

TÜRK
İDARE DERGİSİ
İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA İKİ AYDA BİR ÇIKARILIR

Yıl: 41

Ocak – Şubat - 1970

Sayı:322

İÇİNDEKİLER

Sayfa

TETKİKLER

3	Kanun Yapma Tekniği Bakımından Bazı Düşünceler	Fethi AYTAÇ
11	Türk Hukukunda Yayınların Toplatılmasının Adlî ve İdarî Yönü	Ali BAYKAL
31	Avrupa Konseyi Mahallî İdareler İşbirliği Komitesinin Çalışmaları.....	M.A. Ömer EVRENSEL
54	Sosyal Psikoloji ve İdare.....	Osman GÜMRÜKÇÜOĞLU
76	Mülkî Âmirlerin Medenî Kanunla İlişkileri ..	Sadrettin SÜRBEHAN
100	Fransada Komünlerin Gruplandırılması	Ali YALÇIN
137	Kamu Yönetiminde Gruplar.....	Firuz Demir YAŞAMIŞ
156	Başarılı bir Turizm Politikasının Esasları	M. Sabri YORULMAZ
185	Bibliyografya.....	Dr. Jur. Alim Şerif ONARAN
197	Haberler	Yiğit KIZILCAN

TETKİKLER

KANUN YAPMA TEKNİĞİ BAKIMINDAN BAZI DÜŞÜNCELER

Fethi AYTAÇ

İçişleri Bakanlığı Mahallî

İdareler Genel Müdür Yardımcısı

GİRİŞ

12 Ekim 1969 seçimlerini izliyen günlerde sayın Başbakan S. Demirel, önümüzdeki yasama döneminin yurdumuz için hayatî önem taşıyan kanunları çıkarma devresi olduğunu birçok vesileyle belirtmiş ve nitekim 12 Kasım 1969 tarihinde güven oyu alan Hükümetin iki gün sonra yaptığı toplantı ile ilgili olarak basma yapılan açıklamada: «...Hükümet Programının tatbikatı ile ilgili görüşmeler yapıldığı, Program tatbikatındaki tutum ve davranışın ana hattının tesbit edildiği, Hükümet Programında yer alan Yasama Organı ile ilgili hususlarla TASARILAR üzerinde durulduğu...» belirtilmiştir.

Hükümet olarak bu konuda gösterilen hassasiyet sebepsiz değildir. Gerçekten geçen dönemin sona erişti sebebiyle yaptığı kapanış konuşması sırasında sayın Millet Meclisi Başkanının verdiği bilgilere göre 1965 - 1969 döneminde Meclis; 467 birleşim yapmış, 2344 saat çalışmış; 43 genel görüşme önergesinden 30 u görüşülmüş, 13 ü kalmış; 66 soruşturma önergesinden 58 inin görüşülmesi yapılmış, 8 i bitirilememiş; 81 gensoru önergesinden 80 inin görüşülmesi yapılmış; 52 Meclis araştırması önergesinden 28 i bitirilmiş, 24 ü gündemde kalmıştır. Bu dönemde Meclise gelen KANUN TASARILARININ 432 si kanunlaşmış, 188 i komisyonlarda 53 ii gündemde olmak üzere 241 inin görüşülmesi bitirilememiş; KANUN TEKLİFLERİNDEN 180 tanesi kanunlaşmış, 626 sı komisyonlarda 76 sı gündemde olmak üzere 702 si görüşülemediği.

(18.10.1969 tarihinde, AA. bültenlerine dayanarak, basında yer aldığına göre kadük hale gelen tasarı sayısı 243 ve teklif sayısı 698 dir.)

Yasama faaliyetleri ile ilgili değerlendirmelerin sadece nicelik (yani sayı) açısından değil özellikle nitelik açısından yapılması gerekeceği şüphesizdir. Böyle olmasına rağmen her iki bakımdan da konuya eğilenler geçen dönemde Millet Meclisinin yasama faaliyetinin yeterince verimli olmadığını kabul etmektedirler.

Halen yürürlükte bulunan Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 69. maddesi uyarınca, gündemde veya çeşitli ihtisas komisyonlarında sıra bekleyen eski tasarıların Hükümetin ya da komisyonların istemde bulunması ve kanun tekliflerinin ise 10 milletvekilinin imzasını taşıyan önerge verilmesi suretiyle yeniden ele alınması mümkün olduğu gibi, geçen dönem sonlarında Bakanlıklar veya. Kuruluşlarınca hazırlanan birçok kanun tasarılarının, esasen görüşülme şansına sahip olamayacağı düşüncesi içinde Meclise intikal ettirilmediği ve iktidar partisinin seçim Beyannamesi ve sonra da Hükümet Programı ile vaad ve taahhüt ettiği alanlarda yeniden pek çok tasarının hazırlanıp Parlamente'ye sunulacağı gözönüne alınırsa, Millet Meclisinin yeni dönemde sayısız kanun tasarısı ve teklifi ile karşı karşıya gelmesi büyük bir ihtimaldir. Hatta, AP Seçim Beyannamesinde yer aldığı halde muhalefet partilerinin tepkileri ile karşılanması nedeniyle «Kanun kuvvetinde Kararname» çıkarma arzusuna Hükümet Programında yer verilmemiş olması karşısında Meclisin yorucu bir yasama çalışmasına girmesi adeta zorunlu hale gelmiş bulunmaktadır

YASAMA ÇALIŞMALARI NASIL VERİMLİ KILINABİLİR?

Bu durumda acaba nasıl bir çare ve tedbir düşünülmeli ki Parlamente'nin yasama çalışması daha başarılı ve daha verimli olabilsin ?

Bu sorunun cevabı şu hususun cevaplandırılmasına sıkı sıkıya bağlıdır: Acaba kanun yapma çalışmalarını aksatan sebepler nelerdir?

Bu aksatıcı sebepleri ve dolayısıyla bunları giderici çare ve tedbirleri şu iki açıdan düşünmek gerekir;

- I — Yasama Organı bakımından;
- II — Yürütme Organı bakımından.

I — Yasama Organı bakımından :

Meclise intikal eden kanun tasarısı ve teklifleri yeterince süratli bir akış ile sonuçlandırılmamaktadır. Eski dönemlerde olduğu gi-

bi geçen dönemde de kanunlaşma şansına sahip olmıyan tasan ve tekliflerin sayıca kabarıklığı bunun açık örneğidir. Kaldı ki bazı tasarı ve tekliflerin komisyonlarda görüşülmesinin bazen yıllar sürdüğü ve bazen de komisyonların toplanma imkânını bile bulamadığı bilinen gerçeklerdendir.

Bu sebeple Yasama Organı yönünden daha verimli bir çalışmada bulunmayı, bir bakıma, kanun tasarı ve tekliflerinin titiz bir çalışma ile daha kısa sürede tamamlanması ile aynı anlamda anlamak ve değerlendirmek mümkündür.

Çift Meclisli bir sistemin bu konuda esasen «ağırlaştırıcı» veya «geciktirici» bir rol oynadığı da göz önünde tutularak şu tedbir ve çareler üzerinde durulabilir:

A) Yasama Organını teşkil eden Meclis ve Senatonun bir yıl içindeki çalışma süresini arttırmak imkânlarını aramak...

Çeşitli vesilelerle yapılan tatillerin ve artan haberleşme ve ulaşım imkânları karşısında artık değerini kaybetmiş bulunan «seçmenlerle temas» gibi sebeplere dayatılan yaz dinlenmelerinin imkân ölçüsünde azaltılmasını sağlamak bu çareler arasında yer alır.

B) Her Bakanlığa mütenazır komisyon kurulması usulünden vazgeçilerek bunları sayıca azaltmak...

Örneğin Ekonomik ve Malî İşler; Hukukî ve Sosyal İşler; İdarî İşler; Askerî İşler; Kalkınma İşleri gibi adlar altında 5 - 6 komisyon kurulabilir. Fiiliyatta mutlaka çıkarılması istenen tasarılar için Geçici veya Karma Komisyonlar kurulmakta olması çok sayıda, komisyonun varlığının sakıncalarını ortaya koyan açık bir işarettir.

C) Sayısı ne olursa olsun, komisyon çalışmalarını süratlendirmek.....

İster Bakanlıklara mütenazır ihtisas komisyonlarında, isterse geçici özel komisyonda olsun bugünkü realitede bir tasarı veya teklifin yıllarca görüşülemeden beklediği varittir.

Bir örnek olmak üzere ifade edelim ki 21.7.1966 günü Meclise sevk edilen Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısının, daha önce Parlamente'ye sunulmuş olan, Emlâk Vergisi Kanunu Tasarısı ile birlikte bir Geçici Komisyon'da görüşülmesi kararlaştırılmış ; Emlâk Vergisi Kanunu Tasarısı üzerinde neticesiz kalan bazı görüşmelerden sonra Mart 1969 da Komisyon Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısını

görüşmek üzere davet edilmiş fakat toplantıya çağırıcı yapan komisyon başkam dışında hiçbir üye katılmamış ve tasarısı hiç ele alınmamıştır.

Bu gibi durumları önlemeye matuf olarak geçen dönemde eski Aydın Milletvekili sayın Reşat Özarda bir kanun teklifi hazırlıyarak komisyon çalışmalarına katılmıyan üyelerin ödeneklerinden belirli oranda kesinti yapılmasını ileri sürmüştü. Buna benzer bazı tedbirlere ergeç yönelineceğini kabul etmek için yeterli sebepler mevcuttur.

II — Yürütme Organı bakımından :

Kanun tasarısı hazırlıklarında karşılaşılan en büyük güçlük Bakanlıkların ortak bir görüşte kolay kolay birleşememeleridir. Bu görüşümüzün açıklık kazanabilmesi, kanun yapma tekniği bakımından bazı hususlara işaret etmememizi gerekli kılmaktadır.

Bunlara kısaca değinelim :

Bilindiği gibi, bir konuda bir tasarısı hazırlanıp Meclise intikal etmesi o konuda ilgili Bakanlık veya Kuruluşlarca bir ön tasarısı (tasarısı taslağı) hazırlanıp ilgili bakanlık veya kuruluşların olumlu mütalâasına mahzar olması ve Bakanlar Kurulunca da görüşme konusu yapıp Meclise intikal ettirilmesi kararına varılması sonunda olur.

Görülüyor ki bir kanunlaştırma arzusunun olgunlaşıp Meclise intikal edecek hale gelmesi bazı merhalelerden geçer.

a) Bunların başında, üzerinde tasarısı hazırlanacak konunun SİYASÎ İKTİDARCA AÇIKLIKLA SEÇİMİ gelir. Yürütme gücü içinde yer alan kuruluşlarca bu alanda yapılacak bir teklifin benimsenmesi, kabul edilmesi de aynı niteliktedir.

Nitekim yeni Hükümetin ilk toplantısında memur ve hizmetlilerin maaş ve ücretlerinin asgarî geçim seviyesine çıkarılması ve ayrıca çiftçilerin Bankaya olan borçlarının faizsiz taksitlere bağlanması konularında süratle kanun tasarılarının hazırlanması ve esasen daha önceden hazırlanmış bulunan Sosyal Hizmetler Kurumu teşkilini ön gören tasarısı ile enerji istihsal ve dağıtımını tek elde toplamayı gözetten TEK (Türkiye Elektrik Kurumu) tasarısının Meclise intikal ettirilmesi kararlaştırılmıştır.

b) Ancak konunun seçimi yeterli değildir. Hakkında tasarı hazırlanacak ve siyasî iktidarca seçimi veya kabulü yapılmış olan konu etrafında düşünülen ana esasların da açıklıkla belirtilmesi gerekir.

Bu nokta çok önemlidir. Çünkü aksi takdirde kanunun hazırlanış safhalarında işin çıkmaza girmesi daima mümkündür. Bir örnek olmak üzere ifade edelim ki 1965 genel seçimlerini takiben teşekkül eden Hükümetin 3.11.1965 tarihinde Millet Meclisinde okunan programında SU ÜRÜNLERİ KANUNU nun çıkarılacağı vaad edilmiş ve bu konuda Ticaret Bakanlığınca hazırlanan bir tasarı Meclise intikal etmiş, kurulan bir Geçici Komisyonunda aylarca süren görüşmeler sırasında kanunun yeterince hazırlıklı getirilmediği kanaati sık sık izhar edilmiş; bağlantının Ticaret Bakanlığı yerine Tarım Bakanlığına olması uygun görülmüş ve ciddi gayretlere rağmen tasarı 4 yıllık dönemi içinde kanunlaşamamıştır.

c) iktidarca tesbit veya kabul edilmiş ve ana esasları da belirtilmiş konunun kanun tekniği bakımından 3. safhasına sıra gelir. Tasarı taslağının teknik iskeletinin hazırlanışına ilişkin bu safhada ilgili bakanlık, kuruluş yahut bakanlık veya kuruluşlar tekbaşlarına veya birbirleriyle görüş alışverişi içinde bir taslak hazırlar. Bu taslak, genellikle, mütalâaları alınmak üzere diğer bakanlıklara ve varsa ilgili kuruluşlara gönderilir. Bunların ileri sürebilecekleri mütalâalarda gözönüne alınarak tasarı taslağına son şekil ve muhteva verilir.

Belirtelim ki bu noktada 3 ihtimal vardır :

1 — Taslak hakkında görüşleri alınmış tekml bakanlıklar olumlu mütalâa ileri sürebilirler.

Bu halde taslak Bakanlar Kuruluna intikal eder, ve muhtemelen Meclise sunulmasına karar verilir.

2 — Bakanlıklardan bir kısmı esasa etkili olmıyan bazı görüşler beyan edebilirler.

Bu halde taslak hazırlayıcı Bakanlık veya kuruluşlarca gerekli düzetmelere tâbi tutulur ve bazen düzenlenecek mutabakat protokolü ile keza Bakanlar Kuruluna intikal ettirilir ve muhtemelen Meclise şevki mümkün olur.

3 — Bakanlık veya kuruluşlardan bir veya birkaçı esasa etkili olan olumsuz görüş veya itirazlarda bulunabilirler.

Bu halde taslak Başbakanlığa sunulduğu takdirde sonucu Bakan tarafından izlenilmezse, Başbakanlığın ilgili servislerince Bakanlar Kurulunun intikal ettirilmeden hazırlayıcı durumundaki Bakanlık veya, kuruluşa geri gönderilir.

Neticesi ilgili Bakan tarafından İzlense bile, bazen tasarıyı hazırlayan kuruluş veya bakanlık ile olumsuz görüşte bulunan bakanlık veya kuruluşlar arasındaki görüş farklarının bir ara bulucu, bir koordinatör delaleti ile giderilmesi gerekebilir.

Bu takdirde kanun yapma tekniği bakımından çözümlenmesi gereken bir mesele ortaya çıkar. Bu arada bulucu veya koordinatör merci nasıl bir merci olabilir ?

Teorik olarak, Bakanlıklar arası devamlı bir komisyon kurularak kanun tasarılarının orada görüşülebileceği, uzmanlar ve müşavirler kadrosu ile takviye edilmiş böyle bir komisyonun sadece tasarılar üzerinde değil bütün meri kanunlar üzerinde de tarama ve inceleme yapmak suretiyle bir mevzuat ayıklamasına girişebileceği düşünülebilir. Nitekim yıllarca önce bu görüş katıldığımız bir görüştü. Fakat gerçeği yani yeni bir kuruluşun bir davayı, bir sorunu çözümlenmenin mutlaka en başarılı ve en isabetli yolu olmadığını kabul ettiğimiz için kanaatımızca cevap aranacak soru şu olabilir:

Kanun tasarısı hazırlanırken Bakanlıklar arasında doğması muhtemel görüş ayrılıklarını giderecek merci neresi olabilir?

Bilindiği gibi 6330 sayılı Başbakanlık Teşkilâtı Kanunu'na göre Başbakanlığa dahil kuruluşlardan biri Kanunlar ve Kararlar Teknik Dairesi adını taşımaktadır. Ancak anılan kanunda diğer dairelerin olduğu gibi bu Dairenin görevleri de ayrıntıları ile belirtilmemiştir.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün 1968 yılı itibarıyla yeniden bastırdığı T.C. Devlet Teşkilâtı Rehberi adlı eserde Başbakanlık Dairesi'nin kuruluş amacı: «Bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak; hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek ve kanunlarla verilen çeşitli görevleri yerine getirmekle görevli olan Başbakana bu görevlerini yapmakta yardımcı olmaktır» diye kaydedildikten sonra Merkez Teşkilâtı üniteleri arasında Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Reisliği 'nin görevleri şöylece sıralanmıştır:

«Çeşitli Kanunların Bakanlar Kurulu'ndan kararname çıkarılmasını emreden hükümleri uyarınca Başbakanlığa gelen tekliflerin

mevzuata uygunluğunu inceler ve bunları imzaya sunulacak şekle getirir; Bakanlar Kurulu toplantılarına ait gündemi hazırlar, alınan kararları kararname haline getirir ve ilgililere intikal ettirir; BAKANLIKLARDAN GÖNDERİLEN KANUN TASARILARINI, tüzük ve yönetmelikleri inceliyerek tüzükler için Danıştay'ın mütalâası alınmak suretiyle Bakanlar Kurulu üyelerinin imzasına sunulacak şekle getirir ve sonuçlandırır. Başbakanlıktan tasvip veya direktif alınmak üzere bakanlıklar ve dairelerden intikal edecek konuların ve TBMM den tevdi edilecek senatör ve milletvekillerine ait kanun teklifleri ile yazılı ve sözlü soruların gereklerini yerine getirir.»

Öte yandan 1960 tarihli ve 91 sayılı Devlet Plânlama Teşkilâtının Kurulması Hakkında Kanun ise Koordinasyon Dairesi Başkanlığı adlı bir daire kuruluşuna vücut vermiş ve 9. maddesi ile bu Dairenin görevleri arasında: «a) Devlet Teşkilâtında ve öze sektörde plânın gerçekleşmesini kolaylaştıracak İdarî, malî ve hukukî tedbirleri tesbit ve tavsiye etmek;

b) Tatbik mevkiine konan plân ve programların icrası sırasında gerekli takip ve koordinasyonu sağlamak, icabında bu maksat için muhtelif daire ve teşekküllerin yüksek seviyede sorumlu temsilcilerinin katılacağı komisyonları toplamak;

.....»

hususlarını da saymıştır.

Bu mevzu hükümler bir arada değerlendirildiği zaman denebilir ki bir kanun tasarısı hazırlanırken bakanlıklar arasında doğması muhtemel görüş ayrılıkları, konunun Kalkınma Plânı'na ilişkin bir yönü varsa, Plânlama Teşkilâtınca ve daha genel nitelik taşıyorsa Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesince giderilebilir.

Ne çareki uygulama bu yolda bir gelişme göstermemektedir. Nitekim yıllardan beri gerek 1. ve gerekse 2. Beş Yıllık Kalkınma Plânının yıllık uygulama programlarında birçok temel kanunların çıkarılması zorunluluğuna işaret edilmekte ve İcra Plânlarında şu veya bu kuruluşun koordinatörlüğünde çalışma grupları teşkil edilmekte ise de bu konulardaki tasarıların hazırlanması veya geliştirilmesi mümkün olmamakta yahut tasarı taslakları üzerinde çeşitli bakanlık ve kuruluşların görüşleri arasında ortaya çıkan uyumsuzluk halleri giderilememektedir. Bu ise, bu tasarıların gelişip olgunlaşmasına engel olmaktadır.

Bunun sebebi nedir?

Bunun sebebi, 6330 sayılı kanundaki hükümler açıkça yetki vermediği için Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesinin bu görevi ve yetkiyi üstlenmeğe hazırlıklı olmaması ve Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının da ilk kuruluş yıllarındaki etkileyici sihirini kaybetmiş olmasıdır.

SONUÇ :

Görüşümüz odur ki Başbakanlık bünyesinde yer alan Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi, görevlerine açıklık getirecek bir mevzuat değişikliği ile kanun tasarılarını hazırlamada en yüksek koordinatör uzuv haline getirilmeli ve kuruluşuna mal edilecek yeterli uzman ve müşavir elemanlarla gerek şekil, gerekse esas açısından kanun tasarılarının hazırlatmış, izleyicisi, koordinatörü ve yürütme gücünün Bakanlar Kurulu'ndan önceki son inceleyicisi ve hatta tasarıların Parlamento komisyonlarında da takipçisi olmalıdır.

Hükümet Programında yer alan ve Başbakanlığa bağlı ünitelerin yeniden düzenlenmesini öngören reform düşünceleri bu ümit ve temennimize kuvvet kazandırdığı gibi Meclis çalışmalarının daha verimli kılınması için siyasî patilerimiz arasında bazı temaslar yapılmakta olduğu hakkında Basında yer aldığı görülen haberler konuyu her geçen gün biraz daha aktüel hale getirmektedir.

**TÜRK HUKUKUNDA YAYINLARIN TOPLATILMASININ
ADLİ VE İDARİ YÖNÜ**

Ali BAYKAL

İhsaniye C. Savcısı

PLÂN:

I — ANAYASA HUKUKU YÖNÜNDEN

II — BASIN KANUNU AÇISINDAN TOPLATMA

III — BASIN SUÇLARININ KOVUŞTURULMA USULÜ

IV — ÖZEL YASALARDAKİ TOPLATMA KURALLARI,

A — Tedbirler Kanunu

B — Örfî İdare Kanunu

C — Basma Yazı ve Resimleri Derleme Kanunu

D — Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında
Kanun

E — Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu.

V — TÜRK CEZA KANUNU VE CEZA MUHAKEMLERİ USULÜ
KANUNUNUN GETİRDİĞİ KURALLAR

Yargıtayımızın bir uygulaması.

VI — SONUÇ

I — ANAYASA HUKUKU YÖNÜNDEN:

«Ana hukuk açısından basın hürriyetlerinin kötüye kullanılmasının yarattığı tehlike oldukça önemlidir. (.....) Demokrasinin ihtiyacı olan kamu oyu, bir çeşit sakat fertçiliğe yönelen yıkıcı bir kuv-

vet değil ve fakat seviyeli, şuurlu bir kamuoyudur. Basından beklenen bu kamuoyunu yaratmak ve yaymaktır. Bu itibarla demokrasiyi tahrip eden unsurlardan biri de temel hak ve hürriyetleri kötüye kullanan seviyesiz, yıkıcı basındır.» (1)

Bu yıkıcı olabilme unsuruna rağmen, basın özgürlüğü «haber, fikir, düşünce ve kanaatları serbest olarak toplayıp, yorumlamak ve eleştirmek ve bundan sonra, basın, teksir edici vasıtalarla çoğaltabilmek ve çoğaltılabilen matbuaları serbest olarak neşir ve tevzi edebilmek haklarını kapsar. Bahis konusu haklardan birisi mevcut olmadığı takdirde basın hürriyeti de sakatlanmış olur. Bu tariften anlaşılmaktadır ki, basın hürriyeti sadece neşir ve yazarlarla ilgili olan hakları değil ve fakat okuyucu, dinleyici ve seyircilerin de hak ve hürriyetlerini» (2) ihtiva edecek biçimde başkalarının haklarına ve ahlâki şahsiyetlerine zarar vermemek şartıyla demokratik anayasalara ve özellikle yeni Anayasamıza girmiştir.

Nitekim 1961 Anayasa'sının 20. maddesi: «Herkes, düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir. Düşünce ve kanaatlarını söz, yazı, resim ile veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklayabilir ve yayabilir.» demektedir.

Anayasa'nın 24/2. maddesinde «Türkiye'de yayımlanan kitap ve broşürler, 22. maddenin 5 nci fıkrası hükümleri dışında, toplatılmaz.»

22/2. maddesinde: «Basın ve haber alma hürriyeti, ancak millî güvenliği veya genel ahlâki korumak, kişilerin haysiyet ve şeref ve haklarına tecavüzü, suç işlemeye kışkırtmayı önlemek ve yargı görevinin amacına uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak için kanunla sınırlanabilir.»

22/5. maddesinde: «Türkiye'de yayımlanan gazete ve dergilerin toplatılması, bu tedbirlerin uygulanacağını kanunun açıkça gösterdiği suçların işlenmesi halinde ve ancak hâkim kararıyla olabilir.»

Anayasa'nın 22. maddesi ile ilgili Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Gerekçesinde de: «Gazete ve dergilerin toplatılması, basın hürriyetini en ciddi surette tehdit eden bir tedbirdir. Ancak kesin

(1) Dr. Abdullah Pulat, Gözübüyük, Basın Hürriyeti, Cumhuriyet Gazetesi (6.1.1967)

(2) Prof. Sulhi Dönmezer, Basın Hürriyetini Düzenleyen ve Sınırlayan Mevzuat, Ulus Gazetesi (19.1.1966)

zaruret olan hallerde başvurulabilmesini temin maksadıyla, modern anayasalardaki formüle uygun olarak, bu yola ancak kanunun açıkça gösterdiği hallerde gidilmesi Anayasa'da bir direktif olarak konulmuş ve basın kanunlarının toplatma ile ilgili hükümlerinin bu istikamette düzenlenmesi sağlanmıştır.» denilmektedir.

Anılan Anayasa'mız maddeleri açıklığına göre, Türkiye'de yayımlanan gazete, dergi, kitap ve broşürlerin toplatılması:

a) Yasalarda gösterilen suçların sözü edilen vasıtalarla işlenmesi halinde ve yasanın toplatmayı buyurması halinde;

b) Toplatma konusunda yargıç kararı bulunması halinde mümkündür.

Fakat, Anayasamızda yer alan bu kuralları tamamlayıcı, açıklayıcı ve daha da aydınlığa götürücü anlamda olan görüşlerde doktrinde ileri sürülmekte ve denilmektedir ki: «Kanunun açıkça gösterdiği suçları işleyip işlemediği kesinleşmeden kitap v.s. nin toplanması Anayasa'ya aykırıdır.» (3)

Keza, gazete v.s. nin toplatılması bir tedbir olduğundan mahkeme karar vermedikçe idare veya zabitanın tedbir olarak toplama hakkı olamaz. Çünkü Anayasa'nın 22/2. maddesine göre, hâkim karar verirse toplatma tedbiri yerine getirilecektir. Bu itibarla yargıç kararı olmadıkça yayınların piyasadan alınması, satışına engel olunması, bayilere dağıtımının engellenmesi gibi mâni zabıta tedbirlerinin alınmasına olanak yoktur.

Bunun gibi, basılı eserlerin Anayasa hükümlerine uymayacak biçimde toplatılmasının bir nevi malî baskı yolu olduğu ve bu suretle «paraca güçsüz olan yayınevlerinin büsbütün güçsüzleşmesi (...) ve yayınlarını kesme zorunluluğunda kalmaları» (4) da iddia edilmektedir.

Toplatma ile ilgili olarak, Anayasa'mızın 22/6. maddesine dayanarak 57. maddesini de zikredebiliriz: «Bu madde, siyasi partilerin kapatılmalarına dair bir maddedir. Buna göre, siyasî partilerin tüzükleri, programları ve faaliyetleri insan hak ve hürriyetlerine dayanan demokratik ve lâik cumhuriyet ilkelerine ve devletin ülkesi ve

(3) Bülent Habora, Kitap Toplatma, Akşam Gazetesi (13.6.1968)

(4) Dr. Çetin özek, Yayınların Toplatılması Anayasa'ya Aykırıdır. Milliyet Gazetesi (12.3.1966)

milliyeti ile bölünmezliği temel hükmüne uygun olmak zorundadır. Bu mecburiyetlere uymamak suretiyle mahkûmiyet halinde, mahkûmiyeti istilzam eden basılmış eserler varsa onlara da el konulabilmektedir.» (5)

II — BASIN KANUNU AÇISINDAN TOPLATMA (5680 s.k.):

Yayınların toplatılması konusunu kavrayabilmek için yayınların neler olduğunu bilmek gerekir. Basın Kanununun 2. maddesi bu hususu; «Bu kanun hükümlerine göre basılmış eserlerden maksat neşredilmek üzere tabı âletleriyle basılan veya sair her türlü vasıtalarla çoğaltılan yazılar ve resimler gibi eserlerdir» diye belirtmektedir. Ancak maddedeki tanım, sınırlayıcı değildir.

Anayasanın 3. maddesinin son fıkrası da suçun oluşumunu tanımlamakta ve «Fiilin ayrıca suç teşkil etmesi hali müstesna olmak üzere, basın suçu neşir ile vücut bulur» demektedir.

Yasa, neşiri de: «Basılmış eserlerin herkesin görebileceği veya girebileceği yerlerde gösterilmesi veya asılması veya dağıtılması veya dinletilmesi veya satılması veya satışa arzı neşir sayılır» diye tanımlamaktadır.

Basın yasasında toplatma ile ilgili açık seçik hükümler azdır. Basma ait özel hukuk - kamu ve idare hukuku sahası dışında kalan tedbirleri içeren yasa hükümleri daha ziyade yayın yasakları ve kovuşturma yöntemleri ile ilgili hükümlerdir.

Basın Yasasının toplatma konusu ile ilgili 22 maddesinin konumuz ile ilgili kısımlarını aynen almakta fayda vardır:

Bunlardan birisi, Basın Kanunu'na 6733 Sayılı Kanun ile ilâve edilen ve 143 sayılı kanunla kısmen değiştirilerek muhafaza edilen Basın Kanunu'nun 30. maddesinin son fıkrasıdır. Bu fıkra: «Türk Ceza Kanunu'nun 142 ve 163. maddelerinin uygulanması suretiyle hükümlülük halinde tekerrür varsa, mevkûte bir aydan üç aya kadar yayından men olunur. Yayından men olunan mevkûte'nin sahip ve sorumluları bu süre içinde başka bir adla mevkûte çıkaramazlar» demektedir.

(5) Baha Arıkan, Basılmış eserlere elkoyma, Cumhuriyet Gazetesi (31.3.1966)

Fıkranın uygulanabilmesi için:

- a) Failin T.C.K. nun 142 veya 163. maddeleri gereğince cezalandırılması,
- b) Tekerrürün bulunması şarttır.

Fıkraya uygun olmayan ve karşı çıkar anlamda yayma devam edilirse, ne olacaktır? Toplatma rejimi uygulanacak mıdır? Kanımızca burada toplatma usulü uygulanabilir. Aksi halde «yayından men» olma esasının hükmü kalmaz.

Diğer madde, Basın Kanunu'nun 31. maddesinin 1-2. fıkralarıdır. Bu fıkralar: «Yabancı memleketlerde çıkan basılmış eserlerin Türkiye'ye sokulması veya dağıtılması Bakanlar Kurulu kararıyla men olunabilir.

Bu gibi basılmış eserlerin, Bakanlar Kurulundan acele karar alınmak üzere, İçişleri Bakanlığınca karardan evvel dağıtılmaları men olunabileceği gibi, dağıtılmış olanlar da toplattırılabilir.»

A açıkça görüldüğü üzere 31. maddede ki, «men olunma» toplattırılabilme kuralları «yabancı memleketlerde çıkan basılmış eserler hakkındadır. Hükmün gerekçesinde, tesiri, seri ve sahası geniş olan basın ve yayın faaliyetlerinin düzenlenmesi işinin, millî sınırlar içindeki basın ve yayma hasredilmesi şüphesiz kâfi bir tedbir olarak mütalâa edilemez.» (6) denilmektedir.

Keza Türkiye'de çıkan bir gazetenin aynı (eş baskı) nüshalarının hariçte basılması halinde yayının yabancı memlekette basılmış sayılıp sayılamayacağı sorusuna Prof. Erem (7) : «Türkiye'de yayınlanan bir mevkûtenin yabancı memleketteki eş baskısı, yabancı memlekette basılmış matbua sayılmalıdır. Bu bilhassa toplatma rejimi bakımından önemlidir» cevabını vermektedir.

Söz konusu Basın Kanununun 31. maddesi hükmünün Anayasaya aykırı olduğu iddia edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, 5.7.1963 gün E. 170, K. 178 sayılı kararıyla bu isteği reddetmiştir. «Bununla beraber Anayasa'nın (22/5) kabul ettiği, gazete ve dergilerin toplattırılması yasağının Türkiye'de yayınlanan matbualara inhisar ettiği

(6) Prof. Faruk Erem, Doktrin ve İctihad Bülteni, 1969 — 1, Shf. 49, 1969.

(7) Prof. Faruk Erem, Yabancı memleketlerde Türk Gazetelerinin eş baskısı, Yargı Dergisi, Yıl 2, Sayı 7, 1969, Shf. 5.

aşikârdır. Söz konusu Anayasa Mahkemesi kararında aynen şu ibareler yer almaktadır: Anayasa'nın 22. maddesi Türkiye sınırları içinde basılan ve yayınlanan eserlerle ilgili hükümleri kapsadığından yabancı memleketlerde basılan ve yayınlanan eserleri bu maddenin çerçevesi içinde görmekte isabet yoktur. Yine Anayasa Mahkemesinin kararında şu kayda yer verilmiş bulunmaktadır: Bakanlar Kurulunun yetkisi sınırsız olmayıp dışarıdaki muzır ve yıkıcı faaliyetlerin yurda intikâline vasıta olacak nitelikteki basma mahsus ve münhasır olup bu maksat ve amaç ile sınırlıdır» (8) denilmektedir.

Kararda, Basın Kanununun 31. maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğunu açıklayan görüşlerde: «31. madde ile İlmî öğrenme ve yayma, araştırma haklarına taallük eden Anayasa'nın 21. maddesi ile ilgi mevcuttur. Zira öğrenmenin ve araştırmanın en önemli kaynaklarından birisi; yabancı yayınlardır böyle olunca Basın Kanununun 31. maddesinin yürütme organına verdiği geniş yetkinin maksat dışında kullanılması halinde, bundan öğrenme ve araştırma yapma hakkının lüzumsuz yere sınırlanmış olacağı neticesini çıkarmak zarurî olur. 31. maddenin bazı yabancı yayınların Türkiye'ye sokulmasını Bakanlar Kurulunun menedebilmesine mütedair hükmü esasında Anayasa'ya aykırı değildir. (...) Ancak bu sınırlamanın hürriyetin özüne dokunan bir sınırlama mahiyetini almaması için (...) yasaklamanın sebep ve şartlarının kanunda vuzuh ile belirtilmesi şarttır» (9) denilmektedir.

Yabancı ülkelerden gelen ya da yurt içinde postaya verilen yasak yayınlardan ele geçenler için yapılan İdarî işlem: «Yabancı ülkelerde basılıp zararlı yazı, resim ve sözleri kapsayan kitap, gazete, dergi, broşür, resim v.b. basılmış kâğıtlar ile harita, atlas ve plâkların yurda sokulmaları ve dağıtılmaları Bakanlar Kurulunca yasak edildiği gibi, Bakanlar Kurulundan acele karar alınmak üzere, İçişleri Bakanlığınca da yasaklık kararı alınabilmektedir. Yurt içinde basılan zararlı yayınların elden ele geçmesi, dağıtılması da ilgili mahkemelerce yasaklanır. Yasaklık kararı alınan yayınların adları ile bunlarla ilgili başka bilgiler Genel Müdürlükten tebliğ edilir ve yasak yayınlar kitaba işlenir.

(8) Prof. Faruk Erem, (7 Nolu kaynakta bildirilen yazı)

(9) Prof. Sulhi Dönmezer, Basın Hukuku, Cilt 1, 1964, Shf. 176.

Yabancı ülkelerden gelen basılı kâğıtlar posta merkezlerinde incelenir, içlerinde yasaklanmış yayınlar varsa, en büyük mülkiye âmirine bir yazı ile gönderilir. Ayrıca Genel Müdürlüğe bilgi verilir.

İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü MİT. yasak yayınları incelemekle görevlidir.

1934 tarihli, 2527 Sayılı Basma Yazı ve Resimleri Derleme Kanununun 12. maddesi yasaklanan ve toplatılan yayınlarla ilgilidir; Hükümetçe menolunan ve müsaade edilen basma yazı ve resimlerin beş nüshası, bu işe memur makamlar tarafından Milli Eğitim Bakanlığı emrine teslim olunur. Şu kadar ki, açıkta tutulması caiz görülmeyen böyle basma yazı ve resimler, kilit altında ayrıca muhafaza olunur. Derleme Müdürlüğü; mahkemelerce yasaklanan, polisçe toplatılan, Bakanlar Kurulunca menolunan yayınları da derlemeye çalışarak bu maddeyi uygulamaktadır.» (10)

Mahkemeler, 31. maddenin uygulanmasında : «Matbualar ecnebi memleketlerden gelmiş ise 31. maddeye müsteniden bir kararname çıkarılıp çıkarılmadığının tesbitine, çıkarılmış ise o kararnameye ve bizzat mezkûr 31. maddeye göre hareketin suç olup olmadığının münakaşa ve takdiri ve memleket içinde basılmış ise; Matbuat Kanununun 2657 Sayılı Kanunla muaddel 51. maddesinin 5680 Sayılı Kanunun 42. maddesiyle mülga ve binaenaleyh buna müsteniden çıkarılmış olan kararnamenin hükümden sâkit olmama cihetlerini nazara almak» (11) zorundadırlar.

Bununla beraber Basın Kanununun 31. maddesinin ihtiyaca yetmediği yolunda görüşler de vardır. Örneğin: «Suç ihtiva eden matbuaların bazı hallerde, süratle toplattırılabilmesi, kamu güvenliği yönünden zaruridir. Meselâ askerî isyana, halkı ihtilâl teşvik eden beyannamelerin derhal toplattırılması hususundaki zaruret meydandadır. Bu konuda sürüp giden tatbikatın Anayasa'ya uygun olduğu kanısında değiliz.

Adaletin tarafsız olarak ve amacına uygun şekilde fonksiyon icra edebilmesi için, Basın Kanununun 30. maddesinin de ihtiva ettiği yasaklara benzer hükümleri kapsayan kanunlara ihtiyaç vardır.» (12)

(10) Türker Acaroğlu, Yasak Yayınlar, Cumhuriyet Gazetesi (31.1.1968 ve 26.2.1968 günlü nüshalar)

(11) Yargıtay 4. C.D. 25.12.1951 gün Esas 9411, Karar 10094 Sayılı Kararı

(12) Prof. Sulhi Dönmezer, Basın Hürriyetini Düzenleyen ve Sınırlayan Mevzuat, Ulus Gazetesi (19.1.1966)

III — BASIN SUÇLARININ KOVUŞTURULMASI, BASIN SUÇLARININ KOVUŞTURULMA USULÜ : Konumuzla tam ilgili olmamakla beraber Basın Kanunu yönünden basın suçlarının kovuşturulmasına dair maddeleri sıralamakta fayda görüyoruz.

Basın Kanunu 37, 35, 39. maddelerinde suçların önemine binaen bu suçlara özgü kurallar getirmiştir.

Örneğin; 37. madde de: «Cumhuriyet Savcılığının, gerekli görürlerse yapacakları hazırlık soruşturmasını kanunî ve zarurî sebebler dışında en çok bir hafta içinde bitirmeleri lâzımdır. İlk soruşturmaya tabi suçlarda bu soruşturma diğer işlerden önce ve en kısa zamanda yapılır ve sona erdirilir.»

39/1. maddeye göre: «Basın Kanununa giren veya basın yoluyla işlenen suçlara ait dâvalar acele işlerden sayılır.» (Bu itibarla adli ara verme sırasında görülebilir, ilgililer davetname çıkarılmadan işin önemine göre ihzar edilebilir, duruşma günleri yakma konur, Yargıtay'da da öncelikle bakılır).

35/1. maddeye göre: «Bu kanunda yazılı olan veya basın yoluyla işlenmiş bulunan suçlardan dolayı günlük mevkûter hakkında üç ay ve diğer basılmış eserler hakkında altı ay içinde açılmayan dâvalar dinlenmez. Bu süre suçun işlendiği tarihten başlar». (Aynı Yasanın 3/son maddesine göre suç neşir ile vücut bulur) (Suç takibi şikâyeteye bağlı suçlardan ise müddet suçtan zarar görenin suça vakıf olduğu tarihten başlar.)

Basın yoluyla işlenen suçlarda C.M.U.K. nun 200. maddesinde ki, tutuklama zorunluluğuna ilişkin olan hüküm uygulanmaz. (Basın Kanunu 39/son. M.)

Basın yoluyla işlenen suçlar ağır cezalı işlerden ise ağır ceza mahkemelerinde; ağır cezalı değilse en kıdemli üç asliye ceza hâkiminden kurulu toplu mahkemelerde görülür.

IV — ÖZEL YASALARDAKİ TOPLATMA KURALLARI:

A — Tedbirler Kanunu: 5.3.1962 gün ve 38 sayılı «Anayasa Nizâmını Millî Güvenlik ve Huzuru Bozan Fiiller Hakkında Kanun» un 5. maddesi: «Bu kanunda yazılı fiiller basın yoluyla işlendiği takdirde suç konusunu ihtiva eden mevkuteler ve sair basılmış eserler

sulh hâkimi kararı ile toplattırılır» hükmünü taşımaktadır. (Bu Yasa 30 Mayıs 1969 gününde Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 1182 Sayılı Yasayla kaldırılmıştır).

B — Örfî İdare Kanunu: 22.5.1940 gün ve 3882 Sayılı Örfî İdare Kanununun 3. maddesinin 4. bendinde: Örfî idare altına alınan yerlerdeki askerî makamların «Gazete, kitap ve sair matbuaların tab ve neşrini veya hariçten ithalini menetmek ve matbaaları kapatmak veya matbuat veya telgraf ve mektup üzerine sansür koymak» yetkileri vardır.

C — Basma Yazı ve Resimleri Derleme Kanunu: 1934 gün ve 2527 Sayılı bu Yasanın 12. maddesinde: «Hükümetçe menolunan ve müsadere edilen basma yazı ve resimlerin beş nüshası bu işe memur makamlar tarafından Maarif Vekilliği emrine teslim olunur. Şukadar ki, açıkta tutulması caiz görülmeyen böyle basma yazı ve resimler kilit altında ayrıca muhafaza olunur» denilmektedir.

D) — Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun: 298 Sayılı bu Yasanın 57, 58, 60, 62. maddelerinde toplatma ile ilgili esaslara rastlamak mümkündür. Daha ziyade propagandanın çeşitli yasaklarını içeren bu hükümlerin müeyyidesi Yüksek Seçim Kurulu kararlarında «tedbir niteliğinde - toplatma» şeklinde yer almaktadır. Nitekim, Yüksek Seçim Kurulunun 30.9.1969 gün ve Karar 1388, İtiraz 498 Sayılı Kararı: «..... Partiye ait 24. sahifeden ibaret seçim beyannamesi başlıklı matbuada, özel işaret dışında çeşitli resimler bulunması nedeniyle 298 Sayılı Yasanın 58 nci maddesi gereğince 12 Ekim 1969 gününde yapılacak Genel Millet Vekili Seçimi Sonucu alınıncaya kadar bir tedbir niteliğinde olmak üzere, herhangi bir şekil ve surette dağıtımının yasaklanmasına ve dağıtılmış olanlarında toplatılmasına» yolundadır.

Keza, Yüksek Seçim Kurulu 11.10.1969 gününde radyo ile de yayınlanan emirlerinde «Bağımsız adaylara ait oy pusulalarının evet mührü ile mühürleneceği yolunda yanlış yayında bulunan B

Gazetesinin de toplatılmasına» seçim selâmeti ve oyların doğru olarak kullanılması bakımından karar vermiştir.

E — Polis, Vazife ve Salâhiyet Kanunu: 1934 yıl ve 2259 sayılı bu yasanın 9. maddesinin F bendinde, Polis: «Ahlâk ve umumî terbiyeye uygun olmıyan şarkı veya sözleri yahut âmme emniyetini bozucu hitabeleri muhtevi bulunan gramofon plâklarını ve izinsiz gösterilen veya elde edilen filimleri ve bu kabil sair basma yazı ve re-

simleri; alır. Bunlardan suç mevzuu olanları evrakıyla adliye ve diğerlerini ait olduğu makamlara verir» demektir.

Yayınlar konusunda mahkemelerimiz de yasanın bu maddesine uygun kararlar vermektedirler.

Nitekim, Danıştay 8. Daire 11.7.1962 gün ve Esas 1961 - 2514 Karar 1962 - 3378 Sayılı ve İçişleri Bakanlığının dâva konusu toplattırılmış kitaplar yazarı S.N. nin kişiliğinden bahsederek yayınladığı kitapların toplattırılması yolunda dâvâlı idarenin kendi teşkilâtına yaptığı bir genelgenin ve buna dayanılarak yapılan toplatma işleminin iptali yolundaki dâvaya ait kararında: «2559 Sayı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanununun 9. maddesinin F bendinde aynen «Polis ahlâk yahut âmme emniyetini bozucu basma yazı ve resimleri alır. Bunlardan suç mevzuu olanları adliye, diğerlerini ait olduğu makamlara verir» denilmek suretiyle dâvâlı idarenin âmme emniyetini koruma yolundaki geniş takdir yetkisini tanımış bulunmaktadır. Bu hükme göre kitaplardan dolayı yazar aleyhine açılmış bulunan mahkemelerin beraatle neticelenmesi toplatma yetkisini ortadan kaldırmaz. (...) Bu itibarla dâvanın reddine» demektir.

Söz konusu yasanın toplatmayı yargıç kararına bağlayan Anayasaca aykırı düştüğü ortadadır. Ancak Prof. Dönmezer'e göre : «Gazete ve dergiler dışındaki matbualar bakımından mezkûr hüküm Anayasa'ya aykırı değildir.» (13)

V— TÜRK CEZA KANUNU VE CEZA MUHAKEMLERİ USULLÜ KANUNUNUN GETİRDİĞİ KURALLAR:

T.C.K. nun 427/2. maddesi, 426 ve 427. maddenin baş kısmına atıf yaparak: «Neşir ve tevzi edilmek üzere müstehcen ve hayasızca kitap, makale, varaka ve ilân (...) yazılar» m müsadere ve imha olunacağını ifade etmektedir.

Müstehcenliğin T.C.K. nun da ve diğer devlet ceza kanunların da bir tanımlaması yapılmadığı gibi; uluslararası çalışma ve proto kollarda da tanımlaması yapılmamıştır. Her halde, «Müstehcen ve hayasızca neşriyat, umumun edep ve iffetine, cemiyetin ahlâk hislerine tecavüzü ifade eder.» (14)

(13) Prof. Sulhi Dönmezer, Basın Hukuku, Cilt 1, 1964, Shf. 182.

(14) M. Muhtar Çağlayan, Enson Tadilleriyle Birlikte Gerekçeli, Notlu ve içtihatlı Türk Ceza Kanunu, Cilt 2, Shf. 73.

Her insanın ve ulusun kendisine özgü müstehcen bulma yargıları olduğundan, konunun katı bir tanımlaması bir süre sonra kesinliğini kaybedecektir. Bu yönden toplama kararı verecek olan yargıç gerek kendi aklı, gerekse bilirkişi düşüncesine ve delillere uyarak;

a — Eserin bütününe ele alarak,

b — Eser sahibinin kasdına bakarak,

c — Eserin yayımlandığı zamanda toplumun edep, iffet duyguları, uygar yaşama düzeninin zorunlulukları ve törelere göre müstehcenliğe ve bu yüzden eserin toplatılmasına karar vermelidir. (Polis vazife ve salâhiyet yasasının 9. maddesinin F bendi müstehcen yayınlarda polisin toplamaya karar verebileceğini ifade etmektedir.)

T.C.K. nun 36. maddesi:

Usule göre suç konusu eşya veya fiilin işlenmesinden doğan eşya, evvelâ zabıt dâva sonunda da varılacak kanaata göre zoralım konusu olabilir. Bu yönleriyle zabt keyfiyeti C.M.U.K. nun 86. maddesinde, zoralım konusu da T.C.K. nun 36. maddesinde düzenlenmiştir.

T.C.K. nun 36/1. maddesinin unsurları:

A — Eşyalar;

a — Cürüm ve kabahatta kullanılan,

b — Kullanılmak üzere hazırlanan,

c — Fiilin işlenmesinden doğan eşyalar,

B — Mahkeme kararıyla ve mahkûmiyet halinde,

C — Eşyalar fiilde methali olmıyan kimselere ait olmamak şartıyla zabt ve müsadere olunur.

Bu madde kasıtlı suçlar bakımından, şartları varsa zoralım zorunluluğunu getirmiştir. Hâlbuki mehâz kanunda bu husus yargıcın takdirine bırakılmıştır.

C.M.U.K. nun 86. maddesi :

A — Tahkikat için sübut vasıtalarından olmak üzere faydalı görülen (suç, suçluluğu aydınlatıcı ve mukayeseye imkân veren) eşya,

B — Müsadereye tabi olan eşya,

C —

a — Muhafaza ve emniyet altına alınarak zilyedin tasarrufu önlenmek suretiyle,

b — Şahıs rızasıyla teslimden kaçınırsa zaptolunmak suretiyle zilyedinden alınır.

c — Zapta, yargıç karar verir. Gecikmesinde sakınca varsa, C. Savcısı ve zabıta makamları da zapta karar verirler. İlgililer itiraz ederse işlem üç gün içinde yargıca tasdik ettirilir.

Zabıt ile zorallım arasında fark vardır. «Müsadere, mülkiyeti izale eden bir muameledir (...) zabıt mülkiyeti izale etmez» (15).

Acaba yayınların toplatılmasında T.C.K. nun 36/1. ve C.M.U.K. nun 86. maddesinin uygulama olanağı varımdır?

«1961 Anayasa'sı kabul edilmeden önce, yurt içinde basılmış eserlerin toplatırılması, basın hürriyetine aykırı olsa dahi, hukukça mümkündü. Gerçekten, Ceza Usul Kanununun 86. maddesi, kovuşturma için delil olarak veya müsadereye esas olabilecek eşyaların emniyet altına alınabileceğini belirtmektedir. Bir kitap veya gazete de, konusunun kanunlara aykırı olduğu sabit olursa müsadere edileceğine göre, önceden bu kitap ve gazetelerin toplatırılabilmesi mümkündü. Ayrıca Ceza Kanunumuzun 36. maddesi de, «cürüm ve kabahatte kullanılan eşyanın» müsadere edilebileceğini sÖ3dediğinden, konusunun suç teşkil ettiği tesbit edilen kitap ve gazeteler de, suçta kullanılan şey sayılıyor ve «müsadereye tabi eşya» niteliği yüzünden de Usul Kanununun 86. maddesine göre hâkim kararı ile hatta acele hallerde Savcılarca toplanabiliyordu.» (16)

Söz konusu 36 ve 86. maddeler halen yürürlükte olduğuna göre bu maddelerin elverdiği durumun yeni Anayasa rejimi karşısındaki durumu ne olacaktır?

(15) M. Muhtar Çağlayan, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, Ankara 1960 Shf. 219.

(16) Dr. Çetin Özek, Yayınların toplatılması Anayasa'ya aykırıdır. Milliyet Gazetesi, (12.3.1966)

Bu konuda çeşitli görüşler vardır:

1 — Schwartz (17) in görüşü: «Basılmış bir esere el konulabilmesi için, o eserin suç olan fiil ile fail ile yahut fiilden müteessir olan kimselerle alâka ve münasebeti» olması şarttır.

2 — Prof. Nurullah Kunter (18) in görüşü: «Basılmış eserlerin zaptı, çok defa toplatma şeklinde tecelli etmektedir. Gerçekten delil elde etmek üzere, üç beş adedinin zaptına hemen hemen lüzum yoktur, çünkü basılmış eserlerin bir kısmı ilgili makamlara tevdi edilir. Suç ihtiva eden eser tevdi edilmemişse, bu bakımdan üç beş tanesinin delil olmak üzere zaptı istisna olarak mümkün olabilecektir. Basılmış eserlerin bir kısmının değil fakat hepsinin zaptı demek olan toplatma, ancak ileride yapılacak müsadere dolayısı ile düşünülebilir. Gerçekten, bu eserler, «fiilin irtikâbından husule gelen eşya» olduğundan, «fiilde methali olmıyan kimseler ait bulunmadıkça, ileride mahkûmiyet halinde müsadere gerekecektir. (T.C.K. 36) Bu sebeble, müsadere mümkün oldukça, toplatma kararı verilmesi Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa aykırı değildir.»

3 — Prof. Faruk Erem' (19) in görüşü: «Savcılıkça, hazırlık soruşturması sırasında bir kitabın «suç konusu» olduğu sadece iddia olunabilir. Bu itibarla herhangi bir kitabın C.M.U.K. nun 86. maddesine göre toplattırılması mümkün değildir. Zira 86. madde de yalnız şu iki çeşit eşyanın - müsadereyi değil - muhafazası mümkündür : «Tahkikat için sübut vasıtalarından olmak üzere faydalı görünen eşya», «müsadereye tabi olan eşya». Hazırlık kovuşturması sırasında «sübut vasıtası» olarak bir tek kitap nüshasının muhafazası kâfidir, diğer nüshaların «müsadereyi» (!) zaruri değildir. Usûl Kanununun bu maddesinde zikredilen «müsadereye tabi eşya» deyimini ise isabetlidir. Bu deyim kendisi suç teşkil eden eşya ya (T.C.K. nun 36/1) münhasır değildir. Suç ile ilgili eşya (bu arada suçun vücut verdiği eşya) dahi bu deyimden kapsamı içindedir. Fakat bu müsadere değil, sadece bir «usûl tedbiri» olan zabıttan ibarettir, zaptedilen eşyanın, dâva sonunda müsadereye T.C.K. nun 36. maddesi uyarınca karar vermek tamamıyla ayrı bir konudur.»

(17) Dr. Otto Schwartz, Alman Ceza Usulü Şerhi, Rifat Taşkın Tercümesi, Shf. 193.

(18) Prof. Nurullah Kunter, Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul 1961, shf. 455.

(19) Prof. Faruk Erem, Doktrin ve İçtihad Bülteni, 1969 - 1, 1969 - Shf. 49.

4 — Prof. Sulhi Dönmezer' (20) in görüşü: «Gerçekten suç ihtiva eden matbualar, suçtan dolayı yürütülen tahkikat safhalarında, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 86. maddesi gereğince «tahkikat için sübut vasıtası» teşkil eylediklerinden, bu sıfatla zabıtları caizdir. Suçu ihtiva eden bütün matbualar teker teker sübut vasıtası teşkil ettiklerinden bunların heyeti umumiyesinin zapt edilip edilmemesi zabıt kararını verecek adli merciin kararma bağlı ve ayrıca suçu ihtiva eden matbualar Türk Ceza Kanununun 36. maddesinin 1. fıkrası gereğince «cürüm ve kabahatte kullanılan eşyadan» olmakla mahkûmiyet halinde müsadereye tabi bulunduklarından iptidaen, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 86. maddesi gereğince «müsadereye tabi olan eşya sıfatıyla» haz olunabilecekleri söylenebilir, ise de Anayasa'nın 22. maddesinin 5. fıkrası muvacehesinde mezkûr yorum tarzı artık Anayasa'ya uygun olmaktan çıkmıştır.»

5 — Baha Arıkan' (21) in görüşü: «Tatbikatta el koyma müsadere şeklinde tecelli etmektedir. Bazı eşya vardır ki, o eşyanın yanında bulundurulması, bizzat suçu teşkil etmektedir. Evinde kaçak sayılan eşya, taşınması yasak silâh bulunduran kimsenin, sadece bulundurmuş olması keyfiyeti, esasen suç teşkil etmektedir. O kimsenin mahkûmiyeti halinde, kanuna uyularak o eşya esasen müsadere edilecek sahibi bulunan kimsenin mülkiyetinden çıkarılacaktır. İşte bu gibi eşya için hâkim daha önceden tedbir mahiyetinde olmak üzere, müsadere kararı verilebilmektedir ki, bu husus konumuz dışında bulunmaktadır. Yalnız şu kadarını işaret etmemiz lâzımdır ki, basılmış eserlerden, ileride mahkûmiyet halinde müsadere edilebileceklerin de, hâkim kararıyla müsadere edilmesine karar verilmektedir. (...) Zabıt bir mahkûmiyet kararı neticesi olmayarak, münhasıran suç delili toplamak için yapıldığı hallerde üzerinde titizlikle durulacak bir işlemdir. Onun içindir ki. Olur, olmaz ihbarlarla evlere girip suç delili aramak ve medeni dünyaca üzerlerinde dahi durulmayan bilim ve sanat eserlerine el koymak, zoraki suçların (delitsartificiels) vücuda gelmesinden başka bir fayda temin etmeyecektir.»

6 — Dr. Nevzat Gürelli' (22) nin görüşü: «Müstehcen neşriyattan gayri neşriyatın, mahkûmiyetten önce müsadere edilemeyeceği, bu sebeble bunların zaptının C.M.U.K. nuna aykırı olduğu» yolundadır.

(20) , Prof. Sulhi Dönmezer, Basın Hukuku, Cilt 1, 1964, Shf. 181.

(21) Baha Arıkan, Basılmış eserlere elkoyma, Cumhuriyet Gazetesi (31.3.1966)

(22) Dr. Nevzat Gürelli; Basın suçlarında hususi usul, İstanbul 1958, Shf. 28.

7 — Tufan Alpat, (23) ın görüşü: «Gazetelerin ve dergilerin kapatılmalarından daha hafif bir muamele olan toplatma işlemi dahi ancak hâkim kararı ile olabilecektir. Bunun dışında, idarenin, tedbir mahiyetinde dahi böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.»

8 — Doç. Çetin Özek' (24) in görüşü: «Anayasamızın (...) hükümleri, usul kanununun 86. maddesine dayanılarak matbuaların da herhangi bir eşya gibi toplanabilmesine imkân bırakmamaktadır.»

9 — İsmail Hakkı İplikçioğlu' (25) nun görüşü: «Toplatma kararı ilerde müsadereyi mümkün olan matbua hakkında verilir» görüşündedirler.

Yargıtay'ımızın bir uygulaması (Y. 4. C.D. 27.1.1968 gün E. 5528, K. 351 sayılı kararı) :

«N.H. tarafından yazılıp, gün yayınlarınca yayımlanan «Yaşamak güzelşey be kardeşim» adlı romanda komünizm propagandası yapıldığı ve komünizm öğüldüğü bilirkişi raporunda belirtilmiş olmasına nazaran; kitabın C.M.U.K. nun 86. maddesi uyarınca toplatılması talebinin İstanbul 6. Sulh Ceza Mahkemesince reddine dair 16.11.1987 günlü karara C. Savcılığınca yapılan itirazın reddine ilişkin İstanbul 2. Asliye Hâkimliğince itiraz olunan 17.11.1967 günlü karar aleyhine Adalet Bakanlığının yazılı emirle başvurusu üzerine;

Y. 4. Ceza Dairesi yukarıda gün ve sayısı belirtilen ilâmında «T.C.K. nun 36/1, ve C.M.U.K. nun 86. maddeleri hükümleri muvacehesinde, itirazın yazılı gerekçe ile (Anayasa m. 22/5 ve 24/2) reddine karar verilmesi isabetsiz ve yazılı emre dayanan ihbarname romanda komünizm propagandası yapıldığı (...) bilirkişi raporunda belirtilmiş olmasına nazaran: Bu durum muvacehesinde olayda C.M. U.K. nun 86. maddesinde yer alan yahut müsadereye tabi eşya şartı ve unsurunun gerçekleştiği, toplatma kararı verilmesinde Anayasanın 22/5 ve 24/2. maddelerinde muhalif bir yön bulunmadığından başka, aksi halde, suç konusu olan bir kitabın yurdun her yerinde dağıtılmasına göz yumulmuş ve suçun temadisine imkân ve fırsat verilmiş olmak gibi kanun koyucusunun maksadına aykırı davranışta bulunulmuş olacağı gözetilmeden (...) itirazın yazılı gerekçe ile

(23) Tufan Alpat, Anayasa ve Basın, Cumhuriyet Gazetesi (11.5.1966)

(24) Doç. Çetin Özek, Yayınların toplatılması, Cumhuriyet Gazetesi (31.8.1967)

(25) İsmail Hakkı İplikçioğlu, Polisin Adli Görev ve Yetkisi, İstanbul 1967, Shf. 55

reddine karar verilmesi isabetsiz ve yazılı emre dayanan ihbarname münderecatı bu itibarla yerinde görüldüğünden Asliye Ceza Hâkimliğince ittihaz olunan kararın C.M.U.K. nun 343/son fıkra ve maddeleri uyarınca bozulmasına» karar verilmiştir. (Kararın eleştirilmesi için bakınız; Prof. Faruk Erem, Doktrin ve İçtihad Bülteni, 1969-1)

VI — SONUÇ:

C.M.U.K. nun 8/3. maddesine göre, resen kovuşturulması gereken bir suç Türkiye dahilinde neşredilen bir matbua münderecatından ileri gelmişse «salâhiyet matbuatın neşir merkezi olan yer mahkemesine aittir.»

«Suç hariçte neşredilen bir matbua ile işlenmiş ise, matbuanın Türkiye’de dağıtıldığı bütün yerler takip ve tahkike yetkilidir.» (26)

Bu itibarla toplama kararı vereceklerin ve toplama kararı vereceklerin ve toplama görevlilerinin yukarıda açıklanan bilgilerin ışığı altında ve kanunların Anayasa’ya aykırı olamayacağı düşüncesini ve aşağıdaki hususları da gözönüne almak suretiyle karar ve eylem tesis etmeleri gereklidir.

a — Türkiye’de yayımlanan gazete ve dergilerin toplatılması, bu tedbirlerin uygulanacağını kanunun açıkça gösterdiği suçların işlenmesi halinde ve ancak;

b — Yargıcın kararı olması halinde mümkündür.

c — Yabancı memleketlerde basılan eserler hakkında Basın Kanununun 31. maddesinin 1-2 fıkralarında tanzim edilen ve Anayasaya aykırı bulunmayan İçişleri Bakanlığı ile Bakanlar Kurulunun yetkileri saklıdır.

d — Polisin gazete ve dergileri müstehcenlik iddiası ile toplayabilme yetkisi (2559 s. k. 9/f m.) Anayasamıza aykırı düşmektedir.

e — Savcı ve zabitanın acele hallere inhisar eden gazete ve dergilere elkoyma yetkileri kalmamıştır.

f — Bazı suçların işlenmesi halinde toplatma hakkında ceza hükmünü içeren yasalarda hüküm yoksa, T.C.K. nun 36. ve C.M.U.K. nun 86. maddelerine sığınmak haklı olamaz. Yargıtay kararında be-

(26) Prof. Baha Kantar, Ceza Muhakemeleri Usulü, Ankara 1957, Shf. 21.

lirtildiği üzere toplamamakla «suçun temadisine imkân ve fırsat verilmiş olmak» düşüncesi dahi toplama karar ve eylemini haklı çıkaramaz. Çünkü böyle bir hukuki boşluk varsa hürriyetlerin özüne dokunmadan yasalarla doldurulmaya çalışmalıdır. Dolayısıyla ve kıyasla 36 veya 86. maddelere dayalı uygulama yapma olanağı kalmamıştır. Çünkü Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 26.9.1960 gün, E. 3/109, K. 102 sayılı İçtihadında da belirtildiği üzere zorallım kararları, «ceza hükmüne bağılı kararlardandır» ve T.C.K. nun 1. maddesi de ceza uygulamasında kıyası yasaklamaktadır. Bu maddelerle yani 36 ve 86. maddelerle ilgili uygulama işlenilen suçla ilgili madde de bu maddelere dönük atıf veya açıklık varsa mümkün olabilir. Herhalde, müsadere mümkün oldukça, toplatma kararı verilmesinin C.M.U.K. nuna aykırı olmaması, Anayasa'ya uygunluğunu gerektirmez.

g — Bütün bunlara rağmen topluma zararlı ve ulusal yapımızı bozucu ve sair yayınların var olduğu; şahıs veya ideoloji çıkarları veya başka düşüncelerle bu gibi yayınların gittikçe arttığı ve süratle dağıtıldığı gerçeğı karşısında da bir toplatma rejimi gereklidir. Bunun için gerekli hukukî boşluklar yasalarla doldurulmalıdır. Ancak ortada yasa yokken «Anayasa'nın açık hükümlerinden kurtulmak amacı ile başka yasa hükümlerinden (T.C.K. nun m. 36. C.M.U.K. nun m. 86 gibi) yararlanarak, Anayasanın yasakladığı bir sonuç elde etme biçiminde tanımlayabileceğimiz» Anayasa'ya karşı hile niteliğine» bürünmüş eylem ve kararlardan uzak durmalıyız. (27)

ğ — Yayınların sayıca çoğalması ve hızla dağıtılması karşısında toplatma kararı isteyen savcılarının ve kararı verecek yargıçların sayı ve sahife itibariyle büyük bir yekûn tutan yayınları izleyebilme zorluğu ortadadır. Bunun için yayınların yetkililerin eline çabucak ulaşabilmesi sağlanmalıdır. Bunun gibi incelemeyi yapacak yetkili kadrolar artırılmalı ve ihtisaslaşmaya gidilmelidir. Özellikle kovuşturucu savcılarının yeteneklerinin artırılması, çağdaş düşünce akımlarını hazmedici ortama getirilmesi ve bunun için de memleket içi ve dışı yayınlardan yararlanıcı bir ortam sağlanmalıdır.

h — Yasak yayınlarla yabancı uluslarda olduğu gibi posta rejimi (tevizden imtina), gümrük rejimi (özel vergiler) gibi tedbirlerle de mücadele edebilme yolları aranmalıdır.

