

TÜRK İDARE DERGİSİ

İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA İKİ AYDA BİR ÇIKARILIR

Yıl: 35

Mart, Nisan, Mayıs, Haziran 1964 Sayı:287-288

İÇİNDEKİLER

Sahife

TETKİKLER

Kamu Hürriyetlerinin Sınırlandırılması.....	Ragıp AYCAN	3
Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu Hakkında	Fethi AYTAÇ	39
İl Savunma Sekreterlikleri Hakkında Bir İnceleme	Fazlı DEMİREL	59
Vali ve Kaymakamlar 5917 Sayılı Kanuna göre Verdikleri Kararlardan Dönebilirler mi?	Ahmet ERDOĞDU	67
Toplum Kalkınması, Pilot Bölge Çalışmalarına Toplu Bir Bakış	Dr. Cevat GERAY	77
Kalkınmamızda Plânlama ve Plân Karşısında İdarenin Durumu	Osman Gümrükçüoğlu	85
Mahallî İdareler Memurları Statüsü	Osman MERİÇ	111
Devlet Personel Eğitimi	Âlim Şerif ONARAN	131
Toplum Kalkınması Çalışmaları için köylere ait Temel Bilgilerin Toplanma Stratejisi	Alâattin ÖZKİPER	167
Ziraî Krediler ve Önemli Bir Nokta.....	Ertuğrul SÜER	188
Türkiye Cumhuriyetinde Lâyiklik ve Mes'eleleri	Ergun TEZEL	195

TERCÜMELER

Türkiye'de Mahallî İdareler (Belediyeler)	Aslan BAŞARIR	211
İdari Baskı.....	Kemal Vehbi GÜL	226

TAMİMLER:

245

ABONE BEDELİ

Türkiye için yıllık	: 500 kuruş
Yabancı memleketler için yıllık	: 750 kuruş

ABONE BEDELİNİN GÖNDERİLMESİ ŞEKLİ

A — Türkiye’de :

Bulunan yerin Malsandığına tutarı yatırılarak mukabilinde alınacak (Çeşitli gelir makbuzu) aynen ve taahhütlü mektupla;

İçişleri Bakanlığı Yayın Müdürlüğü — Ankara

adresine gönderilmelidir. (Hangi nüshalara abone kaydedilmesi istenildiğini gösteren mektuplar arzuhal puluna tâbi tutulmalıdır.)

B — Yabancı memleketlerde :

Abone bedeline, makbuz pulu için 4 kuruş eklendikten sonra hâsıl olan meblâğ, posta veya banka havalesi olarak yukarıdaki adrese gönderilmelidir.

YAZI İŞLERİ

İdareyi ilgilendiren mevzularda hazırlanacak etüdler kabul edilir.

Gönderilecek yazıların iki nüsha olması ve 20 25 sahifeyi geçmemesi, makinada seyrek satırla yazılmış olması ve yarım sahifeyi geçmiyen ayrıca bir de özü bulunması lâzımdır.

Dergiye dercolummayan yazılar iade edilmez.

Yazı işleri için **İçişleri Bakanlığı Yayın Müdürlüğü**’ne müracaat edilmelidir.

Sahibi : **İçişleri Bakanlığı**

Yazı İşlerini Fiilen İdare Eden Mesul Müdürü ; **Selim AYBAR**

TETKİKLER

KAMI HÜRRİYETLERİNİN SINIRLANDIRILMASI

Yazan :
Ragıp AYCAN
As. Hâkim

PLÂN

§ I. GİRİŞ

Kamu hürriyetlerinin sınırlandırılmasını zorunlu kılan sebepler.

§ II. KAMU HÜRRİYETLERİNİN HUKUKÎ BAKIMDAN SINIRLANDIRILMASI :

1 — Kamu hürriyetlerinin kim tarafından sınırlandırılma çağı problemi.

2 — Kamu hürriyetlerinin sınırlandırılmasında kabul edilen ölçüler

A — Geniş takdir hakkı tanıyan ve bu hakkı daraltma eğilimini kabul eden sistemler.

B — İnsan Haklarıyla ilgili beyannamelerde öngörülen sınırlama ölçüleri

C — Muhtelif Anayasalarda kamu hürriyetiyle ilgili sınırlamalarda öngörülen ölçüler :

a) 1961 Anayasamız'ın kamu hürriyetlerinin sınırlandırılması konusunda kabul ettiği ölçü ve sistem.

b) Kamu hürriyetlerinin sınırlandırılmasının uygulama alanındaki yeri ve Anayasa Mahkemesi'nin sınırlamanın ölçüsü konusundaki görüşü.

§ III. KAMU HÜRRİYETLERİNİN SİYASÎ BAKIMINDAN SINIRLANDIRILMASI :

- 1 — Hürriyetçi Demokratik düzende kamu hürriyetlerinin sınırları nereye kadar gitmelidir? Hürriyeti yok etme hürriyetini de tanımalıyız?
- 2 — 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesiyle 1950 Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin «Hürriyeti yok etme hürriyeti» konusuyla ilgili hüküm ve prensipleri.
- 3 — Hürriyet adına, hürriyetin yok edilmesi hürriyetinin tanınmasıyla ilgili olarak hazzı Devletlerin Anayasalarından alınan örnekler.
- 4 — Bugünkü Anayasamızın, hürriyet adına hürriyetin yok edilmesi hakkındaki kabul ettiği sistem.
- 5 — Yabancı mevzuatta hâkim olan «Hürriyeti yok etmek isteyenlere, hürriyetten faydalanan hakını tanınamama» eğilimi.

§ IV. HÜRRİYETİN HUKUK VE KOLLUK REJİMLERİ (Düzeltici ve önleyici sistemler)

- 1 — Düzeltici veya bastırıcı (Repressif) sistem
- 2 — Önleyici (Preventif) sistem
 - A — Yasak rejim (veya yasaklayıcı önleme)
 - B — İzin veya müsaade rejimi (Düzenleyici Önleme).
 - C — Bildirme rejimi (Basit önleme)
- 3 — Hürriyetin hukuk rejimiyle polis rejimi arasında mukayese ve değerlendirme.

§ V. MUHTELİF HÜRRİYETLER BAKIMINDAN SINIRLAMALAR:

- 1 — Basın ve yayın hürriyetinin sınırlandırılacağı haller,
- 2 — Haberleşme hürriyetinin sınırlandırılacağı haller,
- 3 — Toplantı hürriyetinin sınırlandırılacağı haller,
- 4 — Mülk hürriyetinin sınırlandırılacağı haller,
- 5 — Genel sağlıkla ilgili hususlarda hürriyetlerin sınırlandırılması.

§ VI. SIKIYÖNETİM DOLÂYISİLE HÜRRİYETLERİN SINIRLANMASI.

§ VII, SONUÇ

§ 1. GİRİŞ

Hürriyet denilince, nazarî alanda aklımıza gelen ilk husus, bir kimsenin maddî ve manevî varlığını geliştirebilmesi için serbestçe ve istediği şekilde hareket edebilmesi ve müdahaleden uzak bir faaliyet yolu seçebilmesi şeklinde tezahür etmekte ise de; bu anlamda hürriyet, sosyal nizamı gerektirdiği realiteler karşısında ancak bir başı boşluk ve anarşi ifade etmekten başka bir mana taşıyamaz. İşte kamu hürriyetlerine bir sınır çizmek ihtiyacı, sosyal hayatın bir düzen içinde, hukuka uygun olarak akış ve devamını sağlamak zorunluluğunun tabii sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu hürriyetlerinin sınırlandırılması konusunu incelerken herşeyden önce bu sınırlamayı gerektiren sebeplerin neler olduğunu ve sınırlamanın kim tarafından ve hangi ölçüler dahilinde uygulanacağını öğrenmemiz, daha sonra da kamu hürriyetlerinin sınırlandırılmasıyla ilgili görüşlerin gerek doktrin ve gerekse tatbikat bakımından ne gibi özellikler taşıdığını tetkike tâbi tutmamız gerekecektir.

— Kamu hürriyetlerinin sınırlandırılmasını zorunlu kılan sebepler :

Yukarıda da açıklamış olduğumuz üzere, hürriyet hiç bir zaman mutlak bir bağımsızlık ve başıboşluk ifade etmez. Bunun sonucu olarak hiç bir toplumda sınırsız hürriyet te bahis konusu olamaz. Aksi takdirde böyle bir hürriyet, toplum için anarşi halinden başka bir şey kazandırmaz. Çünkü, bir insan kendisinin mutlak ve hudutsuz bir şekilde hürriyetten faydalanmasını isterse, başkalarının hürriyetini de bizzat sınırlamış olur. Hakiki hürriyet, hiç bir sınır tanımayan hürriyet değil, fakat hukuka ve başkalarının haklarına riayet olunarak kullanılan hürriyettir.

Bossuet'nin dediği gibi, «Herkesin istediğini yapabileceği bir yerde hiçbir kimse istediğini yapamaz; herkesin efendi olduğu yerde herkes esirdir»

(1) Sınırsız bir hürriyetin, sosyal bir çevre içinde gerçekleşmesi düşünülemeyeceğine göre, bunun sınırlandırılması zorunluğu bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Acaba bu sınırlamayı zorunlu kılan sebepler nelerdir?

(1) Beudatu'dan naklen Prof. Dr, Faruk Bren Hürriyet ve Suç-Ank. 1952. sah. 1,

Gerek devletin bekası ve gerekse toplum hayatının hukuk düzeni içersinde devam ettirilebilmesi için kamu hürriyetlerine bir sınır çizmek zaruridir. Bu da her şeyden önce kamu düzenin sağlanması ile mümkün olabilir. Eğer hürriyetlere bir sınır çizilmeyecek ve toplum hayatının akışı bir düzene sokulmayacak olursa o takdirde toplum düzeninden de bahsetmemize imkân yoktur. Demek oluyor ki, kamu düzeni, ancak hürriyetin varlığı için vazgeçilmez bir unsurdur ve dolayısıyla bu unsurun varlığı da kamu hürriyetlerinin sınırlandırılmas ile mümkün olabilir. Bu sebeple toplum hayatı ve kamu düzeni bakımından hürriyetlerin sınırlanması Devlet için kaçınılmaz bir vazifedir.

Devlet bu sınırlamayı yaparken, yalnız toplumun yararı için değil, aynı zamanda kişilerin menfaatleri yönünden de düzenleyici bir fonksiyon icra etmektedir. Çünkü kişilerin sınırlanmayan hürriyetleri de, başkalarının hak ve hürriyetlerini ihlâl etmekten, onların hürriyetlerini tehdit etmekten başka bir sonuç doğuramaz. Bunun için de, kamu düzeni bakımından olduğu kadar kişilerin menfaatleri yönünden de Devlet tarafından hürriyetlerinin sınırlarının belirtilmesi, başkalarının hürriyetlerine yapılması muhtemel tecavüzlerin önlenmesi için gerekli tedbirlerin alınması zorunludur.

Bu cümleden olarak bir kimse, kendi sağlığını bozacak, âhlâkî yönden kendisini zâafa uğratacak eylemlerde bulunamaz. Meselâ, hiç kimse «ben hürüm, istediğim şekilde hareket edebilirim, bu sebeple eroin de kullanmak hakkımdır.» diyemez. Böyle bir fiilî işlediği anda Devlet, kendi menfaatini düşünemiyen kişiyi korumaya çalışır.

Kişilerin kabiliyetlerinin inkişafını sağlamak konusunda Devletin aldığı tedbirler de yine onların menfaatleriyle ilgili hürriyet sınırlamalarını gerektirir. ilk öğretim zorunluluğunu uygulayıcı tedbir ve nizâmın vâzedilmesi buna örnek olarak gösterilebilir.

(.....Bugün için başka bir yönden daha — yine neticede ferдин yararına olmak üzere — düzenlenmenin gerekli fikri kabul edilmektedir. O da, hürriyeti sadece dar bir zümrenin istifadesine açık bir çeşit imtiyaz olmaktan çıkarp, herkesin eşit olarak faydalanabileceği tam bir kamu hürriyeti niteliğine kavuşturmak maksadıyla yapılacak sınırlamadır.) (2)

(2)Doç. Dr. Münci Kapanı Kamu Hürriyetleri Ders Notları -1962 -1963, Ank. Sah. 106.

Görülüyor ki, kamu hürriyetlerinin yapılacak sınırlandırılmasını zorunlu kılan sebepler üç grup halinde mütalâa edilebilmektedir :

- 1 — Toplumun menfaati,
- 2 — Başkalarının menfaati,
- 3 — Bizzat hürriyete sahip olan kişinin kendi menfaati.

Himaye edilmesi gereken hürriyet, Eugen Huber'in pek güzel belirttiği gibi, mâkûl bir insanın ölçülü hürriyetidir. Bu yüzden hürriyet, her yerde âhlâkî zaruretlere ve âmme menfaatleri mülâhazaları dolayısıyla tahditlere uğramıştır.

§ II.KAMU HÜRRİYETLERİNİN HUKUKÎ BAKIMINDAN SINIRLANDIRILMASI :

Bu konuyu incelerken, önce kamu hürriyetlerinin kim tarafından sınırlanması gerektiği hususunun, daha sonra da bu hürriyetlerin hangi ölçülere göre sınırlanabileceğini ve bunula ilgili olarak muhtelif Anayasalarda yer alan sistemler ile Anayasa'mızda öngörülen ölçü sisteminin ne olduğunu gerek doktrin, gerekse uygulama alanında yeri ve önemini belirtmeğe çalışacağız.

1 — Kamu hürriyetlerinin kim tarafından sınırlandıracağı problemi :

1789 Beyannamesinde «bu sınırların, ancak kanunla tâyin ve tesbit edilebileceği» ne işaret olunmuştur. Gerek 1924 ve gerekse 1961 Anayasalarımız da, diğer modern hukuk devletlerinde olduğu gibi aynı prensibi kabul ve teyit etmiştir.

«Hürriyeti sınırlama işinde, hangi hüsnüniyet ve objektif anlayış noktasından kalkarsak kalkalım, bir müddet sonra hürriyeti büsbütün ortadan kaldıracı bir safhaya kolayca geçebiliriz, işte bu tehlike ile dolu kötü âkibete varmamak için hürriyetin ancak bir kanun ile sınırlanabileceği ileri sürülmüştür... Maddî ve şeklî manasında kanun bizi keyfiliğe ve zulme gitmekte alıkoyan bir vasıta ve âmildir.

Hürriyeti sınırlayacak kanun umumilik, mücerretlik ve emirlik vasıflarını haizdir. Bu kanun, sadece maddî manasında bir kanun olmayacak, aynı zamanda şeklî manasında da bir kanun olacaktır. Zira Devletin icra organı da böyle mücerret bir tarzda konmuş umumî, emrî hükümler çıkarabilir..... Fakat icra organın bu gibi emirle-

riyle hürriyet sınırlanamaz..... Şekli manasında kanun, o memleketin teşri organının usulüne göre müzakere ve münakaşa ederek çıkardığı emirlerdir.» (3)

Mademki siyasî iktidarın kaynağını millet teşkil etmekte, yaşama organı ve onu meydana getiren üyeler de milleti temsil etmektedir, o halde kamu hürriyetlerinin en iyi ve ölçülü bir şekilde yasama organı tarafından düzeleceğini ve sınırladırılabileceğini kabul etmekten başka akla uygun çıkar yol düşünülemez. Çünkü kanun teklif veya tasarıları parlamentoda açık bir şekilde görüşüldükten ve tartışıldıktan sonra kabul veya red edildiği ve dolayısıyla kamu hürriyetlerinin düzenlenmesi işlemi de kamu oyunun süzgecinden geçtiği için kanun, bu düzenleme ve sınırlama işinde en büyük bir teminat teşkil eder kanısını uyandırmaktadır.

Diğer taraftan kanun, genellik niteliğini taşıdığı, yani belli bir zümre veya kişi için değil, herkes için eşit olarak uyguladığı cihetle de kamu hürriyetlerinin objektif olarak ve bütün fertler hakkında aynı ölçü ve derecede sınırlanması sağlanmış olmaktadır. Şurasını da ayrıca belirtmek gerekir ki, kamu hürriyetlerinin ancak kanun tarafından sınırlandırılması hususundaki teminat fikri bir prensip ve idealden öteye geçmez. Bunun en tipik misâlini, çoğunluğun ezici bir sayı üstünlüğü haline geldiği parlamentolarda görmemiz mümkündür. Böyle bir Parlamentoda kamu hürriyetlerinin sınırlandırılmasıyla ilgili bir kanunun hürriyetler için teminat değil, aksine olarak teminatı zedeleyici bir unsur teşkil edeceği şüphesizdir.

Bu teminatın zedelenmesi ihtimalinin bahis konusu olabileceği diğer bir cihet te, kanunların her şeyi önceden görüp bütün ihtimalleri içine alacak şekilde konu olarak edindiği hususları noksansız olarak düzenlemek imkânından yoksun bulunmasıdır. Sosyal hayattaki ilerleme ve değişiklikler yüzünden kanunlarda bir çok boşluklar meydana gelmesi ve bu boşlukların da yürütme organı tarafından çıkarılan tüzüklerle giderilmeye çalışılması, bilhassa hürriyetlerin düzenlenmesi ve sınırlanması alanında teminatı zedeleyeceği yolunda bir ihtimalin belirmesine ve tereddütlerin meydana gelmesine yol açmakta ise de; tüzükler kanunlara aykırı hükümler taşıyamıyacağı ve dolayısıyla ancak kanunlarla öngörülen alan içinde boşlukları doldurabileceği için yukarıda açıkladığımız kamu hürriyetlerinin düzenlenmesi ile ilgili teminat hakkındaki ihtimal ve tereddütlerin ciddi bir endişe edecek mahiyette olmadığı kanısındayız.

(3) Doç. Bahri Savcı Hürriyet Sınırlanması Meselesi insan Hakları, Haziran 1948, sayı 18, sah. 19-20.

2 — Kamu hürriyetlerinin sınırlanmasında kabul edilen ölçüler :

A — Geniş takdir hakkı tanıyan ve bu hakkı daraltma eğilimini kabul eden sistemler :

Kamu hürriyetlerinin Anayasada sadece genel prensipler vâzedilerek düzenlenmesi ve sınırlanmasının kanunlara bırakılması hususu, bazı Anayasalarda öngörülmüş ve savunulmuş ise de; böyle bir sistem yasama organına çok geniş ve elâstiki yetkiler bahşettiği ve hürriyetlerin korunması konusunda yeterli görülmediği gibi, bu sistemin teminattan yoksun olması sebebiyle hürriyetlerin tamamen ortadan kalkması sonucunu doğurabilecek tehlikelerin meydana gelmesine yol açtığı acı gerçek ve tecrübelerle sabit olmuştur. Bu acı tecrübelerin ışığı altında İtalyan ve Alman Anayasaları ve bu arada 1961 Anayasamız gibi birçok yeni Anayasalar, bütün temel hakları ayrı ayrı saymakla yetinmeyerek genel prensipler koymak yerine, kamu hürriyetlerine kanun koyucuyu bağlayıcı nitelikte bir takım sınır ve kayıtlar vazetmişler ve bu sınırlamada belli amaç ve istikâmetlere yöneltmişlerdir.

Kamu hürriyetlerinin sınırlandırılmasına geniş takdir hakkı tanıyan sistem ile bu takdir prensibini daraltıcı eğilimi kabul eden ve uygulayan sistemler yalnız muhtelif Anayasalarda değil, aynı zamanda insan haklarıyla ilgili beyannamelerde de yer aldıkları için önce, birçok Anayasalarda ilham kaynağı teşkil eden İnsan Haklarıyla ilgili beyannamelerde öngörülen sınırlama ölçülerini inceledikten sonra muhtelif Anayasalarda bu yolda kabul edilen sistemleri tetkike tabi tutmayı uygun bulduk.

B — İnsan Haklarıyla İlgili Beyannamelerde öngörülen sınırlama ölçüleri :

İnsan Haklarıyla ilgili beyannamelere bir göz atacak ve bunların tarihî gelişimini inceleme süzgecinden geçirecek olursak, kamu hürriyetlerinin sınırlanması konusunda ölçü olarak alınan geniş takdir sisteminden daraltıcı sisteme doğru bir geçiş değişiminin meydana geldiğini görürüz.

Nitekim Fransızların 1789 tarihi İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesinin dördüncü maddesi, hem hürriyet tanımlamakta, hem de hürriyetin sınırını çizen ve geniş takdir ölçüsünü ortaya atan bir

ifade taşımaktadır. Bu maddeye göre; «Hürriyet, başkasına zarar vermiyen her şeyi yapabilmektir. Bundan ötürü her insanın tabii haklarının kullanılmasının hududu, toplumun diğer üyelerine aynı haklardan faydalanmayı sağlayan huduttur. Bu hudutlar ancak kanunla tesbit ve tâyin olunabilir.»

Bu beyannameden anladığımıza göre hürriyet, başkalarının haklarının haklariyle sınırlanmış, başka bir deyimle hürriyetin sınırı, başkasına zarar vermeyecek noktaya kadar genişlemiştir. Başkasına zarar verme durumu meydana gelince, bizim hürriyetimiz de o noktada durmakta, daha öteye geçmemektedir.

Görülüyor ki, beyannamede öngörülen kamu hürriyetlerinin sınırlanmasıyla ilgili ölçü, geniş takdir hakkına dayanan bir görüş taşımaktadır.

1789 İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesinden sonra geçen uzun yıllar içinde sınırlama ölçüsüne esas teşkil eden geniş takdir eğiliminden uzaklaşılarak ölçüde nisbi bir belirleşme meydana gelmiş ve daraltılma sistemine doğru ileri adım atılmıştır. Bu eğilimin izlerini 10/Aralık/1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulunca kabul edilen «İnsan Hakları Evrensel Demeci» nin 29 uncu maddesinde görmekteyiz. Buna göre; «Haklarını kullanmakta ve hürriyetlerden faydalanmakta herkes, kanunun münhasıran başkasının haklarının ve hürriyetlerinin tanınmasını ve saygı görmesini sağlamak maksadiyle ve demokratik bir cemiyette ahlâkın, kamu düzenin ve genel refahın âdilâne isteklerini karşılamak için koymuş olduğu kayıtlamalara tâbidir.»

Bu demecde, sınırlamadaki geniş takdir prensibini daraltıcı nitelikteki unsurlar «genel ahlâk, kamu düzeni ve genel refah» olarak ortaya atılmıştır. Ancak şu kadarını söylemek yerinde olur ki, bu Demecin zayıf olan yönü hukuken bağlayıcılık niteliğinden en yoksun ve sınırlarını çizdiği hak ve hürriyetleri teminat altına alamayan bir belge oluşudur. Daha ileri safhada, sosyal ve ekonomik haklar tanındıktan sonradır ki, hak ve hürriyetlerin plâtonik alanda kalan genel tarif ve prensipleri yerine, sınırlarının daha belirli ve gerçekleşmesi mümkün bir şekilde tâyin edildiğini görmekteyiz.

Nitekim Avrupa Konseyine üye olan devletler arasında. 4 Kasım 1950 tarihinde imzalanan ve 10 Mart 1954 tarih ve 6366 sayılı kanunla Türkiye tarafından da onanmış olan «Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi» nde hürriyetlerin sadece sayılmasıyla yetinilmiyerek, aynı

zamanda bunların hangi hallerde sınırlandırılacakları de belirtilmiştir. Bu sebeple Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin, insan haklarını sadece saymakla yetinen Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Demecine kıyasla daha tatbikî bir hüviyet taşıdığı söylenebilir. (4)

Nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 5 nci maddesinde, bir kimsenin hangi hallerde hürriyetinden yoksun bırakılacağı, 9 ncu maddesinde; düşünce, vicdan, ve din hürriyetinin sınırlandırılmasının ancak kamu güvenliği ve nizamı, genel sağlık veya umumî ahlâk yahut başkalarının hak ve hürriyetlerinin korunması için zorunlu bulunan tedbirlerle ve kanun yoluyla mümkün bulunabileceği, sözleşmenin 10 uncu maddesinde; fikir ve ifade hürriyetinin, millî güvenliğin toprak bütünlüğünün veya kamu emniyetinin, nizamın korunmasının, suçun önlenbilmesinin, sağlığın veya ahlâkın korunması, gizli haberlerin ifşasına mani olunması veya adalet kuvvetinin üstünlüğünün ve tarafsızlığının sağlanması için ancak kanunla belirli merasimlere, şartlara, kayıtlamalara veya müeyyidelere tâbi tutulabileceği hususları açıkça belirtilmiş, aynı şekilde sözleşmenin 11 nci maddesinde toplanma, dernek ve sendikalar kurma ve onlara katılma hürriyetlerinin hangi hallerde sınırlandırılacağı açıklandıktan sonra, 20 Mart 1952 tarihinde Paris’de imzalanan sözleşmeye ek protokolün birinci maddesinde de; her gerçek veya tüzel kişiye ait malların ancak kamu yararı sebebiyle ve kanunun ve Devletler Umumî Hukuku’nun genel prensipleri dahilinde kamulaştırılabileceğine işaret olunmuştur.

Görülüyor ki kamu hürriyetlerinin sınırlandırılmasında geniş takdir ölçü ve sistemine dayanan 1789 İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesinden sonra geçen zaman şeridi içinde kişilere tanınan sosyal ve ekonomik hakların (ticaret ve sanayi hürriyeti gibi) yerleşmesi ve gelişmesi sonucunda hürriyetlerden bir kısmı eski genişliğini kaybetmiş, toplum yararına olarak daraltılmış olmakla beraber, nazari ve plâtonik alandan uzaklaşarak gerçekleşmesi mümkün bir sınırla çevrilmiştir.

C) Muhtelif Anayasalarda kamu hürriyetleriyle ilgili sınırlamalarda öngörülen ölçüler :

Nasıl ki, İnsan Haklarıyla ilgili muhtelif beyannamelerde, kamu hürriyetinin sınırlandırılması, geniş takdir sistemi ile daraltıcı eğilim

(4) Doç Dr. Adnan Giriz — Türk Hukuk Ansiklopedisi — Cilt 2, Ank. 1962, salı 1528

arasında kademe kademe değişen bir ölçü sistemi kabul edilmiş ise aynı görüş ve kabul tarzları muhtelif Anayasalarda da uygulama alanı bulmuştur.

Bir kısım Anayasalar, bir hak ve hürriyetin prensibini ilân ettikten sonra, bunun ancak «kanun dairesinde» kullanılacağını veya sadece sınırlarının «kanunla» belirtileceğini bildirmek şeklinde tezahür eden ve kamu hürriyetlerinin sınırlandırılmasında geniş takdir ölçüsünü benimseyen sistemi uyguladılar. Bizim 1924 tarihli Anayasamız bu tip Anayasaya örnek olarak gösterilebilir.

Nitekim 1924 Anayasamız ;1789 tarihli İnsan ve Vatandaş Hakları Beyannamesinin, hürriyetlerin sınırlarını belirten ifadesini aynen benimsemekte ve hürriyetin sınırının ancak kanunla tâyin edilebileceğine işaret etmekle yetinerek hangi ölçülere göre ve hangi amaçla bu sınırlamaların yapılabileceği yolunda hiç bir hüküm ihtiva etmemekte idi. Şüphesiz ki bu şekilde kanun koyucuya geniş takdir hakkı tanıyan bir Anayasanın kanun koyucunun yetkisini belirtici bir nitelikten yoksun bulunması sebebiyle hürriyetlerin sınırlarının tesbiti konusunda, sınırlanmanın amacıyla bağdaştırılmayan Ve onun ölçü dozunu aşan bir durum yaratabileceği her an düşünülebilir. Çünkü, hürriyetin sınırlandırılmasında gözönünde tutulması gereken ölçü, bizzat onun sınırlandırılmasındaki gaye teşkil eder. Bu gaye ise, her şeyden önce toplum hayatının düzeninin sağlanması ve herkesin kendisinden faydalanabilmesini mümkün kılacak nitelikte yapılacak sınırlama ile gerçekleşebilir. Eğer sınırlamanın ölçüsü bu gayeyi aşacak olursa, o zaman meşru bir sınırlamadan bahsedebilmemize imkân yoktur. Bu bakımdan 1924 Anayasamız, hürriyetlerin hangi gaye ve ölçüler çerçevesi içinde sınırlandırılabilceği konusunda açıklayıcı bir hüküm taşımadığı ve bu hususu tamamen kanuna bıraktığı için, yukarıda bahsettiğimiz gayeyi aşan ve hürriyetleri zedeleyici durumlar yaratabilmesi mümkün nitelikte kanunlar çıkarılabilmesi hususunda kanun koyucuyu geniş takdir hakkı vermekte idi.

Bir kısım Anayasalar ise, hürriyetin sınırlandırılması konusunda kanun koyucuya, geniş takdir hakkı vermiyerek bu sınırın hangi kıstaslara uygun olarak belirtilebileceğini tesbit etmişler ve kanun koyucu için bağlayıcı nitelikte bazı ölçüler ortaya atmışlardır. «Kamu düzeni», «Genel ahlâk», «Kamu yararı», «Millî Güvenlik», «Genel Sağlık» v.s. gibi kıstaslar bunlara örnek olarak gösterilebilir. Ancak bu kavram ve ölçülerde de herhangi bir kesinlik bulmaya imkân yoktur. Hernekadar, bu gibi kıstaslar, kanun koyucuya hürriyetlerin

sınırlandırılması hususunda geniş takdir yetkisi tanıyan ve sınırlamaların ancak kanunla olabileceğini belirtmekle yetinen Anayasalarla karşılaştırdığımızda, ölçüyü daraltıcı nitelikte daha ileri adımlar teşkil etmekte iseler de yine de tam bir açıklıkla ve kesinlikten uzaktır. Çünkü mesele kamu yararı veya kamu düzeni gibi kavramların muhtevasını belirli bir şekilde tesbit etmek mümkün olamaz. Bu gibi kıstaslar kanun koyucuya bir takdir hak ve yetkisi tanımadığı için bunların kötüye kullanılması ihtimal dışı değildir.

Yeni Anayasaların bir kısmı da yukarıda açıkladığımız ölçülere kıyasen daha belirli ve uygulama alanında hürriyetlerin sınırlamasının amasına en uygun kıstaslar ihtiva etmektedir.

334 sayılı ve 20/Temmuz/1961 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası hürriyetlerin sınırlanması ve düzenlenmesi konusunda kanun koyucunun yetkilerini oldukça daraltıcı nitelikte ölçüler taşıyan, büyük bir titizlik ve çaba sonucu hazırlanmış olan en müttekâmil Anayasalardan biridir.

a) 1961 Anayasamızın kamu hürriyetlerinin sınırlanması konusunda kabul ettiği ölçü ve sistem :

1961 Anayasa'mızın «Temel Hakları Özü» başlığını taşıyan 11 nci maddesinde yer alan hükme göre; «Temel Hak Hürriyetler, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak kanunla sınırlanabilir. Kanun, kamu yararı, genel bir hakkın ve hürriyetin özüne dokunmaz.»

Gerçekten yeni Anayasa'mız, hürriyetin sınırlanması içinde mümkün olduğu kadar kanun koyucuyu kayıtlamaya ve ona direktif vermeye çalışmakla kalmamış, fakat çok önemli görüldüğü bazı alanlarda bu işi hemen doğrudan doğruya kendi üzerine almıştır. Özellikle kişi güvenliği ve basın hürriyeti konularında gayet teferruatlı hükümler koyarak, sınırları ana çizgileriyle bizzat çizmiştir. Bundan başka bir de genel prensip koymuş ve sınırlamanın hiç bir zaman hak ve hürriyetlerin özünü zedelemeye kadar gidemeyeceğini belirtmiştir.

(5)

Yeni Anayasa'mız diğer birçok Anayasalara kıyasen, meselâ 1924 tarihli Anayasamızla mukayese kabul etmeyecek derecede büyük yenilikler ve kıstaslar kabul etmiş olmakla beraber, hürriyetle-

(5) Doç Dr. Münici Kapani, — a.g.e. sah. 111.

rin sınırlandırılmasının ölçüsü konusunda yine de, tam bir kesinlik ifade etmemekte ve dolayısıyla bu alanda bir takdir problemi karşımıza çıkmaktadır. Ancak şu kadarını söyleyelim ki bu takdir yetkisi mutlak nitelikte olmayıp, kanun koyucuyu bazı kıstaslara uymak zorunluğu ile bağlamış, fakat kıstas olarak ileri sürülen kamu yararı, genel ahlâk, Kamu düzeni gibi kavramların mahiyet ve şümulü belirtilmediği gibi, «hürriyetin özü» kavramı da açıklanmaya muhtaç bir deyim olarak kendini göstermektedir. Çünkü, nereye ve hangi noktaya kadar gidildiği takdirde hürriyetlerin özüne dokunulacağına ilişkin bir açıklama yapılmamış, bu husus kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır.

1961 Anayasa Tasarısının, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan genel gerekçe kısmının «Hürriyetler Rejimi» başlıklı IV üncü bölümde, hürriyetlerin hangi ölçüde sınırlanabileceğine ilişkin olarak ileri sürülen gerekçe de, yukarıda açıkladığımız kavramların şümul ve mahiyetinin kesinlikle belirtilmesi yoluna gidilmediğini görmekteyiz. Nitekim bu gerçeğe göre»...Tasarının Özelliklerinden birisi, siyasî iktidarın sınırı olan bu kişi hak ve hürriyetlerinin kendi sınırlarının tayini, kanun koyucunun takdirine mutlak olarak bırakılmamıştır. Kanun koyucunun hürriyetleri tanziminin sınırını esas itibarıyla Anayasanın kendisi tayin etmiştir. Anayasa bir yandan geniş bir kişi hak ve hürriyetleri listesi tanzim etmiş, bir yandan da kanun koyucunun bunları hangi ahvalde, hangi mülâhazalarla, ne ölçüde sınırlayabileceğine işaret etmiştir. Ve nihayet, bu sınırlama her hal ve kârda, hürriyet ve hakkın özünü tehlikeye sokacak noktaya kadar inemez.»

Yine tasarının aynı bölümde Anayasa Muhakemesine bu konuda yüklenen görevler ve sorumluluklardan bahsedilirken hürriyetlerin özünün tehlikeye düşürülmemesi için gerekli titizliğin gösterilmesi zorunluluğuna da işaret olunmuştur. Şöyle ki; «Tasarı, Hürriyetlerin tecavüze uğramamasını sağlamak noktasında hassasiyet göstermiştir. Bu maksatla, bir yandan Devletin hertürlü İdarî tasarrufları geliştirmiş bir kazai kontrole tâbi tutulmuştur. Öte yandan da, bizzat yasama organının, Anayasanın koyduğu sınırların dışına çıkmaması, Anayasa Mahkemesiyle sağlanmak istemiştir. Bu konuda bilhassa üzerine dayatılan fikir, hürriyetlerin tanzimcisi olan yasama organının, bu tanzim işinde hürriyetlerin özünü tehlikeye düşüremeyecek bir sınır ile çevrili kalması fikridir.»

Gerçekten yeni Anayasa'mızın hürriyetlerin sınırlandırılmasıyla ilgili olarak yasama organına takdire dayanan bazı ölçüler dahilinde yetkiler tanıması olması hususunun bir sakınca doğurabileceği bir an için akla gelmesi mümkün ise de, kanunların Anayasaya uygunluğunu denetlemek vazifesiyle sorumlu bulunan Anayasa Mahkemesinin varlığı karşısında bu sakıncanın bahis konusu olmayacağı kanısındayız.

Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin, hangi hallerde hürriyetlerin özüne dokunulmuş sayılabileceğine dair verdiği kararlar, takdire dayanan sınırlama ölçüsünün kötüye kullanılması ihtimallerini ortadan kaldırıcı ve bu ölçünün Anayasaya aykırı olarak kullanılmasını önleyici nitelikte kararlardır.

1961 Anayasa Tasarısında, 11 nci maddenin gerekçesi izah olunurken Alman Anayasası'nın 19 ncü maddesinden ilham alınarak formüle edilmiş olan ve ikinci fıkrada yer alan hükmün, temel hak, hürriyet dokunulmazlıklarının kanunlarla düzenlenmesi bahanesiyle bu hakların tahrip edilmemesinin teminat altına alındığına işaret edildikten sonra bu fıkra hükmünün gerekçesi şöyle devam etmektedir: «Ötedenberi hakların sınırlanması meselesinde aşılın tehlike bu tehditlerin çok ileri gitmesi neticesinde cevherinin imha edilmesidir. Hürriyetlerin tahrip edenler, daima bunları sadece düzenlediklerini iddia etmişlerdir. İşte bu düzenlemenin hakkın özünü tahribe kadar gidemeyeceği esasını koyan tasarının 11 nci maddesinin ikinci fıkrası, kanun koyucunun yetkisini kayıtlayan pek önemli bir kaidedir. Anayasa Mahkemesi bu genel ölçüyü gözönünde bulundurularak herhangi bir tahdidin Anayasaya aykırı olup olmadığına karar verecektir. Eğer sınırlama, bir temel hak ve hürriyet veya dokunulmazlığın cevherini tahrip ediyorsa, Anayasa aykırılığı dolayısıyla hükümsüz sayılacaktır.»

B) Kamu hürriyetlerinin sınırlanmasının uygulama alanındaki yeri ve Anayasa Mahkemesi'nin sınırlanmanın ölçüsü konusundaki görüşü :

Daha önce de açıkladığımız gibi 1961 Anayasamızın 11 maddesinde yer alan «Kamu yararı, kamu düzeni, sosyal adalet..... v.s. gibi kavramlarla «Hürriyetin Özü» deyiminden neler anlaşılması gerektiği hususları, bunların mahiyet ve kapsamı, doktriner alanda olduğu kadar, uygulama alanında da tam bir kesinlik ve açıklığa kavuşmuş değildir. Buna zorunlu kılan faktörleri, daha ziyade bu gibi

kavramların, muhtelif hürriyetlere uygulamasında başgösteren güçlükler ve kayıtlı olduğu iddia edilen hürriyetlerle ilgili her olayın meydana geliş şekline göre değişik yönlü durumlar arzetmesi sebepleriyle izah edebiliriz.

Gerçekten Anayasamızın onbirinci maddesinde açıklanan kıstaslar, elâstiki kavramlar niteliğini taşıdığı için, Anayasaya aykırı olarak sınırlandırıldığı iddia edilen her hürriyet problemi, değişik bir çözüm yoluyla karşımıza çıkmaktadır. Nitekim, Anayasa Mahkemesinin bu konuyu ilişkin kararları inceleme süzgecinden geçirilecek olursa, Anayasaya aykırı olarak sınırlandırıldığı iddiasıyla ele alınan her problemin çözümü konusunda, birkaç karar istisna edilirse hemen bir çok kararların oybirliğiyle değil, oy çokluğu ile verildiği anlaşılır. Yalnız gerçek olan bir husus varsa o da, çoğunlukla verilen kararlardaki gerekçeler ne derece kuvvetli ise, muhalefet şerhlerindeki gerçekler de aynı kuvveti taşımakta, kararları inceleyen herhangi bir kişi istemiyerek te olsa, çoğunluk kararı kadar, aynı kararın muhalefet şerhlerindeki bazı görüş ve kabul tarzlarını kendi görüş ve anlayışına uygun bulmaktadır. Üyeler arasında, hürriyetin sınırlanmasındaki ölçüler ve bilhassa «hürriyetin özüne dokunulup dokunulmadığı» konusunda meydana gelen bu görüş ayrılığının nedenini, yukarıda da açıkladığımız gibi bu kavramların kesinlik ve açıklıktan uzak birer kavram olmalarıyla izah edebiliriz.

Şimdi de Anayasa Mahkememizin bazı kararlarını kısaca gözden geçirmek suretiyle ışık tutmağa çalışacağız :

1 — Önce (Anayasa Nizamı, Millî Güvenlik ve Huzuru Bozan Bazı Fiiller hakkındaki 5.3.1962 tarih ve 38 sayılı Kanun) u ele alalım.

Bilindiği gibi bu kanun, basın alanında (Tebdirler Kanunu) veya (Huzur Kanunu) şeklinde isimlendirilmektedir. Bazı düşüncele, bu kanunun Anayasaya aykırı olduğunu, çünkü hürriyetlerinden bir kısmını, meselâ söz, yazı ve düşünce hürriyetlerini son derece tahdit ettiğini ileri sürerler. Halbuki bu kanunla, Anayasanın 11 nci maddesinde yer alan «Bir hak ve hürriyetin özüne dokunulmıyacağı» yolundaki hükmü zedelenmediği, sadece söz, yazı ve düşünce hürriyetinin herhangi bir şekilde kötüye kullanılmasına mani olunmak ve dolayısıyla gerek Anayasayı, gerekse Anayasa ile kurulmuş bulunan demokratik rejimin korunması amacının gözetildiği kanısındayız. Esasen Anayasa Mahkemesinin kararları da aynı görüşü teyit etmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 8.4.1963 gün ve 1963/17-84 sayılı kararıyla zikredilen Kanunun birinci maddesinin A bendinde yer alan ve 27 Mayıs Devrimini söz, yazı, haber, havadis, resim, karikatür veya sair vasıta ve suretlerle yersiz, haksız veya gayrimeşru gösterenler veya üstü kapalı da olsa mâtufigiyeti belli olacak şekilde böyle göstermeye çalışanların cezalandırılacağını öngören hükmün, Anayasaya aykırı olduğuna oybirliği ile karar verilmiştir. Anayasa mahkemesince verilen kararın gerekçesinde, konumuzla ilgili gördüğümüz başlıca şu hususlar yer almıştır :

«Düşünce ve kanaat hürriyeti, insanların tabii haklarından biridir. Herkes istediği gibi düşünmekte, istediği fikre inanmakta serbesttir..... Ancak kişinin iç âleminde kaldığı sürece mutlak ve sınırsız olan düşünce ve kanaat hürriyeti, toplum hayatını ilgilendirdiği andan itibaren hukukun ve kanunun sahasına giren ve toplumsal yaşayışın gerektirdiği bazı kayıtlamalara bağlanabilir.... Toplum hayatına zarar veren düşünce ve kanaatlerin açığa vurulması, toplumu huzursuzluğa sevk ederek toplumsal yaşayışı ve Devletin güvenliğini sarsar. Bu bakımdan diğer hak ve hürriyetler gibi düşünce ve kanaat hürriyeti de her türlü sorumsuz davranışlara cevap veren mutlak ve sınırsız bir hürriyet olarak telâkki ve kabul edilemez. Bu hürriyetin, toplumsal yaşayışın ve demokratik nizamın icaplarıyla bağdaştırmak ve toplumsal yaşayışla, düşünce ve kanaat hürriyetini denge halinde tutmak gereklidir.

.....Anayasa Komisyon Sözcüsünün yaptığı açıklamada herkese tanınan düşünce hürriyetinin Anayasa ile tesbit olunan Devlet nizamına ve demokratik nizama uygun kanaatleri belirtmek için sağlandığını ve bu sebeple lâik ve demokratik nizamı yıkmak, Devletin ve -Milletin bütünlüğünü parçalamak isteyen düşüncelerin açıklanmasının düşünce hürriyetine dahil sayılmıyacağını bildirmiş olması, düşünce ve kanaat hürriyetinin de Anayasanın 11 nci maddesi uyarınca «Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak kanunla sınırlanabileceğini» kolayca anlatmaya kâfidir.

..... Düşünce ve kanaat hürriyetinin kapsamı içinde Anayasanın dayandığı insan hakları, millî dayanışma, sosyal adalet, fert ve toplumun huzur ve refahı gibi temel ilkeleri yıkmaya ve yok etmeye varacak düşünce ve kanaatlerin açıklanması ve yayılması serbestisinin de dahil bulunduğunu kabule imkân tasavvur olunamaz..... Anayasanın 11 ve 20 nci maddelerine aykırılığı ileri sürülen 38 sayılı kanunun 1 nci maddesinin A bendi ile yasaklanmış olan fiiller, 27

Mayıs Devrimi'nin meşruluğunu ve haklılığını inkârâ yol açan ve halk efkârını bu devrimin, yani meşruluğunu kaybetmiş bir iktidara karşı Türk Milletinin direnmesini haksız, yersiz ve gayrimeşru gibi göstermek suretiyle vatandaşları birbiri aleyhine tahrik eden, onlar arasında kin ve düşmanlık duyguları yaratan ve bu duyguları geliştirerek, millî huzuru devamlı şekilde ihlâl eden ve bu yoldan Anayasanın dayandığı temel ilkeleri yok etmeye varacak sonuçlar doğuran bir davranış olmak itibariyle bu ilkelerle bağdaştırılması mümkün bir hareket olarak kabul edilemez... Bu bakımdan 38 sayılı kanunla yapılan kayıtlama, düşünce, kanaat ve basın hürriyetlerinin özüne dokunacak bir nitelik taşımamakta, sadece toplum hayatını zarardan korumayı ve güvenliğini sağlamayı hedef tutmaktadır... Bahsi geçen bent ile düşünce ve kanaat hürriyetinin gayesine uygun şekilde kullanılmasını zorlaştıran veya imkânsızlaştıran bir sınırlama yapılmamıştır. Bu itibarla bent hükmü ile düşünce ve kanaat hürriyetinin özüne dokunulmamış ve bu öz tahrir edilmemiştir.»

Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtilen gerçekli kararı oybirliği ile verildiği halde 38 sayılı kanunun 1 nci maddesinin B bendinin Anayasaya aykırı bulunmadığını öngören 8.4.1963 gün ve 1963/ 16-83 sayılı kararı, üyelere birinin muhalefeti sebebiyle oy çokluğu ile verilmiştir.

Muhalefet şerhinde, 27 Mayıs Devrimi'nin meşruiyetinin tanınması ve korunmasının müesses Anayasa Nizamının meşruiyeti ve varlığı ile alâkalı olduğu içindir ki, bu maksadı teminen sevk edilen birinci maddenin A bendindeki düşünce hürriyetinin Anayasanın ruhuna uygun görüldüğü belirtilmesine ve kabul edilmesine rağmen B bendindeki hükmün Anayasaya aykırı olduğu yolunda ileri sürülen gerekçenin esas ilişkin noktalardan isabetli görüşler taşımadığı kanısındayız.

Meselâ, muhalefet şerhiyle ilgili gerekçede; «T.C. Anayasasının 20 nci maddesi, düşünce hürriyetinin sınırlanmasına müsait hiçbir hüküm ihtiva etmemektedir. Diğer hürriyetlerde derece derece sınırlama sebeplerini açıklamayı itiyat ve ihtiyar edinmiş olan kanun koyucusu, bu sahada mutlak bir ifade kullanarak — Herkes düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir. Düşünce ve kanaatlerini yazı, resim ile veya başka yollarla, tek başına veya toplu olarak açıklayabilir ve yayabilir. — esasını koymuştur. Metin ve hali ve dış görüşü ile düşünce hürriyetinin hiçbir sebeple sınırlanamıyacağı kanısını vermektedir.» denilmekte ve bu sebeple maddenin hakikatte sınırsız bir

düşünce hürriyetini sağlayıp sağlamadığı hususunun Temsilciler Meclisinde tartışma konusu olduğundan bahisle tereddütlere vesile teşkil ettiğine işaret olunmaktadır.

Hernekadar T.C. Anayasasının 20 nci maddesi, düşünce hürriyetinin sınırlanmasına müsait hiçbir hükmü ihtiva etmemekte ise de, 11 nci madde esasen hürriyetlerin hangi hallerde sınırlanabileceği konusunda genel bir hüküm vazettiği için, düşünce ve kanaat hürriyetinin de bu maddede öngörülen ölçülere uygun olarak kayıtlanabileceği tabiidir.

Diğer taraftan T.C. Anayasa'sının 22 nci maddesinde yer alan basın ve haber alma hürriyetinin hangi hallerde sınırlandırılabilirliği belirtilirken, bu hallerde «millî güvenliği sağlamak amacı» ile, 38 sayılı kanunun 1 nci maddesinin B bendi hükmüyle öngörülen sınırlamamın Anayasaya aykırı olduğu, zira millî güvenlik teriminin askerî mülâhazalarla ve millî müdafaa zaruretleriyle Devletin iç ve dış güvenliğini ifade ettiği yolunda muhalefet şerhinde zikredilen sebeplerin de yerinde olmadığı kanısındayız. Çünkü, hernekadar millî güvenlik teriminin askerî mülâhazalarla ilişkin olarak Devletin iş ve dış güvenliğini ifade ettiği bir gerçek ise de, memleketin iç emniyeti de herşeyden önce toplum huzurunun sağlanmasıyla mümkün olabilir. Huzursuzluğa itilmiş bir toplumda «iç güvenlik» ten bahsedilmeyeceğine göre asıl amacı toplumda huzuru bozucu eylemlerin önlenmesine yönelen 38 sayılı kanunun 1 nci maddesinin B bendi hükmünün An. ava? ava uygun olduğu yolundaki çoğunluk kararının yerinde olduğu görüşüne biz de katılmayız.

Yine 5.3.1962 gün ve 38 sayılı kanunun 4 üncü maddesi hükmünün Anayasaya aykırı olmadığına karar veren Anayasa Mahkemesinin 8.4.1963 gün ve 1963/25-87 sayılı kararının gerekçesi, diğerinin aynı olmakla beraber, bu madde ile düşünce, kanaat ve basın hürriyeti ermin özüne dokunulup dokunulmadığı konusuyla ilgili kısmında ayrıca, «Bu madde hükmünün sadece bir kısım vatandaşları topyekûn kötüleyici ve tezyif edici ve vatandaş kitleleri arasında intikâm ve düşmanlık duyguları yaratıcı mahiyetteki sözleri yasaklandığına göre bahsi geçen madde ile düşünce, kanaat ve basın hürriyetlerinin gayesine uygun şekilde kullanılmasını zorlaştıran veya imkânsızlaştıran bir sınırlama yapılmadığı, düşünce, kanaat ve basın hürriyetlerinin özüne dokunulmadığı» na işaret olunmuştur.

Anayasa Mahkemesinin her iki kararı da incelenecek olursa, Anayasada mahiyet ve kapsamı belirtilmemiş olan «hürriyetin özü»

kavramından ne anlaşılmak gerektiği hususu oldukça açıklık ve aydınlığa kavuşturulmaya çalışılmıştır. Anayasa Mahkemesinin içtihadına göre; «Bir hak ve hürriyetin gayesine uygun şekilde kullanılmasını son derece zorlaştıran veya onu kullanılmaz duruma düşüren kayıtlara tâbi tutulması halindedir ki, hürriyetin özüne dokunulmuş olması söz konusu edilebilir.»

Anayasa Mahkemesi hürriyetlerin özü kavramının mahiyet ve kapsamı hakkındaki görüşünü açıklarken Temsilciler Meclisinin Anayasa komisyonu roporu ile Meclisteki görüşmeleri mesnet olarak kabul ettiği, gerekçelerinin incelemesinden anlaşılmaktadır.

2 — Yine Anayasa Mâhkemesi'nin, 1412 sayılı (Ceza Mûhakemeleri Usulü Kanunu) nun tutuklamayı gerektiren sebeplerden bahseden 104 ncü maddesinin 1 nci fıkrasının 3 numaralı bendi hükmünün Anayasaya aykırı bulunmadığı yolundaki çoğunlukla verilen 19.2.1963 gün ve 1963/277-34 sayılı kararına ilişkin muhalefet şerhinde de «... Bir hak ve hürriyetin hangi hal şartlar içinde özüne dokunulmuş olacağı hakkında kesin bir tarif vermeğe ve bir kıtas sevketmeğe imkân bunmadığı, bunu hadisesine ve bahis konusu hak ve hürriyetin mahiyetine göre Anayasa Mahkemesinin tesbit edeceği, Mahkemenin bu amaca yönelen çalışmalarında hak ve hürriyetin bünyesinden, genel hukuk kurallarından ve uygulama alanından faydalanabileceği» görüşü belirtilmiştir.

Gerçekten esasında hürriyet çok yönlü bir kavram olduğu için bunun hangi hallerde özüne dokunulmuş sayılacağı yolunda kesin bir tarif ve ölçü ortaya atmaktan kaçınmanın, bizi hürriyetin tabii icabına uygun düşeceği ve yukarıda açıklandığı üzere bunun, hak ve hürriyetin mahiyetine göre değerlendirilmesinin yerinde olacağı kanaatindeyiz.

3 — Anayasa Mâhkemesi'nin, sınırlamanın ölçüsüyle ilgili olarak konumuza ışık tutacağı kanısında bulunduğumuz diğer bir kararı da «Gayrimenkul kiralar hakkındaki 6570 sayılı kanunun Anayasaya aykırı olmadığına ilişkin 26.3.1963 gün ve 1963/3-67 sayılı karardır. Oyçokluğuyla verilen bu kararın gerekçesinde özet olarak, Anayasanın 36 ncı maddesine göre, herkesin mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğu, bu hakların ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabileceği, mülkiyet hakkının kullanılmasının toplum yararına aykırı olamayacağı belirtildikten sonra hayat pahalılığının toplum da huzursuzluk yaratan bir olay olduğuna toplumu buna karşı korumak amacı ile devletçe tedbir alınmasının kamu yararına, bir mü-

dahale teşkil ettiğine, aynı amaçla kiraların kontrol altına alınmasında kamu yararıyla ilgili tedbirler cümlesinden bulunduğu, memleketimizde gayrimenkul darlığı devam ettiği sürece, kanun koyucunun kira konusunu düzenlemesinin ve bu alanda sınırlama yapmasının mülkiyet hakkının özüne dokunmamak şartı ile caiz bulunduğu ve bu müdahalenin kamu yararına olduğu hususunda görüş birliğine varıldığına işaret edildikten sonra gerekçede başlıca şu noktalar da yer almıştır :

«Kiralılar 12.5.1953 tarihindeki rayiciye göre dondurulmuştur. Halbuki bu tarihten sonra İktisadî şartlar önemli derecede değişmiştir. Bunun sonucu olarak 12.5.1953 günü ile bu günün konjonktürleri arasında meydana gelen büyük farklar toplamda huzursuzluk yaratmıştır. Artan fiatlara ve değişen İktisadî şartlara rağmen, mayıs 1953 rayici esaslı devam ettiği için bu durum, gayri menkul sahipleri yönünden hakkaniyet ve adalet prensipleriyle bağdaşamaz.

Diğer bir nokta da, kiraların takdiri konusunda kanunun koyduğu usuldür. Belediye encümenlerine verilen takdir yetkisinin açık ve kesin ölçülerle sınırlanması gerekir. 6570 sayılı kanunun 2 nci ve 3 ncü maddelerinde öngörülen sınırlamalar, adalete ve eşitliğe aykırı durumlar doğurduğu ve bu yüzden gayrimenkul sahibi yurttaşlar arasında huzursuzluk yarattığı ve huzursuzluk, diğer yurttaşlar üzerinde de etkilerini göstermekten geri kalmadığı cihetle bunların artık kamu yararı sağladıkları kabul edilemez.... Öteki sektörlerdeki sınırlamalar kaldırıldığı ve İktisadî şartlar büsbütün değiştiği halde, 6570 sayılı kanunla konulan kira rejiminin devam ettirilmesi, adaletsiz ve mülkün gelirlerinden sahibinin yararlanmasını önleyen aşırı bir sınırlama halini almıştır. Böyle bir sınırlamanın mülkiyet halinin özürü zedelediği aşîkârdır.

Yukarıda gerekçesine kısaca temas ettiğimiz Anayasa Mahkemesinin çoğunlukla verdiği, adı geçen kanunun Anayasaya aykırı olduğuna dair kararının, kamu yararı ölçüsünden ziyade adalet ve eşitlik ilkelerine dayandırılmak suretiyle verilen bir karar olduğu anlaşılmaktadır. Halbuki Anayasanın 36 ncı maddesi, mülkiyet hakkının yalnız kamu yararı amacı ile ve kanunla sınırlanabileceğini belirttiği ve eşitlik ilkesine yer vermediği gibi, sınırlamanın ölçülerine ilişkin 11 nci sinde de — eşitlik ilkesi — şeklinde bir ölçü öngörülmemiştir.

Sadece eşitlik ve adalet ilkelerinden hareket edecek ve bu ilkelerin ışığı altında kararı inceleyecek olursak, gerçekten Anayasa Mah-

kemesi'nin yukarıda açıkladığımız kararının bu ölçülere uygun en güzel bir örnek teşkil ettiğinden şüphe olunamaz, Ancak Anayasanın 36 ncı maddesi yalnız kamu yararı ölçüsünü öngördüğüne göre, bu ölçüden uzaklaşmamakta yerinde olurdu kanısındayız.

Nitekim, Kararın muhalefet şerhinde bu görüş teyit edilmekle beraber, ayrıca 6570 sayılı kanunun, kiracıları himaye amacıyla sevkedilmediği, kapsadığı hükümlerin kamu yararı amacıyla kabul olunduğu, bugünkü kira rejiminin gayrimenkûl sahiplerini zarara soktuğu vakıasına dayanılarak kanunun Anayasaya aykırılığı sonucuna varılamıyacağı, esasen hayat pahalılığının toplumda huzursuzluk yaratan bir olay olduğu, toplumun buna karşı korunması amacıyla devlete tedbir alınmasının kamu yararına bir müdahale teşkil ettiği, kiralara kontrol altına alınmasının da kamu yararına uygun tedbirler cümlesinden olduğu konularında Anayasa Mahkemesi inceleme sonunda görüş birliğine vardığına göre; kiralara kontrolü ve sınırlanması kamu yararına uygun mütalâa edilince ortada Anayasa Mahkemesinin inceleyci başka bir konunun da kalmadığına işaret olunmuş, kiralara 1953 rayicine göre dondurulmuş olmasının bugünün şartlarına uygun olup olmadığının, değilse ne gibi yeni tedbirler alınması gerektiği probleminin incelenmesinin yasama organının görevine giren hususlardan bulunduğu, kira tahdidinin, Anayasanın 36 ncı maddesi hükmüne uygunluğu oybirliğiyle kabul edildikten sonra, kira takdirinin mülkiyet hakkının özüne dokunduğunun bahis konusu edilmeyeceği yolundaki aksi görüş savunulmuştur.

4 — Kamu hürriyetlerinin sınırlandırılmasındaki ölçü ile ilgili görüşleri kapsayan Anayasa Mahkemesinin daha birçok kararları mevcut ise de; biz konumuzu daha fazla dağıtmamak için son olarak bunlardan 1.7.1963 gün ve 1963/207 -175 sayılı kararını örnek olarak vermek ve incelemekle yetineceğiz.

Bu karara göre, Türkiye İşçi Partisi tarafından, 765 sayılı T.C. K. nun 11 nci maddesinin 1 numaralı bendinde yazılı ölüm cezasının, Anayasaya aykırı bulunduğu ileri sürülmüş, ancak Anayasa Mahkemesince bu hükmün anayasaya aykırı olmadığına ve davanın reddine oybirliğiyle karar verilmiştir. Kararın gerekçesinde belirtildiğine göre; «Anayasanın 64 ncü maddesi hükmü gereğince mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek T.B.M.M. nin yetkilerindendir. Davacı gerekçesinde, Anayasanın konu ile ilgili 33. ve 64. maddelerine hiç değinmeksizin yalnız 14 ncü maddesinin 1 nci fıkrası ile 11 nci maddesini ele alarak ölüm cezası-

mn Anayasaya aykırı bulunduğunu istidlal etmektedir. Bu görüşün kabulü halinde yalnız ölüm cezasının değil ölünceye kadar devam eden ağır hapis cezasının, hatta uzun süreli hapis ve sürgün cezalarının da kişi hürriyetinin özüne dokunmaları bakımından Anayasaya aykırılığının kabulü gerekir.

... Ceza Hukuku alanında uzun bir tekamül safhasından sonra bugün belli ve kesin bir nitelik almış olan cezaların kanuniliği ve şahsiliği prensipleri hürriyet teminatı olarak Anayasanın 33 ncü maddesinde yer almış bulunmaktadır. Maddenin son fıkrasında genel müsadere cezası konulması açıkça yasak edildiği halde, ölüm cezasının yasaklandığına dair hiç bir kayıt ve işaret mevcut değildir. Bundan başka temel hak ve hürriyetlerin en başında gelen yaşama, maddî ve manevî varlığı geliştirme haklarını ve kişi hürriyetini 14 ncü maddenin 1 nci fıkrası ile teminat altına alan Anayasa koyucusu, müteakip fıkarda bu hak ve hürriyetlerle ilgili olarak koyduğu genel prensiplerle, kişi dokunulmazlığı ve kişi hürriyeti terimleriyle ifade eylediği bu hakkın da mutlak olmadığını, toplum hayatının zaruri kıldığı hallerde kanunda açıkça gösterilmek ve hâkim kararma dayanmak şartıyla kayıtlanabileceğim belirtmekle beraber, eziyet ve işkenceyi ve insan haysiyetiyle bağdaşamıyacak ceza konulmasını yasak ettiği halde, ölüm cezasına burada da dokunmamıştır.

.....Memleketimizin 1954 senesinde katılmış olduğu (İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetlerini korumaya dair Sözleşme) nin 2 nci maddesinin — Her ferdin yaşama hakkı kanunun himayesi altındadır. Kanunun ölüm cezası ile cezalandırıldığı bir suçtan dolayı hakkında mâhkemece hükmedilen bu cezanın infazı dışında hiç kimse kasten öldürülemez. — suretindeki 1 nci fıkrası, ölüm cezasının insan hak ve ana hürriyetlerine de aykırı bulunmadığını açıkça göstermektedir.»

Görülüyor ki Anayasa Mâhkemesi, ölüm cezasına ilişkin hükmün Anayasaya aykırı olmadığını gerekçesinde açıklarken, yalnız belirli bir noktaya değinmekle yetinmemiş, temel hak ve hürriyetler noktasından da hareket etmek suretiyle aykırılık tezini kabul etmiştir. Gerçekten, Anayasanın 64 ncü maddesinde mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek hususunun T.B.M.M. nin yetkileri cümlesinden bulunduğunu açıklaması, ölüm cezasının Anayasa koyucusu tarafından kabul edildiğinin açıklamaya lüzum ve ihtiyaç göstermeyen en kesin delilidir.

§. 3. KAMU HÜRRİYETLERİNİN SİYASİ BAKIMDAN SINIRLANDIRILMASI :

1 — Hürriyetçi Demokratik düzende kamu hürriyetlerinin sınırları nereye kadar gitmelidir? Hürriyeti yok etme hürriyetini de tanımalı mıyız ?

Bilindiği üzere hürriyetçi demokratik düzende kişilere, her alanda düşünce ve hareket serbestliği yönünden geniş hürriyet imkânları tanınmaktadır. Bu düşünüş ve görüş karşısında acaba hürriyetin sınırlarının, bizzat hürriyetin yok edebilmesini mümkün kılacak alana kadar genişletilmesi düşünülebilir mi? Başka bir deyimle hürriyetin nimetlerinden, hürriyeti bizzat yok etmek isteyenlerin, yani hürriyet düşmanlarının da faydalanması gerekir mi?

Bir kısım düşünürler, doktrinde kamu hürriyetlerinin sınırlarının bizzat onun yokedilmesi imkânlarının, ona karşı olanlara tanınması alanına kadar genişletilmesi yönünü savunurlar. Meselâ, Amerikan hukukçularından Chafee, bu düşünceyi savunanlardan biridir.

Bunlara göre, Liberal demokraside fertler, gerek düşünce hürriyetlerinden ve gerekse bizzat düşüncenin açıklanması serbestisinden yoksun bulundurulamaz. Bu düşünce hürriyetinin sonucu olarak hürriyet düşmanlarına da hürriyeti tanımak yerinde olur.

Bir kısım düşünürler ise, hürriyeti yok etme hürriyetinin, kişilere tanınmasını kesin olarak reddederler.

Bu düşünürlere göre hürriyet düşmanlarına, onu yok etme hürriyeti tanınacak olursa, hürriyetin her zaman için ortadan kalkacağı gerçeğini de peşin olarak kabul etmek gerektir. Çünkü hürriyet düşmanları ellerine geçecek ilk fırsatta, hürriyet düzenini tamamen ortadan kaldırarak dikta rejimi kurmak isteklerini tatmin edebilecek atmosfer ve şartları her zaman için bulabileceklerdir.

Şu halde takip edilecek yol ne olmalıdır?

Mademki, Demokratik rejimde hürriyet düşmanlarına hürriyeti yok etme hakkını tanımak, bu rejimin ortadan kaldırılabilmesi tehlikesini doğurmaktadır; o halde rejimin kendisini korumak ve bu gibi tehlikeleri önlemek hakkının sonucu olarak hürriyete karşı olanlara, hürriyeti yok etme hakkını tanımak şüphesiz ki büyük bir tedbirsizlik ve ihtiyatsızlık olur. Ancak şu var ki, demokratik rejim şayet bir toplumda iyice kökleşmiş ve hürriyet fikri tamamen benimsenmiş ise

totaliter ideolojilere böyle bir toplumda yer vermek, demokratik rejimin üstün kuvveti karşısında bir tehlike meydana getiremeyeceği düşüncesiyle hoşgörülükle karşılanabilir. Yok eğer, henüz demokratik rejim kuruluş safhasında ve kökleşmek imkânından yoksun ise böyle bir toplumda, hürriyete karşı olanlara, onu yok etme hürriyetini de tanımak kadar rejim için tehlikeyi davet eden hiç bir şey düşünülemez.

Nitekim, Nasyonal — Sosyalistlerin Anayasada kendilerine tanınan kamu hürriyetlerinden, sonsuz derecede faydalanmaya kalkışmaları sonucunda Weimar demokrasisinin yıkılması, kamu hürriyetlerinin hududunun ona karşı olanlara bunu yok etme hürriyetinin tanıtmasına göz yumulmasının acı bir sonucu ve misali olmuş, ancak bu acı tecrübeden sonradır ki hürriyetçi demokratik rejimler aşırı siyâsî cereyanlara karşı kendilerini korumak hususunda muhtelif tedbirler almak yoluna gitmişlerdir.

2 — 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesiyle 1950 Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin «Hürriyeti yok etme hürriyeti» konusuyla ilgili hüküm ve prensipleri :

1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 29 ncu maddesinin son fıkrası hükmüne göre; «Haklar ve Hürriyetler hiçbir halde Birleşmiş Milletlerin gaye ve prensiplerine aykırı olarak kullanılamazlar.»

Bu hüküm, hürriyetlerin kayıt altına alınmasını mümkün kılabilecek yegâne kıstası gösterdiği gibi, hürriyet adına bizzat hürriyetin boğulmasını da önlemeyi hedef tutar. Nitekim 30 ncu madde, bu fikri bir kere açıkça belirtmiştir. (6)

30 ncu maddeye göre; «İşbu beyannamenin hiçbir hükmü, içinde ilân olunan hak ve hürriyetlerin bir devlet, zümre veya fert tarafından yok edilmesini güden bir faaliyete girişmeye veya bilfiil bunu işlemeye herhangi bir hak gerektirir mahiyette yorumlanamaz.»

Buna benzer aynı prensiple ilgili başka bir hüküm 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde de yer almıştır.

İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri korumaya dair sözleşmenin 17 nci maddesine göre; (bu sözleşme hükümlerinden hiç biri, bir devle-

(6) Prof. Bülent Nuri Esen — A.G.E. — sah. 52

te, topluluğa veya ferde, işbu sözleşmede tanınan hak ve hürriyetlerin yok edilmesini veya mezkûr sözleşmede derpiş edildiğinden daha geniş ölçüde tahditlere tabi tutulmasını istihdaf eden bir faaliyete girişmeye veya harekette bulunmaya matuf herhangi bir hak sağladığı şeklinde tefsir olunamaz.)

Görülüyor ki, gerek 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, gerekse 1950 İnsan Hakları Sözleşmesi «Hürriyet adına bizzat hürriyetin ortadan kaldırılamıyacağını» prensip olarak kabul edilmiş bulunmaktadır.

3 — Hürriyet adına, hürriyetin yok edilmesi hürriyetinin tanınmasıyla ilgili olarak bazı Devletlerin Anayasalarından alınan örnekler.

Bu hususta 1949 tarihli Bonn Anayasası bazı hükümler ihtiva etmektedir. Meselâ bu Anayasaya göre her kim herhangi bir hürriyeti kötüye kullanacak olursa, bir daha bu hürriyetten faydalanamaz.

Aynı şekilde Bade Anayasasının 124 ncü maddesinde de «Her kim, Anayasa tarafından vatandaşlara tanınan temel hakları ve hürriyetleri, bu hak ve hürriyetlere karşı mücadele için kötüye kullanma teşebbüsünde bulunursa, devletin alacağı meşru savunma tedbirlerine karşı temel haklardan ve hürriyetlerden faydalanamaz.» denilmektedir.

Meclembourg Anayasasının 99 ve Saxe Anhalt Anayasasının 8 nci maddelerine göre, «Devletin demokratik niteliğini ve vatandaşların temel haklarını ortadan kaldırmak veya kısmak yolundaki her hangi bir teşebbüs, icra safhasına geçmemiş dahi olsa, Anayasaya karşı işlenmiş bir suç olarak cezalandırılır.

4 — Bugünkü Anayasamızın hürriyet adına, hürriyetin yokedilmesi hakkındaki kabul ettiği sistem :

Anayasamız esas itibariyle ne aşırı sağa, nede aşırı sola yer vermiyen ve imkân sağlamayan ölçülü bir hürriyet rejim ve sistemini kabul etmiş bulunmaktadır. Bunun sonucu olarak hürriyeti ortadan kaldırmak isteyen hürriyet düşmanlarına da bu imkân ve hürriyeti bahşetmek yoluna gitmiyeceği aşikâr olarak anlaşılır.

Nitekim Anayasamızın 4 ncü maddesinin 3 ncü fıkrasında yer alan hükme göre; «egemenliğin kullanılması hiç bir surette belli bir

kişiyi, zümreyi veya sınıfa bırakılamaz. Hiç bir kimse veya organ, kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz. «Aynı şekilde, demokratik düzeni ortadan kaldırmayı amaç edinen partilerinde kurulamıyacağı, kurulmuş ise Anayasa Mahkemesi kararı ile kapatılabileceği hususu Anayasamızda yer almış olmakla (Madde 57) hürriyet düşmanlarına her ne suretle olursa olsun, hürriyeti yok etme hürriyetinin tanınmadığı ve dikta rejiminin kesin olarak reddedildiği anlaşılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi kararlarını incelerken görmüştük ki düşünce ve kanaat hürriyeti insanların en tabii haklarından. Herkes istediği gibi düşünmekte, istediği fikre inanmakta serbesttir. Böyle bir kabul tarzı, ilk nazarda bizi, fikir hürriyeti yönünden sınırsız bir hürriyet anlayışına sevk etmekte ise de; gerçek halde, uygulama alanına intikâl ettiği andan itibaren bu hürriyet sınırsızlık niteliğini kaybetmektedir. Yani, kişinin iç aleminde kaldığı sürece mutlak ve sınırsız olan düşünce ve kanaat hürriyeti, toplum hayatını ilgilendirdiği andan itibaren hukukun ve kanunun sahasına girer ve toplumsal yaşayışın gerektirdiği bazı kayıtlamalara bağlanabilir. Düşünce ve kanaatlerin ancak söz, yazı resim ve saire gibi vasıtalarla açığa vurulurken demokratik nizamı yıkmak, devletin ve milletin bütünlüğünü parçalamak, kısaca toplum hayatına zarar vermek ve güvenliği ortadan kaldırmak amaçları gözetilmişse, bu takdirde elbette ki fikir hürriyetinin bu amaçlara yönelen kullanımlara müsaade olunamaz. Yalnız şu var ki, hürriyet maddeye taallük ettikçe sınırlamalar, Anayasanın öngördüğü ölçüler içinde yapılabilir ve yoğunluk peyda edebilir. Fakat hürriyet fikre ilişkin oldukça bunun, yersiz ve mesnetsiz bahanelerle kısıtlanmasından da o derece kaçınmak gerekir. Çünkü en geniş hürriyet anlayışı, fikir alanında kendini gösterir.

5 — Yabancı mevzuat hâkim olan «Hürriyeti yok etmek isteyenlere, hürriyetten faydalanmak hakkını tanımama» eğilimi :

Hürriyet rejimini tehlikeye sokmamak ve kamu hürriyetlerinin kötüye kullanılmasına engel olmak maksadıyla yalnız memleketimizde değil, demokratik nizamı tanıyan başka devletlerde de buna benzer önleyici tedbirler alınmaktadır. Bu arada A.B.D. de 1940 yılında kabul edilen «Yabancıların Tescili Hakkında Kanun» (Allien Registration Act veya Smith Act), 1950 yılında yürürlüğe giren İç Güvenlik Kanunu (Internal Security Act) ve yine 1954 yılında kabul

olunan Komünist Kontrol Kanunu (Communist Control Act) tauna örnek olarak gösterilebilir.

Bunlardan yabancıların tescili hakkındaki kanun ile A.B.D. Hükümetini zor veya şiddet kullanarak devirmek yolunda söz veya yazı ile fikir telkin ve teşvikte bulunmak ve ya bu maksatla bir teşkilât kurmak suç sayıldığı gibi, bundan sonra çıkarılan İç Güvenlik Kanunu ile Komünizme ve yıkıcı diğer faaliyetlere karşı daha şiddetli tedbirler almak yoluna gidilmiştir. Sicili komünistlerin devlet hizmetlerinde, savunma ile ilgili kurum ve fabrikalarda çalıştırılmalarının yasaklanması, savaş veya ayaklanma hallerinde hükümete, komünistlerin ve rejim için zararlı olduğu tesbit edilen kişilerin yakalanıp hapsedilmeleri yetkisinin tanınması, bu kanunla öngörülen tedbirlere misâl olarak gösterilebilir.

Görülüyor ki demokratik rejimin korunması için hürriyeti yok etmek isteyenlere hürriyetten faydalanma hakkını tanımama eğilimi, bugün gittikçe kuvvetlenmekte ve yaygın bir hale gelmektedir.

§ IV. HÜRRİYETİN HUKUK VE KOLLUK REJİMLERİ (Düzeltilici ve önleyici ve önleyici sistemler).

Hürriyetlerin toplum içinde düzenlenmesi başlıca iki çeşit rejim veya sistemin uygulanması ile mümkündür. Deguit bunlardan birine hukuk rejimi «Regime De Droit», diğerine polis rejimi «Regime de Police» adını vermekte, Barthelemy ise önleyici «Prenventif» sistem ve bastırıcı «Repressif» sistem terimlerini kullanmaktadır.

1 — Düzeltilici veya Bastırıcı (Repressif) sistem :

Bu sistemde her hangi bir hareket ve işlem yapılmadan önce onun kötüye kullanılmasını önleyecek tedbir alınmaz. Hareket serbest bırakılır, önceden izin almaya lüzum yoktur.

Yine bu sisteme göre, hareketlerimiz kanuna aykırı olarak tezahür ettikten, kanunların çizmiş olduğu sınır ve alanı aştıktan, bu yüzden kişi veya toplum için bir zarar ortaya çıktıktan sonradır ki kamu otoriteleri faaliyetlerimize müdahale için harekete geçerler; meydana gelen zararı ödetirler veya cezalandırmamız yoluna giderler. Meselâ hürriyetin hukuk rejiminde, diğer bir ifade ile bastırıcı sistemde, düşüncelerimizi serbestçe bir gazete veya kitap vasıtasıyla yapabiliriz. Bunun için kimseden izin istemek mecburiye-

tinde değiliz. Ancak yayınladığımız yazı bir kimseye veya hükümetin manevî şahsiyetine karşı hakaret, kast ve unsurunu taşıyorsa veya her hangi bir suretle Basın Kanununa aykırı hareket edilmişse, o zaman hakkımızda kanunun tayin ettiği ceza uygulanır.

2 — Önleyici (Preventif) sistem.

Kamu hürriyetlerinin kötüye kullanılmasını ve sınırlarının aşılmasını önlemek için ilgili kimseyi, henüz fiilî işlemeyen önce bazı kayıtlar altına sokan tedbirler alınmışsa buna da (önleyici sistem) adı verilir. Meselâ; taşıt araçları için yolun sağını takip zorunluluğu veya bir caddede karşıdan karşıya geçerken çivilenmiş veya sınırlanmış olan alan içerisinden geçmeye bizi zorlayan tedbirler, sokaklarda geceleri polis devriyeleri gezdirmek veya mahalle bekçileri dolaştırmak vesaire bütün bunlar hep önleyici sistemin, başka bir deyimle «Hürriyetin kolluk rejiminin» öngördüğü tedbirlerdir.

Görülüyor ki bu sistemde, kanun ve nizam kamu otoritelerine, hukuka aykırı bir hareket henüz yapılmadan önce önleyici tedbir olmak üzere müdahale etmek yetkisini vermektedir.

Uygulama alanında önleyici sistem çeşitli suretlerde ve derecelerde kendini göstermektedir, ki bunları da kısaca gözden geçirelim :

A — Yasak Rejim (veya yasaklayıcı önleme)

Önleyici sistemin en ağır derecesini teşkil eden bu rejimde hürriyetten bahsolunamaz. Kamu otoriteleri bir hürriyetin kullanılması için gerekli müsadeyi verip vermemekte mutlak bir takdir hak ve yetkisine sahiptir.. Bu sistemde bir hürriyetin kullanılması için izin istediğinde bulunan kimsenin bu istediğini idare reddettiği zaman kararını gerekçeli olarak bildirmediği gibi, kararı aleyhine itirazda da bulunulamaz.

