

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 56

MAYIS 1984

SAYI:363

İÇİNDEKİLER

Ziya ÇÖKEK	:Kamu Yönetiminde İnceleme ve Araştırma	1
T. Tamer AKALIN	:Hükümet Programlarında ve Kalkınma Planla rında Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Yeniden Düzenlenmesi	19
Fazlı DEMİREL	:Olağanüstü Hallerle İlgili Yasal Düzenlemeler	43
Sabri YAŞAYAN :	Olağanüstü Hal Rejimi	49
Şerafettin TARHAN	:Belediye İşletmeleri ve Elektriğin TEK'e Devri	65
Metin İlyas AKSOY	:İngiltere'de Trafik Teşkilatı ve Trafik Kazalarını Önlemek Üzere Alınan Tedbirler	81
Arslan ÖZBEY	:Sayılamanın Önem ve İşlevi	109
Özgür YEGENOGLU	:Türk Kamu Yönetiminde Bilgi Sistemi	115
Ahmet Sezai AYDIN	:Dernek - Vakıf Konusunda Bir Derleme	127
Ahmet ÖZER	:Kamu Görevlileri Hakkında İnceleme ve Soruş turma İş ve İşlemleri	139

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

• İDARECİLER,
BANA İÇTEN SEVGİLERİNİ HAYKIRANLAR;
YARIM ASIRDAN BERİ BÜYÜK TÜRK
ULUSUNUN TAM ANLAMIYLA MİLLET
OLMASINA ÇALIŞAN, ONUNLA EN MODERN
BİR TÜRK DEVLETİ KURMAK İÇİN İNSANLIK
FEDAKÂRLIKLARININ HİÇBİRİNİ
ESİRGEMEYEN KÜLTÜR, İDARE, İNTİZAM VE
DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMÎ
TELÂKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMeye
ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE
ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

OKUYUCULARIMIZA

Bu yıl içerisinde Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere iki sayı yayımlamayı planladığımız Türk İdare Dergisi'ni, 1985 den itibaren yılda 4 sayı olarak yayımlamak için çalışmalarımızı aralıksız sürdürüyoruz.

Amacımız; meslektaşlarımızın görevlerinde karşılaştıkları sorunlara çözüm getiren, aktüel olduğu kadar kalıcı özellikler de taşıyan yazılarla güçlü, doyurucu bir Dergi yayımlamaktır. Bu amaca ancak okuyucularımızın göstereceği ilgi ve gönderecekleri yazılarla erişebileceğimize inanmaktayız.

Bu yönde bizi destekleyecekleri inancıyla okuyucularımıza şimdi-den teşekkürlerimizi sunarız.

YAYIN KURULU

KAMU YÖNETİMİNDE İNCELEME VE ARAŞTIRMA

Ziya ÇÖKER
Emekli Vali

I. ARAŞTIRMA NEDİR? ÖNEMİ

Araştırma, sözlüklerde şu şekilde tanımlanmaktadır:

Saklı bir şeyi bulmak için yapılan uğraşma, metotlu çalışma.

Tabiat ve insan bilimlerinde konuyu işleme ve meydana çıkarma metodu.

Yeni gerçeklere varmak, bilinenleri yeni maksatlar için kullanmak amacıyla yapılan inceleme.

Bir gerçeği gün ışığına çıkarmak, bir problemin gerçek nedenlerini anlamak için yapılan uğraşı.

Bu tanımlar araştırmanın özelliklerini belirttiği gibi, önemini de vurgulamaktadır. Bir gerçeği gün ışığına çıkarmak, bir problemi bütün boyutlarıyla tetkik ederek problemin sakıncalarını ortadan kaldırmak kişisel olarak bile günlük hayatımızın her safhasında karşı karşıya geldiğimiz zorunluluklardır. Bu zorunluluklar bilimde, insan ve toplum hayatında kişisel yaran çok aşan bir önem ve boyuttur. Bugün eriştiğimiz teknolojik gelişme, insan ve tabiat sırlarının her geçen gün artan ölçüde gün ışığına çıkarılması hep araştırmaların ürünüdür.

Bugün araştırmalar yalnızca teorik alanda bir bilimsel gerçeğin ortaya çıkarılması için yapılmamakta pratik hayata yansıyan, insana ve topluma pek çok alanlarda yarar sağlayan bir bakış açısı kazanmaktadır.

Bu yüzden hemen her ülkede, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra yalnızca kamu kesimi tarafından değil, özel sektör kesimi tarafından da araştırmalara büyük fonlar ayrılmaktadır. Amerika Birleşik Devletlerinde, 1970 yıllarında araştırmaya ayrılan mali kaynaklar, o yıllardaki Türkiye bütçesinin 8-10 katı bulunmaktadır. Bugün bu oranın daha da arttığını kabul etmek pek de hatalı sayılmaz.

Türkiye’de araştırmaya ayrılan kaynakların azlığı da göstermektedir ki, araştırma yurdumuzda önemi yeter derecede kavranmamış bir kavramdır. Türkiye’de araştırma ile ilgilenenler yalnızca Üniversiteler ve onların paralelinde çalışan bazı bilimsel kuruluşlardır. Bunların da, maddi kaynak ve uzman personel azlığı gibi nedenlerle yeterli bir çalışma gösterdiğini söylemek mümkün değildir.

İnsanlığın hizmetinde ve onun gelişmesine en büyük yardımcı olan araştırma çalışmalarını geliştirebilmek için onun öneminin tüm kamu yöneticileri ve hatta tüm halk kesimleri tarafından anlaşılmasını sağlamak gerekmektedir.

Hangi konuda olursa olsun, en doğruya, en yararlıya varmanın, hiç değilse en fazla yaklaşmanın tek yolu araştırmadır. Bu gerçek tüm boyutlarıyla anlaşıldığı ölçüde yurdumuzda da araştırma çalışmaları o oranda artma gösterecek ve Türk insanının mutluluk ve refahının sağlanmasında kendisine düşen hizmeti yapacaktır.

Aslında araştırmanın değerini anlamak ya da araştırmacı olmak kolay değildir. Bir araştırmacının yetişmesi çok büyük zaman ve emek ister.

Araştırmada bilgi birikimi ve metotlu düşünme alışkanlığı dışında en önemli unsur pratik çalışmadır. Araştırma yapmayan bir kişinin araştırmayı kavraması mümkün değildir. Bu bakımdan araştırma için gerekli bilgi birikimi sağlandıktan sonra en önemli aşama bunu uygulamak, pratik hayata geçirmek olmaktadır. Nasıl yüzme denizde öğrenilirse, araştırma da mutlaka uygulayarak öğrenilir ve geliştirilir.

Araştırma ile ilgili olarak kitaplardan, ders ve seminerlerden sağlanan bilgiler bu ummana açılan kapının anahtarını vermektedir. Ancak ummanda ne tür bilinmeyenlerle karşılaşılacağı, bunların nasıl çözümüneceği konusu araştırmacının o ummana girmesiyle ve o umman içindeki sürekli çabalarıyla öğrenilebilecektir.

II. KAMU YÖNETİMİNDE ARAŞTIRMA ALANLARI

Bir kamu yöneticisi hangi nedenlerle araştırma ile ilgilenmelidir? Evvelâ bunu araştırmakta yarar görülmektedir.

A — İdarenin İyileştirilmesi

1. İdarecinin Sorumluluğu

Yönetici, kendi sorumluluğu altında yürütülen görevlerin etkin, ve-

rimli ve ekonomik biçimde ve özellikle halk yönünden daha süratli, kolay ve basit olarak yürütülmesini sağlamakla yükümlüdür.

İşler istenildiği gibi yürümediği, verim ve etkinliğin azaldığı, bir takım problemlerin ortaya çıktığı, halkın işlerin yürütülmesinden şikâyet ettiği zamanlarda yöneticinin yapacağı şu işler vardır:

- a) Aksaklıkları düzeltecek emirler verir.
- b) Aksaklıkları düzeltmek için gerekli tedbirleri alır.
- c) Aksaklıkları düzeltir.
- d) Kendi yetkisi içinde olmayan işler için yetkili makamlara rapor verir.
- e) Halkın şikâyetlerini karşılar.

Yukarıda beş fıkrada belirttiğimiz gibi, emir verir, gerekli tedbirleri alır, düzeltir, rapor verir, karşılar gibi sözcükleri sıralamak çok kolaydır. Ancak önemli ve zor olan bunların nasıl yapılacağıdır. Her yönetici bunların söylendiği kadar kolay olmadığını bilir ama yine de, geçmiş deneyimlerine, bilgisine, aklına dayanarak en süratli biçimde emir verir, düzeltir, gerekli tedbirleri alır ya da daha doğru tanımıyla, çoğu defa, bütün bunları yaptığını sanır. İşler emirler doğrultusunda yürümeyince de bunları uygulamaktan sorumlu kişileri suçlar. Onlar cahildir, bilgisizdir, tembeldir, kasıtlıdır. Ya da rapor verdiği makamlar vurdumduymazdır. Onun yazdıklarına ve önerdiklerine önem vermemektedir. İşler onun yolunda yürümektedir.

Kuşkusuz bunların bir kısmında gerçek payı vardır. Ancak madalyonun diğer yanı acaba ne durumdadır. Verilen emirler, alınan tedbirler, yapılan düzeltmeler, gerçekten dört başı mamur, gerçekten ihtiyaçlara tam uygun, gerçekten yapılan şikâyetleri ortadan kaldıracak ve problemleri çözümleyecek nitelikte midir? Yetkili makamlara verilen raporlarda konular her yönüyle düşünülmüş müdür? Yapılan öneriler gerçekçi midir? Bu önerilerin uygulanmasında, bazı ilaçların vücut yapısı ve ihtiyacı düşünülmeden kullanılması halinde çok tehlikeli yan etkiler doğurması gibi, başka ve halli daha zor, daha zararlı problemler ortaya çıkmayacak mıdır?

Çok bilinen ve söylenen bir söz vardır. İlim şüphe ile başlar. Eğer şüphe olmasaydı ilmi gelişme de olmazdı. Tıpkı bunun gibi, idareci de aldığı kararlardan şüphe etmesini ve onları nasıl kontrol etmesi gerektiğini bilmiyorsa iyi bir idareci olamaz. Kesin ve çabuk karar yönetim süresi içinde bazen gerekebilir ama bunların sağlıklı, tutarlı, gerçekçi olması her zaman için gereklidir.

Kuşkusuz, aldığı kararlardan devamlı şüphe duyan kişilerin iyi idareci olacağını söylemek aklımdan bile geçmez. Tam aksine alınan karar ve tedbirlerin kuşku ve şüpheden uzak olması gerekmektedir.

İşte her önemli kararın, işlerin yolunda yürümesini sağlayacak her düzeltmenin mutlaka bir araştırmaya dayandırılması; alınan karar ve tedbirlerin, zararlı yan etkilerden, kuşku ve şüpheden uzak, sağlıklı, tutarlı ve gerçekçi olması için gerekli bulunmaktadır.

2. Araştırmayı Gerektiren Nedenler

Kamu yönetiminde, aksaklık ve hataları giderme, düzeltme, iyileştirme, yeni bir biçim verme gerekleri her zaman doğabilir. Evrende devamlı değişme vardır. Hiçbir şey statik değildir. Hele Türk toplumu son 50-60 yıl içinde, yüzyıllar süren gerileme devirlerinin uyuşukluğunu gidermek ve yüzyılımız dünyasının gereklerine ayak uydurabilmek için, her konuda olduğu gibi yönetimde de devamlı bir arayış, değişme ve gelişme içinde bulunmaktadır. Toplum hayatını etkileyen her değişme idari sistemlerde de değişme gereğini ortaya çıkarmaktadır.

Sosyal ve teknolojik değişmeler sonucu yönetimde ortaya çıkacak aksaklıkları giderme sorumluluğu idarecinin kendisine düşmektedir. Her yönetici, en azından kendi görev ve sorumluluk alanında:

a) Kamu yönetiminin işlerin gecikmesine meydan verilmeden yürütülmesini

b) Yapılan işin kalitesinin yükseltilmesini

c) İdari faaliyetlerin, verimi azaltmadan mümkün olan en az masrafla yapılmasını düşünmek ve bunun gereklerini sağlamak durumundadır.

Yöneticinin, kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusunda karşı karşıya geleceği sorunları şöylece özetlemek mümkündür:

(a) Kamu hizmetleri hacim yönünden devamlı bir artış göstermekte, Devletin görev ve sorumlulukları karmaşık bir nitelik almaktadır. Bu bakımdan kamu yönetiminde verim ve ekonomi sorunları önem kazanmıştır.

(b) İhtiyaçlardaki değişmeler, yeni problemlerin meydana gelmesine neden olmakta, bu da kamu yönetiminde yeni ihtiyaçlara uygun görev ve teşkilât değişmelerini gerektirmektedir.

(c) Teknolojik gelişmeler, örgüt yapısında, personel düzeninde, kullanılan metotlarda ve yararlanılan araç ve gereçlerde de köklü değişiklikler yapılmasına yol açmaktadır.

d) İdarenin bürokratik işleyişi, bazen, özellikle aşın kontrol düşüncesinin etkisiyle, büyük aksaklık ve zorluklar doğurmaktadır.

e) Hukukî yapıda olan değişmeler de etkisini kamu yönetimine yansıtmakta, değişiklik ve düzenleme yapılmasına neden olmaktadır.

f) Hizmetlerin yürütülüşü sırasında ortaya çıkan diğer problemler, otomasyon ve büro mekanizasyonu gibi nedenler de yeni düzenleme yapılmasını gerektirmektedir.

B — Kamu Yönetiminde Diğer Araştırma Alanları

1.Üst Makamlara Rapor Gönderme

Rapor verme, bir yöneticinin sık sık karşılaştığı önemli bir fonksiyondur. Üst makamlar, yöneticinin görev ve sorumluluk alanında bazı sorunları kendisinden sorar ve sonucu bir raporla iletmesini isteyebilirler. Yönetici de üst makamlardan herhangi bir istek olmaksızın özellikle kendi yetki alanı dışındaki bazı sorunlarla ilgili konularda kendisi rapor yazma ihtiyacını duyabilir.

Bu raporların, ele aldığı konulan tüm yönleri ve doğuracağı muhtemel sorunlarla birlikte incelenmesi sağlıklı, geçerli, gerçekçi ve tutarlı önerileri taşıması gerekmektedir.

2.Briefing Hazırlama

Belirli bir konuda yapılan toplantıların tümü briefing adı altında toplanmaktadır. Toplantı yönetimi, toplantıda konuşma yapma zorunluluğu ve belli bir amaçla, belli kişi ya da gruplara bilgi verme ihtiyacı idarecinin her zaman karşılaştığı baş görevlerinden birisidir.

İdareci toplantının amacına en uygun biçimde hazırlanmak ve toplantıyı, amacına uygun biçimde yönetmek zorundadır. Bunun için de idarecinin toplantı konusuna çok iyi derecede hâkim olması gerekmektedir. Şu halde, idarecinin briefingleri sonuç alıcı biçimde sonuçlandırabilmesi, konu üzerinde, toplantıdan evvel, çok iyi inceleme ve araştırma yapmasına bağlı bulunmaktadır.

3. Şikâyetlerin İncelenmesi

Kamu yönetimi, vatandaşın huzurunu, refahını ve mutluluğunu sağlamak, ihtiyaçlarını gidermek için vardır. Vatandaşı hangi yönden olursa olsun, tedirgin eden aksaklıkları ortadan kaldırmak da idarecinin önemli bir görevidir. İdareci kendisine gelen her şikâyeti incelemek ve sonuçlandırmak durumundadır. Bu şikâyetlerden bazıları hemen çözüme bağ-

lanabilir. Ancak bazı şikâyetler de tüm konuya mal olacak kapsamdadır, karmaşıktır ve birçok sorunlarla doğrudan ya da dolaylı ilişki içindedir. Çözümü kolay değildir. Bunların da etraflı bir araştırmaya tabi tutulması gerekmektedir.

4.Olabilirlik Araştırmaları

İdarecinin görevleri yalnızca statik görevlerden ibaret değildir. İdareci statik görevlerinin dışına taşabildiği ölçüde başarılı olur. Bunun için de sosyal ve ekonomik alanda çevrenin ihtiyacını çok iyi tespit ederek o yönde girişimlerde bulunmak, başarılı bir idarecinin mutlaka karşı karşıya geleceği bir konudur.

Ekonomik ve sosyal alanlarda girişimlerde bulunmak elbette kolay değildir. Topluma yeni bir davranışı benimsetmek, yeni bir ekonomik hareket yaratmak, sonuçları itibarıyla, olumlu ya da olumsuz yönde büyük etkiler doğuracaktır. Olumsuz etkiler doğurma ihtimali pek çok idareciyi girişimlerden alıkoyan önemli bir faktördür. Bu korku idareciyi statik yapar ve kuşkusuz bundan toplum büyük zararlar görür.

Şu halde, evvelâ, idareciyi girişimden alıkoyan, statik kalmaya iten korkuyu yenmek gerekmektedir. Bu da, girişimden evvel yapılacak inceleme ve araştırmanın sağlıklı ve tutarlı olmasıyla sağlanabilir. İdareci yaptığı araştırma ile yapacağı girişimin olumlu ve olumsuz yönlerini tespit eder ve olumsuz yönleri giderecek tedbirleri alırsa artık girişimden korkmayacaktır.

5. Diğer Araştırmalar

İdareci, Kamu hizmetinde önemli görev ve sorumluluklar yüklenen, yüksek tahsilli, aydın bir kişi olarak, çevresinden edindiği bilgi ve deneyimleri kendi kültür ve yetenekleriyle bağdaştırarak bir takım eserler hazırlama ihtiyacını hissedebilir. Karşılaştığı bir takım sosyal problemleri, kamu hizmeti yapma gereğinin dışında, özel olarak araştırmak isteyebilir.

Aslında idarecinin çevresi, araştırma yapmak için bir hazine kaynak niteliğinde birikimleri oluşturmaktadır. Boş zamanlarını yararlı bir uğraşı ile değerlendirmek isteyen bir idareci, sorumlu bulunduğu görevleri de aksatmadan, çevrenin şartları içinde oluşan küçük-büyük sorunları araştırma konusu yapabilir. Bu tür çalışmalar, kendisini yetiştirmede ve çevresini, neden-sonuç ilişkileriyle birlikte tanımada büyük yarar sağlayacağı için aslında yapmakta olduğu kamu hizmetinin bir parçası olarak da düşünülmelidir.

Araştırmacı nitelik ve yeteneğine sahip bir idareci kendi görev ve so-

rumluluklarını en üst düzeyde yapabilecek, kararlarını en sağlıklı ve tutarlı biçimde verebilecek becerilere sahip olmuş demektir.

Bir fakülteyi bitirmek ve bir takım kurs ve seminerlerden geçmek iyi bir idareci olmak için elbette yeterli değildir. İdaredeki başarının sırrı, kendini devamlı bir yenileme içinde tutmaktır. Bu bakımdan idarecinin, kendi uğraşı alanında master ya da doktora yapması, bu çalışmalar içinde tez hazırlaması da üst yöneticilerce daima teşvik görmesi gereken ve hizmete olumlu katkılar sağlayan çalışmalar olmalıdır. Araştırma bu tür çalışmalar için de gerekli bulunmaktadır.

C — idarecinin Görevi

İdareci, yukarda belirttiğim araştırma alanları ve konular ile karşılaştığı zaman, başarılı ve sonuç alıcı bir çalışmanın ilk koşulu olarak, sorunların, küçük ya da büyük, bir araştırma ile çözüme bağlanabileceği ve gerçekçi önerilerin bu yolla edilebileceği konusunda inanç duymalıdır.

Sosyal aksaklıklar, tüm kolay halledilebilir görünümlerine rağmen, çok yönlü olmalarından kaynaklanan zorluklar taşırlar. Kolay halledilebilir görünüm idareciyi yanıltmamalı ve kolayı tercih etmesine yol açmamalıdır.

İdarecinin içinde taşıyacağı ikinci inanç, aksaklıkları giderme sorumluluğunun kendisine ait olduğu inancıdır. İdareci, sorunu tüm olarak çözebilecek yetkiye ve imkâna sahip olmasa bile hiç değilse, sorunları ortadan kaldırma yolunda öneri hazırlama sorumluluğunun kendisine ait olduğunu kabul etmelidir.

Sorun ve aksaklıkların çözüme bağlanabilmesi için idarecinin yapabileceği işler şunlardır:

- g) Durum ve konuya göre araştırmayı kendisi yapabilir.
- h) Kendi yönetiminde ve içinde görev alacak bir grupla birlikte araştırmayı yürütür.
- i) Araştırmayı bir kişiye, ya da birden fazla kişiden oluşan bir gruba yaptırır.

Her üç halde de, idareci, neyi, niçin istediğini, araştırmayı, kime hangi sebeplerle yaptıracağını, araştırmanın nasıl ve hangi metodlarla uygulanması gerektiğini bilmelidir. Kendisi bir araştırmacı olarak görev almasa bile, bir araştırma planının nasıl düzenleneceğini bildiği takdirde, en azından, kendi sorumluluğu içinde olduğundan şüphe olmayan, yapılan işleri izleme görevini en iyi biçimde yerine getirecektir.

İdareci araştırma konularının tespitinde, problemlerin belirlenmesinde, araştırmanın yürütülmesinde ve sonuçların değerlendirilmesinde şu araçlardan da yararlanabilir:

- a) Danışma toplantıları
- b) Mevcut komisyonlar
- c) Alt kademe yöneticileri
- d) Yetenekli personel
- e) Kuruluş dışı uzmanlar
- f) Müfettişler

III. ARAŞTIRMA PLANININ YAPILMASI

Bir araştırma ihtiyacı, araştırılarak çözümlenmesi gereken bir problem ortaya çıktıktan sonra ilk yapılacak iş bu araştırma ile ilgili bir plan yapmaktır. Bu planın içeriğini kısaca şöylece özetleyebiliriz:

1. — Araştırma ihtiyacı nereden doğmuştur? Aksaklık ya da problem nedir? Problem nereden kaynaklanmaktadır?
2. — Araştırma hangi varsayıma dayanmaktadır? Araştırma ile varılmak istenen hedef nedir?
3. — Araştırma hangi kapsam ve sınır içinde yürütülecektir?
4. — Araştırmayı yürütecek kişi ya da kişiler veya teşkilat nedir? Araştırma nasıl bir iş bölümü içinde yürütülecektir?
5. — Araştırmada uygulanacak veri toplama yöntemleri nedir?
6. — Verilerin analizi ve araştırma sonuçlarının değerlendirilmesi nasıl yapılacaktır?

Herhangi bir konuda araştırma yapmak isteyen kişi, araştıracağı problemle ilgili bir ön inceleme yaptıktan sonra yukarıda belirtilen plan içeriği ile ilgili tüm sorulan tam olarak cevaplandırmadan diğer bir deyimle araştırma planını yapmadan araştırmaya başlayamaz.

Bir araştırmaya girişmenin en zor yanı araştırmanın planını yapmaktır. Ciddi, titiz ve dikkatli bir plan yaptıktan sonra başarının en büyük koşulu yerine getirilmiş kabul edilebilir. İyi bir planla işe girişilmemişse başarısızlık kesindir.

Araştırma planının her şeyi bütün ayrılarıyla göstermesi ya da başta planda neler yazılmışsa mutlaka onun uygulanması şart değildir. Araş-

tırma ilerledikçe planda da gerekli değişiklikler yapılabilir. Ancak iyi düzenlenmiş bir planla başlayan araştırmada planın temel yönü değişmez. Araştırmacı da neyi, nasıl, niçin, nerede, kimlerle, ne zaman yapacağını bilir.

Araştırma planı, bilimin gereği olan sistemli çalışmanın kesin bir gereğidir.

Araştırma planının içeriğini oluşturan özellikler bundan sonraki bölümle, araştırma aşamaları bölümünde daha ayrıntılı açıklanacaktır.

IV. ARAŞTIRMA SAFHALARI

A — Araştırma İhtiyacının Ortaya Çıkışı ve Problemin Tanımı

Bir araştırmaya başlayabilmenin ilk şartı, ortada, çözülmesi gereken bir problemin, bir aksaklığın mevcut olmasıdır. Bu problem çeşitli kaynaklardan gelmiş olabilir.

Bir şikâyet sonucu problemle karşı karşıya gelinmiş olabilir.

Problem basında tartışma konusu olmuştur.

Yetkili makamlar bir problemin araştırılmasını istemiş olabilirler.

Araştırmacı ya da yönetici sorunu kendisi bulmuş ve araştırma yapmayı kararlaştırmıştır.

Araştırma konusu ortaya çıktıktan sonra ilk yapılacak iş, problemi ya da problemleri tanımlamak ve araştırmanın nedenlerini ortaya çıkarmaktır. Bu nedenle araştırmacı problemin çıktığı çevre içinde ilk gözlem ve incelemelerini yaparak, gerektiği takdirde ilgili literatürü tetkik ederek problemi tanımaya, onun kapsam ve sınırlarını çizmeye çalışacaktır.

Problem tanımı basit bir iş gibi görünür. Ancak araştırmanın tümüyle bu problem üstüne bina edileceği düşünülürse araştırmayı etkileyecek ve yönlendirecek bir faktör olan problem tanımının önemi de kendiliğinden anlaşılabilir.

Araştırmaya başlamadan evvel, üzerinde çalışılacak olan problemin, araştırmacının imkânlarıyla araştırılabilir nitelikte olduğu, araştırma sonunda pratik bir sonuç ve yarar sağlanabileceği konusunda kesin inanç duyulmalıdır.

B — Varsayımların Tespiti

Araştırma yapacağımız konu ve problem kesin hatlarıyla ortaya çıktıktan sonra araştırmayı niçin yaptığımız ve araştırma sonunda neyi elde

etmek istediğimiz sorusuna cevap aramak gerekmektedir. Daha araştırmaya başlarken, sonucu tahmin etmemiz ve görmemiz araştırmanın yönünü tayin etmede yarar sağlayacaktır. Problemi ve nedenlerini bildiğimize ve bu problemi, üzerinde araştırma yapmaya değer gördüğümüze göre, araştırma sonunda elde etmeyi istediğimiz bir hedef var demektir.

Örnek olarak, bir kamu hizmetinin halka ulaşmasında uygulanan bürokratik işlemlerin fazla, gereksiz, işi güçleştirici nitelikte olmasından doğan bir problemi ele alalım. Böyle bir araştırmadan elde etmek istediğimiz sonuç, işlemlerin azaltılmasıdır. Araştırmaya başlarken, ele aldığımız konudaki işlemlerin fazla olduğunu bir varsayım olarak kabul ediyoruz ve bu işlemleri azaltmayı amaçlıyoruz.

Kuşkusuz bizim varsayımımız bir tahmindir. Araştırma sonunda bu tahmin gerçekleşmeyebilir ve tüm işlemlerin gerekli ve yararlı olduğu gibi bir sonuç da ortaya çıkabilir. Bu, bizim araştırma başında bir varsayım tespit etmemizi engellemez.

Her araştırmada varsayım çok açık ve belirgin biçimde tespit edilebilir. Örneğin, yukarda belirttiğimiz örnekte, işlemlerin gereğinden fazla olduğu varsayımı çok genel bir ifadedir. Bunun yerine belirli işlemler tek tek sayılarak bunların gereksiz olduğu varsayım olarak ortaya atılabilir. İkincisi, kuşkusuz, daha açık ve kesin olarak belirlenmiş bir varsayımdır. Araştırmanın konusuna ve bizim yaptığımız ön incelemelere göre değişmek üzere, ister genel, ister açık ve belirgin olarak, mutlaka bir varsayım tespiti ve araştırmanın buna göre yönlendirilmesi yararlı olacaktır.

C — Araştırmanın Kapsamı ve Sınırı

Her araştırma, araştırma konusunun gerektirdiği bir sınır ve kapsam içinde ele alınacaktır. Araştırma sınır ve kapsamının çizilmesinde önemli olan şudur:

Belirlenen amaç ve kapsam içinde yapılan bir araştırmada elde edilen sonuçlar genelleme yapmaya elverişli olmalıdır. Araştırma nerede ve hangi kapsam içinde yapılırsa yapılsın, aynı şartlar altında aynı sonuç alınmalıdır. Bu bakımdan araştırmada ele alınan örnekler önem kazanmaktadır. Yine bürokratik bir işlem üzerinde yapılacak bir araştırmayı örnek alırsak, burada evvelâ konuyu sınırlayacağız. Sonra da bu araştırmayı daire ve mahal olarak, nerelerde yapacağımızı kararlaştıracacağız. Araştıracığımız işlem yalnızca bir tek dairede yürütülüyorsa ve burada yapılacak inceleme, getirdiği sonuçlar itibariyle her yer için genelleyebilecekse o zaman tek bir mahalde ve tek bir dairede araştırma yapmanın sakını-

cası olmayabilir. Ancak işlemin yürütülüşünde insan faktörü de rol oynuyorsa ya da işlem biri birinden farklı ve değişik amaçlarla yürütülüyorsa o zaman tüm değişik faktörleri içerecek bir geniş alanda araştırmayı yürütmek gerekecektir. Burada önemli olan, araştırmada ele alınan örneklerin, ele alınan konuların tüm uygulama alanını temsil edebilmesidir. Bu bakımdan örneklerin 1, 5, 10 ... Olması tamamen bu temsil ve genelleme özelliğine bağlı olacaktır.

D — Araştırmada Uygulanacak Teknikler - Araştırma Yöntemi

Araştırmanın en önemli safhalarından biri veri toplamadır. Burada önemli olan araştırma konusuna ve araştırma alanına en uygun olan tekniği seçmektir. Bunu kararlaştıracak olan da elbette ki araştırmacının kendisidir. Araştırmacı veri toplama tekniklerini, tüm özellikleriyle bildiği takdirde, bunlardan kendi konusuna en uygun olanını seçmekte zorluk çekmeyecektir.

Burada, veri toplama tekniklerini başlıca ve önemli özellikleriyle şu şekilde özetleyebiliriz:

1. Literatür İncelemesi

Yeryüzünde ele alınmadık konu hemen hemen yok denecek derecede azdır. Hemen her konu, şu ya da bu yönden incelenmiş olabilir. Özellikle yazının icadından bu yana, yani binlerce yıldan beri insan bilgisi nesilden nesille intikal etmekte ve binlerce yıllık, bilgi ve deney birikimi daima gelecek nesillerin yararına açık tutulmaktadır.

Bu gerçeğin bilincinde olan araştırmacı, kendisinin ele aldığı konuda, başkalarının yazdıklarından yararlanmak ihtiyacını hissedecek ve aynı konuda evvelce yapılan ve söylenenlerle kendi araştırmasını bağdaştıracaktır.

Literatür deyince akla gelenler şunlardır:

Araştırmalar, kitaplar, gazete ve dergilerde çıkan yazı ve makaleler, ders notları, raporlar, resmi belge ve yazılar. Sonuç olarak literatürü, her türlü yazılı belgeler diye tanımlamak da mümkündür.

Bir araştırmacı literatür taramaya, araştırma fikrini oluşturma safhasında ve özellikle problemin tespit ve tanımı için başlamalıdır. Yazılı kaynakların incelenmesi kuşkusuz, araştırmanın her safhasında, değerlendirme ve rapor yazımına kadar devam edecektir.

Literatürden yararlanmada genel prensipleri şöylece özetleyebiliriz:

Her araştırma mutlaka kütüphaneden geçmeli, yazılı kaynaklardan yararlanmalıdır. Neyin, hangi ayrıntıya kadar inceleneceği baştan tespit edilmelidir. Aksi halde yazılı kaynaklar araştırmaya destek değil köstek olur, araştırmacı da yazılı kaynaklar içinde devamlı fakat sonuçsuz bir uğraşı verir.

Mevcut yazılı kaynaklar konuya ve amaca en uygun biçimde sınırlandırılmalıdır. Bu gruplandırma araştırma safhalarına göre olabileceği gibi konunun özelliklerine göre de yapılabilir. Önemli olan, konunun ve araştırmacının gerektirdiği her aşamada istenilen bilgilerden hemen yararlanmadır.

Kullanılan yazılı kaynakların bilimsel değeri iyi tespit edilmelidir. Kaynakların doğru, güvenilir olması gerekir. Ayrıca konunun, otoriteleri tarafından verilen hükümlerle diğer değeri bilinmeyen kaynaklardan alınan bilgiler bir tutulmamalıdır.

Kaynaklar, araştırmacının amacına uygun olduğu ölçüde ele alınmalıdır. Kaynaklara gereğinden fazla yer vermek araştırmayı amacından saptırabilir.

Yazılı kaynaklar sistemli bir biçimde izlenmeli ve belli bir sistem içinde notlar alınarak, sonradan kolayca ve eksiklik biçimde yararlanılmak üzere gruplandırılmalıdır. Ayrıca bu notlarda, alman kaynak mutlaka belirtilmelidir. Aksi halde alınan notlar zamanla zamanla niteliği, kaynağı belli olmayan, yararlanılmayan bir duruma düşer.

Literatür incelemesinin yararları şöylece özetlenebilir:

1. — Araştırmada ele alınan konu ve problemin teorik yönü öğrenilir.
2. — Aynı konuda yapılmış araştırmalarda ya da yayınlanmış eserlerde mevcut bilgi ve bulgular, araştırmacının yönünü ve kapsam ve sınırlarını tespit etmede yararlı olur.
3. — Literatür incelemesi bizim gereksiz tekrarlardan kaçınmamızı sağlar.
4. — Araştırmada uygulanacak yöntemin tespiti amacıyla de literatür incelenebilir. Araştırmada uygulanması gereken teknikler veri toplama ve toplanan verileri analiz etme yöntemleri, benzeri konularda yapılmış Çalışmalardan yararlanmak suretiyle kolayca öğrenilebilir.
5. — Araştırmacı literatür incelemek suretiyle konuyu her yönüyle öğrendiği zaman artık problemin tanımı ve sınırlandırmasından araştırma sonunda elde edilecek muhtemel sonuçlara kadar, tüm araştırmayı görebilecek ve planlayacak duruma girecektir.

2.Tarihi Gelişimin İncelenmesi

Araştırmada seçilen konunun gereği olarak, o konunun başlangıçtan günümüze kadar ne tür değişimlerden geçtiğini, nedenleriyle birlikte öğrenmek ve konunun bundan sonraki gelişimi için bunlardan yararlanmak gerekebilir. Bu durumda tarihi gelişimin incelenmesi tekniğini kullanmak söz konusudur.

Tarihi yöntem, özellikle sosyal araştırmalarda çok kullanılmaktadır. Sosyal konularda hiçbir şey birden bire ve yepyeni bir biçimde ortaya gelmez. Ele alınan sosyal konu yeni bile olsa onu doğuran benzeri düşünce ve kurumlar mutlaka vardır. Geçmişte olanları ve değişimleri, nedenleriyle ve aralarındaki ilişkileri tespit ederek öğrenmeden gelecekle ilgili sağlıklı kurallar koymak çok zordur. Geçmiş, geleceğe ayna tutmaktadır.

Önemli olan ondan yararlanma usul ve tekniğini bilmektir.

Tarihi gelişimin incelenmesi de bir literatür incelemesi olduğu için o bölümde belirttiğimiz kuralların tümü bu teknik için de geçerlidir.

3. Gözlem

Gözlem, araştırma alanı içindeki her hangi bir olay, işlem ya da objeyi, araştırma amaçlarına uygun olarak ve sonuçları yorumlayıp değerlendirecek biçimde tespitler yaparak gözle izlemektir.

Gözlem günlük hayatımızda devamlı olarak yaptığımız normal ve rutin bir davranıştır. Araştırmacının yaptığı gözlem kuşkusuz daha farklıdır. Gözlemin özelliklerini şöylece sıralayabiliriz:

Araştırma konu ve alanı içinde gözlem yapmayı gerektiren nedenler varsa bunlar iyice araştırılıp tespit edilmeli ve neyin, nerede, ne kadarlık bir süre içinde, kim tarafından hangi sebeplerle ve nasıl gözlem yapacağı evvelden planlanmalıdır. Bu planda, araştırmacı gözlemle ne tür veri ve bulgular elde etmeyi düşündüğünü ve bunları nasıl değerlendireceğini de belirtmelidir.

Gözlemle elde edilmesi istenen veriler baştan sınırlandırılmalı ve gözlem süresince bu sınıflamaya uygun biçimde notlar alınmalıdır.

Gözlem, fotoğraf makinesi, video ve sinema gibi teknik araçlarla, istenildiği her zaman değerlendirme yapmaya hazır bir biçimde tespit edilebilir.

Gözlemci bir fotoğraf makinesi sadakatiyle, fakat sistemli, planlı bir biçimde gördüklerini tespit edecektir. Yorumlama ve değerlendirme daha sonraki aşamada gelecektir.

Gözlemci olaya, objeye dışardan bakmaktadır. Bu nedenle tarafsızdır, etkileme söz konusu değildir.

Burada önemli olan, gözlenen kişi ya da grupların, gözlemlendiklerini bilerek bundan etkilenmiş olmaları halidir. Gözlemci bu tehlikeyi bilerek gözlem biçimini ona göre tayin etmelidir.

Gözlemcinin, evvelden yaptığı gruplamaya uygun olarak, gördüklerini, gerekli özellikleriyle birlikte derhal kaydetmesi çok önemlidir. Gözlem yönteminde, hafızaya güvenme ve sonradan kaydetme gibi bir yola başvurulmamalıdır.

Gözleme sonucu ortaya çıkan olay ve davranışlar, gözlemcinin belediklerine uygun olmayabilir. Gözlemci gördüklerini tam bir sadakat ve tarafsızlık içinde kaydetmeli, bunda objektif olmalı, kendi önyargı, varsayım ve düşünceleri kayıtlama sırasında etkili olmamalıdır.

4. Mülakat-Soruşturma-Görüşme

Görüşme, daha çok sosyal bilimler alanında yapılan araştırmalarda kullanılan bir tekniktir. Araştırmada toplanması planlanan verilerin kişilerle yüz yüze gelinerek ve sorular sorularak elde edilmesi yoludur.

Her araştırma tekniğinin uygulandığında olduğu gibi bunda da önemli olan planlı ve sistemli bilgi toplamadır. Sonuçta ne yapacağımızı, nasıl değerlendireceğimizi bilmeden bilgi toplamanın adı elbette ki araştırma olamaz.

Sorular araştırmanın amacına uygun olduğu gibi soruların yöneltileceği kişiler de, düşünceleri, sonuçta, genelleme yapmaya imkân verecek özellikte kişiler olmalıdır.

Yapılacak görüşme planında, sorular, soruların yöneltileceği kişiler görüşme yeri ve zamanı yer almalı, bunların nasıl değerlendirileceği de belirtilmelidir.

Eğer evvelden tespit edilen sorular birden fazla kişiye sorulacaksa bunların bir form kâğıda kaydedilmesi sonuçların daha iyi değerlendirilebilmesi ve karşılaştırmaların kolaylıkla yapılabilmesi açısından zorunludur.

Her araştırma tekniğinde olduğu gibi görüşmecinin görüşme sırasında objektif kalabilmesi temel bir kuraldır.

5. Anket

Anket, bir araştırmanın uygulandığında gerekli verilerin toplanması için tespit edilen uygun objelere yazılı soru sorma ve yazılı cevap alma tekniğidir.

Özellikle bir fikrin, bir inanın belirlenmesinde, bir konuya ilişkin önerilerin toplanmasında ve çeşitli insan davranışları ve yaşam biçimleri hakkında bilgi almada, anket, çok kullanılan bir veri toplama yoludur. Özellikle aynı soruların yüzlerce, binlerce kişiye sorulması gereken durumlarda anket, en ucuz ve kolay bir yol gözükmektedir. Ancak anket yönteminin, yeterli cevap alamama ya da güvenilir olmama gibi sakıncaları da vardır. Buna rağmen, daha güvenilir veri toplama metodlarının kullanılmadığı durumlarda bu teknikle veri toplamak kaçınılmaz olmaktadır.

Yöntemin üstün yönleri de şunlardır:

Bu yolla çok sayıda insanın düşüncesi öğrenilebilmekte, bilgisi alınabilmektedir.

Yazışma yolu ile en uzak yerlerdeki insanlara ulaşmak mümkün olmaktadır. İmza ve adresin yazılmadığı durumlarda anketle elde edilen bilginin daha samimi, daha doğru olduğu kabul edilebilir.

Standart anketlerde karşılaştırma ve değerlendirme yapmak sonuçları istatistiki tablolarda göstermek daha kolaydır.

Anket yönteminin en zor tarafı soruların hazırlanmasıdır. Soruların tespiti; konu hakkında derinliğine bir inceleme ve hazırlık yapmayı gerektirmektedir. Ayrıca anket yollanacak kişilerin özelliklerinin bilinmesi ve buna göre seçilmeleri de önemlidir.

Anket sorusu başka hiçbir kaynaktan sağlanması mümkün olmayan bilgileri toplamak için tespit edilmelidir.

Sorular anlaşılması ve cevaplandırılması kolay bir biçimde düzenlenmelidir.

Sorular araştırmanın amacına uygun bir gruplandırma içinde sunulmalıdır.

Çok uzun ve karmaşık sorular, cevap verme yükümlülüğü olmayan bir insanı sıkır ve cevap alınmamasına yol açar.

Soruları cevaplandıracak kişinin soruların anlamı üzerinde en küçük bir duraksamaya düşmemesi gerekir. Bunu sağlamak üzere soruların açık, sade bir dille yazılmış olması ve buna, anket formunun nasıl doldurulması gerektiğini belirtir bir açıklamanın eklenmesi yararlı olur.

E — Verilerin Değerlendirilmesi

Bir araştırmanın genel amacı, ele alınan problemin çözümüne yararlı alternatifler arasında en uygununu bulmak ve buna bir öneri geliştirmek-

tir. Şu halde toplanan verilerin değerlendirilmesinde izlenecek temel yol, aksaklığı ortadan kaldıracak en uygun çözüm yolu bulma yönünde olacaktır.

Toplanan veriler araştırma sonuçlarını, amaç yönünde, belirleyecek biçimde sıralanmalı, gruplandırılmak, yorumlanmak ve sonuç olarak eldeki ham malzeme problemin çözülmesine ışık tutacak biçimde işlenmelidir.

Verilerin değerlendirilmesi bizi sonuçta, çözüm yolları ya da öneriler de diyebileceğimiz bir takım kararlara götürecektir. Araştırma sonuçları ya da varılan kararlar, problem konusu ile ilgili sorabileceğimiz ne, niçin, nasıl, kim, kime, nerede, ne zaman gibi soruların tam cevabı olmalıdır. Bu sorular araştırma boyunca daima sorulmalı ve araştırma verileri buna göre toplanmalıdır. Verilerin değerlendirilmesi aşamasında ise bu soruların sorulması, araştırma içinde bunların cevaplarının bulunup bulunmadığını kontrol etmek amacıyla yönelecektir. Diğer bir deyimle, varılan her kararın dayandığı deliller, sağlam ve tutarlı nedenler bulunmalıdır.

Verilerin sayısal olduğu her durumda bunların değerlendirilmesinde istatistik yöntemlerinden yararlanma, her araştırmacı için kaçınılmazdır. Araştırmacı sayısal verileri gruplandırarak, bunları tablolar haline getirecek, grafiklerle gösterecek, bunların karşılaştırmalı açıklamalarını yaparak ilk bakışta fazla anlamı olmayan rakamlar bu yolla daha anlamlı ve sonuç çıkaracak, bizi bir hükme, bir karara götürececek biçimde değerlendirilmiş olacaktır.

Olaylar, işlemler, objeler arasındaki ilişkileri meydana çıkarmak bir araştırmacının en önde gelen görevidir. Araştırmacı gerçeği bulmaya ya da ona yaklaştırmaya çalışacaktır. Bu amaçla bulduğu verileri çeşitli yöntemlerle anlamlı hale getirecek, genellemeler yapacak, ilişkilerini bulacak, bunları yorumlayacak bir takım karar ve sonuçlara varacak, bu sonuçların nedenlerini ve dayanaklarını da araştırma verileriyle açıklayacak, dillendirecektir. Böyle bir çalışmada verilerin, çeşitli özelliklerine, benzerliklerine, zıtlıklarına ve ilişkilerine göre sınıflandırmak, yorumlamayı ve değerlendirmeyi büyük ölçüde kolaylaştıracaktır.

Yine araştırma verilerinin değerlendirilmesinde tümünden gelim ve tüme varım yöntemlerinden yararlanmak da mümkündür.

F — Kararlar-Sonuçlar-Öneriler

Her araştırmanın gerçekleştirmeyi, doğrulamayı istediği bir amacı vardır. Beklentisi olmayan bir araştırma düşünmek mümkün değildir. Problemlerle başlayan bir araştırma, elbette problemi çözümleyen bir ka-

larla, bir öneriyle tamamlanacaktır. Sonuç, olumsuz bir kararla da ortaya çıkabilir. Bu durumda ya problemi doğuran başka faktörler vardır, onlar üzerinde araştırma önerilir; ya da problemten rahatsız olanlar için alternatif çareler araştırılır.

Araştırmanın nihai hedefi olan araştırma bulguları ve öneriler açık, doğru, kesin ve anlaşılır olmalıdır. Karar ve önerilerin nedenleri ve problemi nasıl ortadan kaldıracacağı delilleriyle açıklanmalıdır. Özellikle, önerilerin uygulanması halinde ortaya çıkabilecek problemler olup olmadığı da araştırılmalıdır. Ayrıca önerilerin uygulanabilir olması da çok önemlidir. Problemi ortadan kaldıracak çözüm yolu, herhangi bir nedenle uygulanamayacaksa o önerinin değeri yoktur. O halde araştırmacı önerilerinin uygulanabilme şartlarını da düşünmek ve ona göre çözüm yolları *getirmek* zorundadır.

V. ARAŞTIRMA RAPORUNUN YAZILMASI

Her araştırmanın pratik bir hedefi vardır. Bu hedef, araştırma bulgularından, problemten rahatsız olanlardan başlayarak, tüm insanlığı yararlandırmaktır. Bu da ancak araştırmanın bir rapor halinde yazılması ve ilgililerin yararına sunulmasıyla olur. Bu bakımdan rapor yazımı da araştırmanın bir parçası olmaktadır.

Aslında araştırma ile ilgili olarak buraya kadar yaptığımız açıklamalar rapor yazımı için de geçerlidir. Araştırma raporu, araştırmaların aşamaları bölümünde ayrıntılarını açıkladığımız araştırma planının bir benzeridir. Bu bakımdan rapor yazımı konusunda genel birçok kuralı belirttikten sonra çok genel bir araştırma raporu şeması vermekle yetineceğiz.

Rapor açık ve anlaşılır olmalıdır. Araştırmanın tüm aşamaları ve bulguları tam bir açıklıkla belirtilmelidir. Okuyucuların araştırmadan yararlanacağı düşünülerek, hitap ettiği zümrenin ihtiyacı düşünülmelidir. Bilimsel eserlerin ortak bir yazış ve ifade şekli vardır. Araştırma raporları da bundan soyutlanamaz. Raporda kullanılan terimlerde, kelimelerde ve genel olarak imlada bir uyum ve genel kurallara uygunluk bulunmalıdır. Eğer araştırmacının kullandığı özel deyimler varsa, raporda bunların tanımlara mutlakla yapılmalıdır. Rapor, konunun gereğine göre tablolar, grafikler, şekiller ve cetvellerle daha kolay anlaşılır duruma getirilmelidir. Rapor uygun bir sınıflandırma içinde sunulmalıdır. Raporu tamamlayacak bilgiler varsa bunlar raporun eki olarak eklenebilir. Yararlanılan kaynakların belirtilmesi de unutulmamalıdır.

Örnek bir araştırma raporu şeması vermek aslında fevkalade zordur. Rapor planı ele alınan konunun özelliğine ve genişliğine göre elbette de-

ğışecektir. Bu nedenle ancak çok genel bir araştırma raporu şeması verilebilir.

Bir araştırma raporu, genel olarak şu bölümleri içerebilir.

Araştırma Raporu Şeması

I — Giriş (Araştırmanın niçin yapıldığı ve araştırma yöntemi hakkında açıklama)

II — Mevcut Durum - Vakıalar

A — Problemlle İlgili Veriler

- a) Literatür ve tarihi gelişim
- b) Anket, mülakat ve gözlem sonucu elde edilen veriler
- c) Tablolar, grafikler, şekil ve cetveller

III — Değerlendirme - Analiz

A — Mevcut durumdan kaynaklanan problemler

- d) Problem ya da problemlerin tanımı
- e) Problemlerin nedenleri - Mevcut durumun analizi

B — Çözüm Yolları

- f) Bulgular ve yorumlamaları
- g) Bulgulara dayalı öneriler

IV — Ekler-Belgeler

V — Kaynaklar

VI — Endeks

HÜKÜMET PROGRAMLARINDA VE KALKINMA PLANLARINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞTİRİLMESİ VE YENİDEN DÜZENLENMESİ

T. Tamer AKALIN

Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Türk Kamu Yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusundaki çalışmaların güncellik ve yoğunluk kazandığı günümüzde, söz konusu düzenlemelerin İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra kuruluşlarının gerek örgütsel yapısında, gerekse işleyişinde önemli değişiklikler ve yenilikler yapılması beklenmektedir.

Özellikle planlı döneme girildikten sonra Türk Kamu Yönetiminin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi gereği sıkça vurgulanmış, bu konularda kapsamlı araştırmalar yapılmıştır. Ancak, konunun 1961 yılından sonra daha etkin biçimde işlenmiş olmasına karşın, gereksinimin çok önceleri dile getirildiği bir gerçektir.

Başbakanlık O ve M Daire Başkanlığınca yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri adlı kitap incelendiğinde birçok Cumhuriyet Hükümeti programında kamu yönetiminin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi konularına farklı boyutlarla da olsa yer verildiği görülmektedir.

Söz konusu kitapta yer alan Cumhuriyet Hükümetleri programlarının incelenmesiyle, Türk Kamu Yönetiminin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi konularında Cumhuriyet Hükümetlerinin saptamalarını ve öngördükleri önlemleri belirlemek, 1 Ekim 1980 günlü Resmî Gazete 'deki Bülent Ulusu Hükümetinin programında aynı konuda yer alan hususlarla konuyu bütünleştirmek, bugüne dek uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında mevcut açıklamalara, ilke ve önlemlere de yer vererek Türk Kamu Yönetiminin geliştirilmesine ve yeniden düzenlenmesine ilişkin yürütmeye yönelik belgelerin bir arada derlenmesi, bu belgeler ışığında bir takım yargılara ve sonuçlara ulaşılması bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Böylece, Türk Kamu Yönetiminin bugüne dek geçirdiği evrelerin ve değişimlerin de daha iyi gözlenebileceği düşünülmektedir.

I. HÜKÜMET PROGRAMLARINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞTİRİLMESİ VE YENİDEN DÜZENLENMESİ

Cumhuriyetin ilk hükümetleri programlarında yeni Devletin başardığı işlere, kalkınmaya ve iktisadî politika konularına daha çok ağırlık vermişlerdir. Kamu Yönetimine ilişkin özellikli açıklamalar 1 Kasım 1937 tarihinde kurulan 1. Bayar Hükümeti Programında yer almıştır.

Program konuyla ilgili olarak şunları içermektedir.

“Belediyeler beş senelik mesai planı tanzimine sevk edilecek, harita, imar planı, su, ışık, kanalizasyon, kültür ve spor işleri, çocuk bahçeleri ve kısaca şehirlerin sıhhat ve güzelliğini alakadar eden belli başlı işleri planlatılacak ve bu planlar, Şefin işaret buyurdıkları veçhile merkezde belediyelerimizi türeli bir surette aydınlatmak, kılavuzlamak vazifesiyle teşkil edilecek olan teknik büronun müteaddit tetkik ve kontrolüne tabi olacaktır.

Polis teşkilatını kazalara kadar teşmil edeceğiz ve şehitlerde belediye zabıtası polisler tarafından temin edilecektir. Polis ve amirlerinin halkla olan münasebetleri ve halka karşı vazife ve hizmetleri için hususi kurslar tertip edilecektir.

Nüfus yazımı ve jandarma ve polis hakkındaki mesaiye her birine ait planlar dâhilinde devam edilecektir.

Hülâsa olarak dâhiliye teşkilatımızın memleket dâhilinde geniş miyasta ve planlı bir surette ileri rehberlik vazifesini en iyi şekilde yapmak için cari mesaisine dikkat ve itina ile devam olunacaktır.

Emniyet ve hak işleri ile alakalı usullerde ve kanunlarda kolaylık, çabukluk, açıklık ve kesinlik esas olmalıdır.

Hukukî mevzuatın ticarî ve iktisadî işlerle olan yakın alakasına şüphe yoktur. Kanunlarımızı memleketin ekonomik inkişaflarına ve bugünkü iktisadî hareket icaplarına daha uygun bir hale koymak zarureti karşındayız.

İleri idare tekniği salahiyet ve mesuliyeti el ele vermektir. İşleri kısa zamanda kati bir neticeye bağlamaktır. Kırtasiyecilik asla esas ve gaye değildir. Kırtasiyeciliğin manası süratle ve fakat isabetle verilmiş kararları ve işlemiden alman maddî verimli neticeleri teşviktir.

Türkiye Cumhuriyeti memurlarının hepsinin istisnasız bu vasıflarla ve bu zihniyetle vazifelerine sarılmalarını isteyeceğiz.”¹

¹ Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri, Başbakanlık O ve M Daire Başkanlığı Yayını, Ankara 1978, Cilt 1, Sayfa 62-64, 92.

27.1.1939 Günü kurulan Dr. Refik Saydam Hükümeti Programında “İdare makinesinin muntazam ve bilgili bir surette işlemlerini temin edecek çareleri dikkatle teemmül edeceğiz. Vazifelerin ehillerine tevdiine ve memurların terfi ve terfihlerinde adalet ve liyakatin esas tutulmasına dikkat edeceğiz” denilmektedir.²

Şükrü Saraçoğlu başkanlığında 9.2.1943 günü kurulan II. Saraçoğlu Hükümeti Programında “idare ve zabıta işlerinin biraz daha iyi işler bir hale konulmak istendiği” belirtilmektedir.³

7.8.1946 Günü göreve başlayan Recep Peker Hükümetinin konuyu daha ayrıntılı biçimde programına yansıttığı görülmektedir. Harp sonrasında idarenin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesinin önem kazandığı anlaşılmaktadır.

Programda şu hususlar yer almaktadır:

“Emniyet ve polis teşkilatıyla jandarma ve hudut kitalarının tek teşkilat halinde birleştirilmesi kararındayız. Önümüzdeki yıl içinde bu konu üzerinde çalışmalara başlayacağız. Zabıta teşkilatının kuvvetlendirilmesi ve zabitanın doğrudan doğruya içişleri Bakanlığı emrinde olması da bu aradadır.

İller genel ve özel idare kuruluş ve işleyişlerini yeni kanunlarla tespit etmek ve bilhassa valilerin yetkilerini Anayasanın yetki genişliği ve görev ayrılığı ruhuna göre artırmak işi önemle ele alınacaktır.

Üstün vazifede bulunan her idare amirinin emri altındaki kademeler üzerinde, Devlet işleri ve halk ihtiyaçları bakımından sık sık teftişler yapılmalarına önem verilecektir.

Hükümet memurları ve idare amirleri tarafından güzelleştirme veya herhangi bir maksatla şehir, kasaba ve köylerde iane toplatılması kesin olarak yasaklanacaktır.

Belediyelerimizin gelişmesini sağlayacak usul ve gelir esasları üzerinde gereken kanun değişiklikleri teklif olunacaktır.

Belediye ve özel idareler gelirlerini artırma konusunu müspet bir neticeye bağlamaya çalışacağız.

Kasaba ve şehirlerimizin plan, su ve kanalizasyon ihtiyaçlarını gidermek ve bu maksatla İller Bankası ile hususi müteşebbisler arasında ortaklıklar kurmak tedbirleri üstünde çalışacağız.

² A.g.e., Cilt 1, Sayfa 102.