ı — Yayınların toplatılması sorunu ile ilgili konularda, acelecilik ve yavaşlık aynı ölçüde sakıncalıdır. Örneğin, acele de yanlışlık

ve haksızlığa düşülebileceği gibi, yavaş kalmada da; toplatma amacını yitirip, zararlı yayın yurttaşın eline geçebilir. Her halde orta yolu izleyecek yargıcın, yayını iyice okuması, yasalarda toplamayı buyuran kural olup olmadığını araştırması, yayın hakkında dâvanın açılmış olup olmadığı gibi hususları titizlikle araştırması gereklidir. Şartları yokken, toplatma kararı verenlerin ve kararı yerine getirenlerin hukuken sorumluluğu doğacağı gibi; cezaen de (T.C.K. nun m. 228.) sorumlu tutulacakları doğaldır.

BİBLİYOGRAFYA

A — Kitaplar :

- 1 — Prof. Baha Kantar, Ceza Muhakemeleri Usulü, Ankara 1957.
- 2 — Prof. Nurullah Kunter, Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul, 1961.
- 3 — Prof. Sulhi Dönmezer, Basın Hukuku, Cilt 1, İstanbul 1964.
- 4 — Prof. Sahir Erman, Dr. Çetin Özek, İzahlı Basın Kanunu ve ilgili mevzuat, İstanbul 1964.
- 5 — Dr. Otto Schwartz, Alman Ceza Usulü Şerhi, (Rifat Taşkın tercümesi)
- 6 — Dr. Nevzat Gürelli, Basın Suçlarında Hususi, Usul, İstanbul 1958.
- 7 — İsmail Hakkı İplikçioğlu, Polisin Adli Görev ve Yetkisi, İstanbul 1967.
- 8 — Yusuf Tavus, Basın Rehberi, Ankara 1968.
- 9 — Mahir Erkmén, Çeşitli Konular, Afyon 1966
- 10 — Remzi Balkanlı, Basın Hürriyeti.
- 11 — Remzi Balkanlı, Mukayeseli Basın ve Propaganda.
- 12 — M. Muhtar Çağlayan, En Son Tadilleriyle Birlikte, Gerekçeli, Notlu ve İctihatlı Türk Ceza Kanunu. Cilt 2.
- 13 — M. Muhtar Çağlayan, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, Ankara 1960.

B — Makaleler :

- 14 — Doç. Cavit Orhan Tütengil, Fikir Gazeteciliği ve «Cumhuriyet», Cumhuriyet Gazetesi (20.5.1966)
- 15 — Mustafa Yücel, Türk Basını ve Sansür, Cumhuriyet Gazetesi, (24.7.1966)
- 16 — Dr. Hıfzı Topuz, Basında Çöküntüler, Cumhuriyet Gazetesi (14.6.1987)
- 17 — Prof. Sulhi Dönmezer, Basın Hürriyetini Düzenleyen ve Sınırlayan Mevzuat, Ulus Gazetesi (19.1.1966)
- 18 — Prof. Faruk Erem, Yabancı Memleketlerde, Türk Gazetelerinin Eş Baskısı, Yargı Dergisi, 1969 Sayı 7.
- 19 — Prof. Faruk Erem, Doktrin ve İctihad Bülteni, 1969 -1, Ankara.
- 20 — Türker Acaroğlu, Yasak Yayınlar, Cumhuriyet Gazetesi (30.1.1968 ve 26.2.1968 tarihli nüshalar.)
- 21 — Dr. Reşat D. Tesal, Amerika Birleşik Devletlerinin Basın ve Yayın Rejimi, Adalet Dergisi, 1950, Sayı 3.
- 22 — Dr. Özkan Tıkveş, Haberleşme Hürriyeti ve 1961 Anayasası, Cumhuriyet Gazetesi, (14 -15.11.1968)
- 23 — Doçent Dr. Çetin Özek, Yayınların Toplatılması, Cumhuriyet Gazetesi, 31.8.1967.
- 24 — Doç. Çetin Özek, Yayınların Toplatılması, Anayasa'ya Aykırıdır. Milliyet Gazetesi, (12.3.1966)
- 25 — Doç. Cavit Orhan, Tütengil, Basının Kendini Denetlemesi, Cumhuriyet Gazetesi (4.6.1968)
- 26 — Bülent Habora, Kitap Toplatma, Akşam Gazetesi (13.6.1968)
- 27 — Dr. Abdullah Pulat, Gözübüyük, Basın Hürriyeti, Cumhuriyet Gazetesi, (6.1.1967)
- 28 — Baha Arıkan, Basılmış Eserlere Elkoyma, Cumhuriyet Gazetesi (31.3.1966)

- 29 — Tufan Alpat, Anayasa ve Basın, Cumhuriyet Gazetesi (11.5.1966)
- 30 — Prof. H.V. Velidedeoğlu, Af Tasarısı ve Fikir Suçları, Cumhuriyet Gazetesi, (20.1.1966)
- 31 — Bülent Akmanlar, Basın Kanununda Ceza Sorumluluğu, Adalet Dergisi, 1965 Sayı 10.
- 32 — Haberler: Toplatma Olayı Hakkında Dün Soruşturma Açıldı, Cumhuriyet Gazetesi, (24.4.1966)
- 33 — Haber: Arkadan Gelen İstim, Cumhuriyet Gazetesi (Nisan — 1966).

AVRUPA KONSEYİ MAHALLÎ İDARELER KONFERANSI İŞBİRLİĞİ KOMİTESİ ÇALIŞMALARI

M. Abdüllâtîf Ömer EVRENSEL

Tetkik Kurulu Müşaviri

1 — Avrupa Konseyi Genel Sekreteri tarafından toplantının açılışı,

27.10.1969 Pazartesi günü üye Devletlerin delegeleri 301 No lu toplantı salonunda yerlerini aldılar. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri gelerek toplantıyı açtı ve bir konuşma yaptı. Bakanlar Komitesinin mahsus suretteki Komite statüsünü bir yıl daha temdit ettiğini, bazı hükümetlerin Komitece sonuçlara varılmadan kâfi kararlar almak istemediklerini, Bakanlar Komitesinin Ülke Amenajmanı alanında, işbirliği Komitesinin mükerrer çalışmalarından çekindiğini, Ülke Amenajmanından sorumlu bulunan Bakanlar Avrupa Konferansını hazırlayacak olan Yüksek Memurlar Komitesi için de aynı durumun varit bulunduğunu söyledi.

Sonra 1969 - 1970 yılı için Bakanlar Komitesinin ilk defa Avrupa Konseyinin hükümetler - arası iş programına bazı konuları ilâve etmeğe karar verdiğine işaret ederek, bu konuların VI inci fısılda ; «Avrupa toplumunda insan» başlığını taşıyacağını; buna ilâve olarak açılışını yaptığı İşbirliği Komitesinin evvelce dilediği gibi bir Avrupa Mahallî İdareler İşbirliği anlaşması Tanzimi için iş programına bir kayıt konulması bakımından Bakanlar Komitesinde yeteri kadar çoğunluğun bulunamadığını belirtti.

Bununla beraber mahsus surette kurulmuş bulunan bu komitenin daha fazla devam edemeyeceğine kani bulunduğunu, zira mütereddit bir havanın yürütmekte olan Komite çalışmalarını zedeleyeceğini bu sebebe binaen hükümetlerden Komite 'ye yeni yetkiler getirecek daimî bir statü şekli vermelerini isteyeceğini açıkladı.

Bu itibarla Komiteden; faaliyetleri yönünden, şu aşağıdaki 3 hususta görüşlerini bildirmesini;

İki Komite arasındaki yetkilerin iyi bir şekilde paylaşılması için; İşbirliği Komitesinin, Ülke Amenajmanından sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansını hazırlayacak olan Yüksek Memurlar Komitesi hakkında mütalâa vermesini;

Komitenin 1969 - 1970 iş programındaki VI faslı incelemesini ve 1970 - 1971 iş programı için de VI fasıl tasarısının hazırlanması bakımından Genel Sekreterliğe lüzumlu bilgilerin intikal ettirilmesini;

Ve nihayet Komitenin çalışmaları sonunda, yeni bir yetkinin teessüsü için; müşahedelerini, fikirlerini Genel Sekreterliğe bildirmesini ve Genel Sekreterliğin de bunları Bakanlar Komitesine bildireceğini ilâve ederek, bu yolda, çalışılmasını istedi.

Ve İşbirliği Komitesine başarılar diledi.

2 — Başkan Seçimi

Fransa İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Müdürü (1) M, Toutain açık oylama ve ekseriyetle Komite Başkanlığına seçikti

3 — Başkan vekilliği seçimi

Hollanda İçişleri Bakanlığı İdarî Şefi M. Burik ekseriyetle tekrar başkan vekilliğine seçildi.

4 — Gündemin kabulü

Genel Sekreterliğin hazırladığı gündem kabul edildi... Gündemin sırasıyle incelenmesine geçilmeden evvel, Başkan Komitenin çalışmalarını ilgilendiren bazı önemli konulara öncelik tanınması hususunda dikkati çekti. Bu konular bir taraftan anket dolayisiyle üye memleketlerdeki mahallî yapılar, diğer taraftan ise, mahallî maliye problemlerinin keyfiyete ve kemiyete mütedair tahlilleri idi.

(1) Directeur des Collectivitesx Locales au Ministere français de l'interieur

Bu arada tabii muhitin korunması ve değerlendirilmesi bakımından mahallî idarelerin sorumluluklarını ilgilendiren konuların tamamını bahse konu etti.

Gündemdeki bazı konuların açıklanması ve bunların ışığa kavuşturulması için Komite, 3 çalışma grubu kurulmasına karar verdi.

Kurulan çalışma grupları:

- a) «Mahallî Mâliyeler» çalışma grubu.
Gündemin 5 (b) (iii) sini inceleyecek
 - b) «Komitenin yetkisi» ni tesbit edecek olan çalışma grubu.
Gündemin 11 (a), (b) ve (c) sini inceleyecek.
 - c) Ülke Amenajmanı ve kırsal problemler çalışma grubu.
Gündemin 5 (b) (ii), ve 8 ile 10 uncu maddelerini inceleyecek.
- Çalışma gruplarını gösteren liste eklidir. (1)

5 — Mahallî bünye kuruluşlarının (Mahallî idarelerin) intibakını kolaylaştırmak veya kolaylaştırabilmek için hükümetlerin faydalandıkları vasıtalar

a) Avrupa Konseyi üye memleketlerinin mahallî bünye kuruluşları (Mahallî idareler) hakkında anket

(i) Millî cevapların incelenmesi :

İlk toplantısı sırasında, Komite Avrupa Konseyi üye memleketlerindeki mahallî idareler üzerinde bir anket yapılmasına lüzum göstermişti. Komite 14 delegasyonun bu ankete cevap verdiğini müşahade etmiştir.

Genel Sekreterlik bu cevapları yeknesak hale koyarak fişler üzerinde teksirlerini sağlamıştır.

Şu memleketlerin cevapları bahse konudur.

Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Federal Almanya İsveç, İsviçre, Türkiye ve İngiltere. Komite bu belgelerin, çalışmaları için sağlam bir temel olduğu kanaatindedir. Bu yönden de millî cevapların esaslı bir mukayesesini yapmaya çalışacaktır.

Diğer memleketlerin cevaplarını inceledikten sonra delegasyonlar uygun görürlerse ek bilgiler gönderebilirler.

Bu ek bilgiler daha evvel Komitenin ele aldığı şu konuları ilgilendirmelidir ki bir sentez yapmak mümkün olsun:

— Avrupa bölgesel tesisleri ve bölgecilik.

— Ülke amenajmanı plânlarının tanziminde mahallî ve bölgesel idarelerin rolü ve plânlamaya katkıları.

— Mahalli mâliyeler

Millî cevapların incelenmesi iki hususun belirtilmesine yol açmıştır.

Terminoloji (Deyimler)

Delegasyonlar bu konu üzerinde durarak tartışılar. Şu halde bu terminoloji ve bunun diğer dillere çevirisinin ortaya çıkardığı zorlukların çözümü yeknesak terimler için gerekli bulunmaktadır. Komite bu münasebetle mahallî idare ile ülke amenajmanında bir lügatçe hazırlanması hususundaki teşebbüsler hakkında bilgi edindi. Bu teşebbüsler lügatçenin uluslararası veya millî plânda, resmî veya Özel surette hazırlanmasını arzulamakta idiler.

Komite, bu çalışmalara dair bilgi edinmesinin yetkisi icabı olduğuna inanmaktadır. Böyle yaptığı takdirde ki, mahallî ve bölgesel konuda bir Avrupa eski kelimeler sözlüğü veya bir Avrupa lügatçesi hazırlanması için gerekli bulunan elemanları bir araya getirebilecektir.

Bu arada komite başkanı M. Toutsim'in teklifi üzerine delegeler Hukukî İşler Müdürlüğünden bir temsilcinin açıklama yapmasına karar verdiler.

Bu temsilci geldi ve istenilen açıklamayı yaparak, 2 yıldan beri Avrupa Bakanlar Adalet Konferansının teşebbüsü üzerine, çalışmalar yapıldığını, hukukî ve İdarî terminoloji Avrupa lüğatinin hazırlanması için gayretler sarf edildiğini belirtti. .

Hukukî konuların bölümlere ayrıldığı ve bir seri halinde 8 lüğatin hazırlandığını açıkladı.

Bunlardan yalnız biri İşbirliği Komite 'sini ilgilendirmektedir. Bu da ülke amenajmanına ait olanıdır. Uluslararası hukukî ve İdarî terminoloji enstitüsü tarafından hazırlanmıştır. Almanya'daki ve Fransa'daki terminoloji hudutlarını esas almaktadır.

Tartışmalar bu alanda yapılan çalışmaların genişletilmesine lüzum gösterdi. Bu genişleme konularla dil bakımından uygun bulundu. Bilhassa ülke amenajmanının çok yakından ilgili bulunduğu, mahallî idare alanında teşmiline işaret edildi. Bugün lügatçenin bir boşluğu dolduracağı ve bu alanda Avrupa işbirliği temellerini kuvvetlendireceği kaydedildi.

Bununla beraber Komite'nin uzun bir çalışmayı gerektiren böyle bir eserin ortaya konulmasındaki zorlukları müdrük bulunduğu açıklandı.

Ayrıca Komite'nin, Hukukî işbirliği Komitesi'nin bu çalışmasıyla ilgilendiği hususunun Bakanlar Komitesine bildirilmesinin yerin de olacağı kaydedildi. Bu suretle Bakanlar Komitesine ülke amenajmanına dair lügatçenin iki noktada genişletileceği bildirilecekti:

(i) Bu genişleme şu konularda idi:

- Mahallî idare;
 - Mahallî maliye;
- konularında

(ii) Diller yönünden ise:

—Öncelikle, Avrupa Konseyinin resmî dillerinde bir lügatçenin hazırlanması (Fransızca ve İngilizce);

— Diğer dillere de teşmili, bilhassa, İtalyancaya.

Komite bu konuda M. Münch'ü görevlendirdi. Kendisi yetkili makamlarla gereken temasları yapacak ve Komite 'ye durumu bir raporla bildirecekti.

Fransız ve Alman delegasyonları tasarı hakkındaki müşahedelerini bildireceklerdir.

Belge Mübadelesi

Millî delegelerin Genel Sekreterliğe; yapılmış olan incelemeleri, resmî raporları, İdarî bünyelerindeki reformlarla ilgili kanun metinlerini, intikal ettirmeleri kararlaştırıldı.

Genel Sekreterlik bu belgeleri Komite üyelerine dağıtacaktır. Delegeler bu belgeleri özetledikleri takdirde, bunları Genel Sekreterlik teksir ederek çoğaltacak ve dağıtacaktır.

(ii) Anketin yayınlanması

Şu husus hatırlatılır ki iki yılda bir, Mahallî İdareler Avrupa Konferansı'nın toplanmasından altı ay evvel, Genel Sekreterliğin daveti üzerine, millî delegeler uhdelerine düşen yayınları göndereceklerdir. Mahallî İdareler Avrupa Konferansı'nın gelecek toplantısı Ekim 1970 de yapılacağından delegasyonlar yayınlanacak cevaplarını en geç Genel Sekreterliğe 31 Mart 1970 den evvel göndereceklerdir.

(iii) Millî cevapları çoğaltan fişlerin yayını: Memleketler itibariyle bu fişlerin gönderilecekleri yerlere ait listelerin tanzimi

Evvelce komite bu ankete ait fişlerin; üye devletlerin yetkili Bakanlıklarına, mahallî idarelerin millî ve uluslararası birliklerine, Üniversitelere, araştırma enstitülerine ve ilgili diğer kuruluşlara gönderilmesini uygun bulmuştu.

Bakanlar Komitesi, Komite'nin talebi üzerine bu fişlerin yayınlanması hususunda yetki verdi ve Fransızca ve İngilizce olmak üzere bunlardan 300 nüsha basıldı. Komite bazı delegasyonların gönderdiği listeleri uygun bulmuştur (Belge. CE/LOC (69) 4 prov). Bu listeleri henüz göndermeyenler vakit geçirmeden bunları göndermeye davet olunmuşlardır.

Karşılıklı olarak Bakanlar memleketlerindeki çeşitli mercilere, bu dağıtımı yapmayı deruhte ederler. Her memleket için ortalama 30 nüsha tesbit edilmiştir. Komite, Konferansın VIII inci toplantısı için, Mahallî İdareler Avrupa Konferansına elindeki «bölgelerin problemi» konusundaki belgeleri intikal ettirmek hususundaki kararını teyit eder.

b) Anket sonuçlarının, Komitece seçilen üç alanda uygulanması

Komite bu ikinci toplantısında, verilen cevapların tümü üzerinde, hemen bir dünya çapında senteze başlamak istememiştir. Avrupa Konseyi'nin diğer organlarının ve kendi çalışmalarının devamı sırasında beliren zorunluluğa dayanarak, anketin gerektirdiği bazı konularda incelemelerin daha da derinleştirilmesini faydalı mütalâa etmiştir.

Bu konular aşağıdaki üç hususta toplanmıştır.

- (i) — Bölgesel tesisler ve Avrupa’da bölgecilik
- (ii) — Ülke amenajmanı plânlarının hazırlanmasında, mahallî idarelerin rolü ve plânlamaya katılmaları
- (iii) — Mahallî mâliyeler

«CE/LOC (9) 2 prov.»

Genel Sekreterlikle işbirliği yapan raportör M. Costard (CE/LOC (69) 2 prov belgesindeki sentez projesini hazırlamıştır.

M. Costard bu incelemesinde terminolojinin ortaya bazı güçlükler çıkardığını, diğer taraftan ise cevapların isabet derecelerinde farklılık bulunduğunu belirtti. Bununla beraber tahlile dayanan bir mukayese yapılması mümkündü. Yalnız bazı noktaların düzeltilmesine, tamamlanmasına ve derinleştirilmesine ihtiyaç vardı. Bu hususta başta bölgelerin yetkileri gelmekte idi.

M. Coctard, delegasyonları, faydalı bulacakları hususlarda, oryantasyon ve sentez tasarısının takdimi bakımından kendisini ikaz etmiye davet etti.

Her delegasyonun tasarısı üzerindeki müşahedeleri.

Delegasyonların tamamı, bu tahlilin ileriye doğru atılmış önemli bir adım olduğunu söyledi ve anket ile metotlarının etkisini belirtti.

Esas çizgileri itibariyle, incelemenin yönelişi delegasyonlarca tasvip edildi. Komite bu arada, «mikro - bölgeler» le, «bölgelerin tarihsel başlangıcı» nın tahliline de yer verilmesinin önemini belirtti.

Mevcut kanaate göre, aralıksal ünitelerin («mikro - bölge») genişliğine ve derinliğine incelenmesi lâzımdır. Bu arada, çeşitli memleketlerde gelişmekte olan yeni mikro - bölgeler’in de konuya dâhil edilmesi zorunu vardır (şehirsel yeni kazalar, şehirsel yeni topluluklar «planungsgemeinschaft», Almanya’da bölge plânlaması birlikleri, özel plânlama bölgeleri, ilâh.)

Sentezin, mümkün olan nisbette müessese leşim emiş bölgelere ve mikro - bölgeler’e de yer vermesi gerekir.

Bölgelerin özel ve genel tabii meyillerinin de farklaşması incelenmelidir. Aynı şekilde, yetkileri anayasa ile belirtilmiş olanlarla, gö-

revleri kanunla tesbit edilmiş bulunan bölgelerin arasındaki farkları tesbit etmekte ayrıca fayda vardır.

Şu da kararlaştırılmıştır ki Büyük Britanya'daki «county boroughs» larla Almanya'daki Kreisfreie Stâdte, çeşitli şekilleri altında temel üniteler ve komünler kategorisinde mütalâa edilmelidir. Yaptıkları büyük ve çetin çalışmadan dolayı Komite M. Costard'ı ve Genel Sekreterliği tebrik eder.

Gene bu arada Komite; sentezin tanzim ve tartışılması için kabul edilen metotların hükümetlere iyi sonuçlar getireceği kanaatindedir. 'i

Delegasyonların, münasip bir zaman zarfında; şu aşağıdaki hususlarda, Genel Sekreterliğe yazılı bir tebliğ göndermeleri gerekmektedir:

- Sentez tasarısı için arzu ettikleri açıklama ve değişiklikler,
- Sentezin takdimi bakımından genel karakterini ilgilendiren müşahedeler,
- Raportörün talebi halinde tamamlayıcı bilgiler verilmesi hallerinde,

(ii) Ülke amenajmanı plânlarının hazırlanmasında mahallî ve bölgesel idarelerin rolü ve bunların plânlamaya katılmaları.

1. Komite aşağıdaki memleketlerin soru cetvelinin 25 inci faslı

na cevap verdiklerinden bahtiyarlık duymuştur. Bu memleketler şunlardır. Belçika, Danimarka, Fransa, Federal Almanya Cumhuriyeti, İrlanda, İtalya, Malta, Norveç, Hollanda, İsviçre, Türkiye, İngiltere.

2. Komite, soru cedvelinin yeni 25 inci faslına verilen cevapların birinci konu çalışmalarında hareket noktası olmasını memnunlukla karşılamıştır - Halen Avrupa ülke amenajmanı araştırması - birinci bahis ise bilindiği gibi ülke amenajmanından sorumlu bulunan Avrupa Bakanlar Konferansını hazırlayacak olan Yüksek Memurlar Komitesi'nce hazırlanmıştır.

3. Komite, ülke amenajmanından sorumlu bulunan Avrupa Bakanlar Konferansının gelecek çalışmalarını göz önünde tutarak ülke amenajmanı plânlarının hazırlanmasında mahallî ve bölgesel idarelerin rolü ve bunların plânlamaya katılmaları hususundaki incelemeyi derinleştirmeye karar vermiştir.

4. Komite, mahallî idarelerin; ülke amenajmanı politikasına çok yakından bağlı bulunan ülke idareleri olduklarına ve millî kadro olarak ise bu politikanın tahakkukunda faal ajanlar durumunda bulunduklarına inanmaktadır.

5. Komite henüz soru cedvelinin yeni 25 inci faslına cevap vermiyen üye Devletlerin acele etmelerini istemektedir... Komite; - bazı memleketlerin çok kifayetsiz cevaplar verdiklerini müşahade etmektedir. Bu cihetle delegasyonların cevaplarını ikmal etmeler arzu edilmektedir. İşbirliği Komitesi; Ülke amenajmanındaki mahallî idarelerin rolüne ait çalışmaların- yakından takip edilerek derinleştirilmesi gerektiğini sanmaktadır.

Komite bu hususun takibi ile D. Lemoine'ın görevlendirdi ve kendisinden 253 - 255 - 256 - 257 - 259 uncu fasıllardaki cevaplara dair bir sentez istedi.

(iii) Mahallî mâliyeler

Gündemin 6 inci bölümündeki sonuçlar bu konuya esastır.

' 6. Yeknesak bir malî belge tanzimi şu hususları ihtiva etmelidir.

- Bütçelerin bünyesel yapıları
- . — Devlet ile mahallî idareler arasındaki münasebetler
- Krediye başvurma yeterliliği

a) 150.000 ilen yukarı nüfusa sahip bir büyük şehrin hesaplarını ilgilendiren istatistikler şeklinde ve tecrübe mahiyetinin de yeknesak bir malî belge tanzimi ,

Bütçe istatistiklerinin normalleştirilmiş bir kadrosunu tanzim için, böyle, bir belgenin tahlil edilebilmesi imkânını aşağıdaki memleketler vermiştir. •

- | | |
|-------------------------|-----------------------------------|
| — İrlanda (Dublin)... . | CE/LOC (68) II/1
ve. ilâvesi . |
| — İsveç (Malmö) | CE/LOC (68) II/2 |
| — Norveç (Oslo) | CE/LOC (68) II/3 |
| — Danimarka (Aalborg) | CE/LOC (68) II /4 |
| — Hollanda (Haarlem) | CE/LOC (68) II/5 |

— Belçika (Bruxelle)	CE/LOC (68)	II/6
— Fransa (Grenoble - Marsilya)	CE/LOC (69)	II/2
	CE/LOC (69)	II/1
— İngiltere (Leicester)	CE/LOC (69)	II/3
— Federal Almanya Cumhuriyeti (Wiesbaden)	CE/LOC (69)	II/4

12. Avrupa şehrinin malî karakteristik mukayesesi M. Cotten tarafından yapıldı. M. Cotten Fransız delegasyonuna mensuptur. Bu geçici incelemeden (DOC. CE/LOC (69) II/5) şu hususları çıkarmak mümkündür.

— Nüfus başına, bütçe hacmi çok büyük nisbette, bir şehirden diğerine değişmektedir. (1 den 6 ya) bu inhiraflar çeşitli memleketlerde Devlet ile mahalli idareler arasındaki görevlerin bölünüşüne bağlıdır.

— Bütçelerin bünyesi bazı karakteristikler gösterir.

Cihazlanma giderlerinin oranı fransız şehirlerinde, İngiliz, alman veya İskandinav şehirlerinininkinden fazladır, (ortalama 20 % ye karşı 40 %),

Memleketlere göre fark bazen sosyal giderlerde (İskandinav memleketleri) veya eğitim giderlerindedir (İngiltere, İrlanda). Fransada ve Federal Almanya Cumhuriyetinde bu iki noktada ve temizlik giderlerinde önemli bir benzerlik vardır.

— Üzerlerinde inceleme yapılan bütün şehirlerde donatım mâliyesi bakımından Devlet yardımları küçümsenmeyecek miktardadır (10 dan 25 %, kadar).

— • Komünal masrafları ilgilendiren malî hususlarda önemli farklar vardır: bazı şehirler münhasıran istikraza başvurmakta iken diğerleri kendi gelirleriyle yetinmek için gayret etmektedirler. Bu tecrübelerle dayanarak; cihazlandırmaların rasyonel mâliyesine dair bir doktrin elde edilebilir:

— İncelenen büyük şehirlerin belirli kaynaklarının menşei ve komünal masraflar mâliyesindeki iştirak payı çok değişmektedir;

— Her yerde, malî kaynaklar, toplam giderlerin 50 % sinden aşağısını karşılamaktadır ve bu mahallî mâliyenin örf ve âdetlere dayanan bir karakteri vardır (Fransa'da ve İngiltere'de) veya bu

mahallî maliye temel olarak özel şahısların gelirlerini esas alır, İskandinav memleketlerinde olduğu gibi;

— Tamamlanacak kısım, tahsisat harici toptan yardımlarla veya hususî yardımlarla kapatılır. Bu iki malî kaynak arasındaki münasebet, merkezî idarenin şehirler mâliyesi üzerindeki kontrol derecesi hakkında bir fikir verebilir. Komite daha belirli ve emin sonuçlar elde etmek için, üye memleketler muhasebesine dayanan bilgilerin mükemmelleştirilmesi lüzumunu duymaktadır. Şu halde bu bilgilere dayanan normal kadronun daha mükemmel hale getirilmesi şarttır.

Normal hale sokulmuş bir kadronun daha da mükemmel bir şe kil alması hususundaki teklifler fransız delegasyonu tarafından yazılı ikinci bir not olarak hazırlanmıştır (Dok. CE/LOC (69) 11/7).

Bu yazılı notun daha sonra müşahade için millî delegasyonlara dağıtılacağı söylenmiştir.

b) Mahallî maliyetlere ait millî sistemlerin mukayeseli tahlili

Komite, hemen ikinci toplantısında; giriştiği çeşitli incelemeler bakımından mahallî mâliyeler problemini derinleştirmeğe karar verdi. Şu hale göre bu derinlemesine inceleme, evvelâ keyfiyete ait tarafları (mahallî bünye kuruluşlarının genel anket kadrosunda, incelenen İdarî ve kanunî veçhelerle birleşerek) sonra problemin kemiyete müteallik taraflarını ilgilendirecekti.

Komite, bu alanda diğer örgütler tarafından teşebbüslerde bulunulduğuna dair bilgi edindi. Bu teşebbüslerin çeşitli hedefleri vardı, ama hepsi de müşterek zorluklarla karşılaştı. Bahse konu olan anketler şunlardı:

— Viyana'da 16-21 Haziran 1969 günlerinde toplanan Mahallî İdareler ve Şehirler Uluslararası Birliği'nin Uluslararası Kongre kadrosunda ortaya konulan komünal mâliyeler soru cedveli.

Bu soru cedveli, Birmingham Üniversitesi Mahallî İdare İncelemeleri Enstitüsü Profesörü M. Marchal tarafından tanzim edilmiş olup; mahallî idarelerin kaynaklarında ve görevlerdeki sorumluluklarının tevzii hususunu mukayese hedefini güdüyordu.

— Mahallî İdareler ve Şehirler Uluslararası Birliği ile müştereken Uluslararası İstatistik Enstitüsü kadrosunda tanzim edilen büyük şehirlerin uluslararası maliye istatistiklerine ait pilot anket soru cedveli (14 Kasım 1968 de tasvip olunan soru cedveli); bu anket

İşbirliği Komitesinin 1967 yılında başladığı anketteki soruları kapsıyor ve memleketlerin sakinleri itibarıyla 150.000 nüfustan fazla bir şehrin hesaplarını ilgilendiren ve mukayese imkânı veren istatistikler tanzimine ait bilgiler elde etme esasına dayanıyordu.

Karşılaşılan güçlükler

Mahallî maliyetlerin mukayesesi evvelâ hesapların takdiminde her millî sistemin intibak edeceği bir nomanklatüre lüzum göstermektedir; Eğer aradaki farklar bu tavassutların çeşidine değil de, mahallî idare tavassutlarının genişliğine dayanırsa o takdirde bu mukayese tahakkuk edebilir.

Ele alınan bir memlekette ülke idarelerince doğrudan doğruya deruhte edilen hizmetlerin malî görüntüşleri bütçe belgelerinde tam men gelir ve giderler şeklinde gözükyorsa, bir diğer memlekette bunlar ihtisasa dayanan resmî örgütlerce ifa edildiği takdirde; meselâ sağlık ve lojman alanlarında olduğu gibi, o zaman bunlar idarelerin hesap dokümanlarında gözükmeyecek demektir.

Bazı hizmetlere ait imtiyazın özel teşebbüslere devri veya bu hizmetlerin idarece ifası, tavassutların hacım itibarıyla mukayesesine aynı problemleri getirir.

Şu halde, her memleket için idarelerle, kamu müesseseleri arasındaki sorumlulukların dağılışını bilmek ve ayrıca mahallî idarelerdeki malî dokümanların kapsadığı kıymetlerin iyice değerlendirilmesi için servislerin idarelerindeki teknik farkların kavranması gerekir.

Takip edilen hedefler

İşbirliği Komitesince ele alınan mahallî mâliyeler incelemelerindeki esas hedef, çeşitli memleketlerdeki mahallî idare sorumlulukları dolayısıyla, komünal kaynaklardaki teadülün hangi şartlar altında tesbit edilebileceğini bulmaktan ibarettir.

Ele alınan bir memlekette komünler giderleri hızla artan bir sektörün sorumluluğunu yüklenmişler ise, eşit bir ahenkle artan kaynaklarının da birleştirilmesi gerekir.

Fakat vergi gelirleri nisbeti, Devletin bütçe münakaleleri, tahsis edilen yardımlar, istikraz kaynakları her memlekete göre değişmektedir.

Bu çalışmaların bir diğer hedefi de, sorumlulukların dağılışına ait sistemlere tekabül eden, malî idare tiplerini tesbit etmektir.

Bu hedefleri göz önünde tutarak, bu yeknesak malî tahlil çalışmaları alanında; Komite aşağıdaki hususları tesbit eder. •

1. 150.000 den fazla nüfuslu bir şehrin, telif edilmiş bir malî dokümantasyonunu tanzim kadrosundaki notlara uymak suretiyle 3 ay zarfında üye devletlerden müşahade ve tekliflerini bildirmeleri istenmiştir.

—Anket sonuçlarının tahlil notu

(Dok. CE/LOC (69) II/5 (1))

—Metot notu

(Dok. CE/LOC (69) II/7)

2. Üye memleketler, Komitenin bağlı bulunduğu Sekreterliğe, mahallî idarelerinin uygulamakta oldukları muhasebe sistemlerini kapsayan bir dosya göndermeye davet edilmişlerdir.

Bu dosya:

- Mahallî memurların icabında referans olarak başvurdukları muhasebe bilgileri ve kadrosunu;
- Bu muhasebe bilgilerinin genel prensiplerini özetleyen bir notunu
- Muhasebe sistemlerinin bir numunesi mahiyetinde olacak, ; bir şehrin hesabı veya bütçesini kapsamış olacaktır-.

3. Sonuçların tefsirini kolaylaştırmak için üye devletlerden çeşitli kamu ve özel kişileri arasındaki yetki dağılışı gösteren bir tablo tanzim etmeleri istenmiştir.

4. Fransız delegasyonu üyesi bulunan M. Cotten, bu alanda Komite'nin çalışmalarının koordinasyonunu yapacaktır. Ayrıca bu hususta Uluslararası İstatistik Enstitüsü, Şehirler ve Mahallî İdareler Uluslararası Birliği ve diğer uluslararası örgütlerle temaslar sağlayacaktır.

5. Millî delegasyonlardan 1 Temmuz. 1970 den evvel müşahadelerini bildirmeleri ve istenilen belgeyi göndermeleri rica edilmiştir.

6. İlgili delegasyonların üyeleri veya temsilcileri arasında bir çalışma toplantısı yapılacaktır. Raportör gereken belgeleri topladıktan sonra şu hususları dikkate alacak ve bilhassa;

— Milli delegasyonlarda hazırlanan tamamlayıcı dokümantasyon ile, anketin analizine ve metodolojisine, büyük şehirlerin hesaplarına ait olarak fransız delegasyonunun tanzim ettiği iki belge hakkında delegasyonların sundukları müşahedelerini incelemek (1, 2 ve 3 üncü noktaları)

— Uluslararası istatistik Enstitüsü ile Şehirler ve Mahallî idareler Uluslararası Birliği'nin mahallî mâliyeler konusunda hazırladıkları soru cedvellerinin mukayesesini yapmak;

hususunda gayret sarfedecektir.

7 — Bu çalışma toplantısının raporu Komite'ye gelecek toplantısında sunulacaktır.

Bu takdirde gene Komite aşağıdaki hususların bir ekspere incelettirilmesi talebini tekrar edecektir.

— Mahallî hesaplara ait bulunan malî tahlil metoduna son şeklin verilmesi

— Mahallî ameliyelerin millî sistemlerine dair bir soru cedvelinin tanzimi.

8 — Şehirciliğin gelişmesi için gerekli bulunan cihazlanmaların malî ve İdarî rejimi

Komite, malî tahlil metodunun; şehircilik ameliyelerinin gerektirdiği kamu ve özel maliyet giderlerinin tamamına teşmilini uygun buldu. Bu suretle her üye memleketin bir şehircilik ameliyesini ele alarak hazırlıyacağı tabloda, genellikle uyguladığı finansman usullerini bir mal bilanço ile belirtmesi gerekiyordu.

Şehir cihazlanmaları örgütü ile çeşitli gelişme şekillerini mukayese etmek için bazı delegasyonlar son olarak ekonometrik şekiller metoduna başvurdular.

Komite, şehir gelişmesi için gereken İdarî ve malî cihazlanmalar rejimi ile şehircilik ameliyeleri kamu ve özel maliyet giderlerinin tamamına ait incelemelere malî tahlil metodunun uygulanması hususunun; hükümetler arası faaliyetler çalışma programına dahil edildiği-

ni müşahade eder (fısı VI, nokta 6), şu şartla ki Bakanlar Komitesi sonradan Komite'nin statüsüne ait kararları alabilecektir.

Kamille çalışmalarının, bu noktada büyük şehir hesaplan malî tahlil metodunun şehircilik ameliyeleri bakımından kamu ve özel maliyet giderlerinin tamamına uygulanabildiği nisbette devam edeceğini takdir etmektedir.

Komite, bugün için; bu alanda yapılan çalışmalarla ilgili bir dokümantasyon toplamayı faydalı bulmaktadır.

M. Dorrington (Britanya delegasyonu) bilhassa yeni şehirler kurulmasıyla ilgili bulunan İngiltere şehircilik ameliyeleri bilânolarına dair yazılı bilgi vermiye hazır olduğunu söyledi.

Gene M. Lemoine (Belçika delegasyonu) şehircilik alanındaki gelişmelere dair Birleşmiş Milletler'in Sosyal ve Ekonomik Konseyi'nin faaliyetleri hakkında Komite'ye bir belge takdim edecektir.

Diğer taraftan M. Rizzo (İtalya delegasyonu) O. C. D. E. kadrosundaki şehircilik konusu bakımından yapılan araştırmalara dair bir tebliğ sunacaktır.

9 — Gelişme veya çöküntü halindeki bölgelere yardım etmek için uygulanan çözüm şekilleri envanteri

Komite, gelişme halindeki veya bünyesinde muhaceret hali görülen bölgelerin; mahallî maliye problemlerinin keyfiyet ve kemiyeti hususunda bütün gayretini esirgemiyecektir.

Bu hususlar Bakanlar Komitesi'nce hükümetler - arası çalışma programında (Fası VI, 5 inci ve 8 inci noktalar) Komite'nin Statüsüne ait kararları sonradan almak üzere tesbit edilmiştir.

Ayrıca şu husus da kararlaştırılmıştır ki, mahallî mâliyeler alalında Komitece mahallî anketler tamamlanmadan bu problemlerin incelenmesine girişilmiyecektir. Komite, şimdiden bu incelemelerin tâbi olacağı usule dair bazı belirtmeler yapılmasını mümkün görmektedir.

Dokümantasyonun yalnız yardımlara ianelere ve Devletin vereceği borçlara ihtiyaçları bulunacak olan mahallî idarelerin yeterliklerini aksettirecek şekilde değil; bu arada karma ekonomi kuruluşlarındaki, özel sektörün; hatta bölgesel idarelerin ve diğer idare müesseselerinin de katkısıyla tamamlanmış mahallî idare grublarındaki her

türlü birleştirilecek malî gayretlerin dahi, yaratacağı imkânları aksettirmesi gerekir.

Uluslararası kamu veya yarı yarıya kamusal kuruluşlardan, yabancı sermaye pazarlarından istikraz yapacak olan mahallî idarelerin yeterlikleri üzerinde dokümantasyon toplanması daha çok arzuya şayan görülmektedir.

Bir bölge idin veya toplu mahallî idareler için, özel teşebbüsler olsun; bunların kendi teşebbüsleri üzerine ve istifadesi olan idarelerin garantisi, altında; bölgesel ve mahallî idarelerin yapacakları istikrazlara ait örnekleri bilmek elbette k ilgi çekici olacaktır,

Ayrıca Komite mahallî ve bölgesel idarelerin millî veya uluslararası, özel kuruluşlardan istikraz yapma yoluna gidip gitmediklerini bilmek istemektedir. Komite bu yeterliğin; hükûmetlere, arızî olarak tavsiyelerde bulunma tekliflerine esas olacağı kanaatindedir.

Bu noktada Genel Sekreterlik delegasyonların yardımıyla, belge toplamakla görevlendirilmiştir.

10. Suların kirlenmesine karşı savaş

Komite, merkezî hükûmet ile diğer otoriteler arasındaki yetki tevzii ile; suların kirlenmesine karşı savaş alanında, mahallî idarelerin emirlerine tahsis edilen kaynaklar üzerinde bir anket tertiplemiştir

Bu anket 1969 - 1970 hükûmetlerarası faaliyetlere ait bulunan çalışma programının VI ncı Fası, 4 üncü fıkrasında yazılı bulunmaktadır.

Bazı delegasyonlar bu anketin cevaplandırılmasının uzun sürdüğünü ve evrakın gönderilmesinin gelecek aylar içerisinde mümkün 'olabileceğini bildirmişlerdir.

Komite halen bu ankete dört delegasyonun cevap verecek durumda olduğuna işaret etmektedir. Bu delegasyonlar şunlardır: Belçika, Danimarka, Federal Almanya Cumhuriyeti ve İngiltere. Komite, münasip bir zaman içerisinde; delegasyonları bu ankete cevap vermiye davet eder.

- M. Harder (Danimarka delegasyonu) millî cevapların sentezini yapmak üzere, gelecek toplantı için görevlendirilmiştir. Komite, Sekreterliğe ; tabiatın korunması ve inceleme grubuna dair olan anket cevaplarını, Avrupa Komitesine bildirmek hususunda, yetki vermiştir.

11. Köylerden muhaceret problemi ve şehir - köy dengesinde kırsal bölgelerin yeniden ihyası

Sonradan beledi ve bölgesel konularda İşbirliği Komitesi'nin statüsüne ait olanlarla beraber; genel ülke amenajmanından sorumlu Bakanlar Konferansı'nın ele almış olduğu 3 konudan biri olan «Avrupadaki kırsal ve çevre boşluklarının geliştirilmesi» konusunu seçen Yük', sek Memurlar Komitesi'nin çalışmalarına dair kararları alma ihtiyat kaydıyle; bu noktayı, Bakanlar Komitesi'nin hükümetlerarası faaliyetlere dair olan çalışma programına dahil etmeye karar verdiğine dair Komite bilgi edinmiştir.

Bununla beraber Komite, ikinci toplantısı sırasında tanzim ettiği kadroyu uygun şekilde, mahallî idarelerin uygulamaya gayret ettikleri kırsal bölgelerin ihyası tedbirleri üzerindeki incelemesine devam etmeği faydalı bulmaktadır (Dok. CE/LOC (69) VI/1).

Sekreteryaya tarafından dağıtılan ve referans mahiyetindeki belgeyi ve bilhassa bu kadrodaki 4 adedinin dayandığı esas, her ne olursa olsun; göz önünde bulunduracak olan millî delegasyonlar bu noktaya teallük eden bir belgeyi göndermiye davet edilmişlerdir.

Komite., verilecek cevapların sentezini hazırlama görevini M. Turpin'e (İrlanda) vermiştir, fakat gene Komite ülke amenajmanı Avrupa Bakanlar Konferansının sonuçlarını öğrenmeden tavsiyelerde bulunmak arzusunda değildir. Ayrıca Komite bu dokümantasyonu, ülke amenajmanı Avrupa Bakanlar Konferansının III konusu ile ilgili raportörlerinin emrine vermeği uygun bulmaktadır.

12. Komitenin gelecek toplantısının hazırlanması

- a) Ülke amenajmanı konusunda Komitenin faaliyetleri hakkında ülke amenajmanından sorumlu bulunan Avrupa Bakanlar Konferansını hazırlamakla görevli Yüksek Memurlar Komitesinin Mütalâası

«CE/LOC (69) 5»

- b) Avrupa Konseyinin hükümetler arası faaliyetlerinin programı: Fasıl IV; Avrupa toplumunda insan — mahallî hayat kadrosu»

e) Komitenin çalışma programı

Komite birbirleriyle bağlantılı bulunan a, b, c hususlarını incelemeyi uygun bulmaktadır. Gene Komite Genel Sekreterin açış nutkundaki dileklerini tahakkuk ettirmek ve bilhassa daimî şekilde olmasını dilediği kendi yeni yetkisini tanzim bakımından da mahsus surette yapmış olduğu 3 toplantının ışığı altında Genel Sekreterin görüşlerini belirtmek ve bu suretle tesbit etmek ister.

Delegasyonlar, Bakanlar Komitesinin kendine has yetkilerinin genel kadrosu içerisinde; İşbirliği Komitesine tevdi etmiş olduğu problemler üzerinde bu Komite rolünün, Bakanlar Komitesine mütalâa vermekten ibaret olduğu hususunda mutabıktırlar.

Komite, çalışmalarının faydalı olduğu konusunda, çalışma usullerinin İslahında, diğer Eksper Komiteleri ile ülke amenajmanından sorumlu bulunan Avrupa Bakanlar Konferansını hazırlamakla görevli Yüksek Memurlar Komitesi karşısında kendi yetkilerinin tesbiti problemi bakımından geniş bir görüş teatisine yer vermektedir.

Yapılan tartışma aşağıdaki sonuçları belirtmiştir :

Komite, mahallî ve bölgesel idareler hakkındaki anket ve büyük şehirlerin hesaplarına dair malî tahlil ile, önemli konular üzerinde çalıştığını ve bu gayretlerinin faydalı olduğunu isbat etmiştir (bilhassa bölgesel müesseseler ve bölgecilik problemi üzerindeki sentezle).

Komite, evvelâ ele alınması gereken bir çok konu olduğunu müşahede etmektedir. Bununla beraber Komite yetkilerine ait kadronun neden ibaret olduğu anlaşıldıkça, ele alınması istenilen konuların, yetkisel açı bakımından, hepsini birden incelemenin mümkün olmadığı da anlaşılmıştır.

Bu itibarla evvelâ bir taraftan mahallî ve bölgesel idare alanında Komite yetkilerinin genel kadrosunu belirtmek ve diğer taraftan ise evvelâ öncelik verilecek işleri tanzim ettikten sonra, ikinci merhalede yapılacak çalışmaların da takvimini hazırlamak gerekmektedir. Komite, kendisine Bakanlar Komitesi tarafından tevdi edilen Yüksek Memurlar Komitesinin mütalâasını tasvip etmektedir.

Bundan başka Komite, Bakanlar Komitesine; ülke amenajmanından sorumlu bulunan Avrupa Bakanlar Konferansını hazırlamakla görevli Yüksek Memurlar Komitesiyle; arasındaki yetkilerin ayrı-

liş çizgilerini tesbit hususunda, teklif yapılmasına lüzum görmemektedir. Bu aynen diğer eksper Komiteleri için de böyledir.

Bütün bu mülâhazalardan sonra Komite aşağıdaki fikirleri paylaşır :

(i) Komite mandasının (1) tanzimine yarayan elemanlar

1. Komite, mahallî idare sorumluluğu alanında, Bakanlar Komitesine kendisine verilen konuları inceleyecek ve mütalâasını bildirecektir.

2. Mahallî ve bölgesel idarelerin sorumlulukları hususunda, Komitenin yetkileri geneldir ve bilhassa aşağıdaki konularla ilgilidir :

— Mahallî ve bölgesel idarelerin, halk idareleri örgütünde ve Devletlerin ekonomik ve sosyal hayatındaki rolü;

— İdarelerin, mahallî ve bölgesel idarelerin kolektif cihazlanma millî politikalarına, mahallî ekonomik gelişmeye ülke amenajmanına, zararlı hallerle yapılan savaşa katkıları;

— İdarelerin, temel mahiyetteki seviyede, bünyesel kuruluşları; gurupmanları, mutavassıt durumdakilerin yapıları ve bölgesel mahiyette olanların durumları;

— Görevlerini başarmak için mahallî idarelerin kullandıkları insan ve malzeme vasıtaları : İdarenin teknik problemleri; servislerle, çalışmaların verimli hale getirilmesi, İdarî ve teknik personelin yetiştirilmesi, mahallî halk servisleri ;

— Malî 'vasıtalar; vergilendirme, istikraza gitme yeterlikleri, tarifeler ve vadeli borçlar, malî işlemler yönünden bir kaç yıllık plânlar;

— Mahallî idarelerle Devlet arasındaki münasebetler; sorumlulukların ve kamu külfetleri ile kamusal kaynakların paylaşılması. Devletin mahallî idarelere sermaye yardımları, mahallî idarelerin Devlet memuriyetlerine katkısı.

3. Komite, Avrupa Konseyinin statüsüne bağlı hedeflere uymak suretiyle; mahallî idarelerle üye Devletlerin, mahallî idaredeki işbirliğini sağlar ve bilhassa, millî idarelere başkalarının tecrübelerinden faydalanma imkânı verir. Genel olarak ilgili hükümetlerin ku-

ruluşlarıyla bakanlıklar arasında, ezcümle tüzüksel ve kanunî incelemeleri, resmî inceleme ve raporlar, ıstılahat araştırmaları konusunda belge ve bilgi mübadelesini örgütler.

4. Komite, Avrupa Konseyinin diğer Ekspert Komitelerinin ve diğer ilgili uluslararası örgütlerinin teknik yetkilerine dayanan faaliyetlerini, dikkat nazarına almak zorundadır. Komite yukardaki hallerde Avrupa Konseyinin organlarına ve bilhassa Mahallî İdareler Avrupa Konferansına teknik yardımla mükellef olup bu örgüte çalışmalarının kolaylaştırılması için lüzum gördüğü belgeleri verir.

(ii) Avrupa Konseyi hükümetler - arası faaliyetlerin çalışma programı tasarısı ile, komitenin çalışma programının tanzimi bakımından öncelik verilmesi gereken konuların seçilmesi

Komite, genel olarak, halen hükümetler - arası faaliyetlere dair çalışma programının VI ncı faslındaki yazılı olan aşağıdaki iki konuya öncelik tanınması gerektiği kanaatinde dir.

— Hükümetlerin komünal ve bölgesel kuruluşların intibakını kolaylaştırmak için faydalandığı vasıtalar : üye devletlerin komünal ve bölgesel kuruluşlarını ilgilendiren fişlerdeki anket ile yeknesak bir belgelemenin tanzimi.

— Mahallî idarelere ait bütçelerin bünyeleri, mahallî idarelerle Devlet arasındaki malî münasebetler, krediden faydalanma yeterliliği; bilhassa tecrübi mahiyette, başlıca şehircilik terakümüne ait istatistik şeklindeki yeknesak bir malî dokümantasyon tanzimi ve bütçe istatistikleri için ahenkleştirilmiş bir kadro hazırlanması yönünden bu dokümantasyonun tahlili.

Şunu da ilâve edelim ki bütün bu konuların incelenmesi yıl içinde mümkün değildir. O halde Komite daimî olarak çalışacak demektir. Çeşitli memleketlerdeki bu konuların gerektirdiği problemleri ve hali hazırdaki gelişmeleri izleyecektir.

Bu iki genel alan kadrosunda; bölgesel tesisler ve bölgecilik üzerindeki inceleme sentezi, şehirlerdeki toplanmalara ait, tecrübe mahiyetindeki, yeknesak hale getirilmiş bir malî dokümantasyon ve bütçe istatistiği normal kadrosunun tanzimi için de bu dokümantasyonun tahlili bu gün için, en kısa zamanda sonuca bağlanacak olan ve her hususta öncelik verilmesi gereken iki projedir.

Bu iki faaliyete; mahallî mâliyelerle, mahallî idare için hazırlanacak olan bir terimler lûgatçesi probleminin de sıkı sıkıya bağlı bulunduğunu söylemek yerinde olur.

Çalışma programının VI ncı Fası 4 üncü noktası : «suların kirlenmesine karşı savaş konusunda, merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki yetkilerin ve malî kaynakların dağılışı hakkındaki anket» 1970 yılında sonuca bağlanacaktır.

Eğer 1969 yılında bir sonuç elde edilememişse, bunun sebebi; bir çok millî delegasyonların verdikleri cevapların geç gönderilmesinden ileri gelmiştir.

Çalışma programının VI ncı Fas ının 5, 6 ve 8 inci noktalarını ilgilendiren hususlara gelince, öncelik verilen konuların incelenmesi yeter derecede ilerlemiş olduğu zaman bu çalışmalar da tamamlanmış olacaktır.

7 inci ve 9 uncu noktalara gelince ülke amenajmanından sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansının sonuçları özel surette dikkat nazarına alınacaktır.

(iii) Ülke amenajmanı konusunda Komitenin faaliyetlerine dair ülke amenajmanından sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı hazırlamakla, görevli Yüksek Memurlar Komitesinin mütalâası.

Komite, bu mütalâa ile mutabık bulunduğunu kaydeder. Ve bilhassa Komite, Yüksek Memurlar Komitesiyle aynı konularda çalışan İşbirliği Komitesinin seviyesinde ele alınan problemlerin herbiri üzerinde irtibat kurma gereğine dair Yüksek Memurlar Komitesinin mütalâasını paylaşır. Komite, bu hususu temin için aynı zamanda Yüksek Memurlar Komitesinde üye bulunan kendi elemanlarından MM. Lemoine (Belçika), Rizzo (İtalya) ve Rotach'cı (İsviçre) bu bağlantıyı sağlamıya memur etmektedir.

Komite, şimdiye kadar olduğu gibi, ülke amenajmanına dair millî politikalar yönünden topladığı bütün bilgileri; Yüksek Memurlar Komitesi emrine sunacağı, ülke amenajmanı kadrosundaki; mahallî idarelerin bütün görevlerine dair tanzim edeceği dokümantasyonla beraber, cümlesini anketinin kadrosu içeresine alımıya hazırdır.

Bu itibarla, aynı alanda elde ettiği dokümantasyonu; ülke amenajmanından sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansının hazırlanış kadrosunda, faydalanılır hale getirmiştir.

12. Çeşitli konular

a) Tabiatın korunması için Avrupa yılı (1970)

«CE/Nat (68) 62»

Komite, kendisini Tabiatın Korunması için Avrupa Yılı örgütünde temsil edecek. M. Hansely'nin hazır bulunamaması hasebiyle; Tabiatın Korunması Avrupa Yılı ve aynı konuda 9-12 Şubat 1970 de Strasbourg'da toplanacak olan Avrupa Konferansı; çalışmalarından sorumlu bulunan Sekreterlik temsilcisinin bir muhtırasını dinlemiştir. Bu Konferansa, Komite büyük bir önem vermektedir.

M. Hansely ülke amenajmanı ve Tabiatın Korunması İl Şefi olarak (Avusturya), «Tabiatın Korunması için Avrupa Yılı Örgütünce takviye edilecektir. M. Hansely bulunamadığı zaman kendisine M. Münch (Federal Almanya Cumhuriyeti) vekâlet edecektir.

b) Danimarka delegasyonu Şefi M. Harder'in; kamu idaresinde, ordinatörlerin kullanılmasına dair olan tebliği

Komite, M. Harder'in; «mahallî idareler ve enformatik» konusu ile Danimarka mahallî idaresinde ordinatörlerin kullanılması, kornişonu görüşmek üzere Copenhagen'da 14 - 16 Eylül günlerinde toplanan uluslararası Kongreye ait olan tebliğini büyük bir ilgi ile dinledi.

Gene bu arada Komite; 1 Nisan 1970 den itibaren, bu memleket mahallî idarelerinin; bütün İdarî işlemleri için Danimarka mahallî idareleri millî birliği tarafından kurulan, 400 adet enformatik merkezden faydalanacağını not etti.

Bu alanda Danimarkanın ön safta yer işgal etmekte olduğu anlaşıldı (1). M. Harder, gerek Komite ve gerekse millî delegasyonlar; memleketin bu alandaki tecrübelerinden çok daha istifade etmek istedikleri takdirde, her türlü yardıma hazır bulunduğunu sözlerine ilâve etti.

Bu tebliğin çok faydalı olduğu görüldüğünden, Komitece yayınlanarak millî delegasyonlara dağıtılmasına karar verildi.

Diğer taraftan Komite ; genel anlamda modern idare tekniği uygulamasının, ve bilhassa ordinatörlerin kullanılmasıyla mahallî ida-

(1) 13-14 Kasım 1969 günlerinde, Avrupa Konseyinin Strasbourg'daki daimî binasında toplanan Mahallî Mâliyeler Komisyonu çalışmalarına ait ikinci raporda çok daha geniş bilgi vardır.

relerin daha da verimli hale getirilmesinin; bu yeni alanda faydalı bir şekilde örgütlenebilecek bilgi mübadelesine esas olacağını belirtti.

Ve ayrıca, gelecek toplantıda diğer delegasyonların da, bu probleme dair tebliğler yayınlamaları temenni edildi.

13 — Komitenin gelecek toplantısının tesbiti.

Gelecek toplantının Ekim 1970 de yapılması için Bakanlar Komitesine teklif yapılması hususunun kabulü üzerine, İşbirliği Komitesi Başkam Fransız delegasyonundan M. Toutain celseyi tatil etti ve toplantı sona ermiş oldu.

SOSYAL PSİKOLOJİ VE İDARE

Osman GÜMRÜKÇÜOĞLU
Kayseri Vali Muavini

KISIM I — GENEL BİLGİ BÖLÜM I — SOSYAL PSİKOLOJİNİN (TOPLUM PSİKOLOJİSİ) ÖNEMİ

Son zamanlara kadar, toplum psikolojisi denilen ilmin önemi anlaşılmış değildi. Birçok kimselerin baştan sosyal psikolojik araştırmayı lüzumsuz saymaları bu bilim dalının incelenme ve ilerlemesine uzun zaman engel olmuştur.

Yine pekçokları hattâ bunlar arasında politikacılar, devlet yöneticileri, iş adamları, askerî ve dinî şahsiyetler, işçi liderleri gibi birçok toplum önderleri psikoloji bilimine ve bunun beşerî sorunlara uygulanmasına kayıtsız kalmışlardır. Çünkü bu toplum önderleri beşerî hayatta daima insanlarla meşgul olmak suretiyle fertler hakkında edindikleri tecrübeler ve pratik bilgiler sayesinde kişinin (ferdin) toplum içindeki yerini ve onun çeşitli davranış ilkelerini (Prensiplerini) öğrenmiş olacıklarına kanidirler. Böylece, kendilerini pratikten sosyal psikoloji bilgilerini edinmiş ve hattâ bir sosyal psikolog olarak görenlerin aşağıda göreceğimiz şekilde çok zaman hataya düştüklerine rastlanmıştır.

Gerçi, toplum içinde yaşayan bir kimsenin o toplumun fertleriyle devamlı ilişkileri neticesi fert ve onun toplumsal (Sosyal) davranışı hakkında birçok pratik bilgiler edinmiş olacağı muhakkaktır; ve hattâ insan bu bilgi ile günlük hayatta karşılaştığı birçok sosyal problemleride çözmüş olacaktır, fakat sosyal psikoloji alanında yalnız pratik tecrübe ve bilgi ile hareket kâfidir? Muhakkak ki bu asla

kâfi değildir. Kâfi olmadığı gibi, pratik bilgi ile sosyal psikoloji alanında hüküm vermenin insanı çoğu zaman, sonradan telâfisi kabil olmayan hatalara düşüreceğine de şüphe yoktur. Zira, kişi hakkında günlük hayattan edindiğimiz pratik bilgiler ancak âmiyâne bilgi yani ilmi olmayan bilgidir. Buna mukabil sosyal psikoloji bilimi ise bilimsel bilgi diğer tabirle İlmî bilgidir. Sosyal psikoloji insanın sosyal davranışlarının tetkikinde İlmî bilgi yolunu kullanır. Pratik (âmiyâne) bilgi ile İlmî bilgi arasındaki büyük farkı ise aydınlar pek iyi bilirler. Bu büyük fark, âmiyâne bilgi karşısında şüphesiz İlmî bilgi lehinde olan bir farktır.

Herhangi bir olay hakkında pratik bilgi sahibi bir kimse o olayı ve hattâ o olayın vukua geleceğini bilebilir, fakat o olayın niçin öyle olduğunu yani nedenini (sebebinin) bilemez. Bir olayın sebebini bilmek ise onu anlamak demektir.

Bu duruma göre, pratik bilgi bir olayı biliyor; fakat olayı anlamadan biliyor. Halbuki İlmî bilginin gayesi önce anlamaktır. Anlamak ise o olayın sebebini bilmekle olur. Böylece İlmî bilgi, anlayarak bilen bilgidir.

Gerçi İlmî bilgi ile pratik (adî) bilgi esasta bir gibi görünürler; çünkü yeknazarda bu iki tür bilgide insan zekâsının buluşu, her ikisinde insanın tabiat ve tabiat olay ve varlıkları hakkında edindiği bilgilerdir. Fakat hakikatta aralarında yukarıda temas edilen ve aşağıda biraz daha derin belirtilecek esaslı farklar vardır.

Yukarıda, İlmî bilginin, olayları sebepleriyle bildiğine işaret etmiştik. Filhakika, İlmî bilgi çeşitli olaylar arasında ilişkiler kurarak bu ilişkileri keşfeder.

Yine yukarıda adî bilginin olaylar hakkındaki bilgisinde bu olayların sebeplerini bilmediğine değinmiştik. Hattâ, adî bilgi sebep göstermediği gibi sebep üzerinde durmayı, sebebi araştırmayı da bilmez. Olaylar için bazan gösterildiği sebepler de hatalıdır. Bir olay için gösterilen sebep de çok zaman o olayın gerçek sebebi değildir. Daha doğrusu olaylar hakkında bilemediği ve bulamadığı sebebi bazan uydurur. Meselâ herhangi bir olayı tabiat dışı, metafizik bir sebebe bağlamak gibi. Adî bilgi olaylar arasında ilişki kurmaz. Adî bilgiler birbirleriyle ilişkisi olmayan parça parça kopuk bilgilerdir. Adî bilgiye göre olayların birbiriyle ilgisi yoktur. Yani olaylardan biri diğerinin sebebi veya biri diğerinin neticesi olamaz. Halbuki İlmî bilgiye göre durum bunun tamamen aksidir. İlmî bilgi olaylar arasında kur-

duğu ilgi ile olaylardan birinin diğerinin sebebi veya birinin diğerinin neticesi olduğu hakikatine vararak bundan bazı kanunlar ve kaideler çıkarır. Böylece de bir sistem meydana getirir. Bu ise bir metoddur, demek oluyor. Adı bilgide ise metod yoktur.

Netice olarak, İlmî bilginin yukarıda açıklandığı şekilde vardığı kanunlar her yerde ve her zaman hakikatin ta kendisidir. Adı bilgi kanun ve kurallara bağlı olmadığı için bunlar şahsi de olabilir, çok zaman şahsa göre de değişebilirler. Bu bakımdan İlmî bir bilginin doğruluğu bağlı olduğu kanun ve kurallar sebebiyle her zaman ispat edilebildiği halde adı bilginin doğruluğu ispat edilemez.

