı'da sanayileşme hareketi hızlı bir gelişim gösterirken Anadolu'nun içine girdiği karışıklık dönemi kırsal ve kentsel nüfusta gerileme;;, c neden olmuş, Anadolu gelişen dünyaya pek ayak uyduramamıştır.

19 uncu yüzyıl, Anadolu için tekrar bir nüfus büyümesi dönemidir. Nüfusu 11.5 milyona yükselmiş, 16 ncı yüzyılda içe yönelik kentsel dağılımı 19 uncu yüzyılda gelişen dışa bağımlı ticaret şekli ile dışa yönelik hale gelmiş, İstanbul'un 19 uncu yüzyıl başında 350.000'e kadar nüfusu, 19 uncu yüzyıl sonunda 100.000 u aşmıştır.²⁵ Bu dönemde Mersin, İzmir, Trabzon gibi liman kentleri hızlı bir gelişme gösterirken, başta Aydın ve Tokat olmak üzere Orta Anadolu ve Doğu Anadolu'daki birçok kent mevcut nüfusunu koruyamamış ve eskisinin de gemine düşmüştür.²⁶ Doğu ve Güneydoğu Anadolu yerleşimlerinin önemlerinin azalarak gerilemesine karşılık batıda özellikle liman kentlerinin gelişerek canlanması-7 bölgelerarası dengesizliklerin ortaya çıkmasında gerekli şartları oluşturmaya başlamıştır.

Kürtler bayatımıza Yavuz Sultan Selim döneminde 1515'te Çaldıran Savaşından sonra girmiştir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu tarih içinde bir bakıma özerk yapıya sahiptir Doğu Anadolu'da Osmanlı toprak sistemi olan tımar uygulamasına gidilmemiş ve bu bölgeye, "tampon bölge" işlevi yükletilmiştir 28 Sened-i İttifakla, 1807 tarihinde yöresel derebeylerin otoritesi kanunla tanınmıştır.

24 Bu konuda bkz. Ahmet Ö/er (1990); Güneydoğu Anadolu ve GAP Gerçeği, Ankara, s. 34-35.

25 İlhan İ ekeli (1982); "Tarihte Anadolu'da Kentsel Yaşam" Türkiye'de Kentleşme Yazıları, Ankara,

26 Yıldızhan Yayla (1977); "Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu" Onar Armağanı, İÜ HEY, İstanbul,

27 Zerrin Toprak (1988); a.g.e., s 105 106

28 'tarihçiler, Osmanlı toprak düzeninin dayandığı tımar sisteminin Doğu-Güneydoğu Anadolu bölgesinde kurulamaması, bunun yerine yurtluk «Kaklık sisteminin yerleştirilmesinin bugünkü ağalık itüessesesinin kaynağını oluşturduğunu belirtmektedirler; Muştala Akdağ (1959); Türkiye'nin İktisadi ve İçtimai Tarihi, Ankara, s. 44.

1858 yılında yürürlüğe giren Arazi Kanunnamesi ile (x) Doğu'nun toprak ağaları ucuz fiyatlarla Devletten miri arazileri satın almışlar, bu değişim de toprak mülkiyetinde bugün önemli bir sorun değerlendirmesine alınan eşitsizliğin temelini oluşturmuştur.

Osmanlı Hükümeti'nin Doğu Anadolu'daki Ermeni faaliyetlerine karşı bir tedbir olarak, 1890'da bölgedeki Kürt aşiretlerinden oluşan "Hamidiye Alayları" adıyla bir askeri teşkilat kurması, pek çok aşiret reisi ve ileri gelenlerin sultan II. Abdülhamid i ziyaret ederek bağlılıklarını bildirmesi ve sultanın gelenlerin her- birine armağan ve nişanlar vererek iltifat etmesi²⁹ derebeyliğin geniş çapta kökleşmesine neden olmuştur.

Osmanlı döneminde Kürt aşiretlerine topraklarını gönülleriince yönetme imkânı sağlanması ve işlerine karışılmaması, onlarla bütünleşme, etkileme ve etkilenece gibi hukukla desteklenmiş bir gelenek yaratmış, bu koşullar altında Doğu-Güneydoğu Anadolu, feodal sistem olarak adlandırılan kendine özgü sosyoekonomik sistemini³⁰ sürdürebilmiştir. 1912 tarihli tarım sayımına göre, Güneydoğu Anadolu, Adana'dan sonra Anadolu'nun en eşitsiz toprak dağılımına sahip bölgesidir. Kırsal kesimdeki 1 milyon ailenin yüzde 95'inin topraklarının % 35'ine, yüzde 4'ünün toprakların yüzde 26'sına ve yüzde 1'inin ise toprakların % 39'una sahip olduğu³¹ anlaşılmıştır.

Cumhuriyet döneminde, 1926, 1937 ve 1960 yıllarında ağa, aşiret reisi ve şeyhlerin sürgüne yollanmasına karşın, Devletin kredi ve sosyal dayanışma kurumları ile eğitim ve sağlık hizmetleri yaratamaması nedeniyle, şeyhlerin halk üzerindeki ezici etkisi kırılmamıştır. Aksine bu kişilerin halkın gözünde değer kazandığı ve temsil ettikleri kurumlaşmanın daha da güçlendiği sürgün gecikmelerinin "yeni ağalar yarattığı" yine "1945 yılından sonra çok partili demokratik düzen içinde genel oya dayanan bu sistemin şeyh ve aşiret reislerine, halk ile politikacılar yönüyle itibar kazandırdığı, bu itibarı güçlü olmanın bir yansıması şeklinde halka hissettirerek egemen durumlarını daha kolay sürdürebildikleri"³² belirtilmektedir.

Planlı dönemde çok şey değişmemiştir. 1973 yılında 200 dönümün üstünde toprağı olanların sayısının, toplam hanelerin yüzde 44'ü dolayında ve toplam toprağın % 30'una sahip bulunduğu bilinmektedir. Ağalar parçalanmış toprakları ken

(x) Arazi Kanunu ve Osmanlı 'I oprak Rejimi için bkz. Halil Cin (1978) Osmanlı Toprak Düzeni ve Btı Düzenin Bozulması, Kültür Bak. Yayını. Ankara.

29 Bilal Eryılmaz (1990); Osmanlı Devletinde Gayri Müslim Teb'anın Yönetimi, İstanbul, s 188-189.

30 İsmail Beşikçi (1970) Doğu Anadolu'nun Düzeni, İkinci Baskı, Ankara, s. 87.

31 Mustafa Sönmez (1990), Doğu Anadolu'nun Hikayesi, Ekonomik ve Sosyal Tarih, Ankara, s. 86-88.

32 Beşikçi, age., s. 31; 1930'lu yıllarda Kürtlere karşı takınılan sert tutum için bkz: Mehmet Ali Birand (1992) APO ve PKK, 7. Baskı, Milliyet Yayınları. İstanbul, s. 55,56.

dilerinde toplayarak, dönem dönem gündeme getirilen toprak reformu girişimlerini savuşturabilmişlerdir.³³ CHP iktidarının son yılları olan 1949-50'lerde de Doğu Anadolu'nun kalkındırılması için özel bir bütçe hazırlanarak uygulamaya konulması sırasında, ülkenin doğusu ile batısı arasında ayırım yapılamayacağı gerekçesiyle yürütme durdurulmuş, 1950-1960 arasındaki dönemde plan fikrinden uzaklaşmış ve ülkenin geri kalmış bölgelerini kalkındırmak için özel bir çaba harcanmamıştır. Bölge/yöre tartışmasıyla başlayan ve "yöre" filerinin³⁴ kabul edilmesiyle sonuçlanan buluşlar (!), daha önce başlatılan bölgesel planlama çalışmalarını durdurmuştur. DPT, "Kalkınma Planlarında Bölge Politikası" başlığı altında önceki bölümlerde de incelendiği gibi hedeflere ulaşamamıştır.³⁵

DPT'nin 1970'li yıllarda yaptığı bir başka araştırmada da Güneydoğu'da kişi ya da aile malı köy sayısının 360, Erzurum, Erzincan, Kars ve Ağrı'nın yer aldığı Kuzeydoğudaki ağa köylerinin toplam sayısının 93 ve Elazığ, Tunceli, Adıyaman ile Malatya yörelerinde bu rakamın 71 olduğu³⁶ belirtilmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, tarih içinde ağa ve beylerin yönetmeye alıştığı Urfa, Diyarbakır, Mardin ve Adıyaman gibi büyük toprak sahipliğinin yüksek olduğu yöreler büyük toprak sahiplerinin de katkısıyla gelişmemiştir. Harran ovası gibi kaliteli toprak özelliğine rağmen sulama şartlarının kısıtlılığı nedeniyle verimi düşük alanlarda, GAP yatırımlarının bölgeye hayat vereceği açıktır.³⁷ Ancak bu yatırımların bugünkü toprağın paylaşımı dikkate alındığında büyük toprak sahiplerine yarayacağı, bölge köylülüğünde olumlu bir değişimin gerçekleşmeyeceğini söylemek "kehanet" sayılmaz. Öte yandan, iyi hasat yıllarında birikim yapıp, ücretli işçi çalıştırabilecek sermayeye ulaşan köylünün de "tefecî-tüccar" sermayesinin baskısı altında bulunduğu, büyük toprak sahiplerinin denetlediği banka-kredi kaynaklarından yararlanabilme imkânlarının sınırlı bulunduğu³⁸ belirtilmektedir.

Bu nedenlerin etkisiyle, Gaziantep dışında bölgede, ekonomik faaliyetlerin sağlıklı olarak gelişmesine imkân yaratacak alt yapı düzenlemeleri gerçekleşmemiş, ulaştırma, haberleşme, depolama, elektrik ve su dağıtım hizmetleri yapılamamıştır. Sanayinin istihdam etmek zorunda olduğu kalifiye personelin ve ailelerin konut, sağlık, eğitim ve eğlence ihtiyaçlarına cevap verecek üstyapı donatımı gerçekleşmediği gibi vasıflı işgücü temini sorun özelliğini korumuştur.

33 Sönmez, age., s. 169; Urfa ili en adaletsiz toprak dağılımının bulunduğu bir ilimizdir. Toprak reformu girişimleri öncelikle Urfa için başlatılmış ancak başarılı olunamamıştır.

34 Bu konuda bkz. Zeynel Dinler (1968); Bölgesel İktisat, 2. Baskı, Uludağ Üniversitesi Yayını, Bursa, s. 158-159.

35 Esasen özellikle 1960'lı yıllardan sonra DPT hedefleri ile uygulamanın hemen her sektörde bağımsız geliştirdiği ve birbirleriyle bütünleşmediği bilinen bir olgudur.

36 Sönmez, age., s. 169.

37 GAP Ekonomik Kalkındırma Ajansı Model Etüdü (1991); s. 28.

38 Sönmez, age., s. 169-170.

Bölgede nüfus azlığına rağmen satılma gücünün kısıtlılığı, özel sektörün yatırım kararlarını olumsuz etkilemektedir. Yatırım konusunda şirketleşme, iş planlaması pazar araştırması, kadrolaşma, finansal yönetim gibi kavramlar bilinmemekte ve uygulanamamaktadır. Ekonomik istikrarsızlık yanında, sosyal ve siyasal faktörlerin etkisiyle de ekonomi kendini yenileyecek bir dinamizme kavuşamamıştır. Ayrıca, güvenlik faktörü³⁹ nedeniyle yatırımcılar bölgeye gelmekten kaçınmaktadırlar. Aşağıda bu konular incelenmektedir.

7.2. Türkiye Ekonomisi ve Güneydoğu Anadolu

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde ortaya çıkan çeşitli sorunların temelinde “ekonomik yetersizlik” olduğu, en azından iyi bir mazeret olarak kullanıldığı sık sık belirtilmektedir. Gerçekten günümüzde Güneydoğu Anadolu Bölgesi “ihmal” edilmekte midir?

Bu soruya cevap vermeden önce Türkiye Ekonomisi'nin ve etnik farklılığın yer aldığı bölgenin gelir bölüşümünün kısaca değerlendirmesini yapmak yerinde olacaktır.

7.2.1. Genel Ekonomik Yapı

Yerleşimlerin sahip olduğu ekonomik kaynaklar ve yaratılan dışsallıklar, çekim ve itim gücünü oluşturmaktadır. Bazen sorun bölgesel düzeydedir ve bölgesel eşitsizliğin zaman içinde giderek artması, özellikle etnik farklılıklar mevcutsa daha da güçlenmektedir. Bir başka yönüyle Güney Afrika ve Afrika'nın bazı ülkelerinde olduğu gibi etnik yapıya bağlı servet dağılımı, gelir bölüşümündeki eşitsizliklerin kaynağıdır. Ancak Türkiye için aynı şey söylenemez.

Türkiye'de de bölgesel farklılıkların yarattığı siyasi-ekonomik sorunlar yaşanmaktadır. Türkiye'de gelir bölüşümü eşitsizliği, 1980'li yıllara kadar temelde köy-kent ayırımı içinde kalmıştır.

Tarım içi bölüşüm eşitsizliğini azaltmak ve emeğin verimini arttırmak için 1930'lu yıllardan itibaren sanayileşme yoluyla ve tarıma ilişkin ekonomi politikalarıyla verimlilik artışı desteklenmiştir. Ancak bölüşüm eşitsizliği⁴⁰ devam etmiştir. Türkiye 1970'li yıllardaki gelir dağılımına göre bölüşümün en eşitsiz olduğu ülkeler arasında yer almıştır.

1977'den sonra iç ticaret hadlerinin tarım aleyhine dönmesi, bu kesimi zorlayan yeni bir süreci başlatmış, yeni uygulanan politikalar, orta sınıf ücretli - maaşlı kesimi de reel gelir aşınmasıyla alt gelir dilimlerine itmiştir. Başka bir ifadeyle Türkiye'de, tarımda emek ve küçük sermaye ile çalışanlarla, işçi ve memurlar aleyhine gelir bölüşümünün giderek bozulduğu bir süreçtir.

39 GAP, Model Etüdü (1991), agr., s. 5.3-5.5.

40 Gelir bölüşümü eşitliği Kuznets katsayısı ile anlatılmaktadır. Kuznets katsayısı; 0 ile 1 arasında değişen ve sıfıra yaklaştıkça gelir bölüşümünde eşitliğe yaklaşıldığı ve bire yaklaştıkça da uzaklaşıldığını gösteren bir katsayıdır.

Genel olarak değerlendirildiğinde ülkemizde gelir bölüşümü eşitsizliği sorunu; temelde; emek ya da tarımda küçük sermaye artı emekle çalışmanın fakirlik sınırında yaşamayla eş anlamlı olmasından kaynaklanmaktadır. 1980'li yılların sonu ve 1990'lı yılların başında sergilenen bu tablo 1978 öncesi köv-kent bölüşüm eşitsizliğinden farklıdır. Çünkü çalışma değerlendirilmez iken, faiz gelirleri ve rantlar aylık sermaye olarak değerlendirilmektedir. Bu genel olguya bölgesel özellik olarak etnik farklılıklar eklendiğinde sorun boyudan genişlemektedir.⁴¹

1980'li yıllarda işsiz sayısı 2.8 milyondur ve faal nüfusun % 60'ı geleneksel istihdam biçimlerinde çok düşük kişi başına reel gelirle çalışmaktadır. 1989 yılında yukarıda belirtildiği gibi büyüme hızında görülen düşme istihdam ve işsizliği olumsuz etkilemiştir. Sivil istihdam % 1.1 büyüme hızı ile 16 milyon 733 bine, işsizlik oranı da % 9.8'den % 10.4'e yükselmiştir. 1990 yılı için ise işsizliğin % 10.5'e yükseleceği⁴² tahmin edilmiştir.

1990'lı yıllara geldiğimizde tarımda istihdam edilen nüfusun pek azalmadığı, 1970'den 1991'e tarımda istihdam edilen nüfusun oranının yüzde 70.2'den yüzde 48'e düşerken sanayi için bu değerlerin % 10.2'den yüzde 15.7'ye yükselme biçiminde gerçekleştiği belirtilmektedir.⁴³ Buna göre 1970-1991 yılları arasında 22.2 puan azalmasına karşılık ülkemiz 1990 nüfus sayımı geçici sonuçlarına göre 56.969.109 nüfusuyla hâlâ tarım ülkesi olma özelliğini sürdürmektedir. Aşağıdaki tabloda bu husus görülmektedir.

Tablo 12 — Türkiye'de Sektörel İstihdamın Dağılımı

Yıllar	Tarım	Sanayi	Hizmet
1970	70.2	10.2	19.6
1975	65.1	11.5	23.4
1980	62.5	11.6	25.9
1985	58.8	12.9	28.3
1990	49.6	14.1	36.3
1991	48.0	15.7	36.3

Kaynak : TOBB Çalışmaları, 2 Ekim 1992 tarihli İst. Tic. Gazetesi, s. 6.

1989 yılında kırsal kesimde yaşayanlar % 40.4'e gerilerken, kentlerde yaşayanların oranı % 59.6'ya yükselmiştir. Ancak istihdam yönüyle kırsal kesini ağırlığını korumaktadır. Buna göre, kırsal kesimden göçlerin devam edeceğini söylemek mümkündür. Tarımdaki fakirliğin ikinci kaynağının topraksız haneler olduğunu burada tekrar hatırlatalım.

41 Güllen Kağan vd :992); Türkiye'de Gelir Bölüşümünü Bozan Etkenler ve İyileştirilmesine İlişkin Politikalar. Ekonomik ve Sosyal Çözüm Önerileri Dizisi, TOBB Yayını, Ankara, s. 2-3, 42.

42 2 Ekim 1992 (İstanbul Ticaret Gazetesi) s. 3 ve 6. (TOBB Çalışmaları).

43 İktisadi Rapor - 1991 - 1992. Ankara, s. 154.

Netice olarak, ekonomik krizi ileri sürerek yönetime karşı gelmek değil, kalkınma çabalarını hızlandırmak ve katkıda bulunmak Türk kamuoyunun tercihi olmaktadır. Başka bir ifadeyle ekonomik sorunlar ülkenin tümünde mevcuttur ve bize göre Güneydoğu Anadolu Bölgesi için iyi bir kalkan ve suistimal vasıtası olarak kullanılmaktadır. Ekonomik yetersizlik önemli bir sorundur ancak bölgede huzursuzluğu tek başına açıklamaktan uzaktır,

7.2.2. Yatırımlar Yönüyle Güneydoğu Anadolu

Bölgelerarası gelişmişlik farklarının giderilmesi için teşvik tedbirleri önemli bir ekonomik uygulama olarak görülmektedir. 1989 yılında verilen teşvikler bölge itibarıyla değerlendirildiğinde Marmara Bölgesi % 41,2 ile en yüksek payı alırken, Doğu Anadolu Bölgesi % 3,9 ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi ise % 8,2 pay almıştır.⁴⁴ Buna göre kalkınmada öncelikli yörelerin teşvik tedbirlerinden daha fazla yararlandırılması ve istisnai teşviklerin getirilmesi önerilmektedir.

Çok ortaklı şirketlerin kurulma yerleri incelendiğinde, 325 çok ortaklı şirketin 40'ı yani % 12,3'ünün Doğu İllerinde kurulduğu bunlardan 24'ünün faal, 16'sının ise yatırım aşamasında olduğu belirtilmektedir. Güneydoğu'da ise şirketlerden 2/3'ünün 1984 yılına kadar işletmeye geçmiş olmasına rağmen Kars ve Erzincan başta olmak üzere diğer Doğu illerinde 40 şirketten 6'sının yatırımlarını tamam- layamadığı belirtilmekte, neden olarak da Doğu'daki çok ortaklı şirketlerin 1977'de girilen kriz ve 1980'li yıllarda "anti-kamucu" yaklaşım⁴⁵ gösterilmektedir.

Yine bölgesel gelişme için önerilen organize sanayi bölge uygulamasına Güneydoğu Anadolu'da girişilmiştir. Ancak Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde kurulmuş ve "çeşitli nedenlerle" ve istenilen nitelikte üretimde bulunamayan kamu ve özel kesime ait sanayi tesislerinin verimli işler hale gelmesi için gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir. Nitekim 1976 yılında kararnamesi çıkmış olan Ağrı, Diyarbakır, Erzincan, Kahramanmaraş, Şanlıurfa ve Van gibi bölgelerde Organize Sanayi Bölgesi çalışması olmadığı görülmektedir.⁴⁶ Başarısızlık büyük ölçüde, Fonlar Yönetmeliğine göre teşekkül ettirilen "Müteşebbis Teşekküf"ün hukuki statüsünün bulunmamasının, işlemlerin yavaş yürümesi, gecikmesi ve kontrol edilmemesine yol açması nedenine bağlanmaktadır. Ayrıca süresinde bitirilmeyen projelerin maliyetleri yükseltmesi, yer seçimi ihtiyaçları, kamulaştırma işlemleri teknik sorunlar olarak önem kazanmaktadır.

Teşviklerin yetersizliği ve başarısızlığın nedenleri sıralanırken genelde resmi kayıtlarda yer almayan bir başka olgu, son günlerde kamuoyunu meşgul etmektedir. Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin yarım kalan yatırımlar, geri dönmeyen teşvik ve krediler ile batan işletmeler açısından "yatırım çöplüğüne" dönüştüğü

44 Sönmez, age., s. 185.

45 Mahmud Özdemir (1990); Türkiye'de Organize Sanayi Bölgeleri, TOBB Yayını, Ankara, s. 28.

Ut age.. v

basın yayın araçlarının haberlerinde yer almaktadır.⁴⁷ Buna göre devlet bölgede yatırım için verdiği teşvik ve kredilerin % 80'ini geri alamazken, kendi kuruluşlarında batık duruma geçmesiyle trilyonluk zarar içine düşmüştür. Doğu ve Güneydoğu'da yarım kalan tesislerin sayısı 233 olarak belirlenmiştir. Bunlardan 131'i özel sektöre, 102'si kamuya ait görülmektedir. Bölgede et, yem ve süt üzerine dayalı sanayileşmenin krizde olduğu Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu'na ait 19, Et ve Balık Kurumu'na 17, Yem Sanayii'ne ait 16 tesisin yeni kaynak aktarımlarına ihtiyaçları bulunduğu açıklanmaktadır. Kamu tesisleri için kuraklık ve benzeri nedenler ileri sürülürken özel sektör yatırımları için kredilerin alındığı mekan için kullanılmadığı⁴⁸ subasman seviyesine göstermelik olarak getirilip bırakıldığı anlaşılmaktadır.

8. Ekonomik Başarısızlığın Nedenindeki Temel Faktörler ve Yerel Çıkarlarda Tatminsizlik

Ülkemizin batı bölgesi sanayileşmeye dayalı, doğu bölgesi ise tarıma dayalı sosyo-ekonomik yapıya sahiptir. Başka bir ifade ile batıdaki sosyo-ekonomik gelişme süreci sanayileşme, kentleşme ve yığılma ekonomileri ile bütünleşebilmekte buna karşılık doğuda tarıma dayalı gelişme sürecinde bu bütünleşme gerçekleşmemektedir.⁴⁹

Kalkınma düzeyi farklılıkları, bölgesel gelişme sorununu giderek ön plana çıkarmaktadır. Bu istenmeyen farklılıklar bir yönüyle yatırım kararlarından etkilenmektedir. Gerçekten de ülkemizde, Doğu Anadolu'da gerçekleştirilen tasarrufların çoğunlukla batı bölgelerine aktarıldığı belirtilmektedir.⁵⁰ Oysa kalkınma için Doğu Anadolu'da elde edilen tasarrufların bölgedeki yatırımlara harcanması, ekonomik erozyonun önlenmesi açısından önemli görülmektedir. Buna karşılık özel sektör yapı itibarıyla kâr amacıyla çalıştığından kısa vadede yüksek hasıla beklemekte ve tercihlerini daha çok ticari faaliyetlerde yoğunlaştırmaktadır. Bu nedenle ne kadar özendirici kredi ya da vergi politikası oluşturulsa da genelde sanayi yatırımlarını tercih etmeyen özel sektör yatırımlarının büyük ticari kentlere kaçması engellenememektedir.

Ticari aktivite yetersizliğinin yanısıra, topraksız ailelerin çokluğu veya toprağa rağmen yeterli derecede verim alınamaması, kan davası, kentin cazibesi ve güvenlik faktörleri nedeniyle de göçler devam etmektedir. Başka bir ifadeyle ister nitelikli ister niteliksiz olsun işgücünün iktisadi erozyonu önlenememektedir.⁵¹

47 28 Ekim 1992 tarihli Cumhuriyet Gazetesi, s. 3.

48 Benzer görüş için bkz. GAP, Ekonomik Kalkınma Ajansı Modeli, s. 5-2.

49 Erkan, a.g.e., s. 199.

50 a.g.e., s. 53.

51 "...çoğu kez siyasi partilerin yönetici kadrosuna giren Doğu'nun egemenlerinin milletvekili seçildiklerinde devlet rantlarından istifade ederek Batı'da serpilip geliştiği" fikrini destekleyen örnekler için tkz.

Sönmez; a.g.e., s. 226-230.

Ziraatle uğraşan ailelerin % 70'i aynı zamanda hayvancılıkla da uğraşmaktadır. Hayvan satın alma taleplerinin yüksek olmasına rağmen bölge için teşkilatlanmış bir dış ticaret planlamasının bulunmaması, kaçak ihracata neden olarak⁵² gösterilmektedir. Kaçakçılık büyük bir hızla ihtisaslaşarak devam etmektedir ve sınıfsal temellere dayanmaktadır.⁵³ Bu durumu ortadan kaldırmak için hayvan ürünlerine dayanan sanayi kollarının geliştirilmesi yanında ihracat politikasının gözden geçirilmesi ve yöneticilik performansının ihmal edilmemesi yerine olacaktır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da güvenlik dışında alınması gereken önlemleri ele alan hükümete, DPT tarafından hazırlanan bölge yatırımlarına ilişkin raporda⁵⁴ aşağıdaki öneriler yer almaktadır.

Gelişme Kutbu Yaklaşımı: Erzurum, Elazığ, Van, Şanlıurfa, Gaziantep ve Diyarbakır ile kısmen Malatya'nın birer fonksiyonel bölge merkezi niteliği gösterdiği ve alt kademelere hizmet sunan bu illerin yatırım, istihdam ve sosyal yaşam açısından birer cazibe merkezi veya gelişme kutbu olarak değerlendirilmesi gerekliliği belirtilmektedir. Yatırım ve teşviklerin bu illerde yoğunlaştırılmasının çekim gücünü artıracakı düşünölmektedir. Başka bir ifadeyle, pazar ilişkileri, mal ve hizmet akımları nedeniyle yatırımların sosyal ve ekonomik kârlılığı artacaktır. Seçilmiş bu iller yerine tüm bölge illerine aynı anda kaynak tahsisine yönelmek, hammadde ve imar gücü kaynaklarında etkinsizlik veya israfa yol açabilecektir. Ayrıca yatırımlarda danışmanlık hizmetini yürütecek kurumsal düzenlemeler önerilmektedir.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) Kapsamının Genişlemesi

Kalkınmada öncelikli iller sayısının 35 ve bunun ülke yüzölçümünün % 40'ına yakın bir alanı kapsadığı ifade edilen raporda, bu büyüklükteki bir alanın kaynak tahsisi ve kullanma politikalarında öncelik belirlenmelerinde çok geniş ölçekli olmasının verimsizlik yarattığına değinilmektedir. Oysa zaman içinde gelişme gösteren iller, bir bakıma mükafatlandırılarak teşvik edilirse daha akılcı bir politika izlenmiş olacaktır.

Yeni Proje Teklifleri

Raporun 1992 yılında programa alınan "projeler" başlığı altında düzenlenen bölümünde, 121 yeni projenin Doğu ve Güneydoğu illerinde gerçekleştirilmesinin planlandığı anlaşılmaktadır. Bu projelerin 1 trilyon 270 milyar TL tutarında olduğu 1992 yılı için 519 milyar lira ödenek ayrıldığı belirtilmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde, bu teklifler kendi içinde tutarlı ve yerinde bir siyasadır. Bununla beraber, yukarıdaki bölümlerde de değinildiği gibi bu pro

⁵² Erkal, a.g.e., s. 209.

⁵³ Beşikçi, a.g.e., s. 199.

⁵⁴ Bkz. 2 Ekim 1992 tarihli, İstanbul Ticaret Gazetesi.

jeler bize göre bir bakıma “toplumsal fedakârlık” kapsamında değerlendirildiğinden, “mali sömürünün” olmaması için amaçlanan faaliyetin başlamasına kadar kontrol ve daha sonraki dönemlerde de danışmanlık gibi destek hizmetlerinin verilmesi gerekliliği düşünülmektedir.

Benzer endişeleri ve ortaya çıkan olumsuzlukları yaşayan gelişmiş ülkelerde kurumsal yönde çalışmalar geliştirilmektedir. Bu konuda ülkemizde de Bölgesel Kalkınma Ajansı adıyla, bir kurumsal düzenleme önerilmektedir.

“Merkezi hükümetlerden bağımsız bir idari yapıda sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo ekonomik şartların geliştirip canlandırmak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini tamamen veya kısmen kurumun finanse ettiği bir kuruluş olarak tanımlanan “Bölgesel Ekonomik Ajansı”nın amacının çeşitli hizmetler vererek bölgedeki ekonomiyi canlandırmak, istihdamı artırmak, bölge halkının kalkınmaya iştirakini ve kalkınmadan yararlanmasını sağlamak olduğu”⁵⁵ belirtilmektedir.

Devletin, kalkınmanın tüm yönleriyle etkinlikle ilgilenememesi nedeniyle, sanayi merkezleri kurulması, tesislerin kiralanması, teknik yardım ve danışmanlık gibi hizmetlerin kamu kuruluşu niteliğindeki ajanslar tarafından sunulması yöntemi hemen her ülkede⁵⁶ uygulanmaktadır.

Bize göre de GAP bölgesindeki hedefleri gerçekleştirecek Ekonomik Kalkınma Ajansı modellerinin geliştirilmesi yerinde olacaktır. Süre sınırlandırmasına sahip GAP idaresinin süre ileride uzatılsa merkezîyetçi konumu nedenine de bağlı olarak optimum işlevsel etkinlik sağlayabileceği görüşünü taşımaktayız.

9., Politik - Çatışmacı Sorunlar

Ülkemizde Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yoğun olmak üzere terör hareketlen 1970'li yıllardan bu yana artarak devam etmektedir 1980 yılından sonraki dönemde kamuoyu bu konuda daha fazla aydınlatılmaya çalışılmıştır. Buna göre, bağımsız bir devlet kurma amacına dayalı tüm faaliyetlerin çeşitli örgütler vasıtasıyla uluslararası platformda dünya kamuoyunu etkileyecek bir şekilde daima canlı tutulmak istendiği ayrıca bölücü örgüt mensuplarının komşu ülkelerde ve özellikle Suriye'de uygun destek ve faaliyet ortamı bulabildiği belirtilmektedir.⁵⁷

Tarih içinde de, doğal kaynakların kullanımı için çıkar ilişkileri içinde çeşitli manevralar çevrilmemiş değildir. Sevr andlaşmasının Kürtlere ilişkin 62 ve 64. maddeleri Kürtlere bağımsız devlet kurma hakkı tanımaktaydı. Güvence veren devletler ise, İngiliz, Fransız ve İtalyan Hükümetleriydi. 64 üncü maddeye göre,

⁵⁵ GAP Ekonomik Kalkınma Ajansı Model Etiidü (1991); a.g.r., s. 3.6-3.7.

⁵⁶ Bkz. a.g.r., s. 3.7-3.12.

⁵⁷ Türkiye’de Anarşi ve Terör’ün Sebepleri ve Hedefleri (1986) YÖK Merkez Binasında Verilen Konferanslar, Ankara, s. 104; Türkiye’nin Suriye’ye karşı kozunun Fırat’ın suları, Suriye’nin de PKK olduğu gorişii ışın bk/ Bırand, a.g.e., s. 252.

Kürtler, “Türkiye’den bağımsız olmak istediklerim Kanıtlayarak Milletler Cemiyetine başvururlar ve Konsej, Kürt nüfusunun bağımsız bir devlet kurma yeteneğine sahip olduğu görüşüne varırsa o zaman Kurt devleti kurulacaktır“58 hükmünün geçerliliğini sağlamak için Sevr Barışı hükümete 10 Ağustos 1920’de imzalatılmıştı ancak sonuçlanmadı.

10 Ocak 1921’de esasına dokunulmadan küçük değişikliklerle hazırlanan aynı metin Ankara Hükümetine 23 Şubat - 12 Mart 1921 Londra Konferansında tekrar kabul ettirilmek istenmiş59 ve bilindiği gibi başarısızlığa uğramıştır.

Hukuki platformda başarısızlıklara rağmen, bölücü unsurların sürdürdükleri yoğun faaliyetler ülke içinde ve dışında etkili olmamış değildir. 1978-79 yıllarında Ağrı, Diyarbakır, Kars, Mardin ve Tunceli Eğitim Enstitüleri, bölücülük faaliyetlerinin yoğunlaştığı okullar olarak görülerek60 bir müddet kapatılmıştır..

Bölücü unsurlar, bir taraftan Avrupa ve Amerika Birleşik Devletlerinde kültür, öğrenci ve işçi derneklerini etkileyerek kamuoyunu faaliyete geçirirken, diğer taraftan ayaklanma ve silahlı direnişlerle özellikle Doğu ve Güneydoğu bölgelerimizde yaşayan vatandaşlarımızdan destek sağlamaya ve halkı ekonomik ve psikolojik olarak baskı altına almaya yönelmektedir. Bu çatışmaların nedeni etnik farklılıktan çok ülkemizin stratejik önemine bağlanmaktadır. Bu resmi yorum önemli bir tespittir, ancak politik çatışmacı sorunu tüm yönleriyle şüphesiz açıklı amamaktadır.

Gerçekten de etnik parçalanma ve mezhep kavgalarının esasını “böl ve yönet” politikasının oluşturduğu bilinmektedir. Orta Doğu’da güçlü ve lider bir Türkiye arzu edilmediğinden iç huzur ve istikrarın bozulması için hemen her konunun işlenerek sosyo-ekonomik kalkınmanın geciktirilmesi senaryoları sürekli sahneye konmaktadır.61 Bize göre “etnik farklılık” kalkını ardında sürdürülen kültürel zorlamanın asıl nedeni budur. Oysa ırk ayırımına dayanan bir kast sistemi ne Osmanlı ne de tarihte Türkiye Cumhuriyetinde mevcut değildir. Aslında

58 1920’li yıllarda kurulması düşünülen Kürt devleti hakkında bkz. Uğur Mumcu, Cumhuriyet Gazetesi, (30 Mart 1990); İngiliz koruması altında bir Kürt devleti kurulması konusundaki gizli anlaşma ve raporlar için bkz: Uğur Mumcu (1991); Kürt - İslam Ayaklanması, 1919-1925, Üçüncü Baskı, Ankara, s 22-25.

59 Fahir Armaoğlu (1991); 20. Yüzyıl Siyasi Tarihi (1914-1980) Cilt. 1, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları Ankara, s. 311-313, 318.

60 Türkiye’de Anarşi ve Terör’ün... agk., s. 102.

61 Dünya’da toplam 240 terör örgütü bulunduğu ve bunun 38’inin Türkiye’de faaliyet gösterdiği amaçlarının; Ortadoğu petrollerini kontrol etmek sıcak denizlere inmek, Kars, Ardahan ve Boğazlan ele geçirmek, İstanbul’u içine alan bir ülke kurmak, Hatay’ı kendi toprakları içine dahil etmek olduğu ve Terör’ün komşu ülkelerce desteklendiği belirtilmektedir; Basınıımızda Terör ve Anarşi Üzerine Düşünceler (1990); Kemalist Atılımı Birliği Yayını, No: 6, Ankara’dan 24 Şubat 1990 tarihli Hürriyet Gazetesi; PKK trör örgütünün Lübnan ve Suriye denetiminde olan Bekaa Vadisinde, Pakistan ve İran’dan temin ettiği baz morfini, laboratuvarlarda eroine dönüştürerek dem/ yoluyla, Avrupa ülkelerine sevk ettiği ve maddi gücünü bu yolla elde ettiği, Osman Öcalan’m da eroin imalathanesi bulunduğu belirtilmektedir: PKKYım Uyuşturucu Hattı, Saygı Öztürk, Dizi, 21 Kasım Hürriyet.

Doğu ve Güneydoğu bölgesinin sahip olduğu özerk yapının savunularak devam ettirilmesi görüşü, bu temellere dayanılarak ileri sürülmektedir.⁶² Ancak Osmanlı Devletinin bütünlüğü içinde bulunduğu göz ardı edilmektedir.

Özetle, Avrupalıların Türkiye'yi paylaşmak ya da kontrol edebilecekleri gruplara bölgesel çıkarları için destek sağlama politikaları yeni bir olgu değildir. Bu nedenle de “ekonomik güç” ve “milli siyasette birlik” sağlanmadıkça⁶³, her fırsatta kullanılarak sürdürülecektir. Son olarak Ekim 1992 başlarında Güneydoğu Anadolu’da asker ve halkımızın teröristlerce katledilmesinin önüne geçmek ve güvenliği sağlamak üzere askeri güçlerimiz harekete geçmiş ve milyarlarca lira harcama yapmıştır.⁶⁴ Sonuçta ülkede güvenlik şüphesiz sağlanacaktır ancak dış nedenler ortadan kalkmasa da yurt içinde mazeret gösterilebilecek “nedenlerin” giderilmemesi halinde bize göre değişen pek fazla birşey olmayacaktır.⁶⁵ Nitekim komşu ülke topraklarında (özellikle Irak) teröristlere yer gösterilerek siyasi faaliyetlerini sürdürülebileceği kolaylıklarının sağlanması ve ülkemiz açısından devlet destekli dış kontrolün gerçekleşmemesinin tartışmaları sürmektedir.⁶⁶

10. Sonuç ve Öneriler

Ulaşabildiğimiz kayda girmiş rapor ve araştırmalar dikkate alındığında, tek kelimeyle devlet eliyle “Güneydoğu Anadolu İhmal Edilmiştir” yargısına varmak mümkün görülmemektedir. Görelî olarak gelişmemiş bir bölge değerlendirilmesi doğrudur. Ancak bu gelişmemişlikte a) Türk ekonomisinin

- 62 Mustafa Kemal’e göre; ulusal sınırlarımız içinde Kürt ögeler Türklerle içiçe yaşamakta ve ancak sınırlı yerlerde yoğun bulduklarından Kürtlük adına bir sınır çizmek Türkiye’yi mahfetmek olacaktır. Ancak dış ve iç siyaset, dinsel, adli ve askeri işler dışında il düzeyinde “bir çeşit özerklikten” bahsedilebilir: Mumcu (1991); a.g.e., s. 48-49, bu anlamdaki özerklik bize göre günümüz yerel yönetimlerinin sahip olduğu bir “yerel özerklik”tir. Kentsel hizmetlerin yerine getirilmesine izin veren bu görüş günümüzde de geçerlidir. Gerçekten de atamayla geldiğinden Vali hariç, il genel meclisleri ve belediye yönetimlerinin yerel halkın iradesiyle seçildiğini burada hatırlatmak yerinde olacaktır; Mumcu’nun özerkliğin anlatımındaki ince ayırma çektiği dikkat; Birand’ın kitabında yer almamakta sadece “özerk” anlatımı geçmektedir. Şüphesiz bu da yorum farklılığı yaratabilecektir; bkz: Birand, a.g.e., s. 53.
- 63 Teröristlerin saldırılarını kinamak ve şehit edilen polislerin cenazesine katılmak amacıyla 10 bin kişi İstanbul’da birlik ve beraberlik için yürüyerek tepkilerini dile getirmişlerdir: 20 Kasım 1992 Yeni Asır; Batı’nın Türkiye’ye karşı sürekli “Kürt kartı” kullandığı yorumu için bkz: Birand, a.g.e., s. 185.
- 64 Milli Savunma Bakanı Nevzat Ayaz, sınır ötesi hareketin faturasının 400 milyar (?) lira olduğunu belirtmiştir: 8 Kasım 1992 tarihli Hürriyet Gazetesi.
- 65 Cumhurbaşkanı Turgut Özal; iktidar ve muhalefetin Güneydoğu için bir proje üretmediğini, “böyle giderse Güneydoğu’daki ateşin devam edeceğini, bu yöreye yönelik proje ve yatırımların gerçekleştirilmesi gerekliliğini belirtmiştir: 12 Kasım 1992 Hürriyet.
- 66 SHOW TV’de Osman Öcalan’ın yapılan röportajın yayımlandığı 32’inci Gün programında, Öcalan’ın teslim olmadığını gibi PKK’nın da silahların teslim etmediği, Kuzey Irak’ta kendilerine gösterilen alanda faaliyetlerini sürdürecekleri, haberine ilk tepki Genelkurmay Başkanı Orgeneral Doğan Güreş’ten gelmiş ve bilgi aktarımının senaryo olduğu ileri sürülerek mahkemeye müracaat edileceği açıklanmıştır: 20 Kasım 1992 Hürriyet, buna karşılık Programın yapımcısı iddiaları reddederek delilleri ilgililerin bilgisine sunmuş: 21 Kasım 1992 Hürriyet; bu arada Başbakan Demirel ise, “PKK’nın Suriye ve İran’da silahlı bir güç olarak bulunabileceğini sanmadığını” (17 Kasım 1992, Hürriyet) belirtirken, diğer taraftan bu tür haberlerle halkın moralini bozmaya yönelik faaliyetlerin hoş karşılanamayacağı ifade etmiştir.

sürekli dar boğazlara girmesi nedeniyle, hızlı kalkınma endişesi içinde iklim, doğal kaynaklar ve ekonomik avantajları iyi konumda olan bölgelere yönelme, b) gerek bölgede gerekse ülkedeki çıkar ve baskı gruplarının bu yönelmedeki payı, c) kamu yönetiminin istikrarlı ve planlı bir çalışma sisteminden yoksunluğu, d) yetenekli yöneticilerden faydalanma yollarının yeni yeni keşfi, e) sınırdışı bölgelerden gelen kıskırtmalar, f) siyasi tarih eğitimde milli siyasetin “komşular gücendir” endişesiyle oluşturulmaması, g) liberal ekonomi politikasının yanlış yorumlanarak ne pahasına olursa olsun sınırsız kazanç zannedilmesi, h) herşeyden önemlisi kolektif çalışma ile işbirliğinin ülkemizde nedense uygulanamaması, ı) hazırlıksızlıktan kaynaklanan kararsızlık gibi faktörler başarısızlığa “emin adımlarla” yaklaşmamıza yol açmaktadır.

Başta eğitim olmak üzere insanın çağdaş hizmetlerden yararlanması veya onu kullanması anlamında değerlendirdiğimiz “insan hakları” veya “insana saygı” faktörünü tüm yönleriyle çalıştıramadığımızda gelişmemişliğin doğu bölgelerimizden dalga dalga bütün ülkeyi sarsacağı söylemekle kahinlik etmiş olmayız. Gözlemlediğimiz olumsuz gelişmeye örnek en önemli gösterge, devlet otoritesinin gözü önünde kamu ve özel mülkiyete ait arazilerin hukuk dışı istilalarıdır.

Öneriler

1) Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki illeri, sosyal kültürel ve iktisadi yönleriyle benzer olduğundan bir bütün olarak değerlendirmek gerekir.

2) Tarım içi bölüşümde eşitsizlik ortadan kaldırmak için toprak reformu gereklidir. Güneydoğu Anadolu’da ekonomik sorunların yöresel reformla çözümü siyasal-sosyal huzursuzluklara da çare olabilecektir. Ancak toprağın yeniden dağılımı politikasında sulu tarımın hedeflendiği bölgede, toprakların tarım dışı üretim faaliyetleri için kullanılması arazi kullanım kararlarıyla önlenmelidir. Toprak reformu günümüz koşullarında belirli bir ideolojinin istismarı olmaktan çoktan çıkmıştır.

3) Dağınık köylerin bir cazibe merkezi etrafında toplanarak köy sayısının azaltılması, kırsal alanda da sağlık ocakları, kooperatif ve kendi halinde bırakılmamış eğitim kurumlarının altyapı ve üst yapı donatılarıyla birlikte tamamlanmaları bölgesel gelişme açısından gereklidir.

4) GAP Projesinin, tüm yönleriyle tamamlanmış bölgesel gelişme yaklaşımına oturtulması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle proje; bölgesel büyüme, istikrara yönelik kurumsallaşma ve bölgelerarası dengeyi sağlayıcı politikalarla birlikte ele alınmalıdır.

5) Türkiye’nin bir gelişme kaynağı olarak değerlendirdiği GAP’ın, fiyat etkilerinin gözönüne alınması, GAP’ın yaratacağı verim artışından tarım üreticilerinin nasıl yararlandırılacağı konusunun programlandırılması gerekmektedir.

6) Bölge çeşitli dönemlerde terör ve şiddet hareketlerini yaşamaktadır. Stratejik önemi kadar, ülkeyi yıpratarak gelişmesinin engellenmesinde iyi bir araç olarak kullanılabilen ekonomik güçsüzlüğe ve ezilmişliğe (?) dayandırılan terör hareketlerine karşı, çok yönlü bir hedef-sistem planlama gereklidir. Yasa dışı güçler zaman zaman komşu ülkelere geçip orada kalabilmektedir. Bu potansiyel kabullenme, aile, akrabalık, aşiret ve tarikat ilişkileri kadar siyasi olarak da mevcuttur. Gizlenmek ve korunmanın kolay olduğu bu dağlık bölgede, askeri güç kullanılarak zaman zaman girişilen hareketler ancak “susturma” yönüyle değerlendirilebilir, kısa vadeli ve çözüme yönelik değildir. Başka bir ifadeyle ancak acü güvenlik açısından öneme sahiptir. Bu nedenle Türk hükümetlerinin halkı yanına çekecek önlemler alması gerekmektedir.

7) Türkiye için önemli bir proje hüviyetinde olan GAP, sadece ülkemiz sınırları içindeki sosyo-ekonomik ve kültürel gelişmeyi sağlama açısından değerlendirilmemelidir. Başlangıç olarak Suriye, Irak, Ürdün ve Türkiye arasında eş güdümlü bir ekonomik proje yaratılabilirliği iği araştırılmalıdır. Akılcı Bir işbirliğine ekonomik fayda kadar, güven faktörünün yerleşmesini destekleyecek sosyal fayda yönüyle de önemli bir strateji kimliği kazandırılabilir.

8) Bugüne kadarki uygulamalardaki başarısızlıkların nedenleri dikkate alınarak, GAP Bölgesindeki sağlık, eğitim, yatırım gibi öncelikli hedefleri gerçekleştirmek için hızlı, planlı ve verimli çalışma gücüne sahip Ajans uygulaması incelenmelidir.

9) Bölgede ayırmıcılığı kolaylaştıracak eğitsel, kültürel farklılaştırmaya yöneltecek araçların kabulü değil, bütünleştirme yaklaşımı akılcı bir düzenleme olarak düşünülmektedir. Ayrıca bölge illerinden seçilen milletvekilleri, ülke halkının da hizmetinde olduklarını hatırlamalılar. Bizim görüşümüz insanların bir arada barış içinde yaşamaları gerektiği ve bu fikre sahip çıkıp korumalarıdır.

HUKUK DEVLETİ

Dr. Erol ALPAR
As. Yük. İd. M ah. Üyesi

a. Genel Olarak

Fransız ihtilâlini izleyen yıllarda Avrupa'da mutlak hükümdarlıkların yıkılmasına bağlı olarak "Polis Devleti" anlayışı zayıflamış ve verilen büyük mücadeleler sonunda yerini belli aşamalarda hukuk devletine bırakmıştır. Başka bir anlatımla "Mülk ve Polis Devlet"ten sonra üçüncü ve son aşama "Hukuk Devleti"dir. Ancak buna rağmen "Hukuk Devleti" ilkesinin tohumları çok eskilere dayandığı ve bir sürecin ulaştığı mutlu son olduğu, belki de egemenlerin gücünün yalnızca tanrısal buyruklarla sınırlandırıldığı sanılan bir döneme ait İspanya'nın ünlü kralının sözleridir.

Hukuk Devleti egemenliğinin kişi ve soylardan uluslara geçtiği, kurumlar tarafından paylaşıldığı ve ortak kullanıldığı bir düzenin tanısı ise de; aslında en belirgin niteliği hukuk kurallarının, onu koyanlar da içinde olmak üzere her kişi ve kuruluşu bağlaması, kamusal yaşamda görev ve yetkili herkes ve her organın yargısal denetimi altında olmasıdır.^{1 2}

İngilizce "rule of law" kavramının olduğu gibi çevirisi ile "yasanın kural olması" ya da "yasa kuralı" denilen "Hukuk Devleti" kavramının özünü "Hukuka bağlı Devlet" veya yönetim oluşturmaktadır. Hukukun ne olduğunu belirleme yetkisi de yargı yerlerinde olduğu için, son sözü yargı yerlerinin söylediği kabul edilen "Hukuk Devleti"nin temel ilkesini yargısal denetim oluşturmaktadır.

Çağdaş ve uygar düzenlerde çoğulcu demokrasinin ayrılmaz parçası ve temeli olan seçimlerin ve seçilmişlerin de yan oma denetimi altında olması, "Hukuk Devleti"nde egemenliğin paylaşıldığı ktu ■ ■■ ve organlar arasında bunlardan birinin diğerlerine üstünlüğünden söz edilmemesi ve yetkilerin işlevsel bir iş bölümüne göre kullanılmasını *yeri> olu ona karşın, bu düzende "Yargı", hukukla özdeşleşme-i/e mum -y ..o, m: •- cuiyie "Primus inter" yani "eşitler arasında önde ge'-er.

1 Gö/ühüyük A. Seter, V dmanı injKuñus., a. i. v •. \. !9, t-■ oğlu Hainza, İdare Hukuku, An-kanı 1985, s. 34; Duran Lütli, İdari- Hukuku Ders Notlart. htar.buı, i982, s. 2 3; Giritli İvmet Bilgen Pertev, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul, Ocak *9'9, s. 9. m, (.;> ttJı hucl-Akğiiner Tayfun. İdare Hukuku Dersleri t'Giriş) İstanbul 1985, s. 26-1". Balta !. Beki-, İdare Hukukuna Giriş. A tıkat > 1970, s. 6 (d); T. Bekir Balla, Kısa İdare, s. 59-60. Kaalepe Şükrü, İdare Hukuku. İzmir i986, s. 30; Özay, Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Kontuma, i s 9 . 3 ,

2 Özay, Devlet, idari Rejim ve Yargısal Korunma L s. 10.

İlk çağlardan beri insanlar kendilerinden üstün bir gücün varlığına gerek duyup, bunu çeşitli adlar altında kutsallaştırmışlardır. Çağdaş ve uygar düzenlerde de kutsal olan “hukuk”un kendisidir. Onu simgeleyen “Yargı” ise Tanrıdan sonra ve ancak daha çok ve daha somut bir varlık olarak, din kitaplarında Allahın kendisine benzer yarattığı anlatılan “insan”ın en büyük güvencesi olmuştur. Gürlü demokrasi ile övünen ve tüm Devlet düzenini soyutta mistik bir güce bağladığının kanıtı olarak parasının bir yüzüne “Tanrıya güveniyoruz” yazan Amerika, Yüksek Mahkemesi ile özdeşleştirdiği “Yargı” ve dolayısıyla adalete de “kutsal” nazarıyla bakmakta ve bu yüzden somutta güvendiği bu kurumu, bu dünyaya ait olmayan bir güç düzeyine yüceltebilmektedir.³

Çoğulcu, özgürlükçü, demokratik “Hukuk Devleti”nde Anayasalar herşeyin üstünde olmak gerektiğinden, onunla özdeşleşen ve onun koruyucu ve gözeticisi olan “Yargı” diğerlerine üstünlüğü hiç de abartılmamış bir nitelik olsa da, buna inanmakta direnenler bile Yargı’nın “eşitler arasında önde gelen” özelliği ve ayrıcağını yadsımamalıdır.⁴

Devlet etkinliklerinin hukuk kurallarına bağlı olması, hukuk kurallarına tâbi olması, hukuk devletinin en önemli özelliğidir. Yalnız Devlet değil, idare edilenler de, önceden konuşmuş olan genel, objektif, soyut hukuk kurallarına uymak zorundadırlar. Diğer bir deyimle, Devletin etkinlikleri, işlemler ve eylemler yoluyla irade beyanları, ancak hukuk kurallarına uymak koşuluyla geçerli sayılabilirler. Örneğin, “normlar hiyerarşisi”ne göre, yasaların Anayasa’ya, tüzüklerin yasaya, yönetmeliklerin yasa ve tüzüklere dayanması, yani alttaki normların üstteki normlara uygun olması gerekmektedir.⁵

Hukuk devleti, ayrıca, kişiye yönetim karşısında hukukun güvencesini sağlayan bir devlet rejimidir. Devletin hukuka bağlı olup olmadığını denetleyecek merci de yargı merciidir. Bu nedenle, Devlet organlarının veya idarenin hukuka uygun davranıp davranmadığının saptanması, yönetsel yargı yerlerince yapılacaktır. Yargı denetimi, aslında, hukuka bağlı Devlet düşüncesinin gerçekte varlığının bir yaptırımıdır. Devlet etkinliklerinin bazılarının hukuka aykırılığı savında bulunulduğunda, tarafsız ve bağımsız yargıçlar tarafından oluşturulan Yönetsel Yargı yerleri, bu ayrılığın gerçekte olup olmadığını denetlerler.

Her ne kadar hukuk devleti kavramı ilk kez Almanya’da ortaya çıkmakla birlikte, bu kavram için gereken kurumlar ve bu kavramın gelişmesi yukarıda açıklandığı üzere Fransa’da görülmüştür. Hukuk Devleti ve hukuka bağlı devlet

? Ö/ay, İlhan, Hvyel Allah Sonra Yüksek Mahkeme’nin Yönelim Hukuku ve İlimleri Dergisi, İHİD, 1985,

s 1 V

4 O/. • ! s 10-1 i

5 < Va ,, I. s. 26

eşanlı olarak kullanılmaktadır. İngiltere ve ABD’de de “rule of lavv” veya “supremacy of lavv” deyimleri, bu kavramı ifade etmek için kullanılmaktadır.⁶

Hukuk devleti sisteminin polis devletten farklı, devlet niteliklerinin takdiri kurallara göre değil, hukuk kurallarına tâbi olması ile kendini gösterir. Hukuk Devleti yönetim karşısında, ferde hukuk teminatı sağlayan bir devlet rejimidir. Modern Devlet tüm etkinliklerinde hukuk devleti ilkelerine uyan devlettir. Hukuk Devleti halka hukuk güveni sağlayan Devlet düzeni demektir Hukuk Devletinde, Devlet hukuka dayanarak ve hukuka uygun olarak hareket eder. Hukuka bağlı devlet görüşü, yönetimi bir takım kurallara uygun hareket etmekle yükümlü kılar. Hukuka bağlı yönetimden de amaç, yönetilenlere güven verecek derecede, yönetimin hukuk düzenine tâbi bulunmasıdır. Devletin hukuka bağlılığı keza onu teşkil eden organların hukuka uygun hareket etmesi anlamını taşır. Yönetimin hukuka uygun hareket etmesi, genel olarak yönetsel yargı yerlerinin denetimine tâbi olması ile görünür.⁷

Türkiye’de hukuk devleti ilkesi ve anlayışı hukuk alalında yerleşmiştir. Özellikle, 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası, açıkça bu kavrama maddeleri arasında yer vermişlerdir. Gerçekten, 1982 tarihli Anayasa’nın 2 nci maddesi açıkça Türkiye Cumhuriyeti Devletin bir “Hukuk Devleti” olduğunu belirtmektedir. Bu ilke, kamu hukukunun temel kavramlarından biridir. Anayasa’da bu kavramın yer almasından önce, yargı kararları hukuk devleti ilkesine yer vermiş ve bu ilkeyi kullanmışlardır.

b. Hukuk Devletin Tanımı⁸

Polis devleti kavramı gibi, hukuk devleti “Perhtsstaat”da Almanya’da ortaya çıkmıştır. Kavram, hükümet edilenlere, hukuk güveni sağlayan, adaletli bir hukuk sistemine sahip bir devlet düzenini ifade etmektedir. Kara Avrupasında, Fransız devriminden bu yana “Polis Devleti” anlayışı yerini “Hukuk Devleti” anlayışına bırakmıştır. Kamu yönetiminin hukuka bağlılığına, Kara Avrupası ülkelerinde “Hukuk Devleti” Anglo Amerikan ülkelerinde “hukuk egemenliği” yahut “hukukun üstünlüğü” denilir. Hukuk devletini polis devletinden ayıran başlıca özellik, devlet görevlerinin belli hukuk kuralları içerisinde yürütülmesidir. Hukuk devletinde, devlet yalnız hukuku koyan bir varlık değil, koyduğu hukuka da bağlı olan bir varlıktır.

Hukuk devleti anlayışı toplumda en üstün güç otorite olan devletin kevfî davranışlarına karşı, yönetilenlerin korunması düşüncesine dayanır. Başka bir anlatımla, hukuk devleti, yalnızca hukuk koyan bir güç ve otorite değil, koymuş olduğu hukuka kendisi de uyan bir varlıktır.

6 Girilli-Akgiiner, s. 27.

7 Eroğlu, s. 30-31.

8 Karatepe, s. 30-31; Günday, s. 27-29; Gözübüyük, I, s. 19-20; Balta, Giriş, s. 61-62.

Hukuk devletinde, devletin hukuka bağlılığı, devletin organlarının hukuka bağlılığı biçiminde kendisini gösterir. Buna göre yasama, yürütme ve yargı organlarının nasıl kurulacağı, görev ve yetkilerinin neler olduğu, yasalarda önceden gösterilecek, bu etkinlikleri yürütmekle yükümlü olan kamu görevlileri gösterilen kuralların dışına çıkmayacaklardır. Devletin önemli işlevlerinden birini yerine getiren yönetimin de, diğer organlar gibi hukuka bağlı olacağı doğaldır. Yönetimi bağlayan hukuk kurallarının yönetimin kendisi tarafından ya da bir başka otorite tarafından konulmuş olmasının Önemi yoktur. Önemli olan, meşru bir otorite tarafından konulması ve üst hukuk kurallarına uygun olmasıdır.⁹

Yönetimin davranışlarının böyle önceden konulan hukuk kurallarıyla belirlenmesinin amacı, onun haksız davranışlarını önleyerek yönetilenleri güvenceye almaktır. Hukuk devletinde, yönetimin hukuk kurallarına bağlı kalarak yönetilenlerin hak ve özgürlüklerini, ihlâl edip etmediği çeşitli yollardan denetlenmektedir. Bu denetimlerin en etkili ise yargı denetimidir.

Anayasa Mahkemesinin bir kararında da belirttiği gibi, “hukuk devleti insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasaya uyan bir devlet olmak gerekir”.¹⁰ *

c. Hukuk Devletinin Gerekeri¹¹

Hukuk devletinin gerekleri konusunda bir görüş birliğine varılabilmemiş değildir. Gerçekten hukuk devleti anlayışının gerekleri konusunda değişik görüşler ileri sürülmüştür. Bu görüşlerde hakim olan ortak düşünceye göre, bir ülkede uygulanan yönetimin hukuk devleti olarak niteiendirilebilmesi için, temel hakların güvenlik altında bulunması, yönetimin kuruluş ve işleyişinin yasayla düzenlenmesi, yönetimin eylem ve işlemlerinin yargı yoluyla denetlenmesi, devletin temel organlarının erkler ayrımı ilkesine göre örgütlenmesi, siyasi rejimin demokratik nitelikte olması yasaların Anayasaya uygunluğunun yargı yoluyla denetimi ve yargıçların bağımsızlığı gibi koşullar aranmaktadır.

Türkiye’de ise hukuk devleti ilkesinden söz edildiğinde genellikle, yönetimin yasallığı, yönetimin yargısal denetimi, yargıçların bağımsızlığı, yasaların anayasaya uygunluğunun yargı yoluyla denetimi gibi konular üzerinde durulmaktadır.¹- Hukuk devleti ilkesinin içeriğini belirtmek yönünden, hukuk devleti ilkesinin gereklerine ayrı ayrı değinmekte yarar vardır.

⁹ Kara tepe, s. 30-31.

¹⁰ Aıv. Mah. 11.10 1963, E. 1963/124, K. 1963/243 (Any. Malı. K.D. S. I, s. 348).

¹¹ Balta, Kısa İdare, s. 9-10; Karatepe, s. 30-31, Gözübüyük. İ, s. 20; Eroğlu, s. 35; Giritli-Akgüner, Giriş,

aa. Temel Haklar Güvenliği¹³

İnsan hakları da denilen temel haklar, kişilerin sırf insan olarak yaratılmış olmalarından kaynaklanmak üzere, sahip oldukları temel hak ve özgürlükleridir. Bu hak ve özgürlüklerin insana sıkı sıkıya bağlı olduğu, olağanüstü durumlarda geçici olarak kısıtlanmaları mümkün ise de, hiç bir biçimde özlere dokunulmayacağı, hatta sahibinin bile bu haklardan vazgeçemeyeceği kabul edilmektedir.

Hukuk devleti anlayışı, fertlerin hayat, haysiyet, hürriyet, mülkiyet, eşitlik gibi temel haklarının güven altında olmasını gerektirir. Bu görüş temelde batı toplumlarında hakimdir. Bununla birlikte farklı görüşlere de rastlanmaktadır. Batılı bilginler arasında hukuk devleti ile temel haklar güvenliğinin birbirinden ayrı konular olduğunu kabul edenler de vardır.*⁴ Ancak bu görüş, hukuk devleti anlayışını maddi unsurdan, yani özden yoksun bir takım biçimsel müesseselere bağlayıcı bir niteliktedir. Bu itibarla isabetli bulunmamaktadır.¹⁵

Temel haklar çok çeşitlidirler. Bunların bir kısmı hayat, haysiyet, türlü görünüşleriyle hürriyet, eşitlik gibi devletin müdahale ve işlemleri önünde koruyucu nitelik taşıyan haklardır. Bunlara koruyucu haklar diyebiliriz. Temel hakların biri katılma hakları, diğeri isteme hakları diye nitelendirilebileceğimiz iki türü daha vardır.

Gerçekten temel hak ve özgürlükler, Georges Jellinek'den beri, üçlü bir ayrıma tabi tutulurlar. Buna göre temel hak ve özgürlükler, "koruyucu haklar", "isteme hakları" ve "katılma hakları" biçiminde üç grupta toplanabilir. Koruyucu haklar, "negatif statü hakları", aynı zamanda olumsuz haklar olarak da bilinir. Bu gruptaki haklar için devlete düşen görev, bu hak ve özgürlükleri tanımak ve bunlara dokunmamak (kaşmamak)tır. 1982 Anayasasının "ikinci kısım", "ikinci bölüm"ünde bulunan ve 17 ile 40 inci maddeler arasında yer alan "Kişinin Hakları ve Ödevleri" birinci grup içinde düşünülür. İsteme hakları¹⁶ (Pozitif statü hakları) ise, olumlu haklar olarak nitelendirilmektedir. Devlet bu gruba giren hakları yalnız tanımakla yetinmemeli ve bunların gerçekleştirilmesini de sağlamalıdır. Anayasamızın "İkinci Kısım" "Üçüncü Bölümü"nde bulunan "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlıklı 41-65 inci maddeleri arasında yer alan haklar ve özgürlükler bu grupta yer almaktadır. Katılma hakları da aktif statü hakları

13 Günday, s. 27-29; Gözübüyük, I, s. 20; Karatepe, s. 31; Eroğlu, s. 35, 60-61; Balta, Kısa İdare, 10-13; Balta, Giriş, s. 55,57, 62-63; Giritli-Akgüner, Giriş, s. 27-29; Yayla, s. 77.

14 Goodhardt, L. A, The rule of law* and absolute sovereignty, s. 261.

15 Balta, Kısa İdare, s. 11.

16 Temel haklar çeşitli yönlerden ayrıma tabi tutulabilirler. Gerçekten bu tür ayrımlara büyük değer veren Alman öğretisinde değişik ayrımlar yapılmaktadır. Bunlar arasında konumuz açısından benimsenen ayrımın benzeri yer almaktadır. Dayanağını meşhur Alman Kamu Hukukçusu G. Jellinek'ten alan bu ayrımda Lâtinçe kavramlarla koruyucu haklara (Status negatives=menfi statü) katılma haklarına (status activas=aktif statü), isteme haklarına da (status positivus = müspet statü) denilmektedir. (Mauntz During, Grundgestez, Koiti nientar. 1960, s. 71).

olarak adlandırılmaktadır. Bu haklar, kişinin siyasi iktidarının oluşmasına ve kullanılmasına olanak kazandıran haklardır. 1982 Anayasasının “İkinci Kısım”, “Dördüncü Bölüm”ünde düzenlenen “Siyasi Haklar ve Ödevler” (m. 66-74) bu grup hak ve özgürlükler arasındadır. Hukuk devleti anlayışı bu çeşitli temel haklardan koruyucu olanların güven altına alınmalarını ister. Zira, devlet önünde fert için asgari bir dokunulmazlık alanım ve eşit muameleyi gerekli görür. Diğer iki çeşit temel haklar, yani katılma ve isteme hakları ise, doğrudan hukuk devletiyle değil, siyasi rejimle ilgilidir ve tanınma dereceleri de siyasi görüşe bağlıdır. Buna karşın hukuk devleti anlayışının gerektirdiği koruyucu haklara her siyasi rejimde gereksinim vardır.¹⁷

aaa. Koruyucu Haklar

Kişileri topluma ve devlete karşı koruyan hak ve özgürlüklere “koruyucu haklar” denir. Bu haklar anayasaların “kişinin hakları ve ödevleri” başlığı altında düzenlenen haklardır. Türk Anayasasında güvenceye alınan başlıca koruyucu hakları, kişi dokunulmazlığı (m. 17), özel hayatın gizliliği ve korunması (m. 20), konut dokunulmazlığı (m.21), yerleşme ve seyahat özgürlüğü (m. 23), düşünce ve inanç özgürlüğü (m. 25), bilim ve sanat özgürlüğü (m. 27), basın özgürlüğü (m. 28), toplantı ve gösteri düzenleme hakkı (m. 34), dernek kurma özgürlüğü (m. 33), mülkiyet hakkı (m. 35) hak arama özgürlüğü (m. 36), doğal yargıç önüne çıkma hakkı (m. 37).

Koruyucu temel haklar niteliklerine göre yönetimi de bağlar. Buna örnek olarak yasa önünde eşitlik ilkesini verebiliriz. Gerçekten Anayasa’nın 10 uncu maddesi 3 üncü fıkrasında “Devlet organları ve yönetim makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar” hükmü yer almaktadır.

bbb. İsteme Hakları

Kişilerin toplumdan ve devletten isteyebilecekleri haklara “isteme hakları” denir. Bu haklar anayasaların “sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler” başlığı altında düzenlenen haklardır. Türk Anayasasında güvenceye alınan başlıca isteme hakları; ailenin korunması (m. 41), eğitim ve öğretim hakkı (m. 42), mülkiyet hakkının toplum yararına düzenlenmesi (m. 43-48), çalışma özgürlüğü (m. 49-52), toplu iş sözleşmesi, grev hakkı ve lokavt (m. 53-55), sağlık hakkı (m. 56) gibi hak ve özgürlüklerdir.

İsteme temel haklarının yalnızca bir bölümü yasa konusudur. Önemli diğer bir bölümü ise, yönetsel tedbirlerle gerçekleştirilebilir. Dolayısıyla, bu haklar altında yönetime daha büyük etkinlik payı düşmektedir.

ccc. Katılma Hakları

Kişinin, siyasal gücün kullanılmasına katılmasını sağlayan haklara, “katılma hakları” denir. Bu haklar Anayasaların “siyasal haklar ve ödevler” başlığı altında düzenlenmiştir. Türk Anayasasında düzenlenen başlıca katılma hakları; vatandaşlık hakkı (m. 66), kamu hizmetlerine girme hakkı (m. 70), seçme, seçilme ve siyasi etkinliklerde bulunma hakları (m. 67), siyasi parti kurma, partilere girme ve partilerden çıkma hakları (m. 68), milli savunma hak ve ödevi (m. 72), vergi vermek hak ve ödevi (m. 73) ile dilekçe hakkı (m. 74) gibi hak ve özgürlüklerdir.

Anayasa katılma haklarının sadece temel ilkelerini belirtmekle yetinmiştir. Bu ilkeler çerçevesinde düzenlemelerde bulunmak, ilke olarak yasa koyucuya aittir. Yönetim de, gerek bu yasaları uygularken, gerek kendisine ait düzenlemeleri yaparken, Anayasanın söz konusu temel ilkelerini gözünde bulundurmak zorundadır.

Temel hakların güvenlik altına alınması, bir yandan temel haklar alanındaki sınırlama ve düzenlemelerin ancak “yasa” ile yapılmasını, diğer yandan da , yasa koyucunun temel hakların özüne dokunmamasını sağlamakla olur. Bunun sağlanmasında, “sert” bir anayasa ve yasaların anayasaya uygunluğunu “yargı yolu” ile denetimi yararlı yöntemlerdendir. 1961 Anayasası, hem sert, hem de yasaların Anayasaya uygunluğunun denetimini getiren ilk Anayasadır. 1982 Anayasası da bu iki ilkeyi korumuştur.

Temel hak ve özgürlükler, ancak Anayasada açıklık bulunan hallerde ve Anayasanın öngördüğü ölçüler çerçevesi sınırları içerisinde kalacak biçimde sınırlanabilir. Anayasa genel bir sınırlama sistemi öngörmek suretiyle, 13 üncü maddesinde buna yer vermiştir. Buna göre, “Temel hak ve hürriyetler Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, milli egemenliğin, Cumhuriyetin, milli güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile... sınırlanabilir”, denilmektedir. Böyle- ce genel sınırlama nedenleri 13 üncü maddede bir liste halinde sayılmış bulunmaktadır. Anayasa ayrıca, temel hak ve özgürlükleri düzenleyen maddelerinde de, düzenlediği hak ve özgürlüklere ilişkin “özel kısıtlamalar” da getirmiştir. Genel sınırlama nedenleri temel hak ve özgürlüklerin tümü için geçer- lidir (m. 13/3).

Gene Anayasa, her türlü sınırlamanın, başka bir anlatımla gerek genel ve gerekse özel sınırlandırmaların, “Anayasanın sözüne ve ruhuna” ve “demokratik toplum düzeninin gereklerine” uygun olmak koşuluyla yasa ile yapılabileceğini (m. 13/1 -2)de hükme bağlamış bulunmaktadır. 1961 Anayasasında yer verilen “özüne dokunmama” kuralına 1982 Anayasasında yer verilmemiştir. Bunun ye rine ise, “Temel hak ve hürriyetlerle ilgili, genel ve özel sınırlamalar, demokrasi

toplum düzeninin gereklerine aykırı olamaz ve öngörüldükleri amaç dışında kullanılamaz” (m. 13/2) kuralı yer almıştır.

Bunların dışında, ayrıca, temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmaması (m. 14), kullanılmasının durdurulması da (m. 15) ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir.

Gerçekten temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmaması başlığını taşıyan 14 üncü maddede “Anayasada yer alan hak ve hürriyetlerden hiçbiri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetinin varlığını tehlikeye düşürmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin bir kişi veya zümre tarafından yönetilmesini veya sosyal bir sınıfın diğer sınıflar üzerinde egemenliğini sağlamak veya dil, ırk, din ve mezhep ayrımı yaratmak veya sair herhangi bir yoldan bu kavram ve görüşlere dayanan foir devlet düzenini kurmak amacıyla kullanılamazlar” hükmü yer almaktadır. Gene, temel hak ve hürriyetlerin kullanılmasının durdurulması başlığını taşıyan 15 inci maddede ise, “Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletler arası hukuktan doğan yükümlülükler ihlâl edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde, temel hak ve hürriyetlerin kullanılması, kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir” hükmüne yer verilmiştir.

İnsan hakları, milletlerarası türlü girişim, bildiri ve anlaşmalara konu olan bir sorundur.18 Bunlar arasında, Avrupa Konseyine üye olan devletler arasında akdedilmiş “İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Koruma” sözleşmesi ile ek protokol ülkemizin de taraf olduğu, yürürlükte ve uygulanmakta olan bir belgedir. Bu sözleşme ve eki. Anayasa (m. 90) uyarınca Türkiye’de yasa hükmündedir. Dolayısıyla yargı ve yönetim organlarımızca uygulanması gereken bir kaynak niteliğindedir. Ancak anlaşma ek protokolünün öngördüğü temel hakların eşleri, birtakım farklılıklarla, bugünkü Anayasamızla yasalarımızda esasen öngörülmüş bulunuyor.