³ A.g.e., Cilt 1, Sayfa 134.

Yeni nüfus kanunu tasarısını Meclise sunacağız. Yakın yıllarda genel nüfus yazımını yaparak yeni nüfus kütükleri kuracağız.

Memurlar Kanununun yenilenmesini teklif edeceğiz.

İdare amirleriyle mülkiye müfettişleri arasında icra ve teftiş hizmetlerinde münavebe yapılarak mülkiye teftiş cihazını icra ve mesuliyet hayatının tecrübeleriyle olgunlaşmış unsurlarla beslemek, idare teftiş sistemimizin esaslarından birisi olacaktır.

Bütün Devletin teftiş teşkilatı üstünde tanzim ve takip edici bir merkez olmak üzere Başbakanlığa bağlı bir umumi müfettişlik kurmak fikri üstünde incelemeler yapacağız.”⁴

10.9.1947 Günü Haşan Saka Başkanlığında kurulan Hükümetin Programındaysa,

“Üzerinde hemen duracağımız ıslahat işlerinden de kısaca bahsetmek isterim:

Devlet kadrolarında rasyonel bir çalışma sistemi kurmak ve esaslı tasarruf yoluna gitmek kararındayız. Bu amacın gerçekleştirilmesi için, yüksek ihtisas sahibi olarak tanınmış yabancı müesseselerden de faydalanmayı yerinde buluyoruz.

Devlet idare teşkilatının çalışmalarını hükümet değişmelerinden müteessir olmayacak istikrarlı şekil ve usullere bağlamayı lüzumlu görüyoruz.

Cumhuriyet rejiminin başlıca gayesi, idare teşkilatının halk menfaatleri hizmetinde olmasıdır. Bu bakımdan, bütün idare ve emniyet teşkilatımızın, kanunları tatbik ederken, vazifelerini yaparken, bu zihniyetle hareket ederek halka iyi muamelede bulunmaları lüzumu üzerinde ısrarla duracağız” sözleri yer almaktadır.⁵

15.1.1949 Günü kurulan Şemsettin Günaltay Hükümeti Programındaysa, “Her derecedeki memurların kendi sorumluluğu ile beraber salahiyetini bilerek görevlerini yapmalarını ve köylülerle vatandaşların işlerini onlara beyhude zahmet vermeksizin görmelerini ve halkın Devlet işlerinde çalışanlara karşı gönülden sevgilerini sağlamak azmindeyiz. Bunun için bir taraftan teşkilatımızı daha verimli hale sokmak üzere kanunlarımızda ve bu arada memurlar statüsünde lüzumlu gördüğümüz değişikliklerin kabulünü ve İller ve Özel İdareler Kanunları tasarısının bir an evvel müzakere ve tasvip buyurulmasını Yüksek Meclisten rica edeceğiz. Diğer ta-

⁴ A.g.e., Cilt 1, Sayfa 155.

⁵ A.g.e., Cilt 1, Sayfa 163.

raftan, memurlarımızda, yukarda söylediğimiz tarzda çalışmanın ihtiyat haline gelmesi için devamlı dikkat göstereceğiz” denilmektedir.⁶

22.5.1950’de kurulan I. Menderes Hükümeti Programında, “Gene memlekette istikrarı teyit ve vatandaş haklarını teminat altında bulundurmak bakımından, idare cihazının iktidar değişmesinin tesirlerinden masun ve yalnız kanunun emrinde ve milletin hizmetinde bulundurulmasını zaruri görmekteyiz. Bu maksadın elde edilmesi her şeyden evvel her sınıf memur hak ve haysiyetinin kanunlarla mahfuz bulundurulmasına bağlıdır. Devlet memurlarının şahıs veya zümrelerin emir ve arzularına tabi olmaları esbabı üzerinde duracağız.

Devlet cihazımızın bugünün ihtiyaçlarına cevap verebilecek hale getirilmesi için bilumum Devlet hizmetlerinin rasyonel olarak yeni baştan tanzimini zaruri görmekteyiz. Bu suretle hizmet verimini arttırmakla birlikte her bakımdan tasarruf edileceği aşîkârdır” denilmekte, 30.3.1951 tarihinde kurulan II. Menderes Hükümeti Programında yapılması öngörülen düzenlemeler belirtilmektedir:

“İçişleri prensibimiz, bütün idare cihazını halkın hizmetine vermektir. Bununla kastettiğimiz mana idare cihazımızın demokratlaşmasıdır.

Zabıta kuvvetlerini tevhit etme kararını vermiş bulunuyoruz. Yaptığımız tetkiklerden anlaşılmaktadır ki, zabitanın tevhibi, bu cihazın iyi işlemesini temin edeceği kadar bize bazı mühim tasarruflar temin etmek fırsatını da verecektir. Bu tasarruflar bize zabitanın modern vasıtalarla teçhizi ve ıslahı imkânını verecektir. Bu kanun tasarısını Yüksek Meclise sunmak üzereyiz.

Memurun Muhakemat Kanununu, parti programında yazılı olduğu gibi, kaldıracğıız. Ancak idari sistemden idare cihazının adli murakabesi sistemine geçerken bir intikal devresinin mahzurlarını önleyecek tedbirleri de düşünmek lazım gelir.

Mahalli idareler teşkilatını, bu müesseseleri vazifeleri itibariyle müspet surette çalışacak veçhile ıslah etmeyi ve bu meyanda mahalli idarelerin varidat ve muhasebe teşkilatını Maliye teşkilatına ithal etmek ve vilayet bütçelerinin, merkeze ve diğer ait olduğu müesseselere vermekte oldukları hisseleri, mahalli idareler lehine terk etmek suretiyle bu teşkilatı radikal bir reforma mazhar kılmak esasını ihtiva eden kanun layihası hazırlanmış olup son tetkikleri yapılmaktadır.

Nüfus idarelerini içinde bulundukları karışık duruma, rasyonel bir nizam bahşeden ilmi esaslara müstenit ve teknik mükemmeliyeti haiz bir

⁶ A.g.e., Cilt 1, Sayfa 175.

nüfus kayıt ve işleme sisteminin tesis ve temine sadır nüfus kanunu tasarısı hazırlanmıştır. Yakın bir zamandan Yüksek Meclise sunulacaktır.”⁷

9.12.1955 Tarihinde kurulan IV. Menderes Hükümetinin Programındaysa, idarenin iyileştirilmesi amacı vurgulanarak, emeklilik süresinin yeniden 30 yıla çıkarılacağı ve 1958 seçimlerinden önce gerçekleştirilecek bir Anayasa değişikliği yapılacağı belirtilmektedir.⁸

30 Mayıs 1960 günü kurulan I. Gürsel Hükümetinin 11 Temmuz 1960 tarihinde okunan programında “Vatandaşlar arasında fark gözetmeyen, onlara siyasi kanaatlerinden dolayı farklı bir muamele yapmayan tarafsız bir idarenin kurulmasına çok önem verildiği” açıklanmaktadır.

İsmet İnönü Başkanlığında 20.11.1961 günü kurulan I. Koalisyon Hükümeti Programındaysa şu husus yer almaktadır:

“Bakanlıkların, gerek iç bünyelerinde, gerekse bakanlıklara bağlı müesseselerin yönetim ve denetiminde, koordinasyonu ve verimliliği sağlamak için, beliren ihtiyaçlar göz önünde tutularak kuruluş ve yetki kanunları ele alınacak ve bu konulardaki boşluklar giderilecektir.”⁹

25.6.1962 Günü İsmet İnönü Başkanlığında kurulan II. Koalisyon Hükümeti Programında konu daha kapsamlı biçimde ele alınmaktadır.

Programda konuyla ilgili şu açıklamalar görülmektedir:

“Amme sektöründeki işletmelerin yönetiminde, işçilerin tecrübe ve görüşlerinden faydalanmayı sağlayıcı bir anlaşma ve dayanışma düzeni kurulacak; işçiyi verim artışına ve maliyet düşüşüne yapacağı hizmetin karşılığını elde edebilme imkânına kavuşturmak çareleri üzerinde önemle durulacaktır.

İdarede tarafsızlığı, vatandaşa eşit muameleyi, halk işlerinde sürat ve kolaylığı sağlamak amacımızdır. Partizan idare acısını milletimize çektirmemeğe azimliyiz.

Yurtta emniyet ve asayişin sağlanması, kanun ve nizamların vatandaşlara eşit olarak tatbiki ile mükellef olan emniyet ve jandarma, günün şartlarına uygun olarak, halk hizmetinde daha süratle ve daha müessir çalışan bir kuvvet haline getirilecektir.

Mahalli idarecilerin; Anayasanın ışığı altında bünyelerine uygun seçimlerinin biran evvel yapılması, gelirlerinin hizmetleri karşılar hale ge-

⁷ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 13, 22.

⁸ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 24.

⁹ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 26.

tirilmesi, teşkilat, görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili mevzuatı en kısa zamanda tasvibine sunacağız.

Amme idaremizin her alanda daha verimli çalışmasını sağlayacak bir idare reformunu, iktisadi kalkınmanın da zaruri şartı sayıyoruz. Bu konuda başlamış olan çalışmaların tamamlanmasına önem veriyoruz.”

Programda ayrıca Devlet Personel İdaresini düzenleyen mevzuatın planlı bir şekilde ıslah edileceği, bu amaçla Devlet Personel Dairesinin kurulduğu ve çalışmalarına başladığı ifade edilmektedir.¹⁰

İsmet İnönü Başkanlığında 25.12.1963 tarihinde kurulan hükümetin programında da şu hususlara yer verilmektedir:

“Mahalli idarelerimizin, kanuni ödevlerini, kalkınma planları ile kendilerine yüklenen görevleri gerçekleştirebilecek ve aynı zamanda demokratik bağımsızlıklarını sağlayacak mali kaynaklara kavuşturmak maksadı ile bu idarelere ait vergiler de ıslah edilecek ve buna ilişkin tasarılar pek yakında Yüksek Meclise sunulacaktır.

İdari reform çalışmaları içinde önemli bir unsur teşkil eden yeni personel rejimi ile ilgili çalışmaları süratle sonuçlandırmak ve bununla ilgili tasarımızı yakında Büyük Meclise sunmak kararındayız. Elimizdeki kıt kaynakların her şeyden önce kalkınmaya ayrılması zorunluğu karşısında, yeni personel sisteminin memurlarımızın geçim şartları ile ilgili olarak getireceği ıslahatın uygulanabilmesi, ancak daha çok ve daha etkili çalışarak kamu hizmetlerinin verimliliğinin artırılması ve kamu cari harcamalarında tasarruf sağlanması ile mümkün görülmektedir.

Kalkınma yolunda katlanılacak fedakârlıkların gerçek karşılığını bulması, yatırımların gereken süratle ve verimli alanlarda yapılabilmesi ve kalkınmaya vatandaşların daha geniş ölçüde katılmalarının sağlanması, bütün Devlet organlarının etkili işlemesine bağlıdır.

İdarenin ve İktisadi Devlet Teşekküllerinin yeniden düzenlenmesinde personel sisteminin ıslahı konularına bu yönlerden de önem verilecektir.

Vatandaşın Devletle olan münasebetlerinde, mevzuattan, müesseselerden ve bir kısım görevlilerin hizmet anlayışından doğan, zaman zaman haldî şikâyetlerle karşılaşılmaktadır.

Vatandaşın kanunlar dâhilindeki müracaatının en kısa yoldan yerine getirilmesi ve bu münasebetlerde medeni hizmet anlayışının belirtisi olan güler yüz ve karşılıklı saygının hakim kılınması ilkesinin, idareye yerleşmesi için gerekli tedbirleri alacağız.”¹¹

¹⁰ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 44-46.

¹¹ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 63, 64, 68.

Suat Hayri Ürgüplü Başkanlığında 20.2.1965 günü kurulan IV. Koalisyon Hükümeti Programında da tarafsız bir idare kurulacağı, Devlet kadrolarında yer almanın yeterli koşuluna bağlanacağı, hizmet içi eğitimlere önem verileceği, yüksek idarecilerin eğitimlerinde büyük faydaları görülen Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün bu yöndeki çalışmalarının genişletilip hızlandırılacağı belirtilmekte, ayrıca yerel yönetim hizmetlerinin tümüyle özerk yerel yönetimler tarafından görülmesinin sağlanacağı, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki *görev* ve hizmet çatışmalarının önleneyeceği, yerel yönetimleri yeterli gelir kaynaklarına kavuşturacak yasaların çıkarılmasına çalışılacağı ifade edilmektedir.¹²

Süleyman Demirel tarafından 27.11.1965 tarihinde kurulan I. Demirel Hükümeti Programında, idarede tarafsızlığın önemi vurgulanmakta, aksaklıkların idarenin yeniden düzenlenmesini gerektirdiği, ancak bunun yeterli olmadığı, aynı zamanda genel ortamın ve psikolojik havanın değiştirilmesinin zorunlu olduğu vurgulanmaktadır. Girişilecek idareyi ve idari metotları yeniden düzenleme çalışmaları çerçevesinde gereksiz ve sıkıcı formalitelerin bertaraf edilerek vatandaşın günlük hayatına ve Devletle olan ilişkilerine rahatlık getirileceği, kırtasiyecilikle savaş programının en kısa zamanda uygulanmasına başlanılacağı, bunun geniş tasarruflara yol açacağı ifade edilmektedir.¹³

3.11.1969 Tarihinde kurulan II. Demirel Hükümeti Programında konuya bir bütünlük içinde ve daha geniş biçimde yer verildiği gözlenmektedir. Yürütme organının etkinliği konusu uzunca bir bölümü oluşturmakta, idarenin ıslahı için saptanan hedefler 14 madde halinde sıralanmaktadır.

Programda konuya ilişkin olarak yer alan açıklamalar şunlardır:

“Yürütme organının müessir hale getirilmesi, bir taraftan onun bünye ve işleyişinin ıslahı meselesidir. Diğer taraftan yargı organı ile yürütme organı arasındaki münasebetlerin yürütme tasarruflarını tesirsiz düşürmeyecek bir ölçü içinde düzenlenmesi meselesidir.

İcranın müessiriyetini arttırmak maksadıyla yapılacak ıslahatın hedefi, merkezi hükümet teşkilatının ve mahalli idarelerin kanunları uygulama ve kamu hizmetlerini yürütmeye zamandan, insan gücünden ve paradan tasarruf sağlayacak ve daha iyi hizmet edecek surette yeniden teşkilatlanması ve çalışma usullerinin bu maksatlara göre rasyonelleştirilmesidir.

¹² A.g.e., Cilt 2, Sayfa 84, 85.

¹³ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 68, 99.

Bu mülâhazaların ışığı altında idaredaki ıslahatın yönelmesi gereken hedeflerini şöylece sıralamak mümkündür:

1. Kanunların uygulanmasında, vatandaş işlerinin görülmesinde yetki ve görevlerin Bakanlar Kurulunda toplanması yerine, karar yetkileri, işbölümü esasına göre ilgili Bakanlıklara bırakılacaktır.

2. Hizmetlerin vatandaşın ayağına götürülmesi bakımından işlerin merkezde toplanması yerine illerde, hatta ilçelerde Devlet teşkilatının vatandaş ihtiyacı ile teması üzerinde neticelendirilmesine çalışılacaktır.

3. Bakanların yetkileri altında bulunan teşkilatın idaresinde başlıca amir durumundaki memurları seçmek hususunda takdir yetkileri Anayasanın icabına uygun olarak kabul edilecek, Bakanın, Müsteşar ve Genel Müdür gibi doğrudan doğruya kendi sorumluluğu ile alakalı görevlerde çalışanları değiştirebilmek yetkisini, bu derecelerdeki memurların müktesep maaş haklarını mahfuz tutma esası ile bağdaştıran bir tatbikata gidilecektir. Danıştay kararlarıyla bugün memurun muayyen memuriyette kalma teminatı haline getirilen subjektif hakları, sadece müktesep hakların korunmasına inhisar edecektir.

4. Lüzumsuz yazışmalara mahal vermeyecek usuller tatbik edilecek, kanunlarda açıkça tasrih edilmiş tahditler olmadıkça vatandaş haklarını keyfi şekilde daraltıcı bir takdir yetkisi hiç bir idare kademesi için kabul edilmeyecektir.

5. Kanuna aykırılığı yetkili mercilerin kararıyla sabit olmuş konularda, hataların düzeltilmesinden kaçınılmayacak, vatandaşları mutlaka mahkemeye başvurmadıkça hakkını alamayacak yollara sürüklemeyi marifet sayan zihniyete son verilecektir.

6. Memurların mesleki bilgi ve ahlaki vasıflarını takviye ve teşvik edecek Devlet idaresinin bilgi ve fazilet disiplini içinde kamu hizmetlerini daha tesirli seviyeye çıkaracak yetiştirme, mükafat ve müeyyideler sistemleri kurulacaktır.

7. Yurt içinde ve dışında temsil birliği sağlanacak, valilerin, kaymakamların ve büyük elçilerin hizmetlerin yürütülmesinde genel koordinasyonu sağlayacak ve Devletin gözü kulağı olacak şekilde yeterli yetkilerle teçhizi cihetine gidilecektir.

8. Kalkınma Planının hazırlanmasında ve uygulanmasında mahalli idarelere düşecek görevleri karşılayacak şekilde mahalli idareler yetki, sorumluluk ve kaynaklarla teçhiz edilecektir.

9. Plan uygulamasında edinilen tecrübeler göz önünde tutularak planlı kalkınmanın Devlet bünyesinde uygulanmasını sağlayacak tedbirler alı-

Nacaktır. Böylece idari bünye ve mevzuat planlı kalkınmanın icaplarına cevap verir hale getirilecektir.

10. Başbakanlığa bağlı üniteler yeniden düzenlenecektir.

11. Bakanlık kuruluşları yeniden düzenlenecektir. Bu düzenlemede Türkiye'nin gelecek yıllardaki ihtiyaçları göz önünde tutulacak, hizmet tekrerrürleri, yetki tedahülleri ve bunların doğurduğu israf önlenecektir.

12. Bakanlar kurulunun yetki ve görevleri yeniden düzenlenecektir.

13. Finansman kuruluşlarının görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenecektir.

14. Kamu iktisadi teşebbüslerinin daha rasyonel çalışır hale getirilmesi için girişilen yeniden düzenleme çalışmalarına devam olunacaktır.

6.3.1970 tarihinde kurulan III. Demirel Hükümeti Programında Devlet faaliyetlerini müessir ve verimli kılacak surette teşkilat ve metotların geliştirileceği, personel reformunu da içine alan idari reformun gerçekleştirileceği, buna paralel olarak eğitim metodunun ıslahı, adalet cihazının daha ucuz ve süratli işleyecek şekilde düzenlenmesi, vergi sisteminin ve tatbik usullerinin gelir ziyayı önleyecek, verimi artıracak ve iktisadi kalkınmayı hızlandıracak adil ölçülere kavuşturulması, kredi sisteminin istihali artırmaya ve sosyal adaleti daha geniş ölçüce sağlamaya matuf olarak iyileştirilmese ihracatın geliştirilmesi, tarım reformu gibi konularda çalışmalar yapılacağı belirtilmektedir.

Nihat Erim tarafından kuruluna I. Erim Hükümeti programı geniş kapsamlı ve alana yönelik reformları içermektedir Devlet kesimini yeniden düzenleme başlığı altında, devlet kesiminin yeniden düzenlememesinin genel yönün oluşturmak üzere yargı, politika, idare, askerlik ve üniversitede üstün başarılı ve tecrübeli kişilerden yüksek düzeyde bir danışma kurulu oluşturulacağı, bakanlıkların kuruluş kanunlarının günün gereklerine uygun hale getirileceği, kamu iktisadi teşebbüslerinin her türlü siyasi baskısından uzak olarak karışık ve verimlilik ilkelerine ve modern işletmecilik kurallarına uygun biçimde çalışmalarının sağlanacağı, belirtilerek, dış ticaret alanında yapılacak reformu gerçekleştirmek üzere "Dış Ekonomik İlişkiler Başkanlığı" adıyla yeni bir Bakanlık kurulduğu açıklanmıştır.

“İl İdaresi ve Köy Kanunları ve idari taksimat konuları gözden geçirilerek gerekli yasama tedbirleri için teşebbüs yapılacaktır.

Mahalli idareler, özel idare ve belediyelerin kuruluş, fonksiyon ve kaynak konuları yeniden hizmet ve günün koşulları açısından değerlendirilecektir.

Parlamentomuzda görüşülmekte olan Belediye Gelirleri Kanunu tasarısının sonuçlandırılmasını rica etmekteyiz.

İdarenin tarafsızlığı kesin olarak sağlanacaktır. Her türlü kayırma, partizanlık ve iltimas önlenerek, her çeşit yolsuzluklarla ciddi olarak mücadele edilecektir.”¹⁴

Ferit Melen’in Başkanlığında 22.5.1972 günü kurulan Hükümet Programında “Devlet İdaresinde Reform” başlığıyla ayrı bir bölüme yer verilmiştir. Bu bölümde şu açıklamalar yer almaktadır:

“İdari reformun bir bakıma idarenin kendisine düşen bir olgu olduğu kanısındayız. Bu itibarla, idari reform çabalarımızın hedefi, idarenin modernleştirilmesi, yani kendi kendisini sürekli ve sistemli bir biçimde geliştirebilecek bir düzene kavuşturulması ve böyle bir düzen içinde daha süratli ve etkili biçimde iş görmesinin sağlanması olacaktır. Bu hedefin gerçekleştirilmesi için merkezi düzeyde de etkili bir yol gösterme, destek, gözetim ve denetim sağlanacaktır.

En yüksek idareciden en mütevazı memura kadar tüm kamu yönetimi görevlilerinin süratli, etkin, ekonomik ve kaliteli bir hizmet yarışına katılmasını sağlamak üzere yoğun bir idari reform çalışmasına girmek kararındayız.

İdari reform çalışmalarının başarıya ulaşmasında önemli bir rol oynaması mümkün olan denetim sisteminin geliştirilmesi için gereken tedbirler alınacaktır.

Memur yetiştirme usulleri yetersizdir. Devlet idaresinin çeşitli kollarında zaman kaybına ve israfına yol açan tedahüller vardır. Denetleme ve teftiş mekanizması etkisizdir. Şikâyetler takipsiz kalmaktadır. Devlet teşkilatı içinde disiplin kurulmasına ihtiyaç vardır.” Ayrıca, idarede tarafsızlığın sağlanacağı, Personel Kanunundan doğan aksaklıkların giderileceği, Üniversiteler Personel Kanunu Tasarısının Meclislere sunulacağı, Kamu İktisadi Teşekküllerinin kârlılık ve verimlilik ilkelerine göre çalışır hale getirileceği belirtilmektedir. Aynı Programda “İçişleri” başlığıyla taşra yönetimine ilişkin olarak şunlar ifade edilmektedir:

¹⁴ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 235.

“Sosyal ve ekonomik kalkınmanın idari bütünlük içinde ele alınarak ahenkli bir biçimde yürütülmesini sağlayacak bir yönetim düzenlemesi getirilecek, illerde Devletin ve Hükümetin temsilcisi olan valilerin yetkileri arttırılacak ve tüm kamu kuruluşlarıyla bağlantı ve ilişkileri yeniden tespit edilerek bütün örgütlerin idarenin bütünlüğü içinde ahenkli çalışması sağlanacaktır.”¹⁵

15.4.1973 Günü kurulan Naim Talu Hükümeti Programında daha önce başlanılmış olan idari reform çalışmalarının sürdürüleceği ifade edilmektedir.

Bülent Ecevit Başkanlığında 26.1.1974 günü kurulan I. Ecevit Hükümeti Programında idari yargının daha süratli ve etkili çalışmasını sağlayacak mevzuat değişikliklerinin gerçekleştirileceği, idarede işlemlerin basitleştirileceği, Bakanlıkların ve tüm kamu kuruluşlarının kendi amaç ve görevlerine uygun olarak çalışmasını sağlayacak biçimde kuruluş kanunlarının değiştirileceği, personel sorunlarının ele alınacağı ve Devlet Personel Dairesine yeni bir şekil verileceği, görevlilerin yetkilerinin ve sorumluluklarının geliştirileceği, hizmet içi eğitim programlarına önem verileceği, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin demokratik esaslara uygun yöntemlerle etkin bir biçimde çalışır duruma getirileceği, 2490 sayılı Arttırma ve Eksiltme Yasası başta olmak üzere mevzuatta gerekli değişiklikler yapılarak kaynak israfı ve verim düşüklüğüne yol açan bürokratik engellerin ve tikanıklıkların giderileceği, kamu hizmetlerinde elektronik makine ve teçhizatın daha yaygın olarak kullanılması imkanlarının geliştirileceği, Yüksek Denetleme Kurulunun görevini etkili bir şekilde yapması ve hiç bir kamu kuruluşunun denetim dışında kalmamasını sağlayıcı tedbirlerin alınacağı, halkın kamu yönetimine, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde çalışanların yönetime katılmalarının sağlanacağı, Kamu İktisadi Teşebbüslerinde çalışanların katkılarıyla ilgili olarak tatmin edici ölçüde pay almalarının gerçekleştirileceği, kamu yöneticilerinin yalnız yetkilerini kullandıkları zaman değil, görevlerini yerine getirmekten ve yetkilerini kullanmaktan kaçındıkları zaman da sorumlu tutulacakları belirtilmektedir.¹⁶

17.11.1974 Günü kurulan Sadi İrmak Hükümeti Programında idarenin tarafsızlığının önemine değinilmekte, yönetsel işlerin süratle görülmesinin sağlanacağı belirtilmekte, Devlet Personel Dairesinin organizasyonu ve çalışma usullerinin yeniden düzenleneceği vurgulanmaktadır.¹⁷

¹⁵ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 261.

¹⁶ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 288, 289.

¹⁷ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 317-319.

Süleyman Demirel Başkanlığında 31.3.1975 günü kurulan IV. Demirel Hükümetinin programında da benzer düşüncelere yer verildiği görülmektedir.¹⁸

28 Haziran 1977’de kurulan II. Ecevit Hükümeti Programında şu hususlara yer verilmektedir:

“Kamu görevlileriyle ilgili her türlü özlük işlemleri nesnel ölçütlere bağlanacak ve demokratik kurallara göre oluşturulan yansız kurullarla yapılacaktır.

Yetkileri ve sorumlulukları arttırılırken ve kesin çizgilerle belirlenirken, kamu görevlileri yalnız yetkilerini kötüye kullanırlarsa değil, savsaklarsa ve gereken etkinlikle kullanmazlarsa da sorumlu olabileceklerdir.

Ulusal güvenliği ilgilendiren belli konular dışında kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren bütün kamu yönetimi işlemleri yurttaşlara açık olacaktır.”¹⁹

Süleyman Demirel tarafından 21.7.1977 günü kurulan V. Demirel Hükümeti Programında da şunlar ifade edilmektedir:

“Devletin, güçlü ve tesirli olması için, Devlet mekanizmasının uygun bir organizasyon dahilinde ahenk içinde işlemesi, kararların hızla verilmesi, icradaki lüzumsuz engellerin kaldırılması, yetki ve sorumlulukların en iyi şekilde koordinasyonu ve dağıtılması, kalkınmamıza mani olan mevzuatın yeni ihtiyaç ve şartlara göre tanzimi suretiyle, kamu idaresinde verimliliğin artırılması zaruretine inanıyoruz. Devleti, vatandaşa hizmet sunan, emniyet sağlayan, güven veren, saygı ve sevgi duyulan bir varlık haline getirmek için gerekli düzenlemeleri yapacağız. Bu açıdan mülki ve mahalli idarelerin imkan, yetki ve sorumluluklarını yeniden düzenleyeceğiz.

Hizmetlerin süratle ifasını sağlayacağız. Her alanda imkan ve zaman israfını önlemek için idareye dinamik bir yapı kazandıracağız.

Gereksiz bütün mevzuat hükümlerini ele alarak gözden geçireceğiz. İyileştirme ve yenileştirme tedbirleri alacağız. Bu meyanda 1050 sayılı Muhasebeci Umumiye Kanunu ve 2490 sayılı Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanununu, günün şartlarına uygun hale getireceğiz. Kalkınmayı hızlandırabilmek için her alanda yeni bir anlayışla teşvik tedbirlerini düzenleyeceğiz.”²⁰

¹⁸ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 348.

¹⁹ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 375, 376.

²⁰ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 410, 411

5 Ocak 1978 Günü kurulan III. Ecevit Hükümeti Programında da şu açıklamalar yer almaktadır:

“Kamu yönetiminin merkez, iller ve yurt dışındaki kuruluşları, modern bir yönetimin gereklerine göre yeniden gözden geçirilerek düzenlenecektir. Bu düzenlemede israf yerine tasarruf, savsaklama yerine yapıcılık, başıboşluk ve birbirinden kopukluk yerine uyumluluk ve işbirliği ilkeleri esas olacaktır.

Bakanlıklar kuruluşunda kesin bir çalışma disiplini sağlayacağı gibi illerde ve yurtdışı kuruluşlarında da Devletin temsilcisi durumundaki sorumlu merciler bu disiplini ve uyumu sağlayacak yetkilerle donatılacaktır.

Planlı kalkınmanın ve değişen toplumsal yapının ve ilişkilerinin sonucu olan yeni gereksinimleri karşılamak üzere Bakanlar Kurulunda yeni bir düzenlemeye gidilecektir.

Planlı ekonomik gelişmeyi, hele son uygulamalarla, ters yönde etkileyici bir duruma getirilen Kamu İktisadi Teşebbüslerini bu durumdan kurtarıp kaynak oluşturacak şekilde yeniden düzenlemek amacıyla bir İşletmeler Bakanlığı kurulmuştur.

Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tıkanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak ve demokrasiye o yoldan da güç katmak amacıyla Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur.”

Programda, hükümetin yeni çalışma düzeninde Bakanlıklar arası yeni kurullar oluşturulduğu, bu kurulların Başbakan Yardımcılığına bağlı Çevre Sağlığı Koordinasyon Kurulu, Devlet Bakanlığına bağlı yurt dışında çalışanların sorunlarıyla ilgili koordinasyon kurulu, yeni bir Devlet Bakanlığına bağlı Doğal Afetler Koordinasyon Kurulu oldukları, ekonomik işlerin koordinasyonu da bir Devlet Bakanının görevlendirildiği belirtilmekte, kamu yönetiminde yetenek, beceri ve tarafsızlığın esas alınacağı, Devletin parti militanlarına teslim edilmeyeceği, kamu görevlilerinin 3[^]alınız yetkilerini kötüye kullanırlarken değil, savsaklarsa ve gereken etkinlikle kullanmazlarsa da sorumlu olabilecekleri, hizmet içi eğitim olanaklarının artırılacağı, rüşvet, suiistimal ve yolsuzluklarla etkili bir şekilde mücadele edileceği, yolsuzluklarla ve kamu kuruluşlarında aksaklıkların saptanıp kovuşturulmasıyla ilgili çalışmaların koordinasyonunun bir Başbakan Yardımcısının görevleri arasında olacağı, Yargıtay’ın, Danıştay’ın ve tüm mahkemelerin iş yükünü azaltıcı yasal düzenlemeler yapılacağı ifade edilmektedir.²¹

²¹ A.g.e., Cilt 2, Sayfa 444-446.

25.11.1979 Günü güvenoyu alan V. Demirel Hükümeti Programında Devletin demokratik otoritesinin güçlendirileceği, Devlet güvenliğinin sağlanacağı, bu amaçla yeni yasalar çıkarılacağı, bazılarının değiştirileceği, Devlet ve kalkınma ilişkilerinin gözden geçirilerek modem Devletin görevlerinin açıklığa kavuşturulacağı, köy idaresinin yeniden düzenlenerek günün şartlarına uygun bir Köy Kanununun çıkarılacağı, rüşvet, kayırma ve yolsuzluklarla amansız bir şekilde mücadele edileceği, Devlet yönetiminin tarafsızlaştıracağı hususları yer almaktadır.²²

Bülend Ulusu tarafından kurulan ve 30.9.1980 günü Milli Güvenlik Konseyinden güvenoyu alan Ulusu Hükümeti Programındaysa şu hususlar yer almaktadır:

“Son otuz yıllık tecrübelerden faydalanarak yeni Anayasa’nın hazırlanmasında gerekli çalışmaları yapmak Hükümet olarak ana görevlerimiz arasındadır.

Türkiye Cumhuriyetinin temel mevzuatı süratle yeniden gözden geçirilecek, siyasi istikrarı sağlayıcı, sosyal dengeleri teessüs ettirici, çalışma barışını geliştirici, vergi adaletini sağlayıcı ve ekonomik istikrar programının uygulanmasını kolaylaştırıcı yasal düzenlemeler yapılacaktır. Bunun yanında siyasi, idari, ekonomik, sosyal ve kültürel konulardaki ana mevzuat tıkanıklıkları da tespit edilerek gerekli değişiklikler yapılacaktır.

Mazisi yüzyıllara dayanan Türk idare yapısı, şartların değişmesiyle, yeniliklere ve ihtiyaçlara ayak uyduramayacak şekilde eskimiş, ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Bunun sonucunda kamu yönetiminde aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, atıl kapasite, verimlilik, lüzumsuz formalite ve kırtasiyecilik hastalıkları meydana gelmiştir. Kalkınmakta olan bir ülke durumundaki Türkiye’nin, ekonomik ve sosyal kalkınmasını engelleyen en önemli faktör, Türk idaresinin bu hastalıklarıdır. Bu tabloya, bir de son yıllardaki anarşik ortam eklenince idare toplumun güven ve huzurunu sağlamada yetersiz kalmıştır. Bu itibarla;

— Her şeyden önce memlekette idarenin tam bir tarafsızlık içinde vatandaşın hizmetine koşması sağlanacaktır. Devlet hizmetinde bulunanların siyasi etkiler dışında çalışmaları kanuni güvenceler ve müeyyideler altına alınacaktır.

— Türk kamu yönetimi teşkilatı bütünüyle gözden geçirilecek; uzun reorganizasyon çalışmalarına gidilmeden, kısa sürede pratik düzenlemeler yapılacaktır.

²² 26.11.1979 Gün ve 16821 sayılı Resmi Gazete.

— Görev, yetki ve sorumluluklar inisiyatif ve çalışmayı teşvik edici şekilde tevzi edilecek, bunları tam olarak kullanmayanların sorumlu tutulacakları açıkça belirtilecektir.

— Devlet kadrolarındaki aşırı şişkinlikler bir zaman süreci içinde giderilmeye çalışılacak, gereksiz personel istihdamına kesinlikle gidilmeyecektir.

— Devlet Memurlar Kanunu ve diğer personel mevzuatı süratle ele alınarak yeniden düzenlenecektir.

— Kamu idaresindeki aşırı merkezîyetçilik yerine; mülki ve mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması sağlanacaktır. Vatandaşın, her işini Ankara'dan halletme zorunluluğu kaldırılmaya çalışılacaktır. Bunu sağlamak üzere taşrada yeni bir teşkilatlanmaya gidilecek, kurulacak bölge idareleri, özellikle mali, ekonomik ve teknik konulardan başlanarak Devlet hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırıcı yetkilerle teçhiz edilecektir.

— Belediyeler ve diğer mahalli idarelerin mali ihtiyaçlarını halledecek ve yeni kaynaklar sağlayacak Finansman Kanunu hazırlanacaktır.

— Ülkemizde sözü edilen bütün yönetim bozukluklarına ilave olarak kamu hizmetlerinin görülmesindeki önemli bir aksama da, gereksiz bürokrasi, kırtasiyecilik ve idari işlemlerdeki aşırı formalitelerden doğmaktadır. Bu yüzden, her gün binlerce işlem sebebiyle idareye muhatap olan vatandaş büyük sıkıntılara girmekte; en basit kayıt, ruhsat ve belge çıkarma gibi işlemler günlerce devam etmekte, resmi belgeler dosyalar dolusu yığılmaktadır. Kırtasiyecilik, rüşvet ve yolsuzlukların da esas kaynağını teşkil etmektedir.

Ekonomik programların uygulanması gereksiz formaliteler yüzünden gecikmekte, milyonlarca işgücü ve tonlarca kağıt israf edilmektedir. Türk İdaresi kırtasiyeciliğin sonunda, kendisini yiyip bitiren bir fasit daire içine düşürülmüştür.

En kısa zamanda, kamu hizmetlerinin görülmesindeki aksamalar giderilecek, basit, sade ve pratik yöntemler geliştirilerek uygulamaya konulacaktır.²³

II. KALKINMA PLANLARINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞTİRİLMESİ VE YENİDEN DÜZENLENMESİ

Bugüne dek yürürlüğe sokulan dört kalkınma planı kamu yönetiminin iyileştirilmesi, geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi konularında bir çok saptamaya, ilke ve önleme yer vermiştir.

²³ 1 Ekim 1980 Gün ve 17122 sayılı Resmi Gazete.

Bunları şu şekilde özetlemek olanaklıdır:

A. Birinci Beş Yıllık Plan

“Plan hedeflerinin gerçekleştirilmesinde başarı sağlamak için, planların uygulanmasında en önemli araç olan Devlet İdaresinin, kendisinden beklenenleri yapacak bir duruma getirilmesi şarttır. Bunu yerine getirmek üzere idarede yeniden düzenleme yapılacaktır. Yeniden düzenlemede aşağıdaki ilkelere göre hareket edilecektir:

- a. İdari kuruluşlarda araç ve hedeflerin, yetki ve sorumluluk hatlarının açık olarak tespitini, hedeflere uygun teşkilat kurulmasını ve çalışmaların planlı ve koordineli şekilde yapılmasını sağlamak,
- b. Görevleri, iç birimleri, münasebetleri ve usulleri belli esaslara bağlamak,
- c. İş vermek, yetiştirmek ve verimi değerlendirmek konularını iyi bir şekilde kavrayan bir personel politikası tespit etmek,
- d. Kuruluşların bütçe ve mali kontrol usullerini düzeltmek ve muhasebe ve maliyet hesaplarını modern kuruluşların ihtiyaçlarını karşılayacak duruma getirmek,
- e. Kumanda hatlarının açık bir şekilde kurulmasını, yetki ve sorumlulukların buna göre dağıtılmasını sağlamak,
- f. İşbölümü ve işbirliğini sağlamak, tekrarlamayı ve boş yere çalışmayı önlemek, devredilen yetki ve görevlerin bağlantılarını sıkı bir şekilde kurmak,
- g. Verilen işlerin verimli ve programa uygun olarak görülmesini sağlayacak, görevlerin yerine getirilmesini veya eksik olarak ifasını önleyecek bir denetleme sistemi kurmak,
- h. Teşkilat birimlerinden, yapılan işler hakkında periyodik raporlar alıp işlerin kuruluş şemasına ve amaçlarına uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin kontrolünü sağlamak.

İdarenin zamanla beliren ihtiyaçlara göre ayarlanması, hizmetlerin bir karışıklığa ve dağınıklığa meydan vermeden değişen şartlara uygun olarak düzenlenmesi ve koordine edilmesi, kısaca idareye devamlı surette çeki düzen verilmesi gereklidir.”²⁴

B. İkinci Beş Yıllık Plan

“Merkezi idarenin yeniden düzenlenmesi, idare birimlerinin aşırı büyümesine engel olmak için bir yandan Bakanlıkların merkez kuruluşları

²⁴ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sayfa 79, 80.

nın fonksiyonel esasa göre teşkilatlanmasına çalışılırken, öte yandan görev ve yetkilerin kademeler arasında en uygun şekilde ayarlanmasını sağlayıcı kanunlar çıkarılacaktır. Gerçek ihtiyaç, objektif esaslara göre tespit edilmedikçe, yeni bölge kuruluşlarına gidilmesi önlenecektir.

Yeniden düzenleme çalışmalarının önem ve gereği açık olmakla beraber, reorganizasyon, diğer bir deyimle teşkilat iyileştirilmesi, idare ve teşkilat kademelerinde yer alan insan unsurunun kusur ve noksanlarını tam olarak telafi etmeye yeter bir husus değildir.

Bölge kuruluşları açısından idareler arasında önemli dublikasyonlar yer almaktadır.

Yatırımcı kuruluşlarca meydana getirilen bölge birimleri arasındaki görev dublikasyonların önlenmesiyle sağlanacak tasarruf imkânlarından titizlikle faydalanılacaktır.”²⁵

C. Üçüncü Beş Yıllık Plan

“Kamu yönetimi içinde, yer yer modern kuruluşlar bulunmaktaysa da yönetim genellikle eski yapısını sürdürmektedir. Bugün Türkiye’de kamu yönetimi, sorumluluğunda bulunan işleri hızlı ve nitelikli biçimde yürütecek verimliliğe sahip olmadığı gibi, ekonomik ve sosyal alandaki gelişmelere göre, kendini yenileme esnekliğinden de yoksundur.

Kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliğiyle planlama arasında dolaysız bir bağlantı vardır. Planlarda öngörülen hedeflerin, kaynak tahsislerinin gerçekleştirilebilmesi ve izlemenin yapılabilmesi, kamu yönetiminin etkinliğine ve verimliliğine bağlıdır. Bu nedenle planlı dönemde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi hükümetlerin başlıca kaygısı olmuştur.

Ancak MEHTAP projesiyle başlatılan çalışmalar özel bir komisyonun Hükümete sunduğu bir raporla merkezi idarenin taşra örgütlerini ve mahalli idareleri konu alan iki araştırmanın tamamlanmasından öteye gidememiştir.

Üçüncü Plan dönemine girilirken kamu yönetimi, Birinci ve İkinci Planlarda öngörülen etkinlik ve verimlilik düzeyine çıkaramamıştır.

Bakanlar Kurulu, Başbakanlık, Bakanlıklar, merkezin yetki genişliği ve yerinden yönetim kurumları, il genel idaresi, merkezin taşradaki kolları ve mahalli idareler yatay ve dikey ilişkilerinde boşluklara ve ikilemelere yer veren, bağlaşılmamış bir yapıdadırlar.

²⁵ İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sayfa 623, 624, 625.

İlçeler ve bucaklar birer genel idare birimi olarak, gelişen ihtiyaçları karşılayamamakta, özellikle sınai nitelik kazanan ve şehirleşen yönetim ihtiyaçlarına cevap verememektedirler.

Kamu kesiminin işleyişinde kendini şiddetle hissettiren diğer bir sorun duyarsızlıktır. Duyarsızlığın bir nedeni algılama eksikliğidir.

Bir çok kuruluş, üstün bir görev duygusuyla kendini tüketen az sayıdaki personelin himmetiyle gerçekleştirebilmektedir.

İşleyişle ilgili sorunların bir çoğu, hem sistemin bütününe, hem de birimlerin haber alma, karar verme, uygulama, izleme ve denetleme gibi yönetim tekniği prensiplerine uymayan bir biçimde kurulmuş ve görevlendirilmiş olmalarından doğmaktadır.

Sistemin işleyişinde destek hizmetlerinden gereği gibi yararlanılmamaktadır.

Yüksek yönetici kadrolarına yapılan tayinlerin açık, objektif kriterlere bağlanmamış olması, genç kuşaklarda kolay değer yargılarının yayılmasına, meslek ahlakı ve yönetimin bozulmasına yol açmaktadır.

Kamu yönetiminin bir bütün olarak görevlerini “sanayileşerek kalkınma” tercihiyle Anayasa’nın kişilere tanıdığı sosyal ve iktisadi hakları en iyi bağdaştıracak şekilde hızlı, nitelikli ve verimli olarak görmesi ve kalkınmanın bilinçli bir hızlandırıcısı olması temel ilkedir.

Reform tüm kamu kesimini (merkezi idareyi, taşra yönetimini, mahalli idareleri ve kamu teşebbüslerini) yapısı, işleyişi, donatımı ve personeliyle kapsayan bir bütün olarak ele alınacaktır.

Reform, yeni stratejide ve bu planda öngörülen esaslar dahilinde kamu kesimi kuruluşlarınca yürütülecek ve 1977 yılına kadar bu kuruluşlar, gelişmelere göre kendilerini yenileyebilecek bir düzeye ulaşacaklardır.

Reform modeli ve esasları hükümet tarafından tespit edilecektir.”²⁶

D. Dördüncü Beş Yıllık Plan

“Gelişme sürecinin bugünkü aşamasında ekonomik yönetimle kamu yönetiminin eşleştirilmesi, bir bütünsellik içinde ele alınması giderek büyüyen bir önem kazanmaktadır. Oysa mevcut yapı buna gereğince olanak tanımamakta; ekonomik yönetimin gereksinimleri kamu yönetiminin boyutlarını aşmaktadır.

²⁶ Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sayfa 117, 915, 918.

Özellikle bazı altyapı tesislerinin yapımı ve işletilmesindeki teknoloji ve ölçek gerekleri bölge çapında örgütlenmeyi zorunlu kılmaktadır. Öte yandan kırsal kesimin kalkınmasına yönelik daha küçük ölçekli hizmet ve yatırımların ise en etkin biçimde ilçe düzeyinde yürütülebileceği gözlenmektedir.

Ülkenin bugünkü gelişme aşamasında ekonomik yönetim açısından temel kademeler merkez, bölge ve ilçe olarak belirlemekte, il ise merkezi yönetimin taşradaki ana genel yönetim kademesi niteliğini sürdürmektedir.

Sorunların yerel ölçekten bölge ölçeğine çıkmasıyla vali, kaymakam ve belediye başkanların toplumsal ve ekonomik faaliyetlerini yürütme ve denetlemeleri merkez ve taşra birimleri arasındaki işbirliği, eşgüdümün yürütülmesi doğal olarak sınırlanmaktadır.

Planlı kalkınma çabalarının başarıya ulaşmasında kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olmasının taşıdığı büyük önem, bugüne kadar yürürlüğe konulan üç planda da belirtilmiş, ancak geçen süre içinde yapılan çalışmalar istenen düzeye ulaşamamıştır.

Üçüncü Planda ve yıllık programlarda yer alan kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ve iyileştirilmesine ilişkin politika ve önerilerin uygulanması gerçekleştirilememiştir.

Hızla gelişen, çağdaş, karmaşık ve dışı açık bir toplumdaki Sosyal Devlet düzeninde kamu yönetiminin işlevleri eskiye göre çok artmıştır ve hızla artmaktadır. Bu işlevlerin büyük bir kesimi, merkezin, daha çok taşrada birbirine tam olarak uymayan bölgelere göre teknik birimlerinde yoğunlaşırken nüfusun yarıdan fazlasının toplandığı kentlerin yönetimi yetki eksikliği, kaynaklılık ve işlevsizlikten varlıklarını yitirmekte, merkezi yönetim ise bu boşlukları zamanında dolduramamaktadır.

Yeniden düzenleme tekniklerinin kamu kuruluşlarınca yeterince bilinmemesi, kamu yöneticilerinin buna gereken önemi vermemeleri ve yeniden düzenleme çalışmalarında temel politika ve ilkeleri saptayacak, kuruluşlara yol gösterecek, aralarında eşgüdüm ve işbirliği sağlayacak bir merkezi organın oluşturulmaması, planlı dönemde öngörülen politika ve önlemlerin uygulanmasını yetersiz kılan başlıca nedenler olmuştur.

IV. Plan döneminde kamu yönetiminin, toplumun demokratikleşme süreci içinde ve ekonomik gelişmelerle uyumlu bir şekilde iyileştirilmesi ve etkinleştirilmesi hedef alınacak, sorunun uzun dönemli niteliği bu çözümlemeye gözönünde bulundurulacaktır.

Yeniden düzenleme çalışmalarının hareket noktası, kamu yönetiminin işlevlerini tanımlamak ve bu işlevleri yönetim birimleri arasında uyumlu

bir biçimde dağıtmak olacaktır. Yönetim birimlerinin yeniden kademelendirilmesi yapılırken; Türkiye'nin ulaştığı ekonomik ve toplumsal yapıya uygun olarak coğrafi özellikler gözetilerek işlevler tanımlanacak ve işlevlerin hangi birim ve kademelerce üstlenileceği belirlenecektir.

Merkezi yönetimin bölge ve il düzeyinde örgütlenmesi belirli ilkelere bağlanarak, bugünkü bölge kuruluşları arasında merkez ve alan bakımından gerekli tutarlılığın sağlanması ve planlı kalkınma çabalarının etkinleştirilmesinde merkezi yönetimin yöresel düzeydeki birimlerinin planlama, programlama ve uygulamadaki eşgüdümün gerçekleşmesi için yönetsel düzenlemeler yapılacaktır.

IV. Plan döneminde, öncelikle tüm Bakanlıklar ve ilgili örgütlerin kendi yasalarıyla çalışır duruma gelmeleri sağlanacaktır. Bu çalışma düzeninde, bakanlıklar, genel müdürlükler ve yönetim birimlerinin az sayıda ve kritik önemde işlevler üzerine eğilmeleri ve çağdaş işbölümünün özelliklerine göre uzmanlaşmaları sağlanacaktır. Özellikle merkezi örgütü oluşturan bakanlıkların ve taşra birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyecek bir çerçeve yasa, bir araştırmaya dayalı olarak düzenlenecektir.

Kamu görevlilerinin atama, yer değiştirmeyeyle yatay ve dikey yükselmelerini içeren özlük işlemlerinde, objektif ölçütlere göre düzenlenmiş kurallar uygulanacaktır.

Kamu yöneticilerinin çağdaş yönetimi ve yöntemlerini bilen ve bu bilgileri uygulamaya aktarabilecek nitelikte eğitilmeleri için, merkezi düzeyde gerekli önlemler alınacaktır. Türkiye ve Ortadoğu Amme idaresi Enstitüsü bu işlevi yerine getirebilecek biçimde yeniden düzenlenecektir.

Plan ve programların tam olarak uygulanmasını sağlamak amacıyla, plan ve programlarla verilen hedef ve görevleri, karar alma ve uygulama aşamalarında geciktiren, yavaşlatan yetkilileri sorumlu kılacak biçimde mevzuatta gerekli değişiklikler yapılacaktır.

İl düzeyinde yetki ve görev karışıklıklarının ve dağınıklıklarının önlenmesi ve yönetim bütünlüğünün sağlanması amacıyla valilik yetkileri ve il genel meclisinin sorumlulukları açıklıkla belirlenecek, il koordinasyon kurulları çalışmaları yeniden düzenlenecektir. Ayrıca, il düzeyindeki koordinasyon çalışmalarına belediye yöneticilerinin katkıları sağlanacaktır.

İlçeler, ekonomik ve yönetsel birimler olarak bir işlevselliğe kavuşacaktır. Sağlıklı gelişmeyi sağlamada temel birim niteliği taşıdığı gözlenen ilçe, toplumdaki bütün dinamik kesimlerin temsil edilebileceği bir yöne-

tim düzenine kavuşturularak hizmet ve yatırımların götürülmesinde etkin bir araç haline getirilecek, ayrıca geleneksel bucak yönetimi köykentlerin oluşturacağı bir ekonomik yapı içinde yeniden değerlendirilecektir.”²⁷

SONUÇ

Ülkemizde kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi gereksiniminin 1930'lara değin uzandığı söylenebilir. 1923'de yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti modernleşme yolunda önemli adımlar atmış, yönetsel, yargısal ve siyasal alanlarda bir çok kurumu benimseyip oluşturmuş, işlerliğe kavuşturmuştur. Bu süreç içinde mevcut bir yapının iyileştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi yerine, doğrudan yeni bir yapı kurulması düşüncesi egemendir. Ancak, 1937 yılında Bayar Hükümeti Programında yönetimin daha iyi işlemesinin sağlanacağını belirttiği ve bu konuda amaçlar ortaya konulduğu görülmektedir. Bu tarihten sonra bu konuda yürütülen çabalar belirli özellikleri içermektedir. Bunları şöylece özetlemek olanaklıdır:

a. Kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi çabaları belirli dönemlerde daha yoğun olarak ortaya çıkmıştır. Bunlar, harp sonrası (1945) ve 1960, 1971, 1980 sonrası olarak belirtilebilir.

b. Çok partili yaşama girildikten sonra, yönetimin iyileştirilmesi amacı doğrultusunda çok sık vurgulanan bir konu, yönetimin partizanlıktan arındırılması ve yansızlaştırmasıdır. Bu, seçimle oluşan siyasal iktidarların programlarında da özellikle yer alan bir konudur.

c. Hükümet Programları nelerin yapılacağını belirtmişler, genellikle nasıl yapılacağına ilişkin açıklamalara yer vermemişlerdir. Bir anlamda olması gerekeni vurgulayıp, buna ulaşılacağını açıklamakla yetinmişlerdir.

d. Kalkınma planları da içerdikleri ilke ve önlemler açısından farklılıklar göstermiştir. Kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda hükümetlerin sahip olduğu farklı düşünceler, plan hazırlıklarında hangi hükümet görev yapıyorsa onun görüşleri olarak planlara yansımış, kalkınma planlarında bu konuda süreklilik sağlanamamıştır.

e. Siyasal iktidarların sosyoekonomik görüş ve düşünceleri yönetime bakış açılarını etkilemiş, siyasal istikrarsızlık diğer alanlarda olduğu gibi yönetimin iyileştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi konularındaki çalışmaları da etkilemiş, bu alanda şu veya bu yönde başlatılan çalışmalar

²⁷ Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sayfa 296-301.

ya yön değiştirmiş, ya da bu çalışmalardan tümüyle vazgeçilmiştir. Özetle, özellikle 1930 yılı öncesinde görülen siyasal istikrarsızlık, yönetimin iyileştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi çalışmalarının bilinçli, tutarlı ve sürekli bir çaba olmasını engellemiştir.

f. Gerek hükümet programlarında, gerekse kalkınma planlarında konuya ilişkin ayrıntılı açıklamalar yer almakla birlikte uygulama mevcut sisteme şu veya bu biçimde yapılan eklemelerden öte gidememiş, bu eklemelerse sistemin mevcut dengesini bozup yeni sorunların ortaya çıkmasına yol açmışlardır. Örneğin, 1965’de getirilen personel rejimi bugün tanınmaz hale gelmiştir. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi bütüncül bir yaklaşımla ele alınmadığı ve diğer sorunlara çözüm getirilmediği için, personel reformu başarıya ulaşamamış, ilkeleri kağıt üzerinde kalmıştır.

g. Kamu yönetiminin iyileştirilmesine ve yeniden düzenlemesine ilişkin çalışmaları yönlendirecek, uygulamayı sürekli ve etkin biçimde izleyecek, çeşitli bakanlıklarda yürütülen çalışmalar arasında eşgüdümü sağlayacak merkezi bir birimin oluşturulmayışı da istenen sonuçların sağlanmasını engelleyen bir diğer etken olmuştur. Bu olgu, kurumsallaşmanın gerçekleştirilmesini önlemiştir.

h. 1945’lerden sonra kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi çalışmaları yabancı uzmanlara yaptırılmış, 1960’lardan sonraysa Türk bilim adamlarıyla üst düzey bürokratlarından karma komisyonlar oluşturulması yöntemi yeğlenmiştir.

1. Hükümet programlarında ve kalkınma planlarında bu konuda yer alan görüşler, ilkeler ve önlemler biçimsel öğelere ve verim, usallık gibi sonuçlara önem verirken yönetimin insan ögesine gereken ağırlıkla değinmemişlerdir. Kamu yönetiminde görev alan insanların hizmet içi eğitimleri, güdülendirilmeleri, çalışma koşulları, toplumsal, ekonomik ve kültürel gereksinimleri çok az dile getirilmiştir.

Özetle, Kamu Yönetiminin toplumsal ve ekonomik gelişmelere uyan, kendini yenileyebilen ve sorunlarını çözümleyebilen bir nitelik kazanmasına ilişkin gereksinme her yıl biraz daha artmış, ancak bu konudaki saptamalar, görüşler, ilkeler ve önlemler hemen tümüyle kağıt üzerinde kalmışlardır. Bu olgunun temel nedenleri olarak, kamu yönetimine ilişkin çalışmalarda tutarlı, bilinçli ve sistemli yaklaşımların olmayışı, bu çalışmaların süreklilikten yoksunluğu belirtilebilir.