Adı bilgi ekseriya gözlem (müşahede) ve diğer ferdi hasseler yoluyla olayları öğrenir ve bilir. İnsan, gözlem ve hasselerinde ise bazan yanılabilir. Buna karşılık İlmî bilgi ise olayları gerek tecrübî gerek diğer müsbet yollarla metodik olarak tanıyıp bildiğinden bu yollar insanı bilgisinde asla yanıltmaz.

Şimdi İlmî bilgi ile pratik bilginin yukarıda açıklanan farklarını belirtecek sade bir misal verelim. Gök gürültüsü ve şimşek hakkında adı bilgi sahibi bir kimse gök gürültüsünü ve şimşegi sırf işitme ve görme hasseleri sayesinde bilmektedir. Ve bunları bu hasseleriyle öğrenmiştir. Fakat bu kimse şimşek ve gök gürültüsünün, müsbet ve menfi elektrik yüküyle yüklü bulutların birbirine sürtünüp çarpışmasından meydana geldiğini bilmez. Böylece bu kimse gök gürültüsü ve şimşegin bulutların çarpışmasıyla ilgili olduğunu bilmiyor. Gök gürültüsü ve şimşek olayı ile bulutların çarpışması olayı arasında bilgi kuramıyor demektir. Yalnız görme hassesi ile şimşegi gördüğü, işitme hassesi ile de gök gürültüsünü işittiği için onları tanıyıp biliyor.

Halbuki İlmî bilgi ile şimşek ve gök gürültüsünü bilen bir insan bunları yukarıda açıklanan sebepleriyle bilir. Hattâ bu sebepleri insan isterse deneyler yoluyla da bulabilir, çıkarabilir. Deneyler hem olayların sebeplerini ortaya çıkarabilir, hem de böylece olayların doğruluğunu ispat eder. Bilfarz, bir fizik lâboratuvarında şimşek ve gök gürültüsü olaylarının tecrübî olarak meydana getirilebildiği ve böyle bir deneyin şimşek ve gök gürültüsü olaylarının elektriklenmeden ileri geldiğini (sebepe) gösterdiği gibi, şimşek ve gök gürültüsünün elektriklenmeden ileri geldiğine dair olan İlmî bilginin doğruluğunu da ispat eder.

Şimdi buradan sosyal psikoloji ilmi için şu önemli sonucu çıkarıyoruz : Sosyal ilimler ve sosyal psikoloji bahsinde de durum aynıdır. Sosyal psikoloji konusunda da iki türlü bilgi mevcuttur. Bunlardan biri »yukarıda temas edildiği gibi adi bilgidir ki bunu sosyal psikolojik olaylar karşısında sırt ferdi müşahade ve diğer hasselerimizle elde ederiz. Diğer ilmi sosyal psikoloji bilgisidir ki bunu da sosyal psikolojik olaylar karşısında onları, onların aralarındaki ilişkileri tetkikle gerek bu ilişkilerden çıkardığımız sonuç ve gerekse bu hususta sosyal psikolojik olayların gösterdiği tecrübeden edindiğimiz bilgilerle elde ederiz. Ferdi gözlem (müşahade) ve sosyal psikoloji alanında hasselerimizle edindiğimiz adi sosyal psikoloji bilgisi bizi ekseriya yanıltarak hataya düşürebilir. Çünkü müşahade ve hasselerimizin bazan bizi yanılttığının bir hakikat olduğu malûmdur. Halbuki ilmi bilgi metodları yolundan elde ettiğimiz sosyal psikoloji bilgisi bizi sosyal psikoloji alanında yanıltmayacak ve sosyal psikoloji olaylarını en doğru şekilde tanıyıp öğrenmemizi ve izlememizi sağlayacaktır.

İşte bunun gibi sosyal hayatta da bir idareci, bir politikacı, bir propagandacı veya bunlar gibi toplum önderlerinin toplum psikolojisi hakkında pratik bir bilgiye sahip olmalarıyla bu pratik bilgilerinin kendilerini ekseriya toplum hayatında bazı denetim ve öngörülerde başarılı kıldığını görüyoruz. Fakat bu hiçbir zaman hakikî ilmi anlamında, ilmi bir başarı değildir. Bu, âmiyâne bilginin tesadüfî bir başarısıdır. Böyle pratik bilgiden her hâdisе için her zaman aynı başarı isabetini görmek ve beklemek mümkün değildir. Pratik bilgi ile hareket edenlerin denetim ve öngörülerinde ekseriya isabetsizlik de olacaktır. İsalet olduğu takdirde ise pratik bilgi sahibi kendisini adetâ bir sosyal psikolog sanacaktır. Halbuki hakikat tam bunun tersidir. Bir öngörü veya denetiminde isabet gören pratik bilgici bu başarısını kendisine göre bazı sebeplerle izah edecektir. Halbuki bu sebep de hakiki sebep değil pratik bilgiden alınma, pratik bilgi sahibinin boş ve tuhaf inançlarından gelme bir sebeptir.

Pratik bilgi sahibi kimse, isabetli öngörüler için bunları izah edici bazı sebepler ileri sürecektir dedik. Meselâ, sosyal psikolojide pratik bilgiye sahip bir kişinin, faraza bir propagandacının, muhataplarının propagandasını yaptığı fikre inandığını görünce bunu şu sebebe (prensibe) bağlaması mümkündür :

— İnsanlara bir fikri nekadâr çok tekrar edersek ona o derece kolay ve çabuk inanırlar.

— İnandırmak, kandırmak için adamak lâzımdır; adamakla mal tükenmez.

Bu ve buna benzer prensipleri başarısına sebep olarak alan propagandacı için bu sebepler geçici bir zaman zarfında birer gerçek olabilirler fakat bunlar devamlı ve hakikî bir gerçek değildirler. Meselâ, bunların değersizliği bunlara karşı aşağıdaki cevabi fikirler ileri sürüldüğü zaman meydana çıkacaktır. Çünkü bu fikirlerin en az yukarıdakiler kadar isabeti zamanla denenmiş ve benimsenmiştir. Yukarıdaki fikirlerin zıddı cevabi fikirler şunlar olabilir :

- Az söylemeli, öz söylemeli, sözün gümüşse sükûtun altındır.
- Adamak, anında verecek şeyi olmayan yoksulluğa delâlettir.
- Adamakla mal tükenmez, fakat adayanın itibarı tükenir.

Yukarıda, âmiyâne bilgilerin İlmî bir açıklayıcı değeri olmadığını söyledik. Yalnız, bu gibi âmiyâne bilgi ve açıklamaların sosyal hayattaki değerleri bunların muayyen bir olayı tasvir eden pratik buluş ve fikirler olmalarıdır. Bu pratik buluş ve fikirler muayyen bir olay karşısında o olayı izahta kifayetsiz ve isabetsiz kalırlarsa aynı olay için başka seferde evvelkilere zıt başka âmiyâne bilgi veya fikirler ortaya atılacaktır.

Böylece sosyal davranışlarla sosyal olayların İlmî surette incelenmesi ve açıklanmasıyla pratik bilgi ile incelenmesi ve açıklanması arasındaki fark kendini göstermektedir. Bunun ikisini aynı şey sanmak büyük hataya düşmek olur.

Toplumsal hayatta yeni ve müşkül toplumsal sorunlar karşısında kalındığı hallerde böyle sorunları sosyal psikolojinin İlmî bilgisi yoluyla değil de insanın âmiyâne ve geleneksel bilgisinin ve kararlama muhakemesinin yoluyla halle kalkışıldığı zamanlarda toplum hayatında ne büyük sosyal tehlikelerin doğduğu hayatta her zaman görülmüş olaylardandır.

Bu hakikat karşısında bilhassa sivrilmiş bir toplum önderi olan idarecinin toplumsal sorunlar karşısında bunları inceleme ve açıklamada, kısacası bunları halletmede toplum psikolojisinin İlmî yolundan faydalanmasının kaçınılmaz bir zaruret olduğu aşîkâr olarak görünmektedir.

Şimdi toplum psikolojisinin anlamı ve tanımına geçebiliriz.

BÖLÜM II — SOSYAL PSİKOLOJİ ANLAMI VE SOSYAL PSİKOLOJİNİN TANIMI

Zamanımızda, ferdin toplum içindeki davranışlarını bütün yönleriyle inceleyen ilme sosyal psikoloji denmektedir.

Sosyal psikolojinin, sosyoloji ve psikoloji tabirlerinin bir bileşiminden ibaret olduğu adından da anlaşılmaktadır. Sosyal psikolojinin hem sosyoloji, hem de psikoloji ile yakından ilgili olduğunu anlıyoruz. Hakikaten sosyoloji ve psikoloji birbirinde karşı değildirler. Çünkü fertler toplumun içinde toplum da fertlerin içindedir. Sosyoloji ile psikolojinin bu yakın münasebetlerinden doğan sosyal psikoloji ikisi arasındaki ufak tefek ayrılıkları da gidermiştir.

Sosyal psikoloji de, ekonomi, siyaset bilimi, sosyoloji ve diğer sosyal bilimler gibi bir toplum ilmidir. Yalnız, yukarıda adı geçen diğer sosyal ilimler, belirli sosyal kanunlar — müesseseler çerçevesinde fertlerin çeşitli kurumsalmış davranışlarıyla uğraştığı halde sosyal psikoloji fertlerin toplum içindeki davranışlarını bütün yönleriyle incelemektedir.

Buna göre, ilk paragraftaki târifimizi biraz daha sadeleştirerek diyebiliriz ki Sosyal Psikoloji, geniş anlamı ile kişinin toplum içindeki düşünüş ve davranışlarının ilmidir. Diğer tâbirle : Sosyal Psikolojinin amacı, kişinin sosyal düşünüş ve davranışlarını yöneten evrensel kanunları bulmaktır. Bu, sosyal düşünüş ve davranışın psikolojik temellerinin incelenmesi demektir.

Böylece sosyal ilimler içinde birinci plânda topyekûn olarak bireyi (ferdi) inceleyen ilmin yalnız sosyal psikoloji olduğunu görüyoruz.

Sosyal Psikolojinin Genel Psikoloji ile İlgisi :

Sosyal psikoloji ile genel psikoloji arasında esasta bir ayrılık yoktur. Sosyal psikoloji ilkeleri ile genel psikoloji ilkeleri aynıdır denebilir. Fakat bu aynılık nereden gelmektedir? Genel psikoloji — ruhbilim, ruhbilgisi demektir. Psikolojinin ferdin ruhî tezahürleriyle uğraştığı, ferdin ruhi tezahürlerinin izahını yapmağa çalıştığı malûmdur. İnsan, fert ise mutlaka bir toplum içinde yaşayan bir varlıktır. Toplum içinde yaşamayan bir fert tasavvur olunamaz. Böylece, ferdin ruh yapısını inceleyen genel psikoloji, dolayısıyla toplum içinde

yaşayan insanın yani toplumsal ferдин ruhî yapısını inceliyor demektir. Bu bakımdan genel psikolojinin temel ilkeleri olan güdülenme (= Sevkolanma), algılama (idrak) ve (öğrenme) gibi temel ilkeler toplumsal davranışlara da uygulanmaktadır. Ve bu mümkündür.

İleride, sosyal psikolojinin bu husustaki bahislerini daha iyi anlayabilmek için burada genel psikolojinin yukarıda adı geçen temel ilkeleri hakkında kısaca bilgi vermenin yerinde olacağı kanısındayız.

1 — GENEL VE SOSYAL PSİKOLOJİDE GÜDÜ, GÜDÜLENME

Güdü (Dürtü) :

Fertte bilinen psikolojik herhangi bir ihtiyacın tahmini amacile bu ihtiyacın fert organizmasını bir harekete sürüklemesine (Güdü = Dürtü) diyoruz.

Güdüleme :

Fizyolojik ihtiyaçlar sebebiyle bunların tatmininde fert organizmasının harekete sürüklenme (hareketlenme) olayına da (Güdülenme) denir.

Şimdi önce, güdü'nün bir açıklamasını yapalım : Güdü — Dürtü tabii bir olaydır. Ferdin yaradılışındaki tabiatından gelir. Bu sebeple güdü'ye iç dürdü de denir. Örnek : Acıktığını hisseden bir fert bu fizyolojik ihtiyacını tatmin için tabii olarak içinden gelen bir güdü (dürtü) ile yemek yemeğe sevkolanur. Bu bir güdüdür. Bu tip güdü fizyolojik ihtiyaçların doğurduğu güdü olduğundan buna fizyolojik güdü denir. Aşağıda göreceğimiz gibi, organik, fizyolojik ihtiyaçların meydana getirdiği fizyolojik güdülerden başka ayrıca asıl konumuz olan ferдин içinde bulunup yaşadığı sosyal hayatın icabı meydana gelen (sosyal güdüler) de vardır.

Sosyal güdüleri anlayabilmek için yine genel psikolojideki (Motiv - Motivasyon) mefhumları üzerinde kısaca durmak zorundayız.

MOTİV — MOTİVASYON

Motiv :

Kelime olarak sebep, saik , âmil anlamında olan motiv psikolojide (Bir harekette bulunmaya sevkedici, hareket ettirici sebep) an-

lamında kullanılmaktadır. Böylece psikolojide bu terimi fert organizmasının davranış ve tepkilerinin neden bu şekilde olduğunu gösteren sebep olarak kullanıyoruz. Fert organizması bir harekette bulunurken bu hareketinde birçok faktörlerin tesiri altında kalarak bu tesirler altında hareket eder. Sebep kelimesiyle de ifade edebileceğimiz bu faktörlerin etkisiyle organizma şu veya bu yönde şu veya bu şekilde hareket eder. Organizmanın bu gibi muhtelif hareketlerine etkide bulunan o faktörler organizmanın hareketinde onu kontrol altına alıyorlar, onun hareketlerini sınırlandırıyor demektir. Böylece de organizma ancak bu faktörlerin kısıtlayıcı, tayin edici etkileri dahilinde, etkileri altında hareket edebiliyor. İşte Motiv'in daha açık anlamı olarak: Motiv fert organizmasının davranış ve tepkilerinde bu davranış ve tepkileri kontrol altına alarak davranışın yönünü tayin eden bir takım faktörler (sebepler) dir diyebiliriz. Bu anlatım ve tarifimizi yine bir örnekle açıklamak gerekirse: Fizyolojik bir ihtiyaç olan, söz misali yine yemek yeme ihtiyacını ele alalım. Karnı acıktığından fizyolojik bir ihtiyaç içinde bulunan fert bu ihtiyacını tatmin için bir güdü (dürtü) etkisiyle yiyecek arama ve yeme gibi bir organizma hareketine geçiyor. Buraya kadar olan fizyolojik bir güdüdür. Fakat bu fert şüphesiz acıktığını körü körüne tatmin etmeyecek yani her bulduğunu veya kendisine her verileni yemeyecektir. Kendisinin ötedenberi alıştığı yiyecekler veya daha çok sevdiği bir yemek vardır; onu yemek istiyecektir. Bu fert her önüne geleni rastgelen abur cuburla karnını doyuracak yerde yiyeceği yiyecekler hususunda bazı tercihler, seçmeler yapacaktır. Şimdi demek ki, bu ferdin karnını doyurma yani organizma hareketi bazı kısıtlayıcı faktörlerin etkisi altında kalmaktadır. Yukarıda sözü geçen beğenilen yemeği veya eskidenberi alışılmış bir yiyeceği arama gibi, fert organizması bu faktörlerin etkisi altında kalarak seçilen veya alışılmış yemeği ister, bulur, yer. İşte ferdin bu yiyeceği değil de muayyen yiyeceği yemesinin sebebi onu sevme, ona olan eski alışkanlığından ileri gelmektedir. Bu sebeb, ferdin yiyeceği yemekte yemek çeşidini kısıtlamaktadır. İşte bu sebebe psikolojide Motiv diyoruz. Ve misalimizde mevzubahs olan fizyolojik bir ihtiyaç olayı olduğundan buradaki motive (Fizyolojik motiv) diyeceğiz.

Yukarıdan beri fizyolojik güdü ve fizyolojik motiv'i bu suretle gördükten sonra şimdi asıl bizi ilgilendiren (sosyal güdü) ve (Sosyal Motiv) konularına geçebiliriz.

Bahsin başında genel psikolojideki fizyolojik güdü ve güdülenmenin sosyal psikoloji alanına da tatbik edilebileceğine temas etmiştik. Bunun gibi genel psikolojideki fizyolojik motivin de keza sosyal psikolojiye uygulanabilmesi mümkündür. Bunları da aşağıda anlatmağa çalışacağız.

Sosyal Güdü :

Fizyolojik güdü nasıl ferdin fizyolojik ihtiyacının neticesi bu ihtiyacın tatmini için insanda beliren bir güdü = Dürtü ise sosyal güdü de tıpkı bunun gibi fakat fizyolojik ihtiyaçlar sebebiyle değil sosyal hayatın icabı sosyal ihtiyaç ve gerçekler sebebiyle fertte meydana gelen bir güdüdür. Ferdin toplum hayatı yaşamasının neticesi olarak bu toplum hayatının ferde kazandırdığı bir takım alışkanlıklar ve fert hayatında, meydana getirdiği bir takım sosyal ihtiyaçlar sebebiyle ferdi bu alışkanlık ve ihtiyaçların tatminine dürtten kuvvettir.

Sosyal Motiv :

Fizyolojik Motiv hakkında yukarıdaki izahatımızı hatırlayarak bu esastan hareketle diyebiliriz ki, sosyal motivde fizyolojik motiv gibi fakat fizyolojik bir ihtiyaçtan değil, insanın sosyal hayatından doğan, sosyal bir ihtiyacın tatmini, sosyal bir problemin halli veya sosyal bir arzunun yerine getirilmesinde ferdi belirli bir şekilde hareket ettiren (sebepe) tir.

Ferdi belirli şekilde hareket ettiren bu sebeplere (sosyal motiv) diyoruz. Evet, burada ferdin belirli hareketi mevzuubahistir. Tıpkı fizyolojik motivdeki gibi, fizyolojik motiv de nasıl bir fert bazı faktörlerin etkisiyle hareket ediyor idiyse sosyal motivde de fert keza sosyal ihtiyaç ve arzularının tatmininde serbest, başıboş olmayıp hareketlerinde onun bu hareketlerini kısıtlayan bazı faktörlerin etkisi altındadır. Bu etki ile fert belirli ve sınırlı bir şekilde hareket etmeğe mecburdur. İşte bu faktörler fert hareketinin sebebi = motividir ve sosyal motiv diye adlandırılır.

Motiv mefhumu mevzuunda genel olarak motiv, ayrıca fizyolojik ve sosyal motiv'i anladıktan sonra (Motivasyon) üzerinde de kısa bir bilgi, konu ile yakın ilgisi yönünden faydalı olacaktır.

Motivasyon :

Motiv hakkında yukarıda verdiğimiz bilgilerde, motiv'in netice olarak bir (sebeup) olduğunu görmüştük. Bu (sebeup) ise etkileyici, hareket ettirici bir sebeptir. İşte bir motiv'in etkisiyle gerek fizyolojik olarak, gerekse sosyal alanda ferdin yaptığı hareketlere (hareketlenme) ise motivasyon diyoruz.

Güdülenme bahsinden sonra yine genel psikolojinin temel ilkelerinden olan yukarıda adı geçen algılama (İdrak) ilkesine geçebiliriz.

2 — GENEL VE SOSYAL PSİKOLOJİDE

İdrak (Algılama - Perception)

İdrak, fertteki enaz bir veya birden ziyade hasse organlarına (Görme, duyma, hissetme, tat alma, dokunma, işitme gibi) dıştan yapılan tesirlerin duyulmasına (hissedilmesine) ve bu tesirlerin sebeplerinin de bilinmesi ve anlaşılmasına denir.

Ferdin hasse organlarına cisimlerin yaptığı tesire (ihşas) diyoruz. Cisimler bazan yalnız bir hassemize, bazan da birkaç hassemize birden tesir eder. Böylece ya tek tesirle bir ihşas ya da birkaç tesirle fertte birkaç ihşas meydana gelir. Konuya ufak bir misâl vermek gerekmektedir: Gözle gördüğümüz bir muz, önce görme hassemize çarpıyor, onu görüyoruz. Bu bir ihşas ve yalnız bir görü ihşasıdır. Fakat muz'u elimize alırsak dokunma, ısıp yemeğe başlayınca tat alma, koklayınca koku alma hasselerimizle onu ihşas ederiz. Bu muzı görmek nasıl bir ihşas ise ona dokunmak, onu ısıp tatmak ve koklamak da ayrı ayrı ihşaslardır. Bütün bu ayrı ayrı muhtelif ihşasların birleşmesiyle muz hakkında tam bir bilgi ve onu anlama hali meydana gelir ki, işte bu, muz'u idraktır. Yalnız, başta idraki tarif ederken hasselerimize olan tesirin (ihşasın) sebeplerinin de bilinmesine ve anlaşılmasına işaret etmiştik. Şu halde idrak olayının tam olabilmesi için yukarıda verdiğimiz misâldeki ihşasların sebeplerini de anlamak, bilmek gerekir. Yani misâlimizdeki muz'u ısırdığımız zaman duyduğumuz tadın muz'dan geldiğini bilmemiz lâzımdır ki, muzı tam idrak etmiş sayılalım. Bunun gibi, ağzımıza bir miktar bal koyduğumuzda duyduğumuz tad bir ihşastır. Fakat bu tadın başka bir çeşit tad değil de bal tadı olduğunu bilmemiz ve anlamamız balı idrak etmemiz olur. Yalnız şu da var ki bir idrakin meydana gelmesi

için ekseriya, yukarıda sayılan birkaç ihsasın hep birden (görmek, tatmak, dokunmak, koklamak, işitmek) meydana gelmesine lüzum yoktur.

Aşağıda işaret edeceğimiz gibi daha önceki ihsaslarımızla iyi tanıdığımız bir cismin sonradan sadece bir veya bir iki vasfım ihsas etmekle de onu idrak edebiliriz. Muz'u daha önce bir takım vasıflarıyla tanımışsak daha sonraki bir ihsasla meselâ onu yalnızca görmek ihsasıyla de olsa yalnız bu ihsas onu idrakimize kâfidir.

Hasse organlarımıza tesir eden cismin bu tesiri devam ettiği müddetçe bu tesirin yarattığı ihsas da devam eder. Fakat tesir ortadan kalkınca ihsas da silinir; fakat silinen ihsasın bizde bıraktığı (iz) devam eder. Böylece o cisim hakkında zihnimizde kalan iz onu başka bir zaman tekrar gördüğümüzde onu hatırlayıp (tahattur) idrak etmemize yardım eder. Muz'u daha önce görüp hakkında daha önce bilgimiz olduğundan onu tekrar görünce eski bilgimizi hatırlayarak muz'u idrak ederiz. Şu halde ihsaslar, aynı ihsasların daha önce fert zihninde bıraktıkları izlerle birleşerek idraki meydana getiriyor. Bundan idrakin, daha önceki ihsaslarla fert zihninde teşekkül eden iz ve hatıralarla çok sıkı ilgisi olduğunu anlıyoruz.

Bundan ötürü denebilir ki, bir idrak olayı tahlil edildiği zaman bu olay sade, basit bir olay değil bileşik bir olaydır. Zira, yukarıda da işaret ettiğimiz gibi idrak ferdin daha önceki hayatında önceden edindiği ihsasların izleriyle ilgilidir. Bu bakımdan idrakte, ferdin içinde bulunduğu sosyal hayat durumu, ferdin kültür durumu, ferdi zihin faaliyeti, ferdi duyuş ve görüş gibi muhtelif faktörlerin payı vardır.

3 — Genel ve Sosyal Psikolojide Öğrenme :

Ferdin, etrafı ile ilişki kurarak idrak ve dikkati sayesinde dış âlemindeki eşya ve olaylara ait bilgi kazanmasına (Öğrenme) diyoruz.

Ferte öğrenmenin temeli dikkat ve idraktır. Ferdin etrafına olan dikkati ve etrafı idraki öğrenme olayını yani etraftaki eşya ve olaylara ait bilgi edinme faaliyetini doğuruyor. Fert, dış âlemindeki eşya ve olayları öğrenmek suretiyle onları tanır ve bilir. Ferdin çevresindeki eşyayı ve olayları öğrenip onları tanıması, bu eşya ve olayları aynı zamanda birbirinden ayırt etmesini sağlar. Zira etrafındaki

çeşitli şeylere ait bilgisi de o eşya ve olaylar nisbetinde çeşitli olacağından fertte bunların hepsinin bilgisi ayrı ayrı teşekkül eder. Gerçi bu tarz öğrenme öğrenmenin basit şeklidir ama bu şekil, öğrenmenin temelidir.

Öğrenmenin daha başka türlü yolları vardır. Fert bu çeşitli öğrenim yollarıyla de öğrenme faaliyetinde bulunur. Fert böylece çevresindeki olay ve eşyayı ya bu çeşitli yollarla öğrenir veyahut öğrenme olayı diğer bazı olaylarla birlikte meydana gelir.

Öğrenmenin adı geçen bu çeşitli yolları ve ayrıca öğrenmenin ne gibi olaylarla ilgili olarak ne gibi olaylarla birlikte meydana geldiği bahisleri sosyal psikoloji alanında bize fazla bir şey kazandırmayacağından bunlar üzerinde durmayıp yukarıdaki izahatımızda ele aldığımız basit öğrenme şekli ile yetinerek şimdi yalnız öğrenmenin sosyal psikolojideki önemini söz konusu edeceğiz.

Öğrenmenin Sosyal Psikolojideki Önemi :

Fert etrafındaki eşya ve olayları öğrenip tanımak suretiyle davranışını tayin eder. Başka bir deyimle fert öğrendiğine göre davranışta bulunur; ona göre davranışlarını düzenler. Davranışlarımız etrafımızdakileri öğrenip bilmemize, onlara ait bilgilerimizin derecesine göre şekil alır; değişir. Meselâ, benzinin ateşle temasında patlayıcı ve tehlikeli olduğunu daha önceki tecrübe veya başka suretteki öğrenme yollarıyla öğrenip biliyorsak benzinle ateşe yaklaşmayız. Böylece, benzinin ateşle temasındaki patlayıcılığına ait bilgimizle hareketimizi ona göre düzenliyoruz demektir. Benzinin böyle bir hassasına ait bilgimiz olmasaydı onunla ateşe yaklaşabilirdik. Fakat bunu bilmekle yaklaşıyoruz. Böyle bir bilgimiz hareketimizde bir değişikliğe sebep oluyor. Bir şeyi bilmekle bilmemenin farkı kendini burada gösteriyor.

Bilmediğimiz ve tanımadığımız bir eşya ve olay karşısındaki tutum ve davranışımızla aynı olay ve eşyayı tanıdıktan sonraki ona ait tutum ve davranışımız arasındaki farkı her olayda her an görmek mümkündür. Yukarıda verdiğimiz benzin, ateş misâlinde olduğu gibi, ferdin hareketlerinde öğrenmeden mütevellit bir değişiklik oluyor. Fert bir eşyayı ve olayı öğrendikten sonra onun hakkında onu öğrenmeden öncekinden başka bir davranışta bulunuyor. Bu iki davranış arasındaki fark öğrenmeden ileri geliyor.

Yukarıda izahını yaptığımız, genel psikolojideki bilginin rolünü aynen sosyal psikolojiye de uygulayabiliriz. Sosyal hayatta da ferdin sosyal olayları bilip bilmemesine göre sosyal davranışları farklı olmaktadır. Fert her hangi bir sosyal olayı bilmiyorsa ona ait sosyal davranışı başka, eğer onu tanıyorsa bu davranışı daha başka olacaktır. Ferdin sosyal bir olaya ait bir fikri olmayıp o sosyal olayı bilmeden bulunacağı davranış şüphesiz sosyal bir davranış değildir. Fakat ferdin aynı sosyal olayı öğrenip bilmesinden sonra o sosyal olay karşısında bulunacağı davranış, takınacağı tavır sosyal bir davranış olacaktır. Bu hale göre, insanın cemiyet içindeki sosyal davranışları sosyal olayları bilmesi sayesinde mümkün olmaktadır denilebilir. Böyle bir bilginin ise sosyal bilgi olarak adlandırılacağı şüphesizdir.

Sancak geçerken sancağı selâmlamak keyfiyeti sosyal bir olaydır. Bu sosyal olayı, sancak geçerken onu selâmlamanın lâzım geldiğini bilmeyen bir kimse onu selâmlamayacaktır. Fakat bu mecburiyeti öğrendikten sonra eski hareketinde bir değişiklik yapacak, sancağı selâmlayacaktır. Bilgisizlik yüzünden selâmlamama sosyal olmayan bir hareket, öğrendikten sonra selâmlamak keyfiyeti ise ferdin sosyal bir hareketidir.

Fertler cemiyet içindeki hareketlerini o cemiyetin sosyal olaylarına ait bilgileriyle düzenlerler. Bu bilgileri ise cemiyet hayatının içinde öğrenirler. Ferdin hareketlerine istikâmet veren ve hareketlerini düzenleyen faktör cemiyetin sosyal olayları, sosyal hareketleridir. Ferdin hareketleri bu olaylar, bu kurallara tabi, bunlarla kısıtlıdır. Yeter ki fert, bu olay ve kuralları öğrenmek suretiyle bilsin. Görülüyor ki, fert, hayatta öğrenme suretiyle hareketlerini düzenli olarak yürütüyor ve bu hareketlerini bir disiplin altına alarak cemiyet hayatına uyabiliyor.

Genel psikolojinin ilkelerinden olup, psikoloji alanında da uygulayabileceğimiz öğrenme ilkesini de yukarıdaki şekilde anlattıktan sonra genel psikolojinin üç en önemli ilkesi olan güdülenme, algılama, öğrenme ilkelerinin sosyal psikolojiye nasıl uygulayabileceklerinin kısa anlatımını asıl konu arasında bir pasaj olarak bitirmiş bulunuyoruz.

Şimdi yine, bu yazımızda konumuz olan sosyal psikolojinin devamı (Sosyal psikolojik alan) bahsine geçiyoruz.

BÖLÜM III — TOPLUMSAL (SOSYAL) PSİKOLOJİK ALAN

1 — Sosyal Psikolojik Alan Nedir?

Ferdin bir toplumsal çevre içinde bulunduğu malumdur. İnsanın toplumsal hayat içinde yaşaması onun toplumsal alanını teşkil eder. Toplumsal alan, birden fazla insanın, bir arada yaşayan birçok insanların içinde yaşadığı toplum alanıdır.

Toplumsal alandaki insan toplumsal hayatın gerektirdiği davranışlarda bulunacaktır. Bu da toplumsal davranıştır. Başka bir ifade ile toplumsal davranış, ferdin içinde yaşadığı toplumsal alanı yani toplum halinde birlikte yaşadığı diğer fertleri nazarı itibare alarak yaptığı davranışlardır. Ferdin toplum içindeki sosyal davranışlarına yön veren o toplum içinde bulunan kendisinden başka fertlerin fizikî varlıkları olduğu gibi bazan da fizikî olmayan psikolojik varlıklarıdır.

Misâl : Otomobillerin çok kesif olarak işlediği bir caddenin bir yakasından öteki yakasına geçmek isteyen bir kötürüme rastlayan bir kişinin kalabalık arasında kötürüme yardım ederek onu karşı yakaya geçirmesi veya geçirmek istemesi, bir yerde otururken aniden bir büyüğün veya ebeveynin içeri girmesiyle ayağa kalkılması, bir kuvvetlinin bir zayıfı hırpalaması halinde bu olaya mani olunması ve bunlara benzer davranışlar sosyal davranışa basit örnekler olarak gösterilebilirler. Bütün bu davranışlar fertlerin toplum halinde yaşamalarından doğan, toplum hayatının gerektirdiği mecburi toplumsal hareketlerdir. Bu hareketler evveleminde toplumun fizikî varlığı nazara alınarak yapılan hareketlerdir. Yukarıdaki misâlde kötürüme yardım edilmesi, büyüğe karşı ayağa kalkılması, zayıfa muavenette bulunulması hareketleri bir ferdin, toplumun yani o toplumun diğer kişilerinin yanında o fertlerin mevcudiyetlerini hesaba katarak dış sosyal hayatın tesiriyle yerine getirdiği mecburi sosyal hareketlerdir. Bunlara toplumsal davranışlar, toplumsal olaylar da diyoruz. Bu olaylar, ferdin sosyal alanını teşkil eder.

Sosyal psikolojik alan mefhumu olarak bizim burada izah etmek istediğimiz husus toplumsal olaylardan, toplumsal davranışlardan başkadır. Yukarıdaki sosyal olaylar ferdin sosyal alanıdır. Kişinin sosyal hayatının olaylarıdır. Bunlardan bir nebze bahsetmemizin sebebi sosyal psikolojik alan mefhumunu daha iyi kavramış olmamız içindir. Bu ön bilginin ışığı altında şimdi sosyal psikolojik alanı daha iyi anlayabileceğiz.

Sosyal psikolojik alan bahsinde mefhumun tanımını (tarifini) yapmadan önce yine bir misâl ile başlamak isabetli olur.

Bir yerde kendisinden başka hiçbir kimsenin bulunmadığı tek başına bulunan bir fert tasavvur edelim. Bu ferdin o yerde yere düşmüş bulunan bir bayrak'ı karşısındaki durumunu ele alalım. Bu fert orada yalnız olduğu, etraftan kendisini kimsenin görmemesine rağmen yine o bayrağı yerden kaldırıp alacak, yerine asacak veya sahibini arayıp teslim edecektir. Bu ferdin buradaki hareketi yukarıdaki verdiğimiz misâllerdeki hareketlerden çok farklıdır. Yukarıdaki misâllerde fert, kendisinden başka fertler karşısında onların gözü önünde bulunduğundan, onların varlığını nazara alarak cemiyet kaidelerinin zorlayıcı tesiri altında bu kaidelere uymak mecburiyetiyle hareket etmiştir. Bu misâlimizde ise ferdin, kendisinden başka diğer fertlerin fiziki varlık olarak orada bulunmamasına rağmen, onları nazara alma keyfiyeti mevzuu bahs olmadan diğer fertlerin gıyabında bir hareketi mevzuubahistir. Fert burada diğer fertlerin fizikî varlıklarını değil psikolojik varlıklarını nazara alarak hareket etmiştir. Çünkü değil ki toplum, bir toplumsal kurul, bir toplumsal düşünce olarak bayrağın kutsallığını kabul etmiş ve bayrağa ona göre saygı gösterilmesini fertlerin ruhuna aşlamıştır.

İşte misâlimizdeki bu ferdin bu olaydaki hareketi gibi, fertlerin toplumun ruhunu nazara alarak yapacakları buna benzer diğer hareketlerin hepsi toplumun psikolojik hayatına aittir. Buna da toplumsal (Sosyal) psikolojik alan diyoruz.

Sosyal psikolojik alanda ferdin toplumu fizikî olarak değil, psikolojik olarak düşündüğü, toplumun diğer fertlerini psikolojik olarak nazara aldığı görülmektedir. Bu suretle, sosyal psikolojik alanın tanımı olarak, diyebiliriz ki, genel anlamıyla, toplumsal psikolojik alan, toplum içindeki kişinin o toplumdaki kendinden başka kişilerin psikolojik varlıklarını hesaba katarak yaptığı davranışlardır.

2 — Toplumsal Psikolojik Alan ve Fert :

Toplumsal alan ve toplumsal psikolojik alanın açıklama ve tanımını yukarıdaki şekilde gördükten sonra böyle bir alan içinde ferdin durumunu ve tutumunu incelemeye geçebiliriz. Bu, toplumsal olayların bir tahlilidir. Buna toplumsal olayların kişi seviyesinde davranışı da demek mümkündür.

Toplumsal olayların kişi davranışı seviyesinde (Kişi yönünden) tahlili sosyal psikoloji mevzuunda bize ne gibi faydalar sağlayacaktır; Şimdi önce bunu görelim :

Kişinin toplumsal davranışı o kişinin sosyal psikolojik alanının özelliklerine dayanılarak izah edilir. Bu demektir ki, kişinin sosyal davranışı onun içinde yaşadığı sosyal psikolojik alanın eseridir. Biz eğer kişinin sosyal psikolojik alanını (Sosyal psikolojik dünyasını) tasvir eder, onu lâıkiyle tanıyabilir, anlayabilirsek o kişinin toplumsa! davranışını onun bu sosyal psikolojik alanının özelliklerine dayanarak açıklayabiliriz. Bu suretle ferdin sosyal psikolojik alanının tasviri ve buna dayanarak da o ferdin sosyal davranışını açıklama imkânına sahip olmamız keyfiyeti sosyal psikoloji mevzuunda bizim için çok önemli bir metottur. Zira, bu metodu aynen birden çok kimsenin (Kalabalıkların - Toplulukların) katıldığı toplumsal olaylara da teşmil ve tatbik edebiliriz.

Filhakika kişinin sosyal davranışlarının bilinmesi o kişilerden meydana gelen kalabalık ve toplulukların davranışlarının bilinmesini ve daha fazla olarak kalabalıkların ve toplulukların davranışları hakkında önceden doğru tahminlerde (öngöründe) bulunmamızı sağlar.

Bundan sonra şimdi asıl konumuz olan insan gruplarının ve kalabalıklarının davranış ve bu davranışın kanunlarına geçebiliriz.

İnsan Gruplarının ve İnsan Kalabalıklarının Davranışı :

Önce, insan gruplarının ve insan kalabalıklarının şu veya bu şekildeki hareketlerinde bu grup ve kalabalıkların neden bu şekilde bir davranışta bulunduklarının incelenmesine başlayalım.

İnsan grup ve kalabalıklarının davranışlarında zaman zaman birbirinden farklı durumlar gözükmektedir. Zaman zaman birbirinden farklı olarak kendini gösteren bu davranışların sebebi nedir?

İnsan gruplarındaki davranış ve bu davranışın başka başka zamanlarda ve başka yerlerde birbirinden farklı oluşu insanın içinde bulunduğu fizikî ve fizikî olmayan manevî çevreye, manevî havaya bağlıdır. İnsan gruplarının muhtelif hareket tarzlarıyla bu grupların içinde bulunduğu fizikî ve manevî çevrenin şartları arasında kuvvetli bir ilgi vardır. Ve bu bir hakikattir. Bu hakikatten biz grup davranışlarının kanunlarını çıkarabiliriz. Bu kanunlara dayanarak da in-

san gruplarının türlü şartlar altında yapacakları davranışlar hakkında isabetli öngörülerde (Tahminlerde) bulunabiliriz.

İnsan gruplarının türlü davranış ve hareketlerine hâkim olan bu kanunların bulunması ve bunların lâıkiyle anlaşılmasında bu insan gruplarını meydana getiren tek tek fertlerin her birinin davranışlarını incelemek mecburiyetindeyiz. İnsan gruplarının davranışlarını bu gruplara dahil insanların her birinin tek tek gösterdiği özel tepki niteliklerine dayanarak açıklamak mümkündür.

Bu yoldaki tecrübe ve araştırmalar bunun doğruluğunu göstermiştir.

Bir insan grubunun her hangi bir noktasındaki bir değişme bu insan grubunun diğer bütün noktalarında kendini duyuruyor, kendini gösteriyor. Her fert kendinden başka bir ferdin hareketinin uyarması karşısında kalarak duyarlı (Tenbih) oluyor ve kendisi de bu uyarmaya bir tepki göstererek başka kişiler üzerinde aynı bir uyarmada bulunuyor. Bu olayı bir değil de bir çok fert açısından ele alacak olursak durum şöyle olacaktır: Çok sayıdaki fertlerin belirli, muayyen bir zaman ve mekânda birbirleriyle sıkı bir temas ve yakınlık içinde bulunmalarıyla muhtelif fertlerin hem başka fertler tarafından tenbih edilip onların etkisi altında kalmaları, hem de kendilerinin başka fertleri tenbih ederek etki altına almaları sebebiyle grubun davranışı meydana çıkıyor. Buna sosyal psikolojide (Sosyal alan dinamiği) diyoruz. Bu kanunun açıklanmasına ilerde gelinecektir. Şu halde tek tek fertlerin hareket ve davranışlarının ilerde gelinecektir. Şu halde tek tek fertlerin hareket ve davranışlarının bileşimi grup davranışını meydana getirmektedir. Bu, grup davranışının bir kanunudur. Bundan grup davranışının kendine mahsus kanunu olduğunu, kanunlu bir nitelik taşıdığını anlıyoruz.

İnsan grup ve kalabalıklarının davranışı hakkında bu ayrıntılı incelemeden ve grubun özelliği hakkında verdiğimiz yukarıdaki kısa bilgiden sonra şimdi grup deyimi hakkındaki bilgilerimizi toparlayarak bu deyimın tanımına geçebiliriz.

3—Sosyal Psikolojide Grup :

Grup nedir? Bir gurup, aralarında psikolojik bağ bulunan iki veya ikiden daha çok kimsenin meydana getirdiği bir insan topluluğudur. Grupta aynı psikolojik bir hava içinde bulunan fertlerin dav-

ranış ve özelliklerinin birbirlerini etkilediğini görmekteyiz. Başka bir deyimle, bir gruba dahil bir fert tarafından gruba dahil diğer fertlerin psikolojik varlıkları tanınmakta, diğer fertlerin psikolojik varlıkları nazara alınmak suretiyle fert gruba dahil kendinden başka fertlerin davranış ve özelliklerinin etkisi altında kalmaktadır. Misâlen, açık denizde aynı istikamette yanyana seyreden iki yolcu vapurunu tasavvur edelim. Yanyana yol alan bu vapurların bir anda yarışa tutuşması halinde bu yarışı seyreden her iki vapurun yolcuları kendi vapurlarının diğerini geçmesinin arzusu içinde, aynı heyecan ve aynı emele sahip olacaklardır. Bu anda bu vapur yolcuları bir gruptur. Değilmi ki aynı psikolojik hava içinde bulunmakta, aynı psikolojiyi paylaşmaktadırlar. Bu yolcular ayrı mesleklerle, ayrı siyasî parti ve kanaatlara, birbirlerinden ayrı kültürlerle ve ayrı tahsil seviyelerine ve hattâ ayrı milletlere mensup olabilirler. Fakat bütün bu ayrılıkların onların yukarıdaki gibi bir grup teşkil etmelerine mani olamadığını görüyoruz. Görüyoruz ki, bir insan grubunun teşekkülü bu gruba dahil fertlerin aynı meslek, aynı tahsil, aynı siyasî ve sosyal kanaattan (v.s.) olmalarıyla değil bu grubu teşkil eden insanların yukarıdaki durumları ne olursa olsun başta da kaydedildiği gibi birinin diğerinin psikolojik etkisi altında kalarak bu psikolojik etki ile etkilenmesi ve kendisinin de bu etkiyi gruba dahil diğer fertlere geçirmesiyle mümkündür.

Grup için basit bir misâl daha verirsek: Bu plâjda denize giren çeşitli meslek ve kanaatlara ve hattâ çeşitli mezhep ve ırklara mensup insanların içlerinden herhangi birisinin suda boğulma tehlikesile çırpındığını görmeleri hâlinde onun kurtarılması için böyle aynı bir gaye uğrındaki heyecan ve bu hususta birbirlerini etkilemeleri suretiyle hareket etmeleri hâli bu çeşitli insanların bir insan gurubu haline gelmiş olmalarının neticesidir.

Şu halde fert gurupları psikolojik insan guruplarıdır. Gurubun özelliği her şeyden önce onun psikolojik bir topluluk olmasıdır. Fert gurupları psikolojik insan topluluklarıdır dedik; Psikolojik topluluklar şu hale göre gurup, kısacası içinde bir hareketin cereyan ettiği, içinde bir hareket olan bir insan topluluğu demektir. Diğer bir tâbirle gurup, içinde bir hareket, bir hareketleşme olan manevi bir alandır. Böyle bir alanda bir hareketleşme olduğu içinde buna dinamik bir alan (Gurup dinamiği) de diyoruz.

Gurup dinamiği: Gurup ve gurup dinamiği tabirleri birbirlerinden ayrılmayan, birbirlerini tamamlayan anlamdadır. Bir gurubu

teşkil eden fertlerden herhangi birinin davranışlarının diğer fertler üzerinde psikolojik bir etki yaptığı, bunun gibi guruptaki başka kimselerin davranışlarının da belli bir kimse üzerinde yine psikolojik bir etkide bulunduğu keyfiyetinin gurubun esasını teşkil ettiğini, yukarıda açıklamıştık. Karşılıklı olan bu etki keyfiyetinden, insan gurubunun herhangi bir kısmındaki hareket ve değişmelerin gurubun diğer kısımlarında ve hattâ bütününde bir hareket ve değişmeye sebep olduğu anlamını kolaylıkla çıkarabiliriz. Böyle bir hareket ve değişme olayı dinamik bir olaydır. İşte bu olaya gurup dinamiği diyoruz. Şu halde böyle bir gurubun mevcut olduğu yerde mutlaka bir gurup dinamiğinin mevzuubahis olduğu yani mutlaka dinamik bir alanın teşekkülü âşikârdır.

Yalnız, grup dinamiği konusunda bir noktaya çok dikkat etmek gereklidir. Bir grubun teşekkülüyle beraber bu grup için dinamik bir alanın da meydana geleceğine yukarıda işaret ettik ve daha yukarıda da bu dinamik alanın teşekkülünün grubu teşkil eden fertlerin psikolojik olarak birbirlerine karşılıklı tesirlerinin sonucu olduğunu ifadeye çalıştık. Bundan bir grup dinamik alanının tamamen psikolojik olduğunu tekrar etmek isteriz.

Grubun dinamik alanı o grup fertlerini saran, o grup fertlerine bizatihi kendiliğinden hâkim bir hava değildir. Sadece fertler arasında karşılıklı bir psikolojik tesirdir.

Grubun dinamik alanından başka bir de sosyal alanı vardır. Grubun sosyal alanı grubun dinamik alanından çok farklı bir anlam taşımakla şüphesiz ayrıca sosyal alan konusu üzerinde de durmak gerekecektir.

Grubun Sosyal Alanı :

Grubun sosyal alanı o grubu teşkil eden fertlerin içinde bulunduğu fiziki bir alandır. Böyle bir alanda cereyan eden olaylar ancak fertlerin birinden diğerine geçen fizikî hareketlerdir. Bu fizikî hareketler haricen görülmekte ve duyulmaktadır. Bunlar grup fertlerinin birinin diğerinin sosyal hareketine uyarak o hareket gibi yaptığı hareketlerdir. Grubun dinamik alanı ile sosyal alanı arasındaki farkta işte burada, dinamik alanda fertlerin karşılıklı tesirlerinin psikolojik oluşu, sosyal alanda ise bu tesirin sosyal oluşundadır. Demek ki, daha yukarıda temas edilen ferdi sosyal alan gibi grubunda sosyal alanı vardır. Fert için mevzuubahs olan sosyal alan ve sosyal psiko-

lojik alan grup içinde aynen mevzubahistir. Yalnız grubun sosyal psikolojik alanına grubun dinamik alanı diyoruz. Buna da yukarıda işaret etmiştik.

Bir grubun toplumsal alanı dediğimiz zaman bu alan o gruba hareket veren bizatihi bir etki taşıyan (Psikolojik etkili) bir alan değildir. Grubun toplumsal alanında grubu harekete getiren nesne grup fertlerine etki eden, grup fertlerini belli bir harekete mecbur eden sosyal olaylar (Sosyal Kural ve Kanunlar) dır.

Grup davranışı bahsinde, baştanberi olan izahlarımızdan aşağıdaki önemli sonucu çıkarıyoruz.

Evvelâ, bir grubun davranışı bu gruptaki fertlerin özelliklerinden ayrı bir şey değildir. Bir (Grup Ruhı) mefhumu yukarıdaki görüşle eski kudretinden çok kaybetmiştir. Sosyal psikolojinin ilk zamanlarında bu bilimle uğraşan hemen bütün psikologlar bir grubun hareketinde o grubu teşkil eden fertlerin ruh özelliklerinden ayrı bir grup ruhunun etkisi olduğunu, grubun bu grup ruhuyla hareket ederek fertlerin özelliklerinin bir grubun hareketinde rolü olmadığını, kabul edegelmişlerdir. Halbuki bugün bir grup davranışını bu grubun fertlerinin özelliklerinden (Fertlerinin Özel Gaye, Heyecan Bilgi vs. gibi hayat tarzlarında) bağımsız kabul etmek hatalı bir görüş olarak vasıflandırılmaktadır. Eski sosyoloğların kanaatlarına göre bir araya gelen fertlerden teşekkül etmiş bir grup artık onu teşkil eden fertlerin varlığından bağımsız olarak ortaya salmış yeni ve tek bir fert gibi bir varlık olup; bu varlık ayrı bir ruha, onu teşkil eden fertlerin ruhlarının üstünde o fertlerin ruhundan başka bir ruha sahip yeni bir can, yeni bir ruhtur. Gruba hareketini veren de bu tek can ve tek ruhtur. Yukarıda açıklandığı şekilde bu görüş bugün kıymetinden çok kaybetmiştir.

Grup kendine mahsus özellikleri olan bir sosyal varlık, fert ise yine kendine mahsus ruhî özellikler taşıyan ve grubu teşkil eden bir varlıktır. Bu iki varlığın mevcudiyeti kendilerine mahsus özellikleri bakımından grubun grup olarak, ferdin de o grup içindeki fert olarak kendilerinin ayrı ayrı rolleri olduğunu gösterir.

Modern sosyal psikolojinin bu son görüşü Cemiyet - Fert bahsinde, Cemiyet ve Fert ilişkilerinin telifinde başka bir şey değildir.

ÖZET :

Toplum psikolojisinin bir ilim olarak önemi ancak son zamanlarda anlaşılabilmiştir.

Zamanımızda devlet yöneticileri, idare üstleri, politikacılar, askerî ve dinî şahsiyetler, işçi liderleri, büyük iş adamları gibi toplum önderleri, toplum psikolojisi bilimine ve bu ilmin beşerî sosyal sorunlara uygulanmasını anlayıp bilmeğe muhtaçtırlar.

Diğer ilimler bahsinde olduğu gibi sosyal psikoloji bahsinde de İlmî ve İlmî olmayan (Amiyane) sosyal psikoloji bilgisi vardır. İlmî sosyal psikoloji bilgisini sosyal psikoloji ilminden, İlmî olmayan (Amiyâne) sosyal psikoloji bilgisini ise hayattaki sosyal olaylardan pratik olarak öğreniriz. İlmî sosyal psikoloji bilgisinin bizi hataya düşürmesine mukabil pratik sosyal psikoloji bilgimizin bizi ekseriya telâfisi kabil olmayan hatalara düşürmesi çok muhtemeldir.

Modern anlamda sosyal psikoloji ferдин toplum içindeki düşünuş ve davranışlarının ilmidir.

Sosyal psikoloji ile genel psikoloji arasında esasta bir fark göremiyoruz. Onun için genel psikolojinin temel ilkeleri olan (Güdülenme), Algılama (İdrak) ve öğrenme gibi temel ilkelerini toplumsal davranışlara da uygulayabiliriz.

Genel psikolojide güdülenme (Dürtü) ferдин fizyolojik ihtiyaçlarını temin için fert organizmasının bir harekete sürüklenmesi olayıdır. İdrak (Algılama) ferдин bir veya daha çok hasse organlarına dıştan yapılan tesirlerin hissedilmesine ve bu tesirlerin sebeplerinin de bilinmesine diyoruz. Genel psikolojide öğrenme ise ferдин etrafı ile kurduğu ilgiye, idrak ve dikkati sayesinde dış alemindeki eşya ve olaylara ait bilgi edinmesidir.

Genel psikolojideki güdülenme gibi, ferдин içinde bulunup yaşadığı sosyal hayatının icabı meydana gelen sosyal güdüler de vardır. Genel psikolojideki güdülenme ferдин fizyolojik ihtiyaçlarından, sosyal psikolojideki güdülenme, (Sosyal Güdülenme) ise ferдин psikolojik ihtiyaçlarından doğar. Sosyal güdü, sosyal ihtiyaç ve gerçekler sebebiyle fertte meydana gelen bir güdüdür. Ferдин toplum hayatı yaşamasının neticesi olarak bu hayatın ferde kazandırdığı bir takım alışkanlıklar ve fert hayatında meydana getirdiği bir takım ihtiyaçlar sebebiyle ferdi bu alışkanlık ve ihtiyaçların tatminine dürtten, sevk eden kuvvete sosyal dürtü, (Sosyal Güdü) diyoruz. Buna benzer olarak, ferдин sosyal hayatından doğan, sosyal bir ihtiyacın tatminini,

sosyal bir problemin halli veya sosyal bir arzunun yerine getirilmesinde ferdi belli, belirli bir şekilde hareket ettiren (Sebeb) e ise (Sosyal Motiv) adım veriyoruz.

Genel psikolojideki idrakin sosyal psikolojiye uygulanmasında, başka tabirle sosyal alandaki idrakte ferdin içinde bulunduğu bilhassa sosyal hayat durumu, ferdin kültür, zihin faaliyeti, ferdi görüş ve duyuş gibi aktörlerin tesiri vardır. Yani genel psikolojide hasselerimize tesir eden ihsaslarla meydana gelen idrak olayı sosyal psikolojide fertte o ferdin daha önce sosyal olaylara ve hayata dair edindiği intiba ve izlerin fert zihninde bıraktığı izlerle meydana gelmektedir. Buna ferdin kültür, zihin faaliyeti v.s. gibi durumunun da tesir ettiğini görüyoruz.

Ferdin sosyal olayları öğrenerek hareketlerini bu bilgiye göre kısıtlayıp hareketlerine buna göre yön vermesi psikolojideki öğrenme olayının sosyal psikolojiye uygulanmasının neticesi olup, böylece öğrenmenin bize sosyal psikolojideki önemini gösterir.

Konumuzun esası olan sosyal psikolojik alan nedir? Sosyal psikolojik alan, toplum içindeki bir kişinin o toplumdaki kendinden başka kişilerin psikolojik varlıklarını nazara alarak yaptığı toplumsal davranışlardır. Kişinin toplumsal davranışı o kişinin sosyal psikolojik alanının özelliklerine dayanılarak izah edilir. Bu demektir ki, kişinin sosyal davranışı onun içinde yaşadığı sosyal psikolojik alanın eseridir. Biz eğer kişinin sosyal psikolojik alanını (Sosyal Psikolojik Dünyasını) tasvir eder, onu lâyıkiyle tanıyabilir, anlayabilirsek o kişinin toplumsal davranışını onun bu sosyal psikolojik alanının özelliklerine dayanarak açıklayabiliriz.

Sosyal psikolojide grup, aralarında psikolojik bir bağ bulunan en az iki veya daha çok kimsenin meydana getirdiği fertler topluluğudur. Grupta aynı psikolojik hava içinde bulunan fertlerin davranış ve özelliklerinin psikolojik bakımından birbirlerini etkilediğini görüyoruz ki, buna da (Grub Dinamiği) diyoruz. Grub ve grub dinamiği bahislerinde çok dikkat edilecek nokta şudur: Bir grubun davranışı bir grubtaki fertlerin özelliklerinden başka bir şey değildir. Modern sosyal psikolojide bugün bir grub davranışını bu grubu teşkil eden fertlerin özelliklerinden (Fertlerin Özel Gaye, Heyecan, Bilgi v.s.) gibi hayat tarzlarından bağımsız olarak kabul etmek hatalı bir görüş sayılmaktadır. Grub ve fert kendilerine mahsus özellikler taşıyan ve grubu teşkil eden ayrı ayrı varlıklardır. Bu durum grubun grub, ferdin fert olarak bir grub içinde bize ayrı ayrı rolleri olduğunu gösterir.

MÜLKİ AMİRLERİN MEDENİ KANUNLA İLİŞKİLERİ

Sadrettin SÜRBEHAN

GİRİŞ

Hukuk devleti veya hukuka bağlı devlet olmanın etki ve sonuçları, özellikle yürütme (icra) organlarında görülür. Gerçekten, polisiye devlet düşüncesinden hukuka ve demokratik ilkelere bağlı devlet düşüncesine geçişin anlamı, idarenin eylem ve işlemlerinin, yargı denetimine sıkı sıkıya bağlanması demektir. Bu oluş, idare makam ve organlarının, denetimden başarıyla çıkma veya denetime gerek bulunmama gibi, tarafsız ve bağımsız bir organın tasvibini almaya yönelmiş güven ve inan duygularının temel faktörüdür. Bu faktör, sebep (causalite) ve sonuç (Finalite) şeklinde, itici ve çekici nitelikte, çift taraflı önerme olarak da kabul edilebilir.

Gerçekten konumuz olan idareciliğin, yalnız san'at olduğu düşüncesi, yukarıdaki öneri karşısında, doğruluğu kabul edilemeyecek bir ide'dir. İnsanların, geçmiş tecrübelerden, zihni faaliyetlerden ve bunlara dayalı bilgi kuramlarından yararlanmaksızın davranış ve eylemlerde bulunması, amacı ve amaca yönelen kuralları belli bir düzende, aykırı ve tutarsız bir idare düzeyinin ifadesi olur. Faktörün çekici tarafı, idarecinin bilgili olmak, genel ve hukuk kültürünü hazmetmek suretiyle daha önce konulmuş toplumsal ilke ve kurallara uygun , tutarlı ve kararlı eylemlerde bulunmasıdır. Bilgili olmak, problemleri tahlil etmek, değerlendirmek, alternatifleri ortaya koymak ve nihayet bir tanesini seçip yürütmek kapasitesi göstermek, modern idarecinin temel vasfıdır. Bu vasfın, hukuk formasyonu ile sıkı ilgisi vardır. Zira hukuku, toplum hayatının bir zor düzeni şeklinde tanımlarsak, yukarıdaki ilişkinin mahiyetini anlamak* daha kolay olur. Bir kamu yöneticisi olarak idareci, toplumsal hayatın, öncelikle, kamusal yönleriyle meşgul olacaktır. Buradaki kamu terimi, dar anlamıyla, yalnızca kamu hukukunu ifade etmez. Bir Anayasa hukuku, bir idare hukuku gibi genel hukukun bölümleri de idarecinin meşgul olacağı anlamda, kamusal yönün bir

kısımdır. Gerçekten idareci, birinci derecede, toplumsal düzenle, onun devamı ve korunmasıyla görevli olduğuna göre , bu düzeni ayakta tutan veya dolaylı olarak ayakta tutmasını sağlayan hukuk kurallarını iyice bilmek ve gerektiğinde uygulamak durumunda kalacaktır. Şu halde hukuk formasyonunun varlığından söz açınca, genel hukuk bilgisi yanında, özellikle, idare hayatında uygulamacı olunabilecek bazı spesifik hukuk dallarına kadar inmek gereği ortaya çıkacaktır.

Bu alanda Medeni hukukun veya daha özel olarak Medeni kanunun önemli bir yeri vardır. Medeni kanunun, kişilerin günlük yaşantılarında birbirleriyle olan ilişkilerini düzenleyen hukuk kurallarıdır. Eşit hak ve yetkilere sahip özel ve tüzel kişilerin hukuk içi ilişkileri, toplum hayatında, kamu düzenini koruyucu veya devam ettirici şeklinde, olumlu etkileri bulunmaktadır. Kişiler arasındaki hak ve yetki çatışmalarının barış içinde çözümlenmesi kişisel hürriyetlerin bir teminatıdır. Hak ve yetki, kullanılabilirdiği veya bunu kullandıracak garanti kuvvetlerinin varlığı ölçüsünde, gerçekten bir hak ve yetki olur. Aksi durum ise, hukuk dışı bir düzen ve sonucu itibarıyla anarşidir. İdarecinin ise, kamu düzenini anarşiden koruması, kendi görev ve statüsü icabıdır. O halde medeni kanunun idareci ile olan ilişkilerini iyice tesbit etmede, bir çok yararlar vardır.

Ancak konu ile ilişkili medeni kanun hükümleri sayıca fazla olduğu için her hükümde işin derinlemesine tetkiki, yazıyı çok uzatacaktır. Bu sebeple, gerekli ve yararlı olduğu ölçülerde, ayrıntılara girileceğini, şimdiden belirtmek isteriz.

II

A — BAŞLANGIÇ HÜKÜMLERİ

Medeni kanunun genel olarak, başlangıç hükümlerinden ilgili olanlar, 2 ve 3 üncü maddelere ait hüsnüniyet kuralları ile resmi sicil ve senetlerdir.

1 — Objektif Hüsnüniyet Kuralı.

Medeni kanunun 2 inci maddesine göre:

«Herkes, haklarını kullanmakta ve borçlarını ifade hüsnüniyet kaidelerine riayetle mükelleftir.»

Burada söz konusu olan hüsnüniyet, bir hak sahibinin hakkını kullanırken veya bir borcunun borcunu yerine getirirken iyi ve doğru hareket etmesidir. Böylece amaç, bir hakkın kullanılmasında, iyi yolda, eylemde bulunmak, doğrulukla iş görmek olmaktadır. Nitekim İsviçre medeni kanununun Fransızca nüshasında bu terim, (la bonne foi) diye geçerken Almanca nüshada (Treu and Glauben) yani (doğruluk ve itimat) kelimeleri kullanılmaktadır. Gerçekten objektif hüsnüniyetin asıl anlamı da, kişilerin bütün davranış ve eylemlerinde doğru ve güven verici olmalarıdır. Yani normal bir zekâyâ sahip namuslu bir insanın hukuka, ahlâka, örf ve adete uygun surette hareket etmesidir. Fransız medeni kanunu, objektif hüsnüniyete uygun hareketi (comme un bon pere de famille) yani «iyi bir aile babası gibi» diye vasıflandırır.

Bu anlamda objektif hüsnüniyet, günlük hayat: kuralıdır. Bütün insanlar, idare edenler ve edilenler, hukukla ilgili veya ilgisiz bütün davranışlarında namuslu ve ahlâklı olmak, örf ve adete uymak zorundadır. Kanun hükümlerinin tefsirinde ve uygulanmasında dahi aynı kural geçerlidir. Zira hakkın kullanılmasında hudut, hüsnüniyet kuralıdır. Kendisinden beklenen dikkat, ihtimam ve doğruluğu göstermeyen bir kişi, hüsnüniyetli olduğunu iddia edemez.

Şu halde idareci, görevlerini yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken, hüsnüniyet kurallarına uymakla yükümlüdür. Buradaki hüsnüniyetten maksat, Devlet otoritesini objektivite dahilinde, vatandaş ve kamu yararına olacak şekilde dürüstlük ve adalet ölçülerine göre kullanmaktır. Buna karşılık idareci de, vatandaş ve iş sahiplerinden, müracaat ve idareyle ilişkilerinde aynı dürüstlüğü bekleyecek veya kollayacaktır.

2 — Hakkın Kötüye Kullanılması.

Medeni kanunun 2 inci maddesinin 2 inci fıkrasında:

«Bir hakkın sırf gayrı ızzar eden suistimalini kanun himaye etmez.» denilmektedir.

Bu hüküm de yalnız medeni hukuk için değil, bütün mevzuatta, her kişi ve makam için geçerli bir kuraldır. Hakkın suistimali, objektif hüsnüniyetin aksi yönden görünüşüdür. Yani objektif hüsnüniyete aykırı davranış, hak suistimali teşkil eder. Burada asıl unsur, hakkın kötü kullanılmasından dolayı başkasının bir zarara uğrama-

sidir. Halbuki İsviçre medeni kanununda «açık suistimal» unsuru önemlidir. Başkasının zarara uğraması şartı yoktur.

İdare hayatında bunun çeşitli örnekleri görülür. Örneğin vatandaş dilekçe veya şikâyet hakkını suistimal edebilir ve burada sırf başkasını zarara uğratmak kasti vardır. Müracaat ve şikâyeti kabul eden makam olarak idareci, bu gibi suistimallerde, hakkın kötüye kullanılmasını ve başkasının zararını önlemek görevi içindedir.

3 — Sübjektif Hüsnüniyet.