Üstelik anlaşmanın ve ekinin öngördüğü temel hak çeşidi Anayasamıza kıyasla çok daha dardır. Başlıcalarını klâsik özgürlükler oluşturmaktadır. Bununla birlikte, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Anayasa ve yasalarımızda öngörülmeyen önemli ceza kovuşturmalarıyla bazı ilkelere de yer vermektedir. Ceza alanında masunluk kurması, hukuk davalarının makul süre içerisinde sonuçlandırılması bu tür ilkelerdir. Ayrıca, savunma hakkının daha ayrıntılı kurallara bağlı olmasıdır, (m. 5 ve ö)

Sözleşmeye uymayı sağlamak üzere Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi vardır. Mahkemeye ancak Komisyonla akid dev-

O./nien Ay doğar, İnsan Haklarıyla İlgili Temel Metinler, 1967.

letler başvurabilirler. Fakat bunlar kişilere de başvurma yetkisi tanıyabilirler.,

Temel haklan güven altına almanın başlıca üç yolu vardır :

Bir defa yasal güven gerekmektedir. Gerçekten, anılan hakların sınırlanma ve kayıtlanmaları işi, yasa konusu sayılmak, dolayısıyla herhangi bir kamu kuruluşunun bu haklar alanındaki müdahaleci işlemleri yasal yetkiye bağlı olmak gerekir. Bunun da yönetimi, durumu, normal yasalara üstün, sert (katı) bir Anayasa ile saptamaktır.

İkinci olarak, temel haklan sınırlayıp kayıtlayacak yasaların genel olmaları, yani benzer durumlan aynı çözüm tarzına tâbi tutmaları gerekmektedir. Kaldı ki yasalann genelliği adaletin de bir gereğidir. Bizde olduğu gibi, Anayasalarda ayrıca yer almasa dahi, temel haklardan biri olan eşitlik esası yasaların genelliğini gerektirir. Batı Alman Anayasası ise, temel haklar açısından bunu ayrıca açıklıyor. Buna göre, bir temel hakkın yasayla ve yasaya ilişkin olarak sınırlanması gerekli olduğu durumlarda, yasanın ferdi bir olaya has değil, genel olması gerekir (m. 191) denilmektedir.

Üçüncüsü de, anayasa ve yargı güveni gerekmektedir. Başka bir anlatımla, yasa koyucunun temel haklar alanındaki yetkisinin sert ve yargısal yaptırımli bir anayasa ile sınırlandırılması gerekmektedir. Bununla birlikte, her batı aleminde, önceleri buna gerek görülüyor, temel haklara müdahalenin yasa konusu yapılması, yasa yapma yetkisinin de, demokratik yöntemle seçilen bir millet meclisinin yetkisinde bulunması temel haklar için yeterli güvence sayılıyordu. Zira milletçe seçilen bir meclisin bu haklar üzerinde gereği kadar titiz ve koruyucu davranacağı sanılıyordu. Fakat gelişmeler ve olaylar, bu görüşü boşa çıkardı.

Demokratik yöntemle iş başına gelen parlamento çoğunluklarının temel haklara saygı göstermedikleri, aşırı sınırlamalara ve baskıya vasıta oldukları görüldü.¹⁹ Bu nedenle, bugün temel hakların özünü yasama organının tasarrufu dışında tutan anayasa hükümlerine gereksinim duyuluyor. Nitekim 1947 tarihini taşıyan İtalyan Anayasası ana haklardan her birinin yasa yolu ile ne oranda kayıtlanabileceği belirtmek suretiyle bu hakların özünü saklı tutuyor. 1949 tarihli Batı Almanya Anayasası da aynı biçimde hareket etmekle birlikte “bir ana hakkın özüne hiç bir biçimde dokunulmaz” biçiminde ayrıca genel bir hüküm (m. 19/2) de koyuyor. Batı Almanya Anayasası daha da ileri giderek, demokratik rejimle birlikte “insan haysiyetine saygı” esasını kabul ederek, Anayasanın bile tasarrufu dışına çıkıyor, (m. 79/3)

Ancak temel hakların özünü saklı tutmanın yeter ameli değer taşınması için, yasaların anayasaya uygunluğunu yargısal denetime tabi tutmak da gerekmekte

ki Mauntz, s. 75.

dir. Bu gerek, batı ülkelerinin bir çoğunda da duyulmuş bulunmakta ve amaca yararlı çözüm yolları uygulanmaktadır. Uygulanan çözüm yolları iki türdür. Bir kısım ülkelerde, yasaların anayasaya uygunluğunu, önlerine gelen davalar dolayısıyla mevcut yargı yerleri incelemektedirler. Birleşik Amerika'da bu yöntem uygulanmaktadır. Diğer bir kısım ülkelerde, ayrı bir anayasa mahkemesi kurulmuş bulunmaktadır. Batı Almanya ve İtalya'da da durum aynıdır.

Batı demokrasileri arasında, temel hakları yukarıda belirtilen biçimde, sert ve yargısal yaptırımlı, bir anayasa güvenine bağlamaya gereksinim duymayanlar vardır. İngiltere bunların başında gelir. Bu ülkede sert bir anayasa metni yoktur. Böylece de temel haklar bir anayasa güveni altında bulunmamaktadır. Bu konuda Parlatentonun sağduyusuna ve milletin siyasi yapı ve anlayışına güveniliyor. Buna karşılık Birleşik Amerika'da, Kara Avrupasının özellikle dikta rejimi geçiren, Almanya ve İtalya gibi ülkelerinde temel hakların sert ve yargısal yaptırımlı bir anayasa güvenine bağlı olmaları zorunlu görülüyor. Türkiye'de aşağıda ayrıca belirtileceği üzere, temel haklar 1960 yılına kadar, gerçi yasal güven altında bulunuyorlardı ise de, Anayasa ve yargı güveninden yoksun idiler. 1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasası'nda bu eksikliğin giderilmesine yönelik hükümler taşıyor.²⁰

Yukarıda açıklanan hukuki yolların tam bir biçimde uygulanmaları halinde, temel haklar, kuşkusuz, etkili bir güven cihazına kavuşmuş olurlar. Ancak unutulmamalı ki, yalnızca hukuki müesseseler aracılığıyla temel haklara nihai ve kesin güven sağlanamaz. İstemini, yürütmenin maddi olanaklarına sahip bir iktidarın bu gibi engelleri aşabileceğini milletlerin tarihi bize göstermektedir. Nihai güven, milletin bu yoldaki cesaretleri kırarak bir tepki olanağına ve olgunluğına, sahip olmasında aranmalıdır.²¹

bb. Yasal Yönetim²²

Yönetimin esas amacı, hukuk düzenini korumaktan ibaret değildir. Gerçi bu konuda da yönetime düşen görevler vardır; asayişini koruma, kişi ve mal güvenliğini zedeleyici davranışları önleme örneklerinde olduğu gibi. Ancak yönetimin

20 Balta, Kısa İdare, s. 12-13; Balta, Giriş, s. 58-59.

21 Bugünkü Batı Almanya'nın tanınmış anayasacılarından Maunz klâsik ders kitabında, kendi memleketinin anayasa rejiminde temel hakların sahip olduğu çok esaslı ve kapsamlı hukuk güvencesinin açıklanmasına şu sözlerle başlıyor, "Temel haklar, halk iradesi onlara zorla ve dolanbaçlı yolla dokunmak isteyenini cesaretini kırarak, dokunanı da başarısızlığa uğratacak bir şiddetle sahip çıktığı takdirdedir ki, şüphe götürmeyen bir güvene bağlanmış olurlar". Hukuki güven cihazlarını saydıktan sonra sözü şu şekilde bağlıyor, "Fakat bunlar, bir çoğunluk kötü yolda ısrar ederse, devamlı bir kurtuluş sağlayamazlar". Bu sözler hukuk tekniğinde ileri olan, temel hakları en iyi hukuki teminata bağlanmış bulunan ve buna çok önem veren bir ülkede söylenmiştir (Maunz, s. 107-108).

22 Karatepe, s. 32-33; Gözübüyük, 1, s. 21-22; Günday, s. 27-29; Eroğlu, s. 37; Balta, Kısa İdare, s. 13- 14; Balta, Giriş, s. 63, 77-79; Giritli-Akgüner, s. 24-29-31.

amacı daha da içeriklidir. Düzenleyici, genel ve bireysel işlemler, eylemsel ve teknik önlemler ile toplumun maddi ve manevi türlü gereksinmelerini karşılamak, bu nedenle hukuk, yönetsel davranışları yargıya kıyasla çok daha dar ölçüde düzenler.

Hukuk, yönetsel davranışları yargı derecesinde olmamakla birlikte, yine de, önemli ölçüde düzeni altında bulundurur. Buna da gereksinim vardır. Zira hukuk yönetsel davranışlarda objektiflik, güven, istikrar ve adalet sağlamaya hizmet eder. Bu nedendir ki, yönetimin hukuka ve yasaya bağlılığı hukuk devleti anlayışının başlıca gereklerinden biridir.

Hukuka bağlılık, açıkladığımız yararları, yönetsel sorunların çözümünde, konusuna göre, bir takım güçlülere ve gecikmelere de yol açabilir. Bir yönetsel konuyu düzenleyen hukuk kuralları gereksinime elvermeyen aşırılıkta olursa, ya da bir yönetsel kuruluş kendisini ilgilendiren hukuk kurallarını gereksinime elverişli biçimde yorumlayacak personelden ve anlayıştan yoksun bulunur ise güçlük daha da artabilir. Ancak kurallardaki aşırılıktan doğan güçlükler, bu kuralları koyan mercilerin anlayışlı tutumu sayesinde giderebileceği gibi, uygulamadaki eksiklikler de ilgili yönetsel kuruluşun hukuk uzmanlığına ve anlayışına gerekli yeri vermesi ile önlenebilir.

Bununla birlikte, hukuk kurallarının yapıları ve uygulamaları ne derece ölçülü olursa olsun hukuka ve yasaya bağlılığın niteliğinden doğan bir takım güçlükler ve gecikmeler yine de eksik olmaz. Ancak yönetimin hukuka bağlılığının büyük önemi karşısında, bunları göze almak zorunludur. Yönetim için sorunlarını hukuka ve yasaya bağlılık içerisinde çözmek esastır.²³

Anayasanın 8 inci maddesinde açık ve kesin olarak belirtildiği gibi, Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organları gibi yürütme organları ile “yönetim makamlarını”da bağlayan “temel hukuk kurallarıdır”.

Devlet Memurları Yasasının 6 ncı maddesi de “Devlet Memurları Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına sadakada bağlı kalmak zorundadırlar” hükmünü taşımaktadır.

Belirtilen Anayasa ilkesinin bir gereği olarak hükümet ve yönetim her davranışında Anayasaya uymak görevindedir. Bu itibarla, örneğin Anayasaya aykırı bir tüzük veya yönetmelik çıkaramaz. Anayasaya aykırı bireysel bir işlem yapamaz.

Hükümet ve yönetim Anayasaya aykırı gördüğü yasalara uygulamak ve bu gibi yasaların kaldırılması için girişimde bulunmak zorundadırlar. Zira Anayasaya aykırı bir yasa hukuki etkinliktен yoksundur.

23 Balta, Çiriş, s. 78-79.

Anayasa yargı sistemimizde, bu tür bir durumda hükümete Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisinin tanınmaması bir eksikliktir.²⁴

Hükümet ve yönetim Anayasaya aykırı bir yasa teklifinde bulunmaktan veya bu tür bir teklife yardımcı olmaktan kaçınmak zorundadır.

Yasal yönetim ilkesi, yönetimin davranışlarına yasanın ve ona eşit hukuk kurallarının, bu arada genel hukuk ilkelerinin egemen olması demektir. Bu ilke hukuk devleti anlayışının başlıca belirtilerinden biridir.

Yasal yönetim ilkesinin başlıca iki etkisi vardır. Bunlardan birincisi yasaya saygı ilkesidir. Yönetim, yürürlükteki yasalara, eşit hukuk kurallarına ve bu arada genel hukuk ilkelerine saygı göstermek ödevindedir. Yönetimin bu ödevi, yasanın üstünlüğü ilkesinin bir gereğidir. Anayasanın, “yürütme yetkisi ve görevi... Anayasaya ve yasalara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir.” kuralı (m. 8) aslında yasanın üstünlüğü ilkesini belirten bir anlam taşıyor.

Özellikle belirtmek gerekirse, yönetimin yasaya saygı göstermiş olması için, davranışlarının yalnız görünüşte değil, gerçekten de ona uygun olması gerekir.

Birtakım örneklerle konuyu daha da somutlaştıralım. Köy Yasasına (m. 89) göre, bir yerde köy yönetimi kurulabilmek için o yerin nüfusunun 150’den yukarı olması gereklidir. Bu koşula rağmen yönetim 130 nüfuslu bir yeri, 150 nüfuslu diye göstererek köy yönetimi kurarsa, yasaya sadece görünüşte uymuş, gerçekte ise ona aykırı davranmış olur.²⁵ İmar Yasasına göre, “Yıkılacak derecede tehlikeli olduğu belediye fen heyeti tarafından saptanan” ve süreli bildirimle rağmen, sahibi tarafından tehlike ortadan kalkacak biçimde onarılmayan ya da yıktırılmayan bir bina, belediye encümeni kararıyla yıktırılır. Eğer bir belediye bu işlemi yetkili fen heyetince düzenlemekle birlikte gerçeğe uymayan bir rapora dayanarak uygularsa, sadece görünüşte yasaya uymuş, aslında ise ona aykırı davranmış olur.

Yasal yönetim ilkesinin ikinci etkisi, yasal yetki ilkesidir. Yönetim belirli bir takım konularda bir davranışta bulunabilmek için yasal bir yetkiye gereksinim duyar. Bu yetkiye yasal dayanak ilkesi denilir.

Yasal yetki isteyen konular Anayasanın ilgili kurallarından anlaşılır. Bu konuların başında, yönetilenlerin özgürlükleri ve diğer hak alanları gelir. Gerçekten, yönetim, yönetilenlerin özgürlüklerine ve diğer hak alanlarına dokunan bir

²⁴ Bu durumda. Hükümetin Cumhurbaşkanını ikna ederek ona bir iptal davası açması düşünülebilir. Ancak iptal davaları bir yasanın yayınlanmasından başlayarak 60 gün içinde (m. 151) açılmak gerektiği için

bu yol amacı sağlamaya elverişli değildir

²⁵ Ben/er bir uyumsuzluk için, Danıştayın 16.12. 1995 tarihli ve 55-3061 sayılı karar (Duran, Lütfi, İdare

Hukuku Meseleleri, İstanbul 106-1, s 150)

davranışta bulunmaya, onlara kişisel ya da mali bir yüküm yüklemeye, yalnız bir yasa kuralının buna cevaz verdiği durumlarda ve koyduğu koşul ve ölçü içinde yetkilidir. Bu, hukuk devleti anlayışıyla birlikte özgürlüklere ve koruyucu temel haklara bağlılığın bir gereğidir.

Önleyici zabıta müdahaleleri, vergi salmaları yasal yetki isteyen konuların örnekleridir.

Yasal yetkinin, ilgili kuralda, açıkça belirtilmesi gerekli değildir. Üstü kapalı olarak ifade edilmesi de yeterlidir. Ancak herhalde, ilgili kuralda yeter derecede belirlmesi şarttır. Bu itibarla İl İdareci Yasasının (m. 11/A) Vali, “Kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır” kuralından, derneklerin yasaya göre caiz olan kongrelerini, uygulamada vaktiyle zaman zaman yapıldığı biçimde, asayışı korumak gerekçesiyle, yasak etme yetkisi çıkarılamaz.²⁶

Yasanın yönetsel davranışlara egemen olması, bunların ne bütünü ile, hatta ne de geniş ölçüde yasa tarafından, düzenlenmesi gerektiği anlamına gelmez ve gelemez.²⁷ Aksi halde, yönetim, son derece güç işleyen bir duruma düşer, üzerine aldığı kamu hizmetleri aksar. Bu itibarla yasanın yönetimdeki düzenleme alanı, yönetilenler ya da, yönetim açısından özel güven ve istikrar isteyen konulara inhisar etmeli ve Anayasamızın ilgili kuralları bu biçimde anlaşılmalıdır.

Yönetilenler veya yönetim açısından özel güven ve istikrar isteyenler dışındaki konular yönetimin genel hukuk kuralları çerçevesinde çıkaracağı düzenleyici, genel ya da bireysel işlemlere ve alacağı önlemlere bırakılmalıdır. Belirtelim ki, bu konuda yasadın söz ederken biçimsel anlamda yasayı kastediyoruz.

Yasanın yönetimdeki düzenleme alanı açısından, yönetsel konular dört kategoriye ayırmak mümkündür.

aaa. Yasayla Belirtilmesi Zorunlu Olan Yönetsel Konular

Bir takım yönetsel konuların yasayla belirtilmesi zorunludur. Bunlar, yönetimin bir davranışta bulunabilmesi için yasal yetkiye gereksinim duyduğu hallerdir. Örneğin, yönetim yasayla yetkili kılınmış olmadıkça bir zabıta müdahalesinde bulunamaz, vergi veya diğer bir yükümlülük getiremez.

bbb. Düzenlenmesi Yasaya ait Olan Yönetsel Konular

Bir takım yönetsel konular vardır ki, bunların düzenlenmesi yasaya aittir. Bununla birlikte, şayet yasa, konu hakkında bir hüküm taşııyorsa, bundan yönetimin hareketsiz kalacağı anlamı çıkmaz. Böyle bir durumda ortada bir boşluk

²⁶ Balta, Giriş, s. 79-80; Balta, Kısa İdare, s. 13-14.

²⁷ Duran, Lütfi, Yönetim Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları, İHFD., XXX 3-4, s. 466 vd.

vardır ve yönetim genel hukuk ilkeleri çerçevesinde, konuya uygun bir çözüm biçimi uygulamak ödevindedir.

Düzenlenmesi yasaya ait olduğu halde, yasaların açık bırakılmaları yönetsel konular pek fazladır. Yönetimsel işlemler, yönetsel sözleşmeler, yönetsel usul, kamu malları, devletin mali sorumluluğu bu tür yönetsel konuların sadece bazı örnekleridir. Bu durumdan ötürü yönetim hukuku esas itibarıyla, bir içtihad hukuku niteliğindedir.

ccc. Yasayla Düzenlenmesi Caiz Olan Yönetimsel Konular

Üçüncü bir kısım yönetsel konular vardır ki, bunların yasayla düzenlenmemeleri gerekli, hatta uygundur. Bununla birlikte, yasanın bu gibi konuları da düzenlemesi gerekmektedir.

Bu konuda tipik bir örnek vermek gerekirse; yönetim, bir etkinlik çeşidini üzerine alabilmek için yasal yetkiye gereksinim duymaktadır (m. 123). Fakat, yönetimin bu suretle üzerine aldığı hizmet tipinin yürütümünü bundan ayırdetmek gerekmektedir. Yönetilenlerin özgürlüklerine ve öteki hak alanlarına dokununca tedbirler gerekmedikçe, hizmetin yürütümünü ve bu arada hizmetle yararlanıcıları arasındaki ilişkileri yönetimin kendisi düzenler. Yönetim bu konuda, eşitlik gibi yalnızca birtakım anayasal ya da genel hukuk ilkeleri ile bağlıdır. Yapıcı yönetsel hizmetlerin büyük bir bölümü, örneğin yönetimin öğretim kurumları, kitaplık, müze, tiyatro gibi kültürel hizmetler; şehircilik işleri, hastaneler, elektrik, havagazı ve otobüs gibi iktisadi kamu hizmetleri bu kategoriye girerler. Bu tür hizmetlerin yasayla düzenlenmesi ne gerekli ne de isabetlidir. Fakat şüphesiz ki, yasayla düzenlenmeleri gerekmektedir. Ancak bu takdirde, yasa düzenleme ölçüsünü taşımış olur.

Bir diğer örnek, bir yönetsel birimin iç yapısıdır. İç yapının yasayla düzenlenmesi, kural olarak gerekli değildir. Bununla birlikte, uygulamada iç yapıları yasayla düzenlenen, yönetsel kurumlar vardır. Maliye ve Milli Eğitim Bakanlıkları örneklerinde olduğu gibi. Bu düzenleme biçimi, yasanın sakıncalı bir şekilde kullanılışıdır.²⁸

ddd. Yasayla Yapılması Gerekli Olmayan Yönetimsel İşler

Dördüncü olarak, bir kısım yönetsel işler vardır ki bunlar yasayla yapılmazlar. Uygulayıcı bireysel yönetsel işlemler bu niteliktedir. Bunların yasayla düzenlenmeleri gerekmemektedir. Örneğin, yasayla akademik ünvan verilemez. Yasayla memur alınamaz ya da işten uzaklaştırılmaz.²⁹ Yasa bu gibi işlemler için kural

²⁸ Balta, Giriş, s. 82-83.

²⁹ Yasayla işten uzaklaştırmanın bir örneğini, Büyük Millet Meclisinin önceleri uyguladığı meşgul kadroları

L cetveline alınmak yöntemi teşkil ediyordu. T.B.M.M. 1949'da aldığı bir ilke kararıyla bundan vazgeçti (TBMM Zabıtı Ceridesi, 15. Dönem 8. Birleşim 89/1949, s. 519 vd.)

lar koymakla yetinerek uygulamayı yetkili yönetsel merciye bırakmak zorundadır. Bu, yasama ile yürütme arasındaki ayrılığın ve yürütme görevini Hükümete, dolayısıyla yönetime ait sayan Anayasa kuralının bir gereğidir.

Yasayla belirtilmesi zorunlu olan, ya da düzenlenmesi yasaya ait bulunan bir yönetsel konuyu yasanın, tüm içeriği ve ayrıntılarıyla kurallara bağlaması gerekli değildir. Yasa, koyucuya ilişkin asli kuralları belirtmekle yetinerek, uygulamayı tekniğe, yer ve zamanca değişken iktisadi ve öteki durumlara göre ayarlanmak, gerektiğinde kolayca değiştirilmek isteyen hususlar kısaca tali diyebileceğimiz konuları düzenleyici, genel ya da bireysel yönetsel işlem ve tedbirlere bırakabilir. İlgili Anayasa kuralları bu şekilde anlaşılmalıdır. Kaldı ki Anayasa Mahkemesinin içtihadı da bu yöndedir.

Yasa, ilgili konuyu, bütünü ve ayrıntılarıyla düzenleyebilir. Fakat aksine, zorunlu olmadıkça bundan kaçınması, gereksinime ve toplumun yararına daha uygundur. Gerçekten, yasa yapılışı kolay olmayan üstün bir hukuk kaynağıdır. Yönetsel sorunların pratik ve teknik niteliği, konuların çok defa değişken oluşu dolayısıyla, yasanın aşırı düzenlemelere girişmesi sakıncalı olur. Yönetsel hizmetlerin başarılı olarak görülmesini zorlaştırır.

Böylece yönetimin yasallığı ilkesi, yalnız vatandaşları değil, devleti de bağlar. Yasallık ilkesi, bir yönü ile vatandaş için büyük bir güvencedir.

Anayasa Mahkemesi, yönetimin yasaya tâbi oluşunu şu şekilde ifade etmiştir : “Bir hukuk rejiminde yönetim, yasaların amacına göre onları uygulamakla görevli olup, hiç bir zaman bu amaç ve amaç dışına çıkamaz.” Yani yönetimin yetkisi, yasaların amaçları ile sınırlıdır.³⁰

Yönetimin yasallığı ilkesine göre, hiç bir yönetsel makam ve kuruluş kaynağını yasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz. Anayasanın 8 inci maddesinde yürütme görevinin, Anayasa ve yasalar çerçevesinde yerine getirileceği; 123 üncü maddesinde ise, yönetimin yasayla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Anayasada böylesine kesin hükümlerin yer almış olmasına rağmen, yönetimin her türlü etkinliklerinin ayrıntılı bir biçimde yasayla düzenlenmesi mümkün değildir. Yukarıda da belirtildiği üzere, uygulamada yalnızca temel hak ve özgürlükleri ilgilendiren yönetsel etkinlikler ayrıntılı olarak yasayla düzenlenmekte, diğer konularda genel kuralların belirtilmesi ile yetinilmektedir.³¹ Yönetimin her türlü etkinliğinin ayrıntılı olarak yasayla düzenlenmesi, XIX uncu yüzyıl hukukçularının görüşüdür. Yasa kavramını, yalnızca yasama organı ta

30 Any. M.;ih. K.D. 3, s. 221 (Bekçi Ücreleri Hakkında Yasa; iptal) Any. Mah.K.D. 4, s. 92 vd. (Belediye

levha resmi hakkında kural, iptal)

31 Esen N. Bülent, Anayasa Mahkemesine Göre, Türk Anayasa Hukuk Anlayışı, Any. Mah. s. 7, 1963,

1963/170, K. 1963/178 (Eroğlu, s. 38)

rafından çıkarılan işlemleri içerecek biçimde dar anlamda yorumlayan o dönem hukukçularına göre, hukuk devleti, “yasa devleti” demektir. Günümüzde bu görüş değerini yitirmiştir. Çağdaş hukuk anlayışında, yasallık kavramları eş anlamda kullanılmakta; yasama, yürütme ve yargı organının işlemleri yanında, yürütme ve yargı organlarının düzenleyici işlemleri de yasallık kapsamına girmektedir.³²

Gene belirtildiği üzere, yönetim hukukunda, yürütülen yönetsel hizmetin, genellikle ana ilkeleri yasayla düzenlenmekte, ayrıntının düzenlenmesi, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kolaylık sağlayan bir serbest alan olan ortak yönetime bırakılmaktadır. Yönetim bu serbest alanda, takdir yetkisini de kullanarak, yapmış olduğu tüzük, yönetmelik, kararname ve benzeri düzenleyici işlemlerle boşlukları doldurmaktadır. Bu nedenle Türk Hukukunda, ya “yasallık” deyimi yerine, “hukukilik” kavramı kullanılmalı ya da yasallık kavramı, burada yapıldığı gibi, yönetimin düzenleyici işlemlerini de içine alacak biçimde yorumlandırılmalıdır.³³

Ayrıca kamu yönetimine ilişkin yetkilerin yasalara dayandırılması yeterli değildir. Yönetimin herhangi bir girişimde bulunurken, yürürlükte bulunan yasalara gerçek anlamda uyması, yasalara “saygı” duyması da gerekmektedir. Yasaları biçimsel olarak uygular görünmek hukuka aykırı yönetimin bir örneğidir.³⁴

Yasallık ilkesi, yönetimin yasaya bağlılığı, yönetilenlerle ilişkilerinde yasanın egemen olması biçiminde de ifade edilebilir.³⁵

Gerçekten, 1982 Anayasasının 8 inci maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmiş, 123 üncü maddesinde de yönetimin kuruluş ve görevleriyle birlikte yasayla düzenlenmesi emredilmiştir. Ayrıca, Anayasanın diğer maddelerinde de³⁶ yasal yönetim ilkesine yer verilmektedir.

Anayasasının 8 inci maddesine ilk bakışta maddede “yetki ve görev” ifadesinin yer almasının, 1961 Anayasasına nazaran, 1982 Anayasasında, yönetimde yasallık ilkesinden uzaklaştığı izlenimini doğurabileceği varsayılrsa da, 1982 Anayasa düzeninde de “yasal yönetim” ilkesinin korunduğu söylenebilir.

Gerçekten anılan madde dikkatlice incelendiğinde, 8 inci maddenin gerekçesinde ileri sürülen nedenleri aksettirecek bir biçimde düzenlenmediği ortaya çıkmaktadır. Zira, 8 inci maddede görev ve yetki birlikte belirtiliyorsa da, yetki ve görevin Anayasa ve yasalara uygun biçimde kullanılacağı ve yerine getirileceği ifadesi de, maddede yer almaktadır. Ayrıca gerekçede, yürütmenin ya

32 Karatepe, s. 32.

33 Karatepe, s. 33.

34 Gözübüyük, I. s. 22.

35 Bkz. Any. m. 77, 73/3, 121/2, 128/2, 129/1, 160/3.

36 Bkz. DN. 342.

salarn kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir gc olduğu belirtilmektedir. Bunun yanında Anayasanın 123 üncü maddesinde, “Yönetim, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve yasayla düzenlenir...” hükmü yer almış ve yasal yönetim ilkesi bir kez daha vurgulanmıştır. Üstelik, Anayasanın yasal yönetim ilkesini ilgilendiren diğer bazı maddelerinde de, 8 inci madde “yetki ve görev” demesine rağmen, yönetimin hep yasanın verdiği görev doğrultusunda hareket edeceği, yasanın bulunması ve emretmesi halinde, yönetimin etkinliklerini sürdüreceği ilkesi kabul edilmiştir.³⁷

İstisna olarak, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş durumlarında ve olağanüstü hallerde, 1982 Anayasası, “yasal yönetim ilkesinden uzaklaşılmasına cevaz vermiştir.”³⁸ Bu durumda dahi, yönetimi bağlayan Anayasa hükümleri vardır. Zira, Anayasanın 8 inci maddesine göre, yürütme yetkisi ve görevinin yalnızca yasalara uygun olarak kullanılıp yerine getirilmemesi durumunda bile, bu yetki ve görevin, Anayasaya uygun olarak kullanılması ve yerine getirilmesi gerekmektedir.  halde, yönetimin yasa olmadan yapacağı düzenlemelerde, genel ve asli bir düzenleme yetkisinin bulunduğu durumlarda bile, yönetim, Anayasa hükümlerine göre, Anayasa’nın bu yetkiye getirdiği sınırlamalar çerçevesinde hareket edecektir. Örneğin, Anayasanın 15 inci maddesine göre, temel hak ve özgürlüklere ilişkin düzenlemeler yasayla yapılabilir; veya gene 15 inci madde uyarınca savaş, sıkıyönetim ve olağanüstü durumlarda dahi, kişinin yaşama hakkına, maddi ve manevi varlığının btnlğine dokunulamaz. Bu hak ve özgürlükler hiçbir neden ve biçimde durdurulamaz, ihlal edilemez.³⁹

1982 Anayasasında “yönetimin yasadığı” ilkesinin korunmasının pratik sonucu, 1982 Anayasası düzeninde de yönetimin (yürütmenin) “genel ve asli bir düzenleme yetkisinin bulunmadığıdır.” Diğer bir deyişle, yürütme (yönetim), herhangi bir yasadan çıkmayan, yasanın açıkça belirtmediği ve yetki vermediği konularda düzenleme yapamaz.⁴⁰ Aksi takdirde Türk Anayasa ve Yönetim Hukukununun kabul ettiği sisteme, hukuk devleti ilkesine ve özellikle “yasal yönetim” anlayışına aykırı hareket edilmiş olur. O halde, yönetim hep yasanın verdiği görev doğrultusunda hareket edecek, yasanın bulunması ve emretmesi durumunda etkinliğini sürdürecektir.

Anayasa Mahkemesi de, çeşitli tarihlerde verdiği kararlarında, yasal yönetimi, bir hukuk rejiminde yönetim, yasaların amacına göre, onları uygulamakla

³⁷ Bkz. Any. m. 121/3, 122.

³⁸ Bkz. Any. m. 122 gerekçesi (Girilli-Akgüner Giriş, s. 9).

³⁹ Giriltli-Akgüner, Giriş, s. 7-9.

⁴⁰ Aynı doğrultuda bkz. Duran, s. 391-392; Tan Turgut, Planlamanın Hukuki Düzeni, Ankara, 1967, s.

217; Giriltli-Akgüner, Giriş, s. 29; Aksi görüş için bkz. Güneş Turan, “Türk Pozitif Hukukunda Yürütme

Organının Düzenleyici İşlemleri” Ankara, 1965, s. 93; Bu konuda verdiği bazı kararlar için bkz. D.D.K.

s.s. 1972, 1972/453, K. 1972/385; Danıştay Dergi, yıl 13. s. 9-10, s. 205-209 ve D.D.K.; 28.4.1972,

E. 1968/709, K. 1972/364; Dan. Der. Yıl 3, S. 8, 1973, s. 110-112.

görevli olup, hiç bir zaman bu amaç dışına çıkamaz ve yönetimin yetkisi yasaların amaçları ile sınırlıdır, diyerek açıklamaktadır.⁴¹

cc. Yönetimin Yargısal Denetimi⁴²

Hukuk devletinde, yönetimin yapmış olduğu eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğu üst organlarca denetlenmektedir. Üst organ bazen yasama organı, bazen işlemi yapan yönetimin bağlı olduğu üst yönetsel makam, bazen Danıştay, Sayıştay ve benzeri özel biçimlerde oluşturulmuş bir denetim kurumu, bazen de Danıştay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi gibi yargı yerleridir. Bu üst organlardan her birinin yapmış olduğu denetimin, yönetimin hukuka bağlılığının sağlanması açısından yararı olmakla birlikte, içlerinde en etkili yargı denetimidir.⁴³

ii hukuk devleti anlayışının gerçekleştirilmeyi amaçladığı yönetimin yargısal denetimi esasını sağlamak 19 uncu yüzyılda Almanya’da hukuk devleti uğrunda yapılan mücadelenin başlıca ilkelerinden biri olmuştur. Bununla birlikte yönetimin yargısal denetimi her demokratik ülkede yeter derecede gelişmiş olmadığı gibi, bu konuda İsviçre örneğinde olduğu gibi çok geri olan demokrasiler vardır. Bizde ise, yönetimin kapsayıcı yargısal denetimi Cumhuriyetin ilk yıllarında gerçekleştirilmiştir.⁴⁴

Yargısal denetim ile, yönetimin işlem ve eylemlerinden haksızlığa uğrayan şahıs, yetkili yargı yerine başvurarak yönetimin işleminin iptalini, şahsına yapılan haksızlığın giderilmesini isteyebilir. Her ülke, bu denetimi bağlı bulunduğu yönetim hukukunun türüne göre, kendine uygun olan yargısal denetim yolunu uygulamaktadır. İngiltere ve Amerika örneğinde olduğu gibi, “Adli yargı” sistemini uygulayan ülkelerde yönetime karşı açılan davalara adli yargı yerlerinde bakılmakta, buna karşılık Türkiye ve Fransa örneğinde olduğu gibi “yönetsel yargı” sistemini kabul eden ülkelerin, bazılarında Danıştay ve benzeri özel bir yönetsel yargı mahkemesi bulunmakta, bazılarında ise adli yargı yerlerinden bağımsız,, ayrı bir yönetsel yargı yolu gelişmiş bulunmaktadır.⁴⁵

Ülkemizde bu denetim, genel olarak İdare ve Vergi Mahkemeleri, Bölge İdare Mahkemeleri, Danıştay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesince yapılmaktadır. Ayrıca sınırlı da olsa, yönetimin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan davalara adli yargı yerinde de bakılmaktadır.⁴⁶ Böylece her ülke kendi hukuk yapısına uy-

ii Giritli Akgüner, Giriş, s. 30.

42 Gozüniyüç, !, s. 22, Günday, s. 27-29; Karatepe, s. 34-35, Eroğlu, s. 38; Balla, Kısa İdare, s. 14; Balta, Git*, s. 63 -64; Ö/ay, 1, s. 2, '3-14; Giritli, Akgüner, Giriş s. 30-31.

43 Karatepe % 34*35.

44 Balta. Kısa İdare, s. 14; Balta, Giriş, s. 63.

t S Karatepe, s. 35.

■ ■ -vük. 1. i 72; Günday, s. 28

gun bir yargısal denetim türü uygulamaktadır. Ancak deneyimler, yönetsel yargının uygulandığı ülkelerde, yönetim hukukunun daha çabuk ve daha kolay geliştiğini göstermiştir.

Yönetimin yargısal denetimi, hukuk devleti öğelerinden en önemlisidir. Yalnız, yönetimin değil, devletin tüm eylem ve işlemlerinin yargı denetimi içerisinde olması, hukuk devleti anlayışının bir sonucudur. Bir hukuk devletinde denetimsiz ve tümüyle serbest bir yönetim düşünülemez. Hukuk Devleti sıra ile birbirine bağlı bir denetim düzenidir. Yönetimin yargı denetimi, yönetilenlerin haklarını ihlal eden veya hukuk kurallarına aykırı olup da, yönetilenlerin yararına dokunan her türlü yönetsel işlem ve eylemi içermektedir.⁴⁷

Toplumda kişinin hak ve özgürlüklerinin yalnız kişiler arasında, birbirlerine karşı korunması yeterli değildir. Kamu yönetiminin hukuka aykırı davranışlarına karşı korunması da gerekmektedir. Başka bir anlatımla, nasıl kişiler arasındaki uyumsuzlukların çözümlenmesinde en etkili ve kesin yol yargı denetimi ise, yönetim ile kişiler arasında ya da yönetsel kuruluşların kendi aralarında ortaya çıkan uyumsuzlukların çözümlenmesinde de en etkili yol yargı yoludur.⁴⁸ Anayasanın 125 inci maddesine göre, “İdarenin her türlü eylemine karşı yargı yolu açıktır.” Bu demektir ki, yönetimin herhangi bir eylem ve işlemine karşı zarar görenlerin mahkemelere başvurarak yapılan yönetsel işlemin iptalini ya da uygulanan maddi zararın giderimini isteme hakkı bulunmaktadır. Ancak gene aynı madde, yönetimin bir takım işlemlerini yargı denetimi kapsamı dışında bırakmış, birtakım yasalarda yargı yolunu kapamışlardır. Yargısal denetim bir bütündür. Bazı işlemlerin yargısal denetim dışında bırakılması, Anayasalarda yer alan temel hak ve özgürlüklerin, bunların güvencelerinin, kağıt üstünde kalmasına yol açabilir.⁴⁹

çç. Yargı Yerlerinin ve Yargıçlarının Bağımsızlığı ve Tarafsızlığı

Hukuk devleti anlayışı, adaletin temel bir unsuru olarak, yargı yerlerinin ve yargıçların bağımsızlığını gerektirir. Bugünkü Anayasamız, 1961 Anayasasında olduğu gibi, bu konuya ilişkin güven unsurlarını ileri bir düzeye ulaştırmıştır. Ancak, adalete yaraşır biçimde, tam ve objektif işleyen bir yargı düzeninin gerçekleşmesi için yalnızca biçimsel öğeler yeterli değildir.⁵⁰ Yargıcın, dürüt, bilgili, olgun, faziletli oluşu önemlidir.⁵¹

Yargıçlık ve savcılık teminatı olarak, yargı denetimi yapmakla görevli yargıç ve savcıların, yargı yerlerinin bağımsızlığı ve kendilerine tanınan teminat çerçevesinde bu görevlerini yapmaları beklenir. Teminat, yargıçların bağımsızlığını ko

47 Eroğlu, s. 38.

48 Gözübüyük, I, s. 22; Karatepe, s. 35.

49 Giritli-Akgüner, s. 30-31.

50 Gözübüyük, I, s. 22; Günday, s. 27-29; Eroğlu, s. 38, Balta. Giriş, s. 63; Balta, Kısa idare, s. 14; Özyay,

I, s. 2, 13-14; Giritli-Akgüner, Giriş, s. 30-31, 64.

51 Balta, Giriş, s. 64.

rumaya yarayan bir kavramdır. Anayasanın 139 uncu maddesi “Hakimler ve Savcılar azlolunmaz, kendileri istemedikçe Anayasa’da gösterilen yaştan önce emekliye ayrılamaz; bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması sebebiyle de olsa aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınmaz...” demek suretiyle bu doğrultuda bir düzenleme getirmiştir.⁵²

Yargı yerlerinin bağımsızlığı, yargı denetimini yapacak mahkemelerin yasama ve yürütmeye karşı bağımsız olması gerekmektedir. Bağımsız yargı yerlerini hiç kimse direktif almaya zorlayamaz. Nitekim Anayasanın 138 inci maddesi bu konuda şu hükme yer vermiştir; “...Hiç bir organ, makam, mercii veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında, mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz, görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılmasi ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz”.⁵³

Eğer yargıçların bağımsızlığı sağlanamamış ise, yargı yerlerinin yönetim üzerinde yapacakları denetim biçimsel olmaktan ileriye gidemez. Bu nedenle Anayasa yargıçların bağımsızlığına özel bir önem vermiş ve ayrıntılı bir düzenlemeye gitmiştir.⁵⁴

dd. Yasaların Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi.⁵⁵

Yönetimin hukuka uygunluğunun sağlanması için, yargısal denetim yeterli değildir. Bunun yanında, yasama organının da anayasaya uygunluğunu sağlamak < erekir. Gerçekten yasama organı anayasaya aykırı yasalar çıkarabilir. Bu tür yasalar, yönetimin hukuka uygun hareketini olumsuz yönde etkiler. Başka uir anlatımla, yasaların Anayasaya uygun olması ve bu uygunluğun yargı yoluyla, denetimi de hukuk devleti ilkesinin gereklerindedir.

1961 Anayasası ile öngörülen Anayasa Mahkemesi bu amaçla kurulmuş, bağımsız bir üst yargı kuruluşudur. Anayasa Mahkemesi 1982 Anayasasında da yer almıştır.

Gerçekten gerek 1921 Kanunu Esasisi (m. 115) gerekse 1924 Anayasası’nda (m. 103), anayasanın hiçbir hükmü, hiçbir neden ve bahane ile ihmal edilemez ve işlerlikten alıkonamaz diyen bir hüküm taşıyorlardır. Buna ek olarak 1924 Ana- yasası ayrıca, hiçbir yasa anayasaya aykırı olamaz hükmünü de koymuştu. Ancak bu yasaların çıkarılmasını önleyecek müessir bir denetim sağlanamamak

⁵² Giritli-Akgüner, s. 31.

⁵³ Giritli-Akgüner, s. 31.

⁵⁴ Gözübüyük, i, s. 22.

<5 < .tibüyük, E S. 23-24, 43-44; Eroğlu, s. 38, 94-97; Balta, Kısa İdare, s. 12, 71-74; ö./ay, I, s. 15-16;

Giritli-Akgüner, Giriş, s. 31-32.

ta idi.56 Başka bir anlatımla, yasaların içerik olarak anayasa ile bağdaştırılmıyorsa yargı yolu ile denetleyerek özel bir yargı yeri veya yöntem bulunmamakta idi. Bu nedenle anayasaya aykırılığın ilgili mahkemelere gelen davalar dolayısıyla, başka bir deyimle defî yoluyla, bu yargı yerlerince görünüyordu. Zira, yargıç baktığı davaya ilişkin hukuk kuralını, hatta tarafların öne sürmelerine gerek kalmaksızın, kendiliğinden bulup uygulamak, bunu yaparken de tabiatıyla, kaynakların geçerlik durumunu araştırmak zorundadır. Bu arada, bir yasanın anayasa gereğince biçimine uygun olarak meydana gelmiş olup olmadığını, kısaca biçim yönünden anayasaya uygunluğuna bakması doğaldır. Bunun gibi, yasanın içerik olarak da anayasa ile bağdaşır olup olmadığını da incelemesi hukuk mantığına uygun düşmektedir. Zira, bir defa anayasa yasaya üstün bir metindir. Üst metinle daha aşağı derecedeki bir metin çatışınca üst metnin tercihi, yasal düzenlemeler arasındaki hiyerarşinin bir gereğidir. Bu nedenle ve üstelik 1924 Anayasası, hiç bir yasanın anayasaya aykırı olamayacağını da belirttiğine göre, yargıcın önüne gelen bir davada, anayasaya aykırı gördüğü bir yasayı uygulamaktan kaçınması gerekli görünüyordu.

Fakat, sorun 1924 Anayasası rejimi boyunca hukuk öğretisinde tartışmalı idi. Bir kısım hukukçularımız anayasanın üstünlüğüne ve hiç bir yasanın anayasaya aykırı olamayacağını belirten anayasa hükmüne dayanarak, yargı yerlerinin baktıkları davalarda anayasaya aykırı gördükleri yasaları uygulamamak gerektiğini haklı olarak öne sürdüler. Buna karşılık, diğer bir kısım hukukçular ise, aksi görüşü savundular. Bu görüş sahiplerine göre, TBMM'si milli hakimiyeti kullanan organ olduğu (m. 4) için, onun yaptığı yasayı anayasaya aykırır diyip yargıç uygulamamaya kalkışamazdı. Yargıcın bu tür bir çözüm yoluna gidebilmesi için, hiç bir yasa, anayasaya aykırı olamaz biçimindeki var olan anayasa hükmü yeterli değildi. Nitekim anayasa tüzüklerinin yasaya aykırı olamayacağını belirttiği halde, bunların yasaya aykırılığı yolundaki savların çözümünü meclise bırakıyordu (m. 52). Bu itibarla, yargıcın anayasaya aykırı bir yasayı uygulaması için, kendisine bu yetkiyi tanıyan, bir anayasa veya yasa hükmü gerekmekeydi. Ancak böyle bir hükmün varlığından söz etmek mümkün değildir.57

Anayasaya aykırı yasaları uygulamamak görüşü yargı yerlerince pek benimsenmedi. Ancak, bazı alt derece yargı yerleri, anayasaya aykırı buldukları ya-

56 Bkz. 1924 Tarihli Teşkilâtı Esasiye Kanunu m. 103 ve Dahili Nizamname aşağıdaki hükümleri öngörmektedir. TEŞKİLATI ESASİYE KANUNU

Md. 103; Teşkilâtı Esasiye Kanunu hiçbir maddesi, hiçbir sebep ve bahane ile ihmal ve tali olunamaz. Hiçbir Kanun, Teşkilâtı Esasiye Kanununa münalt olamaz.

DAHİLİ NİZAMNAME .

Md. 37- ucümenler, kendilerine muhavvel lâyiha ve teklifleri ilk önce Teşkilâtı Esasiye Kanununun metin ve uhuna mugayir olup olmadığını tetkik etmekle mükelleftirler. Bir layiha veya teklidi Teşkilâtı Esasiye Kanununa mugayir gördükleri takdirde esabi mucibesini tasrih ile maddelerin müzakeresine geçmeyip reddederler.

57 Balta. Kısa İdare, s. 72.

salan uygulamama yoluna gittilerse de, bu görüşleri Yargıtayca kabul görmedi. Aksine olarak Yargıtay HGK'lu 1952'de çoğunlukla verdiği bir kararda, yukarıda özetlenen menfi görüş gerekçesini benimseyerek, yargı yerlerince, yasaların anayasaya aykınlığına bakılmayacağı içtihatını tesis etti. Anılan içtihat, öğretimizde⁵⁸ şiddetle tenkide uğradı. Değişmek ihtimali de yok değildi.

Yönetsel yargıya gelince, Danıştay yasaların anayasaya aykırılığını inceleme yetkisini benimsememle birlikte, onları anayasa ile bağdaştırarak yorumlama usulünü kabul etti ve uyguladı. Bu usule dayanarak, yönetsel işlemler aleyhine yargı yolunu kapayan yasaları işlemin takdir unsuruna hasredil- ci biçimde yorumlayarak, bu işlemleri yasal koşullar açısından yargısal denetime tâbi tuttu.⁵⁹

Yasaların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi sorunu, ilk zamanlar yalnızca hukukçular arasında tartışılan bir konu idi. Fakat 1945'den bu yana gelişen çok partili rejim içinde konu ile siyasi çevreler de ilgilendiler. Zira Anayasaya yasaların etkileri en çok siyasi haklar alanında hissediliyordu. İktidar çevrelerince, Meclisin milli egemenlik temsilcisi sıfatıyla, yasaların anayasaya aykırılığı konusunda esas ve son söz sahibi olduğu savının ileri sürülmesine karşılık, muhalefet tarafından bir anayasa mahkemesinin kurulması istendi ve bu istek basın ve tarafsız çevrelerce de benimsendi. Bu itibarla, 1961 Anayasası böyle bir kuruluşu öngörmüştür.⁶⁰ Gerçekten, 1961 Anayasası, yasaların anayasaya aykırılığını denetlemek amacı ile Anayasa Mahkemesi adı ile bir kuruluşa yer vermişti. Keza 1982 Anayasası da yargı yolu ile yasaların anayasaya aykırılığını denetleyecek kuruluşa, 1961 Anayasası gibi yer vermiştir. Gerek kuruluş ve gerekse yetkiler açısından bu iki mahkeme arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi aldığı kararlarla, yasama organının Anayasaya uygun hareket etmesini sağlamak ve hukuk devletinin yerleşmesinde etkili olmaktadır.⁶¹

Anayasa düzeninin korunması konusunda, Anayasa Mahkemesi, bu düzenin, Anayasaya aykırı tasarruflarda bulunmamakla korunacağı görüşünü savunmaktadır. Bu da yasa koyucunun anayasaya aykırı hareket etmemesi ve vatandaşın Anayasaya aykırı hareketlerde bulunmasını önlemekle sağlanır.⁶²

Anayasaya göre yasaların Anayasaya aykırılığının yargı yolu ile denetimi iki yoldan yapılabilmektedir.

58 Yargıtay Kararları, Hukuk Bölümü, (Ankara 1953) s. 45.

59 Balkar, K.G. Teşkilâtı Esasîyeye Aykırı Kanunun Karşısında Mahkemelerin Durumu, Ankara Huk. Fak. Derg. X. Ankara.

60 Balta, B. Tahsin, Türkiye'de Yürütme Kudreti, s. 51.

61 Balta, Kısa İdare, s. 72-73.

62 Esen, N Bülen, Anayasa Mahkemesine Göre Türk Anayasa Hukuku Anlayışı, s. 39.

1982 Anayasasının 150 nci maddesine göre, yasaların, yasa hükmündeki kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclisi İttüzüğünün ve bunların belirli madde ve hükümlerinin biçim ve esas bakımından Anayasaya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesinde Cumhurbaşkanı, iktidar ve ana muhalefet partisi meclis grupları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyeleri iptal davası açabilirler. İptal davası açma süresi, 1961 Anayasasından farklı olarak doksan günden altmış güne indirilmiştir. Bu süre, iptali istenilen yasa, yasa hükmünde kararname veya itttüzüğün Resmi Gazete’de yayımlanmasından itibaren başlamaktadır.

Yasaların Anayasaya aykırılığının yargı yolu ile denetiminin ikinci biçimi de, Anayasanın 152 nci maddesine göre görülmekte olan bir dava hakkında anayasaya aykırılık savının söz konusu olması halinde ortaya çıkmaktadır. Denetim için Anayasa Mahkemesine doğrudan doğruya hiçbir kimsenin başvuruda bulunma yetkisi mevcut değildir. Bir davaya bakmakta olan yargı yeri, uygulanacak bir yasa veya yasa hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasaya aykırı görürse veya taraflardan birinin ileri sürdüğü ayrılık savının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda karar vermesine kadar davayı geri bırakır (Ar . m. 152/1).

Ancak, Mahkeme, Anayasaya aykırılık savını ciddi görmezse, bu sav temyiz mercine esas hükümlerle birlikte karara bağlanır (Any. m. 152/2).

Anayasa Mahkemesi işin kendisine gelişinden başlamak üzere beş ay içinde kararını verir ve açıklar. Bu süre içinde karar vermezse mahkeme davayı yürürlükteki yasa hükümlerine göre sonuçlandırır. Ancak, Anayasa Mahkemesinin kararı, esas hakkındaki karar kesinleşinceye kadar gelirse, mahkeme buna uymak zorundadır (Any. m. 152/3).

Anayasa Mahkemesinin işin esasına girerek verdiği red kararının, Resmi Gazete’de yayımlanmasından sonra on yıl geçmedikçe aynı yasa hükmünün Anayasaya aykırılığı savıyla tekrar başvuruda bulunulamaz (Any. m. 152/son).

Anayasasının 152 nci maddesinde öngörülen denetim biçiminde, davanın Anayasa Mahkemesine gelişi, bir meselei müstehire (önceden çözümlenmesi gereken sorun) biçiminde ele alınmakta ve Anayasa Mahkemesinin inceleme ve kararına sunulmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir (Any. m. 153/1). Bu kararlar Resmi Gazete’de hemen yayımlanır ve denetim yasama, yürütme ve yargı organlarını, yönetim makamların, gerçek ve tüzelkişileri bağlar.⁶³

63 Arsel İlhan, Türk Anayasa Hukuku. Ankara, s. 435-440.

Anayasaya aykırılığın yargı yolu ile denetimi kural olarak her yasa hakkında uygulanır. Ancak bu esas ilkenin bir takım istisnaları vardır. Bu istisnalar 1961 ve 1982 Anayasalarında da öngörülmektedir.

1982 Anayasasının m. 174 ve 1961 Anayasasının m 158'de belirtilen, Türk toplumunun çağdaş uygarlık seviyesine erişmesi ve Türkiye Cumhuriyetinin lâiklik niteliğini koruma amacını güden yasalar. Anayasaya aykırı olduğu biçimde anlaşılabilir ve yorumlanamaz.

Bu hükmün Anayasada yer almasının sebebi, “Türk milletinin medeni dünya milletleri arasında lâik olduğu yeri alması ve çağdaş uygarlık seviyesine ulaşması bakımından, Atatürk devrimlerinin taşıdığı önemi” ve “Millî birlik ve beraberliği zedeleyici ve milletimizin medeni dünyadaki mevkiini sarsıcı nitelikteki zararlı davranışların tekrarını önlemek amacıyla, devrimlerle ilgili yasaların yürürlükteki hükümlerinin Anayasaya aykırılığı savlarının ileri sürülemeyeceği” hususundaki gerekçeye⁶⁴ dayanmaktadır.

İkinci istisna aynı mahiyette olmak üzere, 1961 Anayasasının geçici 4 üncü ve 1982 Anayasasının geçici 15 inci maddesinde yer almaktadır. 1982 Anayasasına göre, 12 Eylül 1980 tarihinden itibaren ilk genel seçimler sonucu toplanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanını oluşturuncaya kadar geçecek süre içinde çıkarılan karar ve yasa hükmünde kararnameler ile 2334 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Yasa uyarınca alınan karar ve tasarrufların Anayasaya aykırılığı savında bulunulamaz.

Aynı biçimde yer alan üçüncü istisna da, 1961 ve 1982 Anayasalarında öngörülmektedir. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmaların iptal davası ve itiraz yolu ile Anayasaya aykırılığı konusunda. Anayasa Mahkemesine başvuru otlamayacağı 1961 Anayasasının 65/5 maddesi ve 1982 Anayasasının 90/5 maddesinde öngörülmüştür.

Milletlerarası andlaşmaları yasa hükmünde sayan 90/5 maddesi, Anayasaya aykırılık savını kaldırmakla, milletlerarası andlaşmaları, bir bakıma yasadan üstün görmektedir.⁶⁵

Anayasa Mahkemesinin kararları⁶⁶, kenar başlığını taşıyan 153 üncü madde, bunların kesin ve uyulması gereken kararlar okluğunu öngörmektedir.

64 Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu. Temsilciler Meclisi, S. 35,

s. 51.

65 Laubadere Andre De, Traite Eienantaire de Droit Administratif, s 202, Administratif, s. 99-101; Eroğlu, s. 96-97.

66 Md 153 “Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz. Anayasa Mahkemesi hır kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yo! açacak biçimde hüküm tesis edemez, kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İchtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazete’de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mah-

Gene Anayasa, “yasama ve yürütme organları ile yönetimin, mahkeme kararlarına uymak zorunda olduklarını; bu organlar ve yönetimin mahkeme kararlarını hiç bir biçimde değiştiremeyeceği ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyeceğini öngörmektedir.”**
67

ee. Erklerin Ayrımı

Hukuk devleti ilkesinin bir diğer ögesi, erklerin (kuvvetlerin) ayrımıdır. Hukuk devletinin gerçekleşebilmesi, tam ve kafi bir erklerin birliği yerine, erkler ayrımı ilkesinin uygulanmasını zorunlu kılar. Yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki Aristo’dan beri gelen bu ayrım ile bir yandan yasama gücünün yürütmeden ayrı bir devlet organı eliyle yürütülmesi, diğer yandan mahkemelerin bağımsızlığı ifade edilir. Kısaca, erkler ayrımı ile Devlet işlevlerinin, Devlet adına Yasama, Yürütme ve Yargı organları eliyle yapılması amaçlanır.

Gerçekten, hukuk devleti ilkesinin yeterince gerçekleşmesi için güçler ayrımı ilkesinin uygulanması, yani bir yandan yasama erkinin yürütmeden ayrı bir organ elinde bulunması, öte yandan yargı yerlerinin bağımsız olmaları gerekmektedir. Zira, mutlakiyet rejimlerinde olduğu gibi, şayet yönetimin başındaki organ yani devlet başkanı, yürütme ve yasama yetkisine de sahip bulunur ise, hukuk devletinin gerekleri, örneğin özgürlükleri koruyucu haklar güvenliği, yasal yönetim ilkesi etkisiz kalır. Nitekim, yönetmelik gibi düzenleyici yönetsel işlemler, yönetim organları tarafından meydana getirildikleri için istenen derecede bağlayıcı ve yönetilenler için yeteri kadar güven verici değildir. Gerçi bu işlemlerle konan kurallar, ilgili kamu kuruluşlarını bağlarlar. Fakat bu gibi kurallar yetkili yönetsel kuruluş tarafından her zaman değiştirilebilecekleri için bağlayıcılıkları zayıf kalır. Bu itibarla yasama, yürütme ayrılığı yasal yönetimin temellerinden biridir.

Gene, yasal yönetim esasının temel unsuru olan yasama, yürütme ayrılığı her iki işlevin kuruluşunda bir farklılığı gerektirir. Yasama yetkisinin milletçe seçilen bir organa verilmesi böyle bir ayrılık teminine en elverişli bir biçimdir. Bu itibarla yasal yönetimin belirteceğimiz üzere hatta hukuk devleti öğelerinin bütünü, emin suretle, ancak demokratik bir rejimde gerçekleşebilir.

kemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırılabilir. Bu tarih, kararın Resmi Gazete’de yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

İptal kararlarının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun; tasarı ve teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar. İptal kararları geriye yürümez.

Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazete’de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar.

67 Yargı başlığını taşıyan “Üçüncü Bölüm” I. Genel hükümler arasında yer alan “Mahkemelerin bağımsızlığı” kenar başlıklı 138 inci maddenin son fıkrası; bu madde görülmekte olan bir dava hakkında yasama meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz ve herhangi bir beyanda bulunulamaz” biçiminde bir genel yargı da sırf “Yasama”ya ilişkin olarak içermektedir.

Öte yandan, mahkemeler yürütme önünde bağımsız değillerse, yönetim üzerine gereği gibi denetim sağlamaları güç olur.

Özet olarak her iki bakımdan da güçler ayrımı hukuk devleti anlayışının başlıca koşullarındandır. Nitekim güçler ayrımı ilkesi Montesqieu tarafından ilimli yani, hukuka bağlı bir Devlet düzeninin koşulu olarak öne sürülmüş ve bu anlayışla anayasal rejimlerin temel unsuru haline gelmiştir.

Fakat yasama, yürütme arasındaki ayrılığın pratik değeri siyasi parti cihazının etkisiyle, uygulamada az gibi görünüyor. Gerçekten yürütmenin başındaki hükümetler parlamentodaki çoğunluk partisi üzerindeki etkileri sayesinde amaçladıkları yasaları temsilciler meclisinden geçirmek olanağını bulabiliyorlar.

Bu durum, özellikle Türkiye gibi parlamenter hükümet rejimi ile yönetilen ülkelerde adeta kendiliğinden oluşuyor. Zira, bu rejim hükümetlerin meclisteki çoğunluk partisi liderlerinden kurulan bir hükümet ise, parti kanalıyla meclise kolaylıkla egemen olabiliyor. Nitekim bizde 1960 öncesinde daima öyle olmuş, hükümetler meclise istedikleri yasayı kabul ettirmenin olanağını bulmuşlardır. Bununla birlikte, yasama-yürütme ayrımının şu yönden yine de büyük pratik değeri vardır. Siyasi özgürlükçü, demokratik bir rejimde iktidar partisi karşısında örgütlü bir muhalefet mecliste yer alarak hükümetin denetlenmesine, eleştirileriyle ilgililer ve halk oyuna uyarak ayrılıkların önlenme ve giderilmesine, yasaların yapılışında ve kararların alınışında isabet sağlanmasına hizmet eder.⁶⁸

Onsekizinci yüzyıl sonlarından beri gelen anayasacılık akımının genel amacı, devlet yapısını ve bu yapının işlemlerini belli kurallara bağlamak, devlet içindeki erklerin bir elde toplanmasını önlemek olmuştur. Devlet içindeki erklerin bir elde toplanması, özellikle yargı gücü ile yürütme görevinin ya da, yasama ile yürütmenin belli bir elde toplanması, hukuk devletinin önemli gereklerinden olan “yönetimin yasadığı” ilkesi ile “yönetimin yargısal denetimi” ilkesini, etkisiz bırakabilir.⁶⁹

Bizde, ilk kez 1876 Anayasasında yer alan erklerin ayrımı ilkesi, 1924 ve 1961 Anayasalarında da yer almıştır. 1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine, yürütme yetki ve görevini Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna, yargı yetkisini de bağımsız yargı yerlerine vermiştir. 1982 Anayasası 7, 8 ve 9 uncu maddelerinde erkler ayrımı ilkesini kabul etmiştir. Anılan anayasanın ayrıca “başlangıç” bölümünde de açıkça “erkler ayrımı” deyimine yer verilmiş, bunun “devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip belli devlet yetkilerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve Kanunlarda olduğu...” belirtilmiştir.⁷⁰

68 Balta, Kısa İdare, s. 1-14; Balta, Giriş, s. 64-65.

69 Gözübüyük, 1, s. 2-3.

70 Gözübüyük, I, s. 23.

tı x ki cf \ n ay r ı \ ü >. Konusundaki Anayasanın başlangıç bölümünde yer alan bu tanımlamanın organik ve işlevsel yönden anlam ve içeriği üzerinde durmakta yarar vardır.

Klâsik öğretiyi ve erklerin ayrımı ilkesine göre, “Yasama”, “Yürütme” ve “Yargı” olmak üzere üç erk ve organı bulunmaktadır. Bunların birbirine üstünlüğü söz konusu olmamakta, ancak aralarında işlevsel bir işbölümü bulunmaktadır. Kullandıkları yetkilerin aslı ya da türev olma gibi salt hukuk mantığı ve tekniğini ilgilendiren sorunlar bir yana bırakılırsa, bu erkler adına hareket eden kurul ve yetkilerin her biri kendi alanında ve uğraş konusunda görevli olduğundan zaten aralarındaki ilişki Kamu Hukukunun genel ilkeleri uyarınca belirlenmekte ve çözümlenmiş bulunmaktadır.⁷¹

Ancak “Yargı”nın işlevi Hukuk Devleti çerçevesinde önüne getirilen uyumsuzlukları çözümlenme yoluyla hukuka uygun davranışın sağlanması olduğundan önceden olması bile sonradan harekete geçen yargı denetimi nedeniyle bu organın Türkiye’deki sistem ve düzen uyarınca gerek “Yasama” ve gerekse “Yürütme”nin etkinliklerini denetleyebilme konum ve durumunda olduğu da bir gerçektir. İşte bu nedenle ve sadece işlevsel ağırlığını gözönünde bulundurarak “Yargı” için lâtince deyişi ile “primus inter pares/eşitler arasında önde gelen” nitelmesini kullanmanın yanlış olmadığı söylenebilir.⁷² Kaldı ki, aynı organın “Yasama”nın daha oluşma aşamasında seçimlerin usulüne uygun biçimde yapılıp yapılmadığını ve şikâyet üzerine değil doğrudan doğruya genel yönetim ve denetiminde görevli bulunduğunu gözönünde bulunduracak olursak bu “önde gelme” durumu “Yargı”nm, eşitler arasında da olsa önde gelme niteliğinin bir başka kanıtı, çağdaş devletin en önemli özelliğinin “Sosyal Hukuk Devleti” olması zorunludur. Nitekim ekonomik bir kavram olmayan “Refah Devleti” ya da “Sosyal Devlet”in, ilk koşulu “eşitlik” ve özellikle imkân ve fırsat eşitliği ise bunun tek demokratik güvencesi de hukukla bağlı yönetim, başka bir deyişle “Hukuk Devleti”dir.⁷³

Devlet organları arasında üstünlük sıralaması öngörmeyen, buna karşılık üstünlüğün “ancak Anayasa ve kanunlarda” bulunduğunu özel olarak vurgulamak gereğini duyan bir düzende, “yargı” Anayasa ve tüm “hukuk” ile özdeşleşmiş olduğundan, onun koruyucu ve gözeticisi olması işlev ve niteliği ile “Yasama” ve “Yürütme”den önde gelmektedir.

Anayasa “Seçimlerin genel yönetimi ve denetimi” kenarbaşlığım taşıyan 79 uncu maddesi ile bu işlev ve görevi yargı organlarına vermiştir.⁷⁴

71 Özay, I, s. 13.

72 Özay, I, s. 14.

73 Özay, I, s. 14.

74 Seçimlerin genel yönetimi ve denetimi

Md. 79; seçimler, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır.

Seçimlerin başlamasından bitimine kadar, seçimin düzen içinde yönetimi ve dürüstlüğü ile ilgili bütün işlemleri

yapma ve yaptırma, seçim süresince ve seçimden sonra seçim konularıyla ilgili bütün yolsuzlukları şika-

“Yasama”nın daha oluşma aşamasında “Yöneten ve denetleyen yargı” oluşuktan sonra da onun iradesini, yine Anayasa ve hukuka uygunluk açısından denetlemektedir.

ff. Demokratik Siyasi Rejim7

5 aaa. Genel Olarak

Hukuk devleti -ayışı, demokrasiye sıkı sıkıya bağlıdır. Bu bağlantı hukuk devletinin bir özelliğini kıl ettiği gibi, ileri bir demokrasinin de hukuki ve siyasi bir rejim olarak ancak hukuk devleti ile varlığının ve gelişmesinin mümkün olabileceği gerçeği o. a. koyar,

İnsanlığın en ideal b yönetim biçimi olarak bilinen “demokratik yönetime” ve dolayısıyla Hukuk Devletine ulaşması kolay olmamış, bu rejim, verilen kanlı uğraşlar sonucu elde edilebilmiştir. Bilindiği gibi insanlık klan (kabile), “Mülk Devleti” ve “Polis Devleti” rejimlerinden, Devlet biçimlerinden geçtikten sonra bugüne ulaşabilmiştir. Canlılar arasında tek düşünebilen varlık olan insan, tarih boyunca kendisine eşitlik, özgürlük ve mutluluk getiren bir yönetim, bunu sağlayacak bir felsefi, hukuki ve siyasi görüş ve sistem bulmanın peşinde koşmuştur. Ancak, bu sistemi ararken daima iki felsefi görüş arasında bocalamış, zaman zaman bu felsefi görüşlerden birisi ağır basmış ve ortaya, Devlete daha ağırlık veren totaliter Devlet anlayışı ile Devleti meydana getiren insanların kendi kendilerini yöneterek, siyasal haklarını özgürce kullanmalarının hem Devleti güçlendireceği ve hem de tebasına mutluluk sağlayacağı görüşü çıkmıştır.

İlk çağlardaki Atina sitesinde uygulanan Demokratik Cumhuriyet ile, İsparta sitesinde uygulanan “Totaliter” Cumhuriyet rejimleri bu felsefi görüşleri temsil eder olmuşlardır. Bugün dahi bu iki felsefi ve siyasi görüşün yer aldığı Devlet sistemleri ve rejimleri görüyoruz.

Birinci dünya savaşından sonra Avrupa’da boy gösteren Faşist ve Nazist Diktatörlüklerle, Çarlık Rusyasının yıkılışından sonra kurulan proleterya diktatörlüğü,

yet ve itirazları inceleme ve kesin karara bağlama ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin seçim tutanaklarını kabul etme görevi, Yüksek Seçim Kurulundur. Yüksek Seçim Kurulunun kararları aleyhine başka bir mercie başvurulamaz.

Yüksek Seçim Kurulunun ve diğer seçim kurullarının görev ve yetkileri kanunla düzenlenir. Yüksek Seçim Kurulu yedi asil ve dört yedek üyeden oluşur. Üyelerin altısı Yargıtay, beşi Danıştay Genel Kurullarınca kendi üyeleri arasından üye tamsayılarının salt çoğunluğunun gizli oyu ile seçilir. Bu üyeler, salt çoğunluk ve gizli oyla aralarından bir başkan ve bir başkan vekili seçerler.

Yüksek Seçim Kuruluna Yargıtay ve Danıştaydan seçilmiş üyeler arasından ad çekme ile ikişer yedek üye ayrılır. Yüksek Seçim Kurulu Başkanı ve Başkan Vekili ad çekmeye girmezler.

Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunların halk oyuna sunulması işlemlerinin genel yönetim ve denetimi de milletvekili seçimlerinde uygulanan hükümlere göre olur.

75 Duran, s. 39-40; Özay, I, s. 16-19; Balta, Kısa İdare, s. 15-16; Balta, Giriş, s. 65-66; Karatepe, s. 33-34; Gözübüyük, I, s. 23; Eroğlu, s. 38, 62-63; Özdeş, Orhan, Demokrasi ve İnsan Haklarının Tarihi Gelişimi, Dan Der Ankara 1486. s. 60-61, s. 9-15.

totaliter rejimlerin modern örnekleridir. Demokratik hukuk devletinin ruhunu teşkil eden özgürlük ve eşitlik ilkeleri ilk çağlarda kölelik ve sonraki çağlarda zadegan ve ruhban sınıfının üstünlük savlan ile toplum içerisindeki ayrıcalıklı durumlara bir tepki olarak gelişmiş ve insanların özgür ve eşit doğdukları ilkesi tüm dünyaca kabul edilinceye dek sürmüştür.

Tarihte, devlet biçimleri arasında bir çok otokrasi tipleri vardır. Çoğunlukla doğuya özgü olan egemenlerin tanrılaştırılmasına bağlanan türlü despotizm biçimleri, Yunan şehirlerinin tiranlığı ve rönesans İtalyasındaki tekrarları, modern Avrupa'nın mutlak monarşileri bilinen otokrasi örnekleridir. Tüm bu sistemlerde en çok göze çarpan özellik, yönetenin yaptığından ötürü hiç bir kimseye sorumlu olmamasıdır. Başka bir deyimle, kararlar kendisi verir ve ürünlerini de gene kendisi toplar. Her türlü denetim ve sorumluluktan uzaktırlar.

Her diktatörlük, tiranlık ve totaliterlik ya bir şahsa ya bir sınıfa ya bir partiye veya bir zümreye dayanır. Ve sadece onun yararına işler. Bu nokta, türlü totaliter rejimlerin ortak noktasıdır. Modern faşist ve komünist sistemler demokrasilerin demogojiye dönüşmesi, devlette hukuki otorite boşluğunun doğması sonucu meydana gelen buhranlarla bir tepki olarak başlamış ve devamlı aralıklarla gittikçe daha fazla "Totaliter" olmak eğilimi göstermiştir. Bu diktatörlüklerin en büyük özelliği ise; insana, insan haklarına önem vermemeleri ve onu hiçe saymalarıdır.

Bir insanlık yaşam düzeni olması dolayısıyla hukuk, insanlık yaşamına hizmet, görev ve amacını gösterir. Bu hukukun önemli bir işlevidir. Hukuk nedir sorusu, hukukun amacı nedir sorusunu içine alır. Bu nedenle, birbirine bağlıdır. Burada gösterilen amaçlar, doğrudan doğruya ampirik, insan yaşamından doğan amaçlardır.

Hukukun amacı, birden çoktur. Hukuk da insan gibi çok yanlıdır. Bu itibarla, hukukun amaçları, "vasıta amaçları'dan başlayarak "yüksek ve hedef amaçlara" doğru uzayan bir bütün ve oluşum görünümü hukukun doğrudan doğruya insanlık yaşamından doğan "vasıta amaçlarına" ampirik amaçlar, ampirik amaçlarının ölçülüp ayarlandığı amaçları ise, "hedef amaçlar" teşkil eder. Bunlar özgürlük, gerçek adalet ve insan hakları gibi insancıl amaçlardır.

İnsanlık, bu amaçlara bir tarihi gelişim içinde ulaşmaya çalışmıştır, insanoğlu eski çağlardan bugüne kadar özgürlük, eşitlik, adalet ve korkusuz yaşam temin etmek peşinde koşmuştur. Bunun sonucu olarak hukuk, birbirlerinden farklı, fakat birbirlerini tamamlayan üç felsefi görüşe dayanmaktadır. Bunlar, tabii hukuk, tarihi hukuk ekolu ve pozitivist görüşüdür. Tabii hukuk aynı zamanda, dünya hukukunun dört temelinden birisi ve en önemlisidir. İnsan haklarının anayasalara girmesine ve güvenlik altına alınmasına tabii hukuk görüşünün benimsenmesi neden olmuştur.

Kişi düşünmeye başladığı günden itibaren, kendi doğal haklarını koruyabilmek için, müspet (objektif) hukuk düzeninden daha yüksek, müspet hukukun üstünde, üstün değere sahip bir hukuk düzenini, bir ideal hukuku sürekli aramış, müspet hukukun üstünde, müspet hukuka değer ölçüsü görevini yapacak, felsefi yönden ona yön verecek, değişmez nitelikte doğal kuralları taşıyacak bir hukuk sistemini bulmaya çalışmış, tabii hukuk kuramını bulmuştur.

Anılan tabii hukuk, esas etkisini anayasalarda göstermiş ve insanın temel haklarının anayasalara girmesine neden olmuştur.

Vatandaşların temel haklarını iki esas ilke, özgürlükle eşitlik teşkil eder. Özgürlük ve eşitlik düşüncesinin tarihi 2500 yıllık geçmişe sahiptir. Her ikisi de, eski Yunan sitelerinde tartışma konusu olmuş, aynı zamanda gerçekleşip, devlet yaşamına uygulanmaları için, uzun ve çetin mücadeleler vermiştir. Özgürlük ve eşitliğin gerçekleşmesi açısından önemli olan, bunların soyutlanmada değil, sosyal sınıflar ve siyasal zümrelerle ilgili ve somut olarak var olup olmadıkları sorunudur. Bu nedenle, demokrasinin temeli olan insanın temel haklarının doğuş ve gelişimini açıklarken, önce özgürlük ve eşitlik ilkeleri ile ilgili fikri gelişimin sosyolojik temeli üzerinde durmak gerekir.