OLAĞANÜSTÜ HALLER LE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER

Fazlı DEMİREL
Sivil Savunma Genel Müdürlüğü
Emekli Sivil Savunma Mütchassısı

Bilindiği üzere 1982 Anayasası ve bu Anayasa gereğince çıkan 2935 sayılı “Olağanüstü Hal Kanunu” ile olağanüstü haller konusunda değişik yeni düzenlemeler getirilmiş; olağanüstü haller yeni bir anlam ve kavram kazanmıştır. Yazımızda, bu konudaki eski ve yeni düzenlemelerle bunlarla ilgili bazı hususların kısaca gözden geçirilmesine çalışılacaktır.

1982 Anayasasından Önceki Eski Düzenleme

Olağanüstü Hal’in, belirli bir amaçla ilk kez 1924 Anayasasında yer aldığı görülmektedir.¹1924 Anayasası’nın74. maddesinin son paragrafı şöyledir: “Fevkalade ahvalde kanun mucibince tahmil olunacak nakdi, aynı ve sayılı amele müteallik mükellefiyetler müstesna olmak üzere hiç bir kimse hiç bir fedakârlığa icbar edilemez.”

Bu hükümden anlaşılacağı gibi, bu Anayasa’da “Olağanüstü Hal” deyimi, o da karşıt anlamı yoluyla vatandaşlara uygulanacak yükümlülük hallerini belirtmek amacı ile getirilmiştir. Bu haller ve bu hallerde uygulanacak yükümlülüklerle ilgili düzenlemelerin de, 3634 sayılı Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu, 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu, 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun gibi kanunlarla getirilmiş olduğu görülür.

Olağanüstü Hal nedir? İlk yasal tanımı 3780 sayılı Milli Korunma Kanununda görülmektedir. Bu kanunun 1. maddesinde Olağanüstü Hal şöyle tanımlanmıştır:

¹ 1876 Anayasası’nda yükümlülük konulabilmesi için yalnız savaş halinden söz edilmiştir. (Mad. 24).

“Olağanüstü Haller şunlardır:

- a. Genel veya kısmi seferberlik,
- b. Devletin bir savaşa girme ihtimali,
- c. Türkiye Cumhuriyetini de ilgilendiren yabancı devletler arasındaki savaş hali.”

Görüldüğü üzere bu tanım, sadece savaşla ilgili halleri kapsamaktadır. Kanımca bu tanım, kanunda belirtilmemiş olmakla beraber, sadece bu kanunun uygulaması bakımından kabul etmek gerekmektedir. Çünkü yukarıda da değinildiği üzere, savaşla ilgili olmamakla birlikte, yükümlülük konulmasını gerektiren afetler gibi bazı durumlar da vardır ki, yükümlülük uygulanabilmesi için, bunların da Anayasa’da öngörülen Olağanüstü Hal’in kapsamı içine girmesi gerekmektedir.

1961 Anayasasında ise olağanüstü haller konusunda “Olağanüstü Haller” kenar başlığı altındaki 123. maddede şöyle denilmektedir. “Olağanüstü hallerde vatandaşlar için konulabilecek para, mal ve çalışma yükümleri ile bu hallerin ilanı, yürütülmesi ve kaldırılması ile ilgili usuller kanunla düzenlenir.”²

Görüldüğü gibi bu Anayasa’da da olağanüstü hallerin bir tanımı yapılmamış; 1924 Anayasası’nda olduğu üzere, vatandaşlara yükümlülük konulabilecek haller olarak kabul edilmiştir. Bu hallerle ilgili hükümlerin düzenlenmesi de kanuna bırakılmıştır. Fakat bu Anayasa döneminde böyle bir kanun da çıkmamış, daha önceki kanunlarla yetinilmiştir.

Ancak bu dönemde olağanüstü halin; Bakanlar Kurulu kararı ile 1963 yılında yayımlanan 6/1645 sayılı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği, yine 1963 yılında yayımlanan 6/2048 ve 1974 yılında yayımlanan 7/8113 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) Personel Seferber Olma Hazırlıkları Yönetmelikleri ve 1980 yılında yayımlanan 8/871 sayılı TSK Lojistik Seferber Olma Hazırlıkları Yönetmeliği gibi yönetmeliklerde olduğu üzere, çeşitli mevzuatta en dar biçiminden en geniş biçimine kadar çeşitli tanımları yapılmıştır. Nitekim yukarıda yazılı yönetmeliklerden 8/871 sayılı sonuncu yönetmelikteki tanım şöyleydi:

“Olağanüstü hal; savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve hürriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bütünlüğünü içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya Anayasa’nın tanıdığı hür demokratik düzeni

² Mükellefiyet karşılığı olarak 1961 Anayasası’nda “Yüküm” (Mad. 123), 1982 Anayasasında “Yükümlülük” (Mad. 15, 121, 122) deyimini kullanılmıştır.

veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmağa yönelik yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkması, İktisadî buhran, büyük yangınlar, tabii afetler, salgın hastalıkları vb. gibi nedenlerle milli güvenliğin tehlikede görüldüğü hallerdir.”

1982 Anayasasından Sonraki Yeni Düzenleme

1982 Anayasasında Olağanüstü haller; yeni bir tanım ve kavram getirilmek suretiyle değişik biçimde yeniden düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu Anayasa’nın “Olağanüstü Haller” başlığı altındaki 119-121’inci maddelerinde, olağanüstü hal ilan olunabilecek durumlarla ilanı usulleri ayrı ayrı gösterildikten sonra, bu gibi hallerde uygulanacak yükümlülüklerin, tedbirlerin ve yönetim usullerinin de çıkarılacak “Olağanüstü Hal Kanunu” ile düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu kanun da 1983 yılında kabul olunarak 2935 sayılı yasa ile yayımlanmıştır.

Yürürlükteki Anayasa ve kanun ile getirilen yeni düzenlemelere göre olağanüstü hal ilanını gerektiren durumlar şöyle belirlenmiştir:

- a. Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıkları ve ağır ekonomik bunalım halleri,
- b. Şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması halleri.

Bu gibi hallerde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanacak Bakanlar Kurulunca (b paragrafındaki hallerde Milli Güvenlik Kurulunun da görüşü alındıktan sonra) yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edilebilecek ve bu karar hemen Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulacaktır. Ve her defasında aynı yöntemle dört ayı geçmemek üzere uzatılabilecektir.

Burada bir hususu da belirtmek yerinde olur ki, her tabii afette (7269 sayılı kanuna göre genel hayata etkili olsa bile), her salgın hastalık ya da ekonomik bunalım çıktığında olağanüstü hal ilan edilecek değildir. Bu gibi durumlarda, yapılacak hizmet ve faaliyetlerin ve alınacak tedbirlerin normal usuller ve kaynaklar ile sağlanması mümkün olamadığından yükümlülük yoluyla sağlanması zorunlu görülürse olağanüstü hal ilan edilir. Nitekim 1983 yılı Ekim ayında Erzurum ve Kars illerinin bazı ilçelerini kapsayan son afet olayında olağanüstü hal ilan edilmemiştir. Denebilir ki sıkıyönetim varken ayrıca olağanüstü hal ilanı gerekir mi? Kanımca gerekir. Çünkü Anayasa’nın 121 ve 122. maddelerine göre ancak afet, salgın hastalıkları veya ekonomik bunalımlarla ilgili olağanüstü hal

lerde, ya da savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi hallerinde vatandaşlara yükümlülük konulabileceğine göre, yükümlülük uygulanabilmesi için sıkıyönetimde de olağanüstü hal ilanı gerekmektedir.

Yeni Düzenleme İle Getirilen Başlıca Yenilikler

1982 Anayasası ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu ile, başlıca aşağıdaki yeni ve değişik düzenlemeler getirilmiştir.

a. Yukarıda belirtildiği üzere olağanüstü haller, iki kategoride açık ve seçik biçimde tanımlanmış, yaygın şiddet olayları ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması halleri de bir olağanüstü hal türü olarak alınmıştır. Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halleri ise “Olağanüstü Hal” deyiminin kapsamı dışında bırakılmıştır. Oysaki bundan önce “Olağanüstü Hal” deyimi, bazı metinlerde seferberlik, savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi hallerini de kapsamak üzere kullanılabiliyordu.

b. Afetler, tehlikeli salgın hastalıkları ve ağır ekonomik bunalımlar dolayısıyla ilan edilecek olağanüstü hallerde; para, mal ve çalışma yükümlülüklerinden başka, temel hak ve hürriyetleri sınırlayıcı veya durdurucu tedbirler de uygulanabilecektir. Gerçi 2935 sayılı Kanunda ekonomik bunalıma ilişkin olağanüstü haller için bu konuda açık bir hüküm getirilmemişse de, Anayasa’nın 121. maddesinin ikinci paragrafındaki hüküm yeterince açıktır.

c. Sıkıyönetim ilanını gerektirmeyecek kadar vahim olmayan, yaygın şiddet hareketlerine ilişkin ciddi belirtilerin görülmesi veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması gibi durumlarda, olağanüstü hal ilan edilerek, durumun gerektirebileceği temel hak ve hürriyetleri sınırlayıcı veya durdurucu olağanüstü yönetim usul ve tedbirleri, kanunda gösterildiği şekilde, mülki idarece yani valilik ve kaymakamlıklarca uygulanacaktır. Nitekim 19 Mart 1984’den itibaren sıkıyönetim kaldırılan 13 ilden sekizinde bu tür olağanüstü hal ilan edilmiş bulunmaktadır.

Böylece bu yeni düzenleme ile, normal yönetim ile sıkıyönetim arasında bir de “Olağanüstü hal yönetimi” getirilmiş bulunmaktadır ki, buna sivil sıkıyönetim de diyebiliriz. Bu yönetimde, şüphesiz ki Silahlı Kuvvetlere hiç başvurulmayacağı da düşünülemez. İhtiyaç halinde Silahlı Kuvvetlerden de yardım istenebilecektir. Yalnız sıkıyönetimde olduğu gibi bu tür olağanüstü hal yönetiminde de para, mal ve çalışma yükümü uygulanamaz.

ç. Olağanüstü hallerin ilanında koordinasyonu sağlamak, gereken tedbirleri tespit etmek ve uygulamaları izlemek üzere, Başbakanlıkta “Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu (Ekonomik bunalımla ilgili olağanüstü hallerde “Ekonomik İşler Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu”), bölgelerde bölge valisinin başkanlığında “Bölge Olağanüstü Hal Kurulu”, illerde valilerin veya görevlendirecekleri muavinlerinin, ilçelerde kaymakamların başkanlığında birer “Olağanüstü Hal Bürosu” oluşturulacaktır.

Kanunda bu kurul ve büroların kuruluş ve çalışma şekilleriyle uygulanacak yükümlülüklerin karşılığının tespit ve ödenmesi ve geri verilecek mallarla ilgili hususların yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüş olup, bu yönetmelik de Bakanlar Kurulunun 21.2.1984 gün ve 84/7778 sayılı kararı ile kabul olunarak 8.3.1984 günlü Resmi Gazetede yayımlanmış bulunmaktadır.

d. Getirilen bir yenilik de, ilan edilen olağanüstü hal süresince Bakanlar Kurulu tarafından, gereken hususlarda, Anayasa’nın 91. maddesindeki usul ve kısıtlamalara bağlı olmaksızın kanun hükmünde kararname çıkarılabilmesidir. Böylece olağanüstü hallerde ihtiyaç duyulacak yeni yasal hükümlerin hemen çıkarılabilmesi olanağı sağlanmış bulunmaktadır. (Anayasa Mad. 91, 121 ve 2395 sayılı Kanun Mad. 4,10).

Açıklık İsteyen Bazı Hususlar

Olağanüstü haller konusundaki bu yeni düzenlemede aşağıdaki hususların yeterince açıklığa kavuşturulmamış olduğu söylenebilir:

a. Anayasa’da ve Kanunda olağanüstü hal ilanını gerektiren durumlar arasında geçen “Tabii afet” ve “Tehlikeli salgın hastalıklar” deyimleri, kavramları bakımından tartışma götürülebilir niteliktedir. Şöyle ki, “Tabii afet” deyiminin kavramı içine, can ve mal güvenliğini tehdit eden büyük yangınlar, baraj yıkılmaları, hava kirlenmeleri gibi olağanüstü hal yükümlülüklerinin ve tedbirlerinin uygulanmasını gerektirebilecek durumlar da girmekte midir, girmemekte midir? Açıkça anlaşılamamaktadır. “Tehlikeli salgın hastalıkları” deymi de, hiç olmazsa kanunda, insan, hayvan ve bitki hastalıklarını da açıkça kapsar biçimde yazılmalı idi.

b. 2935 sayılı Kanunda, olağanüstü hallerde uygulanacak yükümlülükler ve tedbirleri gösterir hükümler getirilirken, bu hususlarla ilgili daha önceki bazı kanunlara ve hükümlere değinilmemiş olması da kanımca eksiklik olmuştur.

Bilindiği üzere savaşla ilgili hallerden doğan ağır ekonomik bunalımlarda uygulanabilecek 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu vardır. Gerçi

bu kanun, 3. maddesi gereğince Bakanlar Kurulu kararı ile uygulamadan kaldırılmış bulunmakta ise de, kanun yürürlükten kalkmış olmadıkça, gerektiğinde ikinci maddesine göre Bakanlar Kurulu kararı ile yine uygulamaya konulabilir. 2395 sayılı Olağanüstü Hal Kanununa göre, ağır ekonomik bunalımlar sebebiyle ilan edilecek olağanüstü hallerde, ekonominin düzenlenmesi ve iyileştirilmesi amacı ile gerekli görülebilecek her türlü tedbirler ve yükümlülükler, çıkarılacak kanun hükmündeki kararnamelerle düzenlenebileceğine göre, 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu yine yürürlükte bırakılmakta mıdır? Açıkça anlaşılamamaktadır.

Yine 7269 sayılı Afetler Kanununun 6-12. maddelerinde, afetlerde uygulanabilecek olağanüstü yetkiler ve yükümlülüklerle ilişkin bazı hükümler vardır ki, benzeri hükümler 2395 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nda da getirilmiştir. Bunlar gibi 6831 sayılı Orman Kanunu (Mad. 69), 6968 sayılı Ziraî Mücadele ve Karantina Kanunu (Mad. 28) gibi bazı kanunlar ile getirilmiş yükümlülük hükümleri de vardır. Bu hükümlerin geçerlik durumları ne olacaktır? Gerçi iki kanun arasındaki çelişkili veya benzeri hükümlerde sonradan çıkan kanun hükmünün geçerli olacağı kural gereği ise de, son kez çıkan 2395 sayılı Olağanüstü Hal Kanununda, özellikle 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu ile 7269 sayılı Afetler Kanununun olağanüstü yetkiler ve yükümlülüklerle ilgili hükümlerinin ne derece geçerli veya geçersiz kaldıklarının açıklığa kavuşturulması, diğer kanunlardaki yükümlülüklerle ilişkin hükümlerin de ne suretle işletilebileceklerinin veya işletilemeyeceklerinin belirtilmesi çok yerinde ve yararlı olurdu.

Yazımı bitirirken, burada olağanüstü hallerle ilgili bir kanuna daha değinmek istiyorum.

1942 yılında “Ceza hükümlerini ihtiva eden kanunlarda fevkalade hallerin tespit ve ilanı hakkında” 4276 sayılı bir kanun çıkmış bulunmaktadır. Bu kanuna göre, ceza hükümlerini içeren kanunlarda yazılı olağanüstü hallerin başlangıcı ve sonu, 3780 sayılı Milli Korunma Kanununa göre Bakanlar Kurulunca tespit ve ilan edilmiş olan haller olarak kabul edilmiştir.

1982 Anayasası ve 2935 sayılı Kanun ile olağanüstü hallerin tanımı ve kavramı değişik biçimde yeniden düzenlenmiş ve 3780 sayılı kanundaki tanımda yazılı savaşla ilgili haller “Olağanüstü Hal” deyiminin kavramı dışında kalmış olduğuna göre, sanıyorum sözü edilen 4276 sayılı Kanunda da bir değişikliğe gidilmesi gerekecektir.

OLAĞANÜSTÜ HAL REJİMİ

Sabri YAŞAYAN

Ülkenin ve milletin bölünmezliğini tehlikeye sokan şiddet hareketlerinin yaygınlaşması üzerine; önce bazı illerimizde ilan edilen sıkıyönetim 12 Eylül'den sonra bütün yurda teşmil edilmiş olup ilan edildiği tarihten bugüne kadar başarıyla uygulanmıştır.

Sıkıyönetim ilanını gerektiren sebepler kısmen ortadan kalkmış veya hafiflemiş olduğundan, bazı illerde kaldırılmasına ve bazı illerde dört ay süre ile uzatılmasına Türkiye Büyük Millet Meclisince 1/3/1984 tarihinde karar verilmiştir. Bu karar Resmî Gazetenin 2/3/1984 ve 18329 sayılı nüshasında neşredilmiştir.

Sıkıyönetim uygulaması kaldırılan iller şunlardır: Bilecik, Bitlis, Burdur, Çanakkale, Çankırı, Gümüşhane, Isparta, Kastamonu, Kırklareli, Kırşehir, Kütahya, Muş, Sinop.

Bununla beraber, yine T.B.M.M. tarafından 2/3/1984 tarihinde alınan başka bir kararla da bu illerden 8 inde, yani Bitlis, Çanakkale, Çankırı, Gümüşhane, Isparta, Kastamonu, Kırşehir ve Sinop'ta 4 ay süre ile olağanüstü hal ilan edilmiştir. Bu karar da Resmî Gazete'nin 3/3/1984 tarih ve 18330 sayılı nüshasında neşredilmiştir.

Bu duruma göre, sıkıyönetim veya olağanüstü hal uygulanmayan illerimiz Bilecik, Burdur, Kırklareli, Kütahya ve Muş'tan ibaret bulunmaktadır.

Olağanüstü Hal Nedir?

Anayasa'mızın olağanüstü yönetim usulleriyle ilgili hükümleri iki grupta toplanmaktadır. Bunlardan biri 122. madde ile düzenlenmiş bulunan sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali olup konumuzun dışındadır.

ikinci grup olağanüstü yönetim usulleri ise "olağanüstü haller" olup 119, 120 ve 121. maddelerle düzenlenmiştir. Maddelerin incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, olağanüstü haller iki grupta toplanmaktadır. Bunlardan biri "tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bu

nalım halleri”, diğeri de “Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması halleridir. (Anayasa: 119 ve 120. maddeler)

Anayasanın 121. maddesinde de bir Olağanüstü Hal Kanununun çıkartılması hükme bağlanmaktadır. Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde vatandaşlar için getirilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri ile olağanüstü hallerin her türü için ayrı ayrı geçerli olmak üzere temel hak ve hürriyetlerin nasıl sınırlandıracağı veya nasıl durdurulacağı, halin gerektirdiği tedbirlerin nasıl ve ne suretle alınacağı, kamu hizmeti görevlilerine ne gibi yetkiler verileceği, görevlilerin durumlarında ne gibi değişiklikler yapılacağı ve olağanüstü yönetim usulleri bu kanunda yer alacaktır.

Bahse konu kanun 25 Ekim 1983 te çıkartılmış olup 2935 numaralıdır.

Olağanüstü Hal Nasıl İlan Edilecektir?

Olağanüstü hal ilanını gerektiren bir durum ortaya çıktığında, Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanır ve Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya tamamında uygulanmak ve süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.

Olağanüstü hal karan Resmî Gazetede yayımlanmakla beraber hemen

T.B.M.M. nin onayına sunulur. Meclis tatilde ise derhal toplanır. Meclis, olağanüstü hal süresini değiştirebilir. Bakanlar Kurulunun talebi üzerine, her defasında dört ayı geçmemek üzere, süreyi uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir.

Kararlar TRT ve diğer vasıtalarla ilan edilir.

Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda (temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler dahil) kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün T.B.M.M. nin onayına sunulur.

Yükümlülükler

I. Tabii Afet ve Tehlikeli Salgın Hastalıklarda

Tabii afet veya tehlikeli salgın hastalıklar sebebiyle olağanüstü hal ilan edilmişse; felakete uğrayanların kurtarılması, meydana gelen hasar

ve zararın telafisi için gerekli para, mal ve işgücü hemen temin edilemeyecekse, mükellefiyet yoluyla sağlanır.

A. Para Yükümlülüğü

Tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık vukuunda, acil ve hayati ihtiyaç maddelerinin satın alınması için ihtiyaç duyulan paranın kamu kaynaklarından zamanında sağlanamaması halinde, bölgedeki kredi kuruluşlarının imkânlarından faydalanılır. Mükellefiyetin uygulanmasında kuruluşların hizmet ve faaliyetlerinin aksatılmamasına dikkat edilir.

B. Mal Yükümlülüğü

Tabii afet veya tehlikeli salgın hastalıklar sebebiyle olağanüstü hal ilan edilen bölgelerdeki kamu kurum ve kuruluşlarıyla gerçek ve tüzel kişiler; ihtiyaç duyulan ve kendilerinden istenen arazi, arsa, bina, tesis, araç, gereç, yiyecek, giyecek, ilaç, tıbbi malzeme ve diğer maddeleri vermek zorundadırlar. İhtiyaç öncelikle kamu kurum ve kuruluşlarından karşılanır.

Bunların bölge sınırları içinden temin edilememesi halinde en yakın bölgelerden mükellefiyet yoluyla sağlanır.

Genel mahiyetteki yükümlülükler için her çeşit yayın araçlarıyla ilan, gerektiğinde belirli yükümlülükler için ilgililere yazılı olarak ve acil hallerde — daha sonra yazı ile teyit edilmek üzere— sözlü olarak duyuru yapılır.

Bu duyuru üzerine yükümlüler; yükümlülük konusu para ile menkul ve gayrimenkul mallarını verilen süre içinde ve istenilen şekilde görevlilere teslim etmek; çalışma yükümlülüğüne tabi tutulmuşlarsa belirli gün ve saatte iş başında hazır bulunmak zorundadırlar.

Mükellefiyet uygulanacak malların teslim alınması için bölge olağanüstü hal kurulu veya il ve ilçe olağanüstü hal bürolarınca teşkil olunan teslim alma ekipleri, teslim alman mallar için; malın cinsini, miktarını, evsafını, sahibinin isim ve adresini, istediği fiyatı ve teslim alma tarihini gösterir sıra numaralı ikişer nüsha teslim alma belgesi düzenler. Taraflarca imzalanan belgenin bir nüshasını mal sahibine verir; diğerini olağanüstü hal kurul veya bürosuna teslim eder.

Arazi, arsa, bina, tesis gibi taşınmaz malların tesliminde, bu yerleri yönetecek veya gözetecek görevliler de teslim alma ekibi olarak görevlendirilebilirler. Bu yerlerin teslim alma tutanaklarında, içerisindeki her türlü cihaz, araç ve aletler de gösterilir.

Motorlu ve motorsuz her türlü taşıt, çekme, yükleme ve boşaltma araçlarına ve diğer müteharrik makinalara, binek, yük ve koşum hayvanlarına mükellefiyet; şoför, sürücü ve yardımcıları ile birlikte konulur. Bu itibarla, bu araçlara ait teslim alma belgeleri şoför, sürücü ve yardımcıları tarafından da imza edilir.

Mükellefiyet konusu mallar sahiplerinden, kullananlardan veya vekillerinden, bunların o esnada mallarının başında bulunmamaları durumunda, orada bulunan yakınlarından veya malla alakası bulunanlardan imza karşılığı teslim alınır. Acil durumlarda, belgeler sonradan düzenlenir.

Teslim alma ekipleri tarafından teslim alınan malların kullanma ve dağıtım işleri olağanüstü hal kurul veya büro başkanlığınca verilecek talimata göre yapılır.

Teslim alman malların o günkü kira, bedel, ücret veya tazminatının tespit ve takdiri olağanüstü hal kurul veya bürolarınca yapılır. Bu tespit ve takdirde, o yerdeki ilgili kuruluş, komisyon veya bilirkişilerden alınacak bilgilerle bunlara ait fatura veya diğer belgeler de göz önünde bulundurulur.

Muvakkaten kullanılmak üzere alman ve hizmet bittikten sonra iadesi gereken taşıt araçları ve diğer mallar için sahiplerine belge verilir. Belgede taşıt aracının veya malın sahibinin adı, soyadı, araç veya malın evsafı; bunların ne gibi işlerde, hangi tarihten hangi tarihe kadar ne süre ile kullanılmış oldukları gösterilir. Araç ve malların teslim alındığı andaki durumu ile geri verildiği zamandaki durumu arasında kırılma, aşınma, bozulma gibi sebeplerle önemli bir fark meydana geldiği takdirde, kullanma belgesine bu husus da işaret edilir.

Mal ve çalışma yükümlülerinin belgeleriyle birlikte ilgili makamlara başvurmaları üzerine, alman malların veya yaptırılan çalışmaların bedeli, kirası, ücreti veya tazminatı mahalli rayice veya satış fiyatına göre olağanüstü hal kurul veya bürolarınca tespit ve takdir olunarak usulü dairesinde ödenir.

Ödemeler bölge ve il valileri veya kaymakamlarla bunların yetki vereceği görevliler tarafından hak sahipleri adına doldurulacak bir çek veya bankaya yazılacak bir yazı üzerine bankadan doğruca hak sahiplerine yapılabileceği gibi, yine bir yazı veya çek ile mutemet tarafından bankadan alınarak imza karşılığında hak sahiplerine yapılabilir.

Ödemelerin gecikme ile yapılması veya takside bağlanması halinde, kanuni faizleriyle birlikte ödenir. Bu takdirde, olağanüstü kurul veya bürolarınca hak sahiplerine ödenecek para miktarını gösterir bir alacak bel

gesi verilir. Belgede hak sahibinin adı, soyadı, adresi, alacağın sebebi ve alınacak para miktarı, alacak taksitide bağlanmışsa taksit süreleri yer alır. Bu alacaklar, belge tarihinden ödeme tarihine kadar geçen sürenin kanuni faizi ile birlikte ödenir.

Genel ve katma bütçeli dairelerle kamu iktisadi teşekkül ve kuruluşlarına ve mahalli idarelere ait menkul ve gayrimenkul mallarla tüketilmeyen maddeler geri verilir. Bunlar için herhangi bir bedel, ücret, kira veya tazminat ödenmez.

Takdir olunacak bedel, kira, ücret veya tazminata karşı ilgililer umumi hükümlere göre adli yargıya başvurabilirler.

C. Çalışma Yükümlülüğü

Tabii afet veya tehlikeli salgın hastalıklar sebebiyle olağanüstü hal ilan edilen bölgede bulunan 18-60 yaş arasındaki bütün vatandaşlar, olağanüstü hal sebebiyle kendilerine verilecek işleri yapmakla mükelleftirler.

Görevlendirmelerde, iş mevzuatının çalışma yasağı ile ilgili hükümlere, çalıştırılacak olanların yaş, cinsiyet, aile, sağlık, meslek ve sosyal durumları göz önünde bulundurulur.

Gündüz ve gece çalışmalarında —duruma göre— günlük iş saatleri arttırılabilir; Hafta Tatili, Öğle Dinlenmesi, Ulusal Bayramlar ve Genel Tatiller Hakkında Kanun hükümleri uygulanmayabilir. Şu kadar ki, çalışma yükümlülüğünün uygulanmasında, kuruluşların görev ve hizmetlerinin aksatılmaması, mükelleflerin mesleki faaliyetlerine devam edebilmeleri hususları göz önünde bulundurulur.

Mükellefiyet yoluyla çalışanların isim ve baba adlarını, oturdukları ve görevlendirildikleri iş yerini, yaptıkları işi, çalıştırıldıkları gün ve saatleri gösterir iki nüsha liste, çalıştıranlar tarafından düzenlenir. Kendi alet ve malzemeleriyle birlikte çalışanlar varsa bunların cins ve miktar da isimleri hizasında gösterilir.

Çalışmanın sonunda listenin altı çalıştıran görevliler, adlan hizası da çalışanlar tarafından imza olunur. Listenin bir nüshası olağanüstü hal kurul veya bürosuna gönderilir. Çalıştırılan yükümlülere de listedeki bilgileri havi birer belge verilir. Mükellef sayısının fazla olması halinde, her mükellef için ayrı ayrı belge verilmesi yerine, düzenlenen listenin bir nüshasının, aralarından seçecekleri temsilciye verilmesiyle de iktifa olunabilir. Çalışma mükellefiyeti uzun sürecekse, bu işlem belirli aralıklarla da yapılabilir.

Çalışan yükümlülere ait listede adlan yazılı olanlara verilecek ücret miktarı; ilgili kuruluş, komisyon veya bilirkişilerin görüşü alınarak, mahalli rayice, çalıştıkları işe ve sürelerle göre olağanüstü hal kurul veya bürolarınca tespit ve takdir olunur. Beraberlerinde getirdikleri alet ve malzeme için ödenecek kira, bedel veya tazminat miktarı mahalli rayice göre yine kurul veya büroca tayin olunur.

Mükellefiyet uygulanan tesisler ile taşıt araçlarının ve makinaları, işletici personelle birlikte yükümlülüğe tabi tutulmuş olması halinde; ücret ve tazminatları, mahrum kaldıkları kazançları da dikkate alınarak, olağanüstü hal kurul veya bürolarınca tespit ve takdir olunur. Yapılan fazla mesai de nazara alınır.

Alınacak Tedbirler

A. Tabii Afet ve Tehlikeli Salgın Hastalıklarda

Tabii afet veya tehlikeli salgın hastalıklar sebebiyle olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde bazı tedbirler alınacaktır. Bu tedbirleri şöylece sıralayabiliriz.

a. Bölgenin bazı yerlerinde yerleşimi yasaklamak, giriş ve çıkışı sınırlamak veya buraları boşaltmak;

b. Askeri okullar hariç, her derecedeki öğretim ve eğitim kurumlarında öğrenime ara vermek, öğrenci yurtlarını kapatmak;

> c. Eğlence yerleriyle konaklama tesislerini denetlemek, açılma ve kapanma saatlerini tespit etmek, gerektiğinde kapamak veya olağanüstü halin icaplarına göre kullanmak;

d. Olağanüstü hal hizmetlerinin yürütülmesiyle görevli personelin yıllık izinlerini sınırlamak veya kaldırmak;

e. Bölgedeki bütün haberleşme araç ve gereçlerinden faydalanmak, gerektiğinde geçici olarak el koymak;

f. Tehlike arz eden binaları yıkmak, sağlığı tehdit ettiği tespit olunan menkul ve gayrimenkul mallarla sağlığa zararlı gıda maddelerini ve mahsulleri imha etmek;

g. Belli gıda maddeleri ile hayvanların, hayvan yem ve ürünlerinin bölge dışına çıkarılmasını veya bölgeye sokulmasını kontrol etmek, sınırlamak, gerekiyorsa yasaklamak;

h. Gerekli görülen zaruri ihtiyaç maddelerinin dağıtımını düzenlemek;

i. Halkın beslenmesi, ısınması, temizlenmesi ve aydınlanması için lüzumlu mallarla her türlü yakıtın, tıbbi ve kimyevi alet ve maddelerin, inşaat, sanayi, ulaşım ve tarımda kullanılan eşya ve maddelerin, kamuya faydalı her çeşit mal ve malzemenin imali, satışı, dağıtımı ve depolanması konularında gerekli tedbirleri almak; lüzumunda bu yerlere el koymak, kontrol etmek; bu malları satmaktan imtina eden, saklayan, kaçırın, fazla fiyatla satan, imalini durduran veya yavaşlatanların iş yerlerini —bu iş yerleri bulunduğu mahal için hayati önem taşımadığı takdirde— kapatmak;

j. Kara, deniz ve hava trafik düzenine müteallik tedbirleri almak, nakil vasıtalarının bölgeye giriş ve çıkışını tahdit etmek veya yasaklamak.

B. Ağır Ekonomik Bunalım Hallerinde

Ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilan edilmesi halinde Hükümet, ekonominin tanzim veya ıslahı gayesiyle mal, sermaye ve hizmet piyasalarını yönlendirici; vergi, para, kredi, kira, ücret veya fiyat politikalarını belirleyici ve çalışma hayatını düzenleyici tedbirler almak üzere kanun hükmünde kararname çıkartabilir; bu kararnamelerin yürütülmesini Ekonomik İşler Olağanüstü Hal Koordinasyon Kuruluna veya ilgili bakanlıklara bırakabilir.

Kurul; Başbakanın başkanlığında, ekonomik işlerden sorumlu Devlet Bakanı ile, Maliye ve Gümrük, Sanayi ve Ticaret, Tarım-Orman ve Köy işleri, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlarından tereküp eder.

Kurul, belirli kararların uygulanması için bölge veya il valilerini görevlendirebileceği gibi, icabında diğer kamu kurum ve kuruluşlarına da görev verebilir.

Bakanlar Kurulunca veya Koordinasyon Kurulunca alınan kararlar Resmî Gazetede yayımlanır ve ilgililere de tebliğ edilir.

C. Şiddet Hareketlerinde

Şiddet hareketleri sebebiyle olağanüstü hal ilanında; genel güvenliği, asayiş ve kamu düzenini korumak, şiddet olaylarının yaygınlaşmasını önlemek gayesiyle şu tedbirler alınabilir:

a. Sokağa çıkmayı sınırlamak veya yasaklamak;

b. Belli yerlerde veya belli saatlerde dolaşmayı veya toplanmayı veya araçların seyrini yasaklamak;

c. Şahısların üzerlerini, araç ve eşyalarını aratmak, suç eşyası ve delili niteliğinde olanlara el koymak;

d. Olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde, bölge sakinleri ve bölgeye hariçten girecek olanlar için kimlik taşıma mecburiyeti koymak;

e. Gazete, dergi, broşür, kitap, el ve duvar ilanlarıyla benzerlerinin basılmasını, çoğaltılmasını, yayınlanmasını, dağıtılmasını; bölge dışında basılmış ve çoğaltılmış olanların bölgeye sokulmasını ve dağıtılmasını yasaklamak veya izne bağlamak; basılması ve neşri yasaklanan matbuayı toplatmak;

f. Söz, yazı, resim, film, plak, ses ve görüntü bantları ve sesle yapılan her türlü yayımı denetlemek, gerektiğinde kayıtlamak veya yasaklamak;

g. Sahne oyunlarını ve gösterilen filmleri denetlemek, gerektiğinde durdurmak veya yasaklamak;

h. Hassasiyet taşıyan kamu veya özel kuruluşlara ve bankalara, kendi iç güvenliklerini sağlamak için özel koruma tedbirleri aldirmek veya alınan tedbirlerin arttırılmasını istemek;

i. Ruhsatlı da olsa her türlü silah ve merminin taşınmasını veya naklini yasaklamak;

j. Her türlü cephane, bomba, tahrip maddesi, patlayıcı madde, radyoaktif maddeler, yakıcı, aşındırıcı, yaralayıcı ecza ve zehirlerle boğucu gazların veya benzerlerinin bulundurulmasını, hazırlanmasını, yapılmasını, naklini izne bağlamak veya yasaklamak; bu maddelerle bunların hazırlanmasına veya yapılmasına yarayan eşya, alet ve araçların teslimini istemek veya toplatmak;

k. Kamu düzen ve güvenliğini bozabilecek kişi ve toplulukların bölgeye girişini yasaklamak, bölge dışına çıkarmak veya bölge içerisinde belirli yerlere girmesini veya yerleşmesini yasaklamak;

l. Güvenliklerinin sağlanması gerekli görülen tesis ve teşekküllerin bulunduğu alanlara giriş ve çıkışı düzenlemek, tahdit etmek veya yasaklamak;

m. Kapalı veya açık yerlerde yapılacak toplantı ve gösteri yürüyüşlerini yasaklamak, ertelemek, izne bağlamak; toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yapılacağı yer ve zamanı tayin, tespit ve tahsis etmek; izin verdiği toplantıları takip etmek, gözetim altında tutmak, gerekiyorsa dağıtmak..

Yardım Talebi

Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım sebebiyle bölgelerinde olağanüstü hal ilan edilen bölge valileri, kendi acil

kurtarma ve yardım teşkilatları yetersiz kaldığında, çevredeki bölge valilerinden yardım talep ederler. Çevredeki bölge valiliklerinin gönderecekleri yardım gelinceye kadar, bölgedeki en büyük askeri komutanlıktan yardım isteyebilirler. Bu talep derhal yerine getirilir.

Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya müteveccih yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle olağanüstü hal ilan edilen bölgelerin valileri, bölgelerinde çıkabilecek toplumsal olaylarla meydana gelen diğer olayları, emrindeki kuvvetlerle ve bu iş için tahsis edilen kolluk kuvvetleriyle önleyemedikleri takdirde, çevredeki bölge valiliklerinden yardım talep etmekle beraber, İçişleri Bakanlığına da bilgi verirler.

Bütün bu tedbirlerin kifayet etmemesi veya ani ve olağanüstü olaylarla karşılaşılması halinde, bölge valisi, bölgedeki en büyük askeri komutanlıktan yardım isteyebilir. Talep geciktirilmeksizin yerine getirilir.

Muhtemel olaylar için istenen askerî kuvvet, ilgili il valisinin de görüşü alınarak, olaylara hızla el koymaya en uygun yerde hazır bulundurulur.

Ani ve olağanüstü olaylar için istenen askeri kuvvet ise, bölge valisi tarafından verilen görevleri kendi komutanının sorumluluğu altında ve onun emir ve talimatına göre, hem Türk Silahlı Kuvvetleri iç Hizmet Kanununda belirtilen yetkileri, hem de kolluk kuvvetlerinin genel güvenliği sağlamada sahip olduğu yetkileri kullanarak yerine getirir.

Güvenlik kuvvetleri ile yardıma gelen askeri kuvvet arasındaki işbirliği ve koordinasyon, emir ve komuta esasları, bölge valisi ile bölgedeki en büyük askeri komutan tarafından birlikte tespit edilir. Ancak, güvenlik kuvvetleri ile yardıma gelen askeri birliğin belirli görevleri beraber yapmaları halinde; komuta, sevk ve idare, görev verilen askeri birliğin komutanı veya askeri birliklerin en kıdemli komutanı tarafından deruhte edilir.

tilerinde olağanüstü hal ilan edilen il valileri de çıkabilecek toplumsal olaylarla meydana gelen diğer olayları, emirlerindeki kolluk kuvvetleriyle önleyemedikleri takdirde, bağlı bulundukları bölge valisine başvururlar. Talep üzerine gönderilen kolluk kuvvetleri il valisinin emrine girer. İl valisi, ani olağanüstü olaylarla karşılaşması halinde veya bölge valisinin göndereceği kuvvetler gelinceye kadar görev yapmak üzere en yakın askeri komutanlıktan yardım talep eder. Talep geciktirilmeksizin yerine getirilir. Vali, durumu bölge valisine ve İçişleri Bakanlığına da bildirir.

Kolluk kuvvetleri, kendilerine görev verilen özel kolluk kuvvetleri ve silahlı kuvvetler mensupları, görevlerini yerine getirirken, kanunlarda silah kullanmayı icap ettiren hal ve şartlardan herhangi birinin tahakkuku halinde, silah kullanma yetkisini haizdirler. Bunların teslim ol emrine itaat edilmemesi, silahla mukabelede bulunulması veya güvenlik kuvvetlerinin meşru müdafaa durumuna düşmeleri halinde, doğruca ve duraksamadan hedefe ateş edebilirler. Bu kuvvetlerin; devlet otoritesini, can ve mal güvenliğini korumak için silah kullanmaları hakkında bölge veya il valisi tarafından verilecek emirleri uygun vasıtalarla ilan edilir. Bu şekilde silah kullananlar hakkındaki soruşturmalar tutuksuz olarak yapılır.

Teşkilat

Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu

Olağanüstü hal ilanında koordinasyon Başbakanlıkça sağlanır. Başbakanlıkta bunun için olağanüstü hal ilanına sebep olan konu ile ilgili bakanlıklar temsilcilerinden oluşan Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu teşkil olunur. Kurul üyesi bakanlıkların merkez teşkilatı içinde, bu işle vazifeli ayrıca özel bir ünite de kurulabilir.

Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu Başbakanın görevlendireceği bir Devlet Başkanının başkanlığında, Başbakanlık, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye ve Gümrük, Ulaştırma, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları müsteşarları ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterinden oluşur.

Kurulda ayrıca;

a. Tabii afet sebebiyle olağanüstü hal ilan edilmişse Bayındırlık ve İskan, Sağlık ve Sosyal Yardım, Tarım-Orman ve Köy işleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları Müsteşarları ve Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı veya Genel Müdürü;

b. Tehlikeli salgın hastalıklar sebebiyle olağanüstü hal ilan edilmesi halinde Sağlık ve Sosyal Yardım, Tarım-Orman ve Köy işleri Bakanlıkları Müsteşarları, Yüksek Öğretim Kurulu temsilcisi ve Türkiye Kızılay Derneği Genel Başkanı veya Genel Müdürü;

c. Anayasa ile kurulan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmayı istihdaf eden yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulmasından dolayı olağanüstü hal ilan edilmişse Genelkurmay Başkanlığı temsilcisi, Milli Eğitim-Gençlik ve Spor Ba-

kanlığı Müsteşarı, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarı ve Yüksek Öğretim Kurulu Başkanı;

da kurula katılır.

Kurul üyeleri, toplantılara, kuruluşlarının ilgili birim temsilcilerini de getirebilirler.

Kurul Başkanının gerekli görmesi halinde, konu ile ilgili diğer bakanlıkların, kamu ve özel kurum ve kuruluşların temsilcileri de çağrılabilir.

Kurul, belirli kararların uygulanması ve belirli hizmetlerin yürütülmesi için alt komisyonlar kurabilir, gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına görev verebilir.

Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu olağanüstü halle ilgili olarak Bakanlar Kurulunca verilecek görevleri yerine getirir; olağanüstü hal ilan edilen bölgelerdeki bölge ve il valiliklerinden ve diğer kaynaklardan alınan bilgi ve raporlara göre olağanüstü hal ilanını gerektiren olayları izler, değerlendirir ve uygulama hakkında bölge ve il valilerine talimat verir; ihtiyaçların karşılanması ve meselelerin çözülmesinde gerekli kararları alır; bakanlık, kuruluş ve bölgeler arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlar; olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda Bakanlar Kurulunca çıkartılacak kanun hükmünde kararnameler hakkında Başbakanlığa teklifte bulunur; ilgili bakanlıklarla bölge ve il valileri tarafından kurula gönderilecek raporların şekil ve muhtevasını, gönderilme zamanlarını, olağanüstü halin konusuna göre belirler; olağanüstü halle ilgili olarak Başbakan tarafından istenecek konuları inceler ve görüş bildirir.

Kurul tarafından alınan kararlar ilgili bakanlık ve kuruluşlarca, bölge ve il valiliklerine derhal tebliğ edilir ve Resmi Gazete ve TRT ile de ilan olunur.

Başkanın talebi üzerine, bakanlıklarla diğer kamu kurum ve kuruluşları, ihtiyaç duyulan personeli, araç ve gereci geçici olarak kurul emrine verirler.

Kurul; ilgili bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları ve bölge ve il valilikleriyle doğrudan yazışma yapabilir. Sekretarya hizmetleri Kurul Başkanı olarak görevlendirilen Devlet Bakanlığı tarafından yirmi dört saat esasına göre yürütülür.

Bölge Olağanüstü Hal Kurulu

Bölge Olağanüstü Hal Kurulu Bölge Valisinin başkanlığında, görevlendireceği il valileri, garnizon komutanı veya temsilcisi, bölge vahşinin

uygun göreceği bakanlık ve kuruluşların bölge müdürleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticilerinden teşekkül eder. Kurul, olağanüstü halin ilanı üzerine, ayrıca bir emir beklemeksizin, derhal çalışmalarına başlar. Bölge valisi, konu ile ilgili kamu ve özel kurum ve kuruluşların temsilcilerini kurula çağırarak bilgi ve görüşlerini alabilir.

Kurul, belirli kararların uygulanması ve belirli hizmetlerin yürütülmesi için alt komisyonlar kurabilir, gerektiğinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına da görev verebilir.

Kurul, olağanüstü hal ilanını gerektiren olayları ve alınan karar ve tedbirlerin uygulanmasını değerlendirir, tavsiyelerde bulunur; mükellefiyet karşılığını tespit ve takdir eder ve ödeme şekline dair kararlar alır; ilgili valiliklerle kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlar.

Olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde bölge ve il valileri, olağanüstü halin konusuna göre; şekli, muhtevası, gönderilme zamanı önceden belirlenen raporları Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu Başkanlığına gönderir.

Kurul tarafından alınan kararlar da Başbakanlık Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu Başkanlığıyla birlikte ilgili bakanlık ve merkez kuruluşlarına ve valiliklere gönderilir. Kararlardan gerekli görülenler mahallen ilan edilir.

Bölge valisinin talebi üzerine, kamu kurum ve kuruluşları, ihtiyaç duyulan personeli, araç ve gereci geçici olarak kurul emrine verirler. Kurulun sekreteryaya hizmetleri, bölge valisinin uygun göreceği kuruluş tarafından yirmi dört saat esasına göre yürütülür.

İl ve İlçe Olağanüstü Hal Büroları

Bölge valisinin lüzum görmesi veya olağanüstü halin yalnız bir ilde ilan edilmesi durumunda, il ve ilçe merkezlerinde birer olağanüstü hal bürosu kurulur.

İl Olağanüstü Hal Bürosu valinin veya görevlendireceği vali muavininin; İlçe Olağanüstü Hal Bürosu kaymakamın başkanlığında, olağanüstü halin konusuna göre, vali veya kaymakamın uygun göreceği bakanlık ve kuruluşların il ve ilçe müdürleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticilerinden tereküp eder.

Bürolar bölge veya il valisi kaymakam tarafından verilen görevleri yapar; mükellefiyet karşılığının tespit, takdir ve usulüne göre ödenmesine müteallik kararlar alır.

Sekretarya hizmetleri il ve ilçe yazı işleri müdürlükleri tarafından yirmi dört saat esasına göre yürütülür. Bunun için vali ve kaymakamlar, kamu kurum ve kuruluşlarından alacakları yeteri kadar personel, araç ve gereçle yazı işleri müdürlüklerini takviye ederler. Büroların çalışma esaslarına müteallik diğer hususlar vali ve kaymakamlar tarafından düzenlenir.

Olağanüstü Hal Kanununa Aykırı Hareket Edenlerin Cezalandırılması

Olağanüstü hal ilan edilen yerlerde Devlet güvenlik mahkemeleriyle askeri mahkemelerin görev sahasına giren suçlar dışındaki davalara adli yargıda bakılır. Olağanüstü Hal Kanununda belirtilen suçları işleyenler hakkında yapılacak soruşturma ve kovuşturma, yer ve zaman kaydına bakılmaksızın, 3005 sayılı Meşhut Suçların Muhakeme Usulü Kanununa göre yapılır.

Olağanüstü Hal Kanununun 25. maddesinin (a) bendine göre; tabi afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım sebebiyle olağanüstü hal ilan edilen yerlerde:

— Bölge veya il valisi tarafından bu kanun veya diğer kanunlarla verilen yetkilere istinaden alınan tedbirlere aykırı hareket edenler, emirleri dinlemeyenler, talepleri yerine getirmeyenler, kimliklerine dair kasten gerçeğe aykırı bilgi verenler, bilgi vermekten imtina edenler;

— Özel maksatla kamunun telaş ve heyecanını mucip olacak şekilde asılsız ve mübalağalı havadis ve haber yazan veya nakledenler;

(b) bendine göre de, şiddet hareketleri sebebiyle olağanüstü hal ilan edilen yerlerde:

— Bölge veya il valisi tarafından bu kanun veya diğer kanunlarla verilen yetkilere dayanılarak alınan tedbirlere aykırı hareket edenler, emirleri dinlemeyenler, talepleri yerine getirmeyenler, kimliklerine dair kasten gerçeğe aykırı bilgi verenler veya bilgi vermekten kaçınanlar;

Cezalandırılacaklardır.

Bölge valileri ve görevlendirilmeleri veya görevli olmaları halinde il valileri, adli ve askeri personel hariç, bölgelerinde çalışan ve Devlet Memurları Kanunu kapsamına giren bütün personele, bu kanun uyarınca verilen görevleri yapmamaları veya savsaklamaları veya alınan tedbirlere riayet etmemeleri halinde, tabi oldukları disiplin mevzuatında bu fiillerin disiplin cezasını gerektirip gerektirmediğine bakılmaksızın, durumun ağırlığı dikkate alınarak, uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezalarını doğrudan doğruya verebilir ve uygulayabilirler.

Bölge ve il valileri, adli ve askeri personel hariç, kamu görevlileri ile diğer görevliler hakkında da, yukarıda belirtilen fiillerinden dolayı, brüt aylık ücretlerinin 1/30-1/8'i arasında belirleyeceği miktarda ücret kesme cezası uygulayabilirler.

Valilerin bu kanunun verdiği yetkileri kullanarak yapacakları idari işlemlere karşı açılacak davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez.

Özlük Hakları

Olağanüstü hal ilanından sonra bu işlerde görevlendirilen kamu hizmetlilerine, kadro derecelerine bakılmaksızın ve saat tahdidi gözetilmeden, olayın özelliği ile görevin mahiyeti nazara alınarak, normal çalışma saatini geçen her saat için, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esas ve miktarda fazla çalışma ücreti ödenebilir. Bu ödemeler, damga vergisi hariç, herhangi bir vergiye tabi değildir.

6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri saklıdır.

Bu kanun gereğince görevlendirilenler ile çalışma mükellefiyetine tabi tutulanlar, bu görevlerinden dolayı veya görevleri sona ermiş olsa bile, yaptıkları hizmet sebebiyle veya bu yüzden maruz kaldıkları yaralanma veya hastalık sonucu ölmeleri veya sakat kalmaları halinde ödenecek nakdi tazminat ile birlikte bağlanacak aylığın ve bu yüzden yaralanmaları halinde ödenecek nakdi tazminatın esas ve usulleri 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkındaki Kanuna göre yapılır.

Mahalli İdare Organlarınca Verilen Kararların Tasdiki

Bölge valisi, olağanüstü halin gerektirdiği durumlarda, mahalli idarelerce alınacak kararların ve tesis edilecek tasarrufların, tamamının veya belli konulara müteallik olanlarının; il merkezinde kendisinin, görevlendirmesi halinde il valisinin ve ilçelerde kaymakamların onayı ile mer'i yet kazanmasını kararlaştırabilir. Olağanüstü halin yalnız bir ilde ilanı halinde, bu yetki il valisine aittir.

Harcamaların Deftere Kaydı

Bölge ve il valilikleri ile kaymakamlıklar emrine gelen ve harcanan paraların gelir-gider hesapları, banka kayıtlarına da uygun olarak, numara ve tarih sırasıyla, valilik veya kaymakamlık mührü ile tasdikli bir deftere işlenir. Olağanüstü hal sona erdiğinde, bu defter, olağanüstü hal kurul veya bürosu başkan ve üyelerince imzalanarak saklanır.

Bölgeler Kuruluncaya Kadar Bölge Valilerine Verilen Yetkiler

Kimler Tarafından Kullanılacak?

Olağanüstü Hal Kanununda ve “Olağanüstü Hal Kurul ve Bürolarının Kuruluş ve Görevleri İle Yükümlülüklerin Karşılığının Tespit ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelikte bölge valiliklerinden ve bunların görev ve yetkilerinden bahsedilmektedir.

Bilindiği gibi, bölge valiliklerinin kurulması 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile hüküm altına alınmakta ise de kuruluş henüz gerçekleşmemiştir. Bu itibarla, Olağanüstü Hal Kanununda yer alan geçici bir madde ile “bölge valiliği teşkilatı kurulup göreve başlayıncaya kadar, bölge valilerine verilen görev ve yetkilerin il valilerince yerine getirileceği” hükmü yer almaktadır. Normal olanı da budur.

Hal böyle iken, Yönetmelikte bu görev ve yetkilerin “o bölge merkezindeki il ve valilerince yerine getirileceğinden” bahsedilmektedir ki; bu hükümle bazı il valilerine fiilen bölge valiliği görev ve yetkisi verilmek istenmektedir. “O bölge merkezindeki” ibaresi kanunda yer almayan yeni bir hükümdür. Bir başka ifade ile, kanuna aykırıdır. Bu itibarla, karışıklıklara ve yanlış anlamalara meydan verilmemesi için, süratle düzeltilmesi gerekmektedir, kanaatindeyiz.

BELEDİYE İŞLETMELERİ VE ELEKTRİĞİN TEK E DEVRİ

Şerafettin TARHAN

Bakanlık Hukuk Müşaviri

GİRİŞ

Kamu hizmetlerinin yerinde ve yeterince yerine getirilmeleriyle ilgili görev, yetki ve sorumluluk, hemen her memlekette merkezi ve mahalli idare olmak üzere en az iki otorite arasında bölünmüş durumdadır. Mahalli idarelerin hukuki, idari ve mali yapı olarak her devletin farklı idari mevzuatı ile kurulmakta olmaları, merkezi ve mahalli kamu hizmetleri sınırının ve kapsamının aynı mevzuatla verilen görev ve yetkilerle belli edilmekte olması, bu hizmetlerin memleketten memlekete değişen farklı biçim ve yapıda oluşturulacak idare ve kuruluşlarca, gene farklı prensip ve usullere göre yerine getirilmelerini gerektirmektedir.

Bazı memleketlerde genel olarak kanunla verilen görev ve yetki dışında kamu hizmetlerini yürütme ve bunun için kuruluş meydana getirme söz konusu olmadığı halde, bazı memleketlerde mahalli hizmet ve menfaatlerin idaresi hususunda genelde bir yetki, yani kanunların yerine getirilmelerini yasaklamadığı, başka bir idare ve kuruluşa vermediği mahalli kamu hizmetleri için, Devletin korumakla yükümlü olduğu umumi menfaatle çatışmamak ve temel mevzuatına aykırı olmamak şartıyla teşebbüste bulunma ve bunun için gerekli hizmet kuruluşları oluşturma söz konusu olagelmıştır. Bu da, genelde ve ilgili literatürde “hususilik” ve “umum ilik” gibi prensiplerden söz edilmesine yol açmış ve bir çok devletin mahalli idareler mevzuatında da yerini almıştır.

Memleketimizde de, Devletimizin yapısına ve idare sistemimize göre, umumi mahiyette müşterek ihtiyaçların temin ve tatmini ile umumi menfaatlerin idaresi merkezi idareye, mahalli mahiyetteki müşterek ihtiyaçların temin ve tatmini ile mahalli menfaatlerin idaresi, merkezi idarenin kontrolü altında, mahalli idarelerimize ait olagelmiş ve yürürlükleri birbirini izleyen Anayasalarımız da bu sistemi kabul etmiş ve buna uygun hükümler getirmekle de konuya gereken önemi ve yeri vermiştir.

1961 Anayasasının 116 ncı maddesinin genişletilmiş bir benzeri olarak 1982 Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlığı altında yer alan 127 nci maddesi hükmüne göre; "Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir."

"Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

.....

Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilişkileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır."

Bu üçlü mahalli idare sistemimizin en gelişmiş olan belediyelerimiz, 1930 yılından beri yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanununun 1 inci maddesinde de tarif edildiği gibi "Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir." Ve "Belediyelerin kanunlar ve nizamnamelerle muayyen hukuku, buna mukabil de beldenin ve belde halkının sıhhat, selamet ve refahını temin, intizamını halelden vikaye maksadıyla yapacağı vazifeleri vardır." şeklinde başlayıp 76 fıkra halinde çoğunluğu iktisadi, ticari ve hatta sınaî nitelikli hizmetleri sayarak belediyelere görev olarak veren 15 inci madde ile "Belediyelerin hakları selamet ve imtiyazları" başlıklı olup genel bir yetki ve geniş bir takdir hakkı öngören 19 uncu maddenin 1 inci fıkrasına göre, "Belediye idareleri, kanunun kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra belde sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tesviye edecek her türlü teşebbüs atı icra ederler."