Medeni kanunun 3 üncü maddesine göre:

«Bir hakkın doğumu için kanunen hüsnüniyet şart kılman hallerde asıl olan onun vücududur. Ancak icabı hale göre kendisinden beklenen ihtimamı sarfetmeyen kimse, hüsnüniyet iddiasında bulunamaz.»

Buradaki hüsnüniyet, bir olay hakkında bilgi sahibi olup olmamaktır. Bu anlamda objektif hüsnüniyet genel bir kuraldır ve her had ve şartta geçerlidir. Halbuki sübjektif hüsnüniyet, spesifik olarak, herhangi bir olay veya durumda, kişilerin bilgi sahibi olmalarına rağmen bilmezlikten gelmeleri veya bilebilmek için dikkat ve itina göstermemeleridir. Örnek olarak Yargıtayın iki tane içtihadını vermek mümkündür.

«Köy muhtarına, köy halkından ihtiyacı olanlara arsa vermeğe Köy kanununda sâlâhiyet verilmediğine göre, muhtarın salahiyetsiz olarak tasarrufuna dayanan kimse, hüsnüniyet iddiasından bulunamaz.» (I.H.D. 957/7855-917)

«Hâzineye ait arsa üzerine başkasının bina inşasına müsaade etmeye esasen salahiyetli olmayan defterdarlığın mevcut olmayan müsaadesiyle inşaat yaptığını iddia eden kimsenin hüsnüniyeti mevzubahis olamaz.» (I.H.D. 950/3883-964)

Bu olaylarda iki yönden kişiler hüsnüniyetli sayılmamışlardır:

a) Arsa tahsisi veya inşaa müsaadesi için kimlerin yetkili olduğu hususunda herhangi bir araştırma yapılmamış ve böylece gerekli dikkat gösterilmemiştir.

b) Kanunu bilmemek mazeret sayılmaz kuralı da kendilerinin hüsnüniyet iddiasında bulunmaları olanaklarını ortadan kaldırmıştır.

4 — Resmî Sicil ve Senetler.

Medeni kanunun 7 inci maddesine göre:

«Resmî sicil ve senetlerin doğru olmadığı sabit oluncaya kadar mündericatiyla amel olunur. Bu mündericatin doğru olmadığını isbat, bir şekli mahsusa bağlı değildir.»

Resmî sicil ve senetler, idare hayatında , resmî işlemler dolayısıyla, çokça kullanılır. Tapu, nüfus gibi daireler siciller tutar, senet mahiyetinde kâğıtlar verirler. İdareci, müracaat, işlem, gözetim ve denetim görev ve yetkileri bakımından sicil ve senetlerle sıkı sıkıya ilgili veya çokça karşılaşır durumdadır.

Sicil, ilâm, karar, hüccet gibi belge mahiyetindeki kâğıt veya durumların kaydına mahsus defterlere denir. Bazen sicil yerine kütük kelimesi ile kullanılır.

Resmî sicil, Devletçe tutulan ve resmî niteliği bulunan sicildir. Tapu sicili, nüfus sicili gibi. Böylece resmî sicil, bir hakkı doğurmak veya isbatını sağlamak maksadıyla Devletçe tutulan sicil veya kütükler olmaktadır.

Senet, hukukî hüküm ifade eden bir vakıayı isbata yarayan yazıdır. Resmî senet ise, böyle bir yazı veya belgenin, resmî bir memur tarafından görevi esnasında veya görevi dolayısıyla düzenlenmiş ol ma şeklidir.

Gerek sicil ve gerekse senetlerin başlıca niteliği, isbat kuvveti (proband) taşımalarıdır. Zira resmî sicil ve senetler, kanunun güven ve inanım kapsarlar. Bu bakımdan asıl olan, resmî sicil ve senetlerin doğru olmalarıdır. Ancak doğru olmadıkları, her zaman, her suret ve şekilde isbat edilebilir. Yalnız burada, «sahteliği isbat edilinceye kadar muteber olan» evrakla, «aksi isbat olunabilecek» evrak ve senetler arasındaki farka dikkat etmek gereklidir. Hukuk Muhakemeler Usulü kanununun 295 inci maddesi, mahkeme ilâmlarıyla, noterlerce resen düzenlenen senetlerin «aksini» değil «sahteliğinin» isbatını kabul eder. Diğerlerinde ise, «hilâfı» yani muhteviyatının doğru olmadığı isbat edilebilir. Halbuki ilâm ve noter senetlerinde muhteviyatının aksi isbat edilemez.

B — ŞAHSIN HUKUKU

1 — Medeni Haklardan İstifade Etmek. (M.K. 8 md. 3)

Kişi doğmuş olmakla yani M.K. 27 inci maddede kullanılan terimle «sağ olarak tamamiyle doğduğu andan» itibaren medeni haklardan yararlanır. M.K. 8 inci maddesi bunu şöyle ifade etmektedir:

«Her şahıs, medeni haklardan istifade eder. Binaenaleyh kanun dairesinde haklara ve borçlara ehil olmakta herkes müsavidir.»

Doğumla başlayan istifade ehliyetinden maksat, medeni hukuk ve kanunun kişilere tanıdığı hakları haiz ve sahip olmaktır. Ancak doğumdan önce de haklardan istifade ehliyetinin kazanıldığı halleri gözden uzak tutmamak gerekir. Örneğin M.K. 525 inci maddesi gereğince, «cenin, sağ olarak doğarsa mirasçı olur.» Bununla beraber medeni haklardan istifade ehliyeti, yaş (M.K. II), vasiyet yapma (M.K. 499), evlenme (M.K. 88), din seçebilme (M.K. 266), evlât edinme (M.K. 253), vasi olabilme (M.K. 363) aile reisi olma (M.K. 152) gibi bazı durumlarda sınırlamalara tabidir.

Şu halde, tüzel kişiler haricinde, idarecinin karşısına gelen her kişi insan olmanın tabiatı icabı, her türlü medeni haklardan istifade etmek durumundadır.

2 — Medeni Hakları Kullanma Ehliyeti (Muamele ehliyeti) (M.K. 10)

Bir kişinin bizzat kendi faaliyet ve muameleleriyle haklar ve vazifeler kurabilmesi hususundaki kudretidir. Medeni kanunun 10 uncu maddesine göre:

«Mümeyyiz olan reşit, medeni hakları kullanmağa salahiyettardır.»

M.K. un 9 -16 inci maddeleri, medeni hakları kullanma, bunların şartları ve sınırlamalarını gösterir. Bu hükümleri şöylece özetlemek mümkündür.

Hakları kullanmak için iki şart vardır.

a) Mümeyyiz olmak. Temyiz kudreti dediğimiz bu nitelik, «makul surette hareket etmek» iktidarını ifade eder.

b) Reşid olmak. Medeni hakları kullanma ehliyetinin yaş itibarıyla başladığı ana, rüşd denilmektedir. Üç çeşit rüşd vardır.

aa — Kanuni rüşd. (M.K. 11) 18 yaşını ikmal eden kişi reşid sayılır.

bb — Kazai rüşd. 15 yaşını ikmal eden küçüğün asliye mahkemesince reşid kılınmasıdır. (M.K. 12)

cc) Evlenme rüşdü. Evlenme kişiyi reşid kılar. (M.K. 11)

Bununla beraber aşağıdaki kişiler reşid sayılmazlar:

- a) Yaşı küçük olanlar,
- b) Akıl hastalığı veya, zayıflığı olanlar,
- c) Sarhoşlar,

ç) Bunlara benzer sebeplerle makul surette hareket etmek iktidarında olmayanlar. (Mahcurlar)

Böylece hukuki iktidar bakımından üç çeşit derece ortaya çıkmaktadır :

- a) Mümeyyiz olmayan kişiler,
- b) Mümeyyiz olup reşid olmayan kişiler,
- c) Mümeyyiz reşidler,

Medeni hukuk yönünden belirtilen bu hususlar, kamu yönünden bazı değişik şekillerde tezahür etmektedir. Seçme ve seçilme yeterliği, cezai ehliyet, askerlik yaşı gibi ayrıcalıklar örnek gösterilebilir.

Burada dikkat edilecek nokta, medeni kanunun tanıdığı ehliyet, insana tam anlamıyla kişilik kazandıran, günlük hayatta her türlü hukuki ilişkilerde bulunmaya yetki veren kudrettir. Kamu hukukuna ilişkin ehliyet ise, Devletin koyduğu yükümlülükleri karşılamaya veya kişinin vatandaşı olduğu Devlet ve millet idaresine iştirak ve reyini sağlayan kudreti ifade eder.

İdareci bu bakımdan, kişilerin resmî müracaat ve ilişkilerinde, belirtilen farklılıkları dikkate almak zorundadır.

3 — İkametgâh. (M.K. 19 - 22)

İkametgâh müessesesi, özel hukuk kadar hatta daha fazla kamu hukukunda işlem konusu olur. Mevzuatta köy ve mahalle muhtarlarınca verilen ikamet ilmhüaberleri ve bunlara ait işlemler mülki âmirin gözetimine tabi olabileceği gibi, bazen, mevzuat dışı ol-

makla beraber, valilik veya kaymakamlıkça, verilen ilmühaberlerin tasdiki istendiği de olmaktadır. Bu sebeple müessesese, mülki âmirleri ilgilendirir bir konudur.

İkametgâh müessesesine ait aşağıdaki kurallar hatırdan çıkarmamak gerekir:

a) İkametgâh, bir kimsenin yerleşmek niyetiyle oturduğu yere denir. Böylece terimde, bir taraftan sübjektif unsur yani yerleşmek niyeti, diğer taraftan objektif unsur yani bir yerde oturmak şeklinde iki unsur aranmaktadır.

b) Bir kişinin birden fazla ikamet yeri olamaz. Sinaî ve ticarî müesseseler bu kuralın dışındadır.

c) Kadın kocasının, çocuk velisinin ikamet yerine tabidir.

ç) Memuren bulunan yer, ikamet yeri sayılmaz.

e) Bir kişinin nüfusa kayıtlı olduğu yer, aksi sabit oluncaya kadar, ikamet yeri sayılır.

f) Bir kişi ikamet yerini her türlü delillerle isbat edebilir.

4 — Nüfus Sicilleri (M.K. 35 - 44)

1700 sayılı Dahiliye Memurları kanunu gereğince, nüfus memurları İçişleri memurlarından sayıldığı gibi, 1624 sayılı kanunun 8 inci maddesi ve 1331 tarihli Sicilli Nüfus idarelerinin teşkilâtı ile memurlarının vezaifini mübeyyin nizamname, nüfus teşkilâtını İçişleri Bakanlığı teşkilâtından addetmektedir. Keza İl İdaresi kanununun 13, 31 ve 41 inci maddeleri, nüfus dairelerini mülki âmirlerin gözetim ve denetimi altına koymaktadır.

Böylece mülki âmirlerin, emirleri altında bulunan nüfus teşkilâtının yaptığı hizmet ve işlemlerle yakın ilgisi bulunacaktır. Ancak mülki âmirlerin, yapılan işlemlerin özüne ait hususlara müdahale etmemeleri gerekir. Bu sebeple her türlü ilişkilerde şu prensiplerin bilinmesinde yarar bulunur;

a) Nüfus sicili, ferdin hukuk bakımından haiz olduğu durum ve varlığı üzerine tesir eden olayları tescile yarayan resmî sicildir. Yani kısaca, şahsi hallerin kaydına mahsus belgedir.

b) Nüfus siciline nüfus kütüğü de denir. Dar anlamıyla, nüfus dairelerinde bulunan esas defterler, sicil veya kütüklerdir. Geniş

anlamda, esas defterlerle beraber, ilmühaber ve diğer belgeler nüfus sicillerini meydana getirir.

c) Şahsi hal, hakiki şahısların hukuki varlıklarıyla ilgili olan hukuki hallerdir. Doğum, ölüm evlenme gibi,

ç) Nüfus sicilleri ancak Devletçe mahsup memurlar tarafından tutulur.

d) Nüfus memurlarının görevleri pasif niteliktedir. Yani kendilerine gelen olayları kayıtlı yükümlüdürler. (Nüfus af kanunları hariç)

e) Türkiyedeki nüfus sicillerinin temeli, 1904 yılında yapılan nüfus tahririne dayanmaktadır.

f) Nüfus sicilleri tek nüsha olarak tutulur. Tapu sicillerinde olduğu gibi ayrıca merkezde arşiv bulunmamaktadır.

g) Nüfus sicilleri aleni değildir. Kişiler kendileriyle ilgili kayıtlara bakar veya örnek isteyebilirler. Bu hak, yakınları olduğunu isbatlayanlara da tanınabilir.

h) Nüfus olayları yedi ana bölüm üzerinden işlem görür. Bunlar doğum, evlenme, yeniden kayıt, boşanma, yer değiştirme, tashih ve ölümdür.

k) Nüfus olaylarının kayıt ve tesbiti için üç yazılı kaynak ve dayanak vardır. Birincisi nüfus esas defterleri, İkincisi vukuat defterleri, üçüncüsü ilmühaber ve diğer belgeler dosyasıdır. Vukuat defterlerinin kaç sayfadan ibaret bulunduğunu, mülki âmir tasdik eder. (Bucak müdürleri hariç)

l) Bunlardan başka nüfus idarelerinde cüzdan kayıt defteri, cüzdan satış defteri, gelen - giden evrak defteri, zimmet defteri ve istatistik defteri bulunur.

m) Nüfus idarelerine gelen ilmühaber ve belgeler, on gün içinde önce vukuat sonra esas defterlere işlenmek lâzımdır.

n) Hakimın hükmü olmadan sicildeki hiç bir kayıt düzeltilemez.

o) Vukuat ilmühaberleri nüfus memurları tarafından doldurulamaz.

5 — Mülki Âmirin Ölüm Kaydı Emri. (M.K. 42)

42 inci madde gereğince, bir kimse, ölümüne muhakkak nazarıyla bakılacak haller içinde kaybolursa, ölüsü bulunmasa bile, mahallin mülki âmirin emriyle bünyesine ölmüş kaydı düşürülür. Örneğin bir geminin batması veya bir uçağın düşmesi halinde, içindekilere ölmüş nazarıyla bakılabilir. -

Burada dikkat edilecek husus, yukarıdaki durumu gaiplikle karıştırmamaktır. Gaiplik kararı, mahkemeler tarafından verilir. Bunun için bir kişinin ölüm tehlikesi içinde kaybolması, çoktanberi haber alınmaması, ölümünün pek muhtemel bulunması, talepte bulunulması, ölüm tehlikesinden bir sene veya son haberden beş sene geçmesi, bir sene ilân edilmesi gerekir. Halbuki mülki âmirin emri, bu şart, kayıt Ve sürelerle tabi değildir.

C — TÜZEL KİŞİLER

Hukukta kişilerin iki çeşit olduğu bilinir. Biri, yaşayan, varlıkları görülen gerçek kişilerdir. Ana rahminden ayrılmakla başlayan bu kişilik, hayatı fonksiyonları yitirmekle yani ölümle son bulur.

Diğer çeşit kişilik, tüzel kişiliktir. Gerçek kişilerin, herhangi bir amacı sağlamak için bir araya teşkilâli olarak gelmeleri ile tüzel kişilik meydana gelir. Tüzel kişilerde de iki önemli ayırma dikkat etmelidir. Birincisi kişilere dayalı olanlardır ki şirketler, dernekler bu bölüme girer. Diğeri ise mala veya medeni kanunun tabiriyle mameleke dayalı olanlardır. Vakıf ve tesisler bu bölüme örnek gösterilebilir.

Medeni kanun 45 - 52 maddeleri, herhangi bir ayırım yapmadan cemiyet ve tesisler hakkında genel hükümler koymaktadır. Buna göre :

1 — Tüzel kişiler özel sicillere kaydedilmekle kişilik kazanırlar.

2 — Kanuna ve ahlâka aykırı tüzel kişilik kurulamaz.

3 — Tüzel kişiler, yaradılış gereği insanlara has olanlardan başka (yaş, cins, kısımlık gibi) bütün hakları haizdirler,

4 — Tüzel kişiler, medeni hakları kullanma yetkisine, organlarına malik olmakla başlarlar.

5 — Tüzel kişilerin ikametgâhları, muamelelerinin tedvir edildiği yerdir.

I — Cemiyetler. (M.K. 53 - 72)

Cemiyetler hakkında ayrıca 3572 sayılı Cemiyetler kanunu vardır. Yapılan son değişikliklerle (4919, 5927 ve 469 sayılı kanunlar) cemiyetlerin kuruluşu Medeni kanun hükümlerine uydurulmuştur. Mülki âmirler daha çok Cemiyetler kanunu ile ilgili uygulamalar yaptıkları için medeni kanunun cemiyetler hakkındaki hükümlerini söz konusu yapmayacağız. Ancak aşağıdaki ana prensiplerin hatırlanmasında yarar vardır:

1 — Cemiyet, kazanç paylaşma gayesi olmadan, ikiden fazla kişinin kurduğu bir birliktir.

2 — Cemiyet, tüzüğünde yukarıdaki hususu açığa vurmakla kurulmuş sayılır.

3 — Böylece cemiyet olabilmek için:

- a) Gayesi olmalıdır.
- b) Teşkilâtı olmalıdır.
- c) Üyeleri olmalıdır.

4 — Cemiyet tüzüğünde olmayan hükümler için, medeni kanunun bunlarla ilgili maddeleri uygulanır.

5 — Cemiyetlerin son bulmaları iki şekilde olur:

- a) Fesih suretiyle (İradi olarak)
- aa) Cemiyet kendi kararı ile son bulur,
- bb) M.K. 71 nci maddesine göre mahkeme kararı ile son

bulur.

Bu konuda mülki âmirler, kanun ve adaba aykırı faaliyet gösteren cemiyetlerin feshi için savcılıklara müracaat edebilirler.

b) İnfisah suretiyle (Gayriiradi olarak)

aa) Belli bir süre için kurulan cemiyetler, bu süreyi tamamlamakla son bulur.

bb) M.K. 71 inci maddesine göre Cemiyet, aciz haline düşmekle son bulur.

cc) Yönetim kurulunun, ana tüzüğe göre, teşkiline imkân bulunmamakla son bulur.

Bu hususların tesbiti, mülki âmirleri yakından ilgilendirir. Bir cemiyetin mevcut olup olmadığının bilinmesi mülki âmirleri birinci derecede ilgilendiren bir konudur.

II — Tesis (M.K. 73-81)

Tesis, bir malın muayyen bir gayeye tahsisidir. Vakıfları, tesis kavramının dışında tutmak gerek. Zira özel kanun hükümlerine tabi olan vakıflar, esasen ayrı bir teşkilât tarafından idare edilmektedir. Mülki âmirler vakıflarla, İl İdaresi kanunu gereğince, genel gözetim ve denetim yetkileri dolayısıyla (İl İ.K. 13, 31, 41) ilgilidirler.

Tesisler üç çeşit olabilir :

- a) Genel ve sosyal gayeli (Hastane, okul gibi...)
- b) Dini gayeli,
- c) Bir ailenin refahını temin gayesiyle.

Tesisler hakkında genel prensipler şunlardır:

1 — Tesis, noter senedi veya vasiyet suretiyle kurulabilir.

2 — Tesis için bir gaye, muayyen bir mal tahsisi ve tüzel kişilik teşkilâtı olmalıdır.

3 — Tesisin kurulması için, mahkeme siciline kaydı gereklidir.

4 — Devletin tesislerde üç çeşit görevi vardır:

- a) Tesisin teftiş ve murakabe etmek.
- b) Tesisin ikmalini sağlamak. Tesisin gayesine göre teşkil etmek mümkün olmazsa, gayece aynı diğer bir tesise katmakla tamamıma yapılabilir.

c) Tesisin değiştirilmesi. Tesisin mahiyet ve şümulü ile tesisin kuranın arzusu arasında farklılık halinde Bakanlar Kurulu, tesisin gayesini değiştirebilir.

5 — Tesisler üç suretle son bulur:

- a) Mirasçı veya alacaklıların dava etmeleriyle,
- a) Gayenin gerçekleşmeyecek halde olmasıyla,
- c) Gayesinin kanuna ve ahlâka aykırı olmasıyla,

Mülki âmirlerin tesisle ilgisi, teftiş ve mürakabede kendisini gösterir. Zira tesis, gayesine göre Devlet, il, belediye ve köyden hangisine aitse, onun teftişine tabidir. (M.K. 77) Bu bakımdan mülki âmirlere her zaman teftiş görevi düşebilir. Ancak aile ve diyani olan tesisler, teftişe tabi değildir.

D — AİLE HUKUKU

Aile, evlilik bağı, kan rabitası veya evlât edinme suretiyle birleşmiş kişilerin hepsine denir. Kısaca aile, bir kişinin beslemeğe mecbur olduğu kimselerdir. Bu yönü ile aile, toplumun temelini teşkil eder ve kişiyi Devlete bağlayan önemli bir kişisel hal olur. Köklü ve sağlam devletler sağlam ailelerin teşkil ettiği toplumlardan çıkar.

Ailenin kaynağı, biri tabii, diğer ikisi de iradi olmak üzere üçtür, Kan esasına dayanan nesep, tabii bir kaynaktır. Evlenme ve evlât edinme ise, mukaveleye dayalı iradi iki kaynaktır.

Aile hukuku, medeni kanun hükümlerine giren bir müessesedir. Bu sebeple mülki âmirlerle ilişkisi, direkt bir yolla olmaz. Ancak bu konuda iki hususa değinmek gerekecektir.

1 — Birincisi nüfus af kanunları dediğimiz ve son 554 sayılı kanunla mülki âmirlerin ilişkisidir. Kanun, 1.4.1970 tarihinde yürürlükten kalkacaktır. Kanunun amacı, gizli kalmış nüfus olaylarını kaydetmek ve nesepsiz çocuk bırakmamaktır. Bunun için karı koca gibi yaşayıp da bu yaşamlarından çocuk olanlar, bir basılı form doldurup muhtara tasdik ettirir ve mülki âmire verirler. Mülki âmir, birlikte yaşamamanın evlenme, doğan çocuğun da çocukları olarak tescili için evrakı nüfus memuruna havale eder. Bu konuda dört durumun olabileceğine dikkat etmelidir:

a) Kadın ve erkek evli değilken birleşmiş ve çocukları olmuştur. Bu halde hem evlenme ve hem de çocuk tescil edilir. (I no, lu form)

b) Evli bir erkeğin evli olmayan bir kadınla birleşmesinden çocuk doğmuştur. Bu durumda yalnız çocuk baba üzerine kaydedilir. (2 no lu form)

c) karı koca gibi yaşarlarken ölüm, ayrılık gibi sebeplerle birleşmeleri devam etmemiş bulunanlardan çocuk olmuşsa ana, baba, veli, vasinin müracaatı ile çocuk baba üzerine kaydedilir. (3 no. lu form)-

ç) Yukarıdaki durumlar olur da ilgililer müracaat etmezse, bu işi muhtar yapar ve tescili sağlar. (4 no. lu form)

2 — Aile hukuku yönünden mülki âmirin dolayısıyla ilgili olacağı ikinci husus, korunmaya muhtaç çocuklardır. M.K. nun 317 inci maddesi, «Ana babası belli olmayan çocuk, belediyelerce infak olunur.» der. Ancak bu hüküm sonradan 5387 sayılı kanunla daha genişletilerek bazı özel kuruluş ve kurumlar meydana getirilerek uygulanmıştır. Mülki âmirler bu özel kanuna dayanarak yuvalar, yurtlar ve birlikler kurmuş ve muhtaç çocukların korunmalarını sağlamışlardır.

E — MİRAS HUKUKU

Miras, bir insanın ölümünden sonra, mal varlığının kanuni veya mansup mirasçılara intikali halidir.

Mülki âmirlerin miras hukuku yönünden ilişkileri M.K. 448 ve 530 uncu maddelerine dayanmaktadır.

1 — M.K. 448 inci maddesine göre:

«Mirasçı bırakmadan vefat eden kimsenin mirası, büyük babalar ve büyük anaların baba ve anaları ile erkek ve kız kardeşlerinin intifa-hakkı baki kalmak üzere, Devlete intikal eder.»

Burada mülki âmirin görev ilişkisi, Devletin menfaatinin korunmasıdır. Böyle bir durumun öğrenilmesi halinde, ilgili teşkilâtın harekete geçirilmesi, gerekli tedbirlerin alınması ve Devlete intikal edecek malların kaçırılmaması veya ziyam önlenmesi konuları olacaktır.

2 — M.K. 530 uncu maddesine göre:

«Hayat ve mematı belli olmayıp da malları on senedenberi mahkeme marifetiyle idare edilen yahut mallarının bu suretle idaresi on

seneden aşağı olmakla beraber yüz yaşım ikmal etmiş olan kimsenin gaipliğine, Hâzinenin talebi üzerine hükmolunur.»

«Gaipliğe hüküm için lâzım gelen ilân müddeti zarfında hiç bir hak sahibi zuhur etmezse, bu mallar Hâzineye intikal eder.»

Bu hüküm de 448 inci maddede olduğu üzere, mülki âmirin dolaylı bir görev ilişkisini ifade eder.

E — AYNI HAKLAR (EŞYA HUKUKU)

Aynı haklar, maddi mallar üzerindeki iktidar haklarını ifa eder. Tam aynı haklar, mülkiyet hakkını, mahdut aynı haklar ise, irtifak, rehin hakları ve gayrimenkul mükellefiyetini kapsar. Aynı hak konusu mallar, genel olarak, menkul ve gayrimenkul olarak iki kısma ayrılır. Bizim konumuz daha çok gayrimenkul hukukuna ait bulunacağı için, gayrimenkul malların, arazi, madenler ve tapu sicilinde müstakil ve daimi olarak kaydedilen haklar olduğunu hatırlamakta yarar vardır.

1 — Mülkiyet Hakkı (M.K. 618)

Mülkiyet, bir şeyi fiili (de facto) veya hukuki (De jure) olarak elde bulundurmaktır. Elde bulundurma kavramının pozitif kapsamı, o şeyi kanun dairesinde dilediği gibi kullanmadır. Negatif kapsam ise, tecavüzleri önleme veya önlemeyi talep hakkını taşır.

Böyle bir hak, önemli derecede medeni kanun ve adli makamları ilgilendirirse de, mülki âmirin, mal ve tasarruf güvenliğini sağlama konularında genel anlamda, görevleri vardır. Bu sebeple mülki âmirin, M.K. un 618 inci maddesiyle dolaylı veya dolaysız ilgisi olabilir. Çeşitli iş sahipleri mülki âmirin karşısına mal sahibi, zilyed, kiracı, müntefi olarak çıkabilir. Bu nitelikler dolayısıyla yapılan işlemlerin ölçüş ve şekil farklılıkları bulunacaktır.

M.K. 618 inci maddesine göre:

«Bir şeye malik olan kimse, o şeyden kanun dairesinde dilediği gibi tasarruf etmek hakkına haizdir; haksız olarak o şeye vaziyet eden her hangi bir kimseye karşı istihkak davası ikame ve her nevi müdahaleyi men edebilir.» Mülkiyet hakkı tesbit ve tayin olunurken bazı prensipleri hatırlamakta yararlar vardır.

a) Mülkiyet hakkı, kişiye malik olma sıfatını verir. Malik olma, tapuya müstenit olabileceği gibi tapusuz da olabilir. İşgal, miras, istimlak, cebri icra ve mahkeme ilâmı, tapuya tescilden önce kişiyi malik kılar. Böylece:

aa) Kişi, bir mala tapu ile malik olabilir.

bb) Kişi, bir mala tapusuz da malik olabilir.

cc) Devlet:

aaa) Sahipsiz şeylerin,

bbb) Menfaati umuma ait malların,

ccc) Yeniden teşekkül eden arazinin,

ççç) Yeraltı sularının malikidir.

çç) Köyler, kendilerine tahsis edilen, kadimden beri kullanılan ve köy Umumî arazi ve mallarının malikidirler.

dd) Belediye, tapulu olanlar haricinde, belediye hudutları içindeki yolların malikidir.

b) Bir gayrimenkule, birden fazla kişiler malik olabilir. Bu durumda:

aa) Ya müşterek mülkiyet söz konusudur. Maliklerden her biri, mülkün korunması için harekete geçebilir.

bb) Veya iştirak halinde mülkiyet söz konusudur. Burada ise malikler tek başlarına hareket edemeyip ittifakları gerektir.

c) Gayrimenkul mülkiyetinin kapsamı, yükseklik - derinlik ve sınırları itibariyle belli edilir.

M.K. 644 üncü maddesi gereğince «Bir arza malik olmak, onu istimalde faydalı olacak derecede altına ve üstüne malik olmayı tazammun eder.» Bu menfaat, objektif hüsnüniyet kurallarına göre tayin olunur. Malik, mülkünün alt veya üstünü, kullanmakta, sırf gayrı ızzar eden bir hal takınırsa, bu menfaat himayeye şayan olamaz. (M.K. 2)

Sınırlara gelince, Tapu Sicil tüzüğüne göre, «arazi, hudutları tefrike kâfi vasıtalarla tahdit ve tayin edilmiş bilumum sathı zemindir» M.K. 645 inci maddesine göre ise, «Gayrimenkulün hududu, plân ve arz üzerine konulan işaretler ile tayin olunur.» Böylece gayrı-

menkullerin, yükseklik ve derinlik gibi, düzlüğünün de belli edilmesi gerekmektedir. Ancak 2644 sayılı kanunun 30 uncu maddesi «Plân ve resmî mesahaya istinad etmeyen gayrimenkul mallarda eskidenberi malum ve muayyen olan hududa itibar olunur» der.

Özellikle 5917 sayılı kanunun uygulanmasında, zilyetlik dışında,, göz önünde tutulması gerekli bu prensipler, mülki âmirleri yakından ilgilendirecektir.

2 — Yeni Arazi Teşekkülü (M.K. 636)

Medeni kanunun 636 ıncı maddesi gereğince:

«Sahipsiz yerlerde birikmek, dolmak ve kaymak veya umuma ait suların mecra veya seviyeleri değişmek gibi bir suretle teşekkül edip kendisinden istifade mümkün olan arazi Devletin mülkü olur.»

Bu hüküm ve mevzuattan anlaşılan şudur:

a) Birikmiş veya su mecrası değişmek suretiyle meydana gelen arazinin Devlete ait olabilmesi için yerin sahipsiz bulunması şarttır.

b) Böylece meydana gelen arazi, menfaati umuma ait mallar arasında çıkıp Devlete ait özel mülkiyete tabi gayrimenkuller zümresine girerek tescil edilir.

c) Şehir ve kasaba içindeki ırmakların birikintileri, Belediye kanunu 159 uncu maddesinde yazılı yerlerden değildir ve belediyelere de ait olamaz. Ancak belediyeler, kendilerince doldurulan yerleri iktisap edebilirler. (I.H.D. 951/3776 - 79)

ç) Kişilerce doldurulmak istenen yerler için izin alınmak gereklidir. Bu izin, belediye sınırları içindeki yerler için il veya ilçe idare kurullarınca verilir. (Tapu K. md. 8)

d) Kişiler, kendi gayrimenkullerinden ayrılan parçaları istirdat edebilirler. (M.K. 626/2)

Böylece M.K. un63 6 ıncı maddesi, Devlete ait malların görülüp gözetilmesi bakımından, mülki âmirleri ilgilendirir.

3 — Sahipsiz Şeyler (M.K. 641)

M.K. 641 inci maddesi gereğince:

«Sahipsiz şeylerle menfaati umuma ait mallar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Hilâfi sabit olmadıkça, menfaati umuma ait

sular ile ziraata elverişli olmayan yerler, kayalar, tepeler, dağlar ve onlardan çıkan kayalar, kimsenin mülkü değildir.»

Bu hükme giren yerler - Devletin tasarrufu altında bulunduğuna göre, mülki âmirin gözetim ve koruma görevi ve yetkisi vardır. Kanun hükmünün ortaya, çıkardığı prensipler şunlardır:

- a) Bu gibi araziler, tescil suretiyle kişilere ait olamaz.
- b) Umuma ait veya umumun kullandığı yerler bu nevidendir.
- c) Ziraata, ekime dikime müsait olmama, bu çeşit arazinin bir niteliğidir.
- ç) Bu gibi yerler, Devletçe, köy veya belediyeye intifa edilmek üzere verilebilir. Ancak bu idareler, araziye özel kişilere devir edemezler.
- d) Devlet dahi bu gibi yerleri özel mülkiyetine alıp tapuya tescil etmeden başkalarına devir ve temlik edemez.
- e) Köylere ait yaylak, kışlak, mera gibi orta mallar, 641 inci maddede yazılı «menfaati umuma ait mallar» dan sayılmaz.
- f) Bu gibi yerlerde yapılan inşaat hakkında M.K. 648 inci maddesi uygulanamaz. İnşaatın mutlaka yıktırılması gereklidir.

4 — Yeraltı Suları (M.K. 679)

679 uncu madde gereğince:

«Kaynak, arzın mütemmim bir cüzü olup mülkiyeti, kaynadıkları toprağın mülkiyeti ile beraber iktisab olunur. Başkasının arzındaki kaynaklardan istifade, irtifak hakkı olarak tapu siciline kayıt ile tesis olunur.»

«Yeraltı suları, genel olarak, menfaati umuma ait sulardandır. Bir arza malik olmak, onun altındaki suya malik olmayı tazammun etmez.»

«Yeraltı sularından arz maliklerinin istifade şekil ve bunun derecesi mahsus kanunlarında gösterilir.»

Medeni kanunun bu hükmü, 1960 yılında 138 sayılı kanunla yapılan değişiklikle getirilmiştir. Değişiklikten önce, yeraltı suları, kaynaklar hükmünde ve arz sahibine ait kabul edilmekteydi. Bu konuda ayrıca 167 sayılı Yeraltı Suların Hakkında Kanun vardır. Dev-

letçe içme veya sulama suyu olarak çıkarılan ve kullanılan yeraltı suları, genel idarenin görevlerinden olmak sebebiyle, mülki âmiri, D.S.I. ve Y.S.E.) kuruluşlarıyla koordinasyon ve uygulama konularında ilgilendirir.

5 — Kamulaştırma (M.K. 684-685)

Vesayet makamı olarak mülki âmir, köy ve belediyelerin çeşitli hizmetleriyle doğrudan doğruya ilgilidir. Bu hizmetlerden biri de şehir, kasaba ve köylere temin edilecek içme ve kullanma sularıdır. Bu konuda suyun kaynağını sağlama, birinci derecede önem kazanır. Bu sebeple mülki âminin M.K. 684 üncü maddeyle, görev ve yetki ilgisi vardır. Bu maddeye göre:

«Kendisine hiçbir faydası olmayan yahut kıymetleriyle gayrı mütenasip bir faydası olan kaynak ve çeşme yahut ırmak sahibi, âmmenin menfaati için diğer kaynak ve çeşmelere su tedariki ve suya müteallik sair teşebbüsler için, tam bir tazminat mukabilinde, kendi kaynak ve çeşmesini veya ırmağını terke mecburdur. Bu tazminat, suyun bir kısmının mutasarrıfına terkedilmesinden ibaret de olabilir.»

Ancak medeni kanunun verdiği yetki, yalnız su kaynağının sağlanması değildir. Kaynağın, sağlık şartlarına uygun olarak korunması konusunda da bir hüküm kabul etmiştir. Nitekim 685 inci maddeye göre:

««Âmmenin menfaati için bir kaynağın havalisinde bulunan arazinin, kaynağı telvisten men zımında, lüzumu derecede istimlâki talep olunabilir.»

6 — Lukata (M.K. 693-695)

Lukata, bulunmuş menkul eşya demektir. Lukatının mülki âmirle ilişkisi, zabıta makam ve memurları dolayısıyladır. Mülki âmir, zabitanın başı olmak sebebiyle, onların görevlerinin yerine getirilmesini gözetmek durumundadır.

M.K. 693 üncü madde 3 üncü fıkrasına göre:

«Bulunan malin kıymeti bir liradan fazla ise, her halde zabıta memurlarından birine haber vermek lâzımdır.»

694 üncü maddeye göre ise:

«Lukata... bir seneden fazla zabıta memurlarının yanında kalırsa müzayede ile satılır. Müzayededen evvel münasip bir surette ilân edilmek lâzımdır. Bedeli müzayede, lukatının yerine kaim olur.»

Ancak lukata bedeli, sonsuz olarak zabıta makamlarının nezdinde kalmaz. Hemen, bulan kişiye de verilmez. «İlândan veya zabıta memuruna ihbardan itibaren beş sene içinde sahibi çıkmadığı takdirde, lukatayı bulan kimse, vazifesini yapmış ise, ona malik olur.»

Yukarda söz konusu edilen müzayede, Borçlar kanunu 225 inci madde hükümlerine tabidir.

7 — Define (M.K. 696 - 697)

Define, «Çok zaman evvel gömülmüş veya saklamış olduğu ve artık maliki bulunmadığı muhakkak görülen kıymetli şeylerdir.» Define iki suretle olabilir:

a) İlmi kıymeti haiz olmayan şeyler.

Bu çeşit eşya, «gömüldüğü veya saklandığı gayrimenkul veya menkulün sahibinin mülkü olur.» (M.K. 696/2) Ancak defineyi keşfeden, kıymetinin yarısını tecavüz etmemek üzere, hakkaniyete muvafık bir ikramiye talep edilir.» Bu talep, tabiatıyla, menkul veya gayrimenkul sahibine karşı yapılacaktır. Definenin bu çeşidinin, mülki âmirle ilgisi yoktur.

b) İlmi ve fenni kıymete haiz şeyler.

M.K. un 697 inci maddesi bu çeşit eşyayı, «tabii eşyayı nâdire» ve «arnikalar» olmak üzere iki kısma bölmüştür. Aynı madde hükmünce bu çeşit eşya «Hâzinenin mülkü olur.»

Böylece define konusunda ortaya çıkan prensipler şunlardır:

- a) Define, ilmi ve fenni kıymeti haiz eşyadan ise, özel mülkiyete konu olamaz.
- b) Bu gibi eşyalar, otomatikman Devlet mülkiyetine geçer.
- c) Gayrimenkulünde bu çeşit eşya bulunan kimseler, gerekli hafriyat için müsaade etmek mecburiyetindedirler. Zarar ve ziyân vukuunda tanzim edilir.

ç) Hafriyatta çıkan eşya ilme kıymeti haiz eşyadan değilse, keşfeden kimse ve yerin sahibi, münasip bir ikramiye isteyebilir.

8 — Enkaz (M.K. 698)

«Lukata hakkındaki hükümler, su, rüzgâr, çıkış veya diğer tabii kuvvetler vasıtasıyla veya herhangi bir suretle başkasının eline geçen şeyler ve hayvanlar hakkında da caridir.»

Şu halde enkaz hakkında, yukarda 6 inci fıkrada açıkladığımız kurallar geçerli olacaktır.

E — REHİN

Rehin, alacağa teminat teşkil etmek üzere bir şeyin borçlu tarafından alacaklıya verilmesi veya tahsis edilmesidir. Medeni kanunda rehin, menkul ve gayrimenkul olmak üzere iki türdür. Gayrimenkul rehni, ipotek, ipotekli borç senedi ve irad senedi şeklinde olmak üzere çeşitleri vardır. Türkiyede halen, menkul rehni ile ipotek muameleleri uygulama alanı bulmaktadır.

- Bizim burada mülki âmirlerle ilişkisi bakımından söz konusu edeceğimiz, M.K. 851 inci maddesi, gayrimenkul karşılıklı senet, hemen hemen hiç uygulama bulamamıştır.

1 — Gayrimenkul Karşılıklı Rehni. (M.K. 851)

«Gayrimenkulün sahibi yahut ihraç işini üzerine alan müessese, muharrer itfa plânına göre kura usulünü tatbik ve ödenen senetleri iptal etmekle mükelleftir.

Bu muameleler, irad senetlerine taallük ettiği takdirde, hükümetçe murakebe edilir.»

Buradaki hükümet murakabesi, Devlet ve hükümetin temsilcileri olarak, mülki âmir tarafından yapılır veya yaptırılabilir. Ekonomik hayatın gelişmesiyle, ilerde uygulama alanı bulacak bu hüküm ve işlemler dolayısıyla, mülki âmirlere bu çeşit görevlerin düşmesi her zaman için olağandır.

2 — Menkul Rehni Karşılıklı İkraz (M.K. 876 -877)

Menkul rehni, bir menkulü, bir makbuz karşılığı teslim etmekle vücut bulur. Medeni kanun 876 inci maddesine göre:

«Hiç kimse, hükümetin izni olmadıkça, rehin mukabili ödünç para vermek sanatını icra edemez.» 877 inci maddeye göre ise:

«İzin, hususi müesseselere ancak mahdud bir zaman için verilir. Müddet bitince yenilenmesi caizdir. Rehin mukabilinde ödünç para vermek sanatını yapanlar, kanuni vazifelerini gözetmiyorlarsa, kendilerine verilen izin geri alınabilir.»

Bu konuda Ticaret kanunu hükümlerini de gözden uzak tutmamak gerekir.

3 — Rehinli Tahvilât (M.K. 884-886)

Medeni kanun hükümlerinden çıkan anlama göre, gayrimenkul karşılığı çıkarılan rehinli tahvilât, hükümetçe tayin edilen müesseseler tarafından sanat olarak yapılabilir.

G — ZİLYEDLİK (M.K. 887 - 909)

Zilyedlik, 5917 sayılı kanun gereğince, mülki âmirleri yakından ilgilendiren hukuki bir müessesedir.

Zilyedlik, bir şey üzerinde fiilen tasarruf etmek demektir. Bu bakımdan mevzuatımıza göre, zilyedlik hakkındaki prensipler şunlardır:

- a) Zilyedlik bir hak değil, fiili bir ilişkidir.
- b) Zilyedlik, aynı hak değildir. Ancak fiili durumdur.
- c) Zilyedlikde, kasıt ve niyete bakmak gerektir.
- ç) Zilyedlikde, fiili durum imkânına bakmak şarttır. Örneğin tek bir sapam olan kişinin, onbin dönüm araziye zilyed olacağı kabul edilemez.
- d) Gerçek kişiler gibi, tüzel kişiler de, organları vasıtasıyla zilyed olabilirler.
- e) Zilyedlik, hem gayrimenkul ve hem de menkul üzerinde olur.
- f) Haklar üzerinde zilyedlik olamaz. Bunun istisnası, irtifak hakkı ile gayrimenkul mükellefiyetidir.
- g) Zilyedlik, bir şey üzerinde fiili hakimiyetle teessüs etmiş olur. Ancak fiili hakimiyette, devamlılık ve irade şartlarına dikkat etmek gerektir.

h) Zilyedlik iki suretle olabilir. Birincisi, aslında iktisap suretiyle zilyedliktir. Bu, daha önceki bir zilyedliğe dayanmayan iktisap tarzıdır. İkinci şekil, devren zilyedliktir. Başkasından devir alınmak suretiyle devam ettirilen zilyedliktir.

i) Zilyedlik, mevzuatımıza göre üç suretle himaye edilmektedir:

aa) Meşru müdafaa yoluyla. (M.K. 894)

bb) Zilyedlik davası açmak suretiyle. (M.K. 896)

cc) İdarî makamlara müracaat suretiyle. (5917 sayılı kanunla.)

H — TAPU SİCİLİ (M.K. 910-928)

Tapu sicili, gayrimenkul veya bunlara ait hakların kaydedildiği ve Devletçe resmen tutulan sicillerdir. Mülki âmirlerin tapu sicilleriyle ilişkilerini total olarak ifade etmek mümkün değildir. Tapu sicillerini, bir Devlet teşkilâtının yaptığı görev ve işlemler olarak telâkki edersek, mülki âmirlerin ilişkilerini kurmak mümkündür. Yani bir tapu sicil teşkilâtı, bunun personeli, yaptığı genel işlem ve yazışmalar vardır. Bu, tapu sicilinin tamamen İdarî olan niteliğini ifade eder. Diğer taraftan tapu sicillerinin özüne ilişkin işlemler vardır. Bunlar medeni kanun gereğince yapılır ve adli, daha geniş olarak, hukuki niteliktedir. Mülki âmirin, tapu sicilleriyle, İdarî olan nitelik dolayısıyla görev ve yetkileri vardır. Bu görev ve yetkiler, medeni kanundan değil, diğer İdarî mevzuatla, özellikle, İl İdaresi kanunu ve Devlet Memurları kanunundan doğmaktadır.

Bu sebeplerle, gözetim, denetim, personel ve genel işlemler hususunda görev ve yetkisi bulunan mülki âmirin, bu teşkilât tarafından ne gibi işlemler yapıldığını bilmesinde yararlar vardır. Biz, mülki âmire yararı olacak ölçüde, çok kısa ve öz olarak tapu sicilleri hakkında bilgiler vermek isteriz.

Tapu sicillerine gayrimenkullerle bunlara ilişkin aynı haklar kaydedilmektedir. Şu halde kayıt şart ve usullerle bunların kaydedildiği defterler hakkında şu prensipler söylenebilir.

1 — Tapuya Tescil.

Bir hususun tapuya tescil edilebilmesi için şu şartlar gereklidir.

a) İrade beyanı (Takrir)

Bir gayrimenkulün ferağına ait resmî senet tapu memuru huzurunda düzenlendikten sonra, memurun bunu iki şahit huzurunda

yüksek sesle okuyup, akit muhteviyatının bilerek ve arzu ile kabul edilip edilmediğini ve satış bedelini tamamen alıp almadığını sormasıdır. Takrirden sonra taraflar ve şahitler satış senedini imza ederler.

b) Yapılı tescil talebi.

Tapu siciline bir kaydın düşürülmesi için yazılı olarak yapılan irade beyanıdır. Bunu gayrimenkulün sahibi yapar.

c) Tevsik.

Tapu memurunun, tescil, tadil, terkin gibi işlemler yapılmasını isteyen kimse hakkında temlik tasarruf hakkı ve işlemler için sebep bulunup bulunmadığını araştırmasıdır. Bu iki unsur sabit olmadıkça, tescil yapılamaz.

2 — Tashihler.

Medeni kanun 935 inci maddesi gereğince:

«Alâkadarlar tahriren muvafakatlarını beyan etmedikleri halde, mahkeme kararı olmadıkça, tapu sicil memuru, bir tashih icra edemez. Tashih, eski tescilin terkin ve yeni bir tescilin icrası suretiyle dahi yapılabilir. Adi yazı hataları, nizamnamei mahsusunda muayyen usul mucibince resen tashih edilir.»

Buna göre tashihler şöyle olabilir:

a) İlgililerin muvafakatiyle. İlgililerden maksad, tapuya yanlış düşürülen kayıttan müstefid olanlardır.

b) Mahkeme kararıyla.

c) Resen yapılmak suretiyle. Bunlar tamamen memur tarafından yapılabilecek olan tashihlerdir. Bunların başlıcaları adi yazı hataları kaydın icrası sırasında yapılan hatalar ve hakkın mahiyet ve kıymetini değiştirmeyen tashihlerdir.

3 — Sicil Defterleri.

Tapuda tutulan defterlerin başlıcaları şunlardır:

a) Asli sicil defterleri.

aa) Yevmiye defteri. Kaydedilen hakların sıralarını tayine yarar

bb) Tapu kütüğü defteri. Bütün ayni ve ferî hakları gösterir. Bu defterin kaç sayfadan ibaret olduğunun tasdikini il veya ilçe idare kurulları yapar.

b) Ferî sicil defterleri. Bunların başlıcaları mal sahipleri sicili, alacaklılar sicili, hacizler sicili, tahsisler sicili ve muhaberat sicilleri defterleridir.

FRANSA'DA KOMÜNLERİN GRUPLANDIRILMASI

Ali YALÇIN

Kaymakam

PLAN

GİRİŞ

BİRİNCİ KISIM — Komünleri Gruplandırma Politikası

I — Tarihçe

II — Gruplandırma Probleminin Genel Verileri :

- a. Demografik gelişme
- b. İdare yetersizliği
- c. Malî güçlükler
- d. Donatım (Ekipman) yetersizliği
- e. Plân ve ülke düzenlenmesi çalışmalarının gereği
- f. Bazı Batı Avrupa ülkelerinde durum

III — Gruplandırma Politikasının Esasları :

- a. Liberalizm
- b. Amprizm
- c. Sosyo - ekonomik dayanışma

IV — Gruplandırma Politikasının Uygulanış Tarzı :

- a. Gruplandırma şekilleri
- b. Gruplandırma politikasının araçları

V — Gruplandırma Rejimine Karşı İleri Sürülen İtirazlar

İKİNCİ KISIM — Gruplandırma Politikasının Uygulanmasında Elde Edilen Sonuçlar

I — Nicelik Bakımından İnceleme :

- a. Füzyon
- b. Çok amaçlı sendika
- c. Distrik

II Nitelik Bakımdan İnceleme :

- a. Metinleri uygulama şekli
- b. Yürütülen çalışmaların bilânçosu

SONUÇ

KAYNAKLAR

TEMEL METİNLER :

- Çok amaçlı sendikalar, şehirsell distrikler ve komün füzyonları hakkında 59/29, 59/30, 59/31 nolu ordonanslar.
- Şehirsell topluluklar hakkında 31 Aralık 1966 tarihli kanun
- Komün İdaresi Kodu
- Füzyon yoluyla birleşmiş olan komünlere garanti edilen minimum gelir hakkında 14 Ekim 1963 tarihli kararname
- Gruplandırılmış komünlere yapılacak sübvansiyonların artırılmasına ilişkin 27 Ağustos 1964 tarihli kararname
- Komün sendikaları hakkında İçişleri Bakanının 27 Temmuz 1964 tarihli genelgesi
- Malî teşvik tedbirleri hakkında Başbakanın 18 Mart 1965 tarihli genelgesi
- İçişleri Bakanının Senatoda sorulan yazılı bir soruya cevabı (Parlâmento müzakereleri, 3 Ekim 1964 tarihli Resmî Gazete)

GENEL ESERLER :

- M. BOURJOL : Şehirsel distrikler (les districts ırbains)
- M. Ch. SCHMITT : Kırsal komünün belediye başkanı
(Le maire de la commune rurale)
- (İşçi yayınları) : Komünler ve Demokrasi
(Communes et Democratie)
- (İçişleri Bakanlığı) : Yarının komünleri
(Demain les communes)
- M. J. DAYRE :Köyden Kente (Du village â la eite)

BAŞVURULAN DERGİ VE GAZETELER :

- Etudes des problemes municipaux
- Revue des communes
- Departements et Communes
- Journal des Communes
- Revue Administration
- Revue d'informations des attaches d'Administration Centrale du
Ministere de L'Interieur
- Etudes et Documents du Conseil d'Etat (Fascicule 15)
- Annales de la Voirie
- Monttaur des Travaux Publics
- 10-11 Ekim 1963 tarihli «de Figaro» gazetesinde M. BASSI'nin
(Belediye Başkanını Öldürmeli mi) başlıklı yazısı
- 4-5 Mart 1965 ve 21 - 24 Mart 1968 tarihli «de Monde» gazetesinde
Andre PASSERON'un seri makaleleri

GİRİŞ:

Fransa’da komün sayısı, İsviçre de dahil olduğu halde, diğer beş ortak pazar üyesi ülkelerin komün sayısından biraz fazladır.

Komün müessesesinin temelini teşkil eden 5 Nisan 1884 tarihli kanun, Paris dışında, mevcut 38.000 komünün tümüne uygulanmaktadır. Oysa, Fransa her alanda ekonomik ve sosyal yapının ağır fakat derin gelişimleri ile karakterize olan bir geçiş hatta değişiklik devresinde bulunuyor: Yeni temel endüstrinin gelişimi; endüstri ve banka kurumlarının çoğalması; kırlarda nüfus azalmasını da beraberinde taşıyan hızlı şehirleşme; ekonominin ve idarenin devletin her kademesinde durmadan artan karşılıklı etkileri.

Çok eski bir maziye sahip olan ve «sosyal hücre» deymi ile taşıdığı önem belirtmek istenilen komünlerin, gerek yetkilerin kullanılması konusunda olsun, gerekse İdari ve teknik personeli, coğrafi alanları ve tabi oldukları İdarî kontrol konusunda olsun bu devrin çeşitli problemlerine karşı koymak olanaklarından yoksun oldukları gerçeği ortadadır.

Küçük toplulukların dağınıklığı, kırsal yerlerde yatırımların verimliliğini ya da hizmetlerin normal işleyişini tehlikeye sokmakta, keza komün sayısının çokluğu ise şehirselleşen yerlerde arzu edilen dayanışmanın gerçekleşmesine engel olmaktadır.

Bu duruma göre komün müessesesinin modern koşullara adaptasyonu zarurietini kendisini ivedilikle kabul ettirmektedir.

Bahis konusu olan, komün yapısına verilmek istenilen yeni şekil, daha doğrusu, bu yapının takviyesidir. Burada, M. Hourticq’in deyişiyle (*) «nüfus bakımından bir yoğunluk maksimumunu teknik bir yoğunluk maksimumu ile birleştiren» optimum bir kadro çizmek suretiyle hürriyet ile müessiriyeti bağdaştırmaktan ibaret olan problemi çözmek söz konusudur. Bu nokta üzerinde herkes müttefiktir. Fakat yapılması düşünülen reformların muhtevasını tayin etmek gerektiği zaman görüş ayrılıkları ortaya çıkmaya başlamaktadır.

İşte, bilinmesi 5 Ocak 1959 tarihli Ordonansların tetkikine bağlı olan temel problem; gerçekten, bu şekilde karşımıza çıkmaktadır.

(*) Etudes et documents du Conseil d’Etat, fascicule 15 P. 26

Bu ekspozeyle, kısa bir tarihçeden sonra, komünlere, özellikle kırsal komünlere, ilişkin problemlerin halihazır durumunu, gruplandırma politikasının anafikrini ve yukarıda anılan ordonansların yürürlüğe girdiği 1959 yılından bu yana elde edilen sonuçları kısaca tetkik etmek istiyoruz.

BİRİNCİ KISIM

KOMÜNLERİ GRUPLANDIRMA POLİTİKASI

Bu kısımda, komün müessesesinin halihazır sorunlarına değindikten sonra, gruplandırma politikasının esaslarını ve uygulama şekillerini incelemek istiyoruz. Fakat bugünkü politikayı tarihi çerçevesi içine daha iyi yerleştirmek için Fransız komünlerinin sayısı ve boyutu (dimension) üzerine şimdiye kadar ileri sürülen fikirlerin gelişimini kısaca gözden geçirmeyi faydalı görüyoruz.

I. TARİHÇE :

Bugünkü komün gruplandırma politikası, komünlerin hukukî doğuş tarihi olan 1789 dan itibaren başlayan fakat o günden beri kesin çözüm şekline ulaşamayan uzun bir gelişimin sonucudur.

Büyük ve küçük komün taraftarları arasındaki tartışma .1789 dan 1884'e kadar sürdü.

Kurucu Meclis'te devrimci endividüalizm uğruna 44.000 paroisses'in (x) olduğu gibi komün haline getirilmesi taraftarı MIRA- BEAU, 6.500 kadar büyük belediye kurulmasını bugün dahi geçerli olan delillerle savunan THOURET, SIEYES ve CONDORCET'ye galip geldi. Gerçekten, Millet Vekili THOURET «komünleri tamamen güçsüz hale sokan dağınıklığa» işaret ettiği zaman o günün ve bugünün problemini çok iyi bir şekilde ortaya koymuştu. Aynı şekilde CONDORCET, büyük komünlerin kurulmasını teklif ederken, bir çok komünlerin birleşmesinden meydana gelen en az 4.000 nüfuslu toplulukların teşkil edilmesini istemişti; zira böylece «şehirlerin üstünlüğünün azalacağını, kırlarda bir kamu esprisinin gelişeceğini, dayanışma ruhunun, toplu girişimlerin, kamu çalışmalarının ve ver-

(x) Paroisse : Bir papazın görev alanı

gilerin dağılımının kolaylaşacağını ve daha geniş bir çevreden seçilecekleri için hakikî idare usulleri hususunda daha fazla bilgi sahibi olacak kişilerin meclislere girmelerinin sağlanacağını» düşünüyordu.

Uzun tartışmalar arasında, Kurucu Meclis bütün şehirlerin ve paroisse'ların komün haline getirilmesini kararlaştırdı. Ve böylece 44.000 komünün teşkil edildiğini ilân etmiş oldu. (14 - 22 Aralık 1789 tarihli kanun)

Bu kanunun kabulünden bir yıl kadar sonra, ortaya çıkan olumsuz sonuçları bertaraf etmek amacı ile 12 - 20 Ağustos 1790 tarihli kanun şu hususları ön görüyordu: «Birçok komünlerin tek bir belediye halinde birleşmeleri kendi yararlarına olur. İdare bu birleşmeleri teşvik etme temayülünü göstermeyi ve elinde bulunan bütün imkânlarla sayılarını artırmalıdır. Bu suretledir ki, daha çok sayıda yurttaş aynı rejime bağlı olacak, belediye idaresi daha güçlü bir karakter kazanacak ve daima önemli olan şu iki avantaj elde edilecektir: Sadelik ve Tasarruf»

II nci yıl ile VIII nci yıl arası, bir kanton idaresi kurmaya çalışmanın semeresiz tecrübesiyle geçmiştir.

Nihayet, otoriter bir yolla, komün sayısı 44.000 den 38.000 indirilmiştir ki, bu da cüretkâr bir tedbir sayılmaz.

Komün reformu üzerine daha sonra hazırlanan bir çok projeler, başarısızlığa uğramıştır. 1821, 1831, 1848 yıllarında sunulan muhtelif projelerin reddinden sonra, 1884 ten bir kaç ay önce, İçişleri Bakanı GOBLET, mevcut komünlerin sayısına dokunmadan, tüzel kişiliği ve bütçesi olan kantonlar esasına dayanan yeni bir reform projesi sunmuştu.

Fakat 1884 te kabul edilen ve komünlerin esasını düzenleyici bir eser olarak ortaya çıkan kanun, mevcut sayıyı muhafaza etmek suretiyle komünlerin dağılımı teyit etmiştir.

1890 tarihli kanun tek amaçlı komün sendikalarını ihdas etti: İlginç fakat yetersiz bir tedbir.

Birinci ve İkinci Dünya Harbi arasında bazı projeler ileri sürüldü ve ikinci harpten sonra yine kanton esasına dayanan bir model teklif edildiyse de bir sonuç alınmadı.

7 Ağustos 1957 tarihli İmar Kanunu hükümetin, büyük şehirler civarındaki komünlerin aralarında sendikalar kurarak birleşmelerini bir kararname ile teklif edebileceğini ön görüyordu. Aynı kanun hü-

kümeti, belediye ve il özel idaresi ile ilgili kanunları yeniden düzenleyecek kanun tasarılarını bir yıl içinde parlâmentoya sunmakla yükümlü kılıyordu.

Olaylar bahis konusu tasarıların kanunlaşmasına imkân vermedi; fakat çok amaçlı sendika ile district'in kurulma ve çalışma şekillerini düzenleyen 5 Ocak 1959 tarihli ordonanslar aynı düşünceye cevap vermek amacı ile çıkarılmıştır.

Ayrıca ilâve edelim ki, komün müessesesinin işleyişini ıslâh etmek amacını güden bir kanun tasarısı hazırlanmış ve parlâmentoya sunulmuştur.

II. GRUPLANDIRMA PROBLEMİNİN GENEL VERİLERİ :

Komün teşkilâtının bugün içinde bulunduğu krizi belirtmek için bir seri faktörler mevcuttur. Biz bu faktörlerin kısa bir analizini yapmak istiyoruz.

a) Demokratik gelişme :

Ekonomik ve demografik gelişme, kırsal komünlerden yapılan göç ve buna bağlı olarak şehirlerin hızlı büyümesi olaylarında ifadesini bulmaktadır. Gittikçe nüfusları azalan komünlerin sayısı muntazam olarak artmaktadır. Büyük şehirler için süreç, gayet tabii tersinedir. Aşağıdaki rakamlar bu değişmeyi bariz bir şekilde göstermektedir :

Nüfus	1881	1911	192 lx	1946	1954	1962
100 den az	720	1365	2075	2859	3631	3423
101 - 500 arası	15150	17905	19907	20794	20782	20540
501 - 2000 »	16532	15154	12758	11633	11370	10918
2001 -10000 »	3472	2419	2920	2290	2339	2494
10000 den fazla	223	298	303	407	458	587
TOPLAM	36097	36241	37963	37983	38000	37962

(x) Üç Alsace - Lorrain ilinin Fransa'ya iadesi

Böylece nüfusu 100 den aşağı olan komün sayısı :

1881 de 720 iken

1921 de 2075 e

1946 da 2859 a

1962 de 3423 e yükselmiş bulunmaktadır.

Diğer yandan ilâve edelim ki, bu 3423 komünün 1962 deki nüfus durumu şöyledir :

Hiç nüfusu olmayan komün sayısı	8 (1)
50 den az nüfuslu komün sayısı	800
51 ile 100 nüfuslu komün sayısı	<u>2615</u>

Toplam 3423

Nüfusu 2000 den aşağı 35.000 komünde sadece 15 milyon nüfus yaşamakta, bu itibarla bu komünlerde ortalama nüfus komün başına 400'ün biraz üstünde bulunmaktadır.

Buna mukabil, gittikçe artan şehirleşme sonunda, şehir nüfusu genel nüfusun % 62 sine yükselmiştir. Bu nisbet, İngiltere ile (% 80), Federal Almanya ve Belçika ile (% 75), Amerika Birleşik Devletleri ile (% 70) mukayese edilirse azdır.

Görülüyor ki, büyük şehirlerle kırsal komünler arasındaki fark gittikçe artmakta ve küçük komünlerin sayısı sürekli olarak çoğalmaktadır.

Bu durumun nedenleri gayet açıktır: Yüksek ücret, konfor ve diğer çekici güçlerin etkisi ile şehirlerin cazibesine kendisini kaptıran halkın 130 yıldan beri kırları boşaltmaya devam etmesi ve bu sosyolojik değişmeye karşılık İdarî yapıda hiçbir değişiklik yapılmamış olmasıdır. Ve bu suretle dengesizlik sürüp gitmektedir.

(1) Fransa'da kanun, komün teşekkülü için asgarî bir nüfus şartı aramamaktadır. Ancak komün belediye meclislerinin asgarî 9 kişiden kurulacağı kaydı vardır. Meclis teşekkülü için bir komün nüfusu kâfi gelmezse noksan kalan üye sayısı civar komün sakinlerinden tamamlanır. Hiç oturulmayan komünlerle bazı vatandaşların maddî ilgileri devam ettiği için, komünlerin hukukî varlığı da buna bağlı olarak muhafaza edilmektedir.

Büyük şehir (Agglomeration) seviyesinde, hizmetlerin rasyonel işlemesi ve yatırımların gerçekleşmesi komün sınırlarını taşmakta ve Agglomeration'ı teşkil eden komünler arasında sıkı bir işbirliğini gerektirmektedir.

Birbirinden sun'î olarak ayrılmış, şehrsel bir dokudan yoksun komünlerden meydana gelen Agglomerationların bugünkü dağınık durumu komünler arası hizmetlerle, bölgesel ya da ulusal karakterde bazı büyük projelerin gerçekleşmesini engellemektedir. «Büyük şehirlerimizin banliyölerinde birbirleriyle hiç irtibatı olmayan su ve kanalizasyon şebekesinin mevcut olduğu, sokağın bir kenarında oturan çocukların, öbür kenarında bulunan fakat başka bir komüne ait olan okula kabul edilmedikleri, aralarında bir kaç metre uzaklık bulunan aynı mahalle sakinlerinin bazan birbirinden üç dört kat fazla komün vergisi ödedikleri, kaynaklardan yoksun, ya da kendi geleceğini doğrudan ilgilendirmiyen kamulaştırmalara girişmek istemiyen bir komünün toprağından geçeceği için bir otorutun ya da ekspres bir yolun bazı kesimlerinin namütenahi geciktirilmiş olduğu, tasavvuru güç olmakla beraber, bir gerçektir.» (2)

lemesi için elverişli yeri olmayan şehirlerle, elverişli yeri olan fakat yeterli kaynakları bulunmayan banliyö komünleri arasında belli çalışma alanlarında işbirliği lâzımdır.