B — İzin veya müsaade rejimi (Düzenleyici önleme).

Önleyici sistemin diğer bir çeşidi de izin veya müsaade rejimidir. Bu usulde idare makamları izin veya müsaadeyi verip vermemek hususunda takdir yetkilerini istedikleri şekilde kullanamazlar. Kanun veya nizamın ön gördüğü belli şartlar yerine getirildiği takdirde, (inşaat müsaadesi almak için gerekli şartların yerine getirilmesi gibi) istenilen faaliyetin yapılması hususunda izin veya müsaade verilir.

Ancak şartlar yerine getirilmediği takdirde talep reddolunur; Fakat bunun içinde idare makamlarının red sebeplerini göstermesi gerektiği gibi, bu sistemde itiraz yolu da açık tutulur. (7)

C —Bildirme rejimi (basit önleme) :

Bildirme sisteminde hürriyetlerin kullanılması için yetkili mercilerden önceden izin veya müsaade alınmasına lüzum ve ihtiyaç yoktur. Sadece her hangi bir hürriyetin kullanılacağı ilgili mercilere bildirilmesi yeter Meselâ, 171 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüş Hürriyeti hakkındaki Kanunun 1 nci maddesine göre; «Herkes, önceden izin almaksızın, bu Kanun hükümleri dairesinde; silâhsız ve saldırsız olarak belli maksatlarla toplantılar veya gösteri yürüyüşleri yapmak hakkına sahiptir.»

Aynı Kanunun 7 nci maddesinde de «Toplantının yapılmasından en az 48 saat önce toplantının yapılacağı yerin mülkiye Amirliğine çalışma saatleri içinde medenî haklarını kullanma yetkisini haiz olan tertip hey'etinden en az 3 kişi tarafından imzalı bir beyanname verileceği» açıklanmakla bu kanunun esaslarının bildirme sistemine uygun olarak hazırlandığı anlaşılmaktadır.

3 — Hürriyetin hukuk rejimiyle Polis rejim arasında mukayese ve değerlendirme :

Hürriyetin hukuk rejiminde (bastırıcı veya düzeltici sistemde) hareket ve eylemlerimizin ancak kanuna aykırı olarak kendini gösterdikten sonra kamu otoritelerinin harekete geçerek kişi veya topluma zarar verenlerin cezalandırılması veya zararın ödettilmesi yoluna gidildiğine yukarıda işaret etmiştik.

Bu sistemde, kanunun çizdiği olan ve tayin ettiği ölçü içinde her türlü hareketimizi önleyici bir tahdide bağlı olmaksızın ve önceden müsaade almaksızın yapılabildiğimiz için hürriyet ancak hukuki rejimin varolduğu yerde mevcut sayılabilir ve bir hukuk rejimi içinde gerçekleşebilir.

Ancak istisna olarak ta bazı hallerde hürriyet, bir polis rejimine mine (önleyici sisteme) bağlanmak zorunluluğu gösterir.

(7) Aksî fikir için Bak. Prof. Bülent Nuri Esen — a.g.e. Sah. 141

Önleyici sistem de, diğeri gibi meşru bir rejim olup hürriyetin gerçekleşme yollarından birini teşkil eder. Çünkü önleyici yol şeklinde kamu otoritelerine kamu hürriyetlerini sınırlandırma yetkisi tanın m asaydı, hukuk rejiminin müeyyideleri olan cebir ve tazmin, kötülüğü ortadan kaldırmayacak idi. (8)

Ancak şu var ki, bunlardan hürriyetlerin hakiki ve asıl rejimi hukuk rejimi olarak kalmalı, Polis rejimi ise daima bir istisna teşkil etmelidir.

Aksi halde bu istisnalar çoğala çoğala kamu hürriyetleri alanında geniş bir sahayı kaplayacak olursa, o takdirde önleyici sistem artık meşruiyetini kaybeder ve dikta rejiminin kurulması için gerekli zemini hazırlamış olur. Bu sebeble önleyici sistemin gerektirdiği sınırlamaları yaparken her şeyden önce ölçülü hareket ederek hürriyetin düzenlenmesi için esas olan amaçtan uzaklaşmamak lâzımdır.

§5. MUHTELİF HÜRRİYETLER BAKIMINDAN SINIRLAMALAR :

Bütün hürriyetlerin aynı sebep ve amaçlarla ve tek bir prensibe bağlı olarak sınırlandırılması ve düzenlenmesi yoluna gidilemez. Çeşitli hürriyetlerin, çeşitli düşüncelerle ve amaçlarla düzenlenmesi fikri, her nevî hürriyetin kendine has özelliğinin tabii icaplarının sonucudur.

Biz de hangi hürriyetlerin, hangi düşüncelerle, ne çeşit sınırlara tâbi kılınarak düzenlendiğini incelemeğe çalışacağız.

Her ne kadar böyle bir konu, başlı basma geniş bir inceleme konusu olabilecek nitelik ve özelliği taşımakta ise de, biz ancak belli başlı bazı hürriyetler bakımından sınırlama ve düzenlemelerin ne şekilde yapıldığına asıl konumuza ışık tutacağı düşüncesiyle kısaca işaret etmekle yetineceğiz.

1 — Basın ve yayın hürriyetlerinin sınırlandırılacağı haller :

Basın ve yayın hürriyeti, kişilerin düşüncelerini her hangi bir yayın aracı ile serbestçe açığa vurabilmeleri ve yayınlanacak olan yazıların, yayınından önce sansüre tâbi olmaması ve yasak edilmeme-

si bakımından sahip oldukları hürriyettir. Önleyici tedbirlere bağlı bir basın rejiminin hüküm sürdüğü yerde, basın hürriyetinden bahsetmeye imkân yoktur.

Yeni Anayasamızın 20 nci maddesinde «herkes, düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir, düşünce ve kanaatlarını söz, yazı, Resim ile veya başka yollarla tek basma veya toplu olarak açıklayabilir ve yayımlabilir.» Denildikten başka, 22 nci maddesiyle basının hür olduğunu ve sansür edilmeyeceğine, 23 ncü maddesi ile gazete ve dergi çıkarılmasının önceden izin alma ve malî teminat şartına bağlanamayacağına işaret edilmekle Anayasamızın basın ve yayın hürriyetini demokratik esaslara uygun olarak düzenlediği bir gerçektir. Şüphesiz bu hürriyet, hiç bir zaman bir başıboşluk ve sınırsızlık şeklinde anlaşılmamak gerekir.

Nitekim Anayasamız diğer bir kısım hürriyetlerde olduğu gibi, bu hürriyetin de sınırını çizmek suretiyle kötüye kullanılmasına engel olacak tedbirleri almıştır.

Anayasamızın 22 nci maddesinin 3 ncü fıkrası gereğince; «Basın ve haber alma hürriyeti, ancak millî güvenliği veya genel ahlâkı korumak, kişilerin haysiyet, şeref ve haklarına tecavüzü, suç işlemeye kışkırtmayı önlemek ve yargı görevinin amacına uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak için kanunla sınırlanabilir.» Bu itibarla meselâ «halkı isyana ve ayaklanmaya teşvik eden, iftira, hakaret, ahlâk ve adaba aykırı veya suç işlemeye kışkırtıcı veya adaletin yerine getirilmesini engelleyici, insan hak ve hürriyetlerine dayanan demokratik ve lâik Cumhuriyet ilkelerine aykırı sözler, yazılar, haberler vs. gibi haller cezayı müstelzim hallerden sayılmak gerekir.» (9)

2 — Haberleşme hürriyetinin sınırlandırılacağı haller :

Anayasamızın 17 nci maddesinde «herkesin haberleşme hürriyetine sahip olduğu, haberleşmenin gizliliğinin esas bulunduğu, kanunun gösterdiği hallerde Hâkim tarafından kanuna uygun verilmiş bir karar olmadıkça bu gizliliği dokunulamayacağı» belirtilmiştir.

Bu hükümden anladığımıza göre ancak mahkeme veya hâkim kararı varsa, mektup veya telgraf gibi haber iletici vasıtalar tutula-

(9) Prof. Dr. İlhan Arsel — Türk Anayasa Hukukunun Umumî Esasları — 1962 Sah. 468

bilir ve hâkim tarafından okunabilir. Bu bakımdan hâkim tarafından verilecek kanuna uygun karar, haberleşme hürriyeti için bir sınır çizmektedir.

Bundan başka Sıkıyönetim halinde de yazışmaların sansürü ve radyo, telefon ve telsiz gibi bütün haberleşme araçlarının kontrolü tâbi tutulacağı hususu, 3832 sayılı Örfi İdare Kanunun 3/1 nci maddesinde açıklanmaktadır.

Ceza evleri tutuk bulunan kimselerin müdafileri ile aralarında teati edilen mektuplar dışında kalan yazışmaların okunabilmesi veya erlerin mektuplarının bağlı oldukları birlikleri tarafından kontrol süzgecinden geçirilebilmesi gibi hususlarda haberleşme hürriyetine konan tahditler arasında sayılabilir.

3 — Toplantı hürriyetinin sınırlandırılacağı haller :

Anayasamızın 28 nci maddesine göre; «Herkes önceden izin almaksızın, silâhsız ve saldırsız toplantı veya gösteri yürüyüşü yapma hakkına sahiptir.

Bu hak, ancak kamu düzenini korumak için kanunla sınırlanan bilir.»

Nitekim 171 sayılı «Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü hakkındaki Kanunun yasaklar bölümünde bulunan 12 nci maddesinde, bu hürriyetin hangi halde sınırlandırılacağı belirtilmiştir. Buna göre, «Genel yollar ile parklarda, mabetlerde, kamu hizmet görülen bina ve tesislerde ve bunların eklentilerinde ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin bir kilometre mesafesi dahilinde toplantı yapılamaz.»

4 — Mülk hürriyetinin sınırlandırılacağı haller :

Kamu düzeninin sağlanması ve kamu yararı, Millî Savunma ve Güvenlik, Genel Sağlık Vs. gibi çeşitli sebepler yönünden mülk hürriyetinin de sınırlandırıldığı görülmektedir.

Kamu Hukuku bakımından bu alandaki en önemli kayıtlamalar Millî Savunma düşüncesiyle yapılanlardır. Bilhassa bazı sınır bölgelerinin veya memleketin emniyet bakımından önemli görülen başka yerlerinin «yasak bölge» olarak ilân edilmesi veya harp halinde kişilerin mal ve mülklerinin Millî Savunma hizmetlerine tahsis etmeğe zorlanması, bu konuda mülk hürriyetine yapılan kayıtlama ve sınırlamalara misâl olarak gösterilebilir.

Bundan başka genel sağlık ve ahlâkın korunması için, beyaz zehir kaçakçılığına mâni olunmak amacıyla afyonun, ancak yurdun belli bölgelerinde yetiştirilmesi, kişilerin mülk üzerinde istedikleri gibi tasarruf edebilme yolundaki hürriyetlerini sınırlayan hususlardan biridir.

Mülkiyet hakkının sınırlandırılmasıyla ilgili en önemli konular dan biri de «Kamulaştırma»dır.

Bilindiği gibi kamulaştırma, bir gayrimenkulün, malikinin rızasına bakılmaksızın, diğer parası peşin ödenmek suretiyle kamu yararı için o malikin elinden alınmasıdır.

Mülk hürriyetinin ne şekilde sınırlandırılabilceğini öngören Anayasamızın 38 nci maddesi kamulaştırmanın hangi hallerde ve kimler tarafından, ne şekilde yapılacağını şöyle hükme bağlamıştır : «Devlet ve kamu tüzel kişileri, kamu yararına gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların, kanunda gösterilen esas ve usullere göre tamamını veya bir kısmını kamulaştırmaya veya bunlar üzerinde irtifaklar kurmaya yetkilidir.»

Görülüyor ki, mülk hürriyetini sınırlayan konulardan biri olan kamulaştırmanın yapılabilmesi için en önemli unsur «kamu yararındır.»

Mülk hürriyetinin sınırlandırılacağı halleri incelerken, bu arada, Anayasa, Mahkemesinin, C.H.P. nin haksız iktisaplarının iadesi hakkındaki 14.12.1953 gün ve 6159 sayılı Kanunun Anayasaya aykırılığına dair 11.10.1963 tarih ve 1963/124/243 sayılı kararma da kısaca temas etmek yerinde olur kanısındayız.

Kararın gerekçesine göre; «Mal ve mülk edinme hürriyeti, insan haklarının en esaslılarından biridir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi 17 nci maddesiyle bu hakkı açıklandıktan sonra hiç kimsenin keyfi olarak mal ve mülkünden yoksun edilemeyeceğini ilân etmiştir. Bunun gibi, Devletimizin de 6366 sayılı Kanunla katıldığı İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesine ek protokolün 1 nci maddesinde, her gerçek veya tüzel kişinin mallarının dokunulmazlığına riayet edilmesi hakkında sahip olduğu, herhangi bir kimsenin ancak kamu yararına riayet edilmesi hakkına sahip olduğu, herhangi bir kimsenin ancak kamu yararına olarak Kanunun öngördüğü şartlar ve Devletler Hukukunun genel prensipleri içinde mülkünden yoksun edilebileceği açıklanmıştır..... Mülkiyet ve mi-

ras haklarını sosyal ve İktisadî şartlardan saymış olan 334 sayılı Anayasamız da 36 ncı maddesiyle herkesin mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğu ve bu hakların ancak kanunla sınırlanabileceği esasını kabul etmiştir. Halbuki 6195 sayılı Kanun gerekçesinde ileri sürülen iddialar, olayda kamu yararının varlığını belirtmemektedir.

.....Sözü geçen kanun, C.H.P. nin gerek kamu idare ve kuruluşlarından, gerekse özel kişilerden ve bu arada Atatürk'ten vasiyet yolu ile iktisap ettiği bütün malları, para, hak ve alacakları hiç bir ayırma yapmaksızın ve bedelini peşin ödemeksizin toptan hazineye geçirtmekle mülkiyet hakkını tamamiyle yok eden bir durum yaratmıştır.»

5 — Genel Sağlıkla ilgili hususlarda hürriyetlerin sınırlandırılması :

Genel sağlık problemi, kamu intizamı ile ilgili olduğu için, bütün devletler bu konuda son derece titiz davranarak önleyici tedbirlerle ilgili bazı hürriyet tahditleri yoluna gitmişlerdir.

Bulaşıcı hastalıklardan korunmak bilhassa uzak memleketlerden gelecek yolcular ve eşyalar vasıtalarıyla bu gibi hastalıkların yayılmasını önlemek için gerektiği zaman seyahat hürriyetinin sınırlandırılması, karantina usulünün ve önleyici aşı sisteminin uygulaması, yine genel sağlık düşüncesiyle fabrika, imalâthane gibi tesislerin ancak halka zarar vermiyecek uzaklıktaki yerlerde kurulmasına müsaade edilebilmesi gibi tedbirler bu konuda hürriyetlerin sınırlandırılmasına örnek olarak gösterilebilir.

Buraya kadar bazı hürriyetler bakımında yapılan sınırlamaların mahiyetinden bahsettik. Şüphesiz ki, sınırlanan hürriyet çeşitleri sadece yukarıda saydıklarımızdan ibaret değildir. Bunlardan başka Anayasamızın muhtelif maddelerinde yer alan yabancıların durumu ile ilgili hürriyetler (Md. 13), seyahat ve yerleşme hürriyeti (Md. 18), dernek kurma hürriyeti (Md.29), çalışma ve sözleşme hürriyeti (Md. 40) gibi daha bir çok hürriyetler kamu düzeni, kamu yararı, millî güvenlik, genel sağlık, genel ahlâk gibi sebeplerle ve kanunla sınırlanmakta ise de, bunların üzerlerinde ayrı ayrı durmayarak yalnız belli başlı hürriyetlerden bazılarının hangi hallerde sınırlandırılabilceğine kısaca işaret etmekle yetindik.

§ 6. SIKIYÖNETİM DOLAYISIYLA HÜRRİYETLERİN SINIRLANMASI :

Sıkıyönetim, normal zamanlarda sahip bulunduğumuz hürriyetlerin, devletin bekasının tehlikeye girdiği olağanüstü hallerde geçici olarak sınırlandırıldığı bir hukuk rejimidir : ancak belirli şart ve hallerde ortaya çıkabilir.

1924 Anayasamızın 86/3 ncü maddesinde Sıkıyönetim şu şekilde tanımlamakta idi: «İdare örfiyei, şahıs ve ikametgâh masuniyetlerinin, matbuat, müraselât, cemiyet, şirket hürriyetlerini muvakkatan takyit taliki demektir.»

Halbuki yeni Anayasamızda Sıkıyönetimin tarifine yer verilmeyerek sadece hangi hallerde ilân edilebileceğine işaret edilmiş, Sıkıyönetim veya genel olarak savaş halinde hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı hususunun bir kanunla gösterileceği belirtilmiştir.

Yeni Anayasamızın 124 nci maddesine göre; Sıkıyönetimin ilânını gerektiren sebepler; «Savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya Vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma olduğunu gösterir kesin belirtilerin meydana çıkması» halleridir. Meselâ 1930 tarihinde meydana gelen Kubilây vak'ası, 27 Mayıs 1960 ihtilâli ve en son olarak 20/21 Mayıs 1963 olayları sebebiyle Sıkıyönetimin ilân edilmesini zorunlu kılan hal ve şartlar, Anayasamızın belirttiği olağanüstü haller.

3882 Sayılı Örfi İdare kanunun 2 nci maddesi gereğince zabıtaya âit hak ve vazifeler sildi makamlardan askerî makamlara geçmektedir. Aynı kanunun 3 ncü maddesi ise askeri İdarenin ne gibi olağanüstü tedbirleri almaya ve uygulamaya yetkili olduğunu belirtmektedir. Buna göre; askeri idare sıkıyönetim zamanında lüzum gördüğü takdirde meskenleri, her türlü binaları, iş mahalleri ile sair kapalı yerleri, mektup ve telgrafları, şahısların üzerlerini gece ve gündüz arayabilir. Radyo, telefon ve telsiz gibi muhabere araçlarını kontrol ve gerektiğinde çalışmalarını men ederler.

Bundan başka yine bu rejimde, sabıkalı bazı kimseler ve şüpheli şahıslar sıkıyönetim bölgesinden çıkarılabilir; gazete, kitap vesair

basılmış eserlerin basım ve yayımı men edilebilir ve basımevleri kapatılabilir, gazete, telgraf, mektup üzerine sansür konulabilir, toplantıların yapılmasına engel olunabilir, derneklerin faaliyetleri durdurabilir, umuma açık yerler kapatılabilir ve gece sokağa çıkma yasakları konulabilir.

Görülüyor ki sıkıyönetim halinde sadece bir kısım hürriyetler değil, hemen bütün hürriyetlerimiz nizamının devamı zorunluğu sebebiyle son derece sınırlandırılmakta, sıkı bir polis rejimine (önleyici sistem) tâbi tutulmaktadır. İşte yukarıda bahsettiğimiz zorunluğun sonucu olarak Anayasamızın öngördüğü hallerde kurulan ve ilân olunan bu rejim keyfilik değil, meşruiyetin tam bir ifadesidir.

«Sıkıyönetim, demokratik cemiyetlerde hür müesseselerin munayyen hallerde, bekasını temin bakımından zarurî addedilmiştir. Ancak Sıkıyönetim, son derece vahim haller zuhur ettiği zaman ihdas olunabilmesi ve olunduktan sonra da meşruiyetini muhafaza edebilmelidir.» (10)

§ VII. SONUÇ

Buraya kadar «kamu hürriyetlerinin sınırlandırılması» konusunda verdiğimiz bilgilerden şunu anlıyoruz ki, klâsik demokraside toplumun ideal ve mükemmel bir hürriyet rejimine kavuşabilmek çabası içinde kamu hürriyetlerinin mümkün olduğu kadar az ölçüde sınırlanması yoluna gidilmekte ve devlet, insanın haysiyet ve hürriyetlerine saygı göstermeyi başta gelen vazifesi ve gerçekleştirmeye çalıştığı amacı olarak benimsemektedir. Bu vazifenin istenilen şekilde yerine getirilebilmesi ve amacın gerçekleşmesi için de herşeyden önce hürriyetlerin ölçülü ve rasyonel bir şekilde sınırlandırılması gerekir.

Bu sebeple «hürriyetlerin düzenlenişinde herşey kanun koyucunun göstereceği olgunluğa, ölçüye ve sorumluluk duygusuna bağlıdır. Kanun koyucu sayet demokrasi idealini tam olarak benimsemiş, insan hak ve hürriyetlerine gerçekten inanmışsa, zaten ortaya önemli bir mesele çıkmıyacaktır. Aksi halde, çıkacak meseleleri sun'î tedbirlerle halletmek hiç te kolay olmayacaktır.» (11)

(10) Prof. Dr. İlhan Arsel — a.g.e. — Sah. 512

(11) Doç. Dr. Münici Kapani — a.g.e. — Sah. 112

BİBLİYOGRAFYA

- ABADAN, Yavuz** — Hürriyet problemi İHFM Cilt 3, 1940 Sayı 2 – 3
- ARSEL, İlhan** — Türk Anayasa Hukukunun Umimî Esasları – 1962
- BAŞGİL, Ali Fuat** — Hürriyete Dair Siyasî İlimler Mec. 1946 Sayı 181
- ERİM, Nihat** — Âmme Hukuku Dersleri Ank. 1941
- EREM, Faruk** — Hürriyet ve Suç Ank. 1952
- ESEN, Bülent Nuri** — Anayasa Hukuku ve Siyasî Hukuk 1957
- GİRİZ, Adnan** — Türk Hukuk Ansiklopedisi Cilt II, Ank. 1962
- KAPANI, Münici** — Kamu Hürriyetleri Ders Notları (1962 -1963)
- SAVCI, Bahri** — Hürriyetin sınırlanması meselesi — İnsan Hakları Derg. 1948, Sayı 18

TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ, GREV VE LOKAVT KANUNU HAKKINDA

Yazan : Fethi AYTAÇ

Bolvadin Kaymakamı

Giriş,

Kanun'un ve yakından ilgili Sendikalar Kanunu'nun ana çizgileri,

Kanun'un özet olarak kapsamı,

Kanun'un başlıca kavramları tarifi,

Kanun'un yönetim ve kolluk makamlarım ilgilendiren yönleri,

Kanun'un uygulanmasından doğan bazı görüşler,

Sonuç...

Giriş :

276 sayılı Dergi'de yer alan bir yazımızda, yeni Anayasamızda ifade ve teminatını bulan düzen'in başlıca özelliklerinden birinin Toplu Sözleşme ve Grevin birer temel hak olduğunu kabulle işçi yurtdaş topluluğunun bu haklara sahip bulunduğunu belirtmesi olduğu;

Gerçekten 42. ve sonraki maddelerinin çalışma ile ilgili hükümleri kapsayıp 47. maddesinin : «İşçiler işverenlerle olan münasebetlerinde, İktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla Toplu Sözleşme ve Grev haklarına sahiptirler.

Grev hakkının kullanılması ve istisnaları ve işverenlerin hakları kanunla düzenlenir.» hükmünü taşıdığı ;

Bahis konusu düzenleyici tasarıların T. B. Millet Meclisinin inceleme ve takdirine sunulmak üzere olduğu ; belirtilerek kanunun Meclis'te alacağı son şekil ve niteliği ile uygulamadaki seyrine intizaren grevin mevzuatımızda ve fikir alanında geçirdiği gelişme merhaleleri kısaca açıklanmıştı.

Müessese hakkında genel ve toplu bilgi vermek gayesiyle hazırlanan bir yazımızda da grevin menşei, âmilleri, çeşitleri, başarı şartları sendikalarla yakın ilgisi, tesirleri, hukukî mahiyeti., hakkında tamamlayıcı bilgi sunulmuş ve kanunlaşma hazırlığı içinde bulunulan müessesenin ne gibi tecelliler göstereceğini zamanın tâyin edeceği belirtilmişti. (* *)

Tasarı Meclis Komisyonlarında incelenme konusu edildiği bir sırada, Ocak 1963 de İstanbul'da Kavel adlı Kablo Fabrikasında zuhur edip «Kavel olayı» adlı altında uzun zaman kamu oyunu meşgul eden işçi işveren anlaşmazlığı, tipik bir grev -, oldukça ciddi ve endişe yaratıcı gelişme gösterdikten sonra birçok kudret sahibi arabulucuların ısrarlı davranışları ile sonuca bağlanmış ; bu arada olay adeta kanunun vücut buluşunu çabuklaştıran bir âmil olmuştur.

Neticede ilgili kanun Mecliste son şekil ve vasfını alarak «Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu» adı ile kabul ve 275 sayı ile 24/7/1963 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanarak bir kısım hükümleri yayını tarihinde, geri kalanları yayınından bir ay sonra yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.

Aynı tarihli gazetede 274 sayı ile Sendikalar Kanunu da yayınlanmış olup her iki kanunun yayınlandığı 24 Temmuz günü işçi teşekküllerimiz tarafından İşçi Bayramı olarak kabul edilmiş ve kutlanmıştır.

Yönetim (idare) ve zabıta (kolluk) mercilerini yakından ilgilendiren ve kısa zamanda geniş uygulamaya mazhar olmakla artan ilgiyi gerektirecek olan kanunun sistemli bir açıklamasını yapmak bu yazımızın maksadını teşkil etmektedir. (*)

Kanun'un ve yakından ilgili Sendikalar Kanununun ana çizgileri :

İşçi işveren münasebetlerine eğilirken kanun yapıcı'ının öncü mevzuat olarak kabul ettiği ve grevin başarı ile organizasyonunun temel unsuru olan sendikalarla ilgili 274 sayılı kanuna göre sendika, sendika birlikleri ve faaliyetlerine de göz atmak gerektir.

(*)Türk Mevzuatında Grev — İdare Dergisi S. 276 sah. 36-51 Grev Hakkında Genel Bilgi — İdare Dergisi S. 278 sah. 14 -36

(*) 16 Ekim 1963 tarihinde Türk-İş (Türkiye İşçi Konfederasyonu) temsilcileri ile 10 Bakan arasında yapılan toplantıda: birçok konular arasında, Sendikacılık hareketini geliştirecek olan Toplu Sözleşme ve Grev Kanunları karşı-

Sendika, birlik, federasyon ve konfederasyonlar, işçi ve işverenlerin ortak İktisadî, sosyal ve kültürel menfaatlerini korumak ve geliştirmek için kurdukları meslek teşekkülleridir.

Kanun işçi ve işverenleri meslek teşekkülü kurmaya mecbur etmiyor. Yalnız Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt haklarından faydalanma bakımından işçi ve işverenin bu yolda teşkilatlanması zarurî bulunduğundan dolayısıyla mecburiyet konmuş oluyor.

Hem işçiler, hem de işverenler kanun önünde aynı haklara sahip olacak sendikalar kurabileceklerdir. Sendikalar ve bunların derece derece birleşmesinden doğacak birlik, federasyon ve konfederasyonlar Cemiyetler Kanunu dışında bu kanuna tâbi olacaklardır.

Bunlar, tüzel kişi olarak sahip oldukları yetkilerden başka :

- a) Toplulukla iş uyumsuzluğu çıkarmak,
- b) Toplu İş Sözleşmesi ve genel mukavele akdetmek,
- c) İş anlaşmazlıklarında ilgili makam ve mercilere, uzlaştırma ve hakem kurullarına, iş mahkemelerine ve sair yargı mercilerine, kanun hükümlerine göre başvurmak veya mütalâa bildirmek, ve onlardan istekte bulunmak ;
- d) Çalıştırmayı doğuran hukukî münasebetle ilgili hususlarda sosyal sigortalar, emeklilik ve benzeri hakların kullanılmasıyla ilgili olarak üyelerine ve mirasçılara adlî müzaharette bulunmak ;
- e) Mevzuattan, örf ve âdetten, Toplu İş Sözleşmesinden veya mesleğin ortak menfaatlerinden doğan hususlarda veyahut yazılı müracaatları üzerine fizikî veya fikrî emek arzı ile ilgili akitlerden doğan hakları ile sigorta haklarında üyeleri veya mirasçıları temsil etmek veya bu hususlarda husumete ehil olmak ;
- f) Kanun veya milletlerarası anlaşma hükümlerine göre toplanan kurullara temsilci göndermek ;

sında zabita'nın bu kanunların ruhuna uygun hareket etmesini sağlayacak bir eğitimden geçirilmesi istenmiş ve bu, tatbikat sırasında ortaya çıkabilecek sakıncaların giderilmesi bakımından faydalı bulunmuştur.

27 Mayıs Devrimi'ni takip eden günlerde Tarsus'ta çıkan bir işçi işveren anlaşmazlığının İl Valisi'nin görevden uzaklaştırılmasına ve çeşitli zabita elemanlarının başka mahallere nakillerine zemin hazırladığı hatırlardadır.

- g) Sosyal ve kültürel maksatlar'la yardımlaşma sandıkları kurmak, üyeleri yararına sigorta mukaveleleri akdetmek ;
- h) GREV VEYA LOKAVTA KARAR VERMEK VE İDARE ETMEK ;
- i) Üyelerine çeşitli kültürel hizmetler ve yardımlarda bulunmak ;
- j) Üyeleri için kooperatifler kurulmasına çalışmak, bu gibi teşebbüslere yardım etmek yahut bizzat kooperatifler kurmak ;
- k) Mesleklerinin icrası için gerekli her türlü ham veya yan mamül madde, eşya, âlet, edevat ve makineleri üyelerine kiralamak, ödünç vermek veya hibe etmek ;
- l) Üyelerinin refah ve meslekî menfaatlerini herhangi bir şekilde ilgilendirebilecek her konu hakkında inceleme ve araştırma yapmak, gaye ve fikirlerinin gerçekleştirilmesi için her türlü kanunî yollardan faaliyet sarfetmek ; haklarına da sahiptirler.

(Kanun madde 1, 1-9 14)

Grevi temel haklar arasında sosyal ve İktisadî bir hak olarak kabul etmiş bulunan Anayasadaki görüşten ışık alan 275 sayılı Kanun ise Anayasanın bahsi geçen 47. maddesinde sınırlanan çerçeve içinde, işçilerin işverenlerle olan münasebetlerinde İktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacı'na göre grevi mevzuatlaştırmış ;

Bu halkın kullanılması imkân, şekil ve şartları ile istisnalarını belirtmiş ;

İşçiye tanınan hakkın tabii karşılığı olarak işverene de işçiye topluca işten uzaklaştırmak hakkını (lokavt'ı) bahşetmiş ;

Grevin tarihî gelişiminde acı hatıralar bırakan grevde siyasî tesirleri tesirleri gidermek için dolayî şekilde önleyici hükümler getirmiş ;

Kamu kumullarının icraat veya kararları üzerine etki ve baskı yapmak kastına yönelecek olayları men etmiş ;

Ve çeşitli sınırlamalara uymamazlık halinde teşebbüsü kanunsuz sayarak cezalandırmak ve önlemek imkânlarını hazırlamıştır.

Bu ana çizgi içinde grev veya lokavta girişmek için vaz edilen mekanizma şöyledir :

Yetkili işçi ve işveren sendikaları arasında, hizmet akdi, şartları ve sona ermesi ile ilgili konuları düzenlemek üzere Toplu İş Sözleşmeleri yapılacaktır. Kanun hangi sendikaların bu işe yetkili olduğunu ve toplu sözleşmenin usulünü açıkça belirtmiştir. Toplu sözleşmede taraflar anlaşamaz ve direnirlerse uzlaştırma yollarına başvurulacaktır. Bunda da anlaşma olmaz veya sözleşme tek taraflı olarak bozulursa, işçiler grev ve işverenler de lokavt yapabilirler.

Grev veya lokavt ilânı, kanunda birtakım şartların gerçekleşmesine bağlanmıştır. [Esasen savaş, genel veya kısmî seferberlik zamanlarında bu hak kullanılamaz ve sıkı yönetim hallerinde şartlara bağlıdır : Ayrıca sağlık müesseselerinde, can ve mal kurtarma işlerinde, bazı kamu hizmetlerinde, bazı hallerde ulaştırma hizmetlerinde, noterlik ve eğitim dallarında, toplu sözleşme için konan süre içinde... grev ve lokavt yapılamaz.

Bundan başka, karar verilmiş veya başlanmış olan kanunî grev veya lokavt, memleket sağlığını yahut Millî Güvenliği bozucu nitelik gösterirse, Bakanlar Kurulu bir kararname ile bu işi 30 gün süre ile geciktirebilir. Bu süre içinde de uzlaşma olmaz ve mahzur da devam ederse Bakanlar Kurulu geciktirme süresini en çok 60 gün daha uzatabilir. Bu arada geciktirme kararnamesinin yürürlüğe girmesinden hemen sonra uyuşmazlık Başbakanlıkça yüksek kademede bir uzlaştırma kuruluna havale edilir. Bakanlar Kurulu'nun geciktirme kararı aleyhine Danıştay'a başvurma imkânı vardır. (*)

(*) a — Bakanlar Kurulunun ilk grevi geciktirme kararnamesi Aralık 1963 sonunda Mersin Rafinerisi'nde başlayan grev dolayısıyla olmuştur. (6/2556 sayılı karar Resmî gazete 10/1/1964 sayı : II. 603)

b — Uzlaştırma Kurullarının önemli fonksiyonu hakkında: «Grev ve uzlaştırma kurulları Doç. Dr. Sefa Reis oğlu Milliyet Gazetesi 19/1/1964 sah. 2»

c —Sendikaların siyasî tesirlere maruz kalmamaları için getirilen hüküm: «..... meslekî teşekküller, siyasî partilerden veya onlara bağlı teşekküllerden herhangi bir suretle maddî yardım kabul edemez ve onlara maddî yardımda bulunamaz ve onların teşkilâtı içinde yer alamazlar...» 274 sayılı kanun _ madde : 16

Kanun'un özet olarak kapsamı :

Kanun 9 bölümde, 66 maddeden ibarettir. Madde başlık veya muhtevalarına göre her bölümün özeti şunlardır :

1. Bölüm :

Toplu İş Sözleşmesi kavramının tarifi, şekli, hükmü, süresi ve bitimi,
Sözleşmenin feshini veya infisahını gerektirmiyen haller,
Sözleşmede taraf olan işçi veya işverenin sendikadan ayrılmasının veya çıkarılmasının sonucu,

2. Bölüm :

Toplu görüşme ve toplu iş sözleşmesi yapma yetkisi,
Bir toplu sözleşmenin aynı iş kolundaki diğer işçilere veya işverenlere teşmili,

Toplu görüşmeye çağrı : yetki, usulü ve cereyan tarzı,

Çağrı yetkisi üzerinde uyumsuzluk hasıl olursa çözüm yolu, Toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin tesbitinde usûl,

Toplu iş sözleşmesinin düzenlenmesi,

3. Bölüm :

Uyumsuzluk hallerinde uzlaştırma çalışmalarının şekil ve usulü,

4. Bölüm :

Grev kavramının tarifi,
Lokavt kavramının tarifi,
Kanunî grev ve lokavt ile kanun dışı grev ve lokavt,
Grev ve lokavta karar verme yetkisi,
Grev ve lokavt yasakları,
Grev ve lokavtın geçici olarak durdurulması şart, ve şekilleri ile aracı organlar : Yüksek Uzlaştırma Kurulu,
Greve karar verme şekli : Grev oylaması,
Grev ve lokavtın başlaması,
Grev ve lokavt halinde iş yerinden ayrılma zorunluğu,

Grev ve lokavta katılamıyacak işçiler,
 Grev ve lokavt haklarının teminatı,
 Grev ve lokavtın hizmet akitlerine etkisi,
 Kanun dışı grev ve lokavtın sonuçları,
 Grev ve lokavtın yürütülüş şekilleri : propaganda serbestisi, gözcü yerleştirme,

GREV VE LOKAVT HALİNDE MÜLKİYET ÂMİRİNİN YETKİLERİ,

Grev ve lokavtın sona ermesinin tesbiti,

5. Bölüm :

Hakeme başvurma usulü,
 II ve Yüksek Hakem Kurulunun kuruluş ve görevleri,
 Hakem kurullarına katılacak hakemlerin genel nitelikleri
 Hakem kararlarının hukukî niteliği,
 Özel hakeme başvurma imkânı. (*)

6. Bölüm :

İşveren'in sorumluluğu, iş yerinde ilân, denetleme, Hükümetin arabuluculuğu, Resim ve harç muaflığı, Medenî ve Borçlar Kanununa atf, ödeneklerin konacağı Bakanlık bütçesi gibi çeşitli hükümler.

7. Bölüm :

Toplu İş Sözleşmesinin ilgili mercie Çalışma Bakanlığı veya Bölge Çalışma Müdürlükleri gönderilmemesi,

Toplu İş Sözleşmesinin ilân edilmemesi,

Kanun dışı grev lokavta karar verilmesi, teşvik veya teşebbüs edilmesi,

(*) Uzlaştırma ve hakeme başvurma'nın gerektireceği teknik teferruatı kapsamak üzere bir Tüzük hazırlanması bu bölümün 44. maddesi gereği olup bu tüzük 6/2554 sayılı karar ile kabul edilmiş ve 15/1/1964 gün II. 607 sayılı T.C. Resmî Gazete ile ilân edilmiştir.

Devlet, İl Özel İdaresi ve Belediye kararlarına tesir maksadiyle grev ve lokavta girişilmesi,
 Grev ve lokavt yasaklarına uyulmaması,
 Grev veya lokavtı geciktirme kararma uyulmaması,
 Verimi düşürmek kastıyla toplu harekette bulunulması,
 Grev oylamasında hile, tehdit ve cebir kullanılması,
 Grev veya lokavt halinde iş yerinden ayrılınmaması,
 Grev ve lokavtın kapsamına girmiyen işçilerin çalışmaması, çalışmamaya teşvik edilmesi, zorlanması,
 Grev ve lokavt kapsamına giren işçilerin haklarının bozulması, Kanun dışı grev gözcülüğü yapılması,
 Hal ve fiillerini müeyyideye bağlayan cezaî hükümler.

8. Bölüm :

Kanunun yayını tarihinde faaliyette bulunmakta olan hakem kurullarındaki işlerin devri, Hakeme başvurma hakkındaki eski tüzüğün meriyeti ve bazı suçların affı gibi geçici hükümler.

9. Bölüm :

Kaldırılan bazı kanun maddeleri ile yeni kanunun yürürlüğe girişini düzenlemektedir.

Kanunun başlıca kavramları tarifi ve görüşler :

Konuyu daha iyi kavramak için bazı kavramların açıklanmasında fayda vardır.

Toplu iş sözleşmesi nedir?

Toplu iş sözleşmesi : Hizmet akdinin yapılması, muhtevası ve sona ermesi ile ilgili hususları düzenlemek üzere işçi teşekkülleri ile işveren teşekkülleri veya işverenler arasında yapılan bir sözleşmedir.

Toplu iş sözleşmesi, işçi ve işveren münasebetlerini ilgilendiren diğer hususlar ile tarafların karşılıklı hak ve borçları ve özellikle gösterilen hususların uygulanması ve denetimi ile ilgili hükümleri de ihtiva edebilir.

Toplu iş sözleşmesinin yapılması, değiştirilmesi, feshi, feshinin ihbarı ve toplu iş sözleşmesine katılma ancak yazılı olursa muteber olur.

Toplu iş sözleşmesinde aksi belirtilmedikçe, hizmet akitleri sözleşmeye aykırı olamaz.

Toplu iş sözleşmesi belirli veya belirsiz süreli olabilir.

Grev nedir?

İşçilerin, topluca çalışmamak suretiyle bir iş kolunda veya işyerinde faaliyeti durdurmak veya işin niteliğine göre önemli ölçüde aksatmak amacı ile aralarında anlaşarak veyahut bir teşekkülün aynı amaçla topluca çalışmamaları için verdiği bir karara uyarak işi bırakmalarına grev denilir.

İşçilerin işverenlerle olan münasebetlerinde İktisadî ve sosyal durumlarını korumak veya düzeltmek amacıyla ve bu kanun hükümlerine uygun olarak yapılan greve KANUNÎ GREV ; bu amacın dışında veya bu kanun hükümlerine uyulmaksızın yapılan greve, KANUN DIŞI GREV denir. (Kanun madde : 17) (*)

Lokavt nedir?

Bir iş kolunda veya iş yerinde faaliyetin büsbütün durmasına sebep olacak tarzda, işveren veya işveren vekili tarafından kendi teşebbüsü ile veya bir teşekkülün verdiği karara uyarak işçilerin topluca işten uzaklaştırılmasına LOKAVT denilir.

İş şartlarında veya bunların tatbik tarz ve usullerinde değişiklik yapmak veya yeni iş şartları kabul ettirmek veya mevcut iş şartlarını korumak amacıyla ve bu kanun hükümlerine uygun olarak yapılan lokavta KANUNÎ LOKAVT ; bu amacın dışında veya bu kanun hükümlerine uyulmaksızın yapılan lokavta KANUN DIŞI LOKAVT denilir. (M. 18)

Kanun'un benimsediği bu tariflerden de anlaşılıyor ki, toplu iş sözleşmesi ; işçiyi işveren karşısında «yalnızlık» tan kurtaran, onu «toplulu» bir kuvvet olarak işveren veya işveren teşekkülünün karşısına çıkaran bir mahiyet taşımakta, «patron» a karşı İktisadî

(*) Grevin etimolojik menşei için bakınız :

Grev Hakkında genel bilgi İdare D. sayı 278

İstanbulda bir mensucat fabrikasında (Bozkurt) toplu iş görüşmeleri devam ederken işçi sendikasının greve başvurması usul itibarıyla kanunsuz telâkki edilmiş ve tabii sonuçlarını vermiştir.

ve sosyal bakımdan tek başına daima zayıf olduğu bilinen işçiyi topluluk halinde şuurlaştırarak ve organize ederek kuvvet dengesini sağlamayı gözetmektedir. Bu mahiyeti ile toplu iş sözleşmesi grev hakkı»nın başarı ile kullanılmasının garantisi olmaktadır. (**)

Grev ise, düpedüz işverene baskı yapmak için bir vasıttır. Ancak özü itibariyle işçinin İktisadî ve sosyal durumunu korumak veya düzeltmek gibi bir amaca yönelir ve kanunda belirtilen usullere uygun olarak yapılırsa grev kanunî'dir ve kanunen himaye görmesi gerekir. Aksine öz itibariyle belirtilen amaç dışına çıkılır yahut konan usûl ve kayıtlara uyulmazsa grev kanun dışı'dır ; dolayısıyla himaye görmediği gibi cezaî takibatı da gerektirir.

Aslında «İktisadî ve sosyal durumu korumak veya düzeltmek» deyiminin sınırlarını açıklıkla, kesinlikle ayırmanın kolay olmadığına işaret edelim. Aynı lâfızlar altında başka başka maksatların gözetilmesi daima kabil olacaktır. (1***)

Lokavta gelince, ana hedefi, işçiyi daha iyi teşkilâtlanmış topluluklar halinde işverenin karşısına çıkarmak ve grev hakkı ile işçinin fiilî durumunu kuvvetlendirmek olan kanun Anayasa'da yer almadığı iddialarına rağmen Lokavtı bir hukukî zarureti karşılamak için kabul etmiş görünmektedir. Çünkü «çalışmama» bir tabii ve temel hak olunca mantıken «çalıştırmama» da işverenin için aynı derecede kanunî bir karşıt hak olmaktadır. Mamafih, İktisadî hayatın gelişme halinde olduğu, hiç olmazsa kararlı olduğu, devrelerde işçinin işverene baskısı veya etkisi nekadardaki tabii ise aksine İktisadî yapıda durgunluk veya gerileme olduğu zamanlarda da lokavt olaylarına rastlamak o kadar normal olacaktır. Özellikle kalifiye işçi işverene baskı'da bulunabileceği gibi işveren de ikame işçinin kullanılabileceği basit iş kollarında lokavta başvurabilme imkânını daha çok bulabilecektir.

Grev hakkında belirttiğimiz gibi öz bakımından kanunî olan lokavt ile kanun dışı lokavtı ayırmak güçtür. Usûle, şekle uygunsuzluk bakımından bazı lokavtı kanun dışı saymak kabil görülebilir.

(**)Çalışma Bakanı'nın 25 Ocak tarihli bir açıklamasına göre, Kanun'un yayınından itibaren' geçen 4 5 ay içinde 100 kadar toplu iş sözleşmesi yapılmış bulunmaktadır. (26 Ocak tarihli gazete haberlerinden..)

(***) Bir örnek olarak Mersin (ATAŞ) Rafinerisindeki grev gösterilebilir. Bu grev vesilesiyle bahis konusu grevci işçilerin avantajlarının emsali iş kolundaki işçilere göre daha iyi Olduğu ifade edilmiş ve Türk-İş bu grevi tertipleyen sendikanın teşebbüsünü desteklememiştir.

Kanun'un yönetim (idare) ve Kolluk (zabıta) makamlarını ilgilendiren yönleri :

Kanun'un yapılışında yetkili karar organları olarak işçi işveren teşekkülleri ve uyuşma yahut uzlaştırma kurulları gibi üçlü bir sistemin temel kabul edildiği ve idare makamları ile zabıta mercilerine ancak «uygulayıcı» olarak görevler yüklendiği tesbit edilebilir. Böyle olmakla beraber taallük ettiği konunun önemi, gerektirdiği davranışın hassasiyeti bakımından denebilir ki 275 sayılı kanun idare ve zabıta kanunlarımızın en önemlilerinden biridir. Çünkü genel olarak istismara çok elverişli bir konuda, toplulukları iki zıt kutup halinde karşı karşıya getirmesi muhtemel anlaşmazlıkla da zabıta mercilerini görevli olarak araya sokmakta ve o andaki topluluk psikolojisinin bazen vahim tezahürlerine zabıtayı muhatap kılmaktadır. Bu kabil anlaşmazlıkları millî varlığın kararlı sosyal yapısını zedelemekten çözümlenmek elbette ki nâzık bir davranış gerektirir. Daha öncede belirttiğimiz gibi «grevin âmili ne olursa olsun nümayiş ve kargaşalıklara varan taşkın şekillerinde mevcut düzene karşı bir emniyetsizlik hatta düşmanlık hali müşahade etmek kolaydır. Bu hava içinde mevcut düzenin kanunî otoritesini temsil eden zabıta kuvvetlerine karşı kolayca iğbirar ve husumet vücut bulabilir. Çünkü sınıf şuur ve zıddiyeti içinde teşekkül edip kitle psikolojisi içinde gelişen grev hareketlerinin failleri nazarında asayiş elemanları en az, kendilerini istismar ettiği benimsenen patron kadar kendilerine hasım görünebilirler. «..... Bu itibarla mevzuatımız arasına “katılmış” bulunan grevin sosyal düzeni ve İktisadî ahengi sağlaması veya bozmaması sadece bir kanun işi değil, aynı zamanda kanun tatbikatçılarının bilgili ve basiretli olması işidir.» (*)

(*) Türk mevzuatında grev, İdare D. sayı 276 sah. 49 -50

Bu vesile ile, kanunun vücut bulmasından önce İstanbul'da cereyan eden Kavel olayı ile ilgili gazete başlıklarını kaydetmekte fayda var:

«Kablo fabrikası polis kordonu altına alındı.» 13/2/1963 günlü gazeteler. 14/2/1963 tarihli gazetelerden : Grevci işçiler ile polis çarpıştı. 9 işçi ile bir polis yaralandı. (Milliyet)

Polisler grevci işçileri copla dövdü. (Vatan)

Fabrikayı kuşatan işçi grubu polislerle çatıştı. (Hürriyet)

«Kablo fabrikası işçileri, tarihî savaşlarına geçen hafta da devam ettiler. Karşı taraf, yani işverenler... Çalışma Bakanından başlayıp derece derece en küçük polis neferine kadar herkesi işçiler aleyhine kışkırttılar...» Yön Dergisi — Yıl 2 sayı: 62 20/2/1963

Acaba kanunun idare ve zabıta merci ve elemanlarını ilgilendiren hususları nelerdir? Kanaatimizce, birer icra elemanı olarak, korunmaları meşruluk taşıyacak hakları kanunun himayesinden mahrum olup birçok hallerde cezalandırılmaları da gerekecek davranışlardan, fiil ve hareketlerinden ayırmak başta gelir. O halde gerek kanuna uygun fiiller ; gerekse kanun dışı fiiller idare ve zabıta mercilerimizi ayrı ayrı ilgilendirir.

Grev ve lokavt olaylarının hazırlayıcı temeli olmakla beraber toplu iş sözleşmesinin meydana getirilmesi sırasında işçi işveren Devlet üçlüsünden sonuncusu adına aracı veya muhatap olma sıfat ve yetkisi Çalışma Bakanlığı ile Bölge Çalışma Müdürlüklerine verilmiş bulunduğundan dikkatimizi doğruca grev ve lokavtla ilgili davranışlara yöneltebiliriz. O halde, kanuna uygun davranışlar nelerdir ?

- a) Kanunî grev veya kanunî lokavt: Usulünce alınmış bir grev veya lokavt kararı ve tatbikatı otoritelerce korunması gereken bir haktır. (Kanun M. 17-18-19)
- b) Grev oylaması : Mahallin en büyük mülkiye âmirine müracaatla istemde bulunulması suretiyle ve onun gözetimi altında yapılacaktır. (M. 22)
- c) Grev veya lokavtın hizmet akitlerine etkisini belirtirken kanunun tanıdığı sağlanan konuttan faydalanma gibi haklar korunacaktır. (M. 27-28)
- ç) Kanuna uygun grev ve lokavt gözcüleri meşrudur. (M. 31-32)

Kanuna uygun olmıyan ve dolayısıyla önlenmesi gereken olay ve davranışlar nelerdir?

Toplu iş sözleşmesinin ilgili mercilere gönderilmemesi, Toplu iş sözleşmesinin ilân edilmemesi gibi takibi Çalışma Bakanlığı teşkilâtını ilgilendiren usulsüzlükler yanında :

- a) Yasaklanmış hallerde ve iş kollarında grev veya lokavta teşebbüs edilmesi, kanun dışı grev veya lokavta karar verilmesi, vuku bulan kanun dışı greve katılınması veya devam edilmesi, veya bu hususta teşvik veya zorlamada bulunulması, veya bu yolda propaganda yapılması... (M. 20-54-56)

- b) Geçici olarak durdurulmasına, usulünce karar verilmiş olan bir grev veya lokavtın devam ettirilmesi, devamına teşebbüs edilmesi... (M. 21-57)
- c) Grev veya lokavt halinde iş yerinden ayrılınmaması... (24-60)
- ç) Grev ve lokavta katılamıyacak işçilerin greve katılması. (M. 25-61)
- d) Devlet, İl Özel İdaresi ve Belediye kararlarına tesir maksadiyle grev ve lokavta başvurulması.. (M. 55)
- e) İşçi niteliği taşımayan kamu hizmeti görevlilerinin grev mahiyetinde işi bırakmaları.. (M. 56)
- f) Verimi düşürmek kasdiyle toplu harekette bulunulması.. (M. 58)
- f) Grev oylamasında hile, tehdit ve cebir kullanılması. (M. 59)
- h) Grev ve lokavt kapsamına giren işçilerin haklarının bozulması.
- i) Kanun dışı grev ve lokavt gözcüleri kullanılması.. (M. 31-32-63)

Bu vesile ile kanunun Mülkiye Âmirine yüklediği bir sorumluluğu da tekrar hatırlatalım :

33. Madde, başlığında (grev ve lokavt halinde Mülkiyet Âmirinin yetkileri) deyimini kullanmasına rağmen medlûl ve muhtevasında «grev veya lokavt halinde, mahallin en büyük mülkiye âmiri, grev veya lokavt yapılan işyerlerinde gerekli emniyet, inzibat, koruma ve sağlık tedbirlerini ve halkın gündelik yaşaması için zarurî olan ihtiyaçlarının sağlanması amacıyla gereken tedbirleri, bu kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla ve kanunî yetkilerine dayanarak, alır.» hükmünü getirmektedir. O halde görülüyor ki mülkî âmire yeni bir yetki vermekten çok bir sorumluluk yüklenmesi bahis konudur ve ısrarla belirttiğimiz gibi idare elemanı için bu konuda «bilgili ve basiretli olma» zorunluluğunu yaratmaktadır.

Kanunun uygulamasından doğan bazı görüşler :

Toplu iş sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanunu hakkındaki fikirlerin, bu fikirleri ileri sürenlerin siyasî görüşlerine, geçim meşguliyetlerine yahut İktisadî doktrin tercihlerine göre değişiklik göste-

receği tabiidir. Bazı siyasî çevrelerde kanunun özel sektör yatırımlarını yavaşlatacağı veya enflasyoncu etkiler yapacağı görüşü, kanunun müzakeresi vesilesiyle, ortaya konmuştu. Basının bir kısmında kuvvetle savunulan bir görüşe göre bu mevzuat yurdun sosyal ve ekonomik hayatında çok olumlu etkide bulunacaktır. Şu şartlar ki bunları organize ederken veya yürütürken sendikacılarımızın gösterecekleri iyi niyet veya basiret büyük değer ve önem taşımaktadır. (**)

Bu genel görüşlere kısaca temastan sonra diyebiliriz ki 1936 yılında 3008 sayılı İş Kanunu'nun kabulü ile doğan İş Hukukumuz, son kanunlarla geniş uygulama alanı bulacak, günlük hayatımıza tesir edecek nitelik kazanmıştır. Başlı başına bir ihtisas alanı haline gelecek İş Hukuku her iş adamı'nın ; her âmme müessesesinin ilgisi kadar her kanun uygulayıcısının da uyanık dikkatini gerektirecektir.

Kanaatimizce 4-5 aylık uygulaması kanunun bazı sonuçlarını tesbite imkân vermektedir. Bunları şöyle sıralıyabiliriz :

a) Toplu iş sözleşmeleri, Devletin yurttaşlar arasında sosyal adaleti sağlama arzusunun samimî belirtileri olmuş ve şimdiye kadar çeşitli işveren ve işçi temsilcileri arasında hükümetin de müessir aracılığı ile yapılan yüz kadar iş sözleşmesi, işçi topluluklarının yaşama seviyesini düzeltmeye, iyileştirmeye doğru atılmış olumlu adımlar teşkil etmiştir. (*)

b) Bu suretle, işçi topluluğu ile Devlet arasında bir zıddiyet değil, karşılıklı güven temellerine atılmıştır.

(*) Kayda değer ki grev hakkı'nın kuvvetli savunucusu sosyalist eğilimli basın mensupları ile liberal İktisadî doktrinin savunucusu yazarlar bu noktada tamamen fikir birliği halindedirler. Örnek :

«Bu Devrimi Göğleleyelim». Durum (Başmakale) Milliyet G. 23/12/1963 «Toplu Sözleşmeler ve Grevleri». Durum (Başmakale) Milliyet G. 14/1/1964 «İşçi Dâvamız Mersin Rafinerisindeki Grev...» Barış Dünyası Dergisi sayı 20 Ocak 1964 salı. 644.

(*) « Bu günkü nizam İçinde elimizden geldiği kadar, aklımızın yettiği kadar ileri görüşlü, işçiye geniş haklar tanıyan bir kanun getirdik.» B. Ecevit Çalışma Bakanı 24/4/1963 (Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt adlı makale Hareket Gazetesi)

Türk-İş Başkanının belirttiğine göre imzalanan Toplu Sözleşmelerden işçilere bir milyarlık menfaat sağlanmıştır. (13/1/1964 günlük gazetelerde yer alan, bir kongredeki beyanına göre...)

c) İşçi sınıfının teşkilatlanmasına paralel olarak işverenlerinde daha âdil sosyal bir hayat görüşü içinde teşkilatlanmaları imkânı yaratılmıştır.

ç) Toplu iş sözleşmeleri, hâlen verimsiz bir şekilde çalıştırılmalan (ve yeniden düzenleme arzuları henüz tahakkuk etmemiş bulunan) birçok İktisadî devlet teşekküllerinin bünye ve zihniyet değişikliğine kavuşmaları için tesirli olmaya başlamıştır.

d) Kanun işveren ve işçi toplulukları arasında zuhuru muhtemel anlaşmazlığı, gerek grev ve lokavt yasakları koymak ve gerekse seçici olarak durdurmak hususunda Bakanlar Kuruluna yetki vermek suretiyle ölçülü bir şekilde sınırlamak, önlemek imkânlarını vâz etmiş ; birçok aracı kurullar ve önleyici cezaî hükümlerle hareketin toplum düzenini sarsacak siyasî ve hissî şekillere bürünmesine, nümayiş ve kargaşalık şeklinde taşkın hallere dönmesine set çekmiştir. Nitekim kanunun yayınından bu yana çıkan grevlerde zabıta belki yorulmuş, lâkin bir fiilî çatışmanın ızdırabını çekmemiştir.

Bu lehte tesbitler yanında, tatbikatın şu mahzurları yaratacağım, yaratmakta olduğunu belirten görüşler de vardır :

a) Toplu iş sözleşmeleri, yurdun çok muhtaç olduğu sınaî kalkınmamızı ağırlaştıracak bir sonuç doğuracaktır. Müteşebbis, sermayesini grev tehlikesi ile rizikosu artan sanayi sahasına yatırmaktansa çok daha az zahmet ve tehlike taşıyan başka . yatırımlara meselâ şimdiye kadar esasen görüldüğü gibi, konut yapımına tahsis etmeyi tercih edecektir.

b) Grev, gerek özel ve gerekse resmî sektör iş yerlerinde iş günü kaybına sebebiyet vermekle üretimi ve verimi düşüren bir unsur olacağı gibi zaman zaman hayatî ihtiyaç maddelerinin yokluğunu mucip olacaktır.

c) Toplu iş sözleşmesi henüz reorganizasyonunu yapamamış bulunan kurumlarda ya hizmet aksaklıklarına (ve bu suretle bazı tedirginlik ve huzursuzluklara) yahut bu kurumların verimsiz çalışmadan doğan yıllık zarar hanelerinin kabarması karşısında Hâzineden malî destek görmek suretiyle enflâsyoncu bir gidişe başvuru-

rulmasına âmil olacaktır. Bu görüş, greve samimiyetle taraftar olanlarca da paylaşılmaktadır. (*)

ç) Ortak Pazar Ve olan yakınlaşma isteğimiz maliyet fiatlarını düşürmemizi icap ettirirken ücret artışlarının tabii sonucu olarak fiatların artışı ekonomimizi zedeliyecektir.

d) Toplu iş sözleşmesinin belediye hikmetlerinde uygulanması

hemşehrilerin günlük yaşayışlarında, ihtiyaçlarının karşılanmasında aksaklıklar yaratacak ; öte yandan personel bakımından, iş mevzuatı ile belediye mevzuatı arasındaki tezat birçok İdarî kaza'ya müracaatlara zemin hazırlıyacaktır.

e) Toplu iş sözleşmesi geniş işçi kitlelerinin ergeç, işçi sendikalarının yönetimini ele geçirenlerin siyasî görüş ve isteklerinin tahakkukunda «vasita olmaları» sonucunu yaratacaktır.

f) Usulünce hazırlanmamış ve şekil itibariyle kanun dışı telâkki edilen grevler teşebbüs edenlere çok zarar verebilecektir. Çünkü bu takdirde iş veren, işine elverdiği işçileri tekrar istediği şartlarla işine aldığı halde grev teşvikçisi durumunda gördüğü yahut telâkki ettiği işçilerini genellikle işten uzaklaştırarak mağdur edecektir. Zira kanun 29 maddesinde, kanun dışı grev ve lokavtin sonuçlarını sayarken işverence, greve katılan veya teşebbüs eden işçilerin hizmet akitlerinin feshin ihbarına lüzum olmaksızın ve herhangi bir tazminat ödemeğe mecbur kalınmaksızın feshedilebileceğini âmir bulunmaktadır. (**)

g) Başarı şartı az grevler hem teşebbüs edenlere ve hem de grev müessesesine zarar verecektir, özellikle ikame işçinin kullanılabildiği kalifiye işçi ger ektir m iven is kollarında varit olabilecek bu hal efkârı umumiyenin grev hakkındaki tutum ve anlayışına da müessir olur.

(*) «... Bugün Türkiye'nin ekonomik durumu, enflasyonu teşvik etmeden, işçi vatandaşlara gelişmiş memleketlerin asgari ücretini sağlamağa maalesef imkân vermemektedir.» Doç. Dr. Safa Reisoğlu adı geçen makale: Grev ve Uzlaştırma Kurulları Milliyet 19/1/1964 Zamların Yaratabileceği tehlike Durum Milliyet 15/1/1964 Ücretlere zammın arttıracağı enflasyon tehlikesine karşı tedbir araştırılırken... Durum Milliyet 17/1/1964

(**) Nitekim İstanbul'da Bozkurt mensucat fabrikası işçilerinin usulsüz telâkki edilen grevleri karşısında işveren bu maddeye dayanarak gazeteye verdiği ilânlarla hem akti feshettiğini belirtmiş ve hem de ancak istediği işçileri yeniden işe almıştır.

Kanunun özüne ait bu görüşlere ilâveten teknik bazı kusurlarından, sakıncalı noktalarından baysetmek te kabildir.

Kanunun yayınıni takibeden aylarda İstanbulda zuhur eden ve kanunen usulsüz telâkki edilen bir grev olayının cezaî takibatını yürüten bir adli uygulayıcı şu aksaklıklara dikkati çekmektedir : (*)

1 — Hazırlanmış bir greve «katılanlar» a vaz edilen ceza az olup bu ceza tesirli bir müeyyide olmadığından bu cezadan sarfı nazar ile ya hukukî müeyyide ile yetinmek veya bu çok külfetli tesirli cezayı daha basit muhakeme usulü ile tatbik etmek üzere daha pratik muhakeme usulü vaz edilmelidir.

Görüş sahibine göre, kanun dışı görülen greve verilecek ceza 54. maddede belirtilmiştir. Madde iki fıkradan ibarettir. Birinci fıkraya göre : «vukubulan kanun dışı greve veya lokavta karar verenler, böyle bir lokavta katılanlar veya devam edenler, böyle bir greve veya lokavta karar verilmesine veya bunlara katılmaya veya devam zorlıyan veya teşvik edenler veya bu yolda propaganda yapanlar, bir aydan üç aya kadar hapis ve yüz liradan bin liraya kadar ağır para cezasına mahkûm edilirler...» İkinci fıkraya göre ise : «Kanun dışı greve katılanlar veya devam edenler beşyüz liraya kadar ağır para cezasına mahkûm edilirler...» Ağır para cezasının aşağı haddi 10 liradan başladığına göre görülüyor ki 1. fıkra şümulüne girenlere «hapisli paralı ağır», ikinci fıkradakilere ise 10 liradan başlayan çok hafif mahiyette cezalar tâyin olunmuştur.

Tatbikatta görülmüştür ki adedi yüzleri ve hatta bini aşan sanık işçinin pek azı birinci fıkranın kapsamına girdiği halde çok büyük bir kısmı ikinci fıkradaki «katılanlar» m şümulüne girmektedir. Böyle yüzlerce, binlerce kişi hakkında bir çırpıda tahkikata geçmenin ne yüklü, ne işgal edici bir iş olduğu izahtan varestedir. Bir taraftan polisin işleri anî bir tazyikle artarken diğer taraftan savcılığın ve mahkemenin de normal işleri bir anda dolup taşıvermektedir. Bu suretle, adaletin tecellisinde gözetilmesi gerekli olan fakat bir türlü ideal kıvamını bulamıyan sürat prensibinin tâmiri imkânsız bir hale geleceği kolaylıkla söylenebilir. Bin sanıklı bir iddianame ile açılan dâva'nın bir mahkemede devamlı duruşması yapıldığı bir an için tasavvur etsek en hızlı bir tempo ile yalnız sanıkların

(*) Grevde Ceza Tatbikatının Düşündürdükleri _ İbrahim Kancaal
Zeytinburnu C. Savcı Yardımcısı Cumhuriyet Gazetesi 21/12/1963-22/12/1963

sorgusu bir buçuk iki aylık bir zamana ihtiyaç gösterir. Aşağı yukarı bu çapta bir iki kanunsuz grev daha vuku bulursa orada polisin ve adliyenin iş yoğunluğu altında ne duruma geleceklerini en müsamahasız tahmin ölçülerine bile sığdırmak mümkün olmaz. Kaldı ki bu kadar külfete karşılık elde edilecek sonuç özellikle kanunsuz greve katılanlar için karar mahkûmiyete de müncer olsa bir hiç mesabesinde kalacaktır.

Bu duruma karşı çeşitli tedbir düşünülebileceğini kaydeden yazar iki şıklı tedbir temennisinde bulunmaktadır. Özet olarak, ya kanunun 29. maddesinde işverene tanınan ihbarsız fesh yetkisinin kullanılmasından ibaret hukukî sorumluluğun muhafazası ile yetinilmeli veya kanun «katılanlar» a hasren dâvayı görecekt mahkemeyi Sulh Mahkemesi olarak tasrih etmeli ve evrak üzerinde tetkikat icrasını müteakip yani duruşma yapmaksızın bir ceza kararnamesi ile hüküm tesis edilmesine imkân vermelidir. Nitekim tatbikatta durum, bazı kanunların tesbit eylediği cezaların Sulh Ceza Mahkemelerinde hükme bağlanması bakımından bu merkezdedir. (*)

2 — Kanunda, kanunî greve koyulanların iş yerini terk etmeleri hakkında açık hüküm varken kanun dışı grevlerde aynı zarureti belirten açık hüküm yoktur. Bunun da müeyyideye bağlanması gerekir.

Kanunun 60. maddesinde iş yerinden ayrılmıyan işçiler ile bunları iş yerinden ayrılmamaya zorlayan veya teşvik edenler veya bu yolda propaganda yapanlar için ceza tâyin etmişse de bu hükmün 24. maddesinin 1. fıkrası ile kanunî grev haline inhisar ettiği anlaşılmaktadır. Yani prensip itibariyle grev, kanunî ise grevi yapanlar, iş yerini terk etmek mecburiyetine bağlı kılınmışlardır. Kanunsuz grev yapanlar için iş yerini terk etmemek halinde durumun ne yolda mütalâa olunacağına dair kanunda özel bir hükme rastlanmamaktadır. Ancak kanunun grev halinde dahi tecviz edilmiyen iş yerini fiilen işgal altında bulundurmanın kanunsuz grev halinde bir hak olarak tanınmasına ne hukuk mantığı ve ne de mevcut kanunun ruhu müsait değildir. Bu itibarla kanunsuz greve katılan işçiye aşağı haddi 10 liradan ibaret bir cezaî müeyyide tertip edilmiş olduğu halde kanunî grev yapan işçilerin iş yerini terketme mükelle-

(*) İş dâvalarının. artmasının adli mekanizmada doğuracağı iş hacmi fazlalığını karşılama zaruretinin 16 Ekim 1963 tarihinde on Bakan ile Türk-İş temsilcileri arasında yapılan toplantıda ele alındığı ve iş Mahkemelerinin sayıca artırılmasının, Yargıtayda da bir Daire kurulmasının lüzumlu görüldüğü anlaşılmaktadır.

fiyetini yerine getirmemeleri 200 liradan başlıyan bir cezaî hükme bağlanmış bulunması kanundaki aksaklığın doğurduğu bir garabet olarak görülmektedir. Çünkü durumu kanunî olandan esirgeneni kanunî olmayana bağışlamak diye bir mantık olamaz. O halde, kanunsuz grev halindeki işçilerin iş yerini terk etmemelerinin de özel bir hükümle cezaî mahiyette bir müeyyideye bağlanmasını sağlamak lâzım.

... Kanunsuz grev yapan işçilerin iş yerini terk etmemeleri halinde bunların terke ne suretle davet veya zorlanabilecekleri hususunda da, makale sahibince, kanunî bir açıklığa ihtiyaç vardır. Binlerce veya yüzlerce işçinin yapılan ihtar ve ikazlara rağmen iş yerini terk etmemekte direnip ısrar etmeleri karşısında yetkili makamların ne yolda hareket edeceklerini tâyin ve tesbit etmek gereklidir. Bilhassa kanunsuz grev halinde işveren işyerinin grevcilerden tahliyesini istemektedir. Bu istek, işveren için mal emniyeti yönünden önemli olup Anayasa teminatı altında bulunan bir hakka dayanmaktadır. Bu hakkın ihlâli süratle önlenmek gerekir.

Böyle büyük ve kanunsuz toplulukların arzettikleri özellik bakımından nasıl önlenip dağıtılabilecekleri özel kanunların vücudunu zorunlu kılmaktadır. Nitekim Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri ile ilgili kanun, bu konuda bir misâl olarak gösterilebilir. Ancak bu kanun hükümlerini, ky/as yolu ile de olsa bir iş yerindeki topluluğa tatbik ne işyerinin hususiyeti ve ne de o kanunun hususiliği elvermez. Umumi hükümlere göre de bu topluluğun zorla dağıtılması hali zabıtayı tereddütlerle kararsız kılacağından iş büsbütün karışarak bir takım vahim olayların doğuşuna yol açabilir.

3 — Kanun dışı grev teşvik ve teşebbüsü, grev fiiliyata çıkmasa bile, cezaî müeyyide altına alınmalıdır.

Kanun dışı greve karar veren, devam eden, teşvik eden veya bu yolda propaganda yapanların madde metnindeki sarahata göre bu fiillerinin tecrimi yani failer hakkında cezaî takibat yapılabilmesi kanun dışı grevin vuku bulmuş olması şartına bağlanmıştır. Diğer bir deyimle kanun dışı grev vuku bulmuş olmadıkça, kanun dışı greve karar veren, teşvik eden veya bu yolda propaganda yapanların cezaî ve hatta hukukî bakımlardan sorumlulukları yoktur... Tatbikatta bu yolda faaliyet gösterenlerin varlığından haberdar olan zabıta, keyfiyeti adli mercilerden sormakta ve kendilerine bu çeşit faaliyetlerin bir suç konusu teşkil etmediğinden serbest bırakılması gerektiği bildirilmektedir.

Umumî mahiyetteki suçlarda cürme teşebbüs hali müstakil hükümlerle tanzim edilmiş ve ceza tehdidi altına alınmış bir müessese olmasına rağmen grevle ilgili kanunun bu ciheti kabulden sakınmış ve kaçınmış olmasının sebeplerine inmek mümkün olmuyor.

4 — İşverene tanınan hizmet akdini fesh yetkisini de zamanla ve diğer bazı kayıtlarla sınırlamalıdır.

Kanunun 29. maddesinde işverene tanınan akdi ihbarsız ve tazminatsız fesh yetkisinin kullanılması işverenin ihtiyarına, isteğine terk edilmiş olup işveren isterse bu hakkını hiç kullanmayacak isterse grev yapan işçilerin birine, birkaçına veya hepsine karşı kullanmayacak isterse grev yapan işçilerin birine, birkaçına veya hepsine karşı kullanabilecektir. Bu ise psikolojik sakıncalar yaratacak mahiyet taşımaktadır... Bu itibarla işverenin kanunsuz grev halinde bu grevi yapan işçilerden hangilerinin hizmet akdini fesh ettiğini belli ve kısa bir süre içinde bildirmesi ve o sürenin aşımından sonra bu yetkinin kullanılmaması uygun olur.

Sonuç :

Yurttaki sosyal ve ekonomik yapıyı sarsmadan işçi topluluğumuza daha iyi kazanç ve yaşama imkânları yaratmak isteği içinde mevzuatımız arasına katılmış bulunan sendikalar ; Toplu iş sözleşmesi, Grev ve Lokavt kanunları mevcut düzenin koruyucuları idare ve zabıta yetkililerine de çok önemli görevler yüklemektedir. Görünüşte «işçi işveren kutupları» arasında ortaya çıkabilecek bir anlaşmazlığa, peşin kanaatlardan sıyrılarak tamamen iyi niyet ve tarafsız bir zihniyetle âdil bir aracı veya uygulayıcı olarak katılmak muhakkak ki kanunun ruhuna ve toplumun yararına en uygun hareket olacaktır.

İL SAVUNMA SEKRETERLİKLERİ Hakkında Bir İnceleme

Fazlı DEMİREL

Sivil Savunma İdaresi Müşaviri

Konuyu; «Kuruluş, görev ve fonksiyonları», «Uygulamadaki durum ve aksaklıklar», «Bu aksaklıkların giderilmesi halindeki görüş ve fikirler» ve «sonuç.» olarak dört bölümde inceleyeceğiz.

I

Kuruluş, Görev ve Fonksiyonlar

5399 sayılı kanuna dayanılarak 1958 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla çıkan «Topyekûn Savunma ve Millî Seferberlik İçin İşbirliği «Talimatı» ile; her ilde, valinin başkanlığında, ile ait topyekûn savunma ve millî seferberlik (*) işlerini düzenlemek üzere, ilgili daire ve teşekkül âmirlerinden bileşik bir «Harp Komitesi» kurulmuş; bu komitenin çalışmalarını hazırlamak yazı işlerini yürütmek üzere de, bir vali muavini, vali muavini yoksa valinin seçeceği yüksek dereceli bir memur «İl Savunma Sekreteri» olarak görevlendirilmiştir.

Bundan iki sene kadar sonra 21/10/1960 tarihinde yayımlanan 108 sayılı kanunla; TSMS hizmetlerini, millî güvenlik amaçlarına uygun bir şekilde plânlamak ve yürütmek üzere; bakanlıklar, katma bütçeli genel müdürlükler, Devlet ekonomi kurumları ve bunlara bağlı bazı kurumlar arasında illerde de, bir savunma sekreteri ile bir veya daha fazla savunma uzmanından ibaret kadrolu «İl Savunma Sekreterlikleri» kurulmuştur.

Bu sekreterlik ve uzmanlıklara; aynı kanunun üçüncü maddesile Harb okulu, üniversite ve yüksek okullar mezunu emekli, müstafi ve ordudan izinli subaylarla Millî Savunma Akademisi mezunlarının tayinleri şart koşulmuş olduğundan, çoğu 1960 yılında 42 sayılı kanunla emekli edilenlerden olmak üzere subaylıktan ve albaylık, yarbaylık rütbelerinden emekli olmuş veya istifa etmiş kimseler

(*) Bu yazıda bundan sonra «Topyekûn savunma ve millî seferberlik» deyimini için, kısaca «TSMS» harfleri kullanılacaktır.

tayin olunmuşlardır. Tayinler bu nitelikteki isteklilerin çıkmasına bağlı kalmış olduğundan, şimdiye kadar isteklisi çıkmamış bazı illerdeki savunma sekreter ve uzmanı kadroları halen boş bulunmaktadır.

Gerek yukarıda adı geçen talimata ve gerekse 108 sayılı kanunun ikinci maddesi gereğince 1960 yılında, yine Bakanlar Kurulu kararıyla çıkan «Savunma Sekreterliklerinin Teşkilât, Görev ve Yetkileriyle Çalışma Usullerini Gösterir Yönetmenlik» e göre, İl savunma sekreterlikleri, TSMS hizmetlerinin plânlanmasında ve hazırlanmasında valilerin yardımcısı, müşaviri ve koordinatörü olup, başlıca görevleri;

a) İl Harb Komitesi çalışmalarını ve yazı işlerini düzenlemek, gerekenlerinin yürütülmesini kovuşturmak;

b) İlin TSMS hizmetlerine ait plânları hazırlamak, hazırlatmak, koordine ve kontrol etmek;

Şeklinde özetlenebilir. Bunlardan;

a) İl bölgesinde alârm haberlerinin ve seferberliğin tebliğ ve ilâmı, 3645 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti ve 4654 sayılı Memleketiçi Düşmana Karşı Silâhlı Müdafaa kanunları ile verilmiş işler gibi, valiliklere ait seferberlik görev ve hizmetleriyle Harb komitesi çalışmaları ile ilgili büro işlerinin savunma sekreterliklerince, bünyelerindeki savunma uzmanlarından kurulacak seferberlik şubeleri vasıtasıyla yürütülmesi;

b) İnsan gücü, psikolojik savunma, sivil savunma, sağlık, ticaret, sanayi, tarım, maliye, ulaştırma, bayındırlık seferberlik hazırlıkları gibi, il teşkilâtı içinde ilgili daireleri bulunan TSMS işlerinin ise, bu dairelerce düzenlenmesi ve yürütülmesi hususlarının, vali adına sekreterler tarafından ve daha bilgili ,bir şekilde takip, koordine ve kontrol edilmesi; gerekmektedir.

Buna göre İl Sekreterlikleri; il genel idaresi içindeki idare şubeleri gibi bir yürütme organı değil, daha çok, ilin TSMS işlerinde bir danışma, koordine ve kovuşturma organı olmaktadır. Bu fonksiyonu itibarile de sıfat ve hizmetleri, İl İdare şube başkanlarından ziyade vali muavinlerine benzemekte, bu sebeple de, yukarıda sözü geçen yönetmenlikle, İl savunma sekreterleri, protokol yönünden vali muavinleri seviyesinde tutulmuş ve karara taalluk eden hususlar dışındaki TSMS işlerde ilgili yazışmalarda vali adına imza yetkisi verilmesi hüküm altına alınmış bulunmakta; genellikle böyle de yapılmaktadır.

