

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 59

EYLÜL 1987

SAYI : 376

İÇİNDEKİLER

Osman MERİÇ	Mahalli İdaresiyle İlgili Yeni Düzenlemenin Değerlendirilmesi	1
Orhan PİRLER	Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği ve Uygulanması	17
Mehmet BULUT	mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Yargı Yerlerince Düşürülmesi	35
Tacettin KARAER	Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi	51
Mustafa Yücel ÖZBİLGİN		
M. Doğan HATİPOĞLU	ilki İdare Amirlerinin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarına İlişkin İcraatlarının Değerlendirilmesi ve Denetlenmesi	75
Haşan ÖZHAN	era İhtilafları, Meralara Karşı İşlenen Suçlar, Meraların Önemi ve Alınması Gereken Tedbirler	121
Fazlı DEMİREL	haller Muhtar ve İhtiyar Kurulları	145
Arslan ÖZBEY	ülki Amir Gözüyle Turizm Kavramı ve Düşünceler	167
Muzaffer KULULAR	çalışma Görevi ve Aylığı	181

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR

Mehmet ALDAN	çalışma makam Şair Eşref	187
MEVZUAT		
Haydar ÖZTÜRKÇÜ	1 Ocak 1987-31 Ağustos 1987 Tarihleri Arasında Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	213

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

İL MAHALLİ İDARESİYLE İLGİLİ YENİ DÜZENLEMENİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Osman MERİÇ

1876 Kanunu Esasisinden beri Anayasal bir kuruluş olarak İdarî sistemimiz içinde yer alan mahallî idarelerimizin, 1982 Anayasasının 123 üncü ve 127 nci maddeleri de temel ilkelerini belirtmiş, tanımını yapmış ve türlerini tespit etmiştir.

123 üncü madde “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” hükmü ile ikili sistemi tescil etmiş,

127 nci maddenin birinci fıkrası da “Mahallî İdareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.” hükmü ile türlerini (nevilerini) belirtmiş ve tanımını yapmış,

İkinci fıkrası “Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” hükmü de bunların kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun düzenlenmesini öngörmüş,

Dördüncü fıkrası da “Mahallî İdarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur.” hükmü ile de bunlara teminat tanımış,

Böylece ademi - merkeziyet idareleri olmalarının tabii sonucu olarak muhtariyeti haiz olan, bu bakımdan da kendilerine mevdu hizmetleri ifade kararı ve hareket serbestisini haiz bulunan bu idarelerin dayanağını teşkil eden ilkeler mevzuat hiyerarşisinin en üst zirvesinde bulunan Anayasa ile tespit edilmiş bulunmaktadır.

Her ülke kendi İdarî sisteminin ve toplum özelliğinin gereği olarak ikili, üçlü, dörtlü mahallî idare sistemi benimsemektedir. Bizim 1982 Anayasamız da, Cumhuriyet döneminde; il, belediye ve köy olmak üzere fiilen uygulanan üçlü sistemi benimsemiştir. Esasında 1924 Teşkilatı Esasiye Kanununun 90 ncı maddesinde yer alan “il, şehir, kasaba ve köyler tüzelkişiliği haizdir.” hükmü ile dörtlü sistem öngörülmesinden dolayı 1930 yılında Belediye Kanunu tasarısı hazırlanırken şehir ve kasabalar için ayrı ayrı belediye kanunları çıkarılması düşünülmüş, fakat bunun gerçekleşmemesi üzerine de 1580 sayılı Kanunun 15 inci maddesinde sayılan görevlerden, gelir kriter alınarak, hangilerinin hangi belediyelerce ifasının mecburi olduğu 16 ncı maddede belirtilmiş böylece büyük, küçük belediyeler arasında hizmetleri ifa bakımından bir fark yapılmak suretiyle, konu bir çözüme bağlanmıştır.

1961 ve 1982 Anayasaları üçlü mahallî idare sistemini benimsemiş olmalarına rağmen, metropoliten idare lüzum ve zaruretinin hissedilmesinin sonucu olarak gerçekleştirilmiş bulunan büyükşehir belediye idareleriyle dörtlü sisteme doğru gidilmektedir. 3030 sayılı Kanunla kurulan Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir idarelerini, 3306, 3391, 3398 ve 3399 sayılı Kanunlarla Adana, Bursa, Gaziantep ve Konya büyükşehir belediye idarelerinin kuruluşları izlediğine ve ülkemizde kırsal bölgelerden şehirlere vaki nüfus akını, hızını kaybetmesine rağmen, devam ettiğine göre sistemin daha da yaygınlaşacağı anlaşılmakta ve böylece dörtlü sistemin kuruluş şansı artmaktadır.

Yeni kurulan büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle 1580 sayılı Kanuna müsteniden kurulmuş ve kurulmakta olan belediyeler arasında yetki, organlarının yapısı ve görevleri bakımından mevcut bariz farklılıklar bunların ayrı bir kategori teşkil ettiklerini açıkça göstermektedir.

Anayasanın 127 nci maddesinde üç türlü mahallî idare öngörülmüş ve tanımlanmış olmasına rağmen bizim mahallî idarelerimizden sadece belediyeler bu maddedeki unsurları ihtiva etmektedirler.

Bunlardan köyün Anayasada öngörülen mahallî müşterek ihtiyacı karşılama fonksiyonu kalmamıştır. Köyün tüzelkişilik olarak ifa ettiği hizmet yok denecek derecede azdır.

Diğer İl mahallî idaresinin (İl Özel İdaresinin) ise yürütme organı, merkezi idarenin taşra ajanı olan validir. Bu durumda il mahallî idareleri «Karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan» unsurundan yoksun bulunmaktadır.

Ayrıca, Anayasa tanımında yer alan, halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak unsurunun da il özel idaresinde bugün tam olarak mevcut olmadığı bir gerçektir.

İl mahallî idaresi, 1876 Kanunu Esasının 36 ncı maddesine müsteniden Heyeti Vükelânın (Bakanlar Kurulu) Padişah iradesine iktiran eden, fakat birinci Cihan Harbi gâilesi dolayısıyla meclisin tasvibine sunulması mümkün olmayan ve bu yüzden de Kanunu Muvakkat olarak (Bugünkü kanun kuvvetindeki kararname benzeri) bugüne kadar yürürlükte kalmış bulunan 1913 tarihli İdare - Umumiyei - Vilâyet - Kanunu Muvakkati ile ihdas edilirken, mahallî müşterek ihtiyaçları karşılama esas alınmış, fakat bunda öngörülen birçok hizmetler zamanla Genel idare kuruluşlarına aktarılınca bu idarelerin de hizmet fonksiyonu zayıflamıştır.

Hele hele halk tarafından seçilmiş bulunan Genel Meclislerce ittihaz edilen bütün kararların Valinin tasdiki ile tekemmül edeceğine dair 135 inci maddesi mahallî idare esprisî ile hiç de bağdaşmamaktadır.

Bu durum karşısında İdarî bir ünite olarak bir İl Özel İdaresi vardır. Fakat anayasanın öngördüğü unsurlardan yoksun olan bu üniteyi bir mahallî idare olarak nitelemenin isabetli olup olmadığı her zaman tartışılabilir. Gerçi tartışmayı kimin kiminle yapacağı da ayrı bir konudur. Toplumumuzda kamuoyu oluşturma fonksiyonunu ifa etmesi gereken müesseselerimizin aydınlarımızın çoğunluğu mahallî idare esprisini henüz gerektiği şekilde kavramış değildir. Sadece “Mahallî idareler demokrasinin ekolüdür.” veya “millî iradenin kökü mahallî idarelerdedir” sözleri bol bol tekrarlanmakta fakat günlük ciddi gazetelerde devamlı köşesi olan yazarlar dahi, belediyelerden herhangi birindeki yolsuzluğu bahane ederek bütün belediye tasarruflarının mahallî mülkiye amirlerinin İdarî vesayeti altına alınmasını rahatlıkla önerebilmekte, tecrübeli idare amirlerinden bazıları seçilmiş belediye başkanlığı sisteminin bize uymadığını bu görevin mülkî amirlerce yürütülmesi gerektiğini rahatlıkla ileri sürebilmektedirler.

Bundan dolayıdır ki 1961 ve 1982 Anayasalarının öngördüğü daha özerk mahallî idareyi gerçekleştirmek kolay değildir.

12 Eylül Yönetiminden sonra halkoyu ile ülke yönetimini yüklenmiş olan siyasi iktidar; mahallî idarelerimizden belediyelerin ve il özel idarelerinin gelir sistemini devlet gelirlerinden pay verme esasına bağlamak ve evvelce genel idare tarafından tayin edilmekte olan sağlık personelinin ve teknik personelin tayinleri yetkisini belediye başkanlarına

bırmak suretiyle anayasa esprisi bakımından olumlu olarak nitelendirilmesi gereken adımlar atmıştır. Bu düzenlemelerden hemen sonra İl Özel İdaresine ait düzenlemenin ele alınması uygulamaya konmuş bulunan felsefenin buna da yansıyacağı ümidini uyandırmıştır. 74 yıllık tarihi olan İdare-i - Umumiyei - Vilâyet - Kanunu muvakkatinin bazı maddeleri muhtelif zamanlarda değiştirilmiş, ufak tefek bazı ilâveler yapılmış, fakat bu defa daha kapsamlı bir değişiklik hedef alınarak bu gerçekleştirilmiş, ancak eski felsefe aynen muhafaza edilmiş, kısaca 3360 sayılı Kanunla 1913 Kanunu - Muvakkatinin restorasyonu yapılmıştır.

Şöyle ki;

Merkeziyetçi tutumda gerileme yoktur. Aksine daha da güçlenmiştir. Nitekim Genel Meclisin bütün kararlarının Valinin onayı ile kesinlik kazanacağına dair 135 inci maddede mevcut hüküm aynen muhafaza edilmiş, hatta 86 ncı madde değiştirilerek bu maddeye İl Özel İdare bütçelerinin İçişleri Bakanlığınca onaylanacağına dair hüküm de konmuştur. Böylece genel idare hiyerarşisinde madun ve mafevk (Alt, üst) ilişkisi olan iki makama da onay yetkisi tanınmıştır. Kamu hukukunda onay, kararın veya işlemin kesinliğini sağlayan bir tasarruftur. Burada ise çift onaylı yeni bir tasarruf karşımıza çıkmış bulunmaktadır. Bu yetki ve görev karışımından başka bir şey değildir.

Merkeziyetçi tutuma delâlet eden diğer bir hüküm de 78 inci maddeye eklenmiş bulunan 13 üncü benttir. Nitekim bu bentte, il özel idaresinin yürüteceği hizmetler sayıldıktan sonra, bu idarenin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamının ve sınırının Bakanlar Kurulunca tespit olunacağı belirtilmiş, böylece hizmet tevdi de İdarî Vesayet sistemine bağlanmıştır.

Anayasalarımız (1961 ve 1982), idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezi yönetim, yerinden yönetim esasına göre yürütüleceği ilkesini benimsemesine rağmen bizde merkezi idare ile mahallî idareler arasındaki hizmet bölüşmesi ve bunun gereği olan malî uyuşma bir bütün olarak esasa bağlanamamıştır. 2380 ve 3004 sayılı Kanunlarla tesis edilen devlet geliri tahsilâtından pay verme sisteminden sonra önemli gelir imkânına kavuşan İl Özel İdareleri buna takaddüm eden yıllarda merkezi idarece geri alınmış olan yol, su, okul ve elektrik gibi hizmetlerden sonra gelirlerini sarf edecek hizmetler aramaya koyulmuşlar ve bu arada İktisadî ve ticarî nitelikte tesisler kurmaya yönelmişlerdir. Bu yönelme hizmet boşluğundan doğmuştur. Çünkü ta 1913 yılından beri İl Özel İdarelerince yürütülen yol, su ve okul gibi hizmetler genel idare bünyesinde teşkil edilen Devlet Karayolları ve YSE (Bugünkü Köy Hizmetleri Teşkilâtı) gibi kuruluşlara geçmiştir. İntikalin esas nedeni özel

idare bakımından mahallî nitelikli hizmet ayrımını yapma güçlüğünden kaynaklanmaktadır. Beledî hizmetlerde mahallilik karakteri daha belirgin olduğu için bunların hangi idarece yapılması gerektiği tereddüt mucip olmamaktadır. Fakat özel idarede durum böyle değildir. Meselâ Karayollarının ilk kuruluşunda Devlet Yolu, İl Yolu ve Köy Yolu gibi bir ayırım mevcut idi. Bu kuruluş ilk zamanlarda sadece devlet yollarının yapımı, onarımı ve bakımı ile meşgul iken sonradan makine ve personel imkânlarının genişlemesiyle il yollarını da devir aldı. Köy yolları da YSE teşkilâtına devir edildi. Bu durumda İl Özel İdaresine ait hizmetlerin mahallilik karakterini saptarken önceden etraflı bir inceleme ve araştırma yaptırarak hangi hizmetin hangi kuruluş tarafından yapılmasının daha ekonomik ve verimli olacağının doğru ve sağlıklı bir biçimde tespiti ve böylece sübjektif yargı hükümleriyle hizmetleri oradan alıp oraya devretmek davranışına son vermek gerekir.

İşte zikrettiğimiz bu kamu hizmetlerinin Genel İdareye geçmesi il özel idarelerini ekonomik ve ticarî nitelikte hizmetlere yöneltmiştir. Pek tabii bu yöneliş kanunî mesnetten de yoksun değildir. Çünkü eski adı ile idare - Umumiyei - Vilayet - Kanunu Muvakkati, yeni adı ile İl Özel İdaresi Kanununun 78 inci maddesinin 8 inci bendinde bugünkü lisanla, ticaretin kolaylaştırılması ve genişletilmesi ve mahallî gelirlerin artırılması için lâzım gelen tedbirlerin alınması,

7 nci bendinde de, mahallî sanayiî, mahsullerin ve mamullerin teşviki denilmektedir.

Bu hükümlere müsteniden sınaî ve ticarî teşebbüslere girişen idare amirleri bu maksatla şirketler kuruluşuna öncülük etmekte, fakat uygulamada kurulan bu şirketlerin büyük hissedarı özel idareler olmakta, halk katılışları sembolik kalmaktadır.

Değınmek istediğimiz esas konu şudur. Doğan bir hizmet boşluğu başka yöne yönelmeyi ve yeni bir arayışı zarurî kılmıştır. Yeni kurulan gelir sistemi ile devlet geliri tahsilâtından özel idarelere verilen paylar eskiye nazaran gelirden önemli bir artışı gerçekleştirdiğinden toplanan bu paralar elbette sarf edilecektir. Ancak yukarıda zikrettiğimiz 87 nci maddenin bir de 10 uncu bendi vardır. Bu bentte de sağlık ve sosyal müesseseleri tesis etmek ve işletmek de il özel idarelerinin görevi olarak zikredilmiştir. işte bu durumda yönelmenin isabetli seçilip seçilmediğinin tartışılması gerekir. Mesele, sınaî ve ticarî nitelikteki müesseselere mi yoksa sosyal müesseselere mi öncelik tanınmanın daha yararlı olacağı hususudur.

Refah devletinde sınaî ve ticarî nitelikteki hizmetler kadar sosyal adalet ve sosyal güvenlik bakımından onlardan daha ağırlıklı bir hizmet gurubunu da sosyal hizmetler teşkil eder. Ayrıca da 6 Kasım 1983 den beri ülkeyi yöneten siyasi iktidar devletin elinde bulunan sınaî ve ticarî nitelikteki tesis ve işletmeleri özelleştirmeyi planlarken İl Özel İdarelerinin Mermer, Deri, Tuz, Mobilya, Mantar, Porselen, Tuğla, Kiremit ve Kireç fabrikaları gibi sınaî ve ticarî nitelikte tesis kurmaya yönelmelerinin sağlıklı bir yöneliş olup olmadığı tartışılacak bir konudur ve tartışılmalıdır. Şu gerçeği de gözden ırak tutmamak gerekir. Mülkiye amirlerinin öncülüğü ile kurulan bu tür sınaî ve ticarî nitelikteki fabrika ve işletmelerden ekonomik güç olarak ayakta kalabilenler mahduttur. Bunlar planlayan ve gerçekleştiren idare amirinin varlığı ile ayakta durmakta onun ayrılmasıyla borç ödeme güçlükleriyle sarsılan bu müesseselerin devri veya tavsisi zorunluğu ile karşılaşmaktadırlar.

Buna mukabil toplumun sosyal yapısındaki değişme neticesi olarak ortaya çıkan sosyal hizmetler alanına devletin ve diğer kamu idare ve kuruluşlarının müdahalesi zarureti gün geçtikçe daha da artmaktadır. Her şeyden önce geçmişin mütevekkil felsefesinin özeti olan her şeyi Tanrıdan bekleme inancı gün geçtikçe değerini kaybetmekte, kişi yarının tedbirini kendisi almayı düşünmekte ve Tanrıya havaleyi güvence olarak kabul etmemektedir. Bundan dolayıdır ki modern anayasalar bu meyanda bizim 1961 ve 1982 Anayasalarımız, 1924 Anayasasının tedvini zamanında hatır ve hayale gelmeyen bir kısım hakları «Sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler» başlığı altında toplamışlar ve bunları yerine getirme için Devlete mükellefiyet yüklemişlerdir.

Toplum yapısının en önemli unsurunu teşkil eden aile müessesesi eski anlamını kaybetmiş, küçülmüş, çekirdek aile haline gelmiş böylece yaşlılar evlatlarının yanına sığmada güçlük çekmeye başlamışlardır.

Gittikçe büyüyen toplum da aynı oranda kimsesiz çocuklar yahut- ta geliri yetersiz aile çocuklarından ruh ve beden sağlığı içinde yetişme imkânından yoksun çocuk adedi büyük miktarlara baliğ olmuştur. 2828 sayılı Kanun kimsesiz çocukları barındırma, eğitme, beden ve ruh sağlıklarını geliştirme görevini devlete yüklemiş olduğundan, İl Özel İdareleri şimdilik bu konuya, bir yıl önceki gelir tahsilatının % 5 ini pay olarak Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna vermek suretiyle katkıda bulunmaktadır.

Çok sınırlı olan ihtiyaçlarını sadece aile reisinin çalışmasıyla temin edebilen eski aile yerine yeni yeni ihtiyaçları ortaya çıkan yeni aile,

kadını ve erkeği ile birlikte iş hayatına girme mecburiyeti ile karşılaşmıştır.

İşte toplum, sosyal bünyedeki bu yapısal değişme karşısında ihtiyaç olarak karşısına çıkan kreşler, aceze ve yetişkinler yurtları gibi sosyal hizmetleri karşılamada Devlettten ve diğer kamu idare ve kuruluşlarından daha etkin müdahale beklemektedir.

Bu bakımdan il özel idarelerinin sınaî ve ticarî nitelikteki tesisler yerine sosyal hizmete ağırlık veren bir uygulama yürütmeleri daha isabetli olurdu.

Hiç şüphesiz kurulan fabrika ve işletmelerden beldenin ekonomik gücüne önemli katkısı bulunan bazı örnekler de vardır. Ordu'da faaliyette bulunan ÇAMSAN basiretli yöneticileri sayesinde başarılı bir çalışmayı sürdürmektedir. Fakat verilebilecek bu tek tük örnekler izlenmiş olan hedefi haklı kılacak miktar ve oranda değildir.

işte hizmet boşluğunun sonucu olarak cereyan eden bu yönelme ilgililerin de dikkatini çektiğinden dolayı, bu kamu idaresine eskiden olduğu gibi bir kısım kamu hizmetlerini ifa ettirmek amacıyla 74 yıllık İl Özel İdaresi Kanununu ele almak ve restore etmek ihtiyacı ile hükümetçe hazırlanmış olan kanun tasarısı Büyük Millet Meclisine sevke- dilerek kanunlaşması sağlanmıştır. 3360 sayılı işbu Kanunun göze çarpıcı yönlerine aşağıda değinilmiştir.

Kanun yukarıda da bir nebze değindiğimiz gibi yeni bir felsefe getirmemiştir. Merkeziyetçi tutum yine muhafaza edilmiştir. 78 inci maddeye ilave edilen 13 üncü bentte bu idarelerin yürütecekleri hizmetler sayıldıktan sonra "İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur." hükmünün konulmuş olması ve İl Genel Meclisinin bütün kararlarını Valinin tasdikine tabi tutan 135 inci maddenin aynen muhafazası, buna delâlet etmektedir. Böylece bu idarenin eylem ve işlemleri ve organlarının kararları üzerinde istisnasız İdarî Vesayet cereyan etmektedir.

Bu bentte sayılan hizmetler arasına yeni bir hizmet olarak Çevre Sağlığı ve Koruması da ilâve edilmiştir.

Çağdaş toplumda ekonomik ve sosyal alanda vuku bulan değişme ve gelişmelerin gereği olarak ortaya çıkan yeni kamu hizmetlerinden İl Özel İdaresince yerine getirilmesi gerekenler, bu idarelerin gelir ve giderlerine ilişkin 80 ve 82 nci maddelerinde zikredilmiş, İl Daimi En-

cümenlerinin görevlerine ilişkin 144 üncü maddeye eklenen bentler ve EK MADDE 1 ve EK MADDE 2 de yer alan hükümlerle Genel Meclis ve Encümenlere yeni görev ve yetkiler verilmiştir ki, bunlar kanunun getirmiş olduğu yenilikleri teşkil etmektedir.

80 inci maddenin 6 ncı bendinde; 3194 sayılı İmar Kanununun 42 nci maddesine göre tahsil edilecek para cezaları ile diğer para cezaları,

7 nci bendinde de; 3194 sayılı İmar Kanunu gereğince verilecek inşaat ruhsatı ile yapı kullanma izninden alınacak harçlar,

İl özel idaresi gelirleri meyanına dahil edilmiş,

82 nci maddenin 10 uncu bendinde de; «3194 sayılı İmar Kanunu ile Valiliklere verilen görevlerin ifası için yapılan harcamalar» hükmü ile ruhsatsız veya maili inhidam yapıların mal sahiplerince yıkılmamaları halinde bunların valilikçe yıktırılmaları ve yapılan masrafların % 20 fazlasıyla tahsil edilerek ruhsatı kayıt edilmesi imkânı sağlanmıştır.

İl Daimî Encümenlerinin görevlerine ilişkin 144 üncü maddesine eklenen;

10 uncu bentte "Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen esaslar dahilinde, yıllık programlar gereğince yapılacak yatırımların müşavirlik, mühendislik, mimarlık ve benzeri proje ve kontrollük hizmetlerinin yaptırılmasına karar vermek",

11 inci bentte "Özel idare tarafından yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücret tarifelerini düzenleyerek meclise sunmak,"

12 nci bentte "İl Özel İdaresinin görevleri ile ilgili konularda yasaklayıcı tedbirler ve kararlar almak,"

13 üncü bentte "Yönetmeliklere, yasaklayıcı tedbirlerle alınan kararlara uymayanlar hakkında ceza kararı vermek, müeyyideler uygulanmasını kararlaştırmak,"

14 üncü bendinde "Belediye sınırları dışında; umumun eğlenmesine, dinlenmesine yiyip içmesine mahsus yerlerle, benzerlerinin ücret tarifelerini, meslekî teşekküllerin görüşlerini de alarak düzenlemek ve sınıflarını tespit etmek, bu gibi yerlerle diğer iş yerlerinin açılma, kapanma ve ögle dinlenme saatlarını belirlemek ve ilân etmek,"

15 inci bentte de "İhaleleri bizzat veya ilgili dairesi marifetiyle yapmak veya yaptırmak,"

Hükümleri yer almış bulunmaktadır.

EK MADDE le göre, İl Genel Meclisi ve encümenince alınarak ilan edilen karar veya tedbirlere aykırı davranışta bulunanlara İl Daimi Encümenince beş bin liradan elli bin liraya kadar para cezası ve üç günden otuz güne kadar iş yerinin kapatılması veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verilebilecek, tekrerrür halinde iki ceza birden uygulanacak, cezaya konu olan eşya gerektiğinde muhafaza altına alınacak, eski hale getirilmesi icap eden hususlarda verilecek uygun süre içinde, mahzurun giderilmemesi halinde, idarece eski hale getirilerek bu sebeple yapılan harcamalar ilgiliden tahsil olunacaktır.

Vah ve Kaymakamlar, cezayı gerektiren suçların işlendiğini bizzat gördüklerinde 1.500 liradan 30.000 liraya kadar para cezası veya yedi güne kadar iş yeri kapatma cezası veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verilecektir.

Vah ve Kaymakamlar tarafından verilen cezanın kesin olduğu aynı maddede belirtilmiştir.

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu hükümleri saklı tutulmuştur.

İl Özel İdarelerine verilmiş bulunan bu yeni hizmetler dolayısıyla göze çarpan bazı hususlar vardır. Meselâ;

Çevre sağlığı ve koruması; bu hizmeti 1982 Anayasasının 56 ncı maddesi devlete ve vatandaşa ödev olarak vermiştir. Demek ki devlet, bu hizmetin ifasına özel idarelerin de katılmasını uygun bulmuştur. Şu var ki bununla ilgili olarak ortaya çıkan «Çevre Sorunu» vesilesiyle çevre sağlığı ile ilgilenen idare, kurum ve kuruluşların sayısı gün geçtikçe artmakta çeşitli kamu kuruluşları arasında meydana gelen görev karışımının her geçen gün çözümü güçleşmektedir. Şöyle ki;

1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunu hükümlerine göre, ikinci ve üçüncü sınıf gayrı sıhhi müesseselere açılış ruhsatı verme yetkisi valilere tanınmıştır. Bu valilere genel idare ajamı sıfatıyla verilmiş bir yetkidir.

3030 sayılı Büyükşehir Belediye İdareleri Kanununun 6 ncı maddesiyle belediye sınırı ve mücavir alanlardaki gayrı sıhhi müesseselere ruhsat verme yetkisi büyükşehir belediye başkanlarına tanınmıştır.

2872 sayılı Çevre Kanununun 24 üncü maddesine göre, mahallî mülkiye amirlerinin bu kanunda öngörülen Yönetmeliklerle tespit edilen hususlara aykırı hareket edenleri para cezası ile cezalandırma ve 15 inci maddesine göre gayrı sıhhi müesseseleri süreli veya süresiz kapatma yetkileri vardır.

Çevre sorunları ile ilgili olarak Çevre Genel Müdürlüğünden başka Sağlık ve Sosyal Yardım, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık ve İskân, Ticaret ve Sanayi, Tarım Orman ve Köy İşleri ve Çalışma Bakanlığı bünyelerinde ve planlama teşkilatında şube ve daireler teşkil edilmiştir.

Üniversiteler pek çok inceleme ve araştırma yapmaktadırlar. Gönüllü kuruluşlardan Vakıflar ve Dernekler bunu amaç edinmişlerdir. Ancak bunlar arasında bir koordinasyon yoktur. Konu kelimenin tam anlamı ile bir dağınıklık içindedir. Bu durum sorumluluğu dağıtmakta ve denetimi zayıflatmaktadır. Konu bu halde iken İl Özel İdarelerinin de buna katılmalarının ne sonuç vereceği merakı muciptir. Zaten işba haline gelen görev ve yetki karışımına bir yenisi daha eklenmiştir.

Evvelce belediye sınırları dışındaki ve mücavir alanlardaki yapılaşmalar müstesna, kırsal alanlardakiler bir denetime tabi değildi. Sahiller ve özellikle arz eden çok mahdut alanlar için 6785 sayılı eski imar Kanununda 1705 sayılı Kanunla yapılan değişikliğe müsteniden valilere yapılaşmayı denetleme yetkisi tanınmış idi. İşte 3194 sayılı yeni İmar Kanunu bütün ülke alanındaki yapılaşmayı denetim altına almış, belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki kırsal alanların İmar planlarını yapma, yaptırma ve uygulama inşaat ruhsatı ve yapı kullanma izni verme ve ruhsatsız veya ruhsatta aykırı yapıları ıslah ettirme, ıslah edilmeyenleri yıktırma veya yıkma yetkilerini valilere tanımış ve bu konudaki hükümlere aykırı hareket edenleri cezalandırma yetkisi ile de teçhiz etmiştir. İşte 3360 sayılı Kanunun 80 inci maddesine eklenmiş bulunan 6 ve 7 nci bentlerle, 82 nci maddenin 10 uncu bendi bu görevlerin gereğini yerine getirmek için konmuşlardır.

Ancak 80 inci maddenin 7 nci bendinde zikredilen harçlarla ilgili tarife yetkisinin kime ait olduğu ve bu harçların en az ve en çok hadlerinin ne olacağı hususunda bir düzenleme yapılmamıştır. Bu boşluk karşısında bu hükmün uygulanma kabiliyeti yoktur.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 96 nci maddesi ile bu kanunda en az ve en çok miktarları gösterilen harçlardan bazılarının tarifelerini belediye grupları itibariyle tayin ve tespit etme yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. İmar mevzuatına göre belediyelerce alınacak harçlar da bunlar meyanımdadır.