Bu ana hükme ilaveten aynı maddenin 4 üncü fıkrası ile;

"Müktesep haklara hâlel gelmemek üzere belediye sınırı dahilinde:

A. Doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şartıyla su, havagazı, elektrik, tramvay tesisi kurmak ve işletmek; göl, nehir, körfez ve sevahili mütecasire vapurları nakliyatını deruhte ve ifa etmek belediyelerin hakkıdır (ancak belediyeler bu işlerin tesis veya işletilmesi için müddeti kırk seneyi tecavüz etmemek şeraiti devletçe müttehez kaidelere muvafık olmak üzere imtiyaz da verebilirler);

B. Teşhithane tesisi ve çöpleri, paçavra ve kemikleri toplamak teşkilatını idare etmek ve ettirmek;”

Şeklinde hükümler getirilmiş ve gene aynı maddenin 5 inci fıkrasının* da da:

“Belediye hudutları dahilinde muayyen mıntikalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, otokar, omnibüs, tünel, trolley, fûniküler işletmek ve mezbahalarda kesilen etleri ... satış yerlerine. Nakletmek münhasıran belediyelerin hakkıdır.

Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri İcra Vekilleri Heyeti kararına bağlıdır. Belediyeler dilerse inhisarı tazammun etmemek şartıyla bunların işletilmesine ruhsat dahi verebilirler.”

Denilmek suretiyle belediye işletmeciliği konusuna açıklık getirilmek istenmiş, 76 fıkarda görevlerin sayıldığı 15 inci madde ile yaklaşılan “Hususilik” prensibine ilaveten bu maddede işletmecilik yönünden öngörülen genel bir yetki ve geniş takdir hakkı ile “Karma Sistem” kabul edilmiş olmaktadır. Bununla beraber, bazı memleketlerde olduğu gibi bizde de, değişen şartlarla gelişen ve genişleyen sosyoekonomik durum ve ihtiyaçlar gerekçesiyle mahalli bazı kamu hizmetlerinin ve teşebbüslerinin merkezileştirilmesi yolu açılmıştır. Belediyelerde iktisadi ve ticari niteliklerinden dolayı ayrı tesis ve teşkilât isteyen bazı hizmetler, özellikle elektrik tesisi kurma, üretim ve dağıtım ile bir ölçüde su, mezbaha hizmetleri merkezi idarenin kontrolündeki kurum ve teşebbüslerin eline geçmiştir. 3780 sayılı Milli Korunma Kanununa istinaden kurulup bu Kanunun bir çok hükümlerini yürürlükten kaldıran 1960 tarih ve 79 sayılı Kanunun Geçici 2 nci maddesine göre varlığını sürdüren Et ve Balık Kurumu ile 6200 sayılı Kanunla kurulup 1053 sayılı Kanunla bazı büyük şehirlerin içme ve kullanma suyunu sağlamakla görevlendirilen Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ) ve 1970 tarih ve 1312 sayılı Kanunla kurulduğu zaman elektriğin üretimini, son olarak da 1982 tarih ve 2705 sayılı Kanunla dağıtımını da belediyelerden devralan Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) gibi. Elektrik üretimi ve dağıtım ile buna ilişkin tesis ve işletmeleri belediyelerden devralıp TEK’te merkezileştiren bu Kanun, belediye işletme

ciliği yönünden bazı sorunları da beraberinde getirmiş ve bu konuda yıllardan beri süregelen düzenleme ihtiyacına dayalı isteklerin haklılığını gösterme yönünden ise önem kazanmıştır.

Belediye İşletmeciliği ve Elektrik Hizmetleri

Mahalli idarelere, bu arada belediyelere, gerek kanunlarla sayılarak verilen ve gerekse genel yetki konusuna giren hizmetlerin tetkikinde çoğunun, iktisadi, ticari ve bir ölçüde sınıai nitelikli ve belediyelere tekel şeklinde verilmiş hizmetler olduğu görülür. Bu kabil hizmet ve faaliyet teşebbüsleri, ortaya çıktıklarından beri hemen bütün memleketlerde belediyeler tarafından yürütülmüşlerdir. Bu teşebbüslerin çoğunluğa yakın bir kısmının kuruluşunda, kamu düzeni düşüncesiyle kamu hukuku esasları göz önünde tutulmuş, beldenin ve belde sakinlerinin vazgeçilmez ihtiyaçlarından olan su, elektrik, yerine göre havagazı ve şehir içi ulaştırması gibi bazıları da tekel mahiyetinde olmakla beraber, ücret veya bedel karşılığında görülebilen hizmetlerden olmaları nedeniyle, büyük belediyelerde özel hukuk esaslarına göre kurulmuştur. Niteliklerinden dolayı özel hukuk esaslarına göre kurulmuş olmaları, bu idare ve işletmelerin aynı zamanda kamu tüzel kişisi olduklarını, bazı özel kuruluş kanunlarında belirlemeye de engel teşkil etmemiştir. Bunların yanında, belediyeler tarafından serbest bir müteşebbis gibi işletilen fırınlar, soğuk hava depoları, buz fabrikaları, yiyecek, yakacak ve yapacak gibi iktisadi ve ticari nitelikli hizmet ve faaliyet teşebbüsleri de çoğalmaktadır.

Özellikle Batı Avrupa kamu hukuku literatüründe komün diye de adlandırılan belediyelerin iktisadi, ticari ve sınıai teşebbüslere el atmaları XIX uncu yüzyılın sonlarına doğru büyük bir gelişme göstermiş; su, elektrik, havagazı ve şehir içi ulaştırması gibi ticari ve sınıai nitelikli mahalli kamu hizmetlerinin belediyeler tarafından bizzat ele alınıp işletilmesini ifade için de belediyeleştirme (Municipalisation) deyimini kullanılmıştır. Bu harekete konu olan hizmetler de genelde imtiyaz (Concession), doğrudan doğruya idare (Regie dire'cte) ve ortak menfaatli idare (Regie interesse) şeklinde yürütülmüştür. Bu idare ve işletme şekilleri zamanla değişme ve gelişme göstererek doğrudan doğruya idarenin yumuşatılması suretiyle muhtar idare (emanet) - (Regie autonome) ve Kurum halinde tüzel kişiliği haiz idare şekli ortaya çıkmış ve bu arada özel hukuk hükümlerine tabi şirketler halinde idare ve işletme şekilleri de söz konusu olmuştur. İdare ve işletme konusu hizmetlerin hemen hepsinde su ve elektrik ilk sıralarda yer almıştır.

Memleketimizde ise, Batı Avrupa memleketlerinde olduğu gibi bir belediyeleştirme hareketi olamamıştır. 1580 sayılı Belediye Kanununun yürür

lûge girdiği 1930 tarihine kadar su, elektrik, havagazı ve şehir içi ulaştırma hizmetleri, İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa gibi büyük şehirlerde (imtiyaz) sistemi ile idare edilmiş ve genellikle yabancı sermaye ile kurulmuş imtiyazlı şirketlere ihale edilmiştir. Bunlar genellikle şirket menfaatlerini ön planda tutacak şekilde harekete devam ettiklerinden dolayı, aynı Kanunun 157 nci maddesinde de öngörüldüğü şekilde imtiyaz sözleşmelerindeki satın alma hakkına dayanılarak 1933 yılından itibaren yapılan karşılıklı anlaşmalarla Devletçe satın alınmış, bir süre muvakkat idarelerle yönetilme yolu tutulmuş, sonra da idare ve işletilmeleri özel kanunlarla belediyelere verilmiştir. Diğer şehirlerde ise bu hizmetlere Cumhuriyet Devrine kadar hiç el atılamamış veya bazı belediyeler kendi zayıf imkanları ile su ve elektrik konularına el atmaya çalışmışlardır.

Belediyelerimizin elektrik ve su işletmeciliği konusunda önemli bir yeri olan özel kanunlar dönemi, 1933 yılında yürürlüğe giren İstanbul Belediyesine bağlı İstanbul Sular İdaresi Teşkilî Hakkındaki 2226 sayılı Kanunla başlamış, İstanbul Elektrik Şirketinin satın alınarak Nafia Vekâletine bağlı tüzel kişiliği haiz İstanbul Elektrik İşlemi Umum Müdürlüğü Kurulmasına dair 3480 ve 3481 sayılı ve 1938 tarihli Kanunlar, 1939 da yürürlüğe giren İstanbul Tramvay ve Tünel İşletmelerinin de satın alınarak işletilmesine dair 3642 ve 3643 sayılı Kanunlarla birlikte İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Umum Müdürlüğü (İETT) kurulmasını öngören 3645 sayılı Kanun, gene aynı yıl yürürlüğe giren Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Türk Anonim Şirketi Hisse Senetleriyle Hak ve Vecibelerinin Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ile Muvakkat işletmelerine ilişkin 3688 sayılı Kanun, bunu takiben yürürlüğe konulan Mersin, Bursa, Gaziantep, Edirne, Tekirdağ ve Balıkesir elektrik müesseselerinin imtiyazlarının kaldırılarak belediyelere devrine dair 3689 sayılı Kanun, 3688 sayılı Kanunla satın alınan hisse ve tesislerden oluşması öngörülen Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müessesesinin idare ve işletmeleri hakkındaki 4325 sayılı Kanun, Antakya ve İskenderun Elektrik Müesseselerinin Mahalli Belediyelere Devrine Mezuniyet Verilmesi Hakkındaki 1941 tarih ve 4011 sayılı Kanun, 1943 tarih ve 4483 sayılı İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi İmtiyazlarıyla Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve bu Müessesenin İşletilmesi Hakkında Kanun ve aynı yerle ilgili olarak 1944 yılında yürürlüğe giren 4583 sayılı İzmir Suları Türk Anonim Şirketinin Satın Alınmasına ve Devrine Dair Kanun ve aynı yıl yürürlüğe giren 4596 sayılı Antalya, Trabzon ve Malatya Elektrik İmtiyazlarının Feshi hakkındaki Kanun, İstanbul Anadolu yakasında Kadıköy-Kurbağalı dere ve Yedikule Gaz tesis ve işletmelerinin satın alınarak Belediyeye ve İETT'ye devrine ilişkin 1945 tarih ve 4762 sayılı Kanun ve nihayet 1949 yılında yürürlüğe giren 5363 sayılı Ankara Su Tesisatı Belediyeye Devri ve İşletilmesi (An

kara Sular idaresinin kurulması) hakkındaki Kanunla kapanmış sayılabilir. Son olarak da, 2226 sayılı Kanunla Kurulan İstanbul Sular İdaresinin 1981 tarih ve 2560 sayılı Kanunla İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğüne dönüşmesini, belediye işletmeciliğinde özel kanunlar dönemine dahil etmek yerinde olur.

Yukarıda sayılan özel kanunlarla belediyelere devredilen işletme konusu hizmetlerden İstanbul, Ankara ve İzmir suları dışındakilerin hepsi de elektrikle ilgilidir ve tek başlarına belediyelere devredildikleri halde diğer hizmet grupları sonradan elektrik işletmelerine dahil edilmiş, önceleri Elektrik ve Su İşletmeleri kurularak faaliyette bulunmuş, mezbaha, soğuk hava ve otobüs gibi ticari nitelikleriyle işletme konusu olabilecek hizmetler bunlara katılmıştır.

Belediyelerde işletmelerin (Elektrik-Su), (Elektrik-Su-Otobüs), (Elektrik-Su-Otobüs-Mezbaha), (Elektrik-Su-Mezbaha-Garaj), (Elektrik-Otobüs) çoğunluğunu Elektrik ve Su İşletmeleri teşkil etmektedir. Bunlar sık sık değişikliğe uğradıklarından, kesin sayılara dayalı sağlam bilgiler elde edilerek değerlendirmeye imkân olamamaktadır.

Buna rağmen İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde zaman zaman toplanabilen istatistiki bilgiler dışında, Türk İdareciler Derneğinin Bilimsel Araştırma Dizisine konu olan ciddi bir araştırma sonuçlandırılmış ve buna göre:

“İl, ilçe ve bucak gibi idari kademelerde ve kasabalarda olmak üzere;

— 1962 yılında mevcut 1010 belediyenin 360 nda, 789 hizmeti bünyesinde toplayan 385 işletme (bunun 334 ü Elektrik),

— 1973 yılında mevcut 1624 belediyenin 493 ünde, 1310 hizmetin bünyesinde toplandığı 540 işletme (bunun 481 inde Elektrik),

— 1977 yılında mevcut 1710 belediyenin 436 sın da, 1195 hizmetin bünyesinde toplandığı 498 işletme (bunun 426 sında Elektrik),

Bulunmakta ve yıldan yıla gerek hizmet konularında ve gerekse işletme sayılarında dikkate değer değişiklikler göze çarpmaktadır. Bazılarında işletmeler kaldırılarak belediye bütçeleri içinde hizmet yürütme yolu seçilmiş ve bazılarında da birleştirilme yoluna gidilmiş olduğu sonucuna varılmıştır. Yeri geldikçe değinileceği gibi, belediyelerin nüfus gruplarına göre dağılışlarında ve işletme yapılarında da benzer değişiklikler olduğu anlaşılmaktadır.

Hukuki Dayanakları, İdari ve Mali Yapıları

1. Özel Kanunlarla kurulan veya yapısı genelde Kanunla belirtilerek belediyelere bağlanan İdare ve İşletmeler:

A. Müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz idare ve işletmeler:

(1) İstanbul Sular İdaresi 27 Mayıs 1933 tarih ve 2226 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle “İstanbul Belediyesine bağlı olmak üzere (İstanbul Sular İdaresi) adı ile hükmi şahsiyeti haiz hususi bir idare teşkil olunmuştur.” Bu İdare, 20.11.1981 tarih ve 2560 sayılı Kanunla, Belediye bünyesindeki Mecralar Müdürlüğünün de katılması ile “İstanbul Belediyesi ile koordineli olarak hizmetlerini yürütmek üzere müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruluş” haline dönüşmüş ve 2226 sayılı Kanun da yürürlükten kaldırılmıştır.

(2) İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Umum Müdürlüğü —(İ.E.T.T.)— 16.6.1939 tarih ve 3645 sayılı Kanunla İstanbul Belediye Reisliğine bağlı tüzel kişiliği haiz bir idare olarak kurulmuştur. Bu ana kadar geçirdiği değişikliklerle gelişme ve genişleme devreleri ise sırası ile şu seyri takip etmiştir:

— 22 Haziran 1938 tarih ve 3480 sayılı Kanunla İstanbul Elektrik Şirketi imtiyazı ile tesisatının satın alınmasına dair mukavele tasdik edilmiş ve aynı tarih ve 3481 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle “Satın alınan İstanbul Elektrik Şirketi tesisatının idare ve işletilmesi için hükmi şahsiyeti haiz ve (İstanbul Elektrik İşleri Umum Müdürlüğü) adıyla Nafia Vekâletine bağlı bir idare kurulmuştur. Bu Kanunun 2 nci maddesinde İdarenin vazifeleri sayılmış, 3 ve 4 üncü maddelerinde tarifelerle idare ve işletme usulleri yönünden Nafia Vekilinin emir ve direktiflerinin asıl olduğu, 5 inci maddesinde, Umum Müdürlüğün ticari usullerle işletileceği, muamelelerinin Artırma, Eksiltme ve İhale ve Muhasebeci Umumiye Kanunlarına ve Divanı Muhasebatın vizesine tabi olmadığı, 6 ncı maddesiyle de, ancak bilançolarının tetkikinin Divanı Muhasebata ait olacağı hükme bağlanmış ve ayrıca 10, 16 ve 19 uncu maddelerinde ise İdare ve İşletmenin İstanbul Belediyesine devredileceğine dair hükümlere yer verilmiştir.

— İstanbul Tramvay Şirketi’nin imtiyaz hakkı ile bütün tesisatının satın alınmasına dair Nafia Vekaleti ile Şirket murahhası arasında 7 Şubat 1939 tarihinde imza ve teati edilmiş olan mukavele ve ekleri 12 Haziran 1939 tarih ve 3642 sayılı Kanunla tasdik edilerek Şirket ve tesisleriyle idare ve işletme Hükûmete intikal etmiştir.

— 12 Haziran 1939 tarih ve 3643 sayılı Kanunla da; İstanbul mülhakatından Beyoğlu ile Galata arasındaki yeraltı Demiryolu (Tünel) Türk Anonim Şirketi imtiyaz hakkı ile bu şirket tesislerinin satın alınması hakkında Nafia Vekâleti ile Şirket murahhası arasında 8 Şubat 1939 tarihinde imza ve teati edilmiş olan mukavele ve ekleri tasdik edilerek şirket idare ve işletmesi de Hükûmete intikal etmiştir.

— 3642 ve 3643 sayılı kanunların kabulünden 10 gün sonra, 22 Haziran 1939 tarih ve yukarıda sözü geçen 3645 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle;

“İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel Şirketlerinin satın alınmasına dair mukavelenamelerin tasdiki hakkındaki kanunlarla bu kanunlara bağlı mukavelenameler mucibince Hükümete intikal eden haklar ve vecibeler ve bilcümle tesisat ve mezkûr kanunlarla vücuda getirilmiş olan teşekküller bütün hak, salahiyet ve vecibeleriyle İstanbul Belediyesine devredilmiştir.” Bu Kanunun 2 nci maddesiyle, yukarıda da ifade edildiği gibi “Bu Kanunla İstanbul Belediyesine devrolunan idareler (İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri Umum Müdürlüğü) adı ile kurulacak hükmi şahsiyeti haiz ve İstanbul Belediye Reisliğine bağlı bir Umum Müdürlük tarafından idare olunur” hükmüne yer verilerek (İ.E.T.T.) kurulmuş olmaktadır.

— Bu İdare ve İşletme 6 yıl sonra çıkarılan 20 Haziran 1945 tarih ve 4762 sayılı “İstanbul Havagazı ve Elektrik Teşebbüs atı Sınaiye Türk Anonim Şirketini Satın Alma Sözleşmesinin Onanmasına ve İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri İdaresine Devrine Dair Kanunla Beyoğlu ve Yeniköy dışındaki havagazı işletmesini de kapsamına almıştır. İETT hizmet ünitelerine göre Daireler halinde oluşmuştur.

— Daha sonra, 3645 sayılı Kanunun, İETT’nin görevlerini sayan 3 üncü maddesinin (B) fıkrasında yer alan “İstanbul’un Rumeli ve Anadolu yakaları ile civarında ve Adalarda elektrik kudreti tevzi etmek üzere elektrik tesisatını ve elektrikli tramvay şebekesini ve tünel tesisatını ihtiyaca göre tanzim, ıslah, tadil ve tevsi etmek ve bu işler için muktezi gayrimenkulleri istimlak etmek ve işletmelerine hadim bütün muameleler ve teşebbüslerde bulunmak ve lüzum görülürse trolleybüs ve otobüs servisleri ihdas etmek suretiyle münakalatı temdit ve takviye etmektir” biçimindeki hükme dayanılarak ve tramvayların kaldırılması da göz önünde bulundurularak trolleybüs ve otobüs işletmeleri bünyeye alınmış ve kuruluşun hizmet alanı genişletilmiştir.

— imtiyaz süresi 1964 de biten Beyoğlu ve Yeniköy Daireleri Gaz İşletmesi ise 1977 yılına kadar muvakkat bir idare halinde işletilmiş ve bu tarihte Belediyeye katma bütçe ile bağlı bir İdare haline dönüşmüş ise de, hizmetin niteliği gereği, İETT bünyesine alınması kararlaştırılarak bu konuda bir Kanun tasarısı hazırlanmış; İçişleri Bakanlığınca ilgili Bakanlık ve Kuruluşların görüşlerine sunulmuştur.

— 3645 sayılı Kanunun 5 inci maddesine göre “Umum Müdürlük, bu kanunda yazılı esaslara ve hususi hukuk hükümlerine göre idare olunur. Muameleleri; artırma, eksiltme ve ihale ve Muhasebe Umumiye Kanunlarına ve Belediye Muhasebe Nizamnamesi hükümlerine tabi değildir.

Alım ve satım işleri, Dahiliye ve Nafia Vekâletlerince konulacak usullere göre idare edilir.”

Bu hükümler 25.6.1945 tarih ve 4768 sayılı “Elektrik İşletme Müesseseler. Hakkında Kanunun 3 üncü maddesiyle teyit edilmiş ve bu maddeye göre çıkarılan Yönetmelik 1.7.1947 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

— İETT olarak kurulmasına rağmen, tramvayın kaldırılmasıyla trolleybüs ve otobüsün servis olarak ilavesi, 4762 sayılı Kanunla havagazının bünyeye alınması suretiyle işletmeler grubu halinde faaliyette bulunan füziyon idare sonuçta elde edeceği her türlü gelirden belediye hissesi de ayırmak durumundadır. (3645/8-B).

— Özel Kanunlarla şirketlerden satın ve devralman işletmelerin menkul ve gayrimenkul mal varlıklarıyla bünyeye katılan hizmet ünitelerinin her türlü mal ve kıymetleri temelde ayrı olmakla beraber, genelde Umum Müdürlüğün sermayesini teşkil etmekte ve tek bütçe içerisinde hesapları ayrı tutulan Elektrik, Gaz ve Taşıtlar gibi esas Dairelerle Müşteriler, Ticaret vb. yardımcı dairelerin kurulmasına engel teşkil etmemektedir. Buna göre Elektriğin TEK’e devri ile yapıda hukuki boşluk husule gelmemektedir. Ancak bu hizmetin dağıtım ve satımı ile ilgili gelirle muhtemel kârından mahrum kalma ve elektrik tüketim vergisini mükelleften tahsil ile Belediyeye yatırma sorumluluğundan kurtulma söz konusu olmaktadır. İETT’nin bağlılığı devam eden İstanbul Belediyesi ise, elektrik geliri miktarınca hisse dayanağını kaybetmiş olmaktadır. Devre kadar elektriğin söz konusu kan ile fiilen kapatmaya çalıştığı diğer işletmelerin zararlar da bir ölçüde artmış olacaktır.

(3) “Ankara Elektrik, Ankara Havagazı ve Adana Elektrik Türk Anonim Şirketleri Hisse Senetleriyle Hak ve Vecibelerinin Satın Alınmasına Dair Mukavelelerin Tasdikine ve Bu Şirketlerin Muvakkat İşletmeleriyle Satın Alma Bedellerinin Tasfiye Tarzına Dair” 1939 tarih ve 3688 sayılı Kanunla öngörüldüğü şekilde 1942 yılında (26 Aralık 1942) yayımlanıp 1 Ocak 1943 tarihinde yürürlüğe giren 4325 sayılı Kanunun 19.6.1957 tarih ve 7004 sayılı Kanunla değişik 1 inci maddesine göre:

“Ankara elektrik ve havagazı ve Adana elektrik hizmetlerini görmek üzere bu şehirler belediyelerince (Ankara Elektrik ve Havagazı İşletme Müessesesi) ve (Adana Elektrik İşletme Müessesesi) adlarıyla birer müessese kurulur.

Bu müesseseler, hükmi şahsiyeti haiz olmak ve adı geçen belediyelere bağlı bulunmak üzere birer umum müdürlük veya müdürlük tarafından bu kanunda yazılı esaslara ve hususi hükümlere göre idare edilir. ...”

Bu Kanunun 5 inci maddesine göre, “Umum müdürler veya müdürler bütün idare muamelelerinde belediyelere karşı mesul olup müesseseleri harice karşı temsil ederler.” 7 nci maddede ise, “İşletme müesseselerinde, umum müdür veya müdürlerin reisliğinde varsa muavinler ve kısım müdürleriyle servis şefleri arasından belediye meclislerince seçilecek olanlardan kurulacak bir idare encümeni...” öngörülmüştür.

13 üncü maddede, “Müesseselerin elde edecekleri her türlü gelirlerden sırasıyla: ... E) Gayrı safi gelir üzerinden ayrılacak % 5 belediye hissesi” ayrılacağı hükmüne yer verilmiş ve 15 inci maddede ise;

“İşletme müesseseleri, Muhasebei Umumiye, Artırma ve Eksiltme ve İhale Kanunlarıyla Belediye Muhasebe Nizamnamesine tabi değildir.

Müesseselerin yapacakları alım ve satımların esasları Dahiliye ve Nafia Vekilliklerince tayin ve tespit olunur” hükmü getirilmiştir.

— Adana Elektrik İşletme Müessesesi, tek hizmet işletmesi olarak devre kadar faaliyetini sürdürme gelmiş, Ankara Elektrik ve Havagazı İşletme Müessesesinde ise, Ankara Sular İdaresi (ASU) kuruluşuna ilişkin 5363 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde yer alan “Ankara Belediye Meclisi bu idareyi ve gerekli görürse, diğer işletmelerini hesapları ve bütçeleri ayrı tutulmak şartıyla Ankara Elektrik ve Havagazı İşletmesi İdaresine bağlamaya yetkilidir. Bu takdirde bağlanacak işletmeler hakkında da 4325 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.” şeklindeki yetkiye dayanılarak 1949 yılında Otobüs İşletmesi de bünyeye alınmış ve üçlü işletme grubu halinde (EGO) oluşmuştur.

—• EGO Genel Müdürlüğü bağlı hizmet ünitelerini kısım müdürlükleri olarak idare etegelmiş, 1975 yılında kanunda öngörülmediği halde, kadro değişikliği yolu ile Daire Başkanlıkları oluşturarak faaliyetini sürdürme gelmiştir. Gerek kuruluş ve gerekse işleyişle diğer hususlar yönünden İETT ile aynı durumda bulunmaktadır.

— Adana Elektrik İşletme Müessesesi ise olduğu gibi TEK’e devredilmiştir. 2705 sayılı Kanun 4325 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmadığı veya değiştirmedığı cihetle Müessesenin her türlü hak ve borçlarını aynen devralmış durumdadır.

(4) Ankara Sular İdaresi —ASU— 9 Nisan 1949 tarihinde yürürlüğe giren 5363 sayılı Kanunla kurulmuş ve Ankara Belediyesine bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel hukuk hükümlerine tabi bir idaredir. EGO nun sahip olduğu hak ve imtiyazla sınırlı idare şeklini ve memur statüsünü ona benzer şekilde belediye meclisi kararları tayin ve tespit eder. Muhasebe usul ve esasları yönünden de EGO’nun aynıdır.

B. Katma bütçe ile ve özel usullere göre idare edilmek üzere belediyelere devredilen İdare ve İşletmeler:

1. İzmir Belediye Elektrik, Su, Havagazı, Otobüs ve Trolleybüs İşletmeleri Genel Müdürlüğü —ESHOT— Tüzel kişiliği olmayan katma bütçeli bir idaredir.

— 19.7.1943 tarih ve 4483 sayılı İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi imtiyazlarıyla, Tesisatının Satın Alınmasına Dair Mukavelenin Tasdiki ve Bu Müesseselerin İşletilmesi Hakkında Kanunun 4 üncü maddesinde;

“Satın alınan tesisat ve emvalin işletilmesi için 1944 takvim yılı sonuna kadar faaliyette bulunmak üzere hükmi şahsiyeti haiz ve hususi hukuk hükümlerine tabi Nafia Vekilliğine bağlı muvakkat bir idare kurulmuştur” denilmiş, Madde 5 de;

“Muvakkat idare; uhdesinde bulundurduğu bütün tesisatı, emval vesaireyi bütün hak ve vecibeleriyle birlikte 1.1.1945 tarihinde İzmir Belediyesine devreder...”

“İzmir Belediyesi bu hizmete ait işleri bu kabil müesseseler için umumi bir işletme kanunu çıkıncaya kadar mülhak bütçeli bir müessese halinde idare eder. Şu kadar ki, bu müesseselerin abonelerle olan münasebetlerine, hizmetlerin ifasına, tarifelerin tespitine, tesislerin tevsi, tadil ve temdidine ve işletme ile ilgili sair olup şirketçe tatbik edilmiş olan usul ve esaslar Nafia Vekilliğince tadil ve yenilerinin vazına kadar mer’i ve muteberdir” denilerek statü belirlenmiş olmaktadır.

—• İzmir Suları Türk Anonim Şirketinin Satın Alınmasına ve Devrine Dair Kanun, 5.6.1944 tarih ve 4583 sayı ile ve aynı hükümleri taşıyarak çıkarılmış ve aynı statüde muvakkat bir idare kurulmuştur. Bu kanunun 6 ncı maddesinde yer alan hükümle, Muvakkat İdarenin işletmeyi 1.1.1945 tarihinde İzmir Belediyesine devredeceği, Belediyenin de “... bu hizmete ait işleri ve lüzum gördüğü takdirde uhdesinde bulunan diğer su tesislerini bu kabil müesseseler için umumi bir işletme kanunu çıkıncaya kadar mülhak bütçeli bir müessese veya hesapları ayrı tutulmak şartıyla diğer amme hizmetleriyle birleştirerek mülhak bütçeli müşterek bir müessese halinde idare edeceği” belirtilmiş ve aynı kanunun 8 inci maddesinde ise, “Belediye ait muhtelif hizmetler 6 ncı madde mucibince birleştirilmek suretiyle müşterek bir müessese halinde idare olunduğu takdirde bu tesisler Muhasebe Umumiye, Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunlarıyla Belediye Muhasebe Nizamnamesine tabi tutulmazlar” denilmek suretiyle de, belediyelere bağlı katma bütçeli idare ve işletmelerin tabi olması gereken esaslara bir istisna getirilmiş olmaktadır. Bu da hizmetin niteliğinden kaynaklanmaktadır.

Yukarıdaki hükümler uyarınca İzmir’de elektrik, su, havagazı ve tramvay (sonra otobüs ve trolleybüs) hizmetleri, tüzel kişiliği olmamakla beraber özel hukuk hükümlerine tabi, katma bütçeli ve Belediyeye bağlı ESHOT İdare ve İşletmesinde birleşmiş bulunmaktadır. Elektriğin devrinden sonra bünyede kalan diğer işletmeler, Kanunla öngörülen statüde faaliyetlerini sürdürmek durumundadırlar. İETT ve EGO için ileri sürülen düşünceler, ESHOT için de aynen geçerlidir. Yalnız belediyeye bağlılıkla bazı işletmelerin zararlarını kapatma usullerindeki farklılık ise statü gereğidir.

Burada dikkati çeken bir nokta da; her iki kanunda gerek Nafia Vekilliğine ve gerekse İzmir Belediyesine bağlı olarak kurulması hükme bağlanan muvakkat idarelere tüzel kişilik tanındığı halde müşterek müesseseye tanınmamış olması, genellikle özel hukuk hükümlerine tabi olma öngörüldüğü halde müstakil bütçeli değil, katma bütçeli idare ve işletme kurulmasının öngörülmüş olmasıdır.

2. 21 Haziran 1944 tarih ve 4596 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle imtiyazları feshedilen Antalya, Trabzon ve Malatya Elektrik Türk Anonim Şirketi’nden “bütün hak ve vecibeleriyle satın ve devralınmış olan tesisler ve mallar bu belediyelerce ve mülhak bütçe ile idare edilir” hükmünün yer aldığı 2 nci maddenin 2 nci fıkrası da ESHOT’da olduğu gibi, şirket zamanındaki usullerin devamını öngörmüş, 3 üncü maddesi ise, yukarıda katma bütçeli idare öngörülmesine rağmen, “Bu işletmeler, Artırma, Eksiltme ve İhale ve Muhasebei Umumiye Kanunlarına tabi değildir. Bu müesseselerin yapacakları alım satım ve tabi olacakları idare ve muhasebe usulleri Dahiliye ve Nafia Vekilliklerince tayin ve tespit olunur” hükmüne yer vermiştir.

— Bu belediyeler daha sonra Belediye Kanununun 19 uncu maddesiyle Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü’nün 47 nci maddesi hükümlerine göre oluşturdukları Su ve Otobüs İşletmelerini 4596 sayılı Kanunun öngördüğü esaslar dairesinde idare ettikleri Elektrik işletmeleriyle birleştirerek Elektrik, Su ve Otobüs (ESO) İşletmesi haline dönüştürmüşlerdir. İşletme Müdürlüğü ve kısım müdürlükleri şeklinde idare edilegelen bu işletmeler, katma bütçeli olmakla beraber yalnız elektrik hizmetleri yönünden önceleri özel kanunlarına göre, sonradan da bu hizmetlerin alım satım ve ihale işlerinde uygulanmak üzere yürürlüğe konulan 25.6.1945 tarih ve 4768 sayılı Kanun ve bu Kanunun 3 üncü maddesi uyarınca çıkarılan Yönetmelik esaslarına uygun şekilde faaliyetlerini sürdürme gelmişlerdir. İşletmeler üçlü gruplar halinde teşkilatlandırıldıktan sonra, zamanla alım satım ve ihale işlerinde kanun ve tüzük hükümlerinden sapmalar da olduğu görülmüştür. Yukarıda da açıklandığı üzere kanuni istisnalar yalnız elektrik hizmetleriyle ilgili olarak konulmuştur. Elektrik hizmetleri

nin ve bunlara ilişkin tesis ve işletmelerin TEK'e devrinden sonra, işletme üniteleri hukuki ve fiili varlıklarını sürdürürken anılan iş ve işlemlerde, elektrik için kanunların öngördüğü istisnalardan yararlanamayacaklar, Belediye mevzuatı yönünden katma bütçelerin tabi olması gereken esas ve usullere uyacaklardır. Yani belediyelere katma bütçeleriyle bağlı Su ve Otobüs (SO), mezbaha ve soğuk hava deposu gibi işletme konusu diğer hizmetleri de bünyeye almaları halinde; ikili, üçlü veya dörtlü işletme grupları halinde Belediye Muhasebe Usulüne tabi olacaklardır. Özel kuruluş kanunlarının öngördüğü istisnalardan yararlanmak durumunda olan tüzel kişilikli İETT ile EGO ve tüzel kişiliği olmamakla beraber elektrik dışında 4 hizmet grubunu bünyesinde toplayan İzmir ESHOT Genel Müdürlüğü belediyelere bağlı olmakla beraber, Artırma, Eksiltme ve İhale ve Muhasebe Umumiye Kanunları Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğüne tabi olmayacaklardır.

C. Özel kanunla birlik halinde idaresi öngörülen elektrik müesseseleri:

6 Mayıs 1941 tarihinde yürürlüğe giren 4011 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre, "... Devletin mülkiyetine geçen Antakya ve İskenderun elektrik müesseselerine ait emval, hukuk ve menafin ve Nafia Vekâletince şirket usullerine göre muvakkaten işletildikleri zamana ait hak ve vecibelerin, Dahiliye, Maliye ve Nafia Vekâletleriyle Antakya, İskenderun, Beylan ve Kırıkhan Belediyeleri arasında anlaşarak takarrür ettirilecek bir bedel mukabilinde bu belediyelere veya bunların teşkil edecekleri bir birliğe devre Maliye Vekili salahiyyettardır" ve birlik belediye mevzuatına tabidir. Burada işletme konusu hizmet yalnız elektrik olduğu için de, 2705 sayılı Kanun gereğince TEK'e devredilmek durumundadır. Birliğin elektrik hizmetlerine ilişkin tesis ve işletmelerin devrinden sonra ise, Birliğin bünyesinde başka hizmet ve faaliyet gruplarının mevcut olmaması halinde işi, Birliğin feshi yönünden ele almak gerekecektir. Zira, burada da hizmet merkezleşmiş olmaktadır. Mahalli belediyelere veya bunlar adına birliğe devredilen elektrik hizmeti TEK tarafından Kanunun öngördüğü esas ve usullerle yürütülecektir. Belediyelerin veya birliğin elektrik hizmetinden doğan hak ve borçları da TEK'e devredilmiş olmaktadır.

D. "Devlet mevzuatı dairesinde" işletilmek üzere özel kanunla belediyelere devredilen müesseseler:

13 Temmuz 1939 tarihinde yürürlüğe konulan 3689 sayılı "Bursa ve Müttehit Elektrik Türk Anonim Şirketleri imtiyazlarıyla tesisatının ve Mersin Elektrik Türk Anonim Şirketi hisse senetlerinden bir kısmının satın alınmasına dair mukavelenamenin tasdiki ve bu müesseselerin işletilmeleri hakkında kanunun 1 inci maddesiyle "... 18.6.1939 tarihinde Nafia Vekiliyle adı geçen şirketlerin salahiyyetli murahhasları arasında imza

ve teati edilmiş olan bağlı mukavelename tasdik edilmiş..” ve 3 üncü maddesiyle ise, “Hükümetin şirketlerle akteylediği mukavele şartları ve Nafia Vekaletince tasdik edilecek esaslar dahilinde Mersin Elektrik Türk Anonim Şirketine ait hisse senetleri Mersin Belediyesine ve Bursa, Gaziantep, Edirne, Tekirdağ, Balıkesir elektrik müesseseleri bütün hak ve vecibeleriyle mahalli belediyelere devrolunur.

Belediyeler bu müesseseleri Devlet mevzuatı dairesinde işletirler. Bu müesseselere evvelce verilmiş olan imtiyazlar kaldırılmıştır” hükmü getirilmiştir.

Kanunda; İzmir, Antalya, Trabzon ve Malatya işletme müesseseleri için olduğu gibi, belli bir idare ve işletme biçimi ile muhasebe esas ve usulleri öngörülmediğine göre, burada söz konusu olması gereken “Devlet mevzuatı” deyimini, bu müesseselerin bağlandığı belediyelerin tabi oldukları mevzuatı (Belediye Kanunu ile Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü ve 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunu ile 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu) olarak anlamak gerekir. Belediyeler devraldıkları bu müesseseleri belediye bütçesi içerisinde doğrudan doğruya idare ve işletebilecekleri gibi, Belediye Kanununun 19 uncu maddesinde sözü geçen genel yetkiyi kullanarak Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü’nün 47 nci ve 48 inci maddelerinde belirtilen esaslar dairesinde, katma bütçeli işletmeler de kurarak idare edebilirler. 19 uncu maddede öngörülen diğer işletme biçimlerini de kullanmalarına kanuni bir engel bulunmadığı gibi, diğer hizmetlerden işletme konusu olabilecek bazılarını da bünyeye almalarında, aynı esas ve usuller dairesinde idare ve işletmelerinde kanuni bir engel söz konusu değildir.

Burada da, işletme yalnız elektrikten ibaret ve katma bütçeli ise, tesis ve işletme TEK’e devredilmekle belediye yönünden bu hizmetle ilgili bir bütçe ve idare kalmayacaktır. Su, Otobüs vb. hizmetlerin bünyesinde toplandığı katma bütçeli bir idare ve işletme oluşturulmuş olması halinde ise, elektriğin TEK’e devrinden sonra kalan diğer hizmet gruplarının ve ünitelerinin “Belediye İşletmesi” olarak hukuki ve fiili varlıklarını sürdürmelerinde, aynı şekilde kanuni bir engel yoktur. Yalnız Belediye Gelirleri Kanununda öngörülen elektrik tüketim vergisi yönünden vergi sorumluluğu TEK’e intikal eder. Çünkü, verginin tüketici olma durumuna bağlı mükellefi değişmemiş, bu mükelleften elektrik bedeli ile birlikte vergiyi de tahsil ederek belediyeye ödemekle sorumlu tutulan idare ve işletme değişmiştir.

Belediyelerin elektrik işletmelerinden elde edegeldikleri hisse gelirleri ile muhtemel kârlarından faydalanmakta devamları ise artık söz konusu değildir.

2. Belediye Mevzuatı dairesinde kurulan işletmeler ve yürütülen hizmetler:

A. 1580 sayılı Belediye Kanununun 19 uncu maddesinin 1 inci fıkrasında ifade edilen genel yetki ile aynı maddenin 4 ve 5 inci fıkralarında belirtilen esas ve usullere uyulmak suretiyle tek bir hizmet için olduğu gibi birden fazla hizmeti bünyesinde toplayan işletme kurulması söz konusu olduğu zaman, 1931 tarihli Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 47 nci maddesinde yer alan "Belediyelerin mezbaha ve darülaceze gibi müesseseleri için mülhak bütçe tanzim olunabilir. Mülhak bütçelerin şekli tanzimi bütçe ahkâmına tabidir." hükmü ile 48 inci maddesinin öngördüğü mülhak bütçe esas ve usulleriyle, kurulacak müessesenin idaresine, muhasebesiyle mali muamelaatının teftiş ve denetimine ilişkin hususlara ve belediye idaresinin tabi olduğu diğer mali ve idari mevzuat hükümlerine göre, bir kuruluş oluşturmak zorunludur.

Uygulamada görülen farklılık ve yer yer mevzuattan sapmalar ise bu konuda, belediye işletmeleri için bir kaç özel kanunun öngördüğü hususlar dışında, esaslı ve yeterli bir düzenleme yokluğundan kaynaklanmaktadır.

Kanuni dayanakları ne olursa olsun belediyelere katma bütçe ile bağlı olarak kurulan elektrik dahil, birden fazla işletme konusu hizmeti bünyesinde toplayan işletmelerdeki elektrik tesis ve işletmelerinin 2705 sayılı Kanunun 1 inci ve Geçici 1 inci maddesi hükümleri uyarınca, birlikler dahil, elektrik hizmetlerine ilişkin tesis ve işletmelerin ve bunların hak ve borçları ile bu hizmetlerde çalışanların TEK'e devrinden sonra kalan işletme üniteleri, yukarıda da açıklandığı üzere özel kanuna dayalı işletmeler dışında belediyelerin tabi olduğu mevzuat hükümlerine tabi olarak faaliyetlerini sürdüreceklerdir.

B. Belediye bütçesi içinde yürütülen elektrik işletmesi hizmetleri için de, ancak bu hizmet ve ilgili tesisleri ve kadrolu olarak ayrılmış olması halinde personeli de TEK'e devredilecek ve ayrı bir işletme söz konusu olmadığı cihetle başka bir konu ve sorun da kalmayacaktır. Gelir ve muhtemel kâr kaybı ise sürecektir.

SONUÇ:

1. Özel kanunlarına göre tüzel kişiliği haiz müstakil bütçeli İETT ve EGO ile İzmir ESHOT bünyesindeki elektrik üniteleriyle, devir kanunları ve belediye mevzuatına göre kurulan katma bütçeli birden fazla hizmet grubundan oluşan işletmelerin elektrik dışındakilerin hukuki ve fiili varlıklarını sürdürmelerinde engel yoktur.

2. Bu idare ve işletmelerden belediyelerin elde edegeldikleri hisse gelirleriyle kâr kaybı ve kalan işletmelerin ve bağlı oldukları belediyelerin içine düştükleri mali sıkıntının ve yapı kaybının telafisi için işletmelerin yeni bir hukuki ve mali yapıya kavuşturulmaları ve özellikle toplu taşıma hizmetlerinden doğan açıkları Devlet Sübvansiyonu ile kapatacak kanuni bir düzenleme şarttır. EGO ve ESHOT'u oluşturan kanunların da öngördüğü şekilde “Bu kabil müesseseler için umumi bir işletme kanunu çıkıncaya kadar” devamı öngörülen geçici nitelikli hükümler yerine, kanun koyucunun 40 yıl evvel belirttiği ihtiyacı karşılamak üzere, gerekli kanuni düzenlemeyi yapmak, bugün için dünden daha çok önemi olan bir konudur. Bu konuda yapılmakta olan çalışmalar bir an önce bitirilmeli ve kanun çıkarılmalıdır.

İNGİLTERE’DE TRAFİK TEŞKİLATI VE TRAFİK KAZALARINI ÖNLEMEK ÜZERE ALINAN TEDBİRLER

Metin İlyas AKSOY

Mülkiye Müşavir Müfettişi

İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliğinin 56-67 nci maddeleri gereğince inceleme ve araştırma yapmak üzere gittiğim İngiltere’de 66 gün süre ile bu ülkenin trafik teşkilatı ve trafik kazalarına karşı alınan tedbirleri inceledim.

Ülkemizde her yıl binlerce insanın hayatını kaybetmesi ve milyonlarla ifade edilebilen hasarların meydana gelmesi, bende bu konuya önemle eğilmek gerektiği inancını yarattı.

Trafik konusunda yeni bir anlayış getiren ve 18 Ekim 1983 tarihinde yayınlanan 2918 sayılı “Karayolları Trafik Kanunumuza paralel olarak düzenlenecek Tüzük ve Yönetmeliklerin hazırlanmasında, İngiltere’deki gelişmelerden de faydalanılabileceği düşüncesi ile Bakanlık Makamına verdiğimiz Raporun Türk İdare Dergisi’nde yayınlanması arzu edilmektedir.

Bu raporda konu;

- 1 — İngiltere’de trafik teşkilatı yapısı ve görevleri,
- 2 — Trafik kazalarını önleyici tedbirler,
- 3 — Ülkemizdeki trafik kaza nispetlerinin İngiltere’dekilerle karşılaştırılması,
- 4 — Varılan sonuç,

olmak üzere dört bölümde ele alınmıştır.

1. İNGİLTERE’DE TRAFİK TEŞKİLAT YAPISI VE GÖREVLERİ

A. Genel Olarak

İngiltere’de trafik hizmetleri için üç ayrı teşkilat bulunmakta ve bunlar birbirleri ile hizmet bağı içinde koordineli olarak çalışmaktadırlar.

Trafik hizmetlerinde görevli teşkilatlar,

- (a) Trafik Polisi Teşkilatı (New Scotland Yard.)
- (b) Ulaştırma Teşkilatı (Department of Transport)
- (c) Yardımcı Trafik Teşkilatı (Traffic Warden vs.)

Şimdi kısaca bunları sırasıyla görelim:

B. Trafik Polisi Teşkilatı

İngiltere’de New Scotland Yard. Özel adıyla çalışan ve bizdeki Emniyet Genel Müdürlüğünün görevlerini yüklenmiş olan bu polis teşkilatında 6 daireden birisi trafik hizmetlerine bakar. Ancak Londra kentindeki METROPOLİTEN POLİS kuruluşu ”New Scotland Yard” teşkilatına organik olarak bağlıdır.

Diğer kentlerde ise her kentin Polis Müdürlüğü bünyesinde ayrı trafik polis birimi bulunmaktadır. Mahallindeki trafik hizmetlerinin mevcut mevzuata göre bu birimlerce yürütüldüğü ifade edilmiştir.

Londra’daki Metropoliten Trafik Polisinde hiyerarşik sıra, piramitin üstünden aşağı doğru şu şekildedir:

(a) Burada tüm trafik teşkilatının amiri olan (Assistant Commissioner) yardımcı kurul üyesi, (New Scotland Yard) amirine karşı sorumludur ve yardımcısıdır.

(b) Trafik uygulamasından sorumlu üye yardımcısı (Deputy Assistant Commissioner).

(c) Metropoliten idarede bulunan beş trafik bölgesinin amiri olan ve (Traffic Warden) yardımcı mahalli zabıtaya yoldan kaldırılması gereken araçları kaldırtan polis amiri (Commander).

(ç) Metropoliten idarede her bir bölgenin amiri durumunda olan (Chief SuperIntendent) Metropoliten Bölge Polis Amiri.

(d) Bu bölge amirlerinin yardımcıları (Süper intendent)

(e) Trafik bölgesindeki trafik biriminin amiri (Chief inspector) Başmüfettiş,

(f) Bölgedeki trafik birimlerinin denetçisi olan (inspector) Müfettiş

(g) Trafik polislerinin ilk amiri olan çavuş (Sergeants)

(h) Trafik Polis Memuru (Constable)

Metropolitan Polis Teşkilatında bu rütbe ve görev sıralamasını yaptıktan sonra; bu teşkilat dışında mahalli idarelerdeki polis teşkilatında ve polis müdürlüğü içinde aynı rütbe sırasına göre teşkilatlanmış olduğu anlaşılmaktadır.

Bilindiği gibi İngiltere’yi England, Wales (Galler), Scotland (İskoçya), N. Ireland (Kuzey İrlanda) meydana getirmektedir. İskoçya ve Kuzey İrlanda ayrı mahalli birimleri oluşturmaktadır. Bu duruma göre İngiltere’deki (kadın ve erkek) polis görevlisi (England+Wales+Metropolitan) idare olmak üzere 120.000 dir. Bunun 23.000’i Metropolitan Polistir. Bu sayının ise % 6’sı trafik polisidir. Yani Londra Metropolitan Polis Teşkilat tının takriben 1380 trafik polis görevlisi vardır. Son yılda metropoliten polis içindeki bu trafik polisi miktarı % 20 azaltılmış ve başka görevler verilmiştir.

Trafik polislerinin kıyafet yönünden ayrıcalığı olmayıp, genelde aynı şekilde giyinmektedirler. Ayrıca daha sonra da temas edeceğimiz gibi trafik ışık düzeni ve işaretlerin mükemmel olması ve halkın trafik kurallarına uyması sebebiyle kavşak ve geçitlerde trafik polis görevlisi bulunmamakta, ancak olağanüstü hallerde görevlendirilmektedir.

Özellikle trafik polisinin görevini yürütürken “Halkı eğitmek ve halkla diyalog” kurmak yönüne ağırlık verdiği, ceza vermeyi ikinci planda tuttuğu ifade edilmiş ve bu durum izlenmiştir.

C. Ulaştırma Teşkilatı (Department of Transport)

Sivil bir teşkilat olan ve görevlerinin büyük bölümü bizdeki Karayolları Genel Müdürlüğündeki görevlere benzeyen bu birim tamamıyla polis teşkilatından ayrıdır. Ancak trafik polisi ile koordineli olarak çalışır.

En üstte Genel Müdürlük seviyesinde bir başkan ile çeşitli daire amirlerine sahiptir. Bu kuruluşun teşkilatı mahalli olarak da ülkenin diğer kentlerinde mevcuttur. Bunlar kendi mahalli yollarının güvenliği ve trafik kurallarının düzenlenmesi ile ilgilidirler.

(Department of Transport) Ulaştırma Teşkilatı Devlet Bakanlığına bütçe ve teşkilat olarak bağlıdır.

Bu teşkilatın görevlerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- (a) Bütün araçların plaka ve ehliyetnamelerini (sürücü belgelerini) verir,
- (b) Bütün motorlu araç ve sahiplerine ait bilgileri kompütüre (bilgisayara) verir,
- (c) Sınavla sürücü belgeleri verir,

- (ç) Şoför adaylarını yetiştireceklere test tatbik ederek yetki belgesi verir,
- (d) Üç yaşını geçen araçların onarım ve muayenesini yapacak garajları seçer. Bunlara yetki belgesi verir. (İngiltere’de üç yaşını geçen araçlar senede bir yetki belgesi alan garajlarda muayeneye tabi tutulurlar.)
- (e) Yolların (Anayol-Devlet yolu) trafiğe elverişli olup olmadığını tespit eder. Gereken tedbirleri alır. (Tali yollar ise, mahalli birimlere aittir.)
- (f) Kazaların yoğun olduğu mıntikalarda trafik polis ekiplerinden yol güvenliği için bilgi alarak gereken değişikliği yapar, tedbir alır,
- (g) Basın ve yayın organları vasıtası ile sürücü ve yayaları kaza olmasına karşı uyarır,
- (h) Mevcut yolların onarım ve ıslahı ile, yenilerinin yapımını sağlar,
- (ı) İstatistik bilgileri toplar.

Bu teşkilat karayolu yapım onarım ve bakımını yaptığı gibi, aynı zamanda trafikle ilgili yeni kaide ve kanunların hazırlanması ile ilgili çalışmaları yapar. Kanun neşrinden sonra uygulamayı izler. (Trafik Kanunlarına uyulmasını ise trafik polisi sağlar.)

D.Yardımcı Trafik Teşkilatı

a. Trafik Warden

Bu teşkilat gerek metropoliten idarede ve gerekse diğer mahalli birimlerde trafik polisine trafik hizmetlerinde yardım etmek üzere kurulmuştur. Belediyelerin hudutları dahilinde görev yaparlar. Bizdeki bekçi teşkilatı gibi polise yardımcı bir kuruluştur. Polis memurları gibi lacivert renkli üniforma giymelerine rağmen şapkalarındaki sarı bant ve elbise omuzlarında yazan (Traffic Warden) yazısından ayırt edilmektedir.

Bu teşkilat, belediye “Consul” sınırları içinde görev yapar. Ayrıca yanlış park yapan veya trafik akışını engelleyen vasıtalarla müdahale ettiği gibi, para cezası için makbuz yazarlar. Bunların genellikle hatalı park yapan vasıtalarla para cezası makbuzu yazdıkları görülmektedir. Gerektiğinde yaya geçitlerinde “Pedestrian Crossing” trafik polisiyle birlikte görev yaparlar ve trafik polisine yardımcı olurlar.

Bu teşkilat bölgesel olarak trafik polis amirlerinin denetim ve gözetimi altındadır. Aynı bütçeden ücretlerini alırlar. El telsizleri ile kendi birimleri ve amirleri ile haberleşmektedirler.

b. Diğer Görevliler

1954 yılında yürürlüğe giren “School Crossing Act.” Okul Geçiş Görevlileri Kanunu ile, okul çocuklarının yoldan geçiş emniyeti sağlanmıştır. Halkın “Mother” Anne ismini verdiği ve kendilerinin özel trafik hizmet kıyafeti bulunan bu görevli bayanlar okulların dağılıp saatlerinde okul önündeki yollardan öğrencileri, trafiği durdurmak sureti ile geçirirler. Geçişten sonra tekrar trafik akışını sağlarlar. Bu görevliler de sınavla (test) seçilip polis bütçesinden ücret alırlar. Polisin denetimindedirler. Kanun gereğince araç sürücüler bu görevlilerin işaretlerine uymak zorundadırlar. Aksi takdirde, polise karşı gelinmiş gibi itaat etmeyenler hakkında işlem yapılmaktadır. Bu görevli bayanların “Traffic Warden” teşkilatı ile ilgisi olmayıp doğrudan Trafik Amirine bağlıdırlar. (18 Ekim 1983 tarih ve 18195 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunumuzun 134 üncü maddesinde aynı görev için hüküm bulunması ülkemiz için sevindirici bir yeniliktir).

Diğer taraftan İngiltere’deki Yardımcı Teşkilatın (Traffic Warden) benzerini ülkemizde Belediye Zabıtası teşkil etmektedir. Yukarda bahsi geçen 2918 sayılı kanunun 10 uncu maddesi ile Belediye Başkanlıklarınca Trafik Hizmet Birimleri kurulmasının zorunlu hale getirilmesi ise Yardımcı Trafik Zabıtası konusunda önem taşımaktadır.

2. TRAFİK KAZALARINI ÖNLEYİCİ TEDBİRLER

A. İlgili Kuruluşlarda Yapılan İncelemeler

“İngiltere’de Trafik Teşkilatı ve Trafik Kazalarını Önlemek Üzere Alınan Tedbirler” konusunda yapmak istediğimiz incelemenin mahiyeti Türkiye Büyükelçiliğince İngiliz makamlarına yazı ile bildirilerek randevu talep edilmiştir.

İngiltere İçişleri Bakanlığı (Home Office) tarafından 15 ve 16 Kasım tarihlerinde iki görüşme ve incelemeyi ihtiva eden bir program düzenlenerek Büyükelçiliğimize bildirilmiştir.

15 Kasım 1983 günü sabahı saat 10’da ilk defa “New Scotland Yard” teşkilatında daha önce Türkiye’de kalmış olan Detective Inspector J. Taylor tarafından karşılandıktan sonra kısa bir görüşme yapılmış ve Kuzey Batı Trafik Bölgesine (North West Traffic Division) gidilerek “Barnes ve Alperton Polis Garaj ve İstasyonları” görülmüştür. Burada trafikle ilgili metot ve polisin görev ve yetkileri açıklanmıştır. Ayrıca kaza araştırma bölümündeki eğitim salonuna gidilerek trafik görevlilerine mekanik ve teorik yoldan verilen bilgilerle ilgili doküman ile motor aksamaları gö

rülmüştür. Motordaki ve aracın diğer kısımlarındaki hangi arızaların 11e gibi kazalara sebep olabileceği hakkında verilen izahattan trafik polisinde eğitime büyük önem verildiği anlaşılmıştır.

Saat 12-13.30 arasında ise Alperton Trafik Bölümüne gidilerek Süper Intendent (Trafik Bölge Amir Yardımcısı) Mr. K. Wigmors'dan bu bölüm hakkında bilgi alınmıştır.