II

Uygulamadaki durum ve aksaklıklar

İl savunma sekreterliklerinin mevzuata göre ki kuruluş, görev ve fonksiyonlarını yukarıda kısaca belirttikten sonra, şimdi uygulamadaki durum ve aksaklıklara geçelim.

Üç senelik uygulama süresinde bu teşkilâtın kuruluş ve işleyişinde bazı aksaklıklar ve uzlaşmazlıklar ortaya çıkmıştır. Bir kez ilk aksaklık; yer, malzeme ve personel sıkıntısı olmuştur. İl savunma sekreterlikleri için; genellikle ilk zamanlardan elverişli çalışma yerleri; koltuk, masa sandalye telefon, yazı makinesi gibi büro malzemesi; kâtip, odacı gibi büro ve hizmet personeli sağlanamamıştır.

108 sayılı kanunun geçici maddesile, savunma sekreterliklerinin gerektirdiği masrafları karşılamak üzere bütçede açılan bir bölüme konulan bir buçuk milyon liralık ödenek her nedense kullanılmadığından, il savunma sekreterlikleri çoğu yerde uzun süre, geçici olarak boşalmış odalarda, emanet koltuk ve masalarda veya aynı bakanlık teşkilâtı içinde bulunması ve yakın ilgisi dolayısıyla sivil savunma müdürlüklerine ait odalarda ve masalarda oturmuşlardır.

108 sayılı kanuna savunma sekreterlikleri için lüzumlu memur ve hizmetlilere ait kadrolar konulmuyarak, altıncı maddesinde bunların, mevcut memur ve hizmetliler arasında valiliklerce ayrılarak bu teşkilât emrine verilmesi hükmü konulmuştur. Bu hükmün uygulanması da çok yerde mümkün olmadığından, sekreterliklerin büro ve diğer hizmet personeli ihtiyacı bakımından sıkıntı çekilmiş, bunlar için de sivil savunma müdürlükleri personelinin yararlanma yönüne gidilmiştir.

Bu suretle her iki daire de yer, personel ve malzeme darlığı içinde kalmıştır. Halen de bu durumda bulunanlar vardır.

Rahat ve verimli bir çalışma için; elverişli bir çalışma yerinin, büro ve hizmet personelinin ve malzemesinin önemini söylemeğe lüzum yoktur. İl savunma sekreterliklerinin öncelikle bu ihtiyaçlarının giderilmesi; kâtip, odacı gibi büro ve hizmet personelinin kadrolu olarak sağlanması gerekmektedir.

Görev ve fonksiyonları yönünden meydana gelen aksaklıklar ve anlaşmazlıklar ise şunlar olmuştur :

a) Bazı il savunma sekreterleri; müşavirlik, koordinatörlük gibi pasif bir görev içinde kalmak istemeyerek, daha aktif bir faaliyet gösterebilmek amacıyla, sivil savunma görev ve hizmetlerini doğrudan kendileri yürütmek ve dolayısıyla aynı bakanlık teşkilâtı içinde bulunan Sivil savunma müdürlüklerini de kendi bünyeleri Bine katmak yoluna gitmişlerdir. Bu da, sekreterliklerle sivil savunma müdürlükleri arasında çeşitli anlaşmazlıkların ve bağdaşmazlıkların çıkmasına ve sürmesine sebep olmuştur.

b) İl savunma sekreterliklerinin kuruluşu ile il idaresinde, şimdiye kadar bilinen ve alışlagelen sistem dışında vali ve vah muavinlerinden ayrı olarak, il idare şubeleri üstünde bir koordine ve kontrol mercilerinin ortaya çıkması, il teşkilâtı içinde ve özellikler ilk zamanlarda oldukça yadırganmıştır. Bu yadırgamaya ilâveten, bazı savunma sekreterlikleri tarafından da, çalışma alanları diğer daire ve teşekküllerin görev bazı dairelerce böyle sayılmıştır. Bu gibi nedenlerle de bazı illerde savunma sekreterliklerde bazı daire ve teşekkül ve âmirlikleri arasında ahenkli ve verimli bir çalışma ve işbirliği kurulmasında çeşitli zorluklar ve anlaşmazlıklar olagelmıştır.

III

Aksaklıkların Giderilmesi Hakkındaki Görüş ve Fikirler

İl Savunma Sekreterliklerinin fonksiyonlarında ortaya çıkan yukarıdaki aksaklıkların giderilmesi ve dolayısıyla sekreterliklerin daha faal ve yararlı bir hale getirilmesi için de bazı görüş ve fikirler belirmiştir ki, şimdi de bu fikirlerin ve karşı fikirlerin tartışmasına geçelim.

a) Bir fikre göre: illerde ve aynı bakanlık teşkilâtı içinde bir «Savunma Sekreterliği», bir «Sivil Savunma Müdürlüğü» gibi iki ayrı kuruluş birimine lüzum yoktur. Böyle iki kuruluş birimi oldukça aralarında çelişme de eksik olmaz. Sivil savunma görev ve hizmetlerinin yürütülmesi de savunma sekreterliklerine verilerek, sivil savunma müdürlükleri de bir şube halinde sekreterlik bünyesi içine alınmak suretiyle bu iki birim birleştirilmek; valiliklere ait sivil savunma işlerde diğer seferberlik işleri ve koordinatörlük ve kovuşturma görevleri sekreterliklerince bir elden yürütülmelidir.

Buna karşı fikir şudur :

İl savunma sekreterliklerinin kuruluş amacı; yukarıda da belirtildiği gibi, il'e ait TSMS hizmetlerinin plânlanmasından, koordinesinden ve yürütülmesinden sorumlu ve bütün bakanlıklara karşı muhatap olan valilerin, bu konudaki yardımcılığını, müşavirliğini, koordinatörlüğü yapmak; bu sıfatla sivil savunma müdürlüklerinin de üstünde olarak ilin çeşitli idare şubelerine ait TSMS işlerinin, bu arada sivil savunma işlerinin de planlanmasını ve yürütülmesini, bu hususlarda ilgili teşkilât ve daireler adına kovuşturmak ve kontrol etmektir. Başka bir deyimle; savunma sekreterliklerinin kuruluş amacı yalnız veya daha çok sivil savunma değildir. Kaldığı sivil savunma görev ve hizmetleri için kurulu özel bir teşkilât da bulunmaktadır. Çeşitli bakanlıklar yönünden illerdeki çeşitli dairelerin görev konuları içine giren TSMS işleri daha vardır ki; barış hizmetleri daha çok olan bu dairelere ait TSMS işleri, daha fazla aydınlatılmağa, koordineye ve kovuşturulmağa muhtaçtır ve çoğunluğu teşkil eder.

Sivil savunma müdürlüklerine gelince; bu müdürlükler, 7126 sayılı kanunla İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulan Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı teşkilâtının il idare şubeleridir ve il idare sistemine göre il'e ait sivil savunma görev ve hizmetleri de, valilerin sorumlulukları (ve savunma sekreterliklerinin koordinatörlükleri) altında bu müdürlükler tarafından yürütülmektedir.

Görülüyor ki il savunma sekreterlikleriyle sivil savunma müdürlüklerinin kuruluş ve fonksiyonları bir birlerinden ayrıdır ve ayrı olması lâzımdır. Ancak bu iki birim behemehal birleşmesi gerekecek olursa, bu birleşme, il savunma sekreterlikleri kadrolarının 108 sayılı kanun içinden çıkarılarak, uygun bir adla 7126 sayılı kanunla kurulan Sivil Savunma İdaresi teşkilâtı ve kadroları içine ve il teşkilâtının başına, yani Sivil Savunma İdaresinin il idare şube başkanı haline getirilmeleri ve sekreterlik görevinin de ek olarak bu organa verilmesi suretiyle mümkün olabilir. Bu takdirde de sekreterliğin yukarıda belirtilen esas fonksiyonu zaafa uğrıyabilirse de en az sakıncalı şekil budur.

Sivil savunma idaresi teşkilâtı il ve ilçe kademelerinin kaldırılması veya birleştirilmesi değil, daha da artırılması ve genişletilmesi gerekmektedir.

b) Diğer bir fikre göre de : illerdeki çeşitli daire ve teşekküllere ait TSMS işlerinde, daha ciddi ve ahenkli bir koordinasyonun

sağlanabilmesi ve dolayısıyla bu hizmetlerin daha iyi bir şekilde yürütülebilmesi için, illerdeki daire ve teşekkül âmirleri, TSMS işlerinde savunma sekreterine, savunma sekreterleri de valilere karşı sorumlu tutulmalıdır.

Sekreterliklerin uzman kadroları ve şubeleri artırılarak, diğer daire ve teşekküllere ait TSMS hizmetlerinin plânlanması, ilgili dairelerin yardım ve işbirliğiyle sekreterliklerince yapılmalıdır.

Buna karşı fikir ise şudur :

İllerdeki daire ve teşekkül amirlerinin, TSMS işlerinde savunma sekreterliklerine ve sekreterlerin valilere karşı sorumlu tutulmaları gibi, valilerle il idare şube başkanları ve teşekkül amirleri arasında bir ara kademesi ihdası il idare sistemimize aykırıdır; mümkün olamaz.

Plânlamaya gelince; barıştaki görev ve hizmetlerinin olağanüstü hal şartlarına ve durumlarına göre de yürütülebilmesi için gerekli hazırlıkların yapılması demek olan, illerdeki çeşitli daire ve teşekküllere ait TSMS işlerinin plânlanması da, en iyi şekilde yine ancak bu hizmetleri en iyi bilen ve gerektiğinde de yürütmekten sorumlu olan kendi dairelerince yapılabilir. Diğer bir deyimle plânlama işleri, özellikle il ve ilçe seviyesindeki teşkilât ve dairelerin hizmetlerine ait plânlama işleri; ilgili dairelerden gerekli bilgiler alınmak suretiyle başka dairelerce değil, sefer durumu hakkında gerekli bilgilerle ve imkânlar verilmek suretiyle hizmetten sorumlu olan kendi dairelerince yapılmalı; kendi dairelerince işlenmelidir ki, uygulama yeteneği de daha iyi olsun. Asıl olan da budur. Eğer, daireler bu işi yapamıyorlarsa bu kapasiteye getirilmelidirler; ki gerektiğinde de yürütülebilme kapasitesinde olsunlar. En önemli bir TSMS hizmeti olarak asıl bu konu üzerinde durulmalıdır. Yoksa yapamıyorlar veya benimsemiyorlar diye, plânlama işini esas hizmetlerle sorumlu kendi dairelerinden alarak başka dairelere vermek çözüm yolu değildir; maksadı da sağlamaz.

Bu nedenlerden dolayıdır ki İl Savunma Sekreterlikleri yine şimdiki statüleri içinde kalmalı ve oturmalıdır. Nitekim halen de bu şekil ve ahenk içinde bulunan sekreterlikler vardır.

c) Bir üçüncü fikir de şudur :

İllerde sekreterliklerdeki seferberlik şubelerine ve küçük illerde savunma sekreterliklerine de lüzum yoktur. Valiliklere ait seferberlik işleri; 7126 sayılı kanunun geçici birinci maddesi gereğinden

de olduğu ve halen savunma sekreterliklerinde uzman bulunmıyan, yani seferberlik şubesi kurulmamış olan illerde de yapılmakta bulunduğu gibi Sivil savunma müdürlüklerince (gereklerin personel kadroları artırılarak) yürütülebilir.

Büyük illerde; İl İdaresi kanunun 5 inci maddesinin sonuna «Lüzum görülen illere, valilere TSM'S işlerinde yardımcılığını — Savunma Sekreterliğini — yapmak üzere ayrıca Millî savunma veya Harb akademisi mezunu bir vali muavini atanır, «şeklinde bir fıkra eklenmek suretiyle, savunma sekreterleri vali muavini olarak atanmalıdırlar.

Bu suretle sekreterliklerin kuruluş amacı, sıfat ve fonksiyonları, il idare sistemimize en uygun bir şekilde yerini bulmuş; yukarıda sayılan aksaklıklar ve anlaşmazlıklar da kendiliğinden çözümlenmiş olur.

Bu fikre karşı fikir olarak; esas bakımından değil de şekil bakımından; vali muavinliğinin bir idare mesleği olduğu; meslek dışından vali muavini atanması yönüne gidil meşinin doğru olamayacağını söyleyenler bulunmaktadır. Buna karşı da; savunma sekreterliğinin sıfat ve fonksiyonu mademki bunu gerektirmektedir ve bu hizmete ihtiyaç vardır; niçin doğru olmasın? denilmektedir. Kaldı ki her sene idareciler mesleğinde de Millî Savunma akademisi öğrenimine katılanlar bulunduğuna göre, bu maksatla tâyin olunacak vali muavinlerinin yalnız meslek dışı olanlara inhisar etmesi de gerekmez. Esasen her zaman, 42 sayılı kanun dolayısıyla şimdiki gibi, çalışabilir yaşta emekli subay kaynağı bulunması da mümkün olamaz. Nitekim şimdi dahi bulunamadığından bütün illere savunma sekreterleri ve uzmanları tayin olunamamıştır.

VI

Sonuç

Buraya kadarki incelemeden çıkan sonuç şudur :

Üç buçuk senedenberi, tayinleri yapıldıkça il il kurulmakta olan ve halen illerin dörtte üçünde, seferberlik şubeleri ise daha azında bulunan İl Savunma Sekreterlikleri'nin; henüz hepsinin büro ve hizmet personeli ve malzemesi sağlanmamış bulunmakta; mevcut mev-

zuata rağmen görev ve fonksiyonlarının ve çalışma usullerinin çeşitli şekillerde anlaşılma ve uygulanma olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bazı aksaklıklar çıkmakta olduğu da bilinmektedir.

İllere ait TSMS hizmetlerinin daha başarılı, verimli ve ahenkli bir surette yürütülebilmesi için, İl Savunma Sekreterlikleri teşkilâtının; ya, kuruluşu tamamlanmak, büro ve hizmet personeli ve malzemesi de sağlanmak suretile mevcut dairesinde ve her ilde aynı anlayışın ve aynı sistem içinde işleminin ve oturmasının sağlanması; veya, yukarıda belirtilen görüş ve fikirlere göre, mevzuatta gerekli değişiklik yapılmak suretiyle en uygun görülecek yeni bir şekle konulması gerekmektedir.

**Vali veya Kaymakamlar 5917 sayılı Kanuna göre verdikleri
kararlardan dönebilirler mi ?**

Yazan : Ahmet ERDOĞDU

Danıştay Üyesi

Plân : 1 — Olay,

- 2 — İdare Kurulu kararı,
- 3 — 5 inci maddeye göre verilen kararın niteliği,
- 4 — Kararın kesinliğinin hukukî neticeleri,
- 5 — Anayasanın 114 üncü maddesi ve yargı denetimi,
- 6 — Danıştay ikinci dairesinin içtihadı.

Bibliyografya :

- 1 — Dr. Sıddık Sami Onar : İdare Hukukunun Umumi Esas-
ları, 1960,
- 2 — T. C. Mer'î Kanunları Cilt î,
- 3 — Sadık Artukmaç : Bizde Gayrimenkule Tecavüzün Def'i
ve Zilyetlik 1959,
- 4 — Temsilciler Meclisi S. Sayısı 35, T. Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı
ve Anayasa Komisyonu Raporu 9/3/1961-5/7,
- 5 — T.B.M.M. Tutanak Dergisi 1952,
- 6 — Dr. Ferit H. Saymen : Notlu sistematik Türk Kanunu Medenisi,
Borçlar Kanunu ve alâkalı hususî mevzuat ile tevhidî içtihat kararları.

5917 sayılı Kanunun uygulanmasında, Sayın idare âmirlerimizin karşılaştıkları güçlükler önemli olduğu kadar hukuk düzeni bakımından da memleket yararına yapıcı bir karakter taşır. Bu konuda sorumluluğu bulunan idarecilerimize, uygulamadan alınan bir tecrü-

beye dayanarak, en yüksek idari yargı organı olan Danıştayın görüşünü duyurmanın faydalı olacağı şüphesizdir. Bu yazının amacı da, idareci arkadaşlarımıza bu konuda mütevazı bir hizmet yapabilmekten ibarettir.

1 — Olay :

Hüseyin Er, kendisine ait tarlayı ekip biçiyordu. Adam ölünce yabancı bir üçüncü kişi bu tarlaya çiftte koştı. Ölenin mirasçılarından kız kardeşi ile diğer mirasçı çocuklar bu müdahalenin önlenmesi için Kaymakama başvurdular. Kaymakam yaptığı soruşturma sonunda mirasçıların istemlerini yersiz bularak red etti. Ölü Hüseyin'in karısı Fatma Er ile kız kardeşinin yeniden yaptıkları istemleri üzerine durumu yeniden soruşturan kaymakam, mirasçıları bu kez haklı görerek eski kararından döndü ve müdahalenin önlenmesine ve ayrıca istemin reddine dair ilk önce verdiği 1/7/1963 gün ve 51 sayılı kararın iptaline ve mütecavizin isteminin reddine karar verdi. Bunun üzerine bir birine uymıyan kararlar vermek suretiyle görevini kötüye kullandığı ileri sürülen Kaymakam hakkında soruşturma yapıldı.

5917 sayılı Kanuna göre yaptığı soruşturmayı bir karara bağlayan idari makamın bundan dönmesi hukuken mümkün müdür, mümkünse, kanunun kesin olduğunu kabul ettiği bu türlü kararların kesinliği ne suretle izah olunabilir. Bu karardan dönemezse, açık bir hataya dayandığı sonradan öğrenilmesi üzerine, göz göre göre bu hatalı kararda direnerek zilyetlik hukukunun korunmasını ve sonu tehlikeli sonuçlar getirebilecek uyuşmazlıkların ortadan çarçabuk kaldırılmasını amaç edinen kanunun ruhu ile bu davranış nasıl bağdaştırılabilir? Bu yazı ile bu soruların cevabını vermiye çalışacağız.

2 — İdare Kurulu kararı :

İdare Kurulu, Kaymakam hakkında yapılan soruşturma sonunda verdiği kararın da, Kaymakamın bir birinin tersine iki karar vermiş olmasını suç saymıştır. Ancak, kararının gerekçesinde idare kurulu aynen (sanığa müsnet görevi kötüye kullanmak suçu sabit olmadığından Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 197 inci maddesi gereğince men'i muhakemesine) demek suretiyle karar vermiştir. Görevi kötüye kullanmak suçunun ne suretle sabit olmadığı açık-

lanmamıştır. Bir yandan idare kurulu kararından, Kaymakamın bir birine uymayan kararlar verdiğini ve ilk kararından döndüğünü kabul ediyor ve bir yandan da Kaymakamın suçunu (5917 sayılı Kanuna müsteniden aynı konuda bir birine zıt karar vermek suretiyle görevini kötüye kullanmak) şeklinde vasıflandırıyor. Ama, bu eylemin neden suç olduğunu ve bu suçun da ne sebeple gerçekleşmediğini bir türlü açıklamıyor. Demek oluyor ki, bu suçu sabit olduğu kabul edilse idi tavsif şekline göre Kaymakam T. Ceza K. nun 240 ncı maddesine göre lüzumu muhakeme edilecekti. Ama, ileri sürülen suç, bir birine zıt karar vermek idi. Ortada gerçekten iki zıt karar da vardır. O halde sabit olmıyan nedir oda belli olmuyor. Bu gerekçe ile olayı, hukukî yönden çözümlemek, hattâ anlamak güçtür.

Yaptığı bir hatadan, her hangi bir kötü maksadı olmaksızın ve iyi niyetle dönen Kaymakamı mahkemeye göndermeği, kınanması ve telâfisi mümkün olmıyan bir davranış saymak yerinde olur. Memurun Muhakematı hakkındaki Kanunun uygulanması bu olmamak gerekir. Her şeyden önce, bir eylemin suç olup olmadığını ve kanunda cezası gösterilmeyen bir eyleminden dolayı bir memurun tedirgin edilmekte olup olmadığını düşünmek icap eder. Bir birine uymıyan karar vermek noktasına dayanarak bir sonuç çıkarmak gerekirse, Danıştayda olsun Yargıtayda olsun bu türlü kararların bir hata, bazen de içtihat değişimi suretiyle verilegelmekte olduğu bu gün herkesçe bellidir. Gerçi bu böyle olmamalı. Ama hukukî sebepler dolayısıyla oluyor işte. O halde bu sayın Yüksek Hâkimlerin görüşlerini, içtihatlarını değiştirerek eski uygulamanın tersine kararlar vermelerini suç sayarak hepsini yüce Divana, Anayasa Mahkemesine mi göndereceğiz?

3 — 5917 sayılı Kanunun 5 nci maddesi,

Gayrimenkule tecavüz edilince, Vali veya Kaymakam, bu müdahalenin önlenmesi amacıyla verilen dilekçe üzerine soruşturma yapar. Bu soruşturmayı kendileri yapabilecekleri gibi bu iş için görevlendirdikleri memur veya memurlara yaptırırlar. Soruşturmanın 15 gün içinde bitirilmesi ve müdahalenin önlenmesi isteminin bir karara bağlanması gereklidir. Halin icabına göre karar, istem yerinde görülürse müdahalenin önlenmesine, aksi halde istemin reddine dair olur. Tecavüz eden, uyuşmazlık konusu gayrimenkul üzerinde tercihe şayan bir hakkı olduğunu ileri sürse bile kendisinin bu hususta yetkili mahkemeye başvurusu tebliğ olunarak gayrimenkul, zilyedine teslim olunur. Tercihe şayan hak, Medenî Kanunun 618 nci ve

sonraki maddelerinde gösterilen Mülkiyet ve 703 ve sonraki maddelerinde yazılı Mülkiyetin gayrı aynı haklardır. Bu iddialar, yetkili mahkemeye yapılacaktır.

5917 sayılı Kanunun 5 inci maddesinin son fıkrası, müdahalenin önlenmesine dair istemler üzerine verilen kararların kesin olduğunu bildirmektedir. Bu kararların kesin olması konumuz bakımından önemlidir.

4 — Kararın kesinliğinin hukukî neticeleri :

Kesin karar, gerek hukuk uygulamasında gerekse doktrinde, usul ve şekil hukukunun çeşitli derecelerinden geçerek en son safhaya ulaşmış ve artık değiştirilemez hale gelmiş karardır. Bu karar artık olduğu gibi yerine getirilecektir. Bu böyle olunca, ilk bakışta Vali veya Kaymakamın verdiği ve verildiği anda da kesin olmak niteliğini kazanan bu karardan idare âmirinin artık dönememesi, bu kararı değiştirememesi kararların kesinliği prensibinin tabii sonucu saymak gerekir. O kadarki bu prensibe göre, idare âmiri bu kararında hata yaptığını, kararının yanlış olduğunu sonradan öğrense hile, hatada direnerek kararı değiştirmeyecektir.

Doktrin ve uygulamadaki bu prensip acaba 5917 sayılı Kanuna göre verilen kararlar için de böyle midir? İdare âmiri, sonradan hata ettiğini anlaması üzerine, kararın yanlışlığını bile bile şekli esasa feda ederek ne olursa olsun bu kararı infaz etmeli midir? Bu karar, kesin olmakla beraber acaba, bir hataya dayandığı ve bu yüzden de üçüncü kişilere haksız bir zarar husule getirdiği anlaşıldığı anda ne yapılmak icap eder?

Bu soruların cevabını verebilmek için, kararın kesinliği karşısında bir çıkar yol bulmak gerekiyor. İlk önce bu kararın niteliğini incelemek, konuya ışık tutması bakımından önemli sayılır. Öyle ise bu kararın, bir yargı kararını yoksa idari bir tasarrufunu olduğunu araştırmamız gerekiyor.

a — Bu karar yargı kararı mıdır?

Gayrimenkule müdahalenin men'i hakkındaki kanuna göre Vali veya Kaymakamlar tarafından verilen kararın bir yargı kararı ol-

madığı Danıştay Tevhidi İçtihat kararında belirtilmiştir (1). Bu kararda (Gayrimenkule vâki tecavüzün def'ine dair idare tarafından yapılan tasarruflar zilyetliğin himayesine matuf tedbir muameleleridir. Bu gibi muameleler ise muvakkat ve hak sahiplerinin salahiyetli mahkemelere müracaatla gerek zilyetliği ve gerek mülkiyeti münakaşa ve tetkik ettirmelerine müsaittir. Bu itibarla idari bir dâva mevzuu yoktur) denilmektedir. Şu duruma göre bu kararlar, idari dâva konusu olmıyan ve yargı kararı niteliğinde bulunmıyan idari tasarruflardan sayılmıştır. Bu konuda idare âmirinin kanun hükmüne göre karar vermesinin gerekmesi, sırf karar şeklinde alınmış olmasından dolayı bu tasarrufa kazai bir nitelik vermez. Danıştay'ın 13/9/1940 gün ve 237/277 sayılı bu tevhidi içtihadı aslında 2311 sayılı Kanunun yürürlüğü zamanında verilmiştir. Kararın, gerek eski 2311 sayılı Kanundaki şekilde gerek hâlen yürürlükte bulunan 5917 sayılı Kanunda yazılı olduğu surette verilmiş olmasının gerekçe bakımından neticeye etkisi yoktur. Çünkü her ikisinde de verilen kararın niteliği belli edilmiş oluyor.

Buna benzer birde Yargıtay tevhidi içtihat kararı vardır. Yargıtay'ın tevhidi içtihat kararı da 5917 sayılı Kanunun yürürlüğü sırasında ve onun uygulamasıyla ilgili olması yönünden önemlidir. Yargıtay'ın sözü geçen 29/6/1955 gün ve 8/15 sayılı tevhidi içtihadında : (5917 sayılı Kanun, Mülkiyete müteallik vahim ihtilâfları önleyici ve mahalli emniyet ve asayiş temin, iade veya idame maksadını güden idari tedbirler ittihaz etmiştir. Bu itibarla alınan karar taraflara mülkiyet bakımından hiç bir hak bahşetmez) denilmektedir (1). Yargıtay'da bu kararın idari tedbir cümlesinden olduğu görüşündedir. Yargıtay bu görüşe, kanunun yayınlanmasını zaruri kılan nedenleri gözönünde tutmak suretiyle varmaktadır. Kanun, mülkiyetle ilişkin ve kötü sonuçlar doğurabilen uyuşmazlıkları önlemek, toplum güven ve düzenini sağlamak ve ayakta tutmak amacını gütmektedir. Yoksa bu kanunun amacı, gayrimenkulün mülkiyet vesair ayni hakların kime ait olduğu hususlarını kesin surette çözümlemek değildir. Bu kanun tüm olarak ve geniş anlamda alınırsa idari tedbirler kanunudur. Yapılan bütün işler, genel yargı mercilerinin gayrimenkul üzerindeki mülkiyet hakkına dayanan uyuşmazlığı kesin surette çözümleyinciye kadar ortaya çıkması her zaman için mümkün olan dü-

(1) Dr. Ferit H. Saymen : Notlu sistematik Türk Kanunu Medenisi, Borçlar Kanunu ve alâkalı hususî mevzuat ile Tevhidi İçtihat kararları, 1959, Sahife : 655.

(1) Dr. Ferit H. Saymen, aynı eser sahife : 656-657.

zensizlikleri önlemeğe, huzur, güven ve düzeni sağlamıya yönelecektir. Bu böyle olunca da 5917 sayılı Kanuna göre Vali veya Kaymakamın verdikleri kararlar idari bir dâva konusu olmaktan uzak kalmaktadır.

b — Bu karar İdari bir tedbir midir?

Yukarıdaki açıklama ile bu kararın bir idari dâva konusu olmadığı ve bir idari tedbir niteliğinde bulunduğu anlaşıyor. Bu görüşü destekliyen Danıştay içtihatları da vardır. Danıştay birinci dairesinin 9/10/1932 günlü içtihadında idari bir tasarruf niteliğinde olması itibarıyla bu kararın idari mercice düzeltilebileceği merkezindedir. Çünkü açık bir hata ve yanlışla dayanan bir kararın, bu kararı veren idari makam tarafından düzeltilmesi mümkündür (1). Düzeltme işi, o kararı veren Vali veya Kaymakama aittir. Yoksa hiyerarşi yolu ile Kaymakamın hatasını Vali ve Valininkini de İçişleri Bakanlığı değil. Bu takdirde hatanın düzeltilmesi için başvurulacak merci de yine kararı veren idare makamıdır.

İçişleri Bakanlığının 5/5/1955 gün ve V.İ.U.M. 23316/0-1/6707 sayılı genelgesi de bu tezi savunmaktadır. İçişleri Bakanlığı 5917 sayılı Kanunun 5 nci maddesi son fıkrasındaki (kesindir) sözünü şu suretle açıklamaktadır. (... Kesindir tâbiri idari olan bu kararların bir üst idari makamca veyahut bir idari kaza merciince incelenemeyeceği mânasını tazammun etmektedir. Kanunun müzakeresi sırasında bir Milletvekilinin (Kesindir) tâbiri yerine (Kaymakam ve Vali verecekleri kararı itiraz üzerine inceliyerek bir karar verirler) şeklindeki teklifin kabul olunmaması esbabı bu husustaki müzakereler sırasında Adalet Komisyonu sözcüsünün sarıh olarak ifade etmiş olduğu üzere idari kararlardan rücu etmek prensibinin esasen mevcut bulunması muvacehesinde kanuna bu hususu teyit eder hüküm vaz'ının lüzumsuz bulunduğunu belirtmesi üzerine reddolunmuştur). Gerçekten kanunun müzakeresi sırasında bir Milletvekili bu yolda bir teklifte bulunmuş ve bunu Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun ihtiyati tedbir kararlarına benzeterek bir fıkra eklenmesini istemiştir. Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 108 inci maddesinde ihtiyati tedbir kararına itiraz edilmesi üzerine kararı veren hâkimin bu durumu inceleyip, itirazı yerinde gördüğü takdirde aynı Hâkimin ken-

(1) Sadık Artukmaç : Dizde Gayrimenkule tecavüzün def'i ve Zilyetlik, 1959, Sahife 142.

di kararını değiştirebileceği kabul edilmiştir (2). Burada bu örneğe göre eklenmesi istenilen fıkra, esasen idari makamın idari tasarruflarını yerine göre değiştirebileceği prensibi karşısında kanun koyucu lüzumsuz bulmuştur. Aynı hal Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 299 ncü maddesinin son fıkrasında da vardır. Kararma itiraz olunan makam, itirazı yerinde görürse o kararı düzeltir.

Burada akla gelen soru şu olabilir. Mademki bu karar değiştirilebiliyor öyle ise 5 nci maddesinin son fıkrasındaki (kesindir) sözünün anlamı nedir? Kesin karar değiştirilemeyen karardır. Öyle ise nasıl değiştirilir? Buradaki kesinlik, kararın, hiyerarşik yoldan üst makamca denetlenmemesini ve bu yüzden zaman kaybedilmemesini ve netice olarak çabukluğu sağlamak içindir. Kanunun müzakeresi sırasında bu soru, Adalet Komisyonu sözcüsünden sorulmuş ve sözcü de (kesindir) sözünün, kararın üst makamlarca incelenmesi yolunun açık tutulması halinde işin uzayacağı ve bu yüzden kanun' dan beklenen çabukluğun sağlanamayacağı düşüncesine dayandığını belirtmiştir (3). Bütün bu düşünceler ve incelemelerden çıkan sonuç bu kararın idari bir tasarruf niteliğinde olduğu ve değiştirilmesinin mümkün bulunduğuudur. Doktrinde de bu cihet böyle kabul edilmektedir.

Bu kararlar aleyhine Danıştay 8 nci dairesine açılan dâvalarda, daire sadece şekil noksanlığı üzerinde durmakta ve kararın esasına girmemektedir. Bilindiği gibi bu kanuna göre karar verecek idari makam Vali ve Kaymakamdır. Eğer karar Bucak Müdürlü tarafından verilmişse 8 nci daire bu şekil noksanlığı noktasından kararı bozmaktadır.

5 — Anayasanın 114 ncü maddesi ve yargı denetimi :

334 sayılı Anayasa 114 ncü maddesinde: (İdarenin hiç bir eylem ve işlemi, hiç bir halde, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz) denilmektedir. Anayasanın gerekçesinde, bir çok kanunlarımızda o kanunlara ilişkin İdarî kararlara karşı yargı yollarının kapatılmış olduğu ve bu türlü hükümlerin Hukuk Devleti anlayışıyla bağdaşmayacağı belirtilerek bundan böyle geçmiş uygulamaya hiç bir suretle yer vermemek için bu maddenin şevkinde zaruret bulun-

(2) T.C. Mer'î Kanunları Cilt 1. Sahife 578.

(3) T.B.M.M. Tutanak Dergisi 1952 sayfa 168

duğu belirtilmiştir (1). Maddenin (hiç bir eylem ve işlemi) deyilmerine dava konusu olabilecek kararlarla, her türlü idari tedbirlerin bir denetime bağlanması prensip olarak Anayasada kabul edilmiş bulunuyor. 5917 sayılı kanun gereğince verilen kararların Yargı denetimine bağlı tutulmadan kesinleşmesi hali Anayasanın yürürlüğe girmesinden önceki uygulamaya ait idi. Gerek Danıştay gerekse Yargıtay içtihatları da o zamanki hukuk anlayışına göre kurulmuştu. Bu gün, Anayasanın bu genel prensibi karşısında idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimi dışında bırakılmaması ve böyle bir denetimden önce her idari eylem ve işlemin kesin olmaması gerekir. Çünkü Anayasanın gerekçesinde bu kavram o kadar geniş tutulmuştur ki madde metnine (hiç bir halde) kaydı konarak prensibin ciddiyeti açıklanmış ve hatta sıkı yönetim ve olağanüstü hallerde bile yargı denetiminin kalkmayacağı kabul edilmiştir. Bu gün Türkiye’de idari mahkemeler kurulmuş olsaydı Kaymakam veya Valinin 5917 sayılı kanuna göre verdikleri kararlar kısa bir süre içinde bu mahkemelere yapılacak itiraz suretiyle yargı denetimine bağlanabilir ve biricik mahzur olan işi uzatmak korkusu böylece giderilmiş olurdu. Bu hal bu gün mümkün değildir. Çünkü ilk önce 5917 sayılı kanunda değişiklik yapmak lâzımdır. Bu bakımdan bu hususun çözülmesi Yasama organının görevine giren bir iştir. Ayrıca, 5 nci maddenin son fıkrası hükmünün Anayasaya aykırı olduğu veya olmadığı yolunda söz söylemek ve işi hukukî bir sonuca bağlamakta Anayasa mahkemesinin görevleri arasındadır. Buna göre bu konuda kesin bir görüş ileri sürmeye halen imkân yoktur.

6 — Danıştay İkinci Dairesinin içtihadı :

Danıştay ikinci dairesi konuyu, yürürlükte bulunan kanun hükümlerine göre incelemiştir. Anayasamızın 114 ncü maddesi hükmüne göre ileride 5 nci maddedeki kararın kesinliği problemi hakkında Anayasa mahkemesi belki bir karar verecektir. Belki de 5917 sayılı kanun değiştirilerek başka bir hüküm yürürlüğe konacaktır. Bütün bunlar geleceğe bağlı işlemlerdir. Bu gün olayın çözüm şeklini Danıştay ikinci dairesi çoğunlukla verdiği kararında, Vali veya Kaymakam tarafından verilen kararın yetkili mahkemece gayrimenkul üzerindeki aynı hakka dair bir karar verilinceye kadar hüküm ifade etmesi bakımından geçici İdari bir tedbir niteliğinde olduğunu kabul

(1) Temsilciler Meclisi S. Sayısı 35, T. Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu raporu 9/3/1961-5/7 sahife 41-42

etmiştir. Daire, 5917 sayılı kanunun, asayışı bozan uyuşmazlıkları önlemek ve zilyetliği korumak için yayımlandığı ve bu türlü İdarî tasarruf ve tedbirlerin ise yetkili idare mercilerince, İdarî zaruretler karşısında her zaman değiştirilebileceği görüşündedir. 5 nci maddedeki (kesinlik) kanunun müzakeresi sırasında Adalet Komisyonunda belirtildiği gibi tedbirde çabukluğu sağlamak amacından doğduğu ve bu bakımdan Kaymakamın, yaptığını ikinci bir soruşturma ile öğrendiği hatayı düzeltebileceği ve bunun bir maksatla yapılmadığı anlaşıldığı taktirde suç olmayacağı içtihadındadır (1).

Çoğunluğun bu görüşüne katılmıyan muhalefet düşüncesi, Kaymakam veya Valinin verdiği kararın kanun hükmüne göre kesin olduğu ve kesin kararın hukuki niteliği ise değiştirilmesi mümkün olmıyan karar anlamını kapsıyacağı ve bu bakımdan bu kararların yanlış ve hatalı olduğu anlaşılsa onu veren idare amiri tarafından yeniden değiştirilemeyeceği ve bu kararlar aleyhine ancak iptal yolu bulunduğu ve kararın değiştirilmesi halinin suç olacağı görüşünü ileri sürmektedir. Muhalefet düşüncesine göre, kanun koyucunun amacı bozulan toplum düzeninin yeniden kurulması olduğu göz önüne alınırsa artık idare amirinin kararını değiştirmemesi gerekir. Çünkü 5917 sayılı kanunun 4 ncü maddesindeki 60 günlük ve hatta bir yıllık süre içinde karardan dönmenin mümkün olduğu kabul edilirse bahis konusu düzen kurulmamış, aksine olarak bozulmuş sayılır. Halbuki, verilen kararın değiştirilememesi suretiyle işlemde istikrar ve güven lâzımdır. Bu böyle olduğu kadar 5917 sayılı kanunun birinci maddesine göre zilyedine teslim olunan gayrimenkul için yeniden bir soruşturma yapılamıyacağı da bu düşüncayı doğrulamaktadır.

Danıştay ikinci dairesi, söz konusu kararın kesinliğini, işlerde çabukluğu sağlamak için bu kararın İdarî hiyerarşi yoluyla üst mercilerde incelemeye tabi tutarak işi sürüncemede bırakmak istememesinde anlamaktadır. Her ne kadar, kararın değiştirilmesi bozulan emniyet ve düzenin düzeltilmesini köstekleyici bir nitelik taşıyacağı ileri sürülmekte isede, hatalı bir karara dayanılarak bir gayrimenkulün yanlış bir şekilde bir zilyede teslimi hali, her halde kanunun güttüğü amaç değildir ve her halde bu suretle emniyet ve asayiş korunmuş sayılamaz. Tersine olarak yeni zabıta olaylarının çıkması için ortam hazırlanmış demek olur. Evet, hukuki işlemlerde istikrar esastır. Ama, sırf istikrarı sağlamak çabasıyla yanlış ve haksız bir işlemin

(1) Danıştay 2. ci Dairesinin 19/2/1964 gün ve 1964/236-363 Sayılı içtihadı.

bile bile devamını gözetmek hiç bir zaman hukukun amacı olmamıştır ve olamaz. Zilyedine teslim olunan gayrimenkul için yeniden bir soruşturma yapılmaması olumlu bir kanun hükmüdür. Aynı zilyet için birden çok soruşturma yapmanın yararı da yoktur. Bu yol sadece uygulamayı oyalar, işleri geciktirir. Bu hüküm, zilyedin yanlış tesbiti halinde ve başka bir zilyet yararına soruşturma yapılamıyacağını açıklamak için konmuştur.

Şu noktayı açıklamakta uygulama bakımından fayda vardır. 5917 sayılı kanıma göre İdarî makamlarca verilen kararların, gayrimenkul üzerindeki tercihe şayan hakkı olduğunu ileri sürerek taraflardan birinin açtığı dâva üzerine yetkili mahkemece görülecek dava dolayısıyla adli mercice denetlendiği neticesi çıkarılamaz. Yetkili mahkeme, İdarî makamın verdiği kararı değil, gayrimenkul üzerindeki aynı hakları incelemektedir. Ayrıca prensip olarak da İdarî tasarrufların İdarî yargıdan başka bir yargı mercii tarafından denetlenmesi de mümkün olmaması gerekir. Çünkü Anayasa, İdarî ve adli yargıyı birbirinden ayırmış ve her ikisine de bağımsız birer hüviyet vermiştir.

TOPLUM KALKINMASI PİLOT BÖLGE ÇALIŞMALARINA TOPLU BİR BAKIŞ (*)

Dr. Cevat GERAY

1. GİRİŞ :

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı gereğince girilen toplum kalkınması pilot bölge çalışmalarını, buna hakim olan strateji ve metodolojiyi açıklamadan önce gerek kalkınma plânımızda esas alınan, gerekse milletlerarası literatür 'de standart hale gelen bir tanımlamayı açıklamak istiyorum. Birleşmiş Milletler tarafından yapılan bir tanımlamayı açıklamak istiyorum. Birleşmiş Milletler tarafından yapılan bir tanımlamaya göre, «toplum kalkınması mahallî toplulukların ekonomik, sosyal ve kültürel şartlarını düzeltmek ; bu toplulukları millet hayatıyla kaynaştırmak ; bunların, millî kalkınmaya tam şekilde katkıda bulunmalarını sağlamak üzere halkın giriştiği çabaların devletin çabalarıyla birleştirilmesi» ilkesine dayanmaktadır. Bu anlamıyla toplum kalkınmasının iki ayırd edici özelliği ya da yönü vardır. Bunlardan birincisi toplum kalkınması çalışmalarında halkın gönüllü katılımı ve mümkün olduğu kadar kendi teşebbüsüne dayanması gereğidir. Bunu, «toplum gücü» deyiimi ile ifade etmek mümkündür. Diğer ikinci bir yön ise, çalışmalarda, mahallî teşebbüsün ve karşılıklı yardımlaşmanın devletçe teşvik edilmesi ve desteklenmesi gereğidir.. Bu, toplum kalkınmasında «devlet gücü» nü ifade etmektedir.

Türkiye'deki ve geri kalmış diğer bütün memleketlerdeki duruma bir göz atılacak olursa mahallî topluluklarda «toplum gücünün» pasif ve hareketsiz olduğu görülür. Bunun harekete geçirilmesi gereklidir. «Keza «toplum gücü» yetersizdir. Topluların yetersiz imkân ve kaynakları devletin teknik personel ve malî yardımlarıyla desteklenmelidir. Üstelik toplum güçleri gerektiği gibi örgütlenmemiştir. Mevcut mahallî kuruluşların geliştirilmesi ve yeni yeni kooperatif ve gönüllü derneklerin ve örgütlerin kurulması gerekmektedir.

(*) 11 Mart 1964 günü İmar ve iskân Bakanlığında verilen konferansın özetidir.

Geri kalmış toplumlarda devlet gücü ise çok defa dağınık ve yetersiz kalmaktadır. Türkiye’de köy topluluklarına hizmet götüren ve toplum yapısını değiştirmeye çalışan çeşitli örgütler vardır. Bunların çalışmaları, idari bakımdan dağınık, kullandıkları metodlar ve uyguladıkları programlar birbirinden farklı, çalışmalara halkın katılımı çok küçük bir oranda olmaktadır. Keza her örgüt sosyal ve ekonomik bir bütünlük arzeden köy topluluğunu tek taraflı çabalarıyla değiştirmek ve istenilen kalkınmayı sağlamak yolunu tutmuştur. Bunun içindir ki Beş Yıllık Kalkınma Plânımız bu çalışmaların müşterek hedeflere yönltilmesini, bu konuda çeşitli örgütlerin uyguladıkları metod ve araçların birbirine uygunluğunun sağlanmasını öngörmüştür. Bu bakımdan ilgili kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyon sağlanmasını öngörmekte olan kalkınma plânımız mahallî toplulukların pasif duran güçlerini harekete geçirerek çalışmalara halkın daha geniş ölçüde katılmasını gerçekleştirmek, bunun için de idare elemanlarını ve halk önderlerini yetiştirmek gerektiğini belirtmiştir.

Beş Yıllık Kalkınma Plânı, toplum kalkınması alanında yukarıda belirtilen problemlerin çözümlenebilmesi ve beklenen sonuçların alınabilmesi için gerekli şartların yaratılması ve İdarî tedbirlerin alınması yanında örnek bölge çalışmaları yapılmasını da öngörmüştür. Plâna göre, bu pilot bölge çalışmaları, «... sürekli olarak izlenecek, bir yanda elde edilen sonuçlara dayanılarak toplum kalkınması organizasyonu tamamlanırken, diğer yandan da ulusal ölçüde toplum kalkınmasının esasları tesbit edilecektir». Görüldüğü gibi toplum kalkınması çalışmalarının birdenbire bir kanunla ve yurt çapında bir program halinde uygulanmaya başlanmasından kaçınılmış ve bu işin yürütülmesi için başlangıçta bir örgüt kurmak yerine sürekli olarak izlenecek çalışmalardan elde edilecek sonuçlara göre bir kuruluşa gidilmesi tercih olunmuştur. Bunun içindir ki plân birinci beş yıllık dönem sonuna (1967’e) kadar toplum kalkınması programlarının bütün illeri içine almasını öngörmüş, fakat her ilin bütününi kapsamasını şart koşmamıştır. 1967 1977 döneminde ise toplum kalkınması programları bütün köyleri kapsayacaktır.

1963 programı toplum kalkınması pilot bölge çalışmalarının şu ilkelere göre yürütüleceğini belirtmektedir :

- a. İl ve ilçelerde mevcut kuruluş ile çalışmalar yürütülecektir.
- b. Yeni bir örgüt kurulması gerekli görülmemiştir.

c. Yalnız mevcut kuruluşlardaki kadrolar elden geldiği kadar doldurulacaktır.

d. Bu çalışmaların tarım, sağlık, sulama, haberleşme ve ulaştırma, köy konutları, el sanatları gibi konuları kapsaması öngörülmüştür.

Bütün bu işlerin yürütülmesi için ayrıca bir örnek konulmasına gidilmemiş, her bakanlığın bütçesine konulan ödeneklerden yararlanılması tercih olunmuştur.

1963 ve 1964 icra plânları ile pilot bölge çalışmalarının yürütülmesi görevi Devlet Plânlama Teşkilâtına verilmiştir.

2. TOPLUM KALKINMASI PİLOT BÖLGELERİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER :

Toplum kalkınması metodolojisini geliştirebilmek, ve bu metodun Türkiye çapında uygulanması amaçlarını ve elde edilen sonuçları memleket ölçüsünde değerlendirebilmek amacıyla bu çalışmaları memleketin çeşitli coğrafi bölgelerinde denemek gerekiyordu. Bu bakımdan bölgeler arasında iklim, etnik, sosyal ve ekonomik, kültürel farklar dikkate alınmalıydı. 1963 yılı programı uyarınca Edirne, Antalya, Antakya, Muş, Kayseri ve , Samsun illeri pilot bölge çalışmaları için seçilmiştir.

Seçilen illerde çalışmalar şu yedi adımda yürütülmektedir.

- a. Seçilen il içinde toplum kalkınması pilot ilçesinin seçimi,
- b. İl semineri,
- c. Pilot ilçe araştırması,
- d. İlçe semineri,
- e. Saha elemanları semineri,
- f. Köy önderleri kampı,
- g. Köy seviyesinde program plânlama ve örgütleşme.

Bu adımlar birbirinden kesin sınırlarla ayrılmış değildir. Bu adımlar birbiri içine girmekte ve birbirini takip etmektedir.

Bu adımların her safhasında şu aşağıdaki faaliyet çeşitlerinden biri veya birkaçı birinci plâna gelmektedir :

- Eğitim,
- Araştırma,
- Koordinasyon,
- Örgütleşme,
- Program plânlama,
- Uygulama,
- Değerlendirme.

3. TOPLUM KALKINMASI PİLOT BÖLGELERİNDE ATILAN ADIMLAR :

a. Pilot İlçenin Seçimi :

Devlet Plânlama Teşkilâtı toplum kalkınması grubundan birkaç uzmanın, icra plânında belirtilmiş illere giderek vali ve daire müdürleriyle yaptığı müşterek toplantılarda ilk önce toplum kalkınması kavramı ve çalışmaları hakkında genel bilgiler verilmekte pilot ilçenin seçilmesi için dikkate alınacak hususlar belirtilmektedir. Bundan sonra Devlet Plânlama Teşkilâtı uzmanları ile vali ve daire müdürleri bir kurul halinde ilin ilçelerini ve özellikle bazı köyleri

gezmemekte ve bu gezi sonunda hangi ilçenin pilot bölge olacağı tesbit olunmaktadır. Genellikle çalışmaların başarısına veya başarısızlığına çok büyük ölçüde etki edecek anormal şartların bulunduğu ilçeler, tercih olunmaktadır. Antalya'da Korkuteli, Hatay'da Altınözü, Samsun'da Terme, Kayseri'de Bünyan, Edirne ve Muş'da merkez ilçeleri pilot bölge olarak seçilmiştir.

b. İl Semineri :

Pilot bölge çalışmalarının yapılacağı ildeki vali, muavini, daire müdürleri bölgesel kuruluş veya baş müdürlükleri, ilçe kaymakamları ve ilgili banka ve kurumlar temsilcileri 12 -15 gün süre ile bir yöneltme seminerine tabi tutulmaktadır. Bu seminerlerde D.P.T. uzmanları ile bakanlıklar temsilcileri de hazır bulunmaktadır. Bu seminerde il seviyesindeki personele Beş Yıllık Kalkınma Plânı ve toplum kalkınması hakkında bilgiler verilmekte ; bunların görevlerini daha iyi görebilmeleri ve işbirliği yapabilmeleri gereği ve bunu sağlama yolları açıklanmaktadır. Çalıştıkları bölgede halkın ça-

lışmalara katılması tartışılmakta ve bunun geliştirilmesi yolları aranmakta il seviyesindeki personele kendi kendilerine çalışmalarını değerlendirme yolları gösterilmektedir. Keza il personelinin bundan sonraki atılacak adımlara hazırlanmasına da çalışılmaktadır.

c. Pilot İlçe Araştırması :

Köy topluluklarının üzerinde yaşadıkları tabii ve fizikî çevreyi tanımak üzere köylerde birer envanter yapılmakta, bu topluluklardaki sosyal münasebet kurum ve davranışlar sosyal değişme durumu, köydeki gruplar ve liderleri, duyulan ve gerçek ihtiyaçlar bir monografi halinde araştırılmaktadır. Genellikle eğitim ve değerlendirme amaçları yapılan bu araştırmalar Devlet Plânlama Teşkilâtı uzmanlarının nezareti altında mahallî elemanların yardımıyla yürütülmektedir. Bu konuda, Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğünün envanter çalışmalarından geniş ölçüde yararlanılmaktadır.

d. İlçe ve Saha Elemanları Seminerleri :

İlçedeki devlet personeline kalkınma ve toplum kalkınması hakkında sağlam bir görüş vermek, köy topluluklarını tanımak ve halkla beraber program hazırlama yollarını göstermek, işbirliği zarureti inandırmak ve bunun yolunu araştırmak amacıyla onbeş günlük seminer düzenlemekte ve seminer sırasında eğitim amacıyla köylerde uygulama yapılmaktadır. İlçe seminerine benzer bir seminer de köyde çalışan saha elemanları için düzenlenmektedir.

e. Lider Kampı :

Yukarıdaki adımlarda il, ilçe ve köy seviyesindeki devlet personelini toplum kalkınmasına yönelttikten sonra, köy topluluklarında istenilen düşünce ve davranış değişmesini yaratmak amacıyla kendilerinden yararlanılması gereken mahallî köy önder adaylarının seçilmesi ve on gün süreyle kampa çağırılması gerekli görülmüştür. Bu kamplarda muhtemel halk önderleri toplum kalkınmasında alacakları rollerini daha etkili şekilde oynayabilmek üzere eğitilmek istenmektedir. 1963 yılında sadece Korkuteli'nde, ekim ayı içinde Yavuz Köyünde 16 köyden gelen 44 halk önderinin katılmasıyla bir lider kampı düzenlenmiş bulunmaktadır.

f. Köy Seviyesinde Program Plânlama ve Örgütleşme :

Yukarıdaki adımların amacı köy seviyesinde plânlama ve örgütlemeye geçebilmektedir. Tabii bunu uygulama ve değerlendirme takip ederektir. Bu safhada, köy topluluklarının kendi problemlerini teşhis ve tahlil, bunların çözüm yollarını araştırma, önceliklerini belirtme, kaynakları bulma, gerektiğinde devletin desteğini isteme hususunda saha elemanının halka yardımcılık etmesi ön plâna geçmektedir. Halkla beraber halk tarafından program plânlama bahis konusudur. Böylece toplum kalkınmasında programlar ilkönce köy seviyesinde halk tarafından hazırlanan programlar olmaktadır. Hazırlanan bu programların ilçeye gönderilmesi ve çeşitli köylerden gelen programların ilçenin imkânlarına göre birleştirilmesi gerekmektedir. İlçe toplum kalkınması programlarının il’de, il programlarının da merkezde birleştirilerek sen seklini alması, böylece yurt çapındaki plân ve programlara uygunluğunun sağlanması gerekli bulunmaktadır. Kesinleşen programlar program yılı içinde toplum kalkınması metodlarına göre gerçekleştirilecektir.

Program plânlama çalışmaları sırasında, projeleri yürütecek mahallî önderlerin kimler olacağı, saha elemanlarıyla ve diğer görevlilerle İtmin irtibat kuracağı sorusuna da cevap aramak gerektiğinden bu safhada köy seviyesinde örgütlemeye de gidilmesi gerekeceğinden yedinci adımda program plânlama ile örgütleşmenin bir arada ele alınması uygun görülmüştür.

4. PİLOT BÖLGELERDE ŞİMDİYE KADAR YAPILAN ÇALIŞMALARA TOPLU BİR BAKIŞ :

Bugüne kadar altı pilot bölgede yapılan çalışmalarda yukarıda belirtilen yedi adımın hepsi henüz tamamen yerine getirilememiştir. Çalışmaların en ileri olduğu Korkutelin pilot bölgesinde köy seviyesinde plânlama safhasına kadar gelmiş, çeşitli alanlarda yapılan programlardan bir kısmı gerçekleşme yoluna girişmişse de henüz programlar istenen genişlikte değildir. Altınözü (Hatay) İlçesinde bir yandan altıncı adım olan liderler kampına doğru çalışmalar yapılmakta, diğer yandan da köy seviyesinde program plânlama geçiş için kaymakamın başkanlığında ilçe memurları köyleri ekipler halinde gezerek halk topluluklarını hazırlamaya çalışmaktadır. Terme (Samsun) ’da çalışmalar İl Seminerinden sonra büyük ölçüde mahallî teşebbüsle liderler kampına kadar getirilmiş ve ilk kamp şubat ayı içinde il ve ilçe daire müdürleri ve idarecileri tarafından düzen-

lenmiştir. Muş'da ise çalışmalar liderlerin yetiştirilmesi safhasına kadar gelmiş, ve tabiat şartları dikkate alınarak sınırlı bir ölçüde program plânlama çalışması da geliştirilmiştir. Edirne'de köy liderlerinin eğitimine geçilmek üzere bulunmaktadır. Bünyan (Kayseri) ilçesinde ise ilçe ve saha elemanları semineri yapılmak üzeredir.

5. SONUÇ :

Görüldüğü gibi, köy seviyesinde program plânlama ve örgütlenme henüz hiçbir pilot bölgede tamamlanmamış, uygulamaya geçilememiştir. Bu bakımdan çalışmaları değerlendirmek için henüz vakit erkendir.

Çalışmalar bu bölgelerde yukarıdaki adımlara göre tamamlanmaya çalışılırken 1964 yılı için altı pilot bölgede daha çalışmalara geçilecektir. Yine aynı yıl içinde, şehirselsel bir bölgede de çalışma yapılması 1964 programında öngörülmüş bulunuyor.

Açıklamalarımıza son vermeden önce hemen hemen bütün pilot bölgelerde özellikle siyasal düşüncelerle veya yanlış bir anlayış sonucu olarak yayılan bir söylentiye değinmek istemekteyim. Devletin pilot bölgelere geniş kalkınma ve özellikle yatırım imkânları sağlayacağı çalışmaların çeşitli safhalarında ve özellikle başlangıçta sık sık kulağa gelmektedir. Her türlü yayım aracıyla ve her fırsatta toplum kalkınması programlarının bir yatırım programı olmadığını anlatmak, hem de pilot bölgelere olağanüstü ödenek ve imkânlar sağlanacağı söylentisini kesin şekilde yalanlamak gerekmektedir. Her denemede olduğu gibi toplum kalkınması pilot çalışmalarında da denemenin memleket çapında değerlendirilebilmesi için normal ölçülerin aşılamayacağı gerçeği sadece idareciler ve devlet personeli tarafından değil, genellikle herkes, politikacılar ve halk kütelleri tarafından çok iyi anlaşılmalıdır. Bir takım illerin bakanlıkların kendi başlarına köy topluluklarını kalkındırma amacıyla giriştikleri «örnek köy» çalışmalarının çabaların ve imkânların bu köylerde teksifi esasına dayanması da böyle bir yanlış anlaşılmaya sebep olabilir. Bu çeşit örnek köy çalışmalarından vazgeçilmesi ya da bunların toplum kalkınması ilkelerine göre yürütülmesi yollarının bulunması gereklidir.

BAŞLICA KAYNAKLAR

- (1) Peter de SAUTOY, **The Organization of a Community Development Programme, Londra 1963 Sayfa 121**
- (2) T. C. Başbakanlık Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığı, **Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl (1963-1967)**, Ankara 1963
 - **Kalkınma Plânı Birinci Beş Yıl (1963-1967) 1963 YILI PROGRAMI**, Ankara 1963
 - **Kalkınma Plânı, Birinci Beş Yıl (1963 -1967 1964 YILI PROGRAMI**, Ankara 1963
- (3) Devlet Plânlama Teşkilâtı Toplum Kalkınması Grubu tarafından hazırlanan ve teksir edilen dokümanlar.
- (4) Fehmi YAVUZ, **Memleketimizde Toplum Kalkınması (Köy Kalkınması)** Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara 1964.
- (5) Cevat GERAY, «İstanbul'un Pilot Köyleri ve Toplum Kalkınması İLLER VE BELEDİYELER DERGİSİ, Yıl 20 (1964) No. 220, Sayfa 64-66.
- (6) Leylâ SAYAR, «Köy Liderleri Kampları» MİLLİYET Gazetesi, 19 Mart 1964, S. 2.

KALKINMAMIZDA PLÂNLAMA VE PLÂN KARŞISINDA İDARENİN DURUMU

Osman GÜMRÜKÇÜOĞLU

Eskişehir Vali Muavini

«Bütün dünyada olduğu gibi memleketimizde de en başta bulunan mühim işimiz iktisat işidir.»

«İktisatsız istiklâl olmaz.»

«Millî iktisat yolunda emin olarak ve emniyet vererek kat'î ve radikal adımlar atarken esas programımızın ilham ettiği ameli tedbirleri tercih etmek en doğru yoldur.»

K. ATATÜRK

Modern Türk Devleti Türkiye Cumhuriyetinin kurucusu büyük Atatürk'ün Memleket ve Millet yararına her hususda olduğu gibi İktisadî alanda da cemiyetimize halde ve istikbâlde rehber olabilecek, ekonomik kalkınmaya ait fikir ve direktiflerinin ne olduğunu bilmek ve bu mevzuda büyük istifademiz olur.

Memleketimiz için ekonomik kalkınmanın bir plân fikrine dayanması lâzım geldiğini memleketimizde Devlet adamı olarak ilk defa öne süren ATATÜRK. Onun aşağıdaki direktifleşmiş sözleri ekonomide plân ve program fikrine taraftarlık ve bağlılığını gösterir.

«Ekonomik kalkınma, Türkiyenin hür, müstakil, daima kuvvetli, daima daha refahlı Türkiye idealinin belkemiğidir.»

«İktisadî kalkınma için her memlekette yapılan, gayretlerin makul ve iyi düşünülmüş milletlerarası toplu tedbirlerle tamamlanması zaruri olduğunda tamamiyle mutabıkız.»

«Elimizdeki (İktisadî) programın ruhu, bizi yalnız bir kısım vatandaşla alâkalı olmaktan meneder. Biz bütün Türk Milletinin hadimiyiz.»

Memleketimizin ekonomik kalkınmasında programsız, rastgele ve muvakkat tutum ve davranışları hiç bir zaman doğru görmeyen ve tasvip etmeyen ATATÜRK bilhassa : **«Millî iktisat yolunda emin**

olarak ve emniyet vererek kafi ve radikal adımlar atarken esas programımızın ilham ettiği tedbirleri tercih etmek en doğru yoldur.»

Sözleriyle ekonomik kalkınmanın bir plân ve program dahilinde yürütülmesi fikrine inandığını ifade etmiştir. Plânlı bir kalkınmaya taraftar olduğunun fiili delili olarak da memleketimizde ilk defa 1933 de ilk beş yıllık kalkınma programının tanzimini sağlamıştır.

Memleketimizde bu ilk beş yıllık plân tatbik edilebilmiş fakat ikinci beş yıllık plânın tatbiki İkinci Dünya Harbinin başlamasıyla mümkün olamamıştır.

İktisadî plâncılığın esaslarından biri olarak, plâncılığın memleketimizin İktisadî özelliğine de uygun olması lâzım geldiği fikrinde olan ATATÜRK bu hususda da diyor ki :

«İktisadî siyasetimizin hiçbir kopya tarafı yoktur» ve « (plân) hakkındaki umumi fikrin her memleketin kendine hâs şartlar içinde ilerleme ve refaha erişme hususunda» değişiklikler göstermesi de kabul edilmelidir. Bu fikrin tatbiki olarak da yapılacak şey :

«Fertlerin hususi teşebbüslerini ve şahsî kabiliyetlerini esas tutmak, fakat büyük bir milletin ve geniş bir memleketin bütün ihtiyaçlarını ve bir çok şeylerin yapılmadı irim göz önünde tutarak memleket ekonomisini devletin eline vermek» ve «Umumî menfaatleri doğrudan doğruya alâkadar edecek İktisadî müessese ve teşebbüsleri devletleştirmektir.»

ATATÜRK'ün, devletçilik fikrini, o zamanın harpten yeni çıkmış harap ülkemizi biran evvel kalkındırmak yolunda özel teşebbüsün yapamadıklarını yaparak hem biran evvel kalkınmamızı temin etmek, hem de bu suretle özel teşebbüsün toparlanması ve hazırlanması için ona örnek ve öğretici olmak maksadiyle muvakkaten benimsediği de bir hakikattir.

Yine plancılık fikrinden doğan Milletlerarası İktisadî işbirliğine büyük önem veren ATATÜRK : «Kanunlarımıza riayetkar olmak şartıyla ecnebî sermayelerine lâzım olan teminatı vermeğe her zaman hazır» olduğunuza işaret ediyor, bu cümleden olarak Balkan Federasyonu vesilesiyle :

«Balkan Federasyonu problemleri de evvelâ İktisadî güçlük ve anlaşmazlıkların kotarılmasıyla gerçekleşebilir» diyor.

İşte ATATÜRK'ün İktisadî plâncılık fikri ana fikir ve umumi esasları itibarıyla bu günkü plâncılığımıza dalışı o zamandan tutulmuş bir ışık olmuştur.

Bir milletin hayatında iktisadın önemi hakkında da büyük ATATÜRK:

«Siyasî zaferler ne kadar büyük olursa olsun, İktisadî zaferlerle tetviç edilmezlerse meydana gelen zaferler payidar olamaz. Az zamanda söner. Bu yüzden en kuvvetli ve parlak zaferimizin bile temin edebileceği iyi neticeleri yaşatmak için iktisadiyatımızın ve İktisadî bağımsızlığımızın sağlanması, tarsin ve genişletilmesi lâzımdır.»

Milletimizin kuvvetli seciyesi, sarsılmaz iradesi, ateşli milliyetçiliği, İktisadî muvaffakiyetliden doğacak feyzlerle de lâyık olduğu derecede takviye olunmak zaruridir.» Direktifini veriyor. ATATÜRK bir milletin ekonomisinin o milletin hayatiyle doğrudan doğruya ilgili olduğuna da samimî inanarak :

«Yeni Türkiyemizi lâyık olduğu mertebeye çıkarmak için muhakkak iktisadiyatımıza birinci derecede ehemmiyet vermek mecburiyetindeyiz. Çünkü zamanımız tamamen bir iktisat devresinden başka bir şey değildir.»

«Öyle bir iktisat devri lâzımdır ki memleketimiz insanca yaşamasını bilsin, insanca yaşamanın neye mütevakıf olduğunu öğrensin ve o esbaba tevessül etsin. Cümlemizin arzusu şudur ki bu memleketin efradı ellerinde numuneleriyle ziraatın, ticaretin, sanayiın sayın hayatın bir mümessili olsun ve artık memleket böyle fakir ve bu millet hakir değil memleketimiz zengin memleket, zenginler memleketi olsun ve bu yeni Türkiyenin adına çalışanlar diyarı denilsin.» Diyerek de yeni Türkiye Devleti için İktisadî siyasetin mutlak bir zaruret olduğunda ısrar ediyor.

Tarihte büyük zaferler kazanmış olan gelmiş, geçmiş, bütün büyük kumandanlar arasında ATATÜRK kadar bir milletin ancak iktisadiyatla yaşayabileceğini takdir eden başka bir kimse çıkmamıştır. Ve yine onun kadar askeri zaferlerle mağrur olmayan başka bir kumandan yoktur. Kurtuluştan hemen sonra büyük Ata 1923 yılında söylediği nutuklarından birinde de şunları söylüyor :

«Askeri zaferlerimizle mağrur olmayalım, yeni ilim ve iktisat zaferlerine hazırlanalım» yine bu husustaki nutuklarının birinde :

«Kılıç kullanan kol yorulur ve nihayet kılıcı kınına koyarak belki o kında küflenmeye, paslanmaya mahkûm olur.»

«Hiç bir medeni devlet yoktur ki ordu ve donanmadan önce iktisadını düşünmüş olmasın.»

Bundan dolayıdır ki yurdu kurtaran büyük Ata memlekette yapılacak ilk iş olarak İktisadî işleri ele alıp bu cümleden olarak 1923 yılı iptidasında İzmir’de topladığı bir iktisat kongresinde Türkiye’nin ilk İktisadî faaliyet devrini açmıştır.

ATATÜRK bununla Millî Kurtuluşumuzun devamının ancak İktisadî kalkınma ile mümkün olabileceği hakikatim ortaya koyarak bunu Türk Milletine millî bir düştür olarak işaret ediyor. Yine o tarihteki bir nutkunda söylemiş olduğu sözler bu düsturun veciz ifadesidir :

«Bilhassa İktisadî faaliyeti istinat ettireceğimiz esaslar her türlü bilgi ile beraber doğrudan doğruya memleketimizin topraklarını koklayarak ve bu topraklarda bizzat çalışan insanların sözlerim işiterek tesbit olunacaktır.»

Sanayi ve ticaretimiz için dahi aynı mütalâa yapılacaktır.

Yeni Türkiye Devleti temellerini süngü ile değil, süngünün dahi dayandığı iktisadiyatla kuracaktır.

Yeni Türkiye Devleti cihangir bir devlet olmayacaktır. Fakat Yeni Türkiye Devleti İktisadî bir devlet olacaktır.»

«Bu vatan, çocuklarımız ve torunlarımız için cennet yapılmağa lâyıktır. Bu da İktisadî faaliyetle kabildir.»

Büyük kurtarıcı ATATÜRK’ün fikir ve direktiflerinden alınan ilhamın tesiri ve ilmin telkin ettiği bir hakikat olarak Cumhuriyetimizin kuruluşundan beri iktisadiyatımızı ilerletme hususunda Milletçe ve Devletçe giriştiğimiz faaliyet o zamandan beri devamla bu gün daha şuurlu ve daha sistemli bir safhaya girerek (İktisadî ve Sosyal Kalkınma Plânıyla) en mükemmel şeklini bulmuştur.

Millî Mücadelede zaferin kazanılması ve memleketin kurtuluşunda başarılı gayretleriyle büyük payı bulunan ve ondan sonra da uhdesine düşen memleket hizmetlerini üstün bir başarı ile yerine getirmiş olan Türk idarecisi kutsal yurt hizmetinde kendisine daima şiar edindiği müsbet tutum ve sonsuz azim, samimiyet ve hüsnüniyetle memleketimizin iktisadî ve sosyal kalkınmasını da başaracaktır.

İkinci idareciler kongresi arifesinde elimize gelen kongre gündemi tasarısında kongrede ele alınacak mevzular arasında pek yerinde ve zamanında olarak Bakanlığımızca iktisadi mevzulara başta yer verilmiş bulunması ve bu meyanda idarecilerin iktisadi bilgi ve kültürlerinin artırılması için gerekli işlemlerin yapılacağına işaret edilmiş olması plân tatbikatı çalışmalarımızda hepimize şimdiden gayret ve heves kaynağı olmuştur. Kongreden sonra ilerde bunun gerçekleştiğini görmek ise bu husustaki gayret ve şevkinizin devamını ve her geçen gün artmasını sağlayacaktır.

İktisadi ve sosyal kalkınma plânlarımızın tatbikat ve nazariyatıyla ilgili olarak aşağıdaki ve imkân hasıl oldukça ilerki naçiz yazılarımda hepimizce malûm olan genel iktisadi bilgilerimizi saygı değer kıymetli idareci meslektaşlarımla birlikte bir daha hatırlayarak malûmatımızı takviye etmeyi buna çok muhtaç olduğumuz bu zamanda yerinde gördüm.

«PLÂNLAMANIN ZARURETİ, GAYELERİ, KAİDELERİ»

Bu yazımızın, Türk İdare Dergisinin 282 nci sayısında intişar eden 1. nci kısmında, iktisaden az gelişmiş memleketlerde İktisadi ve Sosyal Kalkınmanın bir kalkınma plânına göre halledilmesi lâzım geldiğine temas etmiştik. Şimdi bu yazımızda iktisaden geri kalmış bir memlekette kalkınma plânının zarureti, plânın gayeleri ve faydaları üzerinde yeteri kadar bir bilgi vermekle beraber bu konudaki etüdümüzün esası olarak (tetkik edeceğimiz asıl mesele) kalkınma plânımızın idareyi öncelikle ve en çok ilgilendiren sosyal kalkınma bahsi üzerinde bilhassa duracağız. Bu meyanda da, sosyal kalkınmamızda idare için başta gelen bir mevzuu olan memleketimizde (Toplum Kalkınması) dâvası üzerinde etüdümüzü daha geniş tutacağız.

I — İktisaden az gelişmiş memleketlerde kalkınma plânının zarureti :

Bugün yer yüzünün her tarafında ve bilhassa iktisaden az gelişmiş memleketlerde üzerinde en ziyade ve büyük önemle durulan konu iktisadi konulardır. Bu cümleden olarak, modem iktisad ilmi, iktisaden az gelişmiş memleketlerde kalkınma meselelerini ele alarak iktisaden geri kalmış bu memleketlerde iktisadi ve sosyal bir kalkınmanın mümkün olduğu nisbette sür'atle ve dengeli bir şekilde nasıl gerçekleştirilebileceği meselesini en önemli konulan arasına

almıştır. Böylece, iktisaden geri kalmış memleketlerin nasıl kalkındırılabilceği hususunda iktisat bilgilerinin yaptıkları çalışmalarla (Plânlama) fikri ortaya atılmış ve buna ait teknik de geliştirilmiştir. Ve netice olarak da iktisat ilmince bu gün artık iktisaden geri kalmış memleketlerde gelişmenin ancak bir plânlama ile mümkün olabileceği ispat edilmiştir. Şimdi iktisadi hayatta (Plânlama Plân) tâbiriyle (Kalkınma) tâbiri çok zaman biri diğerrinin yerine eş tâbirler olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Başka bir deyimle modern iktisat ilminin bir memlekette iktisadi ve sosyal kalkınma dâvasını halletmek için bulduğu ve geliştirdiği teknik vasıta (Plânlama) dır. Bunun için kalkınmada modern iktisat ilminden faydalanma arzusu plânlama zaruretinin doğurmuştur. Şu halde plânlama ilgi bir zarurettir.

Anayasamızın kalkınmaya ait hükümleri de bu ilmi zaruretin icabıdır. Anayasamıza da geçmiş olduğuna göre memleketimiz için plânlama iktisadi (İlmî) bir zaruret olduğu kadar Hukukî bir zaruret de olmaktadır.

O halde plânlama nedir? Plânlamanın muhtelif, fakat aynı amaca işaret eden bir çok tâbifleri yapılmaktadır. Nazari tariflerinden kaçınarak burada pratik tariflerden birkaçını kaydetmek şüphesiz faydalı olacaktır.

«Plânlama : Eldeki imkânların toplum refahının artırılmasında, en az israfla kullanılmasını temin etmek için uygulanan sistemli hareket şeklidir.» (Kalkınma hedefleri ve plân stratejisi hakkında not Plânlama Dergisi 1, Cilt, 1).

«Plânlama : Merkezi teşkilâtın (Hükümetin) memleket ekonomisine mümkün ve makûl dozda müdahale ederek yön vermesidir.» (Plânlama modeli ve beş denge adlı makale «Plânlama Dergisi 1, Cilt 1).

«Plânlama : Belli neticeler elde etmek için iktisadi hayatın hangi unsurlarına ne ölçüde müdahale gerektiğini gösteren bir araçtır.» (Kalkınma plânı özeti notu Devlet Plânlama Teşkilâtı yayınlarından). »

«Plânlama : İktisadi faaliyetlerin evvelden hazırlanan teferruatlı bir şema içinde yürütülmesidir.» (İktisadi plânlamanın modern metodları Doç. Dr. Ahmet Kılıçbay.)

«İktisadi plâncılık, memleketin bütün iktisadi imkânlarının belli bir süre içinde belli hedeflere erişmek üzere kullanılmalarını sağlamak için alınacak tedbirlerin bütünüdür.» (İstihdam, para ve iktisadi politika Prof. Sadun Eren.)

Yukarıda tarifelerden plânlamanın (Plânın) bir memleketin iktisadi ve sosyal kalkınmasını temin için bütün unsurları ve şartları ihtiva eden bir (Teknik vasıta) olduğu anlaşılmaktadır.

Yine tariflerden anlaşıldığına göre, plânlama elbet, toplumun iktisadi faaliyetlerinin (Millî Ekonominin) planlanmasıdır. Kalkınma Politikası takip eden iktisaden geri kalmış bir memleket için kalkınma plânı zaruridir.

Bu zaruretin yukarıda belirtmiştik. Kalkınma plânı zaruri olunca akla gelen ilk sual böyle bir plânlamayı, kalkınma plânını kimin yapacağıdır.

İktisaden gelişmiş ülkelerde ferdî İktisadî teşebbüs ve kararlar Millî Ekonomiye hareket ve canlılık vererek onu ileri bir seviyeye yükseltebilecek durumdaysa da iktisaden az gelişmiş memleketler için durum böyle değildir.

İktisaden geri kalmış memleketlerde ferdî ve diğer özel teşebbüslerin iktisadi faaliyet ve kararları fi at mekanizması ve iktisadi teşekküllerin işleyiş milli ekonomiyi istenilen tekâmüle ulaştıracak durumda değildir.

İktisaden az gelişmiş ülkelerde özel teşebbüsün daha ziyade kısa vadeli ve yüksek kazançlara temayül ederek uzun vadeli yatırımlardan kaçınmaları, bazen de özel teşebbüsün Spekülâsyon ve bunun gibi kendileri için kârlı fakat Millî Ekonomiyi baltalayıcı zararlı faaliyetlere sapmaları Memleket Ekonomisini gelişimden alıkoyan hareketlerdir.

Millî Ekonomide haddi zatında plânlama ile özel teşebbüs rejimi arasında bir ayrılık, bir tezat yoksa da yukarıda hülâsa olarak temas edildiği şekilde özel teşebbüsün bir memlekette yalnız başına ekonomik kalkınmayı başaramaması ve üstelik bazan da ona zararlı dahi olmaya başlaması görülen hadiselerdendir. Ayrıca, iktisadi kalkınma gibi bir olayın başka türlü, kendiliğinden de vaki olması mühal olduğundan artık bu durumda devletin iktisadi hayata müdahalesiyle iktisadi plânlamaya gitmesi zarureti kendini göstermektedir.

Millî Ekonomiyi istenilen seviyeye ulaştırma bakımından ona devletin müdahalesinden daha mantıkî bir hal düşünülemez. Zira, millî ekonominin yükselmesi, toplumun refahı demek olduğundan topluma her hususta önder olan Devletin bu bahiste de toplumu temsilen onun arzuladığı iktisadi ve sosyal kalkınma tedbirlerini alması devlet hizmetlerinin en başında gelen bir ödev olur.