Buna mukabil kırsal bölgelerde durum tamamen farklıdır. Kırsal komünlerin bugün içinde bulunduğu durumu iki kelime ile özetlemek mümkündür. «İdare Yetersizliği» ve «Donatım (Ekipman Yetersizliği)».

b) İdare Yetersizliği :

Komün idaresi modern dünyanın kompleksliği nedeni ile gittikçe daha çok güçleşmektedir. Belediye Başkanı'nın rolü her alanda artmış bulunuyor. Belediye Başkanı, devletin temsilcisi olarak istatistikleri tanzim eder; bağ bozumu sonunda verilen beyannameleri ve yıllık mahsul durumunu kaydeder; vergilere yapılacak itirazları ilgili mercilere ulaştırır; aşılamaı organize eder, v.s.

Belediye Başkanının mahallî idarenin şefi olarak oynadığı rol daha az önemli değildir: Bütçeyi hazırlar; sosyal yardım dosyalarını

(2) J. BRENAS, actualite administrative 2 eme trimestre 1965 P. 13

Şu halde gerekli kaynaklara sahip olmakla beraber hizmetin iş-

hazırlar; yolların muhafazasını sağlar; komün binalarını tamir ettirir. Keza su ve elektrik getirmek, kütüphane ve spor alanı yaptırmak vs. gibi işler de Belediye Başkanlarının görevleri arasındadır.

Küçük komünler bu İdarî görevleri başaracak durumda değildir. Bu komünlerde personel sayısı az, maaşlar yetersizdir. 38.000 komünden personeli tam gün esasına göre çalışan sadece 13.218 komün vardır. Diğerlerinde muntazaman çalışan eleman yoktur. O şekilde ki, «komün bekçisi kâh mezarıcı, kâh tellâl, kâh telgraf dağıtıcısı olarak çalışmakta, düşük ücretle görev yapan bu gibi ajanların randımanları da ücretleri ölçüsünde az olmaktadır.» (x) Bu durum, Belediye Başkanlarını diğer devlet dairelerinin yardımına muhtaç hale getirmektedir: Kaymakamlık, Vergi Dairesi, Karayolları, Ziraat Müdürlüğü... Fakat devlet memurlarının komün işlerine müdahalesi, komünlerin gereği gibi idare edildiği anlamına gelmez. Komün sayısı oldukça fazla olan bir ilde (örneğin le Pas-de-Calais'de 900 den fazladır.) ilgili devlet memurlarının, komünlerin bütün sorunlarını tetkik etmeleri güç hatta olanaksızdır. Üstelik, komünlerin bireyci ve bağımsız bir anlayış içinde olmaları, çoğu zaman olumsuz sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. «Üçüncü sınıf bir kaymakam yoktur ki, size, üzerinde komünlerin çoğunluğu mutabık olduğu halde, içlerinden sadece bir ya da ikisinin obstrüksiyonu yüzünden çok sayıda komünün ortak yararına olan bir çok projelerin yıllarca askıda kaldığını söyleyemesin.» (x)

Komünlerin içinde bulundukları malî güçlükler ise, bahsettiğimiz bu İdarî güçlüklerle doğrudan ilgili bulunmaktadır.

c) Malî Güçlükler :

Kırsal komünlerin ekserisi çok ağır malî güçlükler içerisindedir. Vergi yükümlülerinin sayılarının gittikçe azalması vasıtasız vergilerin önemini düşürmüştür. Ticarî faaliyet daha müsait şartların bulunduğu şehir ve kasabalarda (bourgs) toplanmıştır. Bu yüzden satışlara dayanan malî gelirler aynı yerlere doğru akmıştır. Bu komünlerde çoğu zaman vergilendirilebilir yegâne gelir olarak toprak kalmıştır. Oysa ki, toprağın ve toprağa bağlı gelirlerin değeri sürekli olarak düşmektedir. Bu itibarla küçük komünler için pereküasyon

(x) J'BRENAS, adı geçen dergi S. 12

(xx) J'BRENAS, adı geçen dergi S, 12

gelirleri (x) ve sübvansiyonlar başlıca gelir kaynağı teşkil etmeye ve «minimum garanti» ler, komünlerin küçük bütçelerinde önemli bir yer almaya başlamıştır.

Buna mukabil komünün, sosyal yardım, yangına karşı savunma, okul hijyeni vs. bütçesine katılmak için vermeye mecbur olduğu paylar, komün giderlerinin önemli bir yüzdesini teşkil etmektedir. Bu durum karşısında bu komünlerin malî özerkliğinden bahsetmek güç hatta gülünç olmaktadır.

d) Donatım (Ekipman) Yetersizliği :

Yayın araçlarının, haberleşme olanaklarının, kişilerin daha iyi koşullar içinde bulunma iddialarının artışı ile ihtiyaçlarda vuku bulan devrim sonunda, her yurttaş, modern tekniğin mümkün kıldığı kolaylıklardan yararlanmaya hakkı olduğunu hissetmeye başlamıştır. Komünler bu ihtiyaçları karşılamak için, her çeşit toplumsal donatımları gerçekleştirmek zorundadır: Okul inşaatları, dispanserler, spor alanları, yüzme havuzları, telefon vs.

Küçük kırsal komünler, sayılan bu hizmetlerin çoğundan yoksun bulunmaktadır. Bunun başlıca iki nedeni vardır: Yukarıda değindiğimiz malî güçlükler ve komünlerin içinde bulundukları çok dar kadro.

Bir kaç bin franklık bir bütçe ile gayet tabîî ki, en küçük yatırıma girişmek bahis konusu olamaz. Hatta resmî binaların, yolların bakımı bile, şayet geniş çapta bir sübvansiyon verilmemişse, mümkün değildir. Binalar ve yollar için gerçek olan şey, diğer bütün kamu yatırımları için de düşünülebilir: Umumî aydınlatma, su dağıtımı, kanalizasyon ve elektrik akımının takviyesi... İşlerinin bir dış finansman olmaksızın gerçekleşmesi güçtür.

Bütün mal' mülâhazaları bir yana bıraksak bile, bir kısım kamu hizmetleri, ancak bu hizmetten istifade edenlerin belli bir asgarî sayıda olması şartıyla, faal duruma geçebilir: Bir genel öğretim kolejinin gerek ekonomik ve gerekse pedagojik bakımdan normal bir şekilde çalışabilmesi için en az 400 öğrencisinin olması gerekir; bir

(x) Bazı mahallî vasıtalı vergilerden alınan ve merkezde toplanan payların bizde iller Bankasının dağıtım usulüne benzer şekilde komünlere dağıtımından ibaret olan gelirler. Bunun nüfus başına tesbit edilen asgarî had dine «Minimum Garanti» denmektedir.

doğum evinin, bir emekli evinin, bir postahanenin vs. inşaatı ve normal çalışması için de durum aynıdır.

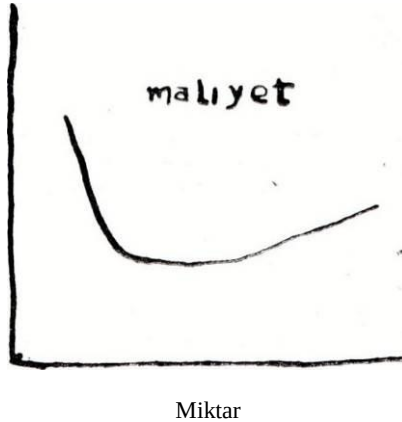
Demek ki, bu tip hizmetlerin işleyebilmesi ve maliyetlerine mahallî idarelerin katlanabilmesi için, asgarî bir beşerî yoğunluk gerekmektedir ki, bu da ulusal plânın ve ülke düzenlenmesi çalışmasının ana amaçları arasında bulunmaktadır.

e) Plânın ve Ülke Düzenlenmesi (amenagement du territoire)nin Gereği :

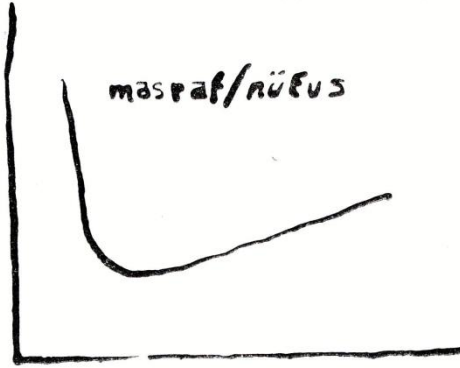
Madem ki V. nci plân ilkeleri Fransa'da mevcut özel ve kamu teşebbüslerinin zarurî temerküzünü tavsiye etmektedir, komünleri gruplandırma politikasının da tavsiye edilen bu amaca paralel olarak yürütüldüğü mütalâa edilmelidir.

Burada da, ekonomik alanda olduğu kadar, İdarî alanda da bir boyut (dimension) kanunu bahis konusudur. Bir teşebbüsün verimli koşullar içinde çalışmasını sağlamak için üretim birimlerini artırmak gerektiğini söylemek lüzumsuz bir şey olur. Aynı düşünce tarzı, bir komünün cesameti ölçüsünde verimli çalışabileceği hususunda da bir dereceye kadar geçerli sayılabilir.

Kaynak : Revue
Administration
No: 56 S. 24



Endüstriyel bir üretimin ortalama maliyeti



Nüfus

Bir komünün, cesametine göre çalışma maliyeti

Yukarıdaki grafiğe baktığımız zaman iki eğri arasında ilginç bir benzerlik müşahade ederiz. Her iki halde de miktar arttıkça maliyetin de hızla düştüğü, bu arada nüfus basma düşen masrafın nisbî değerinin azaldığı görülmektedir.

Diğer yandan kaydetmek gerekir ki, ülke düzenlemesi çalışmalarına hâkim olan ve ezcümle Fransa'da daha dengeli bir şehirsal dokunun inşasını ve kırsal bölgelerde daha elverişli yerleşme alanlarının hazırlanmasını tazammun eden ülkeler, herşeyden önce, mahallî idarelerin mevcut problemlerine yeni bir gözle bakmayı ve komünler arası sıkı ve rasyonel bir işbirliğini icab ettirmektedir.

Şimdi bir kısım Avrupa ülkelerinden bazı örnekler vererek komün problemleri, özellikle küçük komün problemleri konusunda yapmaya çalıştığımız analizi burada bitirelim.

f) Bazı Batı Avrupa Ülkelerinde Durum :

Gruplandırma çalışmaları her ne kadar Fransa'da yeni değilse de, bu nitelikte çalışmalar sadece Fransa'ya has bir şey de değildir.

Komün müessesesinde kriz diğer Avrupa ülkelerinde de Fransa'yla aynı zamanda başlamıştır. Fakat bu ülkelerin ekserisi kendi mahallî yapılarında gerekli reformu yapmayı başaramışlardır.

İtalya, tam yüz yıl önce, siyasî birliğini gerçekleştirirken komünleri gruplandırmayı da ihmal etmemiştir. Bugün İtalya'da sadece 8000 komün vardır. Fakat gayet sağlam bir yapıya sahip olan bu komünler de Fransa'daki «Section» lara benzer «bölüntü»ler devam etmektedir. (x)

Siyasî teşkilâtlanmaya daima pragmatizmin hâkim olduğu İngiltere de ise belediye yetkilerinin en önemlileri bir yandan büyük şehir (Bourgs - Metropolitains) meclislerine, diğer yandan sayıları 1300 bulan büyük komün (districts urbains) meclislerine verilmiştir. Toplam sayısı 11000'e ulaşan küçük köy meclisleri ise sınırlı yetkilerle çalışmaktadırlar.

Benelüks ülkelerinin (Belçika, Hollanda, Lüksemburg) her üçünde mevcut komünlerin toplamı 4000 den fazla değildir.

İskandinav ülkelerinde de durum tamamen aynıdır. Komün sayısının otoriter yolla azaltılmasında tereddüt gösterilmemiştir. Bu surettir ki, bugün İsveç'te nüfusu 5000 den aşağı bir tek komün yoktur.

Batı Almanya'ya gelince, her ne kadar komün sayısının 24.000 olarak muhafaza edildiği bir gerçek ise de, önemli donatım (ekipman) faaliyetlerinin ve büyük teknik hizmetlerin yürütülmesi sorunları ya şehirselle ve kırsal birlikler seviyesinde ya da ilçe çevresinde temerküz ettirilmiş; ve ayrıca şehirlerle yakın komünler (communes dortcirs) arasında zorunlu bir malî dayanışma kurulmuştur.

Saymış olduğumuz bu misâllerden aşağıdaki sonuçları çıkarmak mümkündür.

I. Sadece Fransa'ya değil, bütün gelişmiş ülkeleri ilgilendiren genel bir hareket bahis konusudur.

II. Geleneksel olarak ileri demokratik sayılan ülkeler bile komünleri gruplandırmak için otoriter, ya da yarı - otoriter tedbirler almakta sakınca görmemişlerdir.

Bu durum karşısında, gruplandırma konusunda hükümetçe yürütülen politikanın amaçları ve hâkim fikirleri nelerdir? Bu politika nasıl bir espri içinde ortaya atılmıştır ve uygulama ne yönde olmuştur? Şimdi bu sorulara karşılık bulmaya çalışalım.

(x) «Section» : Komün sınırları içinde bulunan fakat tüzelkişiliği olduğu için kendine özgü patrimuanı olan, komüne bağlı küçük bir yerleşme yeri.

III. GRUPLANDIRMA POLİTİKASININ ESASLARI :

Komün gruplandırması, şimdiye kadar Fransa'da devletin, üzerinde şiddet yolu ile hareket etmesinin uygun görülmediği bir konu olmuştur.

İçişleri Bakanlığının bir yayınında, girişilen reformun espirisi şöyle açıklanmaktadır: «... Bununla beraber girişilecek hareketin müessiriyetini tehlikeye sokmamak için, yenilikten fazla hoşlanmayan, gelenekleri devam ettirmeye mütemayıl olan ve halihazır komün kadrosuna sıkıca bağlı bulunan halkın isteklerini de hesaba katmak gerekir... Hükümet, insanları, kendilerini hesaba katmaksızın ya da kendilerine rağmen mutlu kılmayı iddia eden paternalizmi olduğu kadar, onları her türlü reform çabalarından muaf tutarak güçlükler içine gömülmelerini âmil olan demagojiyi de şiddetle reddeder.»

Gruplandırma konusunda yürütülen politikanın amaçlarını şu şekilde özetlemek mümkündür :

Her şeyden önce komün kadrosunu genişletmek ve bu şekilde yeterli bir nüfusa ve oldukça büyük bir alana hizmet götürmek suretiyle yatırımları daha çeşitli, daha etkili ve daha verimli kılmak bahis konusudur.

İkinci amaç, ülke düzenlemesi (amenagement du territoire) çalışmalarının amaçlarına uygun olarak, kırsal bölgelere doğru başlaması düşünülen nüfus akımı (örneğin bu hareket Birleşik Amerikada başlamıştır) için daha elverişli kabul alanları hazırlamaktır.

Nihai hedef, şüphesiz ki, mahalli imkânları belli bir hizmet anlayışı içinde birleştirerek komünlerin daha güçlü, merkezî idareye karşı daha bağımsız (özellikle malî alanda) bir duruma gelmesini sağlamak suretiyle mahallî toplulukları gerçek anlamda bir özerkliğe kavuşturmaktır.

İzlenen politikanın ana hedeflerine bu şekilde işaret ettikten sonra, bu politikanın dayandığı ilkelere de değinmek yerinde olacaktır. Bunlar liberalizm, amprizm ve sosyo - ekonomik dayanışma ruhudur.

a — Liberalizm :

Güdülen politikanın liberal karakteri 1959 dan beri devam eden uygulama ile geniş surette teyid edilmiş bulunmaktadır.

Gerçekten, komünler arasında işbirliğini tazammun eden her nev'i teşkillerin kurulmasına ilişkin usulî muameleler tamamen mahallî idareler yöneticilerinin inisiyatifine bırakılmıştır. Başka bir deyimle bir komünün gruplandırma formüllerinden herhangi birine girmesine ya da girmemesine o komünün temsilcileri (belediye meclisi üyeleri) karar vermektedirler.

Bu temsilcileri bu veya şu formülün kabulüne zorlayan bir mevzuat hükmü mevcut değildir, (gerekirse Danıştay kararı ile kurulması öngörülen şehrsel districk'ler ile, 31 Aralık 1966 tarihli kanunla 4 ilde zorunlu olarak kurulması öngörülen şehrsel topluluklar hariç). Bu itibarla, hükümet, ilgilileri çeşitli yollarla ikna ve bazı malî yardım tedbirleriyle teşvik etmek metodunu tercih etmiş durumdadır. . ; ;

b — Amprizm :

Gruplandırma politikası tecrübî bir metoda dayanmaktadır. Aslında tecrübî metodun İdarî alana uygulanması komün gruplandırmasına özgü bir şey değildir. Diğer konularda da bir çok örnekler mevcuttur: II ve bölge reformu, Tarım Bakanlığı tarafından yürütülen kır düzenlenmesi (amenagement rural) faaliyetleri, Millî Eğitim Bakanlığının «okul haritası» tanzim etme yolundaki çalışmaları.

Bahsedilen alanlarda daha önce yapılan çalışmaların başarılı sonuçlar vermesi, pragmatizmin komün gruplandırması konusunda da başarılı bir metod olacağı umudunu vermiştir.

Hakikatte, muhtelif Bakanlıklar tarafından yürütülen bu çalışmaların tek bir amacı vardır: Ülkeyi sosyo - ekonomik sektörlere ayırarak baştan başa düzenlemek ve donatmak.

c — Sosyo - Ekonomik Dayanışma :

Bir çok komünleri ilgilendiren ve gerçekleşmesinde komünler arası fayda mülâhaza edilen bütün faaliyetleri tek bir kadro içinde toplamak bugünkü politikanın ana fikirlerinden biridir.

Bu maksatla, bazı yeni formüllere baş vurma yerine, asırlık mazisi bulunan «tek amaçlı sendikaların» (syndicats à vocation unique) mahallî idarelerin karşılaştıkları bazı güçlükleri yenmek için yeterli olduğu ileri sürülebilir.

Ancak, özel bir amaçla kurulduğu ve birbirinden farklı komünleri gruplandığı için bu gibi sendikalar komün sorunlarını esastan çözmeye ve komünler arası işbirliği espirisini yaratmaya elverişli bir formül olmamıştır. Her amaç için bir sendika kurulması, zaman içinde bir sendika enflasyonu, tabir caizse, bir sendika anarşisi yaratmış; bu durum, gerçekleştirilecek projelerin teknik verilerinin ve sosyo - ekonomik yönlerinin nazarı itibare alınmasını engellemiştir.

Çok amaçlı sendika (syndicat à vocation multiple) formülü bu sakıncaları ortadan kaldırmak maksadı ile düşünülmüştür. Fakat bu tip sendikaların yetki alanlarının tayini, ülkenin sosyo - ekonomik sektörler halinde bölünmesi gibi güç bir işi gerektirmektedir, idare tarafından yapılan etütler bu sektörlerin birer «yeni kanton» şeklinde belireceğini ortaya koymaktadır ki, bu konu da bizi gruplandırılacak komünlerin sınırlarının nasıl olması gerektiği hususunu incelemeye sevketmektedir. Önemi dolayısı ile bu konuyu biraz daha ayrıntılı incelemek istiyoruz.

Her ilde komün gruplandırılmasına esas olacak bir kadro çizmek için aşağıdaki hususlara dikkat etmek gerekir.

- 1 — Her şeyden önce :
 - 1°) Okul haritasının sosyo - ekonomik bölümleri ile kır düzenlenmesi (amenagement rural) konusunda daha önce yapılmış etütleri,
 - 2°) Şimdiye kadar kazanılmış komünler arası ortak çalışma alışkanlıklarını
 - Kanton kadrosunu
 - Mahiyeti icabı sürekli olan sendikaları (örneğin yol için kurulan sendikalar)
- 2 — Ön görülecek boyut (endikatif nitelikte) :
 - 1°) Şehinsel sektörde : Amaç, şehrin (agglomeration) gruplandırılmasıdır. «Bununla beraber district'in agglomeration'un tamamını içine alması zorunlu değildir. Bunun içindir ki, İçişleri Bakanı ağır ve az etkili bir enstrüman haline gelmesini önlemek için komünlerden önemli sayıda bir kısmının müstakbel Mont-

beliard district'i içinde gruplandırmamak zarureti hususunda Doubs valisinin dikkatini çekti» (x)

2°) Kırsal sektörde :

- Yerleşme yerleri dağınık ise: Mümkün olduğu kadar 100 km², (kenarı 30 km olan bir kare) yi geçmemelidir. O şekilde ki, idare edilenler, merkezi komüne 15 km. den daha uzak olmasınlar. Fakat herhalde 3000 nüfusun altına düşmemelidir.
- Yerleşme yerleri toplu durumda ise: 7.000 nüfusu geçmemelidir.

3 — Donatım (ekipman) ve hizmet şekli bakımından :

Yapılacak hizmetlerin her sektör için geçerli bir listesini önceden tanzim etmek mümkün değildir. Hizmetleri ve ekipmanları mümkün olduğu kadar komple bir şekilde içinde toplayabilecek sektörlerin saptanması bahis konusudur.

Devlet hizmeti olarak: Jandarma, Vergi Dairesi, Ziraat Bankası...

Belediye hizmetleri olarak: Yolların bakımı, okul ve sağlık kurumlarının yapımı, yangına karşı savunma, v.s.

4 — Dikkate alınacak fonksiyonel ölçüler :

Öngörülen alanda yapılacak yatırımlar ve gerçekleştirecek hizmetler asgarî verimlilik şartlarına uygun olmalıdır. Şayet bir kısım hizmetlerin verimli bir şekilde yerine getirilmesi için şartlar uygun, diğer bir kısmı için uygun değilse sektörler tayin edilirken asgarî müşterekler nazarı itibare alınmalıdır. Bunun için coğrafi yakınlıklar, merkezî komünlerin çekim alanı, ulaşım şebekesi gibi hususları göz önünde bulundurmak gerekir.

Görülüyor ki, bu şekilde sektörler tesbit etmek hem karışık, hem de nazik bir işlemdir. Karışıktır, çünkü bütün analiz ölçülerini gözönünde bulundurmak ve bu ölçülerin büyük bir kısmına tatminkâr cevaplar bulmak lâzımdır. Naziktir, çünkü alışkanlıkları hesaba katmak, geleneklere saygılı olmak gerekir. Aslında bu husus gruplandırma konusunda izlenen politikanın da liberal ve pragmatik karakterine uygun düşmektedir.

(x) M. Bourjol - les discripts urbains s. 102

IV. GRUPLANDIRMA POLİTİKASININ UYGULANIŞ TARZI :

Bu başlık altında gruplandırma konusunda ön görülen çeşitli hukukî formüllerle, bu formülleri uygulamak için idarenin sahip olduğu imkânları kısaca gözden geçireceğiz.

a Gruplandırma Şekilleri :

İlgililere geniş bir inisiyatif kolaylığı veren ve uygulama şartları bakımından büyük bir esnekliğe sahip olan bir seri hukukî formül öngörölmüş bulunuyor. Bunlar, birleşme (füzyon), çok amaçlı sendika, distrik ve şehrsel topluluk'tur.

1 — Füzyon :

Füzyon, iki veya daha çok sayıda komünün yeni ve tek bir komün halinde birleşmesidir. Diğer gruplandırma formüllerinde, birliğe dahil her komün hukukî varlığını devam ettirdiği halde, füzyonla birleşmeye karar vermiş komünlerin hukukî statüleri tamamen ortadan kaybolmakta ve yeni bir komün teşekkül etmektedir.

Füzyon için gerekli formalite oldukça basittir. İlgili komünlerin belediye meclisleri önce füzyon projesi üzerinde müzakere ederler. Proje ilgili komünlerce oy birliği ile kabul edilirse, füzyon valilikçe onaylanır ve işlem bu suretle tamamlanmış olur. Şayet bir anlaşmazlık varsa, ya da meclislerin kararı kanton sınırında bazı değişiklikleri gerektiriyorsa o zaman durum Danıştayca, ilgili il genel meclisinin mütalâası da alınarak, karara bağlanır.

Yeni komün, birleşen komünlerin bütün hak ve vecibelerini yüklenir. Yalnız, eski komünlerin bütçesi, zorunlu olarak, füzyonun vukuu bulduğu yıl sonuna kadar devam eder. 1959 yılına kadar füzyon kararının kesinleşmesini müteakip, derhal Belediye Meclisi seçimlerine gitmek icap ediyordu. 5 Ocak 1959 tarihli ordonansla ilgili Belediye Meclislerinin önceden mutabık kalmaları şartıyla, görev süresi normal genel seçimlere kadar devam edecek olan ve üye sayısının füzyon bölgesindeki genel nüfusla oranlı olarak tesbiti gereken yeni bir meclis öngörölmüştür. Bu meclis, füzyon kararı ile münfesih duruma düşen eski komün meclisleri üyelerinden tereküp eder. Her komünün göndereceği üye sayısı, o komünde kayıtlı seçmen sayısı

ile orantılıdır. Böylece teşekkül eden yeni meclis kendisine bir başkan ve yeteri kadar başkan yardımcılarını seçer.

3 — Komünler arası çok amaçlı sendika (syndicat intercommunal à vocation multiple) :

4

Komün sendikalarına ilişkin 22 Mart 1890 tarihli kanun 1959 da değiştirildi. «Tek amaçlı» geleneksel sendikalar yanında, gerçekleşmesi her üye komün için yararlı olacak nitelikte görülen bir çok hizmet ve faaliyetler konusunda komünlerarası işbirliğini mümkün kılan «çok amaçlı» sendikaların kurulmasına izin verildi. (x)

Kuruluş kuralları : Komünlerarası çok amaçlı sendika ancak ilgili komün Belediye Meclislerinin oy birliği ile verecekleri kararla kurulabilir. Bu karar, ilgili vali ya da valilerin onayı ile kesinleşir.

Buna mukabil 1959 tarihli ordonanstan sonra tek amaçlı sendikaların kurulması için artık oy birliği kuralı gerekli değildir. Belli bir çoğunluk yeterli sayılmıştır. (Nüfusun yarısını temsil eden komünlerin üçte ikisinin Belediye Meclislerinin ya da nüfusun üçte ikisini temsil eden komünlerin Belediye Meclislerinin yarısının kararı ile)

İşleyiş : Sendika, komünlerin gönderecekleri delegelerden müteşekkil bir komite tarafından yönetilir. Delege sayısı sendikanın kuruluş statüsünde serbestçe saptanabilir. Ancak, statüde böyle bir hüküm yoksa ordonans, nüfusu ne olursa olsun her komün için iki delege ön görmektedir.

Komite, üyeleri arasından, kendisine Önemli yetkiler devredebileceği yönetim kurulunu seçer. Yönetim Kurulu tarafından seçilen sendika başkanı ise, komitenin ve Yönetim Kurulunun kararlarını yürütür. Ve sendikayı üçüncü şahıslara karşı temsil eder.

Kaynaklar : Ordonansın. 12. maddesinde sendikaların malî kaynakları sayılmıştır. Bunlar vergi, harç ve resim gelirleri patrimonial gelirleri, istikraz gelirleri, sübvansiyonlar ve üye komünlerin zorunlu katılma paylarından ibarettir.

Diğer kurallar : Sendikalara ilişkin diğer kuralların çoğu (vesayet muhasebe, seçimler, v.s.) sendika nüfusuna eşit bir komüne uygulanan kuralların aynısıdır. (x)

(x) 5 Ocak 1959 tarihli ve 59/31 sayılı Ordonans.

(x) işçileri Bakanlığının 27 Temmuz 1964 tarihli genelgesi.

Fakat komitenin oturumları umuma açık değildir. Vali ve kaymakamların komiteye ve yönetim kuruluna girme ve konuşma hakkı vardır; ki bu da geleneksel sendikanın özel ve teknik karakterini gayet iyi ifade eder.

3 — Şehirsel distrik (district urbain) :

Daha önce, gruplandırma politikasının nedenlerini tetkik ederken, civarında çok sayıda komün (banliyö) bulunan büyük şehirler (agglomerations multicomunales) in kırsal bölgelerden farklı bazı sorunları olduğuna değinmiştik. 5 Ocak 1959 tarihli ve 59/30 sayılı ordonans, problemleri özel bir karakter sunan bu gibi komünler arasında daha sıkı ve hatta zorunlu bir işbirliğini sağlamak amacı ile şehirsel distrik formülünü getirmiş bulunuyor. Esas itibarıyla, adından da anlaşılacağı gibi, şehirsel yerler için düşünülmüş bu formülü örnek alarak, benzetme (analoji) yolu ile kırsal yerlerde distrik (district rural) kurulmuştur.

Distrik'in kuruluş, işleyiş ve malî kaynaklarına ilişkin kurallar aşağıda kısaca izah edilmiştir.

Kuruluş : Distrik'in kuruluşunda da tek amaçlı sendikaların kuruluşunda olduğu gibi belli bir çoğunluk aranmaktadır. Bu itibarla distrik kurulması, distrik bölgesindeki toplam nüfusun yarısını temsil etmek kaydı ile ilgili komün meclislerinin en az üçte ikisinin, veya toplam nüfusu üçte ikisini temsil etmek kaydı ile komün meclislerinin en az yarısının bu yolda karar vermiş olmaları gereklidir. Örneğin, toplam nüfus 36.000, komün sayısı da 12 ise ya 18.000 nüfusu temsil edebilen en az 8 komünün, ya da. 24.000 nüfusu temsil edebilen en az 6 komünün yetkili organlarının kararı gerekmektedir. Böylece nüfusu fazla olan komünlerle küçük komünler arasında bir denge kurulmak istenmiştir.

Komün belediye meclislerinin bu kararı, komünler aynı il içinde ise vali aksi (takdirde İçişleri Bakanının onayı ile kesin şeklini alır.

Yukarıda bahsedilen çoğunluk sağlanamadığı takdirde, ilgili il genel meclis ya da meclislerinin mütalâası alınmak şartı ile, Danıştay kararıyla da distrik kurulabilir. Fakat İçişleri Bakanının 18 Şubat 1959 tarihli bir genelgesinde «bununla beraber bu prosedüre, gerekli çabukluğu ve etkililiği elde etmek amacı ile ancak istisnâî

olarak baş vurmak uygun olur. Genel olarak bütün komün temsilcilerinin katılmalarını sağlamak tercihe şayandır.» denilmektedir.

Diğer yandan distrik'in yetki alanını tayin etmekte önemli bir husustur. Bilindiği gibi distrik esas itibarı ile bir aglomerasyona dahil muhtelif komünler arasında işbirliğini sağlamağa matuf bir kurumdur. Ancak aglomerasyon'un şimdiye kadar yapılmış hiç bir hukukî tanımı mevcut olmadığından mahallî otoriteler distrik sınırlarını kendi durum ve koşullarına en uygun bir şekilde takdir etmek yetkisini muhafaza etmektedirler.

İşleyiş : Distrik bir meclis, bir yönetim kurulu ve bir başkan tarafından yönetilir. Meclis, komün delegelerinden tereküp etmektedir. Distrik meclisinin komünler itibarı ile nasıl teşekkül edeceği hususunda, bir amir hüküm mevcut değildir. Uygulamada delege sayısı, komün nüfusu gözönüne alınarak saptanmaktadır.

Yönetim kurulu meclis tarafından seçilir. Distrik'in asıl yürütme organıdır. Bunun için, sendikadaki durumdan farklı olarak, meclisin kurula ayrıca yetki devri yapmasına lüzum yoktur. Bu fark kurula önemli bir rol vermektedir.

Başlangıçta saptanan çalışma koşullarını değiştirme kuralları, sendikaların tabi olduğu kurallardan farklıdır. Distrik'in çalışma alanının genişlemesi, başka bir deyimle, distrik'e sonradan üye olmak isteyen komünlerin kabulü meclisin kararına bağlıdır. Kabul kararı, üye olmak isteyen komünler aynı il'e bağlı ise valinin, değilse İçişle Bakanının onayı ile tamamlanır.

Distrik'in yetkilerinin genişletilmesi de yine meclisin kararına bağlıdır. İlgili komün belediye meclisleri veya sendika komiteleri (sendikalar da distrik'e üye olabilirler) distrik meclisinin bu kararma mutabakatlarını bildirirlerse karar yürütülmesi gerekli bir nitelik kazanır. Aksi halde yani tek bir komün ya da sendikanın itirazı halinde, karar yok hükmünde sayılır.

Kaynaklar : Distrik'in kaynakları 5 Ocak 1959 tarihli ve 59/30 no lu ordonansın 8 nci maddesine sayılmıştır. Bunlar, sendikaların sahip oldukları kaynaklarla aynıdır. Ancak, ilâve olarak, distrik, mahallî vergilerin muayyen bir kesri ile minimum garanti olarak verilen ve merkezden dağıtılan pereküasyon (x) yardımlarından yararlanabilir. Bunun için distrik meclisinin üçte iki çoğunlukla karar alması ve bu kararı vesayet makamının onaması gereklidir.

(x) Pereküasyon fonu 6 ncı sahifenin dip notunda açıklanmıştır.

Diğer kurallar : Diğer kuralların çoğun komünlere uygulanan kurallarla aynıdır: Bütçe, vesayet, saymanlık, seçimler, oturumlar, vs. ancak, burada müzakerelerin umuma açık oluşu, mülkî idare âmirlerinin meclise girme ve söz alma hakkı, oturum sayısı... gibi hususlarda belediye mevzuatına, sendikalara kıyasla, daha net bir yaklaşma dikkati çekmektedir.

Fakat bahsedilen bu formüllerden üçünün de önemli şehirlerin gelişme problemlerini çözmeye ve bir «aglomrasyon bilinci» yaratmaya yeterli olmadıkları görülmüştür. Bunun içindir ki büyük şehirlerde müşahade edilen yeni gelişmelerin ortaya koyduğu bazı problemleri çözmek amacı ile «şehirsel topluluk» (communaute urbaine) formülü düşünülmüştür.

4 — Şehirsel topluluk : (la commune urbaine)

Kuruluş : Şehirsel topluluk, nüfusu 50.000 den fazla olan aglomrasyon'larda, distrik'lerde olduğu gibi, toplam nüfusunun yarısından fazlasını temsil eden ilgili komün meclislerinin en az üçte ikisinin talebi üzerine ya da toplam nüfusun üçte ikisini temsil eden komün belediye meclislerinin en az yarısının talebi üzerine kurulabilir.

Ancak 4 il'de (Bordeaux, Lille, Strasbourg et İyon) belli bir çoğunluk şartı aranmaksızın «şehirsel topluluk» kurulması kanunla emredilmiştir.

Diğer yandan bir distrik kurulması için aglomrasyon alanını açıkça tanımlayan 5 Ocak 1959 tarihli ordonansdan farklı olarak, 31 Aralık 1966 tarihli kanunli kanun şehirsel topluluğun kurulacağı coğrafi alanın tayinini valiye bırakmıştır. Cali, il genel meclisinin mütalâasını aldıktan sonra bahis konuseu alınan sınırlarını belli eder.

İşleyiş : Topluluk, ilgili komünlerin gönderdikleri delegelerden tereküp eden bir meclis tarafından yönetilir. Delege sayısı toplam nüfusu 200.000'e kadar olan agglomrasyon'lar için 50.200.000 nin üstünde olanlar için 70 dir. Komün sayısı 50 den fazla olan topluluklarda bu rakamlar sırası ile 70 ve 90 olarak artırılmıştır.

Topluluk başkanını meclis seçer. Başkan, meclis kararlarını yürütür ve topluluğu temsil eder.

Gerek kabul edilmek isteyen komünlerin Belediye Meclislerinin talebi, gerekse topluluk meclisinin teklifi üzerine topluluğa valinin kararı ile yeni komünler alınabilir. Ancak her iki halde de topluluk meclisi ile ilgili komün Belediye Meclislerinin anlaşmaya varmış olmaları gereklidir.

Yetkilerin genişletilmesi konusuna gelince, aşağıdaki alanlarda komünlere ait yetkiler, topluluk meclisinin kararı ile, tamamen ya da kısmen şehirselleştirilip topluluğa transfer edilebilir: Kültürel donatım, sportif, sosyal ve eğitimsel donatım, sağlıkla ilgili donatım ve hizmetler, yeşil saha, genel aydınlatma.

Topluluk meclisinin kararı ve ilgili komün Belediye Meclislerinin muvafakati ile şehirselleştirilip topluluğun yetkileri, diğer bazı komün hizmetleri ile, yukarıda sayılanlardan başka her türlü faaliyetlerin tetkik ve icrasını içine alacak şekilde genişletilebilir.

Ancak şunu önemle belirtmek gerekir ki, kanun, komün kadrosunu taşıyan ve topluluğun tamamını ilgilendiren muhtelif kamu hizmetlerine, büyük çapta kolektif donatım ve alt - yapı çalışmalarına ilişkin yetkilerin tamamının şehirselleştirilip topluluğa otomatikman transfer edilmiş sayılacağını âmindir.

Kaynaklar : Topluluk, görevinin yerine getirilmesini mümkün kılacak nitelikte bazı özerk kaynaklara sahiptir: Yapılan hizmetlerin karşılığı olarak alınan vergi ve resimlerin gelirinden başka, 31 Aralık 1966 tarihli kanunun 29 ncu maddesinde sayılan vergi, resim ve harçları da almaya yetkilidir. Hattâ topluluğun doğrudan vergi koyması bile mümkündür. Topluluğun koyacağı bu verginin geliri, kendisi için ek ve özerk bir kaynak teşkil etmektedir.

Diğer kurallar : Bütçe, vesayet, saymanlık, seçimler, oturumlar v.s. ilişkin kurallar komünlerde cari olan kurallarla aynıdır.

b — Gruplandırma Politikasının Araçları :

İzlenen politikanın liberal karakterine daha önce değinmiş bulunuyoruz. Bu politikanın espirisine uygun olarak, halk tarafından seçilmiş olan komün yöneticilerini bu veya şu formülü kabule zorlayan herhangi bir mevzuat hükmü yoktur. Şu halde gruplandırma politikasını uygulamak için İdarî otoritelerin baş vuracakları metot danışmaya ve diyaloga dayanmak zorundadır. Gayet tabiidir ki, otoriter olmayan bir esastan hareket eden bir politika için ikna ve teşvik etmekten başka bir yol mevcut olamaz.

Bu duruma göre idarenin elinde iki araç vardır İdarî yoldan ikna, malî bakımdan teşvik etmek.

1 — İdarî yoldan ikna :

İçişleri Bakanlığı göndermiş olduğu bir çok genelgeler ile, mülkî idare âmirlerinden mahallî idareleri ve kamu oyunu komün gruplandırmasının acil zaruretine inandırmalarını istemiştir.

Bakanlığın 18 nisan 1964 tarihli bir genelgesinde şöyle denmektedir : «mahallî halk arasında en dinamik unsurlar, özellikle hizmetlerin somut bir şekilde gerçekleşmesini bir an önce görmek isteyen gençler, komünlerarası işbirliğini kolaylaştıracak bir kadroya girmek zarureti kabul etmeye başlamışlardır; yeter ki onlara durum sarîh örneklerle anlatılsın, açıklansın. Mülkî idare amirleri, mahallî yöneticilerle olan direk ve sürekli temasları sayesinde, komün gruplandırması probleminin kamu oyunda olgunlaşmasını sağlayacak durumdadırlar.»

20 kasım 1964 tarihli bir başka genelgede «gerek şehrsel distrikler, hatta analogi yolu ile kırsal distrikler kurmak şeklinde olsun, gerekse komünleri çok amaçlı sendikalar halinde gruplandırmak suretiyle olsun mahallî idareciler yöneticilerini, komünlerarası işbirliği konusunda çaba sarf etmelerinin zaruret ve müstaceliyetine inandırmak hususunun önemli olduğunu» kaydediyordu.

İkna politikası, tabiatıyla, yoğun bir enformasyon faaliyetini gerektirmektedir. İçişleri Bakanlığında Halkla İlişkiler Dairesi ile Belediye Başkanları ve İl genel meclisi üyelerinin Enformasyon Servisi dergi çıkarak toplantılar tertip ederek, sorunlara yazı ile ya da telefonla cevap vererek (*) bu yönde çaba sarf etmektedirler.

2 — Malî bakımdan teşvik

Belli bir kadro içinde düşünülen işbirliği metodunu benimsemiş ve bu amaçla yukarıda bahsettiğimiz gruplandırma, formüllerinden birini kabullenmiş komünler, ayrıca bazı malî avantajlardan da yararlanmaktadır.

İçişleri Bakanlığı tarafından doğrudan dağıtılan sübvansiyonlar hususunda, gruplandırılmış komünler için bazı avantajlar kabul

(x) «Etudes des problemes municipaux» dergisi.

edilmiştir : dosyaların öncelikle tetkiki, yapılan sübvansiyonların miktarının arttırılması gibi.

Bu politika, 27 ağustos 1964 günlü ve 64-884 sayılı kararname ile genelleştirilmiştir. Kararname füzyon, distrik ya da çok amaçlı sendika formüllerinden birine dahil olan komünlere yapılacak sübvansiyonları yüzde muayyen bir oranda arttırmaktadır.

Bu artış, füzyon için normal sübvansiyonun % y0 - 30 u, distrik ya da çok amaçlı sendika için % 5-20 si oranındadır.

Belirtilen bu sınırlar içinde her komün için sübvansiyonun artış oranı bakanlıklararası bir komisyonun mütalâası alındıktan sonra, komünlerin mali durumu ve gruplandırmanın sağlayacağı yarar da göz önünde bulundurularak ilgili bakanlar tarafından saptanmaktadır.

Sözü edilen bakanlıklararası komisyon, başbakan tarafından atanan bir başkan ile ülke düzenlemesi (amenagement du territoire) delegesi, mahallî idareler genel müdürü ve bütçe müdüründen müteşekkildir.

Ayrıca 14 ekim 1963 tarihli kararname ile, füzyon formülünü kabul etmiş elan bazı komünler için getirilen özel malî tedbirden söz etmek gerekir. Kararname ocak 1968 den önce gerçekleşmiş olan füzyonlarda yeni komünün, eski komünlere fert başına asgarî garanti geliri olarak verilen gelirlerden yedi yıl süre ile yararlanabileceğini öngörmektedir. Bunu bir örnekle açıklayalım : 400 nüfuslu va bütçesi 12000 frank olan A komünü ile, 200 nüfuslu ve bütçesi 30.000 f olan B komünü 1968 yılından önce füzyon yolu ile birleşmiş olsun. Kişi başına garanti edilen minimum asgarî gelirinde 50 f olduğunu farz delim. Bu durumda, A komünü füzyondan önce, kişi başına düşen geliri $12000 : 400 = 30$ f olduğundan, $50 - 30 = 20$ f. lık minimum garanti gelirinden yararlanırken, füzyondan sonra kişi başına düşen gelir $42000 : 600 = 70$ f olduğundan yeni komünün minimum garanti gelirinden yararlanmasına imkân kalmamaktadır. İşte, 14 ekim 1963 tarihli kararname, A komünün füzyondan önce yararlanmış olduğu $400 \times 20 = 8000$ f. lık gelirden daha 7 yıl yararlanmaya devam edeceğini öngörmektedir.

İktidarın 1959 yılından beri izlediği yol budur. Görüldüğü gibi, komün gruplandırması lehinde ileri sürülen deliller esas itibarı ile teknik ve ekonomik mülâhazalara dayanmaktadır. Problemin politik yönü üzerinde fazla durulmuyor. Fakat mahallî idarelerin muhalefe-

ti daha çok bu yönden gelmektedir. Şehirsel distrik ve komün sendikaları üzerine yapmış olduğu bir incelemede . B. HOURÏCQ «statükonun açık ya da gizli savunucuları daha çok sayıdadır ve sonuca bakarak hüküm vermek gerekirse, çok daha kuvvetlidirler» demektedir.

Şu halde şimdi de, teklif edilen reformlara karşı mahallî idarelerin ilgisizliğini ya da itirazını açıklayan motifleri tetkik edelim.

V — GRUPLANDIRMA REJİMİNE KARŞI İLERİ SÜRÜLEN İTİRAZLAR

Komün gruplandırmasını teşvik etmek isteyen bir politikanın bazı ilgisizliklerle ve hatta itirazlarla karşılaşmasını olağan kabul etmek gerekir. Alışkanlıklara ve geleneklere çarptığı ölçüde güvensizlik yaratması her reform girişiminin kaçınılmaz kaderidir.

Bu konuda ileri sürülen itirazlar ve yapılan tenkitler muhtelifir:

1 — Sıfır artı sıfır eşit sıfır

2

Cumhurbaşkanı de GAULLE'le bir konuşma esnasında bir muhalefet senatörü tarafından komünlerin gruplandırılması konusunda söylenen bu söz daha sonra, muhalifler arasında bir slogan halini almıştır.

Gerekli kaynaklardan yoksun iki ya da daha fazla komünün birleşmesi durumu düzeltmez ve probleme bir çözüm getirmez deniyor.

Diğer yandan, hukukî plânda birleşme kararı kırsal komünlerin dağınıklığının olumsuz etkilerini ortadan kaldırmamakta, yerleşme yerlerinin dağınıklığı ve buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde çekilen güçlük devam etmektedir.

Gruplandırmanın verimliliği artıran bir yol olduğunu ileri sürenlere karşı da, komünün ticarî bir işletme olmadığı, kamu hizmetleri için verimliliğin her zaman ilk plânda göz önünde bulundurulması gereken bir kriter olarak telâkki edilemeyeceği ifade edilmektedir.

2 — Zengin komünlerin kutsal bencilliği

Gelir kaynakları yüksek, vergi yükü hafif olan zengin komünler, beraberinde sadece daha ağır vergiler, bozuk düzen bir yol, kö-

tü durumda resmî binalar getirecek olan «proleter» komünlerle işbirliğine az istekli gözükmektedirler.

3 — Gruplandırmanın otoriter karakteri

1°) Daha önce distrikin Danıştay karar ile de kurulabileceğine değinmiştik. Muhalifler böyle bir hükmün anayasanın 72 nci maddesi ile çeliştiğini ileri sürmektedirler. Gerçekten anılan madde «mahallî idarelerin kendi kendilerini serbestçe yönetecekleri» (*) nden bahsetmektedir. Bu duruma göre ayrı bir kanunla komünlerden veya il genel meclislerinden farklı yeni bir mahallî idare nev'i ortaya konmadıkça, bu mahallî idarelere ait yetkilerin otoriter bir yolla başka bir kuruma verilmesi her zaman kabili itiraz bir husus olarak kalmaktadır.

2°) Keza, daha önce incelemiş olduğumuz mali teşvik politikası da ezcümle iki yönden eleştirilmektedir : Bir yandan bu yardımın, diğer mahallî idarelere tahsis edilmesi lâzım gelen kredilerden kısıntı yapılarak sağlandığı ve dağıtımın keyfî kurallara dayandığı iddia edilmekte, diğer yandan gruplandırma politikasını benimsememiş komünlerce talep edilen yardımları reddetmek ya da miktarını indirmek suretiyle mali teşvik politikasının bu komünler için bir nev'i cezalandırma aracı olarak kullanıldığı ileri sürülmektedir.

4 — Seçimin, özerklik faktörü olarak oynadığı rolün zayıflaması

Bilindiği gibi çok amaçlı sendikalarda sendika komitesiyle, diksriklerde distrik meclisi ilgili komün belediye meclisleri tarafından seçilmektedir.

Bu itibarla bir özerklik faktörü olarak seçimin önemi azalmakta; komünler, adı geçen kurumların yönetim organlarını seçecek olan «büyük seçmenlerin» seçildiği bir «seçim çevresi» durumuna düşmektedir.

5 — Mahallî idare ve idare edilenler

Komün gruplandırması idareyi, idare edilenlerden uzaklaştırmaktadır :

(x) Les collectivites s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. (V. Cumhuriyet Anayasası madde 72)

1°) Coğrafi bakımdan : Daha geniş bir alanda faaliyet gösteren çok amaçlı sendikalarla distriklerin yönetim merkezleri ilgili komünlerden oldukça uzaklaşmış olmaktadır. Şüphesiz bu sakınca ulaşım olanaklarının gelişmesiyle büyük ölçüde giderilmiş durumdadır. Fakat özellikle kırlar da bu durum halâ tamamen ortadan kalkmamış bir sakınca olarak devam etmektedir.

2*) Politik bakımdan : Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi gruplandırma kurumlarının yönetim organları iki dereceli bir seçimle iş başına gelmektedir : Halk ilk plânda kendi komün meclislerini seçiyor, komün meclisleri de delege göstermek suretiyle sendika komitesinin ya da distrik meclisinin teşekkülünü sağlıyor. Onun için bu gruplandırma kurumları düzeyinde seçmenel seçilenler arasında endirekf bir ilişki bulumakta, ve bu durum halkı, bazen varlığından bile habersiz olduğu bir kurumun çalışmalarına karşı ilgisizliğe sevk etmektedir.

6 — Psikolojik bakımdan bazı güçlükler

1°) Belediye başkanları genellikle gruplandırma kadrosundan bağımsız olarak hareket etmek eğilimindedir. Diğer yandan senato için seçmen oluşlarını önemli bir imtiyaz olarak telâkki etmekte ve bu sıfatlarına fazla bağlı gözükmektedirler. Bu itibaral, füzyon gibi, bir ya da daha fazla komünün ortadan kalkmasını intaç eden gruplandırma formülünün belediye başkanları arasında fazla taraftar bulması güçleşmektedir.

2°) Bir başka güçlük te, geleneksel özerkliğe, kiliselerinin çanına, belediyesine, okuluna vs. bağlı halkın ve belediye meclislerinin komünlerarası işbirliği formüllerinden birine girmeyi kabule fazla mütemayil görünmemelerinden ileri gelmektedir.

Gruplandırma konusunda izlenen politika ve mahallî çapta ileri sürülen itirazlar karşısında, 5 ocak 1995 tarihli ordonanslardan bu yana alınan yol ne olmuştur Komünlerarası işbirliği kavramı ne ölçüde gerçekleşmiştir? Ekspozemizin ikinci kısmında inceleyeceğimiz konu ile bu sorulara cevap vermeğe çalışacağız.

İkinci Kısım

GRUPLANDIRMA POLİTİKASININ UYGULANMASINDA ELDE EDİLEN SONUÇLAR

Uygulama sonuçlarının bütünü üzerinde bir fikir sahibi olmak için İçişleri Bakanlığı Belediye Başkanları ve İl Genel Meclisi Üyeleri Haberleşme Servisinin 1965 de yapmış olduğu bir anketi baz olarak alacağız.

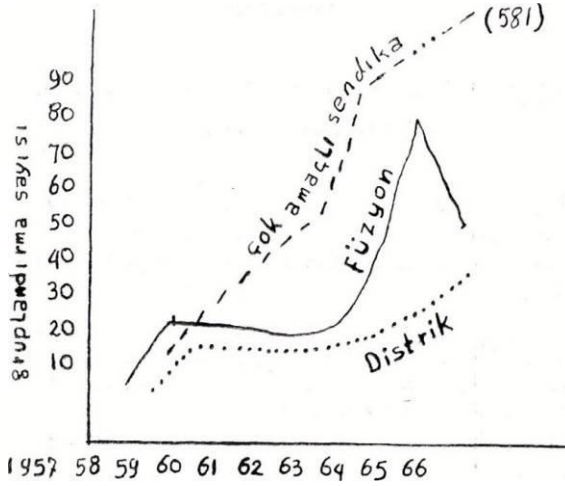
Bu anket hem nümerik verilerin genel bir toplamını yaparak sayı bakımından mevcut durumu ortaya koymakta, hem de mahallî idareler tarafından seçilmiş olan gruplandırma formüllerinin uygulanış tarzı hakkında bir fikir vermektedir.

Bu itibarla sonuçların analizini bir nicelik (kantitatif), bir de nitelik (kalitatif), bakımdan yapmak istiyoruz.

I — NİCELİK BAKIMINDAN İNCELEME

Aşağıda tablo ve grafiğin tetkikinden şu üç sonuç çıkarılabilir.

Gruplandırma formülü	Sayı	Gruplandırılmış Komün sayısı	Lağvedilen komün sayısı (füzyon halinde)	Nüfus
Komünlerarası çok amaçlı sendika	581	5.780		6.226.957
Distrik	67	454		2.202.524
Füzyon	179	376	197	
Toplam	827	6.610	197	8.429.481



- 1 — Komün gruplandırması toplam komünlerin önemli bir miktarını ilgilendiren bir duruma ulaşmıştır : her altı fransızdan biri çok amaçlı sendika, ya da distrik formülü altında toplanmış durumdadır. Aynı şekilde yaklaşık olarak her altı komünden biri komünlerarası işbirliği formüllerden birine dahil olmuştur.
- 2 — Bu işbirliği hareketinin gittikçe artan bir hızla geliştiği dikkati çekmektedir.
- 3 — Muhtelif gruplandırma formülleri arasında bir mukayese yapılırsa, çok amaçlı sendikaların daha fazla başarılı olduğu görülür : gerçekleşen gruplandırma işlemlerinin % 70 ni temsil etmektedir. Oysa ki bu oran füzyon için % 22, distrik için de % 8 dir.

Bu formüllerden her birini ayrı ayrı incelemek bize konu hakkında daha sarıh bir fikir verir.

a) Füzyon : Bu, sonuçları itibariyle, nisbeten sınırlı bir işlem olmuştur. Ortalama olarak bir füzyon iki komünü ilgilendirmektedir. 1965 yılı sonuna kadar 376 komünü ilgilendiren ve bunlardan 197 nin lağvına yol açan 179 adet füzyon işlemi kaydedilmiştir.

Üç tip füzyon bahis konusudur.

— İki ya da üç küçük komünün birleşmesi : yeni komün halâ normal bir büyüklüğe kavuşmamıştır.

— İki ya da üç komşu komün, ekseriya bir kantonun merkezi olan 2000 — 3000 nüfuslu kırsal bir komünle birleşmektedir. Uygulamanın çoğu bu nev’inden olmuştur.

— Bazı banliyö komünleri bir aglomerasyona bağlanmıştır. Bu formül daha yararlı olmaktadır. Çünkü komünlerarası işbirliği problemi bu suretle kesin bir çözüm şekline kavuşmaktadır.

c) Çok amaçlı sendika : Daha önce bahsettiğimiz ankete göre 5780 komünü ve 6.227.000 nüfusu içine alan 581 çok amaçlı sendika faaliyet halindedir.

Bir sendika ortalama olarak 10 komünü ve 17.000 nüfusu gruplandırmıştır.

Sendika, özellikle küçük kırsal komünleri gruplandırma aracı olarak ortaya çıkmış ve ekseriya bir kantonun komünleri sendika halinde gruplanmışlardır.

Bununla beraber, distriin kurulamadığı yerlerde, onun yerine sendika formülünden yararlanılmıştır. Bu şekilde 50 kadar «şehirsel sendika» kurulmuştur. Bunun en karakteristik örneği Lyon da kurulan komünlerarası çok amaçlı sendikadır. Fakat bu sendika, verini 1967 yılında kurulan Lyon şehirsel topluluğuna terk etmiş durumdadır.

c) **Distrik** : Aynı anket, 31 Aralık 1965 tarihinde 454 komünü ve 2.203.000 nüfusu gruplandıran 67 distrikin mevcut olduğunu tesbit etmiştir. Bu duruma göre ortalama olarak bir distrik 7 komün ve 33.000 nüfustan teşekkül etmektedir.

336 komünü ve 2.107.000 nüfusu gruplandıran 51 şehirsel distrike karşılık, 118 komünü de 96.000 nüfusu içine alan 16 kırsal distrik kurulmuştur. Ancak şunu kaydedelim ki kırsal distrik müessesesi 5 Ocak 1959 tarihli ordonansla öngörülmüş değildir. Bu tip distrikler şehirsel distriklere benzetme (analoji) yolu ile kurulmuştur.

Yukarıdaki rakamlar distrikin büyük şehirlerden ziyade, daha çok orta büyüklükteki şehirlerde kurulduğunu göstermektedir,

II — NİTELİK BAKIMINDAN İNCELEME

Komün gruplandırılması kurumlarına ilişkin resmî metinler oldukça elastiki bir ifade taşımakta ve bu yüzden sayısız yorumlara yel açmaktadır. Bunun içindir ki komünler tarafından seçilen formülün işleyişine hakim olan somut kurallara bir göz atmak ilginç olur.

a) Metinleri uygulama şekli :

Gruplandırmaya ilişkin genel statü sadece kurumun merkezini, yetkilerini, yönetim organlarının tereküp tarzını belirtmekle yetinmektedir. Statüye tam ve somut şeklini iç tüzükler vermektedir.

Çok amaçlı sendikalar, tek amaçlı sendikalardan sadece kuruluş kuralları bakımından ayrılmaktadır. Diğer hükümler her iki kategori sendika için de aynı olduğundan çok amaçlı sendikaların iç tüzüğünde fazla bir yenilik yoktur. Klasik sendikalara uygulanan geleneksel kurallar, çok amaçlı sendikalara da uygulanır.

Fakat distrikler için, iç tüzükler, yönetim ve işleyiş kurullarına daha fazla yenilik getirmektedir. Distriklerin iç tüzüklerinin tetkikinden her şeyden önce şu üç husus ortaya çıkmaktadır.

- Distrik meclisi üyelerinin sayısı, nüfusa oranla, fazla değildir. Aynı nüfus için belediye meclisi üyeleri seçilseydi bu meclisin üye sayısı, distrik meclisinin üye sayısından daha fazla olurdu.
- Bir kaç istisna dışında, bütün komünler distrik meclisinde en az bir delege ile temsil edilmişlerdir.
- Temsil şekli, komünlerin demografik önemini nazari itibara almıştır. Fakat mecliste büyük şehirlerin salt çoğunluğunu bertaraf etmek için, bu şehirlerin delege sayısı nüfusuna oranla ekseriya az olmaktadır. (Oyonnax'da olduğu gibi: bu şehir distrik nüfusunun % 85 ni temsil ettiği halde 17 meclis üyesinden sadece 8 i kendisine aittir.)

Diğer yandan, meclis çalışmalarını kolaylaştırmak ve distrik faaliyetine bütün üye komünlerin katılmalarını sağlamak için, distriklerin çoğu, komisyonlar kurmuşlardır. Bu nedenle kurulan komisyon sayısı, distrik yetkilerinin önem ve nev'ine göre, 4 den 8 e kadar değişmektedir.

Yine iç tüzüklerin uygulama durumuna bakılacak olursa, başlıca üç tip distrik idaresi müşahade edilir.

- Komünler üstü bir tip burada birlik ve dayanışmanın önemi diğer düşüncelere galip gelmektedir.
- Federal bir tip : burada, distrikin yönetim organları ile üye komünler arasında bir denge kurulmaya çalışılmıştır.
- Konfederal bir tip burada ise, komünlerin özerliği fikri ağırlık kazanmaktadır.

Distrik faaliyetlerin finansmanına komünlerin katılması hususuna gelince, tüzüklerde bir kaç çeşit iştirak şekli öngörülmüştür. Bazıları, tüzükle tesbit edilmiş belli bir katılma payını, bazıları mahallî vergilerin belli bir kesrinin tahsil edilmesini kabul etmişlerdir. Diğer bazıları da distrik tarafından yaratılan direkt malî kaynakların bir kısmında finansman işlerinde yararlanmayı öngörmüşlerdir.

Şurasını kaydedelim ki bu iştirak şekillerinden hiç biri, distriklere donatım faaliyetlerinin icrasında tatmin edici bir imkân sağlamamıştır. Sendikalar içinde aynı şey bahis konusudur.

1965 yılma ait bütçe genel toplamı bu konuda bir fikir vermektedir. Bu toplam, distrikler için 41 milyon frank (yaklaşık olarak 80 milyon TL), sendikalar için 88 milyon franktır. Bu duruma göre fert başına yapılan yatırım miktarı distriklerde 20, sendikalarda 30 franktır. Bu rakamların, komünlerde fert başına düşen ortalaması ile (1963 yılı için 125 frank) mukayesesi yapılırsa, her şeye rağmen nisbî bir değer taşıdığı anlaşılır.

Gruplandırma organlarının (sendika, distrik) faaliyet alanlarını da kısaca gözden geçirmek suretiyle bu incelemeyi bitirmek istiyoruz.

b) Yürütülen çalışmaların bilançosu :

İçişleri Bakanlığı Belediye Başkanları ve İl Genel Meclis Üyeleri Enformasyon Teşkilâtının daha önce bahsettiğimiz anketine dayanarak sendikaların ve distriklerin yetkilerinin bir listesini yapmak mümkündür.

1 — Sendikaların yetkileri :

202 sendikadan bu konuda, alınan cevaplar şu şekilde sıralanmaktadır:

— Su, kanalizasyon	44
— Çöplerin toplanması	11
— Arsa düzenlemesi	17
— Endüstri alanları	13
— Yol	42
— Etüt, kırsal düzenleme ve genel donatım	10
— Okul donatımı	12
— Turistik donatım	11
— Sıhhi donatım	5
— Öğrencileri taşıma	4
— Muhtelif	23

Bu yetkiler üç blok halinde gruplandırılabilir.

— Sayılan yetkilerin çoğu «su, kanalizasyon, çöplerin toplanması» blokuna aittir.

— «yol» (bakım ve işletme) ikinci sırayı işgal etmektedir.

— «Arsa amenajmanı» her iki bloktan da sonra gelmektedir.

2 — Distriklerin yetkileri :

Ankete katılan 42 distrikten alınan cevaplar şöyledir.

— Su kanalizasyon	13
— Çöplerin toplanması	6
— Arsa problemleri	8
— Endüstri alanları	11
— Okul donatımı	4

Sportif donatım	4
Şehiriçi taşıma	2
Yol	2
Muhtelif	4

Yetkilerin dağılımı sendikaların yetkilerinin dağılımından farklıdır:

— Su, kanalizasyon ve çöplerin toplanması yetkilerin aşağı yukarı % 40 nı teşkil etmektedir.

— Arsa amenajmanı da önemli bir yer işgal etmektedir. (% 38)

Bu rakamlara göre denilebilir ki distrikler, kamu hizmetlerini yürütmekten ziyade, yeni çalışmaların (arsa problemleri, endüstri alanları v.s.) tetkik ve icrası ile iştigal eden organlar olarak ortaya çıkmıştır. Şehir içi taşımasına ait rakamın küçüklüğü bu sonucu doğrulamaktadır.

SONUÇ :

Fransız komünleri sağlam bir bünyeye sahiptir. Bu sağlamlık onun , hem siyasî ve İdarî bir kurum, hem aralarında yakın ilişkiler bulunan kişileri içine alan bir birim, hem de kendine has hayatı hukukî bir faraziye değil, sosyal bir realite olan tabîi bir beşerî grup olmasından ileri gelmektedir.

Fakat tarihin çeşitli devirlerinde her türlü güçlükleri yenmeyi başaran bu komünler, bugün bazı problemlerin çözümlenmesi hususunda toplulukların mevcut sınırlarını yetersiz hale getiren, hayat şeklini ve düşünce tarzını değiştiren teknik, ve sosyal bir gelişmenin etkileri ile karşı karşıya bulunmaktadır. Her yerde olduğu gibi, burada da terakki, mazinin eskimiş yapışma meydan okuyor.

Bu nedenle, komün kadrosunun olduğu gibi muhafaza edilmesi durumu şimdi artık siyasî bir tabu değeri taşımamaktadır. Devletin mahallî idarelerin sorunları ile ilgilenme eğilimi artmıştır.

Ancak mahallî durumların komünden komüne çok farklılık sunması karşısında idare, büyük bir hareket marjına sahip değildir. Daha önce bölgesel İdarî reform da olduğu gibi amprik bir karakter taşıyan gruplandırma politikasının uygulama araçları, bu politikanın liberal karakterine uygun olarak seçilmiştir: bilgi verme (information) ve ikna etme. Bundan, uygulama ritminin yavaş olacağı şek-

ünde bir sonuç çıkarılabilirse de bu, tabiatıyla, yanlış bir yargı olur. Zira beş yıl gibi komün hayatı için çok kısa sayılabilecek bir dönemde her beş komünden birtanesi komünlerarası işbirliği formüllerinden birine dahil olmuş durumdadır.