Anılan temeli, eski Yunan sitelerinin Roma İmparatorluğunun merkezini teşkil eden Roma Sitesinin sosyal ve siyasal bünyesinde aramalıdır. Sitelerin ilk kurucuları hür ve eşit hemşehridirler. Medeni ve siyasal haklarını kullanmada tam yeteneğe sahiptirler. Bu sıfatla hemşehrilerin kaderi hakkında çoğunlukla aldıkları kararlar, yasa niteliğindedir. Ancak siteye zamanla dışarıdan göç eden yabancılarla, pazarlarda satılan kölelerden oluşan iki grup insan daha yerleşmiştir. Bunlardan birinciler, medeni haklara sahip olmakla birlikte, siyasal haklardan yoksundurlar. İkinciler ise, hiç bir hakka sahip değillerdir. Böylece aynı site içerisinde birbirinden farklı statülerle üç sosyal sınıf oluşmuştur. Tepede olanlar, özgürlük ve eşitlik haklarından yararlanmakta, ikinci ve üçüncü sınıflar ise bu haklardan yoksundurlar. İşte eski sofist düşünürler insanlar arasındaki bu eşitsizliği gidermek için yaptıkları mücadele ile aynı zamanda demokrasinin ve tabii hukuka dayanan hukuk devletinin de temelini atmışlardır.

Ancak bu görüş uzun sürmemiş, orta çağda tabii hukuk cereyanı üniversal tek tanrılı dinlerin etki ve egemenliği altında teokratik bir renge bürünmüştür. Yeni çağda ise başta özgürlük ve eşitlik olmak üzere, kişi ile beraber doğan vazgeçilmez hakların davacısı olarak, değişen ekonomik koşulların meydana getirdiği burjuva sınıfını görmekteyiz. Ancak, bu devirde, Thomasius'ın etkisi ile, bu haklar yaşam, özgürlük, şeref ve mülkiyet haklarına dönüşmüştü.

Locke'un, "Hükümet Hakkında İki Bahis" adlı yapıtında önu sürdürdüğü insan haklarına ait esaslar, 1776 yılında Virginea'da yayımlanan Amerikan Haklar Be

yannamesine kaynak olmuştur. Fransız Hukuku Beşer Beyannamesi de bundan kaynaklanmıştır. Böylece, Locke, modern anayasalara giren esas hakların fikir babasıdır, diyebiliriz. Rousseau'nun "Contrat Social" adlı eseri demokratik bir hükümet sisteminin temel koşullarını teşkil eden esaslan meydana getirmiş, yukarıda açıklandığı üzere, Fransız Hukuku Beşer Beyannamesi ve Amerikan Haklar Beyannamesinde bu fikirler yer almıştır. Bu esaslar Türkiye Cumhuriyeti 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında da yer almıştır. Demokrasinin gelişme tarihi incelendiği zaman 1215 tarihinde Lordlarla İngiltere Kralı arasında imzalanan büyük ferman Magna Carta'nın siyasi otoritenin yetkilerini sınırlayan ilk belge olduğunu görüyoruz. Fransız İhtilalinden sonra artık gücünü tanrıdan aldığı savında bulunan krallığın ve siyasal iktidarların sarsıldığını, halk gruplarının demokrasiye ulaşmak için harekete geçtiğini ve tabii hukukun hukuk devletini doğurmaya başladığını görürüz. Fransa'da meydana gelen ihtilâl, diğer krallıkları da sarsmış ve çoğunluğun mutlak hakim olduğu, kadını erkek, erkeği kadın yapmak dışında tüm gücün kendisinde bulunduğu görüşüne sahip olan ihtilal meclisleri devrimin başladığını, ancak, bunun bugün anladığımız anlamda bir demokrasi olmaktan uzak bulunduğunu, ancak büyük bir adımın atılmış olduğunu saptamış oluruz. Birinci dünya savaşı ile ikinci dünya savaşı arasında batı bazı ülkelerinde kurulmuş bulunan insan haklarına değer vermeyen ve tabii hukuk teorisini dışlayan totaliter devletlerin rejimlerinin de, ikinci dünya savaşında yıkıldığını görürüz.

İkinci dünya savaşından sonra yapılan anayasaların daha önceki deneyimler gözönünde tutularak insanın temel haklarını garanti altına almak için yasama ve yürütmeyi yargının etkili bir biçimde denetimine tabi tuttuğunu, devleti meydana getiren üçüncü erk olan yargının bağımsızlığını ön plana aldığını görürüz.

Bu düzenleme ile yasama ve yürütmenin ve yönetimin yargı denetimine tabi tutulması hukuk devleti anlayışının bir sonucudur. Anayasa ve yönetim hukuku geliştikçe, hukuk devleti fikri zihinlerde yerleştikçe, mutlak otoriteleri denetleyecek, kişinin temel haklarını koruyacak bir güce hissedilen gereksinim, yasama ve yürütmenin yargı denetimine tabi tutulması sonucunu doğurmuştur.

Uluslar, egemenin mutlak otoritesine karşı koyarak, temel haklarının korunması için parlamentoyu bir güç dengesi olarak ortaya çıkarmışlardır. Ancak zamanla parlamentonun da yalnız başına bir garanti, bir denge unsuru olmadığı ortaya çıkmıştır. Tüm siyasal iktidarın egemenin elinde toplanmasını önlemek, iktidar yolunda krala karşı kullanılarak siyasal temerküzün sakıncalarını gidermek için kurulan parlamentonun da zamanla bir siyasal temerküz unsuru olduğu görülmüştür.

Modern demokrasilerde siyasal iktidarlar partilerin, partiler de parti yönetim kurullarının, parti yönetim kurulları ise, parti başkammın iradesine tabi hale gelmişlerdir. Bu nedenle parlamentoda çoğunluk partisi liderinin iradesinin du

rumuna düşmüş, siyasal iktidar tıpkı kralda olduğu gibi, çoğunluk partisi liderinin elinde toplanmıştır. Pratikte, siyasi iktidarın bir kişinin elinde toplanması, parlamentoyu kişinin temel haklarını koruyamaz duruma getirmiştir. Başka bir anlatımla egemenlerin yerini parlamentolar almışlardır.

Diğer yandan, siyasal partiler iktidarı, yürütme ile parlamentonun güçlerinin birleşmesi sonucunu doğurmuştur. Bu siyasal iktidar, temerküzün meydana getirdiği sakıncaları gidermek için II. Dünya savaşından sonra yapılan anayasalarda, yürütmenin yanında parlamentoların da yargı tarafından denetimi yer almış ve bu denetimle anayasa mahkemeleri görevlendirilmiştir.

Bu yeni siyasal ve hukuksal görüş, milli egemenliğin, milletleri temsil eden parlamentolar tarafından temsil edildiği yolundaki görüşün yerine “Anayasa Hakimiyeti” görüşünü ikame etmiştir.

Bu yeni görüşe göre, anayasa bir ulusun tüm bireyleri, grupları ve sosyal kategorileri arasında imzalanmış bir sosyal anlaşmadır. Onun için tüm bireylerin ve kuruluşların üstünde bir olaydır. Hatta, bizzat ulusun kendisini dahi bağlar. Bu nedendir ki, anayasa tasarıları hangi merci tarafından hazırlanmış olursa olsun referanduma sunulur. Yani halkın onay ve oylan ile ancak yürürlüğe girebilir.

Osmanlı İmparatorluğu teokratik bir devlet olduğu için hukuk yapısı ana karakteri bakımından dinsel bir esasa göre kurulmuştur. Padişah yetkilerini tanrıdan aldığı kuramı ile devleti yönetmekte ve tüm yetkiler kendisinde toplanmış bulunmaktadır. Bu nedenle şeriat esasları anayasa yerini tutmaktadır. İslâmîliğin genişlemesinin bir sonucu olarak şeriatın ruhuna uygun olduğu kabul edilmiş olan tefsir ve içtihatlarla bir İslâm hukuku meydana gelmiştir. Fıkıh adı verilen bu hukuk, kişilerin arasındaki ilişkilerden başka kamu hukukunda, devletin iç teşkilâtına, iç etkenliklerine dair hükümler de koymuştur. Bu noktadan tipik bir teokratik ve mutlak otoriteye dayanan bir devlet yönetimi meydana gelmiştir. Ancak bu hükümlerin çok genişlemiş olan devlet etkinliklerinin düzgün bir biçimde yürütülmesine yeterli gelmediği görülmüştür.

Devletin hukuki düzenini teşkil eden, fakat imparatorluğun gereksinimlerini tümüyle karşılamaktan uzak bulunan şeri hükümlerin bu eksiklikleri egemenin yasama işleri ile doldurulmuş ve şeriat hükümlerinin ve şeri hukuk alanına dahil hususların yanında, kamu hukukuna giren hususlar da egemenin irade, ferman, emir, hat, hattı hümayun gibi çeşitli adları taşıyan yasama etkinlikleri ile düzenlenmiştir. Bu düzenleme ise, Padişahın yetkilerinin artması sonucunu doğurmuştur.

Osmanlı Devletinde mutlak yetkiye sahip olan Padişahın yetkisini tanrıdan aldığı savını daha evvelki Türk Devletleri hakanlarının da paylaştığını, Avru- padaki hükümdarlar gibi kendi güçlerini doğrudan tanrıdan almış oldukları savında

bulduklarını görüyoruz. Bu hükümdarların aldıkları ünvan “Gök ile yerin doğurduğu ve güneşle ayın tahta çıkardığı kaan” idi. Kendilerini doğrudan doğruya Tanrının oğlu addediyorlardı.

Böyle bir görüşe sahip hükümdarların güçlerine bir sınır getirmek tasavvur dahi edilemezdi. Yalnız doğal hayatın gerekleri olarak asırlar içinde, bir takım ananeler etmiş, bu teamül üzerine kurulmuş bazı genel düzenlemeler, hükümdarların gücünü biraz da olsa sınırlandırabiliyordu.

Bu mutlak yönetim biçimi, milli hissiyattan uzaklaşmış ve milletin amaçlarından ve gereksinimlerinden habersiz olan ve milli yararlarla asla ilgili olmayan, yalnız padişahın arzularını yerine getiren bir rejim halini almıştır. Bunun sonucu olarakta, Osmanlı İmparatorluğunda hızlı bir gerileme ve çöküş başgöstermiştir. Bu durum imparatorlukta dış baskılardan başka büyük çöküşlerin meydana gelmesine neden olmuştur.

Osmanlı İmparatorluğunda fiilen yürürlükte olan polis devlet telakkisine karşı padişah ile vezirlerini bir hukuk kuralı ile bağlamak eğilimi II. Sultan Mahmut’un tahta çıkışında görülmektedir. Rumeli ayanından Alemdar Mustafa Paşa II. Mahmut’u tahta geçirdikten sonra 1808 tarihinde, Rumeli ayanı aralarında bir ittifakname düzenleyerek bunu padişaha kabul ve imza ettirdiler. Padişah bu ittifak senedi ile Rumeli ayanına karşı bir takım kayıtlar altına giriyor ve bu ittifakname sonuç olarak Padişahın ve merkezin ülkeye karşı hareketlerini bağlayacak bir hukuk kuralı oluyordu. Bu ittifaknamenin bizi ilgilendiren bölümü Padişahın ve hükümetin iradesinin üstünde bir hukuk kuralı yaratmaya çalışmış olmasıdır. Sözleşme niteliği arzeden bu ittifakname ilk anayasal gelişime adım teşkil eder ve vesika olması yönünden önemlidir.

“Senedi İttifak”tan sonra Tanzimat devrine kadar gene Polis Devlet telakkisinin devam ettiği görülmektedir. Osmanlı İmparatorluğunun hukuka bağlı devlet sistemine geçişinin gerçekte ikinci aşaması olan, ancak uzun zaman bu sistemin başlangıcı sayılan Tanzimat hareketi Sultan Mecit devrinde 1839 tarihinde düzenlenen Gülhane Hattı Hümayunu” ile başlar. Gülhane Hattı Hümayunu hukuki mahiyeti itibariyle II. Mahmut dönemindeki ittifakname veya senedi ittifaktan farklıdır. İttifakname, sözleşme niteliğinde olduğu halde, Gülhane Hattı Hümayunu tümüyle tek yanlı, objektif bir tasarruf biçiminde ortaya çıkmıştır. Anılan Hattı Hümayunu ile can, mal ve namus kavramları güvence altına alınıyor ve bir şahıs hakkında yargısal bir hüküm olmadıkça hiç bir biçimde ceza verilemeyeceğini emrediyor ve şahısların mallarının müsadere edilebilmesine son veriyordu. Gülhane Hattı Hümayunu esas mahiyeti itibariyle bir kendi kendini denetim vesikasıdır. Padişah kendi mutlak gücünü gene kendi istenci ile sınırlanmış, bundan sonra hareketlerinin takdiri değil, evvelce konulan hukuk kuralları ile bağlı olacağını taahhüt etmiştir.

Osmanlı İmparatorluğunda, hukuk devleti hareketinin önemli bir aşamasını (1293) 1877 Kanunu Esasi teşkil eder. Bu Kanunu Esasi de, tek yanlı bir hukuki tasarruf niteliğinde bir fermanla olmuş, Sultan II. Abdülhamit bir Hattı Hümayunla Meşrutiyet biçimindeki yönetimi ve bunu düzenleyen bir Kanunu Esasiyi ilan etmiştir.

Anayasalar ya uzun ihtilallerin, mücadelelerin meydana getirdiği geleneklerle veya büyük fikir hareketlerinin hazırladığı bir ortamın doğurduğu ihtilâl ve hareketlerin sonucunda varlık kazanırlar. İngiliz Anayasası hükümdarla feodalite arasında magna carta adım alan ve bizim senedi ittifaka benzeyen bir koşulla oluşmaya başlamış ve uzun asırlar içinde meydana gelen geleneklerden gücünü almıştır. Fransız Anayasası ise fikir hareketleri ve mücadeleleri içinde hazırlanan bir ortamda doğmuştur.

Osmanlı İmparatorluğunda, bu dönemde Devlet fikri vardı. Fakat bunu bir hukuk düzeni haline koyarken, ülkenin tarihi gelişimi, fikir hareketleri ve mevcut kurumlan gözönünde bulundurmamak gerekirdi. Bu yapılmadığı içindir ki 1877 Kanunu Esasi ancak batı anlamında bir anayasa fikir hareketinin başlangıcı olmaktan ileri gidememiştir.

1908 İhtilâlden sonra, bazı değişikliklerle, 1877 Anayasası tekrar yürürlüğe konulmuştur. II. Meşrutiyet adını verdiğimiz, bu devirde esas itibarıyla aynı Anayasaya dayandığı için hukuk ve hukuk devleti açısından, I. meşrutiyetle arasında önemli bir fark yoktur. I. ve II. meşrutiyet Anayasaları özenti ve taklit mahiyetinde olduklarından hiçbir uygulama kabiliyetleri ve fiili değerleri olmamış, taklit anayasalarla hukuk devletinin ve hukuk düzeninin kurulamayacağını gösteren sosyal ve tarihi birer vesika olmaktan ileri gidememiştir.

Mondros Mütarekesinin yapılmasından sonra Türkiye’de 1877 ve 1908 Anayasaları işlerliğini yitirmiştir. Zira bu mütarekeyi takip eden günlerde, Osmanlı Devletinin başkenti olan İstanbul işgale uğratılarak devletin egemenliğine son verilmiştir.

Anadolu’da fiili hükümet oluşması 22 Haziran 1919 tarihli Amasya beyannamesi, 7 Ağustos 1919 tarihli Erzurum Kongresi beyannamesi, 11 Eylül 1919 tarihli Sivas Kongresi ve nihayet 13 Mart 1920 tarihli “Anadolu ve Rumeli Ma- dafaai Hukuk Cemiyeti adına intihap” hakkındaki tebliğin birinci maddesinde “Ankara selâhiyeti fevkalâdeye malik bir meclis umuru milleti tedvir ve müra- kabe etmek üzere içtima edecektir” denilmek suretiyle fiili olarak bir meclis hükümetinin kurulması konulmuştur. 23 Nisan 1920 tarihinde ilan edilen “Hakimiyet bila kaydu şart milletindir” İlkesine göre, milli hakimiyeti temsil ettiği kabul ve 25 Nisan 1920 tarihli meclis karar ile Bakanlar Kurulu oluşturulmuştur.

Tüm bu tarihi gelişim sonucu 1922 tarihli birinci “Teşkilâtı Esasiye Kanunu” ile yine Anayasanın temeli atılmış oldu. Bu yasayla hukuk devletini ilgilendiren esaslar yer almamış, sadece devletin Anayasa sisteminin teşkilatının esasları, yani organik hükümleri ile yetinilmiştir. Kurtuluş Savaşı bittikten sonra, bu anayasanın gereksinimi karşılayamayacağı açıkça görülmüştür. Bu nedenle 1924 yılında Cumhuriyet rejimi ve ikinci Anayasa doğmuş oldu.

Cumhuriyet iş bölümü ve işler ayrılığı esasına dayanan 1924 Anayasası hukuk devletine doğru bir ilerleme kaydetmiş ve bir çok eksikliklerine rağmen hukuk devleti açısından 1877 ve 1908 Anayasalarına göre çok daha ileri hükümleri kapsamıştır.

1961 Anayasası, 1. ikinci meclis kurulması, 2. Tarafsız bir yönetim sağlanması, 3. Yargı denetiminin yasama organını da kapsayacak biçimde genişletilmesi, 4. Siyasi partilerin korunması ve denetimi, 5. Anayasanın korunması gibi ilkelere ağırlık vermiştir. Hukuk devleti açısından 1961 Anayasasının büyük bir adım ve ilerleme teşkil ettiğinde kuşku yoktur. Ancak herkeşce bilinen olaylar dolayısıyla bu Anayasa da işlevini yerine getirememiş ve yerini 1982 Anayasasına bırakmıştır.

1961 Anayasası kendinden önceki olayların etkisi altında düzenlenmiş olduğu gibi, 1982 Anayasası da gene güçler ayrılığı ilkesini korumakla birlikte, kendinden önce cereyan eden olayların etkisinde kalmış, bu nedenle devletin bütünlüğüne değer vermiş, eskisinden daha güçlü bir yürütme erki kurmaya çalışmış, ancak, yasamanın, yürütmenin ve yönetimin yargı denetimine tabi tutulması ilkesine sadık kalarak hukuk devleti amacından ayrılmamıştır.

Yukarıda da açıklandığı üzere, kişi düşünmeye başladığı ilk günden beri kendi doğal haklarını koruyabilmek için bir ideal hukuk arayışı içinde olmuş, insanlık bu ideal hukukun devlet yaşamına uygulanmasını temin amacıyla uzun ve çetin mücadeleler vermiştir. Özgürlük ve eşitlik, can ve mal güvenliği uğruna girilen bu mücadeleler sonucu aynı zamanda demokrasinin ve tabii hukuka dayanan hukuk devletinin temelleri atılmıştır. Bu temel, anayasalarda kişinin temel hakları ve özgürlükleri adı ile yer almış, II. Dünya Savaşı sırasında, 14 Ağustos 1941’de Rousvelt ve Churchill’in imzaladığı Atlantik Anayasasında, 1 Ocak 1942’de İngiliz, Amerikan ve Sovyet temsilcilerin Washington’da imzaladıkları Birleşmiş Milletler Beyannamesinde, Dumbarton Oaks konferansında ve Birleşmiş Milletler Anayasasında ve San Fransisco konferansında kişinin korkusuzca yaşama ve özgürce seyahat etme hak ve özgürlükleri de dahil olmak üzere diğer tabii hakları kabul edilmiş ve bunların teminatını sağlayacak bir takım kuruluşlar da meydana getirilmiştir.

İkinci dünya savaşından sonra yapılan Anayasaların daha önceki deneyimler ve Birleşmiş Milletler Anayasası da gözönünde tutularak insanın temel haklarını

garanti altına almak için bir takım önlemler aldığını, yasama ve yürütmeyi yargının etkili bir biçimde denetimine tuttuğunu, devleti meydana getiren üçüncü güç olan yargının bağımsızlığını ve teminatını ön plana aldığını, ancak, totaliter görüş sahiplerinin hukuk devletini ve demokrasiyi yıkarak kendi diktatörlüklerini kurmak veya devleti parçalamak gibi olumsuz hareketlerine karşı meşru ve hukuki bir takım önlemlerin de öngörüldüğünü görüyoruz.

Devlet anlayışındaki değişiklik, devletin hizmet alanının genişlemesi, çağdaş sanayi ve ekonomi, insanların hukuk devleti ile de tatmin olmadığı, yeni bir arayış içinde refah devleti idealine koştuğu ve bu günün devletin hukuk ve refah devleti hüviyetine büründüğü, bir kısım düşünürler buna sosyal Devlet adını vermişlerse de “Refah Devleti”nin Sosyal Devletten ileri olduğu düşünülebilir.⁷⁶

bbb. Hukuk Devleti ve Demokrasi⁷⁷

Hukuk devleti anlayışı demokrasiye sıkı sıkıya bağlıdır. Bu bağlantı hukuk devletinin bir özelliğini teşkil ettiği gibi, ileri bir demokrasinin de hukuki ve siyasi bir rejim olarak ancak hukuk devleti ile varlığının ve gelişmesinin mümkün olabileceği gerçeğini ortaya koyar. Hukuk devleti, toplumun bütününe ilişkin bir güven rejimidir. Demokratik olmayan bir yönetimin böyle bir rejimi kurması, yönetimi elinde tutan şahsın veya zümrenin istemine ve niyetine bağlıdır. Siyasi özgürlüğe dayanan bir demokraside toplum egemendir. Toplumun ise, kendi üyelerine güven sağlayan hukuk devleti düzenine öz çıkara dayanan sıkı bir bağlılık göstermesi mantıktır.⁷⁸

Bir açıdan hukuk devleti, demokratik rejimi sınırlayan bir anlayıştır. Gerçekten bu anlayışın gereği olarak, yasanın düzenleme alanını katı ve yargısal yaptırımlı bir Anayasa ile sınırlamak, demokratik yöntemle seçilen yasama organının yetkilerini sınırlamak demektir. Gerçekten buna gereksinim de vardır. Zira Aristo'nun eserlerinde ilk çağdan beri bilinen ve deneyimlerle de ortaya çıkan bir hakikattir ki, yalnız başına demokrasi, şahsa güven veren bir kamu düzeni sağlayamaz. Zira demokratik bir rejimde de “çoğunluğun tek kişi kadar baskıcı olması mümkündür”. Bu nedenle, demokrasi ile yönetilen bir ülkede bile ferde güven sağlayan bir düzen ancak hukuk devleti esaslarının uygulanması sayesinde mümkün olur.

Öte yandan hukuk devletinin kendisi de ancak siyasi özgürlüğe dayanan demokratik bir rejimde tam ve emin bir biçimde vücut bulabilir. Buna karşın, demokrasi dışındaki rejimlerde, örneğin mutlak hükümdarlıklarda veya zümre rejimlerinde de, ferde güven sağlayan hukuk devleti kurumlarının yer alabile

⁷⁶ Özdeş, s. 9-15.

⁷⁷ Karatepe, s. 33-34; Gözübüyük, 1, s. 23; Eroğlu, s. 38, 62-63; Duran, s. 39-40; Özey, I, s. 16-19; Balta,

Kısa İdare, s. 15-16; Balta Giriş, s. 65-66; Giritli - Akgüner, Giriş, s. 32-37.

⁷⁸ Balta, Kısa İdare, s. 15; Balta, Giriş, s. 65.

ceği hiç olmazsa nazari olarak düşünülebilir. Nitekim batılı düşünürler arasında hukuk devletinin demokraside daha kolaylıkla gerçekleşebileceğini kabul etmekle birlikte, ikisi arasında zorunlu bir bağ görmeyen vardır. Fakat hukuk devleti, toplumun bütününe ilişkin bir güven rejimidir. Demokratik olmayan bir yönetimin bu tür güven rejimi kurması, yönetimi elinde tutan şahsın veya zümrenin istem ve iyi niyetine bağlıdır. Aslında iktidarı sınırlayıcı bir mahiyet taşıyan hukuk devleti kurumlarını onun istemesi çok iyimser bir ihtimaldir. Halbuki, siyasi özgürlüğe dayanan bir demokraside toplum egemendir. Toplumun ise, kendi üyelerine güven sağlayan hukuk devleti düzenine öz yarara dayanan, sıkı bir bağlılık göstermesi mantıkidir. Ancak, demokratik bir yönetimde de çoğunluğun hukuk devleti kurmalarına ilgisiz kalması ve iktidarın bundan yararlanarak onlara saygısız davranması olanak dahilindedir. Buna karşın sürekli mücadelelerle halk oyunu hukuk düzeni lehine çevirmek ve bu sayede normal yollardan amaca ulaşmak olanağı veren tek rejim de demokrasidir. Özetle, hukuk devleti ile demokrasi arasında çok sıkı bir ilişki vardır.⁷⁹

Görüldüğü üzere, hukuk devleti anlayışı bir yandan demokrasi için sınırlayıcı bir nitelik taşıyor. Diğer yandan da tam ve sağlam olarak ancak demokratik rejimde uygulanabiliyor. Bu durum karşısında, bir ülkenin mutedil ve dengeli bir devlet sistemine sahip olabilmesi için demokratik rejimle hukuk devleti anlayışının birlikte gereği gibi gerçekleşmesi gerekir.

Bir bakıma hukuk devleti, demokratik rejimi sınırlayan bir görüştür dedik. Gerçekten, seçimle iş başına gelen meclislerin yetkileri, sert bir anayasa ve bazı hallerde de yasaların anayasaya uygunluğunun yargısal denetimi ile sınırlandırılmıştır. Siyasal gücün hukuk devleti ile sınırlandırılması “çoğunluk yönetiminin baskısını önlemek için” zorunlu bir koşul olarak görünmekte ve hukuk devleti demokratik rejimin ana ilkelerinden biri sayılmaktadır.⁸⁰

“Halk İdaresi” olarak da ifade edilen demokrasi, siyasi iktidarın kaynağını bir kişiden, gruptan, sınıftan değil de yönetilenlerden alması esasına dayanır. Demokratik siyasi rejimlerde halk, yöneticilerini kendi içinden ve hür istenci ile seçer. Böylece yönetilenlerin koymuş olduğu emir ve yasalara uyulması halkın istencinden doğan meşru bir temele dayanmış olur.⁸¹

Demokrasi kavramı, hukuk ve siyaset bilimleri açısından bir siyasi sistemi ve bir yönetim biçimini ifade ettiği gibi, bazı sosyal bilimlerden de toplumdaki her türlü ilişkide uyulması gerekli ideal bir hoşgörü ortamını ifade etmek için kullanılır.⁸² Demokratik siyasi rejimlerde, hiç kimsenin diğer

79 Balta, Kısa İdare, s. 16; Balta, Giriş, s. 65-66.

80 Balta, Kısa İdare, s. 16; Balta, Giriş, s. 65-66.

81 Göziibüyük, 1. s. 24.

82 Karatepe, s. 33.

insanlardan üstün ya da eksik hak ve ayrıcalığı yoktur. Gerçekten, farklı dine, ırka, siyasi düşünce ve kanaate sahip olan insanların yürürlükteki yasalann eşit güvenliği altında yaşamaları esastır. Demokrasinin bir siyasi rejim olarak işlerlik kazanması, onun ikinci yönünün iyi anlaşılıp, uygulanmasına bağlı bulunmaktadır. Bu tür bir anlayış her şeyden önce halkta ve yönetilenlerde üstün bir ahlâkın varlığını gerektirir. Bu ahlâkın özü, insan haklarına ve farklı düşüncelere saygıdır.⁸³

Ahlâk ve kültür düzeyi gelişmiş toplumlarda huzur ve güvenliğin kaynağı olan demokrasi, ahlâk ve kültür seviyesi düşük toplumlarda kargaşanın ve huzursuzluğun kaynağı olabilir. Bu açıdan, tüm gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, Türkiye’de de demokratik siyasi rejimi uygulamanın önemli engelleri bulunmaktadır.⁸⁴

Gerçekten, Anayasamn “Başlangıç”ı “Millet iradesinin mutlak üstünlüğü, egemenliğin kayıtsız şartsız Türk milletine ait olduğu ve bunun millet adına kullanmağa yetkili kılınan hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasa’da gösterilen özgürlükçü demokrasi ve bunun gerekleriyle belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağını” açıklamakla Türkiye Cumhuriyeti Devletinin dolayısıyla yönetimin “demokratik” olma niteliğini kapsam, amaç ve yöntemini de belirlemiş bulunmaktadır.

Buna göre “egemenlik sınırsız ve koşulsuz milletindir. Türk Milleti egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır”.

“Devredilemez” nitelikteki bu yetkiye sahip organ “Seçme, seçilme ve siyasi etkinlikte bulunma hakları (m. 238/son)” bulunan vatandaşlar tarafından “genel oyla seçilen milletvekillerinden” oluşur (m. 75).

“Türkiye Büyük Millet meclisi üyeleri seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil ederler”.

Türkiye Büyük Millet Meclisi görüşmeleri açık olarak yapılır.

Buna göre “demokratik” olmanın ilk koşulu genel karar organı “yasama”nm yine genel seçimlerle oluşmasıdır. Demokratik yönetimin ilk ve vazgeçilmez koşulu “seçim” ise de, bu başlıbaşma yönetimde de demokratik! işi sağlamaya yeterli değildir.⁸⁵ Kamusal organların karar alma sürecinin açık olması ve buna ilgililerin aktif biçimde katılabilmeleri, bu sistemi tamamlayan asıl unsurdur. Yoksa sadece şeklen yapılmış bir seçim, o hukuksal düzenin mutlaka demokratik oldu

83 Karatepe, s. 34.

84 Karatepe, s. 34.

85 Özay, I, s. 17.

ğu sonucuna götürmez.⁸⁶ Demokratik yönetimin “vazgeçilmez” koşulu seçim, sadece yasamanın oluşması için değil mahalli yönetimlerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekküllerinin karar organları için de öngörülmüş (m. 127) anayasal bir kurumdur.

Anayasada yer alan “egemenliğin kullanılması, hiç bir surette, kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiç bir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” kuralı, “Yürütme” yetki ve görevini, Bakanlar Kurulu ile birlikte, Anayasaya ve yasalara uygun olarak kullanan ve yerine getiren Cumhurbaşkanı için de geçerlidir, (m. 101)

Demokratikliğin bir başka boyutu, her Türkün kamu hizmetlerine girme hakkına sahip olması (m. 70) ve vatandaşların kendileri veya kamu ile ilgili dilek ve şikayetlerini sadece yetkili makamlara değil Türkiye Büyük Millet Meclisine de yapabilmeleridir, (m. 74)

Anayasada yer alan ve demokratik devlet ile ilgili tüm ilkeler kuşkusuz sadece bunlar değildir. Ancak “demokrasi” adı verilen sistemin temelini siyasal haklar, seçim ve kamusal yetkilerin anayasal temeli oluşturduğundan, bu düzeni ana hatları ile belirleyen kuramların bunlar olduğu söylenebilir. Öte yandan demokratiklik, Hukuk Devletinin de bir görüntüsüdür.⁸⁷

Yerel yönetimler ile, meslek teşekkülleri organlarının seçimle görevlendirilmesi ve yargısal güvenceye bağlanması, anayasanın açık hükümlerine dayanmaktadır (m. 127, 135, 127). Üniversitelerin yönetim ve denetimi de, demokratik kurallara uygun olarak, Anayasa’nın öngördüğü ve düzenlediği “özerklik” ilkesi ile sağlanmak istenmektedir, (m. 130-131).

Demokratik ilkeler çerçevesinde oluşturulan, anayasal kurumlar arasında ayrıca “Radyo, Televizyon İdaresi ve Kamuyla İlgili Haber Ajansları” (m. 133), “Atatürk Kültür ve Tarih Yüksek Kurumu” (m. 134) ve “Diyanet İşleri Başkanlığı” (m. 135) sayılabilir.

Bu yönetim birimleri dışında kalan kuruluşlar da demokratik esas ve yöntemlerin uygulanması Anayasa ile öngörülmemiş olmasına rağmen yasa koyucu tarafından bunlar için de aynı nitelikte düzenlemeler yapılabilir. Nitekim bunun örnekleri Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Sosyal Sigortalar, İş ve İşçi Bulma Kurumları statülerinde sınırlı bir ölçüde görülmektedir.

Ancak, Türkiye Cumhuriyetinin katı merkezîyetçi niteliği ve sıkı hiyerarşi bağı nedeniyle, Devlet yönetiminin çok otoriter bir sistem halinde kurulup işletildiği

86 Özay, İlhan, Yönetimde Demokrasi ya da Gün Işığında Yönetim (Cumhuriyet, 10.6.1985).

87 Özay, I, s. 18-19.

bir gerçektir. Demokratik kuralların tüm yönetim kuruluşunun sadece iç düzeninde değil, bireyler ve topluluklarıyla ilişkilerinde de geçerli ve egemen kılınması, çağdaş uygarlığın amaçlarındandır. Bunun için ilgililerin veya temsilcilerin hem organların oluşmasına, hem de işlemlerin yapılmasına şu ya da bu biçimde katılmalarının sağlanması gerekir.⁸⁸

SONUÇ

Fransız ihtilâlini izleyen yıllarda Avrupa’da mutlak hükümdarlıkların yıkılmasına bağlı olarak “Polis Devleti” anlayışı zayıflamış ve verilen büyük mücadeleler sonunda yerini belli aşamalarda hukuk devletine bırakmıştır. Başka bir anlatımla “Mülk ve Polis Devlet”ten sonra üçüncü ve son aşama “Hukuk Devleti”dir. Ancak buna rağmen “Hukuk Devleti” ilkesinin tohumları çok eskilere dayandığı ve bir sürecin ulaştığı mutlu son olduğu, belki de egemenlerin gücünün yalnızca tanrısal buyruklarla sınırlandırıldığı sanılan bir döneme ait İspanya’nın ünlü kralının sözleridir.

Çoğulcu, özgürlükçü, demokratik “Hukuk Devleti”nde Anayasalar herşeyin üstünde olmak gerektiğinden, onunla özdeşleşen ve onun koruyucu ve gözeticisi olan “Yargı”nın diğerlerine üstünlüğü hiç de abartılmamış bir nitelik olsa da, inanmakta direnenler bile Yargı’nın “eşitler arasında önde gelen” özelliği ve ayrıcalığını yadsımamalıdır.

Her ne kadar hukuk devleti kavramı ilk kez Almanya’da ortaya çıkmakla birlikte, bu kavram için gereken kurumlar ve bu kavramın gelişmesi yukarıda açıklandığı üzere Fransa’da görülmüştür. Hukuk devleti ve hukuka bağlı devlet eşanlamlı olarak kullanılmaktadır. İngiltere ve ABD’de de “rule of law supremacy of law” deyimleri, bu kavramı ifade etmek için kullanılmaktadır.

Anayasa Mahkemesinin bir kararında da belirttiği gibi, “hukuk devleti insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasaya uyan bir devlet olmak gerekir”.

Hukuk devletinin gerekleri konusunda bir görüş birliğine varılabilmemiş değildir. Gerçekten hukuk devleti anlayışının gerekleri konusunda değişik görüşler ileri sürülmüştür. Bu görüşlerde hakim olan ortak düşünceye göre, bir ülkede uygulanan yönetimin hukuk devleti olarak nitelendirilebilmesi için, temel hakların güvenlik altında bulunması, yönetimin kuruluş ve işleyişinin yasayla düzenlenmesi, yönetimin eylem ve işlemlerinin yargı yoluyla denetlenmesi, devletin temel organlarının erkler ayrımı ilkesine göre örgütlenmesi, siyasi rejimin demokratik

⁸⁸ Duran, s. 39.

nitelikte olması, yasaların Anayasaya uygunluğunun yargı yoluyla denetimi ve yargıçlarıfı bağımsızlığı gibi koşullar aranmaktadır.

Türkiye’de ise hukuk devleti ilkesinden söz edildiğinde genellikle, yönetimin yasallığı, yönetimin yargısal denetimi, yargıçların bağımsızlığı, yasaların anayasaya uygunluğunun yargı yoluyla denetimi gibi konular üzerinde durulmaktadır. Hukuk devleti ilkesinin içeriğini belirtmek yönünden, hukuk devleti ilkesinin gereklerine ayrı ayrı değinmekte yarar vardır.

Yönetimin esas amacı, hukuk düzenini korumaktan ibaret değildir. Gerçi bu konuda da yönetime düşen görevler vardır; asayışı koruma, kişi ve mal güvenliğini zedeleyici davranışları önleme örneklerinde olduğu gibi. Ancak yönetimin amacı daha da içeriklidir. Düzenleyici, genel ve bireysel işlemler, eylemsel ve teknik önlemler ile toplumun maddi ve manevi türlü gereksinmelerini karşılamak, bu nedenle hukuk, yönetsel davranışları yargıya kıyasla çok daha dar ölçüde düzenler.

Hukuk Devleti anlayışı demokrasiye sıkı sıkıya bağlıdır. Bu bağıntı hukuk devletinin bir özelliğini teşkil ettiği gibi, ileri bir demokrasinin de hukuki ve siyasi bir rejim olarak ancak hukuk devleti ile varlığının ve gelişmesinin mümkün olabileceği gerçeğini ortaya koyar. Hukuk devleti, toplumun bütününe ilişkin bir güven rejimidir. Demokratik olmayan bir yönetimin böyle bir rejimi kurması, yönetimi elinde tutan şahsın veya zümrenin istemine ve niyetine bağlıdır. Siyasi özgürlüğe dayanan bir demokraside toplum egemendir. Toplumun ise, kendi üyelerine güven sağlayan hukuk devleti düzenine, öz çıkara dayanan sıkı bir bağlılık göstermesi mantıktır.

Hukuk devleti anlayışının uygulanmasının gerektirdiği ilkeler yukarıda sayılan ve açıklananlardan ibaret değildir. Teminatlı bir yargılama usulü, yasaların genelliği ve kazanılmış haklar ilkesi gibi bir takım esaslar daha hukuk devleti anlayışının gereklerindedir. Bunlardan birincisi konumuzu ilgilendirmez. Kazanılmış haklara saygı ilkesi ise başka bir yazı konusudur.

Yasaların genelliği ilkesine gelince, temel hakları sınırlayan yasaların genel nitelikte olmaları, yani benzer durumları aynı çözüme bağlamaları da gerekmektedir. Hukuk devleti ilkesi bunu da gerektirir. Kaldı ki yasaların genelliği adaletin de bir gereğidir. Anayasalarda açıkça belirtilmemiş olsa dahi temel haklardan biri olan eşitlik ilkesi (Any. m. 10)’de yasaların genelliğini zorunlu kılmaktadır.

DEVLET, UNSURLARI VE KİŞİLİĞİ

Dr. İlhan AKBULUT*

I — Devlet Kavramı ve Değişik Tanımlamalar

Devlet kavramı, kişilerin yorum tarzına göre farklı manalarda anlaşılmaktadır. Kimisine göre, sırf kuvvet ve iktidar, kimisine göre her çeşit kudret ve fazilet kaynağı, yine bazılarına göre hükmi bir şahıs veya müessesedir. Bazılan da devletin yalnızca siyasî teşkilatlanmış millet anlaşıldığını ifade etmektedirler.

Devlet kavramı tarih boyunca farklı anlamlarda, manalarda kullanılmıştır. Türkçemizde Devlet kelimesi en eski anlamı “müdavele” ve “tedavül” kelimeleriyle ortaklaşa bir madde olan “devi” kökünden çıkmıştır. Bu da sözlük anlamıyla “elden ele geçen kuvvet”, “itibar” anlamındadır. Devlet kelimesinin batı dillerindeki karşılığı olan “Etat”, “Staat”, “State”, “Stato”, “Estado” kelimelerinin aslı latince “Status”dur. Bu kelime de “hâl ve vaziyet” anlamına gelmektedir.1

Devletin tanımı, hukuk biliminin en güç problemlerinden biridir. Bu sorunun cevabı yüzyıllar boyunca araştırılmış, ancak kollektif bir tanım yapılamamıştır. Günlük yaşantımızda belki en çok kullandığımız bir kavram olarak ortaya çıkan devletin çeşitli açılardan muhtelif tanımları yapılmıştır. Bu değişik tanımların ortaya çıkması devletin mahiyeti hakkındaki farklı düşüncelerden ileri gelmektedir.

Sözlük anlamı olarak Devlet; “Bir hükümete ve ortak kanunlara bağlı teşkilatlı millet veya milletler topluluğu” olarak tanımlanmaktadır.* 1 2

BERKİ, Devlet; “Muayyen bir ülkede oturan ve muayyen bir teşkilât ve otoriteye tâbi olan fertlerin mecmuudur” demektedir.3

KAPANİ ise; “Devlet, belli bir ülke üzerinde yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip bir üstün iktidar tarafından yönetilen bir insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluşur” şeklinde bir tanım vermektedir.4

KAY ABALI ve ARSLANOĞLU’nun ortak tanımına göre Devlet; “Belirli bir ülkede yaşayan ve üstün otoriteye tâbi olan teşkilatlanmış insan topluluğunun meydana getirdiği devamlı, politik, hukukun kendisine şahsiyet verdiği bir varlıktır”.5

* Hakim Kd. Binbaşı.

1 BAŞGİL, A.F., Devlet Nedir? İHFM., C. XII, Sayı 4, İstanbul, 1946, s. 981.

2 Meydan Larousse, C. 3, İstanbul 1970, s. 620.

3 BERKİ, Ş., Devletler Umumi Hukuku, Ankara, 1968, s. 10.

4 KAPANİ, M., Politika Bilimine Giriş, Ankara, 1983, s. 17.

5 KAY ABALI, İ., - ARSLANOĞLU, C., Türk Kültürü “Kara Kuvvetleri Sayısı” Yıl 71, Ağustos, Eylül, Ekim 1973, Sayı 130, 131, 132, s. 920.

DAVER ise; “Devlet amacı, toplumsal düzenin, adaletin ve toplumun iyiliğinin sağlanması olan; belli bir toprak parçası (ülke) üzerinde yerleşmiş; Mr insan topluluğuna (halka) dayanan ve topraklar üzerinde bulunan herşey üzerinde nihai meşru kontrole (otoriteye) sahip; siyasi bir örgütle (hükümet) donanmış sosyal bir organizasyondur” demektedir.⁶

KUBALI’ya göre Devlet; “Siyasi toplumun yapısını meydana getiren çeşitli grupları bir düzen altında toplayan, çeşitli ferdi ve kolektif kuvvetleri bir tek gayeye yönelten siyasi toplumun bütünüdür. Başka bir deyimle siyasi toplum yapısının ve kuvvetlerin sentezidir veya siyasi toplumun teşkilât ve kuvvetler çeşitliliğinin bir teklik hâlinde görünüşüdür”.⁷

BAŞGİL ise; “Devlet muayyen bir ülke üzerinde ve hükümetle temsil olunan, üstün ve merkezi bir otoritenin hükmü ve gözcülüğü altında, muayyen hukuki ve otonom bir nizama bağlı olarak yaşayan insanlardan mürekkep siyasi ve en geniş birliktir” diye tanımlamaktadır.⁸

Bu tanımları fazla uzatmakta fayda yoktur. Devletin mahiyetini, unsurlarına göre en toplu ve öz olarak ifade eden tanım en sıhhatli olanıdır. Bu nedenle devleti, kısaca şu şekilde tanımlamak istiyoruz :

“Belirli toprakları olan, siyasi teşkilatlanmış, merkezi bir idari teşkilata bağlı olarak yaşayan insanlardan oluşmuş birliktir”.

II — Devletin Doğuşu

İnsanların yeryüzünde görünmesi, jeoloji devirlerinin sonuncusu olan Antropozoik çağına rastlar. Ancak bu çağda yani dördüncü zamanda insanoğlunun hangi bölgede yaşadığı kesin değildir. Ancak daha sonraları, Akdeniz ülkelerindeki uzunbaşlı (dolikosofal) tipteki orta boylu insanların ilk defa olarak Suriye üzerinden Dicle - Fırat boylarını takip ederek Anadolu içerilerine yayılmaya başladıkları sanılmaktadır.⁹ Akdeniz kavminden sayılan bu insanların M.Ö. 25.000’den 10.000 yıllarına kadarki dönemde Eskitaş veya diğer bir tabirle (Paleolit) çağını yaşadıkları tahmin olunmaktadır. Paleolit çağ, tarih öncesi çağların en eskisidir.¹⁰ Bu çağın başlarında iklim çok sıcak olduğundan yabani ve çıplak yaşayan insanlar, nehir, dere, göl kenarlarına yerleşmişler, doğadan sağladıkları meyvelerle, kabataşlar ve sopalarla avladıkları çeşitli hayvan etleriyle karınlarını doyurmuşlardır. Bu çağ insanı henüz madenleri işlemek ve çeşitli aletler yapmak aşamasına gelmemiştir.

6 DAVER, B., Siyasal Bilime Giriş, Ankara 1968, s. 156.

7 KUBALI, H.N., Anayasa Hukuku Dersleri, İstanbul, 1971, s. 29.

8 BAŞGİL, A.F., agnı., s. 990.

9 Geniş bilgi için bkz. Meydan Larousse, İstanbul 1970, C. 3, s. 816.

10 UMAR, B., Türkiye Halkının İlkçağ Tarihi, İzmir, 1982, s. 1.; KIVILCIMLI, H., Tarih Tezi, Tarih

ve Devrim Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1974, s. 80

Zamanla iklimin yumuşaması, insanoğlunun devamlı arayış içerisinde bulunup ateşli buluşu, hayvanları ehlileştirmesi onlardan faydalanmaya başlamasıyla toplu yaşama, köy yaşantısı başlamıştır.11 İşte insanoğlunun en doğruyu bulup birbirleriyle iyi geçinmeye başlamalarıyla sosyal bir düzenin belirdiği müşahade edilmektedir. İnsanların birbirleriyle toplu halde yaşamalarıyla zorunlu olarak sosyal olaylar meydana gelmiştir.12 İnsanları birbirleriyle toplu halde yaşamaya, bir bakıma insanın doğası gereği sosyal ve siyasî bir varlık olması zorlamaktadır. İnsanların toplumsallık niteliği birbirleriyle barış içinde, birbirlerinin hak ve hukukuna el atmadan yaşamasını zorunlu kılmaktadır.

III — Devletin Doğuşu Hakkında İleri Sürülen Görüşler

Devletin niteliğini ve kapsamını tanıyabilmek için, devletin doğuşu hakkında ileri sürülen görüşleri açıklamakta yarar bulunduğu kanaatindeyiz. Devletin doğuşu hakkındaki görüşleri yedi grupta toplayabiliriz :

Bunlardan birincisi devletin doğuşunu ailede ve onun genişlemesinde, ikincisi kuvvet ve mücadelede, üçüncüsü biyolojik esaslarda, dördüncüsü ekonomik olaylarda, beşincisi insanın akıl ve iradesinde, altıncısı toplumun hukuken teşkilatlanmasında, yedincisi dini esaslarda bulur.13

1. Devletin Kaynağım Ailede ve Onun Genişlemesinde Bulan Görüş

Bu görüşe göre, devlet ailenin büyümesinden oluşmuştur. Aileyi aynı kan, aynı ırk ve aynı atadan gelen şahıslar oluşturduğuna göre devleti de muhtelif ailelerin bir araya gelmesi oluşturur. Ailede nasıl ki büyükler ve çocuklar arasında ahenk, anlaşma, sevgi mevcutsa devleti meydana getiren aileler arasında da aynı ahenk, sevgi mevcuttur. Aile sosyal birliklerin en eskisidir. Devletin kaynağı, başlangıç noktası ailedir.14

Bu görüşü savunan filozoflardan Aristoteles, Kong-tse, Jean Bodin, M.T. Cicero, Marsilius Patavinus, Robert Filmer, J.B. Bossuet, William Temple, Gi-ombottista Vico, Louis de Bonold, Henry S. Maine, Woodrow Wilson gibi isimleri zikredebiliriz.15

2. Devletin Kaynağım Kuvvet ve Mücadelede Bulan Görüş

Bu görüşe göre devletin kaynağını, muhtelif sebep ve şekiller altında başgösteren mücadelede, kuvvetlilerin zayıfları tahakkümleri altına almalarında,

11 UMAR, B., age., s. 2.

12 DÖNMEZER, S., Sosyoloji, 9. Baskı, Ankara, 1984, s. 1.

13 OKANDAN, R.G., Umumi Amme Hukuku, İstanbul, 1968, s. 1.

14 OKANDAN, R.G., age., s. 30.; GÖZE, A., Siyasal Düşünce Tarihi, İstanbul, 1983, s. 44.; AKIN, İ H., Kamu Hukuku, 3. Bası, İstanbul (ty), s. 1 i.; Türk Hukuk Ansiklopedisi, Ankara 1962, C. II, s. 1297.

15 OKANDAN, R.G., age., s. 30 vd.; GÖZE, A., age., s. 143.; AKIN, İ.F., age., s. 92 vd.

dolayısıyla zayıfların kuvvetliye tâbi kılınmasında bulmak mümkündür.¹⁶ Bu görüşe göre devlet, galiplerin zayıfları sömürmeleri, baskı altında bulundurmak için meydana getirdikleri bir teşkilattır. Bu görüşe göre, devletin kaynağını, çeşitli kavimler ve ırklar arasında meydana gelen farklı görüşler ve mücadelelerde aramak lâzımdır. Bu mücadele sonunda yenenin yenileni baskı altında bulundurduğu, sömürdüğü, gücüne tâbi kıldığı bir hâkimiyet söz konusu olmaktadır. Devlet, tarihi geçmişin de doğruladığı gibi insanlar arasındaki üstünlük duygusunun, mücadelenin, baskının neticesi doğmuştur. Bilindiği üzere kuvvetlinin zayıfı yokedeşi doğanın yasasıdır. İşte devletin ortaya çıkışı da aynı yasayla açıklanabilir.

Bu görüşü savunan düşünürlerden Herakleitos, Protagoras, Seneca, İbn-i Haldûn, Montesquieu, Leon Duguit, Franz Oppenheimer, Ch. Beudant, Rudolf Von Jhering gibi sosyolog ve hukukçular çeşitli şekillerde bu doktrine dayanarak devletin menşeiini açıklamak istemişlerdir.¹⁷

3. Devletin Kaynağını Biyolojik Esaslarla Açıklayan Görüş

Bu görüşe göre, organik varlık olan insanların gelişmesi ile toplumun gelişmesi arasında tam bir benzerlik vardır.¹⁸ Devlet de insanlar gibi doğan, büyüyen ve varlığı sona eren bir organizmadır. Bu görüşü birçok ünlü filozof benimsemiştir. Görüşü savunan filozoflar arasında Platon, Bîuntschi, Herbert Spencer, Rene Vornis, Alfred Espinas gibi isimleri zikredebiliriz.¹⁹

4. Devletin Kaynağını Ekonomik Olay Olarak Karşılamanın Görüşü

Devletin kaynağını ekonomik olay olarak alan görüşe göre; Devlet ekonomik olayların sosyal ve siyasî olaylara hâkim olması sonucu husule gelmiştir. İnsanlar arasındaki tüm ilişkilerin açıklanması İktisadî çıkardadır. Devletin oluşumunun sebebini insanlar arasındaki ekonomik sebeplerin tesiri ile meydana gelen farklı tutum ve davranışlarda, mücadelelerde aramak gerekir. Devlet ekonomik üstünlüğe sahip olan toplumun siyasî üstünlüğe de sahip olmasıyla ortaya çıkmaktadır. Bu görüşün en hararetli savunuculuğunu Kari Marx ve Friedrich Engels yapmışlardır.²⁰

5. Devletin Doğuşunu Ferdin Aklında Bulan Görüş ve Sosyal Sözleşme Kuramı

Bu görüşün açıklanmasına geçmeden önce akıl kavramıyla ne anlaşıldığını izah etmek gerekmektedir. Düşünme ve anlama gücü olup, herkeste değişik de-

16 OKAMDAN, R.G., age., s. 37.; OKANDAN, R.G., Devletin Tarihi Menşeiini Kuvvet ve Mücadelede Bulan Muhtelif Görüşler, İÜHF.M., C. IX, Sayı 3-4, İstanbul, 1944, s. 495.

17 OKANDAN, R.G., age., s. 39 vd.; GÖZE, A., age., s. 8, 10, 107, 205.; AKIN, İ.F., Kamu Hukuku, s. 93, 140.

18 DÖNMEZER, S., Sosyoloji, 9. Baskı, Ankara, 1984, s. 109.

19 OKANDAN, R.G., age., s. 52 vd.

20 OKANDAN, R.G., age., s. 64 vd.

receleli bulunan manevi kudret şeklinde tanımlanan akıl, aynı zamanda; “bazı vargıların başka yargılar ile mantık bakımından bağımlı olduklarını kavramak, olayları güden kanunları bulmak ve bu kanunlara dayanarak tutarlı tasarılar yapmak yeteneği, ... basit çağrışımlarla, içgüdülerle değil, muhakeme yolu ile yargılama ve hareket etme yeteneği” şeklinde de tanımlanmaktadır.²¹

Devleti insanın aklının ve iradesinin mahsulü olduğu şeklindeki görüşlere, çok eski zamanlardaki filozofların düşüncelerinde rastlanmaktadır. Bu düşüncelerde, devletin doğuşu ile akıl arasında, devletle kısıanın tabii varlığı arasında benzerlik görülmektedir. Bu görüşü Herakleitos, M.T. Cicero, Akino’lu Thomas, Marsilius Patavinus gibi düşünürler savunmuştur. «

Sosyal Sözleşme Kuranına gelince; Bu kuram devletin doğuşunu insan akıl ve iradesine dayandıran düşüncenin gelişmiş şeklidir.²² Kuramın esas noktası, devletin doğuşunun bir sözleşmeye dayandığı ve bu sözleşmeden önce insanların başıboş yaşadıkları, kimseye tabi olmadıkları bir devrenin mevcut olduğu düşüncesidir. Bu devreye yazarlar “Tabiat Hâli” demektedirler. Bu tabiat hâlinde, bir kısım yazarlar, insanlar arasında hiçbir sorunun olmadığı, aralarında tamamen sulh ve sükûnun hakim olduğunu, diğer bir kısım yazarlar ise, aksine insanlar arasında tamamen bir didişmenin, tehlikelerin mevcut bulunduğunu ileri sürmektedirler.²³ Bu farklı düşünceye sahip yazarların birleştikleri nokta, insanların aralarında anlaşarak tabiat hâlini terkettikleri toplu bir şekilde yaşamaya karar verdikleridir. Bu aralarındaki anlaşma neticesidir ki, insanlar tabiat hâlinde cemiyet hâline geçmişlerdir. Cemiyet hâline geçmeleri, insanlann birbirleriyle karşılıklı olarak haklarına riayet edeceklerine ve birarada barış içinde yaşayacaklarına dair bir sözleşme yapmaları sonucudur. Bu cemiyete, devlete şahsiyet veren bu anlaşmanın adına “Sosyal Sözleşme” denilmektedir. Sosyal Sözleşme Kuramının ortaya koyduğu ana düşünce, siyasî iktidarın halktan geldiği ilkesidir. Bu kurama göre, toplum ve devletten önce tam bir anarşi ve “herkesin herkese karşı savaşı” hâli hüküm sürüyordu. Tabii hâlin genel karakteri, sınırsız ve kişisel serbestlikti. Kuramın en önemli savunucuları John Locke, Jean Jac-ques Rousseau, İmmanuel Kant olmuştur.²⁴

- 21 Meydan Larousse, İstanbul, 1969, C. I, s. 224.; Daha değişik bir tanım ve açıklama için Bk. M. Rosenthal ve P. Yudin, Materyalist Felsefe Sözlüğü, Türkçeye çeviren Aziz Çalışlar, İstanbul, 1975, s. 17.
- 22 DÖNMEZ ER, S., Sosyoloji, s. 108.; OKANDAN, R.G., age, s. 71.; KAPANİ, M., Kamu Hürriyetleri, 6. Baskı, Ankara, 1981, s. 23.; AKBAY, M., Devletin Menşeiini İçtimai Mukaveleye İstinat Ettiren Nazariyeler, AÜHEM., Ankara, 1945, C. II, Sayı 4, s. 85., AKIN, İ.F., Kamu Hukuku, s. 158.; AKIN, İ.F., Devlet Doktrinleri, İstanbul (Basım yılı yok), s. 160.; Toplum Sözleşmesi Teorisi, Materyalist Felsefe Sözlüğü, s. 479.; LASKI, H.J., Political Thought in England : Locke to Bentham. (Oxford. 1950) s. 31.; RİTCHIE, A.D., Britiş Phüosophers, (London, 1950), s. 23.
- 23 OKANDAN, R.G., age, s. 71.; KAPANİ, M., Kamu Hürriyetleri, s. 30.
- 24 OKANDAN, R.G., age, s. 82-90.; ÖRÜCÜ, E., John Locke ve Sosyal Mukavelenin Özelliği, İHFM., İstanbul, 1968, C. XXXIII, Sayı 3-4, s. 177.; ABADAN, Y., Devlet Felsefesi, Ankara, 1950, s. 305 vd.; GÖKBERK, M., Aydınlanma Felsefesi, Devrimler ve Atatürk, Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk, Dr. N.F. Eczacıbaşı Yayınlan, İstanbul, 1983, s. 292.; GÖZE, A., age. s. 152-179.; DÖNMEZER, S., Sosyoloji, s. 109.; Materyalist Felsefe Sözlüğü, s. 210.; AKIN, İ.F., Kamu Hukuku, s. 126.; AKBAY, M., agm., s. 99.; KAPANİ, M., age. s. 33.

6. Devletin Doğuşunu Kollektivitinin Hukuken Teşkilatlanmasında Bulan Pozitivist Görüş

Asrımızın hukukçuları tarafından benimsenip savunulan bu görüşe göre, devlet kaynağını kollektivitinin ana teşkilata kavuşmasında bulur. Yani hareket noktası ana teşkilata sahip olmasıdır. Devlet bu ana teşkilat ile varlık kazanmaktadır. Görüşün savunuculuğunu Carre de Malberg, Georgis Burdeau, Hans Kelsen gibi hukukçular yapmışlardır.²⁵

Devletin doğuşunu yukarıda incelediğimiz görüşlerin yanında dini esaslarda bulan bir görüş daha vardır. Bu görüşe göre, Devlet kaynağı itibariyle ilahi iradenin eseridir, bir ilahi kurumdur. Kuramın savunucuları, J.G. Frazer, E. Wes- termack gibi düşünürlerdir.²⁶

İşte böylece devletin doğuşu hakkında ayrı ayrı savunudan bu görüşlerden bazı sonuçlar çıkartmak mümkündür. Gerçi incelenen görüşlerin tenkidi yapılmışsa da, bir kere şunu söyleyebiliriz ki, insan için doğumundan itibaren, ölümüne kadar daima topluluk içinde yaşaması zorunlu olmaktadır. Sosyal bir varlık olan insanın hayatını idame ettirebilmesi için birlikte yaşaması gerekmektedir. İnsanın cinsiyetleri farklı iki canlı varlığın birleşmesiyle ortaya çıktığı bir gerçektir.²⁷ Ezcümle meydana gelen insanın varlığını idame ettirebilmesi hemcinsinin mutlak bir bakımını gerektirdiği de bir gerçektir. Zamanla insanların geçirdikleri evrim neticesi aile denilen ilk sosyal gruplaşmayı yaptıkları gözlenmiştir. Kan ve inanç bağlarının ortaya çıkmasıyla meydana gelen bu münferit ailelerin belirli bir toprak parçası üzerinde yerleşmesiyle gruplar arasında kaynaşma meydana gelmeye başlamıştır. İşte bu şekilde, aynı soya, aynı dile, aynı inanca, aynı örf ve adetlere sahip olan bu sosyal grupların, hukukî, siyasi teşkilata sahip olmasıyla devlet denilen teşekkül ortaya çıkmıştır.²⁸

IV — Devletin Unsurları

Devletin unsurlarının neler olduğu hususunda, tarihin uzak dönemlerinden itibaren muhtelif görüşler ileri sürülmüştür. Ezcümle, ilk çağ filozoflarından Kongt- se, devletin halk, ülke ve hükümet gibi unsurlardan oluştuğunu belirtmiş, Aris- toales ise, ülke, halk gibi elemanlara ilaveten, devletin mekanizmasının iyi işleyebilmesi için bunlarda bulunması gereken vasıflar üzerinde de durmuştur.²⁹

25 OKANDAN, R.G., age, s. 98-100.; OKANDAN, R.G., Devletin İktidar Unsurunun Vasıfları, İHFM., İstanbul, 1950, C. XVI, Sayı 3-4, s. 579.; ÖKTEM, N. Hukuksal Pozitivizm Akımı, İHFM., Özel Sayı, Sayı 1-4, İstanbul, 1977, s. 273-278.; ARAL, V., Kelsen'in Hukuk Anlayışı, İHFM., İstanbul, 1969, C. XXXIV, Sayı 1-4, s. 513.; ARAL, V., Kelsen'in Saf Hukuk Teorisinin Metodu ve Değeri, İstanbul, 1978, s. 42-45.

26 Meydan Larousse, İstanbul, 1971, C. IV, s. 839.; OKANDAN, R.G., age, s. 27.

27 DÖNMEZER, S. Sosyoloji, s. 53.

28 OKANDAN, R.G., age, s. 111.

29 OKANDAN, R.G., age, s. 674.

Bir devletin hukuken meydana gelebilmesi için dört unsuru ihtiva etmesi gerekmektedir. Bunlar; millet, yani insan topluluğu, belli bir ülke, istiklâl veya diğer bir tabirle egemenlik ve hukuki teşkilât. Bu unsurları ana başlık altında toplayacak olursak; Beşeri Unsur, Fiziki Unsur, Hukuki Unsur ve Uluslararası (Enternasyonal) Unsur olarak da isimlendirebiliriz.³⁰

1. Beşeri Unsur : İnsan Topluluğu — Şüphe yoktur ki, millet Mmadan bir devletten bahsetmeye imkân yoktur. İnsan topluluğunun en az ne kadar olacağı hususunda bir sınır koymaya imkân yoktur. Nüfusu yüz-yüzelli milyonu bulan imparatorluklar da, on-onbeşbini geçmeyen cumhuriyetler de devlettir.³¹ Milletin, devletin teşekkül unsuru olabilmesi için, ülke vasıtasıyla aynı geçmiş, milli bağlılık duygularıyla kaynaşmış bulunan adeti oldukça çok insan kütlesi olması lâzımdır. Bir devlet siyasal biçimlenmesini ancak ülke ve millet unsurlarıyla tamamlar. Millet menşe bakımından şüphe yoktur ki ailelerin birleşmesinden türemiştir, ö halde karşımıza aile nedir, sorusu çıkmaktadır. Aile sözlük anlamıyla; “Bir adamın bakmak zorunda olduğu kimselerden, aynı kan, aynı ırk ve aynı atadan gelen şahısların bütünü” şeklinde tanımlanmaktadır.³² Aile herşeyden evvel en tabii cemiyettir, temel cemiyettir.³³ Cemiyet bilindiği üzere birden fazla insanın meydana getirdiği uzvi ve ahenkli bir topluluktur. Cemiyet gelişigüzel bir insan topluluğu demek değildir. Cemiyet bağlayıcı, birleştirici unsurların ol- raraya getirdiği fertlerden kurulu bir teşekküldür. Ancak burada bir hususa dikkat etmek gerekmektedir. O da şu husustur : Türk Ceza Kanununun 141 inci maddesinde bahsi geçen cemiyet mefhumunu aynı mânada anlamamak gerekmektedir. Zira bu maddede kullanılan “Cemiyet” tabirini iki veya daha ziyade kimselerin aynı amaç etrafında birleşmeleri şeklinde anlamak lâzımdır.³⁴ Biz un burada üzerinde durduğumuz cemiyet yahut birlik, bir çok fertlerin biraraya gelmesinden ibaret bir topluluk veya toplum değildir. Ruhi bir birleşme ve kaynaşma ile ortaya çıkan bir terkip, birliktir. Daha açık bir tabirle cemiyet böyle bütünlüğü olan, mânası ve ahengi bulunan uzvi bir birleşmedir.³⁵ Milleti meydana getiren fertler birbirlerine sıcak bağlarla, tabii bağlarla bağlanmışlardır. Milleti mey-

30 ORANDAN, Devletin unsurları tıkkındaki görüşlerini şu şekilde ifade etmektedir : “...Devleti meydana getiren elemanları esas itibarıyla iki kısımda toplamak mümkündür. Bunlardan bin Devletin doğuşunu hazırlayan maddi unsurlar ve ötekisi Devletin fiilî ve hukukî teşekkülünü sağlayan unsurlardır. Devletin teşekkülü yönünden önce söz konusu olan hazırlayıcı nitelikteki elemanlardır. Devletin fiilî ve hukukî varlığını sağlayan unsurlar ise, kendilerini ancak birincilerden sonra gösterebilmekte ve onlar sayesinde varlık kazanabil inektedirler”. Bk. OKAN'DAN, R.G., age. s. 674-675.

31 BİLSEL, C., Devletler Hukuku, İstanbul, 1941, s. 17.

32 Meydan Laroussc, İstanbul, 1969, C. I, s. 190. Aile'nin daha değişik tanımları için Bkz Büyük ı.a- rousse, İstanbul 1986, C. I, s. 228 vd.

33 ERGİN, M., Türkiye'nin Bugünkü Meseleleri, İstanbul, 1975, s. 3.

34 EREM, E., Türk Ceza Hukuku, Ankara, 1965, C. 11, s. 64.; GÖZÜBÜYÜK, A.P , Türk Ceza Kanunu Açıklaması, İstanbul, 1980, C II, s. 576.; ÇAĞLAYAN, M.M., Türk Ceza kanunu, Ankara 1962, C. 1, s. 442.; ALIKAŞIFOĞLU, K. - DOĞU, E., Türk Ceza Kanunu, Ankara, 1981, v 83.

35 ERGİN, M., age. s. 2.

dana getiren fertlerin ortak özellikleri olmaktadır. Millet hiç şüphe yoktur ki en az, birkaç temel nitelikleri birarada toplayan fertler birliğidir. Bu temel vasıflar da; soy birliği, kültür birliği, vatan birliği, ülkü birliği, dil birliği, din birliği, tabiyet birliği, tarih birliği, gelenek birliği, örf, fikir, ahlâk, hatıra birliği gibi sayılabilir.³⁶ Bu konuda Berki şöyle demektedir : “...Bugünkü telakkilere göre bir camianın millet olabilmesi için, bu camiayı teşkil eden fertlerin ırk, din itibarıyla aynı menşeden olmalarına lüzum yoktur. Zira bugün millet anlayışı insan hakları, fikir, vicdan ve din hürriyeti esaslarına istinat eder. Demek ki toplumsal anlamı ile milletle, hukuki anlamdaki millet arasında kaydedilen farkın ehemmiyeti büyüktür. Bugün vaktiyle Alman, Katolik, Yahudi veya dinsiz olup da Türk veya Fransız Devletinin tabiyetine girmiş olan bir kimse, bu devletlerin beşeri unsuru olan milletin bir elemanıdır. İşte hukuki manası ile milleti bu suretle anlamak icab eder”.³⁷ Demek ki “millet” mefhumunu alâlade herhangi bir cemiyet için kullanmak yanlıştır. Milleti oluşturan unsur ortak bir amaca varmak için ortak mücadeledir. İnsanlar yüzyıllardan beri süregelen ve birbirlerinden aktarılan toplumsal değerlerle birbirlerine bağlıdılar. Sahip oldukları milli değerleri gelecek kuşaklara daha yararlı olacak şekilde hazırlamaya uğraşırlar. Birbiri ardına gelen nesiller arasında samimi bir birlik oluşur.

2. Fiziki Unsur : Belli Ülke - Bir devletin meydana gelmesini sağlayan unsurlardan birisi de sınırları belli olan ülkedir. Devlet birliğini oluşturan unsurlar arasında ülkenin önemi büyüktür. Bilindiği üzere, Devlet hayatı ülke ile başlamıştır. Devlet düşüncesi, insanlar arasında belli bir toprak parçasına yerleşmek ve bu yerleştikleri toprağı omuz omuza koruma ihtiyaç ve arzusundan doğmuştur.

Acaba ülke ne demektir? Ülkenin tanımı dar manada ve geniş manada olmak üzere çeşitli açılardan yapılmıştır. Şimdi bu tanımlara kısaca göz gezdirelim :

TOLÜNER, devletin ülkesi : “yeryüzünün, o devletin egemenliğine tabi kılınmış olan, belirlenmiş bir kesimidir” şeklinde bir tanım vermektedir.³⁸ BAŞGİL ise, ülkeyi hukuk bakımından ve sosyolojik bakımdan ikili bir ayrıma tabi tutmakta ve hukuk bakımından ülke; “bir devlet câmiasının, üstünde ve altında, hâkimiyet icra ettiği sınırlanmış yeryüzü parçasıdır ve bu parça devlet için bir hayat ve faaliyet sahəsi ve bir tasarruf mevzuudur” demektedir.³⁹ Ülke, diğer bir açıdan; “bir insan cemiyetinin üzerinde yerleşmiş olduğu belirli üç boyutu olan maddî çevredir” şeklinde tanımlanmaktadır.⁴⁰

Bir devletin meydana gelişi, ancak insan unsurunun sabit bir yere yerleşmiş olmasıyla imkân dahilinde olmaktadır. Devlet ancak “hududu belli bir ülke üzer

36 SFFEROĞLU, Ş.K. - BAŞBUĞ, H., Millet ve Millî Birlik Bilinci, Ankara, 1985, s. 1.

37 BERKİ, Ş., Devletler Umumi Hukuku, Ankara, 1968, s. 10-11.

38 TOLUNER, S., Milletlerarası Hukuk Dersleri, Devletin Yetkisi, İstanbul, 1984, s. 30.

39 BAŞGİL, A.F., Devletin Ülke Unsuru, İHFM., İstanbul, 1947, C. XIII, Sayı 4, s. 1267.

40 KAY ABALI, İ., - ARSLANOĞLU, C.E., Tarihte Türk, Türk Kültürü, Yıl: XI, Ankara, 1973, s. 923.

rinde yaşayan insan birliği”nden ibaret bulunduğu kabul edilmektedir.41 BAŞOİL, ülke ile Devlet arasındaki yakın alâkayı şu şekilde izah etmektedir; “...Devleti başka birliklerden ayırdeden sırf sosyal ihataş olmadığı gibi siyasilik vasfı da değildir. Devlet aynı zamanda ve bilhassa en geniş coğrafi bir ünite ve bir ülkeye malik grupmandır. ...Devlet, memleketi olan ve hududu belli bir ülke üzerinde yaşayan insan birliğidir. Gerçi saha ve sosyal ihata itibarıyla Devletten daha geniş birlikler mevcuttur, fakat bunlarda hududu belli bir ülke fikri yoktur. Habluki Devlet, ülkesi olan ve toprağa bağlanan bir cârniadır. Hududu belli bir yer çevresine yerleşip burayı yurt edinmemiş bir cemiyet düşünülebilir. Gezgin insan kümeleri bugün bile var. Hattâ bugün, kelimenin geniş rnanâsile, bir nevi siyasî birlik manzarası arzeden gezgin câmialar ve göç eden kavimler bile var. Fakat ülkesiz bir Devlet tasavvur bile olunamaz. Ülke siyasî oluşun fizik muhiti ve Devlet fikrinin zarfı ve kalıbıdır. Bundan dolayıdır ki Devletler meselâ Türkiye, Rusya, Almanya ...diye ülkelerinin adı ile çağrılmaktadır. Türkiye Türklerden, Rusya Ruslardan mürekkep siyasî birliğin, üstünde yerleşip yaşadığı memleket yahut ülke demektir”.42

Ülkenin muhtelif tanımlamalarından da anlaşılacağı üzere, Devletin meydana gelmesinde ülkenin rolü tartışmasız önemlidir. Devletin oluşması ve ortaya çıkması ancak ülkenin mevcudiyetiyle imkân dahilinde olmaktadır. Ülkenin devletin oluşmasında önemli bir unsur olduğu fikrinin nisbeten yeni olduğu söylenmektedir.43 Ülkenin devletin mevcudiyetinde önemli bir rol oynadığını OKANDAN şu şekilde izah etmektedir; “Ülke, Devlete, onu karakterize ettirecek, onun maddî mevcudiyetini ifade edecek bir vasıf temin eylemekte; ona bir varlık, bir hüviyet bahşetmektedir. Bundan başka, ülke, Devletin teşekkülünü hazırlayan beşeri unsurun yaşayabilmesini, mevcudiyetini idame ettirebilmesini, mümkün kılıcı bir de rol oynamakta ve hattâ bu rolüne Devletin teşekkülünden sonra da devam eylemektedir. Ülkenin oynadığı bu son rol, hususile Devletin teşekkülünü müteakip daltı bariz ve daha müessir bir şekilde kendisini göstermektedir. Onun içindir ki, ülke, çok geniş ve şümullü bir mânada olmak üzere, Devletin maddi ve hayatî mevcudiyetinin lüzumlu bir şart ve unsuru olarak karşılanmakta; ülke olmadan bir devletin mevcudiyetinden bahse imkân bulunmadığı, her devletin bir ülkenin mevcudiyetini tazammun eylediği ve her devletin kendi varlığını ancak bir toprağa tesahüp etmekle idame ettirebileceği kabul edilmektedir”.44

41 OKANDAN, R.G., Devletin Fiziki Unsuru, İHFM., C. XIV, İstanbul, 1948, s. 165.

42 BAŞGİL, A.E., Devlet Nedir? İHFM., C. XII, Sayı: 4, İstanbul, 1946, s. 988.

43 KUBALI bu konuda; “...fakat çok dikkate şayandır ki, ülkenin devlet için bu kadar ehemmiyetli ve zaruri bir unsur olduğu hakkındaki telakki nisbeten yenidir. Eski Yunan mütefekkirleri siyasî otoriteyi, muayyen bir ülke ile olan alâkasına göre değil, muayyen bir insan topluluğu ile olan münasebetlerine göre izah ediyorlardı. Eski çağ müelliflerinin devlet hakkındaki tariflerinin hiçbirinde ülkenin bir unsur olarak zikredildiği görülmez” demektedir. Bk. KUBALI, H.N., Devlet Ana Hukuku Dersleri, İstanbul, 1946, s. 181.