Bir Memleket Ekonomisi çok çeşitli, daima değişen, girift ve birbirine bağlı faaliyetlerin toplamıdır. Bu sistemin merkezden plânlanması muhtelif seviyeye ve derecede ele alınabilir. İktisadi hayata merkezden karışma seviye ve derecesini bir yandan cari sosyal ve siyasi düzen içindeki hukuki imkân, bir yandan da idari organizasyon kalitesi karşısında plânlattım otoritesinin ehliyet ve kabiliyeti tâyin eder. Mesele, ekonomiye mümkün ve makûl dozda karışmak ve yön vermektir. Demek ki «plânlama katı bir ameliye değil, rasyonel düşüncenin hayat gerçeklerine uygulanmasıdır» (Plânlama Dergisi 1, Cilt 1, Sahife : 38).

Devletin memleket ekonomisine müdahalesi bazan iktisaden ileri memleketlerde bile vaki olmaktadır. Ferdî teşebbüs serbestisinin ve rekabet sisteminin hâkim olduğu iktisaden ileri memleketlerde dahi ekonomideki bazı aksaklıklar sebebiyle ekonomik gelişim yine istenilen ileri seviyeye varamaz.

Bu takdirde de devlet ekonomiye müdahalede bulunur. Bu gibi müdahalelere ise (İktisat politikası tedbiri) denir. Böyle iktisadi tedbirler devlet tarafından muayyen zamanlarda, millî ekonomide aksaklık gösteren tarafların düzeltilmesi ve ıslâhı için alınır. Böylece bu tedbirler ekseriya hem geçicidir, hem de şümül sahaları dardır. Meselâ : Bir memlekette dış ticaret muvazenesinin bozulduğu bir sırada devletin bu durumu düzeltmek için aldığı tedbirlerle açık veren tediye bilânçosunun düzeltilmesinden sonra bu hususta alınan tedbirler kaldırılır. İşte bu suretle devletin geçici bir zaman için iktisadi duruma yalnız bir sahada müdahalede bulunan hali bir iktisadi politika tedbiridir.

Bu gibi iktisadi politika tedbirlerini iktisadi plânlama ile karıştırmamak gerekir. Alelâde iktisat politikası tedbirlerinin yukarıda zikredilen geçicilik ve mahdut evsafına mukabil plânlama devletin alacağı iktisadi tedbirlerle ekonomik hayatın her sahasında millî ekonomiye çok şumullü ve plânlı olarak müdahale etmesidir.

Şu halde ekonomiye devletin müdahalesi genel bir plân çerçevesi içinde yürütülecek yani alınacak iktisadi tedbirlerin birbiriyle il-

gisiz teker teker uygulanması şeklinde değil, bunların birbirleriyle koordine edilerek yürütülmesi şeklinde olacaktır.

Bu sebeple plânlama, topyekûn iktisadi bir plâna vücut verir. Plân, bir memleketin topyekûn istihsalinde topyekûn istihlâkını ve topyekûn yatırım miktarını, ayrıca istihlâk ve yatırımın hacim ve terkiibini tesbit eder.

Yukarıda adı geçen, devletin geçici iktisat politikası tedbirleri iktisaden ileri memleketlerde tatbik edildiği gibi iktisaden geri memleketlerde tatbik edildiği gibi iktisaden geri memleketlerde de tatbik edilir. Kalkınma plânı ise daha ziyade iktisaden az gelişmiş memleketler için lüzumlu olup iktisaden ileri memleketler için zaruri değildir.

Aşağıda yine özet olarak izaha çalışacağımız plânlanmanın gayeleri ve faydaları konularında da plânlanmanın iktisaden gelişmek isteyen her memleket için ne kadar zaruri olduğu daha geniş ve açık olarak gözönüne serilecektir.

II — PLÂNLAMANIN GAYELERİ :

Bir memlekette Millî Ekonominin plânlanması muhtelif ekonomik ve sosyal gayeler için yapılır. Filhakika, bizim üzerinde duracağımız konu olarak, iktisaden az gelişmiş memleketler için plânlanmanın : 1- Sosyal Gayeleri, 2- İktisadi Gayeleri, olmak üzere iki türlü gayesi vardır.

1 — PLÂNLAMANIN SOSYAL GAYELERİ :

İktisadi kalkınma yolunda olan bir memlekette iktisadi kalkınma mevzuu kendisine müvazi olarak ve aynı seviyede sosyal konularla ilgilenmeyi icap ettirir. Çünkü : 1-Kalkınmanın bir memlekette evvelemlerde sosyal bünye değişmesi, sosyal bir değişme arzusu olması,

2 — İktisadi imkânların artırılması ile bu imkânların cemiyette bir çok sosyal meseleleri halletmekte kullanılmak istenmesi bunu zaruri kılar.

Filhakika, iktisaden az gelişmiş memleketlerde kalkınma olayı düşünce, davranış ve tutum bakımından o memleketin sosyal bünyesinde olumlu bir bünye değişmesini gerektirir. Sosyal bünyede bu değişiklik olmadan kalkınmaya geçilemez. Böyle bir değişme ise

toplumun zihniyetinde yaratılacak mûsbet bir değişiklik, toplumda belli hedefler için bir düşünce sisteminin teşekkülü ile birlikte toplumun mevcut yaratıcı gücünü harekete geçirmek ve alınacak bazı tedbirlerle toplum kuvvetlerini arttırmakla mümkün olur. İkinci olarak, bir memlekette iktisadi kalkınma sayesinde artan iktisadi imkânlarla o memleketin sosyal meselelerine hal çaresi aranmakta ve çoğu zaman iktisadi imkânlarla bu hal çaresi bulunmaktadır. Ayrıca, iktisaden kalkınmakta olan bir memlekette günden güne arttırılan iktisadi imkânlar sayesinde cemiyette halli gereken birçok sosyal meselelere hal çaresi bulmak zaruridir. Başka bir deyimle bir memlekette iktisadi gelişmenin doğuracağı sosyal meselelerin haili lâzımdır.

İşte gerek birinci, gerek ikinci şıktaki meseleler elbet sosyolojik meseleler sosyolojik olaylardır.

Bizden daha önce bazı yabancı memleketlerdeki plânlamalarda, tecrübe, bu memleketlerde vukua gelen iktisadi kalkınma ile gerekli tedbirler alınmadığı için birçok ızdıraplı sosyal meselelerin doğduğunu göstermiştir. Binaenaleyh plânlama yoluna yeni girmiş bizim gibi bir memleket için aynı hatâlı sonuca düşülmemesi bakımından plânlamada iktisadi gelişmemizle birlikte gerekli sosyal tedbirlerin de alınması icabetmektedir.

Şu halde bir memlekette plânlamanın, iktisadi ve aynı zamanda sosyal gayelere (Sosyo Ekonomik bir mahiyete) sahip olduğu anlaşılmaktadır.

Plânın tatbikatında iktisadi veya sosyal meselelerden birinin diğerine nazaran ön plâna alınarak diğerinin ikinci plâna bırakılması veya ihmal edilmesi takdirinde plânlamanın gayelerinden biri elde edilebilirse de İkincisinin bazan hatta tamamen kaybedilmesiyle memleketin içtimai veya iktisadi bünyesinde zararlı neticeler hasıl olur. Nitekim bu hususta, baştan yalnız iktisadi meseleler üzerinde durularak sosyal meselelerin ihmal edilmesi, bu hususta gerekli tedbirlerin alınmaması yüzünden başta batılı memleketlerin plân tatbikatında halli güç sosyal düzensizlikler zuhur etmiştir. Bizim de böyle bir duruma düşmememiz için kalkınmamızda tutulacak yol (dengeli bir kalkınma) yoludur. Dengeli kalkınma, plânlamada iktisadi ve sosyal gayelerin birbiriyle çatışmadan uzlaşmaları ve kalkınmada birbirine yardımcı olmalarıdır.

Kalkınma hamlemizde plânın iki hedefi olan iktisadi ve sosyal kalkınmamızın baştan kısa plân devresinde (Meselâ birinci beş yıl-

lık devrede) birbirleriyle çatışık durumlara düşmeleri tehlikesi varit olabilir.

Fakat plânda ekonomik ve sosyal amaçların gerçekleştirilmesinde alınacak tedbirlerle bu iki gayenin aralarında bir ahenk tesis ederek birlikte yürütölmeleri mümkün olur ve bu ahenk dengeli bir kalkınmanın esasını teşkil eder.

Kalkınmada dengeli bir kalkınma politikası tatbiki sayesinde bir memlekette iktisadi gelişmeden elde edilen gelir ve diğer iktisadi gelişmeden elde edilen gelir ve diğer iktisadi imkânlarla toplumu mümkün mertebe süratle daha üstün bir refah seviyesine ulaştırmakla birlikte aynı zamanda yurttâ âdil bir gelir dağılımı, sosyal güvendik, fertlere eşit çalışma ve iş imkânları (Fırsat eşitliği) sağlanacaktır. Bu hususlar sosyal adaletin de temelidir.

İşte kalkınma plânımızda da, dengeli bir kalkınmayı gerçekleştirebilmek için memleket ölçüsünde âdil bir gelir dağılımına kalkınmada, bölgeler ve sektörler arasında bir denge sağlanmasına ve her sahada fertler arasında fırsat eşitliğine, sosyal güvenliğı ve ayrıca toplum kalkınmasına önem verilmiştir.

Şimdi, ânımızda dengeli kalkınmanın yukardaki unsurlarından başlıcalarını:

A) Adil bir gelir dağılımını (memlekette muhtelif gelir gurupları arasında sosyal adalet dengesini),

B) Bölreler ve sektörler arasında bir denge sağlanmasını (Bölgeler arasında Sosyal Adalet Dengesini) ve

C) Toplum Kalkınmasının ne demek olduğunu görelim.

A) Adil gelirler dağılımı (Muhtelif gelir gurupları arasında sosyal adalet dengesi) :

Kalkınma plânımızda gelir gurupları gelirleri hem miktar, hem de çeşitleri bakımından ikisi bir arada gösterilmiştir : Kamu hizmetleri geliri gurubu, İşçi Sigortaları işçilerin geliri gurubu, Tarım İşçileri geliri grubu, Tarımsal rant geliri grubu, Sermaye geliri grubu, Gayrimenkuller mallar geliri grubu gibi.

Kabataslak olarak, gelir gurupları arasında Sosyal Adalet Dengesi demek, yukarıda sayılan bu gelir gurupları arasında âdil bir gelir dağılımı demektir. Muhtelif gelir gurupları arasında âdil bir gelir dağılımı nasıl olur?

Bir memlekette âdil bir gelir dağılımı sistemi, o memlekette muayyen bir devre zarfında artan umumi millî gelirden o devre zarfında muhtelif gelir gruplarının fert başına aldıkları hissenin millî gelir de fert başına düşen umumi artış nisbetinde olmasıyla mümkün olur.

Bilfarz ; muayyen bir devre zarfında memleket millî gelirindeki umumi artma neticesi olarak millî gelirden fert başına düşen gelir de ortalama % 15 bir artış görülürse, âdil bir gelir dağılımı için, yukarıda adı geçen gruplardan hangisi için olursa olsun gruplara mensup fertlerin (Gelir sahiplerinin) fert başına düşen ortalama gelir artışlarının da % 15 olması gerekir.

Halbuki, plânlamamızdaki malûmata göre memleketimizde 1950-1961 yılları arasında yukarıdaki gelir grupları üzerinde yapılan incelemede aylık ve ücretli çalışanlarla (Memurlarla), İşçi Sigortaları işçilerinin ve Tarım İşçilerinin bu devre zarfında gelirlerindeki artış nisbetinin aynı devre içinde Millî Gelirde fert başına umumi artış nisbetinde olmadığı anlaşılmaktadır.

Meselâ : Beş yıllık plânımızdaki izahattan anlaşıldığına göre 1950-1960 döneminde 1950 fiatları ile vergiler çıktıktan sonra fert başına gayri safi millî hasıla (Millî gelir) dönem ortalaması olarak % 27 bir artış gösterdiği halde aynı dönemde kamu sektöründe maaşlı ve ücretli çalışanların millî gelirden fert başına düşen hissesi yine dönem ortalaması olarak % 13 olmuştur ki, bu durum gelir dağılımında bu gruba düşen payın 1950-1960 dönemi zarfında % 12 nisbetinde azalmış olduğunu gösterir. Aynıyle, 1950 1960 dönemi arasında bu durum diğer gelir grupları için de bu şekilde olup ; İşçi Sigortalılarına bağlı işçilere fert başına millî gelirden isabet eden payın fert başına ortalama Millî Gelir payı nisbetinden % 10 kadar, tarım işçilerinin ise % 7 kadar düşük olduğu görülür. Netice olarak gelir dağılımında kamu hizmetlerinin fert başına gelirlerinin yılda % 12, tarım işçilerinin % 7 gibi bir kayba uğradığı anlaşılmaktadır. Bunun aksine yukarıdaki gurupların lehine olarak sermaye geliri gurubuyla gayrimenkul malları gelir gurubunda millî gelirden fert başına düşen hisse fert başına ortalama millî gelir artışı nisbetinden fazla olmuştur. Bu âdil bir gelir dağılımı değildir.

Bunun gibi, bir memlekette o memleket millî gelirinin ne nisbette hangi gelir grupları tarafından yaratıldığı meselesiyle bu millî gelirin taksiminde çalışan nüfusun yine muhtelif gelir gurupları halinde umumi millî gelirden aldığı pay da Sosyal Adalet bakımından çok önemlidir.

Meselâ : Aşağıdaki küçük tablolar memleketimizde millî gelirin yaratılmasında muhtelif faaliyet kollarının muhtelif yıllarda meydana getirdiği millî gelir hissesiyle, bu millî gelirin bölünüşünde çalışan nüfusun guruplar itibariyle millî gelirden aldığı payı göstermektedir.

Muhtelif faaliyet kollarının millî gelirde muhtelif yıllarda yarattığı gelir hissesi :

Faaliyet kolları muhtelif yıllar millî geliri
(Yüzde, olarak)

	1950	1958	1961
Tarım	52	44	42
Sanayi	16	22	23
Hizmetler	32	34	35
Millî gelir	100	100	100

Millî gelirin bölünüşünde çalışan nüfusa düşen pay :

Çalışan nüfus nisbeti (Yüzde olarak)	Millî gelirin çalışan nüfusa dağılım nisbeti (Yüzde olarak)
% 70	%20, (Tarım işçileri küçük çiftçiler)
% 28	%35, (Orta çiftçiler, memurlar ve işçiler)
% 2	%45, (Büyük çiftçiler, tüccarlar, sanayiciler)

Yukarıdaki tabloların tetkikinden anlaşılacağı üzere 1961 yılında millî gelirimizin yüzde 42 si Tarımdan, yüzde 23, ü Sanayiden, yüzde 35 i muhtelif hizmetlerden gelmektedir. Buna mukabil millî gelirin dağılımında ise memleketimizde çalışan nüfusun yüzde 70 i (Tarım işçileri, küçük çiftçiler gurubu) millî gelirin yüzde 20 sini, çalışan nüfusun yüzde 28 i (Orta çiftçiler, memurlar ve işçiler gurubu) millî gelirin yüzde 35 ini, çalışan nüfusun yüzde 2 si büyük çiftçiler,

büyük çiftçiler, büyük tüccarlar, büyük sanayiciler grubu) ise millî gelirin yüzde 45 ini almaktadır.

Böylece, diğer gelir guruplarına nazaran millî gelirin yüzde 45 gibi büyük bir kısmının yüzde 2 gibi çok ufak bir azınlığın eline geçmesi keza Sosyal Adaletle aykırı düşmektedir.

Millî gelirin dağılışımda yukarıda açıklanan durumumuzu bazı yabancı memleketlerinkiyle mukayese etmek bu husustaki geri durumumuzu daha iyi anlamamızla yolumuzu tâyin yönünden faydalı olur. İstatistiklere göre çalışan nüfustan % 60 ı (Orta halli sınıf) Hindistan'da millî gelirin % 28 ini, Seylan'da % 30 unu, Amerika Birleşik Devletlerinde % 34 ünü, İngiltere'de % 36 sim almaktadır. Aynı memleketlerde genel nüfustan zengin sınıf olan nüfusun % 20 si millî gelirin, Hindistanda % 55 ini, Seylan'da % 50 sini, A. B. Devletlerinde % 44 ünü, İngiltere'de % 45 ini almaktadır.

Bu durum iktisaden geri memleketler olan Hindistan ile Seylânda iktisaden ileri memleketler olan Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere'ye nazaran gelir dağılımındaki farklılığı yani gelir dağılımındaki adaletsizliği göstermektedir. Bu memleketlerden yani Seylânda çalışan nüfusun % 10 u millî gelirin % 37 sini, Filipinlerde yine nüfusun % 10 u millî gelirin % 34 ünü almaktadır.

Demek ki iktisaden az gelişmiş memleketlerde bunların iktisadi özelliklerinden biri olarak millî gelirin büyük bir nisbetinin çalışan nüfusun çok düşük nisbetteki bir zümresinin eline geçmekte olduğu görülmektedir. Böylece gelir dağılışımdaki adaletsizlik (Sosyal adaletsizlik) bariz surette kendisini göstermektedir. Buna mukabil iktisaden gelişmiş memleketlerde bu durumun aksine olarak, muhtelif gelir guruplarının millî gelirden aldıkları pay miktarları birbirlerine nazaran iktisaden geri memleketlerdeki gibi büyük farklılık göstermemektedir. İktisaden ileri memleketlerde muhtelif gelir guruplarının gelirlerinde farklılık ((Eşitsizlik) yok denecek kadar azdır.

Memleketimizde, hele, tarım kolundaki gelir dağılımı kendi içinde daha büyük bir eşitsizlik göstermektedir. Şöyleki : Tarım sektöründe çalışanların % 90 ı (Küçük işçiler, tarım işçileri) genel tarım gelirinden ancak % 10 unu (Büyük çiftçiler, rant geliri sahipleri) genel tarım gelirinin, % 52 sini elde etmektedir. Bu hal memleketimizde gelir dağılımındaki adaletsizliğin tarım mensupları arasında daha derin olduğunu meydana koymaktadır. Ve netice olarak mem-

leketimizde her gelir gurubu için topyekûn gelir dağılımındaki adaletsizlik aşikâr surette görülmektedir.

Şu halde adil bir gelir dağılımının yolları nedir? Bu sorunun cevabı için adaletsiz dağılımın sebebini yani nereden geldiğini bilmek lâzımdır ki bu sebebi bildikten sonra çaresini araştırıp bulabilelim.

İktisaden az gelişmiş memleketlerde gelir dağılımındaki adaletsizliğin genel olarak başlıca iki sebebi vardır :

1 — İktisaden az gelişmiş memleketlerde bilhassa büyük gelir getirici geniş arazi gibi gayrimenkul mallarla kıymetli menkul malların ve dış ticaretin muayyen bazı ellerde toplanmış olmasıyla meydana çıkan bir iktisadi nüfuz sahipleri zümresinin adeta memleket ekonomisini ele geçirmiş elmaları ve bu memleketlerde üstelik vergi sisteminde bozukluğuyla yukarıda adı geçen bu gibi yüksek gelir guruplarının ya hiç ya da gelirlerine nisbetle yeter derecede vergiye bağlanmamış olmaları bu cemiyetlerde gelir dağılımındaki adaletsizliğin ilk sebebim teşkil eder.

2 — Toprağı, diğer üstün kıymetli gayrimenkul ve menkulleri, dış ticareti elinde toplamış olan zümrenin bu avantajlı durumu sebebiyle memleket iktisadiyatında olduğu gibi memleket siyasi iktidarı üzerinde, de bir nüfuz ve tesire sahip olarak menfaat ve çıkarları için bundan da istifade etmeleri gelir dağılımı adaletsizliğinin ikinci mühim sebebidir.

İktisaden az gelişmiş memleketlerde gelir dağılımındaki adaletsizliğin genel sebeplerini bu şekilde kısaca belirttikten sonra m 1 i bu sebeplere uygun çare olmak üzere ne gibi tedbirler alınabileceğini görebiliriz.

Yukarıdaki hale çare olarak, az gelişmiş memleketlerde siyasi ve idari mekanizmanın iktisadi nüfuz sahiplerinin baskısından kurtarılması lâzımdır. Birden bire yapılamıyorsa hiç değilse tedricen devam ettirilecek tutum ve tedbirlerle bu baskının neticede bu bütün ortadan kaldırılması zaruridir. Bu da her bakımdan iyi teşkilatlanmış ve ileri sistemli bir idari kuruluş içinde, siyasi ve idari nüfuz sahiplerinin baskısına idari ve siyasi münasebetlerde asla taviz tanınmaması, mevcut iktisadi ve mali mevzuatın ve alınacak sair iktisadi tedbirlerin ehil ve dürüst elemanlarla ciddi ve müsamahasız olarak tatbiki suretiyle mümkün olur.

Yukarıdaki birinci hale yâni, büyük gelir kaynaklarının muayyen ellerde toplanmış olmasıyla gelirin nisbetsiz surette büyük kısı-

mıyla muayyen ellere akması haline çare olarak, iktisaden az gelişmiş memleketlerde bu gibi büyük gelirlere tatbik edilecek belli başlı iktisadi tedbir (Vergileme) usulüdür.

Filhakika, zamanımızda kalkınma yolu tutmuş olan iktisaden az gelişmiş memleketlerde vergileme yolu ile, çalışan vatandaşlar arasında gelir farklılıklarının azaltılmasına yani gelir dağılımındaki adaletsizliğin giderilmesine çalışılmaktadır. Bu da şüphesiz önce Sosyal Adaletin temini için yapılmaktadır. Ayrıca ekonomik bakımdan da, bir memlekette gelir farklılıklarının ortadan kaldırılması kalkınmaya yardım eden en önemli faktörlerden biridir.

Mademki vergi ekonomik hayatta fertler arasında gelir farklarını azaltıcı, binnetice sosyal adaleti sağlayıcı mühim bir unsur olmaktadır ; o halde, plânlamamızın incelediğimiz sosyal gayeleri bahsinde evvelâ gelir farklarını azaltıcı hassası bakımından vergi üzerinde duralım. Bilâhare de sosyal adaleti temin yolunda gelir farklılığını azaltıcı başka bir çare olan sosyal hizmetler bahsine ve en sonra da vatandaşlar arasında gelir farklılığı yaratan enflâsyon ve plânlamamızda buna karşı alınması lâzım gelen tedbirlere temas edelim.

a) Verginin Sosyal Adalette Oynadığı Rol.

Vatandaşlar arasında büyük gelir farklılığının bulunduğu bir memlekette kalkınmadan bahsetmek biraz güçtür. Gelir farklılığının azaltılması az gelişmiş memleketlerde olduğu gibi iktisaden ileri memleketlerde de üzerinde önemle durulan bir mevzudur. Yalnız iktisaden ileri memleketlerde bu husus vergileme ile birlikte vergiden daha başka usul ve yollarla da, meselâ muhtelif kamu harcamaları, gelirlere' fiat yoluyla müdahale, işçi sendikaları, kolektif iş akitleri ve bunlara benzer diğer sosyal müesseselerin teşkil ve teşviki suretiyle temin edildiği halde iktisaden az gelişmiş memleketlerde bunun en müessir çaresi başta da temas edildiği gibi vergileme (Vergi tedbirleri) yoludur. Çünkü az gelişmiş memleketlerde kamu harcamaları (Eğitim, Sağlık v.s. gibi sosyal hizmet müesseselerinin meydana getirilmesi olayları) memleket için çok pahalıya mal olan ve uzun zamana ihtiyaç gösteren tedbirler olduğundan bunların uygulanması ileri memleketlerdeki nisbette mümkün olamaz. Şu halde vergileme sistemi bu gibi memleketlerin durumları itibarıyla yine en müsait bir çare olmaktadır.

Memleketimiz için de vergi sisteminin aksak ve bozuk tarafları ekonomimizde fertler arasında gelir dağılımındaki adaletsizliğin başlıca sebeplerinden biri olarak gösterilebilir. O halde vergileme ve bu meyanda mevcut vergi sistemimizde yapılacak ıslahat yurdumuzda sosyal adaleti temin edecek en önemli tedbirlerden biri olacaktır.

Plânlamamızın başlıca sosyal amacı fertler arasındaki gelir dağılımına daha âdil bir istikamet vermektir. Bunun için de yukarıda bahsin başında temas edilerek misalleriyle izah edildiği şekilde memleketin çeşitli gelir guruplarında memleket millî gelirinden muayyen bir devre zarfında fert başına düşen ortalama gelir artışı nisbetinin memleket umumi millî gelirinde aynı devre zarfında genel olarak fert başına düşen ortalama gelir artışı nisbetinde olması veya aynı nisbete mümkün mertebe yakın bulunması iktiza eder.

İşte vergileme, iktisaden az gelişmiş memleketlerde gelir gurupları arasında gelir farkının azaltılmasında en önemli tedbirlerden biri olmaktadır.

Vergilemenin basit anlamı fertlerin gelirlerinden bir kısmının devlete aktarılması demektir. Bu suretle fertlerin gelirlerinden bir kısmının alınmasıyla fazla gelirli olanların gelirleriyle az gelirli olanların arasındaki fark azalmış olacaktır.

Bu suretle bu günkü vergi reformu politikamızın esası memleketimize de bu zamana kadar vergi haricinde bırakılan gelir guruplarının bilhassa zirai kazanç gelirlerinin vergiye bağlanması, bunun için de yeni vergiler ihdası veya mevcut vergilerin tadili, geliri üstün zengin zümrenin vergilerinde müterakkilik nisbetinin tatbiki ve bu nisbetin artırılması geliri üstün zümrenin mevcut vergilerindeki muafiyet sahasının daraltılması, vergi kaçakçılığının önlenmesi, Maliye vergi teşkilâtının ıslâhı ve genişletilmesi gibi malî tedbirlerdir.

Bu tedbirler sayesinde vergi muayyen sahiplerinin gelirine göre vergilendirilmesi veya kazancına nisbette çok az vergi veren üstün kazançlı mükellefin vergisinin artırılması, bu vergi mükellefinin geliri nisbetinde vergi vermesi sağlanmış olacaktır. Bunun neticesi olarak da memlekette muhtelif gelir gurupları arasındaki gelir farkı mümkün mertebe azaltılacak hatta belki büsbütün ortadan kaldırılarak böylece vatandaşlar arasındaki sosyal adaletsizlik bertaraf edilmiş olacaktır.

Vergi yoluyla gelir farklılığının azaltılmasında yalnız yukarıdaki tedbir kâfi olmayıp bunun yansırı geliri düşük sınıfın vergilerinde asgari seçim indirimi gibi muafiyet hadlerinin artırılması, vergi nisbetlerinin düşürülmesi de gelir farklarının azaltılmasında alınacak malî tedbirlerdendir.

Vergi ise sosyal adaletin icabı elbette o vergiyi veren mükelleflerin malî gücüne göre ayarlanmalıdır. Bu, geliri az olan düşük gelir guruplarından düşük nisbetlerde, geliri çok olan yukarı gelir guruplarından mümkün merteye yüksek nisbetlerde (müterakki nisbetlerde) vergi alınmasını gerektirir. Halbuki memleketimizde halen vergi yükünün mükelleflerin gelirlerine nisbetle âdil şekilde dağılmadığı görülmektedir. Meselâ, memleketimizde en yüksek gelir guruplarının vergi nisbetinin ancak % 12,5 olmasına rağmen ücretliler, ufak iş sahipleri ve işçiler gelirlerinden % 23,4 kadar vergi vermekte, memurlarda ise vergi nisbeti ortalama olarak % 28 i bulmaktadır. Sosyal adalette aykırılığı aşıkâr olan bu durum aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Memleketimizde Vergi Dağılım durumu :

Gelir Gurupları	Vergi Nisbeti (Yüzde olarak)
Düşük Kısım gelir gurubu	% 6,1
Orta Kısım gelir gurubu	% 9,7
Yüksek Kısım gelir gurubu	% 12,5
İşçiler, ücretliler ve ufak iş sahipleri	% 23,4
Memurlar	% 28
Müşebbisler	% 27,1

Bu tablonun tetkikinden de memleketimizde büyük ağırlığı itibariyle devlet vergilerinin dar ve sabit gelirliilerden temin edilmekte olduğu buna mukabil millî gelirin % 42 sini teşkil eden zirai gelirlerin vergi vermediği anlaşılmaktadır. Yani son zamana kadar, üstün zirai kazançların vergiden muaf tutulmuş olduğu cemiyetimizde vatandaşlar arasında gelir farklılığını büyük bir ölçüde arttırmaktadır. İşte zirai sektör için tatbik edilecek olan vergileme hem bu sektörde dolayısıyla de genel olarak vatandaşlar arasında gelir farklılığını geniş ölçüde ortadan kaldırmaya yardım edecektir.

Vatandaşın malî gücüne göre vergi vermesi kalkınmaya kudreti nispetinde iştirak etmesi demek olur. Başka tarzda bir ifade ile iyi bir vergilemede (iyi bir vergi sisteminde) gaye vatandaşları onları millî gelir deri aldıkları pay nisbetinde vergiye bağlamak, böylece onları devlete adalete uygun şekilde yardıma ve dolayısıyla memleket kalkınmasına eşit şekilde iştirak ettirmektir.

Sosyal adaletin tesisinde en uygun ve en önemli tedbirlerden biri olarak yukarıdan beri bahsi geçen vergi mevzuunda şüphesiz yalnız devletin genel muvazene vergileri değil mahallî idareler vergileri de dahil olup, mahallî idareler gelirleri idareciyi daha yakından ilgilendirmeleri yönünden idareci için özel bir önem taşımaktadırlar.

Kalkınma plânımızın sosyal gayelerine erişebilmesi çeşitli gelir guruplarının kalkınmaya güçleri nisbetinde iştiraklerine, çeşitli gelir guruplarının kalkınmaya güçl eri nisbetindeki iştirakleri ise bu guruplar arasındaki aşırı gelir eşitsizliklerinin azaltılmasına, gelir dağılımında eşitsizlik doğuran sebeblerin ortadan kaldırılarak âdil bir gelir dağılımıyla mümkün olur. Bunu temin içinde çeşitli gelir gurupları arasında âdil bir vergi sisteminin tatbiki gerekir.

Onun için ilk beş yıllık kalkınma plânımızın vergilerimizde yapmak istediği ıslahatın başında, geniş ölçüde dağıtıcı bir malî politikayla vergi yükünün vatandaşlar arasında bu günden daha âdil olarak dağıtılması gelir.

Gerek yeniden çıkarılacak vergi mevzuatında, gerek halen mevcut olan vergi usulü ve vergi kanunlarında vergilerin muhtelif suretteki tarhiyatı, vergi matrahlarının takdiri veya tesbiti, vergi tahakkuku, bazı vergilere esas teşkil eden tahrir ve tadilat işleriyle, vergi incelemeleri ve vergi cezaları ve nihayet vergi itirazları mevzularında idare âmirleri bu işleri gören maliye dairelerinin dolayısıyla üst âmiri ve yukardaki mevzularla vazifeli komisyonların bazılarının başkanı olmaları ve bazı komisyonlarda üye seçimi yetkisine sahip bulunmaları sebebiyle malî teşkilâtın işleyici üzerinde idarenin devamlı ve tesirli bir kontrol ve murakabesinin mümkün olacağı aşikârdır.

Bunu sağlamak için yapılacak bir vergi reformu ile yeniden çıkarılacak kanunlar ve mevcut vergi kanunlarında yapılacak değişikliklerle vergilerin mükellef tarafından ziyana uğratılmadan tam olarak ödenmesini ve vergi kaynaklarının arttırılmasını sağlayacak tedbirler üzerinde durulmuştur.

Vergi bahsinde idareciye düşen önemli görev vergi kanunlarının tatbikatında kendini gösterir. Tatbikatta bazan malî teşkilâtın kifayetsiz çalışma ve gevşek tutumuyla verginin randımsız kaldığı yerlerde idare âmirinin yapacağı veya bilvasıta yaptıracığı müdahale bir çok ahvalde nazariyat ve tesirsizlikten kurtulamayan çalışmaların müsbet ve tesirli hale gelmesini sağlar.

Bilhassa vergi kaçakçılığının önlenmesinde uygulanacak kanuni tedbirler ve vergi itirazları tetkik komisyonları çalışmalarında kaçakçılık ve itiraz mevzuu vergi meseleleri üzerinde gösterilecek hassasiyet ve titizlik, daha fazla olarak topyekûn Vergi Usul Kanunu hükümlerinin bihakkın tatbiki, yeni vergi ihdasına lüzum bırakmadan elde mevcut vergi mevzuatıyla devlete eskisine nazaran daha çok vergi geliri sağlamak demek olacağından tatbikatçıya vergi mevzuunda düşen vazife mesuliyetinin önem ve büyüklüğü daha iyi anlaşılmış olur.

Kalkınma plânımızda mahallî idâreler gelirlerinde de aynıyla ve hatta daha geniş ölçüde olmak üzere gerekli ıslahat yapılacağı prensip olarak kabul edilmiş olup bu cümleden olarak maliye Bakanlığınca mahallî idarelerin gelir kanunlarının tasarıları hazırlanmış bulanmaktadır. Bunlar mahallî idarelere (İl Özel İdarelerine, Belediyelere, köylere) bu günden üstün gelirler sağlayacak olan yeni vergi kanunları tasarılarıdır ki. bu kanunlar vergi reformu yönünden malî hayatımızda yepyeni ve parlak bir çığır açacaklardır. Bu tasarılar :

- 1 — Emlâk vergisi kanun tasarısı,
- 2 — Belediye vergi ve harçları kanun tasarısı,
- 3 — Malî tevzin kanunu tasarısı,
- 4 — Vergi usul kanununda değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı,
- 5 — Belediye borçlarının tahkimine dair kanun tasarılarıdır.

Tasarıların kanunlaşması hâlinde bu kanunların cemiyet hayatımızda temin edecekleri fayda mahallî idarelere birtakım yeni ve bol gelir membaları sağlanmış olmak kadar bunların sahip oldukları modern ve âdil sistemler sayesinde daha çok memleketin toplum hayatında sosyal adaletin sağlanması yolunda önemli bir destek olacaklardır.

Gerek yeni çıkacak olan mahalli idareler vergi kanunlarında, gerek halen yürürlükte olan mahalli idâreler gelir mevzuatının tatbikatında idâreciye düşen rol yukarıda genel muvazene vergi kanunlarının tatbikatındaki rolün aynıdır. Yalnız mahalli idarelere gelir sağlayan mevzuatın genel muvazene vergi kanunlarından başka bir takım özellikleri vardır. Bu özelliklerden biri, köy gelirleri gibi bir kısım mahalli idareler gelirlerinin nakdi ve gayri nakdi gelirler olmasıdır. Köylerde köy gelirleri meyanında köylüden aynı gelir olarak alınan mahsul geliri ve yine köylüden imece mükellefiyeti yolu ile temin edilen iş gücü köyün gayri nakdi gelirlerine, salma geliri, ise nakdi gelire birer misaldirler. Ayrıca bu gelirler müstakil vergi mevzuatı şeklinde olmayıp daha ziyade bir İdarî kanun olan köy kanunu ve köyü ilgilendiren diğer kanunlar (4081) sayılı çiftçi mallarının korunması hakkında kanun gibi) içinde yer almışlardır.

Çeşitli vergiler genel toplum hayatında nasıl toplumsal (Sosyal) adaletin sağlanmasında en önemli faktörlerden biriye nakdi olsun, aynı olsun bütün köy gelirleri de her ne kadar devlet vergileri gibi birer vergi değillerse de vergiler gibi köye birer gelir olmalarıyla köy hayatında köylü gelir farklarını gidermek azaltmak suretiyle adaleti sağlayıcı önemli bir amildirler, yeter ki yukarıda vergiler için işaret edilen vergi adaleti şartı köy gelirleri için de kıyas yoluyla tatbik edilebilsin. Bu gelirlerin en mühimleri salma, mahsul ve imece gelirleri olarak köy kanununda gösterilmiş, ayrıca tahsil ve sarfiyat usulleri hakkında köy hesap talimatında teferruatlı hükümlere bağlanmıştır. Bu günkü köy kanununa göre, köylünün köy sandığına verdiği salmanın hane başına veya müstakillen gelir sahibi olan fert başına en çok 20 lirayı geçemeyeceği malumdur. Bu, köylerde her salma mükellefinin gelirlerine ve varlığına göre aşağıdan itibaren kademelendirilerek en çok 20 liraya kadar salma parası vermesi demektir ki hane başına ortalama 20 liradan da aşağı olan bu kadar cüz'î bir miktar paranın köy bütçesinde köy giderleri için finansman (Malî Kaynak) olarak hele bu günün satın alma gücüne bir önem ifade etmeyeceği aşîkârdır. Azami haddi 20 lira olan salma köy bütçesine yeteri kadar bir gelir kaynağı olamadığı gibi toplumsal adalet yönünden de köye bir fayda sağlayamamaktadır.

Çünkü, salma her ne kadar köylünün malî kudretine ve gelirine göre demeli olarak (köylerde boy boy denildiği şekilde) alınmakta isede bu kademelendirmenin, azamî haddi nihayet 20 lira gibi çok dar bir çerçeve dahilinde yapılmış olması köylerde salmanın toplumsal adalet yönünden zengin fakir tefrikinin tam manasıyla belirtilece-

ği, köylünün muhtelif derecedeki gelirlerini bu gelirlere uygun nisbette izlemeyeceği meydandadır. Ayrıca köylerde salma parasının, diğer köy gelirlerinin köy ihtiyaçlarına yeter olması halinde alınamayıp ancak diğer gelirlerin köyün mecburi işlerine ve köyün aylıklı adamlarının aylıklarına kâffî gelmemesi halinde alınabilmesi salmanın her köyde ve her zaman uygulanamayacağını gösterir ki bu durum da salmanın köyde toplumsal adalettaki rolünün yok denecek derecede mevzii ve cüz'î olduğunu ortaya koymaktadır.

O halde köylerde gelir farklılıklarını gidererek sosyal adaletin teessüsüne yadım edecek ve bununla beraber ayrıca köy işlerine kâfi derecede finansman kaynağı olacak gelirler köyün hangi gelirleridir? Ve bu gelirler toplumsal adalet ve finansman gayelerine uygun olarak köylerde hasıl uygulamalıdır?

Köy kanunun salmaya dair olan 16. maddesinin köye sağlayacağı çok kifayetsiz gelire mukabil kanunun 17. maddesinin 17. fıkrası köye gelir sağlama yönünden köylünün ve köyde maddi ilgisi bulunanların varlık ve gelirlerine göre uygulanmaya müsait elastiki bir hükümdür. Zira bu hükme göre köylüye salınacak para veya mahsûlde bir hâd tayin edilmiş değildir. 17. maddenin 17.fıkrası : «Geliri yetiştirmeyen köylerde muhtar, imam katip, koruyucu, sıgırtma, danacı gibi köy adamlarının aylıkları veya senelikleri için salınacak para veya mahsuller» hükmüyle köylüden bu şekilde ki bir salma suretiyle temin edilecek gelirlerde bir elâstikiyet tanımıştır.

Burada adı geçen para veya mahsul salmasının 16. maddedeki gibi ne tarzda uygulanacağına dair bir işaret yoksa da bunun da 16 maddedeki genel salma tarzında kanunun tabiriyle, köyde herkezin hâl ve vaktine (Varlık ve gelirine) göre uygulanacağı pek tabidir.

Bu salmada azami bir tâyin edilmiş olmadığından az varlıklı ve az gelirli köylülere çok düşük miktar ve nisbetlerde salınacak para veya mahsul üstün varlık ve gelirliilere üstün miktar ve nisbetlerde salılabilecektir.

Bu husus köy toplumsal adaletin teessüsünde önemli bir âmildir.

Köylerde imece her imece mükellefinin kudret ve gelirine göre düzenlenirse imece de köy hayatında gelir farklarının azaltılmasında dolayısıyla toplumsal adaletin teessüsüne yardımcı unsurlardan biri olur. Köylülerin köy işlerinde senede muayyen birkaç gün bedenlen çalışmaları anlamına gelen imece yukarıda temas edildiği gi-

bi her köylü mükellefin varlık ve gelirine göre düzenlendiği takdirde maddi kudreti ve geliri az olanlara az, maddi gücü ve geliri daha çok olanlara derece derece daha fazla çalışma günü olarak tâyin edileceğinden imecede Türk köylüsünün Sosyal ve İktisadi hayatında çok müsbet tesiri görülecek ananevi bir müessesedir. Nakit olarak mütalâa edildiği takdirde köy bütçesi için para demek olan imece mükellefler tarafından bedenen bizzat çalışarak yerine getirilebileceği gibi arzu edenlerin yerlerine ırgat tutup çalıştırmak suretiyle de yerine getirilebilir.

Köy Kanununa göre köyde her imece mükellefine tâyin edilecek imece miktarında da azami bir had mevzuubahis değildir. Bunun için varlık ve geliri müsait köylülerin imece günü miktarı bu durumlarına uygun olabilecek şekilde istenildiği kadar arttırılabileceğinden köylülerin varlık ve gelir farklarına göre kendilerine tâyin edilecek farklı imece miktarları, yukarıda bahsi geçen, gelire göre farklı para ve mahsal salmasında görüldüğü gibi köyde yine toplumsal adalet, bakımından müsbet bir tesir yaratacaktır.

Köy gelirlerini yalnız Köy Kanunundaki gelirlerden ibaret değil daha geniş anlamda düşünmek lâzımdır. Bu cümleden olarak 4081 sayılı çiftçi mallarının korunması halındaki kanuna göre çiftçi mallarını koruma bütçesi gelirlerini de — Dar anlamda köy bütçesi geliri değillerse de — geniş anlamda köy gelirlerinden saymak lâzımdır. 4081 sayılı kanuna göre köylerde muhtelif çeşit ziraat arazisinden dönüm başına ve ayrıca yine muhtelif çeşit hayvanlara göre hayvan başına alınmakta olan çiftçi mallarını koruma bedelleri de, tatbikatta koruma târifelerini yaparken köylü arazilerinin büyüklüğüne ve hayvan adetlerinin miktarına göre (Arazi dönümü veya hayvan adedi arttıkça dönüm ve hayvan basma koruma parası nisbetini de arttırarak müterakki nisbette) alınacak olursa köylü geliri farklarının giderilmesi, toplumsal adalet gayesi burada da yerine gelmiş olur.

Köy gelirleri arasında sayılan, herhangi bir surette köye yapılan hediye ve bağışlar ve bilhassa muhtelif yardımlar da köy sosyal hayatında üzerinde önemle durulması lâzım gelen bir mevzudur. Köy bütçesinde yapılacak muhtelif hediye ve bağışlamalar ve hali vakti yerinde ve geliri müsait olan köylü ve ya köy haricindeki vatandaşların köy işleri için kendiliklerinden yapacakları veya bunlardan talep edilmek suretiyle köye temin edilecek nakdi veya aynı yardımlar köy iş ve ihtiyaçlarının görülmesinde köy bütçesine önemli bir malî destek olmakla beraber bilhassa köy hayatında yine toplumsal

adalet yönünden önemli bir rol oynarlar. Zira, köylüler arasında varlıklı kimselerin yapacakları bağışlarla, gibilerden alınacak nakdi veya ayni yardımlar, köylü gelirleri arasındaki farklılığın azaltılmasında kuvvetli bir tesir gösterirler. Bunun için, köylerde yapılacak yol, köprü, okul içme suyu tesisi v.s. gibi köy işlerine para temini bakımından olduğu kadar bilhassa toplumsal adalet ve genel refaha tesiri yönünden de köye sağlayacak faydayı düşünerek varlıklı ve geliri müsait köylerden köy bütçesine temin edilecek yardımlara ve sair bağışlara — bunları her fırsat ve vesileyle teşvik ve tahrik etmek suretiyle — çok önem vermek lâzımdır. Bağışlar ve yardımların şüphesiz yalnız köy hayatı için değil, çok daha şumullü olarak genel hayatta da toplumsal adalet yönünden daha büyük nisbette müsbet tesir ve rolleri vardır.

Özet olarak : Farklı gelirlerin farklı mükellefiyetlere (Vergi mükellefiyeti ve bunun gibi sair mükellefiyetler) tabi tutulması ekonomik hayatta muhtelif gelirler arasındaki farkların giderilmesi veya hiç olmazsa mümkün olduğu kadar azaltılması demek olacağından ve bu da toplumsal adalet için esas olduğundan köylerde de başta para ve mahsul salması ve imece gelirleri olmak üzere bunlara benzer daha bazı köy gelirlerinin mümkün olduğu nisbette köylülerin varlık ve gelirlerine göre ve yine mümkün mertebe müterakki nisbette tatbik edilmesi köylerde de gelir farklarının nisbeten giderilmesi ve binnetice toplumsal adaletin teessüsüne yardımcı önemli bir tesir olur.

Demek ki gerek köylerde gerek genel hayatta toplumsal adaleti sağlama yolunda gösterilecek faaliyet ve gayretin birinci esası, vatandaş gelirleri arasındaki farklılıkların giderilmesi veya mümkün mertebe azaltılmasından ibarettir. Diğer tâbirle gaye gelir seviyelerini mümkün mertebe birbirine yaklaştırmaktır. Seviyeleri birbirine yaklaşık olan gelirlerin vatandaşlara temin edeceği hayat seviyeleri de birbirine yaklaşık olacağından böylece, cemiyette toplumsal adalet ve refahın en önemli şartlarından biri meydana gelecek, cemiyette sosyal adalet ve refahı tahakkuk yoluna girecektir, işte vergi gibi nakdi surette veya köylerde olduğu gibi hem nakdi ve hem ayni olarak üstün varlık ve gelirlilerin gelirlerinden diğer mükelleflere nazaran daha üstün miktar ve nisbetlerde elde edilecek gelirlerle birlikte bunlardan bağış ve yardım yoluyla temin edilecek sair gelirler evvelâ, alındıkları miktar ve nisbetler kadar bu üstün gelirlilerin gelir miktarını azaltmakla, saniyende elde edilen bu gelirlerin düşük gelirli fakir halk tabakalarının çok cüzi bir üç

retle hatta çoğundan bedelsiz olarak faydalanabileceği hastahane, dispanser, okul, yol, sulama tesisleri v.s. gibi kamu hizmetlerine harcanmakla sosyal hayatta üstün gelirlerle dar gelirler arasında bir fark azalması bir yaklaşıma, bir muvazene sağlanmış olacaktır.

Toplum hayatında toplumsal adalet ve toplumsal refahın tek şart şüphesiz ki yalnız vatandaş gelir farklarının giderilmesi veya azaltılması olmayıp toplumsal adalet ve refahı için ayrıca sosyal güvenlik, fırsat eşitliği gibi hususların da yerine getirilmesi gerekir. Bu mefhumlara yazımızın başında işaret etmiştik. Bu yazımızda toplumsal adaletin gerçekleşmesinde en önemli husus olan yalnız gelir farklarının giderilmesinden bunun içinde vergi ve buna benzer sair mükellefiyetlerin bu farkı giderici veya azaltıcı tesirlerinden bahsetmiş bulunduk. Gelir farklarının azaltılmasında vergi kadar müessir olan başka bir faktör daha vardır ki buda kamu hizmetleri için dan kamu harcamalarıdır. Kamu harcamaları bahsine ve bu bahiste idareciyi ilgilendiren hususta önemine binaen etraflıca başka bir yazıda, yer vermeyi daha münasip gördük.

İktisaden ileri memleketlerde olduğu gibi modern vergi sistemlerine uygun vergilerin bir memlekette yalnız iktisadi kalkınmayı temin için finansman kaynağı olarak değil sosyal adaletin en önemli unsurlarından biri olan gelir farklarının giderilmesini veya azaltılmasını da hedef tuttuğunu yukarıdan beri ifadeye çalıştık. Memleketimizde de kalkınma plânımızın sosyal gayeleri bahsinde vergiye Sosyal Adalet yönünden büyük önem atfedilmiştir.

Muasır batı âlemindeki örneklerine uygun şekilde hürriyet, ferdi teşebbüs ve mülkiyet nizamı içinde kalkınmamızı esas tutan plânlamamız sosyal gayeleri olarak : 1 âdil bir gelir dağılımını (muhtelif gelir gurupları arasında gelir farklarının giderilmesi veya mümkün mertebe azaltılmasını); 2 Bölgeler ve sektörler arasında bir kalkınma dengesi sağlanmasını : 3 Toplum kalkınmasını ve ayrıca bu ana esaslara yardımcı, onları tamamlayıcı tedbirler olarak sosyal güvenlik! ve fırsat eşitliğini kısaca bütün bu mefhumların tek tâbirle ifadesi olan ve bu günkü anayasamıza da geçmiş bulunan (Sosyal Adaleti) gerçekleştirecektir.

Kalkınma plânımızın iktisadi ve sosyal gayelerine uygun olarak her kademedeki idare âmirinin göstereceği gayret cemiyetimizin iktisadi ve sosyal düzenini sağlayan en önemli âmil olacak, bunların tahakkukundaki büyük mesuliyet ve meşakkat kadar en büyük şeref payı da gene, istikbalin daha mesut ve daha müreffeh Türkiyesini hazırlayacak olan idârecilere ait bulunacaktır.

Birinci beş yıllık plâna ve daha sonrakileriyle geniş halk tabakalarına sağlayacağımız iktisadi refahı ve sosyal adalet cemiyetçe hassasiyetle korunduğumuz dış ve iç muzır fikir ve ideoloji cereyanlarının halde ve gelecekte memleketimizde zemin bulmasına mani olacak bu da iktisadi ve bilhassa sosyal kalkınma yolunda başta idareciler olmak üzere emek harcayan görevlilerin ifa ettikleri bu tarihi hizmetlerinde hissedecekleri kalp hazzı ve vicdan huzuru olacaktır.

(Yazarın, Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisindeki iktisat ve maliye doktorası kalkınma plânı seminerleri çalışmalarından — Akademi Reisi Sayın Prof. Dr. Orhan Oğuz'a saygı ile ithaf edilmiştir.)

Kalkınmamızda plânlama ve plân karşısında idarenin durumu (Bahsin kısa özeti)

Modern Türkiyenin kurucusu Büyük Atatürk'ün Kurtuluş Savaşının hemen akabinde, bir milletin yaşama ve yükselmesinde ekonominin oynadığı rol hakkında öne koyduğu düsturun ışığı altında millî ekonomimizde bu gün eriştiğimiz ileri bir merhale olarak kalkınma plânımız idareciye yurt kalkınmasında çok ağır bir sorumluluk ve o nisbette de şerefli bir görev yüklemektedir.

Memleketimizde özel teşebbüsün başaramayacağı ve başaramadığı topyekûn kalkınmamızı devletçe ele alarak hem bu bakımdan özel teşebbüse yardım ve hem de kamu sektörünce kalkınmamızı mümkün olduğu nisbette süratle az zamanda gerçekleştirmek için bizde kalkınma plânı zarurî olmaktadır. Kalkınmada ekonomik ve sosyal kalkınmanın bir birine paralel olarak yürütülmesi yani dengeli bir kalkınma şarttır. Böylece kalkınma plânımızın iktisadi ve sosyal gayeleri olmak üzere iki gayesi vardır. İktisadi gayeyi ilerde ele alıp bu bahiste plânlamamızın sosyal gayelerini inceleyeceğiz. Plânın sosyal gayeleri olarak : muhtelif gelir gurupları arasında aşırı gelir farklılıklarını gidermek veya azaltmak, geri kalmış bölgeleri ileri bölgeler seviyesinde kaldırmak, toplum kalkınması, fırsat eşitliği, sosyal güvenlik konuları, tek tâbirle (Sosyal Adalet) konusu üzerinde durmak gerektir. Bunlardan bilhassa önemli olan gelirler arasındaki farklılığın giderilmesidir ki iktisaden az gelişmiş bizim gibi bir memlekette bunun en müessir çaresi (vergileme) dir. Bu suretle gerek genel muvazene gerek mahallî idareler vergi ve bilhassa köy gelirlerinde tatbikatta idareciye düşen rol bilhassa önemi haizdir.

MAHALLİ İDARELER MEMURLARI STATÜSÜ

Yazan: Osman MERİÇ

İdarî teşkilâta hakim olan iki nazariye vardır. Merkeziyet ve Ademi merkeziyet. Amme kudretinin merkezde toplanması ve bütün hizmetlerin burada görülmesi temayülü Merkeziyet,

Amme kuvvet ve kudretinin taşradaki bazı Organizasyonlara tanınması ve bir kısım hizmetlerin onlara görülmesi temayülü de Ademi merkeziyet, dir

‘Zamanımızda genellikle bu iki sistem karma olarak uygulanmaktadır. Türkiye İdare Hukukunun son iki yüz yıla ait devrinin incelenmesi bizde de uygulamanın ayrı istikamete yönelmiş bulunduğunu gösterir. Memleketimizde genellikle Fransız uygulaması örnek alınmış, bir taraftan gayrimüslimlerin idareye iştirakim sağlamak diğer taraftan da İmparatorluğun geniş sınırları içersinde siyasi, kültürel ve ekonomik yönlerden bariz farklılıklar arz eden bölgelere özgürlük tanımak gayesi ile Devletin yanında İl, Belediye ve Köylere de Tüzelkişilik tanınmıştır. Evvelce İstanbul çapında yapılan bazı tecrübelerden sonra 1876 tarihli kanunla bütün Yurt’a şamil olmak üzere Şehir ve Kasabalarda Belediye teşkil eylemek,

1877 Anayasasının vaz ettiği tevsi’i mezuniyet ve Tefriki vezaif prensibi ile mahalli teşkilât olarak İl’i tanıtmak,

Ve 1870 Nevahi nizamnamesiyle köylü müzakere yok ve karar organı ile teşhiz etmek,

Gibi bazı teşebbüsler yapılmış isede gerçekte bunların tabii ve Sosyal birer topluluk addi ile Kamu idareleri olarak kabul edilmeleri ve bunlara mevcudiyet ve Tüzelkişilik tanınması son elli yıllık devriye rastlamaktadır.

İllerin Tüzelkişilikleri 1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilâyat kanunu muvakkatında,

Belediyelerin 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye kanunda,

Köylerin de 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy kanunda, açık olarak beyan olunmuştur.

1961 Anayasamızın 112 inci maddesi de (İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır) hükmü ile Tevsii mezuniyetin yanında Tefriki Vezaif prensibine de yer vererek siyasi mahiyet arz etmeyen bir kısım vazifelerin İl, Belediye ve Köy gibi Ademi merkezîyet teşkilâtı tarafından yürütüleceğini kabul etmiş ayrıca 116 ıncı maddesiyle de İlim, Belediyenin ve Köyün halkın müşterek ve mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve müzakere ve karar organları halk tarafından seçilen Kamu tüzelkişiliğini haiz Mahallî idareler olduklarını belirtmiştir.

İşte yukarıda zikredilen kanunlarla İl, Belediye ve köylerden ibaret bulunan mahallî idarelerden her birine vazifeler yüklenmiştir. Böylece devlet bir kısım hizmetlerin ifasını bu idarelere bırakmıştır.

Ancak, teknik terakki, ihtisaslaşma, rasyonel idare ve işletme usulleri icabı hizmetlerin asgari bir vüsata göre organize edilmeleri zarureti, nüfus artışı ile ekonomik hayattaki kesifleşme gi.bi çeşitli sebepler dolayısıyla muhtelif kanunlarla bu idarelere tanınmış bulunan hizmetlerden İlk Öğretimin ve Hastanelerin Devlete intikalinde, Köy yolları ve içme sularının Devletçe finansmanında olduğu gibi bir kısım hizmetler merkezileşmiş buna mukabil tıbbî ve sosyal turizm konularıyla ucuz ve sosyal mesken problemlerinin de likal karakter arz etmeleri hizmet tevzi'ini yeniden gözden geçirme zarureti ortaya çıkarmıştır. Ortaya çıkan diğer bir gerçek de şudur ki; devletin olduğu gibi Mahallî idarelere ait hizmet sahasında da vuku bulan maddî genişleme yanında gerçek bir gelişme müşahade edilmiştir.

İkinci Dünya harbinin sonunda geri kalmış memleketler Millî gelirlerini artırmak için sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınma plânları uygulama çabasına girişmişlerdir. 1960 yılından itibaren memleketimizde de plânlı ekonominin uygulanmasına geçilmiş ve bu ekonomik ve sosyal gelişmede mahallî idarelere de hizmet terettüp ettiğinden kalkınma plânlarının gerçekleştirilmesine bu idarelerin ne oranda katılacakları bu plânlarda belirtilmiştir.

Malumdur ki Devlet gibi Mahallî idareler kendilerine bırakılan kamu hizmetlerinin ifası için mali ve şahsi olmak üzere iki türlü vasıtaya baş vurmaya zorunludurlar. Para ve Personel.

Maddi genişleme ile birlikte mahiyetleri de gelişen hizmetler dolayısıyla bunları ifa edememek güçlüğü ile karşılaşan Mahalli idarelerin bilhassa plân uygulamasına katılmaları ile karşılaşmaları zarureti karşısında para ve personel yönünden pek yetersiz durumda buldukları anlaşılmıştır. Bunun için 1960 yılındanberi iş başına gelen Hükümetler Mahalli idarelerin bu sıkıntılarını giderme için tedbirler aramaya başlamışlardır. Bir taraftan Gelir reformunu gerçekleştirme ye matuf kanun tasarıları hazırlanmış diğer taraftan da personel hususunda tedbirlere tevessül olunmuştur. Personel dairesinin kuruluşu hakkındaki 160 sayılı kanunun şümulüne Mahalli idarelerin de alınmış bulunması misaldir.

Mahalli İdareler personeli hakkında sıhhatli bir istatistik yoktur. İşçileri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğün de İl Özel idareleri hakkındaki bilgiye göre Özel İdare personelinin miktarı 11940 ı ücretli, 5327 i maaşlı olmak üzere ceman (17267) dir. 1958 yılı bütçe kesin hesaplarına göre de bu İdareler mezkûr yıla ait (156507567) liralık gelirlerinden (73841595) lirasını personel masrafı olarak sarf etmişlerdir. Belediye personeline ait ise bir rakam yoktur. Yalnız İstanbul Belediyesinin 1960 yılma ait bütçesine bağlı cetvellerden bu Belediyenin 1746 ı maaşlı 6962 i de D cetveline bağlı müstahdem olmak üzere (8708) personelinin bulunduğu tesbit olunmuştur. Adetleri (1030) u bulmuş olan Belediyelerimizin 1962 yılı bütçe gelirleri muhammenatı yekûnu (892.068.913) liradır. Bu miktarın (328.218.584) lirası personel masraflarına ayrılmıştır. Memur sayısı hakkında verilen rakamlara E cetvelinden ücret alanlar dahil bulunmadıklarından verilen rakamlar gerçeğe tekabül etmemektedir. Bütçe rakamlarına göre Belediyeler gelirlerinin % 36 sını, Özel İdareler de % 46 sını personel masrafı olarak ödemektedirler. Köy personeli hakkında ise elde hiç bir rakam yoktur. Aralık ayı zarfında devlet memurları sayımı yapılmıştır. Aynı emek ve masrafla Mahalli idareler memur sayımının da gerçekleştirilmesi mümkün iken nedense bu yapılmamıştır.

Gelirlerine nazaran ödedikleri personel masraflarının fazlalığı İl Özel idarelerinde ve Belediyelerde bir kadro şişkinliğine delâlet etmektedir. Bu bakımdan personel problemleriyle birlikte Reorganizasyon işinin de ele alınması gerekir. Reorganizasyon çalışmalarının ne safhada olduğunu bilmiyoruz. Hepimizce bilinen husus, Devlet Personel dairesince Devlet memurlarının yeni statüsünü teşkil edecek olan kanun tasarının hazırlandığı ve bunu takiben de Mahalli idareler personeli statüsü ile ilgili hazırlıklara başlanmış bulunduğu

keyfiyetidir. Biz burada personel terimini dar manada kullanmaktayız. Bu terim geniş anlamda kullanıldığı takdirde memurlardan başka seçilmiş kimseleri sözleşmelileri, noterleri, hatta askerlik mükellefiyetini ifa edenleri ve devletten iş taahhüt eden müteahhitleri dahi kapsamına alan Ajana tekabül etmektedir. Bu sayılanlar kamu hizmetlerine katıldıklarından müşterek bazı hükümlere tabi olmakla kamu hizmetleri kadrosuna girmiş ve bunun dereceleri içinde kaynaşmış bulunan memura nazaran çok farklı durumda bulunmaktadır.

Memur tarifinde de ne Doktrinde ne de mevzuatta bir birlik yoktur. Memurun statülerinde her memleket Topluluklarının siyasî, sosyal ve teknik şartlarına göre farklı tarifler yapmışlardır. Bununla beraber kendisine bir kamu hizmeti tevdi edilen kimse oluşu, daimi, sabit ve normal kamu hizmetleri kadrosuna girmiş ve bunun dereceleri içinde kaynaşmış bir kimse bulunuşu hususları ekseri tariflerde yer alan ana esaslardır. Meselâ Fransız Danıştayı memuru : «Bir İdare, yani kamu hizmeti kolunda kendisine daimi bir görev verilmiş kamu ajanları memurdur.»

Belçika Memurların statüsü «Hizmetini daimi şekilde Devlete hasreden her şahıs memurdur»

Alman personel kanunu «Federal Devlete veya doğrudan doğruya ona tabi kamu Tüzelkişiliği niteliğindeki bir kurum, müessese veya kamu yararına çalışan teşekküle, kamu hizmeti altında sürekli olarak sadakat ve güvenle bağlanan kimselerdir»

Bizim Memurin kanunumuza göre «Kendisine Devlet hizmeti tevdi olunan ve sicilli mahsusunda mukayyet olarak umumi ve hususi bütçelerden maaş alan kimseye memur denir»

Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzüğüne göre ise «Belediye teşkilâtı dahilinde kanun ve Nizamnamelerle muayyen daima bir vazife verilen ve Belediye bütçesi maaş tertibinden aylık alan veya 3656 numaralı kanuna tevfikân tanzim edilen Belediye teşkilât kadrosunda kendisine ücretli daimi memur ünvanı verilen ve Belediye veya mensup olduğu vekâlet sicilinde kayıtlı olanlara belediye memuru denir.

Bunlar kamu hizmeti ve daimilik gibi unsurlar esas alınmak suretile her memleketin kendisine göre bir tarif yaptığı göstermektedir.

Kamu hizmetlerinin ifasında şahsi vasıtayı teşkil eden memura müteallik problemlerin muhtelif yönleri kamu hukukunda münakaşa

konusu olmuştur. Önce memurların Hukuki durumları, yani memurla idare arasındaki münasebetlerin hukuki mahiyeti sorulmuştur. Konu memurun İdareye akitle bağlı olup olmadığı keyfiyettir. İstikrar bulan neticeye göre İdare ile memur arasındaki bağ statülerdir. Memur statüsünün muhtevasını yani memurların haklarını ve mükellefiyetlerini Devlet mevzuatla kendisi tesbit eder, tek taraflı olarak değiştirilebilir. Memur vazifeye alınırken bu konuda tartışma ve kararlaştırma yoktur.

Diğer bir konuda Statünün şeklidir. Şahsi tesirlerden, düşüncelerden ve meyillerden masun bulunması, keyfi ve indî takdirlere, tesahup ve iltimaslara ve tarafgirliklere mani olması bakımından daha objektif olacağı için statünün kanunla düzenlenmesini ileri sürenler bulunduğu gibi, her hizmetin özelliklerine göre kanuna sürerek memur statülerinin tüzüklerle düzenlenmesini ileri sürenler de bulunmaktadır.

Bizde Devlet Memurlarının statüsünün düzenlenmesinde şimdiye kadar olduğu gibi yeni çalışmalarda da kanunla tanzim ciheti tercih olunmuştur.

1926 Tarihli ve 788 sayılı Memurin kanununun birinci maddesinin Büyük Millet Meclisince tefsiri yapılmış ve bu maddedeki özel bütçeden kasdın İl Özel İdare bütçesi olduğu gerekçesiyle Belediye memurlarının birinci maddenin idadına dahil bulunmadıkları 28/12/1929 Tarih ve 468 sayılı kararı ile belirtilmiştir.

1580 sayılı Belediye kanunun 103 üncü maddesi de bir Nizamname çıkarılmasını amir bulunduğundan 3/Eylül/1930 tarihinde bu neşredilmiş bilahara 1943 yılında bunun yerini halen yürürlükte bulunan «Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzüğü» almıştır. Böylece Devletin ve İl Mahalli idaresi Memurlarının statüleri kanunla düzenlendiği halde Belediye memurlarının statüleri için Tüzük tercih olunmuştur. Mahalli İdareler memurlarını tabi oldukları statü bakımından muhtelif gruplara tefrik etmek gerekir.

1 — İl Özel İdare memurları : Bunlar 788 sayılı Memurin kanununa tabidirler. Nakdi statüleri de Devlet memurlarının aynıdır. 3656 sayılı Devlet Memurları aylıklarının tevhit ve teadülüne dair kanunla 1108 sayılı maaş kanunun ve bunların ek ve tadillerinin hükümleri aynen bunlar hakkında da caridir. Yalnız Genel Bütçeye tabi memurlarının kadroları kanunla alındıkları halde il özel idaresi memurlarının kadroları 3656 sayılı kanunun 23 üncü maddesine göre Bakanlar kurulunca tasdik olunmakla uyulanır.

2 — Belediye memurlarına gelince :

Genellikle bunları üç grupta mütalâa etmek gerekir.

A) 1580 sayılı Belediye kanununa tevfikân Belediye uzuvlarının tayine yetkili oldukları memurlar ki, bunların hukuki ve nakdi statüleri Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzüğü, teadül ve maaş kanunları ve bunların ek ve tadilleri ile tesbit olunmuştur. Yalnız 3656 sayılı kanunun 23 üncü maddesi Bakanlar Kurulunca geliri müsait görülmeyen Belediyeler için teadül kanunun tesbit etmiş bulunduğu derecelerin dununda Belediye Meclislerine kadro ihdası yetkisini vermiş ve Belediye memurları kadrolarının Bakanlar Kurulunca tasdikini şart koşmuştur.

B) Belediyelerdeki kadrolara Sağlık, Tarım ve Bayındırlık Bakanlıklarını ilgilendirilen işlerle iştigal etmek üzere bu Bakanlıklarca atanan ve ya atanmaları tastik olunan Doktor, Mühendis, Veteriner, Fen ve sağlık memurları gibi ikinci grup personel ise nakdi statü yönünden teadül ve maaş kanunlarına, Hukuki statüleri yönünden de hem Memurun kanuna hem de Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzüğüne tabidirler.

C) Üçüncü grubu ise Belediyelere bağlı İşletmeler Memurları teşkil etmektedirler. İçişleri Bakanlığı teşkilâta yaptığı 26/10/1948 Gün ve 622-433/4018 sayılı tamimi ile Belediyelere bağlı ve katma bütçe ile idare olunan İşletmelerde çalışanların 3659 sayılı kanun Hükümlerine tabi bulunduklarını bildirmiştir. Bunlardan Adana, Elektrik, Ankara EGO, İstanbul İ.E.T.T. ve İzmir ESHOT ve saire gibi işletmeler personelinin mali durumları ve Sosyal hakları kendilerine ait özel kanunlarında gösterilmiştir .

3 — Belediyelerde ve Özel İdarelerde, Genel Bütçeye dahil dairelerle Katma bütçeli İdarelerde olduğu gibi, birde müstahdemler grubu bulunmaktadır. Bunlar ya fıkri mesaiden çok bedeni emek sarfına gerektiren, tahsilden ziyade tecrübeye dayanan hizmetleri görmek ya da geçici mahiyetteki hizmetler için daimî kadrolar ihdası ile lüzumsuz masrafı bertaraf etmek gerekçesile ihdas olunmuşlardır. Bütçeye bağlı (D) cetvelinde kadroları gösterilmiş olan müteferrik müstahdemlerle, (E) cetveline dahil tertiplerden sağlanan kadrolardan ücretlerini alan geçici hizmetliler girmektedir ki bunlardan İl Özel İdaresi müstahdemlerinin genel statüleri, Devletin istihdam ettiği müstahdemler misilli, tesbit olunmamıştır. Yalnız 7244 sayılı kanunla bütün müstahdemlere uygulanacak barem dereceleri tesbit olunmuştur. Statüleri tesbit edilmemiş bulunduğu-

dan Memurin kanunun 3 üncü maddesine (Müstahdemlere mukaveleleri mucibince muamele olunur) hükmü konulmuş, Büyük Millet Meclisi de 1928 tarihli ve 425 sayılı karar ile şayet müstahdemler hakkında mukavele yoksa ve istihdam şartları da dairelerince tesbit olunmamış ise bu takdirde Medeni kanunun hükümleri dairesinde istihdam edileceklerini açıklamıştır. Müstahdemlerin hak ve mükellefiyetleri hakkında buna göre amel olunması gerekir. Genel ve Katma bütçeye tabi müstahdemlerden farklı olarak Belediye Memur ve Müstahdemler tüzüğü ise Belediye müstahdemlerinin hukuki rejimini tesbit etmiş bulunmaktadır.

4 3656 sayılı kanunla 1939 yılında ihdas olunan Barem dereceleri zamanla amme hizmetlerinde vuku bulan genişlemeye ve gelişmeye cevap verememiş bu yüzden önce geçici süre ile çalışmaları gerekenler daimi olarak çalıştırılmış bu hal D ve E cetvellerine göre çalışmaların sayısını ve kadrolarını artırmış, ücret miktarları yükseltilmiş, bu da kâfi görülmeyince barem dışına kaçış ve barem dışı tediyeler başlamış bu hal netice olarak Genel ve Katma bütçeli dairelerde olduğu gibi Mahalli İdarelerde de (Yevmiyeli Teknik Personel Talimatnamesi) ne göre çalışan yevmiyeli teknik elemanlar grubunun meydana gelmesini mucip olmuştur. Tatbikatta, kadro konusu bulunan Daimi görevlerden madut bulundukları halde D ve ya E cetvellerindeki kadrolardan Muhasebeci, Yevmiye ile Fen işleri Müdürü istihdam eden Belediyeler görülmüştür.

5 — Mahalli İdareler Personelinin beşinci grubunu sözleşmeli personel teşkil etmektedir. Ancak, 7244 sayılı kanun yayımlanmasından sonra bu idarelerde sözleşmeli personel istihdamı azalmıştır.

Biz, burada nakdi statüleri Devlet, Özel idare ve Belediye memurlarından farklı mahiyet arz eden ve durumları iktisadi Devlet Teşekkülleri personeli ile müşabehet arz eyleyen, Belediye İşletmelerinin personel statülerine temas etmeyeceğiz. Konunun ikinci kısmında Mahalli idareler memurlarının nakdi statüleri incelenecektir.

Malûmdur ki 3656 ve 1108 sayılı kanunlarla bunların ek ve tadilleri Devlet Memurları için olduğu gibi Mahalli İdareler memurlarının da nakdi statülerini teşkil etmektedirler. Bu statünün Devlet memurları bakımından meydana çıkan yetersizliği Mahalli idareler memurları için varittir. Mevcut nakdi statünün geçim haddi ve konjonktürle bir ilişkisi yoktur. Modern personel statülerinde Geçim haddi hareket noktasını, Konjonktürde devamlığı, temin eden esaslardır.

Memura yapılacak ödemeyi tesbit ederken sıhhatli olarak geçim haddinin tesbiti lâzımdır. Modern statülerde geçim haddi tesbit edilirken sağlık, konfor, kültür şartları, sosyal muhit, konjonktür, ailevi durum, çocukların sağlığı, tahsil ve terbiyeleri, seyahat etme, yetiştirme ve şahsiyeti geliştirme gibi unsurlar kale alınmaktadır. Biz memleketimizin ekonomik ve sosyal durumu kale alarak bazılarında fedakârlık göstersek dahi nisbeten adil ve makul bir haddi kabul ile asgari maaş miktarlarını buna göre tesbit etmek zorunluluğundayız, Zira her gecen gün amme hizmeti kadrolarında çalışanlara ödenen ücreti küçültmekte bu hal ise hizmetlerin verimini azaltmaktadır. Devlet Memurları için tesbit olunacak asgari geçim haddinin Mahalli İdareler memurlarına da aynen uygulanmasından başka bir şey düşünmüyoruz.

Maaşlarla konjonktür arasındaki münasebeti izlemekte lüzumludur. Bu bakımdan Eşel Mobil sisteminin çeşitli tatbik şekillerinden birisinin kabulü ile bunun Mahalli idareler memur statüsünde yer almasını temenni etmekteyiz.

Malûmdur ki, barem kanunu genel olarak tahsil durumlarına göre memurların girebilecekleri dereceleri göstermektedir. Memuriyete ilk girişte her memur tahsil durumuna tekabül eden bu derecelere tayin olunur. Ancak bazı memuriyetler için gereken ihtisas ve bilginin Devlet idaresi dışından da elde edilmesinin mümkün olduğu ve bazı memuriyetler için gereken ihtisas ve bilginin Devlet idaresi dışından da elde edilmesinin mümkün olduğu ve bazı hizmetler için de Devlet hizmeti dışında geçirilmiş olan müddetleri kale almanın uygun olacağı te'emmül edilmiş ve bu bakımdan mevcut teadül kanunumuz istisnâ memuriyetler ve İhdisas mevkileri kabul etmiştir.

3656 sayılı kanunun 6 ncı ve 13 üncü maddelerile ihdisas edilmiş bulunan istisnâ memuriyetler ve ihtisas mevkii müesseseleri Mahalli İdarelerde de uygulanmaktadır. Şu var ki Genel ve katma bütçeli dairelerde bu müesseseler asıl gayelerinden uzaklaşmışlardır. Buna mukabil Mahalli idarelerdeki uygulama mahdut olduğundan şimdiye kadar bir mahzurları müşahade edilmemiştir. Yeni statüde muhafaza olunmaları gerekir.

Ek görev :

3656 sayılı kanunun 18 inci maddesine istinat eden bu müessese

Mahalli idarelerde de uygulanmaktadır. Ek görev Devlet Dairelerinin bazılarında maaş azlığını bir dereceye kadar önlemek amacıyla

ve ifratla uygulandığından asıl gayesinden uzaklaşmış ve gittikçe genişleyerek salgın halini alan bu müessese sun'î kadro şişkinliğine yol açmıştır. Halbuki mahalli idarelerimizde amaca uygun tatbik olunmuş hatta malî durumları yetersiz olan Belediyelerimizin bazı hizmetleri cüz'î masrafla yürütmelerine imkân vermesinden dolayı tasarrufa imkân vermekle faydalı bir müessese vasfını asla kaybetmemiştir.

Makam tahsisatı ve temsil ödeneği:

Mahalli idarelerde bu mahiyette bir tahsis ve ödenek yoktur. Gerçi Belediye başkanlarına ve İl daimi komisyonu başkanı sıfatıyla Valilere ve komisyonun üyelerine tediye edilen paranın adı ödenek isede bu hizmet karşılığı ödendiğinden mahiyeti farklıdır.

Vekâlet Maaşı ve Fazla mesai ücreti :

Vekâlet müddeti ve Vekâlet maaşının miktarı hakkında Mahalli İdareler memurları da Devlet memurları misilli aynen 3656 ve 1108 sayılı kanunların hükümlerine tabidirler. Uygulamada gayeye aykırılık müşahade edilmemiştir.

Fazla mesai ücreti tatbikatı ise hemen hemen yoktur. Yalnız

3658 sayılı kanunun 22 inci maddesi kanun tahmil etmediği bir vazifeyi münferiden ifaya memur edilenlere muayyen çalışma saatleri haricindeki mesailerine mukabil Bakanlar Kurulunca takdir olunacak bir ücret ödemeye cevaz verildiğinden Belediyeler bu hükümden faydalanarak Eğlence yerlerinden alınmakta olan eğlence resmini kontrol ettirmek maksadile vazifelendirildiği memur ve müstahdemlere ücret ödenmektedir. Müstacel ve kesif mesaiye ihtiyaç duyulan hallerde baş vurulmak üzere sınırlı olarak fazla mesainin mahalli İdareler için de kabulü yerinde olur.

İkramiye ve mükâfatlar :

Memuriyete girdikten sonra bir dil öğrenenlerle, dil bildiklerinden dolayı bir üst dereceye alınanlardan daha sonra başka bir dil daha öğrenenlere Devlet Lisan imtihanını kazanmak şartile 3656 sayılı Kanuna müsteniden Devlet memurlarına verilen para mükâfatı mahalli idareler memurlarına da verilmektedir.

Devlet memurlarından farklı olarak Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzüğü'nün 54 üncü maddesi zabıta, âmir ve memurlarile erlerine, vazifelerinde fevkalâde fedakârlıkları görülmesi halinde Belediye Encümeni kararı ile üç maaş tutarında ikramiye vermeye de cevaz vermiştir. Bunun yararlık gösteren memurlara verilmesi gerektiği halde son yıllarda ekseri belediyelerin bunu Zabıta ve İtfaiye âmir ve memurlarının tümüne birer maaş ikramiye vermek suretile uyguladıkları görülmüştür. Bu ikramiyeden maksat teşvik olduğuna göre bu şekil uygulama ile gayeden uzaklaşmaktadır.