Buna mukabil, coğrafi alanlarının ve yetkilerinin tayinine ilişkin direktiflerin oldukça yumuşak oluşu nedeniyle, bu gruplandırma formüllerinin uygulanmasında bir çok düzensizliklere ve yetki tedahüllerine tesadüf edilmektedir. Fakat İçişleri Bakanlığınca hazırlanan ve gerçekleştirilecek olan gruplandırma çalışmalarına esas olmak üzere her il de «komünlerarası işbirliği sektörü» adı altında bazı coğrafi alanların teshilini öngören tasarı kanunlaştığı takdirde, uygulama da görülen bu gibi düzensizliklerin giderileceği beklenebilir.

Diğer yandan, çok amaçlı sendikaların ve distriklerin kırsal bölgelerin ve orta büyüklükteki şehirlerin güçlüklerine adapte olabildikleri müşahade edilmekle beraber, bu kurumların komün sayısı fazla olan aglomerasyonların içinde bulundukları buhranı çözmeye muktedir olmadıkları ortaya çıkmıştır. Bu gibi büyük şehirlerin problemlerine çözüm yolu bulmak için ihdas edilen «şehirselleşme» ise, uygulanmamasına nisbeten yeni başlanan bir kurum olduğundan bu kurumun başarılı olup olmadığı hususunda bir söz söylemek henüz erkendir.

Mahallî özerlik konusuna gelince, özerkliğin çok sayıda olan verilerini basitleştirerek ikiye indirebiliriz: Malî reform ve bünye reformu.

Karşılaştıkları malî güçlükler bir an için bir yana bırakılsa bile, belli bir boyutun altında bulunan küçük kırsal komünlerde bir çok sosyal hizmetlerin gerçekleşmesi ve verimli tir şekilde çalışması imkânsızlaşmakta, dolayısıyla bu gibi komünlerde özerlik kavrama imkânsızlaşmakta, dolayısıyla bu gibi komünlerde özerlik kavramı bütün anlamını yitirmektedir.

Nihayet sonuç olarak diyebiliriz ki, komün gruplandırması reformu her ne kadar mahallî sorumluların emrine bir takım hukukî formüller ve çalışma olanakları sunarak, onların inisiyatiflerini daha verimli alanlara yöneltici bir nitelikte ortaya çıkıyorsa da, bu reform komünlerin maruz kaldıkları problemlerin tamamının çözümünü ipso facto (bizatihi) sağlayan bir yol değildir. Fakat böyle bir reform komün konusunda yapılacak diğer bütün reformların, yeterli değilse bile, gerekli bir şartıdır.

KAMU YÖNETİMİNDE GRUPLAR

Firuz Demir YAŞAMIŞ

İçindekiler :

- I — Giriş
- II — Gruplar
- III — Gruplar arası ilişkiler
- IV — Grupların yönetime etkisi
- V — Sonuç

BİRİNCİ BÖLÜM :

Araştırmanın amacı - Grup nedir? Gruplar arası ilişkiler - Grupların yönetime etkisi.

Kamu yönetiminin bir sanat olmaktan bir bilim olmaya geçiş süresi içinde en fazla ağırlığı insanlar arası ilişkilerin bilimsel yönetimlerle incelenmesi ve bu incelemeler sonunda elde edilen bilgilerin yönetime uygulanması tanınmıştır. Verim üzerinde etken rol oynayan moral; meralin kaynaklarını aldığı, ücret, iş koşulları manevî tatmin; işin görülmesini tahrik için mükafatlandırma ve cezalandırma iş ölçümü, iş görececek personelin işe alınması, yetiştirilmesi yükseltilmesi bilimsel açıdan ele alınan yönetim sorunlarının yalnızca bir kaç örneğidir.

Bütün bu konulara eklenmesi gereken bir başka konu daha vardır. Oda örgütün kanun, tüzük ve şemalara çizilen biçimsel görünüşün ardında yatan «Doğal örgüt» kavramıdır. Bir taraftan yöneticinin arzuladığı düzenlilik ve kararlılık, öte yandan örgüt mensupları arasında kavgalar, kırgınlıklar, küsmeler; bir taraftan verimin artırılması istekleri, öte yandan, personelin üretimi sınırlandırması; emirlerin yanlış yorumlanması ya da yerine getirilmemesi gerekli bilgile-

rin üst kademede ki sorumlulardan saklanması doğal örgüt olarak adlandırdığımız «şema dışı» kuruluşu belirleyen ana noktalar olmaktadır.

Doğal örgüt, genel olarak, gruplardan ve bu grupların bir amaca yönelmiş şekli olan kliklerden meydana gelir. Bağlanma duygusu ya da gereksinme yayında birleşerek güç kazanma isteği ve bütün bunların üstünde olarak örgüt içindeki ilişkileri başkaları ile birlikte yürütme amacı grupların ortaya çıkmasına neden olan temel etkenlerdir. Simon, Smithburg ve Thompson'un Kamu yönetimi adlı kitabında grubun meydana gelişi şöyle belirtilmektedir. «Toplumsal grupların ortaya çıkmasının önemli nedenleri genellikle kişilerin her gün yüz yüze temas ederek birlikte çalışmaları ve ortak problemlerin çözülmesi ya da ortak amaçların gerçekleştirilmesi için çaba harcamalarıdır.» (1)

Simon, Smithburg ve Thompson, bu genel nedeni ortaya koyduktan sonra grup haline gelmenin öteki etkenlerini şöylece sıralamaktadırlar.

Bir kere grubun meydana gelebilmesi için örgüt dışında bazı şeylerin ortaklaşa benimsenmesi gerekir. İkincisi grup üyeleri arasında, asgari noktalarda düşünce birliği meydana gelmelidir. Üçüncüsü grubu belirten semboller ve işaretler yapılmalıdır. Nihayet grubu yöneltecek ahenk ve eşgüdüm sağlayacak bir önder gerekir. (1)

Krech ve Crutchfield'in Sosyal Psikoloji adlı eserinde spesifik toplumsal örgütün meydana gelebilmesi için bina, elbise, dua, büyü ve şarkı gibi kültürel ürünler, ortak isim ya da simge; öteki kişilere göre ayırd edici eylem modelleri ve zorlayıcı tekniklere ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. (2)

Edwin B. Flippo'nun «Principles of Personel Managment» adlı kitabında ise «insanlar, biçimsel ya da doğal gruplar içine girmek ve birlikler şekillendirmek ihtiyacındadır.» denilmekte ve grup «birlikte hareket etme yeteneğine sahip, karşılıklı ve birbirlerine bağlı iki ya da daha fazla» kişi olarak belirtilmektedir. (3)

(1) Kamu yönetimi I. Cilt 92. s.

(1) Kamu yönetimi I Cilt 92. s.

(2) Sosyal Psikoloji s. 422. vd.

(3) Principles of Personnel Managment s, 361

Bu kısa ve kendisinden sonra yapılacak çalışmalara ön hazırlık olma amacını güden araştırmanın ölçmeyi plânladığı ilk hedef Türk kamu yönetiminde yukarda belirlenmeye çalışılan grupların envanterini yapabilmektir. Ancak, özellikle Filippo'nun verdiği grup tanımını temel olarak kalmak ve bu amaca varmayı engelleyecektir. Bu engeli ortadan kaldırmak ve amaca daha güvenilir şekilde ulaşabilmek için Flippo'nun tanımını genişletmek gerekmektedir. Ele aldığımız görüş açısından grup «karşılıklı, birbirlerine bağlı ve birlikte hareket etme yeteneğine sahip» fakat yüzyüze temas yerine, ortak amaçlara ve ortak özelliklere sahip insanların bağlı olma duygusundan doğan yakınlık olarak tanımlanmak gerekir.

Araştırmanın elde etmeyi öngördüğü ikinci amaç gruplar arasındaki ilişkileri ortaya koyabilmek; bir başka terimli, «grup dinamiklerini» Türk kamu yönetiminde aramaktır. Grup üyeleri arasındaki karşılıklı ilişki «ortak amaçlara ve hedeflere «yönelmiş devamlı, dinamik bir süreçtir. (1)

Her grubun, ötekiler gibi ortak amaçlara ve hedeflere yönelmiş olması gruplar arası ilişkilere özellik kazandırmaktadır. Zira, gruplardan birinin amaç ve hedef dairelerinin birbaşka grubun amaç ve hedefleri ile kesişmesi gruplar arasında uyumsuzluk yaratabilecektir. Grup dinamiğinin bu olumsuz yönüne karşı olumlu yönü de olduğu unutulmamak gerekir. Bu olumlu yönü en iyi şekilde Likert şöyle açıklar «Biz yüksek ve kısırsız amaçlarla donatılmış etken iş grupları şeklinde belirlenmiş olması halinde en verimli şekilde çalışacaktır.» (1)

Likert'in en iyi çalışma koşullarının elde edilmesi ve grup çalışmalarının ortaya çıkması halinde doğacak olan uyumsuzlıklardan uzaklanılması için gruplar arası ilişkilerin incelenmesi gerekmektedir.

Gruplar ortak amaçlarını elde edebilmek ve çıkarlarını sağlayabilmek için meşru ya da gayri meşru olarak birçok imkânı araştıracaklardır. Bu imkânlardan birinin de yönetime etki etmek ve ondan bir şeyler koparmak olduğu şüphesiz tartışma götürmeyecek bir olasıdır. Grupların yönetime etkisi kurumsala dan iki şekilde olabilir. Bir kere yönetimin güdeceği amaç ve hedeflere bir başka deyişle örgüt politikasına, etki yapılmak istenecektir. İkincisi, grup-

(1) Flippo İbid s. 361

(1) Flippo İbid s. 361

ların ve gruplar arası ilişkilerin görülen işe ve yönetimin verimliliğine yaptığı etki olacaktır. Etki yollarının araştırılması ve bu yolların örneklerle somutlaştırılması çalışmamızın güdeceği üçüncü ve son amaç olacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM :

Gruplar - Öğrenim grupları - İş yerine bağlılık grupları – Bakanlıklar arası gruplaşmalar: Görev gruplaşmaları - personel rejiminin doğurduğu gruplar - Sendika grupları - Siyasal ideoloji grupları - Kişisel bağlılık grupları Doğum yeri grupları.

1. Öğrenim, eğitim ve yetişmenin doğurduğu yakınlıklar :

2.

Türk kamu yönetiminde kamu personelinin okul durumları kişileri bir araya toplayarak bir grup şekillendirebilen faktörlerin en önemlisidir. Öğrenim ve eğitim sahasının ya da seviyesinin bazı görevlilerce paylaşılması grubun meydana gelişinde etken rol oynayan ortak özellikler olmaktadır. Aynı derecede eğitim görmüş olmak; aynı alanlarda yetişmiş olmak ya da aynı öğretim kurumundan mezun olmak kolaylıkla gruplaşmalara yol açabilmektedir.

Bu açıdan ortaya çıkan ilk gruplaşma öğrenim düzeyinden kaynak almaktadır. Bir çok yerde gözlenebilen gruplardan biri yüksek öğrenim görmüş kişiler ve bunun karşısında yer alan ilk ve orta öğrenim görmüş personeldir. Genellikle, örgütün üst kademelerinde görev alması bir yöneticiler grubu doğurmaktadır. İlk ve orta öğrenim görmüş personel, birinci grubun aksine olarak, alt kademelerde çalışmaktadır. Öte yandan, farklı öğretim derecelerine mensup personelin birbirini anlamada karşılaşacağı güçlükler grup ayırımını kuvvetlendirmektedir. Yine ortak öğrenim derecelerine sahip kişilerin birbirleri ile daha kolay anlaşabilmeleri grubu şekillenmeye zorlayan bir başka kuvvet olmaktadır. Yükselme arzusunun ya da büyüklük kompleksinin yarattığı ayrılma eğilimi ve eğitim durumu bakımından ortak noktalara sahip personelin yakınlık duygularının fazlalığı öğrenim düzeylerine göre personel arasında farklılıklar yaratarak gruplaşmalara yol açmaktadır.

Bu genel grupların altında sayılabilecek bir başka gruplaşma şekli de öğrenim alanının ortak elmasının meydana getirdiği gruplardır. Öğrenim alanı açısından beliren ilk gruplaşma eylemci perso-

nel ve yardımcı personel gruplaşmalarıdır. Eylemci personel grubu örgütün yönetim görevi dışında kalan grubu meydana getirir. Örneğin, mühendisler, mimarlar, örgüt ve yönetim uzmanları, müfettişler, müşavirler, doktorlar, öğretmenler, hakimler, valiler ve kaymakamlar bu arada sayılabilir.

Bu alt grubun ikinci dalını, örgüt içindeki, öteki ortak öğrenim sahalarına mensup kişiler .şekillendirmektedir. Bayındırlık Bakanlığı gibi Devletin yapı sorunlarını çözümlemeye yönelmiş bir örgütte bu daha açık şekilde görülebilir. Bir kere daha önce sözünü ettiğimiz, eylemci personel grupları burada oldukça kuvvetlidir. Ancak bunun dışında yer alan ve örgütün yönetimi ile ilgili görevleri yürüten personel şimdi açıklamak istediğimiz ikinci alt grup olmaktadır. Örgütün personel şubesi, hukuk işlerini yürüten bölümü, halka ilişkiler dairesi personeli ise ya birinci gruba tepki olarak bir bütün halinde birleşmekte ya da kendi içlerinde ayrı gruplaşmalar meydana getirmektedir. Kısaca özetlemek gerekirse bu alt grubun ayırım yaratan temel özelliği personelin sahip olduğu mesleğin yarattığı gruplardır. Meslek benzerliğini ise ortak eğitim sahalarından mezun olmak yaratmaktadır.

Sözü edilen alt grubun da kendi içinde gruplara ayrıldığı görülmektedir. personelin aynı sahada eğitim görmüş olması ya da bunun sonucu olarak aynı mesleğe sahip olması çoğu zaman yeterli olmaktadır. Personelin yetişmiş olduğu eğitim kurumunun farklılığı değişik gruplar meydana getirmektedir. Mühendisler Odaları Birliği adı altında birleşmiş görünen grubun içinde farklı okullardan mezun olmuş kişilerin meydana getirdiği gruplaşmalar görmek mümkündür. Örneğin, Teknik Üniversitesi mezunlarının farklı alt - grupların üyeleri olduğu kolaylıkla gözlenmiştir. Öğrenim kurumunun bu farklılığı mezunlar arasında bir başka «biz» duygusu yaratmakta; aynı mesleğe sahip olmalarına rağmen farklı kurumdan mezun olanlara «onlar» denilmektedir. Böylelikle meslek dayanışması daha değişik şekilde okul dayanışmasına dönüşmektedir. Bu ayrılmalara sosyal öğretimi esas hedef seçmiş fakülteler mezunları arasında da rastlanılmıştır. Örneğin bir mülkiyeliler grubu, bir hukukçular ya da Dil ve Tarih Coğrafya fakültesi mezunu grupları bariz şekilde ortaya çıkmaktadır.

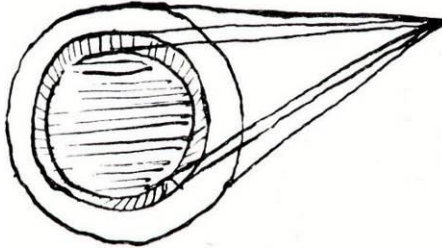
Burada şu noktayı belirtmek gerekir: Ortak isim altında Birleşmiş gruplar uzmanlaşma olanlarının farklı olması ile de birbirlerinden kapabilmektedirler. Kimya mühendisleri, petrol mühendisleri inşaat mühendisleri ya da hariciye, dahiliye ve kalp uzmanları arasında olduğu gibi.

Bu grupların yalnızca Yüksek Okul Mezunları arasında gerçekleşmiş olduğu da söylenemez. Orta öğrenim veren çeşitli kuramlardan mezun olan personel arasında da ayrılmalar doğabilmektedir. Bunun örnekleri olarak Sağlık Okulu mezunları, ebe ve hemşireler, Maliye Meslek Okulu mezunları sayılabilir, daha ilerisi, Maliye Meslek kursundan yetişmiş olmak dahi farklı «aidiyat» duygularının belirmesine sebep olmaktadır.

2. İş yerine bağlılık grupları :

Yüz yüze temasın grupların meydana gelmesine yaptığı etkiyi aynı iş yerinde çalışan kişilerin üyesi oldukları gruplarda görmek mümkündür. Her gün temas imkânının fazlalığı bu görevliler arasında yakınlaşma doğurmaktadır. Bu yakınlığın çeşitli derecede olduğu mülakat yapılan kuruluşlarda görülmüştür. Bakanlığın bütün personeli aynı Bakanlıkta çalışmakta olma özelliğinden faydalanarak öteki Bakanlıklara karşı farklı duygular beslemektedirler. Bakanlık içinde alt seviyede göze çarpan ilk gruplaşma Genel Müdürlükler personelinin birbirlerinden ayrılmalarıdır. Personeli öteki bakanlıklarda çalışan personele farklı gözle bakarken; bu defa aynı bakanlıkta fakat farklı genel müdürlükde çalışan bir başka personeli daha farklı algılamaktadır. Bu eğilimi daha alt birimlerde görmek olanağı da vardır, bu grupların temel özelliği ayrılma grupları ya da farklı algılamalardan doğan gruplar elmasıdır. Farklı bir söyleyişle yakınlık ölçülerinin her defasında değişir ayarlanmasıdır. Ayarlanmadaki bu değişiklik çeşitli grupların görünümüleri ortaya çıkarmaktadır.

ÇİZELGE 2



A ÇİZELGE.2

Kalınlık ölçülerindeki değişimin temeli işe ve iş yerine bağlılıktır. Dikkat edilirse görülecektir ki A personelinin her defasında bağlı olduğu iş yeri değişmektedir. A örgütünde bir daktilo olarak çalışırken yalnız yazı işleri grubunun bir üyesidir. Yazı işlerinin içinde bulunduğu Genel Müdürlük içinde grubun değiştirmiş Genel Müdürlüğün üyesi olmuştur. Nihayet Genel Müdürlüğü bağlı olduğu bakanlık içindeki statüsü değişmiş ve bakanlık personelinin meydana getirdiği grupların üyesi olmuştur.

Bunun en tipik örneğine Ticaret Bakanlığında rastlanmıştır. Ticaret Bakanlığına bağlı bazı bölümlerde özlük durumu Ziraat Ban-

kasına çeşitli görevlerde bağlı kişiler Bakanlık içinde çalışmaktadırlar.

Algılamaların ve yakınlık ölçülerinin değişmesi bu personeli iki ayrı grubun üyesi yapmaktadır. Bu değişme ise doğrudan iş yerinin değişmesine bağlıdır. A görevlisi bakanlıkta çalışırken Bakanlık görevlilerinin meydana getirdiği grubun üyesidir. Ticaret Bakanlığının Dış Ticaret Dairesinde çalışırken yalnızca bu grubun üyesidir. Nihayet Ziraat Bankasında çalışırken Ziraat Bakanlığı grubunun üyesidir. Asıl özellik taşıyan nokta bu gruplar arasında ilişkilerin işlemeğe başlaması anında ortaya çıkmaktadır.

Bir başka örnek de Maliye Bakanlığında verilebilir. Maliye Bakanlığında dört temel grup görülmektedir. Teftiş heyeti, hesap uzmanları, yeminli banka murakıpları ve kontrolörler, Bu dört ayrı grubun meydana geliş sebebi farklı iş yerlerinde çalışmaktır. Aynı niteliklere sahip bu kişilerin iş yerlerinin farklı olması bu sonucu doğurmaktadır. Konunun en tipik yönü kontrolörler arasında görülür. A, B, C ve d kontrolörleri Maliye Bakanlığı içindeki kontrolörler grubunun üyeleridir. Ancak kontrolörler Genel müdürlükler arasında dağıtılmıştır. Gelirler Genel Müdürlüğü kontrolörleri, Hazine Genel Müdürlüğü kontrolörleri, muhasebat Genel Müdürlüğü kontrolörleri ve Millî Emlâk Genel Müdürlüğü kontrolörleri gibi... A.B.C ve D kontrolörleri bu dört Genel Müdürlük arasında dağılması halinde her biri bir başka grubun üyesi olacaktır.

İş yerine bağlılık gruplarının bir başka ortaya çıkma şekli de merkez ve daire personeli gruplarıdır. Toprak Mahsulleri Ofisi Devlet Su İşleri ve Bayındırlık Bakanlığında yapılan mülakatlarda böyle bir ayrıma gidilmiştir. Aynı gruplaşmayı Taşra personeli arasında görmek mümkündür. DSİ’de taşra personeli arasında Şantiye İşçileri ve Şantiyede çalışmayan işçiler aynı gruplar haline gelmektedir.

Yapılan mülakatlarda taşra personelinin bazı özellikleri görüşülmüştür. Taşra personeli işin görüldüğü yerdeki olanakları ve koşulları bilinmediğini öne sürmektedirler. Verilen kararların uygulama şansının araştırılmadığı söylenilmektedir.

Nihayet taşra personeli kendi görüşlerine fazla önem verilmediğini öne sürmektedirler.

3. Bakanlıklar arası gruplaşmalar : Görev gruplaşmaları :

Çeşitli bakanlıklarda bulunan ve aynı görevi yüklenmiş kişiler çoğu zaman bir meslek dayanışması çerçevesi içinde birleşebilmektedirler. Bu gruplaşma daha çok görev esası üzerine dayanmaktadır. Gördükleri görev esası üzerine dayanmaktadır. Gördükleri görevin bir başka ifade ile mesleklerin aynı olması görevi yerine getiren personel arasında birleştirme aracı olmakta ve böylelikle ortak amaçlara daha kolay yönelmek imkânı bulunmaktadır. Göze çarpan nokta bu grupların meslek dayanışmasını sağlamak üzere kurdukları teşekküller çevresinde birleşmeleridir. Örneğin; mühendis odaları ve O ve M uzmanları derneği gibi.

4. Personel rejiminin doğurduğu gruplar :

Türk kamu yönetiminde genellikle üç ayrı çalışma statüsü bulunmaktadır. Yevmiyeli, kadrolu ve sözleşmeli personel, bu üç grupta birbirlerinden oldukça farklı özelliklere, yetki ve sorumluluklara, sosyal haklara ya da güçlere sahiptir. İşçi statüsündeki personel grev yolu ile ücretlerini arttırma imkânına sahip olduğu halde; aynı bakanlığın memur statüsündeki görevlileri kanunların kendilerine sağladığı olanaklar ile yetinmek zorundadır. Sözleşmeli personel sözleşmenin ön gördüğü şartlar içinde oldukça fazla ücret alabilmektedir. Bunun gibi personel rejiminin ortaya koyduğu farklılıklar personel arasında gruplaşmalar doğurmaktadır. Bu açıdan Türk kamu yönetiminde üç ayrı grubun bulunduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi işçi statüsü içine giren personeldir. Yukarda da değinildiği gibi sahili oldukları olanaklar bir işçi grubunun ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. İkincisi grubu bütün özlük hakları Memurin Kanununa bağlı personel meydana getirmektedir. Nihayet üçüncüsü de sözleşmeli personel grubu olmaktadır.

5. Sendika grupları :

Yukardaki grubun biraz daha gelişmiş şeklini sendika üyelerinin yaşadığı gruplaşma teşkil etmektedir. Maliye Bakanlığındaki mülakatta bu durum bütün açıklığı ile ortaya çıkmıştır. Mülakata katılan bir yetkili Sendikanın gruplaşma üzerindeki etkisini şöyle belirtmiştir: «Sendika yeterli şekilde önderlik görevi yapabildiği takdirde üyeler arasındaki amaç birliği örgüt içinde doğal örgüt yaratabilir.»

Bu grup içinde egemen olan etken personelin bir sendikaya üye olmasıdır. Böylelikle bir çok kişi ortak amaç etrafında birleşmekte ve birlikte hareket edebilmektedirler. Kanunumuzca, Türk Kamu yönetimi içinde bu gruplaşma oldukça yaygındır. Özellikle İşçi Sendikalarının grev yapma hakkını kazanmaları bu grupları daha güçlü hale sokmuştur.

6. Siyasal ideolojilere ve partilere yakınlık grupları :

Türk Kamu yönetimi içinde üzerinde en fazla durulması gereken grup tipi siyasal amaçlar etrafında birleşmiş kişilerin meydana getirdiği gruplardır. Hemen mülakat yapılan bu kurumda bu gruplaşmanın varlığına rastlanılmıştır. Özellikle grup dinamiği açısından sorun daha da ağırlık kazanmaktadır. Çünkü bu gruplar iktidara etki yaparak maddî imkân kazanmanın yolunu aramaktadırlar. Böylelikle bu gruplar, Smon, Thopson ve Smithburg'un üzerinde durduğu, klikler haline gelmektedir. İlerde bir çok örneğini vereceğimiz bu klik çalışmaları Türk Kamu yönetimi içinde «spoils» sisteminin var olduğunu göstermektedir.

Bu grup iki şekilde ifade edilmektedir: Birinci halde personel, iktidara yakın olanlar ve başka parti mensupları şeklinde ikiye ayrılmaktadır. İkinci halde ise bu grup mensupları eski, rigid ve muhafazakâr görüşler ve ileri ve yeni görüşlüler olmak üzere ikiye ayrılmaktadırlar.

Bu grupların kendilerine has bazı özellikleri vardır. İktidara yakın olan grupların şu ortak özelliklere sahip oldukları söylemiştir:

Bir kere, bu grup fikirler açısından tutucudur. İkincisi reaksiyonerdirlir. Çünkü; getirilen her yeniliği tepki göstermektedirler. Üçüncü olarak din esası çevresinde birleşmişlerdir. Yine bir ibadet yeri üyeleri örgüt dışında birleştirme aracı olmaktadır. Dördüncü özellik ise sorumluluktan kurtulma eğiliminin fazla olmasıdır. Bu eğilim beşinci özellik olan bürokratik olma özelliğini doğurmaktadır. Bu grup üyeleri sorumluluktan kurtulabilmek için görülen işi gereksiz ve teferruat kesimlerine yöneltmektedirler. Altıncı özellik olarak bu grubun örgüt oldukları belirtilmiş ve yeni bir işe kendiliklerinden sahip çıkma eğiliminin olmadığı söylenilmiştir. Nihayet bu grubun son özelliği kendilerini yetiştirmek eğilimlerinin olmaması teşkil etmektedir.

Bunun karşısında yeni görüşlü olarak belirtilen grubada şu özelliklere sahip olduğunu öne sürmüştür. Birinci özellikleri entelektüel

ve ilerici fikirlere sahip olmalarıdır. Yenilik ve hamle taraftarıdır. Üçüncü olarak çalışmalarında eleştirci görüş açısı daha fazla yer etmiştir.

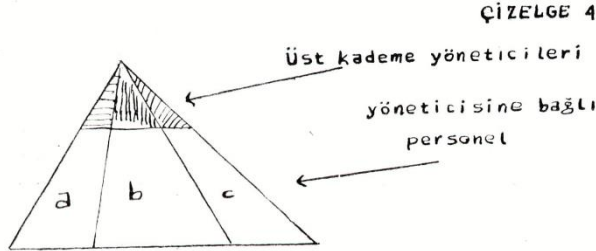
Nihayet bu grupta sorumluluk yerine iş görme eğilimi daha fazladır.

Bu özelliklere sahip olan gruplar çeşitli siyasal partiler etrafında birleşebilmekte ya da herhangi bir siyasal partinin sempatican görünerek ilerleme imkânı elde etmektedirler.

Kısaca özetlemek gerekirse bu grubun temel ortak noktası siyasal ideolojiler açısından birleşmiş olmaktır.

7. Kişisel bağlılık grupları :

Öteki gruplara karşı nisbeten daha küçük olmakla beraber örgüt içinde sık sık meydana geldiği sanılan bir başka gruplaşmadan daha söz etmek gerekmektedir. Üst kademe yöneticileri arasındaki çatışma örgüt personelinin gruplara ayırabilmektedir.



Piramidin üstündeki üçlü bölünmez örgütü yöneten üç ayrı üst yöneticiye işaret etmektedir. Yöneticilerin aşağı doğru uzaması o birim içinde çalışan personeli kapsamaktadır.

Üst kademe yöneticileri arasında çatışma daha alt kesimde kendiliğinden gruplaşmalar meydana getirmektedirler. Bir başka ifade ile personel «üst kademe yöneticisinden herhangi birine ait olanlar» ve «olmayanlar» üzere gruplaşmaktadırlar.

Bu grubun temel özelliği yöneticiler ile personel arasındaki yakınlıktır. Öteki birimlerde çalışmakta olsa dahi herhangi bir görev-

li örgüt içindeki çatışmalar bir bakıma örgütlenmiş hale gelmektedir.

8. Doğum yeri itibariyle gruplaşmalar :

Enteresan bir gruplaşma biçimi de görevlilerin «hemşehri» olmak özelliğinin meydana getirdiği gruplardır. Kamu yönetiminde çok yaygın olduğunu sandığımız bu gruplarda halkın etken görevlilerin aynı coğrafi bölgeye mensup olmalarıdır. Mülakat yapıları bir çok kuruluşda bazı bölgelerden gelen kişilerin ötekilere oranla ağırlık taşıdığı görülmüştür. Örneğin; Bayındırlık Bakanlığında. Niğde, Sertek ve Ispartahlıların; Sağlık Bakanlığında ise Orduluların ağırlık taşıdığı söylenmiştir. Bunun sebebinin, hemşehrilerin birbirini korumak için çalıştıkları kurumlara tanıdıklarını aldıkları ve böylelikle bazı bölgelere mensup olanların o örgütte genişlik kazandıkları söylenebilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Gruplar Arası İlişkiler.

Bu bölümde güdülen ana amaç bir varsayımın delillerle ispatlanması olacaktır. Gruplar arası ilişkileri bütün açıklığı ile ortaya koyma güçlükleri bu ilişkilerin tümünü kapsayan bir varsayımın geliştirilmesini zorunlu kılmıştır: Mülakat yaptığımız bir çok kurumda gruplar arası ilişkiler hakkında bazı şeyler öğrenilebilmiştir. Varsayım kurumlardan öğrenilen bu bilgilere dayanmaktadır.

«Her kurumda gruplar arası büyük bir savaş vardır. Kurum bu savaşı kazanan grubun egemenliği altındadır.»

Bir çok kurumun, kuruluş sema'ları altında, sonuçları yönetimi fazlası ile etkileyen, büyük fırtınalar vardır. Kurumun ele geçirmek isteyen grupların yarattığı bu yapım fırtınalar çok çeşitli kaynaklardan doğmaktadır. Bunların birbirine karışması ise çoğu zaman yönetimi alt - üst etmektedir.

Savaş öncesi durumda kurumda hakim olan çaba, amaçları ortak olan kişilerin bir araya gelerek gruplaşmaları ve klikleşmeleridir. Kişilerin birlikte hareket etme ihtiyaca sahip oldukları bir kaç ana nokta etrafında zaman içinde yoğunlaşmak eder. Bu nokta, daha önce gördüğümüz gibi, işyeri, öğrenim kurumu ya da meslek ola,-

bilmektedir. Hatta, çoğu zaman bu gruplar çalışma hayatının dışında örgütlenerek bir baskı grubu haline gelmek istemektedirler. Bir bakımı doğal grupların örgüt dışında biçimleşmesi doğabilecek bu süreç, kendini odalar, dernekler, klüpler ya da sendikalar şeklinde göstermektedir. Böylelikle grup savaş öncesi dönemde örgütlenmekte ve güç birliği yaparak savaşa hazırlanmaktadır.

Gruplararası dinamiğin en fazla hareketlilik kazandığı devre savaş devresidir. Artık bu devre içinde savaşın ilk adımları atılmış ve örgüt içinde direnen kardeş kampları daha belirgin olmuştur.

Her grup kendini savunmak ve saldırmak için çeşitli yollara başvurmaktadır. Grup içindeki son sözü söyleme yetkisinin elde tutulması için grup savaşmaya başlamıştır.

Bu savaşın il aracı «üstünlük duygusudur». Her grup örgütün bütün yükünün kendileri tarafından taşındığını ileri sürer. Grubun başkalarına karşı ifade edeceği ilk şey de aslında bu görevin başka hiçbir grup tarafından yeterli şekilde yürütülmeyeceğidir.

Daha sonra «görev kavgası» başlayacaktır. Görev kavgası iki biçimde ortaya çıkar. Bir kere göre(v birçok grup tarafından elde edilmek istenir. İkincisi halde görev hiçbir grup tarafından kabul edilmez; ortada kalır.

«Rekabet» ve «zıtlaşma» birçok örgütte görülmesi mümkün olan savaş verileridir. Bir taraftan örgüt içinde grubun sivrilme istemesi ve bunun sonucu olarak rekabetin ortaya çıkması; öte yandan, içinde bulunulan işin ortamının yarattığı «çekememezlik» ve «zıtlaşma» lar örgütün çatışma işine girdiğini göstermektedirler.

Gruplar güçlenmek için bir güç kaynağı ile ittifaklar yapmaktadır. Bu yapılan mülakatlarda iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birinci halde kendilerini bir başka gruba karşı zayıf hisseden gruplar birbirleri arasında uzlaşmaya gitmektedirler.

Örneğin; tarımsal ürünlerle ilgilenen bir kuruluşda ziraat mühendislerine karşı bir çeşit birleşmeye gidilmiştir. Bu kuruluş içinde Ziraat mühendisleri egemen rol oynamaktadırlar. Bu gruba karşı çeşitli fakültelerden gelen ve özellikleri ziraat mühendisi olmamak olan yeni bir grup ortaya çıkmıştır. Burada çatışmanın sonuçları daha kolay gözlenebilmektedir Kurumda daha önce Siyasal Bilgiler Fakültesinden mezun olanlar kuvvetli durumda iken, şimdi Ziraat mühendisleri daha fazla kuvvet kazanmıştır. Bunun sebebi Ziraat mü-

hendisleri grubun bir üyesinin kurumun başına getirilmiş olmasıdır. Başkanın değişmesi ile kurumu yöneten üst kademe yöneticilerinin hemen hepsi değiştirilmiş; bütün yönetim pozisyonları Ziraat mühendislerine verilmiştir.

Bir başka özellik taşıyan nokta da bazı grupların «katılaşmasıdır.» Yeterli maddi imkânları ele geçirmiş olan bu gruplar örgüt içindeki imtiyazlarını sürdürebilmek için kast sistemi içine girmektedirler.

Bir bakanlığın temel birimlerinden biri tümü ile Mülkiye mezunlarının elindedir. Başka fakültelerden mezun olanların bu birime girmeleri fiilen ortadan kaldırılmıştır. Bu birime başka fakülte mezunlarının girmesi istisna olmaktan ileri gidmemektedir.

İttifakların ikinci kaynağını ise siyasal güçler teşkil etmektedir-. Örgüt içinde çeşitli gruplar ya da klikler siyasal güçler ile uzlaşmaya gitmektedirler. Burada çoğu zaman siyasal ideolojilere yakınlık rol oynamaktadır. Bu azlaşma ile siyasal güçler «kendi adamlar mı» örgüt içine getirmek istemektedirler.

Şayet kurumun başında olan kişi herhangi bir gruba dahilse bu takdirde grupların ortak amacı yöneticiyi kendi taraflarına çekmek olmaktadır. Bunun için en fazla başvurulan yol «iftira» etmektir. Grup üyeleri bir başka grubu kötülemek için en basit yollara gidebilmektedir. Bu orada en fazla işleyen mekanizmalardan biri de «parti ve siyasi ideoloji isnatları» olmaktadır. Böylelikle o grup hakkında yönetici de şüpheler uyandırılmak istenmektedir.

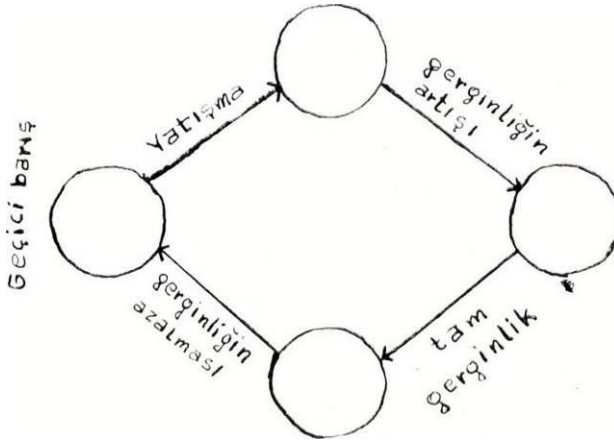
Savaşın bir başka aracı da «engelleme taktikleri» olmaktadır, Grup bir başka grubun sivrilmesini önlemek için çeşitli yollar bulabilmektedir. Bir bakanlıkta görülen şu durum sorunun daha açık hale getirmektedir. Y Bakanlığında görev genişlemiş ve bunun için yeni bir örgüt dalı kurulmuştur. Görevin elinden alınmasını istemeyen grup görevle ilgili dosyaları yeni kuruluşa de vr etmemiştir. Aynı bakanlıkta meydana gelen bir başka olayda bir görevin başka bölüme geçirilmesi kabul olunmamıştır. Görevin devredildiği bölüm ilgili personelin yeni bölümlerine geçmesini istemiştir. Buna karşılık görevin daha önce bağlı olduğu bizim başkanın personele bu görevi kendisi ile yürütmeleri emrini vermiştir.

Savaşın bir başka ortaya çıkış şekli de bir kurumun bir başka kurumu içine sızmasıdır. Böylelikle kurum adeta içtenle geçirilmek istenmektedir. A Bankasına bağlı bazı görevliler B Bakanlığında

çalışmaktadırlar. B. Bakanlığının bir görevi de bankalar ile ilgili kredilere bakmaktır. Ancak bakanlığın bu görev dalı özlük hakları bakımından A Bankasına bağlı kişilerin elindedir. Böylelikle A Bankası kendi çıkarlarını daha kolay elde edebilmek için B Bakanlığına sızmış olmaktadır.

Çeşitli araç ve taktiklerle savaş sona ermektedir. Savaşı kazanan grup örgüt yönetimini eline geçirmiştir. Ancak savaşın bitmiş olduğu söylenemez. Yarılmış grupların içinde bulunduğu kırgınlık, moral düşüklüğü ve yorgunluk örgütte geçici bakım barış ortamı yaratır. Zaman geçtikçe gruplar yeniden güçlenmeye başlarlar. Böylelikle kurumda hakim olma yarışı yeniden canlanır. Bu canlanmayı bir birçok faktör etki yapabilir. Siyasal iktidardaki değişiklikler, iş başına gelen grubun başarısızlığı bu faktörler arasında sayılabilir.

Grubların güçlenmesi



Kısaca özetlemek gerekirse, örgüt dışardan görüldüğü şekli ile yalnızca görevin yapılması amacına yönelmiş kişiler topluluğu değildir. Bunun yanında kendi kişisel isteklerini tatmine yönelmiş gruplar arasındaki çatışma vardır. Mülakat sırasında bir çok kişi bu görüşü açıkça belirtmiştir. Örneğin bir bakanlığın taşra biriminde çalışan bir yetkili şunu söylemiştir. «Bütün grupların tek amacı maddi imkânlarını geliştirmek için güç birliği yapmaktır». Bir başka bakanlığın örgüt ve yöntem uzmanı ise gruplar arasındaki çatışmayı, az gelişmiş ülkelerde siyasal olgunluk seviyesinin az ol-

ması ile açıklamıştır. Bu konuda çeşitli görüşler öne sürülebilir. Ancak inkâr edilmesi imkânsız bir gerçek varsa o da gruplar arası savaştır. Savaşın normal sonucu usi «nimetlerin paylaşılması sistemi» nin biraz daha kuvvetlenmesidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Grupların Yönetime Etkisi

Örgüt içinde beliren grupların yönetime etkisi genellikle iki yönde olmaktadır. Örgütün güttüğü amaç ve hedeflere at!ki yapmak grupların yönetimi üzerindeki ilk etki biçimi olmaktadır. Yönetime etkinin ikinci biçimi ise grupların örgütün işleyişine etki yapmalarıdır.

Mülâkatın geliştirilmesi en zor kesimi grupların yönetim ile ilişkilerinin açıklanması aşaması olmuştur. Bir çok mülâkatçı bu konuda sorulan sorulara cevap vermek istememişlerdir.

Bu güçlüğü göz önüne alarak bu bölümün örnek olaylar yolu ile geliştirilmesinin daha başarılı olacağı öngörülmüştür.

Aşağıda vereceğimiz örnek olaylar, genel bir yargıyı göstermese dahi, grupların yönetim üzerinde ne gibi etkiler yapabileceklerine işaret etmektedir.

ÖRNEK OLAY I

Tarım Bakanlığı üç genel müdürlükten oluşmaktadır: Orman Genel Müdürlüğü, Ziraat Genel Müdürlüğü, ve Veteriner Genel Müdürlüğü. Güney Anadolu'da oldukça yaygın olan delicelik alanlarının «tarımsal alan» ya da «ormanlık arazi» olarak kabul edilmesi gerektiği uzun süre iki genel müdürlük arasında uyuşmazlık yaratmıştır. Orman Genel Müdürlüğü ve uyuşmazlığın çözülmesi için delicelik sahalarını orman kapsamı içine alan bir kanun tasarısı hazırlamıştır. Tasarının kanunlaşmasının önlenmesi için bir taraftan siyasal güçlere etki yapılmak istenirken; öte yandan tasarıyı hazırlayan genel müdür haysiyet divanına verilmiş ve cezalandırılması istenilmiştir.

Bütün bu baskıların sonunda da hazırlanmış olan tasarı meclise verilmemiştir.

ÖRNEK OLAY II

Aynı bakanlıkta bir başka uyumsuzluk konusu daha ortaya çıkmıştır. Bu defa Ziraat Genel Müdürlüğü ve Veteriner Genel Müdürlüğü hayvan ıslahı ve politikası görevinin kendilerine ait olduğunu iddia etmişlerdir. Veteriner Genel Müdürlüğü, kendi görev sahasının doğrudan hayvancılık olduğunu, hayvan ıslahı sorununun kendileri ile ilgili olması gerektiğini öne sürmüşlerdir. Ziraat Genel Müdürlüğü ise, kendi bünyesi içindeki ziraat - teknisyenlerinin ana konusunun hayvan ıslahı olduğunu ve bu görevin kendilerine ait olması gerektiğini belirtmişlerdir. Sorunun çözülmesi için ilk plânda Bakan'a etki yapılması yolları araştırılmıştır. Bunun için de meslek kuruluşları siyasî yollardan Bakan'ı etkilemeyi düşünmüşlerdir.

ÖRNEK OLAY III

Bir genel müdürlükde örgüt ve yöntem birimi teklif kutuları sistemi kurmuş ve kuruma faydası dokunacak teklif getirenlerin 6 maaş tutarında mükâfatlandırılacaklarını bildirmiştir.

Kurum, özel teşebbüs mensupları ile rekabet için satıcının ayağına gitmek zorundadır. Bunu sağlamak için mümkün olduğu kadar fazla yerde baskül kullanmak zorundadır. Ancak kurum elindeki basküller ihtiyacı karşılamaktan uzak; oldukça ufak çapta basküllerdir. Kurum tanesi 160.000 TL. m bulan büyük basküller almayı planlamaktadır. Kurumun bir teknisyeni 40.000 TL. harcama ile eldeki baskülleri ithal edilmesi düşünülen basküller seviyesine çıkarmayı teklif etmiştir. Kurum bunu kabul etmiş ve kendisine gerekli parayı vererek bu işi yapmasını istemiştir' Teknisyen 40.000 TL. dan daha az harcayarak baskülleri istenen niteliğe çıkarmıştır. Böylelikle her baskül başına 120.000 TL. tasarruf sağlanmıştır. «Örgüt ve yöntem birimi kuruma milyonlarca lira tasarruf sağlayan teklif sahibinin mükâfatlandırılmasın! istemiştir. Ancak yönetim kurulu, personelin asıl görevinin yenilik getirmek olduğunu öne sürerek, kendisine yalnızca teşekkür etmiştir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

SONUÇ :

Bu kısa çalışma ile yabancı kamu yönetimi literatürüne girmiş bir kavram Türk Kamu yönetiminde araştırmak istenilmiştir. Türk

Kamu Yönetiminde ana çizgileri ile beliren grupların nitelikleri; gruplar arası ilişkiler ve nihayet grupların yönetime bu konuda ele aldığımız temel sorunlar oldu.

Burada ortaya çıkan önemli bir soruna tekrar değinmek gerekir. Kamu yönetimimiz, çeşitli yollardan nimetlerin paylaşılmasına dönüktür. Bir nevi özel sektör anlayışını kamu birimlerimiz içinde görmek mümkündür. Tek tek kurumların ya da kişilerin bu genel yargının dışına çıkmaları yalnızca istisna olmak özelliklerini belirtecektir. Esasen nimetlerin paylaşılması sistemi ne tümü ile bir kurumda ve ne de tek kişinin elindedir. Sistemi grup dinamiğinin içinde aramak gerekir. Nimetlerin paylaşılması gruplar tarafından yönetilmektedir.

Bu aksaklığa çare bulabilmek, tartışılması gereken bir konu olmasına rağmen, konumuz dışında kalmaktadır. Şunu burada belirtmek gerekir ki, kanunların gerekçelere uymayan idealci görüş açısı kamu yönetiminden uzaklara düşmektedir. Grup kavramı ve grup dinamiği sorunları çözülmedikçe Kamu Yönetimimiz istenilen biçimde olmayacaktır.

BAŞARILI BİR TURİZM POLİTİKASININ ESASLARI

Hazırlayan

M. Sabri YORULMAZ

Zile Kaymakamı

KONUNUN ŞEMASI

ÖNSÖZ

I — BELÇİKA TURİZM TEŞKİLÂTI

A — Belçika İdarî teşkilâtı

B—Belçika turizm merkez teşkilâtı

C — Belçika turizm taşra teşkilâtı

1 — Vilâyet federasyonları

2 — Vilâyet federasyon grupları

3 — Mahallî turizm sendikaları

4 — Mahallî turizm sendikaları bölge grupları

D — Kuruluşlar arasındaki koordinasyon

E — Merkez teşkilâtının yardımları

II — TÜRKİYE TURİZM TEŞKİLÂTI

A — Turizmin resmî kuruluşları

1 — Merkez teşkilâtı

2 — Taşra teşkilâtı

B — Turizmin yarı resmî kuruluşları

C — Turizm özel kuruluşları

III — HER İKİ KURULUŞUN KARŞILAŞTIRILMASI

A — Belçika turizm kuruluşu

B—Türkiye turizm kuruluşu ile karşılaştırılması

IV — NELERİ YAPMAMIZ LÂZIMDIR?

V — SONUÇ

ÖNSÖZ

Memleketimizde turizm çalışmaları çok yeni bir geçmişe sahiptir. Turizm ve Tanıtma Bakanlığının kuruluş ve faaliyete geçişi hemen hemen çok yakın bir tarihte olmuştur. Bu teşkilâtın yanında turizm faaliyetlerine iştirak eden özel kuruluşlar, Bakanlık teşkilâtının kurulmasını takiben, yine çok yakın tarihlerde aralıklı olarak kurulmuştur. Turizm derneklerinin kuruluşu yenidir ve turizm sahasında geniş etki icra edememektedirler. Turizm politikasına az veya büyük ölçüde tesirli bütün bu kuruluşların tümünün gayet iyi işlediğini iddia etmek büyük bir iyimserlik olur. Bu kademelerin noksanları, hataları mevcuttur. Bu hatalar millî turizm politikasına tesir etmekte ve istenen neticeler maalesef alınamamaktadır. Bunun nedenleri üzerine eğilmek, işlenen hatalardan dönmek gerekmektedir. İşlemeyen kuruluşların neden işlemediğini incelemek, noksanlarını tesbit etmek ve ıslâhî yollarını aramak, düze tünmek, yeni kuruluşlara gitmek icap eder. Bunu Bakanlık kuruluşundan itibaren, turizm derneklerine kadar indirmek gereklidir. Zira turizm, millî ekonominin sektörleri arasında mütecanis bir politikaya en az uyanlardan biridir. Hakikaten turistik endüstri, ihtisaslaşmış bir endüstri değildir. Bir eşyayı maddî bakımdan bir şekle sokmak, kumaş yahut maden endüstrisinde olduğu gibi, onu satmaya çalışmak görevi yoktur. Turizmin gerçekte sattığı, bir yaşama tarzıdır. Meselâ 10 veya 15 gün turistik bir merkezde yaşamak gibi. Bu ise bir seri teşkilâtı icap ettirmekle beraber, seyahati organize eden, turisti karşılayan, ikâmet ettiren veya eğlendiren şahısların müdahalesine kadar bir sürü mükellefiyetleri gerektirir. Turizm, turiste yönelen bir teşkilâttır. Turist insandır. İnsan ise hergün ihtiyaçları artan, zevkleri değişen bir yaratıktır. Bu yönleri ile turisti ele alınca, turistin her an tetkiki ve teşkilâtın ona göre yeniden düzenlenmesine ihtiyaç olduğu kendiliğinden ortaya çıkar. Bunun önemini kabul etmek zorunludur. Bunu yapabilmek için bu konuda iyi çalışan yabancı bir devlet turizm teşkilâtını incelemek ve memleketimizdeki teşkilâtlarla karşılaştırmak gerekir.

Bu tetkikimizde, Avrupa'da en iyi çalışan Belçika Turizm Resmî Teşkilâtını incelemek ve kendi teşkilâtımızla karşılaştırmak ve buna göre yapılması gerekli düzeltmeler hakkında temennilerde bulunmak istedim.

I — BELÇİKA TURİZM TEŞKİLÂTI

A — Belçika İdarî teşkilâtı

Belçikanın İdarî teşkilâtı bazı alanlarda, memleketimizdeki teşkilâtın farklıdır. Merkez teşkilâtı bizde olduğu gibi bakanlıklardan ibarettir. Taşra teşkilâtında ise Belçika vilâyetlere bölünmüştür. Her vilâyette bir vâli bulunur. Bu teşkilâtın altında ilçe kuruluşu yoktur. Vilâyet müteaddit belediyelere bölünür. Bunlara komün veya, köy diyebiliriz. Belçika'da köyler bucak (commune) ismini alır. Bu komün grupları vilâyetleri (les provinces) meydana getirir. Diğer bir deyimle, komünler vilâyet kuruluşu altında gruplaşmıştır. Vilâyetler devleti (Etat) meydana getirir. Nahiyeler tabii oluşlardır. Hükümetin şekli tarih boyunca değişikliklere uğrayabilir. Fakat komünler daima aynı kalır. Umumiyetle bölgelerde aynı kalırlar.

B — Belçika turizm merkez teşkilâtı

Belçika turizm merkez teşkilâtı son zamanlara kadar Turizm Genel Komiserliği ismi ile Ulaştırma Bakanlığına bağlı bir hükümet kuruluşu (*) iken son senelerde Turizm Bakanlığı halinde teşkilâtlanmış bulunmaktadır.

(*) Monsieur HONHON : L'organisation national, sa structure, ses ressources son action. Başlıklı yazısında : Turizm millî teşekkülleri enternasyonal teşkilâtın (U.I.O.O.T.) bir anketine göre 70 memleketin 2/3 ü hükümet teşekkülüne sahiptir.

Mesela : Avrupada hükümet teşekkülüne sahip şu memleketler vardır: Türkiye, Belçika, İspanya, Fransa, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Portekiz, Romanya

Amerikada : Arjantin, Kanada, Ekvator, Uruguay, A.B.D.

Hükümet teşekkülüne sahip olmyanlar : Almanya, Finlandiya, Lüksemburg, İsviçre Çekoslavakya, Rusya

Orta şarkta : Kıbrıs, İsrail, Irak, Lübnan, Ürdün hükümet teşekkülüne sahiptirler.

Teşekkülün hükümete bağlı olduğu memleketlerde millî turizm için yapılacak propaganda ve koordinasyon görevi hükümete aittir. Hükümete bağlı olmayan memleketlerde ayrıntılar gösterir .Meselâ İsviçrede : Turizm teşkilâtı 300 azadan bir araya gelmesi ile meydana gelmiştir. Azalar bir dernek teşkil eder ve aidatlarını öderler. Derneği Ulaştırma Bakanlığı kontrol eder. Tamamen müstakil görünüşüne rağmen İsviçre Millî Turizm Ofisi doğrudan doğruya bir bakanlığa bağlıdır. Millî teşkilâtın yegâne kaynağı hükümet fonlarına dayanır. Bu kaynaklardan başka kaynaklara sahip olunması da varittir. Meselâ Yunanistanda : Bazı kaplıca kaynakla-

Belçika Turizm Bakanlığının gayeleri :

1° Turistik faaliyetlerin inkişafını bütün vasıtalarla tanzim etmek ve turizmi canlandırmak,

2° Ödemeli tâtıl hakkında istifade edenlerin ve ailelerinin tatillerinde, kültürlerini arttırıcı, dinlendirici ve sıhhi bir şekilde istifade etmelerini sağlayıcı çalışmalar yapmak...

Bu gayelerin gerçekleşmesi konusunda görevleri :

1° Turizmi ve bununla ilgili faaliyetleri inkişaf ettirmek için kullanılan vasıtalar hakkında memleketin içinde olduğu kadar,

dış memleketlerden de malûmat almak ve hükümetin turizm sahasındaki politığıne yön vermek için, ekonomik ve istatistikî malûmatı tetkik etmek;

2° Memleketin arkeolojik, artistik, folklor ve tabii zenginliklerini, uygulanmış ve tecrübe edilmiş her çeşit metodlarla tanıtmak; turizm teşekküllerini, işçileri ve gençleri, yardımlarla veya başka şekillerle cesaretlendirmek ve faaliyetlerini ahenkleştirmek;

3° Bir taraftan memleketin teşhizatını, tatil müesseseleri ve popüler turizm bakımından devamlı ve sistematik bir şekilde kalkındırmak, diğer taraftan turistik gezi mıntıkları ve merkezlerini matluba uygun bir şekilde düzeltmek;

4° Vatandaşlara ve yabancılara avantajlı nakliye ve ikâmet imkânları sağlamak ve turistik mesleki faaliyetlerin statüsünü adapte etmek ve gözden geçirmek;

5° Turizmin gelişmesiyle ilgili her çeşit âmm ve özel kuruluşların ve derneklerin, mahallî turizm sendikalarının faaliyetlerini koordine etmek;

6° Her yıl Belçika ve yabancı memleketler için propaganda vasıtalarını hazırlamak ve kompetan teşekküllerle işbirliği yaparak bunların, dağılımını temin etmek;

rının işletilmesinden ve bazı kategori otellerden ödenen vergilerle mühim miktarda gelir temin edilir. Diğer bir turizm teşkilâtı meselâ Kambotça ayrıca S.S.C.B., Romanya oteller işletir. Bazıları grup seyahatleri tertip eder. Doğu Afrika Turizm Teşkilâtı demiryollarından gelir temin eder. İsviçre aynı şekildedir. İrlanda Turizm Millî Ofisi otel, pansiyon ve oberj fişleri üzerinden vergi alır ve reklâm satışlarından gelir temin eder.

7° Yardımların dağılım ve faydalanma şekillerini, mesleki ve turistik statülerin tatbik edilip edilmediğini kontrol etmek.

Bu görevleri ifa etmek yeteri kadar teşkilâta sahiptir. Bunlara yabancı memleket büroları ve üst kademe konseyleri de dahildir.

C —Belçika turizm taşra teşkilâtı

Sırasile şunlardır:

1 — Vilâyet federasyonları

Belçika Turizm Teşkilâtının ikinci kademesi - merkez teşkilâtından sonra vilâyet turizm federasyonlarıdır.

Bir vilâyet veya bölge teşkilâtı vazifesile yüklü olduğu zaman rastlanan ilk güçlük bir taraftan merkezî otorite ile, diğer taraftan komünlerle kuvvetli ve yararlı ilişkiler kurabilmektir. Bu çok güç ve nazik bir iştir. İlişkilerin verimli olmasında o federasyon sorumlusunun kişiliği büyük rol oynar.

Evvelâ politika yapmaktan kaçınmak lâzımdır. Federasyondan sorumlu kişinin siyasi bir hüviyeti olabilir. Fakat işini alâkadar eden konuda, bu hüviyetinin hiç bir rol oynamaması lâzımdır. Bu basit gibi görünürse de aslında çok güçtür. Her komünde iyi niyetli, aynı zamanda sportif teşkilâtlarla, ziraî teşkilâtlarla, mahalli bayramlarla yakından ilgilenecek 3,4 kişi vardır.

Bir federasyonun rolü, mintakanın bütün şehir ve komünleri arasında dengeyi kurabilmek ve bu gösterileri canlandırmaktır.

Turizm Bakanlığı ile olan ilişkilerine gelince; bu çok iyi olabileceği gibi, iyi olmayabilir de. Zira Belçika büyük otonomisi olan bir memlekettir.

Belçikada her vilâyette bir federasyon vardır. Bu federasyonların hepsi otonomdur. Federasyonlara kazanç gayesi gütmeyen dernekler rejimi uygulanmıştır. Bu federasyonların başında bir milletvekili vardır. Kendi bütçeleri mevcuttur. Karar organı vilâyet federasyon konseyidir.

Bütçeleri vilâyetlere göre birbirinden farklıdır. Kolay faaliyet gösterebilmeleri için A.S.B.L. (*) -kazanç gayesi gütmeyen der-

(*) l'Association Sans But Lucratif

nekler - hukukî formülü uygulanmıştır. Aksi halde hükümetin İdarî kaideleri oldukça ağırdır ve bu faturaların ödenmesi vesaire gibi şekillerde güçlükler doğurur.

Her federasyon bir idare kurulu (conseil d'administration) tarafından idare edilir. İdare kurulu üye adedi vilâyetten vilâyete değişir. Federasyon idare kuruluna ya vali (gouverneur), yahut bir milletvekili (depute permanent) tarafından başkanlık edilir.

Federasyon idare kuruluna, kendi üyelerinden başka, turizmin büyük branşlarını temsil eden kişiler de dahil edilmektedir. Bu federasyon konseyinin kendi bütçesi olduğunu ve bunun, vilâyet federasyon kurulu tarafından tesbit edildiğini hatırla tutmak lâzımdır.

Ayrıca federasyonlara, Turizm Bakanlığı vasıf asile, hükümetten de yardım yapılmaktadır. Fakat bu yardım çok azdır. Zira bu alanda hükümetin imkânları dardır. Turizm Bakanlığı, dış memleketlerdeki bürolarına yaptığı yardım dolayısıyla daha fazla yardım yapamamaktadır.

Bir misâl vermek için şunu söyleyebiliriz: Geçen senelerde Brabant Vilâyeti bütçesinden, kendi turizm federasyonuna, ödenek miktarının tümünün 1/10 i nisbetinde bir yardım yapmıştır. Bu miktar kesin değildir ,seneden seneye değişebilir.

Federasyon konseyinin esas elemanı olarak bir sekreteri vardır Bu görev vilâyette memur olan veya bu statüde bulunmayan bir şahsa verilmiştir. Federasyon idare kurulu statüye göre bir şahıs seçer. İki veya üç yılda bir, sekreter ve bir muhasebeci seçilir. Umumiyetle sekreterler vilâyet memurlarıdır. Çünkü vilâyet kendi turistik federasyonuna yardım eder. Verdiği paranın nasıl harcadığını bilmek ve kontrol etmek ister. Bu sebeple kendi memurlarından birini, itimat ettiği bir kişiyi seçmek ister.

Turizm Bakanlığı ile sekreterlerin temasları, Bakanlığa bağlı bir kuruluş organı olmadığı için normaldir. Komünlerin mahallî sendikaları da federasyona bağlı değildir Bağımsız kuruluşlardır.

Sekreterlerin unvanları federasyondan federasyona göre değişir. Bazı federasyonlarda sekreterler aynı zamanda İdarî direktördürler. Turizm Bakanı kendi projelerinden bahsetmek üzere federasyon sekreterleri ile yaptığı toplantıda onlara memur gibi hitap edemez. Çünkü kanunen hiçbir federasyon Bakanlığa bağlı değildir. Yalnız bu ilişkilerin iyi olmasında memleket turizmi bakımından fayda vardır.

Federasyon çalışmaları her günün, her dakikanın işidir.

Turizm bir halkla ilişkiler (public - relations) işidir. Her şehirde, her komünde cereyan eden olaylardan haberdar olunması lâzımdır. Federasyonlarda her kademe ile ve herkesle ilişki kuran o turistik federasyonun direktörüdür. Direktör birgün basın toplantısı yapar, ertesi gün radyo ve televizyon ile temasa geçer, öbür gün gazete ve dergilerde paralı reklâm yaptırır. Ayrıca toplumun fikirlerini denetler. Bölge hakkında ne düşünüldüğünün bilinmesi lâzımdır; ve faydalıdır. Alışılan çerçeve dışına çıkılması icap eden durumlar hasıl olabilir. Direktör hiç bir şeye ilgisiz kalamaz. Her şeyin bu kişi tarafından işletilmesi lâzımdır.

Turizm Bakanlığı fikirler bildirir. Bu fikirlerin takip edilmesi ve gerçekleştirilmesi dokuz federasyon tarafından yapılır.

Yapılan işlerin bütün giderleri federasyona aittir.

Federasyon nelere sahiptir ve neler yapar?

a) Federasyonların ekserisinin bir dergisi vardır. Bu dergilerde reklâm bulunmaz. Gaye okurlarına tamamen turistik bir dergi sunmaktır.

b) Federasyon halkla ilişkiler tekniğine önem verir.

c) Federasyon karşılamaya önem verir. Yabancı turist vilâyete gelince onu karşılamak lâzımdır. Her federasyon mahallî sendikalarla bu işi üzerine almıştır. En iyi şekilde karşılar. Misâl olarak Brüksel Federasyonunun Brouckere meydanındaki karşılama servisi gösterilebilir. Bunun için iyi yetiştirilmiş personel kullanılır. (*)

ç) Mahallî broşürler neşretmek federasyonların görevleridir. Bunlar altı lisan üzerinden bastırılır. Broşürlerde bölgenin haritası ve fotoğrafları da bulunur. Bu hem Belçikalılar, hem de yabancılar içindir. Turizmin karşılama şekline hizmet ederler. Büyük şehirler için hazırlanacak şehir plânı, karşılama bürolarının, başlıca otel ve garajların, lokantaların, lokallerin yerlerini ve isimlerini gösteren ve

(*) Almanyada bütün büyük İstasyonlarda otelcilik karşılama büroları bulunur. Meselâ Hambourg'da, ışıklı tablolar boş olan otellerin isimlerini ilân eder, miktarını ve otelin adresini bildirir. Belçikada henüz bu çeşit karşılama yoktur. Fakat Brouckere meydanındaki büro bütün mevsim boyunca saat 23.00 e kadar açık tutulur ve turistlerin yer bulmalarına yardım edilir. Bu personelin hususî olarak stile edilmesi lâzımdır. Bu muntaka için yapılan bir çeşit reklâmdır.

turisti alâkadar edecek konuları kapsayan bir doküman niteliğinde olmalıdır.

d) Federasyonlar büyük bayramlara (grandes manifestations) ve milletlerarası fuarlara (les foires internationales) iştirak ederek propagandalarını yaparlar.

e) Federasyonlar san'at eserleri büroları vasıtasile sergiler hazırlar aynı zamanda yabancı sergilere de iştirak ederler. Halk bu çeşit sergilere karşı hassastır.

f) Propaganda bakımından basın toplantıları yapılır. Çeşitli vilâyet gazetecileri federasyonun davetlisi olarak federasyon bölgesinde gezdirilir ve dikkatleri yeni şeyler üzerine çekilir. Ayrıca Turizm Bakanlığının aracılığı ile yabancı gazeteciler de çağırılır.

g) Kışın kullanılan bir diğer vasıta turizm konferanslarıdır. (Midis du tourisme) yahut (soirees du tourisme) denilen bu konferanslarda alâkalanın halka filimler ve diaporizitfli konferanslar tertiplenir.

h) Çok beğenilen şeylerden biri de şatolarda verilen yaz konserleri, yahut tarihî dekor içinde oynanan oyunlardır.

i) Ses ve ışık vasıtasile propaganda: Tarihî bir abide ışık vasıtasile değerlendirilir. Yirmi sene evvel böyle bir şeyi görmek arzusunda olan turistler şimdi bununla daha az ilgileniyorlar.