Belediye Gelirleri Kanununun 84 üncü maddesinde çeşitli imar işlerinden alınacak harç miktarlarının en az ve en çok hadleri gösterilmiştir. Maddenin ilk şeklindeki miktarlar 3239 sayılı Kanunun 118 inci maddesi ile iki kat artırılmıştır. Ancak 2464 sayılı Kanunun 80 inci mad-

desinde tasrih edildiği üzere bunlar belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki imarla ilgilidir. Bu yetkiyi Özel İdarelere teşmil etmek mümkün değildir. Bu bakımdan 3360 sayılı Kanunda Özel İdarelerin İmar Kanunu ile ilgili işlemlerden dolayı alacakları harçların en az ve en çok hadlerinin bu kanunda belirtilmesi ve tarifelerini düzenlemeye yetkili organın belirlenmesi gerekirdi.

144 üncü maddeye eklenen 11 inci bentte İl Daimî Encümenince yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücret tarifelerini düzenleyip meclise sunma görev ve yetkisi tanınmış, fakat harçlar hakkında bir hüküm konmamıştır.

3194 sayılı imar Kanunu, bu kanuna göre Valilerin yetkili olduğu hususlar meyanında yapı ruhsatı ve yapı kullanma izni verme gibi hususları belirtmiş, 3360 sayılı Kanun bu ruhsat verilirken alınacak harçları Özel İdare geliri olarak zikretmiş, fakat harem miktarı ne olacaktır, tarifesini hangi organ yapacaktır, bu hususları düzenlememiştir.

144 üncü maddeye eklenen 12 ve 13 üncü bentler, encümene, il özel idaresinin görevleri ile ilgili konularda yasaklayıcı tedbirler ve kararlar almak ve bunlara uymayanlar hakkında ceza kararı vermek ve müeyyide uygulamak görev ve yetkisini vermiştir. Bu hükümler Belediye Kanunu ve 1608 sayılı Belediye Para Cezaları ile ilgili Kanuna müsteniden belediye organlarına tanınmış olan, tenbih nameler çıkarmak ve yasaklar koymak ve uymayanlara ceza uygulamak yetkilerinin benzeridir.

14 üncü bent 1580 sayılı Belediye Kanununun 15 inci maddesinin 3 üncü bendi ile umumun eğlenmesine, dinlenmesine, yiyip içmesine mahsus yerler hakkında belediyelere verilmiş bulunan yetki ile benzerlik arz etmektedir.

15 inci bentte, encümene ihaleleri bizzat veya ilgili dairesi marifetiyle yapmak veya yaptırmak görevi verilmiştir. 2886 sayılı Devlet ihale Kanununun 13 üncü maddesi ihale yapma görevinin İl Özel İdarelerinde İl Daimî Encümenlerine ait olduğunu belirttiğine göre bu hüküm tekrardan ibarettir.

EK MADDE 1, İl Genel Meclisi ve daimî encümen tarafından alınan karar ve tedbirlere aykırı hareket edenlere verilecek ceza miktarını (kapatma ve ticaret, sanat ve meslekten men ceza süresini) belirlemiştir. Miktar ve süreler belediyelerce uygulananlardan farklıdır. Günün şartlarına göre miktarları artırılmıştır. Ayrıca Vali ve Kaymakamlara da para cezası takdir etme, iş yerini kapatma, ticaret, sanat ve meslekten

men etme cezası verme yetkisi tanınmıştır. Encümenlerce verilen cezaların itiraz merciinin Sulh Ceza Mahkemeleri olduğu EK MADDE 2 de belirtilmesine rağmen EK MADDE l'de "Vali ve Kaymakamlar tarafından verilen ceza kesindir." hükmü yer almıştır. Bu hükümle neyin kasıt edildiği anlaşılamamaktadır. Şayet Vali ve Kaymakamlarca verilen cezalara hiç bir suretle ve hiç bir yere itiraz edilemeyeceği ifade edilmek istenilmiş ise, Anayasanın 125 inci maddesindeki "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." hükmü karşısında bu geçerli değildir. Yerleşmiş içtihadı göre kanunî sarahat dışında İdarî eylem ve işlemlere karşı İdarî Yargı mercilerine başvurulması gerekir. Bu bakımdan vali ve kaymakamlarca verilecek cezalara karşı ilgililer İdare Mahkemelerine dava açabilir. İdare mahkemeleri kararlarına karşı taraflar, temyiz yolu ile Danıştay'a da gidebilirler. Bu bakımdan "Vali ve Kaymakamlar tarafından verilen cezalar kesindir." ifadesini mülkiye amirlerinin cezaya ilişkin kararlarının kesinliğini yani icra nitelikte bir tasarruf olduğunu belirtmeye matuf bir hüküm olarak kabul etmek gerekir.

3360 sayılı Kanunun diğer bir özelliği de il tüzelkişiliği organlarından olan İl Daimi Encümeninin oluşumunu, meclis ve encümenin işleyişini yeniden düzenlemesi ve evvelden beri devam edip gelen bazı müphemiyetleri ortadan kaldırması ve özel idare ile ilgili doğrudan doğruya veya dolaylı olarak hizmet ifa eden mahalli idare ve genel idare mensuplarına tatmin edici mali olanaklar sağlamasıdır.

Değişik 1311 inci madde meclis toplantılarını Mayıs ve Kasım ayları olmak üzere (60) güne çıkarmış, ayrıca 10 günü geçmemek üzere toplantıları uzatma yetkisi tanımış, aynı madde il genel meclisi başkan vekillerinin ve kâtiplerinin seçimlerini açık hükümlere bağlamış,

Değişik 116 ncı madde, meclis üyelerine toplantıların devamı süresinde her gün için (400) göstergeli devlet memurları katsayısı ile çarpımı ile bulunacak miktarı aşmamak üzere ödenek vermeyi öngörmüş, gerçek ödenek miktarının tespiti yetkisini ise İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kuruluna tanımıştır. Aynı ödenegi meclisin başkam sıfatı ile vali de alacaktır.

Değişik 136 ncı madde encümen üyesi adedini 5'e çıkarmıştır. İl özel idare müdürü, köy hizmetleri müdürü ve bayındırlık ve iskân müdürü, encümene tabii üye sıfatı ile katılacaklardır.

Gizli yapılacak encümen seçimlerinde oyların eşitliği halinde ad çekmeye baş vurulacağı açıkça belirtilmiş ve böylece zaman zaman va

lilerin farklı tutum ve davranışlarına neden olan eski madde metnindeki müphemiyet ortadan kaldırılmıştır.

Değişik 140 mıcı maddeye göre seçilen encümen üyelerine Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan 1 inci derecenin son kademe gösterge rakamının memur katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktar, aylık ödenek olarak verilecektir. Seçilmiş encümen üyeleri genel meclisin toplantılarının devamı süresince ise meclis üyeleri için tespit edilmiş olan ödeneği alacaklardır. Tabi üyelerle vali yardımcıları ise seçilmiş üyelere verilen ödeneğin yarısını alacaklardır.

Başkan ve üyelere görevli olarak il sınırı dışında bulundukları veya yılda 60 günü geçmemek kaydı ile yıllık, mazeret ve hastalık izinlerini kullandıkları sürece de bu ödeme yapılacaktır.

Ayrıca görevli olarak il merkezi dışına çıkmaları halinde harcırah kanununun hükümlerine göre meclis üyeleri gibi yolluk ödenecektir.

Değişik 100 üncü maddeye göre kaymakamlar da ifa ettikleri özel idare hizmetlerine mukabil, Devlet Memurları Kanununda yer alan birinci derecenin son kademesi gösterge rakamının devlet memurları maaşı için belirlenen katsayının çarpımı sonucu bulunacak miktarın yarısını aşmamak üzere her yıl İçişleri Bakanlığınca tespit edilecek miktarda ödeme yapılacaktır.

Bu hükümleri mahallî mülkiye amirleri (Vali, Kaymakam ve Vali Muavinleri) ve il mahallî idaresi organları mensupları bakımından değerlendirdiğimizde şu sonuçlar göze çarpmaktadır;

Mülkiye amirleri sınıfının taşra mensupları sağlanan maddî imkânla diğer kamu hizmetlilerine nazaran en iyi duruma gelmişlerdir. Bundan yüz yıl önceki duruma hatta daha iyisine kavuşmuşlardır. Bugün bir il valisinin esas gösterge, ek gösterge, makam tazminatı, özel hizmet tazminatı, iş güclüğü, iş riski ve teminindeki güçlük zammı, özel hizmet tazminatı, il daimî encümeni ödeneği ve il genel meclisi başkanı sıfatıyla alacağı ödenekten aya tekabül eden miktar hesap edilirse bütün bunların toplamından eline geçen net aylık para miktarı (600.000) Lira civarındadır.

Meşrutiyet döneminin ilk maaş kararnamesini teşkil eden ve Padişah iradesiyle yayınlanmış olan kararname, nazırlar (Bakanlar) için

20.000 Kuruş aylık tespit etmiş, İl valilerini de üç sınıfa ayırarak, birinci sınıfa dahil olan Süreye, Halep, Bağdat, Aydın ve Erzurum Valilerinin aylığını (20.000), Bursa, Edirne, Selânik, Konya, Sivas, Diyarba-

kır, Adana ve Ankara gibi ikinci sınıf valilerin aylığını 17.500, Bitlis, Kastamonu, Trabzon ve Elâzığ'ı gibi üçüncü sınıf valilerin aylıklarını da (15.000) kuruş olarak tespit etlemiştir.

Kaymakamlardan ise birinci sınıf kaymakamların maaşı (2.500), ikinci sınıfların (1.750) ve üçüncü sınıfların da (1.250) kuruştur.

Bugün taşra yöneticilerinin bu maddî imkâna kavuşması, idarede hizmet vermiş, halen veren ve verecek olanlar için sevinilecek bir husustur.

Meclis ve encümen üyeliği de eskiye nazaran maddî bakımdan daha cazip hale gelmiştir. Hele hele tabii üyelere de ödenek verilmesi yeni bir imkândır.

Ancak hiç bir sistemi mücerret olumlu veya olumsuz nitelemek mümkün değildir. Durum burada da aynıdır. Şöyle ki;

İçişleri Bakanlığının taşra yöneticileriyle merkez teşkilâtı üst düzey yöneticileri arasında, maddî olanak bakımından, önemli bir dengesizlik göze çarpmaktadır. Meselâ;

Hepsi birinci derecenin son kademesinden maaş alan mülkiye amirliği sınıfından bir genel müdürün eline geçen net aylık (345.000) lira iken bir kaymakamın eline geçen net aylık tutarı (375.000), bir merkez valisinin eline geçen net aylık miktarı (430.000), bir il valisinin eline geçen net aylık miktarı da (İl Daimî Encümeni ödeneği ve İl Genel Meclisi toplantıları münasebetiyle alacağı ödenekten bir aya tekabül eden miktar dahil) (600.000) Lira civarındadır.

Halbuki merkez teşkilatı bir karargâhtır. İdare teşkilatının beynidir. Taşra ve merkez teşkilatı arasındaki bu gelir dengesizliği güçlü bir karargâh teşkiline imkân vermez. Hele hele Teftiş Kurulunun zayıflaması, çoğu zaman Valilik görevi için önemli kaynak rolü ifa eden kurulun bu geleneğini sona erdirdir. Bu bakımdan dengeyi tesise matuf tedbirlerin alınmasını ve çalışmaların yapılmasını temenni etmekteyiz. Eskiden devlet memurlarının aylıkları ayrı bir kanunla düzenlenir ve adına da "Barem ve Teadül Kanunu" denirdi. "Teadül" denklik manasındır ve bu baremin en önemli unsurunu teşkil eder.

Birbirinin benzeri iki mahallî idarenin aynı fonksiyonu ifa eden organları mensuplarından bazısına sağlanan malî imkânın diğer organ mensuplarını da aynı imkândan yararlanma hususunda harekete geçirmesi tabiidir. İl daimî encümeni toplantılarına katılan Bayındırlık ve

İşkân Müdürünün yararlandığı malî imkânın Belediye Fen işleri Müdürü kendisine de sağlanmasını elbette isteyecektir.

1580 sayılı Belediye Kanununun 156 ncı maddesinde öngörülen 70 binden fazla nüfuslu beldelerin belediye meclisi üyelerine ait huzur hakkını bütün belediye meclisleri üyelerinin istememeleri için bir neden yoktur. Çünkü belediye meclisi toplantılarına katılan her üye zamanının bir kısmını buna harcamaktadır.

Belki Genel Meclis üyelerinin çeşitli ilçelerden gelmiş olmaları ve yine İl Daimî Encümenine katılan tabii üyelerin genel idare görevlisi olduğu halde ayrı bir tüzelkişiliğin organı olan İl Daimî Encümenine katılması hususu, belediye organları mensuplarıyla bir farklılık olarak ileri sürülebilir. Fakat Fransız Danıştay'ın 1950 yılında vermiş bulunduğu bir kararda yer almış bulunan "Toute peın merite salaire" (Her hizmet bir ücret mukabilidir) şeklindeki kamu hukuku ilkesi karşısında ileri sürülecek bu tür gerekçe güçsüzdür.

SONUÇ

İdari - Umumiyei - Vilayet - Kanunu Muvakkatinin bazı maddelerini değiştiren ve buna yeni bazı hükümler ekleyen 3360 sayılı Kanunla gerçekleştirilen düzenlemeyi bir restorasyon hareketi olarak nitelese de, İl Tüzelkişiliğinin organlarının işleyişlerine ait hükümlere açıklık getirmesi, böylece farklı görüş ve anlayışlara neden olan belirsizlikleri gidermesi, ayrıca da 74 yıldan beri sürüp gelen ve artık yeni kuşaklar tarafından metninin anlaşılması şöyle dursun adını telaffuz etme imkânı dahi kalmayan bir kanundaki hukukî terimleri yenileriyle değiştirmesi bakımından önemli bir düzenleme olarak kabul etmek gerekir.

Şu var ki bu, İl Özel İdarelerinin de belediyeler gibi bir çok hususlarda karar ve hareket serbestisine sahip yeterli bir hizmet birimi haline geldiklerine delâlet etmez. Bunların Anayasanın öngördüğü gerçek hüviyetlerine kavuşmaları ancak toplum çoğunluğunun Mahallî İdare esprisini gerektiği anlamıyla kavraması ile mümkündür. Bu ise uzun zaman ister.

DEVLET MEMURLARI SİCİL YÖNETMELİĞİ

VE

UYGULANMASI

Orhan PİRLER

Vah

GİRİŞ

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 121 inci maddesiyle, sicil raporlarında bulunacak bilgiler, dolduruluş şekli, sicil düzenleme zamanı, vali ve kaymakamların birinci, ikinci ve üçüncü sicil amiri olma ve ek sicil raporu verme konularında bir genel “sicil yönetmeliği” hazırlanması öngörülmüştür.

Bu hükme istinaden (Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği) hazırlanarak, 8.9.1986 gün 86/10985 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilerek ve 18.10.1986 gün 19255 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği, eski sicil mevzuatına nazaran bir çok yenilikler getirmiştir. Bilhassa sicil amirlerinin tespiti, gizli sicil raporlarının doldurulması, değerlendirilmesi, sicil amirlerinin sorumluluğu, sicil dosyalarını kimlerin görebileceği, konularında bir çok yeni esaslar getirmiştir.

Gizli sicil raporlarının doldurulmasında bazı belge ve olaylara, denetim ve gözetim sonuçlarına dayandırılması esas alınmıştır.

Bunları birer birer açıklamakta fayda umulduğu için bu yazı kaleme alınmıştır.

“SİCİL” KELİMESİNİN ANLAMI

“Sicil” Arapça kökenli bir kelimedir.

Osmanlıca - Türkçe Lügatine göre “Sicil” in iki anlamı bulunmaktadır.

1 — Resmi vesikaların kaydedildiği kütük,

2 — Memurların durumu için tutulan dosya.

Meydan Larousse'ta "sicil" i aynı anlamlara gelecek şekilde tanımlamıştır.

— Resmi kayıtların tutulduğu defter,

— Bir yerde görevli memurların hallerini belirten dosya.

Bugünkü dilimizde "sicil" kelimesi lügatların belirttiği gibi iki anlamda da kullanılmaktadır.

Birincisi, resmi belgelerin kaydedildiği defterler veya resmi belgelerin saklandığı dosyalar anlamındadır. "Nüfus sicili", "Tapu sicili", "Ticaret sicili", "Adli sicil", "Dernek sicili" vs. gibi..

İkincisi, bir kamu kurumunda çalışan memurların sosyal, kültürel, yetenek ve ahlaki durumlarını gösteren belgeler anlamındadır.

Biz bu yazıda, ikinci anlamı kapsayan "Memurların sicili" konusu üzerinde duracağız.

DEVLET MEMURLARI İÇİN GİZLİ SİCİL

RAPORLARININ ÖNEMİ

Gizli sicil raporu, sicil amirlerinin, memurların ehliyetlerinin belirlenmesini sağlayan soruları not usulüyle, şahsiyetle ilgili konuları mütalaa şeklinde yazarak değerlendiren yazılı bir belgedir.

Gizli sicil raporları, devlet memurlarının ehliyetlerinin belirlenmesini, şahsi meziyet, yetenek ve kusurlarının, ahlaki durumlarının saptanmasını sağlar.

Gizli sicil raporları, devlet memurlarının ehliyetlerinin tespitinde, kademe ilerlemelerinde, derece yükselmelerinde, yer değiştirmelerinde, üst göreve atanmalarında, disiplin cezası verilmesinde, yurt dışı görevlendirmelerde, emekliye şevklerinde başlıca dayanaktır.

Kısaca, gizli sicil raporları devlet memurlarının istikballeriyle doğrudan ilgili yazılı belgelerdir.

SİCİL DOSYALARI

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 110 uncu, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin 7 nci maddeleri, her memur için bir sicil dosyası tutulmasını amir bulunmaktadır.

Bu sicil dosyalarında :

- Sicil amirlerince düzenlenen gizli sicil raporları,
- Sicil not defterleri,
- Mal beyannameleri,
- Vali ve kaymakamlarca düzenlenen ek sicil raporları,
- Varsa müfettişler tarafından verilen denetleme raporları, bulunur.

SİCİL NOT DEFTERLERİ, HAZIRLANMASI VE KULLANILMASI

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 114 üncü maddesi, ilk sicil amirlerinin, gizli sicil raporu düzenleyecekleri memurlar hakkında birer (Sicil Not Defteri) tutulmasını amir bulunmaktadır. Ancak bu hüküm, "Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin yürürlüğe girmesiyle uygulanmaya başlanmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında bulunan kurumlarca her memur için bir "sicil not defteri" hazırlanacaktır. Bu "sicil not defterlerinin sayfaları müteselsil sıra numaralı ve mühürlü olacaktır.

Bu sicil not defterleri sicil dönemi esasına göre düzenlenecektir. Yapılan gözetim veya denetim konusunu, tarihini ve amirin düşüncelerinin kaydedileceği bölümleri kapsayacaktır.

Kurumlarca, yukarıdaki esaslara göre hazırlanacak "Sicil Not Defterleri", bunları kullanacak olan ilk sicil amirlerine dağıtılacaktır.

İlk sicil amirlerinin, sicil döneminde yaptıkları gözetim ve denetim sonunda memurlarda tespit ettikleri olumlu veya olumsuz tutum ve davranışları, üçer aylık dönemler itibarıyla, sicil not defterinin ilgili bölümlerine, düşünceleri ile birlikte kaydetmeleri şarttır.

Bu duruma göre ilk sicil amirleri, sicil verecekleri memurları en az üç ayda bir gözetlemekle veya denetlemekle yükümlüdürler.

Kayıtlarda gözetim veya denetim konusu, tarihi, yeri teferruatlı bir şekilde belli edilecektir.

Kayıtlar memurların mesleki ehliyetlerini, genel durum ve davranışlarını değerlendirecek şekilde tutulacaktır.

Üç aylık dönemler içinde kayda değer bir durum bulunmadığı takdirde memur hakkında ilk sicil amirinde teşekkül etmiş kanata göre, çok başarılı, başarılı, vasat, yetersiz olduğu belirtilerek o dönem kaydı kapatılır.

İlk sicil amirinde, üç aylık dönemde henüz bir kanaat hasıl olmamışsa, memurun denlenmekte ve denetlenmekte olduğu belirtilerek o dönemin kaydı kapatılacaktır.

Görevlerinden ayrılan ilk sicil amirleri, sicil not defterlerini ilgili memurların yeni göreve başlayacak sicil amirine verilmek üzere sicil raporlarını saklamakla görevli makamlara teslim ederler. (D. M. S. Y. mad. 8, 9)

Hemen şunu belirtelim ki görevlerinden ayrılan ilk sicil amirleri, sicil not defterlerini, göreve başlayan yeni ilk sicil amirlerine doğrudan doğruya teslim edebilirler.

SİCİL AMİRLERİ VE SİCİL AMİRLERİNİ TESPİT EDERKEN

UYULACAK ESASLAR

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 112 nci maddesine göre, gizli sicil raporu vermeğe yetkili sicil amirleri, kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının görüşü alınmak suretiyle çıkaracakları bir yönetmelikle tespit edilecektir.

Kurumların, sicil amirlerini tespit ederken uyacakları esaslar Devlet Memurları Kanununun 112 ve 121 inci, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin 30 uncu maddelerinde belirlenmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 112 nci maddesine göre, kurumların taşra teşkilatlarında bulunan memurların sicil amirleri vali ve kaymakamlardır. Aynı kanunun 121 inci maddesine göre, vali ve kaymakamların hangi memurların birinci, ikinci ve üçüncü sicil amirleri olduğu, hangi memurlar hakkında ek sicil raporu verecekleri ve diğer hususlar genel yönetmelikle düzenlenir. Maddede bahsi geçen genel yönetmelik hazırlanarak ve yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. (Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği) adını taşıyan bu yönetmeliğin 30 uncu maddesinde vali ve kaymakamların sicil amiri oldukları memurlar birer birer sayılmıştır.

Valiler; vali yardımcılar ile kaymakamların, il idare şube başkanlarının, il merkezinde görevli genel ve kolluk amirlerinin birinci derecede sicil amiridirler. Valiler; il idare şube başkanlarının birinci derecede sicil amiri oldukları memurların ikinci ve ikinci sicil amiri oldukları memurların ise üçüncü derecede sicil amiridirler.

Kaymakamlar; ilçe idare şube başkanları ile ilçede görevli genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede sicil amiridirler. Kaymakamlar; ilçe idari şube başkanlarının birinci sicil amiri oldukları memur

ların ikinci ve ikinci sicil amiri oldukları memurların üçüncü derecede sicil amiridirler.

Valilerin birinci sicil amiri olmaları halinde 2 nci sicil amiri bakanlıklarda müsteşar veya bakan, bağlı veya ilgili kuruluşlarda Müsteşar, başkan veya genel müdürlerdir.

Kaymakamların birinci sicil amiri olmaları halinde 2 nci sicil amiri vali, il idare şube başkanın 2 nci sicil amiri olması halinde ise 3 üncü sicil amiri mutlaka vali olur.

Vali ve kaymakamların birinci sicil amiri olmaları halinde, 2 ve 3 üncü sicil amirlerinin kimler olabileceği konusunda esaslar getirilmesi karışıklığı ve keyfiliği önleme bakımından faydalı olmuştur. Böylece geçmiş yıllardaki tutarsız, keyfi durumların önüne geçilmiştir.

Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği bölge müdürlerini de kapsamına almıştır. Bölge müdürlerinin birinci derecede sicil amiri bölge kuruluşunun merkezinin bulunduğu ilin valisidir. Bölge kuruluşlarına dahil diğer illerin valileri de lüzum gördükleri takdirde bölge müdürleri hakkında ek sicil raporu düzenleyerek ilgili kurum merkezine gönderebilirler. Ek sicil raporları ilgili bölge müdürünün sicil notu ortalamasının tespitinde göz önünde tutulur.

Bölge kuruluşu bulunan kurumlar, sicil amirleri yönetmeliklerini kaymakamların ilçe 'de, valilerin ise illerin merkezinde görevli bölge memurlarının gereğine göre birinci, ikinci veya üçüncü derecede sicil amiri olmalarını sağlayacak şekilde düzenlemek mecburiyetindedirler.

Taşra teşkilatı, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda belirtilen esaslardan farklı olarak 3046 sayılı Kanun ile özel kanunlarındaki hükümlere göre kurulmuş olan kamu kurum ve kuruluşlarının, bölge kuruluşları esaslarına göre hareket etmeleri zorunludur.

Tespit edilen bu esaslar çerçevesinde ve bu esaslara aykırı olmamak üzere, bakanlıklar veya ilgili kuruluşlar, kendi kuruluşlarında çalışan memurlar için özel sicil amirleri yönetmeliklerini hazırlayacaklardır.

Nitekim bütün bakanlıklar veya kuruluşlar kendi memurları için sicil yönetmeliklerini hazırlayıp yürürlüğe koymuşlardır. Bu yönetmeliklerin, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğine aykırı hükümler taşıyıp taşımadıklarını kontrol etmek, kaymakamlara, valilere ve hatta Bakanlık Hukuk Müşavirliğine düşen bir görevdir.

Sicil amiri, bakanlıkların veya ilgili kuruluşların kendi memurları için hazırladıkları sicil amirleri yönetmeliğine göre, gizli sicil raporlarını birinci, ikinci, üçüncü derecede vermeğe yetkili kılman amirlere denir.

GİZLİ SİCİL RAPORLARININ ÇEŞİTLERİ

Sicil raporları içerik ve dolduruluş şekli olarak 4 sistemde toplanır.

1— Kompozisyon Biçiminde Sicil

Bu sistemde sicil amiri gizli sicil raporlarını doldururken hiç bir form veya şekil ile bağlı değildir. Sicil amiri memur hakkındaki kanılarını bir yazı ile açıklar. Memuru serbestçe anlatır. Bir tür kanaat raporu niteliğindedir.

Bu tür sicil doldurmada sicil dolduran amirin her yönü ile memuru açıklama olanağı olur. Buna karşılık sicil amiri için çok zaman alıcıdır. Öte yandan bu tür sicillerden faydalanma güçtür. Personel işleri ile uğraşan daireler için sonuca varmak, memuru değerlendirmek zorlaşır. (*)¹

2— Soruları Kapsayan ve Karşısında Cevap Sütunu Boş Olan

Siciller

Bu sistemde soruların karşılığı boş bırakılmıştır. Sorulara cevap verilecek yerler, sicil amirleri tarafından doldurulur. Cevaplar standart değildir. Her amir başka biçim ve usullerde cevap verebilir. (*)

Mülga sicil mevzuatına göre bu sistem uygulanmakta idi. Şimdi bu sistemden vazgeçilmiştir.

3— Sorulara Seçimlik Cevaplar Kapsayan Siciller

Bu sistemde, cevap sütununda zayıf, orta, iyi, pekiyi gibi cevaplar vardır. Bunlardan birisi işaretlenir. Sicil amiri, yeğlediği cevap sütunundaki kareye bir çarpı işareti koyarak sonucu belirtebilir. (*)

Bu sistem, geçmiş yıllarda bazı kurumlarca uygulanmıştır. Ancak yeni Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği karşısında, uygulanmasından vazgeçilmiştir.

4— Sorulara Not Verilerek Doldurulan Siciller

Bu sistemde her soruya ayrı ayrı not verilir. Bunların toplamına göre memurun olumlu veya olumsuz sicil aldığı değerlendirilir (*) 657

(*) Prof. Nuri Tortop (Devlet Memurlarının Sicili ve Yeni Sicil Yönetmeliğinin

Getirdiği Yenilikler Amme İdaresi Dergisi C. 19, S. 4, s. 3)

sayılı Devlet Memurları Kanununun 119 uncu maddesiyle bizde not esası kabul edilmiştir. Gizli sicil belgesindeki her soru 100 not üzerim den değerlendirilir.

GİZLİ SİCİL RAPORLARININ DOLDURULMA ZAMANI VE SİCİL AMİRLERİ YANINDA ÇALIŞMA SÜRESİ

Gizli sicil raporlarının doldurulma zamanı ve sicil amiri yanında çalışma süresi (Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin) 12 ve 13 üncü maddelerinde tespit edilmiştir.

A) Sicil Raporlarının Doldurulma Zamanı

Gizli sicil raporları her yılın aralık ayının ikinci yarısı içinde doldurulur. Eskiden gizli sicil raporları ocak ayı içinde doldurulurdu. Gizli sicil raporları ilgililerce en geç 31 aralık günü çalışma saati sonuna kadar doldurulup, bunları muhafaza etmekle görevli makamlara teslim edilir.

31 Aralık günü tatile rastladığı takdirde müteakip çalışma günü mesai saati sonuna kadar, doldurulmuş gizli sicil raporlarının ilgili yere teslimi gerekir.

Aday memurların gizli sicil raporları işe başladıkları tarihi takip eden birinci yılın dolmasından sonraki 15 gün içinde doldurulur.

iki yıl süre ile adaylığa tabi tutulan aday memurların ikinci sicilleri, ikinci yılın dolmasından sonraki 15 gün içinde doldurulur.

Bir yıldan çok iki yıldan az bir süre ile adaylığa tabi tutulan memurların ikinci gizli sicil raporları, adaylıklarının kaldırılmasının söz konusu olduğu tarihte doldurulur. (D.M.S.Y. Mad. 12)

Her ne sebeple olursa olsun gizli sicil raporlarını süresi içinde doldurmayan veya süresi geçtikten sonra ilgililere teslim eden sicil amirleri hakkında idari soruşturma yapılır.