Muayene, tedavi ve cenaze masrafları :

İl Özel idare memurlarının muayene, tedavi ve cenaze masrafları Devlet memurlarının aynıdır. 4598 sayılı Kanunun 9 uncu maddesini değiştiren 7351 sayılı Kanuna göre Memleket içindeki resmi ve hususi Sağlık müesseselerinde yatarak veya ayakta tedavileri lüzumu fennen sabit olanların tedavi masraflarile bu durumda veya hususi surette tedavi edilmekte olduğu hastanelerde veya evlerinde ölenlerin ve yahutta her hangi bir mahalde ani olarak vefat edenlerin cenaze masrafları dairelerince ödenir.

Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzük'ünün 73 üncü maddesi Belediye Memur ve Müstahdemlerde aileleri efradının Belediye tabipleri ve hastanelerince meccanen tedavi edileceklerine dair ayrı bir hükmü ihtiva etmektedir. Belediye Memur ve Müstahdemleri tedavi hususunda bu hükümden faydalanmakta idiler, içişleri Bakanlığı 4598 sayılı Kanunun neşrinden sonra 1949 yılında yaptığı bir tamimle tatbikatın kanunî olduğunu teşkilâta bildirmiş iken 1954 yılında bu görüşünü değiştirmiş ve sadece 3656 sayılı Kanuna tâbi Belediye Memurlarının 4598 sayılı Kanunla tanınmış olan tedavi imkânlarından faydalanacaklarını müstahdemlerle, memur ve müstahdemlerin aileleri efradına tedavi masrafi ödenemeyeceğini tamim etmiştir. Böylece Genel ve katma bütçeli idarelerde olduğu gibi mahalli idarelerdeki müstahdemlere de tedavi masrafi ödenmemektedir. Âmme hizmeti gören ayrıca memura nazaran hem mali hem de garanti yönünden daha zayıf durumda bulunan müstahdemlere tedavi masrafi ödenmemesi sosyal adalet hissinin geliştiği bir devirde makbul bir hareket tarzı değildir. Hâlen yürürlükteki mevzuatımıza göre Mahallî İdareler memurlarının da dış memleket sağlık; müesseselerinde tedavileri mümkün değildir. Anayasa Mahkemesile ilgili olarak yayımlanmış bulunan bir Tüzük hu. müessese mensuplarının

dış memleket sağlık müessesesi! erinde tedavileri imkânını sağlamıştır. Mahalli idareler personelinin yeni statülerinin tedavi yönünden müstahdem tefrikini kaldırmasını ve dış memleket sağlık müesseselerinde tedaviye imkân verecek hükümler getirmesini temenni etmekteyiz.

Muvakkat veya daimî vazife harcırahları :

Mahalli idareler memurları da Devlet Memurları gibi 6245 sayılı Harcırah Kanununa tabidirler. Ancak mahalli idarelerden bilhassa belediyelerin hizmetleri lokal mahiyet arz ettiklerinden harcırah kanununun uygulanması bunlarda fazla önem ifade etmemektedir. mahalli idareler memurlarının hukukî ve İdarî statülerde, hukukî garantilerine gelince :

İl özel idare memurları Memurin Kanununa tâbidirler. Bunların memuriyete giriş şartları zikredilen kanunun 4 üncü maddesinde gösterilmiştir.

Belediye memur ve müstahdemlerinin statülerde ilgili hükümler ise Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzük'ündedir. Bu Tüzük'ün birinci maddesi Belediye memurunu, 2 inci maddesi de müstahdemi târif etmiş, 3 üncü maddesi memur olma, 4 üncü maddesi de müstahdem olma şartlarını tadat eylemişlerdir. Bu şartları haiz bulunanlar arasında (kanunen gösterilmiş bulunan istisnalar mahfuz kalmak şartile) Tüzük'ün 16 ncı maddesine göre müsabaka veya ehliyet imtihanı yapılır. İmtihanların icra şekli İçişleri Bakanlığınca yayımlanmış bulunan bir talimatnamede gösterilmiştir. Yeni statüde Devlet memurları kanun tasarısında olduğu gibi Mahallî İdareler memurları için de liyakati ön plâna almak ve imtihanların cereyanını mahalli tesirleri ve kayırmaları bertaraf edecek bir uzvun yetkisine bırakmak şayanı temennidir.

Tayin yetkisine gelince :

İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu muvakkatinin İdare-i hususiyelere müteallik kısmının 102 inci maddesine göre Özel İdare Müdüründen gayri İl özel İdaresi memurları valiler tarafından (2562) sayılı Vilâyet hususi idarelerinin borçları ve 1934 malî senesi bütçeleri haklımdaki kanunun 8 inci maddesine göre de Özel İdare Müdürleri İçişleri Bakanı tarafından tayin olunurlar.

Belediye memurlarının tayin şekilleri ise çeşitlilik arz etmektedir. Prensip, 1580 sayılı Kanunun 96 ve Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü'nün 9 uncu maddelerine tevfikân ilk toplantıda Belediye Meclisince tasdik olunmak üzere Belediye Memurlarının Belediye Başkanlarınca tayin kılınacağı şeklindedir. Bu kaidenin başlıca beş istisnası vardır. Bunlar :

1 — İstanbul ve Ankara Belediyeleri memurlarına aittir. Belediye Kanununun 95 ve 96 ncı maddelerine göre :

A) İstanbul ve Ankara Belediyeleri Başkan muavinleri ile, 1580 sayılı Kanunun 88 inci maddesinde tadat olunan idare şubeleri âmirleri ve belediye şube müdürleri Belediye Başkanının inhası üzerine İçişleri Bakanlığınca,

B) Bu belediyeler şubeleri erkânı ve kalemler ve müesseseler Müdür ve Reisleri Belediye Başkanlarınca,

C) Belediye meclisi emrinde bulunan kalem memurları da Belediye encümeninin karârile Belediye Başkanları tarafından,

tayin olunurlar.

2 — Belediye Kanununun 94 üncü maddesinin B ve C bentlerine göre Belediye Başkanlığı mensup ise bu takdirde :

İl merkezi olan belediyelerin memurları valiler,

İl merkezi olmıyan yerlerin memurları da Kaymakamlar, tarafından tayin olunurlar.

3 — Üçüncü istisna Belediye teşkilâtında çalışan mesleki ve teknik personele aittir.

Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekâleti Teşkilât ve Memurin Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesine ve bu kanuna bazı maddeler eklenmesine dair 4258 sayılı Kanunun 39 uncu ve Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzük'ünün 11 inci maddelerine göre Doktorların, sağlık memurlarının, hemşire ve ebelerin Belediye teşkilâtına tayinleri doğrudan doğruya Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca,

Nafia Vekâleti Teşkilât ve Vazifelerine dair 3611 sayılı Kanunun 28 inci maddesine göre Belediye teşkilâtında çalışacak Yüksek Mühendis, Y. Mimar, Mühendis, Mimar ve Fen Memurlarının (yevmiyeli personel hariç) inhaları Belediyelerce, tayinleri Bayındırlık Bakanlığınca,

Ziraat Vekâleti vazife ve teşkilâtına dair 3203 sayılı Kanunun 19 uncu maddesine tevfikân da Ziraat Mühendisi ve Veteriner gibi meslek memurlarının Belediye teşkilâtına tayinleri Belediyelerce, tayinlerinin tasdiki Tarım Bakanlığınca,

yapılmaktadır. Ziraat mühendislerde Veterinerlerin Belediyelerde bir vazifeye ek görevle tayin edilebilmeleri için ise 2839 sayılı Kanuna göre Tarım Bakanlığının sadece muvafakati kâfidir.

4 — İstisnanın dördüncüsünü Belediye zabıta ve itfaiye memurlarının tayinleri teşkil etmektedir. Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzük'ünün 14 üncü maddesine göre bunlar doğrudan doğruya Belediye Başkanı tarafından tayin edilmektedir. Tayinlerini Belediye Meclisinin tasdikine sunmaya lüzum yoktur. Mersin Belediye Başkanı tarafından tayin edilen bir Zabıta Komiserinin tayininin tasdiki Belediye Meclisine arz edilmiş Meclisin tasdik etmemesi üzerine olay Danıştaya intikal etmiş bunun üzerine Genel Kurul 10/9/953 tarihinde bu memurların tayinlerinin Belediye Başkanlarına ait olduğu gerekçesiyle tasdike lüzum olmadığını karara bağlamıştır.

5 — İstisnanın beşincisi Ankara İmar Müdürlüğü mensuplarıyla ilgilidir. İmar Müdürlüğünün Ankara Belediyesine bağlanması hakkındaki 3196 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi :

İmar Müdürünün Belediye Başkanının teklifi, İçişleri Bakanının inhası üzerine Bakanlar Kurulunca,

Müdürlüğün diğer memur ve müstahdemlerinden (100) liradan fazla ücret alanların İmar Müdürlüğünün teklifi, Belediye Başkanının inhası üzerine İçişleri Bakanlığınca,

Bunun dışında kalanların ise İmar Müdürlüğünün inhası üzerine Belediye Başkanlığınca, tayin edileceklerini âmir bulunmaktadır.

İmar ve İskân Vekâletinin Teşkilât ve Vazifelerine dair 7116 sayılı Kanunun neşrinden sonra 3196 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin İçişleri Bakanlığına tanıdığı inha ve tayin yetkisi İmar ve İskân Bakanlığına geçmiştir.

Ankara ve İstanbul Belediyeleri Reis Muavinlerde, İdare Şube Âmirlerini, Belediye şube müdürlerini tayin konusunda İçişleri Bakanlığına,

Belediye Kanununun yayımlandığı 30 küsur yıl önce memleketin bazı bölgelerinin müşterek hizmetlerini yürütecek bir seviye ve olgunluğa kavuşmadıkları kanısıyla İçişleri Bakanlığına ve Valilere Belediye Başkanı nasıp ve âzil yetkisi tanımanın neticesi olarak bu gibi Belediye memurlarını tayin hususunda Valilere ve Kaymakamlara,

Sağlık elemanlarının Belediyelere doğrudan doğruya tayinine dair Sağlık Bakanlığına,

Fen adamlarının Belediyelerce inhası üzerine tayin hususunda Bayındırlık Bakanlığına,

Ziraat Mühendisi ve Veteriner gibi elemanların tayinlerinin tasdikine dâir Tarım Bakanlığına,

Ankara Belediyesine bağlı İmar Müdürünün tayini hususunda Bakanlar Kuruluna ve memurlarının tayini "hususunda da İmar ve İskân Bakanlığına, tanınmış bulunan yetkileri demokratik düzenin en sağlam dayanağını teşkil eden mahalli idarelerimizin özgürlük prensibi ile bağdaştıramadığımızdan vaz edildikleri zaman toplumun ihtiyaçlarına uygun mütalâa edilmiş olan bu hükümlerin çeyrek yüz yılı aşan müddet zarfında ömürlerini tamamladıkları ve çağımızda bu derece ileri ve değişik vesayetin özgürlüğü zedelediği kanısındayız.

Adaylık :

Bu şekilde hizmete alınan Belediye memurları da Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzük'ünün 21 inci maddesine göre Memurin Kanununda olduğu gibi altı ay ile iki yıl arasında bir adaylık süresi geçirirler. Bu bakımdan da durumları müşabihdir. Bunların da memuriyete kat'î duhullerinden önce meslekî formasyonlarını sağlamak için hizmet öncesi eğitime tâbi tutulmaları ve kurslardan geçirilmeleri şayanı arzudur.

Mahalli İdareler personelinin hak ve garantileri :

Terfi :

Devlet memurlarının aynıdır. 3656 sayılı Kanun hükümlerine göre kıdem ve ehliyet esasına dayanır. Ancak tatbikatta bir ehliyet ve liyakatin tesbiti için konulmuş olan tezkiye sistemi kendisinden

beklenen faydayı sağlamadığından kıdem fiilen birinci plânda görülmektedir. Bu hal çalışan memurun psikolojik durumu üzerinde menfi etki yarattığından ehliyete birinci plânda yer veren sistemin kurulması şayanı arzudur.

İzin :

Özel İdare memur ve müstahdemlerinin izinleri Devlet memurlarının aynıdır. Memurin, İl İdaresi ve maaş kanunlarının hükümlerine uygun cereyan eder. Belediye memur ve müstahdemler tüzüğü ise Belediye memur ve müstahdemlerinin yıllık, mazeret ve hastalık izinlerini 63 ve müteakip maddelerde düzenlemiştir. Esaslar Devlet memurlarının aynıdır. Yalnız mazeret izni vermekte Belediye Başkanlarından madâ Şube müdürleri de yetkili kılınmışlardır. Ayrıca Belediye idare şubeleri âmirlerine de 24 saatlik izin verme yetkisi tanınmıştır. Mazeret izninin bir defalık müddeti sekiz gündür. Halbuki taşradaki Devlet ve Özel İdare memurları acele hallerde Valilerden 15 gün, Kaymakamlardan 8 gün izin alma hakkını haizdirler. Tüzüğe göre Belediye müstahdemlerinin yıllık izinleri 15 gündür. Maaş Kanunu Devlet müstahdemlerine de aynı izin hakkını tanımıştır. Belediye müstahdemlerinin hastalıkları halinde istifade edecekleri izin müddeti de iki aydır. Müstahdemlerden bilhassa D cetveline tâbi olanların da ifa ettikleri âmme hizmeti devamlılık arz ettiğine göre memurlarla aralarındaki yıllık izin ve hastalık izni farkının kaldırılması sosyal adaletle daha uygun düşer.

Memurlar için garanti teşkil eden hususlar ise şikâyet ve itiraz haklarını kullanmaları ile vazifede suç işlemeleri halinde farklı bir soruşturma usulüne tâbi olmalarıdır.

Memurin Kanununun Devlet ve Özel İdare memurlarına tanıdığı, şikâyet hakkını Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzüğü 35 inci maddesile Belediye memurlarına da tanımıştır. Ayrıca Anayasanın vaz ettiği (İdarenin hiç bir eylem ve işlemi yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz) hükmü memurların bu garantisini tarsin etmiştir. Bütün mahalli idareler memurları da Memurin Muhakemat Kanununa ve 1609 sayılı Kanuna tâbidirler. Bizde çok partili hayata girdiğimizden beri Memurin Muhakemat Kanununun lüzum ve ademi lüzumu münakaşası şiddetlenmiştir. Memurin Muhakemat İdarî Rejime tâbi memleketlerde uygulanan bir sistemdir. Gerçi Fransa'da olduğu gibi İdarî Rejime rağmen bunu terk eden örnekler görülmüştür.

Ancak yeni hazırlanacak Memur statüsünün Modern Devletlerin sistemlerinden mülhem olacağı tabii olmakla beraber memleketin sosyal, ekonomik ve kültürel icaplarını da göz önünde tutmak gerekir. Biz Memurin Muhakemat Kanununu kaldırmakla İdarî ve adlî otoriteler arasındaki dengenin bozulacağı ve âmme hizmetlerinin aksayacağı kanısındayız. Bu bakımdan mahalli idareler memurlarına ait yeni statüde de hâlen olduğu gibi bunların Memurin Muhakemat Kanununu ve 1609 sayılı Kanuna tâbi bulunduklarının ifade edilmesini temenni etmekteyiz.

Memurin statülerinde bunlardan başka, sicil, mükâfatlandırma,, cezalandırma, çalışma saatleri, istifa, işten el çektirme, Bakanlık emri, memuriyetin ilgası ile kadro dışı kalma, görülen lüzuma binaen emekliye sevk etme ve emekli olma gibi bir takım müesseselerde mevcuttur. Devlet memurları ile mahalli idareler memurları arasında bu konularda esasa müteallik bir fark yoktur.

Yalnız Memurin Kanunu idareten azlı ilga ettiği halde Belediye Memur ve Müstahdemler Tüzüğü 94 üncü maddesile Belediye encümenlerde, mansup Belediye Başkanlarına belediye memurlarını azletme yetkisi tanınmıştır. Her ne kadar hukukî netayıcı itibarile Bakanlık emrine benzemekte isede, İdarî lüzum ve zaruret gibi objektiviteden uzak bir gerekçe serdile uygulamayı modern hukuk anlamı ve Anayasamızın getirdiği ruhla telif etmek mümkün olmadığından yeni statüde bu müessese yer almamalıdır.

Memurin statülerinde memurlara memnu e^falde belirtilmektedir. Bunların en önemlileri siyasete karışmamaları, ticaretle iştigal eylememeleri, borçlanmamaları ve sır saklamalarıdır. Ticaret ve siyasete dair hükümler hâlen mer'î bulunan Memurin Kanununun 8 ve 9 uncu maddelerinde yer almış bulunmaktadır. İl özel idaresi memurları da bu hükümlere tâbidirler. Belediye memurlarının statülerinde ise siyasetle iştigallerine mâni bir hüküm bulunmadığından 1961 Anayasası bunlara da şâmil olmak üzere hüküm vaz edinceye kadar siyasî partilere kayıt olunanlar olmuştur. Ancak burada bir hususa temas etmek isterim. Anayasanın 119 uncu maddesi (Memurlar ve kamu İktisadî teşebbüslerinin yönetim ve denetim işlerinde çalışanlar ve kamu yararına çalışan derneklerde, özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların merkez kurullarında görev alanlar siyasî partilere üye olamazlar. Memurlar ve kamu İktisadî teşebbüslerinde çalışanlar görevlerini yerine getirirken, bu esaslara aykırı hareketleri mahkeme hükmüyle sabit olanlar, kamu hiz-

metlerinden temelli çıkarılır) şeklinde hüküm koymuştur. Bununla mes'ele hal edilmiş midir? Memurin Kanununun 9 uncu maddesi de Devlet Memurları hakkında buna benzer bir hükmü ihtiva etmektedir. Uygulama güçlüğü dolayısıyla 37 yıllık bir devrede bunun uygulanması pek ender olmuştur. Sadece temel kaideyi koymak kâfi değildir. Siyasî faaliyet nedir, bundan ne anlaşılacaktır? bu cihetlerin bir Tüzük ve yönetmelikle tesbit olunarak konuyu vuzuha kavuşturmak gerekir. Amerika'da Federal memurların katılamayacakları siyasi faaliyetler tatad olunmuştur. Meselâ bunlardan bazıları :

1 — Parti komisyonlarında namzetlik ve delegelik konusunda faal rol oynamak, parti kongrelerinde vazifeli olarak çalışmak, 2 — Siyasi toplantılar hazırlanmasına katılmak, nutuk söylemek veya seyirci olmaktan gayrı bir şekilde toplantıya katılmak, 3 — Siyasi bir mevkie namzetliğini koymak, 4 — Bir siyasi parti namzeti lehine veya aleyhine yazı yazmak, 5 — Siyasi kampanyalarda broşür dağıtmak, 6 — Oy verenleri ücretli veya ücretsiz sandık başına taşımak gibi hususlardır.

Objektivitenin sağlanması bakımından Amerikan sistemi şayanı tercihtir. Mahalli idareler memurlarının statülerinde bunun açıklığa kavuşturulması temenniye şayandır.

1610 sayılı Kanun Devlet memurlarile, Özel İdare memurlarının, Belediye Memur ve müstahdemler Tüzüğü de 80 inci maddesi ile Belediye memurlarının bir yıllık maaşlarının yarısından fazla borç alamayacaklarını tasrih etmişlerdir.

Yine Memurin Kanununun 33 ve 5439 sayılı Kanunun 1 inci maddeler Tüzüğünün 38 inci maddesine göre de Belediye memurları vazifesine göre Devlet ve Özel İdare ve Belediye Memur ve Müstahdemlerine müteallik sırları saklamaya mecburdurlar. Yeni statülerde bu esaslara yine yer verilmelidir.

Memurlarla ilgili diğer sosyal problemler :

Doğum ve ölüm yardımları :

4598 sayılı Kanuna müsteniden Devlet memurlarının faydalandıkları doğum ve ölüm yardımlarından mahalli idareler memurları da aynen faydalanmaktadırlar. Doğum yardımının miktarı (200) lira, ölüm yardımı da memurun ölümünde iki maaş, memur olmıyan eşinin ölümü halinde de bir maaştır. Bunlardan bilhassa doğum yar-

diminin müessir bir hale getirilmesi için miktarının artırılması ve bu sosyal hakların müstahdemlere de tanınması ve böylece memur ve müstahdem farkının bertaraf edilmesi gerekir.

Çocuk zammı :

4598 sayılı Kanuna göre 19 yaşını doldurmamış olan beher çocuk için 10 lira olarak yapılmakta olan bu zamdan mahalli idareler memurları da faydalanmaktadırlar. Ayrıca 1838 ve 2005 sayılı Kanunlara göre yatılı okullarda çocuklarını okutan Devlet memurlarına ilk çocuk için % 10, ikinci çocuk için, % 25, üçüncü çocuk için de % 30 oranında tenzilât yapılmaktadır.

Yapılmakta olan doğum yardımını ve çocuk zammını nüfus siyasetini destekleme mahiyetinde telâkki etmemek gerekir. Aksi takdirde plânın doğumu önleme hedefile tezat teşkil ederler. Bu yardımlar daha iyi yaşama ve yetişme gayesine matufturlar. Paranın bu günkü iştira gücü karşısında önemlerini kaybettiklerinden bunların artırılmaları gerekir.

Mahalli idareler memurlarının yetiştirilmeleri :

Mahalli idareler memurlarının yetiştirilmeleri konularında şimdiye kadar ciddi bir teşebbüs yapılmamıştır.

Hizmet öncesi eğitim konusunda da mahalli idareler personeli Devlet personeline nazaran daha dün seviyededir. Mahalli idarelerde ilk okul mezunları çoğunluğu teşkil etmektedir. Hizmet içi eğitim hususunda İl Özel İdarelerinde kayda değer bir teşebbüs olmamıştır. Belediyelere gelince Belediye Kanununun 15 inci maddesinin 72 inci fıkrası Zabıta memuru ve kalfa gibi elemanları yetiştirmek maksadile kurslar açmayı bu idarelere vazife olarak yüklemiştir. Buna rağmen Türkiye Belediyeleri çapında iki teşebbüs zikre değer.

Birisi İstanbul İtfaiye Müdürlüğüne bağlı 1937 yılında açılmış bulunan İtfaiye Okuludur. Bu okula muvazzaf İtfaiye personeli alınmakta ve diğer Belediyelerce; gönderilenler de kabul olunmaktadır.

İkinci teşebbüs 1962 yılında Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsünün yakından ilgilenmesiyle Belediyeler Muhasebe ve Başkâtiplik personelini eğitmek maksadile kendilerine civar İl çevrelerindeki Belediyeler personelinin de iştirâki ile Gaziantep; Diyarbakır, Sivas, Edirne, Aydın ve Bursa şehirlerinde birer aylık müddetle açılmış

olan kurslardır. Bu kurslar personeli yetiştirme bakımından faydalı olduğu gibi ayrıca Belediyelerin el kitabı adı ile bir eserin yayımlanmasını mümkün kılmıştır. Bu kitap yine Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü tarafından yayımlanmıştır.

Artık personel eğitimi mahalli idareler tarafından ciddiyetle ve sistemli bir şekilde ele alınmalıdır. Bazı personeli hizmete almadan önce eğitime tâbi tutmak gerekir. Bu maksatla bir mahalli idareler meslek okulunun açılması lüzum ve zaruretiye inanmaktayız. Belediye Muhasıpleri, Başkâtipleri, Mahalli İdareler Kontrolörleri, tahakkuk ve tahsil servislerinin şefleri bu okulda yetiştirilmelidir. Ayrıca Büyük Belediyeler İmar, Fen işleri, Muhasebe, İktisat ve Turizm konularında sevk ve idare elemanı yetiştirmek için yabancı memleketlere ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsüne eleman göndermek yoluna girmelidir.

Ayrıca personeli adaylık sırasında ve memuriyete alındıktan sonrada hizmet içi eğitim kurslarına tâbi tutmak hususu ihmal edilmemelidir.

SONUÇ

Mahalli idareler memurlarının statülerini ilgilendiren bütün problemlere temas etmek imkânını bulamadığımızdan önem ifade eden bazı hususlara temasla yetindik. Özet olarak şunu ifade edelim ki; yeni statülerinin tanziminde mahalli idareler personelini iki guruba tefrik etmek yerinde olur.

1 — Mahalli idareler bütçelerinden maaş ve ücret alanlar (Köy bütçelerinden ücret alanlar ayrık), 2 — Bu idarelerce kurulmuş olan işletmeler personeli.

Bunlardan birinci gurubu teşkil edenlerle Devlet memurları arasında esasa müteallik bir fark mütalâa etmemekteyiz. Bu bakımdan Devlet memurlarından farklı nakdi ve hukuki statüye tâbi kılınmaları uygun değildir. Aynı statü içine alınmaları yerinde olur. Belki sadece büyük ve küçük belediyeler arasındaki bünye farkı «eşit işe eşit ücret» prensibinin uygulanması yönünden bazı güçlükler doğurabilir. Ancak, bu sınıflandırmada göz önünde tutulacak bir husustur. Ana statü sadece sınıflandırmanın esaslarının vaz edip teferruatını

tüzüklere bırakacağına göre bu mahzuru o zaman izale etmek mümkündür.

Biz, Devlet memurları ile mahalli idareler memurları arasında önemli bir statü farkı bulunmadığı kanısında olduğumuz için personel dairesince Devlet memurları için yapılmış bulunan sayıma mahalli idareler memurlarının dahil edilmemesini isabetli telâkki etmemekteyiz.

İkinci gurubu teşkil eden mahalli idarelerce kurulmuş işletmeler benzerlik arz etmektedir. Bunun için bunların nakdî ve hukukî statülerinin İktisadî Devlet Teşekkülleri personeli ile birlikte mütalâa edilmeleri lüzumuna kani bulunmaktayız.

DEVLET PERSONEL EĞİTİMİ

Yazan :

Alim Şerif ONARAN

İçişleri Bakanlığı

Tetkik Kurulu Üyesi

Giriş:

«Amerika Birleşik Devletleri ile İspanya arasında harp başladığı; zaman Küba’da bulunan Amerikan kuvvetleri komutanına acele bir haber göndermek icap etti. Kumandan Garcia, Küba Adasının yüksek ve esrarlı dağları arasında, malûm olmıyan bir yerde bulunuyor ve nerede olduğunu kimse bilmiyordu. Kendisine mevcut araçlarla, hatta telgrafla bile haber göndermek imkânsızdı. Fakat Amerika Cumhur Başkam bu mektubu göndermek ve bunu da en kısa zamanda yapmak azmindeydi.

«Ne yapabilirdi?

«Cumhur Başkanının yanında bulunanlardan birisi, «Ben, Rowen isminde bir adam biliyorum. Eğer Garcia’ya gönderecek kimseniz yoksa, o, bu işi muhakkak yapar.» dedi. Hemen Rowen’i buldular ve kendisine Garcia’ya gönderilecek mektubu verdiler. Rowen’in mektubu nasıl aldığı, nasıl kapadığı, nasıl muhafaza ettiği ve dört günlük üzücü bir yolculuktan sonra bir gece yarısı nasıl Küba sahillerine çıktığı, bataklıklar arasında gizlice nasıl kaybolduğu ve üç hafta sonra adanın öbür tarafında nasıl görüldüğü, çektiği sıkıntılar ve mektubu Garcia’ya veriş bizi alâkadar etmez.

«Size asıl söylemek istediklerim başkadır. Cumhur Başkam Mackinley, Garcia’ya götürülecek olan mektubu verdiği zaman Rowen mektubu aldı ;fakat, «Acaba bu Garcia nerede?» diye sormadı. İşte bronzdan heykelleri yapılacak ve dünyanın her okuluna anıtı dikilecek bir insan örneği.

«Gençlere lâzım olan yalnız kitaplardaki bilgiyi, şunun bunun hakkında verilen izahatı öğrenmek değil, gösterilen itimada lâyet

olmağa ve dürüst hareket etmeğe insiyaki olarak alışmaktır. Yapılacak iş, GARCÍA'YA MEKTUBU GÖTÜRMEKTİR.»

Yukarıdaki satırları Elbert Hubbard adındaki bir yazarın Yücel Dergisinde yayınlanan (1) bir yazısından aldık.

İlk kez 1904 Rus Japon Savaşından önce Amerikan gazetelerinden birinde yayınlanan bu yazı, güvenilecek personele sahip olmanın değeri ve gerekliliği üstüne bugüne kadar yazılmış en kıymetli belgedir.

Hubbard, yazısında beceriksiz ve ilgisiz personel üstüne bazı örnekler verdikten sonra, yazısını şöyle bitiriyor :

«Ben, kendisine Garcia'ya götürülmek üzere bir mektup verildiği zaman, işi üzerine alan ve hiç bir saçma sual sormıyan, başkasına bu görevini söylemeyen, mektubu muhatabına götürmekten başka bir şey düşünmeyen insanla beraberim. Uygarlık avaz avaz, yalnız ve yalnız böyle insanlar aradığını haykırıyor. Böyle bir adamın istediği her şey olur. Bu adam dünyanın her ülkesinde, her şehrinde, her kasabasında aranır. Her yazıhanede, her dükkânda, her fabrikada istenilen ve özlenilen adam budur. Dünya avaz avaz kendisine, Garcia'ya mektup götürebilecek adamlar lâzım olduğunu haykırıyor.»

(Elbert Hubbard, o zamana kadar pek tanınmamıştı. Fakat bu kısa yazının anlattığı hakikatler, ciltlerle kitaplarla anlatılanlardan daha veciz, daha özlü idi. Yazı tesadüfen Çarlık Rusyasının Devlet Demiryolları Nazırının eline geçti. Nazır, bütün memurlarının bu yazının kopyasını yanlarında taşımasını tâmim etti. O sırada Rus Japon Savaşı başladı. Japonlar esir ettikleri Rus Demiryolları mensuplarının hepsinin üzerinde bu yazıyı görerek meraka düştüler ; ve bu yazıdan birer nüshasının bütün Japon vatandaşları tarafından okunup yanlarında saklamaları emredildi. Bu yazı, Birleşik Amerikada bütün Kara ve Deniz Kuvvetlen mensuplarına ve izcilere verilmektedir. Bu bir âdet olmuştur.

Geçen yıl Ankarada, il memurları arasında da dağıtıldığını müşahade ettiğimiz bu yazı ; bizi, personelin, yaratılışlarındaki özellikleri de gözönünde tutarak, «Garcia'ya mektup götürebilecek» duruma getirilmesi hususunda eğitilmelerinin gerekliliği üzerinde düşünmeğe ve yazmağa yöneltti.

(1) HUBBARD, Elbert : «GACIA'YA GÖTÜRÜLECEK MEKTUP», Yücel Dergisi, Satı : 97, Mart 1943, sh. :8 -11.

1. Personel Eğitiminin Önemi :

Kamu hizmetlerinde produktivitesi (verimlilik)'in artırılması için her seviyedeki personelin kendinden beklenen hizmeti en iyi şekilde yerine getirmesi gereklidir.

Bunun için, meslek mekteplerinden çıksa bile, memuriyete yeni girmiş personelin bir oryantasyon kursu görmesi, meslek içinde yıllar boyunca da çeşitli eğitimlere bağlı tutulması icabetmektedir.

İktisadi ve sosyal meseleleri tüm olarak halledilmiş ve bu çeşit kaygılardan kurtarılmış ta olsa, personelin hizmette ihtiyaç duyulan verimliliği sağlamadıklarını ; yani verimliliğin ilk ve son şartının bu çeşit problemlerin çözülmüş olması vetiresine bağlanmasının yanlış olduğu ; eğitilmiş memurla, eğitilmemişleri arasında gerek zihniyet ve davranış, gerekse iş istihsalı bakımından yapılan mukayeseler ortaya koymuştur.

Bugün, personel probleminin en önemli veçhelerinden birinin eğitim olduğunu kabul etmek zorundayız.

2. Personel Eğitiminin Gayesi :

Hizmet içi eğitimden maksat, personelden en iyi şekilde verim almaktır.

Personelin kabiliyetleri arasında çeşitli farklar vardır. Meselâ bazı kimseler uzağı iyi görür, yakını görmek için gözlük takar. Bazı kimseler daha fazla enerji sahibi olur ; bazıları uyusuk olur. Bazı kimselerde ise, hafıza kuvvetlidir, diğerlerinde zayıftır. Bazılarında başkalarına göre anlayış kabiliyeti sür'atlidir.

Bu özellik ve ayrılıklar doğuştan kazanılmıştır.

Hizmet içi eğitimin birinci gayesi ferдин kabiliyetinin gerektirdiği en büyük verimi elde etmektedir.

Meselâ plân ve organizasyonda çalışacak kimselerin dar görüşlü olmaması gerekir. Aynı şekilde bu şübeye seçilecek kimse dar bir saha içinde kalmamalı ; sınırlı ve borne olmamalıdır. Bu kimsenin oturduğu yerden caddeye bakarak müşahade ettiği hususların neden ve niçinlerini soran bir kimsenin zihnî melekelerini hâiz olması gereklidir.

Doğuştan edinilen kabiliyetlerin işlenmesi, işte bunun için lüzumludur. İnsanın doğuştan edindiği kabiliyetleri işlenmezse, bu şahsın «personel» olarak tüm nitelikleri edinmesi güçtür.

İkinci Dünya Harbi esnasında İngilterede bir bomba yapılmak istenmişti. Bu bombanın üzerinde bulunan bir vidanın yapım sırasında, bir tornavida ile tespit edilmesi gerekiyordu. Bu bombanın büyük miktarda ve kısa zamanda istihsal edilmesi isteniyordu. Bu bakımdan tornavidanın elle kullanılması yerine, bu işi sür'atle yapabilecek bir âletin keşfedilmesi yoluna gidildi. Yâni ihtiyaç ve kabiliyet bir araya gelince bu netice elde edilmiş oluyordu. Bu da ancak doğuştan kabiliyetlerin üzerinde işlenmesiyle kabil olmuştu.

Hizmet içi eğitim, her kademede bulunan memurların kabiliyetlerinden en verimli şekilde yararlanmaktır.

Hizmet içi eğitimden beklenen ikinci gaye de devlet memurlarının ferdî kabiliyetlerini arttırmak suretiyle âmme hizmetinin umumi verimini arttırmaktır.

Böylece eğitimin iki gayesi ortaya çıkmış oluyor :

1 — Personelin etkenliğini ve bilgisini geliştirmek için gerekli faaliyetlerde bulunmak ;

2 — Teşkilâtın gayesine kısa yoldan ve etkili şekilde ulaşmasını temin etmek.

3. Eğitim İhtiyaçlarının Tespiti :

A — Tespit Edilecek Hususlar :

a. Eğitim teşkilâtı :

1. Bir eğitim teşkilâtı mevcut mudur? 2. Varsa, merkez ve taşra eğitim ünitelerinin isimleri? 3. Herbir üniteye idarece ve eğitici olarak kaç personel vardır 4. Eğitim ünitelerine ışık tutan eğitim meclis ve komiteleri mevcut mudur, bunların terekküp tarzı nasıldır? 5. Eğitim çalışmalarında istişare unsuru olarak yabancı uzman istihdam edilmekte midir? 6. Bu ünitelerde çalışan personelin tahsil durumu nedir? 7. Bu ünitelerdeki personelin daha önce geçirdiği hizmet müddeti ve hizmet çeşitleri nelerdir? Bu ünitelerdeki personelin yaş durumu nedir? 9. Bu personel dil bilir mi, Devlet lisan imtihanı vermişler midir? 10. Bunlardan doktorasını verenler var mıdır? 11. Medenî durumları, 12. Maaş durumları ve sair muhassasat.

13. Eğitim tecrübeleri var mıdır? 14. Teşkilâtınız bünyesinde kaç çeşit eğitim yapılmaktadır? 15. Ne zamandanberi eğitim yapılmaktadır? 16. Yıl itibarıyla her çeşit eğitim dalında kaç kişi eğitilmiştir? 17. Hâlen tâbi tutulması gerektiği halde eğitilememiş personel var mıdır? 18. Varsa, bunların da eğitiminin sağlanmaması sebepleri ile sağlamak için gerekli ihtiyaçlar (teşkilât, personel ve işin malî portresi bakımından) nelerdir? 19. Eğitim ünitelerinde çalışan idareci ve eğitimcilerden ihtisas için yabancı ülkelere giden personelin sayısı, gittikleri ülkeler ve yabancı ülkelerde kaldıkları süreler nedir? 20. Teşkilâtınız bünyesindeki personelden, teşkilât dışındaki her hangi eğitici bir müessesede eğitim üzerine seminer veya kurs görmüşleri var mıdır? 21. Teşkilâtınız bünyesine bağlı ve akçalı bakımdan teşkilâtınızın desteklediği öğretim müesseseleri (okullar) var mıdır? Buradaki idareci, eğitimci ve öğrencilerin adedi ve nitelikleri nelerdir?

b. Eğitim araç ve gereçleri :

Müessese merkezi içinde ve dışında hizmet öncesi ve hizmet -içi eğitime tahsis edilen mahal (bina veya oda) mevcut mudur? 23. Bu yerlerin fiziksel koşulları iyi bir eğitimi sağlayacak nitelikte midir? 24. Ders için kullanılan teknik araç ve gereçler mevcut mudur, mevcutsa isimleri ve kullanılacak halde bulunup bulunmadıkları? 25. Eksikliğim duyduğunuz araç ve gereçler mevcut mudur? Bunların ne yolda temini mümkündür?

c. Eğitim plânı :

26. Teşkilâtınız bünyesinde müstakbel eğitim bir plâna bağlanmış mıdır? 27. Eğitime karşı bir mukavemet mevcut mudur? 28. Teşkilâtınız bakımından güdülecek eğitim politikasının esasları neler olmalıdır? 29. Buna göre bünyenize ve ihtiyaçlarınıza en iyi cevap verecek eğitim sistemi (metod ve organizasyon bakımından) ne olmalıdır ?

d. Eğitim konusunda soruların dışında bildirilecek hususlar mevcut mudur?

Eğitim hususunda tespit edilmesi gerekli ihtiyaçları böylece sıraladıktan (2) sonra bunların hangi metodlarla elde edilebileceği şu bilgi mevcuttur.

(2) Assessing and Reporting Trainig Needs and Progress. U.S. Civil Service Commission, Personnel Methods Series No. 3, June 1956, Sh. 12 ve 13. (U.S.A.I.D, Haberleşme ve Tanıtma Dairesinin II no.lu tarihsiz, enformasyon bülteninden naklen).

B — ihtiyaçların tespitinde genel usuller :

a. Mülakat:

Faydaları :

Realiteler kadar duyguları, problemlerin (müşkilât) sebeplerini ve muhtemel çarelerini ortaya çıkarır.

Fikirlerin serbestçe açıklanması ve tekliflerin yapılması için azamî imkân verir.

Mahzurları :

Çok vakit alır ve bu sebepten az insana tatbik edilebilir.

Sonuçların sayıca değerlendirilmesini güçleştirebilir.

şahsın kendisini «Müşkül durumda» hissetmesine sebep olur.

Yapılması ve yapılmaması gereken hususlar :

Lüzum görüldükçe mülakat sorularını önceden deneyip gereken değişiklikler yapılmalıdır.

Mülakatı yapanın yalnız dinlemekle mükellef olduğu, tepkilere göre hüküm vermemesi gerektiği hatırdan çıkarılmamalıdır.

Yorumda bulunmak, fikir empoze etmek veya birşey öğretmekten kaçınılmalıdır.

b. Anket :

Faydaları :

Kısa zamanda çok insana tatbik edilebilir.

Nisbeten az masraflıdır?

şahsın korkusuzca ve rahatlıkla fikirlerini ifade etmesini sağlar.

Kolayca özetlenebilen ve rapor edilebilen bilgi sağlar.

Mahzurları :

Önceden tahmin edilmeyen bazı tepkilerin serbestçe ifade edilmesini önler.

Soruların hazırlanması güç olabilir.

Problem sebeplerinin anlaşılması ve hal yollarının bulunmasında az randıman sağlar.

Yapılması ve yapılmaması gereken hususlar :

Lüzum görüldükçe soruları ve formülleri önceden deneyip gereken değişikliklerin yapılması.

İsimlerin gizli tutulacağıının söylenmesi ve bu hususun sağlanması .

Bu usûl sadece,

— leyhte ve aleyhte olarak öğrenilen bazı hususların bildirilmesi.

— bunlara bir çare bulunması gerektiği hallerde kullanılır.

c. Testler :

Faydaları :

Muayyen zayıf noktaların teşhis edilmesinde faydalı bir araç vazifesini görür.

Eğitim görecekt namzetler arasından, eğitimin en başarılı tatbik edileceği kimseleri seçmeye yardım eder.

Sonuçların mukayesesi ve rapor edilmesi kolaydır.

Mahzurları :

Çeşitli durumlar için başarıyla kullanılmış testlerin her zaman temini mümkün değildir.

Başka durumlarda başarıyla kullanılmış testlerin yeni durumlara tatbiki mümkün olmayabilir.

Sonuçlar ip uçları verir, kat'î değildir. Testler iş veriminin kıymetlendirilmesinde ikinci sınıf deliller sağlar.

Yapılması ve yapılmaması gereken hususlar :

Testin ne sağlayacağını bilinmelidir. İstenenin elde edileceğinden emin olunmalıdır. Sonuçlar ancak testin başarılı faktörlere (hususlara) tatbik edilmelidir.

Testler, idarenin vereceği güç ve hoş gitmeyen kararların tatbikinin önlenmesi gayesiyle kullanılmamalıdır.

d. İş Toplantısıyla Problem Analizi :

Faydaları :

(Mülakat usulünün faydalarına ilâve olarak :)

Değişik görüşlerin birleştirilmelerine imkân verir.

Umumî anlaşma ve karara varma havasını geliştirir.

İş toplantıları adabı konusunda lüzumlu eğitimi destekler. Mahzurları :

Çok vakit alır ve başlangıçta masraflıdır.

Nezaretçi ve idare âmirleri toplantıya katılamıyacak kadar meşgul olabilirler, işin yapılmasını başkalarına bırakırlar.

Sonuçların sayıca değerlendirilmesini güçleştirebilir.

Yapılması ve yapılmaması gereken hususlar :

Sür'atli sonuç vadetmemeli ve beklememeli.

Grup için önemli olduğu bilinen mesele hangisi ise onunla başlamalı.

Gurup bakımından önemli olan bütün meseleler tespit edilmeli. Analizlerin yapılması ve önceliklerin tespiti gruba bırakılmalıdır.

c. İş Analizi ve Yerim Özeti :

Faydaları :

İş ve verim hakkında muayyen, katı bilgi sağlar.

Doğrudan doğruya iş ve işte randımanla ilgilidir.

İşi, hem eğitim ve hem de takdir bakımından idaresi mümkün kısımlara ayırır.

Mahzurları :

Çok vakit alır.

İş analizi tekniğinde özel eğitim görmemiş olanlar için zordur.

Murakabeyle görevli olanlar, memura ait zayıf tarafları kendisiyle tartışmaktan hoşlanmazlar.

Şahsın eğitim ihtiyaçlarının ne olduğunu açıklamakla beraber, teşkilâtın ihtiyaçlarının ne olduğunu açığa çıkarmaz.

Yapılması ve yapılmaması gereken hususlar :

İş Analizi tekniğinin geliştirilmesi ve ilgililerin bu konuda özel bir eğitim görmesi sağlanmalıdır.

Analizin carî iş ve iş randımanı üzerinde yapılmasına dikkat edilmelidir.

Memurla,

— İş analizi ve

— Randıman takdiri birlikte gözden geçirilmelidir.

f. Kayıt ve Raporları İnceleme :

Faydaları :

Müşkilât sebepleri hakkında mükemmel ip uçları verir.

Problemlerin sonuçları hakkında en iyi objektif delil sağlar.

İcra mevkiindekileri ilgilendirir ve bunlar tarafından kolayca anlaşılır.

Mahzurları :

Meselelerin sebeplerine ışık tutmaz ve her hangi bir hal çaresi, göstermez.

Bir mana ifade edecek kadar çok vakıa (mesele, şikâyet) sağlamayabilir

Son durumu ve meydana gelen son değişiklikleri aksettirmez.

4. Eğitim plân ve Programlarının Hazırlanması :

Plânlamanın belirli bazı gayeleri vardır.

Burada izah edilecek hususlar, genellikle her çeşit teşkilâta uygulanabilecek niteliktedir. İlk bin teşkilâtın hangi ihtiyaca göre yetiştirme plânının yapılması gerektiği tespit edilmelidir.

Bu ihtiyaçların ne olduğunu tespit için iki şey düşünmek lâzımdır :

- a) Fertlerin ihtiyaçları;
- b) Teşkilâtın ihtiyaçları.

Eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi için yetiştirilmeye tâbi tutulacak personel ile o teşkilttaki bu işle ilgili personeli bu işle ilgili personeli bu işte ilgilendirmek lâzımdır.

İhtiyaçları tespit için bir araya gelecek kimseler içine personele temsilcilerinin de katılmasının sağlanması uygun olur.

Diğer önemli bir nokta da eğitim programında tatbik ettiğimiz metod ve etniklerin iyi bir şekilde değerlendirilmesi, etüd edilerek ölçülmesi gerektiğidir.

Bu tip faaliyetin iki faydası vardır :

İ. İleriki plnlamalarda gelişmeler kaydedilmesini sağlar;

2. Metod ve teknikleri geliştirmeye yardım eder.

Eğitim plnlarını hazırlamak için, belki, çalışılan teşkilâtta bir kurul olmayabilir : onun için bu mesele üzerinde durmak gerekir.

Evvel teşkilât için program yapabilmek için bu işlerle ilgili şahışlarla temas edip program ve ihtiyaçlar tespit edilmeli; hatta onların bu plânın yürütülmesi için bir komite kurulup kurulmaması hususunda fikirlerinin alınması da faydalı olur.

Bir çok kimselerle temas ve onların fikirlerini de aldıktan sonra plânlama işinde çalışılacak kimseleri de tespit etmek faydalı olur. Teşkilâtın st makamlarını da bu plânlama komitesine dahil etmek ve onunla ilgilendirmek uygundur.

Bu komiteyi kurmak için düşünülürken eğitime tâbi tutulacak şahışlardan da bu komiteye temsilci katılması temin edilmelidir. Ayrıca bu konuda çalışan diğer teşekkllerdeki plânlama işi ile şahışlarla da n temaslar yapılabilir.

Böylece etraflıca ele alınan plânlama, onaylamaya sunulduğu zaman, yüksek âmirleri de plânlama komitesine daha önce iştirak ettirdiğimize göre, daha kolay onay elde etmiş oluruz.

Bir plânlama komitesi kurulurken, buna kimlerin iştirak ettirildiği ve bu komitenin problemleriyle ne yolda çalışacağı teşkilâta duyurulmalıdır; bunun faydaları izahtan varestedir.

Bir plânlama komitesinin bir eğitim plânı yapabilmesi için 7 nokta gözönünde tutulur :

1. Teşkilâtın ve teşkilâtta çalışan programa ithal edilecek şahısların ihtiyaçlarının tespiti;
2. Teşkilât ve personel ihtiyaçlarını karşılamak için eğitim programlarının gaye ve maksadını tespit etmek;
3. Kimleri yetiştirme programına tabi tutacağız?
4. Mutlak surette hangi konuları bu yetiştirme programına alacağız? I
5. Kullanacağımız metod ve teknikler neler olmalıdır?
6. Hangi kaynaklardan, hangi teşkilâtlardan öğretim üyeleri tesbit edeceğiz, bunların tespiti...
7. Programdan sonra değerlendirme metod ve vasıtaları ne olacaktır ?

Eğitimle faaliyetlerinin faydalı olup olmadığını tespit için takip sistemi kurulmalıdır.

5. Eğitim Çeşitleri :

- A) Meslek öncesi Eğitimi;
- B) Meslek içi Eğitimi.
- A) Meslek Öncesi Eğitimi : (2)

«Fetrlere Devlet hizmetleri için lüzumlu ilk bilgileri verenler genel eğitim ve öğretim müesseseleridir. Bir çok memleketlerde bu kumrulara ilâveten veya kısmen bu kurumlar içinde, meslekî ve teknik öğretim ve âmme idaresi eğitimi yapılmaktadır. Böylece, gençler, çeşitli Devlet hizmetleri için gerekli bir kısım bilgileri, genel olarak öğrenim sırasında elde etmektedirler. Ayrıca bazı memleketlerde sadece Devlet hizmetleri için eleman hazırlayan kurumlar meydana getirilmiştir.

(2) MERKEZÎ HÜKÜMET TEŞKİLÂTİ KURULUŞ VE GÖREVLERİ, MERKEZÎ HÜKÜMETİ TEŞKİLÂTİ ARAŞTIRMA PROJESİ (M.E.H.T.A.P.) YÖNETİM KURULU RAPORU, Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü, Ankara 1963, sah. 89 95.

Türkiye esas itibariyle, Devlet hizmetleri için lüzumlu elemanlar genel eğitim ve öğretim kurumlarının yetiştirdiği kimseler arasından seçilmektedir. Devlet memurluğu için en az orta öğrenimi şart olmakla birlikte, talipler arasında orta okul mezunu bulunmadığı takdirde daha aşağı seviyeden memur alınması mümkündür.

Genel eğitim ve öğretim kurumlarının ve başka kuruluşların Devlet hizmetine hazırlanma bakımından önemli rolleri vardır ama, bu rol ne kadar geliştirilirse geliştirilsin, kamu hizmetlerinin ihtiyaçlarını yalnızca bu yolla ve tam olarak karşılamak mümkün olamaz; çünkü, Devlet hizmetlerine tamamiyle uygun müfredat programları hazırlamaya imkân yoktur. Hükümet görevlerinde gün geçtikçe uzmanlığa gidilmekte, kamu idaresinin şartları ve istekleri sür'atle değişmektedir; nihayet genel eğitim kurumlarının kamu hizmetleri eğitiminde yeter tecrübeleri yoktur.

Burada genel eğitimle ilgili bazı noktaların belirtilmesi gerekir. Bilindiği gibi, Devlet ötedenberi muhtaç olduğu personeli, burs ve parasız yatılı öğretim yoluyla genel eğitim yollarından sağlamaya çalışa gelmiştir. Devlet, bu şekilde yetiştirdiği kimselere karşı kanunlarla mecburi hizmet bulma yükünü altındadır. Mecburi hizmet usulü ehliyetli personel almanın gerektirdiği genel müsabaka usulünde geniş bir gedik açmakta ve bu bakımdan bazı makzurlar doğurmaktadır. Öte yandan, burs ve parasız yatılı okutma usulünün, kabiliyetli, fakat malî imkâna sahip olmayan gençleri yetiştirmekteki hizmeti de ortadadır. Bu bakımdan, Devletin kabiliyetli gençlere yetişme yardımıyla bulunması esası saklı tutulmakla birlikte, bu günkü mecburi hizmet usulünden vazgeçmenin yolları etraflı bir şekilde incelenmelidir.

DEVLET HİZMETİNE HAZIRLIK :

Genel eğitim kurumlarının yanında bazı resmî teşekküllerin eleman ihtiyacını karşılamak üzere bu teşekküllere bağlı olarak kurulmuş «Meslek Okulları» mevcuttur. Bu okulların önemli bir kısmı Devlet hizmetine girmişten önce eğitim yaptıklarından «Devlet Hizmetine Hazırlık» adı altındaki bu kısımda bunlardan da bahsedilmiştir.

Ayrıca Üniversiteler için, müfredat programları itibariyle meslekî ve teknik eğitim ve âmme idaresi eğitimi yapan fakülteler de mevcuttur.

Devlet hizmetine hazırlayıcı mahiyetteki eğitim faaliyetlerini, kamu hizmetinin çeşitli bölümleri itibariyle, «Yönetim Hizmetleri», «Büro hizmetleri», Meslekî ve teknik mahiyetteki Hizmetler» başlıkları altında gözden geçirmek mümkündür.

Meslek Okulları dışında, dairelerin ihtiyaçlarına uygun eleman sağlamak için başvurdukları başka bir yol da, ilerde kendi teşkilâtlarında çalışma yüklemi altında burs vermek suretiyle, memleket içindeki veya yabancı memleketlerdeki eğitim kurumlarında eleman yetiştirme usulüdür.

İHTİYAÇLAR :

Devlet teşkilâtı için lüzumlu elemanların esas itibariyle genel eğitim ve öğretim kurumlarında yetişen gençler arasından seçildiği daha önce belirtilmiştir. Hükümet faaliyetlerinin devamlı bir surette artması, teşekküllerin devamlı gelişme halinde olmaları, modern idarede uzlaşmaya daha çok önem verilmesi ve benzeri sebepler dolayısıyla, İdarenin bu konudaki ihtiyaç ve istekleri, gün geçtikçe artmakta ve çeşitlenmektedir. Gerek hizmet içi, gerek hizmetten önceki yetiştirme faaliyetleri bu süratli değişmelere paralel bir gidiş takip etmediğinden, İdarede yeterli eleman yokluğu meselesi genel bir şikâyet konusu haline gelmiştir.

Şüphesiz, memurların hizmet icaplarına uygun şekilde yetiştirilmeleri meselesi herşeyden evvel İdarenin sorumluluğudur; her teşkilâtın kendi elemanlarını kendi ihtiyaçlarına uygun eğitim programları ile yetiştirmeleri esastır. Ancak hizmet içi eğitimde, ileri bir uzmanlık seviyesine ulaşılması bahis konusudur. Bunun sağlanması için, gençlerin daha önce çeşitli hizmet kollarının gerektirdiği bilgilerle mümkün olduğu kadar geniş surette teçhiz edilmeleri, başka bir deyimle, bu uzmanlık eğitimine hazır hale getirilmeleri gerekir. Bu husus, genel eğitim ve öğretim kuruluşlarının gençleri Devlet hizmetine hazırlama konusundaki rolünü açıkça ortaya koymaktadır.

«Devlet hizmetine Hazırlık» başlığı altında verilen izahat, genel eğitim ve öğretim kurumlarındaki faaliyetlerin, gençlere Devlet hizmetleri için lüzumlu ilk formasyon kazandırmak ve ancak bazı meslek kolları için lüzumlu bir kısım temel bilgileri vermekten ileri geçmediğini göstermektedir. Genel eğitim ve öğretim kurumlarının yanında İdarenin eleman ihtiyacını doğrudan doğruya karşılamak amacıyla, çeşitli resmî teşekküllere bağlı olarak kurulmuş bulunan meslek

okulları da ancak 8-10 ihtisas şubesini içine alan mahdud sayıda kuruluşlar olarak gözükmektedir.

Eğitim ve öğretim faaliyetlerinin şimdiki durumu Devlet hizmetine hazırlık yönünden tahlil edilirken, bahis konusu edilmesi gereken başka bir mesele de İdarecilerin eğitimi meselesidir. Raporun daha önce kısımlarında yer alan açıklamalar bu konudaki hizmet öncesi eğitim faaliyetlerinin gelişmemiş olduğunu göstermektedir. Şüphesiz, İdarecilerin Eğitimi daha çok bir hizmet içi eğitimi konusudur; Zira, İdarecilik yalnız bilgiye değil, farklı bazı vasıf ve kabiliyetlerin mevcudiyetine de ihtiyaç gösterir. Bu vasıfların ortaya çıkıp anlaşılması, hizmet sırasında mümkün olmakta ve genellikle idareci mevkilerine geçecek kimseler bu vasıfları haiz olanlar arasından seçilerek çeşitli eğitim programlarıyla yetiştirilmektedir. Ancak modern idare fikrinin gittikçe benimsenip yayılması sonucunda, bir çok memlekette bununla yetinilmekte ve hizmet içi eğitim faaliyetlerinin geliştirilmesine paralel olarak, gençleri daha öğretim sırasında idarecilik konusunda yetiştirmeğe ve kendilerine çeşitli yollarda İdare vetiresini aşılamağa yönelmiş gayretler sarfedilmektedir. Sağlam idarelerin kurulması ve iyi idarecilerin yetiştirilmesi gerekir. Bu itibarla, Türkiye’de bir yandan İdarenin bu konudaki faaliyetlerin arttırılmasına gayret edilirken, öte yandan genel eğitim kurumları ve özellikle Üniversitelerin de bu yolda eğitim ve öğretim yapmağa teşvik edilmelerine ihtiyaç vardır.

İHTİYAÇLARIN KARŞILANMASI İÇİN TAVSİYELER :

Genel eğitim ve öğretim kurumlarıyla meslek okullarının faaliyet ve programları, Devlet hizmetlerinin çeşitli kollarında duyulan kalifiye eleman ihtiyacına en uygun şekilde cevap verecek tarzda yeniden değerlendirilmelidir. Özellikle :

a) Üniversite ve yüksek okullarda âmme idaresi konularında ve meslekî ve teknik konularda eğitim ve öğretime daha geniş ölçülerde yer verilmesi ; yapılacak programlarda Devletin çeşitli hizmet alanlarının gerektirdiği özellikler gözönünde tutulmalıdır.

b) Meslekî ve teknik elemana olan ihtiyaç karşısında, bir kısım liselerin meslek okulu haline sokulması düşünülmelidir.

c) Kısa süreli eğitim programlarıyla yetiştirilmeleri mümkün olan elemanlar için, meslekî eğitimle birlikte genel öğretime de yer veren okullar kurma yoluna gidilmemeli, bu gibi elemanlar, belli bir

öğretim seviyesine gelmiş kimseler arasından seçilerek, yalnız meslekî eğitim yapan özel kurslarda yetiştirilmelidir.

d) Dairelere bağlı meslek okulları, mümkün olduğu ölçüde, yalnız o daireye değil, belli bir uzmanlık koluna eleman yetiştiren kurumlar haline getirilmelidir.»

B) Meslek içi Eğitim :

1. Oryantasyon Eğitimi :

a. Konu : Yeni alınan memurlara kolaylık ve rahatlık temin edecek ve görevine ilk gününden itibaren adapte olması için gerekli ön bilgileri vermek ;

b. Amaç : Yeni memurların duyabileceği şaşkınlığı önleyip onları müesseseye bağlamak, öğrenmeyi ve grup halinde çalışmayı kolaylaştırmak, soru sorma ve problemlerini çözmek için merciler göstererek memurların gayretlerinden tasarruf sağlamak ;

Eğitim birliği dolayısıyla memurları eşit şartlarla işe hazırlamak ;

Âmirlerin zaman kaybım önlemek ;

Müessesenin İdarî tutumunu, çalışma şartlarını ve mevzuatı öğretmek suretiyle çıkması muhtemel disiplinsizlikleri önlemek ;

Müessesenin kamu içindeki rolünü ve kendilerinin müessese içinde çalışma zincirinin bir halkasını teşkil etmenin verdiği aidiyet hissinden doğan moral yüceliği sağlamak.

Bu maksatla intisap ettikleri müessesenin :

- a) tarihçesi ;
- b) tutumu ve diğer dairelerle ilişkileri ;
- c) teşkilâtın yapısı ;
- d) memurların teşkilât içindeki yeri, emir alacağı âmirlerin ve emir vereceği memurların kimler olduğu ;
- e) çalışma saatleri ve usulleri ;
- f) daire içinde haberleşme ve iş münasebetleri ;
- g) fiziksel çevrenin tanıtılması ;
- h) personele tanınan sosyal haklar;
- i) personel politikasının izahı yapılır.

Özel olarak şu hususlar da sağlanır :

- a) Müessese yi idare edenlerle tanıştırma ;
 - b) iş yeri âmiri ve mesaî arkadaşlarıyla tanıştırma ;
 - c) gerekli gereçlerin verilmesi ;
 - d) ilgili tesis ve büroların gezdirilmesi.;
 - e) işiyle ilgili el kitaplarının verilmesi ;
 - f) iş öğretimine başlanması.
2. Geliştirme Eğitimi :

A. Orta ve Yüksek Seviyeli Memurlar İçin :

- a. Sevk ve İdare ;
- b. Metod ve Organizasyon ;
- c. Eğitiminin eğitimi kursları.

a. Sevk ve İdare Kursları : Şef ve müdür seviyesinde bulunan, memurlarla bu sıfatı ihraz etme zamanı yaklaşmış bulunan memur» ların özellikle gördükleri bir kurstur.

MEHTAP Raporunda bu hususta şu bilgi verilmektedir : (3,)

«... İdarî mevkiler için lüzumlu bilgi ve maharet daha çok hizmet sıralarında kazanılmakta ve üst idare mevkileri, alt kadrodakilerin terfi ettirilmesi suretiyle doldurulmaktadır. Genel durum bu olmakla birlikte yönetim hizmetlerinin önemini ve özelliğini takdir eder. Hizmet sırasında yetişmenin bu mevkiler için yeterli olmadığını gören bazı dairelerde, yönetim mevkileri için özel eğitim programları da uygulanmaktadır. Oldukça mahdut sayıdaki bu tip faaliyetlerin başlıcaları arasında, İçişleri Bakanlığınca ötedenberi uygulanmakta olan Kaymakamlık ve Bucak Müdürlüğü kursları, komiser yardımcıları ve yüksek rütbeli polis âmirleri yetiştirilmek üzere kurulmuş bulunan, yine aynı Bakanlığa bağlı Polis Enstitüsü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünde orta kademe idareciler için tertiplenmiş bulunan sevk ve idare seminerleri, Ticaret Liselerine müdür yardımcıları yetiştirmek maksadiyle Millî Eğitim Bakanlığınca açılan idarecilik semineri, Maliye Bakanlığı Merkez ve taşra teşkilâtında bazı idare mevkileri için eleman hazırlayan Maliye Meslek Kursu, Karayolları Genel Müdürlüğünde uygulanan şube şefi yetiştirme

(3) Adı anılan Rapor, sh. 95-96.

kursu ve personel âmirleri kursu gibi faaliyetleri zikretmek mümkündür.»

b. Metod ve Organizasyon Kursları : Bu çeşit kurslar Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsünün A.I.D. nin de yardımıyla gerek merkezde, gerekse taşrada bölgesel olarak tertiplendiği kurslardır.

Bugün kamu hizmetinde «istihsal» in verimliliğinin ölçülmesi ve kontrolü, beklenen seviyeden düşük görüldüğü hallerde artırılması olanaklarının aranması için gerekli bilgi ve tekniği sağlamak amacıyla uygulanan bu kurslar personel eğitiminde en önemli bir faaliyet teşkil etmektedir.

c. Eğitiminin Eğitimi Kursu : Bu kursun gayesi, Bakanlık ve diğer resmî kuruluşlardaki eğitimin yeniden organize edilmesi halinde ihtiyaçların tespiti ve tahakkuku için gerekli idareci ve eğitici personeli hazırlamaktır.

İlkin 18 Şubat 1964 13 Mart 1964 tarihleri arasında AID'nin de yardımı ile Millî Eğitim Bakanlığı, D.D.Y. ve Karayolları eğitimcilerinin de eğitime katılmasıyla ve çeşitli Bakanlık ve resmî kurum iştirakçilerinin bir araya gelmesi ile tahakkuk etmiştir.

Bu kursa, İçişleri Bakanlığının temsilcisi olarak bu incelemenin yazarı da katılmıştır.

Kursu müteakip Tetkik Kurulu Başkanlığına sunduğumuz raporla, İçişleri Bakanlığı bünyesinde yeni bir eğitim teşkilâtı kurulmasının zorunlukları ve bu husustaki teklifleri ihtiva eden. Tetkik Kurulu üyelerinden Sayın Yusuf Danışman ile birlikte hazırladığımız bir diğer rapor yazımıza ek olarak sunulmuştur.

B. Küçük Memurlar İçin :

a. Büro muamelâtı ve kırtasi işlerin düzenlenmesi ;

b. Çeşitli makinelerin kullanılması ve bakımı gibi daha çok teknik hususlarla ilgili kurslar tertiplenmesi faydalıdır.

Bir çok devlet dairelerinde bu kurslar, düzenli biçimde olmasa da, gösterilmektedir. Pek çoğunda da iş başında eğitim biçiminde sürdürülmektedir.

Bir daireye yeni alınan küçük memur çoğu vakit bir oryantasyon eğitimine bile tabi tutulmadan en yakın âmirinin insafına ter-

kedilmektedir. Bu âmir ihtiyaçlara veya şahsî kaprislerine göre, gerek muâmelâtın lâyikeyle öğrenilmesi, gerekse makinelerin kullanılması bakımından bu çeşit eğitimi iş başında yönelttiği gibi, bazan memurların niteliklerini ve işe olan heveslerinin fıkdanını da bahane ederek iş başında eğitime lâyikeyle önem vermemektedir. Çoğu zaman hakikî sebeb âmirin bilhassa muamelâta tüm olarak kendisinin hâkim olması ve her zaman için yalnız kendisine başvurulmasını sağlamak kaprisinde aranmalıdır.

Yazışma ve dosyalama tekniğine hakkiyle vakıf olan bir büro şefi, çoğu zaman kendisi için yorgunluk teşkil etse bile, bilgisinin tümünü, bürosundaki personele aktarmaktan kaçınmaktadır. Bu bakımdan kabiliyetli personelin daha çok işbaşı eğitimiyle değil, bahsettiğimiz çeşitteki kurslara katılması sağlanmalıdır. Bu kurslar, o kurumun bünyesinde olduğu kadar, bu çeşitli eğitimi gösterebilecek kurum ve okullarda da tertiplenebilir.

6. Eğitimde Modern Metodlar :

1. Öğrenim Psikolojisi ;
2. Öğrenim etkinliğini artırma ;
3. Tesirli bir öğretmenin vasıfları ;
4. Etkin bir öğretimin esasları.

1. Öğrenim Psikolojisi : Öğrenimin esası öğretilenin akılda kalmasıdır. Edward Hale adlı Amerikalı bir profesör, talebelerin öğretilenleri unutmalarının nedenlerini, bir anket neticesinde, şu üç esasa bağlamıştır :

- a. İlgi çekmemek ;
- b. Açık olmamak ;
- c. Kullanmak (öğrenilenin uygulamasını yapmamak).

Biz bunlara iyi eğitim ve haberleşmenin üç maniası diyoruz ; ve bu maniaları yıkmak için şu 8 esasın eğitimde gözönünde tutulmasını sağlık veriyoruz :

1. İlgi çekmek üzere gösterilen şeyi herkesin görmesini sağlamak ;
2. Bunun için yeter zaman vermeli ;
3. Gösterilen şeyi açıkça, saklamadan göstermeli ;

4. Dokunma imkânı vermeli ;
5. Şahsî deneylerle bu şeyin ne olduğunu öğrenme imkânı vermek ;
6. Tümevarım (deduction) yoluyla eğitilen grubun netice çıkarmasına imkân vermek ;
7. Dikkatin bir noktada toplanmasını sağlamak ;
8. Eğlencilerle ve ilgi çekerek öğretmek.

Tamamen nazariye ve fikrî spekülâyona ihtiyaç gösteren konuların anlatımında bu esasların uygulanması güçtür ; fakat imkânsız değildir.

2. Öğrenimin etkenliğini arttırma : Tek kanala hitap eden bir eğitimci olmaktan çıkarak muhtelif duyularla hitap etmek esasından hareket edebilmek bunun esasını teşkil eder. Eğitimde çeşitli gereçler kullanmak suretiyle bu hedefe ulaşılabilir. Bu hususta kullanılacak gereçler dört ana grupta toplanabilir :

1. Cisimler ve örnekler;
2. Gösteriler;
3. Modeller ve kesitler;
4. Arazi faaliyetleri.

Karatahta, fanilagraf tahtası, levhalar, afişler, laboratuvar deneyleri, mikroskop, film gösterileri, slayd ve tepegöz projeksiyon makineleri, epidiyoskop makineleri bu gereçlerden ilk aklı gelen bazılarıdır.

3. Tesirli Bir Öğretmenin Vasıfları : Ohio Devlet Üniversitesinde, Prof. Dale'in bu hususta yaptığı anket sonucunda şu on esas saptanmıştır :

1. Eğitilenlere sempatik ve dostça davranır ;
2. İyi izah eden ve tek taraflı komünikasyondan ziyade, komünikasyonun kontrol imkânını (feed back) sağlar. Böylece her seviyedeki öğrenciyi tatmin eder.
3. Sabırlı. (Anlayamayanı da sabırla yetiştirmek, bu hususta çekingen olanlar anlayıp ona göre davranmak).

4. Müsamahalı (Sabıra yakın bir vasıftır, bu. Başkalarının fikirlerine hürmet etmeyen bir öğretmen iyi bir eğitici olamaz).

5. Hakkaniyet göstermek. (Gözde öğrenciler (pet) diğerlerinin maneviyatını bozar ; herkese aynı muamele yapılmalı).

6. İyi şahsiyet ve görünüş (Konuşma tarzı, giyim tarzı v.b.)

7. Konuya karşı şevk göstermek, öğrenciyi de sürükler.

8. Tam bilgi. (Çok kimseler bunu, başa koyarlar).

9. Öğrenciyi tanımak. (Adı doğduğu yer, evvelce okuduğu okullar) .

10. En iyi eğitim metodunu seçebilmeli.

4. Etkin Bir Öğretimin Esasları : Bunlar, tesirli bir öğretmenin vasıflarını tamamlayan 11 noktadır :

1. Açık gayenin belirtilmesi (genel gaye ve kısımları bakımından özel gayeler.

2. Her gün dikkatle hazırlanmak (Bir plân yapmak, film, flanel tahtası, epidiyoskop gösterisi ve sair gereçlerden faydalanılacaksa bunların hazırlanmasına itina etmek).

3. Dershanenin iyi durumda olmasının sağlanması (konforlu iskemle, havalandırma, film gösterileri için süratle karartma imkânlarının mevcudiyeti gibi).

4. İlgi uyandırma, harekete girme.

5. Tam dikkatin sağlanması.

6. İyi izah etmek (Ders plânına bağlı kalarak).

7. Geniş iştiraki sağlamak (Feed back yoluyla yeni yeni ihtiyaçlar öğrenilir.)

8. Yaparak öğrenme sağlanmalı. (Kullanma fırsatını vermek ; sadece konuşma konuya ilgi uyandırmaz.)

9. Yeni öğrenimi, geçmişin tecrübesine bağlamak. (Öğrencilerin bildiklerini tartarak eğitimi zaman ve imkân bakımından ayarlamak) .

10. Ferdî yönelmeyi destekleme, şahsı inisiyatifli sağlamak.

11. Çok çeşitli metod ve malzeme kullanmak. (Tek kanallı iletişim yapmak, araç ve gereç kullanmak, arazi üzerinde öğretim ve grup çalışmaları gibi).

Metod ve Teknikler :

Ferdin teker teker eğitilmesi (bireysel eğitim) en iyi eğitim şeklidir. Bu biçim eğitim grup çalışmalarından daha etkilidir ; ancak bu, en pahalı eğitimidir. Bunun için grup metod ve teknikleri tercihe şayandır. Bireysel öğrenime nispetle bu biçim öğrenimde bireyler bakımından çok dikkat harcanması gereklidir. Eğitici, bu çeşit öğrenimi, çeşitli imkânlardan faydalanarak ilginç hale sokabilir.

Metoda Tedir Eden Faktörler :

1. Katılanların sayısı ve nitelikleri ;
2. Öğrenilecek olan materyal veya yapılacak değişikliklerin ne olduğu ; (Öğrenilecek olan şeyler metoda tesir eder, ona göre metod ayrılan zamana bağlıdır).
4. Fiziksel imkânlar. Geniş bir grup için geniş bir salon yoksa veya büyük bir salonda bir kaç grubun eğitilmesi gerekiyorsa, ona göre metod bulunur.
5. Öğretmenin tercih hakkı. (Eğitcinin konferans veya grup tartışması metodlarından birini kullanması).

Eğitici konferans metodunu kullanacaksa, soru sorulmasına imkân vermek suretiyle konunun dört başı mamur olarak anlaşılmasını ve evvelce bahsedildiği gibi «feed back» yoluyla konunun iyice anlaşıldığının kontrolünü ve eğitimin müstakbel gelişmelerini sağlayacak bilgiyi temin etmelidir.

Ancak, modern eğitim sisteminde, giderek, grup tartışmalarına önem verildiği görülmektedir. Bundan dolayı bu modern metodun üzerinde daha fazla durmak, bundan sonra da, rol oynama, örnek olaylarla çalışma ve beşeri münasebetler eğitimi üzerinde konuşmak yerinde olacaktır.

GRUP TARTIŞMASI :

Yetişkinlerin eğitiminde en iyi metod grup tartışmasıdır. Grup tartışmasının maddî yapısı : 3 4 kişiden az olan grupların olumlu neticeler alamadığı, içlerinden birinin gruba hâkim oluvermesi bakımından mahzurlu olduğu, çok kalabalık da olursa bazı üyele-

rin ilgisizliğe ve uyuşukluğa sevk edilmesi bakımından, veya herkes fikrini söylemeğe kalkınca zaman faktörünün suiistimal edilebileceği noktalarından mahzurlu olduğu düşünülerek, ideal olarak 4-12 kişiden (son haddinin nihayet 18,19'a çıkabileceği) ibaret olabileceği, 21, 22 kişiden oluşmuş grupların faydalı olmasının imkânsız hale geldiği deneylerle sabittir.

Tartışma grupları ikiye ayrılır ;

I. Özel Grup Tartışmaları :

II. Genel Grup Tartışmaları.

1. Danışma : Her hangi bir problemin tek kişiye veya bir kurula sorulması. Danışan yetkili, danışma sonunda edindiği görüşü uygulamayabilir.

2. Şura : İcra organı değil ; dinleyici olsun olmasın, çalışma durumunda olan teşekküllerdir. Konular geldikçe tartışılır. Şuralar, komisyona ayrılır, grup tartışmaları bu komisyonda yapılır. Bunların raporları gerekirse tartışılır ; daha çok tartışmasız oylamaya konulur. (Millî Savunma ve Sağlık Şurası gibi).

3. Kongre : Eğitime ve İdarenin yeniden düzenlenmesine yardım eden ve belli bir mesleğin temsilcilerini bünyesinde toplayan, gerektiğe veya devri olarak toplanan gruplardır. (İdareciler Kongresi gibi).

4. Konferans : Özel ve siyasî anlamının dışında, eğitimle ilgili bir özel grup şeklindedir.

II. Genel Grup Tartışmaları :

I. Konuşma (Takrir) : Dinleyicinin pasif ve yorgun kalmağa mahkûm olduğu bir şekildir. Büyük şahsiyet sahibi misafir konuşucu istisnasının dışında pek başvurulmamalıdır.

2. Panel : Dinleyiciler önünde, 3-6 kişilik konuşucu grubunun grup tartışmasıdır. İki çeşittir :

a. Dinleyicilere söz düşmeyen panel ;

b. Panelcilerin, dinleyicilere 2 veya 3 soru için sadece 15 dakika gibi bir zaman bağışladığı panel.

c. Panel forum : Çok az ve çok seçkin dinleyici ile yapılan grup tartışması. Dinleyiciye mevcut zamanın 1/4'i bırakılır. Bunla-

ra yalnız soru sormak imkânı değil, ileri sürülen fikirlerin tashihi ve yeni fikirler ileri sürerek paneli dinleyici durumuna sokarak tartışmanın genişleyebileceği bir vasat yaratmak imkânı da bağışlanır.

Bu çeşit tartışma adabı henüz Türkiyemizde kazanılamamıştır. Bundan dolayı bu gibi tartışmalar büyük salonlarda ve kalabalık dinleyici kitlesi huzurunda yapılmamalıdır. Çünkü ilerici gerici grupların tahriki ile, tartışmalar içinden çıkılamıyacak bir kaos'a, bir anarşiye sürüklenebilir ; dinleyiciler, maç seyircilerinden farksız hale gelirler.

d. Symposium :

a. Eski şekli : Eski Yunan ve Romada, içkili ziyafetlerde, bir konunun, içkinin verdiği serbestlik ve hürriyet içinde, enine boyuna konuşulup tartışılması ve alınan kararların, ertesi gün uygulanmasından ibaretti.

b. Yeni şekli: Değişik konuların seri halinde konferanslar halinde, ve her birinin ayrı bir toplantıda bir veya birkaç yetkili tarafından işlenmesi ve dinleyicilerin de soru sormak imkânı mevcut olan grup tartışmasıdır. (Colloquim, daha çok tıpta, bir tezin savunulması ve tartışılması şeklindeki bir grup tartışmasıdır ; symposium'a benzese de aynı değildir.)

e. Sohbet Toplantısı : Belli bir teşkilâtta, teşkilâtla ilgili problemlerin karşılıklı tartışılmasıdır.

f. Seminer : Azamî 25-30 kişi arasında, belirli, önemli bir konu üzerinde çeşitli kademelerden veya aynı meslek mensuplarından gelen kimselerin konuşup tartışmasıdır. Burada lider yoktur ; en az 3-6 mütehasstan oluşmuş bir grup ve kaynak şahıs vardır. Seminerin süresi 15-60 gündür. Kaynak şahıs bazı hususları vazeder ; mütehasıs teknik bilgi verir, seminer süresince toplantılara devam etmez ; konulardan bir veya ikisi bunlar tarafından işlenebilir.

Seminer Yapacakların Bilmesi Gerekli Olan Hususlar :

1. NİÇİN bu semineri açmalıyım? (Sırf seminer açmış olmak için böyle bir faaliyete girilmez).

2. GAYEYİ kimlerle tahakkuk ettirebilirim? (Yani seminerde yetişip ilerde fayda sağlayacaklar kimlerdir?)

3. NEREDE seminer açmalıyım? (Konu için kullanılacak araç ve gereçlerin kolayca bulunabileceği ve konuyla ilgili çevrenin uygun olduğu mahalde açılmasına bilhassa dikkat edilir).