44 OKANDAN, R.G., age. s. 715.

Ülkenin önemi ve Devletin varlığı için mutlaka şart olması fikri tarihin çok eski devirlerinden beri savunulan bir husus olmuştur. Platon daha o devirlerde Devletin ülke unsuru üzerinde durmuş, ülkenin, üstünde yaşayan halkı besleyecek genişlikte olması gerektiğini belirtmiştir.45

Aristoteles de site halkının üzerinde yaşadığı, yerleştiği ülkeyi Devleti meydana getiren bir unsur olarak nitelendirmiş ve ülkenin konumunun da devletin varlığı için önemli olduğunu belirtmiştir.46

Yine aynı şekilde Romalı düşünürlerden Cicero da ülke unsuru üzerinde durarak, ülkenin ne gibi şartlara haiz olması gerektiği konusuna değinmiştir.47 Orta çağda İbn-i Haldun, modern çağda Jean Bodin, Montesquieu, J.J. Rousseau gibi ünlü düşünürler ülkenin önemini vurgulamışlardır.48 Demek ki ülke, “Devlete varlık ve hüviyet temin etmektedir”.49 Nasıl ki vücuda iskelet şekil, varlık veriyorsa, ülke de aynı şekilde devlete şekil, varlık vermektedir. Ülkenin zaruri bir unsur olduğu artık tartışma götürmeyecek derecede açıktır.

Ülkenin büyük veya küçük oluşu, devletin unsurunu teşkil etmesi bakımından önemli değildir. Muayyen bir toprağı olmyan seyyar kabilelerin, hükümetleri dahi olsa Devlet vasfını kazanamazlar. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, tabii ve coğrafi şartların Devletin hayatı ve geleceğı ile ilgili mühim rol oynadığı şüphesizdir. Ülkenin tabii ve coğrafi durumunun, iklimin sıcak ve soğuk olmasının, arazinin verimli olup olmamasının, tabii kaynakların verimli veya verimsiz olmasının gibi etkenlerin önemli olduğu kuşkusuzdur.50

Yukarıdan beri uzun uzadıya ülkenin önemini belirledik. Ancak mücerret ülkenin olması bir manâ ifade etmez. Ülkenin, devletin meydana gelmesini sağlayabilmesi için, üzerinde yerleşen insan topluluğunun zilyetliğinde bulunması gerekir. Yani kısaca o Devleti meydana getirecek olan topluma ait olması gerekmektedir. Devlet, ancak onu ortaya çıkaracak insan unsurunun üzerinde yerleştiği ülkede kendisini hâkim kılabilecek ortamda olması ile meydana gelebilmektedir.

Ülkenin, kara, su ve hava alanı olmak üzere üç boyutu vardır. Ülkeyi üç boyutlu fizik çevre şeklinde de nitelendirebiliriz. Ülke denildiği zaman sadece belirli bir toprak parçasını değil, onun alt ve üst tabakalarını da kapsayan bir sahayı

45 GÖZE, A., age. s. 39.; ORANDAN, R.G., age. s. 717.

46 GÖZE, A., age. s. 45.; ORANDAN, R.G., age. s. 717.

47 ORANDAN, R.G., age. s. 717.

48 ORANDAN, R.G., age. s. 717.

49 ORANDAN, R.G., age. s. 731.

50 Bu konuda GÖZE, görüşlerini şöyle açıklamaktadır : “...Netice olarak diyebiliriz ki, siyasî bazı emellere hizmet eden Alman jeopolitik ekolünün herşeyi toprağı bağlayan görüşü kabul edilmemekle beraber ülkenin tabii ve coğrafi durumunun, ikliminin, toprağı zenginliklerinin, geniş ve dar oluşunun denizle olan irtibatının, arızalı veya arızasız oluşunun Devletin iktisadi, siyasî ve hukuki hayatına tesir ettiği kabul edilmektedir” Bk/. GÖZE, A., Devletin L’Jke Unsuru, İstanbul, 1959, s. 13.

gözünü almak lâzımdır. Daha açık bir tabirle, ikiye denildiği zaman, toprağın derinliği, sathi, hava tabakası, göl ve nehirler, varsa kapalı denizler kapsam içinde olmaktadır.

Ülkenin kara alanını, toprak ve toprak altı bölümleri meydana getirir. Kara alanı ülkenin sabit bölümüdür. Bir devletin kara alanı, toprağın içerilerine kadar uzanır. Kara alanı olmayan bir ülke tasavvur edilemez. Kara sınırları, ülkenin kara alanını belirler. Diğer bir tabirle kara sınırları, iki devletin kara ülkesini birbirinden ayıran çizgidir.⁵¹

Devletin su ülkesi millî ırmaklar ile kendi arazisindeki milletlerarası ırmaklardan; göl, liman ve körfezlerle iç denizler ve kara sularından meydana gelir.⁵²

Ülkenin hava alanını, ülke üzerini kapsayan hava sahasının meydana getirdiği bilinmektedir. Devletin hava sahasında hükümlerlik hakkının mevcut olduğu hususunda şüphe yoksa da, bu sathın ne kadar bir genişliği kapsadığı tartışmalıdır. Devletler hukukunda, havacılık bakımından ilke olarak, her Devletin, kara ülkesi ve karasularının üzerindeki hava uzayında tam, kesin ve mutlak hâkimiyeti olduğu kabul edilmektedir.⁵³

Ülke, içerde olduğu gibi, diğer Devletlerle olan ilişkiler açısından da Devletin üstün otoritesinin sınırlarını belirleyici bir rol oynamakta, bir çerçeveye çizmekte, aynı zamanda ait olduğu Devlete bu sınırları koruma imkânını sağlamaktadır.⁵⁴ Bu konuda BAŞGİL görüşlerini şu şekilde açıklamaktadır; "...Milletlerarası münasebetlerde Devletin ülke üzerindeki hakkı, yalnız ülke üstünde yaşayan insanlara karşı bir hâkimiyet değil; aynı zamanda ülke topraklarında da, hukuki ifadesini mülkiyet fikrinde bulan, daimî ve inhisari bir tasarruf hakkı demektir. Bir Devletin ülkesi üzerindeki hâkimiyeti, başka Devletlere nazaran ve milletlerarası siyasî ve İktisadî münasebetleri uyarınca; ülke toprak ve servetlerinde inhisari bir murakabe ve müdafaa hakkını ifade eder. Binaenaleyh bir devletin ülkesine tecavüz, millî camianın öz mülküne tecavüzdür ve ülkesi tecavüze uğrayan milletin, bu tecavüze milletlerarası hukuk yolları ile olamazsa, silahına sarılarak karşı koymağa hakkı vardır. Tecavüze karşı koyan millet bu hareketiyle yalnız ülkenin tecavüze uğrayan parçası üstündeki millettaşlarını değil;

51 BAŞGİL, A. F., Devletin Ülke Unsuru, s. 1267.; TOLUNER, sının şu şekilde tanımlanmaktadır: " Devletin ülkesini, diğer devletlerin ülkesinden, sahihsiz ülkeden veya açık deniz ile uzaydan ayıran larazî çizgiye, daha doğru bir deyişle, iki boyutlu alana sınır denir" demektir. Bk TOLUNER, S. age. s M)

52 ÇELİK, E.F., Milletlerarası Hukuk, İstanbul, 1982, C 11, s 9., TOLUNER, Devletin dem/ uL - kara ülkesindeki egemenliğinin bir işlevidir" demektir Bk. TOLUNER, S. age. s. 61
53 MERAY, S.L., Uzay ve Milletlerarası Hukuk, Ankara, 1964, s. 106 ; IOLUNER, S , age. ■> 38

let üzerindeki hava uzayının tâbi olacağı rejim ve bu konudaki doktrinindeki çeşitli görüşler için Bk Ömer İlhan AKİREK, Hava Sahasının Devletler Hukuku Bakımından Durumu, Ankara, 1959, s. 19 s t , BELBEZ, M., Hava Hukuku. Konusu ve Mahiyeti, AHM., Ankara, 1945, C 11. Sayı: 4, s 79 X4

54 TOLUNER, S., age. s M

aynı zamanda geçen millet nesillerinin kan hakkını ve gelecek nesillerin de atalar mirasındaki mukaddes haklarını müdafaa etmiş olur".55

Ülke bütünlüğü üzerinde devletin üstün bir hakimiyet hakkı, mülkiyet hakkı olduğunu muhtelif defalar söyledik. Bu konuda bir soru akla gelmektedir. Acaba bir devletin ülke bütünlüğü üzerindeki üstün mülkiyet hakkının, şahıslara ait araziler üzerinde tesiri nedir? Bu soruya hiç düşünmeden verilecek cevap şudur : Şahıslara ait hususî mülkiyet evveleminde, hukukun yüksek adalet prensiplerine; bilahare de Anayasanın ferde temin ettiği hakka dayanır ki bu hakka riayet etmek, fertler için olduğu kadar, devlet için de zorunludur. Devletin ülke toprakları üzerindeki hâkimiyeti denetleme ve savunma hakkından kaynaklanmaktadır. Ferdin sahip olduğu toprağın üzerindeki hakkı ise kullanma ve tasarruf etme hakkından kaynaklanmaktadır. Devletin denetleme hakkı arazi sahibini ülke içindeki saldırılara karşı korur. Savunma hakkı ise, arazi sahibini dışarıdan gelecek herhangi bir saldırıya karşı korur.56

Ülke unsurunun hukukî yapısı ve devletle ülke arasındaki hukukî ilginin niteliği :

Devlet ile ülke arasındaki hukukî ilişkinin özelliklerini açıklayan muhtelif görüşler ileri sürülmüştür. Şimdi bu görüşleri kısaca inceleyelim.

a — Mülkiyet (aynî hak) görüşü : Bu görüşe göre, devletin ülke üzerinde hükmetme gücünden ibaret olan bir aynî hakkı vardır. Devletin bu hakkı, mülkiyet hakkıdır. Devlet bu hakka dayanarak, ülkenin her alanında istediği tasarrufu yapabilir.

Ancak görüş, ülkenin devletten ayrı bir varlığı olmadığı, devletin ülke üzerinde haiz bulunduğu iddia edilen mülkiyet hakkının, hususi hukuktaki mülkiyet hakkının niteliklerini taşımadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Devlet ancak fert gibi hususî emlâki üzerinde mülkiyet hakkını haiz olmaktadır. Netice olarak denilebilir ki, devletin ülkesinin bazı kısımlarında bir aynî hakkı olabilirse de devletin, ülkenin bütünü üzerinde ileri sürebileceği mülkiyet hakkından bahsetmeye imkân yoktur.57

b — Devlet kudretinin yürürlük sahası görüşü : Bu görüşe göre, ülke yeryüzünün öyle bir bölümüdür ki, o bölüm üzerinde ancak hamili bulunduğu devlet muhtelif amme hizmetlerini yapma ve yürütme hakkına haizdir. Diğer bir tabirle ülke, devlet iktidarının eğer devlet egemense sadece, değilse o devletin tabi olduğu egemen devletle birlikte, tatbik edildiği çevredir.

55 BAŞGİL, A.F., Devletin Ülke Unsuru, s. 1277-1278.

56 OKAN'DAN, R.G., age., s. 723.

57 ORANDAN, R.G., age. s. 723-"127.; OKANDAN, R.G., Devletin Fizikî Unsuru, s. 176-182.; BERKİ,

Ş , Devletler Umumi Hukuku, s. 12.; BAŞGİL, A.F., Devletin Ülke Unsuru, s. 1276.; ÇELİK, E.F., age. s. 8.

Görüş BAŞGİL'in de bulunduğu bir kısım yazarlarca eleştirilmiştir.⁵⁸ Yapılan eleştirilerde, bu görüşün, devlet ülkesini, daha çok devletler arası bakımından incelediği, devletle ülke unsuru arasında bir ilgi kuramadığı belirtilmiştir.⁵⁹

c — Uzuu görüşü : Bu görüşü savunanlar ülkeyi, devletin varlığını oluşturan bir unsur olarak düşünmüşler, ülkeyi, devletin bir uzvu olarak nitelendirmişlerdir. Görüşe göre, ülke ile devlet arasında ancak bir organik bağıllık mevcuttur. Ülke, devletin varlığına dahil olan bir unsurdur. Görüşün en önemli yanı ülkesiz devlet olamayacağı, ülkenin yokluğu halinde devletin meydana gelemeceğinin ileri sürülmesidir.

Görüş, ülke ile devletin aynı şey demek olmadığı, ülkede meydana gelen kısmî değişikliklerin, devletlerin varlıkları üzerinde herhangi bir etki yapamadıkları yönlerinden tenkit edilmiştir.⁶⁰

Görüşlerden çıkan sonuç nedir?

Burada önemli olan konu, ülkesiz bir devlet olup olamayacağıdır. Her devletin bir ülkesi bulunduğuna göre ülke, devletin başlıca fiziki unsurlarından biridir. Bu konuda OKANDAN şöyle demektedir : "...Her devletin ülkesi, diğer devletle olan münasebetler bakımından, yalnız ve münhasıran ait bulunduğu devletin mülküdür. O ülke üzerinde tasarrufta bulunabilmek hakkı yalnız o devlettir. Yabancı devletler o ülke üzerinde en ufak bir hakka bile sahip değildir ve her devletin ülkesine yabancı bir devlet tarafından vukubulacak bir tecavüz, o devletin mülküne yapılmış bir tecavüz olarak karşılanmaktadır".⁶¹

Anlaşılan odur ki, ülke olmadan bir devletin ortaya çıkması mümkün değildir. Aynı şekilde bir devletin ülkesini tamamen kaybetmesi halinde de o devletin varlığını da kaybedeceğinde kuşku olmamalıdır.

3. Hukukî Unsur : Hukukî teşkilat ve hükümet - Ülke ve insan topluluğu mevcut bulunsa da, bu insan topluluğu, ülke üzerinde hukukî teşkilat, hükümet meydana getirmedikçe milletlerarası kişilik kazanamaz. Bu unsurdan yoksun bir devlet, insan topluluğuna, ülkesine ve istiklâline rağmen, milletlerarası alanda bir devlet niteliğine sahip olamamaktadır. OKANDAN bu konuda şöyle diyor : "...Devletin meydana gelebilmesi, Devleti teşkil eden fiziki varlıklarla bunların meydana getirdikleri birliklerin ve manevî varlıkların Devlet birliğinin ifadesi olan bir düzen ve teşkilata tâbi kılınmalarını zarurî kılmaktadır. Gerek fizikî ve gerek manevî varlıklar için bunların hepsini kapsayacak olan Devlet birliğinin

58 BAŞGİL, A.F., agm. s. 1273.

59 OKANDAN, R.G., age. s. 727-728.; OKANDAN, R.G., agm. s. 182-184.; ÇELİK, E.F., age. s. 9.;

BERKİ, Ş., age. s. 12.; BAŞGİL, A.F., agm. s. 1273-1274.

60 OKANDAN, R.G., age. b. 728-731.; OKANDAN, R.G., agm. s. 184-187.; ÇELİK, E.F., age. s. 8.;

BAŞGİL, A.F., agm. s. 1274.; BERKİ, Ş., age. s. 12.

61 OKANDAN, R.G., agm. s. 193.

kendine mahsus amacına, bu varlıklar için ortak olan amacın icaplarına uygunluk ve bu uygunluğu devam ettirme zorunluğu kendisini göstermektedir.⁶² Ülke üzerinde yerleşen insan topluluğu, bir düzen kurarak, teşkilatlanıp, hükümet oluşturmasıyla hukuki unsur tamamlanmış olur. Hükümetin şu veya bu şekilde oluşu devletin meydana gelmesi bakımından önemli değildir.⁶³ Bir şartla ki, hükümetin devlet hayatının idamesini sağlayacak bir otoriteye sahip olması gerekmektedir. Aksi takdirde anarşi halinin ortaya çıkmasını sağlar. Anarşi hali ise devletin çöküşü demektir. Bu konuda BİLSEL'in görüşü şudur : "Müstakâr ve muntazam bir teşkilat yani bir hükümet olmadıkça devlet vücuda gelmez veya payidar olamaz. Anarşi hali, ahali ve araziye diğer devletlerin istilasına hazırlar ve daimleşmesi devletin yok olmasını istilzam eyler. Vakiâ bu hâl uzun müddet devam eyleyemez. Anarşi hâlini kuvvetli bir el, nihayet cebrü kuvvetle izale eder ve hükümet nüfuzunu tesis eyler. Fakat uzun müddet anarşi halinin devamı devletin zevalidir. İşte bunu ifade için tarife kendine teşkilat vermiş kaydını ithal ediyoruz".⁶⁴

4. Uluslararası Unsur : İstiklâl - Uluslararası veya diğer bir tabirle beynelmilel unsur da istiklâldir. Bu unsur, hükümetin diğer devletlerle ilişkilerinde milletlerarası kişiliğini ortaya çıkarır. Diğer bir tabirle hükümetin gerek içte, gerek dışta egemen bir şekilde hareketini sağlar. Eğer hükümet nüfuz ve otoritesini kendinden değil de başka bir otoriteden alıyorsa o zaman istiklâl yoktur, veyahut da istiklâli tam değildir. Bu zamanda devlet için bulunması gereken aslı unsur yoktur demektir. Devletler hukuku, başka devletlerin hakimiyetine az çok tâbi durumda olan toplumlara, ülkeleri, hukuki teşkilatları bulunsa da, devlet adını vermemektedir. Bir devletin kendini hariçte temsil edebilmesi, andlaşmalar imzalayabilmesi işte bu istiklâl unsuru ile mümkün olur. İstiklâli olmayan toplum- lara tâbi devlet, himaye altında devlet veyahut vesayet altında halklar şeklinde adlar verilmektedir.⁶⁵

Böylece devletin unsurlarını incelemiş olduk. Bu unsurlardan çıkan sonuç şudur ki, Devleti bir insan topluluğundan, birliğinden ayırdeden özellikler bu unsurlardır. Ancak bu unsurların varlığı halinde bir topluluğa devlet niteliği tanınmaktadır. Aksi takdirde bir devletin varlığından bahsetmeye imkân yoktur. İnsan topluluğunu nitelendiren, başka toplumlardan ayırdeden bu unsurların varlığıdır. Bir devletin, devletler hukuku sujesi olarak yukarıda belirttiğimiz unsurları taşıması gerekmektedir.

02 ORANDAN, R.G., age. s. 739.

03 ALSAN, Z.M., Yeni Devletler Hukuku, İstanbul, 1955, s 156.

64 BİL.SEL, C., Devletler Umumi Hukuku, İstanbul, 1941. s. 19.

65 ALTUĞ, Y., Devletler Umumi Hukuku (El Kitabı), İstanbul. 1972. s 50 54.; ÇELİK. E.E., age s.

300.; BERKİ, Ş., age. s. 17-19.; ALSAN / M age - İ6K 1S'

Nitekim 1933 tarihli Devletlerin Hakları ve Ödevleri Hakkındaki Montevideo Sözleşmesi de Devletler Hukuku kişisi olarak Devleti; “a) Daimi bir nüfusu, b) Belirli bir ülkesi, c) Hükümeti, d) Diğer devletlerle ilişkilere girmeye yetkisi olması” şeklinde tanımlamıştır.⁶⁶

V — Devletin Kişiliği

Devletin, fertlerden meydana gelmiş bir insan topluluğu olduğu artık kuşkusuzdur. Devlet, onu meydana getiren gerçek kişilerden meydana geldiğine göre, bu gerçek kişiler topluluğunun bir birlige sahip bulunması, diğer bir ifade ile bir birlik hâline gelmesi şarttır.

Bugün, devlet denildiği zaman, sadece devleti oluşturan fert sayısının çokluğu değil, fertler arasında kendine mahsus bir birliğin bulunduğu ve bu birliğin bölünmez, parçalanmaz bir birlik oluşturacak şekilde bir bütün meydana getirdiği görülmektedir. Meydana gelen bu birlik, devleti, onu meydana getiren gerçek kişilerden ayrı, onlardan üstün ayrı bir varlık hâline getirmektedir.⁶⁷

Devlet, bazı yönleri bakımından gerçek kişilere benzemekte, bazı yönleri bakımından da farklılık göstermektedir. CROZAT, “Jean De Salisbury'nin Devlet Nazariyesi” isimli makalesinde bu benzerliği şu şekilde açıklamaktadır : “...Devlete izafe olunan bu vücutla beşerî vücut arasında müteaddit noktalardan bir müşabehet mevcuttur. Hükümdar (Prince) mevzuu bahs vücudun başını teşkil etmektedir; iyi ile fenayı yekdiğerinden tefrik eden meclis kalbe ve divan (cour) da beşerî vücudun karnına tekabül etmekte; göz kulak ve dil fonksiyonları da hakimler ve eyaletlerin başlarında bulunan valiler tarafından ifa edilmekte; icrai otoriteler silahsız ele, askerî kuvvet silahlı ele teşbih olunmakta; malî hususatın idaresi mide ve bağırsaklara benzetilmekte; köylüler, ameleler ve bilumum işçiler de daima yere temas eden ayaklara tekabül etmektedir”.⁶⁸ Devletin, yukarıda değindiğimiz gibi bazı yönlerden gerçek kişilerdeki gibi bazı niteliklere sahip olması, hukuk literatüründe hükmi şahıs veyahutta tüzelkişi şeklinde adlandırılmasına yol açmıştır.⁶⁹ Devletin kişiliği konusunda, devlete gerçek kişilik tanıyan, devleti bir canlı varlık, yaşayan bir organizma sayan görüşlere kadar birbirinden çok farklı düşüncelerin ortaya çıktığını görmekteyiz. Şunu hemen belirtmek gerekir

66 ALTUĞ, Y., agc. s. 35.

67 ORANDAN, R.G., agc. s. 835 vd.; ALTUĞ, Y., age. s. 34.; GÖZÜBÜYÜK, A.P., Hukuk Felsefesi Bakımından Devlet Otoritesi Mefhumu, Adalet Dergisi, Eylül, 1948, Yıl 39, Sayı 9, s. 1030-1033.; KAPANI, M., Politika Bilimine Giriş, Ankara 1983, s. 2i.

68 CROZAT, Ch., Jean de Salisbury'nin Devlet Nazariyesi, İHFM., C. V, Sayı 17, İstanbul, 1939, s. 20.

69 ORANDAN, hükmi şahıs yerine manevî şahıs tabirini kullanmaktadır. Sebebini şu şekilde izah etmektedir : “Manevî şahıs tabirini Personnalite morale”in mukabili olarak kullanıyoruz. Bizde, bu hususta, umumiyetle hükmi şahıs terimi istimal edilmekte ve hukuki mevzuatımızda da bu İstihale yer verildiği görülmekte ise de, biz, bu hususta varacağımız neticeler bakımından hükmi şahıs teriminin kullanılmasını doğru bulmadık “Bkz. ORANDAN, R.G., Devletin Şahsiyeti, İHFM., C. XV, Sayı 2-3, İstanbul, 19/19, s. 483.

ki, devleti gerçek bir şahıs gibi kabul etmek tamamen yalnistır. Zira “kişi” veya diğer tabirle “şahıs” denildiği zaman zihinlerde tabii ve maddî bir varlık olarak insan akla gelmektedir. Akla gelen insanda da bir hayatiyete sahip, bir varlık oluşturan, haklara ve borçlara ehil, iradesini istediği gibi kullanan fiziki bir kişi olduğu düşünülür. Hukukî anlamda bir şahıs ise, haklara ve borçlara ehil olabilecek bir varlığı ifade eder. Bu itibarla devleti bir insan gibi düşünmek mümkün değildir. Bir kısım realist hukukçular, bu konuda yöneticilerin fizik varlıkları ve kişilikleri haricinde devletin başka türlü bir kişiliğe sahip olmadığı görüşünü savunurlar.⁷⁰ Devletin kişiliği konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmüştür.⁷¹ Devletin bir kişiliği olduğu malumdur. Ancak devleti gerçek bir şahıs olarak anlamak mümkün değildir. Devletin ligi gerçek kişilik değil, hukuki bir kişiliktir. “Kişi” veya “şahıs” kelimesi genellikle, haklara sahip olabilme ehliyetine, diğer bir tabirle hak ehliyetine sahip olan varlık şeklinde de tanımlanmaktadır.⁷² Çeşitli kez üzerinde durduğumuz gibi, devlet onu meydana getiren kişilerden oluşmaktadır. Devleti onun adına hareket eden insanlardan farklı olarak düşünmek mümkün değildir. Devlet otoritesinden söz edildiğinde o otoriteyi kullananlar, devlet düzeninden söz edildiğinde o düzeni faaliyete getirenler, devletin yasalarından bahsedildiğinde o yasaları yapanlar gerçekte fertlerdir. Bu fertler yaptıkları tüm işlerde kamu yararını düşünmek zorundadırlar. Dolayısıyla devletin devamlılığının sağlanması esastır. Devlet kendisini meydana getiren unsurlardan ayrı bir varlığa sahip olup, bu unsurların hayatî varlıklarının devamına bağlı olmadan kendi varlığını sürdürmektedir.

- 70 L. DUGUİT'in Devletin şahsiyeti hakkındaki görüşlerini ORANDAN şöyle açıklamaktadır : “...şahsiyet ancak şuur ve iradenin bulunduğu yerde mevcut olabilir; halbuki şuur ve iradeye sahip bir kolektivitinin mevcudiyetinden, Devletin kendine has bir iradeye sahip bulunuşundan bahse imkân yoktur. Hakikatte, Devlet iradesi diye bir şey mevzuubahs olamaz ve bunun için de, Devlet mahiyeti itibariyle, bir hak sahibi, bir şahıs telakki edilemez”. Bkz. ORANDAN, R.G., Devletin Şahsiyeti, s. 525.
- 71 Devletin kişiliği konusundaki muhtelif görüşler için şu eserlere müracaat edilmelidir ; ORANDAN, R.G., age. s. 835-899.; AKBAY, M., Umumî Amme Hukuku Dersleri, Ankara, 1951, s. 458-519.; ZABUNOĞLU, Y.K., Kamu Hukukuna Giriş-Devlet, Ankara, 1973, s. 125-144.; ORANDAN, R.G., Devletin Şahsiyeti, s. 483-525.
- 72 GÖKTÜRK, H.A., Türk Medeni Hukuku, 1. Kitap, Şahsın Hukuku, 2. Bası, Ankara, 1945, s. 111.; VELİDEDEOĞLU, H.V., Türk Medeni Hukuku 1, Cüz 2, Şahsın Hukuku, 6. Bası, İstanbul, 1963, s. 29.; ÖZSUNAY, E., Gerçek Kişilerin Hukuki Durumu, 2. Bası, İstanbul, 1974, s. 9.; GÖNEN- SAY, A.Ş., Medeni Hukuk I, İstanbul, 1936, s. 79.; BELGESAY, M.R., Türk Kanunu Medenisi Şerhi, 1 Umumi Esaslar, Şahsın Hukuku, 4. Bası, İstanbul, 1945, s. 103.; ATAAY, A., Şahıslar Hukuku, Birinci Yanıtı, Giriş-Hakiki Şahıslar, 3. Bası, İstanbul, 1978, s. 20.; OĞUZMAN, M.K. - SELİÇİ, Ö., Kişiler Hukuku Dersleri (Gerçek ve Tüzel Kişiler) 2. Bası, İst. 1982, s. i.; ONAR, İdare Hükmi Şahsı ve Kamu İdaresi Olmak Bakımından Devlet'i şu şekilde izah etmektedir : “...Devlet ve komün tarihen teşekkül etmiş topluluklardır. Fakat Devlet, kuvvet ve hakimiyeti itibariyle diğer komünlerin farklı bir durum iktisap etmiş ve onlara hakim olmuş, merkezizet cereyanları ilerledikçe ve kuvvetlendikçe onların mevcudiyetini kaldıracak bir hâle gelmiştir. . Devlet, bir idare hükmi şahsı ve amme idaresi hüviyetinden ve idare hukukundaki yerinden evvel siyasi bir varlık ve bir Anayasa haksahibi (sujet)dir”. Bkz. ONAR, S.S., İdare Hukukunun Umumi Esasları, n. Cilt, 3. Bası, İstanbul, 1966, s. 983.; OĞUZMAN ve SELİÇİ, “tüzelkişi” veya “hükmi şahıs” tabirinden ne anlaşılması gerektiğini şöyle izah etmektedirler : “Ortak bir amacın sürekli olarak gerçekleşmesini sağlayacak örgütlenmeye sahip kişi veya mal topluluklarına birleşen kişilerden veya malı tahsis eden kişiden bağımsız bir kişilik tanınmıştır. İşte bu tür kişi veya mal toplulukları “tüzel kişiler” diye adlandırılmaktadır”. Bkz. OĞUZMAN, M.K. - SELİÇİ, Ö., Kişiler Hukuku Dersleri, s. 101.

KANUNLARIN KALEME ALINMASININ ÖNEMİ VE PARA CEZALARINDA MİSLİ ARTIRIM

Kadir KOÇDEMİR
Kulp Kaymakamı

GİRİŞ

Toplum hayatını düzenleyen, hergün değişik bir şekilde muhatap olduğumuz kanunların kaleme alınmasında, hassasiyet gösterilmesi hemen herkesin kabul ettiği bir gerçektir. Fakat uygulamada, bu genel kabule rağmen kanunların alelacele, gerekli düzeltmeler yapıp, muhtemel yanlış anlamalardan arındırılmadan çıkartıldığını görüyoruz.

Burada, para cezalarında misli artırıma imkân veren 3506 sayılı Kanun'un ifade şeklinin ve hazırlanmasında gereken hassasiyetin gösterilmemesinin sebep olduğu uygulama yanlışlıklarını inceleyeceğiz. Hemen belirtelim ki, burada sadece yapılan hatalardan örnekler verilmiştir. Bütün yanlışlıkların bir listesi yapılmamıştır. Bu bakımdan uygulamada, burada işaret edilenler dışında da yanlışlıklar muhtemeldir.

PARA CEZALARI VE CAYDIRICILIK

Türk Ceza Kanunu'nda ve diğer kanunlarda belirlenen para cezaları, özellikle enflasyonist ortamlarda caydırıcılıklarını çok kısa zamanda kaybetmektedir. Bunun için, bu cezaların fiyatları genel seviyesindeki değişikliklere karşı esnek hale getirilmesi gerekmektedir. Bu amacı gerçekleştirmeye yönelik kanuni düzenlemeye gidilmesi ilk defa 10.06.1949 tarihli ve 5435 sayılı Kanun'la olmuş, bunu 1979 yılında 2248 sayılı, 1983 yılında da 2790 sayılı Kanunlarla yapılan düzenlemeler takip etmiştir. Bu düzenlemelerin yetersiz kalmaları neticesinde 1988 yılında 3506 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Genel Gereğesinde "ağır ve hafif para cezalarının sınırlarını günümüz şartlarına göre yeniden belirlemenin ' ' amaçlandığı ifade edilen bu kanun ile, mevcut kanunlardaki "nisbi nitelikteki vergi ve resim cezaları, nisbi para cezaları ve tazminat kabilinden olup müteazayit nispete tabi bulunan para cezaları hariç"inde kalan para cezaları, önce belli miktarlarda artırılmış ve hem bunlar, hem de kanunun yürürlüğe girmesinden sonra çıkacak kanunlardaki para cezaları Bütçe Kanunlarında belirlenen memur maaş katsayısı ile ilişkilendirilerek misli artırıma tabi tutulmuştur. Böylece, suç ve ceza arasında bulunması gereken hassas dengenin çabuk bozulması ve para cezalarının bir süre sonra etkinlik ve caydırıcılık unsurundan yoksun kalması gibi, ceza adaleti bakımından sakıncalı durumların tamamen ortadan kaldırılması öngörülmüştür.

3506 sayılı Kanun idari ve disiplin para cezalarını da kapsamına almıştır. Ancak idari para cezası uygulama durumunda olan idari birimlerin devamlı surette mevzuat değişikliklerini takip etme ikmânlarının bulunmayışı, bazan uygulayıcıların hukuk eğitimi görmemiş olmaları ve bizce daha ciddi bir şekilde Kanunun kaleme almış biçiminden kaynaklanan sebeplerle pratikte yanlış uygulamalar gözlenmektedir. Kanunun kaleme alınış şekline kaynaklanan bu yanlış uygulamalar sadece idari birimlerle sınırlı kalmamış; hukukçular bile benzer yanlışlara düşmüştür. Düşülen yanlışları aşağıdaki başlıklar halinde inceleyebiliriz.

1. Hangi Katsayı?

Ugulayıcıları yanlışya sevkedeabilecek hususların başında, memur maaş katsayısı olarak hangi katsayının kabul edileceği hususu gelmektedir.

3506 sayılı Kanun'da (Madde 4), yukarıdaki kapsama giren para cezalarının, 1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısı temel alınmak suretiyle artırılması esası getirilmiştir. Buna göre, Bütçe Kanunundaki maaş katsayısındaki her 75 puanlık artış bir birim olarak kabul edilerek, daha önce Kanun tarafından artırılan para cezalarının bulunacak birim sayısıyla çarpılması suretiyle, ceza miktarlarının belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Bilindiği gibi, memur maaşlarında altışar aylık periyotlarla düzenleme yapılmaktadır. Ugulayıcıların bir çoğu (bu arada bir çok mahkeme) yıl ortasında memur maaş katsayısında yapılan değişikliğin Bütçe Kanunu 'nda değişiklik yapmadığını düşünmeden, ikinci altı aylık katsayıya göre artırımda bulundular.

Bu hususla ilgili olarak Yargıtay İkinci Ceza Dairesinin E. 1992/4502, K. 1992/4576 ve 17.4.1992 tarihli kararı zikredilebilir. Bu kararda, "Maaş katsayısının artırılmasına ilişkin Bakanlar Kurulu 'mm 30.12.1991 gün ve 1991/2575 sayılı Karan Bütçe Kanunu niteliğinde olmadığından, 1.1.1992 - 29.3.1992 tarihleri arasında işlenen suçlarda, anılan katsayı artışı birim sayısının belirlenmesine esas alınamaz." denilmektedir.1

Bu husus, Kanunun Genel Gerekçesi'nde de açıkça ifade edilmektedir. Ne var ki, bu Genel Gerekçe metni valilik ve kaymakamlıklar dahil birçok birime gönderilmemiştir. Oysa, Kanun metnine "yıl içinde memur maaş katsayısında yapılacak değişiklikler dikkate alınmaz" şeklinde bir ibare konulması, bu meselelerin yaşanmaması için yeterliydi.

2. Hangi Birim Sayı?

Ugulamada düşülen hatalardan birisi de, birim sayı hesabında elde edilen rakamın küsuratlı olması halinde ne yapılacağıydı. Bu konuda, bazı uygulayıcılar

VAt_•H>, . w .il: l.k*rgi.->i, Cılı İS. S.nı \$ V>!..ı 1925 vd.

rakamı yukarıya doğru yuvarlarken, bazıları da birim sayı olarak küsurlu sayıyı esas aldılar.

Oysa, Kanun metninde ‘ birim sayı hesabında küsurlar dikkate alınmaz ’ diye bir ibare konulabilirdi.

3. Hangi Kanunlar?

Yukarıda işaret edilen uygulama yanlışlıkları, sadece adli teşkilatlara gönderilen Kanun Gerekçesi ve mevcut düzeltme-birjik sağlama mekanizmalarıyla ortadan kaldırılmış ya da asgariye indirilmiştir. Fakat, şimdi işaret edeceğimiz husus, Yargıtay Kararlarına rağmen devam etmektedir. Burada Kanunun kaleme alması esnasındaki özensizliğin, uygulama esnasında da devam ettiğini görüyoruz.

Ceza Hukuku'nun temel prensiplerinden birisi de, Anayasa'nın 38 inci maddesinde; "Kimse işlediği zaman yürürlükte bulunan kanunun suç saymadığı bir fiilden dolayı cezalandırılmaz; kimseye suçu işlediği zaman kanunda o suç için konulmuş olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez... ” hükmü ile yer alan ve Türk Ceza Kanunu'nun 1 inci maddesinde de; "Kanunun sarıh olarak suç saymadığı bir fiil için kimseye ceza verilemez. Kanunda yazdı cezalardan başka bir ceza ile kimse cezalandırılmaz... ” şeklinde ifade edilen "Kanunsuz suç ve ceza olmaz" ilkesidir. Maalesef, 3506 sayılı Kanun bu ilkenin zedelenmesine neden olmakta ve bu durum yargı kararlarına rağmen devam etmektedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, 3506 sayılı Kanun, öncelikle TBMM'nin ilk kurulduğu tarihten önce yürürlüğe giren kanun ve tüzüklerde mevcut olup da, daha sonraki tarihlerde TBMM tarafından miktarına dokunulmamış olan para cezalarından başlayarak, 31.12.1987 tarihine kadar olan kanunlardaki para cezalarını 7 grup halinde ve üçyüz mislinden, üç misline kadar değişen oranlarda artırıma tabi tutmuştur. Daha sonra da, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bu kapsama giren para cezalarını, yukarıda açıkladığımız katsayı sistemine göre misli artırıma tabi tutmuştur. Kanunda 1991 yılı ortasında 3756 sayılı Kanun ile yapılan bir değişiklik, trafik para cezalarında bulunacak birim katsayısının yarısının esas alınması hükmünü getirmiştir.

Kanun daha sonra, yürürlüğe girdiği tarihten sonra kabul edilecek kanunlardaki para cezaları için, müteakip yıllar Bütçe Kanunu'nda belirlenen katsayı miktarlarında artırma yapıldığı takdirde, birim sayının tespitinde başlangıç olarak, o kanunun yürürlüğe girdiği tarihteki Bütçe Kanununun da geçerli olan devlet memurları aylıkları katsayısının esas alınması suretiyle misli artırım yapılmasını hüküm altına almaktadır.

İşte, buradaki boşluk kanun koyucu tarafından fark edilmemiştir. Esas üzücü olanı, bu durumun hâlâ daha farkedilmemesidir. Boşluk 3506 sayılı Kanunun

uygulanabilirliği noktasındadır. Yukarıda da belirtildiği gibi, Kanun 31.12.1987 tarihine kadar çıkan kanunlardaki para cezalarıyla, yürürlüğe girmesinden sonra çıkacak kanunlardaki para cezalarını kapsamına almaktadır. Kanun 14.12.1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir. O halde 31.12.1987 -14.12.1988 tarihleri arasında çıkan kanunlardaki para cezaları için bu Kanun 'a göre misli artırımında bulunma imkânı bulunmamaktadır.

Fakat, günlük hayatta çok sık uygulanan bir çok para cezası bu tarihler arasında getirilmiştir. Örnek vermek gerekirse :

— 1475 sayılı İş Kanunu'nun 11.11.1988 tarihinde yürürlüğe giren 3493 sayılı Kanunla değişik 97-98-99-100 -101 -102-103-104-106 ve 107 nci maddelerinde getirilen para cezaları,

— 6831 sayılı Orman Kanunu'nun 11.11.1988 tarihinde yürürlüğe giren 3493 sayılı Kanunla değişik 91-92-94-95-96-97-99-100-101-102-103-107 ve 110 uncu maddelerinde getirilen para cezaları,

— 5680 sayılı Basın Kanunu'nun 26.5.1988 tarihinde yürürlüğe giren 3445 sayılı Kanunla değişik 29 uncu ve 33 üncü maddelerinde getirilen para cezaları,

— 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 3 üncü ve 18 inci maddelerinde getirilen para cezaları,

— 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 11.11.1988 tarihinde yürürlüğe giren 3493 sayılı Kanunla değişik 16-17-18-21 -25-26-28-31 -36-48-49-51 -59-65- 70-82-118 inci ve 123 üncü maddelerinde getirilen para cezaları,

— 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 25.5.1988 tarihinde yürürlüğe giren 3445 sayılı Kanunla değişik 192-480 inci ve 482 nci maddelerinde getirilen para cezaları,

— 1117 sayılı Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanunu'nun 7 nci ve 10 uncu maddelerinde getirilen para cezaları,

— 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 2.6.1988 tarihinde yürürlüğe giren 3449 sayılı Kanun'la değişik 59 uncu maddesi,

— 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu'nun 2.6.1988 tarihinde yürürlüğe giren 3451 sayılı Kanun'la değişik 78 inci maddesi,

— 1163 sayılı Kooperatifler Kanunu'nun 25.10.1988 tarihinde yürürlüğe giren 3476 sayılı Kanun'la getirilen Ek 2 nci maddesi,

— 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 61 inci maddesi.

Buna göre mesela, 2918 sayılı Kanun'un 17 nci maddesine uymayıp, belediye sınırları içindeki karayolu kenarına izinsiz olarak yapı ve tesis yaptığımızda,

trafik polisi tarafından size 400.000 lira para cezası verilecektir. Yine aynı Kanun'un 36 ncı maddesine göre, sürücü belgesiz araç sürdüğünüz ya da sürülmesine izin verdiğiniz takdirde, 200.000 lira para cezasına çarptırılacaksınız.

Çünkü, Emniyet Genel Müdürlüğünün 22.12.1992 tarihli ve 214 sayılı “trafik para cezalan” konulu genelgesinde böyle emredilmektedir.

Genel Müdürlük, Yargıtay Kararlarından ve kanunun lafzıyla yorumundan bihaber olarak 1993 yılı için ((74Q-84)/75)/2 hesabıyla, birim sayı olarak 4 rakamını elde etmiş ve buna göre artınında bulunmuştur.

Oysa, mezkur fiillerin karşılığı para cezası 2918 sayılı Kanundto. sırasıyla 100.000 ve 50.000 liradır. Bu cezalara misli artırım imkânı da bulunmamaktadır. O halde vatandaşlara, ilk durumda 300.000 ikinci durumda ise 150.000 lira haksız yere ceza kesilmektedir. Bu hususta Yargıtay Ceza Genel Kurulunun E. 1990/2- 358, K. 1991/5 ve 4.2.1991 tarihli kararında özetle şöyle denilmektedir :

“Bazı yasa hükümlerinin uygulamada çelişkilere ve aksaklıklara sebep olduğunun görülmesi yasalarda belirlenen ceza miktarlarının yargısal içtihatlarla artırılması gerekçe olarak gösterilemez. Bu çeşit aksaklık ve çelişkilerin yasa değişikliği yoluyla düzeltilmesi olanaklı olduğu gibi, yasayı uygulayan hakimin takdir hakkını kullanarak, iki had arasında ceza tayin ederken diğer yasa hükümlerini de gözönünde tutarak, olabildiğince denge sağlamaya özen gösterilmesi gerekmektedir.

O halde, genişletici yorum yoluyla 31.12.1987 - 14.11.1988 tarihleri arasında yürürlüğe giren yasalardaki para cezalarının, 3506 sayılı Yasa'nın ek 1 inci ve 2 nci maddeleri kapsamında kabulü ile, katsayı sistemi uyarınca artırılması olanaklı değildir. Bu konuda oluşan yasal boşluk, yasa yapıcı tarafından doldurulmalıdır

Türk Ceza Kanunu'na 3506/4 madde ile getirilen Ek Madde 2'nin ikinci fıkrasındaki “bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra kabul edilecek kanunlardaki para cezaları...” ibaresi yerine ‘ ‘31.12.1987 tarihinden sonra yürürlüğe giren kanunlardaki para cezalan...” ibaresi konulsaydı, uygulamada bu kadar çok hataya düşülmezdi.

Kanun metninde ve diğer kanunlarda gerekli düzeltmelerin bir an önce yapılıp, haksız ve kanunsuz yere ceza uygulanmasına bir an önce son verilmelidir.

HALKLA İLİŞKİLER KAVRAMI AÇISINDAN TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN TARİHİ GELİŞİMİ, SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yusuf ERBAY
Korgan Kaymakamı

GİRİŞ

Yöneten-yönetilen ilişkisinin mevcut olduğu en eski çağlardan beri halkla ilişkiler kavramının var olduğu söylenebilir. Sistemli bir çalışma alanı olarak ortaya çıkışı ve gelişmesi ise 20 nci yüzyılda gerçekleşmiştir.

Halkla ilişkilerin kısa bir tarihi geçmişi ve değişik şekillerde yapılan tanımlarının aktarıldığı çalışmamızın birinci bölümünde, ayrıca bu kavramla yakın ilişkisi olan haberleşme, reklam ve propaganda gibi konulara yer verilmiştir. Halkla ilişkiler süreciyle içiçe geçmiş olan haberleşme ve bu süreçle önemli ayırım noktaları olan reklam ve propagandanın yakından incelenmesi, halkla ilişkiler kavramının anlam açısından daha da netleşmesine yardımcı olacaktır.

Konumuz doğrultusunda, şirketlerin halkla ilişkilerinden çok kamu yönetiminin halkla olan ilişkileri üzerinde durulmuştur. Ülkemizdeki gelişmelere geçmeden önce genel olarak kamu yönetiminde halkla ilişkilerin ne olduğuna, aynı bir bölüm içinde daha ayrıntılı bakmakta fayda görülmüştür. İkinci bölümün son kısmında ise kamu yönetiminde halkla ilişkiler konusunda temel noktayı oluşturan iki yönlü iletişim ve bu iletişim sürecinin öğeleri, amaçları ve sonuçları üzerinde durulmuştur.

Son bölümde ise Türkiye’de halkla ilişkiler konusu tartışılmaktadır. Tarihi perspektif içinde yöneten-yönetilen ilişkilerinin yönünün nasıl geliştiğine; Cumhuriyetle birlikte devam edip bugüne kadar gelen devlet-vatandaş ikiliğine; bütün bu süreç ve ilişkilerin ürünü olarak günümüzde ortaya çıkan halkla ilişkiler anlayışına ve bu anlayışın doğurduğu sonuçlara eleştirel bir gözle bakılmaya çalışılmış ve sorunların çözüm yolları için bu öneriler sunulmuştur.

1 - HALKLA İLİŞKİLER NEDİR

A. TARİHİ GELİŞİMİ

Halkı bilgilendirmek ve onun desteğini kazanmak amacıyla olan çabalara tarihin eski çağlarında bile rastlamak mümkündür. Halkla ilişkiler konusunun ayrı bir uzmanlık alanı olarak ortaya çıkmasından önceki yüzyıl olan 19 uncu yüzyıl boyunca da Amerikalı politikacıların halkla ilişkiler tekniklerini sıkça kul

landıklarını görüyoruz. 20 nci yüzyıl ile birlikte kamuoyunun gittikçe güç kazandığı ülkelerde halkla ilişkiler çalışmaları çoğulcu toplumun bir gereği olarak belirginleşmeye başlamıştır.

1916 yılında ünlü Rockfeller'in özel danışmanı olarak göreve başlayan gazeteci Ivy Lee ilk halkla ilişkiler adamı olarak bilinir. Bu alanda ilk eser olan "Kamuoyunun Belirginleşmesi" 1923 yılında E.C. Bernays tarafından yayınlandı.

Halkla İlişkiler konusunun önemi 1929 Ekonomik Buhranından sonra daha iyi anlaşıldı. Üniversitelerde araştırmalar yapıldı, kürsüler kuruldu. Bütün bu gelişmeler Avrupayı ve diğer dünya ülkelerini de etkilemeye başladı. (Mihçioğlu, 1986, s. 17).

Görüldüğü üzere "Halkla İlişkiler" Amerika Birleşik Devletlerinde doğmuş, bu ülkede gelişmiş ve dünyaya yayılmıştır. Bugün A.B.D.'de 6.000 dolayında halkla ilişkiler hizmeti yapan firma ve 100.000 dolayında da bu işi meslek edinen uzman mevcuttur. İstatistiklere göre birçok para kazanan beş meslek dalı içinde "Halkla İlişkiler Uzmanlığı" yer almaktadır (Nolte, 1974, s. 45).

Oldukça pluralist bir nitelik kazanan 20 nci yüzyılın toplundan, gelişen demokratik haklar, yurttaşların ve kamuoyu baskı gruplarının yönetim üzerinde artan belirleyici etkileri halkla ilişkilerin önemini büyük bir hızla ön plana çıkarmıştır (Ertekin, 1986, s. 74-75).

B. HALKLA İLİŞKİLERİN TANIMI

Halkla ilişkiler pekçok faktörden etkilenen dinamik bir süreçtir. Buna paralel olarak tanımı da zaman içinde ve özel şartlardan etkilenerek çeşitlilik arz eder. İkiyüze yakın olduğu iddia edilen (Ertekin, 1983, s. 1.3) bu tanımların ortak noktalarından hareketle şöyle bir anlatıma ulaşılabilir : Kamu yönetimi veya işletmeler tarafından, halkın sahip olduğu davranış biçimleri de hesaba katılarak, çoğu zaman belli bir yönde bir hareket veya eğilim oluşturmak üzere kamuoyunu etkileyerek onun anlayış ve desteğini kazanmak için girişilen planlı çabaların tümüne Halkla İlişkiler denebilir.

Bu tanımdan hareketle halkla ilişkiler : 1. Bilgi verme; 2. Tutum ve davranışların değiştirilmesi için halka yönelik ikna çabaları (onay yaratma); 3. Yönetimle halkın karşılıklı olarak bütünleştirilmesi gayretlerini içermektedir (Bernays, 1952, s. 7).

Halkla ilişkiler tanımında olduğu gibi halkla ilişkiler sürecinin kapsadığı aşamaların tesbitinde de değişik yaklaşımlar söz konusudur. En kapsayıcı tanımlardan birine göre bu süreçte beş önemli aşama yer almaktadır: 1. Üzerinde çalışılan meselenin araştırılması, açıkça belirlenmesi ve amaçların tespit edilmesi; 2. Belirlenen meselenin çözümü için bir "Halkla İlişkiler Programı"nın hazırlanması;

3. Bu programın uygulanması; 4. Programın etkinliğinin değerlendirilmesi, besleyici yankı (feed-back)'ların tespiti için araştırmalar yapılması; 5. Besleyici yankıların gösterdiği doğrultuda gerekiyorsa programın yeniden ele alınması ve değerlendirilmesi (Robinson, 1966, s. 96).

C. HALKLA İLİŞKİLERDE ÖNEMLİ BİR KAVRAM : HABERLEŞME

Yukarıda yapılan açıklamalardan, halkla ilişkilerin özünde haberleşme kavramının yattığı ve her halkla ilişkiler olayının aynı zamanda bir haberleşme olayı olduğu sonucuna varabiliriz.

Haberleşme belirli bir mesajı yollayan kaynak ve mesajın ulaşacağı hedef öğelerinden oluşan bir süreçtir. Bu iki öge arasında mesajı ileten araçlar bulunmaktadır. Bu çerçevede bir tanım yaparsak, haberleşme her türlü maksat için bilgi alış-verişi ile karşılıklı etkileşim ve ikna olma halidir (Ertekin, 1986, s. 51).

Haberleşme süreci gerçekleşirken iki ögenin ortak kavramlar veya simgeler ile anamları birbirlerine aktarmaları gerekir. Ortak kavramları olmayan veya bunları aracı kılamayan öğeler arasında amaçlara yönelik sağlıklı bir iletişimin kurulması mümkün değildir.

Haberleşme sürecinin bir diğer yönü özellikle halkla ilişkiler uygulaması içinde hedefin yani alıcının cevabı bütün sürecin sebebini oluşturur. Bu nedenle süreç, alıcının cevabının mesajı yollayana geri dönmesini de içerir. Besleyici yankı denen bu cevabı elde etmek için kaynağın belli bir plan çerçevesinde çaba harcaması gerekmektedir. Bu özelliğinden dolayı da uygulamada halkla ilişkilerin iki yönlü bir haberleşme sürecine dayandığı kabul edilmektedir. Besleyici yankı elde edilmeksizin süreç eksik kalacağından, halkla ilişkiler teknikleri bu yankıyı yakalayıp onu değerlendirmek amacıyla hazırlanır (Kazancı, 1980, s. 29).

D. HALKLA İLİŞKİLER - REKLAM AYRIMI

Halkla ilişkilerde olduğu gibi aslında reklam, propaganda ve pazarlama alanları da haberleşmeye dayanır. Fakat yöneldikleri amaçlar ve uygulamaları farklı biçimdedir.

Reklam, üretilen bir malın satışını artırma amacıyla sadece müşterilere veya ilerde müşteri olabilecek kişilere yöneliktir. Halkla ilişkiler ise doğrudan doğruya mal satma amacını taşımaz. Bir kurumun saygınlığını ve iyi tanınmasını sağlamayı ve bunu yükselterek devam ettirmeyi hedefler. Bu amaçla bütün kamuoyuna hitap edecek ve kamusal çevreleri etkileyecek şekilde hareket eder.

Reklam, hizmetler veya ürünler hakkında, halkla ilişkiler ise kurum hakkında bilgiler yayınlır. Halkla ilişkilerde gerektiğinde kurumun ismini duyurucu reklamlar yayınlanırken (Institutional Advertising), diğer tarafta ticari amaçlı reklamlar söz konusudur (Dunn ve Barban, 1978, s. 676-685).

Reklamda kurumun ilgili birimi ile müşteriler arasında bilgi akımı sağlanmaya çalışılır. Bunun için genellikle basma para karşılığı ticari reklamlar verilir. Halkla ilişkilerde ise kurumla kamuoyu arasında bir bilgi akımı, çift yönlü ve besleyici yankıya dayanan bir haberleşme anlayışı üzerinde durulur. Basınla ilişkilerinde kurumla ilgili haber niteliği olan bilgileri duyurarak para karşılığı olmayan yayın yapmayı hedefler (Ramazanoğlu, 1986, s. 48). Yani asıl olay editörler, program yapımcıları ve haber muhabirleri gibi üçüncü kişilerin tercihine sunulmuştur. Halkla İlişkiler Uzmanlarınca yararlanmaları için kendilerine sunulan doküman, belge ve araçlar hakkında bu kişilerin tercihleri önemli roller oynar (Ertekin, 1983, s. 44-47).

E. HALKLA İLİŞKİLER - PROPAGANDA AYRIMI

Halkla ilişkilerde asıl amaç doğru bilginin en uygun araçlarla iyi niyet esasları çerçevesinde ve dürüstçe kamuoyuna iletilmesidir. Kişi ve grupların başka kişi veya grupları düşünce ya da eylem yönünden etkilemek amacıyla bilinçli olarak uyguladıkları fikri baskı diye tanımlanabilecek olan propaganda ise tek yönlüdür, abartmalar üzerine kurulmuştur ve iyi niyete her zaman yer vermemektedir (Ramazanoğlu, 1986, s. 49).

Halkla ilişkiler fikir tartışmalarına her zaman açıktır. Demokratik bir ortamda ve ikna metoduyla sonuca varmaya çalışır. Çift yönlü bir bilgi alışverişinin mevcut olduğu bu alanda yanıltıcılık ve baskı sözkonusu değildir. Tartışmaya yer olmayan propagandada ise ön yargılar sürekli tekrarlanır ve gerekirse baskı yoluyla kabul ettirmeye çalışılır. Çoğu zaman yanıltıcı olabilen propaganda gerektiğinde yıkıcı bir görünüm de kazanabilir.

2 - KAMU YÖNETİMİNDE HALKLA İLİŞKİLER

A. GENEL BİR BAKIŞ

Devlet yönetiminin varolduğu her yerde ve zamanda, bu yönetimin herhangi bir biçimde halkla ilişkileri hep olagelmıştır. Bu anlamıyla halkla ilişkilerin tarihi, insanlığın örgütlü toplumlar halinde yaşamaya başladığı dönemlere kadar götürülebilir (Gilbert, 1973, s. 5).

Tarihsel perspektif içinde bakıldığında, devlet sistemi çerçevesinde yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkilerin yönetenlerin istekleri doğrultusunda düzenlendiğini ve bu "Kamu Yöneticileri"Tiin sürekli olarak üstün bir konuma sahip olduklarını görüyoruz. Bu üstünlüğün korunması ve sürdürülmesi konusunda ise "Kamu Yararı" ve "Kamu Düzeni" gibi kavramlar kullanılagelmıştır (Kazancı, 1973, s. 74).

Fakat, gelişmeler devletin böyle üstün bir konuma oluşunun yönetim-yönetilen ilişkisini açıklayan tek unsur olmayacağını göstermiştir. Halk desteği kalmayan

ve halk çoğunluğunu karşısına alan bir sistemin yerini, yine halkın isteği doğrultusunda başka sistemlere bıraktığı gözlenmiştir. Devletin üstün oluşunun herşeyi çözmeye yetmediğini anlayan 20 nci yüzyıl devleti, halkı heryönüyle kazanma çabaları içine girmiştir. Yani yönetim bir yandan yönetilenin istediğini kendi istekleriyle bütünleştirip eş yönlü yapmaya çalışırken, diğer yandan kendine ters gelen istekleri azaltacak tedbirleri alma ihtiyacı hissetmiştir (Kazancı, 1973, s. 75).

Diğer yandan, kamu kuruluşlarının gerçekte halka hizmet amacı ile kurulmuş olduğu noktasından yola çıkarsak, bu kuruluşların başarısının halk için ve halkla beraber hareket etmelerine bağlı olduğu sonucuna varırız. Aslında devletin varlık sebebi de budur ve amacı halkın güven ve sevgisini kazanarak halk yararına hizmetler görmektir. Halkın görüş ve değerlendirmeleri hizmetin halk yararına olup olmadığı konusunda mutlaka başvurulması gereken bir ölçüdür. Öteyandan, demokratik yönetim anlayışındaki gelişmeler de halkla görüş alış verişini gerekli kılmaktadır. Demokrasinin bir başka gereği de kamu kuruluşlarının çalışmaları hakkında kamuoyunu bilgilendirmektir. Hatta, bu bilgilendirme işlemi, Birleşmiş Milletler ve UNESCO gibi bazı uluslararası kuruluşlarca da kabul edildiği çalışmalar hakkında bilgi edinme hakkı olarak benimsenmektedir (Tortop, 1986, s. 119-120).

Bütün bu yönleri gözönüne alındığında, kamu yönetiminde halkla ilişkiler kavramı teknik bir iletişim konusunun çok ötesinde, kamu yönetiminin çevresi ile geniş ölçekli bir alış-veriş oluşturma, bir uyum ve bütünlük sağlama süreci olarak ortaya çıkar. Bu sürecin kısa bir tanımına ulaşmak istersek, bir kamu kuruluşunun ilişkide bulunduğu toplum kesiminin güven ve desteğini sağlamak için giriştiği, iki yönlü iletişime dayalı, sonuçta kamuoyunda kuruluşun, kuruluştaki da toplumun istediği yönde değişikliklerin gerçekleşmesine, böylece kuruluş ile çevresi arasında olabilecek en uygun ölçekte uyum ve denge sağlanmasına yönelik sistemli ve sürekli çabalar bütününe “Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler” diyebiliriz (Yalçındağ, 1986, s. 132-133).

B. İKİ YÖNLÜ İLETİŞİM : TANITMA ve KURULUŞA BİLGİ SAĞLAMA

Genel anlamıyla halkla ilişkiler kavramının önemli bir parçası olan iki yönlü iletişim olayı, kamu yönetiminde halkla ilişkiler sonucunda kuruluştan halka (tanıtma), halktan kuruluşa (bilgi sağlama) olarak ortaya çıkmaktadır. Fakat, yukarıda değindiğimiz gibi halkla ilişkiler konusunu yalnız iletişim tekniklerini kullanma süreci olarak ele almak yanıltıcı ve eksik bir değerlendirme o’ur. Çünkü, tanıtma ve olumlu imaj yaratma ile ilgili en ileri iletişim teknikleri de kullanılsa, bir kuruluşun eğer aslında halktan yana, halkın yararına bir hizmet politikası yoksa, etkili ve verimli hizmet verilemiyorsa, halkla ilişkiler tekniklerinden çarpıcı şekilde yararlanmak bile başarılı hizmet verilmemesinin eksikliğini gideremez. Çünkü, anlatmaya çalıştığımız doğrultuda bir halkla ilişkiler olgusu, yalnız demokratik bir toplumda söz konusu olabildiğine göre, böyle bir toplumsal ve siyasi yapıda

kuşkusuz halktan uzun süre gerçekler gizlenemeyecektir. Kısaca, halkla ilişkilerde tanıtma sözkonusu olduğu zaman uyulması gereken ilk kural halka sadece gerçekleri söylemektir (Yalçındağ, 1986, s. 133-134).

Başka bir deyişle, demokratik bir toplum ve bu toplumda sağlıklı bir halkla ilişkiler sözkonusu edildiğinde, kamu yönetimi için izlenecek tek yol, oluşturulan ve yürütülen hizmet politikalarının halka tanıtılmaya layık olmasıdır.

Meselenin halktan kuruluşa bilgi sağlama yönüne baktığımızda, kuruluşa yansayan bilgilerin yönetim süreci içinde değerlendirilip, halkın beklediği davranışlar içine girilmesi gerektiği fikrine ulaşırız. Aksi takdirde halkı duymaya, dinlemeye yönelik halkla ilişkiler çalışmalarının bir manası kalmayacaktır.

Açıklanmaya çalışılan bu iki yönlü sürecin amacı, bu yönlere paralel olarak iki merkezde toplanabilir : 1. Olumlu görüntü oluşturarak halk ile yönetim arasında anlayış birliğini, iyi niyeti ve halkın güvenini sağlamak (Tortop, 1986, s. 127); 2. Yönetimin hizmet politikalarının halkın beklentileri doğrultusunda geliştirilmesi ve bu politikalarla ilgili uygulamaların daha verimli ve etkili hale getirilmesidir (Yalçındağ, 1986, s. 135).

Bunlara ek olarak konuyla ilgili diğer bazı noktaları da belirtmekte fayda vardır. Öncelikle halkın günlük yaşantısıyla bağlantılı olarak halkla ilişkiler, vatandaşın yönetimle olan ilişkilerinde işleri kolaylaştırmayı amaçlar. Devlet dairelerine yapılan müracaatların kolaylaştırılması ve güler yüzlü bir yönetim vermeye çalışılması bu çerçevede sayılabilir. Diğer yandan, halkla işbirliği yaparak hizmetlerin daha kolay ve çabuk görülmesi sağlanabilir.

Halkın kendi katılımının bulunduğu okul, yol gibi eserlere daha fazla sahip çıkması, bu katılım aracılığıyla harekete geçirilen potansiyel ve sağlanan ekonomik destek halkla ilişkilerin bir başka önemli yönünü ve amacını da ortaya çıkarmıştır.

Kısaca, kamu yönetiminde halkla ilişkiler : demokratik rejimin gereğidir; doğru olanı savunmak ve halka benimsetmektir; yanlış bilgi edinilmesini engeller; ortak anlayış ve bütünleşmeyi gerçekleştirme aracıdır; halkın isteklerini değerlendirir; halkın katılımını sağlayarak etkinlik ve verimliliği artırmayı amaçlar; açık ve güler yüzlü bir yönetimin gereğidir (Tortop, 1986, s. 120-125).

TÜRKİYE'DE HALKLA İLİŞKİLER

A. TARİHİ GELİŞİM ve SORUNLAR

Kamu kuruluşları için halkın güvenini ve desteğini kazanmak, bu kuruluşların başarılı olabilmeleri açısından hayati önem arzeder. Aynı zamanda, demokratik toplumlarda idarenin halkın hizmetinde bir araç olduğu gerçeğini gözününe alırsaK, toplumda olumlu izlenim yaratacak bir örgütsel yapı ve işleyişe ulaşma gayreti içinde bulunmak kamu kuruluşları için bir görevdir.

Uzun yıllardır demokratikleşme çabası içinde olan ülkemizde, demokratik değer ve uygulamalar giderek artan bir şekilde yerleşirken, kamu yönetiminin halkla ilişkileri ve kamu kuruluşlarının toplum üzerinde olumlu izlenim bırakma gayretleri de çoğalmaktadır.

Meseleye daha yakından baktığımızda, diğer dünya ülkelerinde halk-yöneten ilişkilerinde rastlanmakta olan şikayetlere Türk Kamu Yönetiminde de sık sık karşılaşılmakta olduğunu görürüz. Basındaki haberlerden, kamuoyu yoklamaları ve çeşitli bilimsel çalışmalardan çıkan gerçek, Türk kamuoyunun kişisel ya da gruplar halinde, pekçok nedenle kamu yönetiminden şikayetçi olduğudur.

Bu şikayetlerin temel sebeplerinden biri idari ve örgütsel nitelikteki günlük meselelerdir. Kamu yönetiminin istenen nitelik ve nicelikte hizmet sunması açısından birçok sorunu vardır. Verimli ve etkin hizmet vermekten uzak olan kamu yönetimi, halk tarafından lüzumsuz bir kalabalık memurlar ordusundan oluşan; ağır ve pahalı çalışan; vatandaşların yönetimden beklediği iyi ve güler yüzlü davranışlardan uzak; kırtasiyeciliğe boğulmuş; aracılık, kayırmacılık ve rüşvet uygulamalarıyla güvenilirliğini kaybetmiş bir yapı olarak görülmektedir. Bütün bu günlük problemleriyle ele alındığında, kamu yönetimimizin halkın gözündeki imajının bozuk ve düzeltilmesi gittikçe zorlaşan bir tarzda oluştuğu söylenebilir.

Kamu yönetiminin halkın gözündeki imajının bozuk olmasının bir diğer önemli sebebi konunun tarihimizdeki gelişmelerinde yatmaktadır. Osmanlı İmparatorluğunda devlet ve yönetimin halka dönük, halkın yararına görev yaptığı kuruluş ve yükseliş dönemlerinde yönetenlerle halk arasında olumlu ilişkiler mevcuttu. Yönetenler için yönetilen “Allah’ın emaneti” olan halkı himaye etmek ve kimsenin onlara zulmetmesine izin vermemek padişahın görevidir. Halkın duası da “padişahın asıl hâzinesidir” (Yalçındağ, 1970, s. 34).

Yöneten-halk ilişkileri üzerindeki bu anlayış sadece teoride kalmamıştır. Padişah ve ona bağlı yönetim mekanizması halkın kendilerinden beklediği bütün görevleri başarı ile yerine getirmişlerdir. Bir yanda halkı zulümden koruyan ve gözetken devlet, öte yanda çağının gerektirdiği üretim anlayışını üst düzeyde gerçekleştiren, can ve mal güvenliği olan ve adaletten şüphesi olmayan bir halk. Tabiidir ki, halkla ilişkiler sürecinin bu iki ucu arasındaki uyum, görevini yapan unsurların olumlu kaynaşması ve halkla yönetimin amaç birliği mutlu bir refah toplumunu doğurmuştur.

Toprak düzeninde ve buna bağlı olarak vergi sisteminde 17 nci yüzyılda başlayan bozulmaya paralel olarak, yönetim kurumlarında da yozlaşmalar başlamıştır. Vergi toplama haklarının devletçe kendilerine satıldığı mültezimlerin kâr hırsı ve bunlara alet olan yerel yöneticilerin olumsuz tavrına bir de para ile satılan memuriyetler eklendi. Kamu hizmetini bu yollardan ele geçirenlerin

amacı artık halka hizmet değil, “Onu soyma yarışında mümkün olan en büyük payı almaktır” (Yalçındağ, 1986, s. 138). Sonuç, devlete isyanlara kadar varan toplumsal kargaşa, yöneten-halk kopukluğu ve güvensizliğidir.

Tanzimat dönemiyle birlikte yeni boyutlar kazanan yönetim halk ilişkisinde, siyasal gücü ele almaya başlayan Osmanlı bürokrasisi içindeki iki yaklaşım tarzı etkili olmuştur. Devleti batıştan kurtarmak amacıyla yola çıkan, fakat batı hayranlığı üzerine kurulmuş dünya görüşleriyle halktan uzak düşen “Aydın-Bürokrat” tipine halk zaten güven duymamıştır. İkinci kesim ise yalnızca devlet gücünü ele geçirmek amacındaydı ve bu amaç uğruna kullandıkları yöntemlerle halk üzerinde olumsuz izlenimler bırakmışlardır.

Kısaca, niteliği ve amacı ne olursa olsun, halktan kopuk ve onu yönetmeyi kazanılmış bir hak kabul eden sivil veya asker kişiler halkla ilişkiler sürecinin bir ucunu; ekonomik olarak ezilmiş, yöneticilere ve yönetime karşı her yönden uzak ve yabancı kalmış, hatta yönetenleri “Gâvur tık” suçlamasında bulunacak kadar kendilerine zıt gören halk bu sürecin diğer ucunu oluşturmaktaydı.

Böyle bir yöneten-halk ilişkileri tablosunu devir aralar işe başlayan ve aslında eski dönemin güç mücadelesi çemberlerinden geçmiş Osmanlı aydın-bürokrat kesiminden başkası olmayan Cumhuriyet yönetimi de, içerisinde taşıdığı eski sistemin etkileriyle uzunca bir süre yönetenle halk arasında bir bütünleşme sağlayamadı.

Siyasal gücü elinde tutan ve özellikle başlangıçta ekonomik statüsü eskisine göre daha da artan Cumhuriyet bürokrasisi elitist davranışlarından vazgeçemedi. Halka karşı olan görevini yanlış yorumlayan bürokratların, ona tepeden bakma tavrının devam etmesi, halkın bu bürokrat tipini kendinden farklı başka bir dünyanın insanı olarak değerlendirmesine neden oldu.

Diğer yandan, Cumhuriyetin getirdiği devrim niteliğindeki yeniliklere karşı halkta ve kamuoyunu oluşturanlarda beliren tepki ve II nci Dünya Savaşı şartlarının getirdiği sıkıntılı yılların halka yansıyan yönleri, özellikle memura ayrıcalık tanıyan fiyat ve dağıtım yöntemleri, vatandaş-yönetici ayrımını iyice su yüzüne çıkarıyordu.

Çok partili döneme geçişle birlikte, memur partisi olarak görülen parti halkın tepki oylarıyla iktidardan düşürüldü. Bürokratlar geniş bir yetki ve itibar kaybına uğramaya başladılar. Sosyal statü ve ekonomik yönlerden zayıflayan bürokrasinin karşı tepkisi ise yönetim-halk ilişkisi açısından olumsuz sonuçlar doğurdu.

Halk tarafından ilk defa eJeş’V ilmeye ve yetkilerini politikacılar tarafından müdahale edilmeye başlanan bir grup bürokrat bu duruma olumsuz tepki gösterdi. Politikacılarla çatışan ve yenik düşen, çoğu zaman “sürgün”le cezalandırılan bu tip bürokratların halkın üzerinde olumlu izlenim bırakmaya yönelik bir idari tavır içinde olmalarını beklemek zordu.

Birinci tip bürokratların karşılaştığı durumlardan etkilenen bir diğer grup bürokrat ise yeni siyasal güçlerle işbirliğine gitmeye yönelmiş ve “partizan bürokrat” tipinin başlangıcını oluşturmuşlardır. Siyasi iktidara göre yönünü ve insanların politik görüşlerine göre hizmet anlayışını belirleyen bu tip bürokratlar üzerinde halkın düşüncelerinin çok olumsuz olduğu gözlenmektedir.

Anlatılmaya çalışılan ilk iki tip bürokratin durumuna düşmemeye çalışan ve çoğunluğu teşkil eden üçüncü tip bürokratin tepkisi ise eylemsizlik oldu. “İdare-i maslahata” olarak damgalanan ve çoğunluğu teşkil eden bu tip bürokratların halkın üzerinde bıraktığı izlenimin de olumlu olduğu söylenemez.

Bütün bu anlatılanlar çerçevesinde diyebiliriz ki, Türk Kamu Yönetiminin halk üzerindeki olumsuz görüntüsüyle ilgili meselenin kökleri tarihimizin eski dönemlerine kadar uzanmaktadır. Cumhuriyet döneminde gelişen siyasi ve sosyal faktörlerin sonuçlarının da eklendiği bu sorun tüm ağırlığı ile varlığını sürdürmeye devam etmektedir.

B. SORUNLARIN ÇÖZÜM YOLLARI

Yukarıda kısaca değinilen tarihsel bakış açısını gözönüne alarak bir değerlendirme yaparsak, halkımızda kamu yönetimi ve kamu görevlilerine karşı yerleşmiş olan olumsuz görüntüyü ortadan kaldırmak görevinin öncelikle kamu yönetiminin kendine düşmekte olduğu sonucuna varırız.