Gizli sicil raporlarının süresi geçtikten sonra doldurulması halinde, bunlar da geçerli sayılır. Danıştay bir kararında, süresi içinde doldurulmayan, bilahare doldurulan gizli sicil raporunun geçerliliğine karar vermiştir. Her ne kadar eski sicil mevzuatı zamanında verilen bu kararın yeni sicil mevzuatı zamanında da geçerli olacağı görüşündeyiz.(*)²

.

(*) (D.İ.D.D.G.K. 20.6.1986 gün E.: 1986/12, K.: 1986/37) Sicilin, tüzük ve yönetmelikte öngörülen sürede düzenlenmesi, usul yönünden hukuka aykırılık teşkil eden bir şekil noksanı sayılmaz

B) Sicil Raporu Doldurmak İçin Gerekli Süre

Haklarında gizli sicil raporu düzenlenecek memurların, değerlendirmelerini yapacak sicil amirlerinin yanında en az 6 ay süreyle çalışmış olmaları şarttır.

Bu 6 aylık sürenin hesabına, sicil amirinin yanında çalışırken alınan mazeret izinleri ile yıllık izinler, doktor veya sağlık kurulu raporuna dayanan hastalık izinleri, hizmet içi eğitimde geçen süreler, dahildir.

Ancak bu durumlarda amirin yanında 3 ay fiilen çalışmış olmak şarttır.

Hizmet içi eğitimin veya hastalığın sicil raporu doldurmak için gerekli sürenin geçmesine imkân vermeyecek kadar uzun sürmesi ve dolayısıyla memur hakkında gizli sicil raporu doldurma imkânının bulunmaması halinde, bir defaya mahsus olmak üzere geriye doğru en çok üç yılın sicil notlarının ortalaması esas alınır.

Sicil amirlerinin hiç birinin bulunmaması veya sicil verecek süre görevde kalmamaları halinde gizli sicil raporları sonradan göreve atananlar veya vekilleri tarafından üç aylık bir sürenin sonunda derhal doldurulur. Bu uygulama sonunda da memura o yıl için gizli sicil raporu verme imkânı bulunmazsa, sicil raporu, düzenleme döneminde üç aydan az olmamak üzere memurla en fazla çalışan sicil amiri tarafından doldurulur. (D.M.S.Y. Mad. 13)

Bu hükümle, devlet memurlarına sicil verecek amirlerin durumu, tereddütleri ortadan kaldıracak şekilde açıklığa kavuşturulmuştur.

C) Görevden Ayrılma Halinde Gizli Sicil Raporlarının Doldurulması

Bir görevde 6 ay ve daha fazla bir süreyle çalışıp başka bir göreve atanan memurların gizli sicil raporları, bunların atanmalarından önceki sicil amirlerince, ayrıldıkları tarihten itibaren 15 gün içinde doldurulur. Ve aynı süre içinde yeni görev yerlerine gönderilmek üzere ilgili makamlara teslim edilir.

Bir sicil döneminde bir görevde 6 aydan daha az bir süreyle çalışan memurların başka bir göreve tayinleri çıktığı takdirde, gizli sicil raporları gittiği yerdeki sicil amirleri tarafından doldurulur.

Gizli sicil raporların doldurulma zamanı gelmeden ve yeni sicil amirine gizli sicil raporu doldurmak için yeterli süre kalmadan görevlerinden ayrılan sicil amirleri en az 6 ay beraber çalıştıkları memurla

rın gizli sicil raporlarının kendilerine ait bölümlerini, görevlerinden ayrılmadan önce dolduracaklardır. Doldurdıkları bu gizli sicil raporlarını, saklamakla görevli makama teslim edeceklerdir. (D.M.S.Y. Mad. 14)

GİZLİ SİCİL RAPORLARININ DOLDURULMASINDA GÖZ ÖNÜNDE TUTULACAK ESASLAR

Her derecedeki sicil amirleri, gizli sicil raporlarını doldururken "Sicil Not Defterindeki kayıtlardan yararlanacaktır.

Sicil amirlerinin gizli sicil raporlarını doldururken "Sicil Not Defterlerinden yararlanmaları, sicillerin belgeye ve olaylara dayanmasını sağlayan, keyfi davranışları önleyen bir keyfiyettir. Bu durum sicil müessesesi için büyük bir aşamadır, memurlar bakımından bir garantidir. Büyük bir yeniliktir.

İlk sicil amirleri doldurdıkları sicil raporlarıyla birlikte sicil not defterlerini ikinci ve bunlar da gerektiğinde üçüncü sicil amirlerine göndereceklerdir.

Üst sicil amirleri ilk sicil amirleri tarafından, usulüne uygun olarak tutulan sicil not defterlerini göz önünde tutarak ve bu kayıtlardan yararlanarak, kendi düşünce ve kanaatlerine göre gizli sicil raporlarındaki kendilerine ait bölümü dolduracaklardır.

Haklı bir sebep olmadan sayfalarında eksiklik bulunan ve}'a kayıtlarında gereğinden fazla düzeltme yapılmış olan sicil not defterleri üst sicil amirlerince usulüne uygun olarak tutulmamış kabul edilir.

Böyle bir durumla karşılaşan üst sicil amirleri, gizli sicil raporunu sicil not defterindeki kayıtları göz önünde bulundurmaksızın kendi kanaat ve düşüncelerine göre doldururlar ve bu durumu gizli sicil raporunun birinci sayfasına kaydedecekleri bir notta belirtirler. (D.M.S.Y. Mad. 15)

Sicil amirleri gizli sicil raporlarını doğru ve tarafsız dolduracaklardır.

Sicil amirleri gizli sicil raporlarını doldururken, memurların yeteneklerini, üst görev yapıp yapamayacaklarını belirtecek şekilde doldurmalıdırlar.

Sicil amirleri gizli sicil raporlarını garez veya özel amaçla, gerçeğe aykırı bir şekilde doldurmayacaklardır. Bu şekilde dolduranlar cezai sorumlulukla karşı karşıya kalırlar. (D.M.S.Y. Mad. 19)

Gizli sicil raporları, silinti ve kazıntı yapılmaksızın doldurulur. Fazla ve yanlış doldurulan kelime veya notlar okunulacak surette üzeri çizilerek doğrusu yazıldıktan sonra keyfiyet imza ile tevsik edilir. (D.M. S.Y. Mad. 18)

“Amirler sicil doldururken özellikle aşağıdaki konularda dikkatli davranmalıdır :

- Kişisel sempati ve antipatilerinin etkisinde kalmamalıdır.
- Memur işine göre değerlendirilmelidir.
- Memurun yaşının, kıdeminin, aylığının sicile etkisi olmamalıdır.
- Memur bütün sicil dönemindeki çalışmalarına göre değerlendirilmelidir. Tek bir olay ve başarısızlık veya başarı göz önünde tutulmamalıdır.
- Eski sicillerin etkisinden uzak olmalıdır.
- Her nitelik ayrı ayrı değerlendirilmelidir.” (*)

GİZLİ SİCİL RAPORLARININ DOLDURULMASI, NOTLARIN DEĞERLENDİRİLMESİ, GEÇERLİ SAYILMAYACAK HALLER

A) Gizli Sicil Raporlarının Doldurulmasında Not Usulünün Uygulanması ve Bunun Değerlendirilmesi

Sicil amirleri gizli sicil raporlarını memurların mesleki, yöneticilik ve yurt dışı görevlerindeki ehliyetlerini belirtecek şekilde dolduracaklardır.

Sicil amirleri gizli sicil raporlarındaki notlarını takdir ederlerken “Sicil Not Defterlerindeki kayıtlardan yararlanacaklardır. Ayrıca memurların genel durum ve davranışlarını da göz önünde tutacaklardır.

Gizli sicil raporlarındaki soruların her biri 100 tam not üzerinden değerlendirilir. Sorulara verdikleri notların toplamı soru sayısına bölünerek memurların sicil notu tespit edilir.

Her bir sicil amirince bu şekilde belirlenen sicil notlarının toplamı, sicil amirleri sayısına bölünerek memurların sicil notu ortalaması bulunacaktır.

(*) Prof. Nuri Tortop a.g.y. Amme İdaresi Dergisi C. 19, S. 4, s. 4)

Bu sicil notu ortalaması sonunda:

- a) 60'tan 75'e kadar olanlar orta,
- b) 76'dan 89'a kadar olanlar iyi,
- c) 90'dan 100'e kadar olanlar çok iyi, derecede başarılı olmuş sayılır.

59 ve daha aşağı not alanlar yetersiz görülmüş, olumsuz sicil almış sayılırlar.

Sicil notu ortalaması hesaplanırken kesirler tam sayıya tamamlanır.

Sicil amirleri, sicil notunu kendileri hesaplayarak gizli sicil raporunun ilgili bölümüne yazarlar. Memurların sicil notu ortalamaları personel işleriyle görevli birimlerin başında bulunan amir veya en yakın yardımcıları tarafından hesaplanarak gizli sicil raporunun ilgili bölümüne yazılır.

Eğer kurumda böyle bir birim yoksa özlük işleriyle görevli memurlardan en üst yöneticiler tarafından seçilenler ortalamaları hesaplayarak sicil raporunun ilgili bölümüne yazarlar. (D.M.S.Y. Mad. 18/2)

B) Her Derecedeki Sicil Amirlerinin Değerlendirilmelerinin Bağımsız Olması; Sicillerin Geçerli Veya Geçersiz Sayılma Halleri

Her derecedeki sicil amirlerinin gizli sicil raporlarındaki değerlendirmeleri birbirinden bağımsızdır. Etkili ve geçerlidir.

Memurların sicil notu, sicil amirlerince takdir olunan notların aritmetik ortalamalarına göre tespit edilir.

Ancak birinci ve ikinci sicil amirlerince yapılan değerlendirmelerin;

- Memurun sicilinin olumlu veya olumsuz olmasına tesir etmesi,
 - Veya ortalama sicil notu aralarında 10 veya daha fazla fark olması,
- Hallerinde, varsa üçüncü sicil amirinin kanaatine müracaat edilir.

Böyle bir durumda değerlendirmede 3 üncü sicil amirinin kanaati ve notu esas alınır.

Üçüncü sicil amirinin bulunmadığı hallerde, ikinci sicil amirinin değerlendirmesi ile iktifa edilir.

Bir sicil amirinin bulunması halinde birinci sicil amirinin değerlendirmesine göre işlem yapılır.

Garez ve özel maksatla hakkında gerçeğe aykırı değerlendirme yaptığı anlaşılan sicil amirinin değerlendirmeleri geçersiz sayılarak memur hakkında varsa diğer sicil amiri veya amirlerinin değerlendirmelerine göre, yoksa o sicil döneminde son üç yılın aritmetik ortalaması esas alınarak buna göre işlem yapılır.

Gerçeğe aykırı olarak memur lehine yapıldığı anlaşılan değerlendirmeler de geçersiz sayılır. Bu takdirde de diğer değerlendirmelere; başka değerlendirme yapılmamışsa memurun son üç yıla ait gizli sicil raporlarının; hakkında daha az sayıda sicil raporu doldurulmuş olanların mevcut sicil raporlarının ortalamasına göre işlem yapılır. (D.M. S.Y. Mad. 20)

Bu hüküm, Devlet Memurları sicil müessesesine yeni getirilmiştir. Memurlar bakımından faydalı ve sakıncalı tarafları vardır. Çok dikkat edilerek uygulanması gereken bir hükmüdür.

YETERSİZ OLARAK DEĞERLENDİRİLEN MEMURLARIN UYARILMALARI VE BUNA KARŞI İTİRAZ USUL VE ESASLARI

A) Yetersiz Sicil Alan Memurların Uyarılmaları

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 117 nci maddesi, devlet memurlarının yetersiz sicil almaları halinde, gizli sicil raporlarında yazılı bulunan kusur ve eksiklikleri bakımından uyarılmalarını amir bulunmaktadır.

Yetersiz olarak değerlendirilen memurlar, bu duruma sebep olan kusur ve noksanlarını gidermeleri için gizli sicil raporlarının görevli makamlara teslimini müteakip bir ay içinde atamaya yetkili amirlerce gizli bir yazı ile uyarılır. Bu konudaki uyarma işi atamaya yetkili amirlere verilmiştir. (D.M.S.Y. Mad. 21)

B) Uyarılan Memurların İtiraz Hakkı

Yetersiz sicil aldıklarından dolayı atamaya yetkili amirler tarafından gizli bir yazıyla uyarılan memurlar, uyarı yazısını tebellüğ ettikleri tarihi takip eden bir ay içinde bu duruma itiraz edebilirler.

İtiraz atamaya yetkili amire yapılır. İtirazlar, sadece uyarı yazısında belirtilen kusur ve noksanlıklara karşı yazılı olarak yapılır.

İtirazlar;

— Atamaya yetkili amirlerce,

— Veya bunun görevlendireceği ve itiraz edilen değerlendirmeyi yapan sicil amirleriyle aynı veya daha üst derecede bulunan bir memur tarafından incelenir.

İnceleme, gereğine göre memurların özlük ve sicil dosyası ile sicil not defterleri ve konuyla ilgili diğer belgeler tetkik edilerek yapılır.

İnceleme sonucuna göre, atamaya yetkili amir kararını inceleme için kendisine verildiği tarihten itibaren iki ay içerisinde ilgiliye bildirir. (D.M.S.Y. Mad. 22, 23)

Bu karara karşı memur 60 gün içinde İdari Yargıya itiraz edebilir.

MEMURLARIN GENEL DURUM VE DAVRANIŞLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 115 inci maddesi, sicil amirlerinin, memurların genel durum ve davranışlarının da değerlendirilmesini amirdir. Sicil amirleri, maiyetlerindeki memurların, gizli sicil raporları ile birlikte, bunların genel durum ve davranışları bakımından olumlu ve olumsuz niteliklerini, kusur ve eksikliklerini belirtmek zorundadırlar.

Sicil amirleri, gizli sicil raporu doldurdıkları her memuru;

- a) Dış görünüşü, (Kılık, kıyafet)
- b) Zeka derecesi ve kavrayış kabiliyeti,
- c) Azim ve sebatkârlık, dürüstlük, sır saklamada güvenilirlik ve beşeri münasebetlerdeki başarısı,
- d) Alkol, kumar, vb. alışkanlıkları memuriyetle bağdaşmayacak ölçüde sürdürme gibi halleri,
- e) Güvenilir olmama, şahsi menfaatlerini aşırı ölçüde düşünme, yalan söyleme, dedikodu yapma, kıskançlık, kin tutma gibi kötü huy ve davranışları,

bakımından genel bir değerlendirmeye tabi tutarlar.

Değerlendirme için sicil not defterindeki kayıtlarla, sicil döneminde edinilen diğer bilgi ve müşahedelerden yararlanılır. Değerlendirme sonucuna göre memurların olumlu yönleri ile sicil not defterindeki kayıtlarla veya başka şekilde teyit edilen olumsuz yönleri, kusur ve noksanlıkları hakkındaki düşünceler sicil raporunun şahsiyet değerlendirildi

rilmesine ait bölümüne ayrı ayrı açık ve gereğine göre kısa veya teferruatlı olarak yazılır.

Sicil amirlerinin, memurların genel durum ve davranışları hakkındaki düşünceleri, not takdirlerinde dikkate alınır. (D.M.S.Y. Mad. 17)

EK SİCİL RAPORU

Ek sicil raporu verme keyfiyeti mevzuatımıza yeni olarak getirilmiş bir hükümdür. Yetki genişliği esasına göre görev yapan vali ve kaymakamların, memurlar üzerinde daha etkili olma, kamu hizmetlerini daha iyi ve verimli yaptırma amacına yönelik bir hükümdür.

Valiler illerinde bulunan bölge müdürlerinin birinci derecede sicil amiridirler. Bölge kuruluşuna dahil diğer illerin valileri lüzum gördükleri takdirde bölge müdürleri hakkında ek sicil raporu düzenleyerek ilgili kurum merkezine gönderebilirler. Ek sicil raporları ilgili bölge müdürünün sicil notu ortalamasının tespitinde göz önünde tutulur.

Valiler il, kaymakamlar ilçe hudutları dahilinde görevli, sicil amiri olmadıkları memurlardan hizmette yetersiz veya başarılı gördükleri hakkında da ek sicil raporu düzenleyerek, ilgili amire gönderirler. İlgili memurun yıl sonunda sicil notu ortalamasının tespiti sırasında vali ve kaymakamlarca düzenlenmiş ek sicil raporundaki sicil notu da göz önünde tutulur.

GİZLİ SİCİL RAPORLARINDA GÖRÜLEN NOKSANLIKLARIN TAMAMLANMASI, GİZLİ SİCİL RAPORLARININ MUHAFAZASI, SİCİL DOSYALARINI İNCELEYEBİLECEK YETKİLİLER

A)Gizli Sicil Raporlarında Görülen Noksanlıkların Tamamlanması

Gizli sicil raporlarının zamanında doldurulmasından kurumların özlük işleri ile görevli bölümleri, böyle bir birimin bulunmadığı yerlerde bu işle görevlendirilen memurlar sorumludurlar.

Bu konuda görevli birim veya memurlar, kendilerine teslim edilen gizli sicil raporlarını, 15 gün içinde sicil amirlerinin not ve mütalaası ile yaptıkları değerlendirmeler dışında, her yönü ile inceleyerek tespit ettikleri noksanlıkların giderilmesini sağlarlar.

Bu işle görevlendirilenlerin gizliliğe riayetleri, edindikleri bilgileri açıklamamaları şarttır. Bu esaslara uymadıkları tespit edilenlere 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre gerekli disiplin cezaları verilir ve bunlar bir daha aynı görevlerde çalıştırılmazlar. (D.M.S.Y. Mad. 26)

B) Gizli Sicil Raporlarının Muhafazası

Gizli sicil raporları merkezde, bölgede, il ve ilçelerde en üst yöneticilerin veya görevlendirecekleri en yakın yardımcılarının nezdinde; özlük işleri ile görevli birimlerin başında bulunanlar veya böyle bir birim yoksa özlük işleri ile görevli memurlardan amir durumunda bulunanların sorumluluğunda muhafaza edilir.

Gizli sicil raporları sicil dosyaları ile birlikte kilitli dolaplarda muhafaza edilir.

Gizli sicil raporlarını muhafaza ile görevli olanlar, üst amirlerin iznini almadan, bir süre için dahi olsa, her hangi bir iş için çıkarılamazlar. (D.M.S.Y. Mad. 25)

Memur sicilleri ile ilgili her türlü yazışma, evrak ve belgelerin şevkinde (Gizli ve Kişiyi Özel) işaretli zarfların kullanılması şarttır. (D.M.

S.Y. Mad. 27)

C) Gizli Sicil Dosyalarını İnceleyebilecek Olanlar

Sicil dosyaları, sicil amirlerince düzenlenen gizli sicil raporları ile varsa müfettişler tarafından verilen denetleme raporlarını, sicil not defterlerini, mal beyannamelerini, vali ve kaymakamlar tarafından düzenlenen ek sicil raporlarını ihtiva eder.

Sicil dosyalarında gizlilik asıldır. Ancak bazı en üst sicil amirlerine sicil dosyalarını inceleme yetkisi verilmiştir.

Gizli sicil dosyalarını;

- Başbakan,
- Bakanlar,
- Atamaya yetkili amirler,
- Valiler,
- Kurumların merkez teşkilatının en üst yöneticileri,
- Kaymakamlar,

başında bulundukları teşkilatta görevli bütün memurların sicil dosyalarını inceleyebilirler. (D.M.S.Y. Mad. 28)

OLUMSUZ SİCİL ALANLAR HAKKINDA YAPILACAK İŞLEMLER

İki defa üst üste olumsuz sicil alan memurlar başka bir sicil amirinin emrine atanırlar.

Yeni atandıkları yerdeki amirden de 3 üncü defa olumsuz sicil alanların memuriyetle ilişkileri kesilerek, haklarında 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun emeklilikle ilgili hükümleri uygulanır. (D.M.K. Mad. 120, D.M.S.Y. Mad. 24)

T.C. Emekli Sandığı Kanununa göre, sicilen emekliye ayrılanlar için yapılacak işlem iki türdür :

Birincisi, memur emeklilik hakkını kazanmışsa emekliye sevk edilir. Bu durumda memura emekli ikramiyesi verilir ve emekli aylığı bağlanır.

İkincisi, memur emeklilik hakkını kazanmamışsa, memuriyetle ilişkisi kesilir. Emekli aylığı bağlanmaz. Sadece emekli sandığında biriken kesintilerini alır. Bu durumda emekliye sevk edilen memur kendine yeni bir yaşam ve geçim tarzı aramaya başlar.

Sicilen emekliye sevk edilen memur bir daha kamu kurumlarında devlet memuru olamaz.

Bu bakımdan sicilen emekliye sevk etmelerde çok dikkatli davranmak lazımdır.

MEMURİYET GÖREVİ SONA ERENLERİN SİCİL DURUMLARI

Memurlardan, ister amir, ister memur olsun;

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre memurluktan çıkarılan,

b) Memurluğa alınma şartlarından her hangi birini taşımadığı sonradan anlaşılan veya memurlukları sırasında bunlardan birini kaybettiği için memuriyetine son verilen,

c) İstifa eden,

e) İstek, yaş haddi, malullük ve sicil sebeplerinden biri ile emekliye ayrılan veya ölenlerin,

Sicil dosyaları, özlük dosyaları ile birleştirilerek ilgili kurum arşivine kaldırılır. Mevzuatın öngördüğü şekilde muhafaza edilir.

SONUÇ

Gizli sicil raporları, devlet memurlarının ehliyetlerinin, şahsi meziyet ve kusurlarının, ahlaki durumlarının saptanmasını sağlar. Gizli sicil raporları memurların istikballeriyle yakından ilgilidir. Memuri-

yet hayatında kademe ilerlemeleri ve derece yükselmeleri, yer değiştirmeler, üst göreve atanmalar, yurt dışında görevlendirmeler, emekliye sevk edilmeler, alman olumlu veya olumsuz sicillerle mümkün olur. Bu bakımdan “Sicil Müessesesi” memuriyet hayatı bakımından büyük önem ifade eder.

1 — 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 243 sayılı K.H.K. ile değişik 112 ve 121 inci maddeleriyle, kumruların ve kuruluşların taşradaki teşkilatlarında görevli personelin sicil amirlerinin vali ve kaymakamların olması ilkesi getirilmiş; vali ve kaymakamların hangi memurların birinci, ikinci ve üçüncü sicil amirleri olduğu, hangi memurlar hakkında ek sicil raporu verebilecekleri “genel yönetmelikle” tespit edileceği hükme bağlanmıştır.

Bu konuda (Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği) hazırlanmış, Bakanlar Kurulunun 8.9.1986 gün 86/10985 sayılı kararı ile yürürlüğe girmiştir.

Bu yönetmelik, eski mevzuata nazaran, bilhassa mülki idare amirleri bakımından, bir çok olumlu yenilikler getirmiştir. Bunda amaç vali ve kaymakamları etkin bir hale getirmektir.

2 — Gizli sicil raporlarının doldurulması bazı belgelere ve olaylara, denetim ve gözetime dayandırılmıştır. Gizli sicil raporlarının doldurulmasında “Sicil Not Defterleri” nin ve memurların genel durum ve davranışlarının esas alınması, notların bunlara istinaden verilmesi olumlu bir gelişmedir.

Böylece gizli sicil raporlarının doldurulması keyfilikten kurtarılmıştır. Bu durum memurlar için bir güvencedir.

3 — Gizli sicil raporlarındaki sorular örnek formla tespit edilmiştir. Ancak hizmet özelliklerinin gerektirdiği hallerde kurumlar Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşünü almak kaydıyla sicil raporlarına, memurların mesleki ehliyetleriyle ilgili konularda en fazla iki soru ilave edebilirler.

Ayrıca sicil amirleri memurların genel durum ve davranışlarını gizli sicil raporunun özel sütununda değerlendirebilirler.

Bu iki husus gizli sicil raporlarını statik olmaktan kurtarmaktadır.

4 — Gizli sicil raporlarının doldurulmasında not usulü getirilmiştir. Eski sistemdeki klasik (evet, hayır, zayıf, orta, iyi pekiyi) gibi kelimelerin kullanılması bırakılmıştır.

Notların ortalaması değerlendirmede olumlu veya olumsuz sicil almada kıstas olmaktadır.

5 — Gizli sicil raporlarındaki sorular arasında "Ahlak Notuna yer verilmemiştir.

Ahlak telakkisi kişilere göre değişen bir husustur. Bu konudaki değerlendirmeler kişilere göre değişebilir. Bu bakımdan ahlak notuna yer verilmemesi isabetli olmuştur.

Ancak, memurların durum ve davranışları konusunda kanaat yazılırken "Ahlaken mazbut değildir," "Ahlaken zayıftır," "Ahlaken kötüdür" gibi cümlelere yer verilmedi mümkündür.

Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinde, memurlara gizli sicil verilirken ahlak bakımından olumsuz kanaat belirtilmesi halinde, bunun gerekçesinin gösterilmesi veya gerekli belgelere dayandırılması yolunda bir hükmün bulunması isabetli olurdu. Askeri Personel Sicil Yönetmeliklerinde böyle bir hüküm bulunmaktadır.

Sicil amirlerinin (Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği)ni garez, kin ve hissi davranışlardan uzak kalarak, tam bir tarafsızlıkla uygulamaları, vicdani kanaatlarına göre hareket etmeleri en büyük temennimizdir.

MAHALLİ İDARELERİN SEÇİLMİŞ ORGANLARININ YARGI YERLERİNCE DÜŞÜRÜLMESİ

Mehmet BULUT
Danıştay Savcısı

I — Mahalli İdare Kavramı

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 tüzelkişileridir. Bir başka anlatımla söylemek gerekirse ülkemizde mahalli idareler; il özel idareleri, belediye ve köy idareleri olmak üzere üç ayrı yönetim biçimi oluşturarak kurulmuş ve geliştirilmiştir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Nitekim il özel idarelerinin kuruluş ve görevleri ile ilgili olarak eski adı ile "İdare Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkati" ve yeni adı ile "İl Özel İdaresi Kanunu" (3360 sayılı) il özel idarelerinin kuruluş ve görevlerini, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun belediyelerin kuruluş ve görevlerini, 442 sayılı Köy Kanunu ise köy yönetimlerinin kuruluş ve görevlerini düzenlemektedir.

Mahalli idarelerin seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında beş yılda bir yapılır.

Seçimlerin yapıldığı yılda ay ve gün hesabına bakılmaksızın 20 yaşına giren her Türk vatandaşı seçme hakkına sahiptir (3361 sayılı Kanun Mad. 1).

Kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir. Büyük şehir belediyelerinin yönetiminde olduğu gibi.

II — Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organları

1 — Belediyelerde: Belediyelerin seçilmiş organları şunlardır:

a — Belediye Başkanı: Belediye başkanları, belediye meclisinden ayrı ve ondan müstakil olarak seçilir. Sandık kurullarınca gönderilen belediye başkanları seçimlerine ilişkin tutanaklar ilçe seçim kurulu tarafından birleştirilerek en çok oy alan aday, başkanlığa seçilmiş olur.

Görülüyor ki belediye başkanlığı seçiminde nispi temsil usulü uygulanmaktadır. Bir başka anlatımla bir belde sınırları içinde kendini başkan adayı olarak gösteren kimsenin seçim kazanmış olması için o beldedeki tüm geçerli oyların yarısından bir fazlasını alma koşulu bulunmamaktadır. Mevcut başkan adaylarından, oyların en çoğunu almış olan aday başkan seçilmiş olur.

Büyük şehir belediye başkanlığım kazananlara il seçim kurulları, diğer belediye başkanlıklarını kazananlara ilçe seçim kurulları tarafından tutanakları verilir.

b — Belediye Meclisi: Belediye meclisi üyelerinin seçimi de çeşitli siyasi parti mensupları ve bağımsız adaylar arasından genel olarak nispi temsil usulü ile yapılır. Burada her parti aldığı oy oranında belediye meclisi üyesi çıkarır.

2 — İl Genel Meclisinde : İl genel meclisi üyelerinin seçimi de belediye meclisi üyelerinin seçimindeki esaslara göre yapılır.

3 — Köylerde : Köylerin seçilmiş organları şunlardır :

a — Köy Muhtarı: Çoğunluk sistemine göre seçilir.

b — İhtiyar Heyeti : İhtiyar heyeti üyeleri de ekseriyet sistemine göre seçilir. Oyların tasnifi sonucunda en çok oy alanlardan başlanarak köyün nüfus miktarına göre dört, beş ve altışar asıl üye seçilir. Asıl üyeler sayısı kadar da yedek üye seçilir.

Mahalli idarelerin sözü edilen organları beş yıl için seçilir.

III — Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını

Kaybetmeleri

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Doğaldır ki buradaki organlık sıfatını kaybetme kesin ve nihai anlamda bir kaybetmeyi ifade etmektedir. Geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzak-

laştırma kesin ve nihai bir işlem veya karar sayılmaz. Örneğin, görevleri , ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerinin, İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılmaları böyledir (Anayasa Mad. 127 ve 3030 sayılı Kanun Mad. 9). Bu şekilde görevden uzaklaştırılan organ veya organ üyelerinin yerine —geçici olarak— atama yapılır. Atama, Bakanın teklifi Başbakanın onayı ile kesin hükme kadar meclis üyeleri arasından yapılır.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri, her mahalli idarenin değişik organları için değişik nedenlerin gerçekleşmesine bağlanmıştır.