4. FİZİKSEL ÇEVRE ve Oryantasyon kolaylığı : Seminere iştirak edeceklerin çalışacakları ve oturacakları yerlerin ihtiyaca uygunluğu.)

5. MALÎ Hususlar : İştirakçilerin malî durumlarını hesaplamak.

6. Seminer yapılacak yere bir gün önce gidilecek.

7. Seminerde konuşacak kimselerin seçimi (kaynak şahıs ve eğitici olarak) (Adam kayırmağa karşı mümkün mertebe mukavemet etmek gereklidir). İştirakçilerin eğitimsel geçmişleri de bu hukısta olmalıdır.)

8. Seminerin eğitimini plânlayanlar idareciliği de üzerine almamalıdır.

9. İştirakçileri boş günlerde gezdirip eğlendirecek biçimde plân ve program yapılmalıdır.

Grup Tartışmasının Kazandırdıkları :

1. İnsanları, kendilerinin veya mensup oldukları toplumun meselelerini daha iyi öğrenmeye teşvik eder.

2. Fertlere, bir grup içinde fikir ve kanaatlarını ifade etmek alışkanlığını verir.

3. Az fakat düşünen bir grup insandan fikir ve kanaat elde etmeği sağlar.

4. Karşılıklı alâka duyulan bir konunun enine boyuna tartışılmasını temin eder.

5. Serbest bir hava içersinde, iyi liderlerin kendiliğinden ortaya çıkmasına yarar.

6. Mensup olduğu iş veya toplumun problemleri hakkında uyanıklık meydana getirir.

7. Bir problemin tanınmasını :

8. Veya yeni problemlerin ortaya atılmasını sağlar.

9. Problemlerin çözüm yolunu topluca buldurur.

10. Bir plân veya yeni bir hareket için birlikte ve aynı istikamette karar alınmasını temin eder.

11. Tartışılan konu, insanın aklında okumaktan veya sadece dinlemekten daha iyi kalır.

KOL OYNAMA : (4)

«Tarifi : Rol oynama eğitim gayesiyle yapılan toplantılarda, konferanslarda ve eğitim kurslarında kullanılan en yeni bir eğitim metodudur. Fikir basit ve sadedir. Rol oynama içinde bulunanlar ve onu izleyenleri kendilerini ilgilendiren değişik problemler içinde yaratır ve onları harekete geçirir. Daha evvelden ilgili konu içinde çeşitli örnekler verilir ve grup önünde uygulanır. Oyuna katılanlar, kendilerini o olayı hakikaten yaşıyorlarmış gibi telâkki etmeli ve mümkün olduğu kadar tecrübe elde etmeye çalışmalıdırlar. Ele alınan oyun tamamiyle hayat içerisinde cereyan eden beşeri münasebetlerle ilgili olaylar arasında seçilmeli ve hiç bir zaman taklit tarafına kaçılmamalıdır. Bu şartlar altında düzenlenen rol, kişinin tutum ve davranışlarını düzenlemeye yarayan faydalı bir vasıta olabilir. Hayatımızın her hangi bir safhasına ait bir durumu canlandıran bu olayın bizzat yaşanması kişinin tavrı ve davranışlarının iyi bir şekilde gelişmesini sağlayabilir.

Rol o3mama kişinin ferdi davranışları üzerinde etkili olduğu kadar, bulunduğu toplum içerisinde diğerleri ile olan münasebetlerinde ve mensup bulunduğu grup içerisinde genel davranışları üzerinde de aynı derecede etkili olabilir.

Her şahıs kendi davranışlarının gelişmesine yarayan yolları değişik şekillerde kendisi seçer. Grup içerisindeki davranışlarda ise genel olarak birleşik bazı noktalar vardır. Meselâ arkadaşlık, iş hayatı ve dernekler gibi birlikte yaşamayı ve iş görmeyi gerektiren hallerde kişilerin tavrı ve davranışlarında birleşik bir yol olduğu kabul edilmelidir. Eğer kişi müşterek olan toplum kurallarına uymaz, tek başına hareket ederse, davranışları gelişmemiş ve toplum içerisindeki münasebetleri bozuk ve gergin olmuş olur. Bu itibarla kişinin kendisini belirli yönlerde yetiştirmesi, grup içerisinde tavırlarının ayarlanması ve başkaları üzerinde bıraktığı etkiyi görüp anlaması ve neticede bir

(4) BAYTAŞ, Hayrettin : «Eğitimde Rol Oynama Metodu», Türkiye ve Orta Doğu Âmme İdaresi Enstitüsü, Eğitimcilerin Eğitimi Kursu Ders Notları, ah 1-4.

takım tecrübeler elde etmesi bakımından rol oynama faydalı bir eğitim vasıtası olarak kabul edilmelidir. Rol oynamada kişiye hâdiseyi bizzat yaşayabilmesi, grubun olayı izleyebilmesi, bir tarafın yaparak diğer tarafın ise görerek öğrenmeleri ve böylece yeni şeyleri elde etmeleri sağlanmış olur.

Kişiler öğrendikleri yeni şeyler İdarî sosyal ve beşerî münasebetlerde uygulayabilir ve başarılı bir sonuç elde edebilirler.

Rol oynamada ele alınan olay kişilerin veya bağlı oldukları grubun içersinde bulunan problemleri ihtiva edenler arasından seçilmelidir. Oyun genel olarak metinsiz oynanır. Oyun sonunda yapılacak değerlendirme eğitimle ilgili faydalı bir konuşma açılmasını sağlar. Oyun içerisindeki şahsî davranışlar, tavır ve bir takım hüner ve istidatların belirtilmesi ve bunlardan ders alınması bakımlarından olay üzerinde yapılacak konuşma büyük bir önem taşımaktadır. Rol oynama kişiye akli yönden bir şeyler aşlamaktan ziyade bizzat yapma ve görme yoluyla davranış tecrübesi kazandırmış olur Kişiler terbiyevî davranışları akıl yolu ile değil, daha fazla, görmek ve yapmakla elde edilebilir. Burada izah edilen şeyin akıl yolu ile aktarılması işi görerek ve yaparak öğrenmeden daha az etkiye sahiptir. Bazı kimseler rol oynamayı «hakikî tecrübe» diye adlandırırlar. Bu terime iştirak edebiliriz. Zira hakikî şekilde tasavvur edilen bir olayın ele alınması olay içinde oyuncunun bizzat yaşaması, görmesi ve birleşik tecrübelerin paylaşılması gibi hususları sağlayabilir. Burada kullanılan rol kelimesinin anlamı, sahnede onu yapmakla görevlendirilmiş bir aktörün oynadığı rolden tamamen farklı olmalı bilhassa oynadığı rolde tayin edilmiş bir tipi değil kendisini yaşamalı.

Netice olarak şunu söyleyebiliriz ki, rol oynama, kişinin toplum içerisinde davranışlarını tayin etmesi, çalışma tarzı, beşerî münasebetlerini düzenlenmesi ve geliştirmesi bakımından modern bir eğitim metodu olarak kabul edilmektedir. Beşerî münasebetlerinde uygun bir şekilde gelişmeni sağlayacak olan en önemli noktalardan biri, kişilerin, başkalarının davranışlarının nasıl olması gerektiğini bilmelerinden fazla, kendi davranışlarının ne olması gerektiği hakkında bir bilgi sahibi olmalıdır.

Rol oynamanın En Faydalı ve En Uygun Olacağı Haller :

Rol oynama, genel olarak, beşerî münasebetler, sosyal problemlerin çözülmesi, önderlik ve grup çalışmaları gibi konular içinde uygulanabilir. Rol oynama için gerekli zamanın ayrılması şarttır. Bu zaman oyun ve değerlendirilmesine yetecek, grubun iştiraki ve üzerle-

rinde kâfi derecede konuşma yapabilecek uzunlukta olmalıdır. Rol oynama gerek özel ve gerekse resmî kurumlar tarafından tertip edilen konferanslar, toplantılar ve grup çalışmalarında de uygulanabilen konferanslar, endüstride, İdareyi geliştirme seminerleri, hizmet içi eğitim kursları ve çeşitli okul sınırlarında uygulanmas ile müsbet ve başarılı bir sonuç vermiş olduğu tecrübe edilmiştir.

Kamp idareci ve öğretmenleri, klüp başkan ve idarecilerinin yetiştirmelerinde uygulanması şayanı tavsiyedir.

Rol oynamak sosyal problemlerin incelenmesini tarif etmek ve ele alınan bu problemleri izlemek için de uygulanabilir. Sosyal problemi kapsayan bir olayı ele alıp onu yaşama görme ve üzerinde konuşma yapmak suretiyle gruba ele alınan toplantı üzerinde bir çözüm yolu bulunması ve ona göre hareket edilmesini temin etmiş olur.

Rol Oynamanın Uygun olmayacağı haller :

Rol oynama, eğlence havası yaratmak, grubu güldürmek, onlara neş'e sağlamak veya sadece bir program doldurmak maksatlariyle ele alınmamalıdır.

Rol oynama ve üzerinde gerekli konuşmaları yapmak için yeteri kadar zaman ayrılmışsa, uygulanmasından vazgeçilmelidir. Böyle bir durum fikir vermek bakımından teori kısmı hakkında izahat vermeli ve rol oynamanın uygulanacağı konu içinde uygun olaylar sayılmalıdır. Eğitim alanında, izah edilen manasında, rol oynama, hiç bir zaman hisleri kamçılama, dram yaratmak veya tedavi etmek maksatlariyle uygulanmamalıdır.

Rol Oynamanın Uygulanabileceği Haller :

Faydalı bir eğitim metodu olarak rol oynamanın uygulanmasına ihtiyaç gösteren değişik durumlar sayılabilir. Başlıca altı grup içersinde mütalâa edebiliriz.

1. Konuşmalara hareket vermede ;
2. Sosyal problemlerin incelenmesini tarif etmede;
3. Önderlik özelliklerini geliştirmede;
4. Beşerî münasebetlerin düzenlenmesinde;
5. Anlayış, iyi niyet ve izleyişi sağlamada;
6. Bir problemin çözümünde.

Rol oynama ele alınan olayın aranılan maksada erişip erişmeyeceği hakkında bir inceleme yapıldıktan ve yukarıda sayılan grup içerisinde her hangi biri veya bir kaçısı ile ilişkisi tâyin edildikten sonra uygulanmalıdır.

Bu suretle oyun içersinde özel maksat ke fedilmi  ve meydana konulmuş olur.»

ÖRNEK OLAYLAR:

Problem c z m  ve beşeri münasebetlerin gelişmesinde sık sık ba şvurulan metodlardan biri de örnek olaylar metodudur. Bu metodla ulaşılmak istenen gaye bazı olayları örnek olarak ele almak, o olay etrafında gerekli görüşler alınıp tespit edilmek suretiyle bir meselenin c z lmesini mümkün kılmaktadır.

Meselâ, Daktilolarda Türk kl vyesinin yeniden tesbit edilmesi örnek olayını ele alalım. Daha önce çeşitli milletler firmaların çeşitli istihs l neticesinde Türkiyede 103 çeşit daktilo kl vyesi bulunduğu görülmüş; yeni klavyeyi tesbit etmek üzere önce, Türk Dil Kurumundan en çok kullanılan 5.000 kelime sorulmuş; en çok okunan dergi ve gazetelerden en çok kullanılan 5.000 kelime tespit edilmiş; böylece, Türkçemizde en çok kullanılan harflerin :

% 14,2 oranıyla A,

% 9 oranıyla K olduğu anlaşılmış, diğerleri de buna göre bulunmuştur.

En kuvvetli parmağın en çok kullanılan harfle ayrılması prensibinden hareket edilerek, Türkçede her sessiz harften sonra bir sessiz harfin geleceği esası da gözönünde tutularak; sol el sesli, sa  el sessiz harfleri vuracak ve bir ritim dahilinde için yürütülmesine itina edilecek bir yola gidilmiştir.

Yeni kl vyede bir ayda yetiştirilen bir hanım, Karayolları Te kil tında çalışmakta iken Türkiye Daktilo Yari ması Birincisi olan fakat eski kl vyede kullanan bir hanımı geçmiştir. Bu da metodun sağlamlığını gösterir.

 rnek Olaylarla Problem  zme :

1. Problem Nedir?

 lkin c z lecek problemin ne olduğunun iyice saptanmasında fayda vardır. Örneğin, ömründe elektrik görmemiş bir köylünün, bu-

mı söndürmek için düğmeyi çevirmeyi bilmesi lâzımdır; onun için problem budur. Yine meselâ, trenlerin rötör yapmasını veya kirlenmesini önlemek için, derdin esası bilinmelidir. Yoksa, «Rötör yapılmasın.» «Temiz tutulsun.» diye verilecek emirlerle mesele çözümlenemez.

2. Maksat ve Gayeleri Tesbit etmek :

Yâni bu konuda ne yapmak istiyorsak onları saptamak işin ikinci safhasıdır.

3. Veri (donne) leri toplamak :

- a. Yazılı vesikaları gözden geçirmek;
- b. Ne gibi kaide, nizam ve alışkanlıklar mevcuttur, bunları bulmak;
- c. İlgili şahıslarla temas etmek. (Yâni konu ile ilgili bütün bilgini zamanda bildiklerini elde etmek. (Yâni konu ile ilgili bütün bilgileri elde ettiğimizden emin olmak, demektir.

4. Tartıp karar vermek :

Bundan sonra yapılacak işler şunlardır :

- a. Verileri birbirlerine uydurmak ve onların birbirleriyle olan münasebetlerini tesbit etmek;
- b. Nizamât, politika ve yapılaş şekillerini kontrol etmek;
- c. Mevcut hareket imkânlarını tesbit etmek;
- d. Her hareketin mümkün olan neticelerini tesbit etmek;
- e. Birden bire neticeye atlamaktan kaçınarak, her hareketin doğuracağı neticeler arasında en iyisini seçmek.

5. Harekete Geçmek :

Bu hususta gözönünde tutulacak hususlar şunlardır :

- a. Bunu bizzat kendimiz mi üzerimize alacağız?
- b. Harekete geçişte yardıma ihtiyacımız olacak mı?
- c. En uzun zaman ve en uygun yeri seçtiğimize kanaatimiz tam mıdır?

Bu hususları lâyikeyle gözönünde tutmuşsak artış karşımıza çıkan hertürlü müşkülü yenmemiz icap eder.

6. Hareketin Değerlendirilmesi :

a. Ne zaman ve ne kadar sık kontrole ihtiyaç bulunduğunun (tarihleri tespit etmek suretiyle) ;

b. İstihsalde, ilgililerin davranışlarında ve münasebetlerinde ne gibi değişiklikler husule geldiğinin ;

c. Bütün bu hareketlerin neticesinden ne sağlanmış olduğunun saplanmasıyle 2. maddede zikri geçen maksat ve gayelere ulaşıp ulaşılmadığı anlaşılır.

Şimdi, Bakanlığımızla ilgili bir konuda evvelce hazırlanmış bir örnek olay konusunu ele alalım :

Örnek Olay : (Dere Köylerinin Problemleri.:

1. Anadoluda vilâyetlerden birinin B kazasının 25 köyü mevcuttur. Bu köylerden beşi : 250 haneli, 10'ar tanesi de 150-200 ve 50 -100 haneli olup, bunlardan 150-200 haneliler bir vadi içinde sıralanmış, bir bucağa bağlı köylerdir. Bu dere köylerinin ekonomik bayındırlık ulaştırma, millî eğitim ve iskân durumları şöyledir :

a. Ekonomik durumları : Genel olarak hayvancılık ve tarımla meşgul olurlar. Elde ettikleri ürünleri, emniyetli ulaştırma imkânlarına sahip olmadıklarından pazar yerlerine kolayca sevk edememekte ve değerlendirmemektedirler.

b. Bayındırlık ve ulaştırma durumları : Dere köylerini kaza merkezine bağlayan 30 km.lik yol adı toprak yol olup senenin 8 ayında ancak yaya veya kısmen kağıyla gidiş gelişe müsaittir. Motorlu vasıtalar, müşkilâtla 4 ay işliyebilir. Bunları il merkezine bağlayan 60 km. lik yol da hemen hemen aynı durumdadır. Bu köylerin 50 km. kadar doğusundan geçen Devlet yolunu köylere bağlayan yol da, aynı durumdadır. Köylerin en yakın iskeleye mesafeleri 150, ve en yakın demiryolu istasyonuna mesafeleri de 10 KM. kadar olup buralara kışın ekseriya kapanan , adı toprak yol ile gidilir.

Kaza merkezini ve dolayısıyla bu 10 köyü Devlet yoluna bağliyacık 80 km.lik yolun yapılmasına yardım maksadı ile 1964 bütçesine bir miktar ödenek konduğu, Vilâyetçe Mart sonuna doğru yol inşa hazırlıklarına başlanacağı Vilâyet Bayındırlık Müdürlüğüne bil-

dirmiştir. Köylerin bulunduğu vadiden geçen dere üzerindeki bazı geçitlerden senenin 4 ayında geçilebilmekte, 8 ay geçiş hemen mümkün olamamaktadır .Karayolları Genel Müdürlüğüne; dere köylerinin faydalanması için dere üzerinde, biri kuzeyde, diğeri güneyde iki köprünün yapılması plânlanmış olup Bayındırlık Müdürlüğüne keşif ve şantiyenin kurulması hazırlıklarına başlanmıştır.

Senede birkaç defa dere taşmakta, seller bilhassa kuzeydeki bir kaç köyü daima tehdit etmektedir. Taşkın ve sellere önleyici esaslı bir tedbir henüz ele alınmamış olup Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ) 'nün bölge ve havza etüdlerinin ancak 10 - 15 sene sonra meydana çıkacağı anlaşılmaktadır. 10 dere köyünden dördünün içme suyu vardır. İki köy de kuyulardan faydalanmakta olup kuzey kısmındaki 4 köyün içme suyu olmadığından bunlar kısmen kuyulardan, kısmen de dereden faydalanmaktadırlar. Bu dört köyden ikisine içme suyu getirilmesi DSİ'nce 1964 Plânına alınmış olup hazırlık çalışmalarına başlanmıştır. Diğer ikisinin yeraltı sularından faydalanması için Topraksu Genel Müdürlüğüne iki sondaj yapılmaktadır.

c. Millî Eğitim Faaliyetleri : Güney bölgedeki 4 köyde okul vardır. Ortadaki 4 köy de iki okuldan faydalanmakta olup bu iki okul ikişer köyün ortasına inşa edilmiştir. Kışın çocukların 2-3 km. yürüyerek okula gidip gelmeleri daima tehlikeli olmaktadır. Kuzeydeki iki köyün okulu yoktur. Bunların 1964 yılında yapılması Millî Eğitim Bakanlığınca plân alınmış olup kâfi ön ödenek te ayrılmıştır.

d. İmar ve İskân Faaliyetleri : Bölge bir ziraat bölgesidir. Senenin muhtelif zamanlarında derenin taşması dolayısıyla kuzeydeki bir köy zaman zaman su baskınına uğramakta, yine kuzeydeki üç köy de toprak kayması tehlikesine maruz bulunmaktadır. İmar ve İskân Bakanlığı bu 4 köyden ikisinin 1964 senesinde, diğer ikisinin 1965 senesinde daha müsait olan başka yerlere nakline karar vermiş olup bu maksatla, kendi evini yapana yardım için kâfi kredi fonunu da 1964 senesi için temin etmiştir. Bu yolda Vilâyete bilgi verilmiştir.

2. Köylere ait görev ve yetkilerin Merkezi Hükümette hâlihazır dağılışı şöyledir :

a. Memleket çapında bölge plânlama çalışmalarına henüz başlanmış olup bölge imar plânlamalarının tahakkuk 15-20 seneye müteakkıftır. Bu çalışmalar İmar ve İskân Bakanlığınca yürütülmektedir.

b. Ekonomik faaliyetler muhtelif bakanlıklara dağılmış olup bunların çalışmalarına esas olacak bilgiler, mahallî müdürlüklerce (Vilâyet Müdürleri) bakanlıklara bildirilmektedir.

c. İl ve köy yolları ve köprülerini yapmak görevi Vilâyet Bayındırlık Müdürlüklerine '(İl Özel İdareleri)'ne ait olup bunların programları Karayolları Genel Müdürlüğünce onaylanır. İnşaata Karayolları Genel Müdürlüğünce para, makine ve bazı malzeme ile proje ve teknik yardım yapılmaktadır. İçme suyu ve taşkın kontrolü faaliyetleri DS''nin bölge müdürlükleri vasıtasıyla DSİ ince yürütülmektedir. Topraksu Genel Müdürlüğünün bazı yeraltı sularından faydalanma için sondaj faaliyetleri mevcut olup bunlardan sulamada ve içme suyu olarak faydalanılmaktadır. Topraksu Genel Müdürlüğü Ziraat Bakanlığına bağlı olup ihtiyaçlar mahallî ziraat müdürlükleri ve topraksu'yun seyyar ekipleri vasıtası ile tespit edilir.

d. Okul ihtiyaçları Milli Eğitimce tespit edilir. Ödeneği Millî Eğitim Bakanlığı bütçesine konarak sarfedilir. Okul inşa işi, Bayındırlık Bakanlığınca yapılır. Okul ihtiyaçları Milli Eğitim Bakanlığınca Nisan sonuna kadar bildirilmesi gerekirken, bu devre tedrisatın sıkışık ayları olması hasebiyle, bunu ancak Haziran sonunda bildirebilir. Bayındırlık Bakanlığınca ihale hazırlıklarının Temmuz sonuna kadar hazırlar ve işi müteahhide verir. Kısa bir süre sonra inşaat mevsimi geçtiğinden okul tamamlanmadan kış gelir ve ödeneğin kalanı Hâzineye intikal eder. Yeni sene için inşaatın devamı ancak Bütçeye konacak yeni ödenekle mümkün olur.

SORULAR:

1. Bir Bucağa bağlı olan on dere köyünün problemleri nelerdir?
2. Bu problemlerin halline engel olan faktörler nelerdir?
3. Problemlerin halli için nasıl bir tertip almayı düşünürsünüz?
4. Bu tertip bir teşkilât konusu ise veya yeni bir teşkilât kurulması uygun görülüyorsa bu teşkilâtın görevlerinin ana hatları nasıldır ve nasıl bir çalışma düzenini uygun buluyorsunuz? yeni bir teşkilât düşünülmüyorsa, görev ve yetkilerde ne gibi tâdiller yapmayı uygun bulursunuz?

BEŞERİ MÜNASEBETLER :

Devlet personelinin birbirleri arasında olduğu kadar iş sahipleriyle olan münasebetlerinde de işin verimliliği ile ilgili olarak iyi beşerî ilişkiler kurması esastır. Beşerî münasebetler ve güzel konuşma tekniği personel eğitimin de ele alınan konuların başında gelmektedir.

«Âmirin Kitabı»nda (5) İyi İnsanı Münasebetler Tekniği Nasıl Tatbik Edilir?) başlığı altında şu bilgi verilmektedir :

«Siz derin psikoloji nazariyelerini veya insanlarla geçinmenin basit kaidelerin öğrenebilirsiniz. Fakat onları hakikaten kullanmadıkça, onların size hiç bir faydası olmaz. Bilgilerinizi hususî bir durumda ve hususî şahıslar için iyi şekilde tatbik edebilmek sizin esas gayeniz olmalıdır. Bununla beraber tesirli bir şekilde bunların tatbikini güçleştiren en az iki mülâhaza vardır:

Birincisi bütün insanlar aynı şekilde hareket etmezler. Sizin bir hareketiniz bazılarının hoşuna gider, aynı zamanda başkalarının da hoşuna gitmez.

İkinci olarak insanların reaksiyonları derhal belli olmaz. Bazıları Böyle hoşla gitmeyen bir reaksiyon yüzünden şaşkınlığa uğrarlar. Diğerleri ise daha kuvvetli menfî bir reaksiyona karşılık hislerine tamamiyle hâkim olurlar. Bundan dolayı görüşte sâkin olmak hiç bir zaman o durumun kabul edildiğine bir delil değildir. Hiddetlerini saklayan insanlar sonradan en ufak bir vesile de infilâk ederler.

Bu iki faktör daima gözönünde tutulmalıdır ve insanlarla olan münasebetlerde hesaba katılmalıdır. Her hangi bir harekete geçilmeden evvel onun muhtemel reaksiyonu nazarı itibara alınmalı ve mümkün olan her anda açıkça hoşla gitmeyen reaksiyonlar doğuracak hareketlerden kaçınılmalıdır. Fakat bundan başka bir şeye daha ihtiyaç vardır. Yapılan hareketlerin neticesi olan tesirler daimî bir şekilde kontrol edilmelidir. Ancak devamlı incelemeler sayesinde iyi İnsanı münasebetleri uygun şekilde tatbik edip etmediğinizi tespit edebilirsiniz.

(5) Âmirin Kitabı , Amerika Hava Kuvvetlerine mensup Albay E.E. TORO ve N.F. TWINNING tarafından yazılıp Nüvit Osmay tarafından tercüme edilen ve D.D.Y. İdaresi tarafından bastırılan kitap (tarihi belirli değil). Beşinci Kısım : «İnsanlarla Nasıl Çalışılır?» 19. Konferans : «İyi İnsanî Münasebetler Tekniği Nasıl Tatbik Edilir?» sh. 187-188.

Başkaları nasıl idare edilebilir fikri yerine ben kendimi nasıl idare edebilirim düşüncesi konulmak suretiyle bu mühim problem daha iyi ele alınabilir.»

İnsanlara İş Yaptırmanın Usulü :

İyi İnsanî münasebetlerin tekniğini kullanmaktan ibarettir. İnsanların temel ihtiyaçları : takdir, fırsat verilmesi, emniyet hissî aidiyet duygusu gibi hususlardır. Bunları gözönünde tutarak iyi insanı münasebetlerin tekniğini şöylece saptayabiliriz :

1. Her memura kendi durumunu bildiriniz.

Periyodik bir şekilde iş bakımından ve grup içindeki değeri onunla münakaşa ediniz.

2. Takdir gereken yerde takdiri unutmayınız.

Bu, işte gösterdiği tahammülle mütenasip olmalıdır.

3. Yapılan değişiklikleri onlara önceden haber veriniz.

Yapacağı işten haberi olan insanlar daha iyi çalışırlar.

4. Onları ilgilendirecek plân ve kararlarda onların da iştirakini sağlayınız.

5. Onların itimadını kazanınız.

Onların sadakat ve dürüstlüğünü ve size güvenmelerini hak ediniz.

6. Bütün memurlarınızı şahsen tanıyınız.

Onların alâkalarını, alışkanlıklarını, zaif noktalarını öğreniniz. Bu edineceğiniz malûmata önem veriniz.

7. Madunlarınız fikirlerini dinleyiniz.

Onların da iyi fikirleri vardır.

8. Eğer bir memurun davranışı ondan ummadığınız bir şekilde tecelli etmişse, bunun sebebini arayıp bulunuz.

Her davranışın bir sebebi vardır.

9. Mümkün olduğu takdirde arzularınızı teklif veya tavsiye şeklinde önceden herkese bildiriniz.

İnsanlar umumiyetle itilmeyi sevmezler.

10. Yapılacak şeylerin nedenini daima izah ediniz.
Neden yaptıkları bilirlirse memurlarınız bir işi daha iyi yaparlar.
11. Bir hata yaparsanız, onu kabul ediniz ve af dileyiniz.
Hatalarınızı başkasının üzerine yüklerseniz, herkes sizden nefret eder.
12. Memurlarınıza her işin önemli olduğunu gösteriniz.
Bu onların emniyete olan ihtiyacını temin eder.
13. Yapıcı tenkit ediniz.
Tenkidinizin sebeblerini ve onları tashih etmek yollarını gösteriniz.
14. Tenkidlerinizi onların yaptığı iyi şeyleri gösterdikten sonra söyleyiniz.
Böylece onlara yardım etmek istediğini gösteriniz.
15. Âmirler her zaman örnek olmalıdır.
Siz memurlarınızın nasıl yapmasını istiyorsanız, kendiniz de öyle yapınız.
16. Hareketlerinizde sabit olunuz.
Memurlarınızdan ne beklediğinizi onlar bilsinler.
17. Memurlarınıza itimat gösteriniz.
Böylece onların en iyi vasıflarını meydana çıkarabilirsiniz.
18. Uygun hedefler tespit ediniz.
Memurlarınıza teveccüh edebilecekleri hedefler veriniz.
19. Memurlarınızdan biri hoşnut değilse sebebini bulunuz.
Çünkü hoşnutsuzluk saridir.
20. Mümkün olduğu takdirde, her yerde her zaman, her türlü şikâyetleri halletmeğe çalışınız.
Bir kişinin halledilmeyen şikâyeti herkese tesir edebilir.
21. Memurlarınızı destekleyiniz.
Sâlâhiyet, mes'uliyeti takip etmelidir.

Bir şef misiniz, lider misiniz?sorusu da şöyle cevaplandırılıyor :ı

- | | |
|-----------------------------|----------------------------------|
| 1. Şef korku yaratır. | — Lider itimat telkin eder. |
| 2. Şeflik antipati doğurur. | — Liderlik ise şevk ve heyecan. |
| 3. Şef (ben) der. | — Lider (biz) der. |
| 4. Şef kabahat bulur. | — Lider hataları meydana çıkarır |
| 5. Şef nasılı bilir. | — Lider nasılı gösterir. |
| 6. Şeflik işi sıkıcı yapar. | — Liderlik işi enteresan kılar. |
| 7. Şef salahiyete dayanır. | — Lider işbirliğine güvenir. |
| 8. Şef sürer. | — Lider sevkeder. |

Son olarak iyi beşerî münasebetlerle ilgili 7 olumlu, 6 olumsuz hususu zikrederim

Olumlu hususlar :

1. Kamuya hizmet ruhuna sahip olmak;
2. İş bitirici, ciddî ve intizamlı olmak;
3. Münakaşadan ve azarlamaktan kaçınmak;
4. Konuları iyi açıklamak;
5. Kendini muhatabın yerine koymak;
6. Vaadleri tutmak;
7. Çalışılan yeri kullanışlı ve hoş görüşlü hale getirmek.

Olumsuz hususlar :

1. Dinlemeyen tip olmak (Kafası dışarıya kapalı, kendi bildiğini okuyan);
2. Nezaketsizlik;
3. Sabırsız;
4. Kızgınlık (kızan, karşısındakiyle kendi arasında perde çekmiş olur.)
5. Baştan savcılık;
6. Muhalif (Her şeye hayır diyen.)

DEVAMI GELECEK SAYIDA)

TOPLUM KALKINMASI ÇALIŞMALARI İÇİN KÖYLERE AİT TEMEL BİLGİLERİN TOPLANMA STRATEJİSİ

Yazan

Alâattin ÖZKİPER

Nazimiye Kaymakamı

GİRİŞ

Planlı devrede toplum kalkınması için yapılacak çalışmalar, daha evvelki devrelerde dağınık tarzda ifa kılınıp koordinasyona ve müşterek maksadın istihsâli için birlikte çalışmaya yer vermemiş olduğundan ana esas olarak bu mahzurların izalesini istihdaf edecektir

Toplum Kalkınması tabirlerinin basit olarak ifade edilebilecek bir tarifini şu esaslar çerçevesi dahilinde tesbit edebiliriz.

«Toplum kalkınması, toplulukların ekonomik sosyal ve kültürel durumlarını iyileştirmek maksadile toplumun çabalarını kamu kurumlarının çabalarıyla birleştirmeyi, bu suretle memleketin kalkınmasına tam olarak katılmalarını sağlamayı gözeten çalışmaların bütünü» anlamına gelmektedir.

Bu tarif üzerinde dikkatlerimizi teksif ettiğimizde, toplum kalkınması çalışmalarının iki temel anlayışa istinat etmekte olduğu anlaşılır :

1 —• Topluluğun yaşayış seviyesini iyileştirmek için (Ameliorerles conditions de vie) ele alınan faaliyetlere toplum aktif olarak katılacak ve bu çalışmalar mümkün olduğu kadar kendi teşebbüsleri ile yürütülecektir.

2 — Teşebbüsü, şahsî gayretleri ve karşılıklı yardımlaşmayı cesaretlendirmek ve daha müessir duruma getirebilmek için teknik ve sair hizmetler topluma kamu kuramlarınca sağlanacaktır.

Tabiatıyla, bu temel iki anlayış esası dahilinde ele alınan toplum kalkınması çalışmaları, toplumun maddî ve manevî imkânlarını

geliştirmenin konu olduğu yerlerde uygulanmaktadır. (Conditions de milieu).

Çevre halkının sosyal ve psikolojik nitelikleri itibarıyla, sakin ve itaat etmeye alışmış toplulukların serbestçe ve demokratik kaidelere göre çalışmalarına katılmalarını temin eden toplum kalkınması uygulamaları aynı zamanda en iyi neticelerin en sür'atle elde edilmeleri faydasını da sağlar.

Başkasından ve bilhassa Devletten herşeyi bekleme anlayışım yok etme ve topluma, gücünü tanıtmaya, kendine güveni artırma gibi psikolojik faydalar da sağlayan toplum kalkınması çalışmalarının, idari ve meslekî hayatımızda müşahade eylediğimiz bir takım güçlüklerinin de bulunduğuna işaret eylemek lüzumludur.

Bütün İdareci arkadaşların da tesbit etmiş olacakları gibi, toplum kalkınması için yapılacak çalışmalarda uyandırılmış olan heyecanın bütün çalışma süresince devam ettirilmesi her zaman mümkün olmamaktadır.

Sonra, toplumun karşılıklı yardımlaşmasını temin etmek, tatbikatte pek o kadar kolay bir mesele olmamaktadır.

Nihayet, yapılan işin değeri, yetişkin işçilerin yaptıklarından daha düşük olmaktadır.

Ancak, toplum kalkınması çalışmalarında, köy topluluğunun bu yolda bir talepte bulunması her zaman için gerekli değildir. Gelenekçi topluluklarda görülen ihtiyatlı davranış, başkalarının geçireceği denemenin sonucuna göre tavır ve harekâtını tâyin etme düşüncesi mutlak ve bir iştirakin her zaman temin edilemeyeceği gerçeğini ortaya koymaktadır. Bu itibarla, köyün çoğunluğunun arzu ve talebi yeterli sayılmalı, geri kalan azınlığın zamanla davranışını düzelterek düşünülmalıdır.

Elbirliği ile çaba göstermenin faydalarının anlatılması ve uyandırılan heyecanın devam ettirilmesi inatçı ve devamlı bir çalışma ile takibe ihtiyaç gösterir. Bunun temin edilmesinde görme ve işitmeye dayanan araçların büyük ölçüde kullanmasına lüzum vardır.

Ve nihayet, yapılan işin değerinin, yetişkin işçilerin yaptıklarından daha düşük olmaması için, çalışmaların başlangıcında kısa süreli bir teknik öğretim ve işin devamı esnasında mutlak bir teknik yardımın iştirâki lüzumludur.

Bu esaslara riayet edilmeyip gözden uzak tutuldukları takdirde toplum kalkınması çalışmaları vasıflarını kaybederek, bundan evvelki devrelerde icra kılınmış olan tesadüfi, verimsiz veya yarım kalmış bir çalışma gayretkeşliği sınırını aşmayan faaliyetler olarak nazara alınmaktan kurtulamıyacaklardır.

Şu halde, muasır Dünyada artık zaman kaybetmek niyetinde olmayan bir cemiyet Olarak, bilhassa köylerimize müteveccih toplum kalkınması çalışmalarında itina ile riayet olunması icabeden esas ve kaidelere kısaca ve ana hatlarla temas edebiliriz.

I

ARAŞTIRMA

Toplum Kalkınması çalışmaları yapılacak bir çerçevede işe bir inceleme ile girilmesi zarureti vardır. Bu inceleme iki safha arzeder:

1 — Bu çevre ile ilgili olarak daha önce yapılmış araştırmalar..

2— Çevre içine girilerek bilfiil yapılan araştırmalar.

Bu iki kaideyi bir formül haline getirmek suretiyle ifade etmeye çalışırsak :

Araştırma = (Envanter) + (Monografi = Toplum kalkınması monografisi)

Envanter ve Monografi mefhumlarının izahına girişmeden evvel araştırma esas ve kaidelerinin neler olduğuna temas edelim.

Bu esas ve kaideleri, aşağıdaki şekilde bir tasnife tâbi tutarak izah etmek anlama kolaylığı sağlayacaktır :

Toplum Kalkınması çalışmalarının yapılacağı çerçeveyi bir köy mahallî idare cüz'itamları olarak ele aldığımız takdirde,

1 — Her köyde dağınık olarak mevcut bulunan bilgiler bir araya toplanmalıdır.

2 — Bu gibi bilgiler tesbit edilirken, köylerin bağlı bulunduğu ilçenin bütünü tesir altında tutan ekonomik, sosyal ve kültürel faktörler meydana çıkarılmalıdır. (Tant vaut le village, tant vaut l'arrondissement).

- A) Bu suretle hem ekonomik, sosyal ve kültürel durumu topluca görebilmek ve hem de değişme eğilimini izleyebilmek mümkün olacaktır. Değişme gösteren unsurların yıllık olarak izlenmesi yapılabileceği gibi, uygun fasılalarla veya devamlı olarak bazı faktörlerin hareketlerini takip etmek gerekecektir.
- B) Toplum Kalkınması çalışmalarında İdare Teşkilâtımızda en uygun organizasyon ilçe bulunduğu nazaran, ilçe teşkilâtının başında bulunan Kaymakam tarafından :
- a) Bütün ilçe İdarî bölgelerinin ekonomik, sosyal ve kültürel potansiyeli ölçülebilmelidir.
- b) Bu potansiyel harekete geçirilebilmelidir.
- c) İlçedeki ekonomik, sosyal ve kültürel çalışmalar konular arası ilgiler kurularak en iyi ve en güzele doğru yöneltilebilmelidir.

Bir ilçe kaymakamı tarafından, temas edilen bütün bu hususların yerine getirilebilmesi için takip edilmesi gerekli hareket hattının ne olması icabettiğinin tayin ve tesbiti meselesinin tetkiki sonunda şu neticelere vâsıl oluruz :

- 1 — Köy seviyesindeki temel şartlar İlmi' tayin ve tesbit edilmelidir
- 2 — Köyün kaynaklarının nelerden ibaret olduğu bilinmelidir.
- 3 — Köy halkının hissettiği ihtiyaçların neler olduğu ortaya çıkarılmalıdır.
- 4 — Köyün henüz ihtiyaç olarak hissetmekte olduğu konular üzerine halkın demokratik usullerle dikkati çekilmeli, halk uyarılmalıdır.

Şu halde, ifade olunan bu hususların sağlanmasında bir idarecinin tâbi olması gereken tutum tarzını kaideleştirmek istersek :

Kaide — 1

Halkla birlikte çalışırken onun şuurlu katılımını temin etmek kendisine çok ehemmiyet atfedilen bir kaide olarak gözönünde tutulmalıdır. Bunu temin etmenin yolu, halkın kendisi hakkında alınacak kararlara mutlaka iştirak ettirilmesidir.

Kaide — 2

Köylülerin, idarecileri olan kaymakam karşısında, hatta bazan saçma olabilecek derecede serbest konuşma ve tartışma havasının yaratılabilmesi mühim ve faydalıdır.

İdareci bir yandan bu esasları temine çalışırken, diğer taraftan da, ilçe itibariyle, mevcut bulunan çeşitli dairelerin toplum kalkınması konusunda kullanılacak kaynaklarının tesbitini, ilgili dairelerin yıllık ve beş yıllık plân ve programlarının genel bir ilçe programı halinde birleştirilmesini sağlamalı ve bu işlere ilçe incelemeleri esnasında yer vermelidir.

Köy araştırmaları için, özel idare memurluklarına bağlı olarak yürütülmekte bulunan köy bürolarında mevcut olan ve her köy adına açılmış özel dosyalar içine ilâveten konacak birer dosya kılıfı ile «Köy Monografi Kartonları» tesisi faydalıdır.

ARAŞTIRMA AMACI —

Toplum Kalkınması çalışması çalışmaları yapılacak bir çevrede işe bir inceleme ve araştırma ile girilmesi zarureti temas etmiştim. Bu araştırmadan maksat nedir, bize neyi temin edecektir sorularının cevaplarını aşağıda sıralanmış şekilde vermek mümkün olacaktır :

1 — Yapılan toplum çalışmaları sonucu ile karşılaştırmalar yapmak ve başarılı işlerin derecesini ölçebilmek için elde bulunan sağlam bir değerlendirme temelini teşkil edecektir.

2 — Çeşitli kademelerde icra kılınacak eğitim çalışmaları için emin bir kaynak teşkil edecek ve programların plânlamalarında yol gösterici vazifesini görecekler.

3 — Çalışmalar köy seviyesinde ifa olunan bir nev’î seminer vasfında olması itibariyle, araştırma faaliyetleri esnasında toplum kalkınması kavram ve metodları halka tanıtılacaktır.

4 — Bir toplum kalkınması felsefesinin temelleri atılarak bütün memleket çapında bir uygulama için gerekli stratejiye şekil verilecektir.

5 — Araç, gereç, personel ve para ihtiyaçlarının tesbitini, bunların bütçelere aksettirilmesi imkânı sağlanacaktır.

6 — İl ve Bakanlıklar seviyesindeki talepler ileri sürülürken bu yönlerden hazırlıklı bulunulmayı temin edecektir.

7 — İl ve ilçe seviyesinde bir koordinasyona temel hazırlıyacaktır.

ARAŞTIRMA AMAÇLARININ NASIL, BİR USÛLLE GERÇEKLEŞTİRİLMEMEYE ÇALIŞACAĞI?

(Araştırmada izlenecek yöntem)

Araştırmada kullanılacak belgeler neler olduğu ve bunların ihtiva edeceği sorularla, nasıl bir yöntemle cevaplandırılmaları gerekeceği konularının incelenmesi, başlangıçta temas eylediğimiz envanter ve monografi mefhumları üzerinde de durmayı gerektirecektir.

Araştırmada kullanılacak belgelerden :

1 — Envanter — Köyün eğitim, sağlık bayındırlık, tarım alanlarındaki kaynakların ve problemlerini tesbit eden bir belgedir. Buna, aynı zamanda köyde ilgili genel nitelikteki soruları da ilâve etmek gerekir.

Bu arada ilçe merkezinin de ekonomik sosyal, İdarî ve bayındırlıkla ilgili kaynak ve problemlerinin araştırılmasına lüzum vardır. Zira, plânlı ve programlı bir devrede, toplum kalkınması çalışmaları için en uygun İdarî teşkilât addolunan ilçelerin, köyler için bir hizmet ve teknik yardım merkezi ve bir üs halinde getirilmesi zarureti meydandadır. Bu itibarla ilçenin bu görevini başaracak derecede araç, gerek ve personel bakımından donatılma derecesinin tayin ve tesbit edilmesi doğru olacaktır.

2 — Toplum Kalkınması Monografisi —'

Köylü ile tamamen bir işbirliği havası içinde, amacı köylünün ortak hareket etme yeteneklerini, bu konuda neler yaptıklarını, köyün resmî ve gayıresmî önderlerini, çeşitli tarım kollarında önder durumunda olan kimseleri, köylünün ortak duyulan ihtiyaçlarını (Feltneeds) ve bunları karşılamak için yapmaya veya vermeye hazır oldukları şeyleri tesbit etmek faaliyetlerine Toplum kalkınması Monografisi adı verilmektedir.

Ancak, sorularla tesbit edilecek hususlarla müşahedeye dayanan hususların birbirlerinden ayrılması doğru olacaktır.

3 — Köy ile ilgili fotoğraflar —

Köylünün bizzat fotoğrafa ve fotoğraf çekilmesine vermiş bulunduğu özel ehemmiyetin derecesini müşahade etmek her zaman için mümkündür. Fotoğraf çekilirken kendisini tamamen sarmış bulunduğu hissedilen samimiyet, birlik ve beraberlik havası yanında, araştırmalarda kullanılacak belgeler bakımından fotoğrafın, köylerin özelliklerini, çeşitli faaliyet alanlarını, liderlerini, köyün genel görüşlerini, köylerin hayatlarından ilgi çekici sahneleri, ortak gayretlerle başarılan işleri tesbit etmede büyük faydası vardır.

ARAŞTIRMADA KULLANILAN BELGELERİN İHTİVA ETTİĞİ SORULAR VE NASIL BİR USÛLE CEVAPLANDIRILACAKLARI

Araştırma sırasında kullanılması geren gereken belgelerin muhtevi oldukları sorular ve bunların cevaplandırılmalarında tâbi olunacak usûl ve esaslar aşağıda sıralanacak şekilde izah olunabilir :

1 — İl, ilçe ve köy seviyesinde bilgi toplamada çevreden merkeze doğru bir sıra izlenmelidir. Önce, İl kademesinde mevcut olan bilgilere tesbit edilme-i, sonra sıra ile ilçe ve köylerde bulunan bilgiler toplanmalıdır.

Resmî makamlardan elde edilmeyen bilgiler doğrudan doğruya köylüye sorularak elde edilmelidir.

Köylere ait bilgilerin pek azını İl seviyesinde mevcut belgelerden elde etmek imkânı vardır. Bunların belli başlıları İl mahallî idaresince yapılmış hizmetlere ait malûmat olup, köy içme suları, köy yol ve okulları ile sağlık işlerine ait keşif, bedel ve fiilen sarfedilen paraları gösteren maddî mutalardır.

İlçe seviyesinde toplanan bilgiler il'e nisbetle çok daha fazla yer tutar. Köyün toplam nüfusu, köy birlikleri, köy civarındaki fabrika ve iş yerleri, kredi kaynakları gibi...

Özel kaynaklardan ve şahıslardan elde edilen krediyi ancak köy seviyesinde yapılan bir inceleme ile tesbit edebilmek imkânı mevcuttur.

Eğitim, asayiş durumu, sağlık, köyün hayvan mevcudu, orman ve diğer ağaç ürünleri, 4. K. Klübü, ev ekonomisi kursları, köylerde

açılan küçük el san'atları kursları hakkındaki bilgiler ilçe seviyesinde daha kolaylıkla elde edilebilir

2 — Köy seviyesinde faydalanılabilen kaynakları iki kategoriye ayırarak tetkik eylemek uygun olacaktır :

A) Resmî belgeler — Köylerde resmî belgeler hem azdır ve hem de iyi düzenlenmiş bir durumda bulunmamaktadır.

B) Köylünün kendisinden sorularak elde edilen bilgiler — Bu konuda çok dikkatli hareket etmek ve köylüde olumsuz tepkiler yaratacak sorulardan sarfinazar eylemek esastır. Aksi takdirde, sorulardan endişelenen köylü gerçekten çok uzak cevaplar verir ve köylü ile meydana getirilmeye çalışılan ruh alışverişi tamamen yıkılmak tehlikesi geçirir.

Yukarıda zikrettiğimiz bu iki kaynaktan birincisi olan ve resmî belgelere dayananlar:

1 — Köy âmme hizmetleri ile ilgili olan belgelerdir.

İkinci kaynak olarak, köylünün kendisine sorularak elde edilen yani köylünün verdiği bilgileri şu şekilde sıralamak mümkündür :

- 1 — Köyün tarihi,
- 2 — Hane birimleri,
- 3 — Din, mezhep, lisan,
- 4 — Yılın Delili aylarında köye gelen ve köyden gidenler,
- 5 — Köyde Belediye, Muhtar odası, Jandarma Karakolu, cami, Okul, Orman Muhafaza Teşkilâtı, Postane bulunup, bulunmadığı,
- 6— Hususî kredi kaynakları,
- 7 — Yakıt ve ısıklandırma,
- 8 — Köydeki küçük san'at faaliyetleri,
- 9 — Gelirlerin temin ediliş tarzı, (a) Tarladan, b) bahçeden, c) tarım işçiliğinden.)
- 10 — Onbeş yaşından büyüklerde işsizlik,
- 11 — Ulaştırma, haberleşme,
- 12 — Su kaynakları,

- 13 — Su değirmenleri,
- 14 — Konut,
- 15 — İçme ve sulama suyu, su getirilmemiş köyler,
- 16 — Okulda bulunan eğitim ve spor araçları,
- 17 — Muntazam olarak gelen gazete ve mecmualar,
- 18 — Mevcut tarih ve tabiat kıymetleri,
- 19 — Köyün kültürel durumu ile ilgili sorular, (a) ekmek nev'i,
b) köyde yapılan yemek çeşitleri, c) ilgi çekici köy âdetleri, d) köyden
çıkışmış aydınların köyle ilgisi,)
- 20 — Arazi varlığı,
- 21 — Kültür arazisinin çiftçi ailelerine göre dağılışı, (Bu soruya
tek, tek çiftçi ailelerinin durumu hakkında sorulan soruların toplanması
yolu ile cevap verilecektir.
- 22 — Arazinin büyüklüğüne göre ailelere dağılışı,
- 23 — Arazi işleme usulleri,
- 24 — Araziyi sulama durumu ve imkânları,
- 25 — Tarla ürünleri,
- 26 — Bahçe ürünleri,
- 27 — Bağ Bahçe ürünleri,
- 28 — Köyde hayvan mevcudu,
- 29 — Kümes hayvanları,
- 30 — Arıcılık,
- 31 — Çeşitli hayvan ürünleri,
- 32 — Yem bitkileri,
- 33 — Tarım araçları,
- 34 — Ziraat Okulundan mezun köy çocukları,
- 35 — Küçük tarım endüstrisi.

C) Bidayeten iki kategoriye ayrılmış bulunduğumuz köy seviyesinde bilgi toplama kaynaklarına müşahedeye dayanarak köy hakkında elde edilebilecek bilgileri üçüncü bir kaynak olarak ilâve etmek

mümkündür. Daha ziyade müşahidin dikkat nazarına çaracak hususların sübjektif bir değerlendirilmesinden ibaret olacak bu bilgilerin nev'i ve mahiyetleri şu şekilde bir sıralandırmaya tâbi tutulabilir:

- 1 — Köy halkının misafirperverliği,
- 2 — Köyün veya halkının temizliğe itina derecesi,
- 3 — Köyün tomografik durumu.

Bu envanter soruları köy muhtarının, üyelerinin ve köyün meselelerini bilen birkaç kişinin yardımile bitirilebilir.

KÖY SEVİYESİNDE SON ÇALIŞMALARIN NASIL BİR USÛL TAKİP EDİLEREK YAPILACAĞI :

(Envanterin köy kademesinde doldurulmasına izlenecek yöntem)

Bu hususta iki yol düşünülmektedir :

1 — Envanterdeki sıraya uyularak sorular sıra ile hazır bulunanlara sorulacaktır.

2 — Her soru grubu için ayrı bir çalışma grubu teşkil edilerek bütün soruların cevaplarını almaya aynı zamanda başlanacaktır.

Bu iki şekildeki hareketin de faydalı ve sakıncalı tarafları mevcuttur. Şimdi bu usulleri faydalı ve sakıncaları yönlerinden inceliyelim.

Birinci usulün faydalı tarafı, konuşanları izlemek ve fikrini söylemek isteyen kimselere, bunları yapabilmek için imkân vermiş olmasıdır. Sakıncalı tarafı ise, sorular konularına göre sıra ile doldurulduğu zaman grubun diğer üyelerinin kendilerini işsiz bulmaları sebebile, ya birbirleriyle konuşmaları, yahut da işe karşı alâkalarını kaybetmeleridir.

İkinci usulün faydalı tarafları şöylece sıralanabilir :

1 — Bütün envanter grubu üyeleri birden meşgul edilerek kimsenin boş kalmasına meydan verilmemektedir.

2 — İş daha kısa zamanda bitirilmektedir.

3 — Zaman faktörünün çok önemli olduğu ve grup üyelerinin dikkatlerinin dağılılarak, ilgiyi envanter çalışmalarından ziyade kendi üzerlerine çekme tehlikeleri gözönünde tutulursa, toplu çalışmanın bu yönden bir fayda sağlanmış olacağı kanısına varılabilir.

**TOPLUM KALKINMASI SORULARININ
CEVAPLANDIRILMASINDA TAKİP OLUNACAK USÛL :
TOPLUM KALKINMASI MONOGRAFİSİ**

Monografinin mânasına evvelce temas etmiştik. Bu itibarla şimdi bu belgenin amacının belli başlılarının neler olabileceğini aşağıdaki şekilde sıralıyabilmek mümkündür :

1 — Köylünün, meseleleri üzerine toplu olarak eğilmesini sağlamayı istihdaf eder.

2 — Köylünün, duyulan ihtiyaçlarını önem sırasına göre tesbit etmesine yardım eder.

3 — Bu ihtiyaçların karşılanmasında köylünün payının ne olacağını tayin ve tesbit etmeye yarar.

4 — Karşılıklı ortak çalışma olanaklarının meydana çıkarılması ve buna engellerin neler olduğunu tâyin etme imkânlarını sağlar.

5 — Yapılan konuşmalarla köyün gayrıresmî liderlerini meydana çıkarmaya yarar.

Monografi çalışmalarında hangi hususlara dikkat etmenin lüzumlu bulunduğu aşağıdaki şekilde sıralanabilir :

1 — Mümkün olduğu kadar çok sayıda köylünün iştirâkile yürütülmesi gerekir.

2 — Köylü ile yakın münasebetler kurulmasına, fikir ve hislerin tam bir serbestlik içinde ifade edilmesine çok dikkat etmek lâzımdır.

3 — Monografinin hazırlanması için seçilen zamanın akşama yakın olması, fakat namaz zamanına rastlamaması, yahut hemen namazı izlemesi mümkün olan çok sayıda köylünün bir araya gelmesi için en uygun zamanda yapılması gözönünde tutulmalıdır.

4 — Köylü ile yapılan bütün temaslarda bir araştırmacı ve anketçi olarak hareket edilmekle beraber, onun yanında bir köy seviyesindeki toplum kalkınması elemanı olarak çalışmaya gayret edilmiş ve toplum kalkınması faaliyetleri için zemin hazırlanmış olmalıdır.

Bilgi toplama faaliyetlerinin nasıl bir tertip içinde yapılacağı mevzuunda, evvelâ çalışma gruplarının nasıl kurulması gerekeceği meselesini tetkik etmek lâzımdır. Bu hususta iki görüş ve düşünce hâkimdir :

1 — Köylerin sayısına göre teşkil edilecek grupların sayısını tayin etmeli ve bunun için gerekli personeli hazırlamalıdır.

2 — Grupların bünyesini envanterin ihtiva ettiği konulara göre teşkil etmelidir.

Gruba başkanlık edecek kimsenin mutlaka bir toplum kalkınması elemanı olması veya bu mevzularda yetişmiş bir kimse bulunması şarttır. Her grubun bir lider ve beş üyeden meydana gelmesi uygun bulunan bir hareket tarzı olacaktır.

İllerdeki çalışmalarda grupların bünyesinde, sevk ve idaresinde bazı değişimler yapılması ve bazı tedbirlerin alınması gerekmektedir.

YÖNTEMLE İLGİLİ DÜZENLEME :

Usulle ilgili düzenleme iki safhada mütalâa olunmaktadır :

1 — Eğitim,

2 — Programı plânlama ve değerlendirme ihtiyaçlarına uygun olarak yapılması ve bu ihtiyaçlar göz önünde tutularak devamlı bir düzeltmeye tâbi tutulması.

İl kademesi seminerleri büyük ölçüde nazarî alanda yapılan çalışmalar olduğu için bu safhada araştırmanın verdiği bilgilere ihtiyaç hâsıl olmayabilir. Fakat ilçe kademesinde yapılan çalışmalarda araştırmada elde edilen bilgilere geniş çapta ihtiyaç vardır. Buna göre araştırma hazırlıklarına il kademesi seminerini başlanabilir. Bu arada araştırma için gerekli personel bulunur ve kendilerine bir yöneltme eğitimi verildikten sonra harekete geçilir ve ilçe seviyesi semineri başlamadan araştırma raporu hazırlanıp eğitim ünitesine verilir.

Halk eğitim başkanlıkları, toplum kalkınması grubunun liderliği ve denetimi altında araştırma faaliyetlerinin yürütülmesi faydalıdır. Bu arada ilgili bakanlıklarla temasa geçilerek bu bakanlıkların il ve ilçe teşkilâtlarının araştırma konusunda işbirliği yapmaları sağlanmalıdır.

Birinci beş yıllık kalkınma Plânlanını 1964 Yılı Programının Toplum Kalkınmasına ayrılmış kısmında, 1964 çalışmaları meyanında, 1963 yılında olduğu gibi, yalnız seçilen pilot bölgelerde çalışılmakla yetinilmeyecek, istekler ve mahallî idarelerin ilgisi gözönünde tutularak, kendi imkânları ile toplum kalkınması konularında programlar hazırlayan illere ve ilçelere de merkezden gerekli teknik yardım sağlanacaktır, kaydı mevcuttur.

TOPLUM KALKINMASI MONOGRAFİ SORULARI :

Toplum Kalkınması monografi sorularının cevapcısı bizzat araştırmayı yapan araştırmacılarıdır. Bu itibarla sorular doğrudan, doğruya araştırmacıya müteveccihdir. Aynı zaman araştırmacı cevaplarını bir yandan kendi müşahedelerine istinat ettirirken, diğer yönden de konuşma havası içinde köylüye soracağı dolaylı suallere alacağı cevapları dikkate alarak monografiyi düzenliyecektir.

Bu iki suretle cevaplandırılacak monografi soruları şu şekilde sıralanabilir :

1 — Köyde toplum kalkınması merkezi olabilecek uygun bir yer var mıdır?

2 — Köylünün yeni fikir ve metodları benimseme kabiliyetini araştırınız. Meselâ :

- a) Yeni bir ürün çeşidini deneyenler var mı?
- b) Ziraî mücadelede yeni ilaçları kullanıyorlar mı?
- c) Hasta olunca doktora mı, yoksa hocaya mı gidiyorlar?
- d) Kızlarını okutuyorlar mı?

3 — Köylülerin toplu hareketlerle başardıkları ne gibi işler görülmektedir ? Meselâ :

- a) Okul, yol, cami yapımı veya tamiri, su getirilmesi,
- b) Otobüs, kamyon satın alınması,
- c) Dernek ve kooperatif kurulması,
- d) İmece ile yapılan işler.

4 — Köyün liderlerinin kimler olduğu?

- a) Hangi alanda önderlik niteliğine sahiptirler?

b) ismi, yaşı ve işi?

c) Şehre sık, sık gidip geliyor mu?

5 — Köylüler köylerini kalkındırmakta kendilerine düşen sorumluluk konusunda ne düşünüyorlar?

6 — Öncelik sırasına göre müşterek konularda köylünün duyduğu ihtiyaçlar nelerdir? Sıralayınız.

Köylünün bu ihtiyaçların karşılanmasına ne şekilde katılabileceğini tesbit ediniz. İşgücü, para ve malzeme olarak.

7 — Sizin tesbit edebildiğiniz köyde saklı kalmış diğer imkân ve kaynaklar nelerdir?

8 — Köy hayatında kadın ve çocuğa verilen değer konularını araştırınız.

9 — Gençlerin sosyal hayatta oynadıkları rolü araştırınız. Köy gençleri toplu hareket yapabiliyorlar mı? Aralarında lider durumuna yükselmiş gençler var mı?

10 — Köy içinde aileler arasına dargınlık var mı? Varsa sebeplerini araştırınız.

11 — Civar köylerin hangileriyle ne gibi anlaşmazlıkları vardır? Sınır, mer'a, su vesaire anlaşmazlıkları gibi.

12 — Komşu köyleri de ilgilendiren ve müşterek çözülmesi gereken problemleri var mı? Varsa ilgili köyleri de belirterek bu konuda neler yapabileceğini araştırınız.

13 — Köyde nüfus artışı aile plânlamasını gerektiriyor mu ? Gerektiriyorsa köylüler, kullanılacak usûl ve ilâçların zararsızlığı kendilerine anlatıldığında gebe kalmağa mani olunmasına itirazları oluyor mu?

İstedikleri zaman çocuklarının olması, istemedikleri zaman olmaması, böylece çocukları arasındaki devreyi istedikleri gibi ayarlayabilmek imkânı konusunda ne düşünüyorlar?

Bir kadın eleman vasıtasile köylü kadınların bu konuda ne düşündüklerini araştırınız.

14 — Toplum Kalkınması yönünden köydeki diğer gözlemlerinizi anlatınız.

15 — Köy Toplum Kalkınması bakımından ayrılmış tiplerden. (A.B.C.) hangisine girmektedir?

II

İLÇENİN EKONOMİK VE SOSYAL YAPISI

Toplum Kalkınması çalışmaları bakımından köyün envanter ve monografisinin tesbit edilmesi esaslarını tayine medar olan araştırmaları bitirdikten sonra ilçenin ekonomik ve sosyal yapısını ortaya koyacak mütalaaların elde edilmiş şekil ve esaslarını incelemek gerekir-

A — İlçenin ekonomik yapısını tesbit bakımından :

1 — Toprağın dağılışı ve toprağa tasarruf şekilleri bakımından İlçenin toprağa bağlı bir ekonomi içinde bulunup, bulunmadığı tesbit edilecektir.

Memleketimiz ekonomisinin ziraî karakteri, sadece ilçelerin değil, büyük sayılan illerin, meskûn sahalarının yanlarına kadar ekili veya sürülü kültür toprakları ile çevrili olması ile müşahhas bir şekilde tezahür etmekte bulunduğu gibi, toprağa bağlı bir ekonominin hâkimiyeti de bu vesile ile meydana çıkmaktadır.

Köylerde yapılmış envanter ve monografi çalışmalarının neticelerine göre ilçenin ekonomik yapısına hükmetmek icab edeceğine nazaran bu yönden köylerdeki çiftçi ailelerinin tasnifini yaparken topraksız, (1-10), (11-50), (51-200) dönüm arazisi olan köylü ailelerinin, köy adedine nazaran yüzde itibarile miktarını tayin ve tesbit etmek bir kriter olarak ele alınmalıdır.

2 — İlçenin ekonomik ve sosyal yapısı hakkında bir hükümet varabilmede, bilhassa ekonomik yapının tayinine esas olmak üzere, köylerde toprak dağılımı ve tasarruf şekilleri incelendikten sonra ekonomik faaliyet şekillerinin gözden geçirilmesi gerekecektir. Bu incelemeler de tarım faaliyetleri, tarım işçiliği, el san'atları, nakliyecilik ve ticaret faaliyetleri üzerinde yapılmış tesbitlerin neticelerinin tahlili ile sona erdirilmiş olacaktır.

Tarım faaliyetleri nin incelenmesinde hâkim bulunan tahıl ziraatı ile bahçe ziraatının nisbetlerini gözönünde tutmak lâzımdır. Tahıl ziraatında, bilhassa buğday ve arpanın mahallinde tüketilip, tüketilmediğinin; ihtiyacı karşılayıp karşılamadığının, dışarıdan getirilip, getirilmediğinin; tahıl ziraatına ayrılan toprağının dönüm olarak miktarının, bunun büyük miktarının hangi ziraata ayrıldığıının tesbit ve tahlili üzerinde teker, teker durulması gerekli unsurlardandır.

Ziraî mücadele mevzuunun ele almış ve tatbik tarzı da bu meyanda saptanacak hususlardandır.

Bahçe ürünlerinin tetkik ve tesbitinde domates, patlıcan biber, kavun, karpuz vesairenin ekiliş saha ve istihsal miktarı ve niteliğinin tayini önemlidir. Bahçe ürünlerinin diğer bir hususiyeti, köylünün gıda çeşitlerini zenginleştirmekte, ona ihtiyacı olan maddeleri sağlamakta olmasıdır. Bunlardan, tüketimden artan kısmın satılıp, satılmadığının; pazarlama vaziyetlerinin, sulama şekillerinin ve meyva türlerinin neler olduğunun tesbit ve tahlili yapılmalıdır.

Mühim bir mevzu teşkil eden şehirlere göç (Exode rurale) hâdisesinin vukua gelip, gelmediğini; sebeplerinin tesbit ve tayini de bu arada gözleme tâbi tutulacak hususlardandır.

Tarım işçiliği, el san'atları, nakliyecilik ve ticaret konularının teker, teker üzerinde durularak vuku bulma ve işleyiş tarzları tesbit olunacaktır.

EKONOMİK GELİŞMEYİ ÖNLEYİCİ FAKTÖRLER :

Ekonomik gelişmeyi önleyici faktörleri ekonomik, kültürel, idari faktörler olmak üzere üç cepheden incelemek gerekmektedir :

1 — Ekonomik faktörler meyanında kredinin temin şekillerini, çok pahalı olan özel krediye başvurma derecesini, faizlerin nisbetlerini, tayin etmek ve bu yolda tesbitler yapmak gerekmektedir.

Kredi ile ilgili rakamların, Ziraat Bankası ile alâkalı olanlarının resmî kayıtlardan, özel kredi ile ilgili olanlarının muhtar ve ihtiyar kurulu üyelerde yapılan konuşmalardan elde edilmesi icabeder. Bu itibarla, resmî olmayan kaynaklardan elde edilen kredi miktarlarında bir nisbet dahilinde mübalâğa olsa bile, bunlar genel eğilimi gösterme bakımından önemli bulunmaktadır. Resmî kredi her zaman için yetersiz kalmaktadır. Köylü, pahalı olan özel krediye büyük ölçüde başvurmak zorundadır. Bazı köylerin kadastrounun yapılmamış olması bu köylerin hiç kredi alamaması sonucunu doğurmaktadır. Tarım kredi kooperatifleri ise köylüler tarafından pek tutulmamaktadır.

2 — Kültürel faktörlerin incelenmesinde, evlenen kızlara verilen cihaz masrafları, başlık meseleleri 55 Sayılı Düğünlerde men'i israfat Kanunu hükümlerinin tatbiki imkânlarının aranmasının mü-

essir olup olmayacağı, hacca gitme arzularının tayin ve tesbiti yönünden ve düşünülebilecek diğer kültürel faktörler itibarile mevzuların incelenmesi ve bir neticeye bağlanması gerekmektedir.

3 — İdarî faktörler bakımından, idare ile halk arasında irtibat ve temasın eksik olması bir vakıadır. İdare tarafından alınan kararların halk tarafından bilinmemesinin kararsızlık ve endişelere sebep olduğu, bunun da halkın ekonomik faaliyetlerini gevşetmesine yol açmakta bulunduğu müşahade edilecek hususlardan bulunacaktır.

Çok mühim bir konu teşkil eden kanunların köylerde ilânı keyfiyetinin dahi, 1322 Sayılı Kanunun ruh ve mânasına uygun tarzda yapılmamakta olduğu görülecektir. Kanunlar dışındaki İdarî temas ve kominikasyon toplum kalkınması için pek lüzumlu olan derecenin asgarî haddinde dahi değildir.

B — İlçenin sosyal yapısını tesbit bakımından, sosyal münasebetleri, işbirliği ve gerginlik hallerini aşağıda sıralanmış bölümler halinde incelemek gerekecektir :

1 — Dil grupları :

Köylerdeki etkin gruplar ve hâkim lisanın hangisi olduğu bu yolda yapılmış tesbitlerin muhassalası olarak ilçenin durumunu meydana çıkaracaktır.

Köylünün Türkçe bilmemesi, onların Türkçe bilenlere daha fazla bağlı olmalarını ve kendilerinin, ifade için bir başkasına muhtaç kalmaları sonucunu doğurmaktadır.

2 — Din ve mezhep grupları :

Köyler halkının sünnî ve alevî mezheplerinden ekseriyet itibarile hangisine bağlı bulunduklarının, ayrı dinlerde kimselerin olup olmadığının tesbit edilmesi gerekecektir.

Genel olarak alevîler sosyal ortamın manevî baskısı altında yaşamakta hatta mezheplerini açıklamaktan çekinmektedirler. Bu mezhep mensuplarının çekingen bir durumda olması işbirliğine engel teşkil edebilir.

3 — Siyasî gruplar :

Bugün siyasî fikir ayrılıkları yüzünden gerginlikler azalmış gibidir. Buna sebep olarak parti ocaklarının köylerden kaldırılmış olması gösterilmektedir. Köylü «tarafçılık» dediği ihtilâf hallerini par

ti ocaklarının körüklediği, ocakların kaldırılmasının ihtilâfları gevşettiği fikir ve kanaatındadır. Bununla beraber, siyasî ihtilâfların hâlen köylerde «tarafçılığa» sebep olup, olmadığı; rakip siyasî gruplara mensup olan kimselerin birbirlerine gidip, gelmekte olup olmadıklarının, ortak bir faaliyete yanaşıp, yanaşmadıklarının tayin ve tesbiti gereklidir.

4 — Aile grupları :

Bazı köyler iki, üç büyük aileden meydana gelmiştir. Bu aileler çoğu zaman iyi münasebetler devam ettirdikleri halde, bazan da aralarındaki münasebetler gergin olabilir. Gerçi, bu gerginliklerin bazı hâllerde zamanla azaldığı ifade edilmekte ise de, köylerin bu durumlarının tesbiti lüzumludur.

5 — Köyler arası münasebetler :

Birbirleriyle, türlü sebeplerle ihtilâf halinde bulunan köyler tesbit olunmalıdır. Bu ihtilâflar, mahiyet itibarile, birbirlerinin ormanından izinsiz odun alma, arazi ve mer'a ihtilâfı, içme ve sulama suyu ihtilâfı, bir pazarın nerede kurulacağı gibi nisbeten ciddi ihtilâflardan çocuk kavgası gibi önemsiz kırgınlıklara kadar çeşitli nüans ve şiddettedir. Sebepleri daha derine giden ve kolay, kolay ortaya çıkmayan bazı ayrılık halleri bulunmaktadır. Ayrı dil konuşan topluluklar alttan, alta birbirlerini yenmekte, her lisan grubuna mensup kimseler de kendi topluluklarının ihmâl edildiğinden yakınmaktadırlar.

KÖYLERİN ORTAK ÇABALARA MÜSAİTLİĞİ DERECEŚİ:

Köylerin ortak çabalara müsaitlik sebeplerinin neler olduğunu aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür :

- 1 — Uyanık bir liderin bulunmayışı,
- 2 — Partizan zihniyet,
- 3 — İdare baskısı,
- 4 — Kan davaları,

5 — Köyün tamamen topraksız köylülerden meydana gelmesi ve bunların köye bağlanmamış olmaları.

LİDERLİK :

Bu konuda, liderlerin yaş grupları ile, tabii liderler ve resmî liderlerin (Muhtar, ihtiyar kurulu üyeleri, öğretmen, imam gibi) tefrik ve tesbiti icabeder.

1 — Liderlerin yaş grupları :

Genel olarak liderliğin 31-40 yaş grubu arasında en yüksek olduğu, yani liderliğin henüz yaşlılar arasında daha yaygın bulunduğu neticesine vâsıl olmak ihtimali mevcuttur. Gençlerle yaşlılar arasında liderlik nitelikleri üzerinde bir ayırım yapılmak istenirse, yaşlıların daha ziyade kuvvetlerini topluluktaki geleneksel mevkilerinden aldıkları, halbuki gençlerin sosyal değişme karşısında daha hassas kimseler olduğu söylenebilir.

2 — Liderlerin uğraşları :

Liderlerin, genel olarak meşgul bulundukları sahalarda çiftçilik, din adamı, öğretmen, şoför şeklinde başlayıp devam eden bir tasnife tâbi tutmak mümkündür. Şoförlerin köy topluluğu içinde önem kazanması dışarı ile, özellikle pazarlarla temasın artmakta olduğunu ve ulaşım işinde çalışanların zengin ve itibarlı kişiler haline geldiklerini göstermektedir.

Öğretmenlerin köy topluluklarında lider olarak oynadığı rolün önemi nisbeten düşüktür. Bunu köylülerle yapılan temasların hâsıl ettiği izlenimlerin doğruladığı ifade edilmektedir.

DUYULAN İHTİYAÇLAR :

Şehirlerle temasların yoğunluğu köylünün görüş ufuklarını hergün biraz daha genişletmekte, ihtiyaçlarını hergün biraz daha artırmaktadır. Köylerdeki radyo miktarı ve günlük gazetelere olan rağbet bu yönden tesbiti yapılacak konulardandır .

Köylünün en ilkel ihtiyaçlarının karşılanmamış olması ondan büyük bir hayâl kırıklığı ve kızgınlık yaratmaktadır.

Duyulan ihtiyaçların önem sırasına göre tasnifi yapıldığı takdirde aşağıdaki şekilde bir sıralanma elde edilir :

1 — İnfrastructure ile ilgili ihtiyaçlar; yol, su, köprü, telefon

v.s.

2 — Ürünün değerlendirilmesi ile ilgili ihtiyaçlar: traktör, mibzer, arteziyen, sulama, zeytinyağı ve konserve fabrikaları, arazinin ıslâhı, gübre, kooperatifler v.s.

3 — işgücünün değerlendirilmesi ile ilgili ihtiyaçlar : tarım kursları (zeytincilik, arıcılık, tavukçuluk v.s.) ; El ve ev san'atları kursları (zeytincilik, arıcılık, tavukçuluk v.s.); El ve ev san'atları ve dikiş kursları vs. gibi...

4 — Eğitim ihtiyaçları : Okul, okuma odası, kütüphane v.s.

5 — Sağlık ihtiyaçları : Ebe, sağlık memuru, sağlık ocağı, konut, hela, kanalizasyon v.s.

6 — Moral ihtiyaçları: Cami, klîşe, ziyaret, köy odası, İdarî meseleler v.s,

Köylerde duyulmakta olan bu ihtiyaçlardan hangilerine ne kadar önem verilmekte olduğu konusunda bir fikir edinilebilir.

Her listenin en yüksek öncelik sıralarını alan sekiz ihtiyaç konusunu seçerek bunlar arasında bir karşılaştırma yapmak ve ihtiyaçların bu konular etrafında nasıl bir sıra halinde yer aldığını müşahede etmek mümkündür. Bu ihtiyaçlar şu konulardan ibarettir. : yol su, sulama suyu, kredinin tanzimi, el ve ev san'atları kursları, okul sağlık ocağı, cami veya tamiri.

Yol ve su gibi infrastructure ihtiyaçlarına en fazla önem verildiği; okul, sulama suyu, cami ve tamirinin bunları izlediği, nihayet kredinin düzenlenmesi, el ve ev san'atları kursları, sağlık ocağı gibi ihtiyaçların üçüncü grubu teşkil ettiği şeklinde bir neticeye vâsıl olunması ihtimâli varittir.

KÖYLÜLERİN İHTİYAÇLARINI KAŞILAMAK İHTİYACIYLE GİRİŞECEKLERİ FAALİYETLER :

Köylünün, ihtiyaçlarını karşılamak maksadile, gerekli faaliyetlere girişmeye hazır olup, olmadıkları; köylerine yol ve su getirmek için çalışıp, çalışmayacakları, bu çalışmalara ihtiyarlardan çocuklara varıncıya kadar iştirâk edilip, edilmiyeceği tesbiti gerekli hususlardır.

Mahalli malzeme olan :

1 — İş gücü, 2 — Taş, 3 — Kum, 4 — Kerpiç, 5 — Telefon direği, 6 — Para, 7 — Kurslar için bina, 8 — Kazma, kürek, tah-

ta, levye, balyoz gibi şeylerin de köy tarafından temin edilip, edilmeyeceğini tayin ve tesbit etmek icabeder.

Su, yol, okul gibi Devletin işbirliği olmadan gerçekleştirilmesine imkân bulunmayan temel ihtiyaçların tam mânasile karşılanmamış olması halkta sabırsızlık, hayâl kırıklığı ve idareye karşı güvensizlik doğurmaktadır. Bu hisleri olumlu yolda kullanarak bir hareket enerjisine çevirmek ve halkı hükümetle işbirliği ederek meselelerinin çözülmesi yönünde harekete geçirmek önemli bir görevdir.

NETİCE

Toplum Kalkınması çalışmalarının Memleketimizin şartları bakımından ifade ettiği önem meydandadır. Plânlı devreye girilmeden evvel yapılmış çalışmaların ve sarfedilmiş gayretlerin bir metoda bağlanmadan dağınık ve tesadüfî olduğunu ve bir genellik arzemediği kabul etmek lazımdır.

Bu sahada gerekli şevkin yaratılması, her mahâlde aynı esaslar dahilinde yapılacak çalışmalarla kalkınma yolunda lüzumlu meselelerin kadedilmesi yine Yurt İdarecilerinin omuzundaki şerefli vazifelerdir.

Bu vazifelerin ifasında, yukarıda bir tasnife tâbi tutulan ve çalışma esaslarını, tâbi olunacak kaideleri belirten hususların üzerinde ehemmiyetle durulup, İdarecilerin eski tarzda, alışık bulundukları tutum ve çalışmalarını bu şekilde ve kaidelere tevcih ederek, şimdiye kadar köy ve toplum kalkınması mevzuunda, şahsî gayretler dışında, pek büyük neticeler alınmamış olduğu, ortada bulunan köylerimizin gerçeklerinin müşahedesiyle anlaşılan eksik ve ihmâllerimizi ortadan kaldıracak bir kalkınma savaşıma girişmeliyiz.