Federasyonun parası ticarî bir işte kullanılmıyormuş gibi idare edilmektedir. Propagandada insana ve tekniğe lüzum vardır. Ne biri ne öteki ihmal edilemez.

2 — Vilâyet federasyon grupları

Müşterek çabaları birleştirmek için kurulmuştur. Vilâyet çerçevesini aşan turistik bir çalışmayı savunmak ve koordinasyonunu yapmak bakımından yararlıdır. Misali : Ardenne ve Meuse grubudur.

3 — Mahallî turizm sendikaları - (Les syndicats d'initiative et de tourisme)

Mahallî turizm sendikaları Belçika Turizm Teşkilâtının en küçük ünitesini teşkil eder ve bu bünyenin meydana getirdiği piramidin en alt basamağıdır. Tetkik edilen meseleler arasında en mühim problem mahallî sendikaların merkezî otorite tarafından tanınması

meselesidir. Bu kuvvet onlara tek tip bir statü empoze eder. Belçikada halen pratik bir tanıma sistemi kabul edilmiştir.

Mahallî sendikaların rolü :

Bütün turistik zenginlikleri tanıtmak ve değerlendirmek görevi mahallî turizm sendikalarına verilmiştir. Bu görev, değerlerinden ötürü bunlara verilmiş bulunmaktadır. Turistik karşılama da bunların görevleri arasındadır.

Mahallî turizm sendikalarının görevleri şunlardır :

1 Abidelerin, manzaraların, artistik kıymetlerin ve eğlence unsurlarının korunması ve değerlendirilmesi;

2° Turizmi ilgilendiren el san'atlarının değerlendirilmesi ve korunması;

3° Turizm ve otelcilikle ilgili bilgilerin yayımı

4° Gösterilen tertibi, turiste mahallin değerini anlatacak her çeşit bayram ve eğlenceler hazırlanması;

5° Her çeşit lüzumlu turistik işaretlerin konulması;

6° Broşür (depliants) ve afişler vasıtasile her çeşit propaganda.; yahut sinema, radyo, basın vasıtasile yayın yapmak ve bunları geliştirmek;

7° Turistik merkezin eğlence ve karşılama, niteliğindeki her çeşit sportif teşebbüslerini geliştirmek...

Tarifi: Mahallî turizm sendikaları (*) kazanç gayesi gütmeyen dernekler ismi altında kurulmuş mahallî bir teşekküldür. Gayeleri mahallî çerçevede turistik endüstriyi korumak ve kalkındırmak ve turisti en iyi şartlar altında karşılama imkânı sağlamaktır.

(*) Le syndicat d'initiative et de tourisme est un organisme d'interet local constitue sous forme d'une l'association sans but lucratif (A.S.B.L)

II a pour objet de defendre et de promouvoir l'industrie touristique sur la base locale et d'assurer au touriste le meilleur accueil.

(Le syndicat d'initiative et de tourisme) i tetkikimizde (mahallî turizm sendikaları) olarak tercüme ettik. Bu daha iyi anlaşılması için böyle yapılmıştır. Aslına sadık kalarak tercüme edersek (turizm ve teşebbüs derneği) demek icap ederdi.

Mahallî turizm sendikaları turizm merkezine en iyi randımanı vermek için o bölgede oturan bütün halkın birlikte meydana getirdikleri bir topluluktur.

Kabul (Agreation) : Mahallî turizm sendikalarının Belçika Turizm Bakanlığınca kabul (agree) edilmesi için şu şartlara haiz olmaları lâzımdır:

- Kaçan gayesi gütmeyen bir dernek halinde kurulmuş olması,
- Bulunduğu yerin mahallî idaresi veya idareleri tarafından tanınmış olması,
- Kendine tekabül eden vilâyet veya bölge turistik federasyonlarına aza olması...

Mahallî sendikaları şu şekilde isimlendirmek lüzumludur: Mahallî karşılayıcı ve kabul edici turizmin esası ve ifadesi (*). Hukukî bir rejimin sadece hak ve mecburiyetlerini ifade etmesi değil, aynı zamanda faaliyetlerini genel yararlar için, turistik sahada olduğu kadar ekonomik sahada da yararlı olack şekilde yönetmesi lâzımdır.

Statü noksanından 5, 6 sene evvel bazı grup ve derneklerin mahallî sendikaların hak ve isimlerinden, kendi çıkarlarına faydalanmaya kalkıştıkları tesbit edilmiştir. Bu hareketlerin turistik endüstrinin kredisini düşürmekten başka bir işe yaramadığı da izlenmiştir. Bakanlığa yapılan şikâyetler, yetki noksanından sonuçlandırılmamıştır.

Kanunun bir diğer ciddi hatası: Kâfi miktarda turistik alâka çekmeyen bir yerde mahallî sendikaların kurulmasıdır. Böyle mahallere turist çekmek için yapılan propaganda turist üzerinde gayet kötü bir tesir bırakmaktadır.

Daha evvel belirtilen, karşılama ile ilgili görevler yanında

mahallî sendikaların diğer bir görevi de turistik merkezlerin, hattâ civardaki mıntıkların değerlendirilmesidir. Bilindiği gibi turistlerin zevkleri birbirinden farklıdır. Hepsini memnun etmek lâzımdır. (Sessizlik, eğlence, çocuklar için oyun sahaları, müzik vesaire gibi)

(*) Expression et essence meme du tourisme receptif.

Turistik bir merkezin değerlendirilmesi için şu noktaların göz önünde tutulması lâzımdır:

1° Mıntika çiçeklerle süslenmek, çiçeklerle süslü köşeler yapılmalı, su kenarında teraslar, oyun ve spor parkları vesaire ile bir istirahat yeri haline getirilmeli, turizm materyalinin yenilenmesine itina edilmeli (oturulacak sıralar, turistik sokaklar), turizm kampları, kamping sahaları, tatil köyleri kurulmalıdır.

2° Su kenarındaki köşelerin nehir tarafından kirletilmemesine dikkat edilmeli, nehir kenarına bütün akış istikametinde inmeyi kolaylaştıracak şirin iniş yolları hazırlanmalı, balık avlanması kolaylaştırılmalıdır.

3° Otelde mahallî hususiyetlere değer verilmeli, kaybolmuş olanlar tekrar yaratılmalı (personel giyimi ve otel dekorasyonu gibi), gıdaların iyi ve sağlığa uygun olmasına, bilhassa kabulün çok iyi yapılmasına nezaret edilmelidir.

4° Bölge çevresinde bir stil yaratmak, meslek adamlarından yardım istemek, eski adetleri ve san'atları tekrar canlandırmak, bölge san'atkârlarını müdafaa etmek ve eserlerini yaymak...

5° Mahallî turizm sendikaları, mahallî ve mintakaivî mahiyetinden kurtararak enternasyonal hale geçmesini temin zımmında, nasihat, yardım ve bunu finanse etmek gibi çalışmalar da yaparlar. Turiste hizmet' etmeyi, eğlendirmeyi ve ikâmetini mümkün olduğu kadar uzatmayı ve en iyi şekilde faydalanmasını sağlayacak şekilde bir sonuç almak için daima hazır bulunurlar.

Mahallî turizm sendikalarının çok kere kısa vadeli faaliyetlerin içinde kaybolmasından korkulur. Bayramlar ve folklorik eğlenceler çok mühim olan teşhizat ve tertibin ziyama sebep olmaktadır.

Mahalli turizm sendikalarının rolü mahallî sahada başarılı ise, umumî plânda da birinci derecede önem alır. Zira mahallî sendikalar, kabul edici turizm politikasının, mahallî ve mintakavi çerçevede gelişebileceği mükemmel kuruluşlardır ve çalışmaları bütün turistik politikaya bir istikamet verir.

Pratikte turistin çok iyi bir seyahat yaptığı intibai ile memleketine dönmesi ve çok iyi turistik bir teşkilâtla karşı karşıya geldiğini düşünmesi, mahallî sendikalar sayesinde olur. Tatbikatta turizm sendikaları turistin karşılanmasında en önemli rolü oynarlar.

Eğer otel turistin hakiki karşılanma salonu olarak kabul edilmekte ise otelin seyahatin gayesi olmadığını kabul etmek lâzımdır. Seyahatin gayesi: Boş kalma arzusu, istirahat etmek ihtiyacı, malûmat sahibi olmak, temas etmek, fotoğraf çekmek, film yakalamak ve memleketin haiz olduğu arkeolojik, tarihi, kültürel zenginliklerinin canlı hatırlar edinmektir. Şu halde bütün bu turistik zenginlikleri değerlendirmek mahallî turizm sendikalarına aittir. Gayet tabiidir ki Belçika Turizm Bakanlığının, memleketin bütün turistik bölgelerinin propagandasını yapması, teşkilâtını kurması, turistik yerlerin korunması ve değerlendirilmesiyle doğrudan doğruya meşgûl olma imkânı yoktur. Bakanlığın, o bölgenin hayatına karışmış bir kuruluş tarafından temsil edilmesi lâzımdır.

Mahallî turizm sendikasının başlıca rolü o mıntıkanın veya mahallîn turistik kapitalini değerlendirmektir.

Bunu nasıl yapar?

1 — Evvelâ bu kapitalin uyanık bekçisi olarak bunları kompetan teşekküle bildirilerek, yani mıntıkanın veya mahallin turistik kapitalini tehdit eden bir tehlike mevcut olduğu taktirde bunu kompetan teşekküle haber vermek suretile bu görevini derhal yapar. Meselâ: Her hangi bir kişinin faaliyeti ticarî veya endüstriyel bir kararın icrası bir ormanın veya bir nehrin mahvına veya bozulmasına sebep oluyorsa bunu derhal bildirmek zorundadır. Uyanıklık rolü buradadır.

2 — Sendika aynı zamanda yeni değerler yaratarak mevcut olanı daha alâka çekici hale sokarak yeni fikirler gezinti yerleri yaratarak, uygun yerlere işaretler koyarak rehberli ziyaretler hazırlayarak, bölgenin tarih, müzeleri ve diğer zenginlikleri hakkında geniş bilgi sahibi birkaç lisan bilir iyi rehberler yetiştirerek mevcut olan değerleri artırır.

3 — Mahallî sendikalar - lüzumlu malî imkânlarla sahip olmadıkları halde bir otelin, bir kampingin, en ucuz ücret uygulayacak bir bungalovun yapılmasında müteşebbislere tesir eder, yardımcı olur ve bölgede turistik kapitali genişletir.

4 — Mahallî sendikalar aynı zamanda otelcilikte ve lokantacılıkta da rol oynar. Mahallî yemek çeşitlerini ve yemek bilgisini (la gastronomie) muhafaza eder.

5 — Mahallî folklorik değerlere nezaret eder. Bunda, malî takatî olanlar malî yardımlarla, müsait olmyanlar fikirlerde rol oynarlar.

6 — Ayrıca halka, halkla ilişkide olan üyelerine, yabancı veya millî müşteriyi karşılama yollarını öğretir.

Mahallî turizm sendikalarının para kaynakları :

Sendikaların ilk kaynakları kendi imkânlarıdır. Bu ise azalarından topladıkları aidatlardır. Ayrıca bir mıntıkanın turistik kalkınması ile ilgili kişilerden, derneklerden, şirketlerden de yardım görürler. Bunlar mıntıka veya bölgedeki şahıslar veya özel hükmi şahıslardır. Bunun dışında turizm sendikaları âmme tüzel kişiliğinden de yardım görürler. Başta Belçika Turizm Bakanlığı, vilâyet ve mahallî belediyeler olmak üzere sıralanır. Bazı belediyeler bir kısım masrafları ileri sürerek (meselâ: polis, plâjların nezareti v.s. gibi) belediye hudutları içine gelen yabancılardan (ikâmet vergisi) almaktadırlar. Belçika Turizm Bakanlığı bunun karşısındadır.

Bunu daha uygun bir hale getirmek için otel fiatlarına, ikâmet vergisini dahil etmek suretile dolaylı yoldan vergi alınması çabası içindedir. Belediyeler bu vergiden yararlanmak suretile mıntıkalarındaki turizm sendikalarına yardım etmektedirler.

Merkez teşkilatının yardımı :

Halen hiyerarşik ve iyi bir koordinasyon sebebiyle Turizm Bakanlığı, vilâyet federasyonları aracılığı ile yardımlarını yapar. Federasyonun, gerek alt kademe, gerek üst kademede olup bitenlerden haberdar olması lazımdır. Zira, vilâyet federasyonlarının da kendi politika ve yardımları vardır. Federasyonları haberdar etmek endişesi daha da uzaklara gider. Mahallî bir sendika yardımını şekillendirmek için Belçika Turizm Bakanlığı ikna edici programlar ister. Bilinmeden yardım yapılmaz. Her sendika geçen sene yaptıklarını ve içinde bulundukları yılın programlarını bildirmek mecburiyetindedirler. Bu iki esas üzerinde Turizm Bakanlığı yardım miktarını tesbit eder. Sendikanın yardım talebi vilâyet federasyon ve Bakanlığın mıntıka müfettişi aracılığı ile Bakanlığa gelir. Yardım talebinde muntazam bir koordinasyon takip edilmektedir. Mıntıka müfettişi Bakanlık ile mıntıkada yaygın bulunan sendikalar arasında ilişki kurmaktadır. Birinin bizzat yerine gitmesi ve yaptığı tetkikler sonunda nelerin gerçekleştiğini, nelerin cereyan ettiğini öğrenmesi,

projelerden haberdar olması lâzımdır. Müfettişler mıntıkada oturur, hatta çalışma saatleri dışında bile o mıntıkadaki hayata karışır, ihtiyaçların neler olduğunu ve yapılan işleri tesbit eder ve Bakanlığa bildirirler.

Görülüyor ki yardımın yerinde kullanılıp kullanılmadığı müfettişlerce denetlenmekte, ayrıca mahallî sendika yıl sonunda çalışma raporu vermektedir.

Turizm Bakanlığı bir sual bordrosu göndermekte ve mahallî sendikalar bunda, geçen sene içinde yaptıklarını ve gelecekte yapacaklarını yazmaktadırlar. Bunlara vilâyet federasyonunun ve müfettişin müşahedeleri de eklenmektedir.

4 — Mahallî turizm sendikaları bölge grupları :

Turizm uygulaması 30 sene içinde, bilhassa son 10 yılda çok değişmiştir. Ulaşım araçlarının artması ve yer değiştirmelerinin hızını arttırması, şahsî araba adedinin yükselmesi, turizmde uzaklık mefhumunu değiştirmiş ve bu değişiklik eski turizm anlayışında uzun süre ikamet (le séjour prolonge) şeklini tamamen ortadan kaldırmıştır.

Bugünkü yaşayış modası turiste, bir yerde uzun süre kalmadan birçok yeri ziyaret etmek arzusu vermektedir. Bunun için ona mümkün olduğu kadar geniş bir mıntika hazırlamak ve merakını uyandıracak bir sürü turistik imkânlar yaratmak lâzımdır. Mahallî turizm sendikalarının bölge grupları bu gerçekten doğmuş ve turistik propaganda teşkilât kadrosunda yer almıştır.

Bu grupların kurulması bir ihtiyaca cevap vermektedir. Kurulan grupları faaliyete geçirmek için malî imkânlar bulunması icap eder.

Grupların kurulmasının başka bir nedeni de merkez kuvvet tarafından mahallî turizm sendikalarına yapılan yardımlarda açıklara mani olunmak içindir. Sendikaların adedi, yapılan malî yardımların neticelerini almakta güçlükler yaratmaktadır.

Şunu hemen belirtmek gerekir ki şimdiye kadar değişik bölge gruplarının kurulması, mevcut mahallî sendikaların kuruluşuna etki etmemiş ve onlar yerlerinde kalarak çok önemli mahallî görevler yapmışlardır.

Mahallî sendikalar bölge grupları, mahallî sendikalar ile vilâyet federasyonları arasında bir kademce olarak kurulmuştur. Böylece müşterek gayeler tesbit edilerek bazı sendikaların taassup derecesine varan davranışlarına mani olunmak istenmiştir. Elde edilen neticeler ümit vericidir. Zira sendikaların % 90 ı gruplaşmıştır. Bu gruplar malî imkânları az olan sendikaların, paralarını birleştirmeleri yayınların: arttırmaları veya mıntıkada bir gazeteciyi misafir etmeleri veya başka bir şekilde vazifelerini kolaylaştırmaları imkânını arttırmıştır ki, tek bir sendikanın bunu yapmasına imkân yoktur.

D —Kuruluşlar arasında koordinasyon

1 — Muhtelif kuruluşlar arasında ilişkiler :

Bütün turizm kuruluşları arasında yatay (les relations horizontales) ve dikey (les relations verticales) ilişkilerin en iyi şekilde bulunması, kuruluşun iyi işlemesi için büyük önem taşır. O kadar ki her kademede bulunan muhtelif sorumluluktaki kişiler arasında daimi ve iyi ilişkiler kurmanın lüzumu üzerinde önemle durulmuştur. Bu maksatla Belçika Turizm Bakanlığı gayretlerini şu şekilde toplamıştır:

- a) Turizm müfettişleri aracılığı ile daimi ilişkiler kurmak, aynı şekilde kontrolcüler aracılığı ile otellerle ilişki kurmak;
- b) Turizm Bakanlığında mahallî sendika idarecilerinin yıllık toplantısı;
- c) Turizm Bakanlığı ilgililerinin sendika grupları ve federasyon umumî toplantılarına iştiraki;
- ç) Mahallî turizm sendikalarının enformasyon günleri, tertiplenmesi;
- d) Kuruluşlara gerekli vesikaları temin etmek;
- e) Vilâyet sekreterlerinin yıllık toplantılarını yapmak;
- f) Vilâyet sekreterleri vasıtasile, mahallî sendikalar bölge grupları ve vilâyet federasyonları arasında daimî ilişkiler sağlamak;

2 —Daimî ilişkiler :

Muhtelif kademeler arasında daimî ilişkilerin temini için Belçika Turizm Bakanlığı birçok çarelere baş vurmuştur.

Bir orkestrada olduğu gibi, çalışacak bütün aletlerin arasında bir faaliyet ve ahenk birliği, bir koordinasyon bulunması, o kuruşun iyi çalışması için şarttır. Bütün bu kademelerin ilişkilerini ve çalışmalarını idare etmek lâzımdır. Turizm Bakanlığı bütün bu kademelerin ilişkilerini, aldığı tedbirlerle temin eder.

Turizm Bakanlığında her yıl vilâyet sekreterleri toplanır. Vilâyet sekreterleri turizm federasyonları emrine verilmiş malzeme ve büroların idaresi ile meşgul kişilerdir. Turizm federasyonları, yerine göre oldukça geniş veya küçük bürolara sahiptir. Bazı vilâyetlerde federasyon çalışmalarına iştirak eden kişilerin adedi oldukça yüksektir. Federasyonlar da, vilâyet sekreteri haricinde, daimî idarecilere ihtisas yapmış memurlara ve otelcilere sahiptir. Birçok inşaatlar için işçiler, ekspozisyon personeli, basın ve enformasyon işlerinde ihtisas yapmış kişiler vardır. Bu sebeple sekreterlerle ilişki büyük önem taşır.

3 — Turizm Bakanlığı ile ona bağlı organlar arasında ilişkiler:

Turizm Bakanlığının, federasyonların en çalışkan işçileri olan vilâyet sekreterleri ile belirli tarihlerde toplantılar yaptığını yukarıda belirtmiştik. Bu toplantılarda faaliyet programlarının tesbiti yapılır ve her yıl bunlar Turizm Bakanlığının dış memleketlerdeki temsilcilerinin iştiraki ile hazırlanır. Böylece federasyonlar doğrudan doğruya dış memleketlerdeki temsilcilerin faaliyetlerinden haberdar olurlar. Bundan başka Turizm Bakanlığı her yıl sendika idarecileri ile bir veya iki defa toplantılar yapar. Mahallî sendikaların adedi dikkate alınırsa, toplantıların çok kalabalık olduğu tesbit edilir. Bu toplantılar turizm yönünden büyük önem taşıyan toplantılardır. Bunların yararlı ve enteresan olması için bilhassa kalabalık olmasına itina edilir. Turizm Bakanlığı bundan başka mahallî sendika idarecileri için, her yıl, şayanı dikkat turistik bir faaliyetin yapıldığı bir mıntıkada olmak üzere, enformasyon toplantısı yapar. Bu şekilde bir Weekend'e iştirak eden büyük idareciler, bir mahallî sendikanın bazı meselelerini nasıl hallettiğini yerinde görmüş olurlar. Bu şekilde yapılan toplantılardan bir seferinde bir mahallî sendikanın su sporları teçhizatını (yatların yanaşması, motorlu kaynaklar, su üzerinde ski nehirde yüzme havuzları vs. gibi) nasıl tatbik mevkiine koymuş olduğunu görmüşler, başka bir sefer hususî tipte gezinti teşkilâtını incelemişler, başka bir zaman da ıssız bir mıntıkada kurulan yeni bir otel tesisini görmüşlerdir.

Turizm Bakanlığı, vilâyet federasyonları umumî toplantılarına ve mahallî sendikaların mühim toplantılarına delegeler gönderir. Bu şekilde idarecileri denetlerler. Ayrıca turizm müfettişleri de bu kuruluşların çalışmalarını denetlerler; ve toplantılarda hazır bulunurlar. Müfettişler bazan bu toplantılarda söz alarak veya sorulan suallere cevap vererek, bir takım meseleleri de orada hallederler.

Ayrıca yeni bir temas yolu bulunmuştur: Yazılı enformasyon. Mahallî sendikalara dağıtılan basılı belgelerdir. Mahallî sendikalar Hükümet dairelerinde geçen bütün çalışmalardan uzak tutulur. Fakat kendilerine sonuçlar bildirilir. Yürürlüğe giren bütün turizm mevzuatı bütün bu kuruluşlara gönderilir. Bu görev Turizm Bakanlığının en mühim hizmetlerinden biridir.

Bazan ilişkiler sendikanın isteği üzerine müfettişler aracılığı ile temin edilir. Sendikanın acele hal etmesi gereken bir konu olduğu zaman, yazı veya telefonla mıntıkanın müfettişi çağırılır; onunla konuşarak meselelerini hal ederler.

Mahallî sendikalarla vilâyet federasyonları arasındaki ilişkiler, yardımlar ve çalışma konusundadır. Federasyonlar değişik mahallî sendikaların çalışmalarında koordinasyonu temin etmek mecburiyetindedirler. Bu suretle vilâyet sekreterlerinin de daimî ilişkileri vardır.

E — Merkez Teşkilâtının Yardımları

Turizm Bakanlığı tarafından yapılan yardımları bu konudaki mevzuat göstermiştir. Yardımlar genel muvazeneden yapılır. Yardımlar kaplıca istasyonlarına, vilâyet federasyonlarına ve mahallî turizm sendikalarına verilir. Verilen paralar turistik teçhizat içindir.

Turistik yollar için yardımlar Turizm Bakanlığının mütalâası alındıktan sonra, Bayındırlık Bakanlığınca yapılır. Turistik yollar kavramına yolların düzeltilmesi, dar yollar, gezinti yolları yapılması ve bu yollar kenarlarına konulmuş olan sıra, masa vesaire girer.

Turistik yardımları şöyle sıralayabiliriz :

a) Federasyonlara yapılan yardımlar, Başkanlıkça bunların İdarî masraflarına iştirak etmek gayesile verilir. Her yıl değişir. Federasyon başına 100.000 frank civarında veya daha fazla olabilir.

b) Mahallî sendikaları cesaretlendirme yardım: Miktarı seneden seneye değişir; sendikaların çalışmaları ve programlarına göre değişik miktarlarda dağıtılır.

c) Turistik teçhizat yardım: Yıldan yıla değişik miktarlarda bütçeye konur. Talep üzerine şehirlere, komünlere ve bunlara federasyon ve sendikalarına mühim turistik tesisler yapılması için verilir. Misâl olarak: Müzeler kurulması, turistik tesisatı havi sun'î sporları veya plânları tatbiki, işaretler, oyun sahaları kurulması, tenis sahaları, su üzerin ski yapma imkânları gibi... Talepçilerin bir plân yaptırarak bunu vilâyet federasyonuna ve finansmanda müdahalesi icap eden vilâyet vâlisine vermeleri mecburiyeti konmuştur. Masrafların % 60 ına Turizm Bakanlığı iştirak eder. Turistik teçhizat için yardım rejimi oldukça kolaydır. Fakat İdarî formaliteler sebeble bazan gecikmeler olabilir.

Kredilerin federasyon ve sendikalara verilış şekilleri, önceki paragraflarda görüldüğünden, burada ayrıca izah edilmemiştir.

II — TÜRKİYE TURİZM TEŞKİLÂTI

A — Turizmin resmî kuruluşları

Memleketimizde Turizm ve Tanıtma Bakanlığı'nın kuruluşu ile turizme bir yön verilmiştir. 265 Sayılı Kanunun 3 cü maddesi resmî turizm teşkilâtımızı merkez ve taşra teşkilâtı olarak iki bölümde açıklamıştır.

1 — Merkez teşkilâtı (*)

Merkezde Bakanlık halinde kurulmuştur. Başta Bakan olmak üzere, Müsteşar, Teftiş Kurulu, genel müdürlükler, müdürlükler halinde muhtelif kollara ayrılır. Ayrıca Turizm Danışma Kurulu istişare organı olarak çalışır. Yurt dışında, turizm tanıtma büroları bulunur.

(*) Daha geniş malumat için :

M. Sabri YORULMAZ — Turizm ve İdarecinin Rolü. Türk İdare Dergisi yıl : 40 Sayı : 319, Sahife 73 - 77

2 — Taşra teşkilâtı

a) Birkaç vilâyeti içine alan bölge müdürlükleri, gerektiği miktarda personele sahiptir. En mühim görevleri, bölgenin turizm bakımından önem taşıyan her çeşit kıymetleri ve taşınmaz mallarının niteliklerini, ayrımlarile belirten bir bölge turizm envanteri hazırlamaktır. Bölgenin turizm hizmetleri hakkında Bakanlık ve alt kademelerle ilgi kurar.

b) Ayrıca turistik illerde bir il temsilciliği bulunur. Yeteri kadar personele sahiptir.

c) Turistik önemi olan il, ilçe ve köylerde turizm büroları bulunur. Yönetmeliğin 18 ci maddesinde, turizm büroları giriş kapıları ve turizm bölgelerine giden ana yollarda, bu bölgelerde gereken il, ilçe ve köylerde kurulacağını açıklamıştır. Büroların ana görevleri turistik enformasyon hizmetleri'dir. Turistin karşılaştığı güçlüklerin hallinde ona yardımcı olur. Gereğinde bürolara o mahallin turistik gelişimine ilişkin görevler de verilebilir.

Görülüyor ki büroların esas görevleri enformasyon hizmetidir.

B — Turizmin yarı resmî kuruluşları :

Bunlar il ve ilçe turizm komiteleridir. «Yarı resmî» tabiri içinde bahsetmemizin sebebi, resmî kuruluşta vazife alan memurlar ve resmî olmayan dernekler ve turizmde söz sahibi kişilerin katılmaları ile kurulduğu içindir.

Turistik önemi taşıyan il ve ilçelerde kurulur. İllerde valinin 265 sayılı Kanunun 17 nci maddesinde sayılan, ilgili Daire ve meslek temsilcileri arasından seçeceği kimselerden en az 10 kişilik, ilçelerde ise bu esaslara uygun olarak en az 5 kişilik turizm komiteleri kurulacağını ön görmüştür.

Gerek 265 sayılı Turizm ve Tanıtma Bakanlığı Kanununun 17 nci maddesi, gerek İl ve İlçe Komiteleri Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinin 10 ncu maddesi komitelerin yetkilerini şöyle sıralamıştır: O yerin güzelleştirilmesi, turizm imkânlarının geliştirilmesi, halka turizmin anlatılması ve onda turizme yakınlık uyandırılması, bölge giyim, müzik ve folklorunun canlandırılması, yılın belirli günlerinde festivaller düzenlenmesi, turistik hatıra sayılabilecek el ve ev san'atlarının teşviki gibi bölgenin turistik bakımdan kalkındırılması için gerekli çalışmayı yapmak...

Bu hizmetler, bir bölge turizm envanterinin hazırlanmasını icap ettirir. Bu görev komitelere verilmiştir. Turizm bölge müdürlükleri ve envanterden istifade ederek, bölge envanterini hazırlar ve Turizm ve Tanıtma Bakanlığına bildirirler.

Ayrıca komiteler, o yıla ait turist sayısını, gerçekleşen turistik yatırımları, tahsis fonları ile yapılan işleri, bir sonraki yıla ait iş programlarını ve buna göre ihtiyaçları olan yardım fonunu her yılın bir Ekim gününe kadar faaliyet raporları ile iş programını ilçeler komiteleri vilâyete, il komiteleri Bakanlığa bildirirler.

Komitelerin yukarıda genel olarak sayılan hizmetlerinin biri müstesna, diğerlerindeki rolü uyarıcı, teşvik edici, aydınlatıcı, gözetici, öncülük edici, tesbit edici niteliktedir. Biri müstesna demiştik o da şudur: Bölgede turistlerin tam bir güvenlik, kolaylıkla seyahat ve ikâmetlerinin teminidir. Komitelerin temin edici görevi budur. Esasen bu görev idarecinin aslı vazifesidir. Zabıta görevidir.

Turizm resmî kuruluşlarını böylece Turizm ve Tanıtma Bakanlığı, bölge turizm müdürlükleri, il temsilcilikleri, turizm büroları olarak sıralanmış bulunuyoruz. Ayrıca yarı resmî turizm kuruluşu olarak il ve ilçe turizm komitelerini gördük. Taşra teşkilâtında çalışan Bakanlıktan sonraki kademelerdir. Bir de taşra kuruluşlarını denetleyen İdarî makamlar mevcuttur. Bunlar illerde valiler, ilçede kaymakamlardır. Turizm yatırımları konusunda 6086 Sayılı Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu yalnız valilere görev verilmiştir. Kanunun 14 ncü maddesi: Turizm müesseselerine Bakanlıkça kredi verileceğini, krediden istifade etmek için bir turizm belgesi alınması icap ettiğini, bunu alabilmek için de kurucunun kuracağı tesisin plân ve projesini, keşif bedelini, istediği kredi miktarını ve teminatının tev'ini ve mahiyetini gösterir belgeleri bir dilekçeye ekleyerek o yerin valisine vermesi gerektiğini belirtmiştir. Vali, gerekli incelemeleri 14 ncü

maddede yazılı vilâyet memur ve diğer yetkililere yaptırarak, en geç bir ay içinde, mütalâasile birlikte Turizm ve Tanıtma Bakanlığına bildirir, demektedir.

Bu görevden başka idareciler, İl İdaresi Kanunu gereğince denetim görevi ile, komite başkanlığı görevini ifa etmektedirler.

Turizm taşra teşkilâtı resmî ve yarı resmi kuruluşların görevlerinin tetkikinde bir boşluk göze çarpar. Bu ise bütün bu teşkilâtın yukarıdan, aşağıya gönderilen emirlere, aşağıdan yukarıya cevap vermekten başka bir hizmeti kapsamadığından, il ve ilçe komiteleri-

nin ise uyarıcı, teşvik edici, aydınlatıcı, gözetici, öncülük edici, hizmet görmelerinden ileri gelir. Hizmetin yapıcı olması lâzımdır. Yapıcı hizmet merkezde Turizm ve Tanıtma Bakanlığında toplanmıştır. Bu ise hatalı bir yoldur. Zira bir merkezden taşradaki bütün problemin halline çalışmak çok zordur. Hele Türkiye gibi çok geniş bir toprağa ve zengin turist kapitale sahip bir memlekette bu zorluğun daha da artacağı tabiidir.

C — Turizm Özel Kuruluşları :

Turizm dernekleridir.

Turistik il ve ilçelerde turizm dernekleri kurulmuştur. Bu dernekler Cemiyetler Kanununa göre kurulur. Üyelerin tümü genel kurulu teşkil eder. Aralarında her yıl belirli tarihlerde toplanarak idare kurulunu seçerler. İdare kurulu vazife taksimi yaparak, dernek başkanım, muhasip ve kâtipleri belirtirler.

Dernekleri görevi şudur:

- Turistik enformasyon,
- Turisti karşılama,
- İkamet yerlerinde rezervasyon için tavassut,
- Mıntıka, folklorik hareketlere öncülük etmek,
- Broşür ve afişler bastırmak,
- Dernek başkanının komitelere iştirak etmesi ve resmî mercilerle ilişki,

Vesairedir. Turizm dernekleri yetkileri bu görevleri tam manasile ve istendiği şekilde yapıyorlar mı? Derhal bir kelime ile cevap verelim: Hayır! Neden? Çünkü:

1 — Derneklerin gelir kaynakları çok kısırdır. Turizm ve Tanıtma Bakanlığından yapılan yardımlar hiç mesabesindedir. Bazı senelerde 5000 ilâ 10.000 lira arasında değişir. Bu da hizmetlerin birinin dahi yapılmasına yetiyecek miktarda değildir.

Vilâyet özel idareleri esasen yardım yapmak malî imkâna sahip değildir. Sahip olanlar bile, çok cüz'î miktarda senelik bir yardım yaparlar. Bu mikdar, il valisinin turizm anlayışı ve takdirine kalmıştır.

Belediyelerin de yardım yapacak takatları yoktur. Onların yaptıkları yardım birkaç bin lirayı geçmez. Yukarıda vali için söylediklerimizi belediye başkanları hakkında da söyleyebiliriz.

2 — Ekseri dernekler genel kültüre sahip, turizmi bilen ve resen hareket edecek, lisan bilir, fikrî olgunlukta yeteri kadar yöneticiye sahip değildir. Bilhassa bu niteliklerde başkan bulmanın zorluğu içindedirler. Turizm netice itibarile bir bilgi ve bu işi yürütecek yetişme isteyen bir meslektir. Turizm derneklerinin işlememe nedenlerinden biri, belki de en önemlisi budur.

3 — Turizm derneklerimiz genellikle mahallî menfaatlerin, turistik yatırım sahiplerinin şahsî çıkarlarının ve siyasî fikirlerinin çekişmesinin merkezi halindedir. Bu görüşümüzü açıklayalım : Bizde turistik yatırım sahipleri, turizm derneği başkanlarının kendi otel, motel veya lokantalarına müşteri göndermesini ve dernek başkanının kendi enformasyon bürosu memuru gibi çalışmasını ister. Turizm demeye başkanı bu çekişme ortasında kalır. Tarafsız çalışmaları kırınglıklara, küskünlüklere yol açar. Bunun etkisi şöyle olur : Sisî kanaatler de eklenerek çalışmalar baltalanır ve idare kumlu seçimlerinde gruplaşmalara yol açar. Hatta daha da ileri götürülerek turizm derneği isminin başına bazı kelimeler eklenerek rakip derneklerin kurulmasına kadar vardırırlar.

Bu nedenlerin etkisi ile turizm derneklerimiz işlemez, kısmen işleyenler ise, arzu edilen hizmetleri yapamaz durumdadırlar. Bunu itiraf etmekten hiçbir zaman çekinmemek lâzımdır. Amaç, derneklerin işleyebilmesini sağlamaktır.

Turizmin en mühim yönünün kabul edici turizm politikası olduğuna yukarıda değinmiştik. Bunu da yalnız mahallî turizm dernekleri yapabilir. Başarılı bir turizm politikası için bunun temini elzemdir.

III _ HER İKİ KURULUŞUN KARŞILAŞTIRILMASI

A — Belçika turizm kuruluşu

Belçika Turizm Bakanlığının çalışmaları şu esasa dayanır. Bakanlığın gayesi : Turistik faaliyetlerin inkişafını bütün vasıtalarla tanzim etmek ve turizmi canlandırmak ve her zaman canlı tutmaktır. Bu, yabancı turist hakkında düşünüldüğü kadar, iç turizmi de geliştirmeyi kapsar. Bunun için de ödemeli tatil hakkından faydala-

ilanların ve ailelerinin tatillerinin, kültürlerini arttırıcı, dinlendirici eğlendirici ve sıhhi bir şekilde istifade etmelerini temin edici şekilde olmasını sağlar.

Bu gayelerden hareket eden Belçika Turizm Bakanlığı bunun gerçekleşmesi için şunları yapar :

1° Turizmi ve bununla ilgili faaliyetleri inkişaf ettirmek için kullanılan vasıtalar hakkında memleketin içinden ve dış memleketlerden malûmat alarak bunları karşılaştırıp, en ileri şeklini seçerek hükümetin turizm politikasına istikamet vermek,

2° Uygulanmış, tecrübe edilmiş, turizmin son değişikliklerinin İlmi süzgecinden geçmiş, her çeşit yeni metodla memleketin arkeolojik, artistik, folklorik ve tabii zenginlikleri ile, turizm yatırımlarını dış memleketlerde ve yurt içinde tanıtmak,

3° Turizm teşekküllerini, işçileri ve gençleri yardımlarla veya başka şekilde cesaretlendirmek ve faaliyetlerini ahenkleştirmek,

4° Bir taraftan memleketin teşhizatını, tatil müesseseleri ve popüler turizm bakımından devamlı ve sistematik bir şekilde kaldırmak, diğer taraftan turistik gezi mıntikaları ve merkezlerini matluba uygun bir şekilde düzeltmek,

5° Vatandaşlara ve yabancılara avantajlı nakliye ve ikâmet imkânları sağlamak ve turistik meslekî faaliyetlerin statüsünü adapte etmek, gözden geçirmek,

6° Turizmin gelişmesile ilgili her çeşit âmme ve özel kuruluşların ve derneklerin, mahalli turizm sendikalarının çalışmaları kontrol etmek,

7° Her yıl Belçika ve yabancı memleketler için propaganda vasıtalarını hazırlamak ve kompetan teşekküllerle işbirliği yaparak bunların dağılımını temin etmek,

8° Yardımların dağılım ve faydalanma şekillerini, meslekî ve turistik statülerin tatbik edilip edilmediğini denetlemek..

Turizmin gelişmesini temin ve turizmi canlandırmak gayesinden hareket eden Belçika Turizm Bakanlığı, sekiz madde halinde açıkladığımız görevleri yapabilmek için, yatay (bakanlıklar arası) ve dikey (alt kademe kuruluşları ile) tam bir koordinasyon sağlamaktadır.

a) Yatay koordinasyon : Bakanlıklar arası koordinasyonda devlet vasıtalarında indirimli, daha seri ve rahat seyahat imkanı yaratır.

(Ulaştırma Bakanlığından) Turistik yollar hazırlanması, (Bayındırlık Bakanlığından) işçi vesair çalışanların hayat standartlarını yükseltecek ve onlara ücretli tatil hakkı tanıtarak, seyahat imkânları sağlar ve böylece iç turizmi canlandırır.

b) Dikey koordinasyonlarda ise alt kademe kuruluşları ile ilişkisinde, turizmin inkişafı ile ilgili olup, memleketin içinden ve dış memleketlerden aldığı malûmatı değerlendirerek memleket içi alt kademe kuruluşlarına duyurur.

— Turistik meslek faaliyetlerinin statülerini, avantajlı gezi imkânı sağlamak için adapte eder.

— Memleketin içindeki gezi mıntıklarının matluba uygun şekle sokulması için direktifler verir.

— Turizmle ilgili her çeşit âmme ve özel kuruluşların, derneklerin, turizm federasyon ve mahallî sendikaların faaliyetlerini kontrol eder.

— Bunlara yardım yapar ve yardımların tatbikini denetler.

c) Dış bürolar vasıtasile yabancı memleketlerde ve yurt içi teşkilâtile memleket içinde Belçika turizm kapitalinin gerçeklere uygun değerlerinin çok iyi propagandasını yapar. Dış memleketlerdeki propagandasının o memleketin arzu ve isteklerine uygunluğunu temin eder. Meselâ Fransa'da Belçika'nın eğlence yerlerinin propagandasını yaparken, Kanada'da kiliselerin propagandasını yapmaktadır.

Belçika Turizm Bakanlığının alt kademesi olan vilâyet turizm federasyonları, federasyon grupları, mahallî turizm sendikaları ve sendika gruplarına yardım yapar, çalışmalarını denetler, koordinasyonu sağlar, tanıtılmasında yardımcı olur, rehberlik eder, fakat bütün turistik zenginliklerin değerlendirilmesi ve tanıtılması işini o yer kuruluşuna bırakır. Diğer bir deyimle Belçika Turizm Bakanlığı yardımcıdır fakat yapıcı değildir. Yapıcı mahallî kuruluşlardır.

Aynı zamanda Belçika. Turizm Bakanlığı turistik kapitalin rantabilitesini düşünerek %, 75 iç turizm, % 25 dış turizm oranını kabul etmiştir. Zira aksine tutulacak bir yolun dahili, politik, ekonomik ve para meseleleri sebeble vuku bulacak bir duraklama halinde, bütün turistik yatırımların gayrı rantabi bir hale geleceğine ve kapanacağına inanmıştır.

B — Türkiye turizm kuruluğu ile karşılaştırılması

Türkiye Turizm ve Tanıtma Bakanlığının turizm çalışmalarında tuttuğu yol ise bunun aksidir. Mevcut merkeziyetçilik dolayısıyla Turizm ve Tanıtma Bakanlığı turistik mıntıkalarda, ilçelere kadar teşkilâtını kurmuştur. Para bakımından yetki Bakanlıktadır. Geniş bir ülkede büyük işler yüklenen Bakanlığın bu işlerin hepsini tam manasile yapmasına imkân yoktur. Dış memleket bürolarının çalışmaları yetersizdir. Yatay ve dikey koordinasyon yapılmaktadır. Bu koordinasyon ve kontrollere mahallî idarecilerin denetlemeleri de eklenmek suretile bu biraz daha sıklaştırılmış ve sertleştirilmiştir. Fakat bu sıkı merkeziyetçilik ve memur rejimi kuruluğu altında, mahallî kuruluşlar cılızlaşmıştır. Zira bütün turizm hizmetlerini bünyesinde toplayan Bakanlık memur maaşları, dış bürolar harcamaları, turistik yatırımlara yardım ve turistik propaganda harcamalarının (broşür, afiş, yayım masrafları gibi) büyüklüğü karşısında, mahallî kuruluşlara, turizm derneklerine yardım yapmasına imkân kalmamıştır.

"Turizmde en mühim konunun turisti karşılamak olduğuna önceki paragraflarda değinmiştik. Bununla beraber mahallî turistik zenginliklerin değerlendirilmesi ve tanıtılmasının, yine mahallî kuruluşa bırakılmasının zaruretine ve faydasına işaret etmiştik. Memleketimizdeki turizm resmî kadrosu personeline hâkim olan memur zihniyeti ile, turistik müşterinin karşılanması ve mahallî turistik zenginliklerin değerlendirilmesini mümkün görmek çok fazla iyimserlik olur. Zira turizm temsilcilikleri ve büroları memurları turiste, buraya başvurusu halinde, cevap vermektedirler. Bu ise modern turizm değildir. Turizm ve Tanıtma Bakanlığının o il, ilçe veya bucağın hayatına karışmış bir teşekkül tarafından temsili lâzımdır. Konunun en hayafî yönü de budur.

IV — NELERİ YAPMAMIZ LAZIMDIR ?

Kanaatimce yapılacak işleri şöyle sıralayabiliriz, :

- Turizm ve Tanıtma Bakanlığı bir reorganizasyona tabi tutulmalı ve takviye edilmelidir.
- Dış bürolar daha iyi işler hale getirilmelidir.
- 265 sayılı Turizm ve Tanıtma Bakanlığı Kuruluş Kanunu tadil edilmeli, turizme büyük bir katkıda bulunmayan, bunun yanı-

sıra fazla İdarî ve büro masraflarına yol açan turizm bölge müdürlükleri, il temsilcilikleri, turizm büroları kaldırılmalıdır.

— Turizm ve Tanıtma Bakanlığı diğer bakanlıkların kuruluş ve görevlerinden ayrı bir özellik taşır. Turizm bir koordinasyon işidir. Turistlerin emniyetle seyahati ve ikâmeti (İçişleri Bakanlığı ile), hudut kapılarındaki kolaylıklar konusunda (Gümrük ve Tekel Bakanlığı ile), devlet vasıtalarında turistlere indirimli, daha seri ve rahat seyahat imkânı sağlamak konusunda (Ulaştırma Bakanlığı ile), turistik yollar konusunda (Bayındırlık Bakanlığı ile), işçi ve çalışanların hayat seviyelerini yükseltmek ve onlara gezme imkânı sağlamak konusunda (Çalışma ve Sanayi Bakanlığı ile), personel eğitimi konusunda (Millî Eğitim Bakanlığı ile), bilhassa turistik yerlerin plânlanması ve yatırımlarda öncelik kazanması konusunda (Devlet Plânlama Teşkilâtı ile) v.s. sıkı temasları olan bir Bakanlıktır. Bu ilişkilerin iyi yürütülmesi çok iyi bir yatay koordinasyonun teminini icap ettirir. Turizm ve Tanıtma Bakanlığı bu elemanlara sahip olmalıdır.

— Yukarıda Bakanlık bünyesindeki taşra kuruluşlarının kaldırılmasını ön görmüştük. Bu kuruluşların kaldırılmasının yanında bunların görevini daha iyi yapacak bir kuruluşa gitmenin zarureti hemen kendisini hissettirir. Diğer bir deyimle Bakanlığı il, ilçe ve bucaklarda daha iyi temsil edecek kuruluşlara gidilmelidir. Kanaatimce böyle kuruluşlar mahallen kurulmalıdır. Bunlar da derneklerdir. Nasıl kurulmalıdır ?

1° İlk iş olarak Türkiyenin turistik yerleri, en iyi şekilde incelenmiş turizm verileri ile tesbit edilerek bir turistik yerler planı yapılmalıdır. Bu bazı bölgeleri içine aldığı gibi, bütün Türkiyeye de teşmil edilebilir.

2° Planda turistik yerler olarak belirtilen il, ilçe ve bucaklarda aşağıdaki kuruluşlara gidilmelidir :

a) En alt kademe olarak ilçe ve bucaklarda Bakanlıkça hazırlanacak tip statülere göre turizm dernekleri kurulmalı ve bu derneklere, Belçika'da olduğu gibi, turisti karşılama, mahallî turistik zenginlikleri koruma, değerlendirme ve tanıtma, görevi verilmelidir.

Bu görevlerin hemen yanı sıra gelen maddî imkânlar konusunda:

aa) Kaldırılan resmî teşkilâtın elde edilen tasarruflar, tanıtma konusunda harcanılmayacak paralar, bunların çalışmalarına ve

yerin turistik önemine göre tesbit edilecek orantıda Bakanlıkça bu derneklere yardım olarak verilmelidir. Turizm derneklerine bu yardım vilâyet federasyonu kanalından geçirilerek verilir..

bb) O yer belediye bütçesine yıllık olarak konulması mecburî tutulacak, belediye bütçesinin yüzde muayyen oranında ödenekler derneğe devredilmelidir. Esasen belediyelerin ve turizm derneklerinin gayesi o yerin güzelleştirilmesinde birleşir. Tabii bu değişik şekillerde yapılır. Geçen paraflarda görülmüştür. Bu esastan hareket edilince derneklerin yapacağı hizmetler esasen belediye hizmetleridir de. Para israf edilmemiş, gayesine sarf edilmiş olur.

Bu konuda şöyle bir yol da tutulabilir : Malî kanunlarımıza bir ilâve yapılarak o mahalde bulunan turistik otel, motel ve pansiyonlardan sınıflarına göre yatak başına, dolaylı yolla, belediye aracılığı ile alınacak vergi derneklere devredilebilir.

cc) Vilâyet özel idare bütçelerine kanunî bir pay konulmalı ve bu pay derneklere, üst kademe olan vilâyet federasyonu bütçesinden geçirilerek yıllık olarak verilmelidir.

Üç kaynaktan malî imkân sağlayan dernekler elbette ki statülerinde gösterilecek ve açıkladığımız görevleri yapacak, ayrıca yetişmiş elemanlarına sahip olacaktır. Kaldı ki derneklerin kendi öz gelirleri de vardır.

b) Lüzumlu görülen yerlerde müşterek gayretleri birleştirmek için turizm dernek grupları kurulabilir.

c) Turistik illerde yine dernek bünyesinde tip statüleri hazırlanacak bölge turizm federasyonları kurulmalıdır. Federasyonun bir başkanı olacaktır. İdare kumluna statüsüne göre vali veya belediye başkanı başkanlık eder. Turizm ve Tanıtma Bakanlığınca memur statüsüne sahip bir sekreter tayin edilir. Federasyon böylece vilâyet valisinin direktifi ile çalışacak bir organ haline getirilmiş olur. Sekreter federasyonun en faal uzvudur. Aynı zamanda turizmi iyi bilen bir insan olmalıdır da.

Turizm derneklerinin malî kaynakları konusunda aynı şeyler burada da söylenecektir.

d) Lüzum görülen yerlere birkaç vilâyet federasyonu içine alacak bölge federasyon gruplarına gidilebilir.

Bu suretle kurulan özel turizm kuruluşları, vilâyet federasyonları ve mahallî turizm dernekleri, hiyerarşik olarak Turizm ve Tanıt-

ma Bakanlığına bağlanacak, mahallî turizm dernekleri en alt kademe, vilâyet federasyonları ise orta kademe olarak temas imkânı sağlayacaktır. Hiyerarşik bağlantı vali ve federasyon sekreteri tarafından kendiliğinden sağlanacağı gibi, malî bağlar da bunu temin edecektir. Ayrıca bizde daha büyük bir kolaylık vardır; o da, İl İdaresi Kanunudur. İl'de vali ilçede kaymakam dernekler üzerinde İdarî denetimlerini yapacaklardır.

e) Turistik yer olarak kabul edilen her ile Turizm ve Tanıtma Bakanlığınca bir müfettiş gönderilmelidir. Gönderilen müfettiş geçici görev ile olmayıp o bölgede daimi olarak çalışacaktır. Bölgede daimi kalacak olan bu müfettiş, bölge turizm federasyonunu ve mahallî turizm derneklerini, varsa grupları daimî denetliyecektir. Ayrıca bu derneklerin turizm meselelerini de hal edecek olan müfettişler, mesai saatleri dışında bile halkın hayatına karışacak o bölgenin turizm gelişmesini temin edecektir. Müfettişler il valisinin yardımcısı ve Bakanlığın yürütücüleri olacaktır.

3° Belçika'da yürütülen ve izahımızın (D) paragrafında «Belçika'da kuruluşlar arasında koordinasyon» başlığında açıklanan sistem, bizde kurulması ön görülen bu kademeler arasında uygulanmalıdır. Bilhassa faydalı sonuçlar veren ve turizm dernekleri ve federasyonlar arasında tertiplenecek olan «Week-end» ler çok iyi neticeler verecektir.

Yukarıdaki kuruluşlar, komitelerin de vazifelerini yapacağından, artık komitelere lüzum kalmıyacaktır.

Bu düzen ön görülünce, iyi bir koordinasyona sahip, dinamizm kazanmış, karşılayıcı, tanıtıcı, kabul edici bir turizm politikasına gireceğimize eminim.

V — SONUÇ

Bu incelemeyi O. E. C. D. nin (*) son günlerde Paris'te yayınlanan ve üye memleketlerin turizm gelir ve giderlerini açıklayan, Türkiye'nin en az turizm gelirine sahip, buna karşılık turizm giderinin fazlalığını gösteren raporunu üzümlere tetkik ettiğim zaman düşündüm. Bu rapora göre, memleketimiz :

(*) Recettes et depences les pays membres de l'O.C.D.E. au titre du tourisme international.

Memleketi	Turizm Geliri %			Gideri %		
.	1967	1968		1967	1968	
.						
.						
.						
Türkiye	19	29	+56	27	34	+24

Milyon dolarla listenin sonunda yer almaktadır. Bu neden böyledir? Bir noksanımız var; bunu kabul etmek zorundayız. Bunun yanında Avrupanın en uzak turistik ülkesi olduğumuzu ve rakiplerimizin aleyhimizdeki zedeleyici propagandalarını da kabul etmek lâzımdır. Bunlar dezavantajlarımızdır. Fakat noksanlarımızın neler olduğunu tetkik etmek, üzerinde durmak, bunu gidermek de icap eder. Ben kendi görüşüme göre bu kısa etüdde bunu belirtmeye çalıştım. Elbette ki başka düşünceler de olacaktır. Ne olursa olsun, korkulmamak ve derhal düzeltmeler yapılmalıdır. Menfaatimiz ve turizmdeki gelişmemiz cesaretimize bağlıdır.

Belçika'nın Brabant Vilâyeti Bölge Federasyonu Başkanı ve Sekreteri Mr. DUWAERTS'in bir sorumuza verdiği cevabı beğendiğimden sözlerimi onun sözleri ile bitirmek isterim :

«Şimdi insanlar kum devrindedirler. Brabant'da sun'î plâjlar kurdurduk. Driest, Hofstade v.s... Ben şahsen belki bütün mevsim orada kalamam, fakat bu çeşit şeyleri sevenler var; kamping de aynı şekilde. Bilhassa sizinki gibi geniş bir memlekette. Bu sizin meselelerinizi bir an evvel halletmenize yardım edecek bir formüldür. Tabii teşkilât sahasında mütehasıs teşekküllerin yardımından da faydalanmanız icap eder.»

BİBLİYOGRAFYA

Dr. Jur. Âlim Şerif ONARAN

Tetkik Kurulu Müşaviri

I. REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

(cilt xxxiii, sayı 4, cilt xxxiv, sayı 1-4, cilt xxxv sayı 1) 1967 -1969)

Giriş :

Evvelce bazı sayıları inceleme konusu teşkil etmiş olan (1) ve İdarî bilimlerin uluslar arasında yayılmasını amaç edinmiş bulunan bu derginin son altı sayısında ele alınan konuların en önemlilerinin incelenmesi ve diğer yazılar hakkında bibliyografik bilgi sunulmasının idarecilerimiz ve idare bilimi ile uğraşanlar yönünden faydeli olacağı kanaatiyle bu derginin muhteviyatına yeniden eğilmiş bulunuyoruz.

1) Derginin 1967 yılında çıkan 4 numaralı nüshasının önemli yakıları şunlardır :

A) Ed. Pouillet: EVOLUTION DES «ROLES» DIRIGEANTS DANS L'ADMINISTRATION DE L'ETAT (Devlet İdaresinde Yönetici «Roller» in Gelişimi):

Yazar, Kamu İdaresi'ne çok bilimsel bir yaklaşımda bulunarak; üç başlık halinde konuyu incelemektedir: 1) Kamusal kudretlerin yönetiminde ikilem (dualite) ve bilimsel yaklaşım (Bu bölümde kamusal kudretlerin siyasal ve yönetsel veçheleri ele alınmıştır) ; 2) Politik karar alma süreci üzerinde bilim ve tekniğin çarpışması (Bu bölümde politik kararlarda amaç - araç ilişkileri; sosyal değerler ve sosyal anlaşma (consensus) kavramları ele alınmıştır);

(1) Uluslararası İdarî Bilimler Dergisi'nin XXXIII. cildinin 2 ve 3. Sayılarının eleştirisi yapılırken sunulan tanıtma yazısı için bakınız : TÜRK İDARE DERGİSİ, yıl 39, sayı 311, Mart-Nisan 1968, sh. 106-107.

3) Rollerin gelişimi (Bu bölümde de karar alınasıya kadar geçen safhalar (processus) (2) üzerinde durulmakta; yöneticiler, idare meslek mensuplarıyla politikacıların tutumları İncelenmekte (3) özellikle idareci yüksek memurların uzman sayılıp sayılmayacağı konularına eğilinmektedir.

B) J. A. Ucelay de Montero (İspanya Çalışma Bakanlığı'nda Sivil İdare Teknoloğu): PERSONAL CONTRATADO POR LA ADMINISTRACION DEL ESTADO, Regimen Juridico en Espana (Devlet İdaresi'nde Mukaveleli Personel Kullanma, İspanya'daki Hukukî Rejim):

Yazar konuya I. Giriş: Personel rejiminin özgün bir kategorisi olarak mukaveleli personel: Pratik önemi ve anlamı; II. Mukaveleli personele uygulanabilecek rejimi getiren 27 Temmuz 1966 günlü ve 1742 sayılı kanun/kararname ve III. Sonuçlar başlıklarıyla yaklaşmakta; özellikle II. başlık içinde mukaveleli personelin a) strüktürü, b) nitelikleri, c) «Mukaveleli Personel» deyiminin anlamı, d) uygulanmakta olan hukuksal rejimin ortaya çıkardığı sorunlar, e) mukaveleli olmanın süre bakımından incelenmesi, f) mukaveleli personelin yetkileri, g) hangi memuriyetler mukaveleli personel kullanılmasına elverişlidir? h) bunlara ödenen ücretler, i) mukavele yapmağa ehil taraflar, yasaklar ve mukavele dışı tutulan hususlar, j) sosyal güvenlik konularını incelemekte; sonuç

(2) Burada safhalar (processus) sözcüğü, kararın dayandığı tercihin hazırlanması ve işlenmesine katkıda bulunan bir seri faaliyet anlamında kullanılmaktadır.

(3) Burada, halkın, ortaya çıkan problemlere çözüm sağlamağa yetenekli ve sorumlu kimseleri bilip tanımaları isteğine temas edilmekte ve Economist dergisi'nin 12 Şubat 1866 günlü sayısının 579'uncu sahifesine atıf yapılarak: «It is not only a requirement of democracy that it should be known when these great mandarins are moving behind the scenes. It is also in the modern age most urgenly in the public interest» («Bu büyük idareciler 'mandarins' in ne zaman perde arkasında rol oynadıklarının bilinmesi, sadece demokrasinin bir zorunluğu değildir. Modern Çağ'da kamu yararı bakımından da çok önemlidir») denmektedir. Ve yine meslekten yetişmiş, teknisyen idareci hakkında : Cari Stover'in «Public Administration Review»'- nun Haziran 1967 sayısında yayınlanan «Industry Technology and Metropolitan Problem» adlı yazısına atıfta bulunularak, «... technology and the ability to use it, are forms of power and as in ali cases where power is involved the problem is to make it responsible» («teknoloji ve bunu kullanma ehliyeti, kudretin tecelli ettiği biçimlerdir; ve kudretin bahis konusu olduğu her durumda, sorun : onu (kullananı) sorumlu tutmaktır») denmektedir.

bölümünde de bir zorunluk olarak ortaya çıkmış olan bu çeşit istihdamdan dolayı husule gelmiş eski ve yeni anlaşmazlıkların Danıştay'da ne yolda karara bağlandığı da gözönünde tutarak, bu mukavelelerin yorumlanması ve icrası yönünden çalışmalar yapılmasını salık vermektedir.

C) H. George Frederickson (Syracuse Üniversitesi, Maxwell Siyasal Bilimler Yüksek Okulu'nda Doçent): HUM AN RESOURCES IN PUBLIC ORGANISATION (Kamu Kuruluşlarında İnsan Kaynağı):

Yazar konuyu geleneksel ve çağdaş yaklaşımlar yönünden açıkladıktan sonra, idaresindeki bugünkü tiplerin teşkilât ve çevre arasında bir uyumsuzluk gösterip göstermediğini incelemekte; bir kuruluştaki organizasyon bakımından tam bir amaç sağlama ve bu amaca ulaşmanın olanaklarını gözönünde tutma konusunu işlemekte; personel seçiminde ampirik olarak bilinmesi gerekli hususlar üzerinde durmakta; meslek tipleri hakkında ampirik olarak genellemeler yapılmasının ne derecede faydalı olabileceğini gözleme tabi tutmakta; «Kamu personel idaresi ne dereceye kadar kültür yönünden incelenmelidir?» ve «Kamu personeli sorunlarında artan 'otomasyon'un sonucu ne olabilir?» sorunlarına cevap aramaya çalışmakta ve sonuç olarak, bugünkü koşulların personel idaresinde yeni perspektifleri davet ettiğini, bu bakımdan Üniversite öğreniminde öğretim seviyesinin yükseltilmesini, daha çok hayatta pratik yoldan elde edilebilecek teknikler ve işlemlerden ziyade, kurlarda politik, sosyal ve psikolojik içeriklere değeri verilmesini; bunun da yeni tanımlara ve uygulanacak yeni eğitsel yöntemlere ihtiyaç duyuracağını ileri sürmektedir (4),

Bu konulardan gayri dergide, R. La Porte Jr.'un: AN ANALYSIS OF DEVELOPMENT STRATEGY: Public Corporations and Resources Development in South Asia (Bir Gelişme Stratejisinin Çözümlemesi: Güney Asya'da Kamu Sendikaları ve Kaynakların Geliştirilmesi) ; N. Stjepanovic (5) ve S. Karapandzic'in: L'EVOLUTION RECENTE DE L'ADMINISTRATION FEDERALE YOU-

(4) Makalenin tümü hakkında, Sayın Şerif Tüten in TÜRK İDARE DERGİSİ'nin Mart-Nisan 1969 günlü ve 317 sayılı nüshasındaki çevirisine bakınız (sah. 106 - 122).

(5) Profesör Nikola Stjepanovic, İdarî Bilimler Uluslararası Enstitüsü'ne Herbert Emmerich (A.B.D.)'in süresini doldurması münasebetiyle 1968 yılı içinde başkan seçilmiştir.

GOSLAVE (Yugoslav Federal İdaresinde Son Evrimleşme); (Dacca Ulusal Kamu İdaresi Enstitüsü'nden) A.J.M. Kabir ve Md. Anissuzzaman'ın: PERFORMANCE BUDGETING: ITS APPLICATION IN PAKİSTAN (Gelişme Plânlarını Gözeterek Bütçe Yapma, Bunun Pakistan'daki Uygulanması) başlıklı incelemeler bulunmaktadır.

2) Derginin 1968 yılma ait xxxiv. cilt, I no. 11 nüshası (İrlanda'da Kamu idaresi» üzerine incelemelere ayrılmıştır. Bunların önemlileri şunlardır:

A) S. O'Conaill: TOWARDS GREATER EFFICIENCY IN THE IRISH CIVIL CERVICE (İrlanda Sivil Hizmetlerinde Daha Çok Yeterliğe Doğru);

B) Seamus Gaffney: ADIESTRAMIENTO PARALA FUNCION PÚBLICA IRLANDESA (İrlanda Kamu İdaresi Personelinin Yetkinleşmesi);

C) Desmond Roche: LOCAL GOVERMENT IN IRELAND (İrlanda'da Mahallî İdare).

Aynı konudaki diğer makaleler :

Basil Chubb : CABINET GOVERNMENT IN IRELAND (İrlanda Kabine Kuruluşu ve Fonksiyonları); John Mc G. Smyth : THE IRISH HOUSES OF PARLIAMENT (İrlanda'da Parlâmento); Vincent Grogan : THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN IRELAND (İrlanda'da Adalet Cihazı); Ian Finlay : LA FONCTION PUBLIC IRLANDAISE (İrlanda'da Kamu Görevi); Grendan Hensey : THE HEALTH SERVICES AND THEIR ADMINISTRATION AND FINANCING (Sağlık Hizmetleri ve Bunların İdaresi ve Finansmanına Ait Hususlar) ; T. J. McElligott : EDUCATION IN IRELAND (İrlanda'da Eğitim); P. R. Kaim - Caudle : INCOME MAINTENANCE SERVICES IN IRELAND ((İrlanda'da Sosyal Mevzuat).