Yemekten sonra saat 14-15.45 arasında talebim üzerine trafik polisine ait O.X.19 plaka numaralı devriye aracı ile trafik akışı izlenmiştir. (Bu izleme sırasında tüm araç şoförleri ve yayaların trafik işaret lambaları ve trafik kurallarına tam uydukları; sarı ışıklı ve devamlı yanıp sönen yayalara ait geçitte yola adım atan her yaya için araçların hemen durup yol verdiği, yaya geçtikten sonra yoluna devam ettiği görülmüştür. Devriye aracında bulunduğumuz sırada polisin yapmış olduğu bir hizmeti burada anlatmak istiyorum. Devriye hizmeti devam ederken alman anons üzerine “bir hemşirenin arabasında anahtarlarını unuttuğu ve araba kapısının kilitli kaldığı, hastanede göreve yetişmesi için polisten yardım istediği” anlaşıldı. Verilen adrese gidildiğinde devriye trafik polisi, aracı başında bekleyen hemşirenin aracının kapısını açarak içerde kalan anahtarları kendisine verdi ve oradan ayrılarak yola devam ettik. Bu olay ve başkaları nedeni ile halkın birbirinden yardım talebinden ziyade, polisten talepte bulunduğu görülmüştür).

16 Kasım 1983 tarihinde ise önce İçişleri Bakanlığı (Home Office) de denetleme kurulunun başkanı Başmüfettiş (Chief Inspector of Constabulary) Mr. L. Byford ile görüşme yapılmış ve trafik teşkilatının denetlenmesinin yılda bir defa yapıldığı öğrenilmiş, yalnız başmüfettişin bulunduğu belirtilmiştir. Aynı gün yine İçişleri Bakanlığında Başmüfettiş (Chief Süper Intendent) Mr. A.C. Mills'den genel bilgi alınmıştır. Daha sonra Trafik Hizmetlerine bakan F5 Bölümü (Division) Amiri Mr. Paul Harris ile İngiltere'deki trafik hizmetleri ile ilgili görüşme yapılmıştır.

Büyükelçilik kanalı ile 22 Kasım 1933 tarihinde tekrar randevu alınarak ve (Department of Transport) Ulaşım Dairesine gidilerek yol güvenlik bölümünde (Road Safety Division Department of Transport) bu daire hizmetleri hakkında görüşme yapılmıştır. Ulaşım Dairesinin görevleri bu raporumuzun teşkilat bölümü içinde açıklanmıştır.

Nihayet 5 Ocak 1984 tarihinde talebim üzerine Türkiye'nin Londra Başkonsolosu Oral Akgün tarafından randevu temin edilerek Londra Metropolitan Polis Teşkilatının “Gerald Road Police Station” adındaki polis karakolu görülerek karakolla ilgili bilgi alınmış ve alkol testinin karakolda nasıl yapıldığı öğrenilmiştir. (Daha sonraki bölümde bu test ve kullanılan cihazla ilgili bilgi verilecektir.)

Bu görüşmeler dışında ülkedeki trafik düzeni hakkında yedi ayrı kente otobüsle seyahat edilerek gözlemlerde bulunulmuştur.

B. Trafik Kazalarını Önleyici Olarak İngiltere’de Alman Tedbirler

Genel olarak bu tedbirleri üçe ayırmak mümkündür.

Bunlar sırasıyla:

- (a) Kanuni tedbirler,
- (b) Fiziki tedbirler,
- (c) Sosyal ve kültürel tedbirler, olmaktadır.

(a) Trafik Kazalarını Önleyici Kanuni Tedbirler

İngiltere’de trafik kazalarına karşı insan hayatını kurtarmak için gerekli bütün tedbirlere öncelikle kanunlarda yer verilmiş, gerektiğinde halkın duyduğu ihtiyaca göre yeni mevzuat getirilmiştir. Burada polis-halk ilişkileri ile, (Department of Transport) Ulaşım Dairesi ve halk ilişkilerinin fevkalade gelişmiş olduğunu belirtmek gerekir. Trafik kazalarına karşı alınacak tedbirler için kamuoyu yoklamaları ve araştırmalar yapılarak, mevcut kazaların yeri, miktarı ve çeşidine göre mevzuatı yenilenmekte veya değiştirilmektedir. Buna örnek olarak içkili araç kullanmanın kamuoyunda büyük tepki görmesi sonucu 1981 yılında 6 Mayıs’ta yürürlüğe giren bir kanunla içkili araba kullananların haklarında işlem yapmak üzere polisin yetkisinin artırılması gösterilebilir.

1983 yılında yine aynı şekilde emniyet kemerlerinin araç kullanırken takılma mecburiyetinin getirilmesi ve yapmayanlar hakkında 50 Paund yaklaşık 25.000 TL. trafik cezası alınmasının yasal olarak kabulünün, kamuoyunda bu durumun benimsenmesi ile gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

Kanuni tedbirleri şu şekilde sıralayabiliriz: ,

(aa) Sürücü belgeleri şoför adaylarına çok sıkı bir sınavdan sonra verilmektedir.

Ancak kısa açık ve bürokratik engellerden uzak bir şekilde tek yetkilinin yaptığı pratik bir sınavla sürücü belgesi alınabilmektedir.

(Bizim yeni yayınlanan 13.10.1983 tarih ve 2918 sayılı “Karayolları Trafik Kanununun 38. maddesinde de İngiltere’deki gibi sürücü belgeleri sınıflara ayrılmıştır.)

Sürücü belgesi almak ve sınava girmek için şoför adayları bulundukları kentteki Ulaşım Dairesine (Department of Transport) veya Londra-

daki merkezine başvurduktan sonra bu daireden kendisine doldurması için başvuru formu verilir veya gönderilir. Bu formu dolduran adaya yanında sorumlu ve daha önceden sürücü belgesine sahip bir kişi olmak şartı ile araç kullanmasına müsaade edilir. Sınav günü verilir ve aracına L (Büyük L harfi takarak) bu kişi sürücü belgesi alıncaya kadar belirli güzergahta aracını kullanabilir.

İngiltere’de bugün 19,5 milyon aracın 15 milyonu özel araç olup geriye kalanı resmi, ticari ve toplu taşıma araçlarıdır.

Sınavla üç ton ağırlıktan daha az olan vasıtaların kullanılabildiği “Driving Licence” sürücü belgesi alındığı gibi; üç tondan ağır vasıtalar için ayrı sınava girip ayrı sürücü belgesi almaktadırlar.

Öncelikle (Ordinary Licences) ve her sürücü için bulunması gereken şartlar aranır. Bu şartlara motosiklet sürücülerinin de sahip olması gerekir. Şoför adayı önce kendi doldurduğu belge ile kendisinin sahip bulunduğu özellikleri .açıkça belirtir. Daha sonra (Department of Transport) Ulaşım Dairesinden aldığı kabul edildiğine dair cevap gereğince sınava hazırlanır.

. İngiltere’de 15 milyon araç bulunduğunu daha önce ifade etmiştik. Senede 2.000.000 kişi araçları kullanmak üzere sınava girer, ancak bunların % 47’si sınavı başarı ile bitirerek sürücü belgesi alır.

(Ordinary Driving Licence) normal özel araç için alman bu sürücü belgesine verilen isimdir.

Ağır vasıta için sürücü belgesi almak ise çok daha zordur. TIR ve ağır yük taşıyan kamyonları ancak (Heavy goods wehicle driving licence) ağır vasıta sürücü belgesi alabilenler kullanabilir. Ayrıca toplu taşıma araçları için de ayrı sürücü belgesi yine ayrı sınavla verilir.

Şimdi bunlarla ilgili sınav ve sürücü belgesi alış şeklini ayrı ayrı görelim.

(aaa) (Ordinary Driving Licence) alelade normal sürücü belgesi sınavı ve alması.

Bu sürücü belgesini alabilmek için Ulaşım Dairesine müracaattan sonra ve gün alındığında, Ulaşım Dairesinin bir sınav görevlisi, sınavı yapar. Sınavı tek kişinin yapması ve bizdeki gibi sınav komisyonunun bulunmayışı önem taşımaktadır. (Department of Transport) Ulaşım Dairesinden sınavla görevli 1500 elemanlarının bulunduğu ve şoför adaylarını bunların tek başına sınav yaptığı ifade edilmiştir. Sınav geçirip yeni sürücü belgesi alanlarla yaptığım mülakatlarda durumun gerçek olduğu, belli ve

kesin ölçülere göre sınav yapıldığından sınav sonucuna itiraz vuku bulmadığı anlaşılmaktadır.

Bu sınav süresi (test) 45 dakikadır. Bunun 30 dakikası direksiyonla ilgili ameli sınav, geri kalan 15 dakikası ise araç içindeki sözlü sorulara aittir. Bu sınavda nelerin sorulacağı ve ne şekilde sınav yapılacağı daha önceden Ulaşım Dairesince yayınlanmış olan kitaplarla belirlenmiştir. Herkes kendi aracı ile sınava girer. Sınavı yapacak olan şahıs araç içine girip kontrolden sonra imtihanı yapılacak olan şoför adayının yanına oturur. Önce adayın göz ve kulağını kontrol için uzaktan gelen araçların plakalarını okutur, sorular sorar. Bir süre aracı kullanır. Şoför adayının durumundan emin olursa, ana caddeye çıkmasını söyler. Trafik işareti ve ışıklı lambalara göre hareket edip etmediğini inceler. Durduğunda ayna ve el freni kontrolü yapıp yapmadığına dikkat eder. (Emergency Stop) ani fren yapma ve refleksini dener. Ayrıca geriye doğru köşe dönmek, park yapmak ve ana caddede üç hamlede geriye dönmek şeklindeki hareketleri yaptırılır. Dik yokuşta ise aracı geriye kaçırmadan kaldırma denemesi yapılır. Bütün bunlardan sonra da trafik işaret ve kaideleri ile ilgili olarak ve test kitabı içinden sorular sorulur. Böylece başarılı olduğuna kanaat getirilen şoför adayı sürücü belgesini alır ve özel aracını istediği gibi kullanmaya başlar.

(bbb) Ağır vasıta sürücü belgesi (Heavy Goods Vehicle Driving test) çok titiz sınav ve güçlüklerle alınabiliyor.

7,5 tonu geçen ağır araçlar (Heavy Duty) kullanabilmek için bu sınav yapılır. Yalnız sağlık yönünden önce şoför adayı doktor muayenesinden geçerek sağlık raporu alır. Bu sağlık raporunu ağır vasıta sürücü belgesi alacak olanlar yanında, toplu taşıma araçları (Public Service Vehicle) ile ticari taksi şoför adayları da (Taxi Drivers) almak zorundadırlar.

Sağlık yönünden elverişli olduğu anlaşılan ağır vasıta sürücü adayının imtihanı 2 saat sürer. Bunun 1,5 saati caddede araç kullanılarak ameli olarak yaptırılır. Yarım saati ise ilk anlatılan sınavda olduğu gibi sözlü sorular sorularak trafik ışık işaret ve kaideleri ile ilgilidir.

Yine araca binip ayna, fren, ışık ve diğer aksamın kontrolleri yapıldıktan sonra geri ve ileri manevra yaptırılarak durumu anlaşılar.

32 kilometre hızla giderken şoför adayının ani olarak fren yapabilir yapamadığı ve aracı kontrolünde tutup tutamadığı denir. Şoför adayının araçtaki bütün komuta edici yerlerin görevini bilip bilmediği sınavı yapan kişi tarafından anlaşılar.

Pratik ve ameli olarak bu denemeden sonra trafik kaideleri işaretler sorularak durumu incelenir. Yolda aracı kullanırken şoför adayının diğer araçlara karşı tutum ve davranışı da dikkate alınır.

(ccc) Toplu Taşıma Araçları Sürücü Belgesi Sınavı

Gerekli sağlık şartlarına daha önce anlatıldığı gibi sahip olan (otobüs, ambulans, servis aracı) kullanacak şoför adayları bu sınava alınırlar.

Bu sınav bir saat sürer. Bu sürenin 45 dakikası ameli, 15 dakikası ise sözlü soru sormak şeklinde geçirilir. Vites değiştirme ileriye ve geriye gitme, diğer araçlara karşı tutum ve davranışlar bu sınavda değerlendirilir.

(ddd) Diğer Sağlık Şartları

Şoför adayının (Department of Transport) Ulaşım Dairesine doldurup verdiği form ve beyanına göre:

- Saralı olanlar,
- Geri zekâlı olanlar,
- Baş dönmesi ve baygınlık geçirmekte olanlar,
- Gözleri sakat veya iyi göremeyenler, sürücü belgesi alamazlar.

Saralı kişiler iki sene sara nöbeti geçirmedilerse doktor raporu ve sınavdan sonra sürücü belgesi alabilirler.

Bu sakıncalar dışında herkes sürücü belgesini sınavı başarı ile bitirirse (Driving Licence) sınavla alabilir. Motosiklet kullananlar için de durum aynıdır.

İngiltere’de sürücü belgesi alındıktan sonra her sürücü 70 yaşına kadar yeniden sağlık raporu almaya veya sağlık kontrolüne zorlanamaz. Ancak, 70 yaşını geçenlerin her üç senede bir sağlık raporu alıp bunu yenilemeleri gerekir. 70 yaşının altındaki sürücüler bu yaşa kadar vizesiz sürücü belgesini kullanırlar.

(bb) Kanunla belirlenen hız tahdidine uyulmaktadır.

Karayollarında, 1967 tarihinde kabul edilen kanunla tespit edilen hız tahdidine sürücüler tam uymaktadırlar. Ancak bu kanunun hız tahdidi (limiti) ile ilgili bazı bölümleri yeniden beliren ihtiyaca göre değişikliğe uğramıştır.

Son duruma göre:

- Şehir içinde taşıtlar için azami sürat 40 mil olarak tespit edilmiştir.
- Köylerde ise limit 30 mildir.

Hız limitine ancak yarım mil yol aldıktan sonra ulaşılması gereklidir. Birden ve kısa süre içinde bu hıza ulaşmak yasaktır.

— Şehir dışı meskun mahallerde hız limiti 30-40 mildir.

— Şehirlerarası yollarda yaya üst ve alt geçitlerinin sağlandığı hallerde azami sürat (hız limiti) 60 mildir.

Mahalli Teşkilatlar (Local Authority) bu limitler içinde mevcut şartlara göre değiştirme yapacağı zaman polis ve şehir meclisine durumu bildirir ve danışır. Ayrıca gazeteye ilan verip 28 gün sonra yürürlüğe koyabilmek için bekler. Bu süre sonunda itirazsız kesinleşirse 14 gün içinde değişiklik ilan edilir ve yürürlüğe girer.

(Yaptığım seyahatlerde; şehirlerarası yollarda yayaların yol içinden yürümesinin önlenmesi ve geçiş gerekli olan meskun yerlerde mutlaka alt ve üst geçit yapılarak sağlıklı geçişin sağlandığı görülmüştür.)

(cc) Sürücünün alkollü araç kullanmasına karşı teknik ve yasal tedbirler alınmıştır.

1981 yılında yürürlüğe giren bir kanunla içkili araç kullananların cezalandırılması için polisin yetkisi artırılmıştır. Ancak 1983 Nisan ayında yeniden değişikliğe ihtiyaç duyularak kanunda değişiklik yapılmıştır. (Changes in the Law on Drinking and Driving).

Eskiden alkollü araç kullananların tespiti kan ve idrar testi ile belirlenirken 1981 yılından sonra nefesten alkol testi yapılmaya başlandı.

Bir sürücünün test sonucunda suçlu sayılabilmesi için;

- Nefeste 100 mililitrede 35 mikrogram,
- Kanda 100 mililitrede 80 miligram,
- İdrarda 100 mililitrede 107 miligram alkolün tespit edilmesi gerekir.

Önceden kan alma ve idrar alma ile yapılan alkol testi 1983 Mayıs ayından itibaren yeni geliştirilen intoksimeetreler ile doğrudan nefesten yapılmaya başlanmıştır. 19 Nisan 1983 tarihli bir talimatla yalnız bu makinaların kullanılmasına başlanmıştır. Ancak bu neticeye ulaşmaya kadar, 1981 Ekim ayından 1982 Şubat aya kadar 1500 şoför üzerinde eski ve yeni usullerle deneyler yapılmıştır. Buna göre nefesle yapılan testte gerçek ve kesin neticenin kısa sürede alındığı görülmüştür.

Aynı makinanın verdiği rapor kullanan polis yetkilisi tarafından imzalanıp mahkemeye gönderildiğinde delil olarak kabul edilmektedir. Ay-

rica polis olayla ilgili bilgi formu da (Trafic Acident Book) doldurmaktadır.

Nefesle kesin alkol testi neticesinin alınması ve pratikliği sebebi ile bu makinanın kullanılmasını görmek istedim. 15 Kasım 1983 tarihindeki trafik incelemesinde görevli trafik polis memurları elinde bulunan küçük el telsizine benzeyen alkometrelerin yalnız sürücünün alkol alıp almadığını ölçen aletler olduğunu; ancak verdiği rapor mahkemece delil olarak kabul edilen ve kesin netice veren makinanın karakollarda bulunduğu öğrenildi. Bunun üzerine bir polis karakolunda inceleme yapmak üzere randevu talep edildiyse de 5 Ocak 1984 tarihine kadar mümkün olmadı. Bu arada polisteki alkol metre ve intoksimetre cihazlarını yapan “Lion” firması ile Türkiye Başkonsolosluğu aracılığı ile temas kuruldu. Firmanın verdiği cevapla birlikte bugün İngiltere’de kullanılan bu cihazların hakkındaki tüm doküman ve fiyat teklif cetveli Başkonsolosluğa gönderildi.

5 Ocak 1984 tarihinde “Gerald Road Police Station” Polis karakolunda yaptığım incelemeye göre: Polis şüphe üzerine önce sürücünün devriye aracında bulunan küçük el telsizine benzeyen cihazla (Alkometre ile) alkollü olduğunu tespit ediyor; bunu cihaza takılı olan tüpe üfleterek yapıyor. (Fail) yazan kısım yanarsa karakola getirip alkol testini intoksimetre ile yaptırıyor ve kesin rapora göre yüz miligramda 35 mikrogram alkol çıkarsa makinadan alman raporla mahkemeye sevk ediyor.

Makinaya en az iki litre hava üflemek gerekiyor. Daha az üflenmesi halinde makina netice vermediği gibi ikaz da ediyor. Üflemek istemeyenler için polis doktoru çağırılıyor ve kan aldırılıyor.

Bu şekilde intoksimetre cihazı ile kısa sürede alman kesin neticeye ülkemizde de ihtiyaç bulunmaktadır. Konunun üzerinde durularak, İngiltere veya aynı şekilde netice alan başka ülkelerden veya yerli imalattan faydalanılması cihaz temin edilip trafik kazalarının önlenmesinde faydalanılması büyük önem taşımaktadır.

(dd) İngiltere’de Trafik Suçluları için mahkemeler ağır cezalar ve fena puan vermektedir:

İngiltere’de trafik suçunun hafif veya ağırlığına göre iki çeşit mahkeme vardır.

(aaa) İlk mahkeme (Magistrate Court) kentlerde seçimle gelen 2 veya üç üye ile devamlı görevli bulunan bir hukukçudan oluşur. Buna (Justice of Peace) Sulh Mahkemesi de diyebiliriz.

Bu mahkemede trafik suçu sabit görülen kişiye 6 aya kadar hapis ce

zası ile 20 Pound'dan 200 Pound'a kadar para cezası verilebilir. Mahkemeye devamlı görevli olan hukukçu üye başkanlık yapar.

(bbb) Üst mahkeme (Law Court-High Court) "Proper Judge+12 Jury" bir hakimle (Hukukçu) 12 seçilmiş üyeden teşekkül eder. İçkili araç kullandığı tespit edilen araç sürücüsünün sürücü belgesini bu mahkeme bir yıla kadar geriye almaya yetkilidir.

İngiltere'de 1000 Pound'a kadar mahkemece para cezası verilebilmektedir.

Ölüm ve yaralamaya sebep olma, sürücü belgesi almadan araç kullanma hallerinde, suçlulara cezayı yüksek mahkeme (High Court - Law Court) verir.

Mahkemeler ayrıca sürücünün suçuna göre aldığı fena puanı da tespit etmiş olurlar. Üç yıl içinde 12 fena puan alanın sürücü belgesi bir yıla kadar geri alınır.

Sürücünün aldığı fena puanlar polis ve Ulaştırma Dairesine (Department of Transport) mahkemece intikal ettirilir. Araç ve sürücülerin kayıtlı olduğu kompütüre hafıza kaydına geçirilir. Bu nedenle her an sürücünün aldığı fena puanları bilgisayar vasıtasıyla öğrenmek mümkündür. Sürücü belgelerinin mahkemece geri alınabilmesine ancak önemli hallerde fena puana göre karar verilir. Sürücü belgesi mahkemeye teslim edilince Galler'deki "Swan Sea" denilen merkeze gönderilir ve orada muhafaza edilir. Sürücü belgesi alman kişi karara itiraz edebilir. Haklı görülürse süre kısaltılır veya belge geriye verilebilir.

(b) Fiziki Tedbirler

Trafik kazalarına karşı hayat kurtarmak üzere önceden her türlü tedbirin İngiltere'de alınmış olduğu müşahade edilmiştir.

(aa) Öncelikle trafik işaretleri her zaman dikkat çekecek şekilde konulma ve elektrikle sisli ve karanlık havalarda işaretlerin üzerine konulan floresans lambalarla aydınlatılmaktadır.

(bb) Yaya ve sürücülerin en iyi şekilde ikaz veya yasağı anlayabilmesi için yazılı levhalar kullanılmakta, hatta asfalt üzerine yazı yazılmaktadır.

Yaya geçitlerinde araçların geliş yönlerine göre (Look right) sağa bak, (Look left) sola bak şeklindeki yazılar buna örnektir.

(cc) Yaya geçitlerinde (trafik işaret lambalarının bulunduğu yerlerde) ayrıca yayalar için ikaz düğmeleri konularak emin bir şekilde geç

mesi sağlanmıştı. Mesela yaşlı veya sakat olan bir kişi, trafik işaret lambalarının bulunduğu yerden geçeceği zaman, lambanın bağlı olduğu direktteki ikaz düğmesine basmakta ve araçlara yeşil ışık yanıyorsa düğme üzerinde (Wait) bekle ikaz yazısının ışığı yanmakta daha sonra sinyal sesi ile ışık yanıp sönmek suretiyle sürücülerini ikaz etmekte ve yaya rahatça duran araçların önünden karşıya geçmektedir.

(çç) Tüm İngiltere'deki araçlar için (Department of Transport) Ulaştırma Dairesince araç plakası verilmekte ve kompüte hafıza kaydı yapılmaktadır. Kazalara karşı araç plaka numarasının iyi okunabilmesi için ön tarafına beyaz üzerine siyah renkli, arka tarafına ise fosforlu (parlayan) sarı zemin üzerine siyah harf ve rakamlarla yazılmaktadır.

Plakalar üç harf üç rakam ve son bir harften ibarettir.

Mesela NUL 500 Y plaka numaralı bir özel araçta son harf aracın hangi yıl alındığını yani modelini göstermektedir. Örneğimizdeki Y harfi aracın 1983 model olduğunu gösteriyor. Bu yıl (Z) harfi kullanılmadığından araçların plakası ilk defa A harfi ile başlayıp aracın 1984 modeli olduğunu göstermektedir.

(de) Şehirlerarası yollarda her milde bir telefon bulunmakta; böylece yoldaki herhangi bir kaza veya arıza anında ilgililerine bildirilebilmektedir.

(ee) Şehirlerarası yollarda en solda bulunan şerit seyir halindeki araçlar tarafından hiç kullanılmamakta; bu yol şeridi ancak arıza veya kaza gibi bir sebeple durmak zorunda kalan araçlara ayrılmaktadır. Ancak en sol şeritte bulunan bu vasıtalar da durduklarında ışık ve reflektör ile yoldan geçen diğer araçları ikaz etmektedirler.

Geniş otoban şeklindeki yollarda ülkemizde de tek şeridin bu şekilde durmak zorunda kalan araçlara ayrılması en emin bir çare olarak görülmektedir. Zira işaretsiz yolda duran veya bırakılan araçlara çarpmak suretiyle ülkemizde bir hayli kaza olmaktadır.

(ff) Şehirlerarası yollar İngiltere'de genel olarak tek istikametlidir. Ve şeritlerle hız için ayrılmıştır. Burada dikkatimi yaptığım seyahatlerde çeken bir husus da yol şeritlerinin takriben her beş metrede bir fosforlu ve asfalta çakılmış noktalarla ayrılmasıdır. Bunlar demir muhafaza içinde çakılmış olduklarından tahrip olmadan gece yol şeritlerini ışıklı bir çizgi halinde göstermektedir. En soldaki seyir halindeki araçların giremediği şerit kırmızı fosforlu noktalarla, diğer şeritler ise sarı noktalarla ayrılmıştır. Gece yolculuğu için bu tedbir çok büyük öneme haizdir.

(gg) Tehlike arz edebilecek viraj ve düz yolda, demir bariyer ko

nulmak suretiyle tedbir alınmıştır. Bazen bu demir bariyer kilometrelerce devam etmektedir.

(hh) Şehirlerarası bazı yollarda köy ile tarım alanları arasında çiftçi araçlarının geçmesi için ayrı çiftçi yolunun anayola paralel olarak yapıldığı görülmüş ve öğrenilmiştir. Tarım araçlarının anayolu bozmaması için bu şekilde bir yol şeridi de ülkemizdeki önemli tarım merkezi olan illerde ihdas edilebilir.

(n) Şehirlerarası otobüslerde kesinlikle radyo veya televizyon kullanılmamaktadır. Gece veya gündüz yaptığım hiç bir seyahatte radyo ve televizyonu olan araca rastlamadım. Ülkemizde de otobüslerde radyo çalınmamalıdır.

(ii) Otobüslerde ön sıradaki ilk koltuklarda yolcuların ani fren ve kazaya karşı korunması için emniyet kemeri bulunmakta, ayrıca koltuk arkalarında yolcuların baş hizasında her türlü çarpmaya karşı sünger çıkıntılar konulduğu görülmektedir.

(ji) Şehirlerarası yol güzergahına rastlayan meskun mahallerde bulunanların yolu geçmesi için mutlaka alt veya üst geçit yapılmış ve yayaların kazalara karşı hayatlarını korumaya önem verilmiştir.

(kk) Yağışta kaymaları önlemek için kavşak ve meskun mahalle yakın olan yerlerde asfalt daha iri taneli olarak dökülmüş ve böylece araçların daha iyi frenlerinin tutması sağlanmıştır.

(11) Şehir içi trafik yoğunluğuna göre ışıklı lambaların yanış sürelerinin kompüter vasıtası ile Londra'da ayarlandığı "New Scotland Yard" binasında görülmüştür. Bu kompüter merkezinden şehirdeki 1400 "Traffic- Lights" trafik lambasına otomatik olarak komuta edilmekte, 56 önemli kavşak ise bu merkezdeki televizyon ekranından izlenebilmektedir. Ayrıca trafik lambalarının bulunduğu yol zeminine döşenen detektörlerle belli bir sürede oradan kaç araç geçişinin yapıldığı da kompütere otomatik olarak ulaşmakta ve buna göre trafik lambasındaki ışık süresi uzayıp kısalma suretiyle düzenli ve emin bir trafik akışı sağlanmaktadır.

(mm) Trafik işaret lambası dışında (sarı ışıklı devamlı yanıp sönen) ikaz lambaları ile yayalara durmadan geçiş hakkı sağlanarak kazalara karşı korunmuştur.

(c) Sosyal ve Kültürel Tedbirler

Sosyal yapı itibariyle (ananalezion) örf ve adetlerine bağlı olan İngilizlerin, devletin koyduğu kurallara da saygılı oldukları görülmüştür. Her

hangi bir olaya kolay kolay hiç kimse müdahale etmemekte meselenin hallini polise bırakmaktadır. Yapı olarak soğukkanlı bir mizaca sahip bulundukları için, olaylar karşısında sakin ve mantıklı davranmayı tercih etmektedirler. Güvenli bir şehirlerarası yolculuk için tüm kentlere yolcu taşıyan otobüsler aynı şirkette toplanmıştır. Bunlara “Coach Service” denilmekte, düzenlenmiş olan zaman tablosuna göre yolcu taşımaktadırlar. Hatta ülkelerarası yolcu yine bu şirket vasıtası ile taşınmaktadır. Yapmış olduğum seyahatlerde hız limitini aşan veya vaktinde kalkmayan ve vaktinde gideceği şehre varamayan hiç bir otobüse rastlamadım.

Televizyon ve radyolarda sık sık trafikle ilgili programlar yapılmaktadır. Ayrıca polis ve Ulaştırma Dairesi sürekli olarak yayın ve propaganda ile trafik konusunda halkı ikaz edip eğitmektedir. Şehirlerde çocuklar için trafik eğitimi ile ilgili sahalara ile, okullarda polis tarafından düzenlenen konferanslar çocukların trafik eğitimine küçükten başlanıldığını göstermektedir. Okulun dağılışı saatlerinde yoldan karşıya geçiş emniyeti ise daha önce bahsedildiği gibi trafik görevlisi bayanlara bırakılmıştır. Bunlar polisten ücret aldıkları için görevlerini devamlı olarak ve aksatmadan yürütmektedirler.

Polis trafikle ilgili her fırsatı değerlendirmekte ve trafik kazalarına karşı halkı ikaz etmektedir. Mesela kaza geçirmiş, ölen ve yaralananların bulunduğu araç, olduğu gibi şehrin kalabalık yerlerinden birisine getirilmekte, orada halka bir süre teşhir edilmekte, araç üzerine de “içkili araç kullanmanın sonucu” gibi halkı uyarıcı ifadeler kullanılmaktadır.

Trafikle ilgili olarak İngiltere’de gelişmiş bulunan Trafik Mühendisliğine (Traffic Engineering) ait bilgiler yayınlandığı gibi, (Home Office) İçişleri Bakanlığı, (Department of Transport) Ulaştırma Dairesi tarafından da yapılan araştırmalara ait yayınlar da bulunmaktadır.

İngiltere’deki sürücü okulları ise, tamamen özel olup, Ulaştırma Dairesinin kontrol ve yetkisi dahilinde çalışmaktadır.

3. Ülkemizdeki Trafik Kaza Nispetlerinin İngiltere’dekilerle Karşılaştırılması

A. Ülkemizde

Devlet İstatistik Enstitüsünün trafik kazaları ile ilgili raporuna göre.

1971-1980 yılları arasındaki on yıllık dönemde:

Yılda ortalama 41.648 kaza » » 5.056 ölü

» » 26.392 yaralı

düşmektedir.

1981 yılında:

40.023 kaza, 4327 ölü, 27.711 yaralı,

1982 yılında ise:

46.681 kaza, 4844 ölü, 35.762 yaralı, şeklinde trafik kazası vardır.

Diğer taraftan yine 1971-1980 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde:

Kazaların % 75'nin şehir içinde,

» % 25'nin şehir dışında

olduğu,

Yine bu dönemde,

Kazalardaki % 39 ölümün şehir içinde,

» % 61 ölümün şehir dışında

vuku bulunduğu,

Kazalardaki yaralıların ise, % 60'nın şehir içinde

» » » % 40'nın ise şehir dışında

meydana geldiği anlaşılmaktadır.

Kusur oranları da aşağıda görüldüğü gibidir.

1980 yılında:

Şehir içindeki kazaların % 73 kusuru şoförde, % 26'sı yayada ve % 1'i de diğer sebeplerden doğmuştur.

Şehir dışındaki kazalarda ise; kusurun % 86'sı şoförde, % 13'ü yayada, % 1'i de diğer sebeplerden doğmuştur.

Ülkemizde şoförler % 70'in üzerinde kusurlu olduklarına göre bunların eğitim ve kontrolüne çok önem verilmelidir.

1982 yılı sonuna göre ülkemizde 1.887.878 motorlu araç vardır. Bir önceki yıla göre 102.120 adet artmıştır.

Yine 1982 yılı sonuna göre ülkemizde 2.897.771 ehliyetnameli şoför vardır. Önceki yıla göre 153.040 adet artmıştır.

1982 yılı sonuna göre en fazla olay 4850 kaza ve 617 ölü ile Ağustos ayında olmuş, bunu 4506 kaza ve 481 ölü ile Eylül ayı takip etmiştir.

1971-1980 yılları arasındaki on yıllık sürede:

Günde ortalama 114 kaza olmuş,

Bunların,

85'i şehir içinde,

29'u şehir dışında,

vuku bulmuştur.

Yine aynı dönemde:

Günde ortalama 13 ölümden,

5'i şehir içinde,

8'i şehir dışındaki olaylarda vuku bulmuştur.

Aynı dönemdeki yaralanmalarda ise;

Günde ortalama 72 yaralanmanın,

43'ü şehir içinde,

29'u şehir dışında vukua gelmiştir.

Bu tabloya göre, kazaların büyük çoğunluğu şehir içinde olduğu halde şehir içindeki ölüm az olmakta, buna mukabil şehir dışında kaza miktarı az olduğu halde ölüm miktarı fazla bulunmaktadır.

Yaralanmada ise durum tam bunun tersidir. Yani yaralanan şehir içinde daha fazladır.

Buna göre şehir dışında olan kazaların önlenmesi için şehirlerarasındaki kontrole daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.

B. İngiltere'deki Trafik Kazaları ve Nispetleri ile Ülkemizdekilerin Karşılaştırılması

İngiltere'de elde edilen dokümana göre yıllar itibariyle trafik kazalarında ölen ve yaralananların miktar ve nispetleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

1973-1982 YILLARI ARASINDAKİ TRAFİK KAZALARINDA ÖLEN VE YARALANANLAR

Yıllar	Ölüm ve Yaralanma ile Sonuçlanan Trafik Kazaları				Önceki Yıla Göre Değişiklik	
	Ölü	Ağır Yaralı	Hafif Yaralı	Toplam	Farklı Miktar	Farklı Nispet
1973	697	8,026	45,552	54,275	-1,948	-3
1974	680	7,817	42,550	51,047	-3,228	-6
1975	672	7,485	43,234	51,391	+ 344	+ 1
1976	722	8,252	43,964	52,958	+ 1,567	+ 3
1977	692	8,046	46,465	55,203	+2,245	+ 4
1978	726	7,933	45,039	53,698	-1,505	-3
1979	627	7,528	42,153	50,308	-3,390	-6
1980	599	6,998	41,041	48,638	-1,670	-3
1981	555	6,863	39,814	47,232	-1,406	-3
1982	584	7,759	41,880	50,223	+ 2,991	+ 6

Bu tabloya göre 1973-1982 yılları arasında trafik kazalarında en fazla ölünün 726 kişi olarak 1978 yılında vuku bulduğu; bizim ülkemizde ise 1971-1980 arası on yıllık dönemde ortalama 5056 ölüm vakasının bulunması trafik kazalarındaki insan kaybı bakımından ne kadar ciddi ve endişe verici bir durumda olduğumuz görülmektedir. Bunu bizde mevcut 2.000.000 araca karşılık İngiltere'deki 19.500.000 aracın varlığını da düşünürsek, olay çok daha korkunç bir şekilde karşımıza çıkmaktadır.

Aylar itibariyle kazaya uğrayanların miktar ve nispetini incelediğimiz zaman, İngiltere'de en çok 1982 Kasım ayında 4835 kişinin yaralandı

ğı, fakat aynı yılda toplam 50.223 kişinin kazaya uğrayarak, yıl içinde toplam 584 ölü, 49.639 yaralı bulunduğu görülmüyor.

AYLAR İTİBARIYLA KAZAYA UĞRAYANLARIN SAYISI

AYLAR	19 8 1	19 8 2	Önceki Yıla Göre Artış Azalış Miktar ve Nispet	
			Sayı	Nispet
OCAK	3,722	3,440	- 282	- 8
ŞUBAT	3,668	3,438	- 230	- 6
MART	4,277	4,167	- 110	- 3
NİSAN	3,666	3,860	+ 194	+ 5
MAYIS	4.001	4,139	+ 138	+ 3
HAZİRAN	3,818	4,295	+ 477	+ 12
TEMMUZ	4,131	4,313	+ 182	+ 4
AĞUSTOS	3,587	4,218	+ 631	+ 18
EYLÜL	4,406	4,434	+ 28	+ 1
EKİM	4,582	4,616	+ 34	+ 1
KASIM	4,172	4,835	+ 663	+ 16
ARALIK	3,202	4,468	+ 1,266	+ 40
TOPLAM	47,232	50,223	+ 2,991	+ 6

Bizde ise, 1982 yılında, 46.681 trafik kazası vuku bulduğu, 40.606 kişinin kazaya uğradığı, bunların 4844'ünün ölü ve 35.762'sinin de yaralı olduğu; bu yılda yine en fazla 5172 adet trafik kazasının Ağustos ayında vuku bulduğu, bu ayda 617 kişinin öldüğü, bu miktarın İngiltere'deki bir yıllık miktardan fazla olduğu görülmektedir.

Bu mukayeseden de İngiltere'de 1982 yılında en fazla Kasım ayında, ülkemizde ise, Ağustos ayında trafik kazalarının meydana geldiği anlaşılmaktadır.

En fazla yaralanma ise T ve Zikzak kavşakta olmaktadır.

TRAFİK KAZALARININ OLUŞ YERİNE GÖRE BEDENSEL YARALANMALAR

	19 8 1	19 8 2
Kavşakta	1,763	1,942
T ve Zikzak Kavşakta	18,318	19,885
Y Kavşağında	759	769
Hemzemin Geçitler	8,461	9,154
Birleşik Kavşaklarda	1,061	991
Özel Yol ve Giriş ile Diğerlerinde	2,020	2,346
Toplam Kavşak Kazaları	32,382	35,087
Kavşağa 22 Yarda Dışında Olanlar Hariç	14,850	15,136
Tüm Kazalar	47,232	50,223
Yaya Geçitleri		
Işıklı özel Yaya Geçitleri		2,441
Diğer Işık Kontrollü Geçitler	4,198	3,557
öteki Geçitler	4,561	5,542
Toplam Yaya Geçitleri Kazaları	8,759	11,540
Yaya Geçitlerinde Olmayan Kazalar	38,473	38,683
Bütün Kazalar	47,232	50,223

Diğer taraftan son iki yıla göre İngiltere’de en fazla 1981 de 284 ve 1982 yılında 291 kişi olmak üzere en çok yayaların öldüğü görülmektedir. Motosiklet kullananlar ve diğerleri ise daha sonraki sıralan almaktadır.

TRAFİK KAZALARINDA ÖLEN VE YARALANANLARIN MİKTARI İLE
ARAÇ ÇEŞİTLERİ

Yolu Kullananların Çeşidi	19 8 1	19 8 2	Farklı Miktar	Farklı Nispet
Yaya Ölü	284	291	+ 7	+ 2
Ağır Yaralı	2,566	2,867	+ 301	+ 12
Hafif Yaralı	10,455	10,350	- 105	- 1
Toplam	13,305	13,508	+ 203	+ 2
Bisikletli Ölü	31	26	- 5	-16
Ağır Yaralı	500	620	+ 120	+ 24
Hafif Yaralı	3,976	4,995	+ 1,019	+ 26
Toplam	4,507	5,641	+ 1,134	+ 25
Motosiklet Ölü	108	88	- 20	-19
Ağır Yaralı	1,681	2,091	+ 410	+ 24
Hafif Yaralı	8,184	9,631	+ 1,447	+ 18
Toplam	9,973	11,810	+ 1,837	+ 18
Diğerleri Ölü	150	216	+ 66	+44
Ağır Yaralı	2,806	3,020	+ 214	+ 8
Hafif Yaralı	27,041	27,014	- 27	+
Toplam	29,997	30,250	+ 253	+ 1
Tüm Yol Kullananlar Ölü	573	621	+ 48	+ 8
Ağır Yaralı	7,553	8,598	+1,045	+ 14
Hafif Yaralı	49,656	51,990	+ 2,334	+ 5
Toplam	57,782	61,209	+ 3,427	+ 6

İngiltere’de alman sonuçlara göre:

1981 yılında trafik kazalarında 15 yaşından aşağı olan çocuklar arasında en fazla 12 yaşındaki 799 çocuğun yaralandığı, yine aynı yıl içinde en fazla 14 yaşındaki 10 çocuğun da trafik kazasında öldüğü anlaşılmaktadır.

Ülkemizde 1980 yılından sonra bu çocuk yaş gruplarında istatistik rakamı olmadığı için mukayese edilememiştir.

TRAFİK KAZALARINDAKİ ÇOCUK ÖLÜ VE YARALI SAYISI

YAŞLAR	Ölümler				Yaralanmalar				Toplam			
	Yayalar	Bisiklet	Diğerleri	Toplam	Yayalar	Bisiklet	Diğerleri	Toplam	Yayalar	Bisiklet	Diğerleri	Toplam
2 yaşından												
aşağı olanlar	1	—	—	1	47	—	138	185	48	—	138	186
2 yaş	3	—	—	3	101	1	122	224	104	1	122	227
3 yaş	3	—	—	3	143	1	121	265	146	1	121	268
4 yaş	—	—	—	—	183	7	113	303	183	7	113	303
5 yaş	2	1	1	4	210	13	86	309	212	14	87	313
7 yaş	2	—	1	3	254	20	98	372	256	20	99	375
8 yaş	1	1	—	2	331	58	96	485	332	59	96	487
9 yaş	2	2	—	4	379	62	120	561	381	64	120	565
10 yaş	3	—	—	3	393	98	131	622	396	98	131	625
11 yaş	5	1	1	7	421	121	116	658	426	122	117	665
12 yaş	3	—	1	4	435	167	139	741	438	167	140	745
13 yaş	3	—	—	3	453	196	150	799	456	196	150	802
14 yaş	4	1	2	7	387	215	128	730	391	216	130	737
15 yaş	4	4	2	10	334	279	184	797	338	283	186	807
15 yaştan	36	10	8	54	4,071	1,238	1,742	7,051	4,107	1,248	1,750	7,105
aşağısı												
Toplam	33	6	6	45	3,896	1,175	1,808	6,879	3,929	1,181	1,814	6,924
Bir önceki yıla göre artış ve azalışlar (%)	+ 9	+ 67	+ 33	+ 20	+ 4	+ 5	-4	+ 3	+ 5	+ 6	-4	+ 3

OLUŞ NEDENLERİNE GÖRE TRAFİK SUÇLARI

SUÇLAR	İşlenen Suçların Sayısı		Hüküm Giyen		Mahkemeye Çağrılan		Resmen Edilenler İhtar	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982
ölümle veya bedensel yaralanma ile sonuçlananlar	51	57	44	45	7	12	—	—
Tedbirsizlik	843	723	478	474	331	208	34	41
Alkol veya ilaç aldıktan sonra araba kullanma	15,353	15,799	7,030	7,135	8,320	8,662	3	2
Dikkatsiz araba kullanma	13,843	14,585	610	596	12,821	13,364	417	625
Kazaya bağlı suçlar	4,396	5,283	700	715	3,606	4,452	90	116
Oto hırsızlığı	15,526	14,083	14,351	12,931	192	145	983	1,007
Ehliyet ve sigortaya ilişkin suçlar	63,780	72,064	24,407	24,347	34,075	42,045	5,298	5,672
Kayıt, vergi ve kayda ilişkin suçlar	23,481	21,486	905	1,275	21,113	18,485	1,463	1,726
Trafiğe uygun olmayan araçlarla trafiğe çıkma	33,956	39,938	2,386	2,525	27,028	32,013	4,542	5,400
Hız sınırlamalarına uymama	17,836	18,659	76	75	17,505	18,264	255	320
Trafik işaretlerine ve yaya haklarına uymama	44,570	47,194	325	331	33,976	36,043	10,269	10,820
Trafiği engelleme, bekleme ve park suçları	19,793	20,844	32	35	13,942	15,386	5,819	5,423
Işıklı işaretlere uymama	2,968	3,467	69	63	1,617	1,614	1,282	1,790
Klaksiyon yasağına uymama	1,987	2,377	68	47	1,674	1,937	275	393
Yük ve trayler suçları	793	1,333	4	5	717	1,191	72	137
Motosiklete ait suçlar	949	1,088	110	107	413	540	420	441
Kamu araçlarıyla işlenen suçlar	1,052	1,551	20	26	834	1,244	198	281
Diğer suçlar	39,815	44,097	348	419	39,364	43,538	103	140
Toplam	300,997	324,628	51,933	51,151	217,535	239,143	31,529	34,334
Kazaya karışanların sayısı	209,985	218,052	16,655	16,182	168,048	174,648	25,282	27,222

İngiltere’de 1981 ve 1982 yılı itibariyle en fazla ehliyetsiz (sürücü belgesiz) ve sigortasız araç kullanma suçunun işlendiği anlaşılmaktadır. Ülkemizde işlenen suç sebebine göre suçluların istatistiği yapılmadığından mukayese edilememiştir.

Bütün bu bilgilerden İngiltere’ye göre ülkemizde meydana gelen trafik kazalarında ölüm ve yaralanma oranının çok yüksek olduğu anlaşılmaktadır.

4. SONUÇ

Buraya kadar çeşitli bölümlerde yapılan açıklamalardan sonra trafik kazalarını önlemek için ne gibi tedbirler alınmalıdır.

En başta ifade ettiğimiz gibi bu tedbirlerin üçe ayrılarak ele alınması gerekir.

A. Kanuni Tedbirler

(a) Sürücü belgeleri sınavı polisin dışında bir daireye (Muhtemelen Karayolları Genel Müdürlüğü veya Milli Eğitim Bakanlığına) verilmeli, polisin bu konuda zaman, personel kaybı önlenmelidir. Bu konu polisin saygınlığı yönünden de önem arz etmektedir.

(b) Polisin kanunen ceza makbuzu veya ihbarname doldurması yanında bizzat para tahsil yetkisi kaldırılmalı, halk üzerindeki itibarı korunmalıdır.

İngiltere’de bu şekilde herhangi bir yetki, poliste mevcut değildir. Polisin parayı bizzat tahsili yetkisinin, Anayasamıza ve mevcut Trafik Yasasına göre yeniden incelenip bir sonuca varılması gerekir.

Trafik para cezasının tahsili, alınacak yasal mali tedbirlerle polis dışında hızlandırılıp, kısa sürede yapılabilmesi ve etkinliği sağlanmalıdır.

(c) Hız tahditlerinde mahalli şartlara göre esneklik sağlanmalı, gerektiğinde mevcut limitler Valiliklerce tayin edilmelidir.

(ç) Raporumuzda daha önce bahsedildiği gibi alkollü araç kullananlara karşı kısa sürede ceza uygulanmasını gerçekleştirecek teknik ve kanuni tedbirler zaman geçirilmeden alınmalı ve (tocsimeter-Alcolmeter) adı verilen cihazlar temin edilmelidir.

(d) Trafik suçları işleyen sürücüler için fena puan sistemini uygulayıcı teknik tedbirler alınmalıdır.

B. Fiziki Tedbirler

(a) Trafik işaret ve levhalarının her zaman ve her türlü hava şartlarında iyi görülecek şekilde teknik tedbirler alınmalıdır.

(b) Yaya ve sürücülerini uyaran yazıların yol üzerine yazılması ve bunların devamlılığı sağlanmalıdır.

(c) Yaya geçitleri dışında da yayaaların güvenli geçişlerini sağlayacak (Alt ve üst geçit gibi) fiziki tedbirler alınmalıdır.

(ç) Ülkedeki tüm araçların plakalarının fosforlu ve her türlü hava şartlarında görülebilir cinsten olması ve tek bir merkezde bunlara ait bilgilerin bulunması sağlanmalıdır.

(d) Şehirlerarası yolların tek yönlü olması halinde, en sağdaki şeridin duran veya park yapan araçlara ayrılması ve seyir halindeki araçların girmemesi sağlanmalıdır. Böylece park yapan veya yolda duran araçlara çarpmalar önlenecektir.

(e) Trafiğin kesif olduğu bölgelerde imkân nispetinde tarım araçları için ayrı yol yapılmalı, şehirlerarası ana yola girmesi önlenmelidir.

(f) Şehirlerarası otobüslerde kesinlikle radyo ve televizyon çalıştırılması önlenmelidir.

(g) Şehirlerarası otobüslerde kazada ölüm nispeti fazla olduğundan ön koltukların emniyet kemerli olması ve koltuk arkalarının baş hizasında süngerli olması gibi fiziki tedbirler alınmalıdır.

(h) Şehirlerarası yolcu taşıyan otobüslerin sivil kıyafetli trafik polisi vasıtası ile gayri muayyen zamanlarda kontrol edilmesine önem verilmelidir.

(i) Yeni oto parklar ihdas ederek araçların yaya kaldırımına park yapmaları önlenmeli; halkın bu gibi yerlerde yola çıkması önlenmelidir.

C. Sosyal ve Kültürel Tedbirler

(a) Okullarda verilecek trafik eğitiminin uygulamalı olması sağlanmalıdır.

(b) Ölümle neticelenen trafik kazalarına karışan araçların polis tarafından ibret için geçici bir süre topluma teşhir edilmesi ve kaza sebebini açıklayan yazının konulması sağlanmalıdır. (Bu metot İngiltere’de uygulanıyor).

(c) Halkın trafik polisine yardımcı olması için gerekli bütün imkan

lar kullanılmalı, ilgili resmi kuruluş ve derneklerle koordineli olarak bu konuda işbirliği yapıp, kamuoyu yaratılmalıdır.

(ç) Trafik konusundaki teknik gelişmeler topluma basın ve yayın organları vasıtasıyla açıklanmalıdır. (İçkili vasıta kullanılması halinde yeni teknik araçlarla kısa sürede nasıl tespitin yapıp ceza verileceğinin açıklanması gibi.)

(d) Trafikte halk eğitime önem verilip kamuoyu yoklamaları ve anketler yapılarak alınan sonuçlar bilimsel yönden değerlendirilmelidir.

SAYILAMANIN ÖNEM VE İŞLEVİ

Arslan ÖZBEY

Çankaya Kaymakam V.

Nasıl ki barometre, havanın nasıl olduğu ve olacağı hakkında bizleri aydınlatıyorsa, istatistik de, ekonomik ve sosyal olayların geçmişi, durumu hakkında bizleri aydınlatır ve gelecek için de keşif ve tahminlerde bulunmamızı sağlar.

İstatistiğin bilimsel gelişimine bir göz atarsak, Eski Mısır'da ve Çin'de (orta çağda) aile reisleri sayılmış, arazi hakkında ve halkın yaşama koşullarını anlamak, vergileri saptamak için bazı istatistik çalışmaları yapılmıştır.

İlk nüfus sayımları da eski Roma'da yapılmış, yine o zamanlarda mabetlerde doğum ve ölüm olayları için kayıt tutulmuştur. Büyük İskender ve Sezar, savaşı yararlı kılmak, ordu için asker ve vergi toplamak için istatistiği gerekli görmüşler, ona başvurmuşlardır.

August de, imparatorluğun içerdiği servetlerin geniş bir ankete tabi tutulmasını isteyerek askerlerini, gemilerini saydırmış, rakamlaşan bilgileri bizzat kendisi yazmıştır.

Ancak tarihteki tüm bu istatistiki çalışmalarda yöntemler keyfi ve ilkel olduğundan, elde edilen sonuçlar da sağlıklıdır.

İstatistiğin gerçek ve olumlu gelişimi, modern devlet fikrinin ortaya çıkması ve yaygınlaşması ile başlamıştır. Ülkeler nüfus, ordu, maliye, bayındırlık, sanayi ve ulaştırma gibi konularda sağlıklı bilgiler edinme gereğini duyunca, bu unsurların toplanma şekil ve yöntemleri ortaya çıkmış, böylece istatistik yöntemleri de ilk adımlarını atmıştır.

İstatistiğin bir bilim dalı olarak gelişmesinde, Prof. Dr. Herman Kon ring ve Alman Gottfried Achemval'in önemli ölçüde katkıları olmuştur. Bu iki bilim adamı, istatistiğin gelişmesine olumlu katkıları ile kalmamışlar, aynı zamanda ortaya attıkları teori ve yayınları ile Avrupa'nın ileri gelen ülkelerini, doğal kaynaklanan, coğrafi durumlarını, ticari ve sınai girişimlerini de etüt etmişler ve bu tür çalışmalara örnek olmuşlardır.

Bunlardan başka Graunt (1620-1674) ve Petty (1623-1687) de oluşturdıkları eserlerinde, özellikle nüfus sahasında, Londra'daki kız ve erkek doğumlarının oranları konusunda ilmi incelemelerde bulunmuşlardır. Graunt aynı zamanda, ilk kez ölüm olaylarına ait tablolar yapmış, ölümlerin yaş faktörüyle olan ilişkisini ortaya çıkartmıştır. Petty ise, hesap yöntem ve kurallarını, sosyal ve ekonomik olaylara uygulamış, İngiltere, Fransa ve Hollanda gibi bazı ülkelerin doğal kaynaklarını sayısal oran ve kıyaslamalar ile göstermiştir.¹

Yine aynı dönemlerde astronom Halley, Breslav kentinin ölüm ve doğum listelerine bakarak hayat sigortalarının esaslarını ortaya çıkarmaya çalışmıştır.

Tüm bu çalışmalara karşın istatistik, asıl anlam ve önemini 1741 yılında Süssmilc adlı bir Alman bilim adamı tarafından öne sürülen teorilerle kazanmaya başlamıştır. Süssmilc, erkek çocuk doğumlarının daha fazla olduğunu, ancak sonraları erkek çocuklarında ölümlerin fazla olması nedeniyle bu durumun eşitlendiğini öne sürmüştür. Süssmilc'in bu alandaki çalışmaları içinde en önem taşıyanı ise kuşkusuz, sosyal yaşama ait olayların kitle halinde yorumlanması ve incelenmesi gerektiğini ilk kez ileri sürmesi ve daima büyük adetler üzerinde araştırmalar yaparak, bu tür olaylardaki genel eğilimleri ortaya çıkarmaya çalışmasıdır.

İstatistik alanında bilimsel çalışmalarda bulunan bir başka bilim adamı da Belçikalı Adolphe Quetelet'dir. "Hollanda Ülkesine Ait İstatistik İncelemeleri" adlı eserinde, istatistiğin amacının çeşitli ülkelerdeki maddi ve manevi durumda meydana gelen değişiklikleri gözlemleme ve bu verilere göre de kendi ülke koşullarının kıyaslanması gereği olmasını savunmuştur. Quetelet'e göre, nüfus ve ekonomi en önemli istatistik unsurudur. Diğer unsurlar da dolaylı olarak bunlara bağlıdır. Örneğin, ziraat, arazi, vb. unsurlar temelde birbirine bağlı öğelerdir. Quetelet, Belçika'nın Brüksel kentinde ilk merkezi istatistik bürosunu ve istatistik kongre merkezlerini kurmuş, ayrıca 1846 yılında ilk kez Belçika'da ilmi yöntemlerle nüfus sayımını hazırlamıştır.

Daha sonraları istatistik, biyoloji, antropoloji, coğrafya, tıp ve özellikle ticari ve ekonomik alanları da kapsamaya başlamıştır. Ve nerede olayların önem dereceleri ya da tekrarları hakkında hüküm vermek gerekse, orada istatistiğin yardımına baş vurulmuştur. İstatistiğin tıp ve biyoloji ile ilgisi aşikârdır. Örneğin; yeni bir ilacın etkisi, cerrahi bir operasyonun başarı derecesi istatistikle ölçülür. Yeni buluşların uygulamasına ait istatistiklerden elde edilecek genel ortalamaya göre, o ilacın ya da ameliyatın fayda derecesi hakkında bilgi edinilir.

¹Bilim Teknik Dergisi, Sayı 144, Arslan ÖZBEY.

Aynı zamanda da birçok hastalıkların, ne gibi koşul ve çevreler içinde ve hangi yaş, meslek gruplarında tahribat yaptıkları, iklime bağlı etkilerinin nerelerde ve nasıl görüldüğünü istatistikler belirler.