A — Belediyelerde

1— Belediye Başkanlarının Organlık Sıfatını Kaybetme Nedenleri

a — Birden Çok Değişik Göreve Seçilme Durumu: Milletvekilliği, il genel meclisi üyeliği, köy muhtarlığı ile belediye meclisi üyeliği veya belediye başkanlığı bir şahıs uhdesinde birleşemez. Bu niteliği haiz bir kimse belediye başkanlığına veya belediye meclisi üyeliğine seçildiği takdirde, seçim sonucu kendisine tebliğ edildiği tarihten 15 gün zarfında tercih hakkını kullanmazsa, belediye başkanlığını veya belediye meclisi üyeliğini reddetmiş sayılır.

Belediye meclisinde üye veya belediye başkanı iken milletvekilliğine veya il genel meclisi üyeliğine seçilen kimse seçim sonucunun bildirilmesinden itibaren 15 gün içinde tercih hakkını kullanmazsa, belediye meclisi üyeliğinden veya belediye başkanlığından istifa etmiş sayılır. (Belediye Kanunu Mad. 26).

b — Gensoru (İstizah) ile Düşürme : Bu yöntem Türkiye Büyük Millet Meclisindeki gensoru müessesesine benzemektedir. Burada belediye meclisi üyelerinden her biri belediye işleriyle ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabilir. Gensoru önergesi münderecatı meclis üye tam sayısının çoğunluğunca yerinde görüldüğü takdirde gündeme alınır ve üzerinden üç tam gün geçtikten sonra belediye başkanları veya memur edecekleri kişiler gensoruya meclis önünde cevap verirler.

Verilen cevap meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunca yeterli görülmediği takdirde, yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak aynen meclis birinci başkan vekili, onun bulunmaması halinde

ikinci başkan vekili tarafından mahallin en büyük mülkiye amirine gönderilir.

Vali, bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatli görüşü ile bir ay zarfında karar vermek üzere Danıştay'a sunar.

Danıştay'ca yetersizlik kararı verildiği takdirde belediye başkanı düşer.

Açıklanan bu yöntem kaynağını 1580 sayılı Belediye Kanununun 76 ncı maddesine dayandırmakta idiyse de; 6.1.1982 günlü ve 2576 sayılı Bölge idare Mahkemeleri, idare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesiyle başvurulacak yargı yerlerinde değişiklik olmuş bulunmaktadır. Şöyle ki, anılan 2576 sayılı Kanunun, idare mahkemelerinin görevlerini belirleyen 5 inci maddesi uyarınca, özel kanunlarda Danıştay'ın görevli olduğu belirtilmiş ise, bu uyumsuzluklar ilke olarak ve ilk derecede idare mahkemelerince çözümlenecektir. O halde 1580 sayılı Kanunun 76 ncı maddesinin uygulanmasından doğan bir uyumsuzluğun, daha açık bir deyişle belediye başkanın düşürülmesi yolundaki yargısal denetimin ilk mercii yetkili idare mahkemesi olması gerekecektir. Nitekim 2575 sayılı Danıştay Kanununun, "ilk Derece Mahkemesi Olarak Danıştay'da Görülecek Davalar" başlığını taşıyan 24 üncü (24/2) maddesinde; il merkezi belediyelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri doğrudan Danıştay'ın inceleyip karara bağlayacağı kuralı getirilmiştir. Bu kural uyarınca vali, gensoru yoluyla oluşturulan yetersizlik kararını ve ilgili müzakere tutanaklarını içeren dosyayı doğrudan Danıştay'a gönderecektir.

Buna karşılık, eğer gensoru yoluyla yetersizliğine karar verilen belediye başkanı il merkezi belediye başkanı değilse, ilçe merkezi veya kasaba belediye başkanı ise, bu durumda yukarıda sözü edilen ve yetersizlik karar ve belgelerini içeren dosya yetkili idare mahkemesi başkanlığına gönderilecektir. Dolayısıyla belediye başkanının düşürülüp düşürülmeyeceği hususundaki ilk denetim idare mahkemesince yapılması yapılması olacaktır. İdari yargı düzenindeki cari uygulama da bu yolda yürütülmektedir.

İdari yargı yeri, başkanın düşürülmesine ilişkin incelemesini yasalar çerçevesinde yapmakta, eğer meclisçe öne sürülen yetersizlik iddiaları somut belge, bilgi ve kanıtlara dayanmıyorsa, düşürülme istegini reddetmektedir. Nitekim, bir ilçe merkezi belediye başkanın meclisçe yetersiz görülmesi üzerine düşürülmesi yolundaki vaki istemi yerin

de görmeyerek reddeden idare mahkemesi kararı, Danıştay Sekizinci Dairesinin E. 1987/8, K. 1987/141 sayılı aşağıda gerekçesi yazılı kararı ile onanmıştır:

“Dava ve işlem dosyasının incelenmesinden; belediye başkanın yargılanmasının gerekliliği yolunda,... ili Memurin Muhakemat Komisyonunca verilmiş kararlar bulunduğu, fakat, adı geçen belediye başkanın üstüne atılan bu suçlardan dolayı yargılandığı ve suçluluğu yolunda karar verildiğine ilişkin bir bilgi bulunmamaktadır.

Diğer yandan, imar ve personel işleriyle ilgili olarak, belediye başkanınca, usulsüz ve yasa dışı işlem yapıldığı öne sürülmekte ise de, bu konularda da açılmış soruşturma ve dava bulunmadığı, öne sürülen durumların soyut savlardan öte gitmediği anlaşılmaktadır.

Bu durumda, hakkında kesinleşmiş yargı kararı bulunmayan, bir kişinin suçlu sayılamayacağı Anayasanın 38 inci maddesi 4 üncü fıkrası ile güvence altına alınmış olduğundan, adı geçen belediye başkanı hakkında soruşturma veya dava açılmış olması görevinde yetersizliğini ve düşürülmesini gerektirmediğinden... belediye başkanı../m belediye başkanlığından düşürülmesi isteminin reddine ilişkin idare mahkemesi kararında usul ve hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle ...İdare mahkemesinin... kararının dayandığı gerekçe usul yasaya uygun olup, bozulmasını gerektiren başka bir neden de bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına" karar verilmiştir.

Bu karar, kamu görevi yapan organ ya da kişilerin dayanaksız suçlamalarla düşürülmesi girişimlerine karşı bağımsız yargı yerlerince güvence sağlandığının açık ve somut bir kanıtını oluşturmaktadır.

c — Yetersizlik Kararı ile Düşürme : Bu usulde, belediye başkanı belediye meclisine her toplantı dönemi başında meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline dair bir çalışma raporu verir.

Meclis, rapordaki açıklamayı meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile yeter görmezse, yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak aynen meclis birinci başkan vekili, onun bulunmaması halinde ikinci başkan vekili tarafından mahallin en büyük mülkiye amirine gönderilir.

Burada da soru yoluyla düşürmede olduğu gibi vali tarafından yetkili idari yargı yerine yapılacak başvuru üzerine gerekli karar alınır.

Gensoru ve yetersizlik yollarıyla düşürme hükümleri tayinle görevlendirilen başkanlar hakkında uygulanmaz.

d — Başkanlıktan Çıkarılma Yoluyla Düşürme : Belediye başkanlığına seçildikten sonra, seçilme yeterliğini kaybeden veya görevini kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapse mahkum olan belediye başkanları, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararlar başkanlıktan düşerler.

Bu açıklamadan başkanlıktan düşürme için iki ayrı koşuldan birinin gerçekleşmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır :

a — Seçilme Yeterliğini Kaybetme : Belediye başkanlığına seçilme yeterliğinin neler olduğu esas itibarıyla 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11 inci maddesinde belirtilmiştir. Daha doğrusu bu maddede seçilmeye engel olacak durumlar öngörülmüştür. Başkanlığa seçilebilmek için bu engellerden (sakıncalardan) birini taşımamak, en az altı ay süre ile, o seçim çevresinde oturmuş olmak ve yirmi beş yaşını doldurmuş olmak gerekmektedir.

İşte, belediye başkanlığına seçildikten sonra seçilme yeterliği olarak kanunlarda (2839 sayılı Kanunun 11 ve 2972 sayılı Kanunun 9 uncu maddelerinde) belirtilen hususlardan birini veya tamamını kaybeden başkan başkanlıktan çıkarılma yoluyla düşürülür.

b — Suç İşlemi Olma : 1580 sayılı Kanunun 91 inci maddesinde; başkanlıktan çıkarılmayı gerektiren suçlar, görevini kötüye kullanma ve bunun dışındaki suçlardan herhangi birinden dolayı en az altı ay hapse mahkum olma biçiminde ikiye ayrılmıştır.

Yasa koyucu görevi kötüye kullanma suçuna özel bir önem vermiştir. Şöyle ki, görevini kötüye kullanma dışında kalan suçlarda en az altı ay hapse mahkum olma koşulu getirmiş olmasına karşı, görevi kötüye kullanma suçundan mahkum olma durumunda, hapis süresiyle ilgili bir sınırlama getirmemiştir. Böylece, süresi ne olursa olsun, görevi kötüye kullanma suçundan mahkum olmanın başkanlıktan düşürülmeyi gerektirdiği ortaya çıkmaktadır. Örneğin, yasalara aykırı inşaat izni vermek suretiyle görevini kötüye kullanmaktan dolayı ceza mahkemesince beş ay hapis cezasına mahkûm edilen ve hatta bu cezası 647 sayılı Kanun uyarınca ertelenen ve. hakkındaki bu karar kesinleşen bir belediye başkanının cezası altı aydan az olmasına karşı, başkanlıktan çıkarılma yoluyla düşürülmesi mümkün olabilecektir. Nitekim Danıştay Sekizinci Dairesi de benzeri bir konuda, görevini kötüye kullanmaktan dolayı altı aydan daha az süreli ceza ile mahkûm edilen belediye

başkanının düşürülmesinin yerinde olduğuna karar vermiştir. (Danıştay Sekizinci Daire: E. 1986/52, K. 1986/45 sayılı kararı).

Burada üzerinde önemle durulması gereken hususlardan birisi, düşürülmesine karar verilen başkanın halen görevde bulunmakta olmasıdır. Eğer başkan daha önce herhangi bir nedenle görevden alınmış veya kendi isteğiyle ayrılmış ise, artık yargı yerlerince düşürme kararı verilmesine gerek kalmayacaktır. Gelecek dönemlerde yeni bir seçime katılma isteğinde bulunduğu takdirde ise, seçilme için gerekli niteliklerinin saptanması hususu seçim kuruluna ait bulunacaktır. Seçilme niteliklerinin bulunmaması durumunda başkan adaylarının adaylık istemi 2972 sayılı Kanunun 14 ve 15 inci maddeleri uyarınca seçim kurulunca reddedilecektir.

1977 yılı seçimlerinde belediye başkanı seçilen fakat 20.9.1980 günü bu görevinden alman bir belediye başkanı hakkında, başkan bulunduğu tarihlerde görevini kötüye kullanmak suçundan beş ay hapis cezasına hükmedilmesi nedeniyle, 1580 sayılı Kanunun 91 inci maddesi uyarınca işlem yapılmasına ilişkin İçişleri Bakanlığı istemi yetkili idare mahkemesince kabul edilerek belediye başkanının düşürülmesine karar verilmiş ise de, bu karar Danıştay Sekizinci Dairesinin E. 1987/85, K. 1987/ 233 sayılı ve aşağıda gerekçesi yazılı kararı ile bozulmuştur :

"1580 sayılı Yasanın 91 inci maddesinin belediye başkanı hakkında uygulanabilmesi ve düşürme kararı verilebilmesi, belediye başkanının karar aşamasında halen o görevde bulunması koşuluna bağlıdır.

Olayımızda, düşürülmesi istenen ...eski belediye başkanı, karar verilen bu aşamada halen Belediye başkanlığı görevinde bulunmadığından ve yeniden seçime girdiği takdirde seçim için niteliğinin saptanması da seçim kuruluna ait bulunduğundan, aksine verilen mahkeme kararının bozulmasına, uyuşmazlığın hukuki durumu ve dosyada bulunan bilgi ve belgelerin işin esası hakkında karar vermeye yeterli bulunduğundan eski belediye başkanının düşürülmesi konusunda karar vermeye ver olmadığına 7.5.1987 gününde oybirliğiyle karar verildi" denilmiştir.

e — Belediye Meclisi ile Birlikte Düşürülme : 1580 sayılı Kanunun 53 üncü maddesinde belediye meclisinin feshine ilişkin nedenler sayılmıştır. Sayılan bu fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının idari yargı yeri kararı ile görevlerine son verilir.

2 — Belediye Meclisinin Organlık Sıfatını Kaybetme Nedenleri

Belediye meclislerinin organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin hükümler kanunda sınırlı ve tadadı biçimde öngörülmüştür. Ayrıca, büyük

şehir belediye meclisinin feshi ile ilgili özel hüküm getirilmemiş olduğuna göre, bu organın düşürülmesinde de aşağıdaki nedenlerin varlığı aranmalıdır.

Bunlar:

a — Belediye meclisinin kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması : Belediye meclisi 1580 sayılı Kanunun 54 üncü maddesi hükmü uyarınca adı (olağan) toplantısını Ekim, Şubat ve Haziran ayları başlarında olmak üzere yılda üç kez yapar. 3030 sayılı Kanuna göre büyük şehir belediye meclisi ise olağan toplantılarını Kasım, Mart ve Temmuz aylarında yapar.

Bunların dışında önemli ve acele bir iş çıkarsa, belediye başkanının yazılı çağırısı veya üyeden üçte birinin gerekçeli teklifi veyahut valinin doğrudan doğruya çağırması üzerine meclis olağanüstü toplanabilir.

Ancak olağanüstü toplantılarda çağırıcıyı gerektiren konudan başka bir iş görüşülemez.

Olağan ve olağanüstü toplantıların gündemi belediye başkanı tarafından en az bir hafta önce tüm belediye meclisi üyelerinin beldedeki adreslerine gönderilir. Ayrıca, yerel gazete ve diğer uygun vasıtalarla ilan edilir. Acele hallerde bu süre üç güne indirilebilir.

b — Kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması: Belediye kanunlarında belediye meclisinin nerede toplanacağı hususunda bir hüküm bulunmamaktadır. Ne var ki her belediyenin, bu toplantılara mahsus bir yerinin bulunacağı doğaldır. Bu yerin ise belediyeye ait hizmet binasında bulunması hizmetin gereğidir.

işte belediye meclisinin bu yerden başka bir yerde toplanması, fesih nedenini oluşturur.

c — Görevin savsaklanması ve işlerin geciktirilmesi: Belediye meclisinin kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapması gereklidir. Görevin belli süre içinde yapmaktan çekinilmesi ve bu durumun belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması meclisin feshini gerektirir. Örneğin, belli süre içinde belediye bütçesinin belediye meclisince yapılmamış olması meclisin feshini gerektirecek tipik gecikme ve savsaklamalardan biridir.

d — Siyasi meseleleri müzakere etmek : Belediye meclisinin siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması da meclisin feshini gerektirecek hususlardır.

Yukarıda belirtilen fesih nedenlerinden birinin bulunması durumunda, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine idari yargı yerinin kararı ile belediye meclisi fes olunur.

Kimi ilçe veya kasaba belediye meclislerinin feshini gerektirecek nedenlerden birinin varlığı durumunda yukarıda sözü edilen bildiriye İçişleri Bakanlığı yerine, ilgili il valisinin bildirmesi hali de kimi idare mahkemeleri ve Danıştay'ca uygun görülmüştür.

İçişleri Bakanlığı lüzum gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirisi ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının tehirini de ister.

Belediye meclisinin feshi konusunda duraksamalara neden olan önemli hususlardan birisi, meclisin feshini gerektirecek davranışa "karşı oy" veren veya bu davranışa bilerek veya bilmeyerek hiç katılmayan belediye meclisi üyelerinin durumudur. Bir başka anlatımla, belediye meclisinin feshini gerektirecek davranışa bilerek veya bilmeyerek katılmayan veya bu davranışa muhalif kalan üyelerin de, fes olan meclisle birlikte üyelikleri sona erecek midir? Meclisin tamamı, seçilmiş bir "organ" olarak feshedildiğine ve artık organlık sıfatı tamamen ortadan kalktığına göre, bu organın üyelerinin üyelik sıfatlarının devam edeceğini düşünmek olayın oluşum ve gelişimine ters düşmektedir. Ne var ki, açıklanan davranışlarda bulunan üyelerin önemli bir haksızlığa uğramış olacakları da ortadadır.

Dahası, yukarıda belirtilen hususlardan birinin varlığı nedeniyle feshedilmiş olan bir belediye meclisinin üyeleri, artık, yeniden aynı görevlerine seçilemezler. (2972 sayılı Kanun Mad. 9/2).

Kanun koyucunun bu hükümle, belediye meclisi üyelerini birlikte ve akla, mantığa ve hukuka en uygun biçimde davranmaya sevk etmek istediği anlaşılmaktadır.

Öte yandan; büyük şehir belediye meclisi, belediye sınırları içinde kalan ilçe belediye meclisi üye sayılarının beşte bir (1/5) lerinden oluşmakta ve ilçe belediye başkanları da büyük şehir belediye meclisinin tabii üyesi bulunmaktadır. Durum böyle iken büyük şehir belediye meclisinin herhangi bir nedenle feshedilmesi halinde ilçe belediye meclisi üyeleri ile ilçe belediye başkanlarının durumu ne olacaktır? 3030 sayılı Kanunun 11 inci maddesi uyarınca büyük şehir veya ilçe belediye meclisi üyeliklerinden herhangi birinin sona ermesi halinde, öteki meclisteki üyelik sıfatı da sona erer.

Eğer, büyük şehir belediye meclisinin feshi ile bu mecliste tabii üye bulunan ilçe belediye başkanlarının görevleri de sona erecekse, o ilçe için yeni bir başkanlık seçimi yapılması gerekecektir. Ancak o ilçe belediye meclisi için böyle bir seçime gerek yoktur. Çünkü, bir defa, ilçe belediye meclisinden büyük şehir belediye meclisine katılan üye sayısı ilçe belediye meclisinin beşte biridir. Dolayısıyla bunların yerine yedeklerden üye alınabilir (1580 sayılı Kanun Mad. 90). ikinci olarak, ilçe belediye meclisinin fesih veya herhangi bir sebeple boşalması halinde yeni seçim yapılınca kadar ilçe belediye meclisi yerine kaim olan kurullar (Tabii üyelerden oluşan belediye encümeni) belediye meclisi görevini ifa eder ve bu kurulun üyeleri büyük şehir belediye meclisi görevine de katılırlar (1580 sayılı Kanun Mad. 90; 3030 sayılı Kanun Mad. 10).

Büyük şehir belediyelerinin yönetimini düzenleyen yasalarda, 1580 sayılı Kanunda olduğu gibi ayrıntılı ve açık hükümlere rastlandığını söylemek güçtür. Bu durumun, büyük şehir belediyeleri yönetimine geçiş döneminde bulunulmasından kaynaklandığı görüşü akla gelen ilk husustur.

B — İl Özel İdarelerinde

İl Genel Meclisinin Organlık Sıfatını Kaybetme Nedenleri:

İl genel meclisi üyelerinin seçiminde her ilçe bir seçim çevresidir. Dolayısıyla her ilçenin nüfusuna göre seçilebilecek üyeler toplamı il genel meclisini oluşturur.

Seçim beş yılda bir yapılır.

İl özel idaresinin seçimle gelen organı il genel meclisidir. Bu organın organlık sıfatını kaybetmesi nedenleri de belediye meclisinin organlık sıfatını kaybetme nedenlerine benzetilmektedir.

Bu nedenler idari ve yargısal olmak üzere iki türdedir.

1— İdari Nedenler

Görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan seçilmiş üyelere Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümleri uygulanır. Bu sebeple haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan seçilmiş üyeler, İçişleri Bakanlığı tarafından geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.

Bu durumda, meclis görevini yapamayacak sayıya düşerse, meclis ve encümenin görevleri valilik makamı tarafından encümenin tabii üye

leri yerine kaim olmak üzere ve bu sayıda seçilecek il müdürleri marifetiyle yürütülür.

2 — Yargısal Denetimli Nedenler

a — Kanunen belirli olan, olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanmak:

İl genel meclisi, kanuna göre (3360 sayılı Kanun Mad. 10) her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında olağan olarak toplanır. Toplantı süreleri en çok otuzar gündür.

Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır.

Toplantı süresi sona erdiği halde konuların incelenmesi ve görüşülmesi neticelenmemiş ise il genel meclisi on günü geçmemek üzere toplantıyı uzatır ve sebeplerini İçişleri Bakanlığına bildirir.

İl genel meclisi toplantılarının başlama ve bitiş tarihleri İçişleri Bakanlığına bildirilir.

Devletçe veya vilayetçe lüzum görüldüğü halde zamanı ve toplantı süresi tayin edilerek genel meclis olağanüstü surette de toplantıya çağrılabilir. Bu olağanüstü toplantıda incelenecek konular üyelere davetiyelerle birlikte tebliğ olunur ve bu toplantıda, belirlenmiş konudan başka bir şey müzakere edilemez.

Genel meclis üyelerinin kanunda öngörülen çoğunluğu gerekçe göstererek genel meclisin olağanüstü olarak toplanmasını validen isterse, vali bu isteği kendi görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığına bildirir. Bakanlıkça uygun görüldüğü takdirde yukarıdaki şartlarla toplanır ve görüşme yapar.

İşte, il genel meclisi, kanunla belirlenmiş bu olağan veya olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa, bu durum meclisin feshi nedenini oluşturur.

b — Kanunen belli olan yerden başka bir yerde toplanma : Burada da belediye meclisinin feshi nedenlerinde belirtildiği gibi, il özel idaresi mevzuatında da il genel meclisinin nerede toplanacağı hususunda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ne var ki her ilin, genel meclisinin toplanmasına mahsus bir yerinin bulunacağı doğaldır. Bu yerin ise ilin merkezindeki il özel idaresi hizmet binasında bulunması hizmetin tabii gereğidir. Durum böyle iken bir il genel meclisinin, çoğunluğu sağlayabildiğinden söz ederek herhangi bir ilçe merkezinde ya da il merkezindeki herhangi bir salonda toplanması yasal olmayacaktır.

Böyle bir durum ise il genel meclisinin feshi nedenini oluşturur.

c — Görevin savsaklanması ve işlerin geciktirilmesi: İl genel meclisinin kanunla kendisine verilen görevleri süresi içinde yapması gereklidir. Görevin belli süre içinde yapmaktan çekinilmesi ve bu durumun il genel meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması meclisin feshini gerektirir. Örneğin, belediye meclisinde olduğu gibi, belli süre içinde il özel idaresi bütçesinin il genel meclisince yapılmamış olması meclisin feshini gerektirecek tipik örneklerden biridir.

d — Siyasi meseleleri müzakere etmek : İl genel meclisinin siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması da meclisin feshini gerektirecek nedenlerdendir.

Yukarıdan beri anlatılan fesih nedenlerinin varlığı halinde vali durumu gerekçesiyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığına bildirmeye mecburdur.

içişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile il genel meclisi fes olunur. 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24 üncü maddesi hükmü uyarınca il genel meclisinin organlık sıfatını kaybetmesi hususunda ilk derecede karar verme yetkisi Danıştay'a ait bulunmaktadır.

içişleri Bakanlığı gerek gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının tehirini de ister.

Danıştay tarafından bu husus iki ay içinde incelenerek karara bağlanır.

İl Özel idaresi Kanunu, il genel meclisinin kanunen belli zaman ve yerde toplanmasına oldukça önem vermiştir. O kadar ki il genel meclisinin kanunen belli zaman ve yer dışında toplanmasının kesinlikle yasak olduğu ve bu suretle yapılan bir toplantıda alınan kararların yok hükmünde bulunduğu, ayrıca, bu yolda vuku bulan toplantıların vali tarafından hemen dağıtılması için gerekli olan önlemlerin alınacağı belirtilmiştir. (İl Özel idaresi Kanunu Mad. 127).

C — Köylerde

Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyeliği seçimi için adaylık usulü yoktur.

En az altı aydan beri o köyde oturmak şartıyla yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı kanunlarda öngörülen hükümlerce seçilme

ye engel bulunmamak kaydıyla muhtar ve ihtiyar meclisi üyesi seçilen bilir.

Köy tüzelkişiliğinin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri hususunda açık bir hüküm muhtar hakkında bulunmakta, ihtiyar meclisinin toptan feshine ilişkin bir kurala ise rastlanmamaktadır. Buna karşılık ihtiyar meclisi üyelerinin düşürülmesine ilişkin hükümler ise muhtarın düşürülmesine ilişkin hükümlerle aynılık arz etmektedir.

Biz burada esas itibarıyla köy muhtarının düşürülmesine ilişkin hususları inceleyeceğiz.

Köy Kanununda, köyün seçilmiş organlarının “Düşürülmesi” kavramına yer verilmemiş olup, muhtarlık ve ihtiyar meclisi üyeliğinden “çıkartılma” kavramına yer verilmiştir. Bunun sonucu olarak da bu organların organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki ilk karar yargı yerlerince verilmemekte, idari mercilerce verilmektedir. Dolayısıyla halen yürürlükteki uygulama, görevden çıkartılma kararları aleyhine idari yargı yerlerine iptal davası açma biçiminde sürdürülmektedir.

Belediye ve il özel idaresinin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmelerindeki yöntem ile köyün seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmelerindeki yöntem bu yönden farklılık arz etmektedir.

Köy Muhtarının Görevden Çıkarılma Nedenleri :

Bu nedenleri iki ana kategoride incelemek mümkündür:

1 — Seçilme Yeterliğine İlişkin Nedenler : Köy muhtarlığına seçildikten sonra; kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklananlar, izinsiz olarak yabancı devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar, ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler, taksirli suçlar hariç olmak üzere beş yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler, yüz kızartıcı suçlardan kesin olarak hüküm giyenler, kamu kurum veya kuruluşlarının memur ve müstahdemi olanlar, genel veya mahalli idare seçimlerinde bir göreve seçilenler, köy işlerinin müteahhidi veya bu işlerle ilgili kimselerin kefilî veya ortağı olanlar ve bu yüzden köye borçlu bulunanlar, muhtarlıktan il veya ilçe idare kurulu kararı ile çıkarılır.

2 — Göreve İlişkin Nedenler : Bu nedenler köy muhtarının yasal görevlerini yerine getirmelerini sağlamaya yöneliktir. Bunu temin için il merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın işlerim ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını

görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılır.

Görüldüğü gibi burada “Görevden uzaklaştırma” terimi kullanılmıştır. Görevden uzaklaştırma ise, esas itibarıyla geçici bir süre ile mümkün olur. Oysa burada geçici süreden söz edilmemiştir. Gerçekten yasaların öngördüğü anlamda görevden uzaklaştırma, görevli hakkındaki herhangi bir soruşturma veya kovuşturmanın selameti bakımından başvuru bir önlem niteliğindedir. Burada ise görevden çıkarılma sonucunu doğurmaktadır.

Her iki halde de görevden çıkarmayı il veya ilçe idare kurulu yapmaktadır. Bu kurullar ise yargı yeri değildir. Oysa, Anayasanın 127 nci maddesi uyarınca mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.

Yukarıda da sözünü ettiğimiz gibi il özel idareleri ve belediyelerde görevden düşme kararı doğrudan yargı yerince verildiği halde burada idari merciler tarafından verilmektedir. Ne var ki 1961 Anayasasında da aynı kural bulunduğu halde o dönemde, Köy Kanunundaki bu hükümler Anayasaya aykırı bulunmamıştır. Zira o zaman yargı denetiminin doğrudan yargı yerlerince veya yargısal nitelikli karar veren mercilerce yapılabileceği görüşü süregelmekteydi. Dolayısıyla il veya ilçe idare kurulları da yargısal nitelikli karar veren merciler olarak kabul ediliyordu. Köy muhtarları hakkındaki görevden çıkarma kararları da bu nitelikte görülmekte idi.

Ne var ki 2575, 2576 ve 2577 sayılı idari yargı kuruluşları ve yargılama usulleri ile ilgili kanunların yürürlüğe girmesiyle idare kurullarının yargısal nitelikli karar veremeyecekleri kesin biçimde kurala bağlanmıştır.

Gerek 1961 ve gerekse 1982 Anayasaları mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda "Denetim" den söz etmektedir.

Denetim sözcüğü ise, yabancı kaynaklı "Kontrol" sözcüğüyle eş anlamlı kabul edildiği takdirde, Köy Kanununda muhtarlar için öngörülen göreve son verme biçiminin Anayasaya uygun olduğu gibi bir sonuca varılmaktadır. Zira kontrol sözcüğünün anlamı, bir işin doğru ve düzenli yapılıp yapılmadığını inceleme ve denetleme, olarak kabul edildiğinde, idari makamlarca yapılan işlemlerin, dava açma yoluyla da olsa yargı yerince kontrol edilmesi söz konusu olduğunda yargısal denetimin varlığı ortaya çıkmış gözükmektedir.

IV — Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmelerinin Sonuçları

Organlık sıfatını kaybeden seçilmiş organlar konusunda gene idari ve yargısal sonuçlar çıkarılabilmektedir.

1 — Görevden uzaklaştırmada : Bu konuda daha çok belediye organları için düzenleyici hükümler getirilmiştir.