II. Dünya Savaşından sonra ekonomik yapıda başlayan değişikliklere paralel olarak Türk halkının yönetimden hizmet beklentilerinin arttığı, 1961 Anayasası ile yönetilenlerin yönetim karşısındaki durumunda gerçekleşen değişiklikleri, dolayısıyla birey statüsünden vatandaş statüsüne geçen yönetilenin, yönetim karşısında artık yalnız olmadığı, yönetimi demokratik yol ve yöntemlerle denetleyebilecek toplumsal dinamiklere kavuştuğu gerçeğini kamu bürokratlarının hesaba katmaları kaçınılmazdır. Yönetilen artık tek tek değil örgütlü olarak veya bağlı olduğu örgütün gücünü arkasına alarak yönetimin önüne gelmektedir. Grev ve örgütlenme gibi Anayasanaı doğurduğu hakların kullanımı, yönetim ile örgütlenilen yönetilen arasındaki dengeyi eski ile kıyaslanamayacak ölçüde değiştirmiştir (Kazancı, 1973, s. 75-77).

Toplumda tüm kıvrımların giderek yerli yerine oturma süreci devam ederken, kamu bürokratlarının yönetim-yönetilen ilişkilerini sürekli gözönünde tutmaları gerekmektedir. Tarihten miras kalmış bürokrasi-halk zıtlaması yerine kamu yönetimi ve bürokrat-halk bütünleşmesi konusu gündeme getirilmelidir. İşte bu noktada halkla ilişkilerin katkısı oldukça önem kazanmaktadır. Kamu yönetimiyle çevresi arasında denge ve uyum sağlama konusunda halkla ilişkilerin ileri sürdüğü prensipler hayata aktarılabilir ve etkili olabilir (Yalçındağ, 1986, s. 143).

Türk Kamu Yönetiminin geçmişten devraldığı ve devam ettirdiği problemlerin, tarihi süreç içinde yapılan bu değerlendirmeleri ile birlikte, günümüzde, özellikle günlük yaşantıda, kamuoyunun şikayetçi olduğu konular da değerlendirilerek çözüm yolları aranmalıdır.

İleriye sürülebilecek ilk çözüm yolu şüphesiz meselenin özü ile ilgili olandır. Kısaca denebilir ki, toplum üzerinde yönetimin olumlu bir görüntüye sahip olmasının vazgeçilmez şartı her kamu kuruluşunun üsüendiği görevi en etkili ve verimli bir biçimde yerine getirmesidir. Halkın beklentilerine uygun hizmet politikalarını hızlı, nitelikli, ucuz ve verimli hizmet üreterek gerçekleştiren bir kamu kuruluşu için halk doğal olarak olumlu izlenimler edinecek ve destek verecektir.

Kamu kurumlan topluma başarılı hizmet götürmenin yanı sıra, bu hizmetleri halka tanıtmalı, halkın üzerinde olumlu izlenim yaratmak için onu bilgilendirmelidirler. Hizmetin hangi şartlarda, ne tür çalışmalarla ve fedakârlıklarla gerçekleştirildiği kamuoyuna anlatılmalıdır. Aksi taktirde, yürütülen hizmetler hakkında halkın sadece tahminlere dayanarak değerlendirmeler yapması, sonucu istenmeyen yanlış izlenimlerin ortaya çıkması kaçınılmazdır.

Planlı halkla ilişkiler programları ile yapılacak tanıtımlar reklam ve propagandayla karıştırılmamalı ve halkla ilişkilerin temelini doğru bilgi aktarımı olduğu unutulmamalıdır. Çalışmamızın ilk bölümünde belirttiğimiz gibi, toplumda yaratılacak gerçek dışı bir görüntü uzun ömürlü olmayacak ve beklenenin tersine halkın destek ve güvenini kaybetme sonucunu doğuracaktır.

Hizmetin başarı ile yerine getirilmesi ve kamuoyuna gereği gibi tanıtılmasının yanı sıra, halkla ilişkiler açısından önemli bir konu da, vatandaşla kamu kuruluşları arasında kurulan dolaysız günlük ilişkilerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesidir. Kuruluşun toplumda olumlu izlenim bırakması yönünden son derece önemli olan günlük iyi ilişkilerin istenildiği düzeyde başarılı olamaması, verilen önemli hizmetlere bile gölge düşürür.

Bu konuda dikkat edilmesi gereken ilk mesele kamu görevlilerinin halkla dolaysız ilişkilerindeki davranış biçimleridir ve halkın şikayetlerinin önemli bir bölümü bu ilişkilerden kaynaklanmaktadır. Halkla dolaysız ilişkide bulunacak kamu personeli bu alanda yetenekli ve yeterli kişilerden seçilmeli ve kuruluş adına görüntü yaratacak olan bu personel hizmet içi eğitim yoluyla sürekli ve sistemli olarak eğitilmelidir.

Bir başka önemli husus da, başta politik nitelikteki olmak üzere, kamu görevlilerinin çeşitli sebeplerle iş sahipleri arasında ayırım yapmalarının halk üzerinde çok olumsuz etkiler yarattığı gerçeğidir. Hukuk devleti ilkelerine de ters düşen bu davranış, vatandaşların hiç bir ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduklarına dair anayasa hükümlerine de aykırıdır.

Bunların yanısıra kamu görevlisinin kişisel görünümü; çalışma çevresinin fiziksel görünümü; görevlinin çalışma isteği ve bu isteği etkileyen çalışma şartları; güdüleme yöntemleri ve ücret politikaları da halkla günlük iyi ilişkilerin sağlanması konusunda gözönünde bulundurulması gereken hususlardır.

İş sahiplerinin kamu yönetim mekanizması üzerindeki yargılarım olumsuz yönde etkileyen bir diğer sebep de günlük ilişkilerde karşılaşılan çeşitli güçlüklerdir. Bunlar arasında, özellikle büyük ve karmaşık iç örgütlenmeye sahip kamu kuruluşlarında günlük başvuruların hangi bölümde, kime ve nasıl yapılması gerektiği gibi çözümü vatandaş için zor olan konularda gerçekleştirilmesi gereken yol göstericilik hizmetlerinden söz edebiliriz. Kurumlar içinde yol göstericilik hizmeti ile görevli birimler oluşturulabileceği gibi, ülkemizin büyük kentlerinde bir süre denenmiş olan “İdari Danışma Merkezleri” de kurulabilir.

Fransız örneğinin etkisiyle TODAİE (Türkiye ve Ortaoğu Amme İdaresi Enstitüsü) bünyesinde kurulan bu merkezler, bütün yetersiz yönlerine ve başarısızlıklarına rağmen Türk Kamu Yönetiminin halkla ilişkiler konusunda biçimsel olarak ortaya koyduğu en belirgin örnektir.

Bu birim, içinde barındırdığı çeşitli bakanlıkların temsilcileri ile önce yönetim ile yönetilen arasında kolay bir haberleşme sağlamayı, daha sonra yapacağı değerlendirme sonucu, tartışmalı konularda yönetime tavsiyelerde bulunmayı amaçlamıştı. Halkla ilişkilerin ilk aşaması olan bilgi vermeyi imkânları ölçüsünde yerine getirmiş olmasına rağmen kendisine yüklenen, yönetimi halkın istek ve şikayetlerinden haberdar etme ve bu konuda tavsiyelerde bulunma konularında başarılı olamamıştır. Merkezin ilgili yönetim birimleri ile doğrudan ilişkisi olmaması, merkezde yönetilenin istek ve şikayetlerinin ne olduğu konusunda bir dokümantasyon birimi geliştirilememesi ve merkezle ilgili insiyatifin akademik bir kuruluş olan TODAİE’ye bırakılmış olması gibi sebepler sonucu, Merkez- İdare ilişkisi ya dolaylı olmuş ya da ihmal edilmiştir.

İdari danışma merkezinin konumu ve görevi ile Türk Kamu Yönetiminde varolan ‘yönetilenden gelen isteklere aldırma’ alışkanlığı arasındaki büyük çelişki, başlangıçta olumlu sonuçlar veren bu merkezin etkinliğini giderek yitirmesi ve sonunda kapanmasına neden olmuştur (Kazancı, 1973, s. 85).

Bu örneğin dışında, bakanlık teşkilatları ile enstitü ve üniversiteler gibi diğer kamu kuruluşlarının kendi bünyelerinde halkla ilişkiler birimleri mevcuttur ve çok etkin olmasa da yol göstericilik hizmetlerini yürütmeye çalışmaktadırlar (Aşna, 1986, s. 205-223).

Günlük ilişkilerin kolaylaştırılmasının temelinde şüphesiz idari yöntemlerin bu amaca hizmet eder yönde geliştirilmesi ve kamu kuruluşlarının daha iyi örgütlenmesi yatmaktadır. Daha açık söylemek gerekirse, kamu dairelerindeki işlemlerle

ilgili yöntemlerin karmaşıklıktan, gereksiz formalitelerden ve kırtasiyecilikten uzaklaştırılması şarttır. Bu mesele hemen her hükümet programında ve kalkınma planında yer almış olmasına rağmen, kalıcı bir çözüme ulaştırılamamıştır.

SONUÇ

Çoğulcu bir özellik kazanan yüzyılımız toplumlarında gelişen demokratik haklar ve yurttaşların ve baskı gruplarının yönetim üzerinde artan belirleyici etkileri halkla ilişkiler konusunu oldukça önemli bir hale getirmiştir.

Halka doğru bilgi verme; halkın tutum ve davranışlarının yönlendirilmesi için ikna metotlarının kullanılması ve yönetimle halkın karşılıklı olarak bütünleştirilmesi gayretlerini içeren halkla ilişkiler süreci : Meselenin tespit edilerek bu konuda bir planlama yapılması ve uygulanması ile uygulama sonucunda elde edilen besleyici yankıların değerlendirilmesi aşamalarından oluşur. Açıktır ki, bu sürecin yürütülmesi için etkin bir haberleşme yöntemine ihtiyaç vardır.

Yine haberleşmeye dayanan reklam ve propaganda gibi kavramlardan halkla ilişkilerin ayrıldığı en belirgin nokta, doğru bilginin iyi niyet esasları çerçevesinde halka ulaştırılmasını amaçlamış olmasıdır.

Devlet anlayışının ortaya çıkmasından buyana her çağda görülen yöneten- yönetici ilişkileri, demokratik gelişmeler doğrultusunda, artık sadece devletin üstün bir konumda olduğu anlayışıyla açıklanamaz duruma gelmiştir. Devletin üstün oluşunun herşeyi çözmeye yetmediğini anlayan yöneticiler, halkı her yönüyle kazanma çabaları içine girmişlerdir. Kaldı ki, devletin asıl varlık sebebinin halka hizmet etmek olduğu gerçeği de hiç bir zaman gözardı edilmemelidir.

Kamu yöneticilerinin halkla iyi ilişkilerin kaçınılmaz olduğu gerçeğiyle başlatacakları iki yönlü iletişimin birinci kısmı yürütülen hizmetlerin halkın yararına olması ve bunların halka tanıtılması, ikinci kısmı ise kuruluşa yansıyan bilgilerin yönetim süreci içinde değerlendirilip, halkın beklenti ve istekleri yönünde yeniden düzenlenmesi ile ilgilidir.

Ülkemizde halkla ilişkiler olgusunun tarihi geçmişinin ve bugününün değerlendirmesi, bizi yöneten-yönetilen ayrımı ve uzlaşmazlığının hâlâ çeşitli yönleriyle devam ettiği gerçeğine getirir.

Osmanlı Devletinin ilk dönemlerinin tersine 17 nci yüzyılda başlayan halk- idareci zıtlaşmasının derin ekonomik ve sosyal nedenleri vardır. Tanzimat ve Cumhuriyet dönemleriyle artarak devam eden bu zıtlaşmanın özünde, halkın yöneticiye duyduğu güvensizlik ve onu kendinden uzak kültürlerin ürünü olarak görmesi ile yöneticilerin elitist yaklaşımları yatar.

Çok partili demokratik hayata geçişle birlikte bu sürecin içine yeni faktörler de girmiş ve bürokrat ile halk arasında olması gereken yakınlaşma bir türlü sağlanamamıştır.

Günlük karşılıklı ilişkilerde de iş takip edenlerin şikayetleri devam etmiş, karmaşık yönetsel yapıyı düzeltme ve kırtasiyeciliği azaltma hususunda önemli aşamalar kaydedilememiştir.

Kamu yönetimi-halk ilişkilerindeki sorunların çözümü için en temel şart her kamu kuruluşunun üstlendiği görevi en etkili ve verimli bir biçimde yerine getirmesidir. Böyle bir hizmet politikası karşısında halkın izlenimi doğal olarak olumlu biçimde gelişecektir.

İkinci olarak bu hizmetlerin halka tanıtılması ve olumlu izlenim yaratmak için halkın bilgilendirilmesi gerekir.

Bir diğer önemli konu ise, vatandaşla kamu kuruluşları arasında kurulan do- , laysız günlük ilişkilerin sağlıklı bir şekilde yürütülmesidir. Bu konuda, idarenin vitrini olan kamu görevlilerinin seçimi, eğitimi, davranış biçimleri ve görünümleri önem kazanır. Ayrıca idari yöntemler geliştirilmeli ve örgütlenmeler iş sahiplerine kolaylık sağlayacak biçimde yenilenmelidir. Her kuruluşta yol gösterici nitelikteki birimlerin yanısıra, daha önce ülkemizde denenmiş İdari Danışma Merkezleri gibi genel nitelikli halkla ilişkiler birimleri kurulmalı, geliştirilmeli ve yaşıatılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Aşna, Alâccddin, (1978), Halkla İlişkiler, Türkiye Bankalar Birliği Yayınları, No: 90, Ankara.
- Aşna, Alâccddin, (1986), “Türkiye’de Kamu Kuruluşlarının Halkla İlişkileri”, Maviş, Fer- mani (derleme), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Bcrnays, Folward, (1952), Public Relations, University of Oklahoma Press, Norman.
- Dunn, S, and Barban, M, (1978), Advertising, its Role in Modern Markcting, The Dryden Press, Hinsdalc, Illinois.
- Ertckin, Yücel, (1986), “Yönetimde Haberleşme ve Halkla İlişkiler”, Kurs Notlan, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- Ertckin, Yücel, (1983), Halkla İlişkiler, TODAİE Yayınları, No: 202, Ankara.
- Gilberd, H, (ed.), (1973), “Public Relations in Kocal Government”, Int. City Management Association, Washington D.C.
- Kazancı, Metin, (1980), Halkla İlişkiler, S.B.F. Yayınları, No: 459, Ankara.
- Kazancı, Metin, (1973), “Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Anlayış ve Uygulaması”; Anime İdaresi Dergisi, Cilt 6, Sayı 3, TODAİE, Ankara.
- Mihçioğlu, Cemal, (1986), “Halkla İlişkiler Nedir”, Maviş, Fermani (derleme), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Nolte, Lavvrencc, (1974), Fundemantals of Public Relations, Pergamon Press Inc, New York.
- Ramazanoğlu, Ahmet, (1986), “Yönetici ve Halkla İlişkiler”, Maviş, Fermani (derleme), Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.

- Robinson, Edvard, (1966), Communication and Public Relations, Merrill Books İne. s, Co- lornbus. Ohio.
- Tortop, Nuri, (1986), “Halkla İlişkilerde Kamu Kuruluşları ve Basının Sorumluluğu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 19, Sayı 1, TODAİE, Ankara.
- Yalçındağ, Selçuk, (1986), “Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 19. Sayı 1, TODAİE” Ankara.
- Yalçındağ, Selçuk, (1970), “Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 3, Sayı 2, TODAİE, Ankara.
- Yazıcıoğlu, Recep, (1992), “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi”, Türk İdare Dergisi, No: 394, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara.

TURİZM - ÇEVRE İLİŞKİSİ

Mesut ŞENOL
Eşme Kaymakamı

I. GENEL OLARAK

21 inci yüzyılın eşiğinde bugün, turizm ve çevre kavramları dikkati çeker bir şekilde birlikte duyulur olmuş, yayın ve iletişim araçlarının, dolayısıyla kamuoyunun vazgeçilmez konular arasına girmiştir.

Turizmin dünya ekonomisinin büyüyüp gelişmesine yaptığı gerçek-sağlam katkı; iç ve dış turizme katılan dünya nüfusunun artması; yaygınlaşan kent yaşantısının insanlarda oluşturduğu gerilimin ve yabancılaşmanın turizm yoluyla yenilmesi; kültür ve anlayış birliğinin, insanlık değerlerinin, barış ve sevgi içinde yaşama ilkelerinin, soyut sözler olmaktan çıkması ve benzeri olgular “Turizm” denen büyülu sözcüğün yarattığı sonuçlardan bir kısmıdır. Öyle ki, 21 inci yüzyılın siyaset bilimcisi, siyasetçisi, sosyologu, kendi alanlarında yürütecekleri çalışmalarda turizm faktörünü değerlendirmelerine almazlık yapamayacaklardır. Belki nüfus sayımları, vatandaşların evlerine değil, ülkelerine bile uzak olmalarına bakılmaksızın gerçekleştirilebilecek, milletvekilliği vb. görevlere seçmek ve seçilmek için belli bir kentte ya da ülkede bulunmak ya da oturmak aranmayabilecektir. Nasıl 20 nci yüzyılın ikinci yarısında teknolojik gelişmeler tüm dünyada akıl almaz hızda, büyüklükte ve derinlikte toplum yaşamının şeklini ve niteliğini değiştirmişse, 21 inci yüzyıl yerküremizin daha da küçüldüğü, iletişim çağından sonra bir ulaşım devriminin, bambaşka bir turizm olayının yaşandığına tanık olacaktır.

Turizmle çevrenin birbiriyle ilgisi işte bu noktada yoğunlaşmakta ve önem kazanmaktadır. En yüksek dağların tepelerine çıkan, kutup noktalarını fetheden, okyanus altı zenginliklerini kullanmaya başlayan, girilmeyen mağaraları keşfeden, balta girmemiş ormanlarda ayak basılmadık yer bırakmayan insanoğlu, içinde ve üstünde yaşadığı dünyanın sınırlarını da zorlamaya başlamıştır. Atmosferi, havası, suyu, doğal zenginlikleri ve kaynakları kirlenmeye ve doğal denge aleyhine azalmaya başlayan dünyadan imdat sinyalleri gelmeye, dahası kimi konularda sirenler çalmaya başlamıştır.

Bu olumsuzluklara karşın, tüm dünyada çevrenin korunması ve değerinin anlaşılması, geniş kitlelerin bilinçlendirilmesi bakımından kayda değer gelişmeler gözlenmektedir. Öyle ki, çevreyi koruma faaliyetleri, günümüzde ulusal sınırları aşmış, uluslararası etkin resmi ve gönüllü kuruluşların kesintisiz çalışmalarıyla

kamuoyundan gitgide daha büyük destekler bulmaktadır. Delinen ozon tabakasından, gergedan veya panda kıyımına, balta girmemiş ormanların yok edil- mesinden zehirli radyoaktif atıkların rastgele depolanmasına kadar birçok çevre sorunu, artık sıradan bir yurttaşın bile bilgi ve düşünce sahibi olduğu konular arasındadır.

II - ÇEVRESİZ TURİZM, TURİZMSİZ ÇEVRE OLUR MU?

Ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkilere damgasını iyice vurmaya başladığını hissettiğimiz turizmin ana altyapısı çevredir. Doğal olsun, arkeolojik olsun tüm zenginlikler ve güzellikler, insanoğluna çevrenin kucağında sunulmaktadır. Çevreyle barışık, uyumlu olmayan bir turizm anlayışı, başarısızlığa baştan mahkumdur. Artık insanlar gürültü kirlenmesinden, dahası görüntü kirlenmesinden, estetik yoksunluğundan bile yakınmaya başlamışlardır. Alanya vb. turistik kentlerimizde sezon ortasında gürültü, toz, duman gibi kirleticiler “görüldüğü yerde yok edil- melidir” duyarlılığıyla nasıl da tepkiyle karşılanıyorlar! Bu tepki sevindiricidir. Yöneticilerin böylesi konularda önlem almaları da öyle.

Turizm nasıl çevreye muhtaçsa, onsuz olamıyorsa, çevre de turizmle bira- rada, elele, içiçe, birbirine destek olur biçimde varolabilir. Turizmin mantığı içinde, doğal olarak, çevrenin belirgin ve temel tüm zenginliklerinin, potansiyelinin korunması, sürdürülmesi ve değerlendirilmesi vardır. Yetmiş bir çam koruluğu bir turistik tesisin; diyelim ki bir tatil köyünün engeli değil, tam tersine zenginliğidir, incisidir. Ama bu düzen, turizm çevre ilişkisinin, plansız, rastgele, keyfi ve kişisel uygulamalara açık olduğu bir yerde tutarlı bir şekilde kurulamaz. Kilometreler boyu eşsiz koylar, plajlar üçbeş yazlıkçının villasıyla kısırlaştırılabilir ya da binlerce turistin yararlandığı deniz suyu yanlış altyapı politikaları ve yatırım eksiklikleri nedeniyle kanalizasyon ağının bir parçası durumuna gelebilir. III

III - ÇEVREYİ KORUMA VE GELİŞTİRME BİLİNCİNİN TURİZME KAZANDIRDIĞI BOYUT

Çevreyi koruma ve geliştirme bilincinin yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması bakımından ülkemizde de önemli aşamalar kaydedilmiştir. Ortadereceli okullar yanında ilkokul ders programlarına da çevre üniteleri alınmış, uygulamalı çevre gezi ve çalışmaları artırılmıştır. Okullarda çevre izcileri, çevre kolları ve kümeleri daha çocuk yaşta bu alanda bir bilgi ve görgü birikimi yaratılmasına katkıda bulunmaktadır.

Asıl sevindirici olan nokta, özellikle turizmin gelişkin olduğu yörelerimizde çevrecilik çalışmalarının hemen her yaş grubunu içine alacak şekilde geniş kit- lelerce benimsenmesi ve şu ya da bu şekilde yaşamlarının bir parçası durumuna gelmesidir. Bir sahil kasabasında küçükük anaokulu öğrencileri yanında emekli sakinler de, çevre temizliği ordusunun neferleri gibi açılan kampanyalara katılmaktadırlar.

Çevreyi koruma ve geliştirme konusunda yerel halkın gösterdiği gayret ve ilgi gelen turistin güvenini güçlendirmekte, o yöre insanına karşı duyduğu saygıyı arttırmaktadır. Tertemiz, kirlenmemiş bir çevre zaten turistin görmekten en çok hoşlandığı şeylerin başında geldiğinden, onlar da kilometrelerce uzaktan geldikleri halde, konuk oldukları ülkede ve yerde, yerel halkla birlikte elele çevre için yürütülen çalışmalara katılmaktadırlar.

Bu güdünün ve psikolojinin çok iyi değerlendirilmesinde, turizmle çevre arasındaki bu stratejik bağdan yararlanılmasında geri durulmamalıdır. Günümüzde otomobil üreticileri, yüzde bilmem ne kadar parçalarının yeniden üretilebileceğini ilan ettikleri taşıtların yine ne kadar çevreye az zarar verecek şekilde dizayn edildiğini tonlarca para ödeyerek reklam malzemesi olarak kullanmaktadırlar.

IV - M KKK EZ İ VE YEREL YÖNETİMLER GÖZÜNDE TURİZM VE ÇEVRE

Türkiye’de Çevre Bakanlığının kurulması, özel bir çevre yasası çıkarılması, çevreyle ilgili güçlü fonlar oluşturulması merkezi yönetim düzeyinde bir örgütlenmeyi başlatmıştır. Birçok bakanlığın ve kuruluşun değişik yönleriyle ve yasal dayanaklarla ele aldığı çevresel konu ve konularda artık Çevre Bakanlığı eşgüdüm, bazen de izin makamı durumuna gelmiştir.

Çevre konusunda sorumlulukları olan yerel yönetimlere ve merkezi yönetimin yerel temsilcilerine, kurullarına, çevre vakıfları ve çeşitli gönüllü kuruluşlar da eklenmeye başlamıştır. Çevre Bakanlığı her ilde ve ilçede Çevre Koruma Vakıflarının Şubelerini kurma girişiminde bulunmuş, şimdilik il vakıf şubelerini işler hale getirmiştir. Bu yarı kamusal vakıf şubeleri, Çevre Bakanlığından gönderilen parasal kaynaklarla varlıklarını sürdürmekte, kimi projelerine Bakanlıktan destek sağlayabilmektedirler.

Yerel düzeydeki kamusal makamlarla gönüllü kuruluşlar, çevre konularında klasik bürokratik yapıyı zorlayan verimli işbirliklerinin örneklerini sergilemektedirler. Yöneticiler, mühendisler, öğretim üyeleri, seçilmiş yerel yöneticiler, halk ve öğrenci temsilcileri birtakım kurul ve komisyon çalışmalarında biraraya gelmekte, yerel çevre sorunlarının çözümünde güçbirliği yapmaktadırlar.

Burada, Sivas Valiliğince* yukarıda belirtilen anlamda gerçekleştirilen çalışmalardan şu örnekleri sunmak mümkündür.

1. İldeki tüm kamu kurumlarında birer “Çevre Sorumlusu” görevlendirilmesi sağlanmıştır.
2. İlgili ve gönüllü herkese “Çevre Sorumlusu Kimlik Kartı” verilmiştir.

* Yazının hazırlandığı tarihte Yazar, Sivas Vali Yardımcısı olarak görevli bulunmaktaydı. (T.İ.D.)

- 3.Çevre konularında ayrıntılı çalışmalar yapmak üzere;
- Sivas Çevresi Doğal Hayatı Koruma Komitesi,
 - Yakın Çevre Temizliği Komitesi,
 - Sivas'ı Yeşillendirme Komitesi,
 - Çevre Eğitiminin Yaygınlaştırılması Komitesi,
 - Tarihi Eserlerin Korunması ve Yaşatılması Komitesi,
 - Sivas'taki Sanayi Atıklarının Düzenlenmesi Komitesi,
 - Çöplerin Geri Kazanımı Komitesi

kurulmuştur.

4. İldeki tüm hastanelerin atıklarının merkezi bir tesiste yokedilmesi projelendirilmiştir.

5. Üniversite Çevre Bölümü öğrencilerinin ve öğretim üyelerinin ilk ve orta dereceli okullarda ders ve konferans vermeleri sağlanmıştır.

6. Belediye ve Üniversite işbirliğiyle “Temizlik Kampanyası” açılmış bu kampanyaya tüm okulların ve kamu kuruluşlarının etkin katılımı sağlanmıştır.

7. “Yerlere Tükürmeyin, Yollara Sümürmeyin” sloganıyla kent içinde çevrecilerin gönüllü yürüyüşü, halkı ve esnafı uyarması kampanyası gerçekleştirilmiştir.

8. Şiir, kompozisyon ve resim yarışmalarına çevre konusu da dahil edilmiştir.

9. Hava kirliliği ölçümlerini sürekli değerlendirecek bir “Hava Kirliliği Acil Değerlendirme Merkezi ve Komitesi” kurulmuştur.

10. Halk eğitim kursiyeri bayanlarla din görevlilerine çevreyle ilgili konferanslar verilmiş, camilerde temizlik ve çevrenin korunmasıyla ilgili açıklamalar okutulmuştur.

V - SONUÇ

Sağlıklı, çağa uygun bir turizm-çevre ilişkisi için vurgulanmasında yarar gördüğümüz noktalar şunlardır :

1. Ülke turizmi bir bütün olarak görülmeli, turizm faaliyet ve işletmeciliği çeşitliliklerine göre ayrıntılandırılan bölgesel turistik imar planları, uzağı gören ve uzun yıllar sonraki gelişmeleri öngören bir biçimde hazırlanmalıdır. Yerel imar planları bu bölgesel makro düzeydeki planlarla uyumlaştırılmalıdır.

Bu şekilde örneğin Karadeniz kıyılarında bir kasabaya bakır fabrikası, onun 10 km. ilerisindeki bir başka yerleşim yerine yoğun turistik yatırım yapmayı planlama çelişkesine düşülmemelidir. Kirlenici sanayi yatırımlarından kaçınılmalı, zo

runlu olanlarla ticari ve konut alanları bile tarımın ve turizmin en az potansiyele sahip olduğu yerlere kaydırılmalı ve bu bölgeler içinde sınırlandırılmalıdır.

2. Doğal ve arkeolojik zenginlikteki güzelliklerle yerel halkın bir yararlanma, ısınma ilişkisi kurulmalı, halkın bu varlıkları koruması yönünde önlemler alınması ana politika olmalıdır. Örneğin, yerel yönetimler, yoğun turistik yatırımların olduğu yörelerde, yöre halkından gençlerin eğitilmesi, kurulacak tesislerde öncelikle çalışması, böylece yöre halkının turizm olayından yararlanmasını sağlamada kendilerini sorumlu saymalıdır.

3. Yerel makamlar, turizm yatırımcıları-işletmecileri, halk ve çevreciler belirli forumlarda yerel çevre ve turizm sorunlarını tartışabilmelidir. Böylece karşılıklı anlayış ve işbirliği gelişecek, basit müdahalelerle çözülebilecek sorunların kangrenleşmesi önlenebilecektir.

4: Çevreyle barışık ve bütünleşmiş bir turizm anlayışı ve uygulaması, kirlenen doğal kaynakları ve dayanma gücü azalan dünyamıza güç verecek, onun üzerinde yaşayan tüm canlılara daha uzun süre analık yapmasına katkıda bulunacaktır.

İNGİLTERE'DE OMBUDSMAN KURUMU (İDARENİN PARLAMENTO TARAFINDAN DENETİMİ)

Tay kan ATAMAN
Mülkiye Başmüfettişi

Vatandaşların kamu yönetimi ile ilgili şikâyetlerini inceleyen “Ombudsman” kurumu 19. yy.’da İskandinav ülkelerinde ihdas edilmiş, ancak II. Dünya Savaşı’ndan sonraki dönemde bir çok ülkede ve her ülkenin kendi özelliklerine uyumlu şekilde uygulama alanı bulmuştur.

Kamu yönetiminin yüksek standardı ile övünen İngiltere’de 1 1967 tarihli Yönetim İçin Parlamento Komiseri Kanunu (Parliamentary Commissioner for Administration Act 1967) ile oluşturulan Ombudsman kurumunun geçen sürede kamu yönetiminin ve genelde toplumsal ilişkilerin bir çok alanına yayıldığı görülmektedir.

Temel hak ve hürriyetlerin korunmasını ön plana çıkaran Avrupa Güvenlik İşbirliği Konferansına (AGİK) ülkemiz de katılmış ve yeni bir Avrupa için Paris Yasasını 34 ülke ile birlikte imzalamıştır.

Bu çerçevede, AGİK üyesi Batı Ülkelerinde (ve AGİK üyesi olmayan bazı ülkelerde, Yeni Zelanda vs.) yaygın şekilde uygulanan ve başarılı sonuçlar verdiği kabul edilen, idarenin parlamento tarafından ve onun adına “Ombudsman” eli ile denetimi usulünün İngiltere’deki uygulama şekli ve Türkiye’de uygulama imkânlarının araştırılması bu inceleme-araştırmanın amacını oluşturmaktadır.

OMBUDSMAN NEDİR

Aslı İsveççe eski bir kelime olan ve “temsilci, koruyucu, görevli” anlamlarına gelen. Ombudsman kamu yönetiminde idarenin çeşitli eylem ve işlemlerine karşı halkın şikâyetlerini parlamento adına inceleyen-soruşturan özel bir büro veya görevli olarak bilinmektedir.

Ombudsman kurumu, 1713 yılında İsveç’te kurulmuş ve 1809 yılında İsveç Anayasasına girerek Anayasal bir kurum niteliğine bürünmüştür. İsveç dışında bu kurum 1919 yılında Finlandiya’da faaliyete geçirilmiş, ancak 1960’lı yıllardan

1 Türkiye’de (İngiltere) olarak bilinen ülkenin, mahallinde bilinen ve kullanılan adı “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı”dır (The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland). Kısaca, Birleşik Krallık (The United Kingdom) olarak bilinir. Birleşik Krallık, farklı özellikleri ve idareleri bulunan dört bölgeye ayrılır : 1 — İngiltere (England), 2 — Galler (Wales), 3 — Scotland (İskoçya), 4 — Kuzey İrlanda (Northern Ireland).

itibaren dünya ülkelerinde hızla yayılmaya başlamıştır. Halen otuzdan fazla ülkede faaliyet göstermektedir.²

Yirminci yüzyılda ve özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde devlet teşkilatındaki hızlı gelişme ve genişleme olayı, insanlar ve kurumlararası ilişkileri iyice karmaşıklaştırmış, aşırı genişleyen 'bürokratik ağ' içinde pek çok sızlanma alanları ortaya çıkmıştır. Hızla gelişip karmaşıklaşan 'hizmet devleti' kavramı ile birlikte, devlet ve vatandaş ilişkilerinde çoğu yerde normal hukuk kurallarının artık yeterli olamadığı ve 'hakkaniyet'e ağırlık veren bir yeni denetim mekanizmasına ihtiyaç hissedilmeye başlanmıştır. Hükümetlerin, toplumdaki gelişmelere paralel olarak insan haklarını geliştirmek, kamu bürokrasisini denetlemek, kötü kamu yönetimine karşı bireysel yakınmaları gidermek ve kamuoyunun dikkatini kamu örgütlerindeki yönetsel hastalıklara çekmek konusunda çare arayışları Om- budsman kurumunun yayılmasında etkili olmuştur.

İlk Ombudsman dalgası 1950-1960 arasında İskandinav ülkelerine yayıldı. Danimarka'da 1954 yılında Ombudsman kurulduktan bir süre sonra, 1957 yılında Batı Almanya'da ve 1959 yılında Norveç'te kuruldu.

İkinci Ombudsman dalgası İngiliz Milletler Topluluğu (Commonwealth) ülkelerinde yayıldı. Yem Zelanda (1962), İngiliz Guam'ı (1966), İngiltere (1967), Alberta (1967), Maurice Adası (1967), Yeni Brunsvick (1969), Manitoba (1969), vs.

İdari denetim sistemlerinin en etkilisine sahip olan bir ülkede böyle bir kuruma gerek bulunmadığı fikrinin ısrarla savunulduğu Fransa'da da 1973 yılında Ombudsmanın kurulmuş olması, ayrıca üzerinde durulmaya değer bir olaydır.

Bazen 'çağın modası' olarak adlandırılan Ombudsman kurumu aslında zamanımızın simgesidir; yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkilerin yeniden ele alınması, belirlenmesi, düzenlenmesi ve tanımlanması ihtiyacının gittikçe belirginleşmesi sonucunda ortaya çıkmıştır.

Kamu idarelerini denetleyen modern bir kurum olan Ombudsmanı tam olarak tanımlamak kolay değildir. Ombudsman bir yargıç değildir, hatta hukukçu olması da zorunlu değildir. Bir tanıma göre; Ombudsman prensip itibarıyla parlamento tarafından atanan, ancak hükümete karşı olduğu kadar parlamentoya karşı da bağımsız olan, idarenin mağdur ettiği kişilerin hiçbir şekilde bağlı olmaksızın yaptıkları şikâyetler üzerine harekete geçen, geniş bir soruşturma ve araştırma yetkisi ile donatılmış olan; idarenin yaptığı haksızlıkları ortaya koymak, takdir yetkisinin kötüye kullanılmasını engellemek, mevzuata saygılı olmayı ve uygun hareket etmeyi temin etmek, icraî karakter taşımayan önerilerde bulunmak-hak-

2 Rowat, Donald C., The Ombudsman-Citizen's Defender, Landon, George Ailen and Unwin Ltd., 1968.

kaniyet tedbirleri salık vermek ve nihayet kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesi için gerekli reformların yapılması önerisinde bulunmak amaçlarını güden bir kurumdur.

Kanadalı Profesör Donald Rowat'ın tespitlerine göre, kökeni İskandinav ülkelerinde olan ve adapte eden her ülkenin kendine uygun bir isim verdiği bu kurumlanıl genel olarak kabul gören ortak noktalan şöylece özetlenebilir :

a — Ombudsman, anayasa veya yasa ile kurulmuş, idareyi yasama organı adına denetleyen, taraf tutmayan, bağımsız bir görevlidir.

b — Ombudsman, haksızlığı, adaletsizliği, idarenin kötü işleyişini dile getiren Özel şikâyetleri ve yakınmaları izler.

c — Bu kurumun, soruşturma açmak, tenkit etmek, idarenin aksayan yönlerini kamuoyuna açıklamak yetkisi vardır. Fakat tespit ettiği kötü davranış ve işleyişleri düzeltmek yetkisi yoktur.

d — İdareye 'mutlaka karşı' değildir.

İNGİLTERE'DE OMBUDSMAN KURUMU ÖNCESİ DURUM

İngiltere'de Ombudsman kurumunun anlaşılabilirliği bakımından, İngiliz kamu idaresinin özellikleri ve geleneksel şikâyet kanallarının anlaşılması gerekir. İngiliz kamu yönetiminden iki yolla şikâyetçi olmak ve hak aramak mümkündür; adli mahkemeler ve parlamento üyeleri.

İngiliz Kamu Yönetimi ve Mahkemeler

Birleşik Krallıkta idari sorunlarla uğraşan özel mahkemeler yoktur. Herhangi bir yönetici hakkında eylem ve işlemleri sebebi ile bir anlaşmazlık veya şikâyet durumunda bu kişinin, herhangi bir vatandaş gibi genel yetkili mahkeme önüne çıkarak kendisini ve yaptığı işlem ve eylemi savunması gerekir. Mahkemenin, savunmanın durumuna göre idari eylem veya işlemi yetki dışı "ultra vires" ilân etmesi mümkündür. Aynı şekilde, bir yönetici yapmak zorunda olduğu bir görevi yerine getirmemiş veya uygun şekilde yerine getirmemişse, hakim bu görevliye, anlaşmazlık-dava konusu görevi mahkemece doğru kabul edilen şekilde yerine getirmesini emretme yetkisi vardır.

Baktıkları davalarda tam yetkili olmalarına karşılık, mahkemelerin çalışmalarında da bazı sorunlar ve fiilî sınırlamalar ortaya çıkmaktadır : Öncelikle devlet dairelerine karşı açılan davaların sonuçlanması uzun zaman almakta, maliyet yüksek olmakta, resmî işlemlerin gizliliği geleneği sebebiyle bir müşteki için şikâyetine konu olan işlemin neden hatalı olduğunu bilebilmesi ve ispatlayabilmesi zor olmaktadır. Ancak, kanunların açık ihlali hallerinde mahkemeler kişi haklarının savunmasında tam yetkili olmaktadır.

Ayrıca, mahkemeler parlamento denetimi ile rakip duruma düşmekten yekindikleri alanlarda denetim icra etmeyi reddederek çekingen bir tutum içine girmişler; bu çekingenliğe bir de yasalarla yetkilerinin kısmen de olsa sınırlandırılması eklenince, fertlerin hakkaniyete uygun olmayan durumlarda savunmasız kalmaları sonucu doğmuştur.

İngiliz Kamu Yönetimi ve Parlamento Üyeleri

İngiltere’de müşteki için geleneksel diğer bir şikâyet ve hak arama yolu da kendi bölgesi milletvekili ile irtibat kurmaktır.

İngiliz seçim sistemine göre, herbiri birer milletvekili çıkaracak genişlikte bölgelere ayrılmıştır. Avam Kamarasının her üyesi bütün milleti temsil etmek dışında, belli sayıda seçmenlerin oluşturduğu kendi seçim bölgesini (parliamentary constituency) temsil eder. Basit çoğunluğa dayalı dar seçim bölgesi sistemi, Avam Kamarası üyelerinin seçmenleri ile daha fazla ve yakından ilgilenmelerini de gerekli kılar.

İngiltere’de Anayasanın koruyucusu, kişisel hakların savunucusu sayılan parlamento idare üzerinde önemli denetim fonksiyonlarını da ifa etmektedir. Sistemin gereği olarak, bütün devlet daireleri ve bakanlıklar parlamentoya karşı sorumlu bir bakan tarafından yönetilir veya onun nezaret ve sorumluluğundadır. Her türlü karar ve bundan doğan sorumluluk bakanın üzerine atılabilir. Bakanlar parlamento üyesidirler, kötü yapılan işlerin sorumluluğu da bakana aittir. Bunun dışında, parlamento üyeleri ve bakanlar arasında siyasi ve partisel ilişkiler mevcuttur. Parlamento üyeleri, seçmenlerinden gelen dilek ve şikâyetleri bakanlara iletmek suretiyle de takibedebilirler, ancak bu durumun da bazı sınırlamaları vardır. Öncelikle, parlamento üyeleri genellikle kendi aslı görevleri ile ilgisi bulunmayan konularla meşgul olmak zorunda kalmaktadırlar. Ayrıca ve daha önemle belirtilmesi gereken husus parlamento üyelerinin kişisel olarak hükümet dairelerine gereği gibi nüfuz etmeleri, bilgi almaları pek mümkün olamamaktadır.

İngiltere’de bir tarafta adliye mahkemelerinin yetkisiz kalması, diğer yandan parlamento üyelerinin seçmenlerinden gelen şikâyetleri çözümlemede bazen çaresiz kalmaları ve neticede bazı alanlarda idarenin geleneksel usulle denetlenememesi olgusu, zamanla yeni bir şikâyet inceleme-soruşturma usulüne ihtiyaç bulunduğu fikrinin yerleşmesine yol açmıştır.

Uluslararası Hukukçular Komisyonunun İngiliz Bölümü (The British Section of the International Commission of Jurists), sorunun çözümü maksadıyla Sir John Whytt başkanlığında bir araştırma komisyonu oluşturdu ve bu komisyon 1961 yılında hazırladığı raporda parlamentoya karşı sorumlu bir Parlamento Komisliği kurulmasını tavsiye etti. Söz konusu komiteye başkanın adına izafeten Whytt Komitesi ve hazırladığı rapora da (The Justice Report) denmektedir.

Justice Raporunda (The Justice Report), İsveç'te 1809'dan beri mevcut olan Ombudsman modelinin İngiltere'ye uyarlanması ile Parlamento Komiseri (Parliamentary Commissioner) olarak adlandırılabilen bir kurum oluşturulması önerisi Muhafazakâr Parti Hükümetince, kötü yönetimle mücadele usullerinin yeterli olduğu gerekçesiyle reddedildi ve teklif işleme konmadı. Nihayet İşçi Partisi iktidarı zamanında 1967 tarihli Yönetim için Parlamento Komiseri Kanunu (The Parliamentary Commissioner Act 1967) kabul edildi. Ancak, tasarı henüz yasalaşmadan Eylül 1966'da Hükümet tarafından Parlamento Komiseri olarak İngiliz Sayıştay Başkanı (Comptroller and Auditor General) Sir Edmund Compton atanmış ve Nisan 1967'de de şikâyetleri incelemeye başlamıştır.³⁴

Britanya'da halen herbirinin kendi soruşturma görevlileri bulunan dört çeşit resmi Ombudsman bulunmaktadır.

1 — Parlamenter Ombudsman : Resmen Yönetim için Parlamento Komiseri olarak bilinir.

2 — Sağlık Ombudsmanı : Resmen Sağlık Hizmetleri Komiseri (Health Service Commissioner) olarak bilinir, sağlık hizmetleri ile ilgili şikâyetleri inceler. Kanunen, biri İngiltere (England), biri İskoçya (Scotland) ve biri de Galler (Wales) bölgesi için üç görevli atanması mümkündür, ancak halen bu görevler Parlamenter Ombudsman tarafından yürütülmektedir.

3 — Mahallî İdare Ombudsmanları : Resmen Mahalli İdare Komiserleri (Commissioners for Local Administration) olarak bilinir. İngiltere'de (England) üç tane, Galler'de bir tane (Wales), İskoçya'da (Scotland) bir tane ve Kuzey İrlanda'da (Northern Ireland) bir tane Komiser görev yapmaktadır.

4 — Adli Hizmetler Ombudsmanı : 1990 tarihli Mahkemeler ve Adli Hizmetler Kanununda (Courts and Legal Services Act 1990) resmen Adli Hizmetler Ombudsmanı (The Legal Services Ombudsman) olarak tanımlanmaktadır. Avukatlarla ilgili müşteki şikâyetlerini incelemekle görevlendirilmiştir.

3 İsveç Kralı XII. Kari (Demirbaş Karlın 1709 yılında Rusya ile savaştan yenik çıkması üzerine, Osmanlı Devletine sığındığı ve beş yıl kadar bir süre sürgün hayatı yaşadığı; Osmanlı Devletindeki gözlemleri sonucunda "Ombudsman" olarak bilinen denetim mekanizmasının ülkesinde ihdası için ferman yayınladığı. Ou rudsman kuruntunun İslam ülkelerinde ve Osmanlı Devletinde önceden beri faaliyette bulunduğu görüşü, usturya Ombudsmanı Dr. Victor Pickl tarafından, The Ombudsman Journal, No. 6-1987, sh 101-107'de yayımlanan, "Islamic Roots of Ombudsman Systems" adlı makalesinde ayrıntılı şekilde ortaya atılmış ve savunulmuştur.

4 "Parliamentary Commissioner for Administration", İdareyi denetlemek üzere Parlamento adına görev yapan üst dereceli görevli anlamına gelmektedir. Yüksek dereceli görevlileri ifade etmek üzere "Komiser" ve "Komiserlik" ifadeleri dilimize yerleştiğinden bu ifadeleri kullandım (İnsan Hakları Yüksek Savunma Komiseri veya Komiserliği ve Mülteciler Yüksek Komiseri Komiserliği gibi)

Maaş ve Emekli Hakları (Salary and pension)

Komiser olarak atanan kişiye yıllık 8.600 sterlin tutarında ücret ödenir. Bu miktar Avam Kamarası kararı ile zaman zaman arttırılabilir, arttırma kararları kabul edildikleri tarihte veya kararda belirtilen zamanda yürürlüğe girer. Komiser olarak görev yapmış kişilere verilebilecek emeklilik ve diğer hakları Kanuna ekli 1 sayılı listede belirtilmiştir. Buna göre, komiserlikten emekli olan veya bu görevde en az beş yıl çalışmış olan kişilere, kendi tercihlerine göre yargı mensuplarına veya devlet memurlarına sağlanan emeklilik haklarından yararlanma imkânı getirilmiştir.^{10 11}

Teşkilat ve Görevliler (Structure and Staff)

Parlamento Komiseri, sayıları ve hizmet şartları Hazine Bakanlığınca onaylanmak kaydıyla, kendisine yeteri kadar yardımcı görevli atayabilir.¹¹

Komiser, bu Kanuna tabi görevlerinden bir kısmını bu maksatla yetkilendirdiği herhangi bir görevlisine devredebilir. 1987 yılında çıkarılan bir kanunla (Parliamentary and Health Service Commissioners Act 1987) komiserin görev ve yetki alanı genişletilmiş ve Sağlık Hizmetleri Komiserliği görevi de kendisine verilmiştir (İngiltere, Galler ve İskoçya için).¹²

İskandinav ülkeleri veya Yeni Zelanda'da Ombudsman sistemini çekici kılan husus, esas itibariyle şahsî karakteri, her şikâyet ile şahsen ilgilenebilmesi olduğu halde İngiliz Parlamento Komiserliği Kurumu (The British Parliamentary Commissioner Scheme) merkezî idarenin karmaşık yapısı ve nüfus sayısı birlikte dikkate alınarak, diğer İngiliz Devlet Dairelerinin teşkilatlanmasına paralel şekilde örgütlenmiştir.

Komiserlik teşkilatında halen, Sağlık Hizmetleri Komiserliği personeli dahil 90 kadar görevli bulunmaktadır. Parlamento Komiserliği dairesi sürekli meslek imkânı sağlamamakta, ilke olarak görevlilerin ve özellikle soruşturma görevlilerinin asli dairelerinden (parent department) iki-üç yıllık dönemlerle ikinci görev olarak görevlendirilmeleri yoluna gidilmektedir. Hazine Bakanlığınca, komiserlikle istişare ile yürütülen bu uygulama önceleri eleştiri ile karşılanmış ise de, zaman içinde ve uygulama ilerledikçe, ayrıca Komiserlikte ikinci görev olarak görevlendirilmiş olmak memuriyette terfi ve başarı sebebi sayılmaya ve ana daireler için de hizmet kalitesini yükseltici bir unsur olmaya başlayınca bu uygulamanın haklılığı kanıtlanmıştır.

Komiserliğin, avukatlar için istihdam etmeme uygulaması da zamanla yaygın kabul görmüştür. Avukatların olaylara salt hukukî yaklaşımları ve uzun tahlillere giriş

10 Parliamentary Commissioner Act 1967, s. 2.

11 Parliamentary Commissioner Act 1967, s. 3/1.

12 a.g.k., s. 4; Parliamentary and Health Service Commissioners Act 1987, s. 1.

melerinin faydadan çok zarar verebileceği endişesi bu uygulamanın haklılık kazanmasında etkili olmuştur.

Komiser, parlamentoya karşı sorumludur. Görevi, halktan kişilerin merkezî hükümet dairelerinde veya diğer bazı kamu kurumlarında kötü yönetim (maladministration) veya hizmet kusuru (failure in service) sonucu olarak sıkıntıya düştükleri (suffered hardship) veya haksızlığa (injustice) uğradıkları iddiasıyla ortaya koydukları şikâyetleri soruşturmadır.

Kamu yönetimi ile ilgili Parlamento Komiseri ve Sağlık Hizmetleri Komiseri (The Parliamentary Commissioner for Administration and Health Service Commissioner)'nin iki yardımcısı vardır. Biri Kamu Yönetimi Parlamento Komiser Yardımcısı (Deputy Parliamentary Commissioner for Administration), diğeri Sağlık Hizmetleri Komiser Yardımcısı (Deputy Health Service Commissioner) olarak görev yapmaktadır. Her ikisinin de üçer adet bağlı müdürleri vardır. Ayrıca, altışar adet soruşturma birimleri (investigation units) görevlendirilmiştir. Şikâyet ve iddiaların ilk incelemesini yapan birer birim (screening unit) her iki komiserlikte de vardır. Dairenin yönetim ve destek hizmetleri İdarî ve malî işler gö- revlisince yerine getirilmektedir (Principal Establishment and Finance Officer). Bu birim, Parlamento Özel İhtisas Komisyonu ile ilişkilerin düzenlenmesinden de sorumludur.

PARLAMENTO KOMİSERİNİN GÖREV VE YETKİ ALANI

1967 yılında Kanunun 4 üncü maddesinde belirlenen görev ve yetki alanı, geçen zaman içinde sürekli genişleme göstermiştir. İlk metinde, Kanuna ekli 2 sayılı Cetvelde sayılan hükümet daireleri (government departments) ve diğer idareler (other authorities) yetki alanında sayılmıştır.

1987 yılında Kanunda yapılan bir değişiklikle, Parlamento Komiserinin yetki alanı genişletilmiştir. Kanun, ekli 2 sayılı listede belirtilen şartlara ve notlara uygun olarak, bu listede sayılan bakanlıklar (government departments), tüzelkişilik!¹ olan ve olmayan kamu kurum ve kuruluşları (corporations and unincorporated bodies) hakkında da uygulanmaya başlanmıştır. Kraliçenin, Bakanlar Kurulu Kararı ile (Order in Council) 2 sayılı listede, Kanunda belirtilen şartların mevcudiyeti halinde ekleme, çıkarma veya diğer değişiklikleri yapabileceği kabul edilmiş. Bu Kanun uygulamasında, herhangi bir Bakanlığa yapılan atıf bu Bakanlığın (dairenin) Bakanına veya görevlilerine yapılmış sayılır, bunları da şümulüne alır.¹³

¹ 3 a.g.k., s. 4, Sch. 1.

SORUŞTURMAYA TABİ HUSUSLAR

(Matters subject to investigation)

1967 tarihli Kanunun 5/1 maddesine göre, Parlamento Komiseri (the Commissioner), bu Kanunun uygulandığı hükümet daireleri veya idarelerde, bunlar tarafından veya bunlar adına (by or on behalf of), bu daire ve idarelerin idari görevlerini yerine getirirken ve görevlerinden dolayı yaptıkları faaliyetler (actions) hakkında soruşturma yapabilir; ancak,

a — Bu şekildeki bir eylemin kötü yönetimden kaynaklanan bir haksızlığa yol açtığı iddiasının, müşteki tarafından yazılı olarak bir Avam Kamarası üyesi (a member of the House of Commons) aracılığıyla intikal ettirilmesi ve,

b — Müştekinin rızası ile, söz konusu yazılı dilekçenin bir Üye (Milletvekili) tarafından soruşturulması istemi ile komisere intikal ettirilmesi, gerekir.¹⁴

Herhangi bir işlem veya kararın Bakan tarafından imzalanmış olması, bu kararın veya eylemin komiserin yetki alanı dışında bırakılmasını gerektirmez.

Bakanın Sorumluluğu İlkesi (Ministerial Responsibility)

İngiliz kamu yönetiminde “Bakanın sorumluluğu prensibine” ters düştüğü gerekçesiyle, ‘Ombudsman’ fikrine uzun süre itiraz edilmiştir. Bütün işlemler Bakan adına yapıldığına ve parlamentoya karşı işlemlerin savunmasını —Bakanlığın savunmasını— Bakan yaptığına göre, bürokratların Bakanın emir, onay ve talimatı dışında hareket etmeleri söz konusu olmadığına göre, Ombudsman’ın Bakanın emri altındakilerin iş ve işlemlerini soruşturmaya tabi tutulmasının doğru olmayacağı iddia edilmiştir. Ancak, uygulamada, Bakan adına, Bakana imzalatılmak suretiyle, Bakanın gölgesine sığınarak bir çok yolsuzluk ve usulsüzlüklerin yapıldığı da biliniyordu. Parliamento’nun bu durumda, bakanlıklardaki gerçek durumu inceleme-değerler lirine ve şikâyetleri soruşturma imkânı bulunmuyordu. Herhangi bir şikâyet üzerine ilgili bakan parlamento önünde işlemi-kararı savunur nitelikte bir konuşma yapıp, hatalı davranmış olmayı reddediyor ve başkaca hiç bir şey yapılamıyordu.

1967 tarihli Parlamento Komiseri Kanunu uygulamasında hükümet ilk İngiliz Ombudsmanı olarak eski Sayıştay Başkanı (Comptroller and Auditor-General) tayin etti ve uygulamada, Ombudsmanın soruşturmalarının bakanın sorumluluğu ilkesi ile çatışmadığı, tam aksine parlamentoya ve bakanlara, idarede görülen ve başka türlü gün ışığına çıkarılması mümkün olmayacak hataları düzeltme imkânı sağlamak suretiyle, bakanın sorumluluğu ilkesinin daha iyi işlemesine yardımcı olduğu görüldü.

¹⁴ Parliamentary Commissioner Acl 1967, s. 5.

Tatbikat şimdi, bakanın ve ombudsmanın esas itibarıyla farklı zeminlerde ve genel anayasal yetki ile (general constitutional compatability) hareket ettiklerini göstermektedir.

SORUŞTURMAYA TABİ OLMAYAN HUSUSLAR

(Matters not subject to investigation)

Soruşturma konusu olabilecek eylemler, önceki bölümde de belirtildiği gibi, bir daire veya idarenin idari görevlerini yerine getirirken yaptığı veya yapmaktan kaçındığı eylem ve işlemlerdir. Bazen, bir bakanlıkta (dairede) memur olarak çalışan bir kişiye verilen görevler doğrudan mevzuatla verilmiş görevler olabilir. Bu durumdaki memur, mevzuatla yüklenen görevleri yerine getirirken, daireden bağımsız hareket eder ve komiserin yetki alanı dışında kalır. Bu formül, yasama ve yargıya ilişkin görevlerin yerine getirilmesi sürecinde ortaya çıkan eylemlerle ilgili şikâyetlerin soruşturulmasını hariç tutmak için geliştirilmiş olabilir. Özetle, kanun hükümleri ile ilgili şikâyetler (about the provisions of an Act of Parliament) soruşturulamaz. Mahkemeler veya İdarî yargı yerlerinin (courts or tribunals), görevlerini yerine getirirken yaptıkları eylemlerle ilgili şikâyetler de soruşturulamaz.

Ancak, mahkemelerde veya İdarî yargı yerlerindeki, bakanlık görevlilerinin (genel idare hizmetleri sınıfı karşılığı) yargı ile ilgili olmayan ve bakanlık adına yaptıkları İdarî ve teknik eylemleri ile ilgili şikâyetlerin soruşturulabilmesine 1990 tarihli Yargısal Hizmetler Kanunu (Legal Services Act 1990) ile imkân sağlanmıştır.

Kural olarak Kanuna ekli 2 sayılı listede kayıtlı olmayan daire ve kurumlarla ilgili soruşturma yapılamaz. Ancak iddia ve şikâyet konusu eylem 2 numaralı listede kayıtlı kurum veya daire adına hareket ederken oluşan kötü yönetim sonucu haksız fiil iddiası ise soruşturulabilir.

Kanuna göre, müştekinin mahkemeye veya İdarî yargı yerine önceden veya halen başvurma veya tazminat isteme imkânı bulunan durumlarla ilgili şikâyetler kural olarak komiser tarafından soruşturma yapılamaz. Bu durumda bile komiser, şikâyetçinin belirtilen şartlarda yargıya başvurma hakkını kullanmasını beklemenin makul olmayacağı kanaatine varırsa, soruşturma başlayabilir.

Komiser, bu Kanuna tabi herhangi bir konuda soruşturmaya başlamak, devam etmek veya soruşturmayı durdurmak hususlarında, 5 inci maddede belirtilen çerçevede, tamamen kendi takdirine göre hareket eder ve herhangi bir şikâyetin bu Kanuna uygun olarak yapıpı yapılmadığı hususu komiser tarafından kararlaştırılır.¹⁵

¹⁵ a.g.k., s. 5/(5).

Kanuna ekli 3 sayılı listede belirtilen konularda komiser soruşturma yapamaz, (Listede yer almayan, soruşturma konusu olabilecek nitelikteki durumlar.)

3 sayılı listede belirtilen durumlar şöyledir :

1 — Birleşik Krallığın uluslararası menfaatlerini etkileyebilecek veya diğer hükümetlerle ilişkilerini zedeleyebilecek nitelikte olduğu Dışişleri Bakanı veya diğer bir Bakan tarafından onaylanan hususlar,

Hükümet tarafından, 1968 yılında Rodezya için verilen İngiliz pasaportlarının geri alınması işleminin komiserce incelenmesinin engellenmesi yukarıdaki hükme dayandırılmıştır.

2 — Birleşik Krallık dışındaki bir ülkede, Birleşik Krallık görevlilerince Kraliçe adına veya onu temsilen yapılan işlemler, (Birleşik Krallık vatandaşları ve Kolonilerinin vatandaşları ile Birleşik Krallıkta oturma hakkı bulunan kişilerle ilgili Konsolosluk işlemleri, 1981 yılında yapılan bir değişiklik soruşturma kapsamına alınmıştır.)¹⁶

3 — Kraliyet Dominyonu veya Kraliçenin hakimiyetine tabi bir ülke veya toprağın yönetimi ile ilgili eylemler,

4 — Suçluların İadesi Hakkında Kanun (Extradition Act 1870) ile Kaçak Suçlular Hakkında Kanuna (Fugitive Offenders Act 1881) göre Devlet Bakanı tarafından yapılan işlemler,

5 — Pasaport konusunda yapılan işlemler dahil olmak üzere, Devlet güvenliğinin korunması veya cezaî soruşturma maksadıyla Devlet Bakanı tarafından veya onun verdiği yetkiye istinaden yapılan faaliyetler (işlemler),

6 — Af yetkisinin kullanılması veya Devlet Bakanının herhangi bir şahsın Yüksek Mahkemeye başvurması ile ilgili yetkisi, mahkemelerde cereyan eden adli ve cezaî muameleler ile temyiz işlemleri; milletlerarası mahkemeler veya yargı organlarının işlemleri, 1955 tarihli Ordu Kanunu, 1955 tarihli Hava Kuvvetleri Kanunu veya 1957 tarihli Deniz Disiplin Kanununa göre herhangi bir yerde yapılan muamelelerin başlaması veya yönetimi hususları,

7 — Sağlık Bakanı veya Devlet Bakam adına Bölge Sağlık İdaresi veya Mıntıka Sağlık İdaresi, Özel Sağlık İdaresi, Aile Hekimliği Komitesi, Sağlık Kurulu veya Müşterek Hizmetler İdaresi (İskoçya Sağlık Teşkilatı ile ilgili) veya Kamu Sağlığı Hizmetleri Meclisi tarafından yapılan işlemlerin de soruşturma dışına çıkarılması kabul edilmiştir.¹⁷

¹⁶ Parliamentary Commissioner (Consular Complaints) Act 1981, s. 1.

¹⁷ The National Health Services Reorganisation Act 1973, s. 57, 58, the Health Services Act 1980, s. 1,2,

The Parliamentary Commissioner Order 1981, Sİ 1981/736.

8 — Parlamento Komiseri Kanununun 6 ncı maddesinde sayılan makam veya organların ve Kanunun uygulandığı bakanlık veya kurumların ticarî işlemleri veya idari akitlerinden kaynaklanan şikâyetler,

Kanun idarenin akitleri ve ticarî işlemleri konusunda iki istisna getirmiştir : a — Arazinin kamulaştırılması vđya zorallm yoluyla elde edilebilecek diğer durumlardaki işlemler, b — Kamulaştırma yoluyla elde edilen arazinin yüksek değerle satılması ile ilgili işlemler. Bu durumlar komiserin inceleme alanına dahildirler.

9 — Parlamento Komiseri Kanununun eki 3 sayılı listenin 10 numaralı bendine göre;

a — Yedek, yardımcı ve eğitim gören personel de dahil olmak üzere Silahlı Kuvvetlerde memuriyetle ilgili olarak,

b — Bu Kanunun kapsamına dahil herhangi bir kuruluşta veya Kraliçenin (the Crown) maiyetinde veya herhangi bir dairedeki memuriyetle ilgili olarak,

c — Kraliçe veya herhangi bir bakan tarafından karar verebilmek, işlem yapabilmek, yapılan işlemi onaylayabilmek yetkisi veya bunlara benzer konularda sözleşme ile veya memur olarak çalışma yahut herhangi bir devlet dairesindeki memuriyetle ilgili olarak tayin, nakil, ücret, disiplin, emeklilik veya diğer personel işleri hususlarında yapılan faaliyetlerin tümü,

10 — Kraliyet fermanının verilmesi dahil olmak üzere, Kraliyet ihсанlarından olan şeref payesi, mükâfat veya imtiyaz verilmesi ile ilgili işlemler,

Parlamento Komiserinin inceleme alanı dışında tutulmuştur.

Diğer Ombudsmanların inceleme alanına giren hususların da (mahallî idareler, yargısal hizmetler vb.) hatırlanması gerekir.

PARLAMENTO KOMİSERİNİN ÇALIşMA USULÜ

Parlamento Komiserinin çalışmaları üç bölümde incelenebilir : 1 — Şikâyetle ilgili işlemler, 2 — Soruşturma ile ilgili işlemler, 3 — Soruşturma sonrası işlemler.

ŞİKÂYETLE İLGİLİ HÜKÜMLER

(Provision relating to complaints)

Kanunun 6/1 maddesine göre, gerçek kişiler veya tüzelkişiliği olan veya olmayan kişiler grubu şikâyetçi olabilir, ancak;

Kamu hizmeti görmekle yükümlü kılınmış mahallî idare birimi veya diğer kamu tüzelkişileri veya,

Üyeleri Kraliçe veya herhangi bir bakan tarafından atanmış kurul veya idareler veya hükümet daireleri ile gelirleri kısmen veya tamamen Parlamento tarafından sağlanan kurum ve kuruluşlar, şikâyetçi olamazlar.

Kamu idareleri (public authorities) şüphesiz birbirleri aleyhine dava açabilirler, ancak Ombudsman sistemi bunları hariç tutmuştur. Gerekçe olarak, Ombudsman kurumunun vatandaşı (citizen), özel kişiyi (private person) veya bireyi (individual) korumak için mevcut olduğu belirtilmektedir.

Ticarî kuruluşlar da müşteki olabilirler.

Kanuna göre, şikâyetin zarara uğrayan kişi tarafından bizzat yapılması esastır. Bununla birlikte, zarara-haksızlığa uğrayan kişi kendi adına avukat, dava vekili, muhasip, hukuk merkezi veya resmi ticaret birliği gibi bir birimi de görevlendirebilir. Şikâyetçi ölmüşse veya herhangi bir sebeple kendi adına hareket etme imkânından mahrum ise, bu durumda da şikâyet, şikâyetçinin şahsî temsilcisi veya ailesinden herhangi bir üye veya şikâyetçiyi temsile uygun diğer herhangi bir fert tarafından da yapılabilir. Belirtilen haller dışında zarara uğrayan kişi tarafından bizzat yapılmayan şikâyetler işleme konulmayacaktır.

Şikâyetin, zarara uğrayan kişinin şikâyetinde bahsettiği durumları ilk farket-tiği günden itibaren en geç on iki ay içinde, herhangi bir Avam Kamarası üyesine intikal ettirilmiş olması gereği Kanunda ilke olarak yer almıştır. Bununla birlikte, belirtilen süreden daha eski bir zamana giden şikâyetler de komiserin bu olayda özel sebepler görmesi ve gecikmeyi haklı bulması halinde soruşturmaya tabi tutulabilir. 'Zaman aşımı' kaydının değerlendirilmesi tamamen komiserin takdirine bırakılmıştır.

Kanuna göre, parlamento üyesi aracılığı olmadan doğrudan başvuru ve buna göre soruşturma yapılması mümkün değildir. Ancak, başlangıçtan itibaren komiser, parlamento üyelerinin aracılığı ile gelen şikâyetler yanında doğrudan kendisine gelen halktan şikâyetleri de kabul etmiş ve şikâyetçilere, ilk incelemeyen sonra, kendi bölgelerinin parlamento üyelerine başvurmalarını tavsiye etmiştir.

1977 yılında, Ombudsman (Parlamento Komiseri) dolaylı başvuru sistemi ihdas etti. Buna göre, halktan doğrudan kendisine gelen şikâyetleri reddetmek yerine, yetki alanına girip girmediği ve şikâyetin usulüne uygun yapılması halinde incelenebilir incelenemeyeceği konularında bir ilk değerlendirme yapıp, bu basit inceleme sonunda yetki alanına girdiği ve incelenebileceği kanaatına vardığı şikâyetleri müştekinin seçim bölgesi parlamento üyesine gönderiyor ve eğer ilgili parlamento üyesi arzu ederse, şikâyeti incelemeye hazır olduğunu belirtiyordu. Bu durumda, şikâyetçi ve parlamento üyesi işleme devam edip etmemekte serbest kalmaktadırlar. Parlamento üyesi, seçmeni ile konuyu müzakere edip şikâyetin çözümü için başka bir yol deneyebilir veya komiserin soruşturma

yapmasına rıza gösterebilir, müşteki de zamandan kazanmış olur. Ombudsmanın, talep ettiği kendisine doğrudan başvuru sorununun çözümü (question of direct access) önerisini, ilgili Parlamento İhtisas Komisyonu (Select Committee), Ombudsman tarafından başlatılan ve yukarıda ayrıntısı belirtilen dolaylı başvuru (indirect access) işleminin yeterli olduğu gerekçesiyle reddetmiştir. Böylece, Birleşik Krallık Ombudsmanı, Fransa dışında bütün Ombudsman sistemi uygulayan ülkelerde geçerli olan doğrudan başvuru kuralına istisna teşkil etmektedir.

Bu Kanuna tabi şikâyetin soruşturulması için, şikâyetçinin Birleşik Krallıkta mukim olması (veya ölmüşse, şikâyete konu olay sırasında orada olması) veya şikâyetin Birleşik Krallıkta bulunduğu sırada veya 1964 tarihli Kıta Sahaneliği Kanununda belirtilen anlamda bir tesiste, uçakta veya gemide iken ortaya çıkmış veya gerçekleşmiş bir hak veya yükümlülükle ilişkili olması gerekir.

Parlamento üyesine intikal ettirilen şikâyetin ‘yazılı’ olması, ayrıca, müştekinin şikâyetinin komiserine intikal ettirilmesini açıkça istemesi veya belirtmesi ve bu isteğin ilgili parlamento üyesi tarafından da kabul edilmesi gerekir. Parlamento üyeleri seçmenlerinden aldıkları şikâyetleri Parlamento Komiserine intikal ettirmek zorunda olmadıkları gibi bir şikâyet almadan, kendiliklerinden şikâyette bulunmak yetkisine de sahip değillerdir.

Şikâyetlerle ilgili olarak, herhangi bir ödemede bulunulması veya herhangi bir şekilde avukat ücreti ödenmesi, müşteki yönünden sözkonusu değildir. Komiserin yürüttüğü soruşturma görevi, halka açık bir ücretsiz kamu görevi niteliğinde görülmektedir.

Şikâyetin Muhtevası (The substance of the complaint)

Kanunun 5 inci maddesinde, ‘kötü yönetim sonucu haksızlığa uğradığı’ iddiasında bulunan (injustice in consequence of maladministration) herhangi bir kişinin şikâyetçi olabileceği belirtilmektedir. Şikâyetçi, kötü yönetimin sebep olduğu haksızlık iddiasını ispatlamak mecburiyetinde değildir. Kötü yönetim sonucu haksızlık bulunup bulunmadığı hususuna komiser şikâyeti inceleyerek karar vermek durumundadır. Kanunda geçen “haksızlık” (injustice) ve “kötü yönetim” (maladministration) deyimlerinin tarifleri mevcut değildir. Şikâyetin özünü teşkil eden bu iki kelimenin kanun tasarısı görüşülürken, tanımlarının yapılmaması, uygulamada esnekliği sağlamak ve yanlış anlamalara yol açmamak içindir. Parlamentoda tasarı görüşülürken, konuşmacılardan biri, Mr. Crossman, ‘kötü yönetim’ teriminden, “...tarafgirlik, peşin yargı, dikkatsizlik, ihmal, yavaşlık, ehliyetsizlik, maharetsizlik, alçaklık, kötülük, ahlak bozukluğu, keyfilik, hata ve yanlışlıkta ısrar vs...” şeklinde tanımlamıştır. Bu tarif, Crossman Katalogu olarak bilinmektedir.

Her iki kelimenin anlamı, karşılaşılabilecek olaylarda açıklanabilecektir. Nitekim, haksızlık (injustice) ve kötü yönetim (maladministration) kelimelerine ko

miserin kararları belirli anlamları yüklemiştir. Haksızlık (injustice) açıkça, genel olarak ödemenin kaçınılması \ eya bir yardım ödemesinde gecikilmesi, ruhsat işlemlerinde gecikilmesi gibi durumlarda ortaya çıkan malî kaybı ifade etmektedir. Ayrıca, haksızlık kavramına uygulamanın normal olması halinde söz- konusu olmayacak sıkıntı ve keder duygusu da dahildir. Haksızlık, kanunen karşılanabilir zarardan daha geniş bir hususu ifade eder.

Kötü yönetim (Maladministration) : Kanunda tarif edilmemiştir. O halde “kötü yönetim” nedir? Hiç kimse kötü yönetimi basit terimlerle tanımlayamaz. Gerçekten, Parlamento Komiseri Kanun Tasarısı tartışılırken parlamentoda bakanlar ve parlamento üyeleri “kötü yönetim olan” ve “kötü yönetim sayılması gereken” hususlar hakkında bir hayli konuşmuşlar, ancak kanunun kendisi komisere herhangi bir ipucu veya yardım sağlamamıştır (tarif hususunda). Dolayısıyla, komiser her olayda kötü yönetim olgusunu tespit edebilmek için kendi kişisel muhakeme ve yorumunu kullanmak durumunda kalmıştır. Bir komiserin ifadesine göre kötü yönetim terimi ifade olarak belirsiz olmakla birlikte her çeşit idari yetersizlikleri (any kind of administrative shortcoming) anlatmak için kullanılmaktadır. Bir diğer komiser, kötü yönetimden herhangi bir vasat insanın adil, nazik, etkili uygulama olarak değerlendirebileceği idari uygulamalardan sapmaları kastettiğini belirtmiştir. Uygulamada, herhangi bir daireye karşı suçlamada bulunulurken “kötü yönetim” ifadesi genellikle kullanılmamaktadır. Bunun yerine idari uygulamadan rahatsızlık belirten bir ifade tercih edilmektedir. Kasım 1967’de ilk Parlamento Komiseri, incelemeleri sonucunda iki tip kötü yönetim tarifi yapabildiğini rapor etmiştir. Biri hükümetin yönetsel eylemleri ile ilgili/ilişkili kötü yönetim ve diğeri hükümetin takdire bağlı kararları ile ilişkili kötü yönetim. Hükümetin yönetsel eylemi ile ilişkili kötü yönetimde, kötü yönetim olgusunun tespiti daha kolaydı; ikinci çeşit kötü yönetimde, takdire bağlı bulunan kararın kendisini tekrar incelemek lüzumunu hissettiğini belirtmiştir. Bu halde de kararın alınışında zarara/haksızlığa yol açan usul hatası bulunup bulunmadığı incelenmektedir. Bunun dışında, Kanun çerçevesinde kötü yönetim sözkonusu olmadan alınan takdire bağlı idari kararların niteliğini ve yeriüdeliğini sorgulama yetkisinin bulunmadığını belirtmektedir. Bu yorum şekli eleştirilmiştir.