İstatistiğin ekonomiyle de çok yakın bir bağlantısı vardır. Hatta günümüzde geçerliliğini koruyan ekonomi prensiplerinin, temelde istatistiklere dayandığını, bu bilgilere yöneldiğini söylemek olasıdır. İstatistik, ekonomiye teorilerini kurmak ya da kanıtlamak olanaklarını verir. Bir ülkenin para, ticaret, ziraat, sanayi, maliye, fiyat, hayat pahalılığı gibi ekonomik durumunu incelerken elde istatistiki veriler bulunmazsa, objektif sonuçlara varmak beklenilemez.

Finans ilmi de gerek teorilerini, gerekse de olayların açıklama ve analizlerini istatistiğe dayandırarak yapabilir.

İstatistiğin sosyal yaşam ve toplum ile de büyük bir ilgisi vardır. Bir ülkede suçların oluşum nedenleri, suçluların dahil oldukları yaş-meslek- eğitim grupları ancak istatistik ile belirlenebilir. Keza yine doğum, evlenme, boşanma gibi durumların eğilim, neden ve gelişimleri istatistik yardımıyla seziilebilir.

İstatistiğin coğrafyayla da ilgisi büyüktür. Bir ülkenin doğal, sosyoekonomik açıdan belirlenebilmesi için, o ülke hakkında bu konulara ait istatistiki verilere gereksinim vardır.

Bir ülkenin geçmişi, daha çok o ülkenin çeşitli açılardan güç ve önemini gösteren rakamlarla açıklanabilir. Bir yazar diyor ki, “Tarih, değişik bir istatistik, istatistik de devletlerin idaresi için zorunlu bir kaynak, kuvvetli bir unsur, rakamlar ilmidir...”²

Bazı çevreler istatistiğin önem ve sonuçlarını yadsımaktadırlar. Oysaki istatistik, değişen olayların adeta aynasıdır. Ona bakmakla olayların nerelerinin kuvvetli, zinde, nerelerinin zayıf ve güçsüz olduklarını görürüz. Zifiri karanlıkta yolculuk yapan bir kişiye ışığın, güneşin, aydınlığın hizmet ve faydası ne ise, ne denli önemli ise, karanlık olayları aydınlatmak konusunda istatistiki verilerin hizmet ve faydası da o kadar önemlidir.

İstatistik, rakibi susturabilen güçlü bir araçtır. Bazen saatlerce söylenen nutukların, sayfalarca yazılan eserlerin göremeyeceği görevi, birkaç rakamla istatistikle görmek olasıdır. İstatistik genel kültürün önemli bir unsuru, pozitif çalışmanın da temel yapı taşıdır.

İstatistiğin bireye olan hizmet ve faydası, onun işinin, mesleğinin türü ve önemine göre değişir. Örneğin, her bireyin ve ailenin bir bütçe

² Panorama, Ağustos 1982, 2. Sayfa, A. Özbey.

istatistiği yapmakta büyük kazancı olabilir. Aile geliri ile genel giderler arasında bir dengede istatistiğin rolü büyüktür.

Bir ülkenin iyi yönetilebilmesi için, o ülkenin tüm kaynaklarının tanınması; girişimlerin bu bağlamda yönlendirilmesi gerekir. Bunlar da ancak istatistiki veriler ışığında yapılabilir.³

Bir ülkenin genel nüfusu ne kadardır? Bölgeler, iller, ilçeler, bucak ve köyler itibariyle, cinsiyet, medeni durum, meslek, yaş, milliyet, tabiiyet, tahsil derecesi, sakatlık itibariyle ayrılığı nasıldır? Çalışan nüfus ne kadardır? Nüfus yoğunluğu hangi bölgelerde ve ne şekildedir? İşte tüm bu bilgiler de yine istatistiki verilerle sağlanabilir.

İstatistiğin askeri alanda da büyük önemi vardır. Silah altında ne kadar asker vardır? Her yıl silah altına alman ve terhis olan yedek subay ve er sayısı kaçtır? Tüm bu soruların yanıtları yine istatistiklerle verilebilir.

İstatistiğin ziraat alanındaki faydaları da yadsınamaz. Tarımda kullanılan ekili arazi, ziraatla uğraşan aile sayısı, zirai işletmeler, ekili alanların tarım ürünlerine göre ayrımları, meyvecilik, hayvancılık, arıcılık, seracılık ve balıkçılık gibi sahalarda mevcut kuruluşlar ve buralarda çalışan etkin nüfus gene istatistiki verilerle anlaşılabilir.

Dış ticaret alanında da, istatistik biliminin işlevi büyüktür. Yapılan ihracat ve ithalat tutarları ve bu malların türleri, yıllara ve aylara göre yüzde oranlan, ticaretin daha rasyonelleşmesi açısından rakamsal verilere büyük gereksinim gösterir ki bu da istatistik bilgileriyle sağlanabilir.

Maliye alanında da, bir ülkenin borç ve alacaklarının neden ibaret olduğu, bunun ne kadarının dahili, ne kadarının harici borç olduğu, uzun ya da kısa vadeli olup olmadığı ve tedavüldeki para miktarı, aldığı krediler vb., yine istatistik yoluyla belirlenebilir.

“Yetkili organların istatistik olmaksızın, pozitif unsurlar üzerinde yürütmesine olanak yoktur.” diye söylemişti eski Milli Eğitim Bakanlarımızdan biri.

Şurası bir gerçektir ki, memlekette ne kadar resmi ve özel okul vardır? Bunların yapı, öğretmen, öğrenci ve bütçe durumları neden ibarettir? Bunun gibi soruları yanıtladıktan sonra eğitim politikalarına yön verilmelidir. Bu soruları ise sayısal veriler yanıtlayacaktır.

³ Türkiye’deki Kırsal Kesim ve Sosyoekonomik Yapı, Kooperatif Dergi. 1981, A. Özbey.

Sağlık ve sosyal yardım alanında da, istatistiğin önem ve anlamı büyüktür. Ülkenin mevcut doktor ve diğer sağlık personeli ile, gereksinim duyulan sağlık ekiplerinin bölgelere göre istihdamında ve yine bulaşıcı hastalıkların yörelere göre dağılımı ile mücadelede yıllara göre başarı oranları, bu tür çalışmaların rasyonel sonuç vermesi açısından şarttır.

İstatistiğin, hiç şüphesiz ki adalet ve bayındırlık alanlarında da fonksiyonu büyüktür. Yol, su, elektrik, yörelerin çağdaş anlamda en kısa sürede kalkınmasında büyük rol oynayan baş etmenlerdir.

İşte bir ülkede alt yapı çalışmalarında da, imar ve iskân konusunda istatistik, işlerin koordinasyonu ve organizasyonu açısından, özellikle kendine özgü yöntemleriyle büyük bir önem taşır.

Bir ülkede rasyonalizasyona giderken, bu kapsama girecek işlerin plan ve programı yapılırken, gereksinimi daha fazla görülen bölgelerin saptanmasında da istatistiki veriler çok değer taşır.

Prof. Dr. Uğur Korum istatistik için şunları diyor, “İstatistik, memleketi içte ve dışta tanıtan en kuvvetli propaganda aracıdır. Asrımızda istatistiksiz değil bir devlet, küçük bir şirket bile yönetilemez. İstatistik kuvvetli bir milli savunma silahıdır, millî hakların ve davaların savunulmasında yüzlerce sayfalık kitaplardan daha ziyade hizmet gördüğü, menfaatler sağladığı tamamen anlaşılmıştır.”

Şurası bir gerçektir ki, işlevi bu denli geniş olan istatistik örgütü bir devlet işidir. Büyük yığınlar, topluluklara ait olayları, bireysel araçlarla incelemek olası değildir. Bu nedenle her ülkenin çeşitli çalışma alanları hakkında yapılan istatistikler, şüphesiz ki devlet örgütünün ürünüdür. Bununla beraber bazı özel şirketler, iktisadi ve ticarî şahıs kuruluşları, kendi özel işleri için istatistikler, kamuoyu araştırmaları yapabilmektedirler.

Yine bazı reklam firmaları da tanıtımını üstlendikleri malların tanıtımı için, seçtikleri zümreler üzerinde küçük örnekleme çalışmaları yaparak, anket, soru kâğıdı dağıtımını, grup araştırmaları yöntemleri ile istatistik çalışmalarını gerçekleştirebilmektedirler.

Yazımı istatistikçi Selim Aykut’un sözleriyle bitirmek istiyorum: “İstatistik, memleket sevgisini kalplere aşıl原因, kuvvetli bir ateştir. Bu ateşle içlerini ateşleyenler, ülkelerinin tüm güzelliklerini, doğal kaynaklarını tanırlar ve ona çözülmez bağlarla bağlanırlar. Ve onu sonsuz bir sevgiyle sevip, her türlü tehlikeden korumak için bütün varlıklarıyla korurlar, çalışırlar...”

KAYNAKÇA

- 1 — İSTATİSTİK VE EKONOMETRİ, Prof. Dr. Uğur KORUM (Sevinç Matbaası).
- 2 — EKONOMİDE YÖNTEMLER, Arslan ÖZBEY (Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Sayı 55).
- 3 — İKTİSAT GAZETESİ, Arslan ÖZBEY (12.3.1981, 9.4.1981, 18.6.1981, 25.6.1981, 11.7.1981, 18.7.1981, 25.7.1981, 1.8.1981, 8.8.1981, 15.8.1981, 22.8.1981, 29.8.1981, 5.9.1981, 12.9.1981, 19.9.1981, 26.9.1981, 3.10.1981, 10.10.1981, 17.10.1981, 24.10.1981, 31.10.1981, 7.11.1981, 14.11.1981, 21.11.1981, 28.11.1981, 5.12.1981, 12.12.1981, 19.12.1981, 26.12.1981, 2.1.1982, 9.1.1982, 16.1.1982, 23.1.1982, 30.1.1982, 6.2.1982, 13.2.1982, 20.2.1982, 27.2.1982, 6.3.1982, 13.3.1982, 20.3.1982, 27.3.1982, 3.4.1982, 10.4.1982, 17.4.1982, 24.4.1982, 1.5.1982, 8.5.1982, 15.5.1982, 22.5.1982, 29.5.1982, 5.6.1982, 12.6.1982, 19.6.1982, 26.6.1982, 3.7.1982, 10.7.1982, 17.7.1982, 24.7.1982, 31.7.1982, 7.8.1982, 14.8.1982, 21.8.1982, 28.8.1982, 4.9.1982, 11.9.1982, 18.9.1982, 25.9.1982, 2.10.1982, 9.10.1982, 16.10.1982, 23.10.1982, 30.10.1982, 6.11.1982, 13.11.1982, 20.11.1982, 27.11.1982, 4.12.1982, 11.12.1982, 18.12.1982, 25.12.1982, 1.1.1983, 8.1.1983, 15.1.1983, 22.1.1983, 29.1.1983, 5.2.1983, 12.2.1983, 19.2.1983, 26.2.1983, 5.3.1983, 12.3.1983, 19.3.1983, 26.3.1983, 2.4.1983, 9.4.1983, 16.4.1983, 23.4.1983, 30.4.1983, 7.5.1983, 14.5.1983, 21.5.1983, 28.5.1983, 4.6.1983, 11.6.1983, 18.6.1983, 25.6.1983, 2.7.1983, 9.7.1983, 16.7.1983, 23.7.1983, 30.7.1983, 6.8.1983, 13.8.1983, 20.8.1983, 27.8.1983, 3.9.1983, 10.9.1983, 17.9.1983, 24.9.1983, 1.10.1983, 8.10.1983, 15.10.1983, 22.10.1983, 29.10.1983, 5.11.1983, 12.11.1983, 19.11.1983, 26.11.1983, 3.12.1983, 10.12.1983, 17.12.1983, 24.12.1983, 31.12.1983, 7.1.1984, 14.1.1984, 21.1.1984, 28.1.1984, 4.2.1984, 11.2.1984, 18.2.1984, 25.2.1984, 4.3.1984, 11.3.1984, 18.3.1984, 25.3.1984, 1.4.1984, 8.4.1984, 15.4.1984, 22.4.1984, 29.4.1984, 6.5.1984, 13.5.1984, 20.5.1984, 27.5.1984, 3.6.1984, 10.6.1984, 17.6.1984, 24.6.1984, 1.7.1984, 8.7.1984, 15.7.1984, 22.7.1984, 29.7.1984, 5.8.1984, 12.8.1984, 19.8.1984, 26.8.1984, 2.9.1984, 9.9.1984, 16.9.1984, 23.9.1984, 30.9.1984, 7.10.1984, 14.10.1984, 21.10.1984, 28.10.1984, 4.11.1984, 11.11.1984, 18.11.1984, 25.11.1984, 2.12.1984, 9.12.1984, 16.12.1984, 23.12.1984, 30.12.1984, 6.1.1985, 13.1.1985, 20.1.1985, 27.1.1985, 3.2.1985, 10.2.1985, 17.2.1985, 24.2.1985, 3.3.1985, 10.3.1985, 17.3.1985, 24.3.1985, 31.3.1985, 7.4.1985, 14.4.1985, 21.4.1985, 28.4.1985, 5.5.1985, 12.5.1985, 19.5.1985, 26.5.1985, 2.6.1985, 9.6.1985, 16.6.1985, 23.6.1985, 30.6.1985, 7.7.1985, 14.7.1985, 21.7.1985, 28.7.1985, 4.8.1985, 11.8.1985, 18.8.1985, 25.8.1985, 1.9.1985, 8.9.1985, 15.9.1985, 22.9.1985, 29.9.1985, 6.10.1985, 13.10.1985, 20.10.1985, 27.10.1985, 3.11.1985, 10.11.1985, 17.11.1985, 24.11.1985, 1.12.1985, 8.12.1985, 15.12.1985, 22.12.1985, 29.12.1985, 5.1.1986, 12.1.1986, 19.1.1986, 26.1.1986, 2.2.1986, 9.2.1986, 16.2.1986, 23.2.1986, 1.3.1986, 8.3.1986, 15.3.1986, 22.3.1986, 29.3.1986, 5.4.1986, 12.4.1986, 19.4.1986, 26.4.1986, 3.5.1986, 10.5.1986, 17.5.1986, 24.5.1986, 31.5.1986, 6.6.1986, 13.6.1986, 20.6.1986, 27.6.1986, 4.7.1986, 11.7.1986, 18.7.1986, 25.7.1986, 1.8.1986, 8.8.1986, 15.8.1986, 22.8.1986, 29.8.1986, 5.9.1986, 12.9.1986, 19.9.1986, 26.9.1986, 3.10.1986, 10.10.1986, 17.10.1986, 24.10.1986, 31.10.1986, 7.11.1986, 14.11.1986, 21.11.1986, 28.11.1986, 4.12.1986, 11.12.1986, 18.12.1986, 25.12.1986, 1.1.1987, 8.1.1987, 15.1.1987, 22.1.1987, 29.1.1987, 5.2.1987, 12.2.1987, 19.2.1987, 26.2.1987, 4.3.1987, 11.3.1987, 18.3.1987, 25.3.1987, 1.4.1987, 8.4.1987, 15.4.1987, 22.4.1987, 29.4.1987, 6.5.1987, 13.5.1987, 20.5.1987, 27.5.1987, 3.6.1987, 10.6.1987, 17.6.1987, 24.6.1987, 1.7.1987, 8.7.1987, 15.7.1987, 22.7.1987, 29.7.1987, 5.8.1987, 12.8.1987, 19.8.1987, 26.8.1987, 2.9.1987, 9.9.1987, 16.9.1987, 23.9.1987, 30.9.1987, 7.10.1987, 14.10.1987, 21.10.1987, 28.10.1987, 4.11.1987, 11.11.1987, 18.11.1987, 25.11.1987, 2.12.1987, 9.12.1987, 16.12.1987, 23.12.1987, 30.12.1987, 6.1.1988, 13.1.1988, 20.1.1988, 27.1.1988, 3.2.1988, 10.2.1988, 17.2.1988, 24.2.1988, 3.3.1988, 10.3.1988, 17.3.1988, 24.3.1988, 31.3.1988, 7.4.1988, 14.4.1988, 21.4.1988, 28.4.1988, 5.5.1988, 12.5.1988, 19.5.1988, 26.5.1988, 2.6.1988, 9.6.1988, 16.6.1988, 23.6.1988, 30.6.1988, 7.7.1988, 14.7.1988, 21.7.1988, 28.7.1988, 4.8.1988, 11.8.1988, 18.8.1988, 25.8.1988, 1.9.1988, 8.9.1988, 15.9.1988, 22.9.1988, 29.9.1988, 6.10.1988, 13.10.1988, 20.10.1988, 27.10.1988, 3.11.1988, 10.11.1988, 17.11.1988, 24.11.1988, 1.12.1988, 8.12.1988, 15.12.1988, 22.12.1988, 29.12.1988, 5.1.1989, 12.1.1989, 19.1.1989, 26.1.1989, 2.2.1989, 9.2.1989, 16.2.1989, 23.2.1989, 1.3.1989, 8.3.1989, 15.3.1989, 22.3.1989, 29.3.1989, 5.4.1989, 12.4.1989, 19.4.1989, 26.4.1989, 3.5.1989, 10.5.1989, 17.5.1989, 24.5.1989, 31.5.1989, 6.6.1989, 13.6.1989, 20.6.1989, 27.6.1989, 4.7.1989, 11.7.1989, 18.7.1989, 25.7.1989, 1.8.1989, 8.8.1989, 15.8.1989, 22.8.1989, 29.8.1989, 5.9.1989, 12.9.1989, 19.9.1989, 26.9.1989, 3.10.1989, 10.10.1989, 17.10.1989, 24.10.1989, 31.10.1989, 7.11.1989, 14.11.1989, 21.11.1989, 28.11.1989, 4.12.1989, 11.12.1989, 18.12.1989, 25.12.1989, 1.1.1990, 8.1.1990, 15.1.1990, 22.1.1990, 29.1.1990, 5.2.1990, 12.2.1990, 19.2.1990, 26.2.1990, 4.3.1990, 11.3.1990, 18.3.1990, 25.3.1990, 1.4.1990, 8.4.1990, 15.4.1990, 22.4.1990, 29.4.1990, 6.5.1990, 13.5.1990, 20.5.1990, 27.5.1990, 3.6.1990, 10.6.1990, 17.6.1990, 24.6.1990, 1.7.1990, 8.7.1990, 15.7.1990, 22.7.1990, 29.7.1990, 5.8.1990, 12.8.1990, 19.8.1990, 26.8.1990, 2.9.1990, 9.9.1990, 16.9.1990, 23.9.1990, 30.9.1990, 7.10.1990, 14.10.1990, 21.10.1990, 28.10.1990, 4.11.1990, 11.11.1990, 18.11.1990, 25.11.1990, 2.12.1990, 9.12.1990, 16.12.1990, 23.12.1990, 30.12.1990, 6.1.1991, 13.1.1991, 20.1.1991, 27.1.1991, 3.2.1991, 10.2.1991, 17.2.1991, 24.2.1991, 3.3.1991, 10.3.1991, 17.3.1991, 24.3.1991, 31.3.1991, 7.4.1991, 14.4.1991, 21.4.1991, 28.4.1991, 5.5.1991, 12.5.1991, 19.5.1991, 26.5.1991, 2.6.1991, 9.6.1991, 16.6.1991, 23.6.1991, 30.6.1991, 7.7.1991, 14.7.1991, 21.7.1991, 28.7.1991, 4.8.1991, 11.8.1991, 18.8.1991, 25.8.1991, 1.9.1991, 8.9.1991, 15.9.1991, 22.9.1991, 29.9.1991, 6.10.1991, 13.10.1991, 20.10.1991, 27.10.1991, 3.11.1991, 10.11.1991, 17.11.1991, 24.11.1991, 1.12.1991, 8.12.1991, 15.12.1991, 22.12.1991, 29.12.1991, 5.1.1992, 12.1.1992, 19.1.1992, 26.1.1992, 2.2.1992, 9.2.1992, 16.2.1992, 23.2.1992, 1.3.1992, 8.3.1992, 15.3.1992, 22.3.1992, 29.3.1992, 5.4.1992, 12.4.1992, 19.4.1992, 26.4.1992, 3.5.1992, 10.5.1992, 17.5.1992, 24.5.1992, 31.5.1992, 6.6.1992, 13.6.1992, 20.6.1992, 27.6.1992, 4.7.1992, 11.7.1992, 18.7.1992, 25.7.1992, 1.8.1992, 8.8.1992, 15.8.1992, 22.8.1992, 29.8.1992, 5.9.1992, 12.9.1992, 19.9.1992, 26.9.1992, 3.10.1992, 10.10.1992, 17.10.1992, 24.10.1992, 31.10.1992, 7.11.1992, 14.11.1992, 21.11.1992, 28.11.1992, 4.12.1992, 11.12.1992, 18.12.1992, 25.12.1992, 1.1.1993, 8.1.1993, 15.1.1993, 22.1.1993, 29.1.1993, 5.2.1993, 12.2.1993, 19.2.1993, 26.2.1993, 4.3.1993, 11.3.1993, 18.3.1993, 25.3.1993, 1.4.1993, 8.4.1993, 15.4.1993, 22.4.1993, 29.4.1993, 6.5.1993, 13.5.1993, 20.5.1993, 27.5.1993, 3.6.1993, 10.6.1993, 17.6.1993, 24.6.1993, 1.7.1993, 8.7.1993, 15.7.1993, 22.7.1993, 29.7.1993, 5.8.1993, 12.8.1993, 19.8.1993, 26.8.1993, 2.9.1993, 9.9.1993, 16.9.1993, 23.9.1993, 30.9.1993, 7.10.1993, 14.10.1993, 21.10.1993, 28.10.1993, 4.11.1993, 11.11.1993, 18.11.1993, 25.11.1993, 2.12.1993, 9.12.1993, 16.12.1993, 23.12.1993, 30.12.1993, 6.1.1994, 13.1.1994, 20.1.1994, 27.1.1994, 3.2.1994, 10.2.1994, 17.2.1994, 24.2.1994, 3.3.1994, 10.3.1994, 17.3.1994, 24.3.1994, 31.3.1994, 7.4.1994, 14.4.1994, 21.4.1994, 28.4.1994, 5.5.1994, 12.5.1994, 19.5.1994, 26.5.1994, 2.6.1994, 9.6.1994, 16.6.1994, 23.6.1994, 30.6.1994, 7.7.1994, 14.7.1994, 21.7.1994, 28.7.1994, 4.8.1994, 11.8.1994, 18.8.1994, 25.8.1994, 1.9.1994, 8.9.1994, 15.9.1994, 22.9.1994, 29.9.1994, 6.10.1994, 13.10.1994, 20.10.1994, 27.10.1994, 3.11.1994, 10.11.1994, 17.11.1994, 24.11.1994, 1.12.1994, 8.12.1994, 15.12.1994, 22.12.1994, 29.12.1994, 5.1.1995, 12.1.1995, 19.1.1995, 26.1.1995, 2.2.1995, 9.2.1995, 16.2.1995, 23.2.1995, 1.3.1995, 8.3.1995, 15.3.1995, 22.3.1995, 29.3.1995, 5.4.1995, 12.4.1995, 19.4.1995, 26.4.1995, 3.5.1995, 10.5.1995, 17.5.1995, 24.5.1995, 31.5.1995, 6.6.1995, 13.6.1995, 20.6.1995, 27.6.1995, 4.7.1995, 11.7.1995, 18.7.1995, 25.7.1995, 1.8.1995, 8.8.1995, 15.8.1995, 22.8.1995, 29.8.1995, 5.9.1995, 12.9.1995, 19.9.1995, 26.9.1995, 3.10.1995, 10.10.1995, 17.10.1995, 24.10.1995, 31.10.1995, 7.11.1995, 14.11.1995, 21.11.1995, 28.11.1995, 4.12.1995, 11.12.1995, 18.12.1995, 25.12.1995, 1.1.1996, 8.1.1996, 15.1.1996, 22.1.1996, 29.1.1996, 5.2.1996, 12.2.1996, 19.2.1996, 26.2.1996, 4.3.1996, 11.3.1996, 18.3.1996, 25.3.1996, 1.4.1996, 8.4.1996, 15.4.1996, 22.4.1996, 29.4.1996, 6.5.1996, 13.5.1996, 20.5.1996, 27.5.1996, 3.6.1996, 10.6.1996, 17.6.1996, 24.6.1996, 1.7.1996, 8.7.1996, 15.7.1996, 22.7.1996, 29.7.1996, 5.8.1996, 12.8.1996, 19.8.1996, 26.8.1996, 2.9.1996, 9.9.1996, 16.9.1996, 23.9.1996, 30.9.1996, 7.10.1996, 14.10.1996, 21.10.1996, 28.10.1996, 4.11.1996, 11.11.1996, 18.11.1996, 25.11.1996, 2.12.1996, 9.12.1996, 16.12.1996, 23.12.1996, 30.12.1996, 6.1.1997, 13.1.1997, 20.1.1997, 27.1.1997, 3.2.1997, 10.2.1997, 17.2.1997, 24.2.1997, 3.3.1997, 10.3.1997, 17.3.1997, 24.3.1997, 31.3.1997, 7.4.1997, 14.4.1997, 21.4.1997, 28.4.1997, 5.5.1997, 12.5.1997, 19.5.1997, 26.5.1997, 2.6.1997, 9.6.1997, 16.6.1997, 23.6.1997, 30.6.1997, 7.7.1997, 14.7.1997, 21.7.1997, 28.7.1997, 4.8.1997, 11.8.1997, 18.8.1997, 25.8.1997, 1.9.1997, 8.9.1997, 15.9.1997, 22.9.1997, 29.9.1997, 6.10.1997, 13.10.1997, 20.10.1997, 27.10.1997, 3.11.1997, 10.11.1997, 17.11.1997, 24.11.1997, 1.12.1997, 8.12.1997, 15.12.1997, 22.12.1997, 29.12.1997, 5.1.1998, 12.1.1998, 19.1.1998, 26.1.1998, 2.2.1998, 9.2.1998, 16.2.1998, 23.2.1998, 1.3.1998, 8.3.1998, 15.3.1998, 22.3.1998, 29.3.1998, 5.4.1998, 12.4.1998, 19.4.1998, 26.4.1998, 3.5.1998, 10.5.1998, 17.5.1998, 24.5.1998, 31.5.1998, 6.6.1998, 13.6.1998, 20.6.1998, 27.6.1998, 4.7.1998, 11.7.1998, 18.7.1998, 25.7.1998, 1.8.1998, 8.8.1998, 15.8.1998, 22.8.1998, 29.8.1998, 5.9.1998, 12.9.1998, 19.9.1998, 26.9.1998, 3.10.1998, 10.10.1998, 17.10.1998, 24.10.1998, 31.10.1998, 7.11.1998, 14.11.1998, 21.11.1998, 28.11.1998, 4.12.1998, 11.12.1998, 18.12.1998, 25.12.1998, 1.1.1999, 8.1.1999, 15.1.1999, 22.1.1999, 29.1.1999, 5.2.1999, 12.2.1999, 19.2.1999, 26.2.1999, 4.3.1999, 11.3.1999, 18.3.1999, 25.3.1999, 1.4.1999, 8.4.1999, 15.4.1999, 22.4.1999, 29.4.1999, 6.5.1999, 13.5.1999, 20.5.1999, 27.5.1999, 3.6.1999, 10.6.1999, 17.6.1999, 24.6.1999, 1.7.1999, 8.7.1999, 15.7.1999, 22.7.1999, 29.7.1999, 5.8.1999, 12.8.1999, 19.8.1999, 26.8.1999, 2.9.1999, 9.9.1999, 16.9.1999, 23.9.1999, 30.9.1999, 7.10.1999, 14.10.1999, 21.10.1999, 28.10.1999, 4.11.1999, 11.11.1999, 18.11.1999, 25.11.1999, 2.12.1999, 9.12.1999, 16.12.1999, 23.12.1999, 30.12.1999, 6.1.2000, 13.1.2000, 20.1.2000, 27.1.2000, 3.2.2000, 10.2.2000, 17.2.2000, 24.2.2000, 3.3.2000, 10.3.2000, 17.3.2000, 24.3.2000, 31.3.2000, 7.4.2000, 14.4.2000, 21.4.2000, 28.4.2000, 5.5.2000, 12.5.2000, 19.5.2000, 26.5.2000, 2.6.2000, 9.6.2000, 16.6.2000, 23.6.2000, 30.6.2000, 7.7.2000, 14.7.2000, 21.7.2000, 28.7.2000, 4.8.2000, 11.8.2000, 18.8.2000, 25.8.2000, 1.9.2000, 8.9.2000, 15.9.2000, 22.9.2000, 29.9.2000, 6.10.2000, 13.10.2000, 20.10.2000, 27.10.2000, 3.11.2000, 10.11.2000, 17.11.2000, 24.11.2000, 1.12.2000, 8.12.2000, 15.12.2000, 22.12.2000, 29.12.2000, 5.1.2001, 12.1.2001, 19.1.2001, 26.1.2001, 2.2.2001, 9.2.2001, 16.2.2001, 23.2.2001, 1.3.2001, 8.3.2001, 15.3.2001, 22.3.2001, 29.3.2001, 5.4.2001, 12.4.2001, 19.4.2001, 26.4.2001, 3.5.2001, 10.5.2001, 17.5.2001, 24.5.2001, 31.5.2001, 6.6.2001, 13.6.2001, 20.6.2001, 27.6.2001, 4.7.2001, 11.7.2001, 18.7.2001, 25.7.2001, 1.8.2001, 8.8.2001, 15.8.2001, 22.8.2001, 29.8.2001, 5.9.2001, 12.9.2001, 19.9.2001, 26.9.2001, 3.10.2001, 10.10.2001, 17.10.2001, 24.10.2001, 31.10.2001, 7.11.2001, 14.11.2001, 21.11.2001, 28.11.2001, 4.12.2001, 11.12.2001, 18.12.2001, 25.12.2001, 1.1.2002, 8.1.2002, 15.1.2002, 22.1.2002, 29.1.2002, 5.2.2002, 12.2.2002, 19.2.2002, 26.2.2002, 4.3.2002, 11.3.2002, 18.3.2002, 25.3.2002, 1.4.2002, 8.4.2002, 15.4.2002, 22.4.2002, 29.4.2002, 6.5.2002, 13.5.2002, 20.5.2002, 27.5.2002, 3.6.2002, 10.6.2002, 17.6.2002, 24.6.2002, 1.7.2002, 8.7.2002, 15.7.2002, 22.7.2002, 29.7.2002, 5.8.2002, 12.8.2002, 19.8.2002, 26.8.2002, 2.9.2002, 9.9.200

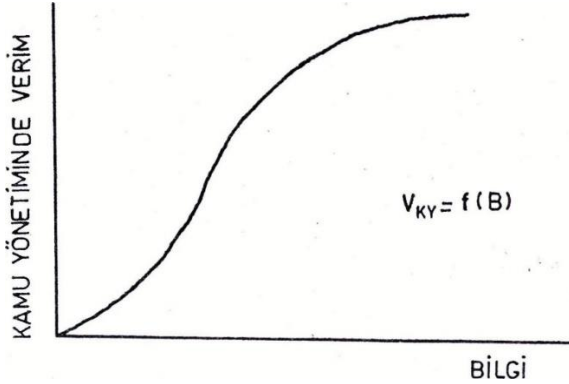
TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BİLGİ SİSTEMİ

Özgür YEĞENOĞLU
Devlet İstatistik Enstitüsü
Ekonomik ve Sosyal
Araştırmalar Dairesi Başkanı

Kamu yönetimleri, her çağda, bilgi sistemlerinin güclülüğü ölçüsünde başarılı ya da başarısız olmuşlardır.

I. GİRİŞ

1. Gelişmiş ve gelişmekte olan tüm dünya uluslarının, bilgi teknolojilerinin düzeylerine bağlı olarak bilgi akım sistemlerini geliştirmeye ya da kurmaya çalıştıkları bir zaman diliminde yaşıyoruz. Karma ekonomi düzeninin hâkim olduğu ülkelerde —bu arada ülkemizde— mal ve hizmet üretimi, özel ve kamusal kesimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Çağımızın bilgi çağı (information age) ve ileri toplumların da bilgi toplumları olarak nitelenmeleri sebepsiz değildir. İster özel kesimde, ister kamusal kesimde olsun, mal ve hizmet üretimi, dağıtımı ya da tüketimi açısından, gittikçe artan veri ve bilgilere ihtiyaç duyulmaktadır. Bir akım biçiminde görülen bu veri ve bilgiler, bir yandan birikmekte, öte yandan, oluşan yeni durumlar ve gelişen teknolojiler, veri ve bilgi yığınlarının yenilenmesini, güncelleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluğun temelinde; kamu kesimi açısından vatandaşlara daha çok refah sağlamak, yani kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artırarak kamuya yönelik mal ve hizmet arzını yükseltmek; özel kesim yönünden, üretimi geliştirerek, kârı ve bununla birlikte, yeni yatırım yoluyla işletme kapasitesini genişletmek yatmaktadır. Özellikle, kamu yönetimleri, her çağda, bilgi sistemlerinin rasyonelliği ve güncelliği oranında yurttaşlarına hizmet götürebilmişlerdir. Şekil 1'deki egride bu düşünceyi izleyebiliriz: Kamu Yönetiminde verim bilgisiyle başlar. Verimden amaç, ülkedeki vatandaşlara sunulacak kamusal mal ve hizmet üretimi olduğu gibi, bilgi de bu üretime imkân veren her türlü, örneğin, sosyoekonomik, idari, hukuki, siyasal, vb. veri ve bilgiyi temsil etmektedir. Belirli bir noktadan sonra, her birim bilgi artışına karşılık verim azalan bir hızla yükselmekte, eşdeğer anla-

ŞEKİL : 1**Kamu Yönetiminde Etkinlik ve Bilgi**

tımla, bilgi sisteminde ortaya çıkan —veri yokluk ya da eksiklikleri, gereksiz tekrarlar, güncel olmayan veri derlemeleri gibi— aksaklıklar nedeniyle, verim artışı gittikçe yavaşlamaktadır. Bu durumun giderilmesi, her çağda, bilgi sistemlerinin, o çağın geliştirdiği bilgi teknolojilerine göre düzenlenmesine ve işletilmesine bağlı kalmıştır. Günümüz kamu yönetiminde verimin hızla artırılması, rasyonel ve güncel bir bilgi sisteminin kurulmasına, bu da ülkenin yönetim yapısına uygun bir bilgisayarlaşmanın gerçekleştirilmesine bağlı bulunmaktadır. Kamu yönetimi bilgisayarlaştırıldığında, gerekli bilgilerin zamanında derlenip çözümlenmesi, değerlendirilmesi, saklanması, iletilmesi, güncel olarak yaşatılıp her an erişilip kullanılabileceği ortamlarda korunması sağlanacak; karar alma sürecinde, bu bilgiler yerinde ve zamanında kullanılarak kamu yönetiminde etkinlik artırılabacaktır.

2. Bu yazıda, ülkemiz kamu yönetimi için öngörülen bir bilgi sisteminin genel çizgileri verilmeye çalışılacak, kamu yönetimi bilgi sisteminin çerçevesi üzerinde durularak, amaç ve önceliklerle ilgili bir bakış açısı geliştirilecek, bilgi sisteminin araç ve öğeleri incelenerek işlerlik şartları belirlenecektir.

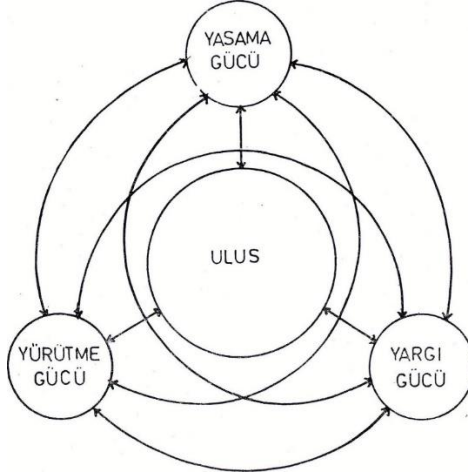
II. BİLGİ SİSTEMİ VE ÇERÇEVE

3. Bilgi sistemi kavramı değişik boyutlarda ele alınabilir. En geniş yaklaşım, “Ulusal Bilgi Sistemi” tanımı olabilir. Bu terimle, bir ülkenin ekonomik, sosyal, kültürel, teknolojik, siyasal, ulusal savunma ve güvenlik gibi alanlardaki tüm faaliyetleriyle ilgili her türlü verinin kaydedildiği,

ya da derlendiği, düzenlendiği, anlamlı bir biçimde özetlenerek sürekli bir akım içinde bilgiye dönüştürülüp kullanıcılara sunulduğu veya uygun ortamlarda her an kullanıma hazır saklandığı bilgi sistemi (1) amaçlanmaktadır. Ulusal bilgi sistemi, bu biçimiyle, şimdilik hiçbir ülkede gerçekleştirilebilmiş değildir; ancak bazı alt sistemler üzerinde çalışılmaktadır[^]). Kamu Yönetimi Bilgi Sistemi (KYBS) de bunlardan biri olarak düşünülebilir. Bir tanım vermek gerekirse, KYBS'nin kamu yönetimi faaliyetleri, eşdeğer anlatımla, kamuya yönelik mal ve hizmet üretim faaliyetleriyle ilgili her türlü veri ve bilginin kaydedildiği, ya da derlendiği, düzenlendiği, anlamlı bir biçimde özetlenerek sürekli bir akım içinde yaşayan bilgiye dönüştürülüp kamu yönetimi yetkilileri ile öteki kullanıcılara sunulduğu veya elverişli ortamlarda her an kullanıma hazır saklandığı sistem olduğu söylenebilir.

4. Kamu yönetimiyle, kamuya, kamu yararına yönelik tüm mal ve hizmet üretim faaliyetlerini, bu faaliyetleri yürüten organları, kamu kurum ve kuruluşlarını belirtiyoruz. Kamuya yönelik mal ve hizmet üretim faaliyetleriyle; toplumun maddi ve manevi ihtiyaçlarını karşılayacak, toplum düzen ve yararını, eş deyişle, toplum güvenliğini sağlayacak çabaları belirtiyoruz.

5. Kamu yönetimini, ülkemiz açısından ele alıp belirlemeden önce, devlet ve devlet yönetimi üzerinde duralım. Bize göre devlet, ülke dediğimiz, sınırları belirli topraklar üzerinde yaşayan, maddi ve manevi ihtiyaçlarını güvenlik içinde sağlamak üzere, belirli güçlerin uyumlu dengesine dayalı bir yönetim kurmuş olan fertlerden oluşmuş siyasal ve bağımsız topluluktur. Burada söz konusu olan; yönetim, yasama, yürütme ve yargı güçlerinin uyumlu biçimde, ulusun amaçlarını gerçekleştirmek üzere kullanılmasıdır ki, devlet yönetimiyle bunu anlatıyoruz. Şekil 2'de, Devlet Yönetimi çerçevesinde, yasama, yürütme ve yargı güçlerinin, birbirleri arasındaki ve ulusla olan karşılıklı ilişkileri gösterilmiştir. Anayasamız, yasama, yürütme ve yargı güçlerini kullanacak yetkili organları belirlemiştir(3): Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir; yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılır ve yerine getirilir; yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır. Devlet Yönetimi Bilgi Sistemi (DYBS), devlet yönetimi faaliyetleri, eş söyleyişle, ulusun amaçlarını gerçekleştirecek yasama, yürütme ve yargı faaliyetleri ile ilgili sistem olup, bu yazıda üzerinde duracağımız KYBS'ni de' içine almaktadır. 4 üncü paragrafta tanımladığımız Kamu Yönetimi ile; Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunu, kamu kurum ve kuruluşlarını ve yürüttükleri kamuya, kamu yararına yönelik tüm mal ve hizmet üretim faaliyetlerini anlatıyoruz.

ŞEKİL : 2**Devlet Yönetiminde Güçler ve İlişkiler**

6. Şu halde, KYBS, bu yazının amaçları açısından, yürütme yetkisinin yerine getirilmesi için yapılan faaliyetlerin gerektirdiği bilgi sistemidir.

III. KAMU YÖNETİMİ ORGANLARI, KURUM, KURULUŞ VE KURULLARI

7. Anayasamızın 8, 101-137 ve 165 inci ve Geçici 2 nci maddelerinde yürütme —bu yazımızda eşdeğer olarak kamu yönetimi— organları, kurum, kuruluş ve kurulları belirtilmiş bulunmaktadır(3). Bunları aşağıda gösteriyoruz:

- Cumhurbaşkanı (M. 8 ve. 101).
- Cumhurbaşkanlığı Konseyi (Geçici M. 2).
- Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği (M. 107).
- Devlet Denetleme Kurulu (M. 108).
- Milli Güvenlik Kurulu (M. 118).
- Yüksek Öğretim Kurumları, Üniversiteler (M. 130).
- Yüksek Öğretim Kurulu (M. 131).

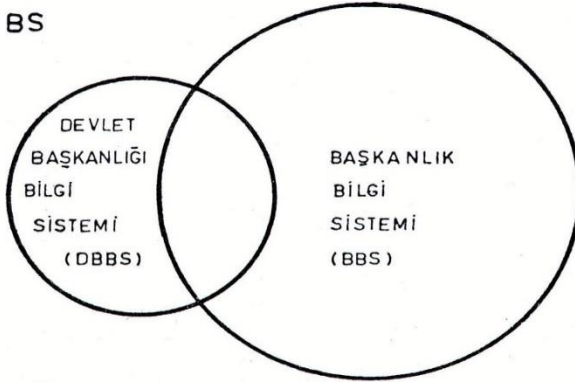
IV. KAMU YÖNETİMİNDE ALT BİLGİ SİSTEMLERİ

10. Kamu Yönetimi olarak nitelediğimiz yürütme faaliyetleri için tasarladığımız KYBS kapsamında, iki alt bilgi sistemi düşünebiliriz: (i) Devlet Başkanlığı Bilgi Sistemi, (ii) Başbakanlık Bilgi Sistemi. Şekil 4’de görüldüğü gibi, iki alt bilgi sistemi birbirlerinden tümüyle bağımsız olmayıp aralarında bilgi ortaklığı vardır. Devlet Başkanlığı Bilgi Sistemi, Cumhurbaşkanlığı ve çevresinde bulunan kurum, kuruluş ve kurullar; Başbakanlık Bilgi Sistemi ise, Başbakan ve Bakanlar Kurulu çevresinde bulunan, kurum, kuruluş ve kurullar için tasarlanmıştır. Bu tasarımda, Şekil 3’deki şemada görülen kurum, kuruluş ve kurul kümelenmesini göz önünde tutuyoruz.

11. Ayrıntılı inceleme için yer kısıtlılığının yol açtığı, yazının sınırlı tutulması zorunluluğu, bundan sonraki bölümde, yalnızca Başbakanlık Bilgi Sistemi üzerinde durmamızı gerektirecektir. Bununla birlikte, ileri sürülecek temel yaklaşımlar, Devlet Başkanlığı Bilgi Sistemi için de geçerli olabilir.

ŞEKİL : 4

Kamu Yönetiminde Alt Bilgi Sistemleri



V. BAŞBAKANLIK BİLGİ SİSTEMİ

12. Şekil 3’deki şemaya yeniden göz atarsak, şu birim ve kümeleri görebiliriz:

- Başbakanlık
- Devlet Bakanlıkları

—Bakanlıklar

- Vali ve kaymakamların temsil ettiği il ve ilçe yönetimlerinden oluşan Merkezi İdare
- İl Özel İdareleri, belediye ve köy yönetimlerinden oluşan Mahalli İdareler
- Devlet Bakanlıkları ile Bakanlıklara bağlı Kamu İktisadi Teşebbüsleri
 - Devlet Bakanlıkları ile Bakanlıklara bağlı kurum ve kuruluşlar
 - Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları.

Bu incelememizde, meslek kuruluşlarını Başbakanlık Bilgi Sistemi dışında bırakıyoruz.

13. Bakanlar Kurulu, Başbakan, Devlet Bakam ve Başbakan Yardımcısı, 6 Devlet Bakanı ve 14 Bakandan oluşmaktadır. Bakanlıklar kendi sistemlerini oluşturacaklardır.

14. Merkezi İdare’de 8 Bölge Valiliği, 67 Valilik ve 580 Kaymakamlık yer almaktadır. İller İdaresi Genel Müdürlüğü, bilgi sistemi içinde, bilgi derleyici bir arabirim olabilir.

15. Mahalli İdareler, 67 İl Özel İdaresini, 1.600 dolayındaki belediye ile 35.150 dolayındaki köyü kapsamakta olup, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bilgi koordinatörlüğü yapabilir.

16. Kamu İktisadi Teşebbüsleri, kendi bilgi sistemlerini kurmakla sorumlu olurlarken, bağlı müessese ve ortaklıklarından gerekli bilgileri derleyeceklerdir.

17. Başbakana, Devlet Bakanlarına ve Bakanlara bağlı kamu kurum ve kuruluşları kendi bilgi sistemlerini kuracaklardır.

18. Bütün bu bilgi sistemleri, Başbakanlıkta kurulacak bir Bilgi Merkezince koordine edilerek, sistemler arası bağlantılar sağlanacak; Merkeze akacak bilgiler değerlendirilerek, özetlenecek; bu özet bilgiler, belirli sürelerde ya da istenildiği anda Başbakana veya Bakanlar Kurulu üyelerine sunulacak ya da bu bilgilere uçlar aracılığıyla kolaylıkla erişilebilecektir.

19. Sistemdeki Bakanlıklar aşağıda sıralanmıştır:

- Adalet Bakanlığı
- Bayındırlık ve İskân Bakanlığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- Dışişleri Bakanlığı
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- İçişleri Bakanlığı

- Kültür ve Turizm Bakanlığı
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı
- Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığı
- Milli Savunma Bakanlığı
- Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
- Tarım, Orman ve Köy işleri Bakanlığı
- Ulaştırma Bakanlığı.

VI. AMAÇ VE ÖNCELİKLER

20. Kamu yönetiminde, rasyonel bir bilgi sisteminin temel amacı, Giriş Bölümünde açıklandığı üzere, etkinliğin, dolayısıyla verimin artırılması olmakla birlikte, bu amaca varmak çok kolay bir iş değildir. Her şeyden önce, gelişen ekonomiyle birlikte ihtiyaçlar da değişmekte, boyutlanmakta; toplumun sosyoekonomik yapısına uygun yeni sistemlerin tasarımı söz konusu olmaktadır. Bu, bilgi sistemlerinin sürekli amacıdır. Bir başka açıdan amaç, kurulacak bilgi sisteminin, kamu yönetiminde güncel işlerin yürütülmesini sağlayacak kararların verilmesine dayanak niteliğindeki veri ve bilgilerin optimum sürede Başbakana ya da Bakanlar Kurulu  yelerine ulaştırılmasına elverişli olmasıdır. Burada, optimum süre, görelili olarak kısa bir zamandır.

21. Kamu yönetiminde, sosyal ve ekonomik gelişmişlik şartlarına uygun, bilgisayarlaşmış nasıl bir sistem kurulmalıdır? Hangi bilgiler, hangi kapsamda ve sıklıkta derlenebilir? Sistem için gerekli teknik insan gücü, para, tesis, cihaz ve malzemeler, hangi sürede ve hangi plana göre sağlanacaktır? İ  ve dış finansman imk nları nedir? Bunlar gibi daha bir çok soru sorulabilir, kuşkusuz. Yanıtlar ne olursa olsun, yapılacak çalışmalar için, kıt kaynakların optimum biçimde kullanılması gerekir. Bunun için de, önceliklerin özenle belirlenmesi, aşamalı bir yaklaşım biçiminin benimsenmesi zorunludur.

VII. ARAÇLAR

22. Yukarıda, VI. Bölümde ele alman amaçlara ulaşılabilmesi için, önceliklerin belirlenmesi, aşamaların saptanıp uygulanması, bu konularda gerekli izleme ve yönlendirmenin yapılması görevlerini üstlenecek kuruluş, Başbakanlık Bilgi Merkezi olmalıdır. Bu Merkez kendi bilgisayarlarına sahip olacağı, akan bilgilerle  zl  veri tabanları ve bir bilgi bankası oluşturacağı gibi, etkileşimli uçlar aracılığıyla kamu yönetimi birimlerindeki öteki bilgisayarlarla bilgi alışverişi de yapacaktır.

23. Otomatik veri tabanları KYBS'nin çekirdeğini oluşturmakla birlikte, Kamu Yönetimi birimlerinde hemen bu aşamaya ulaşılacağı sanılmamalıdır. Her şeyden önce Başbakanlık ve Bakanlık kurum, kuruluş ve kurullarındaki, kamu iktisadi teşebbüslerindeki veriler, envanter anketleriyle süreli olarak saptanmalı ve değerlendirilmelidir. Bu çalışmalarda, verilerin hangi ortamlarda saklandığı araştırılmalı, tekrarlar olup olmadığı belirlenmelidir. Kitap, broşür, kanun, tüzük, yönetmelik, tebliğ, genelge, belge, basılı olmayan veri ve bilgiler, vb. şeklindeki klasik bilgi ortamları otomatikleştirilemeseler bile, bilgisayarlaştırmaya yardımcı olacak yolda yeniden düzenlenmeli, dosyalanmak ya da arşivlenmelidir. Böylece, bilgi sistemi otomatikleştirmeye hazır duruma gelecek, bilgi iletim ve iletişimin hızı artırılacaktır.

24. Kamu yönetimi birimleri, kendi yapı ve fonksiyonlarına uygun bilgisayar sistemlerini saptamak üzere, Devlet İstatistik Enstitüsünün de temsil edileceği Devlet Planlama Teşkilatı Elektronik Bilgi İşlem Sistemleri Yönlendirme Kurulu'na başvuracak ve gerekli bilgileri alacaklardır; bu arada, bilgisayar sistemi kurulurken, bilgisayar personelini işe alacak, bu konuda üniversitelerin Elektronik Hesap Bilimleri Bölümleri ile işbirliğinde bulunacak, elverişli kamu bilgi işlem merkezlerinin eğitim desteğini sağlayacaklardır.

25. Bakanlık merkez teşkilatlarında, bilgi, bilgisayar politikalarını saptamak, sürekli izlemek ve geliştirmek için, Bilgi İzleme ve Yönlendirme Kurulları oluşturulmalıdır. Bu Kurullarda, Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Genel Sekreterlik, Kontrolörlük Dairesi Başkanlığı ve varsa Elektronik Bilgi İşlem Birimi ilgilileri ile Bakanlık Müşavirleri bulunacaktır.

Bakanlık bağlı kuruluşları ile Kamu İktisadi Kuruluşlarında benzer Kurullar kurulacaktır. Bu Kurullar, bilgi sistemine girecek bilgileri inceleyerek eleyecek; hangi konularda veri tabanı oluşturulacağını belirlerken, tekrarları önlemek üzere, önceki Kurullarla ilişki ve iletişim sağlayacak, bilgi tabanı için gerekli bilgilerin düzenlenmesine ilişkin ilkeleri belirleyecektir.

26. Veri tabanı, bir konu ya da teşkilata ilişkin verilerden oluşan ve genellikle bir veri tabanı sistemi aracılığıyla bütün olarak yaşatılan veri kümeleri topluluğu olup, birbirinden bağımsız birçok uygulamada ortaklaşa kullanılabilme esnekliğine sahiptir. Kapsanan veriler, gereksiz tekrarlardan arınmıştır; doğruluğu, gizliliği ve güvenliği sağlanmış olarak biriktirilebilir ve bu verilere, değişik kullanıcılar, değişik amaçlarla erişebilirler (4).

27. Çalışmaları gelişmiş, veri tabanlarını oluşturmuş Kamu Yönetimi

mi birimleri, Başbakanlık Bilgi Merkezinin öngörmesi ve direktifleriyle, veri ya da bilgi bankalarını kurup geliştireceklerdir.

28. Bilgi bankası, belli bir konudaki verilerin, gereksiz tekrarlardan arınmış, doğruluğu, tutarlılığı ve güvenliği sağlanmış olarak biriktirilip güncelleştirilmesini ve benimsenebilir kısa bir süre içinde erişilmesini ya da kullanılmasını sağlayan, (a) yazılım sistemi ile (b) veriler topluluğu, (c) bilgi bankası yönetmeni, (d) veri kapsamıyla kullanım yöntem ve şartlarını belirleyen kılavuz gibi öğelerden oluşan kamuya yönelik bir hizmettir (4).

29. Kamu Yönetimi Bilgi Bankaları, ana ve ikincil olarak ikiye ayrılır. Ana bankalar, Devlet İstatistik Enstitüsü ile Devlet Planlama Teşkilatında kurulup geliştirilecektir. Bunlar ekonomik ve sosyal kapsamlı olacaktır. Devletin savunması, iç ve dış güvenliğiyle ilgili ana bilgi bankaları da mutlaka kurulmalıdır. Kamu Yönetiminin öteki birimleri, zaman içinde bilgi bankalarını geliştireceklerdir. Böyle bir aşamada, bilgi bankaları arasında, bilgi alışverişi de kurulacaktır.

30. Kamu Yönetimi Merkez birimlerinde görülecek bilgisayarlaşmayı, belirli bir süre sonra, Taşra birimlerindeki eşzamanlı bilgisayarlaşma ve ulusal bilgisayar ağıının oluşumu izleyecektir. Bu uziletişimin (telekomünikasyonun) hızla gelişip yayıldığı bir dönem olacaktır.

31. KYBS'nin yukarıdaki paragraflarda anlatılan biçimde gelişmesi, Başbakanlık Bilgi Merkezi, TÜBİTAK/TÜRDOK, Devlet İstatistik Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı ile PTT ve öteki ulusal ve uluslararası uziletişim kuruluşlarının yakın, sürekli ve etkili işbirliğinin sonucu olarak ortaya çıkacaktır.

32. Bütün bu çabalarda, Başbakanlık Bilgi Merkezi, uzman kadrosuyla KYBS'nin kurulup geliştirilmesi açısından yönlendirici ve koordinasyonu sağlayıcı kuruluş olacaktır.

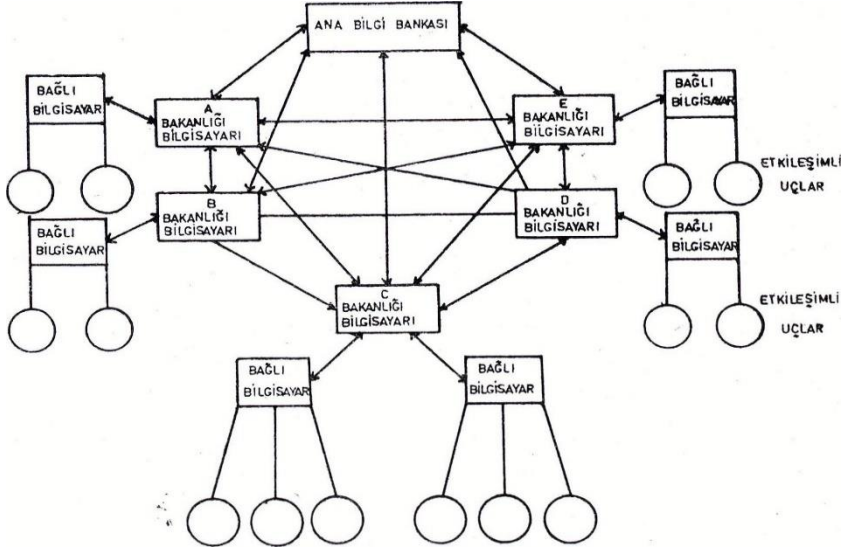
VIII. BAKANLIKLARARASI BİR BİLGİSAYAR SİSTEMİ MODELİ

33. KYBS'ni, bundan önceki bölümlerde, öğeleri yönünden ele aldık; sistemin bilgisayar ağı örüntüsünü incelemedik. Aslında, KYBS'nin, bütün alt sistemleriyle ve bilgisayar ağıyla birlikte gösterilebilmesi şu anda imkânsızdır. Bakanlıklar arası bir bilgisayar sistemi modeli, ancak kalın çizgileriyle verilecektir. Bu modelde, bakanlıklarda kurulu bilgisayarlar, bir uziletişim ağıyla birbirleriyle bilgi alışverişinde bulunmakta; her bakanlıkta, bakanlık bilgisayarına hizmet eden, bağlı bilgisayarlar bulunmaktadır. Bağlı bilgisayarlardan bakanlık ilgilileri, etkileşimli uçlar aracılığıyla

yararlanmaktadır. Bilgisayar sisteminin tümü bakanlıklar üstü Ana Bilgi Bankasına bağlanmış olup, sistemdeki bilgisayarlar^ karşılıklı ilişkiler içindedir. Bu model, aşama-sıralı (hiyerarşik) birleşik bir sistemi görüntülemektedir (5) .