Yurt idarecilerinin çalışkanlık ve feragatleri bu neticeye vâsıl olabilmemizin müstesna teminatını teşkil eder.

ZİRAÎ KREDİLER VE ÖNEMLİ BİR NOKTA

Yazan : Ertuğrul SÜER

İçinde bulunduğumuz yıllar, Milletlerarası itibarımızı, bütün müesseseleriyle iç düzenimizi sağlamak, kısacası Millî varlığımızı korumak ve kuvvetlendirmek bakımından müstesna bir kıymet taşımaktadır.

Millet olarak hızlı, dengeli ve plânlı kalkınabilmemiz için büyük gayretler harcıyoruz. Fedakârlıklara katlanıyoruz. Fert, Cemiyet ve Millet olarak bütün güçlerimiz ve çabalarımız, gittikçe artan bir şuur ve yükselen bir heyecan ile Türklüğün mutlu yarınlarnı gerçekleştirmek için aynı amaca yöneltilmiş bulunuyor.

Millî Kalkınmamızın temelini Ekonomik Kalkınma olduğunda, Türk Toplumunun % 80 ini pek yakından ilgilendiren Ziraî Kalkınmanın da, Ekonomik Kalkınmamızın bünyesinde en önemli bir yer kapladığında hiç kimsenin şüphesi yoktur.

Bu yüzdendir ki, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında ve yıllık programlarımızda Tarım Sektöründe ve bu sektörle ilgili diğer kamu hizmetlerinde büyük yatırımlara yer verilmiş, önemli projeler hazırlanmış ve bu projeler yer yer uygulanmaya başlanmıştır.

Tarım çalışmalarında kredi yardımlarının etkisi büyüktür. Ancak bu yardımlarlardır ki geniş halk ve köylü kitleleri en olumlu şekilde kalkınma gayretlerine katılabilecek, Millî gelirin artmasını sağlayabileceklerdir. Fakat itiraf etmek lâzımdır ki bugüne kadar Tarım Kredilerinde güdülen politika, yapılan uygulama çoğunlukla istenilen ve beklenen güzel sonuçları vermemiş, bu krediler Çiftçi ile Ziraat Bankası arasında çok kere faydasız bir alış verişten ileri geçememiştir.

Halbuki yurtsever, bilgili ve dinamik bir tarım teşkilâtıyla ; büyük sermayeye, yaygın teşkilâta ve yüz yıllık tecrübeye sahip T. C. Ziraat Bankasının iş ve gönül birliği yapmalarından yakın bir

gelecekte maddî eserleriyle kıymetlendirilecek parlak sonuçlar beklenebilir ve alınabilirdi.

Bir kaç gün önce yayınlanan gazetelerimizde Ziraat Bankasının 1964 yılında Türk çiftçisine 2 milyar 775 milyon liralık kredi vereceği açıklanıyordu (*)

Hiç şüphesiz bu açıklama, gerek kredi hacminin genişliği, gerekse yatırım kredileriyle kontrollü kredi konularında getirdiği yenilikler dolayısıyla sevindirici bir haberdir.

Bununla beraber biz, bu haberin yarattığı taze ve sıcak atmosfere rağmen bu yazımızda, Ziraat Bankasının elinde olmayan bazı kanunî sebeplerle bu kredilerin dağıtımı sırasında oldukça geniş çiftçi topluluklarının özellikle yatırım kredileri konusunda fırsat eşitliği, Sosyal Adalet Prensiplerinden uzak tutularak güçsüz ve desteksiz kalabileceğine ve bu yüzden tarımla ilgili plânlı çalışmaların umutsuzluğa sürüklenebileceğine dair endişelerimizi açıklamaya çalışarak ; Büyük kalkınma stratejisi ve icra politikası sırasında küçüklüğü dolayısıyla göze çarpmıyan fakat cirminden büyük önem taşıyan bir nokta üzerinde görevlilerin, politikacıların, düşünürlerin ve yayın organlarının dikkatlerini toplayarak kamu oyumuzu ilgilendirmeye çalışacağız.

Bilindiği gibi Ziraat Bankasının çiftçiye dağıtmakta olduğu krediler vade bakımından 2 bölüme ayrılırlar. I — Kısa vadeli krediler. II — Uzun vadeli krediler.

Kısa vadeli krediler çiftçilerin bir üretim yılı içinde Ziraat Bankasından alın kullanılarak yılı sonunda tekrar Bankaya ödemekle mükellef oldukları kredilerdir. Bir yıllık işletme ve çevirme kredileri bu bölümdendir. Bu çeşitli krediler umumiyetle müteselsil kefalet yolu ile sağlama bağlanırlar.

Uzun vade l i krediler ise ; faydaları gelecek yıllarda elde edilmek üzere 2 ilâ 10 yıl sonra ödenmek üzere alınan düşük faizli kredilerdir. Bağ, Bahçe, Kavaklık, Sulama tesisleri, Tarım san'atları ile ilgili tesis veya yatırım kredileri de ikinci bölümün örneklerindendir. Ziraat Bankası bu kredileri borçluların taşınmaz malları üzerine Medenî Kanunun 785 inci maddesine göre kendi lehine koydurduğu birinci derece ve birinci sıradaki ipoteklerle sağlama bağlar.

(*) 26. Ocak tarihli Hürriyet Gazetesi

Ziraat Bankasının uzun vadeli kredilerinin ipotek tesisi suretiyle sağlama bağlanması söz konusu olunca ; Bu Bankanın bu hayırhahlık, bu cömertlikle emre âmade kıldığı yatırım kredilerinden, yurdumuzda pek çok çiftçinin faydalanamayacak durumda olduğunu kabule mecbur kalırız.

15.6.1945 tarihinde yürürlüğe giren 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve eklerine göre, topraklandırılan bütün çiftçi aileleri bu durumdadırlar. Bu kanunun 54 ve 58 inci maddeleriyle bu kanuna bağlı tüzüğün 56 ncı maddesinde (**) dağıtım yolu ile çiftçilere verilen arazi, yapı ve tesisler ve hatta işletme vasıtaları üzerinde temlik tasarrufla bulunulamayacağı, bu çiftçilere verilen taşınmaz mallar üzerinde başkaları lehine aynı bir hak ihdas edilemeyeceği belirtilmiş, borçlar daha önce ödense bile bu tahditlerin borçlanma tarihinden başlayarak 25 yıl devam edeceği teyit olunmuştur.

Biraz evvel yukarıda da temas ettiğimiz gibi bu kayıtlar yüzünden Ziraat Bankasının ziraî mahiyetteki uzun vadeli tesis kredilerinden faydalanamayacak çiftçilerin sayıları bir hayli kabarıktır. Bunların sayılan hakkında bir fikir verebilmek için İmar İskân Bakanlığı tarafından Köy Envanterleri tamamlanmış olan 11 ilimizde toprak dağıtımından faydalanan ailelerin sayılarına bir göz atmak kâfi gelecektir.

Topraklandırılalı aile	Verilen toprak miktarı
sayı	dekar
Ağrı	127865
Bingöl	58081
Bitlis	524648

(**) 4753 Sayılı Kanunun :

54 üncü maddesi...Kredilerin doğan borçlar tamamen ödenmedikçe bu gayrimenkuller üzerinde temlik bir tasarrufla bulunulamaz ve başkaları lehine aynı bir hak ihdas edilemeyeceği gibi şahsî bir hak da bu gayrimenkullerin sicillerine kaydedilemez. 58 inci maddesi...Borç daha evvel ödenmiş olsa bile borçlanma tarihinden başlayarak 25 yıl geçmedikçe ilgili arazi, yapı ve tesislerle işletme vasıtaları bu bölümdeki hükümlere bağlı kalır.

Çiftçiyi topraklandırma tüzüğünün : 56 ncı maddesi — Borçlar tamamen ödenmedikçe veya vadesinden evvel ödenmiş olsa bile borçlanma tarihinden itibaren 25 yıl geçmedikçe verilen gayrimenkuller üzerinde hiçbir temlik tasarrufla bulunulamaz ve başkaları lehine aynı veya şahsî hak ihdas edilemez ve başkalarının alacakları için haciz konulamaz.

Topraklandırılan aile		Verilen toprak miktarı
Diyarbakır	4022	419504
Erzurum	7463	419433
Hatay	9123	219326
Kars	14446	344339
Mardin	3346	178732
Muş	10398	676193
Tunceli	2013	57552
Van	3224	278091
63279 Toplam		3303764

Bu on bir ilde uzun vadeli Tarım Kredilerinden faydalanmıyanların yanların sayısı toplamda görülen 63279 çiftçi sayısından da ibaret değildir. Bu illerde yaşayan topraksız çiftçi ailelerinin önümüzdeki günlerde Toprak Reformu içinde topraklandırılacakları düşünülür ve yeni kanunda aynı mülkiyet tahditlerinin devam ettirilebilecekleri ihtimali göz önüne alınırsa, aynı kaynaklardan çıkarılan aşağıdaki topraksız çiftçi aileleri sayısını da bu miktara eklemek icap eder.

	İldeki çiftçi ailesi sayı	Topraksız çiftçi ailesi sayı
Ağrı	32044	11569
Bingöl	26368	10364
Bitlis	18988	6570
Diyarbakır	57067	26674
Erzurum	79950	26037
Hatay	54604	19271
Kars	91250	20588
Mardin	56097	22495
Muş	31019	10597
Tunceli	2013	57552
Van	33911	14731
510071 Toplam		180037

Bu kanuni kayıtların devam ettiği kabul edilirse onbir ilimizde Uzun vadeli Ziraî Kredilerden faydalanamıyacak çiftçi aitlerinin sayısı böylece 243.316 ya yükselmiş olur. Bu miktar bu illerdeki 510.071 çiftçi ailesinin yarısına yaklaşmaktadır. Diğer illerimizde toprak dağıtımlarından faydalanan çiftçilerle, topraksız çiftçilerin varlığı da göz önüne alınınca uzun vadeli Ziraî Kredilerden faydalanamıyanların sayısı inşâm hayrete düşürecek bir seviyeye ulaşabilecektir.

Gerçek şudur ki, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu 19 yıldan beri yürürlükte kalmıştır. Bu zaman içinde, birçok illerimizde yapılan uygulamalarla sayıları milyonları bulan çiftçi aileleri Devlet eliyle topraklandırılmış, fakat bu ailelere verilen topraklar yukarıda anlatmağa çalıştığımız kayıtlara tabi tutulmuş ve hiç birisi 25 yılı doldurmamıştır. Bu çiftçiler borçlarının tamamını ödemiş olsalar bile 25 yıl süre ile bu toprakları temlik edememek, üzerlerine başkaları lehine aynî hak ihdas edilememek zorluğundan kurtulamamış ve üzüntü ile ifade edelim ki, bu aileler yıllar boyunca Devlet aracılığı ile verilen uzun vadeli tarım kredilerinden de mahrum bırakılmışlardır.

25 yıl sürmek üzere konulan bu kayıtlar başlangıçta, toprağa kavuşturulan çiftçilerin bazı zorunluklar ve hileli yollarla topraklarını ellerinden çıkarmalarına ve tekrar topraksız kalmalarına mâni olunmak için iyi niyetlerle konulmuş olabilir. Ama görülüyor ki bugün bu kayıtlar, bu kısıtlamalar, onları günümüzün en canlı ve hayatî kalkınma politikasından alıkoyan, onların gelişmesini, kalkınmasını önleyici ve köstekleyici bir etki yapmağa başlamıştır.

Bugün toprak varlıkları kendilerine yeten vatandaşlarımız ; taşınmaz mallarını diledikleri zaman Ziraat Bankasına ipotek ettirerek uzun vadeli kredilerden rahatlıkla faydalanırken 25 yıllık bu kayıtlamaya boyun eğmek zorunda olan, üstelik Devlet eliyle topraklandırılmış bulunan vatandaşlarımız olup biten kredi dağıtımlarını çok mânâlı bir tebessümle seyretmektedirler.

Bu sonuç, demokratik bir siyasî düzen içinde Devletin yarattığı imkânlardan fırsat eşitliğiyle yararlanmak prensibinin, çiftçiyi kalkındırabilmek için gerçekten samimî davranışlarda bulunan devlet tarafından en hazin şekilde ihlâlinden başka birşey değildir.

Devletin topraksız bir vatandaşı topraklandırarak ona hür ve namuskâr bir çalışma ve mutlu bir yaşama alanı sağladıktan sonra bu vatandaşı topraklandırılmadan dolayı Devlete olan borcunu öde-

dikten sonra bile onu 25 yıl müddetle uzun vadeli kredilerden uzakta bırakmak istemesi anlaşılması ne kadar güç bir çatışmadır. Varlıklı çiftçilerimiz bir kısım taşınmaz mallarını Ziraat Bankası lehine ipotek ettirerek uzun vadeli kredilerden diledikleri gibi faydalanacak, bu yolla yeni kuruluşlara randımanlarını ve kazançlarını kolaylıkla artıracaklar, tarım teşkilâtının uyarıcı, önderlikleriyle diledikleri yeni ve ileri metodları uygulamak kabiliyetinde olacaklar ; buna karşılık, Devlet eliyle topraklandırılan çiftçilerimiz gece gündüz çalışacaklar, toprak, ev, çiftçi âletleri ve tohum olarak devletten gördükleri malî yardımları ödeyebilirlerse ailelerinin geçimini sağlamağa özeneceklerdir.

Karşılaştığımız şu halin dengeli kalkınmamızı sembolize eden sosyal adalet prensipleriyle gerçekten imkân yoktur. Yaşama mücadelesinde, çalışma şartlarıncı elbette İkinciler birincilerden çok daha zayıf durumdadırlar. Eğer bunlara devletin koruyucu eli uzanmazsa bu çiftçi ocakları çökmeye ve dağılmağa mahkûm olurlar. Gerçekte uzun vadeli yatırım kredilerine muhtaç olan bu çiftçilerdir Kısa vadeli krediler bu çiftçilere nefes almak fırsatını verse bile onlara iç dünyalarında yaşadıkları rahat çalışmak sürekli gelişmek mutluluğunu veremez.

Görülüyor ki, bugünkü şu aksak uygulama ile milyonlarca insanın yaşama takatim teşkil eden bu küçük çiftçi ocaklarının sosyal adalet anlayışı içinde göz önünde bulundurduğunu iddia edebilmek oldukça güçtür.

Böyle bir iddianın varlığı kabul edilebiliyorsa onlara düşük faizli, uzun vadeli, kontrollü ziraî yatırım kredilerinden faydalanma yolları açılmalıdır. Zira, küçük çiftçilerin kalkındırılmasının biricik çıkar yolu budur, bu şart toplumumuzun başlıca huzur ve selâmet kaynağı olacak değerdedir.

O halde Devlet yönünden korunmağa ziyadesiyle muhtaç olan bu çiftçi vatandaşlarımızı hangi şartlarla 25 yıl uzayabilecek bu yasakların sert ve ağır etkilerinden ne zaman ve nasıl kurtulabiliriz?

Bu konuda belki pek çok şey düşünebilir. Fakat biz pratik bir açıdan sözü kısa kesmeye çalışacağız.

Bize göre bu zaman ve fırsat gelip çatmıştır. Toprak Reformu Kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bir süre sonra Teşriî Meclislerimizde tartışılmaya başlanacaktır. Böylece 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve eklerinin getirdiği dağıtım sistemi ortadan kalka-

cak, bunların yerlerine daha yeni ve daha köklü hükümler getirilecektir.

Umarız ki Toprak Reformu Kanunu da topraklandıracağı çiftçiler için gerek verilen toprağı elden çıkarmamak gerekse yapılan malî yardımları zamanında ödetebilmek maksadiyle birtakım yasaklar koyacaktır. Bu yasaklar arasında gene çiftçilerin dağıtım suretiyle sahip oldukları topraklar üzerine 25 yıl müddetle başkaları lehine aynî haklar ihdas edilemeyeceğı yasağı da konacaksa, bu noktada Ziraat Bankası lehine bir istisna kabul edilerek «Topraklandırmadan doğan borçlarının tamamını ödeyen çiftçilerin uzun vadeli Ziraî yatırım kredilerinden istifade etmek üzere topraklarını sadece Ziraat Bankasına ipotek ettirebileceklerini» hükmü eklenmeli ve bu hüküm geçmişteki borçlandırmalara da uygulanabilmelidir ve onları borçlarını ödemek gibi ahlâki bir eğilime teşvik eder.

Böyle ölçülü ve sınırlı bir hoşgörölülüğün Ziraî kalkınmamıza yepyeni ve dipdiri bir hız vereceğine samimiyetle inanılmalıdır. Toprak Reformunu sabırsızlıkla özleyen topraklandırılmış veya topraklandırılacak milyonlarca çiftçi ailesi ileri ve kudretli hamleler için bu müsamahakârlığı beklemektedir.

Kanun yapıcılarımızdan icracılarımızdan bu hassasiyetli ve ileri görüşlölülüğü beklemek bir eşitlik duygusu ve haklılık inancı taşıyan, Sosyal huzur isteyen vatandaşlar olarak bizimde hakkımızdır.

TÜRKİYE CUMHURİYETİNDE LÂYİKLİK VE MESELELERİ

Yazan :

Ergun TEZEL

İzmir Maiyet Memuru

GİRİŞ

- I — Konunun önemi
- II — Lâyiklik kelimesi ve bununla ilgili terimler
 - 1 — Lâyiklik kelimesi
 - II — Lâyisizm terimi
 - III — Lâyiklik (LAÏCİTE)
 - IV — Din hürriyeti
 - 1 — Vicdan hürriyeti
 - II — İbadet hürriyeti

BİRİNCİ BÖLÜM LÂYİKLİK DEVLETİN TARİHİ GELİŞMESİ

- I — Başlık : Batıda lâyik devletin gelişim vetiresi
- II — Başlık : Türkiyede lâyik devletin tarihi tekâmülü
 - 1 — İslâmiyetten önceki devre
 - II — İslâmda devlet ve hukuk sistemi
 - III — Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Hukuk sistemi
 - a) Tanzimata kadar olan devre
 - b) Tanzimat
 - c) I. ve II. Meşrutiyet
 - IV — Cumhuriyet devri.

İKİNCİ BÖLÜM

MEMLEKETİMİZDE LÂYİK DÜŞÜNÜŞE KARŞI REAKSİYONER AKIMLAR VE BUNLARIN MAHİYETİ

Başlık : Geri cereyanlar

- 1 — Geri cereyanların tezahür şekilleri
- 11 — Suikast olayının düşündürdükleri
- 11 — Nurculuk hareketleri
 - a) Nurcuların devlet anlayışı
 - b) Nurcu Anayasa
 - c) Nurcu meclisin kuruluş ve işleyici
 - d) Hükümetin gayesi dine hizmettir
 - e) Nurcuların millî hâkimiyet anlayışı
 - f) Milliyetçilik
 - g) Nurcularda eğitim ve toplum hayatı

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GERİ CEREYANLARIN TOPLUM KALKINMASI YÖNÜNDEN DEĞERİ VE MESELELERİ

- I — Başlık : Az gelişmiş ülkelerin mahiyeti ve tarifi
Memleketimizdeki durum
- II — Başlık : Geri cereyanlara karşı tedbirler
 - 1 — Kesim : Okur yazar nispetinin arttırılması,
Ümmiliğe karşı savaş
 - 11 — Kesim : Din eğitimi
 - 111 — Kesim : Geri cereyanlar ve kanunî tedbirler
 - 1 — T. C. K. nun 163 ncü Maddesi
 - 11 — Vicdan ve Toplantı Hürriyetini Koruma Kanunu

iii —ATATÜRK aleyhine işlenen suçlar Hk. da Kanun

iv —Din adamlarının Hükümet ve Kanunları takbih ve tezyifi

iv — Kesim : İdareci ve geri cereyanlar

R A P O R :

KISALTMALAR

A. G. E.	: Adı geçen eser
A. G. M.	: Adı geçen makale
B k z .	: Bakınız
C.	: ait
S h f.	: Sahife

Bibliografya (1)

ABADAN, Yavuz	Âmme Hukuku ve Devlet nazariyeleri Ankara, 1952
AREN, Sadun	
BARKAN, Ömer Lütü	: İstihdam, para ve İktisadî politika Ankara, 1960 : Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat. Tanzimat 1.
BAŞGİL, Ali Fuat	: [Esas Teşkilât Hukuku ait 1
CACHÎN	: Sosyalizmin Işığında Bilim ve Din İstanbul, 1962
DAVER, Bülent	: Türkiye Cumhuriyetinde lâiyklik Ankara, 1955
GÜVENTÜRK, Faruk	: Din Işığında Nurculuğun içyüzü İstanbul, 1964
KALKINMA PLÂNI	: Birinci beş yıl 1963-1967 Ankara Ocak 1963

(1) Etüdümüzde istifade ettiğimiz Gazete, makale ve Broşürler dip notlarda gösterilmiştir.

NURSÎ, Sait	: Hudbe-i Şamiye Antalya, 1957
ÖZEK, Çetin	: Nurculuğun içyüzü Milliyet, Nisan 1964 Tefrika
PLÂNLAMA	: Devlet Plânlama Teşkilâtı Dergisi Cilt: 1 Kış 1963, 4
SADAK, Necmettin	: Toplum Bilim, Milli Eğitim Eğ. Bak. Yay.
VACHEROT, Etienne	: Demokrasi Hüseyin Cahit'in tercümesi İstanbul, 1931
VARLIK YAYINLARI	: Ziya Gökalp, İstanbul, 1952

Etme ar öğren, oku tedavi gör ehlerinden, Her şeyin ilmi güzel cehlinden. (1)

GİRİŞ

1 — Konunun önemi :

Cumhuriyetimizle birlikte kabul ederek benimsediğimiz lâyiklik prensibinin bugünkü meseleleri nedir? Buna verilecek cevapları araştırmak, etüdümüzün başlıca gayesidir.

27 Mayıs 1960 İnkılâbı ile yeni bir devreye girmiş bulunuyoruz. Bu devrede memleketimiz yeni bir nizama kavuşmuştur. PLÂNLİ KALKINMA'nın başarıya ulaşması hiç şüphe yok ki milletçe arzu edilen bir keyfiyettir.

Kalkınma temposunun istenilen hızla gelişmesi, ekonomik faktörlere bağlı olduğu gibi, ekonomik dışı bazı sosyal meselelere de bağlıdır. Bu meselelerin başında gericilik olayları yer almaktadır. Gericilik, hem lâyiklik prensibine hem de kalkınmanın felsefesine aykırı bir cereyandır.

Ulu Önder ATATÜRK'ün bize emaneti olan İnkılâplar aleyhine meydana gelecek her türlü kötü davranışlara karşı uyanık ve tedbirli olmak milli vazifelerin en mukaddeslerindendir.

(1) Şair NÂBİ

Netice olarak geri cereyanlar bizleri yakinen alâkadâr eden önemli bir konudur.

Geri cereyanlar, ATATÜRKÇÜ TÜRK GENÇLİĞİNİN uyanık davranışları karşısında yok olmağa mahkûmdur. Bu sebeple gericiler, O'nun Gençliğini daima karşısında bulacaklardır.

II — Lâyük kelimesi ve bununla ilgili terimler :

I — Lâyük kelimesi : • (2) Hukuk diliyle siyâsî ilimler literatüründe birbirine zıt mânâlar verilen bir kelime de lâyük kelimesidir. Kelime dilimize Fransızca'dan geçmiş olmakla beraber aslında bu kelime îâtince (laicus) dan, o da Yunanca (Lâikos) tan gelmektedir. Yunanlılar ruhban (Kleros) sınıfı dışındaki kimselere (Lâikos) diyorlardı. Bu tâbir Hristiyanlığın ilk asrının sonlarından itibaren Kilise adamlarına (clerici) bunun dışındakilere de (laici) olarak da kullamlagelmıştır.

Bu açıklama da gösteriyor ki lâyük kelimesinin menşesinde dinsizlikle, din aleyhtarlığı ve düşmanlığı ile hiç ilgisi yoktur.

(2) Bu kelimenin Türkçede muhtelif şekilde yazıldığı görülmektedir. Türk lûgatinde (Ankara, 1944) ve Türk (Dil Kurumu tarafından neşredilen imlâ kılavuzunda (2. Bası İst. 1941), Türkçe sözlük 1 de İst. 1944) kelime lâyük şeklinde yazılmıştır. Buna mukabil Cumhuriyetimizin II. Anayasasının 2. Maddesinde lâik denildiği gibi (Bkz. 31. Mayıs 1961 Tarih ve 10816 Sayılı R.G.) ekseri yazarlarımız kelimeyi lâik şeklinde yazmayı tercih etmektedirler. Biz Türk Hukuk lûgatinin ve imlâ kılavuzunun kabul ettiği şekle uyduk.

Lâyük kelimesinin yabancı dillerdeki karşılıkları: Fransızların (laic) veya Laique şeklinde yazdıkları ve hem sıfat ve hem de isim olarak kullandıkları bu kelimenin İngilizcedeki karşılığı (Lay) veya (Secular) dır. İngilizcede lay. bir meslekte mütehasıs olmayan kimseyi göstermek için kullanılmaktadır. Secular tabirini ise Türkçeye asri, dünyevî, cismanî diye tercüme etmek mümkündür. Lâyük kelimesinin türkçedeki karşılıkları : Ziya Gökalp, lâyük kelimesinin karşılığı olarak (lâdini), Müşir Ahmet İzzet Paşa (lârehbanî ruhbanla ilgisi olmayan) terimlerini öne sürmüşlerdi. Ubeydullah Efendi ise lâyük hükümet tabiri yerine (İş Hükümeti, orta malı Hükümet) denilmesinin daha doğru olacağını söylüyordu. Bkz. ERGİN, O. Türkiye Maarif Tarihi İst. 1943 C. 5. Shf. 1379-1380. lâyük kelimesi karşılığı olan lâdini kelimesinin de dış dinsel bir karşılığı vardır. (Bkz. Osmanlıcadan Türkçeye cep kılavuzu Devlet Basım Evi, İst. 1935 Shf. 173)

II — Lâyisizm terimi: Daha fazla bir felsefe terimi olan (3) lâyisizm tâbirinin iki anlamı vardır: Doktrinal anlamda lâyisizm, lâyik hareket ve cereyanlara, lâyik fikir akımlarına bağlılığı ve taraftarlığı gösterir. Pejoratif mânada ise lâyisizmden bilhassa bazı din! çevrelerde, dine aykırı, dine düşman bir hareket mânası çıkarılmaktadır.

III — Lâyiklik (Laïcité): Üzerinde durulması gereken terim lâyiklik terimidir. Lâyiklik hakkında bugüne kadar ortak bir tarif ve anlayışa varılamamıştır.

Kelimenin çeşitli anlam taşımaya muhtelif memleketlerde tarihi, sosyal ve siyasi sebeplerle farklı farklı şekillerde anlaşılmasıdır.

Bu kısa izahattan sonra lâyikliğin tarifine geçebiliriz. Lâyiklik nedir? Lâyiklik, insana, insan aklına, beşerin ebedî tekâmülüne iman etme dinidir. KANT, A. COMTE, DÜRKHEİM ve MARK bu fikrin savunucuları arasındadır. Bu telâkkinin ışığında devlet, dinde hiçbir hakikat payı bulmaz ve insanla birlikte cemiyeti de dinden tecride çalışır. F. BUÏSSON lâyiklik, ahlâkın dine üstünlüğü esasına dayanan ruhçu bir rasyonalizmdir. M. WALİNE de «lâyik devletin resmî bir dini bulunmadığı gibi, benimseyeceği, yayacağı felsefî bir akidesi de yoktur.» şeklinde tanımlıyor.

Lâyikliğı sosyal bir açıdan inceleyenlere göre lâyiklik denilince, sadece devlet içinde din işleriyle dünya işlerine müteallik otoritelerin birbirinden ayrılması değil, belki sosyal hayatın birçok şubeleriyle din arasındaki münasebetlerin çözülmesi anlaşılır. Böylece maârifin, ailenin, ekonomik hayatın, hatta muâşeret, kıyafet vs. nin değişmez din ölçülerinden ayrılarak zamanın ve hayatın zaruretlerine uyma zorunluğu kastedilir (4).

Siyasal Bilgiler Fakültesi Profesörlerinden Yavuz Abadan «lâyiklik, dinin siyaset ve devlet işlerine karıştırılmamasını ve her va-

(3) lâyisizm ve lâyiklik tabirlerinin tatbikatta birbirleri yerine kullanıldığı görülmektedir. Halbuki bu iki mefhumun yekdiğerinden tefrik edilmesinin daha doğru olacağını zannediyoruz. Lâyiklik (laïcité) daha ziyade bir hukukî mefhumdur. Lâyisizm (laoïsme) ise yukarıda belirtildiği üzere felsefî fikrî bir öz taşımaktadır. Dr. B. DAVER'in TÜRKİYE CUMHURİYETİNDE LÂYİKLİK adlı eserinden dip notudur.)

(4) Bkz. BERKES, N. Türk İnkilâbında lâyikliğin gelişmesi Ank. Ü. Haftası shf. 99

tandaş için vicdan hürriyetinin sağlanmasını gerektirir» (5) demektedir. E. VACHEROT'a göre lâiyklik «asrî heyeti içtimaiyede din, kendisini devlete bağlayan rabitalar ne olursa olsun onun haricindedir. Ancak aileye ve ferde taallük eden bir vicdan meselesidir.» (6)

CACHİN, sosyalistlerin din karşısındaki tutumunu izah ederken lâiyklik teriminin tarifini de vermiş oluyor. Ona göre din ile devlet (ve eğitim) birbirinden ayrılmalıdır ve «ne devletin din işlerine ne de din devlet işlerine karışmalıdır... Kimse inancından ya da inançsızlığından ötürü kınanmamalı, kötülenmemelidir. Bütün yurttaşlar dilediği gibi inanmakta ve inancına göre davranmakta hür olmalıdır.» (7)

Görüldüğü gibi sosyalistler dinî yok etmeği düşünmüyorlar. Tam tersine, onu siyaset dışında ve güvenlik içinde bulundurmak istiyorlar (8).

Doktor Bülent DAVER'e göre lâiyklik, dinî ve dünyevî otoritelerin yekdiğerinden tamamen ayrılmasını, din işlerinin ferdî, hususî bir mesele sayılarak tanziminin cemaatlara terk edilmesini, devletin dinler karşısında tarafsız kalmasını ve muhtelif dinlere girmiş olanlar arasında hiçbir tefrik yapmamasını, buna mukabil dinî otorite ve esasların ve inançların da hiç bir şekilde devlet ve dünya işlerine karışmamasını gerektiren bir prensiptir (9).

Biz de lâiyklik hakkında yukarıdan beri yapılan tariflerin ışığında bir tanımla yapmağa çalışacağız.

Lâiyklik, siyasî bir toplumda devletin fertlerin dinî öğretim ve eğitimi kendi faaliyeti dışında bağımsız cemaatlara bırakarak bu işi ferdî, hususî bir mesele olarak mütalâa etmesi ve din ve devlet işlerinin mahiyetleri itibariyle birbirlerinden tamamen farklı bir nitelikte olduğunu teslim ile buna karşılık dinî düşünce fikir ve müesseselerin devlet varlığına ve onun faaliyet sahasına müdahale etmemesini gerektiren bir prensiptir.

(5) Bkz. ABADAN, Y. Amme Hukuku ve Devlet nazariyeleri Ank. 1952 shf. 183

(6) Bkz. VACHEROT, E. Demokrasi İst. 1931 kanaat Kütüphanesi shf. 137 Hüseyin Cahit (Yalçın) nın tercümesi.

(7) Bkz. CACHİN. Sosyalizmin ışığında bilim ve din İst. 1962 shf. 44

(8) Bkz. A.G.E. yazarın kendi notu Shf. 44

(9) Bkz. DAVER, B. Türkiye Cumhuriyetinde lâiyklik Ank. 1955 Shf. 8

IV — Din hürriyeti: Lâyikliğin bu şekilde tanımlanmasından sonra bunun yanı sıra yeni bir kavramın, din hürriyetinin tarifinin yapılması uygun olur kanaatindeyiz.

Tarife geçmeden önce din hakkında söz etmek gerekir. Din nedir?

VACHEROT, «Asıl dine gelince, onun devlet ile görülecek hiç bir işi yoktur. O da ilim ve felsefe gibi en hür hareketlerden biridir. Onun ocağı ferdi şuurdur, sahnesi de bizzat heyeti içtimaiyedir.» (10).

N. SADAK, «Din Erkesi, din kaygusu cemiyetin kendisinden çıkan tinsel erkeden başka birşey değildir.» diyor. (11)

DUGUÎT'de dini, şu şekilde tarif ediyor: «Din, münhasıran veya başlıca gayesi insan üstü bir varlığa tapınma olan kaideler bütünüdür. (12)

Bu kısa tanımlamadan sonra din, «ister bir totemi, ister bir fetişi, isterse bir mücerret fikri temsil etsin ferdi kudsiye yaklaştırmağa ve gayri kutsiden uzaklaştırmağa cehteder.» (13)

Dinler, yüz yıllarca devam eden bir gelişme sonucu bugün sadece tesirini morâl sahaya hasretmek mecburiyetinde kalmıştır.

Böylece sözümüzü şu hususa getirmek istiyoruz: Dinsiz insanlar her devirde ve her memlekette görünmüştür amma, dinsiz bir cemiyet bugüne kadar tasavvur bile edilmemiştir.

Bu noktanın belirtilmesindeki asıl maksadımız da şudur: Gerçek bir lâyetlik anlayışının altında dine düşman değil fakat dine tarafsız bir davranış duygusu yatar.

Buradaki tarafsız davranışın mânası ve sınırları üzerinde durmak icap eder. Devlet, devlet olarak din adına öne sürölmek istenilen zararlı akidelerin yayılmasına uzak kalamaz. Her şeyin bir gerçeği yanında bir de sahtesinin bulunabileceği şüphesizdir.

Dinin sahtesi taassup ve irticadır. (14) Bu tâbirleri hukuk diliyle izah ve ifade etmek gerekirse diyebiliriz ki irtica: Devletin lâ-

(10) Bkz. VACHEROT, E. Demokrasi Shf. 135

(11) Kkz. SADAK, N. Toplum bilim Shf. 90

(12) Bkz. Dr. D AVER, B.T.C. de lâyetlik Shf. 8

(13) Bkz. Efem, SADRI, Türk inkilâbının karakteri Shf. 114-115

(14) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 10

yikleşmesini temine matuf olmak üzere kanun vazı'ı tarafından isdar edilen hukukî normlara aykırı hareketler (15) diye anlamak icap eder.

Din hürriyeti iki unsurdan meydana gelir:

I — Vicdan hürriyeti: Yeni Anayasamızın 19. Maddesinde vicdan hürriyeti şu şekilde bir hükme bağlanmıştır: «... Kimse, ibadete dinî âyin ve törenlere katılmağa, dinî inanç ve kanaatlerini açıklamağa zorlanamaz. Kimse, dinî inanç ve kanaatlerinden dolayı kınanamaz.» Din hürriyeti vicdan hürriyetinin tabi'i bir sonucudur. Vicdan hürriyeti her ferdin bir dine inanmak veya inanmamak hususunda sahip olduğu hürriyettir. (16)

II — İbadet hürriyeti: Bu hürriyetle ilgili olarak yine Anayasamızın 19. Maddesinin II. Fıkrası hükmü «Kamu düzenine veya genel ahlâka veya bu amaçlarla çıkarılan kanunlara aykırı olmayan ibadetler, dinî âyin ve törenler serbesttir.» şeklindedir. Şunu da ilâve etmek yerinde olur ki din hürriyeti insanlığın, uğrunda asırlar boyunca mücadele ettiği ve nihayet lââyik devletle birlikte tahakkuk ettirdiği bir hak olmuştur. (17)

BİRİNCİ BÖLÜM

LÂYİK DEVLETİN TARİHİ GELİŞMESİ

Lâyiklikle ilgili temel kavramları gözden geçirdikten sonra bu bölümde devlet ile din arasındaki münasebetlerin tarihî gelişmesine kısaca temasta fayda umuyoruz.

BİRİNCİ BAŞLIK

BATIDA LÂYİK DEVLETİN GELİŞİM VETİRESİ

Lâyik devlet örneğinin Avrupa'da kuruluşu hiç şüphe yok ki büyük bir tarihî olaydır.

I — Hristiyanlıktan önce teokratik devlet sistemi:

(15) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 10

(16) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 10 da COLLİARD'a ait Dip notu

(17) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 10

İlk çağ devleti teokratikti. Teokratik devlette din ve devlet işleri tamamiyle birbirinin içine girmiş bulunmaktadır. (1) Dinî lider aynı zamanda cismanî otoriteyi temsil etmektedir. Bu olarak eski Yunan sitelerinde Kanun, dinin bir kısmından ibaretti. SOLON'nun Kanunları aynı zamanda dinî kaideler toplamı idi. Bu devrede devletin lâiyikliği konusunda belli başlı bir belirti de yok gibidir.

II — Hristiyanlık : Hristiyanlık getirdiği ilkelerle lâiyik bir ruhun doğmasına elverişli olan ortamı hazırlamıştır. İsa: «Sezar'ın hakkını Sezar'a, Allah'ın hakkını Allah'a veriniz» derken bunu takip eden yüzyıllarda lâiyik fikrin temelleri atılmış oluyordu. Hristiyanlık başlangıçta tamamen manevi yönden insanlara tesir etme iddiasında idi. Fakat sonraları feodal nizamın doğması ile kuvvetli olan derebeyleri karşısında acze düşen Krallar Papa'ların yardımını istemeğe başladılar. Böylece de kilisenin otoritesi artmağa başladı. Ayrıca derebeylerin baskı rejimi altındaki geniş halk tabakaları Tanrı rahmeti vaad eden hristiyanlık umdelerine dört elle sarıldılar. Bunlardan başka da SAİNT PAUL ruhanî iktidarın dünyevî iktidardan üstün olduğu şeklinde bir doktrin görüşü ile bu müesseseyi daha da kuvvetlendirmeye çalışmıştır. S. AUGUSTİNUS'de aynı yoldan yürüyerek (Civitas Dei) Tanrı devletinin, (Civitas Terrana) dünya devletinden daha üstün olması yanında ayrıca ona tâbi bulunması gerektiğini ileri sürmüştür.

Papa imparator mücadelesi: Papaların manevi hâkimiyeti yanında, dünyevî iktidara da sahip olmak istemeleri, imparatorlarla aralarının açılmasına sebep oldu. Bu mücadelede başlangıçta Kilise üstünlük kazanır bile olmuştur. Hatta IV. Henri Canossa'ya giderek Papa'nın ayaklarına kapanmak zorunda kalmıştır.

Lâiyik komünlerin meydana gelişi: Orta çağdaki ekonomik gelişime paralel olarak lâiyik komünler de teşekkül etmeye başladı. Bu komünler zamanla Manastırın nüfuzunu tamamen silmeğe başladı.

Keşifler: ,XIV. Asırdan itibaren coğrafya alanında meydana gelen keşifler, lâiyik düşüncenin gelişmesinde önemli rol oynamaya başladı. Zira bu sayededir ki dünyanın İncilde yazıldığından daha büyük ve Papazların iddiaları harici yuvarlak olduğu anlaşıldı.

Hümanizma ve rönesans hareketleri: San'at ve edebiyat alanında bir ihtilâl olarak vasıflandırabileceğimiz rönesans, dinî taassubun fikirler üzerindeki baskısını kaldırdı, insan aklı mistik ve

(1) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 12

metafizik havanın uyuşturucu tesirinden kurtulmuş oldu. Daha sonraları N. Macchiavelli (Le Prince) ile, Tomas Morus (Utopia) sı ile siyaset felsefesinde lââyik düşüncenin öncüleri olmuşlardır. Bunun yanı sıra Luter «Hristiyanlıkta papalık yoktur.» düsturu ile katolik kilisesinin mutlak hâkimiyetine itiraz ederek reform hareketlerinin öncülerinden o:du. Descartes, Voltaire rasyonalizm cereyanını açtılar. Lâyik düşünce XVII. Asır sonlarına doğru gittikçe kuvvetlenmeğe başladı. Bütün bunlar XVIII. Asırda Milliyet cereyanlarını daha da geliştirdi. Vatandaş olmak için dindaş olmağa lüzum yoktur fikri doğdu. Hâkimiyet tamamiyle lââyikleşti. Ve nihayet A.B.D. nin kuruluşuyla (1776), Fransız ihtilâli (1789) din hürriyetinin insanlar için mukaddes bir hak olduğunu pozitif hukuk sahasında belirten önemli belgelerdir. (2)

XIX. Asırda lââyik hareketler karşısında kilise, eski görüşünden vazgeçerek kendisi için ehvenişer olan «Kilisenin istiklâli» ipotezini benimsemeğe başlamıştır. (3)

II. D.H. den sonra da Milletler arası belgelerde din farkının kaldırılması ile din hürriyetinin sağlanması hususunda maddeler yer almıştır. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 18. Maddesi «Her şahsın fikir, vicdan ve din hürriyetine hakkı vardır. Bu hak din veya kanaat değıştirmek hürriyetini dinini veya kanaatini tek başına veya topluca, açık olarak veya özel surette öğretim, tatbikat, ibadet ve âyinlerle belirtme hürriyetini gerektirir.» hükmünü koymuştur.

Demek oluyor ki «lâyik devlet», cemiyetin evrimi sonucunda otorite erkesini tanrısal bir kutsallıktan almayan ve bundan dolayı da kendisini herhangi bir tanrılığın yeryüzündeki vekili saymayan devlettir. Bu sanla modern devlet fertlerin din inanlarına karışmaz, ferdi kendi dininde ve tapınmasında erkin bırakır. Aynı suretle hiç kimsenin din inanlarına karışmasına da izin vermez. (4)

İKİNCİ BAŞLIK

TÜRKİYE'DE LÂAYIK HAREKETİN TARİHİ TEKÂMÜLÜ

Memleketimizin teokratik bir devlet olmaktan çıkarak lââyik bir devlet haline gelebilmesi Cumhuriyet Devrinde mümkün olabilir-

(2) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 19

(3) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 20

(4) Bkz. SADAK, N. Toplum Bilim Shf. 101

miştir. Ancak bundan önceki kısımda olduğu gibi bizde de lâıyk düşüncenin tarihi gelişim vetiresini çok kısa olarak izahta fayda umuyoruz.

ı — İslâmiyetten önceki devre : Eski Türk devletlerinde, bu arada Cengiz İmparatorluğunda her çeşit din adamlarına eşit muamele gösterilirdi. Eski Orhan kitabelerinde ruhban sınıf ın devlet işlerinde rol oynadığını gösterir bir tek cümleye dahi rastlanmamıştır.

ıı — İslâmda devlet ve hukuk sistemi : İslâmiyeti kabul eden Türkler gittikçe teokratik yapıya büründüler. Bu hâl, Osmanlı İmparatorluğunda da görülür. Hazreti MUHAMMED yeni bir islâm devleti kurarak imamet vazifesi yanında kaza ve vilâyet yetkilerini de nefsinde toplamıştı. (5) İslâmda devletin teokratik vasfını gösteren diğer bir işaret de caminin din ve dünya işlerinin bir arada yürütüldüğü yer olmasıdır. (6)

ııı — Osmanlı İmparatorluğunda devlet ve hukuk sistemi :

a) Tanzimata kadar olan devre : Osmanlı Devleti ilk kurulduğu devirlerde (1300 Yılı) Millî Lâıyk bir devlettir. Devletin teokratikleşmeye başlaması Fatih Sultan Mehmet'in Kadı Celâl Zade Hızır Beyi Şeyhülislâmlık (Müfti il Enam) mevki'ine getirmesi ile olmuştur. (7)

Yavuz Sultan Selim'in Mısır seferi dönüşü Abbasî Halifesi Mütevekkil Allah'tan Halifelîği Ayasofyada yapılan bir törenle alması, bundan sonra başa geçen bütün Osmanlı Sultanlarına cismanî iktidar yanında bir de Ruhanî iktidar kazandırmış oluyor.

b) Tazminat : 1830 da ilân olunan Gülhane Haddi Hümayunu ile Osmanlı Devletinin teokratik yapısında dinî hukuk sisteminde değişiklikler meydana gelmiştir. (8)

Deniz ve kara ticaret hukuku yanında ceza hukuku hükümlerinin lâıyklaştığını görüyoruz. Fakat bunlar arasından en mühimi Arazi Kanunudur. «Tanzimatta millî örfi temellere dayanan Ara-

(5) Bkz. BAŞGİL, A. F. Esas Teşkilât Hukuku dersleri C. I Ank. 1943 s. 54

(6) Bkz. Dr. D AVER A.G.E. Shf. 24

(7) «Müftiler Osmanlı İmparatorluğunda dinî konularda rey veren bir fetva kapısı idi.» Dr. DAVER'in 56 No. lu dip notundan

(8) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf 30

zi Kanununun kabulünün Türk hukukunun lâyikleşmesi bakımından ifade ettiği mâna çok derindir. (9)

Tanzimat ve Müslümanlarla Hıristiyanların hak eşitliği :

Hattı Hümayin ve Islahat Fermanları ile müslüman ve hıristiyanlar arasındaki hak eşitliğinin kabul edilmesi Osmanlı İmparatorluğunda devlet'in lâyikleşmesi bakımından bir merhale sayılmalıdır. (10)

Bununla beraber Tanzimat Devrinde İctimaî vicdanda hasıl olmaya başlayan reaksiyon bizzat cemiyet düzenine ve din hâkimiyetine karşı olsaydı çıkacak netice bir tanzimat değil, koskoca bir inkılâp olurdu. (11)

c) I. II. Meşrutiyet : 1876 yılında ilân edilen Kanunî Esasî lâyik düşüncesine yeni bir şey katmamış, bilâkis cismanî ve ruhanî hakimiyetin tek bir elde toplandığını yazılı bir vesika halinde teyit etmiştir.

Ayrıca bu devirde «İslâmcılık» cereyanı kuvvetlenmiş, böylece bir «Osmanlı Devleti» daraltılmak istenmiştir. Muvaffak olunamadığı görülünce de bundan vazgeçilmiş ve müslümanlık dinine özel bir önem atfedilerek devlet'in siyasi bütünlüğü bu yoldan korunmak istenmiştir.

II. Meşrutiyet : II. Meşrutiyet Devrinde de devlet'in teokratik yapısında hiç bir değişiklik meydana gelmemiştir. Devlet'in dinî mahiyetini gösteren hükümler, 1909 Kanunî Esasisinde de aynen muhafaza edilmiştir. (12)

Bununla beraber bugünkü lâyik düzene en yakın alâkası bulunan bir devir olarak II. Meşrutiyet Padişahlık ve Halifelîğin ayrılmasının baş gösterdiği bir devir olarak kaydedilmelidir.

Fakat II. Meşrutiyette devlet'in lâyikleşmesine tesir eden amiller arasında Milliyetçilik (Türkçülük) ve Garbçılık (İçtihaçılar) fikirlerinin çok hususi bir önem ve değer taşıdığı muhakkaktır. (13) Buna sebep Osmanlılık fikrinin muvaffak olamayışdır.

(9) Bkz. BARKAN, Ö. L. Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat I. Shf. 391-392

(10) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 38

(11) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 41

(12) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 46

(13) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 47

Bu hususta ZİYA GÖKALP'in o devirde ileri sürdüğü teze göre Türk Milleti Ural Altay Ailesine, İslâm ümmetine, Avrupa beynelmileliyetine mensup bir cemiyettir. (14) Bu arada Avrupa medeniyeti de gitgide ladini bir mahiyet kazanmakta bulunmuştur. Yani asrımızda beynelmiliyet dairesiyle, ümmet dairesi birbirinden ayrılmğa doğru gitmektedir, bu itibarla Türkleşmek,, İslâmlaşmak arasında bir telif yapmak mümkündür.

Türkçülük hareketi böylece Devlet'in hukukî nizamını dinî esaslardan kurtarmak arzusunu taşırken... aynı zamanda İslâmî devlet kurmayı da istemiştir. (16) Sonraları Türkçülük hareketi daha da kuvvetlenerek «PANTURANÎZ» adı altında emperyalist bir istikamete tevaccüh etmiştir. Bu görüşün ne kadar zayıf, hayat ve realitelere ne kadar uzak olduğunu aradan geçen zaman göstermiştir.

iv — Cumhuriyet Devri : Buraya kadar olan izahatımızdan anlaşılmıştır ki, memleketimizde Cumhuriyet Devrine gelinceye kadar, lâyük bir idare teessüs etmemiştir.

Millî Mücadeleyi müteakip Türk Uluğu bu savaşın hemen bitiminde yeni bir savaşa «Medeniyet güreşine» girmiş ve lâyüklik ilkesini en keskin bir silâh olarak kullanmıştır. (17) Hernekadar Tanzimat ve Meşrutiyet devirlerinde bazı lâyük müessese ve esaslar kabul edilmişse de Türk sosyal bünyesini asırlardır saran teokratik yapıyı bir türlü lâyük düzene kavuşturamamıştır. Ayrıca yeniliklerden menfaatleri muhtel olan bir kısım zümre de atılmak istenilen her ileri adımı yapılmak istenilen her yenilik hareketini din ile karşılamıştır. (18)

Türk inkılâbında lâyüklik hareketi kademe kademe gelişerek sırasıyle Devlet, Hukuk ve öğretim sistemlerimizin lâyükleşmesine müncer olmuştur. Devlet'in lâyükleşmesiyle ilgili olarak 1921 Teşkilâtı Esasiye Kanunu ile hâkimiyet kayıtsız şartsız millete verilmiş, 1922 yılında asırların çökertip yıprattığı saltanat ilga edilmiş, 1923 te Cumhuriyet ilân edilmiş ve nihayet 1924 yılında şer'îye ve evkaf vekâletinin lâğvı ve hilâfetin kaldırılmasıyle dinin devlet hayatında bundan böyle siyasî bir fonksiyona sahip olma imkânı tamamiyle bertaraf edilmiştir. (19)

(14) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 48

(15) Bkz. Ziya Gökalp, Varlık Yayınları, İst. 1952 Shf. 10

(16) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 49

(17) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 52

(18) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 52

(19) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 53

Hukukta lâyetlik 1926 yılında gerçekleşmiş, lâyet esaslara dayanan İsviere Medenî Kanunu aynen kabul edilmiş ve Türk Kanun vaznı şariat hükümlerinin artık hukukî /bir değeri taşımadığını böylece belirtmiş olmaktadır.

Nihayet kanun vaznı kültür sistemimizi de beşerî ve dünyevî bir görüşle yeni baştan yoğurmak zaruretiini duymuştur. (20) 1924 yılında kabul edilen Tevhidi Tedrisat Kanunu ile öğretim birleştirildiği gibi... skolâstik bir zihniyetin son kalıntıları olan medreseler de kaldırılmıştır. 1928 Anayasa tadili ile lâyetlik resmen kabul edilmiş ve Anayasada devlet, teokratik bir mahiyet izafe eden son hükümler de ortadan kaldırılarak, öğretim ve eğitim münhasıran dünyevî bir zihniyetle idare olunmaya başlamıştır.

Bunun yanı sıra Türk Kanun vaznı, sosyal bünyede vukuu melhuz reaksiyoner hareketleri peşinen önlemek için inkılâp kanunlarıyla bu türlü hareketleri müeyyide altına almış ve böylece lâyet nizamı her türlü müdahale ve tecâvüzlerden korumayı dilemiştir. Bu cümleden olarak daha 1920 yılında irticâ faaliyetlere karşı Hiyanetî Vataniye Kanununu çıkaran kanun koyucu 1925 yılında fevkalâde şartlar içerisinde Takriri Sükûn Kanunu'nu kabul etmiştir. Nihayet, devletin temel nizamlarını dinî esas ve inançlara irca edebilecek hareketleri cezalandırmak için Türk Ceza Kanununun 163 ncü Maddesini ısdar etmiş, ayrıca diğer birçok inkılâp kanunlarıyla de lâyet düzeni sağlam temellere oturmuştur.

Memleketimizde lâyet düzen 1937 yılında Anayasaya lâyetlik umdesinin ithali ile teyid ve tekit olunmuş ve böylece denilebilir ki, lâyet akım son yükselme noktasına varmıştı. (21)

1946 yılından itibaren çok partili demokratik bir nizama girme teşebbüsleri içerisinde Türkiye'nin din ve lâyetlikle ilgili hayatında 1937 yılına kadar devam eden devreye nispetle yeni hâdiseler müşahade edilmiştir. Okullara program dışı ihtiyarî din dersleri konulmuş, imam Hatip kursları açılmış, Ankara Üniversitesine bağlı bir İlâhiyat Fakültesi tesis olunmuş ve Türk büyüklerine ait türbeler halka açılmıştır. 1950 yılından itibaren bu yöndeki hareketler biraz daha gelişmiş, Arapça ezan yasağı kaldırılmış, imam Hatip Okulları kurulmuş, okullardaki din dersleri program içine alınmış, dinî yayınlar için bir döner sermaye ihdas edilmiş, Diyanet işleri bütçesine

(20) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 53

(21) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 54

konan ödenekler arttırılmış. Hac yolculuğu için döviz kolaylıkları temin olunmuştur. (22)

Bu devrede sosyal bakımdan dikkati çeken bir olay da, cami yaptırma derneklerinin kurulması ve dinî konulara halkımızın büyük bir ilgi göstermesidir. Bütün bu hareketler hiç şüphesiz lâıyklik ve din hürriyeti mefhumlarının yeni bir sosyal ve siyasî açđ altında yorumlandığını bize anlatmaktadır.

1946 ve bilhassa 1950 yılından sonra, memlekette teessüs eden demokratik idarenin serbest havasından istifade etmek isteyen ,bir takım reaksiyoner hareketlerin meydana çıktığını da burada zikretmek yerinde olur kanaatindeyiz. Büyük Doğu, Nurcu, Ticarî hareketlerini bu arada zikredebiliriz.

Bundan sonraki bölümlerde bu konular üzerinde durularak bugünkü durumun tahliline çalışılacaktır. (*)

(22) Bkz. Dr. DAVER A.G.E. Shf. 54 aynen alınmıştır.

(*) Devamı 289 Sayılı T.İ. Dergisinde

TERCÜMELER

TÜRKİYEDE MAHALLÎ İDARELER (BELEDİYELER)

Yazan :

George W STEVENS

Âmme Hizmetleri Müşaviri

Çeviren :

Aslan BAŞARIR

Â.I.D. nin 277-74 329 No. lu Mahallî İdareler projesi daha geniş olan 0-73-AC No. lu Âmme İdaresi hizmetleri projesi içinde mündemiçtir. Projelerin genel gayesi aynıdır :

Daha müessir bir Mahallî İdarenin gelişmesi üzerinde bilhassa durulmak suretiyle İçişleri Bakanlığı sâlâhiyet sınırları içindeki faaliyetlerde uzun vadeli bir ıslahat programının tatbikinde faydalı olabilecek müessese ve personelin gelişmesi.

A.I.D. ve İçişleri Bakanlığı memurları projenin, eldeki personel ile, bütün meselenin dikkatli bir tahliline imkân vermiyecek kadar geniş olduğunu kabul etmektedirler. İki müessese memurları arasında müteaddit müzakerelerden sonra, projenin ilk safhasında memleketin üç. büyük şehrinde Belediye İdaresi teşkilât ve işleyişinin tetkiki hususunda mutabakata varılmıştır. Bu şehirlerde (Ankara, İstanbul, İzmir) son birkaç yıl içinde fevkalâde nüfus artışı bu yerler belediye idareleri için birçok ciddi problemler ortaya çıkarmıştır. Bu şehirlerde, Mahallî İdarelerin geliştirilmesi için büyük bir arzu ve temayül olduğu anlaşılmaktadır. Fiilen mevzular üzerinde görüşmelerden önce, belediyelerin vazifeleri, yetki ve sorumlulukları ile ilgili bütün mevzuat dikkatle tetkik edilmiştir. Türkiye'de bu kanunlar Belediye Varidat ve masraflarının tanziminde müessirdir. Cari bütçeler, teşkilât şemaları ve diğer müsait materyal de tetkik edilmiş bulunmaktadır. Bu tetkikatı müteakip her şehrin İdarî teşkilât ve işleyici üzerinde fiilen çalışılmıştır.

Bazı istisnalarla, tahsisat kifayetsizliği görüşülen yetkili memurlar tarafından ana problem olarak gösterilmektedir. Gelir meselesi çok önemli olduğu için raporun bu kısmı sadece gelirlere tah-

sis edilmiştir. Genel belediye problemlerinin diğer cepheleri bilâhare tartışılacaktır. Artmakta olan belediye gelirleri şehirlerin yegâne ana problemi olmadığı gibi artan idari müessiriyeti yalnız başına temin edemeyeceği de genellikle kabul edilmektedir. Mamafih, Türkiye'de belediyelerin halkın belediye hizmetleri için gittikçe artan taleplerini yalnız yerine masraf ve artan varidat ile karşılayabileceğine işaret etmek gerektir.

Türkiyenin müstakbel kalkınmasını plânlamâkla görevli kimseler Mahallî İdarenin ve kapasitelerinin artırılmasının önemini anlamış bulunmaktadır.

Yeni Türk Anayasasının 116. ncı maddesi aşağıdaki hususların tedviri için kanunlar öngörmektedir.

- a) Belediye memurlarının seçimi,
- b) Mahallî İdarelerin birlik kurması, bu üniteler arasında işbirliği, vazifeleri, yetkileri, malî ve zabıta işleri ve merkezî ve Mahallî İdareler arasındaki münasebetler,
- c) Bu Mahallî İdare Ünitelerini vazifeleriyle mütenasip kifayetli gelir kaynaklarına sahip kılmak,

Bu gayelere ulaşmak için tetkikler yapılmış ve gerekli kanunların hazırlanmasına başlanmıştır. Yeni Beş Yıllık Kalkınma Plânı (1963-1967) Büyük Millet Meclisince kabul edildiği gibi kısım 4 sahife 44 de bu hususta hükmü ihtiva etmektedir. Birimi paragrafta şehirlerin büyüyüşü ve gelir problemleri tartışıldıktan sonra «Buna çare bulmak için Mahallî İdarelerin İdarî ve malî bünyeleri ıslah ve takviye edilecek ve kendi gelirleriyle hizmetlerini görecekle hale getirilecektir.» denmektedir. Bunun için alınacak tedbirler şunlardır:

- a) Bina vergisinin ıslâhı
- b) Belediye dahilindeki arsa vergisinin ıslâhı
- c) Diğer Mahallî İdareler gelirlerinin ıslâhı

Beş kaymakamın şimdi Amerikada, Mahallî İdareler gelirleri, bilhassa mahallî seviyedeki bina, arazi, ve satış vergileri üzerinde ihtisas eğitiminde bulunmaları İçişleri Bakanlığının bu konuya gösterdiği ilginin bir delili olarak zikredilmelidir. Bu kaymakamların bilâhare Mahallî İdareler varidatının artırılmasında yardımcı ve istişarî vazife görmek üzere bir vergi timi olarak Bakanlıkta istihdamı düşünülmektedir.

Türkiyede daha muhtar ve daha kuvvetli bir Mahallî İdarenin gelişmesi için zemin müsaittir. Ne olacağını, ne zaman olacağını zaman gösterecektir.

I. GİRİŞ

Türkiyede Mahallî İdareler eskidenberi malî problemlerle karşı karşıya bulunmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu zamanında merkezî hükümet tarafından bu idarelere bırakılan kaynaklar zayıf ve umumiyetle tahsili zor ve masraflı idi. Ayrıca merkezî hükümet kendisi devamlı malî sıkıntı içinde bulunduğundan çok sıkışık bütçesini tamamlamak için Mahallî İdarelerden yardım yolları arıyordu. Merkezî hükümet mahallî gelirleri reorganize edemediği ve artıramadığı gibi çoğu kere kendi varidatını artırmak için Mahallî İdareler gelirlerine fiilen müdahale etmiştir.

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana merkezî hükümet mahallî maliyetleri yeniden teşkilâtlandırmak, gelir kaynakları tanımak, azamî asgarî hadler tesbit etmek ve tahsilatı kolaylaştırmak için birçok kanunlar çıkarmıştır. 1924 de belediye malî politikasını yeniden teşkilâtlandıracak ve Cumhuriyet devrinde tatbik edilecek 423 No. lu Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu çıkarıldı. Dünya çapındaki krizin ve sonra İkinci Dünya Harbinin takip ettiği ilk yıllarında, merkezî hükümetin kendi varidatını ön plânda tutma hususundaki çabaları sebebiyle belediyelerin malî problemleri sıkıntıları devam etmiştir. Millî güvenlik ve istikrarın herşeyden önce gelmesi sebebiyle bu hal tabiidir. Tadilleriyle beraber 423 No. lu bu kanun ve diğer bazı tali kanunlar çeyrek asra yakın bir zaman belediye varidatına esas teşkil etmiştir.

Bunların yerine 1948 de 20 den fazla Gelir Kanununu tadil veya ilga eden 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kabul edildi. Yeni kanunla, bu ara devrede hizmetlerde ve varidat kaynaklarında vukua gelen değişiklikleri karşılamak için belediyelerin malî takat ve icraatını takviye, ıslah, ve modernleştirmeye çalışılmıştır. Yeni kanun hükümet tarafından belediyeler için tahsil edilen paraları, kaynağını, tevzi miktar ve usulünü göstermek suretiyle bir statüye bağlamış, birçok belediye vergi ve harçlarına tahditler koymuş olmasına rağmen yeni bir verimli veya temel mahallî gelir kaynağı sağlayamamıştır. Yeni kanun, birkaç bakımdan büyük şehirler aleyhine bir tefrik yapmaktadır. Birincisi, daha ziyade büyük şehirlerde tahsil edilen Gelir Vergisi, Gümrük, Tekel vergileri ve akaryakıt

resimleri belediye hisseleri büyük nisbette nüfus esası üzerine tevzi olunmaktadır. Saniyen, fonun % 80 i nüfus esasına göre tevzi edilirken geri kalan % 20 si, plân ve bayındırlık hizmetlerinde kullanılmak üzere, yalnız 50.000 den aşağı nüfuslu şehirlere tevzie tabi tutulmaktadır. Nihayet genel kaide olarak, şehir büyüdükçe şahıs başına idare masrafı da artar vakıasına rağmen bu durum devam etmektedir. Son 10 sene içinde artan şehirleşme temayülü ve büyük şehirlerin hızla gelişmesi belediyelerin problemlerini ağırlaştırmıştır.

Merkezî hükümet belediyelerden çeşitli hizmetler isteyen birçok kanunlar çıkarmıştır. Bunların en mühimi 1930 da çıkan 1580 sayılı Belediye Kanunudur. Bu kanunla belediyelere verilen hizmetler iki kategoriye ayrılır :

İhtiyarî ve mecburi hizmetler.

Bu kanuna göre bazı hizmetler bütün belediyeler için mecburi, bazıları hepsi için ihtiyarî, bazıları da muayyen gelir kategorilerine giren belediyeler için mecburidir.

Belediye hizmetlerinin isterleri, modern fikirler, lira kıymetinin ayarlanması ve enflasyon sebebiyle 32 yıllık bu kanunda gösterilen gelir kategorilerinin artık önemi kalmamıştır. 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1948 tarih, 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, tadilleriyle beraber, hâlen mer'idir. Belediye hizmetlerinin isterleri ve modern fikirlerle ahenkli bir hale getirmek ve bu hizmetleri görecekt parayı temin etmek için bu kanunların yeniden gözden geçirilmesine acilen ihtiyaç vardır.

II. HALİHAZIR DURUM

Ne zaman yetkili kimselerle Belediye İdaresi mevzuu tartışılrsa gerekli belediye hizmetlerinin ifası için tahsisat kıfayetsizliğinden şikâyet olunur. Türkiyede, şehirlerin çoğunda bilhassa süratle büyüyenlerde, belediyeler gelişen hizmetlere olan talep ve ihtiyaçları karşılayı ulamaktadırlar. Bir yığın bayındırlık hizmetleri projeleri mevcuttur. Bilhassa su tesisleri, tevzi şebekeleri, kanalizasyon şebekeleri ve yol ıslahatı gibi. Elektrik, havagazı ve taşıt araçları gibi diğer amme hizmetleri de bu listeye ilâve edilebilir. Hemşehrilerin arzu etmesi ve karşılıklarını ödeyebilmesi kaydıyla Belediye İdarelerinin istenen seviyede bir hizmet standardı temin edebileceği ekseriya ifade olunmaktadır. Hemşehriler varidatı yükseltmek için lüzumlu olan vergi, harç ve hizmet karşılığı ücretleri isteyerek öde-

melidir. Şehrin malî durumu lüzumlu varidatı temin edecek kadar kuvvetli olmalıdır.

Hâlen şehirler kendilerini, gerekli ve kâfi imkânları olan birinci sınıf, modern şehirler seviyesine çıkarmak için yeterli gelir temin edebilecek durumda değildir. Mahallî kaynaklardan temelli bir varidat kaynağı tesis ve tesbiti bakımından yetkileri pek azdır. Ya bu hususta yetkileri kâfi değildir veya kifayyetli ve adil vergiler, harçlar, ruhsatlar, ücretler, kiralalar v.s. tesbitinde bu yetkilerden gereği gibi istifade edememişlerdir.

Belediye gelirleri için sağlam bir esas tesbiti ve kaynakların muayyen fasıllarla gözden geçirilmesi, gelirlerin kifayet ve müsavâtı bu, gelirlerin mevcut ve mümkün bütün kaynakları dikkatle tahlil edilmelidir.

1 — Emlâk vergisi :

Hür dünyanın birçok şehirleri sade bir emlâk vergisinin belediye gelirlerinin büyük bir kısmını temin için adil bir usul olduğunu kabul etmektedir. Emlâkın faydası ve binnetice kıymeti, istifade ettiği belediye hizmetlerinin çeşit ve miktarıyla doğrudan doğruya orantılı olarak daima artar. Bundan böyle emlâki muayyen zamanlarda yeniden tesbit edilen matrahları üzerinden vergiye tabi tutmak suretiyle, belediyeler daha iyi hizmetler sebebiyle vuku bulacak kıymet artmalarından hisselerini adilâne bir şekilde almış olacaklardır.

Endüstri ve ticaret ağır yüke mütehammil yollar, caddeler, yüksek voltajlı tevzi şebekeleri, fazla miktarda su ve özel kanalizasyon tertibatı gibi birçok hizmetlere ihtiyaç gösterdiği için onların vergi hisseleri iskân sahalarına nisbeten daha yüksek olacaktır.

Bugün, Türkiyede şehirler varidatlarının ancak cüz'î bir kısmını gayrimenkullerden temin etmektedirler. Kanuna göre arazi ve binalardan alınan emlâk vergisi kazalarca tahsil edilmektedir. Belediyeler sınırları dahilindeki arazilerden alınan vergiden bir hisse almamaktadırlar. Yalnız belediye dahilindeki binalara ait verginin % 25 i belediyelere aittir. Emlâk vergisi gelirleri itibari kalmıştır. Çünkü ;

- a) Bina inşaat esnasında vergiye tâbi değildir.
- b) 1953 den beri evler apartmanlar inşaatın bitişini takip eden malî yıldan başlamak üzere 10 yıllık bina vergisi muafiyetine tabidir.

c) Her ne kadar kanuna göre kıymetlerde % 15 veya daha fazla bir artma veya düşme olduğu takdirde veya her halükârda her 10 senede bir tadilat yapılması gerekiyorsa da 1961 yılında 206 ve 309 sayılı kanunların kabulüne kadar tahrir mevzunda çok birşey yapılmamıştır.

309 sayılı kanun kayıt ve inşa tarihlerine göre arazi mesken ve diğer binaların kıymetlerini artırmıştır.

Meselâ :

1 — Bir Haziran 1942-28 Şubat 1947 tarihleri arasında yapılan binalar,

Meskenler % 100 artış

diğer binalar % 200 artış

2 — 1 Mart 1947 — Mayıs 1953 tarihleri arasında yapılanlar.

Meskenler % 50 artış

diğer binalar % 100 artış

3 — Mayıs 1953 den sonra yapılanlar

Artış yok.

Aşağıdaki şema 1959-1962 yılları arasında Ankara, İstanbul ve İzmir'in bina vergisi varidatını göstermektedir :

Bina Vergisi

Ankara

	Vergi		Bütçe yekûnu	Bütçe yüzdesi
1959	1.135.232 top.	(X)	111.730.882 top.	1,0
1960	1.490.179 top.		61.038.321 top.	2,4
1961	2.000.000 tah.	(XX)	68.855.510 tah.	2,9
1962	2.500.000 tah.		113.454.010 tah.	2,2
(X)	toplanan, (XX)		tahmin edilen.	

		İstanbul	
	Vergi	Bütçe yekûnu	Bütçe yüzdesi
1959	3.811.352 top. (X)	354.748.237 top.	1,1
1960	4.600.097 top.	279.777.804 top.	1,1
1961	4.000.000 tah. (XX)	290.000.000 tah.	1,4
1962	4.000.000 tah.	304.279.000 tah.	1,3
İzmir			
1959	758.148 top.	32.704.951 top.	2,4
1960	868.965 top.	27.906.311 top.	3,1
1961	1.015.358 top.	34.566.301 top.	2,9
1962	950.000 tah.	34.976.325 tah.	2,7

hizmetlerinin

Son seneler zarfında emlak vergilerinin belediye finansmanında çok cüzi rol oynadığı anlaşılmaktadır.

Emlak sahiplerinin belediye hizmetlerinden edindikleri istifadeler sebebiyle vergiye tabi oldukları iki saha daha vardır :

- Yol, kaldırım, kanalizasyon, su tesisleri masrafları iştirak hissesi,
- Değerlenme resmi.

Yol, kanalizasyon ve su hisseleri ; mal sahipleri bazı yolların ıslahı, döşenmesi, genişletilmesi, tekrar kaplanmasıyla su ve kanalizasyon hatlarının tesis ve ıslahı masraflarına iştirak ederler. Masrafın 1/4 ünü ödedikleri yolların tesviyeye ve onanını hariç olmak üzere standart tesislerin masrafının 1/3 ünü ödemekle mükelleftirler. Yukarıdaki miktarlar binalarda kıymetin % 3 ünü arsalarda % 6 sını tecâvüz edemez ve 5 senede ödenmesi mümkündür. Yollarda genişliğin 15 metreden veya kanalizasyonlarda çapın 30 santimden derinliğin 2,5 metreden fazla olan kısımlarının bedeli belediyelere aittir. Yol ve kanalizasyon ıslahatı iştirak paylarından tahsil veya tahmin edilen miktarlar aşağıdaki cetvelde gösterilmiştir.

İzmirde gelir oldukça müstakar olup bütçenin aşağı yukarı % 2 sine baliğ olmaktadır. Ankaranın 1962 tahmini hariç, bu çeşit gelirler Ankara ve İstanbul bütçelerine pek cüz'i bir meblâğ sağlamışlardır.

Yol ve Kanalizasyon Hisseleri

Ankara

	Normal inşaat	Kooperatifler
1959	284.899 top.	335.488
1960	» » »	» »
1961	2.000.000 tah.	150.000
1962	8.000.000 tah.	400.000

İstanbul

1959	447.091 top
1960	883.355 top.
1961	450.000 tah. (280.971 L. 6 aylık.)
1962	500.000 tah.

İzmir

1958	437.236 tah.
1959	520.611 top.
1960	550.153 top.
1961	600.000 tah.
1962	600.000 tah.

Değerlenme resmi : Bir gayrimenkulün belde bahçelerinin veya meydanların yüzüne çıkmak veya yolların genişlemesi suretiyle değeri arttığı zaman o gayrimenkul değerlenme resmine tabidir. Bu gaye için vazifeli bir komisyon, takdir metodlarıyla, değer farkını belirtir. Resim, umumiyetle 5 yılda ve 5 eşit taksitte ödenir.

Son birkaç yıl içinde şehirlerdeki büyük gelişme hareketi nazara alınırsa bu kaynaktan gelen gelirlerin şâyamı hayret derecede düşük olduğu görülür.

Değerlenme Resmî Gelirleri

	Ankara	İstanbul	İzmir
1959	1.147.170 ortalama	797.364 top.	87.377
1960	» » »	1.313.775 top.	90.780
1961	2.000.000	1.100.000 tah.	75.000
1962	1.000.000	1.100.000 tah.	75.000

Bütün bu gelir kaynakları nazara alınır, gayrimenkullerin, belediye hizmetlerinden istifadeleri sebebiyle son yıllar zarfında kıymetlerinin çok fazla ve süratle artmasına rağmen bu hizmetlerin ifası için yapılan masraflara cüz'î bir nisbette iştirak ettikleri anlaşılır.

III— TAVSİYELER :

1 — Emlâk Vergisi :

Belediyelerin adil ve müstakar bir gelir kaynağına olan ihtiyaçları ve belediye hizmetlerinden en fazla istifade edenlerin emlâk sahipleri olduğu nazara alınarak bir belediye emlâk vergisi tavsiye edilir.

Emlâk vergisi bütün arazilere, ıslah ve tadillerine ve belediye sınırları dahilindeki özel emlâke tatbik edilmelidir. Belediyeler için azamî vergi hadleri, seçmenleri tarafından kabul edilecek şehirlerde arttırılabilmek kaydıyla, memlekete şamil şekilde tesbit edilmelidir. Vergi haddeleri belediyenin gelir ihtiyacına göre belediye yetkilileri tarafından her sene tesbit olunmalıdır.

Şimdiki şartlarda vergiler, belediyeler hissesi gecikmeden gönderilmek kaydıyla, en iyi şekilde kazalarca tahsil edilebilir. Ödemeler halihazır özel idare bina ve arazi vergileriyle aynı zamanda olmalıdır.

Arazi, ıslah ve tadilleri ve bina kıymetleri periyodik olarak, şehirlerin süratle gelişen kısımlarında her iki senede bir, diğer yerlerde her beş senede bir yeniden gözden geçirilmelidir.

Yeni mesken ve apartmanlarda 10 senelik muafiyet kaldırılmalıdır. Yeni malik, istifade ettiği belediye hizmetlerinin kendi hisse-

sine düşenin karşılığını adil olarak ödemelidir ; aksi takdirde diğer mükellefler kendi paylarına ilâveten onun hissesini de ödemeye mecbur kalacaklardır.

Aşağıdaki hususların tesbiti için, belediye hudutları içindeki arazi ve binaların halihazır kıymetleri dikkatli bir tetkike tabi tutulmalıdır :

- a) Bütün arazi ve binaların muntazaman tahriri yapıp yapılmadığı,
- b) Cari kıymetlerin adil ve makul olup olmadığı,
- c) Mevcut veya tadil edilen kıymetlerden, makul bir vergi haddi ile ne kadar varidat temin edilebileceği,

2 — Belediye Satış Vergisi :

Türkiyede bir belediye satış vergisi ihdası önemle ele alınmalıdır. Bu vergi birçok Amerikan şehirlerinde muvaffakiyetle tatbik edilen nisbeten yeni bir vergi çeşididir. Umumiyetle perakende satılan bütün maddelere, malzeme ve eşyaya tatbik edilir. Genel olarak yiyecek maddeleri bu vergiye tabi değildir. Satış vergisinin genellikle kabul edilen nisbeti satış fiyatının % 1 dir. Satış vergisi emlak sahiplerinin vergi yükünü hafifletecek ve turist, misafir, kiracı gibi mülk sahibi olmayanlara inikâs edecektir.

3 — Harçlar, İzin ve Ruhsatlar :

Belediyelerce verilen bütün izin ruhsat ve harçları, hizmetin cari maliyet masraflarını karşılayacak şekilde yeniden gözden geçirilmelidir.

Prensip olarak, izin ve ruhsat harçları hizmeti ifa için yapılan masrafın tamamını kapsamalıdır. Meselâ, yapı ruhsat harcı, ofis masraflarını olduğu gibi plân ve tatbikat kontrolünü ve inşaat esnasında yapılan bütün yapı denetlemelerini kapsamalıdır. Bu, mal sahibinin yararına ve şahısla ilgili bir hizmet çeşidi olduğu için masrafı da tamamen sahibi tarafından ödenmesi gerekir. Aynı prensip bütün şahısla ilgili hizmetler izin ruhsat ve harçlarına tatbik edilmelidir.

4 — Para Cezaları :

Cari maloluş masraflarına intibaklarını temin için ceza tarifeleri yeniden gözden geçirilmelidir.

Cezalar, kanun ve nizamların ihlâlini önleyecek şiddetle olmalıdır. Ceza çok az olduğu takdirde bazı kimseler malî bakımdan istifadeleri olacağı için bilerek kanunu ihlâl edeceklerdir.

Keza bazıları da, yakalandıkları zaman cezanın çok şiddetli olmayacağını bildikleri için, izin veya ruhsat almayacaklardır.

Her halükârda kanunun tatbik ve infazında belediyenin masrafları tamamen karşılanmalıdır.