2709 sayılı Anayasanın 127 nci maddesi uyarınca, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

1580 sayılı Kanunun 283 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 93 üncü maddesi uyarınca, belediye başkanlığı ve başkan vekilliğinin aynı zamanda boşalması halinde, yeni başkan görevine başlayıncaya kadar il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından meclis üyeleri arasından bir başkanvekili atanır.

Gene, belediyelerin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar bu organları veya organların üyelerini görevden uzaklaştırabilir.

Bu durumda Bakanın teklifi Başbakanın onayı ile kesin hükme kadar meclis üyeleri arasından geçici olarak bir başkan görevlendirilebilir. Aynı hüküm büyük şehir belediyesinin seçilmiş organ ve üyeleri için de getirilmiştir.

2 — Yeniden Seçime Katılmada : 1580 sayılı Belediye Kanununun 53, 61, 76 ve 91 inci maddeleri gereğince görevden alınan belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri ile İl Özel İdaresi Kanununun 125 inci maddesine göre feshedilen il genel meclisinin üyeleri tekrar aynı görevlerine seçilemezler (2972 sayılı Kanun Mad. 9).

Madde metninden, yukarıdaki durumlarda bulunan kimselerin hiç bir zaman bir daha seçilemeyecekleri sonucuna varılmaktadır.

Görevi kötüye kullanma, yüz kızartıcı suçtan hüküm giyme ve seçilme yeterliklerini kaybetme durumlarında bu hükmün yerinde olduğu açık ise de, meclisin feshini gerektiren nedene katılmayan üyeler için böyle bir yasaklamanın anlamı anlaşılamamaktadır.

Ayrıca, 442 sayılı Köy Kanununun 41 inci maddesi gereğince görevden uzaklaştırılan köy muhtarları aynı göreve yeniden seçilemezler.

Burada da kanunların tembelliği, beceriksizliği ve emre itaatsizliği cezalandırmak istediği görülmektedir.

Kanımız odur ki Köy Kanununun 33 üncü maddesi uyarınca görevinden çıkarılan muhtarın yeniden seçilemeyeceğine dair bir kuralın kanunlara konulmasına gerek bile duyulmamıştır. Zira bu maddede öngörülen hususlar esas itibariyle seçilme yeterliğini bertaraf etmektedir. Seçilme yeterliği bulunmayan bir kimsenin yeniden seçilmesinde engel bulunduğunu belirtmeye kanun koyucu gerek bile görmemiştir.

12 EYLÜL VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

Tacettin KARAER
TODAİE Asistanı

GİRİŞ

Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde çok zaman bir ekonomik ve siyasal bunalım sonrasında gerçekleştirilen askeri müdahalelerin ardından kamu yönetimi aygıtı da toplumsal bunalımdan sorumlu kesimlerden biri olarak yargılanmaya, birçok sorunun kaynağı olarak değerlendirilmeye başlanmaktadır. Ülkemizde son 37 yıl içinde yaşanan üç müdahale sonrasında girişimleri bu yaklaşıma iyi bir örnek oluşturmaktadır.

Türkiye’de devlet ve toplum düzenini bütün boyutlarıyla etkileyen ekonomik, sosyal ve siyasal bir bunalımın ardından gerçekleştirilen 12 Eylül 1980 Askeri Harekatı sonrasında da böyle olmuş, kamu yönetimine öngörülen yeni devlet yapılanması içinde yerine getireceği işlevlere uygun bir yapı ve işleyiş kazandırılmak istenmiştir. Bu bağlamda, oluşturulan hükümet (Bülend Ulusu Hükümeti) kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi alanında önemli girişimler yapmaya olanak tanıyan yasal düzenlemeleri gerçekleştirirken, 1983 sonlarında kurulan hükümet (Turgut Özal Hükümeti) de kamu yönetimine ilişkin köklü değişiklikler gerçekleştirmiş; bu arada kimi bakanlıkları birleştirerek bakanlık sayısını azaltmıştır.

Derginin 374 üncü sayısında (Yıl 59, Mart 1987) bakanlıkların teşkilat yasalarına ilişkin gelişim ile idari reform çalışmalarının bu konuya ilişkin saptama ve önerileri, “Cumhuriyet Türkiye’sinde Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesine İlişkin Gelişimin Yasal Süreci” başlığı altında sunulmaya çalışılmıştı. Bu yazıdaysa, 12 Eylül 1980 Askeri Harekatı sonrasında kamu yönetimine ilişkin olarak gerçekleştirilen yeniden

düzenleme çalışmalarından merkezi yönetime yönelik olanları, ana hatlarıyla ortaya konarak kısa bir değerlendirmesi yapılmaya çalışılacaktır.

YÖNETİM VE DEĞİŞME

Günümüzde tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de devletin toplum yararına olan çabaları hızlı ve sürekli bir biçimde artmaktadır. Bu artış, özünde, içinde bulunduğumuz yüzyılın baş döndürücü bir teknolojik değişme ve gelişme çağı olmasından kaynaklanmaktadır. Bu hızlı değişme ve yenileşme temposu, örgütleri değiştirmeye, değişen koşullarla gelen yeni durumlara uyarlınmaya zorlamakta; başka bir anlatımla, örgütler çevrenin değişmesi karşısında kendilerini bu yeni duruma uyarlamak durumunda kalmaktadırlar. Bu, büyük ölçüde bir ülkenin sosyoekonomik yapısıyla yönetim sistemi ve siyasal düzeni arasında yakın bir ilişki, onun da ötesinde etkileşim bulunmasından kaynaklanmaktadır.

Günümüzde insanoğlu değişimin amaçsız, nedensiz, rastgele, denetimsiz olabileceğine inanmamakta, değişimin belirlenen amaçlar doğrultusunda yönlendirilmesi gerektiği kanısını taşımaktadır. Başka bir anlatımla, değişimin planlanması, değişmeden olumlu sonuçlar almanın yolu olarak değerlendirilmektedir. Örgütlerin değişen koşullarla gelen gereksinimlere karşılık vermeleri amacıyla girilen yeniden düzenleme çalışmaları, temelde değişme düşüncesinin toplumsal sistemin belirli bir alanına bilinçli olarak uygulanmasıdır. Yani, yeniden düzenleme değişimin planlı ve bilinçli bir biçimde gerçekleştirilmesi olmaktadır.

Hemen her ülkede, her dönemde ulusal amaçları gerçekleştirmek için yönetimin kendisinden beklenenleri yapacak örgütlenme ve işlerliğe, işleyişe kavuşturulmasına yönelik çabalara rastlamak olasıdır. Özellikle gelişme sürecindeki ülkelerde bu türden çabaların sıklıkla gösterildiği, ekonomik ve siyasal kriz sonralarında oluşan olağanüstü yönetim dönemlerinde çabaların yoğunlaştığı, değişimin hızlandırılmasına çalışıldığı görülmektedir. Bunun temel nedeninin, bu ülkelerde kamu yönetiminin geleneksel, klasik işlevlerinden başkaca işlevler üstlenmesi, kamu yönetiminin bu ülkelerde ulusal amaçlara ulaşmada, ekonomik ve toplumsal gelişimin sağlanmasında temel mekanizmalardan biri olarak algılanması olduğu söylenebilir. Bu ülkelerin kendilerine özgü toplumsal koşulları içinde oluşan yönetim sistemleri, onların yapısal özelliklerinden kaynaklanan kimi eksiklikleri de içinde barındırmaktadır. Bir yandan bu eksikliklerin giderilmesi, öte yandan değişen koşul-

ların getirdiği gereksinimleri karşılayacak, ulusal amaçları gerçekleştirecek temel bir araç niteliğine kavuşturulması amacıyla kamu yönetimi sisteminin sık sık gözden geçirilmesi bu ülkeler için bir anlamda zorunluluk olmaktadır. Başka bir deyişle, ülkenin içinde bulunduğu hızlı ekonomik ve sosyal değişme sürecine, göreceli olarak statik olan yönetim sisteminin uyum sağlayabilmesi, ancak zaman içinde sisteme belirli değişikliklerin uygulanması ile sağlanabilmektedir. Temelde, bu değişiklikleri anlatması gereken idari reform ya da yeniden düzenleme kavramları, yönetimin ulusal amaçlar doğrultusunda daha etkin, verimli, hızlı, ekonomik ve düzenli çalışmasına yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilmesi olgusunu anlatmaktadır.

Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde yeniden düzenleme çabaları, başka bir deyişle yönetim sisteminin değişen koşullarla gelen yeni istemleri karşılayacak yapı ve işleyişe kavuşturulmasına yönelik çabalar hep gündemde olmuştur.¹ Aynı şey, hızlı bir ekonomik ve toplumsal gelişme süreci içinde olan ülkemiz için de geçerlidir. Türkiye'nin yıllardır süregelen yoğun bir kalkınma süreci içinde olmasına karşın, çağın ölçülerine erişemeyişinde devlet ve kamu yönetimi düzeninin çeşitli alanlardaki yetersizliklerinin de büyük payı vardır. Yaklaşık iki yüz yıldır kamu yönetimini yeniden düzenleme girişimlerinin sürdürülmesi bunun temel bir göstergesidir. Türkiye'de yönetimin kendisinden beklenenleri karşılayacak yapıya kavuşturulması, halen kamu yönetiminin gündemindeki en önemli konulardan biri, belki de ilkidir.

Birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede olduğu gibi ülkemizde de yönetim sisteminin iyileştirilmesi için idari reform, başka bir deyişle yeniden düzenleme girişimlerinde bulunulmuştur. Türkiye'de Tanzimat' tan bu yana yönetimin iyileştirilmesi üzerinde ısrarla durulmuş, Cumhuriyet döneminde özellikle 1960'lı yıllarda planlı döneme geçişle birlikte bu alanda yoğun çabalara girilmiş ve kimi yeniden düzenleme çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak ülkemizde yürütülen çalışmaların sonuncusu 1980 ortalarında gerçekleştirilmiştir. Yani, bu son yeniden düzenleme girişimi de, bu alanın en temel çalışmaları olan MEHTAP ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporu gibi olağanüstü bir dönem sonrasında gerçekleştirilmiştir.¹

¹ Değişim süreci için bkz. Garth N. Janes, *Planned Organizational Change*, Frederic A. Prager, New York, 1967 ve E. A. Johns, *The Sociology of Organizational Change*, Pergamon Press, New York, 1973.

1980'li yıllara gelindiğinde Türk kamu yönetimi, örgütlenişi ve işleyişi ile kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirmekten uzak, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre kendisini yenileme esnekliğinden yoksun bir yapı sergilemektedir. Yani bürokratik yapımız koşulların değişmesiyle ekonomik ve toplumsal gelişmelere ayak uyduramamış, onların gerisinde kalmıştır. Böylece kamu yönetimi hizmetleri gerekli nitelik hız ve verimlilikte gerçekleştirmediğinden kalkınmanın etkin bir aracı olmadığı gibi harcamaları verimliliği ve hizmet genişlemesinin gerektiğinden daha hızlı bir biçimde artmış; sonuçta da kalkınmaya katkıda bulunabilecek insan gücü ve kaynakların israfına yol açmıştır. Belki de bu yüzden 12 Eylül 1980 sırasında yönetimin ele aldığı ilk konulardan biri de kamu yönetimi, daha doğrusu kamu yönetiminin günün koşullarına uygun bir yapı ve işleyişe kavuşturulması olmuştur. Yönetimin bu konuda başlattığı çalışmalar 12 Eylül sonrasında Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen önemli değişikliklerin temelini oluşturmuştur.

MİLLİ GÜVENLİK KONSEYİ DÖNEMİNDEKİ GİRİŞİMLER

Ülke yönetimini devralan Milli Güvenlik Konseyi'nin öncelikle ele aldığı konulardan biri de kamu yönetimi, daha doğrusu kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi olmuştur. Yönetim bu alanda özellikle, halka hizmet götürülen işlemlerdeki formalitelerin azaltılması, kamu kuruluşlarında her kademede görev, yetki ve sorumlulukların dağılımını kesin sınırlarının saptanması ve sorumluluktan kaçmanın yaptırımlarının belirlenmesi, kamu kuruluşlarının görevleriyle uyumlu insan gücü planlaması yapmalarını zorunlu kılacak önlemlerin alınması, her kuruluş için kadro standartlarının belirlenmesi, işçi - memur ayrımı konusunda sorun çözmeye yönelik objektif ölçüler getirilmesi gibi konular üzerinde durmuştur. Seçimlerin yapılması sonrasında iktidara gelen yeni hükümet ise öncelikle bakanlıkların sayısını azaltarak ve örgütlenmelerinde standartlaşmaya giderek çalışmalarına başlamıştır.

Askeri müdahaleden sonra 21 Eylül 1980 tarihinde kurulan Hükümet, Milli Güvenlik Konseyi'nin belirlediği doğrultuda çalışmalarına başlamıştır. Başbakan 27 Eylül 1980 tarihinde TBMM'de Hükümet Programını sunuş konuşmasında kamu yönetiminin o günkü görünümünü şöyle çizmiştir.²:

² Başbakan Bülend ULUSUnun Konuşma, Demeç ve Mesajları, (21 Eylül 1980- 31 Aralık 1981), Başbakanlık Basımevi, Ankara 1982, s. 17.

“Mazisi yüzyıllara dayanan Türk idare yapısı, şartların değişmesiyle yeniliklere ve ihtiyaçlara ayak uy duramayarak 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, verimsizlik, 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.”

Hükümetin programında, sayılan sorunların çözümüne ilişkin olarak yapılacak yeniden düzenleme çalışmaları da önemli bir yer tutmaktadır. Programda, yönetimin tam bir tarafsızlık içinde hizmet götürmesinin sağlanacağı ve devlet hizmetinde bulunanların siyasi etkiler dışında çalışmalarının yasal güvenceler ve yaptırımlara bağlanacağı görüşlerine yer verilmektedir.

Yapılacak spesifik çalışma alanları ise şöyle belirlenmiştir : “Görev, yetki ve sorumluluklar inisiyatif ve çalışmayı teşvik edici biçimde tevzi edilecek, bunları tam olarak kullanamayanların sorumlu tutulacakları açıkça belirtilecektir. Devlet kadrolarındaki aşırı şişkinlikler bir zaman süreci içinde giderilmeye çalışılacak, gereksiz personel istihdamına kesinlikle gidilmeyecektir. Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel mevzuatı süratle ele alınarak yeniden düzenlenecektir. Belediyeler ve diğer mahalli idarelerin mali ihtiyaçlarını halledecek ve yeni kaynaklar sağlayacak Finansman Kanunu hazırlanacaktır.”

Programın daha sonraki sayfalarında ekonomik programların, gereksiz formaliteler yüzünden geciktiği, işgücü ve malzeme israfı yapıldığı belirtilmekte ve “en kısa zamanda kamu hizmetlerinin görülmesindeki aksamalar giderilecek, basit, sade ve pratik yöntemler geliştirilerek uygulamaya konulacaktır” denilmektedir. Bu doğrultudaki ilk çalışmalar 1980 yılı Ekim ayında başlamış ve ilkin Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliğince oluşturulan bir Komisyonca “Kamu Personel Problemleri Yöneyem Araştırması” gerçekleştirilmiştir. Bu araştırma üç temel konuyu kapsamıştır. Bunlar, Genel istihdam, Personel Rejimi ve Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesidir. Anılan araştırma sonucunda her bir konuya ilişkin raporlar hazırlanarak Milli Güvenlik Konseyi ve dönemin hükümetine sunulmuştur. Ancak, bu arada Ulusu kabinesinde ilk değişiklik yapılmış, 13 Şubat 1981 tarih ve 2384 sayılı Yasayla Orman Bakanlığı, Tarım Bakanlığına devredilerek, Tarım Bakanlığının adı “Tarım ve Orman Bakanlığına dönüştürülmüştür. Aslında

bu değişiklik fiilen hükümetin kurulması ile birlikte oluşmuştur. Bakanlıklar düzeyinde ikinci değişiklik de yine bu sırada yapılmış ve Devlet Başkanlığının 25 Kasım 1981 gün ve 4-901 sayılı kararıyla Kültür Bakanlığı kaldırılarak, Turizm ve Tanıtma Bakanlığının adı, "Kültür ve Turizm Bakanlığı" olarak değiştirilmiş; Kültür Bakanlığı bünyesinde bulunan kuruluşlar kadrolarıyla birlikte yeni oluşturulan "Kültür ve Turizm Bakanlığı'na devredilmiştir. Aynı kararla Basın-Yayın Genel Müdürlüğü Başbakanlığa bağlanmıştır.

Ulus Hükümetinin Bakanlar Kurulu 27 Şubat 1982 tarihinde 8/ 4334 sayılı "Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname'yi çıkarmıştır. Amacı, "bakanlıkların kuruluş esasları hakkında kanun çıkarılıncaya kadar bakanlıkların süratli, verimli ve düzenli çalışmaları için gerekli esasları getirmek" olan kararname, Yetki Kanunu olmadan çıkarıldığından yaşama geçememiştir. Nitekim Ulus Hükümeti bir süre sonra 17 Haziran 1982 tarihinde 2680 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanununu çıkartarak bu alandaki yasal boşluğu gidermeye çalışmıştır. Bu kanun, bakanlar kuruluna kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için kamu kurum ve kuruluşları, Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda yine bu kanunda belirtilen çerçeveler içinde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermiştir. Yetki Kanunu, "Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşüne, hangi ana hizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağı, yeni bakanlık, bağlı ya da ilgili kuruluş kurulmasına, mevcutların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, bakanlıkların taşrada ve yurt dışında teşkilat kurmasına, muhafazası birleştirilmesi, yeniden düzenlenmesi veya kurulması öngörülen bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşların kuruluş biçimlerine, hukuki yapılarına, hangi ana hizmet birimlerinden oluşacağına, birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilere, tüm kuruluşlarda benzer hizmet yapan birimlerin görev, yetki ve yükümlölüklerine ait genel esasları" kapsamına almıştır.

işte anılan Yetki Kanunu çerçevesinde "hazırlık çalışmalarının yapılması, kanun hükmünde kararnamelerin hazırlanması, yürürlüğe konulması ve uygulamaların izlenerek gereken değişikliklerin yapılabilmesi" amacıyla 26 Ağustos 1982 tarihinde bir Kamu Yönetimi Komisyonu kurulmuş, "TODAİE, Üniversiteler, idare ve özel sektörden konuyla ilgili bilgi ve tecrübeleriyle temayüz etmiş uzmanlardan oluşan Komisyon, çalışmalarını devlet bakanı ve başbakan yardımcısının (Turgut

Özal) başkanlığında devlet bakanı ve 6 bakandan oluşan bir kurula bağlı olarak yürütmüştür. Komisyon çalışmaları sonucunda, Çerçeve Niteliğinde, Başbakanlık, Başbakanlık'a Bağlı Kuruluşları, Bakanlıklar, Mahalli İdareler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve diğer birçok konuya ilişkin çok sayıda kanun hükmünde kararname tasarısı taslakları hazırlayarak hükümete sunmuştur. Bakanlar Kurulunun bu kararname tasarısı taslaklarını inceleyerek uygulamaya koymasına fırsat kalmadan ülkede 6 Kasım 1983 Genel Seçimleri yapılmış ve siyasal iktidar değişmiştir.

BAKANLIKLARIN BİRLEŞTİRİLMESİ

13 Aralık 1983 tarihinde kurulan Türkiye Cumhuriyetinin 45 inci Hükümetinin (Özal Hükümeti) kamu yönetimine ilişkin olarak gerçekleştirdiği değişiklikleri ana çizgileriyle ve yasal çerçevede belirlemeden önce, bu hükümetin kamu yönetimini yeniden düzenlemeye neden gerek duyduğunu saptamaya çalışmak yararlı olacaktır. Hükümete göre, "idari yapı ve mevzuat toplum ihtiyaçlarına cevap verebildiği sürece muteberdir". Oysa Türk Kamu Yönetimi "günün şartlarına uygun olmayan, eskimiş, yavaş karar almayı ve uygulamayı imkânsız hale getiren ve o nispette de zaman ve kaynak israfına yol açan" bir yapı sergilemektedir.

Ülke meselelerinin "daha kolaylıkla ve daha süratli çözüme kavuşturulabilmesi için her şeyden önce hukuki esasların ve idari yapının bunu sağlayacak hale getirilmesi" gerekmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, bakanlıklar ve bunlara bağlı birimler, sayı, yetki ve sorumluluk yönünden önemli değişikliklere uğramıştır. İlk kuruluşunda başbakan dahil 12 bakandan oluşan T.C. Hükümeti, 1930'da 10, 1942'de 14, 1950'de 17, 1960'da 21, 1974'de 27, 1978'de 35 üyeden oluşur duruma gelmiştir. Bakanlıklara bağlı birim sayısındaki artışa daha büyük ölçüde olmuştur. Bunun tabii sonucu olarak yatay ve dikey koordinasyon zayıflamış, imkânsızlaşmış, hatta kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü içine almak üzere tamamıyla ortadan kalkmıştır. Buna ek olarak, bakanlıklar ve kuruluşlar arası koordinasyon ihtiyacı arttıkça işler uzamış, meseleler askıda kalmış ya da asıl sorumlu bakanlık veya kuruluşun görevini yerine getirmesi de mümkün olamamıştır. Kamu idaresinin verimliliğini arttırmak amacıyla bugüne kadar yapılan çalışmalarda sorunların gerçek nedenlerine imlemediği için başarılı olunamamıştır. Oysa "değişik birimler tarafından aynı maksada dönük olarak yürütülen hizmetlerin bir arada toplanması, yetki ve sorumlulukların dağınıklıktan kurtararak teşkilatlanmaya, sadeleşmeye gidil

mesi, bakanlık ve her seviyede teşkilat sayısının asgariye indirilmesi zorunludur. Öte yandan, kararların ve hizmetlerin aksamasına ve tıkanmasına sebep olan aşırı merkeziyetçi birimlerde ise yetki ve sorumluluk hiyerarşisinin yeniden tarifi ve tespiti” gerekmektedir. İşte "ana hatlarıyla belirtilen bu tespitler ve hedefler mevzuatın ve teşkilatlanmanın bir bütün olarak dikkate alındığı rasyonel bir idari reformun yapılmasını” gerektirmektedir.³

Birleştirilen ve Yeniden Düzenlenen Bakanlıklar

Kamu yönetimi sistemine ilişkin görüşleri yukarıda sergilenen, 6 Kasım 1983 seçimleri sonrasında ilk hükümetinin Bakanlar Kurulu listesi, 13 Aralık 1983 tarih ve 18250 sayılı Resmi Gazetenin mükerrer sayısında yer almıştır. Listede Ulusu Hükümetinin bakanlıkları aynen korunmuş, ancak 6 olan devlet bakanı sayısı ile indirilerek ona da devlet bakanı (ve başbakan yardımcılığı) görevi verilmiştir. O halde yeni hükümetin listesi başbakanlık ve devlet bakanlıkları dışında şu bakanlıklardan oluşmaktadır : Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık, Ticaret, Sağlık ve Sosyal Yardım, Gümrük ve Tekel, Tarım ve Orman, Çalışma, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, İmar ve İskan, Gençlik ve Spor, Sosyal Güvenlik, Ulaştırma ve Köy işleri ve Kooperatifler.

Yeni hükümeti oluşturan bakanlıkların gerçek listesi 14 Aralık 1983 tarih 18251 sayılı Resmi Gazetenin mükerrer sayısında yer almıştır. Yukarıda sözü edilen kabine, bir yasal zorunluluğun yerine getirilmesi için oluşturulmuş geçici bir kabinedir. Bu yasal zorunluluk, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin bir KHK'nin çıkarılmasıdır. Çünkü, 1982 Anayasası bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının kanunla düzenleneceği ilkesini getirmiştir. Daha Önce sözü edilen 2680 sayılı Yetki Kanunu da bakanlar kuruluna, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını KHK ile düzenleme yetkisi vermektedir. İşte buna dayanılarak ilkin önceki hükümetin bakanlıkları aynen korunmuş, bunlara bakanlar atanmış, oluşturulan bu kabine iktidarın oluşturmak istediği yeni kabinenin yasal temelini belirleyecek olan 174 sayılı bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen çerçeve KHK'yi ve bununla birlikte her bakanlığın kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen KHK'leri çıkarmıştır. Yani, bakanlıklar, 17 Haziran 1982 tarih ve 2680 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 174 sayılı

³ Hükümetin görüşlerine ilişkin olarak söylenenler için bkz.: Başbakan Turgut ÖZAL tarafından 19 Aralık 1983 günü TBMM'de okunan Hükümet Programı.

"Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ve Milli Savunma Bakanlığı dışındaki her bir bakanlığa ilişkin 13 Aralık 1983 tarihli KHK'lerle yeni bir örgütlendirmeye kavuşturulmuştur. Yeni düzenlemeye göre, devlet bakanlıkları hariç bakanlık sayısı 14'dür. Bu bakanlıklar şunlardır : Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye ve Gümrük, Milli Eğitim Gençlik ve Spor, Bayındırlık ve İskan, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Tarım Orman ve Köy işleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar ve Kültür ve Turizm.

Listeye göre, bir önceki hükümette yer alan bakanlıklardan, Adalet, Milli Savunma, İçişleri ve Dışişleri, Sağlık ve Sosyal Yardım, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm ile Ulaştırma aynen korunmuş, diğer 12 bakanlık ikiye birleştirilerek 6 bakanlık içinde yeniden örgütlendirilmiştir. Önceki kabinede yer alan bakanlıklardan Bayındırlık Bakanlığı ile imar ve İskan Bakanlığı 180 sayılı KHK ile "Bayındırlık ve İskan Bakanlığı", Tarım ve Orman Bakanlığı ile Köy işleri ve Kooperatifler Bakanlığı 183 sayılı KHK ile "Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığı", Milli Eğitim Bakanlığı ile Gençlik ve Spor Bakanlığı, 179 sayılı KHK ile "Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı", Ticaret Bakanlığı ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı 185 sayılı KHK ile "Sanayi ve Ticaret Bakanlığı", Çalışma Bakanlığı ile Sosyal Güvenlik Bakanlığı 184 sayılı KHK ile "Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı" ve Maliye Bakanlığı ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı da 178 sayılı KHK ile "Maliye ve Gümrük Bakanlığı" adı altında yeniden düzenlenmişlerdir.

Devlet Bakanlığı sayısı da Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile 14 Aralık 1983 tarihinde 7 olarak belirlenmiş ve aynı tarihli Resmi Gazetenin ikinci mükerrer sayısında yayınlanmıştır. Böylece bakanlar kurulu Başbakan dahil 22 üyeden oluşan bir yapıya kavuşmuştur.

Yasal Sürec

2680 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak çıkarılan ve bakanlıkların örgütlenmelerine ortak bir çerçeve getiren 174 sayılı KHK, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını belirleyen ve yaşama geçirilebilen ilk çerçeve yasal düzenlemelerdir. Bu konudaki ilk somut adım, 17 Şubat 1982 tarih ve 4334 sayılı "Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararnamenin çıkarılması ile atılmış, yetki kanunu olmadan çıkarılan bu kararname bütünüyle uygulamaya konulamamıştır. ilk somut adım 8/4334 sayılı anılan kararnameyle atılmış ol

makla birlikte, bakanlıkların kuruluş ve örgütlenişine ilişkin çerçeve bir yasal düzenlemeye gidilmesi düşüncesi, 1960'lı yıllara kadar gerilere gitmektedir.⁴ Örneğin MEHTAP Raporunda bir çerçeve yasa çıkarılması önerilmiş, bu öneri İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda daha gelişmiş biçimiyle ve geniş olarak yer almıştır. Daha farklı ve somut bir deyişle, MEHTAP Raporundaki, "bakanlıkların kuruluş ve görevlerine ilişkin bir çerçeve yasa çıkarılmalıdır" önerisine ek olarak, İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda çıkarılacak çerçeve yasada "örgütlenmenin kademe ve yetkileri, ana birimleri, ana birimlerin alt birimlere bölünüş biçimi, her bakanlıkta mevcut olan birimlerin görevleri ve bakanlıkların görevlerinin saptanmasında esas alınacak ölçüler gösterilmelidir" ibaresiyle yasanın düzenlenmesinde istenilen konuların çerçevesi de çizilmiştir.

174 sayılı KHK hem bakanlıklara yeni bir örgütsel yapı kazandırması hem de bakanlıkların kuruluş ve görevlerine ilişkin yaşama bütünüyle geçen ilk çerçeve yasal düzenleme olması yönünden ayrı bir önem taşımaktadır. Öte yandan, daha sonra çıkarılmış bulunan ve halen yürürlükte olan 3046 sayılı "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hak kındaki Kanunun, büyük ölçüde bu kararnameye dayanması, daha doğrusu bu kararnamenin kimi küçük değişiklikler yapılarak yasaya dönüştürülmüş biçimi olması, 174 sayılı kararnamenin içeriğinin incelenmesini ve getirdiği esas ve ilkelerin belirlenmesini gerektirmektedir.