Gecikme/erteleme, vatandaşın davasının-talebinin baştan savma ele alınması, müştekiye vergi durumu hakkında tam açıklama yapmakta kusurlu davranılması, hatalı tavsiyede bulunulması, aşırı kuralcılık, sorumluluktan kaçınma sebebiyle işi yavaştan alma veya başkasına havale etme, karara varmadan önce bütün ilgili unsurların dikkate alınmaması veya bir konunun eksik veya büyük ölçüde ilgisiz bilgilerle karara bağlanması, aynı şartlardaki iki vatandaş arasında farklı uygulama yapılması, güven suistimali, gerekli kanunî görüş almakta kusurlu dav- ranılması, yetkisini yerinde ve etkili kullanmakta kusurlu davranılması, dairesinin açıkça kusurlu oiduğu belli olan durumlarda tam özür dilemede kusur,... gibi hu-

susların hepsi kötü yönetim unsurları olarak değerlendirilmektedir. İlave olarak, komiserin raporlarının ve işlemlerinin incelendiği Parlamento Özel İhtisas Komisyonu da, komiserden kendisine tamamen kötü nitelikli veya açıkça yanlış görünen kararları da kötü yönetim olarak değerlendirmesini istemektedir. Örnek olarak, bir bakanlığın koyduğu İdari kuralların yerindeliliğinin incelenmesini yetki alanı dışında görmesi üzerine, Select Committee Komiseri “sözkonusu olayda idari kuralın doğru olarak uygulanmasının, haksızlık veya adaletsizliğe sebep olması halinde, konunun ilgili bakanlık tarafından tekrar incelenip incelenmediğini” incelemeye davet etmiştir komisere destek vermiştir. Bu durumda, kanunun 12/3 maddesi gündeme gelmektedir. Bu maddeye göre, komiserin herhangi bir bakanlığın veya idarenin “kötü yönetim” sözkonusu olmadan (kötü yönetimsiz) aldığı bir karar veya takdire dayalı bir uygulamasını, bu kararın kalitesi ve yerinde- liğini sorgulama yetkisi yoktur. Bir ruhsat talebinin reddi durumunda; komiser, bütün unsurların değerlendirilmiş olduğunu belirler ve kötü yönetim bulunmadığı sonucuna varırsa, artık bu kararın niteliğini (kendisi başka bir karar verebilir olsa idi bile), tartışamaz. Eğer, kuralda veya kararda kötü yönetim bulunduğu sonucuna varırsa, o zaman kararın eksiklerini sergileyerek kararı soruşturabilir.

SORUŞTURMA İLE İLGİLİ İŞLEMLER

(Procedure in respect of investigations)

Daireye gelen bütün şikâyet dilekçeleri, önce ilgili İnceleme Birimince (Screening Unit), incelenebilir - soruşturulabilir (investigable) olup olmadığı konularında incelemeye tabi tutulur. İlgili kanuna göre; komiserin yetki alanı dışında kalan veya diğer bir sebeple incelenemeyeceği anlaşılan şikâyetler için, incelememe sebebi gerekçeli olarak ilgili parlamento üyesine bildirilir. Bazen, teknik eksiklikleri (isim, olay, yer vb.) bulunan dilekçelerin tamamlattırılması hususu göndericisinden istenir.

inceleme Birimince, soruşturulabilir nitelikte olduğu belirlenen şikâyetler ilgili Soruşturma Birimine (Investigation Unit) gönderilmeden önce, Kanun uyarınca şikâyet edilen birimin (Bakanlık, İdare vb.) en üst yönetsel görevlisine (the Principal Officer - Permanent Secretary or Chief Executive), şikâyetin dairece incelenmesi veya daha doğrusu şikâyet hakkında dairesinin görüş ve yorumunun belirtilmesi için gönderilir. Bu işlem, soruşturmada Birinci Aşama olarak bilinmektedir. Bu aşamada, ilgili birimden hakkında şikâyet bulunan veya işlemi şikâyet konusu edilmiş olan kamu görevlisinin de haberdar edilmesi ve eğer isterse doğrudan komiserle irtibat kurabileceği hususunun kendisine bildirilmesi de kanun gereğidir.

Bakanlıklardan şikâyetle ilgili görüşlerini belirli bir sürede (genellikle 14 gün) bildirmeleri istenir ancak bazı hallerde, özellikle mahallî veya bölgesel görevliler

hakkında veya bunlar tarafından ilk inceleme yapılması gereken hallerde süre uzatımı gerekebilir.

Soruşturmanın birinci aşamasında, ilgili bakan komiserin soruşturma talebini, kanuna ekli 3 sayılı listenin 1 inci paragrafı çerçevesinde “millî güvenlik veya hükümetin uluslararası ilişkileri”ne zarar verebileceği gerekçesiyle reddedebilir.

Ayrıca, ilgili daire görevlileri tekrar incelemeleri sonucunda, hatalarını fark ederek, uygun tazmin-telafi şeklini kabul ettiklerini, soruşturmaya devam edilmemesini isteyebilirler. Meselâ, bir planlama itirazının reddi olayında, İskân Bakanlığı şikâyet konusunda kendilerinin hatalı olduklarını fark ederek, müştekiye uygun tazminat sağlamayı kabul etmiştir.

İlgili daireden gelen bütün bilgi ve belgelerin incelenmesinde, şikâyet konusu işlem veya eylemde kötü yönetim olan veya kötü yönetim sayılabilecek durumların var olup olmadığı araştırılır. Kötü yönetim var olduğu sonucuna varılırsa, bu halde kötü yönetimin müştekinin zararına veya bir haksızlığa yol açıp açmadığı incelenir.

Kanunun özünde ve uygulamasında, sadece kötü yönetimin var olması değil fakat kötü yönetim sonucu bir zararın veya haksızlığın mevcudiyeti esas alınmaktadır.

Çoğu zaman daireler işlem veya eylemlerinin doğruluğunu savunurlar.

Soruşturmanın ikinci aşamasında, komiserlik görevlileri şikâyetle ilgili dosya , belge ve evrakı kendileri incelerler. Soruşturma görevlileri genellikle ikili gruplar halinde çalışırlar. Müştekilere ve görevlilerle mülakat yapmayı zarurî ve faydalı bulurlar. Ender de olsa, zaman zaman komiser şikâyetleri bakanlarla da tartışır.

Müştekilerle genellikle kendi evlerinde veya adreslerinde görüşmeler düzenlenir. Müştekilere soruşturma görevlileri ile yüz yüze görüşmelerinde tatmin olmaları yanında, dilekçelerinde mevcut olmayan ek bilgiler sağlama fırsatı da bulunmuş olur.

Şikâyetler taşradaki memurlarla ilgili ise, uygulama bu kişilerin işyerlerinde ziyaret edilmeleri şeklindedir. Doğal olarak, Londra'daki birimde şikâyete konu şahıs, görevliler de dairelerinde ziyaret edilerek bilgilerine başvurulur.

İlgili Kanunun 7/2 maddesi uyarınca, soruşturmalar gizli (in private) yürütülür, bu şart dışındaki hususları, soruşturmanın yürütülmesi ile ilgili işlemleri, davanın şartlarına uygun düşecek şekilde (appropriate in the circumstances of the case) komiser takdir eder. Ayrıca, dava ile ilgili gördüğü kişilerden ve ilgili bilgileri davaya zarar vermeyecek şekilde temin edebilir; dava ile ilgili kişilerin, soruştur

mada temsilieri veya avukat vasıtasıyla haklarını takibetmeieri hususlarında takdir hakkını kullanabilir (Komiser).18

Komiser, şikâyetçiye veya soruşturma ile ilgili ifade vermeye gelen kişilere, harcadıkları zaman ve masraflarını karşılamak üzere, Hazine Bakanlığınca belirlenen miktar ve tarifeler ile şartlara göre ödeme yapılmasına karar verebilir.19

Bu Kanuna tabi idarelerde, bu Kanun çerçevesinde yürütülen soruşturma ilgili daire veya idarenin görevini yerine getirmesine veya yetki kullanmasına engel teşkil etmez, hatta şikâyetle ilgili konularda işlem veya eyleme mani olmaz. Bu kural idarenin işlem ve eylemlerini sürekli değerlendirebilmesi, şartlara uydurabilmesi ve görevlerini kesintisiz yerine getirebilmesi için gerekli görülmektedir.20

Delillerin Toplanması (Evidence)

Bu Kanun uygulamasına ilişkin soruşturmalar sebebiyle, komiser herhangi bir Bakanı, görevliyi, ilgili daire, bakanlık veya idare mensubunu veya soruşturma ile ilgili bilgi ve belge verebileceğini düşündüğü herhangi bir kimseyi bilgi vermeye davet edebilir, sorguya çekebilir. Soruşturmalarla ilgili olarak, belgelerin temin edilmesinde, şahısların hazır bulundurulmaları ve şahitlerin dinlenmesi hususlarında komiser Yüksek Mahkeme yetkilerine sahiptir. Yüksek Mahkemenin bu konulardaki yetkilerini aynen kullanabilir. Kraliçenin hizmetindeki görevlilere yüklenen gizli bilgileri açıklamama mecburiyeti, bu Kanun uygulamasından dolayı yürütülen soruşturmalarda bu gizli bilgilerin (komisere) açıklanmasına engel teşkil etmez; ve Kraliyet, bu soruşturmalar dolayısıyla istenen bilgi ve belgeleri vermeme imtiyazını kullanamaz.21

Delillerin toplanması konusunda en önemli ve yegâne istisna, kabine görüşmeleri ve kabine komitelerinin işlemleri ile ilgili bilgi ve belgeler hakkındadır. Gerçekten, komiser kabine işlemleri ile ilgili (relating to proceedings of the Ca- binet) veya kabinenin herhangi bir komitesinin, bu işlemlere esas teşkil edecek bilgi ve belgelerini istemeye ve görevlileri bu hususta zorlamaya yetkili değildir. Bu kuralın uygulanması için, Başbakanın tasvibi üzerine kabine sekreterinin (the Secretary of the Cabinet) komiser tarafından istenen ilgili bilgi, belge veya meselenin, kabine işlemleri ile ilgili olduğunu belirten bir belge imzalamış olması ve bu belgeyi göndermesi yeterlidir.22

Yasal bir gerekçesi bulunmadan, komiseri veya komiserin görevlilerinden herhangi birinin bu Kanundan kaynaklanan görevlerini yapmasını engelleyen veya

18 Parliamentary Commissioner Act 1967, s. 6, 7.

19 a.g.k., s. 7/3.

20 a.g.k., s. 7/4.

21 a.g.k., s. 8.

22 a.g.k., s. 8/4.

bu Kanunla ilgili soruşturma sebebiyle herhangi bir suç işleyen kişi, komiserin bu durumu mahkemeye bildirmesi halinde, mahkemeye itaatsizlik (contempt of court) suçunu işlemiş gibi yargılanır.²³

Bilgi Mahremiyetine İlişkin Hükümler

(Provision for secrecy of information)

Kanunun 11 inci maddesi 1 inci bendi uyarınca komiser ve memurları 1911 tarihli Resmi Sırlar Kanunu (Official Secrets Act 1911) uygulamasında, Kraliçenin maiyetinde görevli sayılırlar. Bu Kanunda diğer kamu görevlilerine yüklenen sorumluluklardan, belli şartlarla muafırlar. Bu hüküm, komisere dairelerdeki belgelere ulaşmakta önemli bir devlet imtiyazı sağlar.

Bu Kanun kapsamında bir soruşturma dolayısıyla komiser veya görevlileri tarafından elde edilen bilgiler, Kanunda sayılan şartlar ve durumlar dışında açıklanamaz ve kendilerinden herhangi bir gizli bilgiyi delil olarak açıklamaları istenemez.

Herhangi bir Bakan (A Minister of the Crown), komisere yazılı olarak, soruşturmada elde edilen bazı bilgi ve belgelerin açıklanmasının devlet güvenliğine zarar verebileceği veya kamu güvenliğine aykırı olabileceği hususunda 'ikaz- hatırlatma' (notice) yapabilir. Böyle bir yazılı hatırlatma-ikaz halinde, komiser veya memurlarından herhangi biri sözkonusu belge/yazı içindeki bilgileri açıkla- yamazlar.²⁴

RAPORLAR (Reports by Commissioner)

Kanunun 10 uncu maddesine göre, komiser soruşturmaya karar verip soruşturmayı tamamladığında, soruşturma sonucunu gösterir bir raporu, kendisinden soruşturma talebinde bulunan Avam Kamarası üyesine (veya bu şahıs artık üye değilse, komiserin uygun göreceği başka bir üyeye) gönderir; soruşturma yapmama kararına varırsa, bu durumu da aynı şekilde ilgili üyeye, soruşturma yapmama gerekçesi ile birlikte bildirir.

Komiser, soruşturma sonucunda düzenlediği raporu, ilgili dairenin en yetkili amirine (the principal officer of the department) ve hakkında şikâyet bulunan veya şikâyetle ilgisi bulunan diğer kişi veya kişilere de gönderir.

Basına, bireysel soruşturmaları ile ilgili bilgi ve rapor vermez, ancak ilgili parlamento üyesi veya müşteki raporu basına verebilir.

Komiser, görevlerinin yürütümü ile ilgili olarak parlamentoya yıllık rapor verir, ayrıca zaman zaman değişik konularda raporlar da sunabilir. Seçilmiş ör

²³ a.g.k., s. 9.

²⁴ a.g.k., s. 11.

nek olayları içeren üç aylık (yılda dört defa yayımlanan) raporlar ve özel önem taşıyan konularla ilgili raporlar da düzenlenmektedir.

Komiser, soruşturması sırasında kötü yönetimden kaynaklanan haksızlığın, giderilmediğini ve giderilemeyeceğini anlarsa —uygulama genellikle mevzuattan kaynaklanabilir— bu durumda, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasına, durumu ayrıntılı şekilde belirten özel rapor sunabilir.

Yıllık ve üçer aylık raporlarda isimlendirme yapılmaz, müşteki, ilgili parlamento üyesi, kamu görevlisi veya bakan adı belirtilmez. Diğer özel raporlarında belirtilir.²⁵

TAZMİNLER (Remedies)

Parlamento Komiserinin, soruşturmaları sonucunda teklif ve tavsiye ettiği ve uygunluğunu onayladığı tazminler (remedies) genellikle üç ana kategoridedirler. Bunlar;

a — Özür dilemeler (Apologies) veya ilgili birimlerin diğer eylemleri ile birlikte özür dilemeleri,

b — Malî tazminler (Financial remedies), ödemeler (paymems) ve ex gratia ödemeler,

e — Takdire bağlı kararların tekrar gözden geçirilmesi (review of discretionary decisions).

Komiser, haksızlığa sebep olan kötü yönetim olgusunu bulsa bile, ilgili daireye eylemini durdurma, geciktirme veya hızlandırma, kararını değiştirme, para ödeme veya diğer herhangi bir şekilde icraî nitelikte veya buna benzer bir talimat veremez. Soruşturma sonucunda rapor düzenlemek, yetkisinin sınırı gibi görünmektedir. Ombudsmanın kararlarını uygulayamaması bazen kurumun değeri konusunda şüphelere yol açmaktadır.

Bir Komiser, Ombudsmana kararlarını uygulama imkânı verilmesinin uygun olmayacağını belirtmiştir. Kararın uygulanmasını sağlamak parlamentoya ait bir sorundur ve dünyanın hiçbir yerinde Ombudsmana kararlarını bizzat uygulama imkânı verilmez. Aksine, bu kurumun başarısı (meselâ Yeni Zelanda'da) uygulama imkânı eksikliğinde görülmüştür.

Ombudsmanın kararlarını infaz edememesi gerçeği, şikâyetçilerin uğradıkları haksızlıkların telâfi edilemediğini göstermez. Birinci planda, komiser ilgili birimin (dairenin) bir telafi-tazmin bulmasını bekler, teklif edilen tazmini yeterli bulmayabilir. İkinci olarak, komiserin raporu ilgili birimin en yetkili amirine ulaşmaktadır ve dairesini usulüne uygun yönetmek ilgili başyöneticinin görevi

²⁵ a.jz.k.. s. 10.

dir. Dolayısıyla, dairesinde görülen kötü yönetim olayım düzeltme fırsatını değerlendirecektir.

Üçüncü olarak, komiserin raporu parlamentoya gitmektedir; burada bakanlar kendi yaptıklarından (eylemlerinden) ve bakanlıklarının eylemlerinden sorumlu tutulurlar.

Gerçekten komiserin raporları birçok çeşit telafiler-tazminler sağlanmasına yol açmaktadır. 25 pençe'ten, 30.000 sterline kadar nakdî ödemeler görülmüştür, 57.000 sterlin tutarında bir vergi talebi geri alınmıştır. Otuz yıllık savaş emekliliği hakkının verilmesi, ödenmiş verginin iadesi, ödenmesi gereken verginin daha geniş bir zamana yayılması, kararın hızlandırılması, ruhsat işlemlerinin yeniden değerlendirilmesi, daha önce reddedilen şartlı ruhsat talebinin kabul edilmesi ve özür dilenmesi gibi hususlar telafilerden bazılarıdır.

Herhangi bir konu komiserin yetki alanı dışında kalsa bile, müştekiye şikâyeti ile ilgili olarak gidebileceği yerle ilgili tavsiyelerde bulunulur.

Bir müşteki, herhangi bir kötü yönetim olgusu ispatlanamasa bile tazmin alabilir, (ex gratia) ödemeler bu şekildedir. Ayrıca, daha önce alt kademede ele alınmış bir konu, soruşturma sebebiyle üst kademede tekrar gözden geçirildiğinde öncekine kıyasla daha iyi karar verilebilir.

Kötü yönetimin teşhiri yalnızca kişilerin zarar-zıyanlarının karşılanmasına yol açmakla kalmamakta, aynı zamanda ve en az bu derecede kıymetli şekilde kamunun genel yararına yönelik olarak İdarî uygulamanın değiştirilmesine de sebep olmaktadır.

Bir müştekiye tazmin-telâfi sağlanması, aynı şartlarda bulunan pek çok insanla ilgili durumun gözden geçirilmesine yol açabilir. Herhangi bir kötü yönetim bulunmasa bile, soruşturma işlemi telafisi gereken bazı idari eksik-kusurların gün ışığına çıkmasına yol açabilir. 1975 yılında, İçişleri Bakanlığınca (The Home Office) televizyon ruhsatlarının iptali ile ilgili olarak açılan bir soruşturma sonucunda, müştekinin haklı bulunması üzerine benzer durumda bulunan 36.000 civarında kişinin durumlarının gözden geçirilmesi ve bunlara, haksız ödedikleri ücretlerin bakanlıkça iadesi sağlanmıştır.²⁶

İdarî uygulamaların yasal hakları nasıl zedelediğine ilişkin bir kurum içi soruşturma sonuçlarının yayını dikkat çekicidir. Bu çalışma, bir komiserin bir şikâyetle ilgili olarak yaptığı soruşturma sonucunda görevlilerin, kendilerine kanunen tavsiye edildiği şekilde davranmakta kusur etmeleri ile haksızlığın ortava çıktığını tespit etmesi üzerine başlatılmıştır. Bu olay da, herhangi bir kişisel şikâyet incelemesinin nasıl bütün bir İdarî uygulamanın gözden geçirilmesine yol açtığının

26 Wade, Sir Williaai, Administrative Law, 6th Ed., Clarendon Press, Oxford, 1988, sh. 90.

canlı örneği olmuştur. Konunun, komiser tarafından rapor halinde yayınlanmasından sonra olay, görevliler yönünden bir yolsuzluk olup olmadığı hususunun incelenmesi için savcılığa (the Director of Public prosecutions) intikal ettirilmiştir.

Takdire bağlı kararların tekrar gözden geçirilmesi (review of discretionary decisions) hususunda, farklı bir yöntem uygulanmaktadır. Komisere, bu tip kararlarla ilgili bir şikâyet geldiğinde bilinen uygulama, bu nitelikte (takdiri) kararlara varılırken takibedilen İdarî işlemlerin soruşturulması şeklinde olmaktadır. Eğer inceleme sonucunda, bu işlemlerde bir eksiklik-kusur, şikâyetçinin zararına yol açan bir aksaklık tespit edilmesi halinde, kararın gözden geçirilmesini istemek suretiyle telâfi yolu araştırılmaktadır. Buradaki tazmin-telâfi (remedy), ilgili birimden (bakanlık-daire) konuyu en baştan tekrar ele alması ve — öncekinden farklı olmasa bile— yeni/taze bir karara varmasının istenmesi olmaktadır. Böy- lece, kötü yönetim olmasa bile aslı kötü (bad) bir kararın, komiserin incelemesi sonucunda ve talebi çerçevesinde ilgili dairece yeniden incelenmesi ve hatta belki değiştirilmesi imkânı doğmaktadır. Gerçi, aslı ‘kötü’ olan bir karara, baştan başlayıp yeniden ulaşılmamasının, neyi değiştireceği tartışılabilir. Bu komiserin ilgili daireye — takdire bağlı kararını— değiştirmesi, iptal etmesi veya yeniden başka ve tam aksine karar alması şekillerinden birine uyabilmesi imkânını sağlamak için geliştirilmiş bir yoldur.

Komiserin, takdire bağlı kararlarda işlem hatası bulması halinde (procedural maladministration) yaptığı uygulamaya örnek olarak Savunma Bakanlığı ile ilgili bir olay belirtilebilir. İlgili Bakanlık 1952 tarihli Maliye Kanununun (Finance Act 1952) bir maddesine göre bir muafiyet belgesi vermeyi reddi üzerine vaki şikâyete göre komiserin yaptığı incelemede olayın takdire bağlı bir karar olduğu ve ilgili Kanuna göre kendisinin, kötü yönetim söz konusu olmadan alınan kararı inceleme yetkisi bulunmadığı, ancak incelediği kararın, incelemesinde tavsiye ettiği hususlar dikkate alınarak, tekrar alınmasının uygun olacağını belirtmiştir. Bu örnek, takdiri kararların gözden geçirilmesini isteme şekli olarak devam etmektedir.

PARLAMENTO KOMİSERİNİN İŞYÜKLÜ (Workload)

Parlamento Komiserliği projesi gündeme geldiğinde denizaşırı ülkelerdeki uygulamalar da dikkate alınarak yılda, 6 ilâ 7 bin arasında şikâyet dilekçesinin işleme konulabileceği veya bu sayıda müracaat olabileceği tahmin edilmişti. Ancak bu tahmin hiçbir zaman gerçekleşmemiştir. Kayıtlara göre, en çok müracaat 1978 yılında olmuştur ve o sene Avam Kamarası üyelerinden intikal eden dilekçe sayısı 1.259 olmuştur. Aynı şekilde, 1971 yılında en az müracaat kaydedilmiş olup, o senenin dilekçe adedi 548 olarak tespit edilmiştir. Ortalama şikâyet dilekçesi adedi yılda 800 civarında bulunmaktadır.

Ombudsman kurumunun başarısının, onun soruşturmalarla şahsen ilgilenebilmesine bağlı olduğu görüşü yaygındır. İsveç, Yeni Zelanda gibi az nüfuslu ülkelerde Ombudsmanın bütün olaylarla bizzat ilgilenebilmesi daha kolaydır. Birleşik Krallıkta nüfus fazlalığı ve kamu yönetiminin karmaşıklığı, ilk kuruluşta Parlamento Komiserinin yetki alanının sınırlı tutulmasında etkili olmuştur. Nitekim, başlangıçtan itibaren her komiser, gelen her dilekçe ile ve işlem safhaları ile bizzat ilgilenmektedir, hatta yetki devrettikleri konularda da kendileri bilgilendirilmekte ve komiserin bilgisi dahilinde hareket edilmekte olduğu, görüştüğümüz yetkililerce ifade edilmiştir.²⁷

1991 yılı Faaliyet Raporuna göre; toplam 801 şikâyet dilekçesi komisere, 432 Avam Kamarası üyesi (Members of Parliament) tarafından intikal ettirilmiştir. 1990 yılından devreden 278 dava (case) da eklendiğinde şikâyetler toplamı 1079 olmuştur; bu toplamdan 769'u yılı içinde ikmal edilmiş ve inceleme sonucunda bunlardan 580 adedi reddedilmiş, 183 adedinin soruşturma işlemi tamamlanmıştır. Takdiri veya yargısal sebeplerle işlemleri durdurulan soruşturma adedi 6'dır. 1992 yılına devredilen dava (case) sayısı 310 olmuş, bu sayıdan 187'si yıl sonunda soruşturması devam etmekte olanlardır. Soruşturma için kabul edilen şikâyet dilekçeleri nispeti genellikle % 25 civarında kalmaktadır. 1990 yılında bir soruşturma için harcanan ortalama süre 14 ay 25 gün iken, 1991 yılında 13 ay 18 gün olarak belirlenmiş ve yönetim planında sürenin 9 aya indirilmesi hedeflenmiştir.^{28 29-29}

PARLAMENTO KOMİSERİ VE İBARE

(The Parliamentary Commissioner and the Administration)

İdarenin komuta ve kontrol zinciri dışında kalan bir eleştiri mekanizması kendiliğinden kamu yönetiminin kalitesini iyileştiremez. Yalnızca idare bizzat kendisi bunu yapabilecek durumdadır. Bir Ombudsman veya benzeri nitelikteki yönetsel eleştirmen kamu otoritelerine emirler veremez. Hatalı gördüğü işlemleri düzeltmelerini sağlayacak hiçbir zorlama gücü yoktur, şikâyetçilerin zarar ziyanlarını tazmin etmeleri için zorlayamaz, uygulamalarını ve işlemlerini değiştirmeleri için onlara talimat veremez. Olaya gerçekçi yaklaşırsa Ombudsman'ın iki önemli işlevi görülmektedir : Birincisi, mevcudiyeti (mere existence) ve müdahaleleri, kamu otoritelerinin en yüksek davranış standartlarına ulaşmak için gayret göstermelerini sağlayabilir. İkinci olarak, bulguları ve tavsiyeleri, yöneticileri uygulamalarını gözden geçirmek ve vatandaş yararına yeniden düzenleme yapmak yönünde ikna edebilir.

27 Mr. John Avery (Deputy PCA) ve Mr. Richard Oswald (Deputy HSC) ile yapılan mülakat.

28 Parliamentary Commissioner for Administration, Annual Report for 1991.

29 Parliamentary Commissioner for Administration and Health Services Commissioners, Management Plan 1993/94 to 1995/96.

Dış tenkit mekanizmasının mevcudiyeti ve faaliyetinin İngiliz (British) merkezî yönetiminin kalite ve özünde iyileşmeye ne derecede katkıda bulunabileceği hususları değişik şekillerde tartışılmıştır.

Birçok hallerde komiser şikâyetlerin çoğunun temelsiz olduğunu görüyordu. Kamuoyunun gözünde, bağımsız ve tarafsız bir soruşturmacı tarafından temize çıkarılmak, kamu görevlileri için gurur ve tatmin kaynağı olabilecekti; bu çeşit duygular, devlet memurlarının (civil service) morallerini yükseltmekte önemli etki yapacaklardı. İkinci olarak, komiser ve maiyetinin mevcudiyeti, kamu yönetiminde en üst standartların sağlanabildiğini gösterecekti. Sonuç olarak, vatandaşın şikâyet için daha az sebebi olacaktı. Vatandaş, şikâyet ettiği zaman, komiserin ve ilgili dairenin ortaklaşa gayretleri sonucu zararın kamu görevlisinin şahsî hatasından değil, kusurlu idari sistemler ve işlemlerden kaynaklandığı anlaşılacak ve düzeltici gerekli tedbirler alınabilecekti. Bu düşüncelerin ne kadarı gerçekleşti? Kısaca özetlemekte yarar vardır.

Parlamento Komiserinin soruşturmalarının, dairelerin yalnızca noksanlıklarına değil, aynı zamanda olumlu ve makul uygulamalarına da dikkat çektiği gözlenmektedir. Diğer bir anlamda, komiserin çalışmaları, ilgili Parlamento İhtisas Komisyonu raporları ve işlemleri ile birlikte, idareyi koruyucu nitelikte de olmaktadır. Daha fazlası, ilk beş yıllık dönemde, komiserin yıllık raporları kamu yönetiminin (civil service) ihtiyaçlarını, eksiklerini (shortcomings) olduğundan fazla büyütme gibi bir etki de yapmıştır.

Hatalarını düzeltmek herhangi bir hükümet dairesinin (government department) normal faaliyetinin bir parçasıdır. Ehliyet ve hakkaniyet standartları yükseldikçe, hataların farkedilmesi ve ilgililerin zarar-zıyanlarının karşılanması daha kolaylaşacaktır. Komiserin soruşturmaları ve bulguları, İdarî kusurlardan kaynaklanan zarar ziyanın karşılanmasına olduğu kadar İngiliz merkezî idaresinin (British Central administration) kalitesinin iyileştirilmesine de hizmet etmiştir.

Komiserin, maiyetinin şikâyetle ilgili belgeleri incelemeleri ve ilgili görevlileri denetlemeleri sonucu ulaştıkları aşamadan fazlasına cevap araması gerçeği, bazen ilgili dairenin o zamana kadar dikkate almadığı hataları farketmesine ve yeni düzeltici tedbirler almasına yol açmaktadır.

İkinci olarak, komiserin müdahalesi sonucu, şikâyetler hemen daima o zamana kadar olduğuna kıyasla daha üst seviyede incelenmektedir. Parlamento Üyelerinin (MPs) mektuplarına cevaplar ender olarak Şef ve Müdür (Principal) veya Yardımcı Sekreter (Assistant-Secretary) seviyesinde imzalanırken; dairelerin Parlamento Komiserine cevaplan genellikle en az Müsteşar (Under-Secretary) ve Bakan Yardımcısı (Deputy Secretary) tarafından görüldükten sonra Daimi Sekreter (Permanent Secretary) masasına imza için getirilir. Böylesice, bir dairenin

(bakanlığın) ilk görüşleri, olayın tam ve detaylı bir incelemesine dayanmakla kalmaz; aynı zamanda, bazen astlarından ve astlarının görüşlerinden çok farklı olabilen, bakanlığın (dairenin) en üst yöneticilerinin görüşlerini de içerir.

Komiser, artık genellikle neyin kötü yönetim ve haksızlık sayılabileceği konusunda otorite olarak kabul edilmektedir,

PARLAMENTO KOMİSERİ İLE İLGİLİ?PARLAMENTO ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU

(The Select Committee on the Parliamentary Commissioner for Administration)

İngiliz Avam Kamarasında (the House of Commons) belirli alanlarda inceleme, soruşturma yapmak veya belirli konularla uğraşmak üzere Özel ihtisas Komisyonları (Select Committees) oluşturulmaktadır. Özel İhtisas Komisyonlarının kurulmasındaki ana fikir, Avam Kamarasının yürütmenin (Executive) maksatları ve faaliyetlerinin eleştirilmesi ve denetlenmesinde daha etkin rol oynaması gerektiği görüşüdür.

Avam Kamarası İchtüzüğüne göre (Standing Order) ilgili komisyon dokuz üyeden oluşmaktadır, toplantı yeter sayısı üç üyedir. Komisyon üyeleri, bir seçim dönemi için seçilmektedirler. Komisyonun görevi; Yönetim Parlamento Komiseri (the Parliamentary Commissioner for Administration), İngiltere (England), İskoçya (Scotland) ve Galler (Wales) Sağlık Hizmetleri Komiseri (Health Service Commissioner for England, Scotland and Wales) ve Kuzey İrlanda Parlamento Komiseri (the Parliamentary Commissioner for Northern Ireland) tarafından düzenlenen raporları incelemek ve bunlarla ilgili hususları karara bağlamaktır.^{30 31}

1967 tarihli Parlamento Komiseri Kanununa göre Parlamento Komiseri çalışmalarını ile ilgili olarak yıllık faaliyet raporları ve gerektiğinde özel raporlar düzenleyip parlamentonun her iki meclisine (each House of Parliament) sunmakla görevlidir. Avam Kamarası ilk defa 1966-67 yasama döneminde bir komite görevlendirmiştir. Komisyon, kendi görevinin komiser tarafından esasen incelenmiş hususları yeniden incelemek olmadığını, dolayısıyla komiserin soruşturmaları ile ilgili bir "Temyiz mercii" gibi çalışmayacağını açıkça vurgulamıştır.³¹

Komisyonun genel değerlendirmesi daha çok parlamento üyelerinin Mps— (Avam Kamarası üyeleri) komiserden yararlandıkları genel alanlar (general topics) ile komiserin işlevlerini yerine getirirken dikkate çektiği hususların genel değerlendirmesi şeklinde olmaktadır. Komisyona, komiserin yardımı vardır;

30 Erskine May's Parliamentary Practice, 21 st Ed., pp. 611-660, 1017.

31 a.g.e., pp. 659-660.

ayrıca, 1975-76 yasama döneminde özel danışmanlar (specialist advisers) atama yetkisi verilmiştir.

Her yıl komiserin yıllık raporu (Annual Report), bir dizi oturumda gözden geçirilir ve raporlarda ortaya konulan özellikli sorunların çözümü için de değerlendirme toplantıları düzenlenir. Özellikle, komiserin idari kusur bulduğu ancak tatmin edici tazmin-telâfi sağlanamayan olaylar üzerinde özel dikkat teksif eder. Eğer komisyon, komiseri desteklerse ki hemen daima destekler, ilgili birimce (bakanlıkça) mutlaka yeterli tazmin sağlanır. Komiserin, raporlarında tavsiye ve tenkit ettiği hususların ilgili birimce (bakanlıkça) yerine getirilmesinin takibi Avam Kamarasında bu komisyon tarafından yapılmaktadır.

Temmuz 1989 tarihli İçtüzük (Standing Order) hükmüne göre, komisyonun şahısları çağırarak, evrak ve dokümanı getirmek; Avam Kamarası çalışmasına ara verdiği zamanlarda da oturumlarına devam etmek, değişik yerlerde toplanmak, zaman zaman rapor vermek yetkisi ile birlikte, komisyon çalışmalarında gerekli teknik bilgileri sağlamak üzere şahısları atama yetkisi de bulunmaktadır. Komisyon mevcut yetkilerini, Parlamento Komiserinin çalışmalarını kolaylaştıracak ve netice alıcı olacak şekilde kullanmaktadır. Komisyon, komiseri idari kusuru (kötü yönetim) daha geniş bir açıdan ele alması hususunda cesaretlendirmiştir ve birçok kere değişik konuların yetki alanı dışında tutulmasını tenkit etmiştir. Bakanlık-dışı kuruluşların (nondepartmental bodies) komiserin yetki alanına alınmasında önemli rol oynamış; aynı zamanda, Birleşik Krallıktaki değişik Om- budsmanların şumullü (comprehensive), ulaşılabilir (accessible) ve etkili (effective) hizmet sunmaktaki başarı derecelerini ve sınırlarını değerlendirmiştir.

Komisyon başkanı (Chairman), partiler arası uzlaşma uyarınca muhalefet (Opposition) kanadından seçilmektedir. Komisyon çalışmaları, siyasi parti politikaları dışı (non-party political basis) görülmekte ve böyle değerlendirilmektedir.³²

SAĞLIK HİZMETİ KOMİSERLERİ

(The Health Service Commissioners)

1973 tarihli Millî Sağlık Hizmetleri Reorganizasyon Kanunu (The National Health Services Reorganisation Act 1973) ile biri İngiltere (England) ve biri de Galler (Wales) için olmak üzere iki Sağlık Hizmeti Komiseri ihdas edildi. 1972 tarihli (İskoçya) Millî Sağlık Hizmetleri Kanunu ile daha önce İskoçya Sağlık Hizmeti Komiserliği kurulmuştu.

Son yasal düzenlemeler, 1987 tarihli Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Komiserleri Kanunu ile yapılmıştır. Parlamento Komiseri başlangıçtan beri esasen

³² Konu üzerinde Avam Kamarası değerlendirmesi için bkz "Hansard" Parliamentar> Debates, bñ Se ries, v. 190, p. 368.

Sağlık Hizmeti Komiseri görevini de yürütmektedir; ancak, yasal olarak kurumlar ayrı ayrıdır. Bunların yetki alanına giren asli birimler (İngiltere'de) Bölge ve İlçe Sağlık İdareleri (Regional and District Health Authorities), Aile Hekimliği Komiteleri (Family Practitioner Committees) ve Halk Sağlığı Laboratuvar Hizmetleri Kurulu (Public Health Laboratory Service Board) dur.

Bir Sağlık Hizmet Komiseri,

- a) Bir sağlık idaresi tarafından sağlanan hizmetlerdeki verimsizliği, eksikliği,
- b) Bir idarenin sağlaması gereken hizmetleri sağlamadığı veya hatalı sağladığı iddialarını,
- c) Bir idare (authority) tarafından veya onun adına yapılan herhangi bir diğer eylemi,

Soruşturabilir.

Bir kişi tarafından veya bu kişi adına, yukarıda belirtilen bentlerde sağlanması gereken hizmetlerde eksiklik bulunduğu veya bu hizmetlere ilişkin eylem/işlemlerde kötü yönetimden dolayı haksızlık veya sıkıntı ile karşılaşıldığı iddiasını içeren şikâyet üzerine soruşturma yapılabilir.

Parlamento Komiserinin durumunda olduğu gibi, Sağlık Hizmeti Komiseri de yargı yerlerinde (tribunals) veya mahkemelerde (courts) hak arama imkânı bulunan konularda soruşturma yapamaz; (ancak, Parlamento Komiseri gibi onun da, yargıya başvuru imkânı bulunan hususlarda soruşturma yapıp yapmamak hususunda takdir hakkı mevcuttur.) personel meseleleri, ticarî ve akdi işlemlerle ilgili meseleler hakkında da soruşturma yapamaz. Ayrıca, genel sağlık ve diş sağlığı hizmeti sağlayan kişilerin fiilleri ile ilgili hususlar da yetki alanı dışında kalmaktadır.

Parlamento Ombudsmanı sisteminden farklı olarak, şikâyetin Avam Kamarası üyesi aracılığı ile yapılması mecburiyeti yoktur. Gerekçe olarak da, parlamento üyelerinin sağlık idareleri ile ilgili konularının bakanlıklar ile ilgili anayasal konularından farklı olduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte, şikâyet doğruca Sağlık Ombudsmanına yapılabile de, bu şikâyet daha önce ilgili sağlık idaresine intikal ettirilmiş ve bu idareye, şikâyeti inceleyip şikâyetçiye cevap verebilecek kadar makul bir süre verilmiş olup olmadığı dikkate alınır.

Şikâyetin, haksızlığa uğradığını iddia eden kişi tarafından şahsen yapılması gerekir. Ancak şikâyetçi kendi adına hareket etmekten aciz ise, şikâyet onun adına ailesi üyelerinden biri tarafından veya onu temsile yetkili herhangi bir kurum şahıs tarafından da yapılabilir.

Parlamento Komiseri gibi Sağlık Komiseri de, şikâyet olmadıkça, kendiliğinden hareket edemez. (Ancak, komiser bu durumun kamu menfaati ile çatıştığı kanaatindedir.)

Sağlık Hizmeti Komiseri de gerçeğe ulaşmak için Parlamento Komiserinin sahip olduğu yetkilere sahiptir. Soruşturma sonucunu gösteren raporundan birer örneğini müştekiye ve onu destekleyen Parlamento üyesine ve ilgili sağlık idaresine; ayrıca, bu sağlık idaresinden sorumlu olan üst idareye (yani, şikâyetin Bölge Sağlık İdaresi ile ilgili olması halinde, Devlet Bakanına) göndermek mecburiyetindedir.

Komiser, haksızlığın devam ettiği ve telafi edilmeyeceği kanaatine varırsa Devlet Bakanına özel bir rapor gönderir; Devlet Bakanı bu raporu parlamentoya (Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasına) sunmak durumundadır.

Komiser parlamentoya sunduğu yıllık rapordan başka yılda iki kere de yaptığı soruşturmalardan örnekler içeren raporlar yayınlar.

Sağlık Ombudsmanının faaliyetleri ve raporlarının incelenmesi ve değerlendirilmesi, Avam Kamarasında Parlamento Komiseri ile ilgili Özel İhtisas Komisyonunun yetki alanına dahildir.

Sağlık Ombudsmanı yılda ortalama 1.000 - 1.200 civarında şikâyet dilekçesi almaktadır. 1990-91 döneminde alınan dilekçe sayısı 990 iken, 1991 - 92 yılında bu sayı 1176 olarak gerçekleşmiş ve 1992-93 yılında da 1.200 civarında olacağı tahmin edilmiştir. Aynı şekilde 1990-91 yılında % 11.9, 1991 - 92 yılında % 12.8 nispetinde dilekçe soruşturma için kabul edilmiştir. Reddedilen dilekçelerin bir kısmı klinik kanaatle (clinical judgement) ilgili, bir kısmı da genel hekimlikle ilgili (general practitioners) olanlardır. Dilekçelerin önemli bir kısmı da daha önce ilgili idareye gönderilmemiş olanlardır. Böylece şikâyetlerin çok önemli bir kısmı muhtelif sebeplerle soruşturulabilir olmadığı için reddedilmektedir.

İlk başlatılan soruşturma sayısı 1990 - 91 yılında 118 iken, 1991 - 92 de 150 olarak belirlenmiştir. Söz konusu yıllarda tamamlanan soruşturmalar sırasıyla 122 ve 124 olarak gerçekleşmiştir. Beher soruşturmanın tamamlanması için harcanan süre de sıra ile 58 gün ve 45.1 gün olmuştur; bu sürenin daha da kısaltılarak 36 güne indirilmesi hedeflenmiştir.

MAHALLİ İDARE KOMİSERLERİ - OMBUŞMANLARI

(The Local Commissioners)

Mahallî İdare Ombudsmanı oluşturmaktaki temel sorun, mahallî idarelerde ortaya çıkan değişik anayasal (constitutional) ilişkilere Ombudsman kavramını uyarlamak olmuştur. Mahallî idarelerde merkezi hükümette olduğu gibi bir yürütme-yasama ilişkisi mevcut değildir. Parlamento üyelerinin (MPs) aksine mahallî idare üyeleri yürütmeyi oluşturmaktadırlar.

1974 tarihli Mahallî İdare Kanunu (Local Government Act 1974), Mahallî İdare Komiseri-Ombudsmanı atanmasına imkân vermiştir. Kanunla, biri İngiltere

(England) ve diğeri Galler için olmak üzere iki Mahalli İdare Komisyonu (Commissions for Local Administration) kuruldu. Bu komisyonların her biri Mahalli İdare Komiserleri ve Parlamento Komiserinden oluşmaktadır; Parlamento Komiseri danışman üye niteliğindedir (acting in an advisory capacity). Halen İngiltere (England) için 3 ve Galler (Wales) için görevli 1 Mahalli İdare Komiseri vardır. 1975 tarihli bir Kanunla, İskoçya (Scotland) için bir mahallî İdare Komiseri ihdas edilmiştir.

Mahallî İdare Komisyonları, Parlamento Komiserliği kuruluşu örneğine göre oluşturulmuşlardır, ancak çok önemli farklılıklar görülmektedir. Bu komisyonlar, Parlamento veya herhangi bir bakana karşı sorumlu değildir, buna karşılık çalıştıkları bölgenin mahalli idare “temsilci kurullarına” (representative bodies) rapor vermektedirler. Komisyonların giderleri de, bütün mahalli idarelere yüklenen paylardan karşılanmaktadır. Komisyonların temel görevi, çalışma yerlerinin temini, görevlilerin atanması gibi lüzumlu İdarî düzenlemeleri yapmaktır. Şikâyetleri soruşturan komisyon değil, maiyetiyle birlikte komiserdir. (The Local Ombudsman) Parlamento ve Sağlık Komiserlerinin aksine, Mahalli İdare Komiserlerinin personeli sürekli olarak atanmaktadır.

Soruşturmaya konu idareler, mahalli idareler, mahalli idare birlikleri, şehirselleştirme idaresi kurumu ve Devlet Bakanı dışında kalan polis otoriteleridir.

Parlamento Komiserinin görevine benzer şekilde, Mahallî İdare Komiserinin görevi de mahallî idare fonksiyonlarını yerine getirirken, kötü yönetimden kaynaklanan zararı (haksızlığa-injustice) uğradığını iddia eden kişilerin şikâyetlerini soruşturmaktır. Diğer komiserlerde olduğu gibi, herhangi bir İdarî yargı yeri (tribunal) veya mahkeme (court) önünde hak arama imkânı bulunan konularla ilgili soruşturma yapılmamaktadır. Ancak şartların değerlendirilmesi komiserin takdirine bırakılmıştır.

Kanuna ekli 5 sayılı listede belirtilen istisnalar bakanlık kararı ile arttırılabilir veya çıkarılabilir. Bunlar;

a — Kamu toplu taşıma araçları ve pazarlara ilişkin akdî ve ticarî işlemlerden doğan anlaşmazlıklar,

b — Personel sorunları,

c — Bazı eğitim meseleleri.

Son yapılan bir düzenlemede, suç işlenmesini önlemeye yönelik faaliyetlerin soruşturulması ile ilgili eylemler de istisnalar arasına alınmıştır.

Şikâyet Nasıl Yapılmalı?

1974 tarihli Kanuna göre, şikâyetlerin yazılı olarak hakkında şikâyet edilen mahalli idare üyesi vasıtasıyla yapılması gerekiyordu; yani, müşteki şikâyetini

önce hakkında şikâyetçi olduğu üyeye yapacak ve bu üye tarafından, şikâyet Ombudsmanına intikal ettirilecekti, ancak şikâyetçi ilgili üyeden şikâyetini Ombudsmana iletmesini istediği halde bu üye şikâyeti Ombudsmana iletmemiş ise Ombudsman, şikâyetçinin talebi ve bu durumu belgelendirmesi halinde doğrudan harekete geçebiliyordu. İşlemleri kolaylaştırmak amacıyla, Parlamento Komiserinin yaptığı gibi, Mahallî İdare Ombudsmanı da doğrudan kendisine gelen şikâyetleri kabul etmek yolunda bir işlem geliştirdi.

1988 tarihli Mahallî İdare Kanunu, 1974 tarihli Kanun uygulamasına alternatif olarak Mahallî İdare Komiserine, şikâyetçi tarafından şikâyetinin doğrudan intikal ettirilmesine imkân sağlamaktadır. Şikâyet, şikâyete konu olayın ilk far- kedildiği tarihten itibaren on iki ay içinde, komisere intikal ettirilmiş olmalıdır; ancak, komiser uygun görürse, öngörülen süreyi geçirmiş bir şikâyeti de soruş- turabilir.

Kimler Şikâyet Edebilir?

Diğer Komiserlerde olduğu gibi, kötü yönetim sonucu zarara, haksızlığa uğradığını iddia eden kişinin bizzat şikâyette bulunması esastır. İlave olarak, bu Kanuna göre şikâyetçinin kötü yönetimi oluşturan şikâyet konusu eylemi tam olarak belirtmesi de gerekir. Şikâyetçi gerçek kişi olabileceği gibi, tüzelkişiliği olan veya olmayan kişiler topluluğu da olabilir. Yani şirketler, ortaklıklar, yapı- mesken grupları, hayır cemiyetleri vb. şikâyetçi olabilir, şu kadar ki şikâyetçi haksızlığa/zarara uğramış olsun.

Mahallî İdareler (local authorities) komisere şikâyetçi olmaktan men edilmişlerdir. Ancak, mahallî idare meclislerinin şikâyetleri genellikle, buncrın üyelerinden biri tarafından kendi adına yapılarak komisere iletilebilmektedir.

Şikâyetlerin mağdurlar tarafından bizzat yapılması esas olmakla beraber, bunların ölümleri veya benzeri sebeple kendi adlarına hareket edememeleri hallerinde, bunlar adına şahsî temsilcileri, aile üyelerinden biri veya kanunî temsilcileri de şikâyette bulunabilir.

Kanunda, şikâyetçinin mukim olacağına dair bir hüküm bulunmadığından, mağdur olması halinde bir yabancı- nın- bir turistin de şikâyette bulunabilmesi mümkündür.

Rapor ve Tazminat

Mahallî İdare Komiserinin soruşturma usulü ve soruşturma dolayısıyla sahip olduğu yetkiler, Parlamento Komiserininki ile paralellik gösterir. Mahallî İdare Komiseri de, belirli konularda soruşturma yapıp yapmamakta veya soruşturmayı durdurmakta tam bir takdir hakkına sahiptir. Soruşturmalar sebebi ile kişiler tarafından yapılan masrafların ödenmesine karar verme yetkisi vardır. Parlamento

Komiserinden farklı olarak, her Mahalli İdare Komiserinin kendi yetki bölgesi vardır.

Komiser, bir soruşturmayı tamamladığında, bununla ilgili rapor örneklerini şikâyetçiye ve şikâyeti kendisine intikal ettiren üye veya diğer kişiye (müştekiden başkası ise), şikâyet konusu olan olayla ilgisi bulunan diğer idare ve kişilere göndermek mecburiyetindedir. İlgili idarenin anlaşılması dışında, şahıs isimlerinin belirtilmemesi, imkân oldukça, esastır.

Böyle bir raporun kamunun dikkatine sunulabilmesi için, ilgili idarenin ücretsiz kopyalarını çıkarmak ve kamunun denetimini engelsiz sağlamak mecburiyeti getirilmiştir. Rapor örneklerinin, en az üç hafta süre ile kamunun incelemesine/de- netimine açık tutulması gerekmektedir.

Komiserin, soruşturması sonucunda şikâyetçinin kötü yönetim sonucu haksızlığa/zarara uğradığı kanaatine varması halinde ve bu durumu raporunda belirtmesi üzerine ilgili idarenin raporda ele alınan hususları değerlendirmesi ve aldığı veya alacağı tedbirler konusunda komisere yazılı bilgi vermesi gerekir. Makul bir sürede komisere cevap verilmemiş olması veya komiseri tatmin edici bir eylemde bulunulmaması kendi başına birer ayrı rapor konusu olabilir ve bunların da önceki raporlar gibi açıklanması gerekir.

Komiserin, soruşturma yapmamaya karar vermesi halinde, bu durumu gerekçeli bir yazı ile şikâyetçiye, konuyu intikal ettiren üyeye ve ilgili idareye bildirmesi gerekir.

Her komiserin, yıllık faaliyetleri ile ilgili birer raporu ilgili komisyona sunması ve her komisyonun da ilgili bölgenin temsilci meclislerine birer yıllık rapor sunması gerekir. Söz konusu raporlar aynı zamanda, yayınlanarak okuyucu istifadesine sunulmaktadır.

1974 tarihli Kanuna göre, komiserin kötü yönetim sonucu haksızlık gördüğü bir şikâyetle ilgili olarak yapabileceği en fazla şey durumu idareye rapor etmek ve idarenin cevabından tatmin olmaz ise ikinci bir rapor yayınlamaktır. Bazı mahalli otoriteler, komiserin bulgularının tam tersini kabul etmek eğilimindedirler. İngiliz Komisyonu (English Commission) gönüllü bir uzlaşma sağlanmaması halinde, şikâyetçinin taşra mahkemesine (the Conty Court) doğrudan müracaatına imkân sağlanması için yasal düzenleme yapılması görüşündedir.

İngiliz Komisyonuna yılda ortalama 4.000 şikâyet intikal etmekte, bunun beşte biri yetki alanına girmekte ve şikâyetlerin önemli kısmı planlama ve mesken konularında olmaktadır.

KUZEY İRLANDA ŞİKÂyetLERİ İNCELEME KOMİSERLERİ

(Northern Ireland's Complaints Commissioners)

1967 tarihli Yönetim Parlamento Komiserliği Kanunu Kuzey İrlanda'da uygulanmıyordu, ancak 1969 yılında Kuzey İrlanda Parlamentosu, Kuzey İrlanda

Parlamento Komiser» Kanununu (Parliamentary Commissioner Act (Northern Ireland) 1969) kabul ederek bu kurumu ihdas etti.³³

Kanun bütün maddî yönleri ile 1967 tarihli Kanunla aynıdır, yalnızca 1970 yılından itibaren komiser Kuzey İrlanda teşkilatındaki hizmetlerle ilgili personel meselelerini de soruşturabilmektedir. Bu uygulamanın gerekçesi, bölgede (Province) dinî inanışlardan dolayı ayırım yapıldığı iddiasının yaygınlığındandı. Komisere şikâyetler Birleşik Krallık Parlamentosu (Westminster Parliament) üyeleri tarafından intikal ettirilmiştir. (Daha önce faaliyette iken Kuzey İrlanda Meclisi üyeleri tarafından tikal ettirilmekte idi.) Yakın zamanda, bir yılda 318 şikâyet dilekçesi intikal etti bunlardan 156 sini reddetti, 28 rapor yayınladı, bunlardan 10 tanesinde şikâyeti incelemeye aldı. Bu şikâyetlerden 21 tanesi kamu görevlileri veya kamu görevine müracaat eden kişiler tarafından yapılmıştı.

Parlamentoya bir yıllık rapor sunar ve rapor ve işlemleri Avam Kamarasındaki Parlamento Komiserliği Özel İhtisas Komisyonunda değerlendirilir.

1969 tarihli (Kuzey İrlanda) Şikâyetleri İnceleme Komiseri Kanunu (Commissioner for Complaints Act “Northern Ireland” 1969), Kuzey İrlanda’da şikâyetleri incelemek üzere de bir komiser atanmasına imkân tanımıştır. Bu komiserin görevi mahalli idareler, kamu kuruluşları, hastane yönetimleri, eğitim kurulları, Kuzey İrlanda Elektrik İdaresi ve ticari pazarlama kurulları ile ilgili şikâyetleri incelemektir. (Yetki alanına giren kuruluşlar Kanuna ekli listede sayılmıştır.) İstihdam ve ticarî faaliyetler-işlemler ile ilgili şikâyetler de yetki alanına dahil edilmiştir.

ADLİ HİZMETLER OMBL’DSMANI

(The Legal Services Ombudsman)

Birleşik Krallık hukuk tarihinde avukatlık/dava vekilliği hizmeti görenlerin, kendi alanlarında önemli etkinlikleri olagelmıştır. Her çeşit hukukî ihtilaf vukuunda avukatlık hizmetleri önemli olmaktadır, davalar avukatlar (solicitors) tarafından takibedilmektedir. Cemiyet hayatında önemli yerleri ve görevleri vardır.

Avukatlık hizmetleri ile ilgili şikâyetleri takip etmek üzere evvelden beri, özel şikâyet kanalları geliştirilmiştir. Ancak, 1990 yılında şikâyetlerin takibi ve sonuçlandırılması usulü, ataması hükümetçe yapılan bir Ombudsman sistemi ile kuvvetlendirilmiştir.

1990 tarihli Mahkemeler ve Adli Hizmetler Kanunu (Courts and Legal Services Act 1990) ile Adli Hizmetler (Avukatlık Hizmetleri) Ombudsmanı atan

33 İçişlerinde bütünüyle özerk olan yerel parlamento ve kabine 1973 yılında, Kuzey İrlanda Kuruluş Yasasıyla

kaldırılmış, daha sonra kurulan meclis kısa ömürlü olmuş ve bölge Temmuz 1974’te Kuzey İrlanda Bakanlığı aracılığıyla “doğrudan yönetim” altına alınmıştır. (AnaBritannica, Genel Kültür Ansiklopedisi, c. 4, sh. 216).

ması kabul edilmiştir. Buna göre, Adalet Bakanı (The Lord Chancellor) azamî üç yıllık bir süre için, bu Kanun kapsamındaki soruşturmaları yürütmek üzere, Adli Hizmetler Ombudsmanı olarak tanınacak bir görevli atayacaktır. Bu görevlinin, süresi sonunda tekrar atanması mümkündür. Bu göreve atanacak kişinin yetkili avukat veya avukatlık hizmeti gören mesleklerden veya noterlik mesleğinden olmaması gerekir. Görevi, avukatlar veya avukatlık mesleğinden sayılanlar veya noterlik mesleğinden sayılanlar veya bunların çalıştırdıkları kişilerle ilgili veya bunların meslek kuruluşları ile ilgili şikâyetleri incelemek ve soruşturmadır.

Ombudsman başladığı soruşturmayı durdurmaya da yetkilidir. Soruşturma yapmamaya karar vermesi halinde, durumu gerekçesi ile birlikte şikâyetçiye, hakkında şikâyet bulunan kişiye ve ilgili meslek kuruluşuna bildirmek durumundadır.

Ombudsman, meslek kuruluşu tarafından İncelenmekte olduğu şikâyetleri incelemeyecektir. Ancak, Ombudsmana kanun bu durumda da belli takdir hakkı tanımaktadır.

Soruşturma sonunda düzenleyeceği yazılı raporunu şikâyetçiye ve ilgili meslek kuruluşuna gönderir.

OMBUDSMAN KARARLARI ÜZERİNDE VARGİ DENETİMİ

(Judicial Review of Ombudsmen's Decisions)

Ombudsmanlar mevzuatla ihdas edilmişlerdir, dolayısıyla ilke olarak onların faaliyetleri de etkilenen kişi yönünden yargı denetimine tabidir. Parlamento Komiseri Kanununda böyle bir denetim öngörülmemiştir. Ancak kanun tasarısı üzerindeki bir tartışma dolayısıyla bir bakan komiserin yetki alanını etkileyecek şekilde bir yargı denetimi ihtimalinin bilinerek (şuurluca) kapsam dışı bırakıldığı belirtilmiştir. Mahkeme kararlarının aksine, Ombudsman kararlarına karşı itiraz ve temyiz söz konusu değildir. Parlamento Komiseri ile ilgili Parlamento Özel İhtisas Komisyonu da, bir temyiz mercii değildir. Esasen, müştekinin yargı merciiine müracaat etme imkânı bulunan hallerde Ombudsmana müracaatının kabulü genellikle söz konusu değildir. Ancak Ombudsmanın takdir hakkını bu yolda kullanıp dilekçeyi kabul etmesi halinde ve soruşturma devam ederken veya rapor düzenlendikten sonra bile karardan etkilenen tarafın mahkemeye başvurması mümkündür.

Ombudsman kararına karşı yargı yoluna başvurulmasına örnek olarak, İngiliz Mahalli İdare Komiserinin Croydon Londra ilçe Meclisi (Croydon London Borough Council)'nin, bir öğrencinin okula devam durumu ile ilgili kararına karşı velinin, eğitim itiraz komisyonuna (the education appeal committee) yaptığı başvurunun reddi üzerine komiserle yaptığı şikâyet sonucu, komiserin "haksızlığa yol açan kötü yönetim" (maladministration causing injustice) bulgusuna karşı yargıya müracaatına karşılık verilen kararda;

a — Öncelikle, eğitim itiraz kurulunun idari görev mi yoksa yargısal görev mi yaptığının tartışılması gerektiği ve komiserin bu dava ile ilgili yetki alanının, sınırının belirlenmesi gerektiği,

b — Komiserin yetki sınırının, mahkemeye müracaatla tazminat sağlama imkânı bulunan hallerin dışında kalması gerektiği, ilgili şahsın sonuçta tazminat alabilip alamayacağı hususunun tartışılmayacağı dolayısıyla, komiserin soruşturması boyunca müştekinin mahkemeye müracaat imkânını hatırdı tutup, soruşturmaya devam etmemesi gerektiği görüşlerini belirtmiştir.

Ombudsman, yargiya alternatif olarak düşünülmemiştir.

OMBUDSMANLARARASI İLİŞKİLER

Birleşik Krallıkta, maksatları aynı olmakla beraber görev-yetki alanları ve sınırları farklı değişik Ombudsmanlar faaliyet göstermektedirler. Değişik kurumlar arasındaki bağlantılar bazen mevzuatla düzenlenmiştir; Parlamento Komiseri, örneğin, İngiltere Mahallî İdare Komisyonlarında üyedir ve aralarında ayrıca gayri resmi temaslar da vardır. Parlamento Komiseri ve Sağlık Hizmeti Komiserlikleri bir görevli uhdesinde; Kuzey İrlanda Parlamento ve Şikâyetler Komiserliği bir görevli uhdesinde birleştirilmiştir.

Bir şikâyetin birden çok Ombudsmanı ilgilendirmesi durumu ile az da olsa karşılaşılabilir. Meselâ, şehir ve kırsal planlama ile ilgili bir şikâyet merkezi ve mahallî idareyi ilgilendirebilir veya sağlık bakımı ve iskân alanındaki bir şikâyet sağlık idaresini ve mahallî idareyi ilgilendirebilir. Bu şekildeki durumların çözüm şekli kanuna göre; ilgili komiser soruşturmanın bir aşamasında, şikâyetin kısmen başka bir komiserin yetki alanına giren veya başka bir komiserin soruşturma yapmasını gerektiren bir unsur içerdiğini görürse, ilgili komiserle görüşüp konuyu istişare ettikten sonra, şikâyetçiye de şikâyetinin diğer komiser tarafından soruşturulacak kısmını takibetmek için ne yapması gerektiği hususunda bilgi verir.³⁴

Karmaşık olayların bu şekilde, ayrı ayrı Ombudsmanlar tarafından ele alınmasının dezavantajları vardır. Bir şikâyetin değişik parçaları haklı/haksız değerlendirilebilir. Parlamento Komiseri, ilerde daha kapsayıcı ve eşgüdümlü bir sistem geliştirilmesi gerekeceği görüşünü belirtmiştir. Ombudsman sayısındaki artış sonucu, 1991 Ekim ayında Midlands'da bir konferans tertiplenmiştir. Bu toplantıya katılan ayrı alanlarda görevli Ombudsman sayısı 27'dir.³⁵

34 Parliamentary and Health Service Commissioners Act 1987, s. 4, Parliamentary Commissioner Act 1967,

s. 11, 11/A; Local Government Act 1974, s. 33.

35 Orijinal Katılanlar (Participants) listesinden çıkarılmıştır. Bu sayıya, şikâyet inceleme birimlerinin tamamı dahil değildir. Kanunla oluşturulduğu halde, Broadcasting Complaints Commission ve Police Complaints Authority'nın dahi! edilmeyişi gibi.

SİSTEM HAKKINDA İNCİLİZ DEĞERLENDİRMESİ

Geleneklerine aşırı bağlılığı ile de tanınan İngiliz (British) toplumunda, aslı yabancı olup sisteme uydurulan ve kök salan bir kurum Ombudsman kurumu- dur. İlk defa ihdas edildiği 1967 yılından itibaren, kamu yönetimine ve toplum hayatına katkılarının kanıtlanması ile birlikte her alanda hızla yayılmaya başlamıştır. Nihayet, Ombudsman tanımına uyan kurumların görevlileri 1991 yılında bir konferans heyeti oluşturacak kalabalığa ulaşmışlardır.

Kuruluşunda, Ombudsmana karşı yıkan Muhafazakâr Parti Hükümeti bu kurumun savunucusu haline gelmiştir. Ayrıca, Hükümet 1991 yılında kamu yönetiminde standartları yükseltmek amacıyla Vatandaş İmtiyazları (The Citizen's Charter) adlı bildiriye yayınlamıştır. Söz konusu bildiriye, bağımsız şikâyet inceleme mekanizması (Independent Complaints Machinery) olarak Ombudsman kurumu üzerinde özellikle durulmakta, yetki sınırlarının genişletildiği vurgulanmaktadır.³⁶

Avam Kamarasında (The House of Commons) 1 Mayıs 1991 tarihinde. Parlamento ve Sağlık Hizmeti Komiserleri ile ilgili genel görüşme yapılmış; bu vesileyle, genelde Ombudsman kurumunun İngiliz toplum hayatı ve kamu yönetimine olumlu katkıları ile görev ve işlevlerindeki verim ve olağanüstü başarıları övülmüştür.³⁷

Ombudsman kurumunun hayırlı (welcome) bir anayasal icat (constitutional innovation) olduğu kanıtlanmıştır. Sistemin, kamu kurumlarının kanunî yetkileri içinde bile olsa hareketlerinin kişilerin zararına yol açan ve kötü yönetimden kaynaklıklarına inandıkları eylemlerinin tarafsız ve bağımsız denetim imkânlarını sağlamış olması, bu sistemin telâfi edici imkânlar sağlamasından çok daha önemli olarak değerlendirildiği ve esasen bu maksatla ihdas edildiği belirtilmektedir. Bu sistem, yalnızca denetim (serunity) sağlamakla kalmaz, aynı zamanda müştekinin telâfi sayılabileceği bir maddi/manevî karşılık da sağlar ve tazmin/telâfi (remedy) İdarî kararlar diğer vatandaşlara da teşmil edilebilir; işlem ucuzdur, gizlidir (private), oldukça hızlı ve sonuç alıcıdır. Ombudsman kurumunun rolü, Parlamento, İdarî Yargı Yerleri Konseyi (the Council on Tribunals), mahkemeler ağı içinde ve bunlara kıyasen düşünülmalıdır.³⁸

36 "The Citizen's Charter", Raising the Standard, July 1991. Bildiride İngiliz kamu yönetiminin geneli üzerinde değerlendirme, yönlendirme ve vatandaşa daha fazla hak arama imkânı vermeye yönelik ilkeler yer almaktadır. Teftiş, denetim ve şikâyet inceleme mekanizmasına verilen yer ve önem, ayrıca dikkat çektedir.

37 Bkz., yukarıda (32) numaralı not.

38 Yaygın görüşe örnek olarak, bkz. Foulkes, David. tu!., Administrative Lavv, Butterworths, London 1990, pp. 521-522.

OMBUDSMAN VE İNSAN HAKLARI KOMİSYONU

İngiliz Hükümeti (the British government) ancak 1966 yılından itibaren vatandaşlarına, ilk defa, Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna (the European Commission on Human Rights) bireysel başvuru hakkını kabul etmiştir; aynı zamanda, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (the European Court of Human Rights) mecburî yargı yetkisini de tanımıştır.³⁹

Ombudsman kurumu ve İnsan Hakları Komisyonu, kuruluş maksatları farklı olmakla beraber, kişi haklarını koruma yönündeki faaliyetleri arasında benzerlik bulunmaktadır. Ombudsman kurumu bulunan ülkelerde, temel hak ve hürriyetlerinin zedeleniğini düşünen kişilerin komisyondan önce, Ombudsman kurumu muna başvurma imkânı vardır ve genellikle bu imkânın kullanılmasına dikkat edilir.⁴⁰

Birleşik Krallık'ta, Ombudsman kurumu ilk defa 1967 yılında faaliyete geçmiş ve görev ve yetki alanları ile sayıları her geçen yıl artmıştır.

Parlamento Komiserinin belirttiğine göre; 1991 yılı Mart ayında, Brüksel'de, Avrupa Parlamentosu Dilekçe Komisyonunun (The Committee on Petitions of the European Parliament) daveti üzerine, bir grup millî Ombudsman, Avrupa Ombudsmanı (European Ombudsman) ihdası ihtimalini tartışmışlardır. Avrupa Konseyi de Maastricht'te yaptığı toplantıda, imzalanan anlaşmada, bu anlaşmanın 12 üye tarafından onay işlemi tamamlandıktan sonra bir Avrupa Ombudsmanı ihdası hususunda anlaşmaya varmışlardır.⁴¹ Esasen, Avrupa Ombudsmanı fikri, İngiltere'de daha önce de dile getirilmiştir.⁴²

Birleşik Krallıkta, Ombudsman kurumunun çok geniş bir kabul görmesi ve kökleşmesinde, hükümetin yukarıda belirtildiği gibi, 1966 tarihinden itibaren kararlaştırdığı politika değişikliği de bir ölçüde etkili olmuştur, zannedirim.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İngiltere'de ilk defa 1967 yılında ihdas edilen Ombudsman kurumu (Parliamentary Commissioner for Administration) giderek yaygınlaşmış, toplumda ve kamu yönetiminde geniş kabul görmüş ve hizmet kalitesinin yükselmesinde etkili olmuştur. İngiltere nüfusu 60 milyon kadardır, (Fransa'daki "Le Mediateur" kurumu da incelenmek kaydıyla), ülkemize örnek olabilir.

39 Caiden, Gerald E., Ed., "International Handbook of the Ombudsman", Connecticut, 1983, ch. 7,

"The Ombudsman and the Protection of Citizens' Rights : A British Perspective, A.W. Bradley, University of Edinburgh, pp. 95-96.

40 The Ombudsman, Citizens' Delender, pp. 162-169, "The European Commission of Human Rights", by John F. Smyth. Bkz. no! (2).

41 Bkz. yukarıda not (28), pp. 106, p. 32.

42 Derek Walker, Smith, "The case for a European Ombudsman", The Times, 10 Feb. 1978.

Ombudsmen kurumu yargıya alternatif değildir. Çağımızın yoğun herçeşit toplumsal ilişkiler ağı içinde bireyin temel haklarının zedelenmesini önlemeye; vatandaşın idare ile ilişkilerinde kötü yönetim sonucu uğradığı zarar-zıyanının karşılanması sağlamaya ve genelde kamu yönetimi standartlarını ve hizmet kalitesini yükseltmeye sebep olan kendine özgü bir kurumdur. Ombudsmen kurumu kanunla kurulmakta ve yasama organı adına faaliyet göstermektedir, ancak kanunla belirli görevi dışında, hiçbir yerden emir ve talimat almaz.

Ülkemizde, vatandaşların dilekçe ve şikâyet hakkı Anayasa'nın 74 üncü maddesinde kabul edildiği gibi, bununla ilgili 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. (Dilekçe ve şikâyet hakkını düzenleyen temel yasa hükümleri, yukarıda sayılanlardan önce de vardı, 140 sayılı Kanun gibi)

Anayasa'nın 2 nci maddesinde, "Türkiye Cumhuriyeti,... insan haklarına saygılı,... bir hukuk Devleti" olarak tanımlanmakta; Anayasanın 90 inci maddesinde, usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmaların kanun hükmünde olduğu, üstelik bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı hükmüne bağlanmaktadır. Türkiye, içinde insan haklarını korumaya yönelik hükümler bulunan birçok milletlerarası andlaşmaya imza koyarak taraf olmuştur. Yakın zamanda, 3686 sayılı "İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu" kabul edilmiştir. Ombudsmen kurumu da, uluslararası toplumda ve öğretilerde insan hakları ihlallerini soruşturan, ihlal sonucu ortaya çıkan zarar-zıyanın telâfisi yollarını gösteren (ve sağlayan) kendine Özgü kurumlardan biri olarak tanınmaktadır.

Ombudsmen kurumunun, kurulması halinde, başarı şartlarından birincisi parlamenter rejim geleneğinin yerleşmiş bulunması ile ilgilidir. Ombudsmen parlamentonun bir temsilcisi olarak, otorite ve prestij sahibidir. Parlamentonun ülkedeki saygınlık derecesi, Ombudsmen kurumunun saygınlık derecesini de tayin eder. Bu kurumun, köklü parlamenter rejim geleneğine sahip olan İskandinav ülkelerinde gelişmiş ve nihayet İngiltere'de benimsenip yaygınlaşarak kök salmış olması da ayrıca dikkat çekicidir.

Ülkemizde de parlamenter rejim geleneği yerleşmiştir. Bu geleneğin kökleştirilmesi yanında, Avrupa bütünleşme hareketi çerçevesinde, Avrupa Topluluğu ile tam üyeliği amaçlayan ilişkiler ağının kuvvetlendirilmesi Hükümet Programında da yer almıştır. Temel hak ve hürriyetlerin korunmasını ön plana çıkaran Avrupa Güvenlik İşbirliği Konferansına (AGİK) Türkiye de katılmış ve Yeni Bir Avrupa İçin Paris Yasasını 34 ülke ile birlikte imzalamıştır. 25 Kasım 1991 tarihli Hükümet Programında da belirtildiği gibi; "Avrupa Güvenlik ve İşbirliği" süreci (AGİK) ve "Paris Şartı", ülkeler ve halklar için küresel düzenler, haklar ve özgürlükler getirmiştir. Bu kurallar, sözleşmelerin imzacı tarafı olarak Türkiye için de uyulması gereken kurallardır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne veya tek tek Milletvekillerine, vatandaşlarca gönderilen şikâyet dilekçeleri, uygulamada şikâyete konu Bakanlık veya birime intikal ettirilmekte; "taraf" olan birimce yapılan inceleme, ne kadar titizlikle yapılırsa yapılsın, sağlıklı sonuç vermekte yetersiz kalmakta, aynı konuda değişik zamanlarda ve değişik kanallarla şikâyet tekrarlanmaktadır. Yasama organının idareyi denetim imkânı da böylece, kendiliğinden, kısıtlanmış olmaktadır. Şikâyetçi vatandaş yönünden de, yetkililerin şikâyetine ilgi göstermedikleri kanaati ağırlık kazanmaktadır.

Teftiş ve denetim birimleri ile Ombudsmanın kuruluş maksatları ve görev alanları ile bağlılıkları arasındaki farklılık, her iki kurumun da devam etmesini sağlamıştır. İngiliz Hükümeti bünyesinde, teftiş, denetleme, inceleme, araştırma, soruşturma görevlerini devam ettiren teftiş kurulları (Inspectorates) önceden beri mevcuttur. Her ikisi de soruşturma yapmakla birlikte, müfettiş Ombudsman değildir; yaptığı iş de Ombudsman işi niteliğinde değildir.

Teftiş birimleri idari nitelikte "Kanuna uygunluk" denetimi yaptıkları halde; Ombudsman, hukuka uygunluk ile birlikte "yerindelik" ve "hakkaniyete uygunluk" denetimi de yapmaktadır. Kanuna uygun olsa bile, idari eylem ve işlemlerde haksızlığa sebep olan bir kötü yönetim olayı bulunup bulunmadığının soruşturulması Ombudsmanın işlevidir.