ŞEKİL : 5

Aşama - Sıralı, Birleşik Bilgisayar Ağı



IX. SONUÇ

34. Bu yazıda, Türk Kamu Yönetiminde Bilgi Sistemi gibi kapsamlı bir konuyu, ülkemiz açısından ve bakanlıklar yapısında gerçekleştirilen son düzenlemelerin ışığında incelemeye çalıştık. Vardığımız, bazı genel yargıları şöylece özetleyebiliriz:

35. Türk Kamu Yönetiminde verimin hızla artırılması, rasyonel, güncel ve yaygın biçimde bilgisayarlaştırılmış bir bilgi sisteminin kurulması ve işletilmesine bağlıdır.

36. Türk Kamu Yönetimi Bilgi Sisteminin tasarım ve geliştirilmesiyle ilgili önceliklerin belirlenmesi, aşamaların saptanıp uygulanmasında gerekli izleme, değerlendirme ve yönlendirmenin yapılması fonksiyonunu,

Başbakanlık yapısında yer alacak olan Başbakanlık Bilgi Merkezi üstlenmeli ve yürütmelidir.

37. Devlet bilgi yönetimi politikasının isabetle oluşturulabilmesi için, kamu yönetimi kurum ve kuruluşlarındaki sayısal veriler ve bilgiler, sürekli olarak “Bilgi Envanter” anketleriyle saptanmalı ve bulgular dikkatle değerlendirilmelidir.

38. DPT yapısında kurulacak olan Elektronik Bilgi İşlem Sistemleri Yönlendirme Kurulu kamu yönetimi kurum ve kuruluşlarına kendi teşkilat ve fonksiyonlarına uygun bilgisayar sistemleri seçiminde yardımcı olmalıdır.

39. Kamu kurum ve kuruluşları ile üniversitelerin Elektronik Hesap Bilimleri Bölümleri, kamu bilgi işlem merkezleri teknik personelinin eğitiminde yakın ve verimli bir işbirliği içinde olmalıdırlar.

40. Kamu kurum ve kuruluşlarında, bilgi ve bilgisayarlaşma politikalarını saptamak, sürekli izlemek ve geliştirmek için Bilgi İzleme ve Yönlendirme Kurulları oluşturulmalıdır.

41. Durumu elverişli kamu kurum ve kuruluşları veri tabanları ve bilgi bankaları oluşturmalıdırlar. Bu konuda, Bilgi İzleme ve Yönlendirme Kurulları, Başbakanlık Bilgi Merkezi ile işbirliği yapmalıdırlar.

42. Türk Kamu Yönetimi Bilgi Sisteminin kurulup geliştirilmesi, Başbakanlık Bilgi Merkezi, TÜBİTAK/TÜRDOK, Devlet İstatistik Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı ile PTT ve öteki ulusal ve uluslararası uziletişim (telekomünikasyon) kuruluşlarının yakın, sürekli ve etkili bir işbirliği kurmalarını ve sürdürmelerini gerektirmektedir.

KAYNAKLAR

- (1) özgür YEĞENOĞLU, Ulusal Bilgi Dizgesi, İstatistik Bilgi Akımı, Bilgisayar Kullanımı Sorunları, Ankara, Ocak 1983. DPT Elektronik Sanayi Özel İhtisas Komisyonuna bağlı Bilgisayar Alt Kuruluna sunulan rapor.
- (2) Özgür YEĞENOĞLU, Ulusal Bilgi Akım Dizgesi ve 1980-1982 Türkiye Bilişim Hizmetleri Araştırmasının Sonuçları Üzerine, Bursa, 17 Mayıs 1983. Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinin düzenlediği “Sanayide Bilgisayar Kullanımı ve Sorunları Semineri” ne sunulan bildiri.
- (3) 7 Kasım 1982 tarihinde Halkoyu ile kabul edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. 9 Kasım 1982 günlü, 17863 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.
- (4) Aydın KÖKSAL, Bilişim Terimleri Sözlüğü, Türk Dil Kurumu, Ankara, 1981.
- (5) Computing Research Centre, Computing in National Statistical Services Beyond 1900, Bratislava, July 1976.

DERNEK - VAKIF KONUSUNDA BİR DERLEME

Ahmet Sezai AYDIN
Kaymakam
Hukuk Müşaviri

KONU

Dernek ve vakıf özel hukuk tüzel kişileridir. Her ikisi de çeşitli yönlerden benzerlik gösterse de, değişik, biri ötekinden tamamıyla ayrı özellik ve nitelikler taşırlar. Son on-on beş yıldan beri uygulamada vakıfların, bir tür deyim yerindeyse “dernekleşmeye” başladığı görülmektedir.

Bu yazıda, dernek ve vakıfların ne oldukları, kuruluş ve çalışmaları, denetim biçimleri, organ ve örgütlenmeleri üstünde durulacak, benzeyen ve ayrı olan durumlarına değinilecek, bu husustaki kanun hükümlerine yer verilecek, en sonunda da kendi görüşümüzü içeren bir sonuçla bitirilecektir.

VAKIF

Vakıf sözcüğü Arapçadan dilimize alman, “durma”, “durak”, “durdurma” anlamına gelen, az çok kutsal sayılan bir kuruluşun adı olarak hukukumuzda yer alan bir deyimdir. “Vakfe” sözcüğü durak anlamına kullanılır.

Medeni Kanun, 73 üncü maddesinde vakfın tanımını yapmaktadır. Maddenin iki fıkrası bulunmaktadır; biri vakfı tanımlar, öteki vakıf konusu olacak mal ve ekonomik değeri belirtir.

Söz konusu maddenin metni:

“Vakıf, başlı başına mevcudiyeti haiz olmak üzere, bir malın belli bir gayeye tahsisidir.

Bir mamelekin bütünü veya gerçekleşmiş veya gerçekleşeceği anlaşılan her türlü geliri veya ekonomik olan haklar vakfedilebilir.” biçimindedir. Maddeden anlaşılabacağı gibi, vakıf bir “mal” ile ilgili bulunmaktadır. Belli bir malın yine belli bir amaca “tahsis” edilmesidir. Açık söyle-

nimiyle bir malın belli bir amaca tahsis edilerek ortaya bir “Tüzel kişi” çıkarılmasıdır.

DERNEK

Önceleri kullanılan, yine Arapçadan alman “cemiyet” yerine, şimdi Türkçe “dernek” sözcüğü kullanılır. Dernek ve cemiyet sözlerinde toplanma, bir araya gelme anlamı bulunmaktadır.

Medeni Kanun, vakıfta olduğu gibi, derneğin bir tanımını yapmaz;

53 üncü maddesiyle “cemiyetin” nasıl kurulacağı hükmü getirilir. Ancak

54 üncü maddede “müessis-kuruculardan söz edilir.

En açık tanım Demekler Kanununda yapılmaktadır. Burada:

“Kazanç paylaşma dışında, yedi gerçek kişinin bir araya gelerek...” dernek kurabileceği hükmü yer almaktadır.

Kısaca değinilen maddeden çıkarılacak sonuç, derneklerin gerçek kişilerce kurulacağı, böylece tüzel kişilik kazanacağı hususudur.

Gerek vakıf, gerekse dernek birer tüzel kişi, özel hukuk tüzel kişisidir. Ortak yönlerinin en önemlilerinden birisi bu olmaktadır. Değişiklik de yine bu noktada başlamaktadır. Şöyle ki, vakıfta tüzel kişilik mala yöneliktir, demekte ise, gerçek kişilere... Bu da önemli bir özelliktir.

Her iki kuruluşun belli bir amaca yönelik olduğu, “amacı-gayesi” bulunmayan bir demek ya da vakıf kurulamayacağı da ilgili kanun hükümlerinden çıkarılmaktadır.

KURULUŞ

Kuruluş başlığı altındaki bu bölümde önce vakfın, sonra derneğin kuruluşu ele alınarak yasal dayanakları, benzer ve aynı yönleri gösterilmeye çalışılacaktır.

1. Vakfın Kuruluşu

Vakfın kuruluşu Medeni Kanunun 74 üncü maddesinde uzun biçimde açıklanır, hükme bağlanır. Önemli sayılan bu madde metninin olduğu gibi alınması, yazılmasında yarar görülmektedir.

74 üncü madde metni:

“Vakıf, resmi senetle veya vasiyet yoluyla kurulur ve vakfedenin ikametgahı asliye mahkemesinde tutulan sicile tescil ile tüzel kişilik kazanır. Mahkeme tescil hususunu Vakıflar Genel Müdürlüğündeki merkezi sicile

kayıt olunmak üzere resen tebliğ eder.

Kanuna, ahlaka, adaba veya milli menfaatlara aykırı veya siyasi düşünce veya belli bir ırk veya cemaat mensupların desteklemek gayesiyle kurulmuş olan vakıfların tesciline karar verilemez.

Tescil kararının tebliğ tarihinden itibaren Vakıflar Genel Müdürlüğü iki ay içinde, bu karara karşı temyiz yoluna başvurabilir.

Merkezi sicile kaydedilen vakıf Resmi Gazete ile ilan edilir.

' Tescil tarzı, kimler tarafından yaptırılacağı ve sicillerin ne surette tutulacağı, ilanın muhtevası ve ne suretle yapılacağı tüzük ile tayin edilir.

Bir vakfın tescili ile birlikte vakfedilen malların mülkiyeti ve haklar vakfa intikal eder.

Mahkeme, vakfedilen gayrimenkulün vakıf tüzel kişiliği adına tescilini resen ve derhal tapu idaresine bildirir." biçimindedir.

Maddede yer alan hususlar özet olarak ve maddeler halinde şöylece sıralanabilir:

1. Vakıf resmi senet veya vasiyet yoluyla kurulur,
2. Vakfedenin ikametgahı asliye mahkemesine başvurulur,
3. Mahkemece incelenir, tesciline karar verilir, böylece tüzelsel kişilik kazanılır,
4. Hangi konularda vakıf kurulamayacağı belirtilmiştir,
5. Mahkeme, kararını Vakıflar Genel Müdürlüğüne duyurur,
6. Genel Müdürlük, mahkeme kararına karşı iki ay içinde Yargıtay'a başvurabilir,
7. Sicile kaydedilen vakıf Resmi Gazete ile ilan edilir,
8. Vakfın tescili ile vakfedilen malların mülkiyeti ve haklar vakfa aktarılır,
9. Gayrimenkulün vakıf adına tescilini, mahkeme tapu dairesine derhal bildirir,
10. Bu konuda düzenlenecek tüzükten söz edilir.

Bir vakfın kurulması konusunda, yukarıda on bent halinde sayılan hususların yerine getirilmesi gerekmektedir.

2. Dernek Kuruluşu

Derneğin kurulması ile ilgili olarak, Dernekler Kanununun bir maddesinde değil, birçok maddelerinde hüküm bulunmaktadır. Bunların her birine, yapılacak iş sırasına göre değinilmesi, yerinde ve uygun görülmektedir.

(a) Dernek kurma hakkı bulunan en az yedi kişinin bir araya gelmesi, bilgi ve çalışmalarını birleştirmesi, (Md. 1).

(b) Bir dernek tüzüğü düzenlenmesi ,(Md. 7).

(c) Kuruluşun, o yerin en büyük mülkiye amirine bildirilmesi, (Md.

8).

(d) Derneklerin, tüzüklerinde dernek olarak kurulma isteğini açığa vurmak ve tüzüklerini kurulduğu yerin en büyük mülkiye amirine vermekle tüzelkişilik kazanması, (Md. 3).

Madde sırası gözetilmeden dört bentte sayılan işlerin yapılması, derneğin kurulmuş olması için yeterli bulunmaktadır.

Gerek dernek kurulmasında, gerekse bir vakıf oluşturulmasında yapılması gereken iş ve işlemlerden benzer ve değişik olanların varlığı dikkati çekmektedir. Bunların her biri, sıra ve ayrım gözetilmeden şöylece sayılabilir:

1. Başvuruda bulunulması;

(a) Derneklerde idareye, mahallin en büyük mülkiye amirine;

(b) Vakıflarda, adliye, vakfedenin ikametgahı asliye mahkemesine;

2. Tüzelkişilik kazanılması;

(a) Vakıflarda, hakim kararının sicile işlenmesi,

(b) Derneklerde, tüzüklerinde dernek olarak kurulma isteğinin açığa vurulması ve tüzüğünün en büyük mülkiye amirine verilmesi ile;

3. Kurucunun bulunması;

(a) Derneklerde, bilgi ve çalışmalarını birleştirmek, derneği kurmak düşüncesiyle bir araya gelen en az yedi gerçek kişidir.

(b) Vakıflarda, vakfedenin ya da edenlerin malını yahut ekonomik haklarını bir amaca tahsis etmesidir. 4

4. Yazılı bir metin, yani tüzük veya vakıf senedinin düzenlenmesi;

- (a) Vakıflarda, vakfeden “vakıf senedini” kendisi düzenler,
- (b) Derneklerde ise derneğin tüzüğünü kurucular düzenler.

ORGANLAR

Vakıf olsun, dernek olsun kurulduktan sonra, amacını gerçekleştirmek üzere, bunların organları olması gerekmektedir. Hem derneklerde, hem de vakıflarda bulunması istenen organlara değinilmesinde yarar düşünülmektedir. Bunlar gerçekten değişiklikler göstermektedir.

1, Vakıflarda Organlar

Medeni Kanun/ 77 nci maddesi birinci fıkrasında, “Vakfın bir idare uzvunun bulunması mecburidir” denilmek suretiyle, her vakfın bir yönetim organı olacağını zorunlu kılmaktadır. Değinilen fıkranın devamında, “vakfeden bundan başka lüzumlu göreceği diğer uzuvları vakıf senedinde gösterebilir” denilerek, başka organlara da yer verileceği, bunun da vakfedenin isteğine bırakıldığı belirtilmektedir. Hüküm bu noktadan ilginç sayılmaktadır.

Vakıfların denetimi, Medeni Kanunun 78 inci maddesiyle Vakıflar Genel Müdürlüğüne verilmektedir. Ayrıca kendi içinde herhangi bir denetim organı bulunmamaktadır. Değinilen kanun hükümlerine göre, her vakıfta bir yönetim organı —kurulu— bulunacaktır. Denetleme konusu da, Devlet kuruluşu olan Vakıflar Genel Müdürlüğüne yapılacaktır.

2. Derneklerde Organlar

Dernekler Kanunu 17 nci maddesi, zorunlu bulunan dernek organlarını;

- (a) Genel kurul,
- (b) Yönetim kurulu,
- (c) Denetleme kurulu,

Bişiminde saymaktadır.

Medeni Kanunun 77 nci maddesinde yer alan, “vakfeden lüzumlu göreceği diğer uzuvları vakıf senedinde gösterebilir” hükmüne karşılık, Dernekler Kanunu, 17 nci maddenin devamında, “dernekler, başka organlar da kurabilirler. Ancak bu organlara genel kurul ve denetleme kurulunun görev, yetki ve sorumlulukları devredilemez.” hükmü bulunmaktadır.

Değinilen kanun hükümlerine, yapılan açıklamalara göre, vakıf organları için yalnız bir “idare uzvu —yönetim organı— mütevellî heyeti” bulunması gerektiği halde, her derneğin en az üç organı olmasının kanunla istendiği anlaşılmaktadır. Gerek derneklerin başka organlar kurması, gerekse vakıfların vakfedenin lüzum göreceği diğer “uzuvları” vakıf senedinde göstermesi, ana organların görev ve yetkilerini aşmaması gerektiği düşünülmektedir.

Organlar yönünden bir başka önemli nokta, denetim bakımındandır. Vakıflarda denetim bir Devlet kuruluşu olan Vakıflar Genel Müdürlüğüne verildiği halde, derneklerde denetleme kurulu kendi içinde, genel kurulunca kendi üyeleri arasından seçilen kişilerden oluşmaktadır. Burada benzerlik değil, karşıtlık bulunmaktadır. Bu durum azımsanamaz, hem de çüçümsenemez.

ÖRGÜTLENME

Örgütlenme deyince, bir kuruluşun hem yanlamasına, hem de diklemesine genişlemesi, büyümesi akla gelmekte, öyle kabul edilmektedir. Dernekler Kanunu her iki durumu da ele almakta, bu hususta hükümler taşımaktadır. Dernekler Kanunu 7/g, 29, 30 ve 31 inci maddeleriyle derneklerin şube açabilecekleri, bu yolda yapılacak iş ve işlemleri düzenlemektedir. Her ne kadar dernek şubelerinin tüzel kişiliği yoksa, açılma ve kapatılma yetkisi dernek yönetim kuruluna verilmişse de, yine de şubeler derneklerin uzantısı, genişlemesi, bir tür örgütlenmesidir. Şubelerin de, dernek genel merkezi örneği organlarının olacağı kanunda hükme bağlanmaktadır.

Derneklerin bir de yukarı doğru örgütlenmesi vardır. Dernekler Kanununun 32 nci maddesi, “Federasyonlar, kuruluş amaçları aynı olan en az iki derneğin üye sıfatıyla bir araya gelmesi; konfederasyonlar, kuruluş amaçları aynı olan en az iki federasyonun üye sıfatıyla bir araya gelmeleri suretiyle kurulur” hükmünü taşımaktadır. Yukarıya doğru örgütlenmede birinci basamakta dernekler üye olmakta, ikinci basamakta federasyonlar konfederasyon üyesi durumuna gelmektedir. Ancak bütün bu durumlarda derneğin, federasyonun tüzel kişilikleri sürmektedir.

Burada bir noktanın açıklanmasında yarar bulunmaktadır; o da, federasyon ve konfederasyonların şube açma gibi bir yola gidemeyecekleridir. Kanun böyle bir hakkı ve yolu derneklere verdiği, tanıdığı halde, federasyon ve konfederasyonları bu hükmün dışında tutmaktadır. Ancak, şube açma yolunu zorlayan, daha ileri şube açan federasyon ve konfederasyonlar görülmektedir.

Vakıfların örgütlenmesi konusunda, ilgili kanunlarda pek öyle açık bir hüküm bulunmadığı bilinmektedir. Daha açık anlatımıyla, vakıfların gerek şube açmak, gerekse birkaçının birleşerek federasyon veya konfederasyon oluşturmasının söz konusu olamayacağı düşünülmektedir.

Üstünde durulan hususta iki görüş ileri sürülmektedir. Bunlardan birisi, yukarıda değinilen durumdur. Açığı, vakıfların ne enlemesine, ne de boylamasına bir örgütlenme yoluna gidemeyeceği; böyle bir özelliğin vakfın yapısından kaynaklandığı görüşü savunulmaktadır.

İkincisi, konuyu olumlu yönde ele almakta, buna dayanak olarak da, Medeni Kanunun 77 nci maddesinde bulunan “vakfeden, bundan başka lüzumlu göreceği diğer uzuvları vakıf senedinde gösterebilir” hükmü gösterilmektedir. Denir ki, vakfın nitelik ve özelliği, organlar ve örgütlenmesi konularında vakfeden vakıf senedinde kayıtlar koyabilir; bunlara da uyulması gerekir. Böyle bir görüş kaba çizgilerinde doğru sayılsa bile, Medeni Kanunun 77 nci maddesi, birinci fıkrasının bütünü üstünde durulduğu, konu bu açıdan ele alınıp düşünüldüğü takdirde, mesele daha bir açıklığa kavuşacaktır.

Birinci fıkra:

“Vakfın bir idare uzvunun bulunması mecburidir. Vakfeden, bunda5* başka lüzumlu göreceği diğer uzuvları vakıf senedinde gösterebilir” biçimindedir.

Fıkra metni yakından incelenirse, şöyle bir sonuç ortaya çıkar. Madde örgütlenmeyi değil, yönetimi düzenlemektedir. Çünkü, maddede söz konusu edilen “uzuv organlardır.

Olduğu biçimiyle yukarıya alman, yazılan, üstünde durulan ve açıklanmaya çalışılan maddeye göre, vakıfların kendi tüzel kişiliği dışında örgütlenmeye gitmesine yasal dayanak bulmak mümkün değildir. Bu yüzden olacak, dernekler için ayrı ve özel bir kanun düzenlendiği halde, vakıflarla ilgili hükümler Medeni Kanun kapsamında bırakılmaktadır. Dikkat çekici, ilginç bir durum...

TARTIŞILAN HUSUSLAR

Bu başlık altında yazının başından buraya kadar anlatılan ve açıklanan hususlar üstünde durmak, ortaya çıkan konuların tartışılması düşünülmektedir.

Medeni Kanunda “cemiyet-derneklerle ilgili hükümler bulunduğu halde 28 Haziran 1938 tarihinde ayrı, 3512 sayılı Cemiyetler Kanununun

çıkarılmasına gerek duyulduğu, yürürlüğe konulduğu; daha sonra 22.11.1972 gün ve 1630 sayılı Dernekler Kanunu düzenlenerek eskisinin kaldırıldığı bilinmektedir. Yeniden bir dernekler kanunu üstünde çalışıldığı duyulmaktadır. Bütün bunların derneklere “çekidüzen verilmesi - zapturapt altına alınması” amacına dayandığı söylenmektedir.

Derneklerin bu durumuna karşılık kanun koyucunun, birkaç küçük değişiklik dışında vakıflarla pek ilgilenmediği görülür. Ancak, bu ilgisizliğin ya da az ilginin yetmişli yıllarda değiştiği, 1982 Anayasası hükümleri arasına vakıfların da girdiği, 33, 34 ve 52 nci maddelerinde bulunduğu anlaşılmaktadır. Hemen düşünülür, akla gelir ki, böyle bir yol ve tutuma girmenin bir nedeni olması gerekir.

Vakıf, genel olarak yardıma yönelik sosyal bir kuruluştur; bu bakımdan bir malın ya da ekonomik değerin bir amaca bağlanmasıdır. Kişinin —vakfedenin— iradesine bağlıdır. Az ya da çok sayıda her ülkede bu tür kuruluşlara gidilir. Türklerde, İslamîliğe girişten sonra, özellikle Osmanlı döneminde vakıflar büyük bir çoğalma gösterir. Amaç “durdurmadır... Varlıklı kimselerce bu yola gidilir. Bir ara duraklayan vakıf kurulması, son yıllarda artmaya başlar; değişik ve türlü biçimlerde vakıf ortaya çıkar.

Özetin özeti olarak birkaç cümleyle değinilen durumda herhangi bir tartışma ya da anlaşmazlık yoktur; olmadığı da kolaylıkla söylenebilir. Oysa, sorular bundan sonra belirir, olaylar ortaya serilir. Son zamanlarda kurulan vakıfların üye kaydettiği, bu üyelerle genel kurul toplantıları düzenlediği, şubeler açtığı, temsilcilikler oluşturduğu gözlenmektedir. Tartışma konusu yapılan bu konular üstünde ayrı ayrı durulmasında yarar bulunmaktadır.

a. Vakıflara Üye Yazma

Vakıf, bir malın veya ekonomik değerin belli bir amaca tahsisi olduğuna, yönetim biçiminin vakfeden tarafından vakıf senedinde belirtileceğine göre, vakıflara üye yazılmasının mümkün bulunmadığı ileri sürülmektedir. Ancak uygulamada bu yola gidildiği, kimi ölçülere dayanılarak üye kaydı yapıldığına tanık olunmaktadır.

Olumlu yönde düşünenler, Medeni Kanunun 77 nci maddesindeki bir cümleyi ele alarak ilginç biçin? de yorumlamakta, “vakfeden, bundan başka lüzumlu göreceği diğer uzuvları vakıf senedinde gösterebilir” hükmünü dayanak göstermektedir. Bunun bir zorlama, kanun maddesinin sıkıştırılması olduğu da ileri sürülmektedir. Ayrıca, maldan oluşan bir tüzelkişiliğe gerçek kişilerin üye yazılmasının hukuk anlayışına uymadığı da söylenmektedir.

b. Vakıf Genel Kurulu

Genel kurulun üyelerden ya da temsilcilerden oluşacağına, vakıfların üyesi bulunmayacağına göre, herhangi bir vakfın genel kurul biçiminde bir toplantı yapamayacağı da ileri sürülmekte, savunulmaktadır.

Özetlenen görüşe karşı, yine Medeni Kanunun 77 nci maddesi sıkıştırılarak vakfedenin vakıf senedine, vakfa başta bulunanların vakıf yönetiminde söz sahibi olmasını yazabileceği söylenir. Doğrudur, yazabilir de... Bu gibi kişiler, müteveli heyeti ile bir araya gelerek görüş ve düşüncelerini belirtir, kimi kararlar alabilir denilmektedir. Vakıf genel kurulu bu açıdan düşünülürse, yasal bir engel bulunmadığı sonucuna varılır görüşü ileri sürülmektedir.

Bu ikinci görüşün gerek mevcut mevzuatımızda bulunan hükümlere, gerekse yüzyıllardan beri uygulanan, bilinen ve alışılan durumlara uymadığı, Medeni Kanunun bir cümlesinin zorlanarak yoruma gidilmesinin yerinde olmadığı düşünülmektedir.

c. Vakıfların Şube Açması

Mevcut mevzuatımızda vakıfların şube açabileceği yolunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Durum böyle olmakla birlikte kimi vakıflar, çoğunlukla son zamanlarda kurulan vakıfların şubeler açtıkları; bu hususta daha ileri gidilerek bunu yurt dışına, başka ülkelere kadar götördükleri duyulmakta, birkaçına tanık olunmaktadır.

Bilindiği ve birçok kez söylendiği gibi, vakıf, bir malın veya ekonomik değerın belli bir amaca tahsis edilerek tüzel kişilik ortaya koymak olduğu biçiminde hükümlere bağlanır ve açıklanır. Böylece kurulan bir vakfın şube açmasının açıklanması, dayanak gösterilmesi çok zor sanılmaktadır.

Dernek şubeleri örnek alınırsa, burada derneğin bir tür kendine benzer bir kuruluş ortaya çıkar. Şubelerin tüzel kişiliği yoksa da, genel kurulu, yönetim kurulu ve denetleme kurulu bulunduğu gibi, derneğin merkez genel kurulunda temsil edilir ya da temsilci gönderilir. Bu örnekten hareket edilerek düşünülürse, bir vakıf şubesinin nasıl kurulacağı, ne tür organları bulunacağı, neyi temsil edeceği akla gelen ilk birkaç sorudur. Hele, yurt dışında şube açılması daha da karışık, anlaşılmaz görülmektedir. Sonuç olarak, vakıfların şube açmasının mümkün olmadığı düşünülmektedir. Mevcut ve yürürlükte bulunan mevzuatımızda herhangi bir hüküm olmadığı da kolaylıkla söylenmektedir.

d. Vakıf Temsilcisi

Üstünde en az tartışılan, olumlu yönde düşünülen husus vakıf yöne

timince temsilci tutulması yoluna gidilmesidir. Gerçek kişilerde olduğu gibi “vekil” tutulmasıdır. Gerekir ki, vakfın kurulu bulunduğu ya da ikametgâhı dışı yerlerde işlerinin yürütülmesi durumu ortaya çıkar, doğar. Bu halde, “vakıf yöneticileri - mütevellî heyetinin hepsinin ya da birkaçının oraya gitmesi, uzun süre kalması mümkün olmaz. Bu gibi durum ve yerlerde vakıf işlerinin yürütülmesi, izlenmesi, yerine getirilmesi için temsilci çalıştırılması, vekil tutulması bir çözüm yoludur. Vekil vakfı —mütevelli heyetini— temsil ederek, yetkisi çemberinde çalışacak, kendine düşeni yapacak, görevi yerine getirecektir.

Burada bir hususun açıklanmasında yarar bulunmaktadır. Değinen, anlatılmaya çalışılan ve adına “vakıf temsilcisi” denilen kişi, vakıf kuruluşu içinde bulunan bir uzantı, onun örgütü, organı değildir. Vakfı temsil ederse de, bu temsil yapılan sözleşme çerçevesi içinde, sınırları çemberinde kalır. Daha açığı, vakıf yönetiminin verdiği yetkileri kullanır; bu yönetimin denetimi altındadır. Bu tür bir yola gidilmesi, temsilci adı verilen vekil tutulması, çalıştırılması konusunda herhangi bir yasal engel bulunmadığı da benimsenmektedir. Yasaldır, olağan ve doğaldır denir.

SONUÇ

Yazımızın başından buraya kadar olan bölümlerinde, önce konu ele alınmış, açıklanmaya çalışılmış, vakıf ve dernekler üstünde durulmuş, bunların kuruluşları, organları, örgütlenmeleri karşılaştırılmış, ortak ve ayrı özellikler belirtilmiş, her iki özel hukuk tüzel kişisini ilgilendiren, ancak tartışma konusu yapılan hususlar üstünde özet biçiminde durulmuş, sıra sonuç bölümüne gelmiş bulunmaktadır.

Bu sonuç bölümünde, buraya kadar anlatılanların özetlenmesi, tartışılan önerilerden katıldıklarımız ya da karşıtlarının belirtilmesi, yasa düzenlenmesi gereken veya gerekmeven durumlara değinilmesi düşünülmektedir.

Vakıf ve dernek kurulması konuları Medeni Kanunda yer alan hükümlerle düzenlenmektedir. Ancak, daha sonra derneklerin ayrı bir kanunla ele alınması ihtiyacı duyulmuş, bu yola gidilmiştir. Vakıflarla ilgili hükümler bir-iki kez değiştirilmişse de, bunlar Medeni Kanun dışına taşmamış, özel madde ve bölümleri korunmuştur. Oysa, uygulamada vakıflar kanunda çizilen sınırları aşmış, üye yazmış, üyelerden oluşan genel kurul toplamış, daha ileri yurtiçinde ve yurtdışında şube açma yoluna değin gitmiştir.

Bütün bu sayılan ve üstünde durulan hususlar için Medeni Kanunun 77 nci maddesinde bulunan bir tek cümle dayanak gösterilmektedir. Bu

cümle, “vakfeden bundan başka lüzumlu göreceği diğer uzuvları vakıf senedinde gösterebilir” biçimindedir. Görüşümüz odur ki, vakfın üye yazması, genel kurul toplaması, şubeler açması yukarıya olduğu gibi yazılan kanun hükmüne şğıdırılması, maddenin bu ölçüde sıkıştırılması mümkün değildir.

Yazının “konu” başlığı altındaki bölümünde “vakıfların dernekleşmeye yüz tuttuğu” söylenmişti. Son yıllarda bu durumun daha da bir yaygınlaştığı uygulamanın geliştiğı, hem de buna alışıldığı kolaylıkla ileri sürülebilir. Sosyal kuruluşların toplumsal ihtiyaçtan doğduğu, duyulan bir ihtiyacın da şu ya da bu biçimde karşılandığı gerçeğinden hareket edilerek ,vakıfların dernekleşmesinin kanuna, açık hükümlere bağlanması sırasının geldiğini söylemek hiç de ileri bir görüş sayılmaz.

Çok genel ve kaba bir düşünce ileri sürölmektedir. Denir ki, toplumsal olayların önünden giden yönetim en başarılıdır; olaylarla yan yana bulunan başarılı, olayların ya da gelişmelerin gerisinde kalan başarısız olandır. Ancak, geç kalınmış olsa bile, ihtiyacın karşılanması gerektiğı de eklenir, hem de beklenir. Doğrusu son yıllarda ölkemizde vakıfların hem sayıca, hem de çalışma biçimi, organları çoğalma ve bir örgütlenme yoluna girdiklerine tanık olunmaktadır. Yukarıda değinilen kanun hükümlerinin açıklanan durumlara cevap vermediğı de bilinmektedir. Vakıflar konusunda gerek duyulan, uygulama ve gelişmede bu ölçüde ileri giden hususların düzenlenecek bir kanunla karşılanması gerekmektedir. Dernekleşen vakıfların, vakıf nitelik ve özelliklerinin göz önünde tutulması, çıkarılacak kanunun “fiili” durumu hukukileştirmesi önemli, hem de yasal bir boşluğun ve eksikliğin giderilmesi olarak düşünölmekte, sayılmaktadır. Böylece, derneklerin vakıflaşması, bunun karşıtı vakıfların dernekleşmesi önlenmiş olacağı gibi, ortaya çıkan bir özel hukuk tüzel kişinin gerçek hüviyeti belirlenmiş, açıklığa kavuşturulmuş, aynı zamanda hukukumuz yeni bir “kurum” kazanmış bulunacaktır.

Açıklanan, bir ihtiyaç olarak ortaya konulan bu durum ortaya konulmadığı, gerçek ihtiyaca cevap verilmediğı takdirde, açıklanan ve üstünde durulan bu halin daha nereye değin gideceğı, nasıl bir yere varacağı da kestirilemez. Yönetimin sosyal gelişmelere uyması, en azından yan yana olması istenen ve beklenen bir durumdur. Karşıtını kim savunur, savunabilir ki?

Derneklere, vakıflara açık bir hüviyet verilmeli, gereken yasal düzenlemeler yapılmalıdır der, görüşümüzü ortaya koyarız.

Vakıflar dernekleşmemeli...

KAMU GÖREVLİLERİ HAKKINDA İNCELEME VE SORUŞTURMA İŞ VE İŞLEMLERİ

Ahmet ÖZEK

Merkez Valisi

BİRİNCİ BÖLÜM

SORUŞTURMA İŞ VE İŞLEMLERİ

MEMURUN MUHAKEMATİ HAKKINDA KANUNA NEDEN

LÜZUM OLDUĞU

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 24 üncü maddesine göre “Devlet Memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir.”

Bu konuyu düzenleyen yasa ise 4 Şubat 1329 sayılı Memurun Muhakematı hakkındaki kanundur.

Memurlar hakkında genel hükümlerden ayrı olarak özel bir yargılama usulünün kabulü bir zorunluluğun sonucudur. Bu gereklilik başlıca üç sebebe dayanmaktadır:

1. İdari bağımsızlığın korunması,
2. Devlet işlerinin selametle yürütülmesi,
3. Memur suçlarının anlaşılmasının ihtisası gerektirmesi.

BİRİNCİ NEDENİN AÇIKLANMASI

Memurun sanıklığı belli olmadan, genel hükümlere göre muhakeme altına alınması, memuriyet mevki ve nüfusuna ve dolayısıyla Devlet otoritesine etki yapar ve bunun sonucu olarak kamu düzeni esaslı bir şekilde sarsılır. Bu bakımdan idarenin adli makamların denetimi ve gözetimi altından ve müdahalesinden kurtularak bağımsızlığının korunması, memurlar hakkında özel bir yargılama usulünün kabulü ile mümkündür.

İKİNCİ NEDENİN AÇIKLANMASI

Memurlar gördükleri görev icabı haklı veya haksız birçok ihbar ve şikayetlere maruzdurlar. Bu ihbar ve şikayetler sonunda sık sık adli makamlar karşısına çıkmaları ve ceza mahkemelerine sürüklenmeleri, boş yere zaman alacak ve kamu hizmetleri aksayacaktır. Bunun sonucu Devlet işleri işlemez hale gelecektir. Bu bakımdan memura bağımsızlık, güven ve itimat vermek suretiyle Devlet hizmetlerinin selametle yürütülmesini sağlamak gerekecektir. Bu da M.M.H.K.'nın kabulü ile mümkündür.

ÜÇÜNCÜ NEDENİN AÇIKLANMASI

Memurların işledikleri iddia edilen suçların incelenmesi ve anlaşılması bir teknik ve ihtisas işidir. Bu suçun işlenip işlenmediğini bu işten anlayanlar daha iyi bilirler. Örneğin; Bir bayındırlık işi, bir maliye işi genel olarak ihtisasa dayanır. Bu sebeple bir teknik elemanın, bir maliye memurunun bir sağlık memurunun görevlerinde konusunun dışı bir işlem yapıp yapmadığını tespit ve tayin bir uzmanlık işidir ve bu dairelerin kendi elemanlarınca daha iyi anlaşılır.

KANUNUN ANAYASAYA AYKIRILIĞI İDDİASI

Anayasa Mahkemesinin 14.11.1967 gün ve E.14.K.36,

14.11.1967 gün ve E.16.K.37, Sayılı kararları ile M.M.H.K.'nın Anayasa'ya aykırılığı iddiaları reddedilmiştir. Kararların gerekçeleri özetle şöyledir:

1. Kanun, memurluk görevinden doğan veya bir görevin yerine getirilmesi sırasında suç işleyen memur hakkında Cumhuriyet Savcılarının doğrudan doğruya kovuşturma yapamayacağı ilkesini koymuştur. Cumhuriyet Savcısının böyle bir suç dolayısıyla kamu davası açabilmesi için, memur hakkında yine bir memur tarafından soruşturma yapılması, memurlardan meydana gelmiş kurulca lüzumu muhakeme kararı verilmesi ve kararın kesinleşmesi gerekmektedir.

Bir suçun mahkemeye gelmesinden önceki evre genel olarak hazırlık ve ilk soruşturma işlemlerini kapsar. İnceleme konusunda bu işlemler birleştirilmiş ve adına eski deyimle (Tahkikatı İptidaiye) denilmiştir. Memurun Muhakematı hakkındaki kanunun koyduğu usulün adli usuldekinden asıl değişik yönü ilk soruşturmayı yapanla soruşturma sonucunu karara bağlayan mercilerin ayrı ayrı oluşudur.

CMUK hükümlerine göre ilk soruşturma sorgu hakimliğince yapıl

maktadır. Sorgu hakimliklerinin ise mahkeme niteliğinde olmadığı Anayasa Mahkemesi içtihatları ile desteklenmiştir.

Öte yandan soruşturmanın hükümlerce yapılmasını karara bağlanmasını zorunlu kılan bir Anayasa hükmü yoktur. Anayasa herhangi bir konuda koruyucu fakat yasaklayıcı bir ilke getirmemişse bunun düzenlenmesini kanun koyucunun takdirine bırakmış demektir. Öyleyse inceleme konusu kanunun, memur suçlarının soruşturulmasında hükmü olmayan kimselere yetki tanımış olması, Anayasa'nın verdiği takdir hakkının Anayasa'ya aykırı düşmeyen bir şekilde kullanılmasından başka bir nitelik taşımaz.

2. Öte yandan inceleme konusu kanun, memurlara, bir zümre bir sınıf olarak imtiyaz tanımakta değildir. Kanunun sağladığı bir çeşit teminattır. Bu da kamu hizmetinin iyi işlemesi için düşünülmüş, düzenlenmiştir. Memur, gördüğü hizmet yüzünden sık sık işmar ve iftiralara uğrayabilir. Kendisine memuriyetle ilgili suç isnat edilen her memurun, hemen adliye sevk edilmesi, hem memurları tedirgin ederek hizmeti aksatır, hem de hizmetin yürütülüşü üzerinde bir takım haksız şüphelere yol açabilir. Bu çeşit iddiaların önce kamu hizmetinin gereklerini ve memurluk psikolojisini iyi bilen kimselerin süzgecinden geçirilmesi ve ortada kovuşturmaya değer bir eylem kalırsa, o zaman için mahkemenin eline bırakılması, kamu hizmetinin yararına bir tedbirdir ve kanunun sağladığı da budur.

MEMURİN MUHAKEMATI HAKKINDA KANUNUN AÇIKLAMASI

MADDE: 1 — Memurların memurluk görevinden doğan ya da görevlerini yaptıkları sırada işledikleri suçlarından dolayı yargılanmaları görevi, aşağıdaki şartlar altında adalet yargı makamlarına düşer.

MADDE: 2 — Memurlardan birinin memurluk görevinden dolayı ya da görevini yaptığı sırada bir suç işlediği gerek doğrudan doğruya ve gerek bir şikâyet ve ihbar, iddia üzerine anlaşılnca o memur, Başkent memurlarından ise ilk önce bağlı bulunduğu Bakanlık ya da daire, il memurlarından ise, Vali veya Kaymakam veya bağlı bulunduğu daire bölümünün üstü tarafından Ceza Mahkemeleri Mevlü Kanunu uyarınca kendisi ya da dolaylı olarak (bir soruşturmacı ile) ilk soruşturma yapılırsa soruşturma kâğıtlarının altına, yapılan soruşturmanın özünü ve sonuçlarını kapsayan görüş özeti yani fezleke yazılarak bunun altı da soruşturmayı yapan kişi tarafından imza edilir ve mühürlenir.

MADDE: 3 — İlk soruşturma kâğıtları, aşağıdaki maddelerde belirtilen usul gereğince ilgili olduğu kurula verilir ve bu kurulun memurların

dan oluşan üyeleri toplanarak aşağıda gösterilen biçimde yönetim incelemesi yaparlar. Ancak, ilk soruşturma görüş özetini, yani fezlekeyi düzenleyerek imza eden daire üstü, bu kurullara üye olarak katılamaz ve genellikle incelemeler sırasında sorumlu memurun bağlı olduğu Bakanlık ya da idare tarafından açıklamada bulunmak üzere, ya daire üstü ya da onun göndereceği memur çağrılıp getirtilebilir.

MADDE: 4 — İlçelerde ilçe Kaymakamı ile ilçenin yönetim bölümü üstü olan memurlar ve ilçe yönetim kurulu üyeleri dışında kalan bütün memurlar ve hizmetliler ile bucak müdür ve hizmetlileri için düzenlenen soruşturma kâğıtları, ilçe yönetim kuruluna, İl merkezlerinde Vali ile merkezce (kararname) ile atanan merkez memurları ve İl yönetim kurulu üyeleri dışında kalan ilin bütün merkez memurları, ilçe kaymakamları ile ilçe yönetim bölümü üstleri ve ilçe yönetim kurulu üyeleri için düzenlenen soruşturma kâğıtları ile yönetim kuruluna ve bir ilin kararname ile atanan merkez memurlarıyla yönetim kurulu üyeleri için düzenlenen soruşturma kâğıtları da Danıştay 2. Dairesine verilerek bu kurullarca aşağıdaki maddelere göre sanık olan memurun yargılanmasına ya da yargılanmamasına karar verilir.

MADDE: 5 — ilk soruşturma kâğıtları bildirilen kurullardan birine gelince, bir hafta içinde incelemeye başlanacak, eksiksiz bir inceleme yapıldıktan sonra sanık memurun yargılanmasının gerekli olduğu sonucuna varılırsa, yargılanmasının gerekliliğini gösteren bir tutanak düzenlenerek sanık memura bildirilir. Sanık memur, bu tutanağa kendisine bildirildiği günden başlanarak beş gün içinde itiraz edebilir. İtiraz süresinin sonunda ya da süresinde yapılan bir itiraz üzerine ikinci aşamada yapılacak inceleme sonucunda bu tutanak onanırsa sorgu yargıcı kararı niteliğinde olan bu tutanak ve soruşturma kâğıtları, cünhalarda doğrudan doğruya mahkemeye ve cürümlerde mahkemeye gönderilmek üzere ilgili bulunduğu adalet mahkemesi savcısına verilir. Bu memurun yargılanması gerekli görülmez ise, gerekçesi bildirilerek yargılanmamasına ilişkin bir tutanak düzenlenip adı geçen memurun bağlı olduğu yönetim katının üstüne ve nama müştekiye bildirilir. Yönetim katının üstüne yakman kişi bu tutanağa bildirildiği günden başlayarak beş gün içinde itiraz edebilir. Bunlarca itiraz edilsin ya da edilmesin yargılanmama kararları, her durumda üst aşamadaki kurula yollanır ve oraca incelendikten sonra söz konusu tutanak onanırsa, onaylı bir örneği ilgili memura bildirilir.

MADDE: 6 — ilk soruşturma yapılmasında ve yargılanmaya ya da yargılanmamaya ilişkin işlemlerde bu kanunda açıklık bulunmayan konularda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu kurallarına göre uygulama yapılır. Bu kurulun kararına itiraz etmek üst aşamadaki kurulda ve bir ilin yönetim kurulu kararlarına karşı ileri sürülecek itirazlar da Danış

tay 2. Dairesinde incelenir. Ancak Kaymakamlara ilişkin ve yönetim kurullarına verilecek bu türlü kararlar itiraz edilsin, edilmesin her durumda Danıştay 2. Dairesince incelenir.

MADDE: 7 — Yargılanmasına karar verilen memur bu kararı veren yönetim kurulunun bulunduğu yerdeki adalet mahkemesinde yargılanır. Şu var ki, bir ilçe yönetim kurulunca yargılanmasına karar verilen bir memurun suçu cinayet türünden ise davasını gören mahkemede yargılanır. İl Merkezlerinin Kararname ile atanan memurları ile yönetim kurulu üyelerinden olan ve Danıştay 2. Dairesince yargılanmasına karar verilen memurların yargılanmaları yolunda verilen kararlarda belirtilen ve açıklanan en yakın il merkezi adalet mahkemesinde yapılır.

MADDE: 8 — Valilerin, cezayı gerektiren bir eylem ve davranışları bildirilir ve öğrenilirse ilk önce İçişleri Bakanlığında ilk soruşturma yapılması için bir ile gereğine göre bir ya da birkaç memur gönderilir. Gidecek memur birden çok ise bunlar soruşturmayı bir kurul biçiminde yapmak üzere, içlerinden birisi başkan olarak atanır. Bunların düzenleyeceği ilk soruşturma kâğıtları üzerine Valilerin yargılanmalarına ya da yargılanmamalarına karar verilmesi Danıştay 2. Dairesinin ve bu dairenin vereceği karara karşı ileri sürülecek itirazın incelenmesi Danıştay Genel Kurulunun görevidir.

Yargılanmalarına karar verilen valilerin yargılanmaları Yargıtay Ceza Dairesince ve ikinci aşamada Yargıtay Genel Kurulunda yapılır.

MADDE: 9 — Elçilerin cezayı gerektiren bir eylem ve davranışı bildirilir ve öğrenilirse yöntemine göre Dışişleri Bakanlığınca ilk soruşturma yapıldıktan sonra yargılanmaya ya da yargılanmamaya karar verilmesi, Danıştay 2. Dairesinin ve itiraz üzerine Danıştay Genel Kurulunun ve yargılanmalarına karar verilen elçilerin yargılanmaları da Valiler gibi Yargıtay m görevidir.

Elçilerden başka yabancı ülkelerde görevli memurlar için ilk soruşturma yapılması ve yargılanmaya ya da yargılanmamaya karar verilmesi ve bu konuda ilgili işlemler, Başkent daireleri memurları için bu yasa ile saptanan yönetime bağlıdır.

MADDE: 10 — Başkent dairelerinde kararname ile atanan memurlar için soruşturma yapılması, bakanlarca daireleri üstlerinden kurulacak kurulların ve yargılanmaya ya da yargılanmamaya karar verilmesi Danıştay 2. Dairesinin ve bu dairenin bu konudaki kararlarına ileri sürülecek itirazların incelenmesi Danıştay Genel Kurulunun görevidir.

Başkent dairelerinin kararname ile atanmayan memurları için yapılacak soruşturma üzerine yargılanmalarına ya da yargılanmamalarına ka

rar verilmesi daireleri üstlerinden kurulacak kurulların ve bunların kararlarına karşı ileri sürülecek karşıt çıkmaların incelenmesi de Danıştay 2. Dairesinin görevidir.

MADDE: 11 — Danıştay daire başkanları ve üyeleriyle bakanlıklar müsteşarları için dahi başkent dairelerinin kararname ile atanan memurları için olduğu gibi yöntemine göre ilk soruşturma yapıldıktan sonra yargılanmalarına karar verilenlerin yargılanmaları vali ve elçiler gibi yargı- tayın görevidir.

MADDE: 12 —• Kendileri için ilk soruşturmaya başlanan memurlara, gerekli görülürse görevleri vekiller aracılığı ile yürütülmek üzere işten el çektirilir ve yargılanmalarına karar verilen memurların görevlerinde kalmalarında sakınca görülürse işten el çektirilecekleri gibi işten de çıkarılabilirler. Beraat ya da mahkumiyet durumlarında kanun kurallarınca işlem yapılır.

MADDE: 13 — Birinci madde gereğince işlenen ağır suçlardan dolayı yargılanmalarına karar verilip mahkemeye gönderilmek üzere soruşturma kâğıtları ve yargılanmalarına ilişkin tutanak savcılığa verilmedikçe bunlarca savcılıkça memurlar için doğrudan doğruya kovuşturma yapılması yasaktır.

MADDE: 14 — Bir memurun yargılanmasına karar verilince Mahkemeye gönderilmesini gerekli kılan ağır suç ne ise yalnız o ağır suçtan dolayı yargılanması gerekip, yargılama sırasında başka ağır suçlar da işlemiş olduğu ya da başka memurların o ağır suça karışmış oldukları anlaşılırsa durumdan ilgili daireye bilgi verilir. Bu dairece dahi bu yasaya göre soruşturma yapılması ve bitirilmesi gerekir.

MADDE: 15 — Birlikte işlenen suçlarda özden ya da başka başka sınıflardan olan memurlar ast üste bağlı olmak üzere aynı mahkemede yargılanırlar. Memurların birinci maddede gösterilen ağır suçlarına memur olmayan kişilerin de katıldıkları anlaşılırsa, yargılanmaları birleştirilerek memurun bağlı olduğu mahkemede görülecektir.

MADDE: 16 — İptal edildi. (Mülki amirlere ve Bakanlara tutuklama yetkisi veriliyordu. Anayasa Mahkemesi 20.9.1963 gün ve E. 1963/59.K. 1963/225).

MADDE: 17 — (Sancaklarla ilgili uygulanmaz).

MADDE: 18 — Memurların yargılanmaları, öteki davalardan daha önce yapılır.

MADDE: 19 — Yürürlük (Yayınlandığı gün yürürlüğe girer).

MADDE: 20 — Eski hükümler yürürlükten kaldırılmıştır.

MADDE: 21 — Bu yasayı Bakanlar Kurulu yürütür.

İKİNCİ BÖLÜM

BİRİNCİ KISIM

İNCELEME VE SORUŞTURMA KONUSUNDA TEMEL BİLGİLER

SORUŞTURMA ŞEKİLLERİ

İkiye ayrılır.

1. Ceza Mahkemeleri Usulü Kanununun öngördüğü soruşturma
2. Memurun Muhakemat Kanununa göre soruşturma
1. Ceza Mahkemeleri Kanununa göre soruşturma üç aşamadır.
 - a) Hazırlık soruşturması
 - b) İlk soruşturma
 - c) Son soruşturma

1 — HAZIRLIK SORUŞTURMASI: Savcılar tarafından yapılır. Amacı kamu davasının açılmasına gerek olup olmadığının tespitidir.

Soruşturma sonunda lüzum görülürse kamu davası açılır. Lüzum görülmezse takipsizlik kararı verilir.

Cumhuriyet savcıları kamu davasını duruma göre iki şekilde açarlar.

- A) Talepname ile,
- B) İddianame ile,

A) TALEPNAME İLE

Cumhuriyet savcıları suçun ağır cezalı alman hallerinde, veya niteliği itibarıyla karışık işlerde zorunluluk gördükleri taktirde ilk tahkikatın açılmasını sorgu hakimlerinden isterler.

B) İDDİANAME İLE

Cumhuriyet savcıları bir iddianame ile mahkemelerden son soruşturmanın (sanıkların mahkeme edilmeleri) açılmasını isterler.

Hazırlık soruşturması gizli olarak yapılır.

2 — İLK SORUŞTURMA: Sorgu hakimleri tarafından yapılır. Amacı, son soruşturmanın açılmasına lüzum olup olmadığını tespit etmektir.

Ağır cezalı suçlar ile karışık olarak nitelenerek savcılıklarca zorunlu görülen işlerde mahkemeye sevk edilmeden önce etraflı ve esaslı bir soruşturma yapmak gerekir ki, bu soruşturmaya “ilk soruşturma” denir.

Suçlunun mahkemeye verilmesi bu soruşturma sonucuna bağlıdır.

İlk soruşturma gizlidir, yazılıdır ve gıyabidir.

İlk soruşturmanın açıklanması da yasaktır.

3 — SON SORUŞTURMA: Son soruşturma ceza mahkemelerince yapılır. Amacı sanığın suçlu olup olmadığını ve suçlu ise cezasını tayin etmektir.

Suçluların mahkemede yargılanması safhasına “son soruşturma” denir.

Son soruşturma alenidir, şifahidir ve vicahidir. Son soruşturma safhasında tüm deliller duruşmada sanık savcı ve varsa şahsi davacı huzurunda alenen izah ve münakaşa edilir. Sanıktan hiç bir şey gizli tutulmaz. Sanığa savunma hakkı tanınmıştır.

2. Memurun Muhakematı Kanununa Göre Soruşturma

İki aşamadır.

1 — İnceleme

2 — Soruşturma

1 — İNCELEME: Bir olay hakkında soruşturma yapıp yapmamaya karar vermek için yapılan işlemdir. Aynı zamanda memurların eylem ve işlemlerinin ortaya çıkardığı hukuki, idari ve inzibati durumlarının işlemidir.

2 — SORUŞTURMA: Soruşturma, memurun muhakematı hakkında kanuna göre suç işlediği iddia edilen memurlar hakkında yapılan işlemdir.

Soruşturma yapmaya yetkili üst, duruma göre bu yöntemlerden birini seçer. Örneğin; bir memur hakkında belirli ve olumlu bir olay zikredilmeyerek suç isnadında bulunulur ise genel olarak inceleme yaptırılır. Olayın akıbeti şüpheli ise bu yol seçilmelidir. Olay açık seçik bir şekilde kendini göstermiş ise soruşturma şekli açılır.

İncelemede, inceleme sonunda bir RAPOR düzenlenir. Bu raporda soruşturma yapıp yapılmayacağı zikredilir. İncelemede tanıkların ifadeleri yeminle alınmaz ve sanıktan savunma alınmaz.

Soruşturma ise, tamamen Memurun Muhakematı Hakkında Kanun hükümleri dairesinde cereyan eder. Bu soruşturma Ceza Muhakemeleri Usulü. Kanunundaki “ilk soruşturmaya” tekabül eder.

Her olayda soruşturma şeklini üstün tutmak doğru olmaz. Bir inceleme süzgecinden geçirmek gereklidir. Esasen memur hakkında kanunun

2. maddesi, bir memur hakkında soruşturma açılabilmesini SUÇUN İKA EDİLDİĞİNİN anlaşılması şartına tabi tutmuştur.

İKİNCİ KISIM

1. MEMURUN MUHAKEMATI HAKKINDA KANUNA TABİ

MEMURLAR

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 24 üncü maddesine göre “Devlet Memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir.”

Bu hükme göre, Devlet Memurları Kanunu kapsamına giren bütün memurlar hakkında görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması özel kanuna bırakılmıştır. Aslında söz konusu kanunun kabul ettiği istihdam şekli de artık farklı statüde Devlet Memuru çalıştırılması esasını kaldırmıştır. Örneğin: 30.11.1970 tarihine kadar ücretli statüde bulunan (D) ve (E) cetvelinde ücretli kadrolarda bulunan yardımcı hizmetler sınıfına dahil odacı, gardiyan gibi elemanlar tamamen Devlet Memurları Kanunu kapsamına alınmıştır.

Buna rağmen Danıştay ve Yargıtay kararlarında bir değişiklik olmamıştır.

Kanunun uygulanmasında iki temel esas mevcuttur.

- 1 — Suçu işleyenin memur olması,
- 2 — Suçun memuriyet görevinden dolayı veya memuriyet görevinin 3rapılması sırasında işlenmiş olması lazımdır.

Hangi memurların Memurun Muhakematı Hakkında Kanuna tabi oldukları ve hangilerinin olmadıkları konusunda elde kesin bir kıtas yoktur. Zira söz konusu kanunda bu konu düzenlenememiştir. Kanunun en önemli boşluklarından birisi budur.