5 — Çöp Toplama Harçları :

Çöp toplama hizmetlerinden istifade eden kimsenin bu hizmetlerin maliyetini tamamen ödemesi adil ve tabiidir. Bu hizmet, su veya troleybüs ücreti gibi, istifade edenin ödemesi icabeden şahısla ilgili bir hizmet nevidir.

Bu hizmetler için yılda azamî 2000 lira tahdidini koyan şimdiki kanun, büyük meblâğlara mal olan hizmetlerin bütün masraflarını karşılayacak şekilde tadil edilmelidir.

6 — Kiralar :

Bütün belediye emlakî kiralari cari fiatlara intibakı bakımından tekrar gözden geçirilmelidir. Mümkün olan yerlerde şimdiki fiatlara göre düzeltmeler yapılmalıdır. Bundan sonraki bütün uzun vadeli kira anlaşmaları kiralaların periyodik olarak gözden geçirilmesi ve ayarlanması hükmünü ihtiva etmelidir.

IV — AMME HİZMETLERİ (Belediye İşletmeleri) Elektrik -

Havagazi Sn Taşıt araçları (Otobüs)

1 — Genel Tavsiyeler :

A) Fiatlar :

1 — Temel kaide olarak Belediye İşletmelerine ait ücret tarifeleri aşağıdaki hususları temine yeterli gelir getirecek bir şekilde tesbit olunmalıdır.

- a) Şebekenin işletme ve bakımı,
- b) Normal yenileme ve lüzumlu tevsiyatın temini,
- c) Başlıca uzun vadeli tevsi programlarının finansmanı ve borçların itfasını temin,
- d) Genel olarak belediyelerin taşıt şebekesini kârla işletmelerinin müşkülâtı kabul edildiğinden otobüs ve trolleybüs bilet ücretlerine özel bir önem verilmelidir. Ücretler şartlara ve cari fiatlara göre ayarlanmalıdır. Adil olan mıntika usulü ücretler tatbik edilmelidir.

2 — Ücret tarifeleri İşletme Bakım ve Gerekli Tevsi Masraflarına intibakı sağlamak maksadiyle muayyen fasılalarla tetkike tabi tutulmalıdır. Bu tetkik 3 ilâ 5 sene de bir tekrar edilmelidir.

B) Personel :

Üstün kalitede teknik ve idari personel için hizmetin cazip hale getirilmesine önem verilmelidir. Politik tesirden uzak tâyin ve terfileri, mevkiin teknik icap ve sorumluluklarına uygun ücretler ve teminat personel alımında ve hizmetten ayrılmamasına teminde faydalı olacaktır.

Her kademede iş başında eğitim programları uygulanmalıdır. Orta ve alt kademeler için böyle bir eğitime bilhassa ihtiyaç vardır. Üst kademede ise yeni teknik ve idari metodların öğretilmesi ve daireler arası tim çalışmasının geliştirilmesi için faydalı olacaktır.

2 Elektrik :

Üç şehir, elektrik ihtiyaçlarını temin usul ve yeterlikleri bakımından birbirinden çok farklıdır. Hepsi de günlük ihtiyaçlarını büyük ölçüde Etibanktan temin ederler. Ankara ve İzmir enerjilerinin % 80 ninden fazlasını bu kaynaktan temin etmektedir. İstanbula ise enerjinin % 50 kadarı bu kaynaktan gelir ; fakat yetkililer gelecek birkaç sene içinde artan enerji ihtiyacını Etibanktan teminin şüpheli olduğunu tahmin etmektedirler.

İstanbulda iki sene içersinde bir elektrik sıkıntısı olacağı tahmin edilmektedir. Bunun için 200.000 Kva. lık yeni fabrikanın yeni tesbit ile gecikmeden inşaata başlanması zaruridir.

Şehirlerin uzun vadeli ihtiyaçları dikkatle tesbit edilmelidir. Bundan sonra belediyelerin ve Etibankın yetkilileri ihtiyaçların ne nisbette Etibanktan temin edilebileceğini kararlaştırmalıdır. Bilâhare mahallî santrallerin uzun vadeli ıslah plânı tahakkuk ettirilmelidir.

3 — Havagazı:

Fabrikalar : İstanbuldaki tevsi edilen kısımlar hariç havagazı fabrikaları umumiyetle çok eskidir. İzmirdeki fabrika padişahın verdiği imtiyazla bir İngiliz şirketi tarafından 115 sene evvel kurulmuştur. Her ne kadar fabrikanın hemen bütün parçaları değiştirilmişse de gaz istihsal eden esas bünyesi aynıdır.

Üç şehrin de sanayi bölgesinde yeni ve modern havagazı fabrikası plânları mevcuttur. Bu fabrikaların yapımı taciil edilmelidir.

Tevzi şebekesinin eskiyen kısımları değiştirilmelidir. Şebekede yapılacak bütün yenilemeler ve temditler plânda mutasavver fabrikanın tevzi şebekesine intibak edecek şekilde tertip ve tanzim edilmelidir.

4 — Su :

a) Su tarifeleri, tevzi şebekesinin işletme, bakım, normal yenilemeler ve tevsi masraflarını karşılayacak seviyeye yükseltilmelidir. Keza bu varidat uzun vadeli ve geniş çapta tevsi projelerinin hiç olmazsa bir kısmını karşılayabilmelidir. Son zamanlarda Ankara su fiatlarının bir kısmını şartlara daha uygun bir seviyeye yükseltmiş ve aynı zamanda bütün hususi müstehlikler için sabit bir fiat kabul etmiştir. Bu muhakkak ki doğru istikamette atılmış bir adımdır.

b) Muhafaza : Ankarada ve İstanbulun Anadolu yakasında birkaç sene devam etmesi muhtemel ve ciddi su sıkıntısı nazara alınarak israfı önlemek için su sarfiyatı sıkı bir kontrole tabi tutulmalıdır.

1 — Fiatların yükselmesi lüzumsuz su israfını önleyecektir.

2 — Çeşmeler, kullanılmadıkları zamanlarda devamlı akmak suretiyle suyun israf edilmesini önleyecek şekilde tanzim edilmelidir.

3 — Eski ve arızalı borular değiştirilmelidir.

5 —Otobüs :

Üç şehrin belediye otobüs ve trolleybüs işletmeleri büyük zararlarla çalışmaktadır. Bunun başlıca sebepleri şunlardır :

- a) Yetersiz ve nisbetsiz bilet ücretleri,
- b) Serbest yolcuların çokluğu,
- c) Müstahdem çokluğu,
- d) Yüksek bakım masrafları,
- e) Eski ve çeşitli malzeme,
- f) Hizmet harici kalan vasıtaların uzun müddet yedek parça beklemesi,

İşletmelerin verimi aşağıdaki hususların tatbikiyle bir hayli artırılabilir :

1 — Adil bir mıntıka usulü ücret tesbiti, bu usul bilhassa bir kimsenin 40 kuruşa 20 Km. yer gidebileceği İzmir için faydalıdır.

2 — Serbest yolcu adedinin azaltılması, serbest pasolar sadece Otobüs İdaresi personelin tahsis edilmelidir. Tetkikin yapıldığı zaman İzmirde günde 15.000 serbest pasolu yolcu taşınıyordu.

3 — Hatlarda fazla miktarda biletçi ve kontrol bulunmaktadır.

4 — Sıkı bir şekilde tatbiki gereken dikkatle plânlanmış bir koruyucu bakım programı ile kabarık bakım masrafları azaltılabilir. (Jeneratör, enjektör, pompa, v.s. gibi takım ve tamir edilmiş parçaları kullanmak suretiyle de masraflar azaltılabilir.)

5 — Bütün dairelerin eskilik veya hor kullanma sebebiyle artık ekonomik olarak kullanılamayacak bazı vasıtaları mevcuttur. Bu vasıtalar fazla bakım masrafı istemektedir, yollarda arıza yapabilir ve hatta yolcular için tehlikeli de olabilir. Yaptıkları kilometre ve hizmet müddetlerine göre vasıtalar için muntazam bir miad cetveli tanzim ve tatbik edilmelidir.

6 — Vasıtalar ekseriya yedek parça noksanı sebebiyle uzun zaman bazan aylarca hizmet harici kalmaktadır. Aşağıdaki usullerle bu hal düzeltilebilir:

a) Depoda lüzumlu yedek parçaların adet ve çeşidini azaltacak malzeme standardizasyonu,

b) Depoda eski ihtiyaçlara göre tesbit ve modem envanter usulüne göre hüsnu muhafaza edilen lüzumlu parça ve ünitelerin bulundurulması,

c) Birkaç yedek veya fazla motor bulundurulması, esaslı tamir krank mili kırılması v.s. gibi sebeplerle otobüslerin çalışmadığı zaman vakit kaybını önlemek için mevcut vasıtaların % 3-5 den istifade edilebilir, Şanzıman otomatik gibi diğer önemli parçalarda da acele tamirlerde kullanılabilir.

d) Trolleybüs şebekesinin tevsii ; ilk tesis masrafları yüksektir fakat bilâhare trolleybüsler daha verimli çalışır ve çok daha uzun zaman istifade edilebilir.

ELEKTRİK İSTİHSALI

Ankara :

1927-1931 4780 Kva. dizel jeneratörler,

1936-1953 24780 Kva buhar jeneratör.

Hâlen ihtiyacının % 80 ini Etibanktan alır. Tevsi için yakın vadeli bir plân yok.

İstanbul :

Belediyenin termik santrali 130.000 KW. '

Etibanktan satın alınan 70.000 ve 30.000 KW.

Yükün çok fazla olduğu zamanlarda kendi imkânlarını kullanır. İki sene içinde ihtiyaç artacaktır. Önümüzdeki seneler için Etibanktan daha fazla elektrik alınması ihtimali zayıftır. Dünya Bankasından alınacak 28.000.000 dolarla yapılacak iki üniteli 200.000 KW. takatinde yeni fabrika plânları mevcuttur. Etibank ile İ.E.T.T. arasında yeni fabrikanın yeri üzerinde ihtilâf vardır.

İzmir :

Fazla yüklü zamanlarda günde 6-7 bin KW. enerji istihsal eden 40.000 KW. takatinde tamamen yeni ve modern bir fabrika var. Enerjinin mühim kısmı Etibanktan satın alınır. Fabrikanın tevsii için hâlen bir plân yoktur.

İDARÎ BASKI

Yazan :

Ord. Prof. Dr. ERNST FORSTHOFF.

Heidelberg İdare Hukuku Profesörü

Kıbrıs Anayasa Mahkemesi Eski Başkanı

Çeviren :

KEMAL VEHBİ GÜL

Akkuş Kaymakamı

Literatür

Altmeyer Lahm: «Rheinland Pfalz İdarî İcra Kanunu Şerhi Anschütz: «Prusya'da İdarî Baskı Hukuku.» (İdare Arşivi. Cilt. I) **Aynı Yazar:** «Stengel-Fleischmann'ın Alman İdare ve Amme Hukuku Lügatına göre İdarî Baskı Tarzı.»; **Boldt:** «Fevkalâde Hallerde Devletin Durumu ve Bunu Düzenleyen' Hukuk.» (Genel Ceza Hukuku Dergisi. Sayfa. 183) ; **Buch:** «Prusya'da Tedvin Edilmemiş Olan İdarî Baskı Hukuku.» (Amme Hukuku Arşivi. Cilt. 31, Sayfa 326) ; **Delius:** «Prusya İdarî Baskı Tatbikatında Tevkif.» (İdare Arşivi. Cilt 22. Sayfa 22.) ; **Drews-Wacke:** «Genel Polis Hukuku» (6. Baskı. 1952 Sayfa 150 ve devamı.) ; **Fredrichs:** «İdare Hukukunun Düzenlenmesi» (3 Cilt 1921 Sayfa 1204 ve devamı) ; **Grosshut:** «Fevkalâde Hallerde Devletin Durumu ve Bunu Düzenleyen Hukuk.» (Württemberg İdare Dergisi. 1932 Sayfa 177 ve 1933 Sayfa 1) ; **Haueisen:** «İdarî Baskı.» (1953 sayfa 1 ve devamı) ; **Aynı Yazar :** «Yeni Adliye Dergisi. 1956 sayfa 1457 ve devamı) ; **Hofacker:** «Mer'i Hukuka Göre Adi Cezalar ile Yerine Getirme Cezasının Mukayesesi.» (İdare Arşivi. Cilt 14. Sayfa 447) ; **W. Jellinek:** «İdare Hukuku.» (Sayfa 331 ve devamı) ; **Kautz Riewald:** «Para Borçlarının Tahsili Bakımından İdarî Baskı Usûlü.» (Kommentar. 8. Baskı 1955) ; **Krukenberg :** «Ceza Tatbikata ve İdarî Baskı Arasındaki Rekabet 1914»; **Kukula :** İdarî Baskı. 1918»; **Liman Schwarz:** «Vergi Tahsili Hukuku.» (Kommentar. 1952 Ek Cilt. 1955) ; **V. Moers:** «Para Borçlarının Tahsili Bakımından İdarî Baskı Muamelesi. 1939.»; **Neumann:** «Alman İdare Dergisi. 1957 sayfa 304»; Preger: İmparatorluk Hukukunda İnzibatî Cezalar.» (Amme Hukuku Arşivi 7. Cilt. 1892 sayfa 365.) **V. Rosen-V. Hoewel:** «İdarî İcra Hukuku ve İdarî Tebligat Hukuku.» (Kommentar. 1953) ; **Scheer :** «Vasitasız Cebri İdare ve Zabıta Makamlarınca Kullanılışı : 1955» ; **Schoop-Geling :** «Vergi İdaresinin İcra Hukuku. 1956 ; **Schultzenstein :** «İdare Hukukunda Zaruret Hali.» **Spahr - Gunkel :** «Sosyal Sigortalarda Cebri İcra Hukuku. 1953» ; **Thoma :** «İdare Hukukunda Zabıta Emirleri, 1906»; **Ziegler:** «Bavyerada İdarî Baskı Hukuku. 1915»

1. İdare ve idare hukuku ; her şeyden önce erişilmek istenen gayelere ulaşmaya çalışır. Her halde, idare ; önceden ilgiliye tebliğ edilen bir emir olmaksızın da doğrudan doğruya hareket edebilmelidir. Bu harekette, hakikatte hukukî anlamı ile İdarî tasarruftan (Verwaltungsakt) başka bir şey değildir. Zabıta ; akıl hastası bir berberi zor kullanarak mesleğini icra etmekten men eder, cezayı mucip bir hareketin (meselâ : bir kavga gibi) ortaya çıkmasına mâni olmak için müdahalede bulunur. Tıpkı bunun gibi ; idare de önceden bir emir olmaksızın şahıs ve eşyalara karşı müdahalede bulunabildiğinde veya müdahaleye mecbur kaldığında, kanunlar mes'eleyi düzenlemişlerdir. Bu meyanda ilk önce zabıta kanunları hesaba katılmıştır. Bu hallerde ; âcil baskı (der sofortige Zwang) denilen müdahale bahis konusudur.

Bununla beraber, idarenin böyle vasıtasız bir tasarrufu kaide değildir. Normal olarak, resmî makamlar bu tasarrufların her şeyden önce İdarî ahitlerle tanzim ederler. Böylece; yerine getirilmesi gerekli olan şey, akitte tesbit edilmiş olur. Sadece, arzulanan hukukî bir tesiri (Rechtseffekt) hedef alan ve bu tesiri de doğrudan doğruya yaratan İdarî tasarruflar, yani tesbit edilip şekil verilen İdarî akitler bir istisna teşkil ederler. Bu işlemlerde cebir kullanmanın tatbik şekli hesaba katılmamaktadır.

Çok kere idare, kanunların tatbikini de üzerine almak zorundadır. Öyle ki ; Ana caddelerin trafiğini emniyet altına alan tesisleri sağlamak ve düzeni kurmak ta idarenin görevidir. İdare bunları yerine getirmezse, üst makamlar veya kontrol mercileri bu hizmetin yürütülmesini emredebilirler. Üst makamların tasarrufu, tamamen idare içi bir harekettir. Bu hareket, idarenin iç bağıntısı için gerekli olan hukukî hiçbir özellik göstermez. Kontrol makamlarının müstakil bir makama karşı müdahalesi, kanunî bir mesnete ihtiyaç gösterir. Bunun en mühim misalini, komün mevzuatına ; komün idareleri üzerine konulmuş olan devlet kontrolü teşkil eder. Her ne kadar vesayet altına alınmış olan İdarî mercilere karşı cebir kullanma salâhiyeti devlete ait ise de ; burada bahis konusu olan özel bir durumdur. Bu özel durum, artık revaçta olan İdarî baskı anlamına alınmamalıdır.

Ancak, «İdarî Baskı» kavramından, daha çok fertlere karşı kullanılan baskı vasıtaları anlaşılmalıdır : İdare, İdarî tasarruf yolu ile ferde müşahhas görevler yükler. Bu kongre görevler ; bir işin yapılması, bir şeye katlanması veya bir şeyden kaçınılması şeklin-

de olabilir. Eğer, ilgili bu görevleri yerine getirmezse ; idare onu baskı vasıtaları ile buna zorlar veya özel tedbirlerle ilgilinin zararına olarak istenilen neticeyi elde eder. İdarî tasarrufun bu şekilde gerçekleştirilmesi, bir İdarî baskıdan başka bir şey değildir.

Ceza hukuku bu konuda idareye hiçbir müeyyide ile yardımda bulunmaz. Gerçi hususî kanunlarda İdarî vecibelerin yerine getirilmemesi, cezaî yaptırım altına alınmıştır. (1) Fakat, hayat münasebetlerinin karmaşık bir hal alması ve bu beşerî münasebetlerin hukukî bir düzene bağlanması yolundaki talep ve ihtiyaçların artması ile bu cezaî normlar da bilhassa son on yıl içinde hatırı sayılır derecede çoğalmıştır. Bununla beraber, fertlerin, kendilerine yüklenen haklı İdarî görevleri yerine getirememeleri halinde genel olarak cezalanacaklarını açıklayan her hangi bir ceza hukuku kaidesi yoktur. (2)

Demek oluyor ki ; tasarruflarını gerçekleştirmek idare için esaslı bir mes'eledir. Bir İdarî işlemle onun tatbiki arasındaki sınır kesin olarak ayırmak lâzımdır. Bir İdarî işlemin zor kullanılarak yaptırılması, tıpkı mahkeme usulüne karşı ayrı bir icra usulünün mevcut olması gibi, bu da aynı şekilde bağımsız bir prosedürdür. Yani : bir makama verilen yetkinin içinde mühim bazı tasarruflar koymak demek ; o tasarrufun yerine getirilmesi için baskı vasıtaları kabul etmek demek değildir. Burada, hâdiseler arasındaki tabii bağıntıdan uzaklaşmış bir baskı hukuku söz konusu değildir. İdare, bundan ötürü baskı vasıtalarını ancak kanundan aldığı yetkiye dayanarak kullanabilir. (3) Bundan da idarenin, anayasa muvacehesinde kanuna bağlı olduğu (Bindung der Verwaltung an das Gesetz) neticesi çıkar. (Federal Almanya Anayasası, 20. Madde)

İdare hukukunun gelişimi ; baskı vasıtalarını bir sisteme bağlamıştır. Kanun koyucu, yakın bir zaman önce merkezî devlette (Land) ve birkaç federe devlette (Land) bu baskı vasıtalarını ve

(1) 8. Nisan 1874 tarihli Aşî Kanununun 14. Maddesi ile karşılaştırmız.

(2) 1637/50 tarihli İsviçre Ceza Kanununun 335. Maddesi, Kantonların kanun koyucularına : «Kantonlardaki idare ve mahkemelerin emirlerinin ihlâli halinde ceza ile tehdit edebilecekleri...» konusunda yetki tanımıştır.

(3) Kautz Riewald : «Para Cezalarının Tahsilinde İdarî Baskı Usûlü.» (8. Baskı. 1955. Sayfa 19.)

v. Rosen v. Hoewel : «İdarî İcra Kanunu ve İdarî Tebligat Kanunu» (1953 Sayfa 26.)

Haueisen : 5 yeni Adliye Dergisi (1956 sayfa: 1457)

bunların kullanılış şekillerini derli toplu olarak düzenlemiştir. (4) İdarî baskı tasavvuruna genel bir mütalâa nazarı ile bakılabilir.

Klâsik idare hukuku, İdarî baskı sistemini genel olarak şartlara bağlı olarak kabul eder. Çünkü ; idare ve kendisine baskı yapılan fert esas itibarı ile müstakil olarak karşı karşıya bulunurlar. Her iki tarafın hukukî faaliyetleri, ancak belli bir vazife ortaya çıktığında temasa gelirler. Bu müşahhas vazife sebebiyle idare, kendi emrine âmâde olan baskı silâhlarını kullanmak mecburiyetinde kaldığında gayelerini en yüksek derecede elde etmek çabasını gösterir.

Bu görüş, bugün artık iyice zayıflamıştır. Fert, idare karşısında zannedildiği gibi bağımsız değildir. Ancak, diğer taraftan ferdî, idareye sıkı sıkıya bağlı olarak görmek te hatâlıdır. Ferdin, çeşitli yönlerden idareyle olan bağıntısı, çeşitli şekil ve durumlara göre çok fazla bir değişme gösterir. Öyle ki ; genel yönleri ile tesbit etmek bile hemen hemen mümkün olamaz. En belli ve genel bağıntı ; ferdin vecibelerine gerekli ihtimamı göstermesi için muahaze edilmesidir. İş ve İşçi Bulma Kurumları, Emekli Sandıkları ve İskân Makamları gibi ; görevlerinin özelliğine göre belli personeli kavrayan daireler, bu derece derinlere inen bir maksat olmaksızın da böyle devamlı bağlar meydana getirirler. Çok geniş sahalarda faaliyet gösteren ve ticarethaneleri için ruhsatiye, muvafakat, mahzur olmadığına dair rapor, imtiyaz v.s. gibi şeylere ihtiyacı olan (ihra-

(4) 27. Nisan. 1953 tarihli Federal Almanya İdarî İcra Kanunu. (Federal Mevzuat Cilt. 1. Sayfa 26.) ; 9. Mayıs. 1953 tarihli Fiat Ayarlaması. (İlân No : 89) ; Vergi Alacaklarının Tahsili. (13. Aralık 1919 tarihli Reich vergi mevzuatı.) ; Sosyal Sigorta sahasındaki Para Alacaklarının tahsili için ; İdarî İcra Kanununun 3. Maddesi, İmparatorluk Sigorta Kanununa atıf yapar ; Aşağıdaki eyaletlerde İdarî baskı, özel kanunlarla ve nizamnamelerle düzenlenmiştir : Bremen’de, İdarî tasarruflar ve İdarî baskı üzerine tedvin edilen 29. Ekim. 1954 tarihli kanunla. (Kanunlar Dergisi Sayfa 111) ; Hamburg’da, İdarî Baskı Tasarrufu konusunda yapılan Nizamname ile. (20. Haziran 1939 tarihli Tüzük. İdare Dergisi Sayfa 68) ; Nordrhein Westfalen’de, 23. Temmuz. 1957 tarihli İdarî İcra Kanunu ile : Rheintland Pfalz’de 8. Temmuz. 1958 tarihli İdarî İcra Kanunuyla ; düzenlenmiştir. Buna uygun şekilde, Baden Württemberg’ed, Bayern ve Niedersachsen’de de ilgili kanunlar hazırlanmaktadır. Federe Devletlerin zabıta kanunlarında zabitanın yapacağı baskı için özel kanunlara atıf yapılmaktadır.

cat, ithalât, mesken kooperatifleri v.s.) gibi İktisadî teşebbüsler ; ilgili resmî makamlar karşısında bağlantısız değildirler. (5)

İşte ; bu şekilde idare, daha önceki zamanların resmî muhitince bilinmeyen bir kudret kazanmıştır. Bu kudretin bir baskı silâhı haline getirilmesi tehlikesi eşyanın tabiatında mündemictir. Bu sebepten dolayı da tamamen bertaraf edilemez. Şâyet bu tehlikenin büyümesi her türlü tedbir ve vasıtalarla önlenemezse o zaman hukuk devleti (Rechtsstaat) düzeni içindeki hürriyet ağır şekilde zedelenmiş olur. Böylece bu ferdî hürriyetler, idarenin tasarrufu altına girmiş olur. Öyle ki ; ilgili ister istemez cebir zoruyla buna boyun eğmek zorunda kalır ve buna kontrolü imkânsız meşru bir yol hüviyeti verilmiş olur. Hürriyetin, bu şekilde açıkça teminattan mahrum bulunması keyfiyeti, hukuk devleti tarafından bertaraf edilmelidir. Bundan ötürü ; hukuk devleti içindeki hürriyet garantilerinin bu derece müessir şekilde ihlâli tehlikesi ile karşılaşılabilmesi ; hukuk devletinin tefsiri mes'elesine bağlıdır.

Burada, idarenin ancak ve yalnız belli durumlarda kanunen kendisine tanınmış olan baskı vasıtalarını kullanabileceğini esaslı olarak bir prensibe bağlamanın ne kadar mühim olduğu ortaya çıkmaktadır.

Haksız bir İdarî baskı (Unerlaubter Verwaltungszwang) vasıtası, birçok İdarî vazifelerin kaçınılmaz bağntısından doğmaktadır. Böyle durumlar, eski hukukça da tamamen yabancı değildir. Çoğu zaman İdarî mahkemeler, dış memleketlere göç etmek veya oralarda bir süre kalmak isteyen şahıslara gerekli bulunan, vatandaşlıktan çıkma izni, nüfus hüviyet cüzdanı veya pasaport gibi personel belgelerini vermeyerek bu şahısları, resmî makamlara karşı olan mükellefiyetlerini yerine getirmeğe icbar eden idarenin ne derece haklı olduğu mes'elesi ile uğraşmak zorunda kalmıştır. (6) Mahkemeler idarenin bu tasarrufunu ittifakla reddetmişlerdir.

(5) Federal İdare Mahkemesinin 4. Ekim. 1957 tarihli karar ile karşılaştırınız. (Bundesverwaltungsgericht) (Amme İdaresi Dergisi. 1958 sh. 221

(6) Prusya Yüksek İdare Mahkemesinin (Preussische Oberverwaltungsgericht) 14. Ekim. 1887 tarihli kararı. (Cilt 15. Sayfa 405). Württemberg Devlet Şûrasının (Württembergische Verwaltungsgerichtshof) 18 Eylül. 1900 tarihli karar (Regger, Genişletilmiş Cilt 2. Sayfa 110.) ; Keza, Prusya Yüksek İdare Mahkemesinin 22. Haziran. 1889 tarihli kararı. (Regger. Cilt 20. Sayfa 229) ve Reich Mahkemesinin' 21. Kasım. 1887 tarihli kararı. (Regger. Cilt 9. sayfa 352.) ile Prusya Yüksek İdare Mahkemesinin 4. Şubat. 1926 tarihli kararı. (Cilt. 80. Sayfa 417.)

Çeşitli İdarî mükellefiyetler arasında değişik iç rabitalar bulunduğundan, bu görevlerin birbiri ardından sık sık kısılması veya hiç olmazsa ilgililere ilân edilmesi gerekir. Şâyet çalışma mercileri, sadece o çevrede oturan veya muhtarlıktan bir ikamet belgesi getirenler için iş akitlerine tasavvur ederler veya muvafakat gösterirlerse bundan, işçilerin dışarıdan gelmelerine tesir edildiği ve bir ikametgâh göstermeğe icbar edildiği neticesi çıkar. Almanya'nın mağlûp oluşundan sonraki ilk yıllarda olduğu gibi, kabul edilmesi imkânsız hiçbir reaksiyon vuku bulmamıştır. Çünkü ; kanunla tâyin ve tahdit edilmiş olan ikamet mahallerinin tanzimi, iş mercileri ile iskân mercileri arasında böyle bir seçimi icap ettirir görünmektedir. Böyle hallerde yapılan kayıtlamalar, hâdiseye aykırıdır.

Almanya'nın yıkılışının ilk zamanlarında ferdin idare ile olan bağlantısı (Abhängigkeit), gıda maddeleri karnesi ve diğer bütün alım müsaadelerini kapsamakla kalmayıp kanunî olmayan edimlere (meselâ iş gibi) zorlamak ve narhları (meselâ giyim ve ev eşyası gibi) tesbit etmekle büyük ölçüde artınca ; müşahhas kayıtlamalar tatbikatı da o derece yaygın bir hal almıştır. (Çoğu zaman şartlar, resmî makamlara başka bir çâre ve tercih bırakmadığında ortaya çıkan) idarenin bu hoşâ gitmeyen hareketlerindeki enteresan hakikat gözden kaçırılmamalıdır. Bu enteresan gerçeğe göre ; geniş bir hükümet ve icraat cihazına ve büyük bir halk kesafetine sahip bulunan modern devletin, zaruret hallerinde (Notzeiten) bir otorite olmaksızın aslâ payidar olamayacağı aşîkârdır.

Fakat normal zamanlarda da kayıtlamaların ardı arkası kesilmez. Bu kayıtlamanın usulsüz olup olmadığı şüphesi nadiren belirmez. Her hangi bir şehirdeki gıda maddeleri müessesesinin erzak tedarik şeklini önceden tesbit eden nizamnamelerin bulunduğu o buhranlı anlar artık çok gerilerde kalmıştır. Bu durumun özelliği aşîkârdır. Şâyet herhangi bir kimse bir şehir iskân makamının direktiflerine uymayacak olursa, câiz olmasa bile, son çâre olarak bu makamın direktiflerine önceden derpiş edilmemiş olan kanunî bir baskı vasıtası tanımak gerekir. (7)

Bugünkü durumdan bir misâl olarak; 17 Şubat 1939 tarihli İmparatorluk Garaj Nizamnamesindeki şartlarda olduğu gibi esaretten kurtuluştan sonra da şehirlerin trafik derdini ıslâh etmek için Bele-

(7) Bavyera Yüksek Eyalet Mahkemesinin (Bayerisches Oberlandgericht) 5. Nisan. 1933 tarihli kararı. (Bavyera Yüksek Eyalet Mahkemesi kararları Cilt. 33. Sayfa 131.)

diyelerin harcamak zorunda kaldıkları paralara, ilgili belli bir meblâğ ile iştirak etmeyi kabûl edip belediyeye ödemeden, birçok şehir belediyelerinin inşaat ruhsatiyesi vermemeleri yolundaki tatbikatı gösterilebilir. Bazı hallerde arsa kıtlığı sebebiyle garaj ve yıkama yağlama servis inşaatları için kat'iyen yer bulamadığı, fakat bununla beraber inşaat nihayetinden vaz geçilmek istenmediği veya inşaatlara mâni olunamadığı ve, (Büyük şehirlerin banliyosunda olduğu gibi) inşaat sahibi diğerlerine karşı avantajlı bir durum bulunduğu için; onlara bazı resimleri zorla kabûl ettirerek inşaat masraflarından belediye yatırım masraflarından tasarruf için bir uzlaşma Garaj Nizamnamesinde dikkat edilmediği için; bunun, ferdî normatif bir borcun elinden «hürriyetini satın almağa» zorlayışı demek olacak şekilde âşıkarak yayılabilmesi her şeyden önce kanunsuzdur. Çünkü; İmparatorluk Garaj Nizamnamesi, inşaat sahiplerine, garaj ve yıkama yağlama istasyonlarını ancak kendi arsalarına yapmakla mükellef tutmuştu. Bu sebepten de ilgiliyi, şehir trafik derdini ıslâh etmek ve umumî parklar açmak için belli bir iştirak hissesi ödemeğe mecbur tutmaktan sakınılmıştı. Demek oluyor ki; idarenin gayeleri çeşitlidir. Onun bazı kayıtlar koyması hadiseler tesiriyledir. (8)

2. İdarenin kullandığı özel baskı vasıtaları (Der pezille Zwansmittel) sistemi, devletin hükümrânlığı temeline dayanır. Bu hükümdarlık, diğer sahalardan olduğu gibi idare hukuk sahalarda olduğu gibi idare hukuku sahasında da ancak kanunlardan veya anayasadan doğan bir yetkiye dayanılarak tanzim edilen hukuk kaideleri ile bir tesir icra edebilir. Demek oluyor ki; İdarî baskısının kullanıldığı saha, genel iktidar münasebetidir. Amme kumrularında olduğu gibi ;nerede, özel bir iktidar münasebeti varsa, orada kurumun gâyesine göre değişen ölçüde özel baskı vasıtları kullanılabilir. Örneğin, okulların özel ceza ve zorlama vasıtaları buna dayanır. Örneğin, okulların özel ceza ve zorlama vasıtları buna dayanır. Özel

(8) Bakınız: Thiel: (Alman İdare Dergisi 1953 sayfa 349 da) çeşitli misâl ve deliller mevcuttur. Gayrı menkullerin ivazsız temlikine bağli istisnai bir müsaadenin' (inşaat müsaadesi gibi) verilip verilemeyeceği konusundaki mühim pratik mes'eleyi, Federal Mahkeme, 21. Kasım. 1957 tarihinde karara bağlanmıştır. Mahkeme, kötüye kullanılan kayıtlamaların ve bu yolla sağlanan yersiz menfaatlerin, her defasında hadiselerin özel durumundan istifade ile sağlanması gerektiğine karar vermiştir. Yani her kayıtlamanın doğrudan doğruya kabule şayan (olmadığına) temas edilmiştir. Karar verilen konuda mahkeme, ancak hibe edene temlik ile bu münasebet içinde terkedilen menfaatin de belirtilmesi mütalâası ile kayıtlamayı kabul etmiştir.

iktidar münasebetine dayanan baskı yaşatları konumuz dışında kalmaktadır.

İdarî İcra Usûlü (Venvaltungsvd Istreckungsverfahren), İdarî işlemlerle ilgili Bu usûl, (emir ve ya yasak gibi) kabul edilmesini gösterir. Daha önce de belirtildiği gibi, bu hukukî işlemler tesir baskı tatbikatı, en fazla şekle bağlanmış olan İdarî işlemlerde kendisi bahis konusu olan İdarî bir işlemi şart koşar. Bundan dolayı, İdarîlerini vasıtasız olarak hasıl etmektedirler. Meselâ her hangi bir kimse, bar gibi açılması zabitanın iznine bağlı olan bir işi, ruhsatnamedeki hükümler hilâfına işletmekte devam eder ve zabıta da bu duruma müdahale ederse; sadece müsaadenin iptali bahis konusu olmaz aynı zamanda bir zabıta nizamına karşı işlenen bir adlî suç söz konusu olur. Zabıta, bu durumda polisin kullandığı cebir şeklini usûlüne değil, ancak ve yalnız zabıta müdahalelerine dair olan talimata bağlı olduğu için bu müdahalenin sıkı sıkıya elde bulundurulması önemli bir mes'ele teşkil eder.

Zabitanın, müdahalelerine hiçbir tahditte bulunmamaları gerektiğine dair bir kaydın ne gibi bir önemi olabilir?

İdarî icra usûlü, müstakil bir prosedürdür. Yoksa; icrası gerekli olan İdarî bir işlemten vaz geçilmekle son bulan İdarî bir tasarrufun sadece takibi demek değildir. Bu İdarî işlem, icra usulünün ilk kademesinde bulunmaktadır. İcra usulünün bağımsızlığının neticesi olarak kendi hattı içinde bulunan bütün tedbirlere esasen kanunî yolun bulunması artık tecviz edilemez. Fakat, her zaman olduğu gibi; İdarî icra usûlü, müstakil bir prosedürdür. Yoksa; icrası gerekli (6)

İdarî baskının sahibi devlettir. Hangi makamların icra mercileri sıfatını taşıyabileceğini ve hangi cebir vasıtalarının emirlerine âmâde kılınacağını kanunlar tayin eder. Bu tayin işi yapılırken; esasen öyle hareket edilebilir ki, bir İdarî işlemde bulunan makam, aynı zamanda bir icra mercii olur : (27 Nisan 1953 tarihli Federal Almanya İdarî İcra Kanununun 7. Maddesi.) ; (Rheinland-Pfalz İdarî İcra Kanununun 4. Maddesi) böyledir. Veya bu icra makamları, kısmen kanunla, kısmen de yetkili bakanının kanuna dayanarak yaptığı bir tertib ve tanzim dolayısı ile tesbit edilirler : Nordhhein Westefalen

(9) Bu konudaki terimler, kanunlarda ayrı ayrıdır. İdarî mahkeme kanunları (Amerikan işgal Bölgesinin İdarî dâvalarla ilgili 1846/47 tarihli kanunu ve 165 sayılı nizamname) İdarî işlemin gerçekleşmesini Tenfiz (Vollstreckung) olarak vasıflandırırken yeni kanım koyucu ise; icra (Vollstreckung) terimini kullanmaktadır. Tarafımızdan kullanılacak olan tâbir de bu yeni olanıdır.

de böyledir. Kurumlar, kooperasyonlar ve amme hukuku müesseseleri gibi bağımsız idareler, ancak kanunen veya kanunî bir yetki ile kuruldukları müddetçe icra makamlarından sayılabilirler. Diğer bir durumda veya icra organları üzerinde tasarruf edememeleri halinde, bu kurumların resmî yardımı ihtiyaçları vardır. (Nordrhein Westfalen İdarî icra Kanunu 2. madde ve Rheinland Pfalz İdarî icra Kanunu 5. madde.) İcra borçluları, İdarî işlem yolu ile mecbur edilenler ile aynı şekilde kanun yoluyla icra borçlusunun mükellefiyetini kabûl etmek zorunda kalan kimselerdir.

Bu devlet için olduğu kadar, hususî hukuk kaidelerine göre icra borçlusu hakkında bir karar vermek icap ettiği müddetçe hazine için borçlusu hakkında bir karar vermek icap ettiği sdritudritutiu için de muteberdir. (10) Kezâ; özel faaliyet çevresinin işleri söz konusu dunca, muhtar mahallâ idare kuruluşlarının (Selbstverwaltungs körper) gittikçe İdarî baskı altına alındığı göze çarpar. Çünkü; bu mahallî idare kurulularında çek değişik düzenlemeye rastlanılabilmektedir. (II) Her ne kadar bu kuruluşlar, devletin yapısına bağımsız olarak girerlerse de devletin hükümranlılığının tesirinden kurtulamazlar.

Devredilmiş olan faaliyetler sahasında bu husus başka türlüdür. Bu mahallî idare kuruluşları, özel görevlerini müdrık oldukları müddetçe genel devlet yapısı içine alınabilirler. Fakat bu devlet teşkilâtı içinde İdarî baskı vasıtalarının kullanılması bahis konusu olamaz. Burada, resmî makamların düzenlenmesine bir önem kazandırmak için, yukarıda 1. paragrafta arzedildiği gibi, ancak özel murakabe hukukuna dayanan ve disipline müstenit bir faaliyet söz konusudur.

3. İdarenin; (Vergiler ve onlarla bir tutulması gereken resimler harçlar, masraflar, cezalar v.s. gibi) para edimlerine (Geldleistungen) ait olan taleplerinin icrası, hukuk muhakemeleri usulünde sıkı bir destek görecektir şekilde tanzim edilmiştir. (12) İc-

(10) Prusya Devlet Şûrasının 28. Eylül 1892 tarihli kararı. 5 cilt 23. sayfa 369).

(11) 27. Nisan 1953 tarihli Federal Almanya İdarî İcra Kanunun 17. maddesinde olduğu gibi.

(12) Genel resim masrafların bahis konusu olduğu muamelelerin, kanun yolları tesbit edilirken dahi kabili icra olduklarına dikkat edilmelidir. (Amerikan işgal bölgesinin 1946/47 tarihli İdarî İcra Kanunun 51. maddesi ve 165 sayılı nizamnamesinin 51. maddesi.)

ra, çoğu zaman rehnin paraya çevrilmesi ve haciz yolunu takip eder. Son kanunlar, icradan önce bir ihtar yapılması gerektiğine (Nordrhein Westfalen İdarî İcra Kanunu. 2 Madde, 6. fıkra) veya idarenin buna mecbur olduğuna (Rheinland Pfalz İdarî İcra Kanunu Madde 22.) dair hükümler sevk etmişlerdir. Menkûl servetlerle ilgili icra bahis konusu olduğu müddetçe, bu işler vazifelendirilmiş olan icra memurları (Vollstreckungsbeamte) tarafından icra işleminin hakkıyla takip edilmesi gerekir. Alacakların haczi (Pfändung von Forderungen), icra mercilerince (Vollstreckungsbehörde) yapılır. Burada, ilgili icra mercilerinin icra borçlusuna (Vollstreckungsschuldner) ödemede bulunmayı üçüncü borçluya yasak eden ve alacaklılara dair olan her emri saklamasını icra borçlusundan rica eden emri; icra kararı ve ödeme emri yerine geçer. (Bu husus Rheinland Pfalz İdarî İcra Kanununun 43. maddesinde böyle formüle edilmiştir.)

Borçlu takip edilmeli yani icra mercilerinin, alacaklının alacağını tahsil etmekte kullanıldığı ödeme emri (Überweisungsbeschluss) de ilgiliye tebliğ edilmelidir. Eğer, icra konusu taşınamayan servetlerle ilgili ise o zaman mevcut mahkemeler işi ele alır. (27. Nisan 1953 tarihli Federal Almanya İdarî İcra Kanunu 5. madde : 13. Aralık 1919 tarihli İmparatorluk Vergi Nizamnamesi 372. madde : Norrhein — Westfalen İdarî İcra Kanunu 51. madde ; Rheinland Pfalz İdarî İcra Kanunu 59. madde). Tahsilatla mükellef olan makamlar, icra alacaklısı yerine geçer. Ancak bu makamlar, hukuk muhakemeleri usûlü Kanunun 864 ve müteakip maddelerine göre gerekli olan teklifte bulunmağa mecburdurlar. Bu durumda sadece hususî hukuk usulünün kanun yollarının bahis konusu olması gayet tabiidir.

Diğer bütün durumlarda ya bir fiil (Handlung) veya tahammül (Duldung) veya kaçınma (Unterlassung) ile ilgili İdarî vecibelerin zorla yerine getirilmesi ve ya mümkün olduğu takdirde mükellefiyet pahasına da olsa hiçbir yardım görülmeden, gayret edilen mükellefiyet pahasına da olsa hiç bir yardım görülmeden, gayret edilen başarıya ulaşılması bahis konusudur. Bunun için esas itibarıyla ilgiliye, sadece vecibesinin değil, fakat aynı zamanda karşılaşıcağı cebir müeyyidesinin de önceden bildirilmesi gerekir.

Eğer bu ihtiram manâsı, vecibeyi istenen bir harekete sevk etmek ise; bundan, ilgiliye, yapmakla mükellef tutulduğu işi yerine

getirebilmesi için belli bir süre (Frist) tanımak icap ettiği neticesi çıkar.

İhtar, kanun yolları ile itirazı kabil olan bir emirdir. Şâyet bu ihtar, icrası gereken İdarî bir tasarrufla ilgili ise ; o zaman kanun yolu, bir itiraz muamelesinin konusu olmadıkça İdarî tasarrufa da şâmil olur. Buna mukabil cebir müeyyidesi ihtiva eden İdarî bir tasarruf, itirazı imkânsız bir mahiyette ise o zaman kanun yolu ile ancak bizzat ihtarla bağlı bir haksızlık yapılmış olunabilir. (13)

İdare, ancak özel şartlar altında derhal cebre (soirotiger Zwang) baş vurmağa mezundur. Bu baskı da, âcil hallerde kullanılan vasıtasız baskıdan kesin olarak ayrılmaktadır. Weimar Anayasasında, derhal cebre başvurma hakkının sınırları oldukça müphem idi. Eskiden beri idarenin ve buradaki ilgisi bakımından zabitanın, meselâ bir mecburiyetin veya âniden ortaya çıkan bir tehlikenin telâfi edilmesinde zabitanın baskı vasıtalarına baş vurmaktan başka çıkar yolu kalmaması gibi, zaruret hali (Notstand) mevcut ise; baskı vasıtları ile müdahale etmek, hakkı vardır. Bu durumda hukuk usûlü, «özel halin durumuna göre hususî servet sahiplerinin korunmasının usule uygun olan yoluna doğru bir himaye saymamışsa» zabita, (üzerine hiç de vazife olmadığı halde) hususî servet sahiplerini himayesine almağa çalışabilir. (14)

1. Haziran 1931 tarihli Prusya polis İdare Kanunu (Preussische Polizeiverwaltungsgesetz), zabitanın zaruret halini 21. maddesinde tayin ve tasrih etmiştir. Çok önceleri polis hukuku (Polizerecht) çerçevesi içinde, hudutları iyice belirtmiş bir fonksiyon ifa eden, doğrudan doğruya müdahale imkânı, tamamen yeni bir mâna kazanmıştı. İmparatorluk mahkemesi, 24.Mart. 1927 tarihli çok mühim olan bir kararında; davanın esasını teşkil eden, bir komünist gazete matbaasının siyasî meşru müdafaa (staatliches Notwehrrecht) görüşü altında haksız ve basın kanununa aykırı bul-

(13) Fedzral Almanya İdarî İcra Kamum madde 18 ve Nordrhein Westfalen İdarî İcra Kanunu madde 67.)

(14) Prusya Yüksek İdare Mahkemesinin 4. Kasım 1897 (Cilt 32 sayfa 425); 8.Kasım. 1900 (Cilt 38 sayfa 299); ve 10 Ekim 1904 (Cilt 46 sayfa 321) tarihli eski kararlara dayanarak verdiği 13. Aralık 1910 tarihli karar (Cilt 59sayfa 441) böyledir.

muştur. (15) Bu kararlar, hareketli bir münakaşaya son vermiştir. (16) Bunlar, idareye genel bir zaruret hakkı (algemeines Notrecht) tanınmasına sebep olmuştur. (17)

Federal Devlete (Bund) ve Bremen, Nordrhein-Westfalen ve Rheinland-Pfalz federe devletlerinde (Land) olduğu gibi idareye kesin olarak baskı vâsıflarını kanunen kullanma hakkı verilmesi karşısında, mer'î hukuk (das geltende Recht) için, her halde idareye genel bir zaruret hakkı tanınması bir dereceye kadar yasaklanmıştır. Bu kanunlarda evvelce İdarî bir işlem olmasa dahi İdarî baskının kullanılması münasip görülmüştür. (Federal İdarî İcra Kanunu 6. madde; Nordrhein-Westfalen İdarî İcra Kanunu 55. madde; Rheinland Pfalz İdarî İcra Kanunu 61. madde) (18) Bununla beraber; cezayı mucip olan hareketlerin önlenmesi ve âşıkâr bir tehlikenin def edilmesi için âcilen cebre baş vurulması kabul edilmiştir. Fakat bu hallerde de baskı vasıtaları ancak «kanunî bir müsaadeye istinaden ve onun hudutları içinde» ilgili makamlar tarafından kullanılabilir.

(15) İmparatorluk Mahkemesinin özel konulardaki kararları (Cilt 17. sayfa 138) Birinci Ceza Senatosu, bir kararı ile bu görüşe katılmıştır. (Reich mahkemesinin ceza konularındaki kararları. Cilt 63 sayfa 32 (16) Bakınız : Grosshuth. «Devleti Tehlikeye Koyan Vaziyet ve Olağanüstü Tedbirler Hukuku. (Württemberg Hukuk ve İdare Dergisi. 1932. Sayfa 177) (17) Bolt : Devletin Meşru Müdafaa ve Devletin Tehlike içinde Bulunması Genel Ceza Hukuku Dergisi Cilt 56 sayfa 183); W. Jellinek : İdare hukuku «(3. Baskı sayfa 342) ve v. Kochler :» Alman İdaresi Hukuku Temel Kitabı» (1935 sayfa 282). İmparatorluk mahkemesinin görüşüne iştirak etmekte ve devletin meşru müdafaa hukukuna taraftar oldukları beyan eylemektedirler. Münster Yüksek İdare Mahkemesinin 19. Kasım 1957 tarihli kararı ile de karşılaştırınız. (Amme Hukuku Dergisi 1958 sayfa 236).

(16) Bakınız: Grosshuth: «Devleti Tehlikeye Koyan Vaziyet ve Olağanüstü Tedbirler Hukuku. (Württemberg Hukuk ve İdare Dergisi. 1932. sayfa 177)

(17) Boldt: Devletin Meşru Müdafaa ve Devletin Tehlike içinde Bulunması Genel Ceza Hukuku Dergisi cilt 56 sayfa 183); W. Jellinek: «İdare Hukuku» (3. Baskı sayfa 342) ve v. Kochler: «Alman İdare Hukuku Temel Kitabı» (1935 sayfa 282). İmparatorluk mahkemesinin görüşüne iştirak etmekte ve devletin meşru müdafaa hukukuna taraftar olduklarını beyan eylemektedirler. Münster Yüksek İdare Mahkemesinin 19 Kasım 1957 tarihli kararı ile de karşılaştırınız. (Amme Hukuku Dergisi 1958 sayfa 236)

(18) Bremen için, İdarî işlemler ve İdarî Baskı hakkındaki 29. Ekim. 1954 tarihli kanunun kaleme almış sırasındaki 19. maddesinin değişik şekilde formüle edilmiş olan tarifi ile karşılaştırınız.

Resmî makamların kullandıkları baskının, bu şekilde etraflı olarak kanunen tanzimi karşısında, fevkalâde haller içinde belirtilmiş olan mânası ile devlete genel bir meşru müdafaa hakkı tanımak artık muteber telâkki edilemez. Böyle bir kabul, idarenin «kanuna ve hukuka bağlılığını» benimseyen anayasaya da aykırı düşer. (Anayasa madde 20). «Kanuna ve hukuka bağlılık» (Bindung an das Gesetz und Recht) formülü, ferdin hürriyet ve mülkiyetine karşı kanunen derpiş edilmemiş olan müdahale imkânlarını zorunda olduğu şeklinde değil de yazılı olmayan hukuka yani örf ve âdet hukuk devletin bu genel meşru müdafaa hakkı, Weimar Anayasasını Müşahhas bir tehlike karşısında bırakan belli bir tarihî hadisede, Reich Mahkemesinin bu hakkın müsbet karşılanması gerektiğine dair olan karara gibi; ileride bir örf ve âdet hukuku halinde gelmiş olması güçlük ile kabul edilebilir. Sadece idare değil, fakat aynı zamanda anayasa sahasının sorumlu organları da, devlet varlığının tümüne yönelen gerçek bir zaruret veya tehlike halinde hâkimiyet hakkına dayanarak gerekli tedbirleri almaya doğru meylederler. Bunun için, idareye; müdahale bakımından yazılı olmayan bir salâhiyet (Ermächtigung) tanıtmak, hukuk devleti yapısını temelinden sarsmak demek olur.

İdare tarafından verilen emirlerin (Gebot) veya konulan yasakların (Verbot) zorla yerine getirilmesinde normal olarak üç baskı vasıtası kullanılır : 1 — Tazminatın tahsili (Ersatzvornahme), 2 — Para cezası il zorlama (Zwangsgeld) (19) ve 3 — Vasıtasız baskı (unmittelbarer Zwang) 20 Bunlar arasında nisbet prensibi bu hallerde de baskı vasıtaları ancak «kanunî bir müsaadeye istina cezayı mucip olan hareketlerin önlenmesi ve âşikar bir tehlikenin def edilmesi için acilen cebre baş vurulması kabûl edilmiştir. Fakat

(19)Bu terim, 1.Haziran. 1931 tarihli Prusya İdarî zabıta Kanunun çıkışından sonra yayılmış ve genel kabul görmüş ve kendisinden önce mevcut olan zorlama cezası (Zwangsstrafe) ve Yaptırım Cezası (Exekutivstrafe) ve itaatsizlik cezası (Ungehorsamsstrafe) gibi terimlerin tasfiyesini sağlamıştır.

(20) İlk ve sörf olarak aşağıdaki kanunlarda kullanılmıştır : Federal İdarî İcra Kanunu 9. madde; Nordrhein-Westfalen İdarî İcra Kanunu 58. madda Rheinland-Pfalz İdarî İcra Kanunu 62. madde ve devamı).

mevcuttur (21) Yani; baskı vasıtası, uygun bir ölçü dahilinde ulaşmaya mecbur olduğu neticeye yönelebilir. (22)

Bundan dolayı idare, her durumda makûl bir ölçü dahilinde başarı vaad eden en yumuşak vasıtayı (Mittel) seçmelidir.

Tazminatın tahsili, para cezası ile zorlama ve vasıtasız baskı şeklindeki kademelenme her durumda gerçekleşen bir derecelenme anlamında anlaşılmalıdır. Vasıtasız cebir, muhakkak ki; en sert baskı müeyyidesidir. Bunun için de daima «ultima ratio en son çâre» sayılmaktadır. (Bir tahkikatın yapılmasına müsaade etme, bir şeye katlanma ve bir şeyi yapmaktan kaçınma gibi) misli olmayan, en yüksek derecede şahsî vecibelerde para cezası ile zorlamanın, en yumuşak müeyyide olarak hesaba katıldığı muhakkaktır. Fakat, para cezası ile zorlama, misli olmayan bir işlemin çeşitli durumlarına inhisar eder. Misli olan mükellefiyetlerde tazminatın tahsilinin mi yoksa para cezası ile zorlamanın mı ilgiliye daha güç geleceğini şartlar tayin eder. Bundan ötürü kanunlar, baskı vasıtalarını doğrudan doğruya belirtmekle yetinir. Duruma göre cebir vasıtalarından her hangi birinin seçimi işini, ilgili makamlara bırakır.

Tazminatın tahsili, meselâ bir kanal çukurunun temizlenmesi gibi misli bir işin, idari makamlar adına üçüncü bir şahıs tarafından hizmetin bedeli ile yapılması şeklinde icra edilir. Burada hususî hukuk kaideleri câridir. Yâni üçüncü şahıs ile esas mükellef arasında hiçbir hukukî münasebet yoktur. Üçüncü şahsın akit ve çalışma sayesinde kazandığı hakları resmî makamlar tarafından ödenir ve sarf edilen para esas mükelleften masraf olarak tahsil edilir. Tazminatın tahsilinin özelliği; mükellefin aktif bir iştiraki olmaksızın yürütülmesindedir. Fakat, tazminatın tahsili, bir dereceye kadar ilgilinin tahammül etmeğe ve gerekli masraflarını ödemeğe mecbur olduğu bir baskı vasıtası karakteri de gösterir. Bunun için, her baskı müeyyidesi gibi tazminatın tahsili de, belli bir süre tayin edildikten sonra tehdit vasıtası olarak kullanılmalıdır. Tazminatın tahsili müeyyidesinde, mükellef; evine, ticarethanesine ve arazisine el konulmak ve idari vazife icabı olarak istenen diğer işleri yapmak duru-

(21) Bunun için genel olarak v. Krauss'un «Grundsatz der Verhaeltnismssigkeit» adlı eserine bakınız.

(22) Bu neticenin ne olduğu, icrası gerekli olan İdarî işlemten anlaşılır. Eğer Bir baskı müeyyidesi bu neticeyi tasrih, etmemişse; veya nisbetçe noksansa, bu durumda yeni ve itirazı kabil tasarruf bahis konusudur. (Prusya Devlet Şûrasının 1. Kasım 1934 tarihli kararı (Cilt 95 sayfa III))

munda 'bırakılır (23). Bununla beraber, bu arada kanun ve bilhassa anayasanın koyduğu engellere dikkat edilmelidir.

Masrafin tesbiti, tahsil yolu ile icra edilen yeni bir âmme hukuku borcu doğurur. Bu borç, tazminatın tahsiline bağlı değildir. Bu sebepten ötürü de kanun yolları ile itiraz kabildir.

Para cezası ile zorlama, (24) (bir işin yapılması, bir şeye katlanılması, bir şeyden kaçınma gibi) misli olmayan bir hareketin zor ile yapılmasını mükemmelen sağlar. Fakat, evvelce de belirtildiği üzere misli olan işlerin de zor ile yaptırılması mümkündür. Para cezası ile zorlama, yumuşak bir vasıtaadır. İdarenin her hangi bir tasarrufuna karşı doğacak mukavemeti kırmaya yaram alıdır. Bunun için de, gaye hasıl olana kadar tekrarlanabilmelidir. Bu müeyyide, tatbiki muhakkak gerekli olan adı suçların cezasına (Kriminalstrafe) benzemez. (25) Bundan dolayı da, her ne sebeple olursa olsun idareye aykırı hareket son bulmuş ise artık bir daha kullanılamaz. (26) Yine icbar edilen bir İdarî işin ifası. İlgili için imkânsız ise ; o zaman da bu müeyyidenin kullanılması bahis konusu olamaz. (27)

(23) Eğer mükellef bir .şeye katlanmaktan kaçınır ve zabıta kuvvetlerinin müdahalesi ile veya zabıta müeyyideleri ile yaptırılmak zorunda kalınırsa, artık ortada bir tazminat tahsili mes'elesi kalmaz, aksine vasıtasız baskı söz konusu olur. (Prusya Devlet Şurasının" 4. Nisan. 1940 tarihli karar Cilt 105 sayfa 240) Bu durumda anayasanın büyük güçlkle çıkan 13. maddesi nazarı dikkate alınmalıdır. Bunun için bakınız : v. Mangoldt-Klein : «Bonn Anayasa Şerhi» (2. Baskı 1957. Cilt 1. sayfa 405).

(24) Bakınız: Stelin : «Alman İdare Dergisi» (1956 sayfa 505 ve devamı)

(25) Hofacker : Mer'i Hukuk Açısından Kriminal Cezaları ile, yerine getirici (itaatsizlik ve cebir gibi) cezalar arasındaki münasebet. (İdare Arşivi Cilt 14 sayfa 447) ; Sachsen Yüksek İdare Mahkemesinin 30. Nisan 1936 tarihli kararı. Yıllık. Cilt 40. Sayfa 97.) ve Baden İdarî Mahkemesinin 23. Ocak. 1900 tarihli; kararı.)

(26) Federal İdarî İcra Kanunu. Madde 15: Nordrhein-Westfalen İdarî İcra Kanfun 64. madde; Rheinland-Pfalz İdarî İcra Kanunu 62. madde). Prusya Devlet .şurasının 1. Haziran 1933 tarihli kararındaki (Cilt 90. sayfa 275) değişik görüşü bugünkü hukuk telâkkisi ile artık bağdaşamaz. Mer'i hukuk, düzenin ihlâl suçları ile, bunların cezalarını ve bu kabil muhalefetlerin bertaraf edilmesinde kullanılacak cebir vasıtalarını ayırmıştır. 25. Mart. 1952 tarihli Düzen Bozucu Suçlar Hakkındaki Kanun ile karşılaştırınız. Daha önce kanunlarda hem bir ceza ve ham de düzen bozucu fiilleri bertaraf etmekte kullanılacak bir müeyyide şeklinde anlaşılmakta olan para cezası ile zorlama gibi bir baskıya lüzûm hasıl olunca bu ihtiyaç, tazminat (Bussgeld) ile telâfi edilmişti. Bakınız : Meselâ; 27. Kasım 1953 tarihli Nordrhein-Westfalen İdarî Zabıta Kanunu 33. madde; 26. Mart 1954 tarihli Rheinland-Pfalz İdarî Zabıta Kanunu. 39 madde) Bu gerçekleşme-

Para ile zorlamada miktarın tesbiti, ihtardan önce yapılmalıdır. (28) Bu ihtarın da belli bir şekilde neticelendirilmesi gerekir. Para cezasının tesbiti ile ilgili olan mücerret bir tebligat ; ilgili muhalefet edici harekette ısrar ettiği müddetçe (ek) para cezalarının da tatbik edileceğine dair kesinlikten mahrumdur. (29)

Eğer, ilgilinin kabahati esaslı olarak tesbit edilemiyorsa (30) ; o zaman para cezasının miktarı için kabahat esas olmayıp aksine, idareye yöneltilen ve ancak para cezası ile kırılabilen mukavemet şiddetli esas olur. Para cezası ile zorlama müeyyidesi müteaddit def'alar kullanılırken, emirler ile yasaklar arabasında bir ayırım yapılmalıdır. Emirlerde, semeresiz kalmış olan belli bir para cezası aynen tekrarlanmalıdır. Yani ; hemen yeni bir ihtarda bulunulacaktır. Buna karşı yasaklarda ise ; «yasağın her ihlâlinde» verileceği belirtilerek bir ihtarla iktifa edilir. «Yasak ihlâlinin her günü için» bir ihtar verilmesi, zamanın mücerret olarak geçişi yüzünden baskı vasıtalarının sayısız derecede artırılması demek olur ki ; bu bakımdan câiz olamaz. (31) Bir emir mi yoksa yasak mı söz konusu olduğu çoğu zaman İdarî işlemin lâfzından anlaşılamaz. Çünkü ; bir emir, yasak tarzında verilebileceği gibi, aksine bir yasak da emir üslubu içinde formüle edilmiş olabilir. Bir şeyden kaçınma yasağı, bir işin yapılması emrini belirttiği gibi ; bir şeyden kaçınma emri de bir şeyin yapılma yasağını ifade eder. Bir şeyin emir sayılabilmesi için, ortada icrası ihtar edilmiş bir işin mevcut olması ve yine bir şeyin

diği müddetçe para cezası ile zorlama müeyyidesi veya İdarî cezalar (Verwaltugstrafe) yumuşak bir müeyyide karakteri taşımaktan kurtulamaz. Bunun için bakınız Badem Yüksek İdare Mahkemesinin ,20. Nisan 1955 tarihli kararı. Yeni olarak Münster Eyalet İdare Mahkemesinin 12. Eylül. 1B56 tarihli kararı ve vergi hukuku konusunda Federal Almanya Sayıştayının 12. Eylül 1956 tarihli kararı ve vergi hukuku konusunda Federal Almanya Sayıştayının 12. Haziran 1957 tarihli karar gibi. Bu konuda Schneider Ludorff : vee F. Klein, zengin misaller vermiştir.

(27) Prusya Devlet Şûrasının 8. Aralık 1938 tarihli kararı. (Cilt 103 sh. sayfa 153) Rhednland-Pfalz İdarî İcra Kanunu 62. madde).

(28) Prusya Devlet Şûrasının 16. Haziran 1948 tarihli Kararı. (Cilt 102 sayfa 139).

(29) Prusya Devlet Şûrasının 30 Temmuz 1936 tarihli Kararı. (Cilt 99 Sayfa 92).

(30) Reich Devlet Şûrasının 4. Şubat 1943 tarihli Kararı. (Alman İdare Dergisi 1943 sayfa 334.)

(31) Prusya Devlet Şûrasının 2. Nisan; 1936 tarihli kararı (C. 98. sh. 93

yasak kabul edilebilmesi için de kaçınılması emredilmiş olan bir husus bulunması keyfiyeti ekseriya tesadüfi lisan tarzından ileri gelmektedir. (32)

İdarenin son çaresi «ultima ratio» vasıtasız Baskı'dır. (33) 13. Aralık. 1919 tarihli İmparatorluk Vergi Talimatnamesinin (Reichsabgabegordnung) 202. maddesi ; vasıtasız baskıyı şöyle belirtmektedir : «Vasıtasız cebir, ancak, düzen başka şekilde yürütülemediği veya gecikme tehlikesi belirdiği taktirde kullanılabilir» Biraz bundan ayrılmakla beraber, Federal İdarî İcra Kanununun 12. maddesi ise ; «Eğer, tazminatın tahsili veya para cezası müeyyideleri maksada kâfi gelmezse veya bunlar tatbiki imkânsız kalırlarsa ancak o zaman icra dairesi, ilgilileri bir işi yapmaya, bir şeyden kaçınmaya veya bir şeye katlanmaya zorlayabilir veyahut ta işi bizzat kendisi yapabilir» demektedir. Vasıtasız baskı, mala (Vermögen) veya şahsa (Person) veyahut ta her ikisine birden yöneltilir.

Vasıtasız baskının mala karşı kullanılması, paraca değeri olan borçların veya para edimlerinin tahsilinden ayrılmalıdır. (33) Belki tahsilât ameliyesinde mala karşı zora baş vurulduğu da olur. Fakat bu durumda mal, idarenin kendisinden, tahsilâtta bulunduğu bir objeden (Objekt) başka bir şey değildir. Halbuki ; vasıtasız baskıda durum bambaşkadır. Bu baskı, durumu veya kullanılışı amme nizamını zedeleyen mallara, servetlere karşı kullanılır, örneğin : Zabıta ; Küçük Sanatlar Nizamnamesinin (Gewerbeordnung) 16. ve müteakip maddelerine göre müsaadeye tâbi iken izin alınmadan açılmış olan iş yerlerini mühürleyebilir. (Küçük Sanatlar Nizamnamesi. 147. madde), sıhhatla zararlı su çıkaran bir kaynağı kapatabilir veya izin alınmadan açılmış olan bir otelin faaliyetini men edebilir. (34) Eğer, bir şeyin düzene aykırılığı, tatbikatta, buna müsaade edilmemiş olmasından doğuyorsa ; o zaman ilgilinin ya izin dilekçesi ile müracaat ederek veya menedilen şeyden vazgeçerek düzen bozucu durumda olmaktan kurtulmak yolunu seçeceği anlaşılır.

(32) Yerine getirmeye zorlama hali için; Federal İdarî İcra kanunu 16. m Nodrhein-Westfalen İdarî İcra Kanunu 65. madde: ve Rheinland-Pfalz İdarî İcra Kanunu 67. madde; ile karşılaştırınız.

(33) Bakınız; Scheer : «Vasıtasız Baskının İdare ve Zabıta Makamları Tarafından kullanılması.» 1956

(34) Temyiz Mahkemesinin 20. Temmuz 1907 tarihli Kararı. (Regger. C28.

Baskı müeyyidesi tehdidi ile, ilgili bir seçme hakkından mahrum bırakılamaz. Bundan ötürü, ilgiliyi müsaade talebine zorlamak caiz olamaz. Sadece, yüklenilen şeyin kabulüne zorlanılabilir. Şayet izin isteği belli bir süre içinde yapılmamışsa ; o zaman ilgili uygun görülmeyen şeyin, vasıtasız baskı yolu ile bertaraf edilmesine katlanmağa mecburdur.

Vasıtasız baskının, şahıslara karşı kullanılması, fizikî zorlama mahiyetindedir. Bu zorlama, idare, gayesine erişebilmek için başka bir yol ve çare bulamadığı taktirde münasip olup ancak ve yalnız kanunların açıkça müsaade ettiği hallerde tecviz edilebilir. Bu husus, İdarî icra kanunlarında ve zabıta kanunlarında belirtilmiştir. (Örneğin ; Prusya İdarî Zabıta Kanunu. 55. madde.) (3.5) Fakat, meselâ : 23. Temmuz 1953 tarihli Tenasül Hastalıkları İle Mücadele Kanununun 17. maddesinde olduğu gibi, özel kanunlarda da vasıtasız baskının kullanılmasına izin verildiği olur. (Federal Mer'î Kanunlar. Cilt. 1. Sayfa 700) Kanunların, idareye karşı ifası gereken ve üçüncü şahıs tarafından yapılması imkânsız olan şahsî bir mükellefiyet koyduğu her yerde, kanunu tatbikle mükellef olan makam, bu baskı müeyyidesi üzerinde tasarruf ettiği müddetçe vasıtasız cebre cevaz vardır. Bu baskı, zabıta için genel bir durum arzeder. Vasıtasız baskı, bir kimsenin şahsî hürriyetinin elinden alınması ile ilgili olduğu müddetçe, Anayasanın 104. maddesine göre hâkim kararına veya ,bir* mahkeme kararının derhal neticelendirilmesine lüzum vardır.

İdarenin, kendisine lâzım olan bilgileri elde etmek için vasıtasız baskıyı ne dereceye kadar kullanabileceği mes'elesi tatbikatta önemli ve itirazı imkânsız bir konudur. (36) İdare bu gibi bilgilere sık sık muhtaç durumda kalır. Vergi hukukunda kanun bile, vergi borçlusunun (Steuerpflichtige) beyanları ile muntazam bir vergi dairesinin (Steuerverwaltung) tahminlerinin ne dereceye kadar birbirini tuttuğuna büyük bir önem vermiştir. (Reich Vergi Nizamnamesi 160 ve müteakip maddeleri) Bununla beraber idarenin elinde, bilgi verme mecburiyeti (Auskunftspflicht) sağlayıcı genel bir hak mevcut değildir. Prusya Devlet Şûrası ; zabitanın bilgi isteği, zabı-

(35) Daha yeni Zabıta. Kanunlarından örnek olarak, 21. Kasım. 1955 tarihli Baden-Württemberg Polis Kanununun 32. ve müteakip maddeleri gösterilebilir.

(36). Fazla Bilgi için ,bakınız : Thoma.: «İdarenin Bilgi Edinme ve İş Yerlerini Kontrol Hakkı, 1955»

ta görevinin hakkıyla yürümesi için şart olduğu müddetçe, polise karşı bilgi verme mecburiyetini tanımıştır. (37) (İd. Zab. K. 14. Md.) İlgili, ancak ortada bir bilgi verme mecburiyeti olduğu taktirde bilgi vermeğe zorlanabilir. Demek oluyor ki para cezası ile zorlamadan vazgeçilmiş ise ; yetkili daireler, bilgi vermeğe mecbur olan kimseyi ortaya çıkarıp gerekli bilgiyi alana kadar ısrar zorlayabilir.

Vasıtasız baskının tatbiki esnasında, kanunî yasaklara da riayet edilmesi gerekeceği tabîdir. Bu, her şeyden önce Anayasaca teminat altına alınmış olan konut dokunulmazlığı problemini ortaya çıkarır. (Anayasa 18. madde) Sözü geçen federe devletlerin eyalet anayasalarının ilgili maddeleri). Bundan çıkan neticeye göre ; makûl ölçüler dahilinde izlenen gayeye yöneltilmiş olan baskı kullanmaya sınır tâyin edilmelidir. Sadece şahsî hürriyete değil. Fakat aynı zamanda vücut bütünlüğüne de müdahale edildiği taktirde bu hususa bilhassa dikkat edilmelidir. Esasen haklara yapılan müdahale, şartlara göre vasıtasız baskıyı hükümsüz ve tesirsiz bırakmaksızın bertaraf edilemez. Öte yandan idareye karşı ifası gerekli olan her vecibenin cop (Gummiknuppel) (38) ve silâh zoru ile yerine getirilebileceğini kabul etmek, prensip olarak mümkün değildir. Vasıta ve gaye arasındaki ölçünün açık bir şekilde ihlâli hukuka aykırı olun Medeni Kanunun (Bürgerliches Gesetzbuch) 839. maddesine göre ; şartlara göre tazminatı icap ettiren bir memuriyet vazifesinin kötüye kullanılması hali teşkil eder. Münferit durumlarda sınır tâyini hazan çok zordur. Bu, resmî dairelerin, müessesesî hizmet metodu ile mümkün olduğu kadar tâyin edecekleri bir mes'eledir. (39)

(37) Bakınız : 8. Ekim. 1887 tarihli karar (Cilt 15 sayfa 423); 2. Mart 1900 tarihli Karar (Cilt 37. sayfa 428); 24 Nisan. 1906 tarihli karar (Cilt 48 say. 431); 3. Mayıs 1910 tarihli karar. (Cilt 56. sayfa 295) 27 Ekim 1913 tarihli karar (Cilt 65 sayfa 276). İlk belirtilen kararlardaki etraflı ifade, 3. Mayıs 1910 tarihli kararla oldukça değiştirilmiştir.

(38) W. Jellinek : Adı geçen Eser. : Gerekli olan sınırlama zarureti ortaya koymuş olup, hudutu haricine çıkarılması kararlaştırılan bir yabancıyı cop ile itaata mecbur etmeyi muvafık bulmaktadır. (Sayfa 340) zıt görüş için bakınız : Fleiner Adı Geçen Eser. Sayfa 223).

(39) Silâh kullanmaya (Waffengebrauch) dair olan zabıta usulleri bu gayeye hizmet ederler.

TAMİMLER

T. C.

İçişleri Bakanlığı

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

I.D.R.H.

Sayı : 612-228-11/10034

Konu: Sendika gelirlerinin
Saymanlık hesaplarına
intikal şekli Hk.

Ankara

17/6/1964

.....**Valiliğine**

1 — Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü İkinci Şube ifadesiyle alınan 122512-268-21475 sayılı ve 60 seri numaralı (M) işaretili genel tebliği ikinci maddeye çıkarılmıştır.

2 — 24/8/1963 tarihinde yürürlüğe giren 274 sayılı Sendikalar Kanununun 23 ncü maddesinin 3 ncü bendinde, Sendikaların vereceği listeye göre işveren tarafından kesilerek ait olduğu sendikaya ödeneceği belirtilen üyelik ve dayanışma aidatı ile hizmet mukabili yapılacak masraf karşılıklarını teşkil eden paraların muhasebe kayıtlarına ne suretle intikal ettirileceği hakkında bazı Saymanlıklarca tereddide düşüldüğü anlaşılmıştır.

Devlet Sektöründe İş Kanununa tâbi iş yerlerinde çalıştırılan işçilere yapılacak ödemelerde 274 sayılı Kanunun 23 ncü maddesinin 3 ncü bendi gereğince sendika veya sendikaların yazılı müracaatı ve aidatı kesilecek sendika üyesi olan işçilerin listesini vermesi üzerine iş veren; üyelik aidatım ve toplu iş sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu gereğince o sendikaya ve onun mensup olduğu Federasyona ödenmesi gerekli dayanışma aidatını işçilere yapacağı ücret tediyeatından kesmeye ve hangi işçilerin üyelik ve dayanışma aidatını kestiğini bir liste ile ilgili sendikaya bildirmeye mecbur tutulmuştur.

Ancak, mukabil kesintilerin iş veren durumunda olan Genel Katma ve Özel Bütçeli idarelerin kayıtlarını, bir ihtilâf vukuunda kendisini destekler nitelikte tutması zaruretinde bulunduğundan, Muhasebe tekniğinin icaplarına uyularak 274 sayılı Kanunun 23 ncü maddesinin 3 ncü bendinde sayılan üyelik ve dayanışma aidatının, işveren tarafından bordrolarda gösterilmek ve tediye yapan saymanlıklarca âdi emanet hesaplarına intikal ettirilmek suretiyle tahsil edilmesi ve bu hesaplardan sendikaya veya sendikanın mahallinde hesabı bulunan bir bankaya ödenmesi icap etmektedir.

Gereğinin buna göre yapılması rica olunur.

3 — Keyfiyetten bilgi edinilmesi ve gereğinin ,buna göre yapılmasını rica ederim.

Dağıtım :

Tetkik Kurulu Başkanlığına
ve Hukuk Müşavirliğine

Fethi Tansuk

İçişleri Bakanı Y.
Müsteşar Muavini

Gereği için:

67 İl'e yazıldı.

Türk İdare Dergisi, 1944 yılındanberi idare ve kamu görevlerinin çeşitli dallarına ait yazılarla geniş bir idare kadrosuna hitap etmektedir. Bir taraftan hukuk alanının değerli fikir ve ilim mensubu yazarlarının, diğer taraftan İdare Âmirlerinin, bilgi ve görgülerini, idari alanda çalışan idare kadrosuna ulaştırmak, hızla gelişen teknik ilerlemeler neticesinde artan ihtiyaçların âmmе hizmetleri sahasına intikal ettikçe değişen mevzuatın tatbikattaki akislerini tetkik ve tahlil eden kalem sahiplerinin yazılarını yayınlamak suretiyle, faideli olmağa çalışmaktadır.

Meslekî sahada fıkren hizmet etmek arzusunda bulunanları teşvik etmek idare elemanlarının bilgilerini artırmak, Derginin tesis gayelerinin başında gelmektedir.

İdarî kadronun, kültür ve teknik seviyelerinin daima yükselmesinin zarurî olduğu, ileri memleketlerle olan temaslarının sıklaştığı, plânlı devre çalışmalarının, toplum kalkınması faaliyetlerinin daha sistemli tatbikine geçildiği bir zamanda, bu nev'i tatbikattan doğan bilgi ve görgülerin sonuçlarını tahlil ve terkip eden yazılarla başarılı tez ve raporlara öncelikle dergi sahifelerinde yer verilecek ve değerlendirilecektir ;

Yüksek bir medenî çağın akıp giden zamanı içinde gelişen ve genişleyen amme hizmetleri kuruluşlarının devamlı bir reform ve reorganizasyona olan ihtiyaçları gözönünde bulundurularak İdarî hayatta bulucu ve kurucu olan idare âmirlerinin ve mensuplarının fikrî ve ilmi yazılan her zaman olduğu gibi Derginin ayrılan sahifelerinde yeri olacaktır.

Türk İdare Dergisi gerek eski ve gerek yeni yazarlarına ve gerekse okurlarına başarılar dileyerek değerli yazılarını beklemektedir.

**TÜRK
İDARE DERGİSİ**

Çemişgezek Kaymakamı İsmail Güzeliş tarafından yayınlanan ve 5.00 lira bedelle satışa arzedilen «İdarede Baskı Gurupları» adlı eser kapsadığı konular yönünden İdareciler, Belediye ve Özel İdareler için faydalı ve tavsiyeye şayan görülmüştür.

Arzu edenler adı geçenden temin edebilirler.

**TÜRK
İDARK DERGİSİ**