Kararnamede "bakanlıkların teşkilatlanmasının genel esaslarının bu kararname ile belirlenmesi, ayrıntılarına gereksinim ve yapısal özelliklere göre her bakanlığın kendi kuruluş kanunu ile düzenlenmesi esası" benimsenmesine karşın, kararname, ileride değinileceği gibi birçok konuyu ayrıntılı olarak düzenlemiştir.⁴

Kararnamenin amacı, birinci maddesine göre, "kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir. Milli Savunma Bakanlığı dışında kalan diğer bakanlıkların merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşları kapsamına alan KHK uyarınca bakanlıkların kurulması, kaldırılması, mevcut bakanlıkların bölünmesi veya birleştirilmesi, bakanlıkların görevleri, yetkileri ve örgütlenmesi, bu KHK'nin esaslarına göre düzenlenecektir. Bu esaslar; (a) idare, kuruluş ve görevleriyle bir

⁴ Bu konu için bkz.: Tacettin KARAER, "Cumhuriyet Türkiye'sinde Bakanlıkların Kuruluş ve Gelişimine İlişkin Evrimin Yasal Süreci" Türk İdare Dergisi, Sayı 374, Mart 1987, s. 37-57.

bütündür. Teşkilatlanmada görev yetkilerin belirlenmesinde bu bütünlük bozulmaz, (b) bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmalarında etkili bir idare işbölümü, kontrol ve koordinasyonunun sağlanması esastır, (c) aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak israfının önlenmesi esastır. Görüldüğü gibi özellikle üçüncü maddede yer alan esas, bakanlıkların birleştirilmesine temel oluşturacak bir nitelik taşımaktadır.

Bakanlıkların kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için yerine getirmekten sorumlu oldukları hizmetler 174 sayılı KHK'ye göre 8/4334 sayılı kararnamede olduğu gibi, (a) ana hizmet birimleri, (b) danışma ve denetim birimleri ve (c) yardımcı birimlerce yerine getirilecektir. Ancak, burada hemen belirtmek gerekir ki, 174 sayılı KHK ile 8/4334 sayılı kararnamenin bakanlık merkez örgütünde kurulmasını öngördüğü danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimler arasında farklılıklar vardır. Örneğin, 8/4334 sayılı kararnamenin bakanlık merkez teşkilatında kurulmasını öngördüğü danışma ve denetim birimlerinden Tetkik Kurulu (Yüksek Fen Kurulu) Başkanlığı ile Savunma Sekreterliği 174 sayılı KHK'ye göre kurulmayacak, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ise Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığına dönüştürülecektir. Öte yandan, 8/4334 sayılı Kararnamenin öngördüğü yardımcı birimler olan Özel Kalem Müdürlüğü, Genel Sekreterlik, Kontrolörlük Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı ve Personel Dairesi Başkanlığı birimleri kurulacak, Personel birimi Personel Genel Müdürlüğü biçiminde de örgütlenilebilecek, bunlara ek olarak da, anılan kararnamede danışma ve denetim birimlerinden sayılan Savunma Sekreterliği yardımcı birim olarak kurulabilecektir.

174 sayılı KHK bakanlık merkez teşkilatı ile bakanlık bağlı kuruluşlarının düzenlenmesinde uyulması gerekli esas ve usulleri de belirlemiştir. Buna göre, örneğin genel müdürlük, müstakil daire bakanlığı, danışma, denetim ve yardımcı birimlerin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumlulukları kanunla düzenlenecek; danışma, denetim ve yardımcı birimler, özellik gösteren bakanlıklar hariç, genel müdürlük biçiminde örgütlenilemeyeceklerdir. Bakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşlarında görev ve hizmetin nitelik ve niceliğine göre en az üç şube müdürlüğü bulunmadıkça daire başkanlığı, en az üç daire başkanlığı bulunmadıkça da genel müdürlük oluşturulamayacaktır. KHK'ye göre, bakanlık merkez teşkilatında oluşturulabilecek hiyerarşik kademeler; Müsteşarlık, Müsteşara Bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı ve

ya Daire Başkanlığı, Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı daire başkanlığı, şube müdürlüğü ve ihtiyaca göre kurulacak şefliktir.

174 sayılı "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükümünde Kararname'ye ilişkin olarak söylenenler kısaca toparlanacak olursa şöyle denilebilir : 174 sayılı KHK bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını ayrıntılı biçimde düzenleyen ve yaşama geçen ilk yasal metindir. Bu düzenleme ile bakanlıkların kuruluşu, örgütlenmesi, oluşturulan birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları, örgütlenme ve hizmetlerin yerine getirilmesindeki esas ve usuller ile bakanlıkların görevlerini ayrıntılı biçimde düzenlemiştir. Bunlara ek olarak ayrı bir kısımda 8/4334 sayılı KHK'de olduğu gibi yöneticilerin sorumlulukları (Koordinasyon ve işbirliği konusunda Bakanlıkların Görev, Yetki ve Sorumluluğu) ile bakanlıkların düzenleme görev ve yetkisi de düzenlenmiştir. 174 sayılı KHK, 13 Eylül 1946 tarih ve 4951 sayılı "Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında Kanun" ile diğer kanunların bu KHK'ye aykırı hükümlerini de kaldırmış, böylece bakanlıkların kuruluş ve görev esasları konusundaki mevzuatı basitleştirirken, bağlı ve ilgili kuruluşların kuruluş, örgütleniş ve işleyişlerine belli bir sistem, bir düzen getirilmek istenmiştir.

Öte yandan, 174 sayılı KHK'ye paralel olarak 189 ve 190 sayılı KHK'lerle bir yandan kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışında teşkilatlanmaları, diğer yandan da kadrolar yeniden düzenlenmiştir. 13 Aralık 1983 tarih ve 189 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatının Kuruluş Usul ve Esaslarına ilişkin KHK, kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışı teşkilatlarının kurulması, görevleri, yetkileri ve merkezle olan ilişkilerini yeniden belirlemiş ve kendi içinde tutarlı yeni bir sisteme sokmayı amaçlamıştır. Aynı tarih ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK ise, "idarenin yeniden düzenlenmesine paralel olarak, başka bir anlatımla, kurum ve kuruluşların kavuştuğu yeni teşkilatlara paralel olarak, bunlara ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına ilişkin 'esas ve usulleri' yeniden düzenlemiştir.

Yapılan bu üç temel düzenlemeyle Türk kamu yönetimi sistemi köklü bir değişikliğe uğratılmak istenmiş ve nitekim bu KHK'lerle Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler) devlet bakanlıklarına bağlanıp,⁵eko

⁵ Düzenlemeyi yapanların deyimiyle, "ekonominin sıhhati için verimli çalışan kuruluşlar haline getirmek mecburiyeti bulunan önemli bazı "KİT'ler devlet bakanlıklarına bağlanmıştır. Bu bağlanmadan temel olarak iki amaç güdülmüştür. Bunlardan ilki, önceki hükümetler döneminde bir takım klasik devlet kuruluşlarının Başbakanlığa bağlanma görevini yerine getiren devlet bakan- lıklarının daha etkili ve rasyonel icraat yapmalarını sağlamak, ikincisiyse, KİT'leri devlete yük olmaktan kurtarmaktır." Bkz. : Hükümetin Üç Yıllık İcraatı (13.12.1983- 12.12.1986),

nominin yönetimi Devlet Planlama, Hazine Dış Ticaret ve Merkez Bankasının Başbakanlığa bağlanması yoluyla Başbakanlığa devredilirken, kamu kurum ve kuruluşlarındaki hiyerarşik kademe sayısı 14'den 7'ye, kadro unvanı 8.000'den 1.000'e, yönetici sayısı da 18.510'dan 8.188'e indirilmiştir.⁶⁷

Yukarıda ayrıntılı biçimde anlatılan 174 sayılı KHK'nin ardından Milli Savunma Bakanlığı dışındaki bakanlıklara ilişkin KHK'ler çıkarılmış ve bakanlıklarla diğer kamu kurum ve kuruluşları kendilerini yeni düzenlemelere göre yeniden biçimleme süreci içine girmişlerdir. Özellikle birleştirilen bakanlıklardaki örgütlenmeler henüz tamamlanmadan, bu doğrultudaki çalışmalar sürerken 174 sayılı KHK'deki ilk değişiklik yine 2680 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak gerçekleştirilmiştir.

8 Haziran 1984 tarih ve 202 sayılı KHK/ 174 sayılı KHK'de Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı adını taşıyan birimi Araştırma Planlama ve Koordinasyon (APK) Kurulu Başkanlığına dönüştürmüş, bu birimin görevlerini yeniden düzenlemiş ve bakanlıklarla bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatında kurulabilecek birimler arasına Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğini de eklemiştir. 202 sayılı KHK ile bakanlık merkez teşkilatında oluşturulabilen yardımcı birimlerden Genel Sekreterlik ile Kontrolörlük Dairesi Başkanlığı kaldırılmış ve İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığının kurulması öngörülmüştür. Kontrolörlük Daire Başkanlığı ve Genel Sekreterlik birimlerinin kurulması ilkin 8/4334 sayılı kararnameyle öngörülmüş, 174 sayılı KHK'de bu birimleri korumuştur. Bunlar özünde askeri örgütlenmelerde yer alan birimlerdir ve 12 Eylül'den sonra sivil kuruluşlarda da oluşturulmuş ve 202 sayılı KHK'nin yürürlüğe girmesine dek bakanlık örgütlenmelerinde yer almıştır. Anılan birimlerin kaldırılış gerekçelerini buraya aynen almak ilginç, ilginç olduğu kadar da anlamlı olacaktır :

"Bakanlıkların kuruluş ve görev esasları hakkında KHK'nin yardımcı birimler arasında yer alan Genel Sekreterlik ve Kontrolörlük birimlerinin yükümlü oldukları görevler genel olarak diğer hizmet birimle

6 .

Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1986, s. 102-109 ve 121-125.

⁶ Rakamlar için bkz.: Hükümetin Üç Yıllık İcraatı, s. 108 ve 125

⁷ 1312.1983 gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Resmi Gazete: 18.6.1984 tarih ve 18435 sayı/mükerrer)

rinin faaliyet alanlarıyla tedahül edici nitelikte olmanın yanında zaman zaman da hizmetlerin aksamasına meydan verecek şekilde düzenlenmiştir. Zira bu birimler ana hizmet birimleriyle diğer yardımcı birimlerin yerine getirmekten sorumlu oldukları hizmetlerin sonuçlandırılmasında, esasa ilişkin olmamakla birlikte bir ara kademe doğmasına neden olmaktadır. Bu birimlerden Genel Sekreterliklerin görevlerine bakıldığında, hizmetlerin hemen tamamen Destek Hizmetleri Dairesine ait görevler beyanında olduğu ve bu daire içinde teşekkül edecek şube müdürlüklerince yerine getirilmesinin mümkün olduğu, esasen geçmişteki uygulamanın da bu yolda olduğu diğer taraftan bu hizmetlerin müstakil olarak teşkilatlanacak genel sekreterlik vasıtasıyla yürütülmesinin ekonomik olmayacağı gözlenmektedir. Aynı hususlar, Kontrolörlük Daire Başkanlıkları için de söz konusudur. Bu dairenin görevlerine bakıldığında hizmetlerin ağırlık itibarıyla Destek Hizmetleri Dairesinin görev alanına girmekle beraber bir kısmının da Personel Dairesi Başkanlıklarının görev alanına girdiği görülmektedir. Bu şekilde teşkilatlanmanın hizmetlerinin süratli, etkin ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi yerine daha pahalı ve esasa ilişkin olmayan prosedür işlemleri nedeniyle uzun bir zamana gereksinim duyacağı açıktır. Bu sebeple her iki birim de kaldırılmak suretiyle bu birimlere ait görevlerin, kurumlarının personel daireleri ile destek hizmetleri dairelerine dağıtılması suretiyle teşkilatlandırılmaları daha ekonomik ve verimli olacaktır”.⁸

Yeni düzenlemenin yürürlüğe girmesinden, bakanlık ve bağlı kuruluşların da 202 sayılı KHK'nin öngördüğü örgütsel değişikliklerin gerçekleştirilme sürecinin başlamasından bir süre sonra 174 sayılı KHK yasaya dönüştürülmüş; 3046 sayılı Yasa çıkarılmıştır.⁹ Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını düzenleyen yasa, temel olarak 174 ve 202 sayılı KHK'lerle getirilen düzenlemeyi benimsemiş, kimi küçük eklentiler yapmış, bazı konuları ise daha ayrıntılı düzenleyerek açıklık kazandırmıştır. Örneğin bakanlık ana hizmet birimlerinin ne olduğu, ne 8/4334 sayılı kararnamede, ne de 174 ve 202 sayılı KHK'lerde tanımlanmamış, ancak bakanlıkların kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için yerine getirmekten sorumlu oldukları hizmetleri yerine getirecek birimler ara-

⁸ 13.12.1983 tarih ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Esasları Hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK'nin Genel Gereğesi.

⁹ 13.12.1983 tarih ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilerek Kabulü Hakkında 202 sayılı KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (Resmi Gazete: 9.10.1984, Sayı 1)

sında ana hizmet birimleri de sayılmıştır. Oysa 3046 sayılı Yasa buna ek olarak ilerde değinileceği gibi ana hizmet birimlerini tanımlamıştır.

Öte yandan ilkin 8/4334 sayılı “Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararnamede, bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmı astlarına devredilebilir” biçiminde yer alan ve 174 ve 202 sayılı KHK’lerde de daha aynılaştırılarak korunan “yetki devri” ilkesi, 3046 sayılı Yasada temel olarak 174 sayılı KHK’de yazılanlar alınmakla birlikte daha bir açıklığa kavuşturulmuştur.

Milli Savunma Bakanlığı dışında bütün bakanlıkları kapsayan 3046 sayılı Yasanın¹⁰ amacı, “kamu hizmetlerinin düzenli, hızlı, etkili, verimli ve ekonomik olarak yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin usul ve esasları düzenlemektir. Yasaya göre, bakanlıklar, merkez teşkilatı ile, gereksinmeye göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından, bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluşmaktadır.

Devlet bakanlıklarının sayısının yediyi geçemeyeceğini, bunlardan en çok ikisine başbakan yardımcılığı görevi verilebileceğini hükme bağlayan Yasa, bakanlık ilgili kuruluşlarının Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile başbakanlık veya öteki bakanlıklarla ilişkilendirilebileceğini belirterek devlet bakanlıklarına hizmet kuruluşu olabilme izni vermiştir.

3046 sayılı Yasaya göre, Bakanlık Merkez Teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve izleme, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirir. Yasa, 174 sayılı kararnamede olduğu gibi bakanlık merkez teşkilatı içindeki birimleri, genelde “ana hizmet birimleri”, “danışma ve denetim birimleri” ve “yardımcı hizmet birimleri” olmak üzere üç grupta toplamıştır. Bakanlıkların yürütmekten sorumlu oldukları hizmet ve görevlerden bağlı kuruluş kurulmasını gerektirmeyenler, ana hizmet birimlerine yerine getirilir. Ana hizmet birimleri, her bakanlığın hizmet ve görev özelliklerine ve alanlarına göre, bakanlıklara ait kuruluş kanunlarıyla düzenlenir. Danışma, denetim ve yardımcı hizmet birimleri

¹⁰ 174 sayılı KHK’nin sergilenmesinin ardından 3046’nın ayrıntılı olarak ele alınması, tekrar gibi görünmekle birlikte, hem bütünlüğün sağlanması hem de aralarındaki ayrımların ortaya çıkması açısından gereklidir.

dir. Bu hizmet birimleri, gereksinmeye göre, bakanlık ve bağı kuruluşların merkez teşkilatında kurulur. Bakanlık merkez teşkilatında ortak hizmet birimlerinden, teknik, idari, hukuki, mali konularda faaliyette bulunan Danışma ve Denetim Birimleri, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği'dir. Gerekli görülen hallerde sayısı otuzu geçmemek üzere bakanlık müşavirleri ihdas edilebilir. İdari, mali, güvenlik ve sivil savunma gibi hizmetleri yerine getiren yardımcı birimler ise, Personel Genel Müdürlüğü veya Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Savunma Sekreterliği ve Özel Kalem Müdürlüğüdür.

3046 sayılı Yasa, Bakanlık bağı kuruluşlarının merkez teşkilatındaki danışma ve denetim birimlerini; Teftiş Kurulu, Hukuk Müşavirliği ve gerekli görülen hallerde Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, yardımcı birimleri ise, Personel ve Eğitim Şubesi Müdürlüğü veya Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Şubesi Müdürlüğü veya Dairesi Başkanlığı ve Savunma Uzmanlığı olarak belirlemiştir. Yasa, bakanlık ve bağı kuruluşların merkez teşkilatında gereksinmeye göre başka yardımcı birimler kurulabileceğini de kaydetmekte, bakanlık ilgili kuruluşlarında ise, hizmet özelliklerine göre hangi danışma ve denetim ve yardımcı birimlerin, kurulabileceğini bu kuruluşların kuruluş kanunlarında veya statülerinde belirleneceğini hükme bağlamaktadır.

Yasaya göre, "bakanlık taşra teşkilatı, bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte olduğu hizmetleri vatandaşlara sunmakla görevli teşkilattır. Taşra teşkilatı, il valisine bağı il kuruluşları, kaymakama bağı ilçe kuruluşları ve doğrudan merkeze bağı taşra kuruluşlarından meydana gelir. Taşra teşkilatı ihtiyaca göre bu kuruluşların tamamından veya bir kaçından meydana gelecek biçimde düzenlenir. Bakanlık yurtdışı teşkilatı "sürekli veya geçici görev yapan, hizmet gereklerine ve ihtiyaçlarına göre kurulan kuruluşlardan oluşur. Bunlar Dış Temsilcilik niteliğindeki diplomatik temsilcilikler ve konsolosluklar, dış temsilcilikler bünyesindeki ihtisas birimleri ve dış temsilcilik niteliğinde olmayan yurtdışı teşkilattır.

3046 sayılı Yasaya göre bakanlık bağı kuruluşları, bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır. Bağı kuruluşlar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra teşkilatından meydana gelir

lecek biçimde düzenlenir. Bağlı kuruluşların taşra teşkilatı, bölge ile ve ilçe kuruluşları şeklinde veya doğrudan kendine bağlı olarak kurulabilir.

Temelini 174 ve 202 sayılı KHK'lerin oluşturduğu bakanlıkların kuruluşunu yeniden düzenleyen yasanın, bakanlıklar arasında gözlenen iç örgütlenme, konum, görev ve yetki çeşitlenmelerine ve bu alandaki kargaşalığa son vererek, bu kuruluşlara bir çerçeve düzeni içinde tek biçim bir yapı kazandırmayı amaçladığı söylenebilir.

Denilebilir ki, yukarıda açıklanan 3046 sayılı Yasa, getirdiği açık ve net görev ve yetki tanımları ve bu görevlerini yerine getirecek yetkileri kullanacak olan konum ve birimleri oluşturup örgütleyerek Türk Kamu Yönetiminde yaygın olan görev ve yetki geçişmelerine engel olmayı amaçlamıştır. Yasanın bu olumlu yanlarına karşın olumsuz yönlerinin de olduğunu söylemek olanaklıdır. Bu konuda ilk söylenecek şey, yasanın çerçeve niteliğindeki bir düzenleme için aşırı sayılabilecek katı ve sınırlayıcı bir düzenleme getirdiği konusudur. Gerçekten de yasanın bazı hükümleri, bakanlıklarla bağlı ve ilgili kuruluşları değişen koşullara ve doğacak gereksinmelere uyarlanmalarını sağlayacak bir esnek yapıdan yoksun bırakırken, standartlaşma uğruna, kimi işlevleri yerine getirmekten alıkoyacak bir kalıba dökme eğilimindedir. Öte yandan ülkemizin yönetimine egemen olan merkezci sistemi pekiştirici nitelik göstermektedir. Bakanlıkların gerek merkez örgütünde gerekse taşra örgütlenmesindeki hiyerarşik kademeler arasında kesin görev, yetki ve sorumluluk sınırlarını çizerken merkezle taşra arasındaki ilişkileri aynı hiyerarşik katılık içinde ele almıştır.¹¹

3046 sayılı Yasa ile yeniden düzenlenen 13 bakanlıktan yasa 174 sayılı KHK'de olduğu gibi, Milli Savunma Bakanlığını kapsamı dışında tutmuştur. Beş Bakanlık 1986 yılı sonuna kadar yasaya bağlanmıştır. Kuruluş ve görev esaslarına ilişkin yasaları çıkan bu bakanlıklar, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığı ile Ulaştırma Bakanlığı'dır.

Bu bakanlıklara ilişkin anılan kuruluş kanunları incelendiğinde gözlenen ilk şey, çerçeve yasa gibi bunların da çok ayrıntılı bir düzenleme getirmeyi benimsedikleridir. Oysa bakanlıkların kuruluş kanunları örgütün amacını, ana görevlerini ve yetkilerini saptamakla yetinmeli,

¹¹ Muzaffer Sencer, "Türkiye'de Genel Yönetimin Merkez Örgütü", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 18, Sayı 13, (Eylül 1985), s. 23.

birimlerin sayı ve görevleri, iç örgütlenme ile ilgili sorunlar ana kanun çerçevesinde yönetsel metinlerle düzenlenmelidir. Çünkü kuruluş ve görev yasalarında ayrıntılara inilerek genel ya da özel kanunlarda, tüzük ve yönetmeliklerde bulunması gereken konulara yer verilmesi esnekliği azaltmakta, örgütün değişen koşullara uyarlanmasını güçleştirmektedir.

Bakanlıkların Birleştirilmesinin Yasal Nedenleri

Bakanlık birleşmelerinin yasal temellerini ortaya koymak, bakanlıkları birleştirenlerin yasal düzenlemelere yansıyan birleştirme gerekçelerini saptamak için öncelikle hükümetin bu tür düzenleme yapmasına olanak sağlayan 2680 sayılı Yetki Kanunu'nun tekrar anımsanmasında yarar vardır. 2680 sayılı Yasa salt yetki vermekle yetinmemekte, yapılacak çalışmaların içeriğini de bir anlamda belirlemekte bu niteliği ile de 13 Aralık 1983'de bakanlıkları yeniden düzenleyen 174 sayılı KHK ile her bakanlığa ilişkin KHK'lere temel oluşturmaktadır.

17 Haziran 1982 tarihinde kabul edilen 2680 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu", bakanlar kuruluna, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesine ilişkin KHK çıkarma yetkisi vermiş; o tarihten sonra yapılan çalışmaların yasal dayanağı bu kanun olmuştur. Yetki Kanunu'nun kapsamını belirleyen ikinci maddenin (a) bendine göre, kanun bakanlar kuruluna mevcut bakanlıkların birleştirilmesi konusunda da KHK çıkarma yetkisi vermiştir. Anılan bende göre, 2680 sayılı Kanun "kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşüne, hangi ana hizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağı yeni bakanlık, bağlı ya da ilgili kuruluş kurulmasına, mevcutların birleştirilmesine veya kaldırılmasına ait genel esasları" da kapsamaktadır.

Yetki Kanunu'nun 3 üncü maddesi uyarınca, Bakanlar Kurulu, kendisine bu kanunla 18 aylık bir süre için verilen yetkiyi kullanırken, "kamu hizmetlerinin düzenli, etkili, verimli, ekonomik ve süratli bir şekilde yürütülebilmesini sağlamak amacıyla" kimi ilkeleri göz önünde bulunduracaktır. İşte kanunda sayılan 8 ilkedен bir tanesi bakanlıkların birleştirilmesinin temel gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Bu ilkeye göre "bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmasında, kamu hizmetlerinde işbölümü ve koordinasyonun sağlanması, bir hizmetin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesi

esasına" uyulacaktır. Görüldüğü gibi yasa, bakanlıkların birleştirilebilmesi için gerekli yasal zemini oluşturmuştur.

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını düzenleyen 174 sayılı KHK'nin genel gerekçesinde bakanlıkların birleştirilmesinin nedenlerine ilişkin somut ifadeler bulunmamakla birlikte, genel olarak değerlendirildiğinde kimi ipuçları elde etmek olanaklı görünmektedir. Genel gerekçede ilkin, Türk kamu yönetiminin aksayan yönleri anlatılmakta, sistemin yetersizliğinin, ortaya çıkan aksaklıkların nedenleri belirlenmekte sonra da belirlenmeler, saptanan aksaklıklar göz önünde bulundurularak 174 sayılı KHK'nin hazırlanılmasında benimsenen ilkeler sıralanmaktadır. Belirlenen ilkeler bakanlıkların kuruluş ve iç örgütlenişleriyle ilgilidir ve bunlara KHK ve bakanlıkları düzenleyen KHK'lerin düşünsel temelleri olarak da bakmak olasıdır.

Bu çerçevede, 174 sayılı KHK'nin genel gerekçesinde önce, "bakanlıkların kuruluş esasları hakkındaki 4951 sayılı Kanun ve değişikliklerinin günün kamu hizmetlerinin ihtiyaçlarını yeterli bir biçimde karşılayamadığı" belirtilmekte, "bakanlıkların ciddi bir etüt ve araştırmaya bağlı kalınmadan kurulabilmesinin, kuruluştaki büyük mali külfetlere neden olduğu, bakanlıkların aynı biçimde kaldırılabilmesinin sonuçta hem mali külfetlere hem de giderilmesi güç karışıklık ve aksaklıklara neden olduğu" vurgulanarak şöyle denilmektedir :

"....bundan başka, bakanlıkların merkez teşkilatının belirli esaslara uyulmadan kurulmuş olması, görevlerin ve bakanlık birimlerinin saptanmasında farklı düzenlemelere gidilmesine, ortak ve benzer birimlerin görevlerinin değişik biçimlerde belirlenmesine, kuruluş kanunlarında personel ve yolluk kanunu gibi kanunlarda yer alması gereken hükümlere yer verilmesine, özel kanunlarda, tüzük ve yönetmeliklerde bulunması gereken hususların da kuruluş kanunlarında yer almasına neden olmaktadır. Bu durum hizmette koordinasyonu, işbirliğini, verimliliği, sürati ve eşitliği olumsuz yönde etkilemektedir. Her bakanlıkta benzer iş gören birimlerin değişik yetkilerle donatılıp değişik adlarla anılması, birbirleriyle ilişkilerini güçleştirmektedir. Bir başka önemli sorun da, bir kuruluş kanunu hazırlanırken, öteki kuruluş kanunlarının dikkate alınmamasıdır. Bu durum, yönetim mekanizmasında boşlukların, tekrarların, koordinasyon bozukluklarının ve yetki karışıklıklarının kaynağını oluşturmaktadır. Görevlerin, kuruluşlar arasında hizmetin gereklerine uygun biçimde dağıtılmaması, kuruluşların teşkilat yapılarının benimsenen amaçlara uygun olmaması, değişen ihtiyaç ve şartlara ayak uyduracak nitelikten yoksun bulunması, görev ve yetki ve sorumlulukların kesin çizgilerle belirlenmemesi, yetki kullanımının

dan ve devrinden kaçınılması, kamu yönetiminin görevlerini gereği gibi yapmasını engelleyen en önemli nedenler arasındadır. Kuruluş kanunlarında görevlerinin çok ayrıntılı olarak belirtilmesine çalışılması, uygulayıcıları sürekli olarak kanunlara başvurmaya, hüküm yoksa, ya hareketsiz kalmaya ya da kanunlarda değişiklik yapılmasına sevk etmektedir”.

Her bir bakanlığın kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen KHK'lerin gerekçeleri, bu toplu gerekçenin ilgili bakanlık düzeyine indirgenmiş biçimini yansıtmaktadır. Eskiden var olan, ancak görev alanları ve örgütlenişleri yeniden düzenlenen bakanlıkların gerekçelerinde, düzenleniş amacının bakanlıkların yapılarının günün koşullarının getirdiği gereksinmelere yanıt verecek yapıya kavuşturulması olarak nitelenmektedir. Birleştirilen bakanlıklara ilişkin KHK'lerin gerekçelerinde ise bunlara ek olarak, bakanlıkların birleştirilmesine neden gerek duyulduğuna ilişkin açıklamalar da yer almaktadır. Bu gerekçelerde, ilkin yeni kurulan bakanlığı oluşturan her iki bakanlığın kuruluşuna ve zaman içinde bu bakanlıkların hizmet alanı ve örgütlenişinde meydana gelen değişmelere değinildikten sonra aynı ve benzer hizmetlerle, birbirini tamamlayan ve destekleyen hizmetlerin tek elden yürütülmesi, belirlenen amaç ve ilkelere en iyi biçimde ulaşılması için bakanlıkların birleştirilerek yeni bir örgütlenmeye gidildiği görüşüne yer verilmektedir.

Örneğin, Maliye ve Gümrük Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 178 sayılı KHK'nin genel gerekçesinde, iki ayrı bakanlık halinde iken devlet gelirlerinin toplanması ve kontrolü ile ilgili hizmetlerin etkili, süratli, verimli bir biçimde gerçekleştirilmesinin sağlamadığı belirtilerek iki bakanlığın birleştirilme gerekçesi şöyle açıklanmaktadır:

"Kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve genişletilmesi, yeterli kaynakları bulmaya ve bu kaynakları en verimli biçimde kullanmaya bağlıdır. Kamu hizmetleri için kaynak bulmak, bulunan kaynakları en rasyonel biçimde kullanmak ise mali hizmetin tek elde toplanması, bilgili, yetenekli ve tecrübeli personelle takviye edilmiş ve desteklenmiş güçlü bir bakanlık ile olasıdır. Buna ek olarak, devlet bütçesinin masraf kısmı kadar ve hatta daha önemli bölümünü oluşturan gelir bölümünü tek bir otorite altında toplamak, düzenlemek ve kontrol sistemini kurmak maksadıyla hazine işleri dışındaki Maliye Bakanlığı ile Gümrük ve Tekel Bakanlıkları birleştirilmek suretiyle Maliye ve Gümrük Bakanlığı haline getirilmiştir."

Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerini Düzenleyen 179 sayılı KHK'nin genel gerekçesinde ise "Milli Eğitim Bakanlığında kuruluşundan bu yana çeşitli değişiklikler yapıldığı, ancak bu değişikliklerin bakanlık işlevlerini yerine getirmeyi sağlayamadığı, bakanlığın, merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatının gelişmelerin, teşkilatlanma, kural ve ilkelerinin çok gerisinde, işlemez ve ihtiyaçları karşılayamaz hal aldığı" anlatılmakta ve bu bakanlığın Gençlik ve Spor Bakanlığı ile birleştirilmesinin gerekçesi şu satırlarla dile getirilmektedir:

"Eğitim ve öğretim hizmetlerini milli, manevi, ahlaki, tarihi ve kültürel değerleri esas alan, benimseyen ve geliştiren nitelikte yürütmek, Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı vatanını, milletini, ailesini seven ve bunu devamlı bir hareket tarzı haline getirmiş vatandaşlar yetiştirmek ve vatandaşların beden ve ruh sağlığını temin etmek için beden eğitimi ve spor faaliyetlerini düzenlemek ve geliştirmek üzere bütün eğitim ve öğretim hizmetlerini planlamak, programlamak, yürütmek, takip ve denetim altında bulundurmak amacıyla, Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı kurulmuştur."

Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki 185 sayılı KHK'nin genel gerekçesine göre ise "sanayi ve ticaret hizmetleri birbirinin tamamlayıcısıdır. Bu yüzden Sanayi Bakanlığı ile Ticaret Bakanlığının birleştirilmesi sanayi ve ticaret alanındaki hizmetlerin daha koordineli bir biçimde yürütülmesini sağlayacaktır". Anılan iki bakanlığın birleştiriliş amacı KHK'nin genel gerekçesinde, "ülkenin sanayi politikasının günün koşullarına ve teknolojinin gereklerine göre tespitine yardımcı olmak, kalkınma plan ve programlarında yer alan ilke ve hedefler doğrultusunda sanayinin dengeli ve süratli biçimde gelişmesini sağlamak ve teşvik etmek ve iç ticaret hizmetlerine ilişkin hedef ve politikaların belirlenmesine yardımcı olmak, bu politikalar çerçevesinde faaliyetlerin değerlendirilmesi, uygulanması ve geliştirilmesini sağlamak" olarak belirlenmiştir.

Öte yandan, **Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevlerini düzenleyen 183 sayılı KHK'nin gerekçesinde** bakanlığın görev alanına giren hizmetlerin önceleri Orman Bakanlığı, Tarım Bakanlığı ile Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığınca yerine getirildiği, bununsa bakanlıklar arasında yetki ihtilaflarına yol açtığı ve hatta hizmetlerin rasyonel bir şekilde yürütülmemesi gibi durumlarla karşılaşıldığı belirtilerek yeni bakanlığın oluşturuluş gerekçesi şöyle açıklanmaktadır:

"Köylerimizin milli kalkınma planları doğrultusunda hızla kalkındırılması ve çiftçilerimizin gelir seviyesini ve refahını arttırmak üzere,

yol, su, elektrik, toprak muhafaza ve zirai sulama, iskan, köydeki fiziki yerleşmenin düzenlenmesi, bir yandan çiftçilerin modern tarım tekniklerini öğrenmeleri sağlanırken diğer yandan köy kadınlarının ev ekonomisi konusunda köy gençlerinin ise, örnek çiftçi olarak yetiştirilmesi ve kooperatif hizmetlerinin götürülmesi görevlerinden bir bakanlığın yetkili ve sorumlu olmasının modern devlet idaresi prensipleri ve vatandaşa daha hızlı, verimli, az masraflı ve zamanında hizmet götürmek ilkesinin bir ifadesi olarak her iki bakanlığın ana fonksiyonları birleştirilerek Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığı şeklinde bakanlıkların merkez teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre yeniden düzenlenmiştir.”

Gerekçeye göre, söz konusu sektörde kumanda birliği ve yatay koordinasyonun sağlanacağı bu düzenlemede ana hedef, "tarım, orman ve kırsal kesime hizmet götüren bütün kamu kuruluşlarının bir yönetim ve denetim altında birleştirilmesi" olmuştur.

Birleştirilme ile oluşan 6 bakanlıktan, gerekçelerine değinilmeyen son ikisinin, yani **Çalışma ve Sosyal Güvenlik ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 184 ve 180 sayılı KHK'lerin genel gerekçelerinde ise birleştirilmenin nedenlerine ilişkin somut ifadeler bulmak mümkün değildir.** Ancak, anılan KHK'lerin madde gerekçeleri bakanlıkların kuruluş amacını belirlediğinden bu maddelerden kimi alıntılar yapmak, birleştirilme gerekçelerini anlamayı kolaylaştıracak nitelikte görünmektedir. Örneğin, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerini düzenleyen 180 sayılı KHK'nin madde gerekçelerinden ilkinde göre, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının kuruluş amacı, ülkenin ulaşırma ihtiyaçlarını karşılayacak karayolları, demiryolları, hava meydanları, doğal gaz boru hatları ve tesisleri, limanlar ve kayıt yapıları ile esaslı onaranları yapmak ve yaptırmak ülkenin tüm fiziksel planlama ihtiyacının karşılanması, imar planlarının uygulanması, mesken, yapı malzemesi, afet uygulaması hizmetlerinin etkili, düzenli ve süratli olarak görölmesidir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının kuruluş ve görevlerini düzenleyen 184 sayılı KHK'nin madde gerekçelerinin ilki de yine bakanlığın kuruluş amacı ile ilgilidir. Kararnamenin ilk maddesiyle de aynı olan bu maddeye göre, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, "Çalışma hayatını düzenlemek, denetlemek ve yurtdışında çalışan işçilerin çalışma hayatında doğan hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek herkese sosyal güvenlik hakkı sağlamak, sosyal güvenliği yaygınlaştırmak ve etkileştirmek" amacıyla oluşturulmuştur.

SONUÇ

Bakanlıkların birleştirilmesinin yasal temelleri konusuna ilişkin olarak yukarıda söylenilenleri toplamak gerekirse şunlar söylenebilir: Bakanlıklar, bakanlar kuruluna bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleme yetkisi veren 17 Haziran 1982 tarih ve 2680 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak 13 Aralık 1983 tarihinde 174 sayılı çerçeve KHK ve her bir bakanlığa ilişkin KHK'ler ile yeniden düzenlenmiş, bu arada 12 bakanlık 6 bakanlık olarak yeniden örgütlendirilmiştir. Gerek birleştirilen bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin KHK'lerin gerekçeleri gerekse 174 sayılı çerçeve KHK'nin gerekçesinde bakanlıkların birleştirilmesi konusunda yer alan hükümler önünde 2680 sayılı Yetki Kanununa dayanmaktadır. Bu çerçevede, bakanlıkların birleştirilmesinin yasalara yansıyan gerekçesinin kısaca, "aynı veya benzer hizmetlerin tek bir bakanlık çatısı altında yürütülmesini, hizmetlerin daha düzenli, süratli, verimli, ekonomik ve etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak" olduğunu söylemek olanaklı görünmektedir.

Kolaylıkla öne sürülebileceği gibi, Cumhuriyet Türkiye'sinde 12'sinin birden aynı anda 6 bakanlık olarak yeniden düzenlendiği bakanlıkların birleştirilmesi konusu, yasal; yasal olduğu kadar toplumsal, siyasal ve yönetsel boyutları bulunan bir konudur.¹² Dolayısıyla, bakanlıkların birleştirilme gerekçelerinin bütünüyle ortaya konabilmesi ancak, bu gerekçelerin yasal ve düşünsel yönlerinin birlikte açıklığa kavuşturulmasıyla olanaklıdır. Yani, bakanlıkları birleştiren yasal düzenlemede beliren gerekçe kadar, bu birleştirmeye karar verenlerin düşüncelerinin bilinmesi de ayrı bir önem taşımaktadır. Çünkü bu düşünceler bize bir yandan, birleştirmeyi gerçekleştirenlerin bakanlıklar ve genelde Türk Kamu yönetiminin yapı ve işleyişine ilişkin görüşlerini yansıtacak, diğer yandan da bir bölümü bakanlıkların birleştirilmesi olarak ortaya çıkan sorunlara çözüm önerilerinin neler olduğu konusunda fikir verecektir. Ancak burada tüm bunlara girilmeyecek, sadece birleştirilenlerden kimi bakanlıkların birleştirilebileceklerine ilişkin düşüncelerin 1960'lara kadar gerilere uzandığının¹³ belirtilmesiyle yetinilecektir.

¹² A. Ümit Berkman, "Çok Yönlü Bir Konu : Bakanlıkların Sayısı ve Niteliği", 26.12.1983 tarihli Milliyet Gazetesi, s. 2.

¹³ Sözü edilen bakanlıklar, Maliye ile Gümrük ve Tekel'dir. Maliye Bakanlığı ile Gümrük ve Tekel Bakanlığının birleştirilebileceğine ilişkin ilk somut öneri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporunda yer almış; bu raporda Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın kaldırılarak işlevlerinin Maliye Bakanlığına devredilmesi önerilmiştir.

**MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN SOSYAL YARDIMLAŞMA VE
DAYANIŞMA VAKIFLARINA İLİŞKİN İCRAATLARININ
DEĞERLENDİRİLMESİ VE DENETLENMESİ ***

Mustafa Yücel ÖZBİLGİN

M. Doğan HATİPOĞLU

Mülkiye Başmüfettişi

Mülkiye Müfettişi

VAKIFLAR HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Vakıflar konusundaki incelemenin daha iyi ortaya konulabilmesi için vakıflar hakkında detaylara inilmeden genel boyutlarda bazı açıklamalar yapılması gerekli görülmüştür.

Vakıf başlı başına bir varlığı haiz olmak üzere bir malın belirli bir amaca özgülenmesi olarak tanımlanabilir.* ¹ Türk Medeni Kanununun 903 sayılı Kanunla değişik 73 üncü maddesinde de "Vakıf başlı başına mevcudiyeti haiz olmak üzere, bir malın belli bir gayeye tahsisidir," şeklinde ifade edilmiştir.

Bir özel hukuk tüzelkişisi olan vakıf her şeyden önce bir hayır kurumudur. Kâr amacı güdemez, siyasetle uğraşamaz.²

Türk hukukunda vakıf özellikle Osmanlı imparatorluğu döneminde toplum hayatının en önemli müesseselerinden biri olarak mühim görevler üstlenmiş, Medeni Kanunun kabulünden sonra da Türk Milletinin merhamet duygularının hayır yapma arzusunun bir sonucu olarak varlığını sürdürme gelmiştir. Gerçekten de toplumun ahlaki, dini ve sosyal anlayışı insanları iyilik yapmaya hayır işlemeye ve birbirlerine yardım etmeye teşvik etmekte, kendisinden başkasını düşünmeyen bencil bir yaşam biçimine iyi gözle bakmamaktadır, insanlar arasındaki maddi ve manevi eşitsizliğin giderilmesi sadece devlete düşen bir ödev değildir. Devletin Sosyal Yardımlar ve Sosyal Sigortalar aracılığı ile üstlen-

* Yazı, bir inceleme raporu niteliğinde kaleme alınmıştır

¹ Prof. Dr. Ergun Öz Sunay, Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler İstanbul 1982, 5. Bası Sayfa 351.

² Ruşen Balta Yeni Vakıflar El Kitabı Ankara 1968.

diği görevler yanında varlıklı kişilerin vakıflar vücuda getirerek, bu alanda Devlete yardımcı olmaları hem bir yurttaşlık ödevi, hem de ahlaki ve insancıl bir davranıştır.

İşte vakıf bu gibi gereksinmelerin ve gerçeklerin ortaya çıkardığı ve geliştirdiği bir hukuk kurumudur. Başkalarına yardım bakımından ahlaki ve insani ödevlerin yerine getirilmesinde, kişiye yardımcı olabilecek hukuki kurumlarının belki de en elverişlisi vakıflar olarak görülmüştür.³

Türk hukukundaki vakıfları eski hukukumuzda ve yeni hukukumuzdaki durumlarına göre incelemek konunun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır. (Bu ayrım M.K. önce kurulan Vakıflar ve Medeni Kanundan sonra kurulan vakıflar olarak da yapılmaktadır.)

Eski hukukumuzda durum;

Vakıf İslam Türk Hukukunun en önemli ve en gelişmiş sosyal kurumlarından biridir. "İslam Hukukçularına göre vakıf, menfaati insanlara ait olmak üzere bir malı Allah'ın mülki hükmünde daimi surette temlik ve temellükten men eylemek ve vakfeden kimsenin arzu ettiği cihete sarf etmektir."

Türk - İslam Kültürü Vakıfların kurulmasını geniş ölçüde özendirmiştir. Böylece Osmanlı İmparatorluğunda "insanların en fazla muhtaç olduğu şeyi vakfetmek, vakıfların en hayırlısıdır" inancı ile dinsel ve insancıl amaçlarla sayıları binleri aşan vakıflar kurulmuştur. Eski hukukumuzda vakıflar çeşitli ölçülere göre ayrımlara tabi tutulmaktaydı. Bu ayrımlar arasında en önemlisinin vakfı oluşturan mallar bakımından olduğu ve bunların maldan yararlanma (müessesatı hayriye) ve vakfın gelirinden yararlanma (müstegalatı vakfiyle) şeklinde görüldüğü belirtilmektedir.⁴

Medeni Kanundan önce kurulan vakıflar, Mazbut Vakıflar, Mülhak Vakıflar ve Cemaat ve Esnafa Mahsus Vakıflar olarak sınıflandırılmaktadır.

Bu vakıfların yönetimi fikir kurullarına göre olup, denetleme görevi Evkafı Hümayun nezaretine verilmişti. Daha sonra 1924 yılına kadar Seriyeye ve Evkaf vekaletine, Cumhuriyetten sonra da özellikle 1935 tarihinde çıkarılan 2762 sayılı Vakıflar Kanunu ve vakıfları mazbut

³ Prof. Dr. Ergun Öz Sunay, Adı geçen eseri.

⁴ Öz Sunay, adı geçen eser s. 356; Ruşen Balta, Mülhak Vakıflar El Kitabı 1986, sayfa 8.

vakıflar ve mülhak vakıflar olmak üzere kategoride toplamış, bunlardan birincisinin yönetimini Vakıflar Genel Müdürlüğüne diğerini de mütevalilerine bırakmıştır.

Yeni hukukumuzda vakıflar T.M.K. de 903 sayılı Kanunla değiştirilmeden önce M.K.'ın 1 inci kitabının 2 nci babı 3 üncü Faslında "Tesis" adı altında düzenlenmiş iken 903 sayılı Kanunla tesis ismi yerine "Vakıf" kelimesi ikame edilmiştir. T.M.K.'nın 903 sayılı Kanunla değiştirilemezden önceki 77 nci maddesinde "Tesis; gayesine göre devlet, vilayet, belediye ve köyden hangisine taalluk ediyorsa onun teftişine tabidir.

Teftiş makamı, tesis mallarının gayesine muvafık surette sarfına nezaret eder." Şeklinde teftişe yetkili makam ve yetkilerini göstermekteydi.

Konumuz açısından asıl üzerinde durulması gereken Vakıflar T. Medeni Kanununa göre kurulan vakıflar olduğundan bunların ne şekilde kurulacaklarını, yönetim ve denetimlerinin hangi esas ve usullere göre olacağını kısaca belirtelim.

Vakfın Kuruluşu:

Vakıf gerçek veya tüzelkişiler tarafından kurulabilir. Gerçek kişilerin vakıf kurabilmeleri için fiil ehliyetine tam sahip olmaları gerekmektedir.

Vakıf kuruluşu M.K. (903 sayılı Kanun) hükümlerine göre gerçekleştirilecektir. Vakıf resmi senetle veya vasiyetname ile kurulur. Vakıf kurmak isteyenler önce noterde resen bir vakıf senedi düzenlerler.

Vakıf senedinde vakfın adı, gayesi, mal varlığı, vakfın ne şekilde yönetileceği ve ikametgahının mutlaka gösterilmesi gerekmektedir.

Noterden vakıf senedi resen düzenlendikten sonra vakfedenin ikametgahındaki asliye hukuk mahkemesine vakfın tescili için müracaat edilir. Vakfeden birden fazla ise çoğunluğu ikametgahındaki asliye hukuk mahkemesine tescil için başvurulması gerekmekte olup, mahkeme evrak üzerinde ve gerekirse diğer ilgilileri dinlemek suretiyle tescil kararını verir, mahkeme tescil kararını verdiğinde bu kararı merkezi sicile kaydolunmak üzere Vakıflar Genel Müdürlüğüne tebliğ eder. Vakıflar Genel Müdürlüğünün iki ay içinde bu karara karşı temyiz yoluna başvurma hakkı vardır. Bir vakfın tescili ile birlikte vakfedilen malların mülkiyeti ve haklar vakfa intikal eder. Mahkeme vakfedilen gayri-

menkullerin vakıf tüzel kişiliği adına tescilini resen ve derhal tapu idaresine bildirir.

Medeni Kanuna göre kurulmuş olan vakıflarda Vakıflar Genel Müdürlüğünün kanundan doğan bir kısım yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkilerin bir kısmını doğrudan kullanabildiği halde bir kısım yetkiler asliye hukuk mahkemesi kararını gerektirmektedir. Vakıflar Genel Müdürlüğünün bu yetkilerini şu şekilde sıralamak mümkündür.

- a) Vakıfların teftiş ve denetimini yapmak (M.K. Md. 78)
- b) İdarenin değiştirilmesi için Asliye Hukuk Mahkemesine görüş bildirmek (M.K. Md. 79)
- c) Şartları mevcutsa Asliye Hukuk Mahkemesinden vakfın gayesinin değiştirilmesini talep etmek (M.K. Md. 80)
- d) Şartları mevcutsa mahkemeden vakfın dağılmasını talep etmek (M.K. Md. 81/A)
- e) Vakıf senedi ve tüzükte gösterilen diğer yetkileri kullanmak.

KONUyla İLGİLİ MEVZUAT HÜKÜMLERİ

A — KANUNLAR

1 — T.C. Anayasası

Madde 60 — Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Devlet bu güvenliğı sağlayacak tedbirleri alır ve teşkilatı kurar.

Madde 129 — Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirtilen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.

2 — 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu

Madde 1 — Bu kanunun amacı; fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.

Madde 7 — Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik fonunda toplanan kaynağın ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve

aynı olarak dağıtılmak ve bu kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalarda bulunmak üzere her il ve ilçede Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kurulur.

Mülki idare amirleri vakfın tabii başkanı olup, illerde Belediye Başkanı, Emniyet Müdürü, Defterdar, Milli Eğitim Gençlik ve Spor İl Müdürü, Sağlık ve Sosyal Yardım İl Müdürü ve Müftü; İlçelerde Belediye Başkam, İlçe Emniyet üst görevlisi, Mal Müdürü, Milli Eğitim Gençlik ve Spor İlçe Müdürü, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının ilçe üst görevlisi ve müftü vakfın müteveli heyetidir.

Vakıf senetleri mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından medeni kanundaki hükümlere göre tescil ettirilir.

Her faaliyet dönemi için il ve ilçelerde hayırsever vatandaşlar arasından valinin seçeceği üçer kişi müteveli heyetinde görev alırlar.

3 — 743 Sayılı T. Medeni Kanunu (903 sayılı Kanunla değişik)

Madde 74 — Vakıf, resmi senetle veya vasiyet yolu ile kurulur ve vakfedenin ikametgahı asliye mahkemesi nezdinde tutulan sicile tescil ile tüzel kişilik kazanır. Mahkeme tescil hususunu vakıflar genel müdürlüğündeki merkezi sicile kaydolunmak üzere resen tebliğ eder.

Kanuna, ahlaka ve adaba veya milli menfaatlere aykırı olan veya siyasi düşünce veya belli bir ırk veya cemaat mensuplarını destekleme gayesi ile kurulmuş olan vakıfların tesciline karar verilemez.

Tescil kararının tebliği tarihinden itibaren, Vakıflar Genel Müdürlüğü iki ay içinde bu karara karşı temyiz yoluna başvurabilir.

(.....)

Madde 77 — Vakfın bir idare uzvunun bulunması mecburidir. Vakfeden bundan başka lüzumlu göreceği diğer uzuvları, vakıf senedinde gösterebilir.

(.....)

Madde 78 — Vakıflar Genel Müdürlüğünün teftişine tabidir.

Teftiş makamı, vakıf senedi hükümlerinin yerine getirilip getirilmediğini, vakıf mallarının gayeye uygun surette ve tarzda idare ve sarf edilip edilmediğini denetler.

(.....)

Madde 79 — Vakfın mallarının muhafaza veya gayesini devam ettirmek için kesin ihtiyaç bulunduğu halde yetkili asliye mahkemesi idare uzvunun teklifi üzerine, teftiş makamının yazılı düşüncesini aldıktan sonra vakfın idare şeklini değiştirebilir.

Yetkili asliye mahkemesi, teftiş makamının tüzükte gösterilen sebeplere dayanak yapacağı müracaat üzerine duruşma yaparak idare edenleri işten uzaklaştırabilir ve vakıf senedinde ayrı bir hüküm yoksa yenisini verebilir.

4 — 3056 Sayılı Başbakanlık Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun

Madde 20 — Teftiş Kurulu Başkanlığı Başbakanın emri veya onayı üzerine Başbakan adına aşağıdaki görevleri yapar.

a) Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi hususunda genel prensipleri tespit etmek ve personelin verimli çalışmalarını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek.

b) 1 (.....)

2 — Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde, teftiş denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olan her türlü inceleme, araştırma ve teftiş yapmak.

(.....)

5 — 2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun

Madde 1 — Yönetim hukukuna uygun düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Devlet Başkanlığına bağlı "Devlet Denetleme Kurulu" kurulmuştur.

Madde 2 — Devlet Denetleme Kurulunun Görevi Devlet Başkanın isteği üzerine;

a) Tüm kamu kuruluş ve kurumlarında,

b) Tüm kamu kuruluş ve kurumlar tarafından en az sermayelerinin yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluşta,

c) Kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında,

Her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeler yapmaktır.

6 — 1700 Sayılı Dahiliye Memurları Kanunu

Madde 1 — Dahiliye Memurlarının derece ve sınıfları aşağıda gösterilmiştir.

Merkezde.

(.....)

Vilayetlerde.

1.)

2.) Valiler

3.) Vali Muavinleri,

4.) Kaymakamlar,.....

(.....)

7 — 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu

Madde 9 — (.....)

C) Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir...

Madde 31 — A) Kaymakam, kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararlarının neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir...

8 — İçişleri Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 3152 Sayılı Kanun

Madde 15 — Teftiş Kurulu Başkanlığı Bakanın emri veya onayı üzerine Bakanlığın merkez birimlerinin, bağlı kuruluşların..... işlem ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek, inceleme ve soruşturma yapmak, mahalli idarelerin seçilmiş veya tayin edilmiş, organları... hakkında soruşturma yapmak..... görevlerini yapar.

9 — Vakıflar Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

Madde 17 — Teftiş Kurulu Genel Müdürün emri ve onayı üzerine Genel Müdür adına aşağıdaki görevleri yapar.

a) Genel Müdürlüğün merkez kuruluşları ile taşra kuruluşlarının her türlü işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işlerini yürütmek,

b) Genel Müdürlüğün görevlerini daha iyi gerçekleştirmek mevzuata ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve Genel Müdüre sunmak,

e) Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

10 — Memurin Muhakematı Hakkında Kanun

Madde 1 — Memurların memuriyet görevlerinden doğan veya memuriyet görevlerinin yapılması sırasında işlenen suçlardan dolayı muhakemeleri bu kanunda yazılı şartlar dairesinde adalet mahkemelerine aittir.

Madde 4 — İlçelerde kaymakam ile ilçe idare şube başkanlarından ve idare kurulu üyelerinden başka bütün memur ve hizmetliler ile bucak müdür ve hizmetlileri hakkında soruşturma evrakı ilçe idare kuruluna; vilayet merkezlerinde vali ile Cumhurbaşkanı onayı ile tayin edilen il merkez memurları ve il merkezine bağlı ilçeler kaymakamları ile ilçe idare kurulu üyeleri hakkındaki soruşturma evrakı il idare kuruluna ve bir ilin Cumhurbaşkanı onayı ile tayin edilen merkez memurları ile idare kurulu üyeleri hakkında soruşturma evrakı Danıştay Mülkiye Dairesine verilerek bu kurumlarca aşağıdaki esaslar dairesinde sanık memurun lüzum veya meni muhakemesine karar verilir.

Madde 8 — Valilerin ceza gerektiren bir fiil ve hareketi ihbar veya istihbar edildiğinde önce İçişleri Bakanlığında tahkikat yapılır

ması için icabına göre mahalline bir veya bir kaç memur gönderilir. Gidecek memur birden fazla olursa bunlar tahkikatı bir komisyon şeklinde yapmak üzere içlerinden birisi başkan seçilir. Bunların tanzim edecekleri (hazırlık) tahkikat evrakı üzerine valilerin lüzum veya meni muhakemelerine karar itası Danıştay Mülkiye Dairesine ve bu karara vuku bulacak itirazın tetkiki Danıştay Genel Kuruluna aittir.

Lüzumu Muhakemesi kararlaştırılmış olan valilerin muhakemesi temyiz ceza dairesi mahkemesinde ve ikinci derecede genel kurulunda icra olunur.

11 — Bazı Cürümlerden Dolayı Memurlar ve Şerikleri Hakkında Takip ve Muhakeme Usulüne Dair 1609 Sayılı Kanun

Madde 1 — irtikâptan, rüşvet alıp vermekten, ihtilas ve zimmete para geçirmekten, gerek doğrudan doğruya ve gerek memuriyet vazifesini suiistimal suretiyle kaçakçılıktan ve resmen vuku bulan müzayedeye ve münakaşalara ve alım ve satıma fesat karıştırmaktan ve devlet

hariciyesine ait mahrem evrakı veya şifreleri ifşa veya ifşaya sebebiyet vermekten ve bu cürümlere iştirakten maznun olanlar hakkında Memurin Muhakematı Kanunu cari değildir.

(.....)

Bu cürümlerden maznun olan kaza kaymakamları hakkında yapılacak takibatı o kazanın merbut bulunduğu vilayetteki ağır ceza mahkemesi nezdinde bulunan Cumhuriyet Savcısı bizzat yapar.

Bu cürümler hakkında savcılar tarafından icra edilecek hazırlık tahkikatı, maznunun mensup olduğu Bakanlık ve Vilayetçe tahkikat yapılmasına ve maznunun işten el çektilmesine mani değildir.

(.....)

Müsteşarlar ve Valiler hakkında bu kanun hükmü cari değildir.

12 — 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu

Madde 24 — Devlet Memurlarının görevleri ile ilgili veya görevleri sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılması ve haklarında dava açılması özel hükümlere tabidir.

B — TŰZŰKLER

1 — İçişleri Bakanlığı MŰlkiye Teftiş Kurulu TŰzŰğŰ

Madde 5 — Teftiş Kumlunun görevleri aşıağıda gösterilmiştir.

A — Bakanlık merkez birimlerinin, bağılı kuruluşlarının, Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının, mahalli idarelerle bunlara bağılı ve bunların kurdukları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemek,

B — Yukarıda belirtilen birim ve kuruluşların personeli ve mahalli idarelerin seçilmiş veya atanmış organları ve bunların üyeleriyle diğerk kamu görevlileri hakkında inceleme, araştırma ve soruşturma yapmak,

C - (.....)

D — Bakanlığın merkez, il ve ilçe kuruluşlarıyla mahalli idareler kuruluşlarında özel teftişler yapmak,

E — Teftiş rapor ve layihalarıyla soruşturma rapor ve fezlekelerini inceleyip değerklendirmek,

F — (.....)

G — (.....)

H — (.....) Kanunlarla ve bu tüzükle verilen diğer görevleri yapmak.

2 — Türk Medeni Kanunu Hükümlerine Göre Kurulan Vakıflar Hakkında Tüzük

Madde 19 — Vakıflar, Vakıflar Genel Müdürlüğünün teftişine tabidir.

Vakıflar Genel Müdürlüğü teftişi müfettişleri aracılığı ile yaptırır...

Madde 20 — Her vakfın en az iki yılda bir teftiş ettirilmesi zorunludur.

Vakfın idare uzuvları, teftiş sırasında istenilen her çeşit belge, kayıt ve defterleri göstermekle ve teftişi yapanın talep ettiği bilgileri vermekle yükümlüdür.

Her teftişte, vakfın bir önceki teftişinden itibaren geçen bütün işlem ve hesapların incelenerek vakıf senedindeki hükümlerin yerine getirilip getirilmediği, vakfın mallarının gayeye uygun şekilde idare edilip edilmediği, vakfın gelirlerinin gayeye uygun olarak sarf olunup olunmadığı araştırılır.

(.....)

Teftiş sırasında idare uzuvlarının vakfa zarar verici hareketleri olup olmadığı da araştırılır.