Bununla beraber;

Bir memur, Devlet Memurları Kanununun 4 veya özel bir kanunun bir maddesi veyahut T.C.K. nun 279 uncu maddesindeki tanımlamaya giriyorsa o memur hakkında genel olarak Memurun Muhakematı Hakkında Kanun uygulanır.

Bazı örnekler:

1. Köy muhtarları ve yaptıkları işlerde köy muhtarları ile birlik olanlar (ihtiyar kurulu üyeleri) kır bekçileri, çiftçi mallarını koruma bek

çileri ve idari görevlerinden dolayı jandarma erleri kamu görevleri yaptıklarından görevle ilgili suçlardan dolayı MMHK'na tabidirler.

2. Belediye memur ve müstahdemleri, görevlerinden doğan veya görevlerinin yapılması sırasında işlemiş oldukları suçlarından dolayı MMHK'na tabidirler. (1580 sayılı Belediye Kanunu Madde 92-102)

3. Çarşı ve mahalle bekçileri MMHK'na tabidirler (772 sayılı Kanun Mad. 40)

4. Müftü ceza kanunu uygulamasında memur sayılır. (D. 2. Daire 3.2.1960 E.679 K.445)

5. Belediye elektrik işletme memuru ceza kanunu uygulanmasında memurdur. (Yargıtay 4. C.D. 26.5.1956 E.7757.K.7589)

6. Toprak Mahsulleri Ofisi memurları MMHK'na tabi değildir. (Yargıtay CG. 26.1.1942)

7. Orman Bakım memurlarının görevleri adli görev mahiyetinde olduğu için MMHK'na tabi değildir. Görev esnasında işledikleri suçlardan dolayı C. Savcılığınca resen takibat yapılır. (Yargıtay CGK. 1960 E.4/ 65.K.64)

8. Zirai kombinaları memurları hakkında 28.3.1948 günlü Yargıtay içtihadı birleştirme kararına göre MMHK tatbik edilmez. (Yargıtay CGK. 26.1.1948 E.22 K.22)

9. İşçi sigortaları mali ve idari bakımdan kanuni muhtariyeti haiz kurul olmasına ve sanığın bu kurulda müdür bulunmamasına göre 28.3.1945 günlü içtihadı birleştirme kararına göre hakkında MMHK uygulanmaz. (Yargıtay CGK. 23.2.1948 E.26 K.36)

10. Ziraat Bankası Memurları MMHK'na tabi değildir. (Yargıtay CGK. 25.1.1954 E.7.K.6)

11. TCDDY Memurları MMHK'na tabi değildirler. (Yargıtay CGK. 22.10.1962 E.87.K.82)

12. PTT Memurları ve dağıtıcıları MMHK'na tabi değildirler. (Yargıtay CGK. 5.12.1966 E.500.K.449)

13. Çiftçi mallarını koruma başkanı ve arkadaşlarının görevlerinden doğan suçlardan 4081 sayılı Çiftçi Mallarını Koruma Kanununun 22 nci maddesine göre MMHK'na tabidir (Yargıtay CGK. 7.6.1948 E.120.K.190)

14. Çiftçi mallarını koruma bekçileri MMHK'na tabidirler. (Yargıtay CGK. 1954 E.95.K.95)

15. Tarım Kredi Kooperatifi uzmanları MMHK'na tabi değildirler. (Yargıtay CGK. 25.10.1937 K.201)
16. KİT'lerde görevli personel MMHK'na tabi değildirler. (Yargıtay tevhidi içtihat 23.3.1945 E.1.K.6)
17. Belediye meclis üyeleri MMHK'na tabi değildirler. (Yargıtay CGK. 25.4.1966 E.306.K.118)
18. Belediye temizlik işleri şoförü MMHK'na tabi değildir. (Yargıtay CGK. 25.5.1966 E.306.K.120)
19. Resmi sıfatı olmaması dolayısıyla imam memur değildir. Danıştay (2.D. 3.2.1960 E.679.K.445)
Yargıtay (CGK. 9.1.1950 E.4/235.3.K.18)
20. Müezzin memur değildir (Yargıtay 4.C.D. 18.12.1935 E.5826.K.7243)
21. Vaiz memur değildir. Danıştay (2.D. 26.12.1961 E.2425.K.3899)
Yargıtay (CGK. 1.2.1965 E.30.K.16)
22. THK memurları işledikleri suçlarda memur sayılmazlar. (Yargıtay CGK. 16.4.1945 E.102.K.98)
23. Borsa umumi katibi 279 uncu maddede gösterilen memurlardan değildir. (Yargıtay 4.C.D. 30.11.1951 E.8999.K.9149)
24. Belediye çöpçüsü memur değildir. (Yargıtay 4.C.D. 15.2.1952 E.1696 K.1665)
25. Köy katibine köy kanunu ile görev verilmemiş olduğundan memur değildir. (Yargıtay CGK. 21.4.1952 E.2/50.K.49)
26. Daire odacısı memur değildir. (Yargıtay 4.C.D. 6.5.1952 E.5235 K.4878)
27. Belediye itfaiye eri memur değildir. (Yargıtay 4.C.D. 20.10.1953 E.8497.K.20149)
28. Belediye tellahı memur değildir. (Yargıtay 4.C.D. 27.3.1954 E.1487 K.3470)
29. Belediye su işlerinde kadro ile de olsa çalıştırılanlar memur değildirler. (Yargıtay 4.C.D. 29.1.1951 E.13498.K.1725)
30. Belediye otobüs biletcileri memur değildir. (Yargıtay 4.C.D. 25.4.1955 E.7310.K. 7992)

31. Belediye park bekçileri memur değildir. (Yargıtay 4.C.D. 20.2.1956 E.12902.K.17295)

32. Bayındırlık şoförü memur değildir. (Yargıtay 4.C.D. 21.4.1956 E. 1980.K.4975)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İŞLENEN SUÇUN ÖZELLİĞİ

GÖREVDEN DOĞAN SUÇ

Görevden doğan suç, memurların memuriyet sebebiyle ve görevleri dolayısıyla işlemiş oldukları suçlardır. Bu suçun işleniş yeri ve zamanı önemli değildir. Suçun memuriyet işleriyle ilgili olması seçkin özelliğidir.

Görevden doğan suçlar memurlar tarafından işlenir. Memur olmayan kişiler ise bu suçları işleyemezler. Ancak işlenmesine katılırlar. Burada suçun özelliği görevdir ve görev yapılmasından doğmaktadır. Bu suçlar TCK nun Devlet idaresi aleyhine işlenen cürümlere dair üçüncü babında yazılı bulunmaktadır .

Bunlar TCK 202-281 inci maddelerinde yer almıştır.

Örnek:

1. Şahsa ait bir kuyunun ağzının kapatılması muhtarın görevine dahil olup olmadığı düşünülmezsizin Köy Kanununun 13 üncü maddelerine göre sanığa 230 uncu madde ile ceza tayini yolsuzdur. (Yargıtay 4.C.D. 25.11.1952 E.10699 K.10835)

2. Salma parasını toplamak muhtarlık görevi cümlesinden iken sanık bucak müdürünün görevi sayılarak 251 inci madde ile artırma yapılması yolsuzdur. (Yargıtay 4.C.D. 12.2.1949 E.950 K. 2187)

3. Sanığın mağdura karşı hiç bir görevi bahse konu olmaksızın cezasını 251 inci madde ile artırılması yolsuzdur. (Yargıtay 4.C.D. 6.5.1947 E.5372 K.6841)

4. Kaymakamın görevli olarak gittiği köyden ilçe merkezine dönerken olayın meydana gelmiş bulunmasına dayanılarak suçun işlendiği sırada görevli sayılması gerektiği bildirilmiştir. Kaymakam köydeki görevi bittikten sonra kasabaya dönerken yolda geçen sürenin görevden sayılması mümkün değildir. Kendisinin amatör ehliyeti bulunsa bile Kaymakamlığın şoförü varken sanığın bizzat direksiyona geçip motorlu taşıt kullan

masının görevle bir ilgisi düşünülemez. Yönetimindeki taşıtı Söğüt Devlet demir yolu üzerinde karşı yönden gelen bir motosiklete çarparak bir kişinin ölümüne ve bir kişinin yaralanmasına sebebiyet vermekten dolayı hakkında soruşturma açılan kaymakamın bu eylemi, görev esnasında işlenmiş gibi görevinden doğan bir suç kabul edilmesine imkân yoktur. Bu duruma göre adı geçen hakkında MMHK uygulanması mümkün değildir. (Yargıtay C.G. K. 15.2.1971 gün ve 491/46 sayılı kararı)

11. GÖREV YAPARKEN İŞLENEN SUÇ

Bu suç, adından da anlaşıldığı üzere görev yapıldığı sırada işlenen suçtur. Memur görevini yaparken bu görevle ilgili olmayarak bir suç işlemektedir. Burada işlenen suçun görevle ilgisi aranmaz. Yalnızca görev yaparken işlenmesi yeter sebeptir. Bu suçlar memuriyet işlerine ait olmasalar bile memur tarafından görev esnasında işlendiği için MMHK'na girer. Bu suçlar memurlar ve memurlar dışında herkes tarafından işlenmesi mümkün suçlardır.

Örneğin; bir memurun görevi başında üstüne veya yönetimi altındaki memurlara veya iş sahiplerine hakaret etmesi veya onları dövmesi veya bir görev ile başka bir yerde keşif ve inceleme yaparken bir şahsı yaralaması veya görev başında bir kadına sarkıntılık etmesi gibi.

Memurlar görev, yer ve zamanı dışında bir suç işlerlerse bu takdirde haklarında genel hükümler uygulanmaz. MMHK'na tabi olmazlar. Örneğin bir memurun görevi dışında sokakta bir şahsı yaralaması gibi. Ancak bu durumda 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 8 inci maddesine göre, Devlet Memurları resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorunda olduklarından haklarında ayrıca disiplin soruşturması açılması gerekir.

Örnekler:

1. Köy çobanının karısını başka köye satarak 800 lira almaktan sanık köy muhtarına isnat olunan fiil, memuriyet görevinden doğmadığından hakkında MMHK uygulanmaz. (D. 2. Daire 29.12.1960 E.3020 K. 4443)

2. Memurların davet olundukları düğün evinde rakı içip kadın oynatmalarının görevleri ile alakaları gösterilmeden ve hareketlerinin inzibati cezayı istihzam eden bir fiil olduğu gözetilmeden 240 ıncı maddeyle mahkumiyeti cihetine gidilmesi yolsuzdur. (Yargıtay 4. C.D. 4.3.1954 E. 485 K. 2458)

3. Kır bekçilerinin, görevli oldukları köy hududu haricinde işledik

leri fiiller, görev sırasında işlenmiş sayılamayacağından davayı rümete adliye mahkemesi görevlidir. (Yargıtay CGK 1962 E. 42 K. 40)

4. Köy Kanununun 11 inci maddesine göre köy muhtarı ve yapacağı işlerde kendisi ile birlikte olanların köy işlerinde fenalıkları anlaşılırsa, Devlet memuru gibi yargılanıp ceza görürler.

Bu sebeple köy okulunda muhtar ve diğer üyelerle birlikte iken kesinleşen bir cezanın alınması yüzünden çıkan münakaşada, cezalıyı döven üyenin suçu, görev sırasında işlenmiş sayılır. (Yargıtay CGK 1964 E.399 K.382)

5. Devlet memurları çalışma saatleri içinde ve çalışma yerlerinde bulundukları süreçte görevde sayılırlar. Bunların burada kendi aralarında töre dışı özel konuşmaları ve görüşmeleri yapmaları hali ve bu sırada işlenen suçlarda memur sayılmalarını gerektirmez., (Yargıtay CGK. 11.5.1964 E.223 K.219)

İKİNCİ BÖLÜM

BİRİNCİ KISIM

SORUŞTURMA YAPILMASI

Bir suç işlenince kamu düzeni bozulur. Bu suretle suçtan zarar gören toplum, suçluyu cezalandırmak ister. Suçlunun cezalandırılması ise suçun ve suçlunun tespiti ile mümkün olur. Bunun için de önce bir soruşturma yapmak gerekir.

Soruşturma konusu, suç teşkil eden bir eylem ve olayın doğruluk derecesini araştırmaktır. Başka bir deyimle soruşturmadan maksat, bir suçlunun meydana çıkarılmasıdır.

Soruşturmayı 4 aşamada incelemek mümkündür.

I — SORUŞTURMA ÖNCESİ İŞLEMLER

II — SORUŞTURMA İŞLEMLERİ

III — FEZLEKE DÜZENLENMESİ

IV — SORUŞTURMA SONRASI İŞLEMLERİ

1. SORUŞTURMA ÖNCESİ İŞLEMLER

A. SUÇTAN HABER ALMA: Üç şekilde mümkündür.

(1) İhbar suretiyle,

- (2) Şikayet ve iddia üzerine,
- (3) Doğrudan doğruya anlaşılmakla.

(1) İhbar

İhbar, suçla ilgisi bulunmayan bir kimsenin suç işlendiğini ilgili makamlara bildirmesidir.

Vatandaşlar kendileri ile ya da kamu düzeni ile ilgili dilek ve şikâyetleri, yetkili makamlara yazı ile başvurmak hakkına sahiptirler.

İhbar sözlü ve yazılı olabilir. Sözlü olduğu takdirde yetkili merci tarafından bir tutanak düzenlenir ve muhbire imza ettirilir. Telefon ve telgrafla da ihbar mümkündür.

İmzasız ve adressiz olarak yapılan veya takma adla yazıldığı anlaşılan ihbar ve şikâyet yazıları hiç bir işleme tabi tutulmaz.

Diğer taraftan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 25 inci maddesine göre Devlet Memurları hakkındaki ihbar ve şikâyetler, garaz ve mücerret hakaret için, uydurma bir suç isnadı suretiyle yapıldığı ve soruşturma veya yargılanmanın tabi olduğu kanuni işlem sonucunda bu isnat sabit olmadığı takdirde merkezde bu memurun en büyük amiri, illerde valiler, isnatta bulunanlar hakkında kamu davası açılmasını Cumhuriyet Savcılığından isterler.

Aynı düzenleme 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 14 üncü maddesinde de mevcuttur.

Aynı konuda Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 148 inci maddesinde şu düzenlemeyi görüyoruz:

“Hukuku amme davasını açmak görevi Cumhuriyet Savcısındır.

Kanunda hilafı yazılı olmayan hallerde Cumhuriyet Savcısı ceza takibini istilzam edebilecek hususlarda kâfi emareler teşkil edecek vakalar mevcut ise hukuku amme davasını açmakla mükelleftir.

Hukuku amme davası açmak için Adalet Bakanı Cumhuriyet Savcısına emir verebilir.

Valiler de hukuku amme davası açılmasını kendi vilayetleri dahilindeki Cumhuriyet Savcılarından isteyebilirler.

Cumhuriyet Savcıları mucip sebepler göstererek bu talebi kabul etmezlerse Valinin müracaatı üzerine Adalet Bakanı yukarıdaki fıkrada yazılı yetkiyi kullanmak lazım gelip gelmeyeceğini takdir eder ve icabını yapar.”

ihbar bir hak olmakla beraber, bazı hallerde de kanuni görevdir. Örneğin, bir memur vazifesini yaptığı sırada memuriyetine müteallik olarak resen takibat icrasını gerektiren bir suça vakıf olursa, ait olduğu daireye haber vermekle mükelleftir. Aksi taktirde TCK nun 235 inci maddesi gereğince görevini savsamış kabul edilerek hakkında cezai takibat yapılır.

(2) Şikâyet ve İddia Üzerine

Şikâyet, suçtan zarar gören kimsenin yetkili makamlara başvurarak suçlu hakkında soruşturma yapılmasını istemesidir.

Şikâyet sözlü ve yazılı olarak yapılır. Sözlü yapılması halinde bir tutanak düzenlenir.

Şikâyetlerin kanuni merciler dışında diğer makamlara yapılması halinde derhal yetkili mercilere ulaştırılması lazımdır.

Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 151 inci maddesine göre, takibi şahsi şikâyetle bağlı suçlarda yazılı şikâyet üzerine soruşturma yapılır. (Bak. CM.UK. madde 151.)

(3) Doğrudan Anlaşılma

Memurlar, hiyerarşi sistemi içinde ast üste tabi olarak görev yapmaktadır. Bunun sonucu olarak ast, üstün daima gözetim ve denetimi altındadır. Üst bu görevini yaparken, astın işlemiş olduğu suç ve suçlara madduf olduğu gibi normal teftişler ve hatta inceleme ve soruşturmalarda müfettişler bir veya birden fazla suçların işlendiğini anlamış olurlar.

B. SORUŞTURMACI (MUHAKKİK)

Soruşturma yapmak üzere görevlendirilen kimseye soruşturmacı (Muhakkik) denir. Soruşturmacılar sorgu hakimi yetkilerine haizdirler. Bu bakımdan CMUK'nun ilk tahkikata ait hükümleri dairesinde her nevi işlemleri yapmaya yetkilidirler. Bu yetkinin neticesi olarak çağrıldıkları halde ifade vermeye gelmeyenler veya gelip de isteklerini yerine getirmeyenlere CMUK'da yazılı tedbirler uygulanabilir.

Soruşturmacının Yetkileri

- (a) Tanık çağırıp dinlemek,
- (b) İhbar müzekkeresi çıkarmak,
- (c) Sanığı sorguya çekmek,
- (d) Bilirkişi atamak,

- (e) Keşif yapmak,
- (f) Zapta karar vermek,
- (g) Aşama yapmak,
- (h) İstinabe suretiyle tahkikat yaptırmak.

Ancak soruşturmacıların tahkik yetkileri, tahkik mercilerinin kendilerine verdikleri yetki ile sınırlıdır. Bu bakımdan soruşturmacılar hangi memur ve suç hakkında soruşturma yapmaya yetkili iseler, ancak o suçlu ve suç hakkında tahkikat yapabilirler. Bunun dışında öğrendikleri suçlu ve suç hakkında tahkikat yapabilmeleri için tahkik mercilerinden izin ve yetki almaları gerekir.

(a) Tanığı Çağırıp Dinlemek

Tanıklar, olay hakkında bilgi sahibi olan ve bu suretle bildiğini, gördüğünü, duyduğunu yetkili makamlara söylemeye zorunlu olan üçüncü kişilerdir.

Tanık, kanuni delil mahiyetini haizdir. Çünkü maddi vakaların mevcudiyeti çok defa başka türlü anlaşılmaz.

Cezada vicdani delil ve kanaat sistemi kabul edilmiş olduğundan diğer deliller gibi tanıklığında ikna kuvvetinin takdiri hakime aittir. Tanıklıkta her zaman ve hatta en samimi ve iyi niyetli hallerde dahi yanılmak mümkündür. Bu sebeple tanıkların ifadelerini diğer delil ve ifadelerle karşılaştırarak değerlendirmek gerekir.

Hakim takdir hakkını kullanırken tanıkların adedine bağlı değildir. Yerine göre tek bir tanığın söyledikleri hakime kanaat verebildiği halde, bazen bir çok tanıkların ifadeleri hakimi aydınlatmaz.

Bazı tanıklar iyi niyetli olmalarına rağmen dikkatli olmadıklarından olayları iyi anlatamazlar. Bazıları da olduğundan başka türlü anlatırlar. Bazıları da bildikleri halde iyi anlatmazlar. Onları telkin altında bırakmadan münferit sualler sorarak gerçeği anlatmaları sağlanmalıdır.

Tanıklar davetiye ile çağrılır. Davetiyede açık olarak tanığın hüviyeti, tanık sıfatıyla çağrıldığı, hangi gün ve saat için, hangi makama davet olduğu bildirilir. Aynı zamanda davete icabet etmeyenlerin kanuni sonuçları davetiyede gösterilir. (CMUK Md. 45/1)

Usulü dairesinde davet edilmiş olan tanık çağrıldığı soruşturmacının huzuruna gelmeye mecburdur.

Gelmeyen tanığın, tayin olunan gün ve saatte gelmediğinin bir tutanakla tespit edilmesi gerekir. Tanıklık kanuni ve zorunlu bir görev

dir. Bu zorunluluğa uymayanlar hakkında cezai müeyyideler mevcuttur. (CMUK. Md. 46)

Tanık hazır olmak için seyahat etmeye mecbur olmuş ise yol masrafları ile davet olunduğu yerdeki ikamet masraflarını alır. (CMUK Md. 64)

Tanıkları dinlemek ve onlara sorular sormak bir ihtisas ve hünere işidir. Tanığa önce olay hakkında genel sorular sorulur ve sözü kesilmeden sonuna kadar dinlenir.

Tanık bildiğini devamlı olarak anlatamazsa kendisine münferit sorular sorulabilir. Beyanı bitirdikten sonra gerektiği takdirde aydınlatıcı ve tamamlayıcı nitelikte diğer sorular da sorulabilir.

Tanıkların ifadeleri her biri için müstakil bir sayfaya yazılır. Tanıkların ifadeleri aynen alınır. Tanığın ifadesindeki kelimeler kaba ve müstehcen de olsa aynen yazılır. İfadeler birinci tekil şahıs ağzından zapt olunur. Her tanık ayrı ayrı ve sonradan dinlenecek tanıklar hazır olmaksızın dinlenir

Sanıklara Sorulacak Sorular

- Hüviyete ait sorular
- Genel sorular
- Davaya (olaya) ait sorular

Hüviyete Ait Sorular (CMUK Md. 61)

Bunlar; adı, soyadı, yaşı, işi, dini, ikametgâhı. Bu sorular aynen sorulmalıdır. Sorulmaması temyiz sebebidir. Bazı yazarlar aksi görüştedir.

Genel Sorular

Genel sorular, tanık hakkında soruşturmayı aydınlatmaya yarayan sorulardır. Bunlar tanığın olay hakkında sözlerinin itimat derecesini tenkide yarayan ve hele sanık veya mağdur ile olan münasebetlerini tayin eden bilgileri ihtiva eder.

Davaya (Olaya) Ait Sorular

Ne için tanıklığına lüzum görüldüğü anlatılır. Olaydan bilgi verilir. Bu hususta bildikleri istenir.

Tanıklıktan Çekinme

CMUK'nun 47 nci maddesinde gösterilmiştir.

1. Sanığın yakınları

(a) Sanığın nişanlısı

(b) Evlilik bağı kalmasa bile karısı veya kocası

(c) Sanığın nesepten veya sebepten usul ve fûruu yahut üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) nesepten veya kendisiyle sıhriyet hasıl olan evlilik bağı kalmasa bile ikinci dereceye kadar (bu derece dahil) civar hısımları ve sanık ile aralarında evlatlık bağı bulunanlar.

Bu kişiler dinlenmeden evvel, tanıklıktan çekinmek hakları olduğu bildirilir. Bu hakkı kullanmaktan vazgeçenler dinlenirken dahi vazgeçmelerini geri alabilirler.

Birinci Derece Hısımlar: Ana, baba, evlat, eşin ana ve babası (kayın ana, kayın baba)

İkinci Derece Hısımlar: Kardeşler, büyükanne, büyükbaba, eşin kardeşleri, (baldız ve kayınbirader) ve büyükanne ve büyükbabası.

Üçüncü Derece Hısımlar: Amca, dayı, hala ve teyze ve eşin amcası, dayısı, halası ve teyzesi ile tüm yeğenleri,

Dördüncü Derece Hısımlar: Amca, dayı, hala ve teyzenin çocukları ve eşin bu derecedeki hısımları.

2. Meslek İcabı Tanıklıktan Çekinme (CMUK Madde 48)

Hekimler, ebeler, müdafiler gibi meslek özelliği olanlar vakıf oldukları sırları söylemekten çekinebilirler. Ancak sır sahibi muvafakat ederse, tanıklık etmek zorundadırlar.

3. Görev Nedeniyle Tanıklıktan Çekinme (CMUK Madde 49)

Devlet memurları memuriyetten çekildikten sonra bile, saklamakla mükellef oldukları vakalar hakkında sırrın ait olduğu makam amirinin izni olmaksızın şahit sıfatıyla dinlenemezler.

Tanıklıktan çekinme sebeplerinin, tanık tarafından gerekçesi ile birlikte bildirilmesi lazımdır. Bildirilen sebeplerin takdiri soruşturmacıya aittir. CMUK'nun 51 inci maddesine göre tanığın bu hususu yeminle onaması gerekmektedir.

Tanıkların Yemin Etmeleri

Her tanık, beyanının doğruluğu hakkında yemin etmeye mecburdur. Hakim lüzum görürse, yeminden önce tanığa tanıklığın önemini belirtir. Sonra tanığı doğruyu söylemeye davet eder. Tanığa olay kısaca anlatılır ve yemin ettirileceği bildirilir. (CMUK Mad. 55)

Tanıklar ayrı ayrı ve tanıklıktan önce yemin ederler. (CMIJK 56/1) Bu şekilde yemine Mukaddem Yemin denir. Kaide her tanığın ayrı ayrı ve tanıklıktan önce yemin etmesidir. Bir kimsenin tanık sıfatıyla dinlenmesi caiz olup olmadığına tereddüt edilirse yemin tanıklıktan sonraya bırakılabilir. (CMUK Madde 56) Buna da Muahhar Yemin denir.

İfadeden önce edilen yemin (söyleyeceğim); ifadeden sonra (söylediğim) olarak yapılır.

Fakat yeminin ifadeden önce yaptırılması uygundur.

Yeminsiz Dinlenecek Tanıklar (CMUK Madde 52)

- (a) Henüz 15 yaşını bitirmemiş olanlar,
- (b) Akıl ve fehim kuvvetlerinin tekemmül edememesinden veya zayıf bulunmasından dolayı yeminin mahiyet ve önemi hakkında kâfi bir fikir sahibi olmayanlar,
- (c) Ceza müddetleri için kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
- (d) Soruşturma konusunu teşkil eden eylemde müşterek olmak veya yataklık etmek şüphesi altında bulunanlar veya eylemlerden dolayı mahkum olanlar.

Yemin Şekli ve Uygulaması (CMUK 57)

Yemin verecek kişi tanığa yemin fıkrasını okur. Tanık yüksek sesle tekrar eder veya yemin fıkrasını tanık okuyarak yemin eder. (Mad. 58) Bir şey saklamaksızın ve bir şey katmaksızın, kimseden korkmayacak, bir tesire kapılmaksızın bildiğimi namusum ve vicdanım üzerine dosdoğru söyleyeceğime yemin ederim. Şahadetten sonra ise yukardaki sözler aynen söylenir. Ancak söyleyeceğime sözcüğü yerine (söylediğime) şeklinde söylenir. Yemin verilirken herkes ayağa kalkar.

Yeminin dinlenmesi lazım gelen bir tanığa yanlışlıkla yemin ettirilmesi ilanın bozulmasını gerektirir. Aynı şekilde yeminle dinlenmesi icap eden bir tanığa yemin ettirilmemiş olması da bir temyiz sebebi teşkil eder.

Dilsizler okuyup yazma biliyorsa yemin fıkrasını yazıp altına imzalarını koymak suretiyle yemin ederler. (CMUK 58/2)

Kanuni Hiç Bir Sebep Olmaksızın Tanıklıktan ve Yeminden

Çekmenler

Bu gibiler hakkında TCK'nun 282 nci maddesine göre ceza tatbik olunur. (6 aya kadar hapis, CMUK 63)

(b) İhzar Müzekkeresi Çıkarmak

İhzar müzekkeresi zabıtaya yazılan bir zorla getirilme işlemidir. İhzar müzekkeresi sanığın kolluk aracılığı ile cebri kullanmak suretiyle soruşturmacının huzuruna getirilmesine dair bir emirdir.

(c) Sanığı Sorguya Çekmek (CMUK 132)

Sanığın hakim huzurunda olayı anlatması ve kendini savunmasını sağlamaktır. Her sanık soruşturmacı önüne gelmeye mecburdur.

Sanığın sorguya çekilmesi mutlak lazımdır. CMUK'nun 185. maddesine göre sanık ilk tahkikatın açılmasından önce sorguya çekilmiş olsa bile, ilk tahkikat sırasında yeniden sorguya çekilir.

Sorgu Cumhuriyet Savcısı ve müdafî hazır bulunmaksızın icra olunur.

Sanık haber üzerine gelmezse celpname ile davet olunur. Bu celpnamede;

- Belli bir zamanda belli bir idari makamın huzuruna gelmesi,
- Sanık sıfatı ile çağrıldığı,
- Gelmediği taktirde zorla getirileceği, yani hakkında ihzar müzekkeresi verileceği (CMUK 132/2) yazılır.

ihzar müzekkeresinde:

- Sanığın diğer bir kimse ile karıştırılmayacak surette ismi ve şekli,
- Sanığa isnat olunan suç,
- Sanığın zorla getirilmesi,

Sebebi CMUK 133/2 ihzar müzekkeresinin bir sureti sanığa verilir. Sanığa sorulacak sorular şunlardır:

- Hüviyet, Adı, Soyadı, Yaşı, İşi, Dini ve İkametgâhı,
- Medeni ve Sosyal Hallerini Gösteren Sorular,
- İsnat olunan suçun mahiyetine leh ve aleyhindeki delillere, bunlara cevap vermeyi isteyip istemediğini ve nihayet lehine olarak meydana koyacağı delillerin mahiyetini kapsayan sorulardır. (CMUK 135)

Sanık sorulara cevap vermeye mecbur değildir. Ancak, üzerine yüklenen şüphe sebepleri sanığa bildirilir.

Sorgu hiçbir zaman sanığın kendi lehine olan delilleri söylemesine mani olmamalıdır. (CMUK 135/3)

Sanığın beyanını birbirine bağlı olarak anlatması istenebilir. İfadeleri arasında çelişki varsa telif etmesi kendisine bildirilir. Hatta doğru olmayan ifadeleri bütün beyanların doğruluğuna itimadı ortadan kaldırılacağı söylenerek doğru beyanda bulunması ihtar olunmalıdır. Sanık her soruya cevap vermeye mecbur değildir. Bazılarına cevap vermeyi reddedebilir.

Sanığın ilk ifadeleri bir savunma niteliğinde olduğundan kendisine münferit sorular sorulmamak, sözlerinin kesilmemesine itina gösterilmelidir. Bununla birlikte soruşturmacı aydınlanmasında fayda gördüğü önemli noktalarda sorular sorabilir.

Sorgu mutlaka şifahi yapılmalıdır. Sanığın yazılı müdafaa vermesi caiz değildir.

Sanığa Karşı Yapılacak İşlem

— Sanık serbestçe kendini savunmalıdır. Ona maddi ve manevi baskı yapılmamalıdır.

— Sanığın leh ve aleyhindeki deliller aynı özenle toplanmalı, tek yanlı delil toplanmamalıdır.

— Sanığa tatlı dil ve güler yüzle muamele edilmelidir. Sorgu sırasında sanığın ruh haleti ve akli melekâtının durumu daima göz önünde bulundurulmalıdır.

— Sanığa karşı ciddi olmak ve tartışmaya girmemek lazımdır.

— Sorgu sonuçlanınca sanıktan son bir diyeceği olup olmadığı sorulur.

Bunu takiben ifade tutanağı okunur, münderecatının beyanına uygun olduğunu kabul edince altı, soruşturmacı, sanık ve yeminli kâtip tarafından imzalanır.

— Sanık hiç bir zaman tenkit edilmemelidir, onu telaşlandıracak deyimler kullanılmamalıdır.

— Soruşturmacı soruşturmaya peşin hüküm vermeden başlamalıdır.

Sanıkların Tanıklarla Yüzleştirilmesi

İlk tahkikat sırasında sanığın tanıklarla yüzleştirilmesi caiz değildir. Çünkü ilk tahkikat, delillerin toplanmasını amaçlar ve mahiyeti icabı gizlidir. Tartışmaya yol açar. Ancak bu kaidelerin iki istisnası vardır.

- 1 — Tehirinde sakınca umulan haller,
- 2 — Hüviyeti tayin ve tespitine lüzum görülen haller.

Bu hallerde soruşturmacı münasip görürse, yabancı birkaç şahsın arasına sanığı koyarak teşhis etmesini tanıktan isteyebilir.

Savunmaları Yazılı Olarak Alınabilecek Kimseler

idare amirleri ile daire başkanlarının sanık olarak savunmaları yazılı olarak alınabilir.

(d) Bilirkişi Atamak

Bilirkişi, bilim ve tekniğe, sanat ve uzmanlığa ilişkin konularda düşünce ve kanılarını bildirmekle görevlendirilen kişidir.

Soruşturmacı uzmanlığı ilgilendiren işleri, bilirkişiye incelettirip rapor ve ifadelerini delil olarak kullanabilir.

Bilirkişi tayin ve adedinin tespiti soruşturmacıya aittir. (CMUK 66) Sanık da bilirkişi getirebilir. (CMUK 188/1)

Mahallinde uzman, bilirkişi yoksa, civar illerden getirtilebilir. (Yargıtay CGK. 163/E.225 K. 226)

Bilirkişi mütalaasını söylemekten veya raporu vermezden önce yemin eder. (CMUK 72)

Bilirkişi (Bitarafane ve tamamen ilim ve fenne muvafık olarak reyini tayin edeceğine vicdanı üzerine) yemin eder.

Bilirkişi soruşturmacı tarafından takdir ve tespit edilecek tarife göre, kaybettiği vakit için alacağı tazminattan başka inceleme ve seyahat masrafini ve çalışması ile uygun ücretini alır. Bu ücret soruşturmanın ilgili bulunduğu birimin bütçesinden ödenir. Bilirkişinin bildirmesi resmi görev icabı ise kendisine ücret verilmez.

* (e) Keşif Yapmak (CMUK 78)

Keşif soruşturmacının suçun nasıl işlendiğini, suçun iz, eser ve delillerini tespit için yapmış olduğu incelemidir.

Keşif hakimın beş kişi vasıtasıyla suçu ve suçluyu bizzat tespit için yaptığı incelemidir. Keşif çok defa göz ile yapılır. Fakat işitme, koklama, tatma, tutma gibi diğer hisler vasıtasıyla da olabilir.

(f) Zapta Karar Vermek

< L.

Adli soruşturma dolayısıyla yapılan bir tahkikat ve tahkik sebebiyle

bir kimsenin elinde bulunan eşyanın onun rızasına bakılmaksızın yetkili makamlarca saklama ve güven altına alınmasıdır. (CMUK 86)

(g) Arama Yapmak (CMUK 100)

Arama, sanığın yakalanmasını, suç delillerinin ve izlerinin tespit ve zaptını sağlayan bir işlemdir.

Aramanın konusu, kişiler ile taşınır ve taşınmaz mallardır.

Arama meskenlerde kaideden gündüz yapılır.

— Mesul cürümlerde,

— Gecikmelerinde zarar umulan hallerde,

— Kaçan bir tutuklu veya hükümlünün yakalanması halinde arama gece de yapılabilir.

(h) İstinabe Suretiyle Soruşturma Yapmak (CMUK 216, 282)

Soruşturma yapmakta bulunan soruşturmacının bazı sebepler dolayısıyla soruşturmaya ait işlemlerin bir kısmını bizzat yapmayarak, bulunduğu yerin dışında bulunan bir başka yetkiliyi vekil yapmasına (Mülki Amir ve Cumhuriyet Savcısına gördürmesine) İstinabe Usulü denir. Bu işi görene de naip adı verilir.

İstinabe yapılması istenilen hususlar hakkında, istinabe yapacak makama açık izah ve bilgi ihtiva etmek üzere gönderilen yazıya (istinabe talimatı) denir. İstinabe talimatının açık, seçik olması gerekir. Sorulacak sorular dikkatle tespit olunur.

KAMU DAVASININ ORTADAN KALKMASI

Kamu davası sanığın ölümü, genel af ve zamanaşımı ile ortadan kalkar.

Soruşturmacılar bu hususları fezlekelerinde belirtirler.

DAVA HAKİNİN DÜŞMESİ VE VAZGEÇME

CMUK'nun 344 üncü maddesinde sayılan, kovuşturulması şahsi dava açılmasına bağlı suçlarda Türk Ceza Kanununun 108 inci maddesine göre 6 ay geçmesi veya aynı Kanunun 99 uncu maddesi gereğince davadan vazgeçilmesi hallerinde kovuşturma yapılmaz. Soruşturma açılmaz, açılmışsa devam olunmaz.

DAVA ZAMANAŞIMI

Dava Zamanaşımı Süreleri

Kamu davası aksine sarahat bulunmayan hallerde TCK'nun 102 nci maddesi uyarınca;

- (a) Ölüm ve müebbet ağır hapis cezalarını gerektiren suçlarda 20 yıl,
 - (b) 20 yıldan aşağı olmamak üzere geçici ağır hapis cezasını gerektiren suçlarda 15 yıl,
 - (c) 5 yıldan çok ve 20 yıldan az ağır hapis veya 5 yıldan çok hapis veya kamu hizmetlerinden devamlı olarak yasaklılık cezalarından birini gerektiren suçlarda 10 yıl,
 - (d) 5 yıldan çok olmamak üzere ağır hapis veya hapis ya da sürgün veya kamu hizmetlerinden geçici yasaklılık cezalarını ve ağır hapis cezasını gerektiren eylemlerde 5 yıl,
 - (e) Bir aydan çok hafif hapis veya 30 liradan çok hafif para cezasını gerektiren eylemlerde 2 yıl,
 - (f) Bundan evvelki bentlerde yazılı miktardan az cezayı gerektiren kabahatlerde 6 ay,
- Geçmesi ile ortadan kalkar.

Zamanaşımının Başlangıcı

Dava zamanaşımı, tamamıyla yerine getirilmiş suç ve kabahatlerde eylemin ortaya geldiği günden teşebbüs olunan veya yapılmış ve tamamlanmış suçlarda eylemin işlendiği günden, mütemadi ve müteşekkil suçlarda bunların bittiği günden başlar (TCK 103).

Zamanaşımını Kesen İşlemler

Kamu davasının zamanaşımı, sanık hakkında hüküm, yakalama, tahrif, «celep veya ihzar yazıları ve soruşturmaya yetkili soruşturmacı tarafından sanığın sorguya çekilmesi sanık hakkında soruşturma açılmasına ilişkin karar veya Cumhuriyet Savcısı tarafından mahkemeye yapılan iddianame . ile kesilir ve TCK'nun 104 üncü maddesi uyarınca kesilme gününden itibaren yeniden işlemeye başlar.

Zamanaşımını kesen işlemler birden çok ise bunların sonuncusundan itibaren tekrar işlemeye başlar.

Kanunun bir yıldan aşağı zamanaşımı süresi belirttiği hallerde her türlü usul işlemleri zamanaşımını keser.

Kovuşturması şahsi dava açılmasına baēlı eylem hakkında, bu süre zamanaşını süresini geçmemek üzere davaya hakkı olan kimsenin eylemden ve fiilden bilgi sahibi olduēu günden başlar.

Davaya hakkı olan birkaç kişiden birisi süreyi geçirdiēi taktirde bundan dolayı diēerlerinin hakkı düşmez.

İKİNCİ KISIM

GÖRÜş ÖZETİ (FEZLEKE) DÜZENLENMESİ

Soruşturmacı sanık hakkında son tahkikatın açılmasına veya muhakemesinin menfa karar verilmeye müsait bir derecede bütün delilleri topladıktan ve bunları bir tutanak ile tespit ettikten sonra bir fezleke düzenler.

Fezleke, yapılan soruşturmanın özü ve yapılan soruşturma işlemlerinin toplu bir şekilde izahıdır.

Fezleke düzenlenmesi gereken haller şunlardır:

1. Bakanlıkça veya valilikçe fezlekeye bağlanmasının emredilmesi,
2. CMUK'nun 151 inci maddesinin son fıkrasına ve 344 üncü maddesine göre şikâyet veya şahsi iddianın bulunması,
3. İhbar konularına açık olması, sübut delillerini havi olması ve kanunen suç teşkil etmesi.

Fezleke de Bulunacak Hususlar

Düzenlenecek fezleke de Bakanlıktan veya valilikten verilen emir veya ihbar veya şikâyet üzerine, yahut denetim sırasında ortaya çıkarılan konulardan ötürü yapıldıēı belirtilir. Sanıēın memuriyeti ve kimliēi, suç konulan inceleme ve soruşturmanın safhaları ve deliller, sanıēın savunması özet halinde geçirilir. Her suç maddesi ayrı ayrı tahlil edilerek delillere göre suçun sabit olup olmadığı tartışılır. Maddenin sonunda da, elde edilen delillere göre sanıēın yargılanmasının gerekip gerekmediēi, gerekiyorsa uygulanacak kanun maddeleri belirtilir.

FEZLEKEDE BULUNACAK HUSUSLAR

<

I. BAŞLANGIÇ

Fezlekenin başına, soruşturma yapılması için verilen emrin tarih ve numarası, özeti, ihbar ve şikâyet veya denetim sırasında rastlanan olaylar üzerine soruşturmaya başlanması halinde, ihbar ve şikâyet tutanaēına

tarihi ve her birinin ek numaraları ve hangi tarihte soruşturmaya başlandığı yazılır.

İİ. SORUŞTURMA DIŞINDA BIRAKILAN KONULAR VE NEDENLERİ

Bu başlık altında:

(a) Soruşturmaya tabi tutulması istenen konulardan bir kısmının önceden soruşturulması bitirilerek fezleke düzenlenip merciine verilmiş veya verilmek üzere alman, karara bağlanmış bulunması ile soruşturmaya tabi tutulmasına lüzum görülmeeyen konular,

(b) Olayın, kanunun suç teşkil etmesi sebebi ile soruşturmaya tabi tutulmayacak ayrı raporda incelenmiş veya incelenecek konular,

(c) Çeşitli konu ve sebeplerin suçta ve suçluluklarında irtibat ve iştirak bulunmaması sebebi ile ayrılıp, ayrıca soruşturmaya tabi tutulacak

konular,

(d) Bir suçun sanıkları hakkında karar verecek mercilerin farklı olması sebebi ile ayrılıp, ayrıca soruşturma yapılacak konular,

(e) 1609 sayılı Kanuna tabi olması, hukuki yönden tazmin sorumluluğunu disiplin cezası uygulanmasını gerektirmesi sebebi ile ayrılıp bu yönlerden ayrıca soruşturmaya tabi tutulması gereken konular,

Belirtilmek suretiyle fezleke dışı bırakılma nedenleri açıklanır.

Soruşturma dışında konu bırakılmaması halinde bu başlık açılmaz.

İİİ. MUHBİR VE MÜŞTEKİLER

Bu kısma, varsa muhbir ve müştekilerin kimlikleri yazılır.

İV. SANIKLAR

♦ Bu başlık altında, soruşturma konuları ile ilgili olarak soruşturma Açılmış bulunan bütün sanıkların adı soyadı ve görevleri yazılır.

V. SORUŞTURMA KONULARI

Bu başlık altında soruşturma emrinde gösterilen ihbar ve şikâyet yazılarına veya tutanaklarına göre tespit olunan ya da denetim sırasında el konulan konulardan bu fezleke de inceleme ve soruşturmaya tabi tutulanları maddeler halinde gösterilir.

Aynı maddede toplanabilen çeşitli olaylar bir maddenin fıkraları halinde belirtilir.

VI. SORUŞTURMA

SORUŞTURMA KONUSU: Bu başlık altında, birinci soruşturma konusu yazılır ve soruşturma konusunun altı çizilir.

A. SANIKLAR

Soruşturma konularının sanıkları değişik kişiler ise bu başlık açılır ve ele alınan soruşturma konusu ile ilgili sanıkların adı, soyadı ve görevleri yazılır.

B. İDDİA

Bu başlık altında;

(a) Dilekçe ve tutanaktaki iddia,

(b) Muhbir ve müşteki beyanı özet halinde yazılarak soruşturma dosyasındaki ek numaraları belirtilir.

C. İNCELEME

Bu başlık altında, incelemenin hangi konu ile ilgili olduğunun göze çarpmasını sağlama amacı ile soruşturma konusunun madde numarası (İNCELEME) şeklinde yazıldıktan sonra,

Soruşturma konusunun resmi kayıt, belge ve kâğıtlara, defterlere göre yapılan incelemeleri kapsayan tutanaklara dayanılarak tespit olunan yönleri, alınan belge örneklerine göre eylem ve işlemin oluşu, konuyu aydınlatacak şekilde yazılır, ek numaraları belirtilir.

D. TANIK İFADELERİ

“Tanık ifadeleri” ait ortasına soruşturma konusu madde numarası yazılır.

Bu bölümde, sanık beyanlarından soruşturma konusu ile ilgili olanlar özet halinde alınarak soruşturma dosyasındaki ek numaraları belirtilir, i

E. SANIK SAVUNMALARI

“Sanık savunmaları” alt ortasına soruşturma konusu madde numarası yazılır.

Bu bölümde, sanıkların soruşturma konusu ile ilgili savunmaları özetlenerek ek numaraları gösterilir.

F. TAHLİL

“Tahlil” kelimesi alt ortasına ilgili bulunduğu soruşturma konusunun madde numarası yazılır.

Bu başlık altında, muhbir, müşteki, tanık, sanık beyanları inceleme tutanakları, belgeler eleştirilerek olayın oluş şekli tespit edilir. Beliren durum mevzuatla karşılaştırılarak suç unsurlarının tamam olup olmadığı gerekçeli şekilde ortaya konur.

G. SONUÇ

“Sonuç” kelimesi alt ortasına ilgili bulunduğu soruşturma konusu madde numarası yazılır.

Bu başlık altında, suç unsurlarının tamam olduğunun anlaşılması halinde sanık adları, eylem ve işlemlerine uygun kanun maddesi ve haklarında son soruşturma açılmasının gerektiği belirtilir.

Suç unsurlarının tamam olmadığının anlaşılması halinde ise, sanığın yargılanmasının gerekmeyeceği hususundaki görüş ve düşünceler özet olarak yazılır.

Gerekli görülen hallerde “tahlil ve sonuç” bölümleri birleştirilebilir.

Bir numaralı soruşturma konusu bu şekilde sonuca bağlandıktan sonra diğer soruşturma konuları sırası ile ele alınıp aynı işlemlere tabi tutulur.

VII. GENEL SONUÇ

Soruşturma konuları yukarıdaki şekilde teker teker sonuca bağlandıktan sonra, bu başlık altında, soruşturma konularındaki madde sırasına uygun olarak elde edilen sonuçlar ve sanıklar hakkında verilmesi gereken kararlar, sanık isimleri de belirtilerek özet halinde yazılır.

İNCELEME VE SORUŞTURMA RAPORLARI

İnceleme ve soruşturma raporları da, soruşturma fezlekesindeki esas iradesinde düzenlenir.

Rapor Düzenlenmesi Gereken Haller

Yapılan inceleme ve soruşturmanın;

- Fezlekedede düzenlenmesi gereken hallere girmemesi,
- Eylem ve işlemlerin hukuki sorumluluğu, disiplin cezasını veya idari bir tasarrufu gerektirmesi (görevden uzaklaştırma gibi),

c) Suçun nevi ve mahiyeti bakımından 1609 sayılı Kanun kapsamına girmesi,

Hallerinde rapora bağlanır. ^

Ayrıca, genel hükümlere göre işlem yapılmasını gerektiren haller ile soruşturma açılmaması ve herhangi bir işlem yapılmaması gerekli hallerde de rapor düzenlenir.

Rapor ve fezlekelerin üçer örnek olarak düzenlenmesi, bir örneğinin soruşturmacıda, iki örneğinin de soruşturma emri veren makama sunulması icap eder.

Dizi Pusulası

Fezleke sonunda evrakın sıra numarasını, tarih ve numarasını ve mahiyetini açıklayan bir dizi pusulası yapılacak ve mühür ve imza ile kaç adet olduğu tasdik edilecektir.

MEMURLARIN YARGILANMALARINA İLİŞKİN YASAYA (MMHK) TABİ OLMAYANLAR

Gördükleri hizmetler kamu görevi olmayan ve hatta kamu hizmeti niteliğinde dahi bulunmayan bir kısım kamu kuruluşlarının memurları, kendi kuruluş yasaları ile, ceza yasasının uygulanmasında memura benzetilmiş bulunmaktadır.

Bunlarla ilgili olarak Kuruluş Yasalarında genellikle, “Devlet Memurları gibi ceza görürler”, “Devlet Memurlarına verilecek ceza ile tecziyeleri gerekir” veya “ceza yasasının uygulanmasında memur sayılırlar” şeklinde tanımlar bulunmaktadır. Bu deyimlerden “gibi ceza görürler” tanımı ile “ceza yasasının uygulanmasında memur sayılırlar” tanımı farklı şeylerdir. Birinci tanım cezai sorumluluğu belirtirken, ikinci tanım ise ilgisini ceza yasasının uygulamasında memur kapsamı içine sokmaktadır. Bu durumu her kuruluşun kendi kuruluş yasasına göre değerlendirecek olursak, aşağıda sıralanan durumun söz konusu olduğunu görürüz.

İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ MEMURLARI

440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri Yasasının 33 üncü maddesinde, “Teşekküllerle müesseselerin paralarına ve para hükmündeki evrak ve senetlerine ve diğer mevcutlarına kârı ve bilanço, tutanak, rapor ve benzeri her türlü belge ve defterleri üzerinde suç işleyen yönetim komitesi başkan ve üyeleriyle diğer her çeşit personeli, devlet memurları hakkında uygulanan cezayı görürler” biçiminde hüküm bulunmaktadır.

Buna göre; maddede değinilen konularda suç işleyen;

- 1 — Yönetim kurulu başkan ve üyeleri,
- 2 —Diğer her çeşit personeli devlet memurları gibi cezalandırılmaktadır.

Ancak, bunların devlet memurları gibi cezalandırılmaları, onları ceza yasasının uygulanmasında memur olarak nitelendirmeye yeterli değildir. Çünkü 657 sayılı Yasanın 258, 266, 271 ve 273 üncü maddeleri, devlet memurları aleyhine cürüm işleyenleri ayrı bir hükme bağlamıştır. Diğer taraftan memurlar ayrı bir yargılama yöntemine tabi bulunmaktadır.

Yukarıda değindiğimiz bu durum, Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulunun 28.3.1945 gün ve 1/6 sayılı kararı ile de aydınlığa kavuşturulmuştur. Bu içtihatı göre:

1. Devlet İktisadi Teşekküllerinin faaliyet ve çalışma elemanlarının devlet memuru sıfatına haiz olamayacaklarına,

Ancak;

2. 3460 sayılı Kanunun 43 üncü maddesinde yazılı suçlarla beraber müesseseyi zarara müncer olan kasta maktun ihmal suçlarından dolayı devlet memurları hakkında tatbik edilen cezayı göreceklerine ve;

3. Memurin Muhakemat Kanunu hükümlerinin kendilerine uygulanmalarına imkân bulunmadığı şeklinde oluşmuştur.

Buna göre İDT memurları, 440 sayılı Yasanın 33 üncü maddesinde belirtilen suçlarından dolayı Devlet Memurları gibi ceza göreceklerdir. Memurların yargılanmalarında Devlet Memurlarına tanınmış olan Memurin Muhakemat Kanununa tabi olmayacaklar, haklarında, Cumhuriyet Savcılarınca doğrudan doğruya kovuşturma yapılabilir. Yine aynı zamanda, İDT mensupları aleyhine işlenen suçlardan dolayı da, failine, devlet memuru aleyhine işlenen cürümlerden dolayı ceza verilemeyecektir.

İDT'nde çalışan kişiler hakkında bu genel açıklamayı yaptıktan sonra, diğer kuruluşların durumlarını da özetle şu biçimde açıklayıp sıralamak mümkündür.

A. Ziraat Bankası Memurları

3202 sayılı T.C. Ziraat Bankası Kuruluş Yasasının 54 üncü maddesinde belirlenen suçları işleyenler Devlet Memurları gibi ceza görecekler. Ancak;

- (1) İDT olmaları nedeniyle bunlar hakkında MMK uygulanmaz.

(2) Cumhuriyet Savcıları bu memurlar hakkında doğrudan doğruya kovuşturma yapmaya yetkilidirler.

(3) Müesseseyi zarara sokan kasıtlı ihmal suçlarından (yasanın 54 üncü maddesinde yazılı olan) dolayı Devlet Memurları gibi ceza görürler.

(4) Aleyhlerine işlenen suçlardan dolayı failleri Devlet Memurlarına karşı suç işlemiş olmaktan sorumlu olmazlar. Bu konuda Yargıtay 4 üncü Ceza Dairesinin 29.6.1949 gün ve 8553/9892 sayılı Kararında Ziraat Bankasının memurları, cezai sorumluluk bakımından memura benzetilmişlerdir. Değınilen kararda ve “Banka Tahsildarının aleyhinde işlenilen suçta Devlet Memuru sayılmasında isabet bulunulmadığı” belirtilmiştir.

B. PTT Memurları

6145 sayılı T.C. Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Kuruluş Yasasının 14 üncü maddesinde belirtilen suçları işleyen PTT memurları hakkında, Türk Ceza Yasasının Devlet Memurlarına uygulanan hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Ancak;

(1) İDT olması nedeniyle, devlet memurları hakkındaki MMK na tabi değıldirler.

Bir önceki bölümde açıklanan T.C. Ziraat Bankası mensupları için geçerli olan hükümler aynen PTT memurları için de uygulanmaktadır.

Bu genel değęerlendirmeye göre aşağıdaki Kamu Kurum ve Kuruluşlardan;

C. Halk Bankası Memurları,

D. İşçi Sigortalar Kurumu Memurları

E. Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Memurları

F. Tarım Kredi Kooperatifleri Memurları

G. Amortisman ve Kredi Sandığı Mensupları

H MKE Endüstri Kurumu Mensupları

I. MTA Enstitüsü Mensupları

J. Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü Mensupları

K. Ankara Elektrik ve Havagazı ve Adana Elektrik Müesseseleri Mensupları

L. Elektrik İşleri Etüt Dairesi Mensupları

M. DMO Mensupları

- N. İstanbul Elektrik İşleri Genel Müdürlüğü Mensupları
 - O. Milli Piyango İdaresi Mensupları
 - Ö. Karayolları Genel Müdürlüğü Mensupları
 - P. Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü Mensupları
 - R. Denizcilik Bankası TAO Mensupları
 - S. Esnaf Dernekleri ve Esnaf Derneklerinin Birlikleri Mensupları Ş. Tasarruf Sandıkları Mensupları
 - T. Ticaret Sanayi Odaları, Borsaları ve Bunların Birliklerinin Mensupları
 - U. Toprak Mahsulleri Ofisi Mensupları Ü. THY Anonim Ortaklığı Mensupları
 - V. Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Mensupları
 - Y. Vakıflar Bankası AO Mensupları
 - Z. Çay Kurumu Genel Müdürlüğü Mensupları Haklarında;
- (1) MM.K. hükümleri uygulanmaz. Bunların memurları haklarında Cumhuriyet Savcıları doğrudan kovuşturma yapmaya yetkilidirler.
- (2) Memurların, kuruluşun malları aleyhine işledikleri suçlarından dolayı Devlet Memurları gibi sorumlu olurlar.
- (3) Bu kuruluş memurları aleyhlerine suç işleyenler, Devlet Memurları aleyhine suç işlemiş olarak düşünülemezler.

FEZLEKE KAPAĞI

(RAPOR)

(ÖRNEK)

TC.

ÇORUM VALİLİĞİ

Mali. Id. Kontrolörlüğü

Sayı:

Kontrolör:.....

FEZLEKE SORUŞTURMA KONULARI

SORUŞTURMA EMRİNİN

Tarihi: / /198...

Numarası:

SORUŞTURMANIN SANIKLARIN

Başlama tarihi: / /198... Adı ve Soyadları: Görevleri: Suçları

Bitirme tarihi: / /198...

FEKLEKENİN

Tarihi: / /198...

Verildiği Makam:

Eklerin adedi:

İşbu fezleke tarafımdan düzenlenmiş, Çorum Valilik Makamına
sunulmuştur / /198...

Soruşturmacı

(Adı, Soyadı

Görevi

İmza ve Mühür)

NOT: Rapor düzenlenmesi halinde kapağa (fezleke yerine inceleme,
soruşturma raporu) deyimi yazılacaktır.