Türk Ombudsmanına başlangıç olmak üzere geçici bir çözüm olarak, İçişleri Bakan!ğı'nca, Mülkiye Teftiş Kurulu eli ile "Ombudsman benzeri" görev ifa edilmesinin mümkün olacağı düşünülmektedir. Şöyle ki; 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 2(a) ve 2(g) maddesi ile 15 inci maddesinin ta), (b), (c) ve (e) bentleri hükümleri kötü yönetim sonucu ortaya çıkan haksızlıkların taziniini/telâfisi yönünde uygulanabilir. Mülkiye müfettişlerinin, meslekî formasyonları bu görevi yerine getirmelerine imkân verecek niteliktedir

Ülkemiz açısından ise, İngiltere örneğinde olduğu gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına faaliyet gösterecek tarafsız ve bağımsız bir Şikâyet Soruşturma Birimi (Türk Ombudsmanı) ihdasının bir an önce gerçekleştirilmesi gerektiği ka- naatına varılmıştır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 1 — “The Parliamentary Ombudsman”, A Study in the Control of Administrative Action, Roy Gregory and Peter Hutchesson, Royal Institute of Public Administration, George Ailen and Unvvin Ltd., London, 1975.
- 2 — “Administrative Lavv”, 7th Ed., David Foulkes, Buttervorths, London, 1990.
- 3 — “Administrative Law”, 6th Ed., Sir William Wad\ Clarendon Press, Oxford, 1988.
- 4 — “International Handbook of the Ombudsman”, v. 2 Country Surveys, Edited by Gerald EL Caiden, Greenvood Press, Westport, Connecticut, 1983.
- 5 — “International Handbook of the Ombudsman”, v. 1 Evolution and Present Function, Ed. by Gerald E. Caiden, Greenvood Press, Westport, Connecticut, U.S.A., 1983.
- 6 — Parliamentary Debates (Hansard), Sixth Series, v. 190; House of Commons, Official Report, session 1990-91; Comprising Period 29 April - 10 May 1991, L^ondon : HMSO.
- 7 — “The Ombudsman - Citizen’s Defender”, Edited by Donald C. Rowat, Lx>ndon, George Ailen and Unvvin Ltd, 2nd Edition, 1968.
- 8 — “Maladministration-Remedies for Injustice”, by David W. Williams, Oyez Publishing Li mited, London, 1976.
- 9 — “Parliamentary Practice”, 2 İst Ed., Editör C.J. Boulton, CB Clerk of the House of Com mons, London, Buttervorths, 1989.
- 10 — “Inspectorates in British Government”, “Gerald Rhodes, for the RIPA, George Ailen and Unvvin Ltd., London, 1981.
- 11 — The Times, “The case fora European Ombudsman”, by DerekWalker, Smith, IOFeb. 1978.
- 12 — Reader’s Digest, “You and Your Rihgts”, Published by Reader’s Digest Association Ltd., London, Tenth Ed., 1991.
- 13 — “The Citizen’s Charter”, Raising the Standard, Presented to Parliamentary by the Pri.ne Minister by Command of Her Majesty, July 1991, L^ondon : HMSO, Cm 1599.
- 14 — Parliamentary Commissioner for Administration, Annual Report for 1991, London : HMSO, HC347.
- 15 — Parliamentary Commissioner for Administration and Health Service Commissioncrs Ma nagement Plan 1993/94 to 1995/96,
- 16 — Parliamentary Commissioner Act 1967, c. 13.
- 17 — Parliamentary and Health Service Commissioncrs Act i987, c. 39.
- 18 — Parliamentary Commissioner Act (NI) 1969, c. 10.
- 19 — Commissioner for Complaints Act (NI) 1969, c. 25.
- 20 — Loca! Government Act 1974.
- 21 — National Health Service Act 1977 c. 30.
- 22 — Courts and Legal Services Act 1990 c. 41.

SANAYİLEŞMEKTE OLAN DÜNYADA SAVAŞIN ÇEVREYE YÖNELİK TEHLİKELERİ *

Yaz.: Arthur KSTING
Çev.: Tanju TOSUN **

I. Giriş

Konuyla ilgilenen araştırmacılar tarafından açıkça anlaşılmaktadır ki, nükleer savaşlar yüksek olmayan oranlarda da olsa medeniyetin ürünlerini yoketmektedir ve bu durum askeri hareketlerin yapıldığı alan içinde çoğu insan yaşamını sona erdirmeye doğru gitmektedir. Neyse ki, bu tehlike artan biçimde farkedilmekte ve olayın tehlike olasılığı kabul edilmektedir.

Diğer yandan, savaşın nükleer olmayan (ve kimyasal olmayan) yönü de, bu konvansiyonel savaşlar için öylesine ileri derecede uygundur ki, sanayileşmiş alanlar içindeki askeri hareket bölgelerini yok edebilir. Bu yüzden bu bölümün amacı, daha sonraki kısımlarda ayrıntılı analiz yapmaya hazırlık yapma, herhangi bir büyük boyutlu savaşın insan çevresini nasıl tahrip ettiğini genel hatlarıyla göstermektir.

Bu bölüm ilk olarak doğrudan, daha sonra dolaylı etkiler olmak üzere, askeri hareketin yapıldığı alanlarda beklenen etkileri anlatmakla işe başlamaktadır. Goldblat insan çevresi üzerinde savaşın etkilerine ilişkin yasal sınırlamaların bir analizini vermektedir. Kitabın son bölümünde, insan çevresine sunduğu biçimiyle savaşın başlangıcı ve devamına ilişkin sınırlamalar değerlendirilmektedir. Kitabın başka yerlerinde ise, konuya ilişkin geçmiş bilgiler genel sıralamaya uygundur.

II. Askeri Harekatların Alam

Dünya üzerindeki ulusların birçoğu gittikçe artan biçimde gelişmekte ve sanayileşmektedir. Bununla birlikte, insanın yaşadığı çevrede, en azından 26 ülkede 466 sivil nükleer güç tesisi, buna ilaveten çok sayıda nükleer yakıtı yeniden işleme tesisi ve nükleer atıkların depolandığı alanlar bulunmaktadır, ikinci olarak, günümüzde insan çevresinde çok sayıda onbinlerce fabrika, endüstriye yönelik kimyasal maddeleri üreten binlerce fabrika (ki buralarda 9 milyon işçi çalışmak

* Bu çalışmada Arthur H. YVesting'in "Environmental Hazards of War in an Industrializing VVorld" ve "Tovwards Prceventing the Release of Dangerous Forces" isimli makaleleri dilim/e çevrilmiştir Çalışmada iki makalenin çevrilmesinin nedeni birbirlerini tamamlayıcı nitelikte olmalarıdır. Bu makaleler yazarın aynı zamanda editörlüğünü yaptığı "Environmental Hazards of War" isimli kitapta yer almaktadır. Bu kitap "Sage" yayınlarından olup, 1990'da Londra'da yayınlanmıştır.

** D.L.Ü. İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

tadır) bulunmaktadır. Gerçekten 72 ülkenin herbirinde en azından 1.000 tane kimya alanında çalışan işçi, 13 ülkede de 100.000 veya daha fazla bu alanda çalışan insan vardır. Üçüncü olarak insan çevresinde 70 ülkeye dağılmış 777'den fazla baraj vardır. Bu barajlar asgari 15 metre yükseklikte olup, havuzlarına 500 milyon m³'den fazla su akıtmaktadır. As' nda 63 ülkedeki barajın 522'den fazlası 1 milyar m³'den fazla suyu havuzlarına akıtmaktadır. Bunların çoğu II. Dünya Savaşından sonra inşa edilmiştir.

Savaşta hedeflerin yok edilmesi, ya büyük oranda ani hareketlerle ya da gecikmeli olarak yüksek dereceli infilaklarla ve kundaklama aletleriyle başarılabilir. Tahrip edilen alan miktarı büyük ölçüde doğanın ayrımıyla ölçülebilir. Diğer yandan askeri levazımata bakımdan (roket ve bombalı saldırılar gibi) tabii bir biçimde ve adeta körükörüne oldukça geniş alanları tahrip edebilir. Bu konuya ilişkin ilginç bir örnek, II. Dünya Savaşından, özellikle Kore savaşından beri görülmektedir. Bu, yok edilen hedeflerin alışılmadık biçimde etkili olabileceğini göstermiştir. Örneğin suyun serbest bırakılması amacıyla barajların bozulması gözle görülür biçimde başarılı olmuştur. Gelecekteki bir savaşta geniş alanlar üzerinde azaltılacağı benzer diğer tehlikeli güçler şunları içermektedir : Nükleer imkân ve araçlardan radyoaktif gazlar, sanayi kimyası araç ve imkânlarından zehirli gazlar, belirli koşullar altında ormanlık alanlardan ısı enerjisi gibi.

Savaşın insan çevresi üzerindeki doğrudan ya da dolaylı etkileri, daha ayrıntılı biçimde ele alınacaktır.

III. Doğrudan Etki

Patlayıcı askeri malzemelerin etkisi, hem küçük parçacıklar halinde patlayıcı hem de kundaklayım niteliktedir. Bu tür bir örnek, bu malzemelerin dağılmayan tabii nitelikte ne derece büyüdüklerini de göstermektedir. Daha ileriki kısımda da belirtildiği gibi, bu silahların savaş içinde kullanımının tahrip ediciliğinin artan derecesi, sadece onların tahrip gücüne bağlı olmayıp, aynı zamanda nasıl kullanıldığına da bağlıdır.

Küçük parçacıklar halindeki askeri malzemeler savaş sırasında kullanılan malzemelerin ayrılmaz parçalarıdır. Bu tür askeri malzemeler tipik olarak TNT karışımındaki patlayıcı enerji ve tozların enerjisine bağlıdır ve yüksek düzeydeki patlayıcı askeri malzemeler tür ve büyüklüklerine göre depolanmaktadır. Herhangi bir yüksek düzeydeki patlayıcı askeri malzeme sade bir mekanda çevreyi tahrip etmeye uygundur. II. Dünya Savaşı sırasında toplam yüksek düzeydeki patlayıcı askeri malzeme harcamaları belki de günde 15 milyon kilografa ulaşmıştır. 1961-1975 yılları arasındaki İkinci Kıta Çin Savaşında 20 milyondan fazla bomba başlığı bulunmuştur. Askeri malzemelere ilişkin bu tür kitlesel harcamalar endüstrileşen bir bölgede muhakkak ki, tehlikeli kuvvetleri serbest bırakacaktır

II. Dünya Savaşından bu yana askeri malzemelerin infilakı dünyanın belli başlı silah fabrikalarında gözlenmiştir. Askeri malzemelerin ittifakı, infilak dalgalarının etkisine bağlıdır. Bunların bir türü olan sarsıntı bombası, amonyum nitrat ve tozlandırılmış alimünyum ile üretilir. Bir diğer tür olan patlayıcı dalgalar hava ve etilen oksit karışımının patlaması ile üretilir. Her iki durumda da, tek bir patlayıcı silahın tahrip etme ve öldürme alanı bin hektardan fazla alanın etrafını içine alabileceğe benzetilmektedir. Böylece tekrar sanayi bölgeleri için de potansiyel olarak birlikte bir tehlikeye neden olur.

Kundaklayım silahları ki bunlar alimünyum ve demir oksitle tozlandırılmıştır, silah imalathanelerinin alışılmışın dışındaki faydalı bileşimleridir. Ateş çıkaranların zıddı olan çeşitli biçimdeki silahlar açık bir biçimde şehirleri son zamanlarda tahrip eden en dramatik askeri uygulamalardan biridir. II. Dünya Savaşı boyunca müttefik kuvvetler çeşitli şehirlerde havadan saldırılar düzenlemişlerdir. Örneğin 1943 Ekim'inde Hamburg saldırısı, Şubat 1945'de Dresden saldırısı, Mart 1945'de Tokyo saldırısı. Bu tür saldırılar konvansiyonel biçimde düşman güçlerini demoralize etmiş ve çeşitli şehirlere büyük zarar vermiştir. Kırsal alanları alevler altında bırakmayı amaçlayan bu tür kundaklayım saldırılara diğer bölümde değinilmiştir.

Son on yılda patlayıcı nitelikteki askeri hareketler bakımından gözle görülebilir bir artış eğilimi vardır. Örneğin II. Dünya Savaşı sırasında A.B.D.'nin askeri malzeme harcamalarına ilişkin bir karşılaştırma yapılırsa, A.B.D.'nin II. Kıta Çin'i ve Kore Savaşı sırasındaki askeri hareketlere yönelik harcamalarına ilişkin değerleri, bir diğerine göre artış göstermiştir. Askeri malzemelerin kullanımındaki bu artış ve buna bağlı olarak çevresel tahribatın genişlemesi bir diğer ilginç noktayı göstermektedir. Aynı üç savaş boyunca A.B.D.'nin askeri malzeme harcamaları, öldürülen düşman askeri başına diğerine göre artış göstermiştir. Bu oran 6'ya 18'dir.

Doğaya yönelik olarak artan ve şiddete neden olan taşımacılık stratejisi, geniş ölçüde ve devamlı biçimde geniş alanları tahrip eden artan sayıdaki ulusun büyüyen teknik ve mantıklı yeteneklerine bağlanabilir. Diğer yandan, savaşlara ilişkin harcamalar, geniş çaplı oransal amaçlara hizmet etmekle birlikte, çevreyi tahrip etme sonuçlanmıştır.

IV. Dolaylı Etki

Burada sık sık ve büyük ölçüde çevreyi tahrip eden dolaylı etkiye değinilecektir ki, bunlar nükleer, kimyasal ve hidrolojik araçlara saldırmakla başarılmaktadır.

Nükleer Araçlar

Nükleer istasyonlar ve geniş miktardaki radyoaktif maddelerin depolandığı radyoaktif maddeler, savaş zamanında potansiyel hedeflerdendir. Daha önceki bölümde de gösterildiği gibi, yaklaşık olarak 26 ülkede 460'ın üzerinde saldırıya açık nükleer araçlar vardır.

Tahrip edilen nükleer araçların bulunduğu alanlar, iodin 131, kesium 137, strontium 90 ve diğer radyoaktif enkazlarla, geniş alanların tahrip edilme olasılığı yüksektir ki buralar yüzlerce ya da binlerce hektar alanla ölçülebilir. Radyoaktif nedeniyle tahrip olmuş alanlar etkili zararlara neden olmaktadır ki bu zararların yeri oldukça yavaş ve yıllar sonra kapanmaktadır. 1986 Nisan'ındaki Çernobil kazası, insanoğlunun yaşadığı çevrenin tahrip edilmesine ilişkin güzel bir örnektir. Krass, nükleer kazaların insanlığın hatası ve yetersiz planlamanın bir birleşimi olduğuna işaret etmektedir. Ve daha sonra da bu tür başarısızlıkların önceden tahmin edilememezliği üzerinde durmaktadır.

Kimyasal Araçlar

Sanayi kimyasını üreten bazı fabrikalar çevreye patlayıcı veya zehirleyici maddeler salmaktadır. Benzer biçimde depolanmış tehlikeli kimyalar bu tehlike kategorisine sokulabilir. Geçmişte yaşanan dört olay bu trajik olaylar dizisini göstermektedir.

1 — 1917 Aralık'ta Kanada'da Halifax limanında 5 milyon kilogram patlayıcı taşıyan 2 gemi çarpışmıştır. Patlamada çıkan yangın sırasında 1.600'den fazla kişi ölmüştür.

2 ■- Kasım 1984'de Mexico City'de doğalgaz depolama tesislerindeki bir aksaklık patlamaya neden olmuş, 10.000 m3 depolanmış gaz yanmış ve 600 veya daha fazla kişi ölecek, 30 hektar alandaki herşey tahrip olmuştur.

3 — Haziran 1976'da İtalya'da Seveso'da kimyasal maddelerin bulunduğu fabrikada bir patlama olmuş ve bu durum yaklaşık olarak 300 hektarlık bir alanı kirletmiştir. Bu durum da tarım arazileri, konutlar ve diğer yerel alanları kirletmiştir.

4 Aralık 1984'de Hindistan'da Bhopal kentinde kimyasal bir fabrikadaki bir arıza, metil, isokyanet kitlesinin oluşumuna ve bölgede 2.000'den fazla kişinin ölümüne neden olmuştur.

insanoğlunun yaşadığı çevrede binlerce sanayi aletleri çeşidi bulunmaktadır. Bunların önemli sayıda olanı, kullanıldığında benzer kirlilikleri üretmektedir. Ma- towek bu tür kimyasal aletlerin belirli alanlarda toplandığına işaret etmekte ve bunların özellikle savaş zamanında çeşitli olumsuzluklara neden olduğuna değinmektedir.

Hidrolojik Aletler

Barajlar, özellikle teşvik edici hedefler sunarlar. Geçmişte yaşanan üç olayın taslağı bu örneklerle çizilebilir.

I. İlgi çekici bir örnek 1937-45 yılları arasında yaşanan 11. Sino-Japon Savaşından verilebilir. Çinliler Japonların ilerlemesinin önünü kesmek amacıyla, Chengchovv yakınındaki Hvyayankow'u dinamitlenmişlerdir. Bu hareket binlerce Japon askerinin boğulmasına neden olmuş ve Japonların Çin'in içlerine gitmelerine engel olmuştur. Bu olay aynı zamanda Henan, Anhui, Jiangsu eyaletlerinin belirli bölümlerine zarar vermiş, milyonlarca hektar tarım arazisini su basmış, ekinler ve toprağın üst kısmı tahrip olmuştur. Doğrudan insan etkisi itibarıyla bu durum 11 Çin şehrinin ve 4.000'den fazla köyün su altında kalmasına neden olmuştur. Sonunda da 100.000'lerce Çin'li boğulmuş ve milyonlarca evini terketmiştir. Aslında bu hareket, yaşayanların iddia ettiğine göre tüm insanlık tarihinde tekil olarak en tahrip edici boyuttadır.

II. Dünya Savaşı sırasında Mayıs 1943'de müttefikler aynı operasyonda Almanya'nın Ruhr vadisinde iki büyük barajı tahrip etmişlerdir (Möhne ve Eder'i) ve bunun sonucunda yaklaşık olarak 120-150 milyon m³ su akmış ve 125 fabrika kötü biçimde tahrip edilmiş, 25 köprü yok olmuş, 21'i ise kötü biçimde tahrip edilmiştir. Bir dizi güç merkezi tahrip olmuş, sayısız kömür madeni zarar görmüş, çeşitli demiryolu ağları bozulmuş, 3.000 hektar arazi tahrip olmuş, 1.300 Alman. çok sayıdaki işçinin yanısıra kaybolmuştur.

Kore Savaşı sırasında Birleşik Devletler Kuzey Kore'nin barajlarını tahrip etmeye yönelik politikayı benimsemişlerdir. Bu barajların tahribini Birleşik Devletler en başarılı hava operasyonu olarak görmüşlerdir. Dana önce de ifade edildiği gibi, bu tür hareketlerin yüzlercesi günümüzde dünyanın çeşitli yerlerine dağılmış durumdadır. Açıktır ki, bu hareketlerin dikkate değer bir oranı, daha uygun askeri hareketlere neden olacaktır.

Yanabilir Ormanlık Alanlar

Yanabilir ormanlık alanlar ve benzerleri, düşman bölgelerinde askeri kuvvetlerin kendi propagandalarını teşvik etme fırsatı yaratabilir. Bu tür alanlar çevrenin tahrip edilmesine oldukça uygun sonuçları ortaya çıkarabilir.

Bunların da ötesinde, bu tehlikeli kuvvetlerin hidrolojik, nükleer veya kimyasal aletlerle ortaya çıkışı, isterse düşmanın kasıtlı veya rastgele hareketleriyle ortaya çıksın, gelecekte olası büyük bir savaşta insan çevresine çok büyük veya daha az biçimde zarar verebilir.

V. Sonuç

II. Dünya Savaşı askeri hareketları şu şekilde sona erdirmiştir; Yüksek oranlara varan insan ölümlerine ve daha fazla insanın sürekli biçimde iş yapamaz duruma düşmesi, şehirlerin zarar görmesi daha çok tarım arazilerinin, diğer kırsal arazilerin tahrip olması.

Dünyanın çeşitli ülkeleri tabii ki farklı biçimde II. Dünya Savaşının içine girmiş ve farklı biçimde bu savaştan etkilenmiştir. Bu savaşın bilançosu; % 65'i sivil olmak üzere 51 milyon savaş felaketzedesidir ki, bunların % 18'i Polonya nüfusuna, % 11'i Yugoslavya ve Sovyet nüfusuna, % 9'u Alman nüfusuna ve % 5'i Avusturya nüfusuna aittir.

II. Dünya Savaşı sırasındaki hareketler sırasında çok sayıda şehir ve sanayi alanlarına ek olarak, yüksek boyutlara varan tarım arazisi ve orman alanı tahrip olmuştur. Bunun da ötesinde savaş zamanında şu üç örnek dikkate alınmaya değerdir; a) Hollanda'nın 200.000 hektar tarım alanı tuzlu su basması ile tahrip olmuştur ki bunun % 17'si Hollanda'nın tüm tarımsal arazisine denk düşmektedir, b) Kuzey Norveç'teki 1.2 milyon hektar alan sistematik biçimde tahrip edilmiştir, c) Polonya'nın orman kaynakları sistematik olarak yağmalanmıştır.

II. Dünya Savaşından sonra 40 yıldan beri dünya uluslarının teknolojik ve endüstriyel gelişimlerinde alışılmışın dışında gelişmelere tanık olunmaktadır. Bu ulusların silah fabrikaları II. Dünya Savaşından beri sürekli olarak hem nitelik, hem de nicelik olarak artmaktadır. Fakat bunlardan daha önemlisi, sanayileşme alanındaki gelişmeler insan çevresini oldukça tehdit edici boyutlara ulaşmıştır. Böylece gelecekteki nükleer olmayan bir savaş insanın ve çevresel gelişmenin büyümesine engel olabilir. Bunun da ötesinde yokolanlar ve kaybedilenler dünyanın paha biçilmez kültürel mirasını kaçınılmaz biçimde içermektedir.

TEHLİKELİ GÜÇLERİN İZLERİNİN ÖNLENMESİNE DOĞRU

Gelecekteki bir nükleer savaşın katliama yol açacağına ilişkin olasılıklar günümüzde açık bir biçimde görülmektedir. Yine de daha az biçimde görülün; nükleer olmayan bir savaşta birlikte bulunabilecek insan ve çevreye yönelik felaketlerin potansiyelidir. Nükleer olmayan bir savaşın felaket tehdidi, nükleer bir savaşa dönüşebileceğine ilişkindir.

Önceki bölümde açıklandığı gibi, nükleer olmayan bir savaşın esas tehlikesi, bazı ölçülerde 'konvansiyonel silahların büyüyen potansiyelinden ve faaliyete geçmesi nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Fakat tehlikelerin asıl önemli boyutu, sanayileşmenin insan eliyle üretilen kısmından kaynaklanmaktadır.

Böylece, insan soyunun yaşam mücadelesi, büyük ölçüde savaşın peşinden koşmanın toplumun değerleri üzerinde yarattığı etkiye bağlıdır. Bu gelişme;

a) İlgili yönetimlerin resmi olarak birtakım sınırlamalar getirmeleridir. Bununla birlikte daha uygun kanuni normlar geliştirilmelidir, b) Teşvik edildiği ölçüde garanti edilecek toplumsal destek sağlanmalı ve bununla daha uygun toplumsal normlar oluşturulmalıdır.

Elimizdeki kitap, savaşın doğrudan etkilerinin artışıını açık bir biçimde göstermektedir. Yukarıda nükleer silah istasyonlarının tehlikeli etkilerinin önlenmesine ilişkin genişleyen olasılıklar üzerinde durulmuştur, ki bunlar kimyasal bitkiler (bkz. 3. bölüm) ve hidrolojik araçlarla ilgiliydi (bkz. 4. bölüm). Sonuç olarak son bölüm bu tür tehlikelerin terkedilmesi üzerinde yoğunlaştırılmıştır. İlk olarak üzerine eğileceğimiz konu, teknik yaklaşımlar, daha sonra kanuni yaklaşımlar ve son olarak da kültürel yaklaşımlardır.

I. Teknik Yaklaşımlar

Teknik yaklaşımlar, sanayileşmekte olan toplumlarda üretilenlerin tehlikeli etkilerinin önlenmesine, bunların etkilerinin azaltılmasına yönelik olarak bir biçimden diğerine dönüşebilir niteliktedir. Böylece potansiyel olarak tehlikeli araçlar daha güvenli hale getirilebilir. Bu yaklaşımlar şu şekilde sıralanabilir; a) Araçların yeniden inşa edilerek, temel tasarımları daha fazla güvenilir hale getirilebilir ki bunlar değişik tasarımlara uyacak biçimde yapılabilir, b) Yapay doğaya hem fiziksel, hem de işlemsel olarak daha güvenli oluşumlar eklenebilir, c) İnsanların sürekli ikamet ettikleri yerlerde tampon bölgelere çevrilmesi ki böylece tehlike sadece etkili olduğu alan içinde kalır, d) Sosyal faydaların elde edilebilmesi amacıyla alınacak diğer önlemler.

Daha Güvenli Tasarımlar ve Protokoller

Potansiyel biçimde tehlikeli güçleri içeren araçlar için daha güvenli tasarımların oluşturulabilmesine yönelik çeşitli olasılıklar vardır. Örneğin mevcut ve gelecekteki herhangi bir nükleer güç fabrikaları kitlesel yapılarla doldurulabilir. Örneğin soğutma sistemleri herhangi bir tehlikeye karşı korunmalıdır ve geleceğe yönelik fabrikalar için güvenli reaktör tipinin seçilmesi gerekir. Krass'ın işaret ettiği gibi, gaz soğutmalı reaktörler insan çevresine zarar verecek radyoaktif maddelerin katastroptik artıklarının ortaya çıkmasına daha az imkân verir. Potansiyel olarak tehlike taşıyan kimyasal araçların kısmen de olsa yeraltında yapılması ve elverişli yapısal özelliklere sahip olmaya yönelik inşa edilmeleri daha iyi olur. Yine, barajların mevcut tasarım kriterinden daha dikkatli biçimde inşa edilmeleri yerinde olacaktır. Bunun da ötesinde, Bergström topraktan yapılmış barajların katastroptik elverişsizliklere daha az karşı olduğuna işaret etmektedir. Bu durum geleceğe yönelik baraj yapımlarında gözönüne alınmalıdır.

Bergström, düşmanın faaliyetlerinin elektrik sistemlerini ortadan kaldırma amacı taşıdığı takdirde, bu yöntemin barajlara yapılan saldırılarda daha az biçimde insan çevresi üzerinde etkisi olacağını belirtmektedir.

Tampon Bölgeler

Sürekli insan ikametgahlarının bulunduğu tampon bölgelerin kurulması (ki bu bölgeler potansiyel olarak tehlikeli güçleri içermektedir) benimsenecek bir önlemdir. Nitekim, nükleer güç istasyonlarının herbiri ki bunlar yeryüzünde 26 ülkeye yayılmış ve sayıları 200 dolayındadır. Bunlar tampon bölgelerle çevrilebilir, bunların çapı 40 km. olup, belki de 500.000 hektarlık bir alanı kapsamaktadır. Bu bölgeler tüm sürekli ikametgahlara, ulaşım noktalarına açık olmalıdır. Bunun da ötesinde, buraların 50 km. yakınına nükleer amaçlı tesislerin yapımı uygun olmayacaktır. Potansiyel olarak tehlikeli kimyasal fabrikaları çevreleyen tampon bölgeler, katastroptik yayılıma engel olacak birtakım olumlu etkilere sahiptir.

Çernobil olaylarındaki radyoaktif havanın o derece etkili olmasında tampon bölgelerin bulunmamasının önemli etkisi öylesine açıktır ki, bunu söylemek bile gereksizdir. Aslında barış döneminde nükleer güç istasyonlarında ortaya çıkan kazalara ilişkin çeşitli örnekler vardır. Bunlar ikinci bölümde Krass tarafından anlatılmıştır. Kimyasal araçlarla ilgili alanlar da 3 üncü ve 1 inci bölümde Ma- tavske tarafından ve barajlarla ilgili alanlar 4 üncü bölümde Bergstöm tarafından incelenmiştir.

Burada önerilen tampon bölgeler, tarım ve ormancılığın geliştirilmesine katkıda bulunsa da, birçok durumda bunları bir doğal kaynak olarak değerlendirmek daha fazla arzulanan bir durumdur. Eğer tampon bölgeler doğal kaynağa dönüştürülürse, korunan doğal alanların elverişsizliğinin ortadan kaldırılmasına katkıda bulunabilir.

Etkinlik ve Tasarrufluluk

Tehlikeli güçlerin azaltılma olasılığı açık bir şekilde potansiyel olarak tehlikeli aletlerin azaltılmasına bağlıdır. Örneğin, nükleer enerjiye dayalı olsun ya da olmasın, elektrik üretme istasyonları ihtiyacı, toplumun enerjiyi daha verimli ve tutumlu biçimde kullanmasıyla azaltılabilir.

II. Kanuni Yaklaşımlar

Uluslararası hukuk sistemi, savaş döneminde insan yaşamının ve çevrenin korunması için vardır. Buna rağmen, bu sistem bazı bakımlardan aksamaktadır; a) Nükleer silahların kullanımı geniş biçimde yasaklanamamıştır, b) Devletlerarası çatışmaların şiddete başvurmadan çözümlenebilmesi için geniş bir uzlaşma ortamı bulunamamıştır, c) Ulusal egemenlik fikri daima kutsal kabul edilmiştir,

d) İleri sürülen tezlerin bizzat kendileri bir dizi kusurla karakterize edilmiştir

Uluslararası hukuku savaş döneminde şekillendiren ve çevreye en dikkat çekici biçimde zarar veren değişik konulara değinmek gerekmektedir. Konuyu bu şekilde ele alma iki amaca yöneliktir; a) Varolan kanuni normların görünümüne değer katmak, b) Bunların hem zararlarına, hem de eksikliklerine imkân vermek.

Bununla başlayarak, biçimsel destekten çok bir dizi benzer tezler vardır. Daha sonra savaş zamanında bazı özel silahların kullanımları sınırlandırılmıştır. İlk olarak 1925'de Cenova protokolünde, savaşta kimyasal ve bakteriyolojik silahların kullanımı yasaklanmıştır ki bunlar çevreyi tehdit eden, zarar veren türdendir. Yine, 1972'deki Zehirli Silahlar Anlaşması bakteriyolojik ve kimyasal silahların kullanımını yasaklamaktadır. İkinci olarak 1977'deki Çevre Anlaşması doğayı tahribe yönelik silahların kullanımını yasaklamaktadır. Konuya ilişkin bir diğer yaklaşım, belirli coğrafi alanların korunmasıdır. Bu yüzden 1959'da hazırlanan Anıartika Anlaşması kıtanın sadece barışçıl amaçlarla kullanımını istemektedir.

Savaş zamanında insanın yaşadığı çevrenin korunmasına ilişkin benzeri anlaşmalar 1949'daki Cenova Anlaşmasına ek olarak 1977'deki I. ve II. Bern Protokolüdür. Bununla birlikte tüm bunlar henüz arzuladıkları amaçlara ulaşamamışlardır. Bu üzücüdür, çünkü bunların hepsi tehlikeli güçlerin sınırlandırılmasına yöneliktir.

1977'de kabul edilen I. ve II. Protokole göre, savaşan tarafların nükleer elektrik enerjisi üreten istasyonlara ve barajlara saldırılardan uzak durmaları benimsenmiştir.

Burada işaret edilmelidir ki, 1977'deki I. ve II. Protokol savaşan tarafların sivil nüfusa, yiyeceklerin bulunduğu birimlere, tarımsal arazilere, içme suyu tesislerine saldırıların önlenmesini kabul etmişti. Bunun da ötesinde 1977'deki I. Protokol doğal çevreye çeşitli düzeyde savaş nedeniyle zarar verebilecek eylemlerden kaçınılmasını hükme bağlamıştır.

İnsanın yaşadığı çevreyi korumak amacıyla, bizzat devletler arasındaki savaşların önlenmesi, uluslararası hukukun sorunudur. Fakat açıktır ki, bu toplumsal normlarda değişiklikler de gerekir ki, bu durum bu bölümden ziyade diğer bölümde tartışılmıştır.

Asıl dava, tüm ulusların dünya barışına katkılarını sağlamak ve savaş zamanında insan çevresine verilebilecek zararı en aza indirecek işbirliğini yapmaktır. Bunun da ötesinde 5 inci bölümde görülebileceği gibi, bu amaca yönelik olası çareleri aramaktır.

Savaş döneminde tehlikeli güçlerden arınmak amacıyla, insan çevresini koruyacak kanuni yaklaşımlarda daha sıkı biçimde yoğunlaşırsak, bu durum bu konuda halen inatçı olan ülkelerin de tutumlarını tartışıp, değerlendirmemize imkân

verir. Aynı zamanda devletler kendi hükümler alanlarında insan çevresine zarar verecek faaliyetlerden kaçınmayı da garanti etmelidirler. 1972’de imzalanan Dünya Mirası Anlaşması diğer ülkelerin sınırları içinde yerleşmiş bulunan doğal mirasın da korunmasına ilişkin hükümler getirmiştir. 1972’de yayınlanan bir dek-lerasyonda bu konu yeniden yer almıştır. Günümüzde imzalanan çok taraflı anlaşmalarda hem barış, hem de savaş dönemlerinde sınırlı tehlikeli güçlerin işbirliği yapmaları kabul edilmiştir.

111. Kültürel Yaklaşımlar

Hem insana, hem de çevreye yönelik saldırılar binlerce yıldan beri adeta insanlığın mirasının bir parçası olmuştur. Bunlarla insan nesli etkili bir biçimde mücadele etmezse, bunlara göz yummak zorunda kalacaktır. Bu gezegenin varlık nedeni, hem bugünkü, hem de gelecek nesillerin geleneksel insan faaliyetlerinin daha iyi yaşaması amacına yöneliktir.

İnsan nesli açısından arzu edilmeyen durumların ortaya çıkmaması için, bu konuda biran önce etkili adımların atılması gerekmektedir. Tehlike öylesine büyüktür ki, kıtalararası anlaşmalar bile günümüzde kısmi bir öneme sahiptir. Olayın uluslararası ölçeği bu açıdan önemlidir. Bu tehlikelerin büyük kısmının bölgesel boyutu var iken, bir kısmı da global boyuta sahiptir. Kanuni araçların gerekliliği ki bunlar ulusal veya uluslararası düzeyde olsun, ilk olarak kanunlaştırılmak, ikinci olarak kanuni normlara dayandırılmalıdır. Bu alanda geniş boyutlu kamu desteği de zorunludur. Kamuya uygun kültürel normların geliştirilmesi için, uygun biçimde harekete geçilmelidir.

Burada karşımıza iki anahtar soru çıkmaktadır; a) Faydalı olarak kabul edilecek kültürel normların geliştirilmesi mümkün olacak mı? b) Yeni kültürel normlar çerçevesinde toplumun atması gereken spesifik adımlar nelerdir?

Yeni Biçimler Geliştirilecek mi?

Birinci soru dikkate alınarak, acaba yeni kültürel normların geliştirilebilmesi mümkün müdür? Bu konuda biraz karamsarlık hakimdir. İnsan nesli şiddet unsurlarıyla devletlerarasında birtakım olumsuz havanın doğmasına neden olabilmektedir ve bu olumsuz havanın değiştirilmesi pek de kolay görülmektedir.

Kitle iletişiminin potansiyel rolü ve eğitimin büyük önemi ki bu hem formal, hem de informal olabilir, yapılması gerekli değişim sürecinin anahtardır. Bu süreçte hem profesyonellerin, hem de vatandaş gruplarının faaliyetleri önemli role sahiptir. Bunun da ötesinde etkili bireylerin nasıl oluşturulabileceği ve kültürel normların nasıl yeniden harekete geçirilebileceğine dikkati çekmek ilginçtir.

Bu konuda bizleri cesaretlendiren noktalardan bir tanesi, Doğu Avrupa ülkelerinden çıkmaktadır. Bu ülkelerde 1988’den beri yaşanan gelişmeler dünyanın

ne kadar hızlı ve geniş çaplı bir değişime sahne olduğunu göstermesi açısından ilginçtir. Bu süreçte çevreci grupların (yeşillerin) oynadığı anahtar role işaret etmek de ilginçtir. Bu tür gruplar ekolojik denge, sosyal adalet, silahlı azaltılmasına ilişkin konularda oldukça etkili çalışmalar yapmışlardır.

Ne Yapılabilir?

Yukarıdaki ikinci soruyu dikkate alarak, toplumun yeni kültürel normlar çerçevesinde bir dizi spesifik yönelimlere gitmesi, insan nüfusunun büyümesinin kontrol edilmesi, doğal kaynakların dengeli biçimde kullanılması, evcil hayvanların sayılarının sınırlandırılması gibi konularda etkin ve önemli görevlere dikkat çekilmektedir.

Uluslararası işbirliği ve güvenin yeniden güçlendirilmesi gerekir. Ve son olarak şiddete dayanmayan çatışma yönteminin benimsenmesi gerekmektedir. Bu konuda Uluslararası Adalet Divanı gibi birimlere önemli işler düşmektedir.

Böylece son tahlilde insan türü için en önemli ve yeni kültürel norm, sosyal ve çevresel güvenliğe yönelik anlayışın geliştirilmesidir. Bu noktada alınması gereken çeşitli önlemler bulunmaktadır.

Devletlerarasındaki Savaşların Sona Erdirilmesine Doğru

Savaş dönemindeki potansiyel tahribatın, doğrudan veya dolaylı biçimlerde olsa bile, insan çevresi üzerinde bir dereceye kadar artan tehdidi vardır.

İnsanlık tarihindeki en önemli kilometre taşlarından bir tanesi, çeşitli ülkelerin savaşların önlenmesine ilişkin Paris'te yaptıkları toplantıda aldıkları kararlar gerçekleşmiştir. Gerçekten de aynı yıl 50'den fazla ülke Paris Paktı olarak bilinen toplantıda, savaşın tahribatını önlemek için çeşitli tedbirlerin alınmasını kararlaştırmışlardır.

Çok sayıdaki dünya devletini insanlık ve medeniyet alanında biraraya getiren bu Pakt alışılmadık dışında bir olaydı. Bu zamana kadar bu amaca yönelik çeşitli ulusları biraraya getiren böyle bir toplantı yoktu. Esasen insanlık tarihinde savaşız bir dönem de olmamıştır. Öyle ki, 1899'a kadar dünyanın bağımsız devletlerinin bu konuya ilişkin ciddi gayretleri olmamıştır. Aynı çaba savaşın sürdürülmesinin önlenmesine yönelik olarak dünya uluslarının 1919'daki çabalarıyla devam etmiştir. Fakat 1928'deki Paris Paktı dünyada savaşın olmadığı bir ortamın oluşturulabilmesi için belirsiz olmayan çabaların dış politikada atılabileceğini göstermesi açısından ilginçtir.

1928 Paris Paktı, savaşların sona erdirilmesinde başarılı olamamıştı. Yine de sonuçta devletlerarası savaşın kanuni olmayan bir faaliyet olmadığını kabul edilmesinde etkili olmuştur. Pakt'ın öncüleri, Pakt'ın savaşa ilişkin çeşitli devletlerin görüşlerinin değiştirilmesinde etkili olacağını düşünmüşlerdir.

1928 Paris Paktı'na rağmen, insan topluluklarının savaşa ilişkin zihinsel meşguliyetleri ve savaş hazırlıkları bir trajedi idi. Böylece günümüzde global işgücünün % 2 ile % 3 arası ki bunların arasında % 2'ü ile % 25'i, fenbilimci ve mühendistir. Bunlar askeri alanlarda çalışmaya devam etmektedirler. Bir toplumda askeri sektörün ölçülerinin göstergeleri, değişik dış politikalar tarafından desteklenmektedir.

Sadece II. Dünya Savaşından beri dünyadaki bağımsız 170 ulusun yaklaşık olarak 100 tanesi düşmanca amaçlar güden diğer 70 bağımsız devletin topraklarına girmiştir.

Devletler arasındaki bu askeri amaçlı saldırılar, savaşları büyük savaş konumuna sokmaktadır. Bu tür savaşların dünyada birtakım çevrenin gelişmesini engelleyici olumsuz etkileri vardır.

1945'den beri bağımsız 1 (X) devlet dış politikalarını yeniden güçlendirmişlerdir. Bunun anlamı; 70 ülkenin böyle yapmadığıdır. Görülebildiği kadarıyla bu ülkelerin uluslararası ilişkilerde savaşmayı sevmeyen bir yaklaşıma sahip olmalarının büyük önemi vardır. Barışsever ülkeler dış politikalarını geniş ölçüde bilinen biçimde yapmaktadırlar. Bu hem ülke hem de uluslararası düzeyde kamusal tutumların kurulması ve güçlendirilmesi açısından önemlidir. Bu tür tutumların yayılması, savaşmayı sevmeyen kültürel normların geniş biçimde kurulmasını kolaylaştıracaktır.

Askeri olmayan kültürel normlar, akla yatkın değişik biçimlerde ulusal ifadesini bulan insan çevresinin kullanılması açısından akla daha uygundur. Bunlar arasında dikkate değer olanlar şunlardır; a) Askeri sektörün yokluğu, b) Tarafsız dış politika, c) Uluslararası yargı organlarının kararlarının şartsız biçimde kabulü. Ülkeler bu yaklaşımlardan bir veya birkaçını benimsemekte serbesttirler.

1 — Askeri Sektörün Yokluğu

Bağımsız bir devlet için askeri olmayan durum, güvenlik perspektifi açısından daha az veya daha fazla riskli olabilir. Gerçekte yaklaşık olarak 28 ulus bu kategoriye girmektedir.

Sadece 2 bağımsız ulus resmi biçimde silahlanmamıştır. Bu, ülkelerin anayasalarında yeralmaktadır. Bunlar Kosta Rika ve Japonya'dır.

Kosta Rika Anayasasında Silahlı Kuvvetler bir kurum olarak yasaklanmış ve kamu düzeninin sağlanması amacıyla polis güçlerinin yardımcı olması benimsenmiştir. Bu ülke çok gösterişsiz bir askeri sektör beslemektedir. Bir faktör olarak bu durum ülkenin bölgesel açıdan toplumsal ve çevresel şartlarına bağlı olarak değiştirilebilir.

Japon Anayasasında bu konuya ilişkin özel bir terim bulunmamaktadır. Anayasa bu konuda özlü biçimde adalet ve düzene dayanan uluslararası barışa saygı göstermek gerektiğini, aksi takdirde güç kullanımının uluslararası alanda yıkıma yol açacağını kabul etmektedir. Ve devletin savaşma hakkı kabul edilemez denmektedir.

Bu askeri birimlerden arındırılmış iki ulusa ilave olarak, çeşitli ulusal birimlerin de askerlikten arındırılma durumu tasvip ettiklerinin belirtilmesi gerekir.

2 — Tarafsızlık

Bu durum da uluslararası alanda barışın sürdürülmesi yönünde bir güvence sayılabilir. Yine de tarafsız devletler bizatihi kendileri için askeri sektörün kurulmasının gerekliliğine dikkat etmektedirler.

Günümüzde pratikte durumu resmî uluslararası tanımayla bilinen 4 tarafsız ülke vardır, a) Bunlardan birincisi Avusturya'dır ki bu ülkenin tarafsızlığı 1955'de parlamentosunun kararı ile gerçekleşmiştir. Bu ülkenin bu durumu bir dizi ülke tarafından kabul edilmiştir, b) Malta 1980'deki bir deklarasyonla kabul edilmiş ve 1980'de İtalya ile bu durum güçlendirilmiştir, c) İsviçre. Bu ülkenin durumu 1815'deki Viyana Kongresi ile oluşmuştur, d) Vatikan şehri; Bu birimin de bu durumu 1929'da kabul edilmiştir.

Bu ülkelere ek olarak bir dizi ülke de tarafsızlıklarını tek yanlı olarak deklare etmişlerdir. Bunu anayasalarında belirtmeden veya diğer ulusların tanımalarını dikkate almadan yapmışlardır. Bu gruba giren ülkeler şunlardır : a) Kosta Rika 1983'den beri, b) Finlandiya 1938'den beri, c) İrlanda 1939'dan beri, d) İsveç 1912'den beri.

3 — Uluslararası Bir Mahkeme Tarafından Yargılanmayı Kabul Etme

Bağımsız bir ulusun devletlerarasındaki bir savaştan uzak kalabilmesi için atması gereken en önemli tekil adım, şiddete dayalı olmayan bir çözüm için mahkeme veya hakime başvurmasıdır; a) Birincisi 1899'da Hague'de kurulan Sürekli Hakemlik Kurumu, b) 1920'de kurulan Uluslararası Adalet Divanı ve şimdiki durumuyla 1945'de oluşturulan Birleşmiş Milletler Sistemi.

Her iki kurum da devletlerarasındaki çatışmaların önlenmesi için eşit biçimde gereklidir. Fakat Uluslararası Mahkeme, herhangi bir devletin yargı yoluna başvuracak biçimde tanınmış bir mekanizmadır. Pratikte bu mekanizmaya ciddi biçimde başvuran 25 ülke vardır.

Böylece bir dış politika aracı olarak savaşın önlenmesi için bir dizi faaliyetlere başvurulmalıdır.

1. Günümüzde 59 bağımsız devlet 1928 Paris Paktı'nda kamusal biçimde bu ideali güçlendirdiklerini ifade etmişlerdir. Tabii ki bu idealden zaman zaman uzaklaşmaktadır. Yine de 1928 Paris Paktı'nı daha sonra kabul eden çeşitli ülkeler vardır. Bunlar içinde Dominik, Barbado, Tonga ve Fiji bulunmaktadır.

2. Japonya Anayasası örneğinde olduğu gibi olmasa da, savaşma hakkının kabul edilemez olduğu bağımsız devletler tarafından devamlı olarak güçlenen bir düşüncedir.

3v Bunların yanısıra önemli olan bir diğer nokta da, 145 ülkenin Uluslararası Adalet Divam'ın bazen olumsuz şartlarda bile olsa yargı yetkisini kabul etmeleri gerektiğidir.

4. Yukarıdaki arzulara paralel olarak, sosyal ve çevresel biçimdeki kamusal duyarlılığın artması gerekmektedir ki, bu durum barış ve güvenliğin tesis edilmesi için zorunludur.

5. Yukarıda ana hatları çizilen ve önerilen dört faaliyet gittikçe daha fazla önem kazandığı gibi, dış politikada savaşları ortadan kaldırmak için askerliğin arındırılması sürecinin bir araç olarak uygulanması gerekmektedir.

V. Sonuç

1982'de kabul edilen Doğa Anlaşmasında da iddia edildiği gibi, doğa, savaşların tahribinden ve düşmanca faaliyetlerden korunabilir. Ve bunun da ötesinde radyoaktif ve zehirli maddelerden doğal sistemin korunması için özel önlemlerin alınması gereklidir. Bu, hem bugün yaşayan insanlara hem de gelecek nesillere barışçıl bir çevrenin sunulması için zorunludur.

Endüstriyel gelişme ve yayılma içinde olan bir dünya için bu kitap bir anlamda gerekli olan uyarıyı yapmaktadır. Dünya Doğa Belgesinde belirtildiği gibi, medeniyetin yaşaması ve daha iyi olması için evrensel anlamda sorunlara sahip çıkma ve işbirliği gerekmektedir. Bu tür bir anlayışın geliştirilmesiyle, bunları resmi ve birbiriyle bağlı araçlar haline getirmek daha kolay olacaktır.

YASAMANIN YÜRÜTME ÜZERİNDEKİ KONTROLÜ

Çev.: Efkân ALA *
Kabataş Kaymakamı

1. Yönetici Sorumluluğunun Önemi

Birçok kollektif çalışmada olduğu gibi idare de iç ilişki ve dinamikler kadar dış etki ve kontrolü de dikkate almalıdır. Kumruların başarıları için iç organizasyonlar ve metotlar, tamamen serbest hareket anlayışı çerçevesinde belirlenmemelidir. İdari bağımsızlık genellikle bir sının da içerir.

Yargı ve yasamanın yaptığı müdahalelerde olduğu gibi dış etkenlerin bazıları açık ve somuttur. Ancak bir kısmı da, siyasal parti grupları, iş çevreleri ve sosyal baskı grupları gibi etkili fakat açık değildir.

Dış etkenler son derece önemlidir. Çünkü üst düzey yöneticiler zamanlarının önemli bölümünü, onlarla iş yaparak, yöneticiliğin bu açıdan teknik yanlarını yaşayarak, personel yönetimi, idari prosedür ve çalışanların emirleri yerine getirmelerini kontrol ederek geçirmektedirler. Üst düzey yöneticiler için kesin olan şudur ki, bu görevliler iç ilişkilerden çok dış ilişkileri geliştirmek durumundadırlar.

Bu durum şu soruyu beraberinde getirmektedir : Amerikan yöneticileri kime ya da neye karşı sorumludurlar?

Sorumluluk kavramının genel kabul görmüş manalarından birkaçı şunlardır :

1. Bir görevi başarma durumunda söylenen “Bir başkan sorumluluğuna sahiptir”.
2. İkincil durumda olanlar için “O başkan yardımcısına karşı sorumludur”.
3. Zor ve sıkıcı işler için “işinin ağır sorumluluğu altındadır”.
4. “Sorumlu bir insandır” ya da “mali sorumluluğuna (hassasiyetine) diyecek yoktur”.

Kamu yönetimindeki kullanımına en uygun olanı yukarıda ikinci maddede belirtilen kullanımdır. Ayrıntılı bir şekilde irdeleyince, (politik) amire karşı sorumluluk, hesap vermeyi de içermektedir. Buna yöneticinin kanunlara uymaması halinde işini kaybetmesi de dahildir. Yönetici üstlerini sadece önceki yaptıklarından değil, o anda yapıyor olduğu şeyden de haberdar etmek zorundadır.

* Bu konu Governmental Administration, James C. Charlesworth, Ph. D., Harper and Brothers, Publishers, New York 1951, s. 45-48’den tercüme edilmiştir.

Genel olarak İngiliz yöneticileri yasamaya karşı sorumluluk duyarlar. Kıta Avrupasında, komünist ülkeler hariç, Finer'in tanımıyla subjektif sorumluluk esastır. ABD'de ise idareciler yönetim kademelerine, siyasal partilere ve baskı gruplarına karşı sorumluluk hisseder.

Bu durum, Amerika'nın plansız ve dağınık, Avrupa'nın ise düşünürlerce yönlendirildiğinden kaynaklanmaktadır. Sebep birden çok yönetim tarzının gelişmesidir. İngiltere'de, yüzlerce yıl kuvvetli kral ve kuvvetli parlamento arasındaki çatışmayla geçti ve parlamento gücün bir bölümünü almakla yetinmeyip hepsini kendinde topladı. Kralın karşısında ise yasama hiçbir zaman katı ve yönetim içinde sürekli bir güç olarak bulunmadı. 1688 - 1689 devriminin sonucu olarak üstünlük dramatik bir şekilde parlamentoya geçti ve bir sonraki nesilde kabine sistemi yasamaya tam bağımlı bir şekilde oluşturuldu.

Amerikan devrimi gerçek anlamda bir devrim olmayıp sivil çatışmaya benzediğinden, genel olarak ayrılma ya da bağımsızlık savaşı olarak bilinmektedir. Bu nedenle de bağımsızlık sürecinde Amerikan kurumları köklü bir değişikliğe uğramamıştır. Yerel yönetimler değişmedi, kiliseler tahrip olmadı, evlilik, eşya ve kamu hukukunda belirgin bir değişiklik olmadı. Yalnızca İngiliz Kraliyetine bağlılık sona erdi.

Bununla birlikte, koloniler kralın ve askerlerinin zalim baskıcı yönetimini gördüklerinden parlamentonun koyduğu vergileri yeterli görmüş ve yönetim bölümünü (yürütme), anayasayı yaparken, güçsüzleştirmiştir. Amerika'da bir iç devrim olmamıştır, herhangi bir sınıf ya da bölüm de ortaya çıkmamıştır. Bu bakımdan devleti kuranlar yönetimin düzenlenmesinde birer cumhuriyetçi davranış sergilemişlerdir. Bu durum yönetimlerin tarihlerinde eşine az rastlanan bir şanstı. Her öğrencinin bildiği gibi, devlet ve ulusal anayasa yapıcılar güçler ayrılığı teorisini benimsediler ve üç parçalı sistemi kurdular.

Hemen hemen her öğrencinin bildiği gibi kuvvetler ayrımı bir çalışma düzeni oluşturmaz. Amerikan halkı politik özelliğini, üçlü sistemin üç ayrı birimini aynı zamanda fonksiyonel kılacak düzenleme üzerinde ağırlıklı durmayarak göstermiştir.

Biz iki partili sisteme sahibiz. Ekonomik düzenlemeler Washington'dan yapıldığı ve küçük partiler de merkezden belirlenen politikalarla ilgilendikleri için üç partili sistemi oluşturmak oldukça güçtür. Bu durumda halihazır başarı da elde edilemez.

İki büyük partimizden her biri ülkedeki bütün ekonomik, sosyal ve dini düşünceleri temsil eden anlayışları içermektedir. Bu nedenle iki grup (parti) ara

sında, komünist ve kıta Avrupasındaki modem ülkeler arasında olduğu gibi köklü bir anlayış farkı yoktur.

Amerikan yönetimde parti hiyerarşisi gerçekte dördüncü branştır. Amerikan kamu yöneticileri kendilerini üç değil dört ayrı birime sorumlu hissederler. Başarı Amerikan uygulayıcıları tarafından sağlanmış ve geliştirilmiştir. Bu sistemin zaman ve enerjileri danışma, nabız yoklama, telaş, ikna, risk azaltma gibi çalışma alanlarına bağlı olarak çalışmalarına aksetmekte ve bu da onun Avrupa'daki karşılığından yüzeysel olarak daha kötü görünmesine sebebiyet vermektedir. Ancak genellikle durumun iyi olduğu da bilinir.

REŞİD MÜMTAZ PAŞA

Mehmet ALDAN

Küçük yaşta girdiği Sadaret Kalemî'nin bütün katlarında çalıştıktan sonra Beyrut Valiliği'ne atanan Reşid Mümtaz Paşa, daha sonra görev yaptığı Bursa Valiliği'nde, eserleri ve hizmetleriyle üne kavuşmuş, iz bırakan Valiler arasında seçkin yerini almıştır.

Bursa'dan sonra İstanbul Şehreminliği'nde (Belediye Başkanlığı) bulunmuş; Birinci Dünya Savaşı sonunda başlayan Mütareke döneminde, bir ara Dahiliye Nâzırlığı yapmıştır.

HAYATI

Reşid Mümtaz Paşa, Sadâret Müsteşarlığı'nda bulunan Eğinli Hacı Mustafa Zâde Ebubekir Mümtaz Efendi'nin oğludur. 1856 yılında İstanbul'da doğdu. Sıbyan Mektebi'nde ve Vâlide Mektebi'nde okudu.

1869 yılında 13 yaşında iken Divân-ı Hümâyûn Kalemî'ne girdi. Bir süre sonra Mektubî Sadâret Mühimme Odası'na nakledildi. 1879 yılında Amedi Divân-ı Hümâyûn Odası Hülefalığı'na atandı ve aynı yıl Meclis-i Vükelâ (Vekiller Heyeti) Kitâbetine memur edildi. 1883 yılında Amedi Divân-ı Hümâyûn Muavin Saniliği'ne terfih ettirildi. 1891'de Divân-ı Hümâyûn Amedicisi oldu. 1 Aynı yıl Dahiliye Nezâreti Müsteşarlığına getirildi. 1892 yılında Takvîm-i Vakâyi Nâzırlığı, kendisine ek görev olarak verildi. Ancak Takvîm-i Vakâyi'in yönetiminde sorumlu görülerek hem bu görevden, hem de Müsteşarlık görevinden uzaklaştırıldı. Takvîm-i Vakâyi'in kapatılması için de, Pâdişâh iradesi çıkarıldı. 1 2

1 Ânicdci, Sadrâzam'ın başkanlığında toplanan Divân-ı Hümâyûn adlı meclisin yazı işlerinden sorumlu ve önemli görevleri olan kişidir.

2 Takvîm-i Vakâyi, Devletin resmî gazetesidir. Bizde ilk resmî gazete 1831 yılında çıkarıldı. Gazete, önceleri haftada bir çıkarılırken sonra günlüğe dönüştürüldü ve 1878'de kapatıldı. Reşid Mümtaz Paşa'nın Dahiliye Müsteşarı olmasından sonra gazete yeniden çıkarılmaya başlandı. Gazetenin tekrar kapatılması olayını araştırmacı yazar Osman Nuri Ergin şöyle anlatmaktadır :

“Takvîm-i Vakâyi'in tertip ve tashihi tamamlanır ve basılacak sayısı Müsteşar Reşid Bey'e gönderilir, Reşid Bey tarafından basılmasına işaret olunarak matbaaya verilir. Gazete elemanlarının matbaadan ayrıldıkları bir gün, o zaman henüz 12 yaşında bir çocuk olan Felemenk Kraliçesi'ne bir nişan ita edilmiş (verilmiş) olduğuna dair Pâdişâh emri gelir. Haberin, gazetenin ilk çıkacak sayısında yayımlanması istenir. Haber, aceleyle tertip edilirken 'ita' kelimesi, yanlışlıkla 'lhta' şeklinde düzenlenir ve baskı sırasında, her nasılsa baştaki harf düşünce kelime 'hata' olarak kalır (okunur).

Olayın Pâdişâh'a jurnal edilmesi üzerine, hem Reşid Bey'in Müsteşarlık görevine son verilir, hem de Takvîm-i Vakâyi Gazetesi kapatılır. Gazete 10 Temmuz 1908'de yeniden yayımlanmaya başlanır. Bu yayın 4 Kasım 1922'ye kadar sürer. Ankara Hükümeti, Takvîm-i Vakâyi'i “Resmî Ceride” adıyla 23 Nisan 1920'den itibaren tekrar çıkarmaya başladı ve 1927'de Resmî Ceride adı, “Resmî Gazete”ye dönüştürüldü”.

Reşid Mümtaz Paşa, 1897 yılında 10 bin kuruş maaşla Devlet Şurası Müllkiye Dairesi üyeliğine tayin olundu. Aynı yıl 18 bin kuruş maaşla Beyrut Valiliği'ne atandı. Tayinine ilişkin İrade'de : Beyrut Valiliğine, yetenekli ve sağduyulu birinin tayininin zorunlu olduğuna değinildikten sonra, Reşid Mümtaz Paşa'nın, bu görevin istediği niteliklere sahip bulunduğu belirtiliyordu. Paşa, Beyrut'ta 6 yıl hizmet gördükten sonra 1903 yılında Hüdâvendigâr (Bursa) Valiliğine atandı.

Bursa'da 3 yıl süren başarılı bir hizmet döneminin sonunda, 1906 yılında İstanbul Şehreminliği'ne nakledildi. 1908'de İkinci Meşrutiyet'in ilânında bu görevden çekilmeye zorlandı. O sırada yapılan kadro kısıtlamaları dolayısıyla, görevine son verilen ve rütbeleri geri alınan büyük küçük birçok devlet memuru arasında Reşid Mümtaz Paşa'da bulunuyordu. Paşa, Midilli'de oturmaya mecbur edildi.

Mehmet Zeki Pakalın, Sicilli Osmanî Zeyli'nde bu konuya ilişkin olarak şu bilgiyi vermiştir :

“Geçmiş kötülükleri bulurum Reşid Mümtaz Paşa'mn, Başkentte bulunması dirlik ve düzeni bozacak derecede kötü tesir edeceğinden 10 Temmuz 1908 tarihinden sonra yaptığı, taşısız malların üzerindeki alım satım işlemleri nazara alınmamak şartıyla mülkünün hacr altına alınmasına ve taşıdığı rütbelерinin kaldırılmasıyla, nişan ve madalyalarının geri alınmasına ve emeklilik haklarının düşürülmesine ve kendisinin Osmanlı ülkesinin bir kal 'asında gözetim altında tutulmasına ve elde bulunan belgelerin sonra incelenerek hakkında kanun hükmünün uygulanmasına dair İkinci Sıkıyönetim Harp Divanı 'na düzenlenen tutanak üzerine Pâdişâhın onayından geçirilmiştir”³

1918 yılına kadar, sâkin bir şekilde özel yaşantısını sürdüren Reşid Mümtaz Paşa, Mütareke döneminde bir ara Dahiliye Nâzın oldu. 1920 yılında Devlet Şurası Reis Vekilliği'nde bulundu.

1921 yılında Hakk'ın rahmetine kavuştu.

HİZMETLERİ

BURSA VALİLİĞİ

Reşid Mümtaz Paşa, Beyrut Valiliğinden sonra atandığı Hüdâvendigâr (Bursa) Valiliğinde başarılı bir hizmet dönemi geçirmiştir.

Bursa'nın belli başlı caddeleri Reşid Mümtaz Paşa tarafından açılmış ve şehrin sokaklarına parke döşenmesine O'nun zamanında başlanmıştır. Bayındırlık çalışmaları hissedilir ölçülerde artmıştır.

3 İşiçleri Bakanlığı, Meşhur Valiler, s. 277, Ankara 1969.

Bursa Valiliğinin 24.5.1966 tarihli yazısında :

Bursa Belediye binasının büyük salonunda yağlı boya üç tablonun asılı bulunduğu; bunların, Bursa'ya büyük hizmetler etmiş ve halk tarafından sevilmiş Bursa Valilerinden Ahmet Vefik, Reşid Mümtaz ve Mahmut Celâlettin Paşalara ait olduğu kaydedildikten sonra Reşid Mümtaz Paşa hakkında şu bilgiler verilmiştir :

‘ Bursa şehrini ve ilçelerini yollarla, caddelerle süslemiş olan idareci Reşid Mümtaz Paşa 'dır. Şehrin geniş ve düzgün olarak açılmış bulunan caddelerinden pek çoğu, O'nun eseri olarak gösterilmektedir.

Bugünkü Fevzi Çakmak Caddesi, İnönü Caddesi Reşid Mümtaz Paşa 'nın eseridir. Yollar boyunca, her 5 kilometrede rastlanan yol bakım evleri, birçok çeşme, Rusçuk Göçmen Mahallesi Odun eserleri arasındadır.

Zamanında, Bursa Belediye binasına ek olarak yaptırılan geniş salonda, yabancı Konsoloslukların eşleriyle katıldıkları bir balo tertip edilmiş ve Sultan Abdülmecid devrinden sonra, Ahmet Vefik Paşa 'nın bir vesileyle tertiplediği ve Türkiye 'de ilk sayılan bir baloyu Reşid Mümtaz Paşa 'nın ki takip etmiştir. Şüphesiz bu davranış ileri derecede bir cesaret idi. Batılı âdetlere, eğlencelere itibar, daha 20-30 yıl yadırgadığımız davranışlar olarak kalacaktı'1 A

Tanınmış yazarlardan Nahit Sırrı Örik (1895-1960), “Bursa'dan Hatıralar” başlıklı yazı dizisinde : Bir kere Paşa'yı kupa arabasında ‘iri ve patlak gözü ve heybetli çehresiyle’ gördüğünü yazdıktan sonra, ‘herhâlde pek mükemmel bir idare adamı olduğunu’ kaydetmiştir.

Adı geçen yazar, Vali Paşa hakkında yaygın söylentilerden birini de şöyle nakletmiştir : “Paşa, tebdil gezermiş. Bir gece poturlu bir kılığa girip bilmem nerede bir el silâh atmış; bekçi koşup gelince ona, rüşvet verip kurtulmak istemiş. Yani, adamın ismetini (doğruluğunu) tecrübe etmiş”.

Türk idare örgütü, özellikle yerel idareler ve millî eğitim konularındaki yazılarıyla tanınmış olan İstanbul Mektupçuluğu'ndan emekli merhum Osman Nuri Ergin (1883-1961), Reşid Mümtaz Paşa'nın Bursa Valiliği'ne ilişkin olarak “İstanbul Şehreminleri” adlı eserinde şunları yazmıştır :

‘ Reşid Paşa 'nın, Beyrut 'ta epeyi servet edindiği mesmuğ ve mervi (söylenmiş) olup, fakat Bursa 'da, çok büyük hizmetlerde bulunduğu işitilmekte idi. O suretle ki, Reşid Paşa 'nın Bursa 'dan ayrıldığı 1906 tarihinden Cumhuriyet dönemine kadar oraya gidip gelen Valiler, O'nun onda biri derecesinde imâra muvaffak olamadılar”.5

4 İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 278.

5 Osman Nuri Ergin, Reşid Mümtaz Paşa, İstanbul Şehreminleri, s. 193, İstanbul 1927.

İSTANBUL ŞEHREMİNLİĞİ

Reşid Mümtaz Paşa'nın İstanbul Şehreminliği görevi, 11 Mart 1906'dan 18 Temmuz 1908 tarihine kadar 2 yıl, 4 ay ve 7 gün sürdü.

Osman Nuri Ergin, sözü edilen eserinde Reşid Mümtaz Paşa'nın İstanbul Şehreminliği hakkında da oldukça ayrıntılı bilgiler vermiştir. Buna göre :

Reşid Mümtaz Paşa, Şehremini olarak işe başlar başlamaz, Emanette (Belediyede) bir canlılık göze çarpmaya başladı. Paşa memurlar arasında geniş bir değişiklik yapmadı. Büyük küçük bütün memurlar, "hattâ muhasebeci" yerinde bırakıldı. Yalnız Meclis Reisi değiştirildi. Emanet'te bir Umumi Müfettişlik ile bir de Mektupçu Muavinliği oluşturuldu.

Paşa, ilk günü örgüte gönderdiği bir genelge ile; bütün memurların zamanında işbaşına gelmelerini, temizlik işlerine her sabah erken saatlerde başlanarak kuşluk vakti bitirilmesini, halkın ana gıdası olan ekmeğin tam tartısında olmasına dikkat ve itina edilmesini; Belediye kanun ve nizamlarının uygulanmasında gereken özenin gösterilerek ihmâl ve savsaklamaya yer verilmemesini istedi.

Sultan Abdülhamid döneminde, Hükümet ve Belediyelerin en önemli işlerinden biri, ekmeğin konusu idi. Ekmeği ucuzlatmak suretiyle halkı Hükümetten hoşnut etmek "siyaseti" güdülüyordu. Reşid Mümtaz Paşa da, bu esasa uyarak gazetelerde resmî bir uyarı yayımlattı; zorunlu ihtiyaç maddelerinden olan ekmeğin belirlenen tartıda olmasını, bunun sağlanması ve denetimi için de, ekmeğin fırınlarda ve bayilerde tartılarak satılmasını, buna uymayanlar hakkında gereken cezaî işlemin yapılacağını halka ve esnafa duyurdu.

Osman Nuri Ergin, adı geçen eserinde, o devrede Hükümetin, bilhassa Sultan Abdülhamid'in elektrikten "Tevahhuş ettiği" (korkup ürktüğü) için şehirde büyük ölçüde bayındırlık hareketlerine girişilemediğini, bununla birlikte Rıdvan Paşa zamanında başlamış olan yollara parke döşenmesi işine devam olduğunu, önemsiz sokakların dahi ihmâl edilmeyerek Arnavut kaldırımına dönüştürüldüğünü kaydetmiştir.

Reşid Mümtaz Paşa'nın İstanbul Şehreminliği'nde gerçekleştirdiği önemli hizmetlerden biri, memurlara maaşlarını zamanında verdimesi, onları sıkıntı ve bunalımdan kurtarmasıdır. Rıdvan Paşa zamanında yılda en çok 4 maaş alabilen memurlar, Reşid Mümtaz Paşa zamanında, her ay düzenli bir şekilde maaşlarını almaya başlamışlardır.

Reşid Mümtaz Paşa zamanında yeniden hiçbir vergi konmadı. Mevcut vergilerle yetinildi. Ancak, bu vergilerin toplanmasına büyük özen gösterildi. Bu suretle memurların maaşları gecikmeden verilebildiği gibi, öteki belde ihtiyaçları da zamanında karşılanabildi.

Belediyede, makam sahibi yüksek memurlar dışındaki memurların maaşları 30 ile 300 kuruş arasında değişiyordu. Maaşlı memurlar dışında her kalemde, “Mülâzım” adı altında maaşsız memurlar da vardı. Reşid Mümtaz Paşa, 2 yılı aşkın görevi sırasında, duyulan ihtiyaç üzerine Emanet Meclisi üyesi sayısını 38’e ve Mektubî Kalemindeki kâtiplerin sayısını 52’ye çıkardı.

İkinci Meşrutiyet’in ilânından sonra görevinden uzaklaştırılan Reşid Mümtaz Paşa, Mütareke döneminde kurulan kabinelerden birinde Dahiliye Nâzırlığı’na getirilmiş ise de, bu görevi kısa süreli olmuştur.

*

Reşid Mümtaz Paşa, meslek hayatı boyunca gördüğü başarılı hizmetlerinden dolayı birçok nişan ile ödüllendirilmiştir. Bunlar : Murassa İftihar, Murassa Os- manî, Murassa Mecidi Nişanlarıdır.6 Paşa ayrıca, İran’ın Birinci Rütbeden Şirhurşid Nişan’na, Papalığın Birinci Rütbeden Dokuzuncu Pius Nişanı’na ve Alman Devletinin Birinci Dereceden Nişanı’na sahipti.

*

Reşid Mümtaz Paşa gibi, kalıcı eser ve hizmetleriyle, yıllar sonra gönüllerde ve anılarda yaşayanlara ne mutlu...

KAYNAKÇA

- Mehmet Zeki Pakalın, Sicilli Ostnanî Zeyli.
- Osman Nuri Ergin, İstanbul Şehreminleri, İstanbul 1927.
- İçişleri Bakanlığı, Meşhur Valiler, Ankara 1969.

DÜZELTME

Dergimizin 399 uncu sayısında yayımlanan “Faik Öztrak” adlı yazıda, anlamı değiştiren 2 dizgi hatası aşağıdaki şekilde düzeltilmiştir :

1) 248 inci sayfanın son paragrafının 5 inci satırındaki (savunulması) kelimesi (savunulmasına) şeklinde olacak ve sonra (çalışan) kelimesi eklenecektir.

2) 250 nci sayfanın 5 inci paragrafının 5 inci satırındaki (ırz) kelimesinden sonra (can ve memleket için silâha sarılan vatan evlâdını) ibaresi eklenecektir.

TÜRK İDARE DERGİSİ

6 Elmas ve sair mücevherle süslenmiş nişanlara “Murassa Nişan” denirdi.

H A B E R L E R

Bu bölümde 1 Temmuz 1993 - 30 Eylül 1993 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İl Özel İdaresi Kanununda Yapılması Düşünülen Değişiklikler İle İlgili Düzenlenen Toplantı

• İl Özel İdaresi Kanununda yapılması düşünülen değişikliklerle ilgili olarak 2 Eylül 1993 tarihinde bir toplantı düzenlenmiştir. Toplantıya iştirak ederek bir konuşma yapan İçişleri Bakanı Mehmet GAZİOĞLU, İl Genel Meclisi ve İl Daimi Encümeni üyelerinin durumlarının iyileştirilmesi ve idari vesayetin hafifletilmesi amacıyla getirilen yenilikler konusunda kamuoyuna bilgi vermiştir.

6 ncı Dönem Uzman Jandarma Çavuşlarının Diploma Töreni

• 16 Temmuz 1993 tarihinde Ankara Uzman Jandarma Okulunda düzenlenen Uzman Jandarma Çavuşlarının diploma törenine İçişleri Bakanı Mehmet GAZİOĞLU da katılmış ve bir konuşma yapmıştır.

Bakan GAZİOĞLU diploma töreni vesilesiyle aralarında bulunmaktan duyduğu mutluluğu ifade ettikten sonra terör konusundaki düşüncelerini şöyle açıklamıştır;

"Devletin teklifine, ulusun birliğine ve ülkenin bütünlüğüne yönelik saldırılar devam etmekte ve ayrılıkçı terör örgütü gıdası olan korku ve dehşeti yayabilmek amacıyla, acımasızca can almayı sürdürerek güvenlik görevlilerimizi şehit etmekte, masum yöre halkımızı, kadın, çocuk, genç ve yaşlı demeden katletmektedir. "Terörün bu amacını etkisiz kılmayı, ülkemizde bozulan huzur ve güvenliği kısa sürede yeniden tesis etmeyi hükümetin en önemli görevi olarak kabul eden GAZİOĞLU "Bugün ülkemizin bölünmez bütünlüğüne karşı yapılan saldırı hepimizi tüm kuruluşları ile ilgilendiren bir devlet sorunudur. Devletin bütün kurumları ve halkımız elele vererek terörü etkisiz hale getireceğiz." demiştir.

Bakan GAZİOĞLU Uzman Jandarma Çavuşlarına mesleki ve özel yaşamlarında sağlık ve mutluluk dileyerek konuşmasını tamamlamıştır.

23 üncü Dönem İç Güvenlik ve Özel Harekat Timi Kursunun Kapanış Töreni

• İçişleri Bakanı Mehmet GAZİOĞLU 9 Eylül 1993 tarihinde Ankara'da yapılan 23 üncü dönem İç Güvenlik ve Özel Harekat Timi Kursunun kapanış törenine katılmıştır.