3) Derginin 1968 yılma ait xxxiv. cildinin 2. sayısındaki önemli yazılar şunlardır :

A) Dr. Charles Melchior de Molenes : BICENTENAIRE DE BENJAMIN CONSTANT : Un praticien et theoricien des Sciences Administratives (İdarî Bilimlerin Uygulayıcısı ve Kuramcısı Benjamin Constant'ın İkiyüzüncü Yılı) :

«Adolphe» ve «Cecile» adlı edebî yapıtların yazarı olduğu kadar, gerek metod gerekse üslûb bakımından son derecede özgün ve açık «COURS DE POLITIQUE CONSTITUTIONNELLE», «PRINCIPES DE POLITIQUE APPLICABLES À TOUS LES GOUVERNEMENTS REPRESENTATIFS ET PARTICULIEREMENT A LA CONSTITUTION ACTUELLE DE LA FRANCE» ve «REFLECTIONS SUR LES CONSTITUTIONS ET LES GARANTIES» isimli bilimsel yapıtların da yazarı olan Benjamin Constant'ın Mme de Stael, Victor Hugo, Georges Lefebvre ve Maurice Duverger tarafından nasıl değerlendirildiğini ve onun İdarî ve siyasî hayatta oynadığı rolü aksettiren makalede özellikle Benjamin Constant'ın İdare Bilimi'ne kazandırdığı doktrinler üzerinde durulmakta ve yazının sonunda Amerika için Toqueville ne ise, Fransa için de Constant'ın aynı şey olduğu açıklanmaktadır.

B) A. K. Asmal : ADMINISTRATIVE LAW IN IRELAND (İrlanda'da İdare Hukuku) :

Bu makalede Kamu Hukuku'nun bir dalı olan İdare Hukuku'nun İrlanda'da Fransa'daki anlamıyla ele alınmadığı, özellikle genel mahkemelerden ayrı İdarî mahkemeler bulunmadığı ortaya konduktan sonra, İrlanda'da İdare'nin teşriî yetkilerine, icraî ve adli kudretine temas olunmakta ve idarenin adli kontrolü değerlendirilmekte; sonuç olarak ta: İrlanda'da Devletin sorumluluğu hakkında bir esas teşkilât kanunu bulunmamasından yakınılmaktadır.

C) Luis Enrique de la Villa (Alcalâ de Henares Üniversitesi İş İdaresi Profesörü): LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS PUBLICOS DEL ESTADO EN ESPANA (İspanya'da Devlet Memurlarının Sosyal Güvenliği):

Yazar, incelemesinin giriş bölümünde, konuyu, şu başlıklarla belirtmektedir: a) Konunun çerçevesi; b) Devlet İdaresi ile Personeli arasında hukuksal ilişkiler; c) Memurlar ve sınıfları; d) İspanyada yeni sosyal güvenlik: genel rejim ve özel rejimler; e) Devlet memurlarının sosyal güvenliği; f) Konu ile ilgili bibliyografya.

II. bölümde ise, Devlet Sivil Memurları başlığı altında: a) 21 Nisan 1986 günlü Pasif Haklar Kanunu'nun metni; b) 13 Ağustos 1966 günlü Tüzük; c) Bunları izleyen mevzuat incelenmekte; daha sonra: d) Hakları korunan kişiler; e) Koruma eylemi; f) aa. Sosyal güvenlik idaresi, bb. Sosyal güvenlik mâliyesi, cc. Yargı rejimi ; g) Emeklilik haklarının gerçekleştirilmesi konuları incelenmektedir,

Askerî idarelerin sivil memurları ve diğer sivil memurlar başlığını taşıyan m. Bölümde ise bu kategorilerdeki memurlara tanınan sosyal güvenlik hakları incelenmekte;

Sonuç olarak düzenle ilgili kuruluşlar («Dirección General del Tesero, Deuda y Casos Pasivos», «Comisión de Ayuda Familiar») ile yargı organları («La Magistratura de Trabajo», «Tribunal Central de Trabajo», «La Sala Social de Tribunal Supremo», «Tribunal Económico Administrativo Central») arasındaki ilişkiler açıklanmakta ve makale, Falanjist İspanya'nın rejimine uygun düşen bu sosyal güvenlik düzeninin olumlu bir yorumlaması niteliğine bürünmektedir.

Dergideki diğer yazılar şunlardır.

Garret Fitzgerald: STATE - SPONSORED BODIES IN IRELAND (İrlanda'da Kamusal Kuramların Özel Teşebbüs Alanındaki Rolü); Moshe Weiss: SOME OBSERVATIONS OF THE DYNAMICS OF CHANGE IN THE ISRAEL GOVERNMENT ORGANIZATION (İsrail Devlet İdaresinde Değişme Dinamikleri Üzerine Bazı Gözlemler); Jean Felix Noubel: LA REFORME ADMINISTRATIVE DE LA CURIE ROMAINE (Roma Senatosu'nda İdarî Reform) ; E. N. Gladden: CHURCHILL AS ADMINISTRATOR: Some Sidelights on Public Administration in Wartime (İdareci Olarak Churchill: Savaş Dönemi Kamu İdaresi Üzerine Bazı Gözlemler) ; Sumitro L. S. Danuredjo: THE DECLINING TREND OF LEGAL AND ADMINISTRATIVE PERFORMANCE IN INDONESIA: Some Remedial Actions Suggested (Endonezya'da Kanun Yapımı ve Yönetimin Niteliğinde Düşme Eğilimleri: Telkin Edilen Bazı Hal Çareleri).

4) Derginin 1968 yılında yayınlanan xxxiv. cildinin 3. sayısında. önemli görülen iki inceleme yer almaktadır.

- A) G. Timsit (Hukuk Profesörü): ESSAI D'ETABLISSEMENT D'UN MODELE DE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE DES PAYS FRANCOPHONES EN VOIE DE DEVELOPPEMENT (Gelişmekte Olan Fransızca - konuşan Ülkelerde Kamu Görevi Hakkında Örnek Statü İhdas Edilmesi Deneyi):

Fransa'nın eski sömürgeleri olup bugün bağımsızlığa kavuşan Cezayir, Kamerun, Orta Afrika, Kongo, Fildişi Sahili, Dahomey, Gabon, Gine, Yukarı - Volta, Madagascar, Mali, Moritanya, Nijerya,

Senegal, Çad ve Togo gibi Afrika ülkelerinde Fransız örneğinden uyarlanan fakat çeşitli veçheler arzeden idari statülerin tek tipe dönüştürülmesi hakkındaki telkinlerin değerlendirilmesi bakımından 1950'lerde başlayıp 1960'larda gerçekleştirilen deneyi konu edinen incelemede: bu projenin gerçekleşmesi için eğitim konusunda UNES- CO'nun tavsiyelerine ne dereceye kadar uyulduğu açıklandıktan sonra; özlükle: İdare'de yetki kargaşalıklarının ne yolda giderilmek istendiği ortaya konmakta; yazının sonuna da Fransız Afrikasının eski ülkelerinde, bu konuda çıkarılan kanunlarla ilgili bir liste ve konuyla ilgili seçkin bir bibliyografya eklenmiş bulunmaktadır.

B) Alberto D. R. Salinas: PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE EJECUTIVOS: Su papel en la Administracion de Desarrollo (İdari Yöneticilerin Yetkinleştirilmesi Programının Geliştirilmesinde idare'nin Rolü):

Yazar, konuyu: 1) İdarecilerin yetenekleri, b u yeteneklerin geliştirilmesi; Bürokrasi ve Toplum: Karşılıklı Etkileri; 2) Kuruluşlar ve bireylerle ilişkileri bakımından idarecilerin geliştirilmesindeki amaçlar; 3) Gelişmekte olan ülkelerde çağdaşlaştırma ulusal eylemini çabuklaştırma, ve denetleme altında tutma bakımından idarecilerin yetkinleştirilmesi; 4) idarecilerin yetkinleştirilmesinde gözünün tutulacak bir husus: bürokrasinin ve toplumun geliştirme idarelerinin İslahı başlıkları altında incelemektedir.

Dergideki diğer makaleler ve incelemeler şunlardır :

H. Wickwar: COMMUNITY DEVELOPMENT ADMINISTRATION IN 1960, (1960'larda Komünlerin Geliştirilmesi İdaresi); R. C. Mascarenhas: THE BUREAU OF PUBLIC ENTERPRICES IN INDIA (Hindistan'da Kamu Girişimleri Ofisi) ; L. Peeters: L'IM- POT COMMUNNAIRE SUR LES REMUNERATIONS DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS DES COMMUNAUTES EUROPEENS (Avrupa Şehir İdarelerinde Memur ve Görevlilerin Ücretleri Üzerine Konan Komün Vergileri); A. de Juan Abad: EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN ESPANA (İspanya'da Sayıştay).

5) Derginin 1968 yılma ait 4. no. lu sayısındaki önemli incelemeler :

A) T. Abdel - Malek: SOME PROBLEMS OF TECHNICAL ADMINISTRATION IN DEVELOPPING COUNTRIES (Gelişmekte Olan Ülkelerde Teknik Yardım İdaresinin Bazı Sorunları) :

Yazar, b u incelemesini «Giriş», «Program Hazırlama İşlemi», «Uluslararası Teknik Yardım Sürecinin Değişen Çehresi», «Teknik Yardım Programları Hazırlanırken Karşılaşılan Sorunlar: 1) Politika ve Strateji Sorunu, 2) İdarî Sorunlar» ve «Sonuçlar» başlıkları altında yapmaktadır;

Yardım eden ve yardım gören ülkelerdeki politik ve İdarî süreçlerin önlenmesi için alınan ve yeniden alınması gereken tedbirler üzerinde durarak; daha şimdiden Türkiye, Yunanistan, Hindistan, Pakistan, Kolombiya, Ekvador, Güney Kore, Nijerya, Peru, Sudan, Thailand ve Tunus'ta bu konuda uzlaştırma ve danışma kurulları teşkil olunarak faaliyete geçirildiğini zikretmektedir.

B) Guy Braibant (Fransız Danıştay'ında Başkanın Sözcüsü ve İdarî Bilimler Fransız Enstitüsü'nün Genel Sekreteri): L'INFORMATIQUE DAND L'ADMINISTRATION :

Yazarın 25 Ocak 1969'de İdarî Bilimler Fransız Enstitüsü'nde yapılan toplantıda açılış konuşması olarak hazırlandığı bu «expose»'de, idare'nin bugün idrak etmiş bulunduğu «personel sorunları», «İdarenin bünyesi» ve «İdarî işlemler» konularıyla «İdarenin yetkileri» konusu anahatlarıyla İncelenmekte; bu arada Jean - Luc Godard adlı filim yönetmeninin «Alphaville» adlı yapıtında yöneticilerin, yönetilenlerin yaşantısını «otoriter ve mekanik» bir tarzda nasıl olumsuz yönden etkilediğinin görülmesinden alınacak dersler olduğunu işaret etmektedir.

C) Gerald Caiden (Kudüs Yahudi Üniversitesinde Prosefö): ADMINISTRATIVE REFORM (İdarî Reform):

Yazar, incelemesini, «Yönetmel Kuram ve İdarî Reform», «Sosyal Değişim ve İdarî Reform», İdarî Reformun Süreci: (a) Gereksene'nin anlaşılması , (b) Erekler ve Amaçların, Strateji ve Tekniğin formüle edilmesi, (c) Araçlar ve Metodlar (d) Değerlendirme» ve «İdarî Reformun Ruhunun Keşif edilmesi» başlıkları altında geliştirmekte; reformların sadece teşhisle, bağırırmakla veya düşünmekle yerine getirilemeyeceğini; Reform yapanın, üzerinde işlenebilir çözüm yolları arasında yerinde bir seçim yapması gerektiğini; bu seçimi yaparken de, halkın kötü idareye karşı tepkilerini, geleneklerini, davranış tiplerini ve inançlarını hesaba katmanın uygun olacağını ileri sürerek; bundan, aşağıdaki ondört özdeyişi çıkarmaktadır :

1. Herşeyi hemen yapmağa kalkışmamalıdır,
2. Mükemmelden kaçınılmalıdır.

3. Gerekli aracı safhaları atlamamalıdır.
4. Yeni düşünce ve davranış şekillerine karşı sağlam bir reform iklimi ve eğilimi geliştirmesini bilmelidir.
5. Önlenebilecek zararlı sonuçları gözönünde tutmalıdır.
6. Mümkün olduğu nispette işe yarar kuruluşlardan yararlanılmalıdır.
7. Birbirini izleyecek her safhayı plânlamak ve bir sonrakine geçmeden bir öncekinin değerlemesini yapmalıdır.
8. Tüm eyleme geçmeden önce, bir deneyde bulunmalı ya da reformları ilkin küçük alanda uygulamalıdır.
9. Reformları alışık olunan ve bilinen hususlarla tev'em kılmalıdır.
10. «Feedback» (6) 'e özel bir önem verilmelidir.
11. Reformları sürecin yöntemine göre ayarlamalı; gerekirse bertaraf edilebilmelidir.
12. Gizli güdü (saik) leri olmayan elastik plânlara göre hareket etmelidir.
13. Güvenilebilir bir reform idaresi kurmalıdır.
14. Kazançları da kayıpları da hesaplayarak «micro» ve «macro» sonuçları gözönünde tutarak denge sağlamalıdır; karmaşık sonuçları değerlendirmelidir.

Dergideki diğer yazılar şunlardır :

F. H. Hubbard : ARRANGEMENTS FOR WATER POLLUTEON CONTROL IN SCOTLAND (İskoçya'da Kirli Suların Kontrolü ile Uğraşan Kuruluşlar); T. Modeen : LE CINQUANTENAIRE DE LA COUR ADMINISTRATIVE SUPREME DE FINLANDE (Finlandiya Yüksek İdarî Mahkemesinin Ellinci Yılı); A. K. Sherma: THE REORGANISATION OF THE PLANNING COMMISSION IN INDIA: Case for a Purely Technocratic Body (Tüm Teknokratik bir

(6) «Feedback»'i «Bir sistemi, onun geçmişteki icrasının neticelerini bünyesine yeniden sokmak suretiyle kontrol etme metodu» olarak tanımlayabiliriz. (Bakınız : Norbert Wiener : THE HUMAN USE OF HUMAN BEINGS, Boston, Houghton Mifflin Comp., 1954, sh. 61).

Bünye Verilmesi Bakımından Hindistan Plânlama Komisyonunda Reform); Jose Manuel Paredes Grosso (Alcalá de Henares Kamu İdaresi Ulusal Okulu Öğretim Üyesi): LA MEDICION DEL PRODUCTO DEL SISTEMA EDUCATIVO (Eğitsel Sistemin Verilerinin Ölçülmesi) .

6) Derginin 1969 yılma ait xxxv. cildinin 1 numaralı nüshasında bir inceleme bizce önemli görülmektedir.

Nikola, Stjepanovic: LE SENS ET LA SIGNIFICATION PRATIQUE DU PRINCIPE D'IRREVOCABILITE DES DECISIONS DANS LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE YOUGOSLAVE (Yugoslav İdaresi Prosedüründe Kararların Bozulmazlığı Probleminin Anlamı ve Pratik Faydası):

Profesör Stjepanovic, bu incelemesinde İdarî makam ve kurullarca alınan kararların bozulmazlığı prensibini ele, alarak bunun istisnalarını (maddî hata dolayısıyla idarece bozularak işlemin yeniden yapılmasını ve teftiş dolayısıyla bozulma hallerini, yetki dışı alınmış kararlarla kamu menfaati icabı bozulma hallerini) açıklamakta; prensibin tek partili ve «millî menfaat» politikasına dayanan bir ülke için geçerliğini savunmaktadır.

Dergideki diğer incelemeler ve makaleler şunlardır :

Lale Pajot (Fransız Bilimsel Araştırmalar Ulusal Merkezi'nde Araştırma Uzmanı) : QUESQUES ASPECTS ET PROBLEMES DE L'ADMINISTRATION DU DEVELOPEPPEMENT (Gelişme İdarelerinin Bazı Yönleri ve Sorunları); Klaus Lompe: SCIENTIFIC CO- UNSELLING IN POLICY - MAKING IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY: The Contemporary Situation (Alman Federal Cumhuriyeti'nde Politika Güdümüne Bilimsel Danışma'nın Katkısı: Bugünkü Durum); A. H. M. Kirk-Greene: ADMINISTRATIVE TRAINING IN AFRICA: The Nordern Nigerian Experience and Beyond (Afrika'da İdarecilerin Eğitimi: Kuzey Nijerya Deneyi ve Ötesi); Luis de la Morena y de la Morena: ANÁLISIS FACTORIAL DE LA ORGANIZACION: EL FIN (Teşkilâtın Faktör Çözümlemesinin Unsuru Olarak : Gaiyet); R. J. Ouko : THE EAST AFRICAN COMMUNTITY (Doğu Afrika Camiası); Harold Seidman: USE OF EXPERTS AND CONSULTANTS (Uzman ve Danışman Kullanma).

Bu yazıların dışında, derginin hemen bütün sayılarında İngilizce ve İspanyolca olarak kaleme alınmış bulunan inceleme ve maka-

lelerin Fransızca özetleri; kamu idaresi okul ve enstitülerinin çalışmaları hakkında açıklamalar; seçkin bibliyografya, haberler ve İdarî Bilimler Enstitüsünün kronolojisi yer almaktadır.

II, METROPOLITAN AREA DIGEST

(cilt 12, sayı 5, Eylül - Ekim 1969)

Albany’de Ne w York Üniversitesine bağlı Kamusal İşler Yüksek Okulu’nun yayın organı olan “Digest”ın bu sayısındaki yazıları arasında «Vergi Reformu Devlet - Mahallî İdare Bağlarını Koparacak mı?» ve «Kırsal Bölgeleri Etkileyen Federal Mevzuat» adlı iki yazı Amerikada Federal Devletle Federe Devletlerin ilişkilerinde son gelişmeleri göstermesi bakımından ilginç görülmektedir.

Dergide ayrıca, haberler, kitap eleştirileri ve metropoliten sorunlara ait en son yayınların bir listesi yer almaktadır.

III. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI 1969 MALÎ YILI BÜTÇESİNİN T.B.M.M.’NDE GÖRÜŞÜLMESİ SIRASINDA YAPILAN TENKİT VE TEMENNİLER VE BUNLARA VERİLEN CEVAPLAR (Pembe Kitap: 3), İçişleri Bakanlığı T.B.M.M. ile İlişkiler Bürosu Yayınlan: sayı 3. 403 sahife, Ayyıldız Matbaası A.Ş., Ankara 1969.

İlkin 1966 yılında Tetkik Kurulu Başkanlığınca bastırılan bu serinin ilk kitabını izleyerek 1967 yılından bu yana her yıl bir önceki yıla ait bütçe uygulamalarının Büyük Millet Meclisinin Bütçe Karma Komisyonu ve umumî heyetlerinde yapılan tenkitlerini ve carî bütçeye ait eleştirilerle temennileri ihtiva eden bu pembe kitaplar; Bakanlığın icraatının hesabının açıklanması bakımından çok faydalı olmaktadır.

1969 bütçe tartışmaları dolayısıyla çıkarılan kitabın tanzim ve tertibi şu esaslara göre yapılmıştır.

ÖNSÖZ, BİRİNCİ BÖLÜM: İÇİŞLERİ BAKANLIĞI, EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ VE JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI BÜTÇELERİ İLE İLGİLİ OLARAK RAPORTÖRLERİN VERDİKLERİ RAPORLAR: İçişleri Bakanlığı 1969 Yılı Bütçesiyle İlgili Raportör Sayın Oral Karaosmanoğlu ile Sayın Orhan Eren’in Müşterek raporları; Emniyet Genel Müdürlüğü 1969 Yılı Bütçesiyle İlgili Raportörler Sayın Oral Karaosmanoğlu ile Sayın Orhan

Eren'in Müşterek Raporları; Jandarma Genel Komutanlığı 1989 Yılı Bütçesiyle ilgili Raportör Sayın Oral Karaosmanoğlu ile Sayın Orhan Eren'in Müşterek Raporları.

İKİNCİ BÖLÜM: 1969 MALÎ YILI BÜTÇESİ DOLAYISIYLA YAPILAN TENKİT VE TEMENNİLER VE BUNLARA VERİLEN CEVAPLAR : Hukuk Müşavirliği - Teftiş Kurulu Başkanlığı - Tetkik Kurulu Başkanlığı - TBMM ile İlişkiler Bürosu - İçişleri Hizmet ve Teşkilâtını Yeniden Düzenleme (İç - Düzen) Çalışmaları - İller İdaresi Genel Müdürlüğü - Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü - Nüfus İşleri Genel Müdürlüğü - Özlük İşleri Müdürlüğü - Sivil Savunma İdaresi Başkanlığı -Emniyet Genel Müdürlüğü - Jandarma Genel Komutanlığı.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: 1969 MALÎ YILI BÜTÇESİ DOLAYISIYLA ZAMANIN İÇİŞLERİ BAKANI SAYIN Dr. FARUK SÜKAN İLE BAŞBAKAN SAYIN SÜLEYMAN DEMİREL'İN KONUŞMALARI: Bütçe Karma Komisyonunda (Sayın Dr. Faruk Sükan) Cumhuriyet Senatosu'nda (Sayın Dr. Faruk Sükan) - Millet Meclisinde (Sayın Dr. Faruk Sükan) - Millet Meclisinde (Sayın Süleyman Demire!) .

Birinci hamur kâğıda çok iyi baskıyla hazırlanmış olan ve teşkilâta dağıtılmış bulunan kitabın bütün meslektaşlarca okunması tavsiye olunur.

HABERLER

İçişleri Bakanlığı Bütçesinin Karma Komisyonunda Müzakeresi Münasebetiyle İçişleri Bakanı Haldun Menteseoğlu Bir Konuşma Yaptı.

İçişleri Bakanı Haldun Menteseoğlu, İçişleri Bakanlığı 1970 malî yılı bütçesinin Bütçe Karma Komisyonunda müzakeresi sırasında bir konuşma yaparak tenkit ve temennilere cevap vermiştir.

Bu konuşmasında, İçişleri Bakanlığının sevkü idare Bakanlığı olduğunu, iç güvenliğinin sağlanmasında, genel ve mahallî idare ünitesinin yönetilmesi ve geliştirilmesi gibi geniş bir sahada, görev ve sorumluluk sahibi bulunduğunu belirten Menteseoğlu, bu kadar geniş bir sahaya yayılmış olan hizmetlerin kaliteli ve süratli görülmesinin hedef olduğunu, bu hedefe ulaşmak için kalkınmakta olan vatanın, değişen ve gelişen şartlarını dikkate alan objektif ve İlmî bir zihniyetle temel meseleleri çözmenin zorunlu olduğunu, bu sebeple Bakanlıkta bir araştırma komitesinin kurulmuş ve faaliyete geçmiş bulunduğunu,

Yiğit KIZILCAN Yayın Müdürü

yapılan teşhisin Bakanlık bünyesinde bir reorganizasyonu gerekli kıldığını, bu istikamette yapılan çalışmalarda gerçekçi metotlarla hareket edildiğini, söylemiştir.

Araştırmalar sonunda ortaya konacak esaslara göre ve ihtiyaçlar göz önünde bulundurularak mevzuat çalışmalarına hız verileceğini belirten Bakan, kısa bir süre içinde memnuniyet verici bir neticeye varılacağını ifade ederek, kanun hakimiyeti prensibine bağlı kaldığını, Anayasa'nın derpiş ettiği hak ve hürriyetlere saygılı olarak hareket edildiğini, hangi yönden gelirse gelsin bütün kanunsuzluklara karşı durulacağını, anarşi ile mücadelede birleşmek gerektiğini açıklamıştır.

Daha sonra, demokratik hürriyet rejimi içinde yaşamak azminden, bundan ayrılmamak gereğinden, milletin hürriyet içinde yaşama kararı aldığından söz eden Menteseoğlu, bir araya gelmekte sayısız millî menfaatler bulunduğunu söylemiştir.

Düşünce, tavsiye ve tekliflere her zaman açık olunacağını belirten Bakan, vatan ve milletin

huzur ve iyi şartlar içinde olmasına matuf her gayretin şükranla karşılanacağını, itimat etmek ve inanmaktan zarar değil fayda geleceğini açıklamıştır.

Daha sonra emniyet ve asayiş konusuna temas eden Bakan, bunun kolay bir sorun olmadığını, mükemmel hale getirilemediğini, güçlü ülkelerde bile tam ve mükemmel hale gelemediğini, sıkıntıların bilindiği ve onu yenmeğe çalışıldığını, yeni metodlar kullanma ve imkânlar getirmenin emniyet ve asayiş politikasının temeli olduğunu, eldeki mevcut güçleri, hizmet icapları ölçüsünde ve rasyonel tarzda kullanmanın birinci prensip olduğunu, metodun, il, çevre merkez işbirliğine dayanan, sıklet merkezi kuran teksifi bir metod olduğunu, bu yeni metodun ilk defa uygulandığını, önleyici ve takip edici çalışmalarda tatbik edildiğini, iyi neticeler alındığını, son üç ay içinde bu yolla bir çok firarı ve kanun kaçağının yakalanıp veya müsademe sonucu öldürüldüğünü; kaçakçılıkla mücadelede, İktisadî tedbirler yanında önleyici zabıta tedbirlerine de önem verildiğini hudut boylarında kaçakçılığa imkân vermeyecek esasları ihtiva eden bir proje çalışması yapıldığını ve bunun uygulanmasından iyi neticeler alınacağını, hudutlardaki zabıta iskân durumunun sür'atle

ıslâh, birlikleri fenni vasıta ve cihazlarla teçhiz etme yolunda bulunulduğunu, suiistimal ve ihmallere imkân vermeyecek sıkı, eğitici bir teftiş sistemi uygulanmaya başlandığını, ifade etmiştir.

Bundan sonraki konuşmasında, trafik olaylarından söz eden Bakan, bu olayları sağlam bir düzene sokmak için bir trafik kanunu hazırlandığını, trafik kurallarına riayeti sağlayıcı kontrol tedbirlerinin daha güçlü yürütüldüğünü, İstanbul - Ankara arasındaki trafik kazalarında bir azalmanın müşahade edildiğini, söylemiştir.

Hükümet ve halk münasebetlerini geliştirmek, halkın ihtiyaç ve arzularını sür'atle karşılamak gayesiyle sevk ve idare sistemini yeni gelişmelere uydurmak kararında olduklarını söyleyen Bakan, görevler ve mes'uliyetler dengesini kurmak, yetkileri geliştirmek gerektiğini, bu sebeple vali ve kaymakamların bu hedefle kabili telif ölçüler içinde salahiyetlerle teçhiz etmek istediklerini, İl İdaresi Kanununun bu açıdan revizyona tabi tutulacağını, mahallî idare ünitelerini, malî ve teknik bakımdan güçlü kılacak kanunların hazırlanmasına hız verildiğini, belirtmiş ve milletin mutluluğu için herkesin sorumluluğunu bilerek hareket etmesi gerektiğini

ve demokrasinin başarıya götürülmesinin icabetliğini açıklamıştır.

İçişleri Bakanlığı 1970 mali yılı Bütçesinin Senatoda Görüşülmesi Nedeniyle İçişleri Bakanı bir Konuşma Yaptı.

İçişleri Bakanlığının 1970 mali yılı bütçesi üzerinde Cumhuriyet Senatosunda yapılan görüşmelerin sona ermesi nedeniyle İçişleri Bakam Haldun Menteşeoğlu bir konuşma yaparak, Bakanlığın hizmet ve icraatı üzerinde söz alan hatiplerin tenkit ve temennilerine cevap vermiştir.

İçişleri Bakanlığının, eskimiş ve günün icap ve ihtiyaçlarına ve ortaya çıkan gerçeklere uymayan kanunlarla yönetildiğini belirten Bakan iki yıldan beri süregelen kesif çalışmaların semerelerini vermeye başlamış bulunduğunu, İÇ - DÜZEN araştırmaları sonunda, temel kanunların kısa zamanda meclislere sunulacağını açıklamıştır.

Cereyan eden toplum olaylarına da temas eden Menteşeoğlu, bu konuda, hâdiseleri objektif kriterler tahtında inceleyip sonuca ondan sonra varmak gerektiğini, demokratik rejimin sadece geniş hürriyetler idaresi olmayıp aynı zamanda mesuliyetler rejimi olduğunu, hürriyetlerin sınırlarının aşılmasında gerektiğini, aşırı sol ve

aşırı sağın aynı şekil ve nisbetlerde karşısında ve bunları yok etmenin çabası içinde bulunduklarını, ifade etmiştir.

Daha sonra Polis Enstitüsündeki boykotlara da değinen Bakan, kanunlara saygılı olmayı sağlamakla görevli bir müessesenin istikbal vadeden men-suplarının boykot yaparak kanun ve nizamları çiğnemelerinin karşısında olduklarını, Polis Enstitüsünün akademi haline getirileceğini belirtmiştir.

Konuşmasının sonunda, hukuka bağlı bir Devlet olmanın gereklerinden bahisle bu konuda şunları söylemiştir :

«...Eğer Hukuk Devletin haysiyeti içinde yaşamak istiyorsak, kanun hakimiyetini benimsemek zorundayız. Vazifesini yapan insanı yermek insaflı bir hareket sayılamaz»

Bundan sonra, önleyici zabıta tedbirlerinde yapılan değişikliğe değinen Bakan, bu değişiklik sebebiyle olumlu neticeler alındığını, kaçakçılık ve trafik problemleri üzerinde de aynı zihniyet ve metotlarla çalışıldığını, zabitanın bütün ihtiyaçlarının en kısa zamanda giderileceğini söylemiştir.

49. Dönem Kaymakamlık Kursu Açıldı.

İçişleri Bakanlığı Özlük İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yılda iki defa açılmakta olan

Kaymakamlık Kurslarından 49 cusu 16 Aralık 1969 tarihinde açılmıştır.

Altı ay devam edecek olan bu kursun bir buçuk ayı Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünde geçmiş ve burada yine geçen kurslarda olduğu gibi kaymakam adaylarına, halkla ilişkiler, organizasyon ve metot, mahallî idarelerin sorunları, yönetimde karar verme ve yetki devri, personel yönetimi, Türkiyenin sosyal yapısı ve sorunları, beşerî ilişkiler, plânlı kalkınma ve yönetim, merkezî ilişkiler ve taşra teşkilâtı gibi konular anlatılmış ve üzerinde tartışılmıştır.

Kursun 2 Şubat 1970 tarihinden itibaren Bakanlıkta başlamış bulunan ikinci devresi 4,5 ay kadar devam edecek ve bu süre içinde kaymakam adaylarına çeşitli konular üzerinde konferanslar verilecektir. Tartışmalı geçecek olan konferanslar sırasında adaylar nazariyatla tatbikatı karşılaştırmak imkânını bulacaklar ve uygulamalarda gördükleri aksaklıkları ve güçlükleri dile getirebileceklerdir.

Bu arada kaymakam adayları bir aylık bir yurt içi gezisi yapacaklar ve plân uygulaması, toplum kalkınması ve diğer konuları yerinde tetkik etmek fırsatını bulacaklardır.

Sözü geçen kursa katılan maiyet memurları şunlardır :

1 — İsmail Aydın Ankara Maiyet Memuru

2 — Ö. Azmi Aygün Ankara Maiyet Memuru

3 — Rasim Baş Samsun Maiyet Memuru

4 — A. Metin Boyacıoğlu Bursa Maiyet Memuru

5 — Turan Çataloğlu Muğla Maiyet Memuru

6 — Ünal Cengiz Denizli Maiyet Memuru

7 — M. Necati Çetinkaya İstanbul Maiyet Memuru

8 — Burhanettin Coşkun Çorum Maiyet Memuru

9 — Hanefi Demirkol İstanbul Maiyet Memuru

10 — Bülent Eğriboz Kayseri Maiyet Memuru

11 — Şükrü Erdem İstanbul Maiyet Memuru

12 — Tamer Ersoy İzmir Maiyet Memuru

13 — Cemal Ertem Gaziantep Maiyet Memuru

14 — A. İhsan Ertik Manisa Maiyet Memuru

15 — Sadettin Genç İzmir Maiyet Memuru

16 — Hürmüz Gökalp Kayseri Maiyet Memuru

17 — Muharrem
Göktayoğlu Eskişehir Maiyet
Memuru

18 — Akın Gönen Niğde
Maiyet Memuru

19 — Ziver Gözüaçık İzmir
Maiyet Memuru

20 — Aydın Güçlü
Eskişehir Maiyet Memuru

21 — Erkan Işılgan Ankara
Maiyet Memuru

22 — İsmet Karadöl
İstanbul Maiyet Memuru

23 — Alpaslan Karacan
Aydın Maiyet Memuru

24 — Yaşar Kılıç İçel
Maiyet Memuru

25 — Güney Kızılsümer
İstanbul Maiyet Memuru

26 — Arif Köndel Kayseri
Maiyet Memuru

27 — İ. Halil Nimetoğlu
Urfa Maiyet Memuru

28 — M. Hulusi Özek
Muğla Maiyet Memuru

29 — H. Yılmaz Özen
Elâzığ Maiyet Memuru

30 — Ş. Ergün Özakman
İstanbul Maiyet Memuru

31 — Nevzat Özgül Ankara
Maiyet Memuru

32 — Ş. Tayfur Özsen
Ankara Maiyet Memuru

33 — M. Özay Peker
Bilecik Maiyet Memuru

34 — Y. Ünal Songül

Nevşehir Maiyet Memuru

35 — Ali Soylu Adana
Maiyet Memuru

36 — Metin Şahin Uşak
Maiyet Memuru

37 — A. Refik Tekerek
Ankara Maiyet Memuru

38 — Fethi Tunç İstanbul
Maiyet Memuru

39 — Özer Turay Ankara
Maiyet Memuru

40 — A. Noyan Türkmen
Kocaeli Maiyet Memuru

41 — İlhan Uluköse Isparta
Maiyet Memuru

42 — İsmail Üstüner İzmir
Maiyet Memuru

43 — Kadir Veziroğlu
Kırşehir Maiyet Memuru

44 — H. Hüseyin Yazlık
Adana Maiyet Memuru

45 — Aslan Yıldırım
Diyarbakır Maiyet Memuru

46 — Ahmet Yıldırım
Sakarya Maiyet Memuru

47 — Ertan Yüksel İçel
Maiyet Memuru

48 — Rıfat Taşkın Ankara
Maiyet Memuru

Şebeke Analizi Semineri Yapıldı.

İçişleri Bakanlığı Özlük İşleri

Genel Müdürlüğünce
düzenlenen Şebeke Analizi
Semineri 2

Şubat 1970 Pazartesi günü Bakanlık Konferans Salonunda başlamıştır.

Bakanlık Merkez Teşkilâtında çalışan idarecilerle Ankara il mensupları idarecilerinden bir kısmının ve kaymakamlık kursunda bulunan kaymakam adaylarının izlediği seminer 6 gün devam etmiş ve 6 Şubat 1970 cuma günü sona ermiştir.

Türk Sevk ve İdare Derneğine mensup bir Amerikalı uzman tarafından Şebeke Analizi konusunda açıklamalar İngilizce olarak yapılmış ve tercüman vasıtasıyla Türkçeye çevrilerek katılanların istifadeleri sağlanmıştır.

Bir işin, bir faaliyetin önceden plânlanarak zaman ve kaynaklardan azamî istifadeyi sağlamak yollarını öğreten bu seminerde bu konuda çeşitli diyagramlar çizilerek ve katılanlara çizdirilerek konunun açıklığa kavuşturulması temin edilmiştir.

Seminer esnasında, her konunun ayrı ayrı notu basılı olarak katılanlara dağıtılmış, faaliyet ve süreler arasındaki ilgiyi belirten şemalar hem çizilmiş ve hem de notlarda gösterilmiştir.

Seminer sonunda, seminere katılanlara seminerin değerlendirilmesi «Kurs değerlendirme formu» doldurtulmak suretiyle yapılmıştır.

• İçişleri Bakanlığı Serbest Satışla İstigalin Düzenlenmesi İle İlgili Bir Genelgeyi Bütün Belediye Başkanlarına Gönderdi.

İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü ifadeli ve İçişleri Bakanı Haldun Menteşeoğlu'nun imzasını taşıyan, «Belediye sınırları içinde seyyar satışla istigalin düzenlenmesi» konusundaki bir genelgeyi bütün belediye başkanlarına göndermiştir.

Belediyelerin, beldenin ve belde sakinlerinin mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını düzenlemekle görevli birer kamu tüzel kişisi olduğu belirtilen genelgede, belediyelerin, bir çok hususlar arasında, sokak, kaldırım, trotuar, iskele, köprü ve meydan gibi umumun veya müteharrik araçların gelip geçmesine yarıyan ve pazar ve panayır gibi herkesin kolaylıkla faydalanması için ayrılmış bulunan yerlerin maksada uygun kullanış içinde muhafaza edilmesine yetkili ve görevli oldukları, 1580 sayılı Belediye Kanununun 15. maddesinin bir çok fıkralarının belediyelere bu konuda görevler verdiği, açıklanmış ve ayrıca 15 Temmuz 1969 gün ve 13294 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliğinin 8. maddesinin H ve M fıkraları söz konusu edilmiştir.

Sözü geçen fıkralara göre, umumî yerlerde belediye nizamlarına aykırı olarak seyyar satışta bulunan kimseleri ve başkalarının ticarethane önlerini kapatacak şekilde kaldırım, trotuar gibi kısımları izinsiz işgal edenleri menetmeğe ve umumî yerlerde aşırı derecede gürültü yapanlara, yerleri veya havayı kirletenlere, pazar ve panayır yerlerinde geliş ve gidişi zorlaştıranlara gerekli ikaz ve tenbihatta bulunmaya ve uymayanları menetmeğe belediye zabıtası yetkili bulunmaktadır.

Bu hükümlere rağmen özellikle büyük şehirlerde, işportacı diye adlandırılan seyyar satıcıların anılan mahallerde gerek yayaların, gerekse motörlü motörsüz araçların trafiğini güçleştirecek veya engelliycek ve halkın huzurunu bozacak faaliyet ve davranışlarda bulunduklarının görülmekte olduğu, her ne kadar bu tarzda seyyar satışla işigali bütünüyle men etmek kabil değilse de işportacıların faaliyetlerinin bir esasa bağlanmasının mümkün bulunduğu, belirtilen genelgenin sonunda, ilgili belediyelerin konu üzerinde ciddiyetle eğilerek, beldenin işportacılığa elverişli mahallerinde satış yerleri ihdas veya tahsis etmek suretiyle bu faaliyetleri bir düzene sokmaları, bu yerler dışında ise işportacılığa meydan verilmemesinin uygun ve gerekli görüldüğü belirtilmiştir.

Sevk ve İdare Seminerine Katılan Belediye Başkanları, İçişleri Bakanı Haldun Mentешеoğlu'nu Ziyaret Ettiler.

Ankara'da, Türk Belediyecilik Derneği tarafından düzenlenen 5 gün süreli seminere katılan muhtelif il, ilçe ve kasabanın 20 Belediye Başkanı, İçişleri Bakanı Haldun Mentешеoğlu'nu makamında ziyaret etmişlerdir.

Belediye Başkanları, İçişleri Bakanına mahallerinin dert ve dileklerini ileterek Belediye Kanunu ile Belediye Gelirleri Kanununun biran önce çıkarılması talebinde bulunmuşlardır.

Belediye Gelirleri Kanununun son safhasına gelindiğini beyan eden Bakan, meclislere şevki ve öncelikle çıkması konusunda hükümetin de kararlı olduğunu beyan ederek, Personel Kanunu uygulaması sonucunda belediyelerin düşeceği güç durumun belediye başkanlarınca açıklanması üzerine, hükümetin bu konuda belediyeleri yalnız bırakmayacağını, kendilerini destekliyeceğini ifade etmiştir.

Uyuşturucu Madde Kaçakçılığının Önlenmesi Konusunda Yapılan Görüşmeler Sona Erdi.

Uyuşturucu madde kaçakçılığının önlenmesi konusunda

Türk Hükümeti ile Fransız Hükümeti temsilcileri arasında yapılan görüşmeler sona ermiştir.

Uyuşturucu maddelerin, kanun dışı olarak üretim, imal, satış ve kullanılmasının, insan sağlığına olan zararları yanında, suçların artmasında da bir faktör olduğu hususunun göz önünde bulundurulduğu, Türk ve Fransız emniyet yetkililerinin katıldığı toplantılar sonunda aşağıdaki kararlar alınmıştır:

— Uyuşturucu maddeler probleminin memleketlerin bir iç meselesi olmaktan çıkarak şiddetle önlenmesi gereken milletlerarası bir mesele olduğu hususu,

— Kaçakçılığın önlenmesi için her iki memleket arasındaki polis işbirliğinin daha da hızlandırılması konusu.

Toplantılarda yapılan görüşmelere, katılanların görüş birliği hâkim olmuş ve toplantıdan sonra yabancı delegeler memleketlerine dönmüşlerdir.

***İçişleri Bakanlığı Hacı Adaylarından Alman Teberrular Konusunda Bir Açıklama Yaptı.**

Son günlerde bazı gazetelerde, hacca gitmek üzere ilgili emniyet makamlarına müracaat eden hacı adaylarından pasa port muameleleri sırasında çeşitli yardım kurumları adına veya muhtelif maksatlarla kurulmuş

dernekler için zorla yardım talebinde bulunduğu yolunda haberler neşredildiğinin görülmesi sonucunda İçişleri Bakanlığı bir açıklama yapmıştır.

İçişleri Bakanlığının teşkilâtına gönderdiği bir genelgeye dayanılarak yardımların alındığı yolundaki bu çeşit haberlerin hakikatle hiç bir ilgisinin bulunmadığı belirtilen açıklamada, hacca gitmek üzere pasaport talebinde bulunan vatandaşlardan, bu işlemleri sırasında, hiç bir teşekkül veya kurum adına yardım veya teberru alınmaması ve buna aracı olunmaması hakkında bizzat İçişleri Bakanı Haldun Menteşeoğlu'nun imzasıyla 9 Aralık 1969 tarihinde bütün valiliklere bir genelge gönderilerek kesin talimat verildiği, ancak, hacca gidecek vatandaşların sağlık durumları ile ilgilenmek üzere 1963 yılından beri, her yıl hac mevsiminde, Kızılay Genel Merkezi tarafından Suudi Arabistan'a gönderilmekte olan 50 yataklı seyyar hastahane ve personelinden kurulu Kızılay Sağlık Ekibinin masraflarına katılmak üzere, arzu eden hacı adaylarından, Kızılay yetkililerince ve makbuz karşılığında teberru kabul edildiği, arzusu dışında hiç bir kimseden, her ne

ad altında olursa olsun, para alınmadığı, ifade edilerek ilgililer bir kere daha uyarılmıştır.

***İçişleri Memurları Yardımlaşma Derneği Genel Kurulu Toplandı.**

İçişleri Bakanlığı Memurları Yardımlaşma Derneği Genel Kurulu 14 Ocak 1970 Çarşamba günü Bakanlık Konferans salonunda toplanmıştır.

Dernek Yönetim Kurulu Başkam Nihat Üçyıldız'ın açış konuşmasını müteakip Başkanlık Divanı seçimleri yapılmıştır.

Divan Başkanlığına Nüfus İşleri Genel Müdürlüğü Şube Müdürü Mehmet Can, İkinci Başkanlığa Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürü Fuat Eren, Kâtipliklere Sıtkı Dolun ve Necati Çakır seçilmişlerdir.

Gündem gereğince, faaliyet raporu ve denetçiler raporu okunduktan sonra raporlar üzerinde konuşmalar yapılmıştır. Raporlar üzerinde iki kişi söz almış ve faaliyet raporunun açık olmadığından, ücretle çalıştırılanlara verilen ücretin fazlalığından bahsetmişlerdir.

Tenkitlere cevap veren Yönetim Kurulu Başkanı, Derneğin mevcut parasının 700.000 lirayı aştığını ve cirosunu 4-5 milyona yaklaştığını bu sebeple işlerinin ağırlaştığını, ağır

ve mesuliyetli görevleri ancak güvenilir kimselere tevdi edebileceklerini, verilen ücretlerin normal ve uygun olduğunu belirtmiştir.

Raporlar oylanıp kabul edildikten sonra idare heyetinin ibrazı oya konarak ittifakla benimsenmiştir.

Bundan sonra tüzük değiştirme tekliflerinin görüşülmesine geçilmiştir.

Tüzüğün 2. maddesinin aşağıdaki şekilde değiştirilmesi teklif edilmiştir: «Derneğin konusu ve amacı: Kâr gayesi gözetmeksizin üyelerini tasarrufa teşvik etmek, üyelerin konut sahibi olmalarını temin maksadiyle bu tüzükte belirtilen esaslara bağlı kalınarak arsa veya bina satın almak, üyelere tevzi etmek, ve yine tüzükte belirtilen şartlarla üyelerine para veya mal olarak yardımlarda bulunmak, bu maksat için mal dağıtım yeri açmak, üyelerin tatillerini geçirebilecekleri kamp yerleri kurmak, üyelere sosyal yardımlarda bulunmak gibi yaşama şartlarını kolaylaştıracak hizmetlerde bulunmaktır.»

Bundan başka tüzüğe ek maddeler ilâvesi de teklif edilmiştir. Ek madde 8 aynen şöyledir : «Derneğin amaçları arasında bulunan, üyeleri konut sahibi yapabilmek işini, gerçekleştirmek

için satın alınacak arsa veya binalar tesbit edilecek esaslar dahilinde üyelere verilir.»

«Dernek İdare Heyeti, üye tasarruflarının % 40 ını ve emeklilik fonu ile ihtiyat akçenin tamamını bu amaç için, taşınmaz mal satın alınmasına tahsis edebilir.

Bu yatırımların yapılabilmesi için kararın idare heyeti ile danışma kurulunun birlikte yapacakları toplantıda alınması şarttır.»

Derneğin büyük çapta yapacağı işler ve satın almalar için yeni bir kuruluş olarak ortaya çıkacak olan Danışma Kurulu hakkındaki Ek 9. madde ise şöyledir :

«Danışma Kurulu :

a) İdare Heyeti Başkanı, II. Başkanı ve kendi aralarından seçecekleri 2 üye,

b) Murakabe Kurulu Başkanı ve kendi aralarından seçecekleri bir murakıp üye,

c) Emekliye ayrılmamış üyelere tasarrufları en fazla olan 5 üyeden teşekkül eder.

Danışma Kurulu üyeleri kendi arasından her toplantısında açık oyla kurul başkanını seçer ve İdare Heyetinden havale edilen işleri görüşür ve karara bağlar.

30.000 lirayı aşan satın

almalar ve yatırımlar için gereken kararların Danışma Kurulundan geçirilmesi zorunludur.

Bundan başka getirilen değişiklik teklifi ile birlikte ihtiyaç akçesi için de ek 10. madde getirilmiştir. Bu maddeye göre her yıl Dernek kârından dağıtılmaştan kesirler ihtiyat akçesi olarak bir fonda toplanacak, muhtemel açıklar İdare Kurulu kararı ile bu fondan karşılanacaktır.

Ancak bu değişiklik teklifleri görüşülmeye başlandığında, üyeler tarafından münferit bir takım başka teklifler de öne sürülmüş ve önergeler verilmiştir. Bu itibarla eski İdare Heyeti tekliflerini geri almak suretiyle gereksiz konuşmaları önlemiştir.

Daha sonra verilen bir önerge üzerine gündemde bir değişiklik yapılarak seçimler dileklerden önceye alınmış ve yapılan seçimlerin sonuçlarına göre Yönetim Kuruluna Nihat Üçyıldız, Recai Tosyalı, Süleyman Devicioğlu, Cezmi Vural, Muzaffer Yıldırım, Mahmut Aktaş ve Şevki Dede seçilmişlerdir.

Yönetim Kurulu kendi arasında yaptığı toplantıda Nihat Üçyıldız'ı tekrar Dernek Başkanlığına getirmiştir. Yeni Yönetim Kuruluna başarılar dileriz.

***İçişleri Bakanlığı Memurları Yapı Kooperatifi Çalışmaları**

Ekim 1968 yılında kurulmuş bulunan İçişleri Bakanlığı Memurları Yapı Kooperatifi, Genel Kurul toplantısını 31 Ocak 1970 Cumartesi günü yapmıştır,

50 üyesi bulunan kooperatifin Yönetim Kuruluna, tartışmalı bir toplantı sonunda, Mülkiye Müfettişi Naci Doğançay, Özlük İşleri Tahakkuk Bürosu Memuru İsmet Yılmaz ve Teftiş Heyeti Büro Şefi Hüseyin Karadağ seçilmişlerdir.

Yönetim Kuruluna seçilen arkadaşların aralarında yaptıkları iş bölümü sonunda Kooperatif Başkanlığına, Naci Doğançay, Sekreterliğe Hüseyin Karadağ ve Muhaseplığe İsmet Yılmaz getirilmişlerdir.

Kooperatif şimdiye kadar yaptığı çalışmalar sonunda İmar ve İskân Bakanlığı Yapı Fonundan 1.250.000 lira temin etmiş ve ayrıca her ay üyelerinden aldığı tasarruflarla sermayesini oldukça yükseltmiştir.

50 üyesini mesken sahibi yapmak çabasında olan kooperatif, yapı için Çankaya'da tesbit ettiği bir arsanın tapusunu sağlamak yolunda temas ve çalışmalarına devam etmektedir.

Olumlu bir yolda bulunan kooperatifin yeni seçilen Yönetim

Kurulu üyelerini tebrik eder

çalışmalarının başarılı olmasını dileriz.

***İçişleri Bakanlığı Memurları Sendikası Bir Gazete Çıkardı.**

içişleri Memurları Sendikası sesini daha iyi duyurabilmek ve taşradaki memurları da çalışma ve çabalarından haberdar edebilmek amacıyla «İÇSEN» adlı bir gazete çıkarmaya başlamıştır.

Ayda bir ve her ayın 10 unda çıkacak olan gazetenin sahibi Sendika Başkanı Mehmet Can ve Yazı İşleri Müdürü Altan Özkale'dir.

Sayısı 50 kuruşa satılan gazetenin yıllık abone bedeli 5 liradır.

Sendikanın çeşitli görev ve yerlerde bulunan üyelerinin fikir ve dileklerinin daha iyi bir şekilde duyurulmasına vesile olacak ilk adım bu şekilde 10 Ocak 1970 ten itibaren atılmış bulunmaktadır.

Üyelerin destek ve yardımları ile yaşatılması kabil olan bu olumlu teşebbüsü yürekten kutlar, meslekdaşlarımız için hayırlı olmasını dileriz.

***Türk Belediyecilik Derneği Tarafından Düzenlenen Belediye Başkanları Sevk ve İdare Kursu Sona Erdi.**

Türk Belediyecilik Derneği tarafından düzenlenen ve 27 Ocak

1970 tarihinde başlayan Belediye Başkanları Sevk ve İdare Kursu 30 Ocak 1970 tarihinde sona ermiştir.

Devlet Personel Dairesi Konferans salonunda açılan kursa muhtelif il ve ilçe belediyelerinin 20 Belediye Başkanı katılmıştır.

Türk Belediyecilik Derneği Başkanı İsmet Sezgin'in bir açış konuşması ile başlayan kursta, iştirak eden Belediye Başkanlarına, Türk Belediyecilik Derneği ve kursun amaçları, kurs programı, belediyelerin halkla ilişkileri, yönetimde insan ilişkileri, Türkiye'de Kamu Personeli Sendikaları, idarede yeniden düzenleme, yüksek sevk ve idarecinin görevleri, çalışma usullerinin geliştirilmesi, haberleşme, konulan hakkında gerekli bilgiler verilmiş ve tartışmalar yapılmıştır.

Kursun sonunda değerlendirme yapılmış ve kursa katılanlar yerlerine dönmüşlerdir.

***Belediye Başkanları İçin Düzenlenen Kurs Sona Erdi.**

Türk Belediyecilik Derneği tarafından düzenlenen ve 17 Aralık 1969 Çarşamba günü başlayan Belediye Başkanları Kursu 30 Aralık 1969 tarihine kadar devam etmiştir.

Devlet Personel Dairesi

Konferans salonunda açılan kursa çeşitli il, ilçe ve kasabaların belediye başkanları katılmıştır. Son iki-üç yıl içinde kurulmuş bulunan 40 belediyenin başkanları! İçin açılan kursta, kayıt işleri ve açılışı müteakip, Dernek ve kursun amaçları, belediye — vatandaş ilişkileri, Belediye Kanunu ve uygulaması, Belediyelerin alım satım ve kiralama işleri, belediyelerin personel meseleleri, belediye imar işleri, yapı ruhsatları, yapı ruhsat harcının hesaplanması, belediye sağlık hizmetleri, trafik fonu ve belediyelere yardım yönetmeliği, yangın söndürme hizmetleri, turizm ve belediyeler, belediye gelirleri, belediye meclis ve encümen toplantıları ve zabıtları, İdarî vesayet, belediye personel mevzuatı, belediye meclis ve encümen toplamalar ve evlendirme işleri, belediyelerle İller Bankası arasındaki ilişkiler, belediye zabıta hizmetleri, muhasebe defterleri ve aylık hesaplar, teftiş raporlarının değerlendirilmesi, belediyelerde evrak ve dosya işleri, İdarî usulleri basitleştirme ve formlar, plânlama ile belediyelerin ilişkileri konularında belediye başkanlarına geniş bilgiler verilmiş ve ayrıca, Ankara Belediyesine ait bir çok tesisler gezdirilerek kendilerine tatbikat alanı gösterilmiştir,

Kurs sonunda konuların değerlendirilmesi yapılmış ve kursa katılanlar yerlerine dönmüşlerdir.

***Türk Belediyecilik Derneği Belediye Kâtipleri İçin Bir Kurs Açtı.**

Türk Belediyecilik Derneği özellikle yeni kurulan belediyelerin kâtiplerinin katıldığı bir kurs açmıştır.

Çeşitli illere bağlı belediyelerden 38 belediye kâtibinin katıldığı kurs 6 Ocak 1970 tarihinde Devlet Personel Dairesi konferans salonunda açılmış ve 23 Ocak 1970 tarihine kadar devam etmiştir.

Belediye Başkanları kursunda olduğu gibi bu kursta da, kayıt işleri ve açılışı takiben, Türk Belediyecilik Derneğinin ve kursun amaçları, kurs programı, Belediye Kanunu ve uygulaması, belediye gelirleri, belediye personel mevzuatı, plânlama ile belediyelerin ilişkileri, resmî yazışmalar, belediyeleri ilgilendiren iş mevzuatı, ve sendikalar, turizm ve belediyeler, muhasebe defterleri ve aylık hesaplar, teftiş raporlarının değerlendirilmesi, İdarî vesayet, belediye meclis ve encümen toplantıları ve zabıtları, yangın söndürme hizmetleri, trafik fonu ve belediyelere yardım yönetmeliği,

belediye sorunları üzerinde açıklamalar ve evlendirme işleri, belediye zabıta, hizmetleri, belediyelerin alım, satım ve kiralama işleri, İller Bankasının belediyelerle ilişkileri, belediye imar işleri, yapı ruhsatları, yapı ruhsat harcının hesaplanması, organizasyon, metot, dosya ve evrak işleri, belediye sağlık hizmetleri, belediyelerin halkla ilişkileri, konularında oldukça faydalı bilgiler verilmiş ve ayrıca Ankara Belediyesinin çeşitli tesisleri gezdirilerek kursa katılanlara tatbikat gösterilmiştir.

Kursta öğretilen bilgilerin değerlendirilmesi yapıldıktan sonra, kursa katılan belediye kâtiplerine sertifikaları dağıtılarak kurs çalışmalarına son verilmiştir.

***Mülkiyeliler Birliği Olağan Genel Kurulu Toplandı.**

Mülkiyeliler Birliği olağan genel kurulu 8 Şubat 1970 tarihinde, Mülkiyeliler Birliği lokalinde toplanmıştır.

Faaliyet ve denetçiler raporlarının okunmasından sonra raporlar üzerinde konuşmalar yapılmış ve seçimlere geçilmiştir.

Yapılan seçimler sonunda, Yönetim Kuruluna, Birlik eski Genel Başkanı Ayhan Açıkalin, Birlik eski Genel Sekreteri Mustafa Balaban, Yönetim Kurulu eski üyesi Yaşar Mermut, Mül-

kiye Müfettişi Nazif Demiröz, Tuborg Ankara Bölge Müdürü Beycan Tavus, Hesap Uzmanı Üstün Yılmazoğlu, Bütçe Uzmanı Türkân Keşoğlu seçilmişlerdir.

Birlik Denetçiliğine ise, Fazıl Kafadar, Fikri Gökçeer ve Lütfi Tuncer getirilmişlerdir.

Ayrıca, kurulda, Mülkiyeliler Birliğinin Mülkiyeliler vakfı haline getirilmesi kabul edilerek bu husustaki tasarı ve senedi hazırlamak üzere Yönetim Kuruluna yetki verilmiştir.

Seçilen arkadaşları kutlar, başarılarının devamını dileriz.

***Personelinin Gözüyle Küçük Belediyelerin Sorunları.**

Ankara Üniversitesi Öğretim Üyeleri Doçent Dr. Cevat Geray ve Doçent Dr. Ruşen Keleş'in birlikte hazırlamış oldukları «Personelinin Gözüyle Küçük Belediyelerin Sorunları» adlı eser, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından bastırılmıştır.

Eserin önsözünde de belirtildiği gibi, Türkiye'nin şehirleşmesi ve bunun yanında bundan daha hızlı bir tempo ile de belediyeleşme olayı meydana çıkmıştır. Köy Kanununa göre yönetilen belli yerleşme yerleri Belediye Kanununda öngörülen belirli nüfus ölçüsünü aşınca belediye kurma yoluna gidiyorlar

ve bu suretle Küçük Belediyeler meydana geliyor ve günden güne de adetleri artıyor. Bu grupta yer alan belediyelerin büyük belediyelere nazaran farklı sorunları vardır. Her iki gruptaki belediyelerin aynı yasalara göre yönetilmesi sorunu çıkmaza götürmektedir.

Söz konusu inceleme Küçük Belediyelerin sorunlarını ortaya çıkarmak ve bunlara çözüm yolu aramak ihtiyacından doğmuştur. Yazarlarının da belirttikleri gibi, bu çalışma belirtilen amaçlara yönelecek daha geniş araştırmalara ışık tutacak bir ön araştırma niteliğindedir.

Sekiz bölümden ibaret olan eserin birinci bölümünde, incelemenin amacı, kapsamı ve yöntemi, anket uygulanan belediyelerin kimlikleri hakkında bilgiler, kapsama giren belediyelerle ilgili bazı bilgiler açıklanmıştır.

İkinci Bölümde, malî sorunlar başlığı altında, gelirler, halkın hizmetlere katılması, İller Bankası ile ilişkiler söz konusu edilmiştir.

Kitabın Üçüncü Bölümü, bütçe işleri başlığı altında, bütçenin hazırlanması, yeni bütçe formülü, personel giderleri, bütçe ve kesin hesaplar arasındaki farklılıklar, belediye giderlerinin denetimi gibi konulara ayrılmıştır.

Dördüncü Bölüm, yönetimle ilişkin sorunlar başlığını taşımakta ve devletle mahallî idareler arasındaki iş bölümü ve görev ayrımı, personele ilişkin konular (Bu da genel durum ve encümen üyelerinin nitelikleri olarak ayrılmıştır.) Belediye personelinin yeterliği, sendikalaşma ve karşılıklı yardımlaşma, gibi konulara ayrılmış bulunmaktadır.

Beşinci Bölümde, mahallî idare birlikleri söz konusu edilmiştir. Burada, Belediye Kanununa göre belediyelerin, öteki belediyeler, köyler ve özel idareler ile kurdukları birliklerden ne ölçüde yararlandığı, hangi işler için hangi idarelerle birlikler kurulduğu, bu çalışmalardan ne gibi sonuçlar alındığı soru kâğıtları örnekleri konmak suretiyle açıklanmıştır.

Altıncı Bölümde, belediye kurulması üzerinde durulmuş ve gerekli açıklamalar yapılmıştır.

Yedinci Bölüm, imar işlerine ayrılmış olup burada, imar plânları ve programları, yapı ruhsat işleri açıklanmıştır.

Sekizinci Bölüm, özet ve önerilere ayrılmıştır.

Kitabın ekler kısmında ise, küçük belediyelerin sorunları hakkında araştırma soru kâğıdı ve anketi cevaplandıranlar ve bağlı oldukları belediyeler gösterilmiştir.

103 sayfadan ibaret bulunan eser 6 lira bedelle satılmaktadır.

Araştırmacı ve tatbikatçılarımız için iyi bir başvurma kitabı olan eserden almak isteyenlerin Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünden temin etmeleri mümkündür.

***Belediye Zabıta Personeli, Kıyafet ve Teçhizat Yönetmelikleri ve Belediye Memur ve Müstahdemlerinin Tedavi Giderlerine İlişkin Yönetmelik**

Türk Belediyecilik Derneği tarafından yayınlanmış bulunan «Belediye Zabıta Personeli, Kıyafet ve Teçhizat Yönetmelikleri ve Belediye Memur ve Müstahdemlerinin Tedavi Giderlerine İlişkin Yönetmelik» adlı küçük kitapçık belediyecilerimiz ve ilgililer için faydalı bilgileri ihtiva etmektedir.

Kitabın baştarafında, 15 Temmuz 1969 tarih ve 13209 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmış bulunan «Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliği» yer almaktadır. Bu yönetmeliğin Birinci Bölümü, genel esaslara tahsis edilmiştir. İkinci Bölümde, belediye zabıtasının görev - yetki ve sorumlulukları açıklanmıştır. Üçüncü Bölüm, belediye zabıtasının işe alınma konularına ayrılmıştır. Dördüncü Bölümde, sicil ve ilgili işlemler açıklanmıştır. Beşinci Bölüm, belediye zabıta-

sının özlük haklarına ayrılmıştır. Altıncı Bölüm, disiplin işlerine, Yedinci Bölüm, soruşturma ve kovuşturma işlerine, Sekizinci Bölüm, eğitim ve öğretime, Dokuzuncu Bölüm, çeşitli hükümlere, ayrılmış bulunmaktadır.

2 Nisan 1968 tarih ve 12864 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmış bulunan ve kitapta yer alan «Belediye Zabıtası Kıyafet ve Teçhizat Yönetmeliği» üç bölümden ibaret olup, bu bölümlerde, genel hükümler, kıyafet, verilecek eşyanın miktar ve miadı açıklanmakta ve ayrıca kıyafet resimleri ve şekilleri gösterilmektedir.

Kitabın sonuna, 15 Ekim 1969 tarih ve 13327 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmış bulunan

«Belediye Memur ve Müstahdemlerinin Tedavi Giderlerine İlişkin Yönetmelik» konmuştur. Burada, kapsam, tanımlar, tedavi yardımlarından faydalanacaklar, tedavi ve ilaç bedelleri, özel sağlık müesseselerinde tedavi ve giderlerin karşılanması, refakat zarureti halinde ödeme, izinde iken hastalananların tedavisi, yabancı ülkelerde bulunanların tedavisi, tedavide derecelenme ve bunlarla ilgili diğer konular etraflı olarak açıklanmıştır.

105 sayfadan ibaret bulunan bu küçük kitapçık tatbikatçılar için faydalı hususları bir araya getirmiş bulunmaktadır. Edinmek isteyenlerin Türk Belediyecilik Derneğine başvurmaları gerekmektedir.

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;
adresine gönderilmelidir.

İçişleri Bakanlığı Yayın Müdürlüğü — Ankara

Adresine gönderilmelidir.

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 mevzulardan hazırlanacak etüdler kabul olur.

Gönderilecek yazıların iki nüsha olması ve 20 - 25 sahifeyi geçmemesi, makinada seyrek satırla yazılmış olması ve yarım sahifeyi geçmeyen 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 Mes’ul Müdürü : **Yiğit KIZILCAN**