Bakan GAZİOĞLU burada yapmış olduğu konuşmada terör sorununa değinmiş, toplumun gelişmesi ve ilerlemesi için öncelikle huzur ve güvenin sağlanması gerektiğini vurgulamış, hukuk devleti olarak Devletimizin bu mücadeleyi demokratik kurallar içerisinde çözmek zorunda olduğunu belirtmiştir. GAZİOĞLU konuşmasına; “İnsan haklarını ön plana alarak yürütülen mücadele, uzun ve sabır gerektiren bir yoldur. Ama doğru yol da budur. Çünkü insan hakları, kuvvetin adalete hükmettiği yerde değil, ancak ve yalnız adalelin emrinde tutulduğu toplumlunla varolur, öyle tutulabildiği müddetçe devam eder. şeklinde devam etmiştir.

Daha sonra kursiyerlere hitap eden GAZİOĞLU; ‘ ‘Hepiniz bu ülkede bilinçli, yaratıcı ve halkın hizmetinde bir görev anlayışını gerçekleştirmek için buradasınız. Ne kadar kararlı olduğunuzu gözlerinizden okumaktayım. Mesleğinizin yücelmesi için esas olan da budur. Bu yöndeki görev ve sorumluluklarınızı bir an olsun aklınızdan çıkarmamalısınız. Vatandaşımız gerçek anlamda mesleğini temsil eden kişilere güven duymaktadır. Sizleri bu uğurda yetiştiren amirleriniz ve meslek büyüklerinize her zaman güvenmeli ve onların engin tecrübe ve fikirlerinden istifade etmelisiniz. Sizdenmiş gibi görünüp önünüze düşenlere değil, her konuda büyük milletimize fikirleri ile ışık tutan Atatürk ’ün ilke ve inkılaplarına sarılmalısınız. Bu vatanın ve mesleğin size ihtiyacı olduğunu hiçbir zaman unutmamalısınız. Birlik olursanız kuvvetli olursunuz. Bu kuvvetin sizi sevenleri sevindireceğini, sevmeyenleri de tedirgin edeceğini, onların şer yöndeki azim ve cesaretlerini kıracağını daima düşünmelisiniz. Sizlerden sonra bu mesleğe girecekleri de daima örnek olup, onların genç dimağlarına yerleşebilecek her türlü kötü düşünceye engel olmalısınız. Meslek hayatınız boyunca ideallerinizi, bu duygu ve düşünceler çerçevesinde gerçekleştireceğinize inancım tamdır. ’’ diyerek konuşmasını sürdürmüştür.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Çalışmaları

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 30 Sivil Savunma aday memurunun katılımı ile gerçekleşen 352/12 nci dönem “Aday Memurlar Temel Eğitim Kursu” 29 Mart - 2 Temmuz 1993 tarihleri arasında tamamlanmıştır.
- 1 Eylül 1993 tarihinde Sivil Savunma Kolejinde açılan 355/63 üncü dönem “Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu”na 70 sivil savunma uzmanı ve 5 aday sivil savunma memuru iştirak etmiştir. Bu kurs 20 Ekim 1993 tarihinde sona erecektir.
- Aydın - Kuşadası İlçesi Davutlar Köyünde 15-20 Eylül 1993 tarihleri arasında düzenlenen “Afet Yönetimi ve Afet Planlaması Seminerine” Sivil Savunma Genel Müdürlüğü’nden 2 kişilik bir heyet ile 10 il Sivil Savunma Müdürü katılmıştır. Seminerde “Afet Hizmeti İçinde Sivil Savunmanın Yeri ve Önemi” konulu bir bildiri sunulmuştur.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- Yabancı Dil Kursu
 - a) 81 inci döneme mensup 61 kaymakam adayının katıldığı 16 ncı dönem “Yabancı Dil Kursu” 30 Mart - 23 Temmuz 1993 tarihleri arasında tamamlanmıştır.
 - b) 26 Temmuz 1993 tarihinde başlayan 82 nci döneme mensup 63 kaymakam adayının katıldığı 17 nci dönem “Yabancı Dil Kursu” 26 Kasım 1993 tarihine kadar sürecektir.
- Bilgisayar Kursu
 - a) 34 üncü dönem “Bilgisayar Kursu” 23 Ağustos - 17 Eylül 1993 tarihleri arasında 79 uncu döneme mensup kaymakam adaylarından 20 kişinin katılımı ile gerçekleşmiştir.
 - b) 20 Eylül 1993 tarihinde başlayan 35 inci dönem “Bilgisayar Kursu”na 79 uncu döneme mensup 19 kaymakam adayı iştirak etmiş olup, kurs 15 Ekim 1993 tarihinde sona erecektir.
 - c) 37 nci dönem “Bilgisayar Kursu” 1-28 Eylül 1993 tarihleri arasında, Bakanlığımızın Merkez ve Taşra Teşkilatının çeşitli bölümlerinden 13 kişinin katılımı ile yapılmıştır.
- 79 uncu Dönem Kaymakamlık Kursu
 - 23 Ağustos 1993 tarihinde başlayıp, 30 Kasım 1993 tarihinde sona erecek bu kursa 58 kaymakam adayı iştirak etmektedir.
- 4 üncü Dönem İl Özel İdare Müdürleri Kursu
 - 27 Eylül 1993 tarihinde başlayan ve İçel İli Silifke İlçesi Kapızlı Eğitim ve Dinlenme Tesislerinde, Özel İdare Müdürlerinin katılımıyla gerçekleştirilmekte olan bu kurs, 1 Ekim 1993 tarihinde sona erecektir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 21 Haziran 1993 tarihinde Gölbaşı Özel Harekat Tesislerinde başlayan 23 üncü Dönem “İç Güvenlik ve Özel Harekat Timi Kursu” 9 Eylül 1993 tarihinde sona ermiştir.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde açılan “Teleks Teknisyenliği Kursu” 28 Haziran - 9 Temmuz 1993 tarihleri arasında yapılmıştır.
- Ankara Polis Koleji Müdürlüğü bünyesinde 5-23 Temmuz 1993 tarihleri arasında açılan “Evrak-Arşiv Kursu” başarı ile tamamlanmıştır.

- 1992-1993 öğretim yılında Polis Akademisinden mezun olan 8 komiser yardımcısına, Teknik Fotoğraf ve Parmak İzi konusunda eğitilmeleri için 5 Temmuz 1993 tarihinden itibaren 6 ay süreli kurs verilmeye başlanmıştır.
- Ankara Polis Koleji'nde 26 Temmuz - 6 Ağustos 1993 tarihleri arasında, düzenlenen "Temel Trafik Eğitim Kursu"nda 629 polis memuru eğitilmiştir.
- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Sistem ve Tahdit Kursu"nda 4 ilin 6 deniz hudut kapısından 14 personel bir hafta süreyle eğitimden geçirilmiştir.
- 1993 yılı eğitim programı uyarınca Emniyet Hizmetleri Personelinden 3280 polis memuru ile 392 çarşı ve mahalle bekçisi eğitimden geçirilmiştir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Narkotik konusunda bilgi alış-verişinde bulunmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğünde görevli Başkomiser Yılmaz BORA ile Polis Memuru Fatih YAĞIZ 1-6 Haziran 1993 tarihleri arasında Hollanda'ya gitmişlerdir.
- 7-12 Haziran 1993 tarihleri arasında İtalya'da yapılan Uyuşturucu Maddeler Seminerine Emniyet Genel Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü Fevzi ERDOĞAN iştirak etmiştir.
- İngiltere'deki güvenlik tedbirlerini incelemek üzere Emniyet Genel Müdürlüğünde görevli Emniyet Müdürü Emin ASLAN 8-15 Haziran 1993 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmiştir.
- 14-20 Haziran 1993 tarihleri arasında Avusturya'da düzenlenen İnsan Hakları Dünya Konferansına Emniyet Genel Müdürlüğünden Terörle Mücadele Harekat Daire Başkanı Cevdet SARAL iştirak etmiştir.
- 16-17 Haziran 1993 tarihleri arasında Suriye'de yapılan sınır görüşmelerine Emniyet Müdürü Bülent ORAKOĞLU, Polis Memurları Semih ÇELİK, Üstün KARIŞMAZ, Osman ÜNAL ve Mürsel GÖRCÜ katılmışlardır.
- Emniyet Genel Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü M. Tekin HATİPOĞLU ile Başkomiser Pilot Atilla USTAĞLU 16-22 Haziran 1993 tarihleri arasında helikopter yedek parça revizyonu için Fransa'ya gitmişlerdir.
- Emniyet Müdürü Muzaffer IŞIK 18 Haziran-18 Temmuz 1993 tarihleri arasında A.B.D.'ye giderek Polis Akademilerinde incelemelerde bulunmuştur.
- 19-21 Haziran 1993 tarihleri arasında İran'da yapılan sınır görüşmelerine Emniyet Müdürü Hüseyin BAHAR, Şube Müdürü Haydar ÖZDEMİR, Polis Memurları İbrahim YILDIZ, Ersin TAŞTAN ile Recep AĞRI katılmışlardır.

- 19-27 Haziran 1993 tarihleri arasında A.B.D.'de yapılan Kültür ve Sanat Eserleri ile ilgili seminere Emniyet Genel Müdürlüğünde görevli Komiser Yardımcısı E. Tufan TURASAN iştirak etmiştir.
- Amerika Birleşik Devletlerinde 19-27 Haziran 1993 tarihleri arasında yapılan Patlayıcı Analiz Artıkları Seminerine Emniyet Genel Müdürlüğünden Kimya Yüksek Mühendisi Ertan SEVEN katılmıştır.
- Zırhlı Araç Test ve Teslimi için Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ali AKAN, Emniyet Müdürü Ramazan ER, Şube Müdürü Tahir BORAN, Makina Mühendisi Günal GÜNEY 24 Haziran - 12 Temmuz 1993 tarihleri arasında A.B.D.'ye gitmişlerdir.
- Saldırıya uğrayan temsilciliklerde incelemelerde bulunmak üzere 25-30 Haziran 1993 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Kamil TECİR- LİÖĞLU Almanya ve İsviçre'ye gitmiştir.
- 10-15 Temmuz 1993 tarihleri arasında Bulgaristan/Sofya'da yapılan Türk- Bulgar Daimi Ortak Komisyon Toplantısına Sahil Güvenlik Komutanlığında görevli İstihbarat Başkanı Deniz Albay İlkin SUNGUR iştirak etmiştir.
- İnterpol Genel Sekreterliği Bilgisayar Çalışma ve İnceleme konulu toplantı 5-8 Temmuz 1993 tarihleri arasında Fransa'da yapılmıştır. Sözkonusu toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğünden Bilgisayar Mühendisi İ. Halil SEYREK katılmıştır.
- A.B.D.'de Bilgisayar Yönetim Merkezinde incelemelerde bulunmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü Mehmet ÇAĞLAR ve Nus- ret ÜNSÜR ile Komiser Yardımcıları Ertan ÇAĞLAR ve Yunus ÇETİNKAYA 9-20 Temmuz 1993 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmişlerdir.
- 10-15 Temmuz 1993 tarihleri arasında Bulgaristan'da yapılan G.İ.B. (Ortak Komisyon) toplantısına Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Kamil TECİRLİÖĞLU ile Kaçakçılık İstihbarat Harekat Daire Başkanı Haluk BAHÇEKAPILI katılmıştır.
- 14 Temmuz - 9 Eylül 1993 tarihleri arasında Almanya'da yapılan Türk- Alman Personel Mübadelesi Programına Emniyet Genel Müdürlüğünde görevli Başkonüser Hikmet ÖZDEMİR ile Komiser Yardımcısı Turgay AYTEPE iştirak etmişlerdir.
- Kaçakçılığa Karşı Ortak Çalışma ve Teknik İşbirliği konulu toplantı 18-23 Temmuz 1993 tarihleri arasında Romanya'da yapılmış olup, bu toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğünden Şube Müdür Yardımcısı Ergun ÖZTAMER katılmıştır.
- Türkiye - Suriye sınır olaylarını görüşmek üzere Emniyet Müdürü Yahya SOY, İlçe Emniyet Müdürü Adem AYDEMİR, Başkomiser İmdat ATALAY ve

Şadi ÇALIK, Polis Memurları Kadir YALÇIN, Mustafa ÖZDOĞAN, Mehmet TUNA ile Savaş KAYNAR 21-22 Temmuz 1993 tarihleri arasında Suriye'ye gitmişlerdir.

- 22-24 Temmuz 1993 tarihleri arasında İran'da yapılan sınır olaylarını görüşmek üzere Emniyet Müdürü Ertuğrul ÇAKIR, Şube Müdürü H. Hüseyin SOYTÜRK ve Yaşar ÖZEN, Komiser Şemun ERDOĞMUŞ, Polis Memurları Mehmet YALÇIN, Mehmet ÖZDEMİR, M. Emin SÖZERİ, Haşan ŞANLI, Arif KALELİ, Ali TEKŞEN ile Mütercim Cemil SÖNMEZ anılan ülkeye gitmişlerdir.

- Almanya'da 25 Temmuz - 15 Ağustos 1993 tarihleri arasında yapılan HF/SSB Telsiz Eğitimine Emniyet Genel Müdürlüğünde görevli Mühendis Metin AVCI, Polis Memurları Osman K. TERKAN, Faruk TAVEL ile Teknisyen Şeydi YILDIZ ve Teknisyen Yardımcısı Durak TEMEL iştirak etmişlerdir.

- 28 Temmuz - 28 Eylül 1993 tarihleri arasında İngiltere'de yapılan Uyuşturucu Maddelerin Biyolojik Örnekler Üzerinde Analiz Tanımları konulu kursa Emniyet Genel Müdürlüğünden Kimyager Kezban GÖKDEMİR katılmıştır.

- Emniyet Müdürü Rıdvan GÜLER, Başkomiser Mustafa GÜNGÖR ve Komiser Ömer TEKELİ Telsiz Çevr. Proje işi için 9-13 Ağustos 1993 tarihleri arasında Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne gitmişlerdir.

- 16-27 Ağustos 1993 tarihleri arasında A.B.D.'de yapılan DEA Seminerine Emniyet Genel Müdürlüğünden Kimyager Figen DEMİR iştirak etmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık İstihbarat Harekat Daire Başkanı Tuncay YILMAZ, Şube Müdürü Fuat MARABA, Cuma Ali AYDIN ile Polis Memuru Fethi SEVİL 16-23 Ağustos 1993 tarihleri arasında Makedonya'da yapılan Daimi Ortak Komisyon Toplantısında ülkemizi temsil etmişlerdir.

- Uyuşturucu ile Mücadele konulu toplantı Emniyet Genel Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü Süleyman İŞILDAR'ın katılımı ile 16 Ağustos - 10 Eylül 1993 tarihleri arasında A.B.D.'de yapılmıştır.

- İsveç'te bulunan Kriminal Laboratuvarda inceleme yapmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğünden Yüksek Mühendis İhsan VARAL 18-23 Ağustos 1993 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmiştir.

- 23-26 Ağustos 1993 tarihleri arasında İstanbul Emniyet Müdürü Nejdet MENZİR, Emniyet Müdür Yardımcısı Mestan ŞENER, Şube Müdürü BahaPin ZENGİN, İsmet TAŞHAN ile Hanıfı AVCI'dan oluşan bir heyet incelemelerde bulunmak üzere Moskova'ya gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Halil TUĞ ile Terörle Mücadele Harekat Daire Başkanı Cevdet SARAL 23-29 Ağustos 1993 tarihleri arasında İran'da yapılan Terör konulu toplantıya iştirak etmişlerdir.

- Emniyet Müdürü Hüseyin BAHAR, Başkomiser Faik AKSU ve Sözleşmeli Personel Nejat SAROS Telsiz Çevr. Proje işi için 23-27 Ağustos 1993 tarihleri arasında Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne gitmişlerdir.
- 1-8 Eylül 1993 tarihleri arasında Fransa/Lyon'da yapılan Sanat Eserleri Antikalar ve Kültürel Varlıkların Hırsızlığı ile Yasadışı Kaçakçılığı konulu sempozyuma Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık İstihbarat Harekat Daire Başkanlığında görevli Komiser Turgay YILDIRIM ile Anıtlar Müzeler Genel Müdürlüğünden Arkeolog Nalan Akyürek VARDAR iştirak etmişlerdir.
- Anti-Terörizm Yardımlaşması Programı çerçevesinde 13-24 Eylül 1993 tarihleri arasında Amerika Birleşik Devletlerinin Baltimore Polis Akademisinde düzenlenen Çağdaş Polis Operasyonlarında İdarecilik Seminerine Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele Harekat Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Cuma Ali AYDIN katılmıştır.

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- a) Tarama Çalışmaları
Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri tarama çalışmaları bitirilmiştir.
- b) Kodlama Çalışmaları
Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri kodlama çalışmaları Temmuz 1993 tarihi itibarıyla 484 ilçede tamamlanmıştır.
- c) Veri Girişi Yapılan İlçe Sayısı
Halen 810 ilçede kayıtlı 58.875.222 vatandaşımızın kayıtlı bilgi işlem ortamına geçirilmiştir.
- d) Veri Tabanına Geçirilen Kişi Sayısı
Veri tabanına 21.662.792 kişi geçirilerek T.C. Kimlik Numaralan verilmiştir.

Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları

- 15 Temmuz 1993 tarih ve 21638 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 93/41938 sayılı karar ile;
 - 1 — Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına, Emniyet Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Halil TUĞ'un,
 - Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına, Emniyet Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Haşan Güner ÖZMEN'in,
 - Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına, Emniyet Genel Müdürlüğü APK Uzmanı Ertuğrul OGAN'ın,
 - Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına, Erzurum Müdürü Ahmet Cemil SERHATLI'nın,
 - Erzurum Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Ali Natık CANCA'nın,
 - Atanmaları,

2 — Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Fahrettin SÖKMENER'in,
Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Necdet ADIBELLİ'nin,
Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ali AKAN'ın,
Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Haşan YÜCESAN'm,
Yozgat Emniyet Müdürü Ömer CENGİZ'in,

Başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 27 Temmuz 1993 tarih ve 21650 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 93/41982 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu Müsteşar Yardımcılığına Personel Genel Müdürü İ. Kemal ÖNAL'in,

1 inci derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğüne Personel Genel Müdür Yardımcısı Mevlüt ÇETİNKAYA'nın,

1 inci derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne Emekli Merkez Valisi Teoman ÜNÜSAN'ın,

Atanmaları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ve 93 üncü maddeleri gereğince uygun görülmüştür.

- 8 Ağustos 1993 tarih ve 21662 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 93/41966 sayılı karar ile;

Bu kararda kimlikleri yazılı Jandarma Genel Komutanlığına mensup (1) General ve (3) Albay'ın 30 Ağustos 1993 tarihinden geçerli olmak üzere bir üst rütbeye yükselmeleri uygun görülmüştür.

Tuğg., Yusuf SOYBAŞ, J. 1962-25, 1989, 30/8/1993 tarihinden geçerli olarak Tümgeneralliğe terfi.

J. Mu. Kur. Alb., Mehmet ÇAVDAROĞLU, J. Mu. 1966-4, 1988, 30/8/1993 tarihinden geçerli olarak Tuğgeneralliğe terfi.

J. Mu. Kur. Alb., Şakir ALTINBAŞ, J. Mu. 1967-1, 1988, 30/8/1993 tarihinden geçerli olarak Tuğgeneralliğe terfi.

J. Alb., İsmet YEDİYİLDİZ, J. 1962-39, 1987, 30/8/1993 tarihinden geçerli olarak Tuğgeneralliğe terfi.

- 22 Ağustos 1993 tarih ve 21676 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 93/42126 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu Bakanlık Müşavirliğine İbrahim SARAÇOĞLU'nun,
657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 59 ve 76 ncı maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince atanması uygun görülmüştür.

- 15 Eylül 1993 tarih ve 21699 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 93/4816 sayılı karar ile ekli listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılığında belirtilen yer Valiliklerine ve görevlere atanmaları; 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23 Nisan 1981 tarih ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu'na kararlaştırılmıştır.

ADI VE SOYADI

A. Haydar ÖNER Oğuz BERBEROĞLU Halil NİMETOĞLU Hayrullah YILDIZ Salih ŞARMAN Şemsettin UZUN Ayhan ÇEVİK M. Doğan HATİPOĞLU Lütfullah BİLGİN Faik KOKAN Ahmet KAYHAN Özdemir HANOĞLU

ESKİ GÖREVİ

Bor Kaymakamı Bergama Kaymakamı Mülkiye Başmüfettişi Gebze Kaymakamı Ünye Kaymakamı Eyüp Kaymakamı Mülkiye Başmüfettişi Mülkiye Başmüfettişi Mülkiye Başmüfettişi Adana Vali Yrd. Mülkiye Başmüfettişi Merkez Valisi

YENİ GÖREVİ

Bayburt Valisi Erzurum Valisi Karaman Valisi Amasya Valisi Batman Valisi İğdır Valisi Gümüşhane Valisi Ağrı Valisi Hakkari Valisi Uşak Valisi Mardin Valisi Kastamonu Valisi
• 23 Eylül 1993 tarih ve 21707 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 93/42191 sayılı karar ile;

1—1. Derece kadrolu Personel Genel Müdür Yardımcılığına Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Muammer Yaşar ÖZGÜL’ün,

1. Derece kadrolu Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcılığına Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Mustafa GÜRAN’m,

1. Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcılığına Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Hakkı TEKE’nin,

1. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcılığına Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Cemal AYMAN’ın,

1. Derece kadrolu İller İdaresi Genel Müdür Yardımcılığına İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanı O. Nuri EYÖVGE’nin,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Sami AYDINLI’nın,

1. Derece kadrolu İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Yakup VATAN’ın,

3. Derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü İsmail GÜNDÜZ’ün,

1. Derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına (OHAL Koor. Kur. Gn. Sekreterliğinde) Diyarbakır Vali Yardımcısı Hüseyin BAŞKA- YA’nın,

1. Derece kadrolu Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Daire Başkanlığına Karataş Kaymakamı İsmail ÖZDEMİR’in,

1. Derece kadrolu Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Aralık Kaymakamı Haşan İPEK’in,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Yenimahalle Kaymakamı Emin ERGİN'in,
 1. Derece kadrolu Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Daire Başkanlığına Erzurum Vali Yardımcısı Dr. Mustafa TAMER'in,
 3. Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Karayazı Kaymakamı Mevlüt BİLİCİ'nin,
 3. Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Eskipazar Kaymakamı Yener YÜKSEL'in,
 3. Derece kadrolu KİHBİ Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Çukurca Kaymakamı Nihat CANPOLAT'ın,
 1. Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Şerefnur OKTAY'ın,
 1. Derece kadrolu Erzincan Vali Yardımcılığına Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Daire Başkanı Yurdakul ÖNEN'in,
 1. Derece kadrolu Gölçük Kaymakamlığına Hukuk Müşaviri Sefer CANSU'nun,
 1. Derece kadrolu Büyükçekmece Kaymakamlığına Hukuk Müşaviri Vural YURTSEVEN'in,
 1. Derece kadrolu Buca Kaymakamlığına Hukuk Müşaviri Muslu KÖSE'nin,
 1. Derece kadrolu Bakırköy Kaymakamlığına Hukuk Müşaviri Kadir AKIN'in,
 1. Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına Amasya Vali Yardımcısı Selahattin ALPDOĞAN'm,
 1. Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına İstanbul Vali Yardımcısı Osman GÜRBÜZ'ün,
 1. Derece kadrolu Işparta Vali Yardımcılığına Antalya Vali Yardımcısı Er- gun GÖKÇAY'ın,
 1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına Manisa Vali Yardımcısı Burhan YAVUZYILMAZ'ın,
 1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına Sakarya Vali Yardımcısı Orhan TÜTÜNCÜ'nün,
 1. Derece kadrolu Edirne Vali Yardımcılığına Tekirdağ Vali Yardımcısı Ergüler GELGEÇ'in,
 1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Kahramanmaraş Vali Yardımcısı M. Faruk İSLAM'ın,
 1. Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına Adana Vali Yardımcın Mehmet GÜRBÜZ'ün,

1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Hatay Vali Yardımcısı Hayati YAŞAR'ın,

1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına İçel Vali Yardımcısı Özbek TOPALOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Ankara Vali Yardımcısı Veli ASLAN'ın,

1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına Ankara Vali Yardımcısı Ahmet KAYIR'ın,

1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına Manisa Vali Yardımcısı İlhan ULUKÖSE'nin,

1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına Karaman Vali Yardımcısı Şener YÜCE'nin,

1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına Bolu Vali Yardımcısı Coşkun BAŞÇİVİ'nin,

1. Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına Konya Vali Yardımcısı Ergun TEZEL'in,

1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına Edirne Vali Yardımcısı Sinan ACAR'ın,

1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Manisa Vali Yardımcısı Fahir IŞIKSIZ'ın,

1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Edirne Vali Yardımcısı Nihat ÖZGÖL'ün,

1. Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına Gümüşhane Vali Yardımcısı Şener SARIÇİFTÇİ'nin,

1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Bartın Vali Yardımcısı M. Suphi KÜSPEÇİ'nin,

1. Derece kadrolu Bartın Vali Yardımcılığına Gümüşhane Vali Yardımcısı Nihat YILDIRIM'ın,

1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına Ağrı Vali Yardımcısı Hüseyin SEZGİN'ın,

1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Kayseri Vali Yardımcısı Ekrem ERDOĞAN'ın,

1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına Muğla Vali Yardımcısı Osman DIRAÇOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına Çorum Vali Yardımcısı Sey- fi ÖZDİT'in.

1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına Bakırköy Kaymakamı Asım AYHAN'ın,
1. Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına Edremit Kaymakamı Şemsettin ULUSOY'un,
1. Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına Burhaniye Kaymakamı Muzaffer GÜZELANT'ın,
1. Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına Manavgat Kaymakamı Mehmet ÖZDEN'in,
1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Buca Kaymakamı İ. Yaşar UĞURLU'nun,
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Osmaniye Kaymakamı Hikmet ÖZBAĞCI'nın,
1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Ceyhan Kaymakamı Tamer ERSOY'un,
1. Derece kadrolu Adana Vali Yardımcılığına Balıkesir-Gönen Kaymakamı Sami DURUKAN'ın,
1. Derece kadrolu Giresun Vali Yardımcılığına Bozüyük Kaymakamı H. Yılmaz ÖZEN'in,
1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına Menemen Kaymakamı Ümit OLTULU'nun,
1. Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına Etimesgut Kaymakamı Haydar KESKİN'in,
1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına Antalya-Kemer Kaymakamı M. Fahri CAN'ın,
1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına Uzunköprü Kaymakamı Ekrem ATALAY'ın,
1. Derece kadrolu Adana Vali Yardımcılığına Şahinbey Kaymakamı Dağıstan KILIÇARSLAN'ın,
1. Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına Silifke Kaymakamı Aziz İNCİ'nin,
1. Derece kadrolu Adana Vali Yardımcılığına Görele Kaymakamı Ardahan TOTUK'un,
1. Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına Karamürsel Kaymakamı Mustafa ASLAN'ın,
1. Derece kadrolu Uşak Vali Yardımcılığına Vakfikebir Kaymakamı Abdullah ACAR'ın,

1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına Dinar Kaymakamı O. Nuri ÇOBANOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Uşak Vali Yardımcılığına Köyceğiz Kaymakamı İsmail AKMAN'm,

1. Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına Çay Kaymakamı Halit DEVECİ'nin,

1. Derece kadrolu Muğla Vali Yardımcılığına Muratlı Kaymakamı Mustafa FARSAKOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcılığına Keşap Kaymakamı Haşan DURAN'm,

1. Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına Çanakkale-Ayvacık Kaymakamı Hikmet ÇAKMAK'm,

1. Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına Hayrabolu Kaymakamı Ahmet NEVRUZ'un,

1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına Datça Kaymakamı Rıfat ATA'nın,

1. Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına Develi Kaymakamı Cengizhan AKSOY'un,

1. Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına Emirdağ Kaymakamı Cemal POLAT'ın,

1. Derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına Siverek Kaymakamı Kenan ÖRTEN'in,

1. Derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına Maçka Kaymakamı Mehmet ÇUBUKTAR'ın,

1. Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına Altunhisar Kaymakamı Hıdır KAHVECİ'nin,

1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına Ferizli Kaymakamı Hüseyin DEMİRCİLER'in,

1. Derece kadrolu Bartın Vali Yardımcılığına Çarşıbaşı Kaymakamı Ali CERGİBOZAN'ın,

1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına Malatya-Yeşilyurt Kaymakamı Halis ARSLAN'ın,

1. Derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına Ula Kaymakamı Salih GÜRHAN'ın,

1. Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına Eleşkirt Kaymakamı Caner YILDIZ'in.

1. Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına Derik Kaymakamı Mehmet ÖZMEN'in,

1. Derece kadrolu Gümüşhane Vali Yardımcılığına Emet Kaymakamı Abdullah ATEŞ'in,

1. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına Suşehri Kaymakamı Mehmet BÜYÜKTAŞ'ın,

1. Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına Erzin Kaymakamı B. Sıtkı KOCAKUNDAKÇI'nın,

1. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına Yayladağı Kaymakamı Şahin DEMİR'in

1. Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına Kırşehir İl Hukuk İşleri Müdürü Hüseyin DOĞAN'ın,

1. Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına Tokat İl Hukuk İşleri Müdürü Ekrem AYLANÇ'ın,

1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına Trabzon İl Hukuk İşleri Müdürü Y. Ziya İNCE'nin,

1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına Samsun İl Hukuk İşleri Müdürü İsmet BAHADIRLAR'ın,

Erzincan Vali Yardımcılığına Samsun-Ayvacık Kaymakamı Cezmi BA- TUK'un,

Bitlis Vali Yardımcılığına Tut Kaymakamı Aydın AKKOR'un,

Kırıkkale İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Şanlıurfa Vali Yardımcısı Hidayet ÜNAL'm, Erzincan Vali Yardımcılığına Kabadüz Kaymakamı Orhan ÖZTÜRK'ün, Artvin Vali Yardımcılığına Eğil Kaymakamı Rıza YILMAZ'ın,

Bingöl Vali Yardımcılığına Ardanuç Kaymakamı Mehmet POLAT'ın, İğdir Vali Yardımcılığına Çamaş Kaymakamı Erkan TOPRAK'm,

Şırnak Vali Yardımcılığına Güçlükonak Kaymakamı Osman GÜNAYDIN'ın, Erzurum Vali Yardımcılığına Göle Kaymakamı Kasım ESEN'in, Adıyaman Vali Yardımcılığına Kürtün Kaymakamı Celalettin GÜVENÇ'in, Ardahan Vali Yardımcılığına Saraykent Kaymakamı Bülent PEKDEMİR'in,

Gümüşhane Vali Yardımcılığına Kocaköy Kaymakamı Selim CEBİROĞ- LU'nun, Sivas Vali Yardımcılığına Doğanoy Kaymakamı Cengiz AYDOĞDU'nun, Diyarbakır Vali Yardımcılığına Çamoluk Kaymakamı Sadettin KALKAN'ın,

Artvin Vali Yardımcılığına Baskil Kaymakamı Mehmet ERDOĞAN'ın, Bayburt Vali Yardımcılığına Korgan Kaymakamı Saim SEZEN'in, Hakkari Vali Yardımcılığına Laçın Kaymakamı A. Haydar KÜÇÜK'ün, Malatya Vali Yardımcılığına Alacakaya Kaymakamı Aslan KÜTÜK'ün, Gümüşhane Vali Yardımcılığına Nurhak Kaymakamı Nusret ŞAHİN'in, Sivas Vali Yardımcılığına Bahçesaray Kaymakamı A. Selim PARLAR'ın, Şanlıurfa Vali Yardımcılığına Susuz Kaymakamı Mehmet ÇETİN'in,

Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına Hozat Kaymakamı M. Hulusi GÜL- ŞEN'in, Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına Kemah Kaymakamı Hamit YÜKSEL'in, Bitlis Vali Yardımcılığına Çatalpınar Kaymakamı Mehmet ATASAY'ın, Diyarbakır Vali Yardımcılığına Olur Kaymakamı Hakkı UZUN'un,

Bingöl Vali Yardımcılığına Özalp Kaymakamı Osman EKŞİ'nin,

1. Derece kadrolu Karabük Kaymakamlığına Konya Vali Yardımcısı Ayhan KOZAĞAÇLI'nın,

1. Derece kadrolu Edremit Kaymakamlığına Edirne Vali Yardımcısı A. Muhsin NAKİPOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Manavgat Kaymakamlığına Antalya Vali Yardımcısı Er- tan YÜKSEL'in,

1. Derece kadrolu Beşiktaş Kaymakamlığına Kırıkkale Vali Yardımcısı Naim DALKILIÇ'm,

1. Derece kadrolu Yalvaç Kaymakamlığına Malatya Vali Yardımcısı Y. Dursun YILMAZ'ın,

1. Derece kadrolu Çarşamba Kaymakamlığına Erzincan Vali Yardımcısı Bekir KAYA'nın,

1. Derece kadrolu Ceyhan Kaymakamlığına Aydın Vali Yardımcısı Şükrü KOCATEPE'nin,

1. Derece kadrolu Osmaniye Kaymakamlığına Bartın Vali Yardımcısı Ümit KARAHAN'ın,

1. Derece kadrolu Tosya Kaymakamlığına Kahramanmaraş Vali Yardımcısı M. Yıldırım KADIOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Kazan Kaymakamlığına Sivas Vali Yardımcısı Haşan GÜRSOY'un,

1. Derece kadrolu Akçakoca Kaymakamlığına Erzincan Vali Yardımcısı Haşan SENSES'in,

1. Derece kadrolu Erzin Kaymakamlığına Erzincan Vali Yardımcısı Fikret ÇUHADAROĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Emirdağ Kaymakamlığına Artvin Vali Yardımcısı İbrahim AVCI'nın,

1. Derece kadrolu Çay Kaymakamlığına Kahramanmaraş Vali Yardımcısı Durmuş GENCER'in,

1. Derece kadrolu Eşme Kaymakamlığına Sivas Vali Yardımcısı Mesut ŞENOL'un,

1. Derece kadrolu Etimesgut Kaymakamlığına Kırıkkale Vali Yardımcısı Mesut SARIKAYA'nın,

1. Derece kadrolu Develi Kaymakamlığına Aksaray Vali Yardımcısı Vural DEMİRTAŞ'ın,

1. Derece kadrolu Bor Kaymakamlığına Amasya Vali Yardımcısı H. Osman EBİLOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Kocaali Kaymakamlığına Yozgat Vali Yardımcısı Atilla DURMUŞ'un,

1. Derece kadrolu Ünye Kaymakamlığına Isparta Vali Yardımcısı A. Cafer AKYÜZ'ün,

1. Derece kadrolu Bergama Kaymakamlığına Aydın Vali Yardımcısı M. temel KOÇAKLAR'ın,

1. Derece kadrolu Datça Kaymakamlığına Diyarbakır Vali Yardımcısı A. Se- lami ABBAN'ın,

1. Derece kadrolu Ula Kaymakamlığına Şanlıurfa Vali Yardımcısı Abidin ÜNSAL'ın,

1. Derece kadrolu Yatağan Kaymakamlığına Adıyaman Vali Yardımcısı Burhan TERZİOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Meriç Kaymakamlığına Mardin Vali Yardımcısı Mustafa ERGUN'un,

1. Derece kadrolu Dazkırı Kaymakamlığına Bingöl Vali Yardımcısı Mustafa IŞIK'ın,

1. Derece kadrolu Söğüt Kaymakamlığına Van Vali Yardımcısı Yıldırım UÇAR'ın,

1. Derece kadrolu Söğütlü Kaymakamlığına Artvin Vali Yardımcısı İsmet BAYHAN'ın,

1. Derece kadrolu Ferizli Kaymakamlığına Iğdır Vali Yardımcısı O. Faruk GÜNAY'm,

1. Derece kadrolu Tokat İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Giresun Vali Yardımcısı Yusuf ÖZDEMİR'in,

1. Derece kadrolu Karaman İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Şırnak Vali Yardımcısı Ahmet OZAN'ın,

1. Derece kadrolu Yenimahalle Kaymakamlığına Konak Kaymakamı Yavuz METE'nin,

1. Derece kadrolu Keşan Kaymakamlığına Şile Kaymakamı Günalp VAROL'un,

1. Derece kadrolu Güngören Kaymakamlığına Gölcük Kaymakamı E. Rumi YILDIZ'ın,

1. Derece kadrolu Gebze Kaymakamlığına Kuşadası Kaymakamı İsmail ÜSTÜNER'in,

1. Derece kadrolu Konak Kaymakamlığına Selçuklu Kaymakamı M. Haluk SAYGI'mn,

1. Derece kadrolu Karamürsel Kaymakamlığına Keşan Kaymakamı Dündar GÜLTEKİN'in,

1. Derece kadrolu Balıkesir-Gönen Kaymakamlığına Büyükçekmece Kaymakamı Fethi BÜYÜKAKSOY'un,

1. Derece kadrolu Selçuklu Kaymakamlığına Mudanya Kaymakamı Cevdet EKMEKÇİ'nin,

1. Derece kadrolu Gaziemir Kaymakamlığına Marmaris Kaymakamı Gökhan VELİKİŞİOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Şile Kaymakamlığına Foça Kaymakamı İdris KURTKAYA'nın,

1. Derece kadrolu Karşıyaka Kaymakamlığına Karacabey Kaymakamı Mehmet DEMİR'in,

1. Derece kadrolu Fethiye Kaymakamlığına Çarşamba Kaymakamı Cengiz HOROZOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Kuşadası Kaymakamlığına Sapanca Kaymakamı Ekrem ÖZSOY'un,

1. Derece kadrolu Bozüyük Kaymakamlığına Kozan Kaymakamı E. Selçuk BOTSALI'nın,

1. Derece kadrolu Şahinbey Kaymakamlığına Yalvaç Kaymakamı Ramazan MANGALOĞLU'nun,

1. Derece kadrolu Antalya-Kemer Kaymakamlığına Sungurlu Kaymakamı Emin GÜNER'in,

1. Derece kadrolu Burhaniye Kaymakamlığına Kestel Kaymakamı Kadri ÖNER'in,
1. Derece kadrolu Mudanya Kaymakamlığına Akçakoca Kaymakamı A. Fr- tan YÜCEL'in,
1. Derece kadrolu Foça Kaymakamlığına Terme Kaymakamı M. Ali AYTAC'ın,
1. Derece kadrolu Menemen Kaymakamlığına Söğüt Kaymakamı Mehmet ÖZCAN'ın,
1. Derece kadrolu Biga Kaymakamlığına Tosya Kaymakamı Şakir ÖZDİKİCİ'nin,
1. Derece kadrolu Uzunköprü Kaymakamlığına İnebolu Kaymakamı Nadi KILIÇ ARSLAN'ın,
1. Derece kadrolu Görele Kaymakamlığına Havza Kaymakamı Metin ÇINAR'ın,
1. Derece kadrolu Sungurlu Kaymakamlığına Ezine Kaymakamı H. Hüseyin CAN'ın,
1. Derece kadrolu Marmaris Kaymakamlığına Çerkezköy Kaymakamı Fikret DENİZ'in,
1. Derece kadrolu Muratlı Kaymakamlığına Yenihisar Kaymakamı Hüsnü AKDEŞİR'in,
1. Derece kadrolu Sapanca Kaymakamlığına Silvan Kaymakamı Mehmet DEMİREZER'in,
1. Derece kadrolu Kozan Kaymakamlığına Kazan Kaymakamı Bülent KARAÇÖL'ün,
1. Derece kadrolu Kulu Kaymakamlığına Eşme Kaymakamı Nevzat ERGUN'un,
1. Derece kadrolu Silifke Kaymakamlığına Ürgüp Kaymakamı Mustafa ALTINTAŞ'ın,
1. Derece kadrolu Karacabey Kaymakamlığına Fatsa Kaymakamı Fuat ARSLAN'ın,
1. Derece kadrolu Elbistan Kaymakamlığına Kızıltepe Kaymakamı Şükrü GÖRÜCÜ'nün,
1. Derece kadrolu Fatsa Kaymakamlığına Nusaybin Kaymakamı Mustafa ESEN'in,
1. Derece kadrolu Delice Kaymakamlığına Kızılcahamam Kaymakamı Ekrem BAY'ın,

1. Derece kadrolu Ezine Kaymakamlığına Karasu Kaymakamı Özay KARA'nın,
1. Derece kadrolu Haymana Kaymakamlığına Finike Kaymakamı Mehmet TAŞDÖĞEN'in,
1. Derece kadrolu Eyüp Kaymakamlığına Elmadağ Kaymakamı Necati ŞENTÜRK'ün,
1. Derece kadrolu Körfez Kaymakamlığına Elbistan Kaymakamı Orhan ALİMOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Elmadağ Kaymakamlığına Bünyan Kaymakamı Turgut ÇELENKOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Karasu Kaymakamlığına Haymana Kaymakamı Şükrü YILDIZ'ın,
1. Derece kadrolu Kestel Kaymakamlığına Yatağan Kaymakamı Sait TOPOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Viranşehir Kaymakamlığına Akyurt Kaymakamı A. Osman İŞSEN'in,
1. Derece kadrolu Köyceğiz Kaymakamlığına Şarkışla Kaymakamı Ünal OKYAY'm,
1. Derece kadrolu Kızılcahamam Kaymakamlığına Manyas Kaymakamı Ahmet MACUNLUOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Doğanhisar Kaymakamlığına Yumurtalık Kaymakamı Ayhan ÇİFTARSLAN'ın,
1. Derece kadrolu Ürgüp Kaymakamlığına Gömeç Kaymakamı Ş. Ünal ÜLKÜ'nün,
1. Derece kadrolu Çerkezköy Kaymakamlığına Sivaslı Kaymakamı İsa KÜÇÜK'ün,
1. Derece kadrolu Hayrabolu Kaymakamlığına Dazkırı Kaymakamı Mustafa BÜYÜK'ün,
1. Derece kadrolu Suşehri Kaymakamlığına Çal Kaymakamı A. Ali BARIŞ'm,
1. Derece kadrolu Çarşıbaşı Kaymakamlığına Besni Kaymakamı Haşan TÜTÜN'ün,
1. Derece kadrolu Vakfikebir Kaymakamlığına Demirköy Kaymakamı Gürbüz KARAKUŞ'un,
1. Derece kadrolu Yumurtalık Kaymakamlığına Aşkale Kaymakamı Fahri YÜCEL'in,
1. Derece kadrolu Çanakkale-Ayvacı Kaymakamlığına Tercan Kaymakamı Mestan DENİZ'in.

1. Derece kadrolu Silvan Kaymakamlığına Taşova Kaymakamı Melih ÖZAY'ın,
1. Derece kadrolu İnebolu Kaymakamlığına Erciş Kaymakamı M. Suphi OLCAY'm,
1. Derece kadrolu Yenihisar Kaymakamlığına Gevaş Kaymakamı Abdulha- mit ERGUVAN'ın,
1. Derece kadrolu Keşap Kaymakamlığına Gürün Kaymakamı Uğur ALADAĞ'ın,
1. Derece kadrolu Gömeç Kaymakamlığına Enez Kaymakamı Orhan MARDİNLİ'nin,
1. Derece kadrolu Baskil Kaymakamlığına Cizre Kaymakamı Ömer ADAR'm,
1. Derece kadrolu Araban Kaymakamlığına Ceylanpınar Kaymakamı H. Volkan KÖKSAL'ın,
1. Derece kadrolu Dinar Kaymakamlığına Kelkit Kaymakamı Amir ÇİÇEK'in,
1. Derece kadrolu Buharkent Kaymakamlığına Kurşunlu Kaymakamı Candan EREN'in,
1. Derece kadrolu Kozaklı Kaymakamlığına Buharkent Kaymakamı Kemal KAHRAMAN'ın,
1. Derece kadrolu Osmaneli Kaymakamlığına Kurtalan Kaymakamı Erdoğan BEKTAŞ'm,
1. Derece kadrolu Keban Kaymakamlığına Suitanhisar Kaymakamı Nurullah Naci KALKANCI'nın,
1. Derece kadrolu Akköy Kaymakamlığına Gümüşhacıköy Kaymakamı A. Serdar POLAT'ın,
1. Derece kadrolu Divriği Kaymakamlığına Türkoğlu Kaymakamı Hamdi METİN'in,
1. Derece kadrolu Finike Kaymakamlığına Birecik Kaymakamı Nihat NALBANT'ın,
1. Derece kadrolu Besni Kaymakamlığına Araban Kaymakamı Alpaslan KAV AKLIOĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Terme Kaymakamlığına İnönü Kaymakamı Saiih KARABULUT'un,
1. Derece kadrolu Havza Kaymakamlığına Kulu Kaymakamı Nazım MADEN- OĞLU'nun,
1. Derece kadrolu Sivaslı Kaymakamlığına Dursunbey Kaymakamı Nurettin YILMAZ'ın,

1. Derece kadrolu Türkoğlu Kaymakamlığına Divriği Kaymakamı Recep ERKİLİÇ'in,

1. Derece kadrolu Sarıkamış Kaymakamlığına Kepsut Kaymakamı Mehmet ALABACAK'm,

1. Derece kadrolu Siverek Kaymakamlığına Kuyucak Kaymakamı Celalettin YÜKSEL'in,

1. Derece kadrolu Bünyan Kaymakamlığına Maden Kaymakamı Hüseyin İÇTEN'in,

1. Derece kadrolu Ahırılı Kaymakamlığına Çankırı İl Hukuk İşleri Müdürü Mustafa GÜNDEŞLİOĞLU'nun,

Akçakale Kaymakamlığına Delice Kaymakamı İsmail EROĞLU'nun,

Korgan Kaymakamlığına Karaisalı Kaymakamı Yusuf ERBAY'm,

Pazaryolu Kaymakamlığına Kurucaşile Kaymakamı Haşan KAYHAN'm,

Baykan Kaymakamlığına Arapgir Kaymakamı Yusuf MAYDA'mn,

Tut Kaymakamlığına Akçadağ Kaymakamı H. Hüseyin CAN'in,

Yazlıhan Kaymakamlığına Uşak-Ulubey Kaymakamı Ekrem ALTINAY'in,

Köprüköy Kaymakamlığına İkizdere Kaymakamı Şerafettin TUĞ'un

, Yedisu Kaymakamlığına Tomarza Kaymakamı Hüseyin AVCI'nın,

Kabadiiz Kaymakamlığına Özvatan Kaymakamı Mehmet ÜNLÜ'nün,

Özalp Kaymakamlığına Gülağaç Kaymakamı Ali YÜKSEL'in,

Hamur Kaymakamlığına Yenifakılı Kaymakamı C. Orhan TOPRAK'in

, Çıldır Kaymakamlığına Kangal Kaymakamı Ömer SEYMANOĞLU'nun

, Çukurca Kaymakamlığına Taşkent Kaymakamı Yaşar KARADENİZ'in,

Dargeçit Kaymakamlığına Akıncılar Kaymakamı Mehmet ERGENOĞLU'nun,

Güroymak Kaymakamlığına Ulaş Kaymakamı Nihat KAYNAR'm,

Çaldıran Kaymakamlığına Çelebi Kaymakamı A. Akın VARICIER'in,

Nurhak Kaymakamlığına Ağlı Kaymakamı Mehmet YAPICI'nın,

Beşiri Kaymakamlığına Dodurga Kaymakamı Cemalettin YILMAZ'm,

Solhan Kaymakamlığına Dikmen Kaymakamı Kemal YURTNAÇ'in,

Kabataş Kaymakamlığına Demekpazarı Kaymakamı Efkân ALA'nın,

Çınar Kaymakamlığına Tuzlukçu Kaymakamı C. Hüsnü KANSIZ'in,

Çüngüş Kaymakamlığına Doğankent Kaymakamı Kamil KÖTEN'in,

Sincik Kaymakamlığına Karkamış Kaymakamı Ali ÇINAR'in,

Kemah Kaymakamlığına Emirgazi Kaymakamı Ali YENER'in,

Gerger Kaymakamlığına Çavdarhisar Kaymakamı Adnan GÜRSOY'un, Narman Kaymakamlığına Pazarlar Kaymakamı Osman KAYMAK'ın, Çermik Kaymakamlığına Evren Kaymakamı Ali İhsan SU'nun, Doğanyol Kaymakamlığına Hamamözü Kaymakamı Şeref ATA KLI'nın, Çatak Kaymakamlığına Alpu Kaymakamı Ayhan DURMUŞ'un, Şirvan Kaymakamlığına Nurdağı Kaymakamı Mustafa TAŞKESEN'in, Susuz Kaymakamlığına Şeydiler Kaymakamı Osman TAŞTAN'ın, Samsun-Ayvacık Kaymakamlığına Güce Kaymakamı Orhan TAVLI'mın, Kuluncak Kaymakamlığına Beyağaç Kaymakamı Necdet TÜRKER'in, Aralık Kaymakamlığına Ilıca Kaymakamı Mustafa DÖNER'in, Çemişgezek Kaymakamlığına Karakeçili Kaymakamı Mehmet USTA'nın, Çağlıyancerit Kaymakamlığına Çaybaşı Kaymakamı Fatih ŞAHİN'in, Mazıdağı Kaymakamlığına İkizce Kaymakamı Metin BORAZAN'm, Sason Kaymakamlığına Derepazan Kaymakamı Mehmet ŞAHİN'in, Hasköy Kaymakamlığına Tufanbeyli Kaymakamı A. Sait KURNAZ'ın, Karayazı Kaymakamlığına Karpuzlu Kaymakamı Bekir DINKIRCI'nın, Alacakaya Kaymakamlığına Yeşilli Kaymakamı Seyfettin AZİZOĞLU'nun, Kocaköy Kaymakamlığına Doğanşar Kaymakamı Mustafa KARABİNA'nın, Hani Kaymakamlığına Boztepe Kaymakamı Abdullah ASLANER'in, İdil Kaymakamlığına İnhisar Kaymakamı Nursal ÇAKIROĞLU'nun, Hozat Kaymakamlığına Evciler Kaymakamı Günay ÖZDEMİR'in, Uludere Kaymakamlığına Derbent Kaymakamı Ramazan ŞAHİN'in, Olur Kaymakamlığına Yozgat-Aydmıcık Kaymakamı Aydın TETİKOĞLU'nun, Laçın Kaymakamlığına Yalılıyüyük Kaymakamı Engin DURMAZ'ın, Halfeti Kaymakamlığına Dörtdivan Kaymakamı Ö. Faruk KOÇAK'ın, Pervari Kaymakamlığına Çavdır Kaymakamı İsmail KÜRECI'nin, Eğil Kaymakamlığına Han Kaymakamı Selim ÇAPAR'ın, Tutak Kaymakamlığına Trabzon-Köprübaşı Kaymakamı Aydın ERGÜN'ün, Tekman Kaymakamlığına Hayrat Kaymakamı Hakan Yusuf GÜNER'in, Ardanuç Kaymakamlığına Çiftlik Kaymakamı Kamil KİCİROĞLU'nun, Palu Kaymakamlığına Karapürçek Kaymakamı Ayhan ÖZKAN'ın, Göle Kaymakamlığına Mihalgazi Kaymakamı Mustafa TUTULMAZ'm,

Beytüşşebap Kaymakamlığına Gölova Kaymakamı M. Taner GENÇ'in,
Aydınlar Kaymakamlığına Çandır Kaymakamı Sefa ÇETİN'in,
Kürtün Kaymakamlığına Sarıveliler Kaymakamı M. Ercan ASLANTAŞ'm,
Bahçesaray Kaymakamlığına Hocalar Kaymakamı Cengiz KAYAN'm,
Diyadin Kaymakamlığına Başyayla Kaymakamı Meftun DALLFMn,
Kadişehri Kaymakamlığına Kumru Kaymakamı Cemal ÖZTAŞ'in,
Ömerli Kaymakamlığına Çayıralan Kaymakamı Salim DEMİR'in,
Akkuş Kaymakamlığına Mecitözü Kaymakamı Harun KAYA'nırı,
Ekinözü Kaymakamlığına Ordu-Ulubey Kaymakamı Erol AYYILDIZ'ın,
Doğanyurt Kaymakamlığına Alucra Kaymakamı Ahmet OKUR'un,
Çamoluk Kaymakamlığına İncehisar Kaymakamı A. Recai AKYEL'in, Ş
enpazar Kaymakamlığına Atkaracalar Kaymakamı Sabri BAŞKÖY'ün,
Dicle Kaymakamlığına Güzelyurt Kaymakamı İbrahim ÖZEFE'nin,
Saray kent Kaymakamlığına Saimbeyli Kaymakamı Aziz YILDIRIM'in,
Hizan Kaymakamlığına Kargı Kaymakamı M. Alpaslan IŞIK'in,
Çatalpınar Kaymakamlığına Ağaçören Kaymakamı Ahmet CENGİZ'in,
Çamaş Kaymakamlığına Tefenni Kaymakamı Kadir Akın GÖZEL'in,
Hemşin Kaymakamlığına Hadim Kaymakamı M. Suat İLHAN'm,
Hanönü Kaymakamlığına Şuhut Kaymakamı M. Niyazi TANILIR'in,
Hasankeyf Kaymakamlığına Keleş Kaymakamı A. Hikmet ŞAHİN'in,
Hüyük Kaymakamlığına Küre Kaymakamı Sait Vakkas GÖZLÜGÖL'ün,
Akçadağ Kaymakamlığına Çorum-Bayat Kaymakamı Y. Fazıl DEMİR'in T
okat-Pazar Kaymakamlığına Sulusaray Kaymakamı Mustafa ÇİÇEK'in,
İhsaniye Kaymakamlığına Felahiye Kaymakamı Mustafa AYHAN'in,
Ceylanpınar Kaymakamlığına Doğanyurt Kaymakamı Seyfullah HACİMÜF
TÜOĞLU'nun,
Erciş Kaymakamlığına Beşiri Kaymakamı İbrahim TÜRKER'in,
Ulukışla Kaymakamlığına Güroymak Kaymakamı Haşan Basri GÜZELOG LU'nun,
Şarkışla Kaymakamlığına Baykan Kaymakamı İ. Aydın ERBUL'un,
Karaburun Kaymakamlığına Tekman Kaymakamı Erol TÜRKMEN'in,
Birecik Kaymakamlığına Palu Kaymakamı Ahmet MAİLOĞLU 'nun,
Maçka Kaymakamlığına Çınar Kaymakamı A. Recai AKALAN'm,

Mecitözü Kaymakamlığına İdil Kaymakamı Mete GÜRBÜZ'ün,
Eleşkirt Kaymakamlığına Çıldır Kaymakamı M. Hulusi ARAT'm,
Taşova Kaymakamlığına Köprüköy Kaymakamı Ali KAZGAM'ın,
Gürün Kaymakamlığına Mazıdağı Kaymakamı Cevdet CANTn,
Bala Kaymakamlığına Çüngüş Kaymakamı Sabit KAYA'nm,
Gevaş Kaymakamlığına Hanönü Kaymakamı Hulusi DOĞAN'ın,
Göhlisar Kaymakamlığına Hamur Kaymakamı Adnan DAMAR'm, Yahşihan
Kaymakamlığına Çatak Kaymakamı Hakkı LOĞOĞLI'nun,
Karaıpaş Kaymakamlığına Şirvan Kaymakamı M. Uğur KILIÇ'ını,
/

Enez Kaymakamlığına Sincik Kaymakamı Hürrem AKSOY'un,
Şefaatlı Kaymakamlığına Kuluncak Kaymakamı Abdulkadir DEMİR'in, Malatya-
Yeşilyurt Kaymakamlığına Hemşin Kaymakamı Hüseyin AKSOY'un, Manyas
Kaymakamlığına Sason Kaymakamı Ali EKİCİ'nin,
Kurtalan Kaymakamlığına İspir Kaymakamı Yüksel KARADAĞYn, Demirköy
Kaymakamlığına Hasköy Kaymakamı Metin YILMAZ'ın, Karaisalı Kaymakamlığına
Yedisu Kaymakamı Osman TURALYn,

Uşak-Ulubey Kaymakamlığına Beytüşşebap Kaymakamı Abdulkadir YAZICI'nm,
Kurşunlu Kaymakamlığına Çermik Kaymakamı Adem YILMAZ'm,

Nusaybin Kaymakamlığına Kadişehri Kaymakamı H. İbrahim TÜRKOĞ- LU'nun,
Cizre Kaymakamlığına Ahırlı Kaymakamı E. Osman BULGURLU'nun, Kelkit
Kaymakamlığına Narman Kaymakamı Nuri OKUTAN'ın,
Emet Kaymakamlığına Ömerli Kaymakamı Mehmet ODUNCU'nun, Pazaryeri
Kaymakamlığına Halfeti Kaymakamı Muammer MUŞMAL'ın, Akyurt Kaymakamlığına
Keban Kaymakamı M. Hilmi DÜLGER'in,
İspir Kaymakamlığına Ekinözü Kaymakamı M. Nazmi SEZGİN'in, Pamukova
Kaymakamlığına Hizan Kaymakamı İbrahim KAPAKLIKAYA'nın, Güçlükonak
Kaymakamlığına Uludere Kaymakamı Abdülkadir ATALIK'm, Çal Kaymakamlığına
Akçakale Kaymakamı Hüseyin ECE'nin,
Kızıltepe Kaymakamlığına Akkuş Kaymakamı Haşan KARAHAN'ın, Havsa
Kaymakamlığına Aydınlar Kaymakamı Tahir DEMİR'in,
Dursunbey Kaymakamlığına Dicle Kaymakamı Sadrettin KARAHÖCAGİL'in,

Derik Kaymakamlığına Çemişgezek Kaymakamı Alp ASLANARGUN'un,
Aksaray-Ortaköy Kaymakamlığına Tunceli-Ovacık Kaymakamı Abduldakir
KARATAŞ'm,
Aşkale Kaymakamlığına Solhan Kaymakamı Hüseyin ERGİ'nin,
Sultanhisar Kaymakamlığına Dargeçit Kaymakamı Cumhur ÇİLESİZ'in,
Gümüşhacıköy Kaymakamlığına Hani Kaymakamı Niyazi ERGUT'un,
Hacıbektaş Kaymakamlığına Tutak Kaymakamı Can DİREKÇİ'nin,
İnönü Kaymakamlığına Çaldıran Kaymakamı Rıdvan AYDIN'm,
Akdağmadeni Kaymakamlığına Pazaryolu Kaymakamı Özdemir ÇAKA- ÇAK'm,
Maden Kaymakamlığına Çağlayancerit Kaymakamı Ekrem ÇALIK'ın,
Altunhisar Kaymakamlığına Şenpazar Kaymakamı Muhsin ÇATMADIM'ın,
Tercan Kaymakamlığına Diyadin Kaymakamı Ahmet GÖÇERLER'in,
Araç Kaymakamlığına Pervari Kaymakamı Musa KÜÇÜKKURT'un,
Eskipazar Kaymakamlığına Yazıhan Kaymakamı Ömer KARAMAN'ın,
Tunceli-Ovacık Kaymakamlığına Gerger Kaymakamı Oğuz ÇELIKHATİPOĞ- LU'nun,
657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76 ncı maddeleri uyarınca naklen ve
terfian atanmaları uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU

1 TEMMUZ - 30 EYLÜL 1993 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI YE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

M. Sami KOÇ
APK Uzman Yardımcısı

I. KANUNLAR

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
7.7.1993	3912	Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna Ek Geçici 2 Madde Eklenmesine Dair Kanun	10.7.1993	21633
8.7.1993	3913	2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 133 üncü Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun	10.7.1993	21633
15.7.1993	3914	Belediye Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	24.7.1993	21647

II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
13.7.1993	KHK/486	Memurlar İle Diğer Bazı Kamu Görevlileri İle İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	15.7.1993	21638
27.7.1993	KHK/488	926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname	28.7.1993	21651
29.7.1993	KHK/490	Emniyet Teşkilatı Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	12.8.1993	21666
3.8.1993	KHK/495	657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	1.9.1993	21685

9.8.1993	KHK/499	926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu İle 2.9.1993 3563, 2629, 205, 1468, 4608, 211 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	21686
20.8.1993	KHK/502	İnsan Hakları Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	21690
26.8.1993	KHK/501	657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	21692
20.8.1993	KHK/507	Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	21692
2.9.1993	KHK/504	Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	21693

III. TÜZÜKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Gazetenin Tarihi	Resmi Sayısı
27.7.1993	93/4688	Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Tüzüğü	17.8.1993	21671

IV. T.B.M.M. KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Gazetenin Tarihi	Resmi Sayısı
29.6.1993	246	Olağanüstü Halin 10 İlde Uzatılmasına Dair TBMM Kararı	1.7.1993	21624
5.7.1993	247	Tansu Çiller Başkanlığındaki Bakanlar Kuruluna Güvenoyu Verildiğine Dair TBMM Kararı ve Eki Hükümet Programı	6.7.1993	21679

V. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Gazetenin Tarihi	Resmi Sayısı
12.6.1993	93/4548	Türkiye Cumhuriyeti İle Avusturya Arasında İmzalanan Uluslararası Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Terörizmle Mücadeleye İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasına Dair Karar	13.7.1993	21636

MEVZUAT

309

30.6.1993	93/4602	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Özbekistan Hükümeti Arasında İmzalanan, Uyuşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı, Uluslararası Terörizm ve Diğer Örgütlü Suçlarla Mücadeleye İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasına Dair Karar	21.7.1993	21644
7.7.1993	93/4617	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Moldova Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan "Diplomatik ve Hizmet Pasaportu Hamillerini Karşılıklı Olarak Vizeden Muaf Tutma" Konulu Anlaşmanın Onaylanmasına Dair Karar	6.8.1993	21660
23.7.1993	93/4686	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Romanya Hükümeti Arasında Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığına ve Bunların Kötüye Kullanımına Karşı Mücadelede İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasına Dair Karar	22.8.1993	21676
3.8.1993	93/4700	Türkiye Cumhuriyeti İle Azerbaycan Cumhuriyeti Arasında Hukuki, Ticari ve Cezai Konularda Adli Yardımlaşma Sözleşmesinin Onaylanmasına Dair Karar	25.8.1993	21679
12.8.1992	93/4743	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Arasında Yapılan İki Adet Sahil Güvenlik Botu İle İlgili Anlaşmanın Onaylanmasına Dair Karar	5.9.1993	21689
19.7.1993	93/4658	Türkiye-Federal Almanya Teknik İşbirliği Anlaşması Çerçevesinde Aktedilen "Ankara Büyükşehir Belediyesi Yönetimine Kentsel Trafik Planlaması Yardımı" Konulu Proje Anlaşmasının Onaylanmasına Dair Karar	10.9.1993	21634

VI. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Yayımlandığı Resmî Gazetesinin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
13.7.1993	93/4616	657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Yer Alan Aylık Gösterge Tablosu İle Hk Göstergelerinin Aylık Tutarlarına Çevrilmesinde Uygulanacak Katsayı ve Memuriyet Taban Aylığı Göstergesine Uygulanacak Katsayının Tespitine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	15.7.1993	21638
5.7.1993	93/46 İS	Birden Fazla Tabiiyeti i Vatandaşların Askerlik Yükümlülüklerini Yerine Getirmiş Sayılmalarına Dair Esasların Yürürlüğe Konulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	25.7.1993	21648
22.7.1993	93/4662	399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3 üncü Maddesinin (c) Bendi Uyarınca Ekli (II) Sayılı Cetvele Dahil Pozisyonlarda Çalıştırılan Personelin Sözleşme Ücret Tavanının Yeniden Tespitine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	30.7.1993	21653

19.7.1993	93/4659	Bazı İlçelerdeki Emniyet Amirliklerinin İlçe Emniyet Müdürlüklerine Dönüştürülmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	10.8.1993	21664
27.7.1993	93/4669	2813 Sayılı Telsiz Kanununun Ekinde Yer Alan 13.9.1989 Tarihli ve 89/14549 Sayılı Kararname İle Değişik Telsiz Ücret Tarifesinin 1.7.1993 Tarihinden Geçerli Olmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	16.8.1993	21670
27.7.1993	93/4672	Bazı Kişilere Türk Vatandaşlığının Kayb Ettirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	17.8.1993	21671
27.7.1993	93/4679	454 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	17.8.1993	21671
29.7.1993	93/4682	669 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	20.8.1993	21674
3.8.1993	93/4697	Sürekli Görevle Yurtdışında Bulunan Memurların Aylıklarına Uygulanacak Katsayı Hakkındaki Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	22.8.1993	21676
3.8.1993	93/4705	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	22.8.1993	21676
3.8.1993	93/4695	1018 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	24.8.1993	21678
13.8.1993	93/4723	Sınır ve Kıyı Ticaretinin Düzenlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	1.9.1993	21685
3.8.1993	93/4716	657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Tabi Personele 1993 Yılında Yapılacak Fazla Çalışma Saatleri ve Saat Başına Ödenecek Ücret Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	3.9.1993	21687
9.8.1993	93/4731	Trabzon İli Of İlçesi Belediye Başkanlığının Yılında Yapılacak Mahalli İdareler Genel Seçimlerine Kadar, Mansup Belediye Başkanlığı İle Yönetilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	1994.9.9.1993	21693
18.8.1993	93/4751	Yurtdışı Gündeliklerine Dair Kararın Eki Cetvelde Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	10.9.1993	21694
19.8.1993	93/4758	Kayseri İli Bünyan İlçesine Bağlı Süksün Belediyesi Adının "YENİSÜKSÜN" Olarak * Değiştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	10.9.1993	21694
26.8.1993	93/4763	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	10.9.1993	21694
23.8.1993	93/4760	623 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	12.9.1993	21694

VII. YÖNETMELİKLER

A -BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin _ Tarihi Sayısı	Konusu Tarihi Sayısı	
9.7.1993 93/4633	Emniyet Hizmetleri Personelinin Rütbe Yüksel-	5.8.1993
	meleri İle Görev Ünvanlarında Uygulanacak Esaslara Dair Yönetmelik	
9.8.1993 93/4724	Ateşli Silahlar ve Bıçaklar İle Diğer Aletler Hak-	3.9.1993
	21687	
	kında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	

B — BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin Konusu	Tarihi Sayısı
Otopark Yönetmeliği	1.7.1993 21624
Polis Akademisine Giriş Yönetmeliğinin 6 ncı Maddesinin (h) Bendi ile (j)31.7.1993	21654
Bendinin Değiştirilmesine Dair yönetmelik	
Yurt Dışında Görevlendirilecek Memurların Seçim Esaslarına Dair Yönetmeliğinin 6.8.1993	21660
Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	
Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin 10.8.1993	21664
Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	
Polis Kolejlerine Giriş Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair 12.8.1993	21666
Yönetmelik	
Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Kuruluşları Eskort Hizmetleri Yönetmeliğinin 14.8.1993	21668
Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	
Polis Akademisine Giriş Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair 27.8.1993	21681
Yönetmelik	
Polis Kolejlerine Giriş Yönetmeliğinin 25 inci Maddesinin İkinci Fıkrasının 28.8.1993	21682
Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	
Polis Okulları Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik 17.9.1993	21701
Karayolları Trafik Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair 17.9.1993	21701
Yönetmelik	
Emniyet Genel Müdürlüğü 1 rafık Kuruluşları Eskort Hizmetleri Yönetmeliğinin 18.9.1993	21702
Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	
Silahlı Kuvvetler Orta Öğretim Okulları Sınıf Geçme ve Sınav Yönetmeliğine Bir 22.9.1993	21706
Geçici Madde Ekleneğine Dair Yönetmelik	

VIII. MÜŞTEREK KARARLAR

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
17.7.1993	93/41952	Çorum İli Uğurludağ İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kaledere Belediyesi İle Ortaköy, Oyaca, Sarıcalar ve Topuz Köylerinin, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Sungurlu İlçesi Merkez Bucağına Bağlamalarına Dair Müşterek Karar	20.7.1993	21643
24.7.1993	93/41987	Sıva Tütün İlçesi Yazıyurdu Bucağına Bağlı Gcı ağara Köyünün, Buradan Ayrılarak Kayseri İli Sarız İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	28.7.1993	21651
29.7.1993	93/41997	Manisa İli Demirci İlçesi Borlu Bucağına Bağlı Şelekler Köyünün Borlu Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	4.8.1993	21658
29.7.1993	93/41998	Manisa İli Demirci İlçesi Çayköy Köyü Ulucift- liği Bağlısının İçikler Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	4.8.1993	21658
4.8.1993	93/42022	Manisa İli Akhisar İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yeğenoba Köyü İle Gördes İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Fundacık Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Tespitine Dair Müşterek Karar	7.8.1993	21661
4.8.1993	93/42023	Denizli İli Merkez İlçeye Bağlı Bereketler Köyü Hudutları İçinde Bulunan 500 Konutluk İmar İskan Evleri Yerleşim Yerinin Denizli Belediyesi Sınırları İçine Alınmasına Dair Müşterek Karar	7.8.1993	21661
4.8.1993	93/42024	Samsun İli Merkez İlçesine Bağlı Çobanlı Köyü Yalı Mevkiinin Bir Kısımının Atakcıt Belediyesi Sınırları İçerisinde Alınmasına Dair Müşterek Karar	7.8.1993	21661
4.8.1993	93/42025	Aydın İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Ovaeynir Köyünde "OVAEYMİR" Adı Altında Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	7.8.1993	21661
4.8.1993	93/42026	Aydın İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Tepecik Köyünde "TEPECİK" Adı Altında Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	7.8.1993	21661
11.8.1993	93/42076	Mardin İli Nusaybin İlçesi Akarsu Bucağına Bağlı Kutlubey Köyü İle Dargeçit İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Başyurt Köyünün, Bağlı Oldukları İdari Birimlerden Ayrılarak Aynı İl'in Midyat İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmalarına Dair Müşterek Karar	15.8.1993	21669

11.8.1993	93/42077	Erzincan İli Otiukbeli İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Bölükova Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Çayırlı İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar Samsun İli	15.8.1993	21669
11.8.1993	93/42078	Alaçam İlçesi Merkez Bucağı Soğuk- çam Köyü Fatsalılar Bağlısının, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Bafra İlçesi Merkez Bucağı Şirinköy Köyüne Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	15.8.1993	21669
11.8.1993	93/42079	Balıkesir İli Balya İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Büyükpınar Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez ilçesi Şamlı Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	15.8.1993	21669
11.8.1993	93/42080	Çorum İli Mecitözü İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Çıkrık Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Cemilbey Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	15.8.1993	21669
12.8.1993	93/42114	Tokat İli Turhal İlçesine Bağlı Çaylı Köyünde "ÇAYLI" Adı Altında Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	17.8.1993	21671
28.8.1993	93/42173	Sakarya İli Akyazı İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Tektabanlı ve Yükselköy Köylerinin Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Karapürçek İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmalarına Dair Müşterek Karar	1.9.1993	21685
28.8.1993	93/42174	Burdur İli Çeltikçi İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Beşkavak ve Kayış Köylerinin Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	1.9.1993	21685
28.8.1993	93/42175	İçel İli Anamur İlçesine Bağlı Kalınören Köyünün Anamur Belediyesi Sınırları İçerisinde Alınmasına Dair Müşterek Karar	1.9.1993	21685
28.8.1993	93/42176	Bartın İli Ulus İlçesine Bağlı Abdipaşa Köyü ve Güney Köyünün 'ramamı ile Karadikcn Köyü Yeni Mahalle ve Çavuş Mahallelerinin Birleşerek "ABDİPAŞA" Adıyla Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	1.9.1993	21685

IX. YÜKSEK SEÇİM KURULU

Yayımlandığı Resmi
Gazetenin _____
Tarihi Sayısı

K o n u s u

27 Mart 1994 Tarihinde Yapılacak Mahalli İdareler Seçiminde Oy Ver- 20.1.1993 21643
Receklcrin Kütüklere Yazılması ve Sandık Listelerinin Düzenlenmesi
İle İlgili Yüksek Seçim Kuruluna Ait 103 Numaralı Karar

X. GENELGELER

Yayımlandığı Resmi
Gazetenin Tarihi Sayısı

Konusu

Konusu	Yayımlandığı Gazetenin Tarihi	Resmi Sayısı
1994 Yılı Yatırım Programı Hazırlama Esasları İle İlgili 93/11 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	1.7.1993	21624
1994 Mali Yılı Bütçe Çağrısı	3.7.1993	21626
XI. TEBLİĞLER		
	Yayımlandığı Gazetenin Tarihi	Resmi Sayısı
1993 Yılı Mart Ayına Ait Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ	2.7.1993	21625
1993 Yılı Mart Ayına Ait İhracatı Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ	2.7.1993	21625
İhracat ve Yatırımlarda Damga Vergisi ve Harç İstisnası Uygulaması Hakkında Tebliğ (Seri No: 2)	3.7.1993	21626
Yatırımların, Döviz Kazandırıcı Hizmetlerin ve İşletmelerin Teşviki Hakkında Tebliğ (Sayı : 93/1-Ek)	10.7.1993	21633
1993 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: İÜ)	21.7.1993	21644
Olağanüstü Hal Tazminatı Hakkında Tebliğ (93/1)	14.8.1993	21668
Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin İlçe Sınıflarını Düzenleyen (Ek : il) Cetvelinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (Tebliğ No: 1993/1)	7.9.1993	21691
Düzeltilme : (Karayolları Trafik Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin De ğiştirilmesi ve Yönetmelik Ekinde Yer Alan Ek: 14'deki Plaka Harf ve Rakam Gruplarına İlave Yapılması Hakkında Yönetmelik İle İlgili)	24.9.1993	21708