Madde 21 — Teftiş sonunda verilen raporlar Vakıflar Genel Müdürlüğünce incelenerek;

a) Raporda vakıf idarecilerinin işten uzaklaştırılmalarını gerektiren bir sebep tespit edilmiş ise, derhal yetkili asliye mahkemesine başvurularak, idarecilerin işten uzaklaştırılmaları,

b) Vakıf idaresine ilişkin işlemlerde düzeltilmesi gereken noktalar olduğu belirtilmiş ise, raporun bu kısmı vakıf idarecilerine tebliğ edilerek düzeltmenin yapılması istenir.

Madde 23 — Vakıf idarecileri, vakıf senedinde yazılı, şartlarla, yürürlükteki kanun ve nizamla uymak ve genel olarak basiretli bir idareci gibi hareket etmek zorundadır.

1 — Vakıf İdarecileri

a) Vakfın malları üzerinde mülkiyet iddia edip de, iddiaları yetkili mahkemece tamamen veya kısmen reddedilmiş ise,

b) Vakfın mallarını vakıf senedindeki şartlara ve vakfın gayesine aykırı olarak kullanmış ise,

c) Vakfın gelirlerini vakıf senedindeki şartlara aykırı olarak sarf etmiş ise,

d) Kusurlu hareketleri ile vakfa zarar vermiş ise,

e) Yapılması mahkemenin veya Vakıflar Genel Müdürlüğünün iznine bağlı olan bir işi kendiliğinden yapmış ise,

f) Müfettiş tarafından istenilen belge, kayıt ve defterleri göstermekten veya talep edilen bilgileri vermekten kaçınmış ise,

g) Teftiş sırasında tespit edilen noksan ve yanlışlıkların tamamlanması ve düzeltilmesi için yapılan tebligata rağmen bunları yerine getirmemiş veya yerine getirdikten sonra yine tavsiyelere aykırı işlem yapmaya devam etmiş ise,

h) Teftiş ve denetleme masraflarına katılma paylarını süresinde ödemiş ise,

ı) Medeni haklarını kullanma ehliyetini kaybetmiş veya görevini sürekli olarak yapmasına engel teşkil edecek derecede şifası olmayan bir hastalığa veya maluliyete duçar olmuş ise,

j) Vakfeden tarafından vakıf idarecisi seçildikten sonra işlediği bir suçtan dolayı ağır hapis veya taksirli suçlardan gayri suçlar için altı aydan fazla hapis veya affa uğramış olsa bile zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas, yalan yere beyanname verme ve kaçakçılık gibi yüz kızartıcı bir fiilden dolayı hapis cezası ile mahkum edilmiş ise,

k) Hesap özeti veya bilanço ve kâr ve zarar hesaplarını zamanında vermemiş ve yazılı uyarıya rağmen bu görevi iki ay içinde yerine getirmemişse,

Vakıflar Genel Müdürlüğünün bu sebeplere dayanarak yapacağı başvurma üzerine yetkili asliye mahkemesince duruşma yapılarak işten uzaklaştırılabilir.

(.....)

3 — Vakıflar Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Tüzüğü

Madde 5 — Vakıflar Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu

A) Doğrudan doğruya Genel Müdürlük teşkilatına bağlı daire ve müesseselerle özel kanunlarına göre kurulmuş işletmelerin;

B) Mülhak vakıfların;

C) Cemaatlere ve esnafa mahsus vakıfların;

Her türlü muamele ve işlerini, buralardaki amir ve memur ve hizmetlilerin görevleri ile ilgili hal ve hareketlerini, ilgili mevzuatın uygulanış tarzlarını incelemek, teftiş etmek ve gerekli soruşturmaları yapmakla ödevlidir.

Madde 8 — Müfettiş ve müfettiş muavinlerinin vazifeleri şunlardır;

A) (.....)

B) Genel Müdürlüğe bağlı ve Genel Müdürlüğün teftiş ve murakabesine tabi bilumum vakıfların ve vakıf işletmelerinin muamelat, icraat ve hesaplarında mevzuat ve emirlerin tatbik edilip edilmediğini, tetkik ve teftiş etmek.

C) (.....)

D) (.....)

E) Vazifelerini ifa sırasında resen veya ihbar suretiyle muttali olacakları her türlü suiistimaller ile suç mevzuu olan yolsuzlukları derhal Genel Müdürlüğe bildirerek alacakları talimata göre hareket etmek...

Rüşvet, irtikap, ihtilas zimmet gibi 1609 numaralı Kanun hükümlerine temas eden hadiselerde hemen tahkikata girişmekle beraber keyfiyeti Genel Müdürlüğe bildirmek.

C — YÖNETMELİKLER

1 — Başbakanlıkça hazırlanarak 17 Temmuz 1986 gün ve 19167 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Yönetmeliğinde inceleme ve araştırma konusu ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiştir.

2 — Başbakanlık Teftiş Kurulu Yönetmeliği

Madde 10 — Başbakanlık Müfettişleri Başbakanlık Makamına bağlı olup, başbakan adına;

a) Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun ve Teftiş Kurulu Yönetmeliği hükümleri dairesinde, bütün kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu iktisadi teşebbüslerinde ve bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde her seviyedeki işçi ve işveren teşekküllerinde, teftiş denetim veya bu maksatla kurulmuş olan birimlerin görev yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yapmak, Başbakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarında

her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş, merkez teşkilatında ise soruşturma yapmak.

(.....)

D — GENELGELER

1 — Başbakanlığın 16.7.1986 gün ve 19-383- 14399 sayılı (1986/11 numaralı) genelgesinde;

«..... 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Ka

nunu yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Türk halkı ve idaresi tarih boyunca sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın en güzel örneklerini vermiştir. Milli Sosyal ve Kültürel değerlerimizin korunup yaşatılmasında vakıf müessesesinin çok önemli bir rolü ve mevkiî vardır. Bu bakımdan, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik kanununun uygulanmasında ana görev, il ve ilçelerde kurulacak vakıflara verilmiştir. Memleketimizin taşra idaresini elinde tutan mülki idare amirlerimiz ile vakıfların müteveli heyetinde yer alacak merkezi idarenin taşra temsilcilerinin, sosyal bir maksat taşıyan bu kanunu hedefine ulaştırmada büyük bir gayret ve fedakârlıkla çalışacaklarına olan itimadım tamdır.

.....»

2 — Başbakanlığın, 10.11.1986 gün ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu 42/SYDTF - 01416 sayılı genelgesinin 5 inci maddesinde;

«Mülki idare amirleri ve müteveli heyete, (seçilmiş kişiler hariç) vakıflardaki görevler kanunla verildiği için haklarında söz konusu olabilecek soruşturmalar Memurin Muhakematı Hakkında Kanun hükümlerine göre yürütülecektir. Bu bakımdan Vakıflar Genel Müdürlüğünce yapılacak denetimler evrak ve muhasebe üzerinde yürütülecek ve rastlanabilecek yanlış uygulama veya teşvik fonu sekreteryasına bildirilecektir.»

E — Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile İlgili Hükümet Gerekçesi

Madde 7 — Bu madde ile getirilen yenilik çok önemlidir. Türk toplum hayatında bir çok örneği olan güçlü ve fonksiyonel vakıflar, ülkenin bütün il ve ilçelerinde toplumun hizmetine yeniden sokulmaktadır.

Vakıf mütevellî heyeti önceden belli edilmek suretiyle bu alanda siyasal yatırım yapmak isteyenlerle, ekonomik bakımdan çıkar sağlanmasına meydan verilmemesi amaçlanmıştır. Mütevellî heyette bürokratlar ve hayırsever vatandaşlar yer alacaktır. Mütevellî heyette siyasetçi kökenli sadece belediye başkanı vardır ... Vakfın amacı ve yardım yapılmasında uygulanacak ölçü ve kriter ile bunların tespiti usul ve esasları ve diğer hususlar vakıf senedinde yer alacaktır.

F — Meclis Tutanakları: ⁵ Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununda (gerek hükümet teklifi gerekse komisyonda aldığı durum itibarıyla) vakıfların denetlenmesine ilişkin bir hüküm getirilmediği sadece vakıfların medeni kanun hükümlerine göre tescil ettirileceğinin belirtilmesiyle, yetinildiği nedeniyle denetim konusu meclis tutanaklarında kanun denetimine ilişkin 6 ncı maddenin müzakeresi sırasında gündeme getirilmiştir.

Tasarının tümü üzerinde parti grupları adına söz alan milletvekillerinden;

Osman BAHADIR: Medeni Kanunun 66 ile 79 uncu maddelerinde, vakıfların ne şekilde kurulacağı yazılıdır ve bu maddelere göre 8 adet 8 cins vakıf mevcuttur. Tasarıyla getirilen vakıf, Addedeni Kanunda belirtilen vakıfların hiç birisine uymamaktadır. Buna suijenarist bir vakıf diyebiliriz. Nevi şahsına münhasır bir vakıftır. Türkiye'de hiç böyle bir vakıf yoktur. Böyle bir vakıf Osmanlı döneminden kalma olabilir. Çünkü Osmanlı döneminde mülk padişahındı, gelirler de padişah adına toplandığı için, padişah da, devlet gelirlerinden istediği gibi vakıf kurabilirdi. Fakat bugünkü Anayasa ve medeni hukuk sistemimiz, bu tip bir vakıf kurmaya engel teşkil etmekte ve meydan vermemektedir.⁶

Ömer KUŞHAN : ... Kurulacak olan bu vakıflar ilçelere kadar yayılacak ve dolayısıyla, ilçelere kadar yayılan bu vakıf müesseselerine ... tasarının 4 üncü maddesiyle vereceğimiz büyük mali imkânlar, han- 5 6

⁵ T.B.M.M. B. 111, 28.5.1986, 0:2, Sayfa 503-553.

⁶ Sorunun cevabı tutanaklarda yer almaktadır.

gi sistem içerisinde kontrol altına alınabilecektir? Oradaki görevlerinin subjektif değerlendirmesi birinci plana geçmeyecek midir, bunu nasıl kontrol edeceksiniz?

Devlet Bakam Ahmet KARAEVLİ: Sayın Başkan, ifade ettiği gibi bunun usulü önce yönetmelikte ve bilahare de vakıf senetlerinde yer alacak, ayrıca vakıfların denetimi de Vakıflar Genel Müdürlüğünün bugüne kadar diğer vakıflara yaptığı denetim gibi olacaktır.

Osman BAHADIR: ...Her kanunda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kumluna bir görev verilir ... bu da onlardan biri ... bu kurul neyi denetleyecek? Yönetmelikle merkez bankası kasa, kasadan vakıflara giden para miktarı, oradan vakıflar ... vakıfları Vakıflar Genel Müdürlüğü denetler oraya yetkisi yok, oradan sonra kesiliyor, yani buradaki denetim surete yazılmış, sadece bu fonu denetimsiz bırakmayalım diye getirilmiş bir denetim. Madem ki böyle bir özel vakıf kuruyorsunuz - bunun bir örneği Medeni Kanunda, ne Anayasada, ne de mevcut hukuk sistemimizde yok - bari bu denetim yolunu sonuna kadar işletin ve Yüksek Denetleme Kuruluna Merkez Bankası kasasından çıktıktan sonra, vatandaşın eline gidinceye kadarki yolu bir hükümle bu denetime açın. Çünkü, bu vakfa benzemiyor ki, özel bir sistem getiriyorsunuz. Böyle bir denetim olur mu? Devlet gelirleriyle kurulmuş bir fon, devlet parası; nereye gittiği belli değil....

M. Turan BEYAZIT : Her türlü denetimden uzak, fiili denetimden uzak, gerçek denetimden uzak bir fon ve o fonu harcayacak vakıflar... Niçin "Gerçek denetimden uzak" diyorum? Maddede, vakıfların denetim mekanizması gösterilmeli; gerekçede de yok. Ancak sayın Bakanın ve iktidar sözcülerinin açıklamalarında, Vakıflar Genel Müdürlüğünün genel hükümler çerçevesinde buna yetkili olduğu söylendi. Bu fiilen mümkün değil arkadaşlar.

Biliyorsunuz vakıflar Kanuna göre iki tür vakıf vardır : Mazbut vakıflar, mülhak vakıflar. Vakıflar Genel Müdürlüğü ve müfettişleri bu vakıfları denetlerler. Acaba bu kanunla kurulan vakıf mazbut vakıf mıdır, mülhak vakıf mıdır? İkisi de değildir ve hukuki bir deyiimi yakıştırmak gerekirse Şıh vakıftır. Bu itibarla Vakıflar Genel Müdürlüğünün hukuki açıdan denetleme yetkisinin şüphe götüreceği kanısındayım. Ancak önemli değil, fiilen bu denetleme yapılabilecek midir.?

Muhterem arkadaşlarım, bugün 700 küsur ünite kuracağımız ve 500 milyarın üstünde bir parayı sarf edecek bir mekanizmayı, bir sistemi Vakıflar Genel Müdürlüğüne denetleteceksiniz. Bu kadar geniş, bu

kadar vasi bir sahayı bu kadar geniş bir harcama ortamını denetleyecek eleman, imkân ve gün nerede? Bu itibarla bu fonun harcanmasının denetimi fiilen de mümkün değildir.⁷

Ülkü SÖZLEMEZOĞLU : Vakıf diye Selçuklu döneminden beri Türk toplumunda saygıyla anılan ve büyük güven duyulan bir müesseseyi de yıkıyorsunuz. Bu anlayışı da kökünden sallıyorsunuz ve Türk Hukuk sisteminde hiç rastlanmayan bir vakıf çeşidi getiriyorsunuz. Eskiden padişahlar vakfı kurardı, şimdi de başbakanlar devlet imkânlarıyla kuruyor bu kadar açık Bunun adı vakıf falan değil ... öyle bir

vakıf yönetimi kurulu kuruyorsunuz ki, vali, defterdar, emniyet müdürü ... bunlar kimi çağırır da elinden istediği parayı alamaz ... vakfın parasının nasıl kullanılacağı asla belli değil, vakıf senedinin nasıl yapılacağı belli değil, içinde ne yer alacağı belli değil. Nasıl denetlenecek? "Umumu hükümle" diyor. Sayın Bakan. Bunca yaygın bir vakıf işlemini bir Vakıflar Genel Müdürlüğü burada üç beş elemanı ile nasıl denetler ve başkanı vali olan bir vakfı hangi cesaretle denetler? Bütün bunlar ortada...⁸

KONUyla İLGİLİ OLARAK YAPILAN SÖYLEŞİLER

A — Vakıflar Genel Müdürlüğü Yetkilileri İle Yapılan Söyleşiler

1) Ruşen BALTA: Vakıflar Genel Müdürlüğü Mülhak ve Yeni Vakıflar Dairesi Başkanı

Vakıfların tabii başkanı olan mülki idare amirlerinin vakıf faaliyetleri ile ilgili icraatlarının değerlendirilmesinde M.K. nun hükümlerine göre Vakıflar Genel Müdürlüğü yetkilidir. Zira vakıflar 903 sayılı Kanuna göre Vakıflar Genel Müdürlüğünün teftişine bırakılmıştır. 3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununda özel bir denetleme usulü getirilmemiş olduğundan denetim Genel Müdürlüğümüze aittir.

Bizim açımızdan vakıf faaliyetlerinin teftişi denetlenmesi değerlendirilmesi hepsi aynı kapsamı içerisindedir. Vakıf başkanı olarak vali ve kaymakamlar alelade bir vakıf başkanının tabi olduğu işlemlere tabidir. Bu husus gerek teftiş ve gerekse soruşturmalar için de geçerlidir. Yani

⁷ SHP Grubu adına T.B.M.M. 13:112.29.5.1986 0:1 Tutanak Dergisi Cilt: 30 Sayfa: 18-19.

⁸ H.D.P. Grubu adına T.B.M.M. Tutanak Dergisi Cilt: 30, Sayfa: 33.

vakıf başkanı ve mütevellî heyetin suç işlemleri halinde soruşturma emri verir, kendi müfettişlerine tahkik ettirir sonuçta hazırlanan raporlar ilgili C. Savcılığına bildirilir.

Ancak vali ve kaymakamların genel değerlendirmeleri için vakıf başkanlığı görevi ile ilgili çalışmaları İçişleri Bakanlığınca da denetlenebilir.

2) Ali EREN: Vakıflar Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanı

903 Sayılı Kanuna ait Tüzüğün 21 inci maddesine göre sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının faaliyetleri ile ilgili icraatlarının değerlendirilmesi Vakıflar Genel Müdürlüğüne aittir. Yine 903 sayılı Kanunun 78 ve Tüzüğün 19 uncu maddesi gereğince mülki idare amirlerinin vakıf icraatlarının denetimi Genel Müdürlüğümüze aittir. Nitekim Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Resmi Senetlerinin 14 üncü maddesinde konu aynı şekilde belirtilmiştir.

Vakıf başkanı mülki idare amirleri ve mütevellî heyetin bu görevleri sırasında işledikleri suçlar nedeniyle yapılacak soruşturmalarda yetkili merci M.M.K. nun 8 inci maddesi gereğince İçişleri Bakanlığıdır. Vakıflar Genel Müdürlüğü sadece suç duyurusunda bulunmakla yetinir. Mülki idare amiri ve mütevellî heyeti vakıftaki görevleri ile ilgili bir suç işlemleri halinde M.M.K. na tabi olurlar.

B — Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu Yetkilileri İle Yapılan Söleşiler

1) İsmail AKINALTUG: Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı ve Fon Başkan Vekili

Bence Vakıfların denetiminin Vakıflar Genel Müdürlüğünce yapılması gerekir. Başkan ve mütevellî heyetin suç işlemleri halinde de C. Savcılığınca resen takibat yapılır. Suçları M.M.K'na tabi değildir. Ancak bize intikal eden ihbar ve şikâyet dilekçelerinin bir kısmını İçişleri Bakanlığına diğerlerini de Vakıflar Genel Müdürlüğüne gönderiyoruz. Mülki idare amirlerine görev kanunla verilmemiş olsaydı vakıfların her türlü denetimini normal karşılamak gerekirdi.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında idare uzuvları kanunla gösterildiğinden görevlileri M.M.K'na tabi olmaktadır. Bu nedenle vakıfların idari denetiminin içişleri Bakanlığınca hesap ve işlemleri denetiminin ise Vakıflar Genel Müdürlüğü müfettişlerince yapılması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Ancak bu konuda boşluk vardır. Yasaya

vakıf başkanı açısından denetimin İçişleri Bakanlığınca yapılacağını belirten bir hüküm eklemek gerekir.

2) Nurcan TOKAR: Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu Genel Sekreteri

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıf başkanları mülki idare amirlerinin mesleki değerlendirmelerinde, vakıf çalışmaları göz önünde bulundurulacaktır. Bu husus Başbakanın başkanlığında yapılan bir toplantıda dile getirildi.

İcraatların denetimi ikili olacaktır. Biri Vakıflar Genel Müdürlüğünce klasik anlamda ve hesap teftişi şeklinde olacak, ikinci denetim İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacaktır. Mülkiye Müfettişleri normal teftişleri sırasında vakıf faaliyetlerini de denetleyecekler ve Vali ve Kaymakamların mesleki değerlendirmelerinde bu denetim sonuçlarını dikkate alacaklardır.

Vakıflar müfettişi teftişi sırasında yapılan işleri beğenmez ve kararları yerinde bulmazsa vali ve kaymakamdan hesap soramaz. Ancak keyfiyeti bize bildirecektir.

Bize gelen şikâyetler ister vatandaş isterse Vakıflar Genel Müdürlüğünden gönderilmiş olsun bunları incelenmesi için İçişleri Bakanlığına bildiriyoruz. Bazen vakıf faaliyet raporlarının tetkiki sırasında tespit ettiğim noksanlıkları da İçişleri Bakanlığına bildiriyorum.

Vakıf başkanlığı ve mütevelli heyet üyeliği, vali, kaymakam ve diğer görevlilere kanunla verildiğinden, vakıf görevlerinden dolayı bir suç işlemeleri halinde Memurin Muhakematı Kanununa tabi olarak haklarında soruşturma yapılır. Aslında bu sorunun kanuna, eklenecek bir madde ile çözümlenmesi gerekir. Biz şimdilik 10 Kasım 1986 tarihli 01416 sayılı genelgemizle bu konuya açıklık getirmeye çalıştık.

C — Yargıtay Yetkilileri İle Yapılan Söyleşiler

1) Recai SARAÇ : Yargıtay 14 üncü Daire Üyesi

Resmi görevlilerin görevleri cümlesinden olarak vakıf işinde bulunmaları, bu görevlerinin ihmali nedeniyle yapılması gereken tahkikatta asli görevlerinin tabi olduğu hükümlerin uygulanması gerekir.

Bizatihi vakfın işleyişi Vakıflar Genel Müdürlüğünün kontrollüne tabidir. Vakıflar Genel Müdürlüğü resmi görevlilerin vakıf dolayısıyla gö-

revlerini yerine getirmediğini saptarsa, o zaman bağılı bulundukları mercie durumu rapor etmeleri icap eder.

Bu vakıf nevi şahsına münhasır niteliktedir. Medeni Kanunun vakıflara ilişkin hükümlerinden bir çok yönü ile ayrılmaktadır. Yasa koyucu idarecileri özel kanunla belirtmiştir. Bunların görevlerini yerine getirmedikleri gerekçesiyle Vakıflar Genel Müdürlüğünün mahkemeye müracaatı halinde, Medeni Kanundaki hükümlere dayanarak, mahkemenin görevlilerin işine son vermesi mümkün değildir. Esasen özel hükümlerin bulunduğu yerde genel hükümlere gidilemez.

İçişleri Bakanlığı müfettişleri vakfın içine girip denetleme yapamazlar, Zira bu denetim Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait olduğundan bir görev tedahülüne meydan verilebilir.

Vakıflar Genel Müdürlüğünce teftiş sırasında, vakfın memur statüsündeki üyelerinin suç işlediklerinin tespiti halinde ilgili merciin harekete geçmesi için suç duyurusunda bulunulması, örneğin kaymakam hakkında inzibati ve cezai yönden gereğinin İçişleri Bakanlığınca yapılması lazım. Halktan seçilen kişilerin müstakil sorumlulukları genel hükümlere tabidir. Diğer görevlilerle birlikte işlenen suçlarda resmi görevlilere tebaan işlem yapılmak gerekir. Hukuki sorumluluk yönünden hizmet kusuru ve şahsi kusur yönlerinin göz önünde tutulacağı tabiidir. Görevliler vakıf icraatları ile ilgili suçlarından dolayı Memurun Muhakematına tabidirler.

2) Muammer ELÇİN: Yargıtay 6 ncı Hukuk Dairesi Üyesi ve Yüksel Seçim Kurulu Başkanı

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında Vakfeden Devlettir. Kuruluş yöneticiler eliyle tamamlanmıştır. Üzerinde düşünülecek bir konu medeni kanunda yerini bulmamız mümkün değil. M.K. nun 79 uncu maddesi ve vakıflarda işletilemez. Vakıf başkanlığı ve müteveli heyet üyeliği memuriyet sıfatının gerektirdiği bir görevdir. Vakfın her türlü faaliyeti bakımından gayeye ulaşıp ulaşmadığı yönlerinden teftişe yetkili makam vakıflar idaresidir. Mülki idare amirlerinin vakıf başkanlığı görevi açısından teftişlerinin İçişleri Bakanlığı müfettişleri tarafından yapılması gerekir. Mülki idare amirlerinin buradaki durumu Çiftçi Malları Koruma Kanununda bahsi geçen murakabe heyetindeki görevlerine benziyor. Siz burada denetim yaparken zarar ziyan tespit ve tahminlerine ilişkin işlemlere bakabiliyor musunuz, bakamıyorsanız vakıflarda da bakmamamız gerekir.

Vakıf olarak denetim Vakıflar Genel Müdürlüğüne, görevliler olarak ilgili bakanlıklara aittir. Bizim gördüğümüz vakıflar küçük gayeler ve imkânlar içindedir. Şu anda bir vakıf enflasyonu vardır.

Vakıf başkanı olarak mülki idare amirlerine görev kanunla verilmiştir. Mütevelli heyet için de durum aynıdır. Bunların görevlerini iyi yapmamaları halinde durum ne olacaktır? il ve ilçe seçim kurulu başkanlarına da görev kanunla verilmiştir. Her il ve ilçeden en kıdemli hakim seçim kurulu başkanıdır. Biz bunu değiştirenleyiz görevini tam yapmayan hakime hiçbir şey yapamayız. Ancak gereğinin yapılması için durumu Adalet Bakanlığına (Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulu) intikal ettiririz. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında da böyle olması gerekir. Yani Vakıflar Genel Müdürlüğü, denetim sırasında, vali ve kaymakamın vakıf gayesine aykırı uygulamalarını tespit ederlerse, bunu içişleri Bakanlığına bildirmelidirler. Gerekli işlem ilgili bakanlığınca yapılır.

3) Akif ÖZGÜN: Yargıtay 4 üncü Ceza Dairesi Başkanı

Ortada özel bir durum var, tam anlamıyla Medeni Kanun hükümleri uygulanır denemez. M.K. nın 79 uncu maddesi bu vakıflar için uygulanmaz. Çünkü 3294 sayılı Kanun özel kanun olup, yönetim bu kanunda belirtilmiştir. Hakim yetkisi yoktur.

Soruşturma vali ve kaymakama tabi olduğu prosedüre tabi olacaktır. Çünkü kanun burada vali ve kaymakamlara bir görev vermiştir.

Vakıflar Genel Müdürlüğü müfettişlerinin teftişi sadece vakfın işletilmesi ve iyileştirilmesi, yani yol gösterme, takip gibi suç olmayan iş ve işlemleri ile ilgilidir. Müfettiş suç görürse ilgili bakanlığa bildirecek ve soruşturma bu bakanlıkça yapılacaktır.

Mütevelli heyet vali ve kaymakamla birlikte suç işlerse vali ve kaymakamın soruşturma prosedürüne tabi olacaktır. Seçilmiş üyeler müstakil suç işlemişlerse, kanunda özel bir hüküm bulunmadığı için umumi hükümlere tabi olacaktır.

Memur üyeler ayrı suç işlerlerse, görev mütevelli heyet üyeliğinden kaynaklandığından yine M.M.K. na veya özel yargılamasına tabi olacaklardır.

D — Danıştay Yetkilileri İle Yapılan Söyleşiler

1) Yüksel Alp FIRAT: Danıştay 3 üncü Daire Üyesi (ve 2 nci Daire Eski Üyesi)

Vakfın Medeni Kanun hükümlerine göre kurulmuş olması vali, kaymakam ve diğer memur görevlilerin Memurin Muhakematı Kanununa tabi olması ilkesini ortadan kaldırmaz. Yapılan görev kamu görevi ol

duğuna göre memur olmayan üyeler de başkan ve müteveli heyetle birlikte işledikleri suçlarda Memurun Muhakematı Kanununa tabi olurlar.

Müteveli heyet üyeleri hakkında soruşturma, suç kurul halinde işlenmiş ise memurun bağı olduğu bakanlıklar tarafından müşterek soruşturma suretiyle yapılır. Bunun için soruşturma sırasında ilgili bakanlıktan ya izin alınarak veya soruşturmanın müştereken yapılması istenecektir. İlgili bakanlığa suç duyurusunda bulunmakla yetinilmemelidir. Seçilmiş üyeler müstakil suç işlemeleri halinde umumi hükümlere tabi olacaktır.

M. Kanunun 79 uncu maddesi hükümleri burada geçerli değildir, yürümez. Vakıf başkanlığı vali ve kaymakama görev olarak verilmiştir. Bunun icraat olarak değerlendirilmesi ve denetlenmesi İçişleri Bakanlığınca yapılabilir.

2) Orhan ERDEN : Danıştay 2 nci Daire Başkanı

Vakfın kimin tarafından denetleneceği bizim dışımızdadır. Ancak vakıf başkanlığı 3294 sayılı Kanunla vali ve kaymakamlara görev verildiğinden bu gerek mülki amirler gerekse müteveli heyetin memur üyeleri açısından yerine getirilmesi gereken bir görevdir. Bu görevin yapılması sırasında, işlenen suçların soruşturulması memurların tabi olduğu usule göre yapılır. Hatta müteveli heyetin memur olmayan üyeleri de memur üyelerle birlikte suç işlemeleri halinde onlar gibi yargılanırlar. Yani bunlar da Memurun Muhakematı Kanununa tabi olurlar. Ancak bunların münferit suç işlemeleri halinde M.M.K. na tabi olmaları mümkün değildir.

Soruşturma açma yetkisi vakıf başkanları için İçişleri Bakanlığına aittir. Müteveli heyet üyeleri hangi bakanlığın memuru ise soruşturma açmaya o bakanlık yetkilidir. Ancak birlikte suç işlenmesi halinde soruşturmanın ilgili bakanlıklarca müşterek yürütülmesi gerekir. İzin alma şartıyla Mülkiye Müfettişleri tarafından da yürütülebilir.

Başkan ve müteveli heyetin memur üyeleri için Vakıflar Genel Müdürlüğü soruşturma açamaz. Ancak ilgili Bakanlıklara suç duyurusunda bulunabilir, soruşturma Vakıflar Genel Müdürlüğünce açılmış ise biz bunu reddederiz. Tüm görevliler için yani İçişleri Bakanlığına bağı olmayan memurlar için de soruşturma emri İçişleri Bakanlığı tarafından verilmiş ise bu takdirde İçişleri Bakanlığına bağı olmayan müteveli heyet üyeleri hakkında bunu kabul edemeyiz. İlgilinin Bakanlığınca soruşturma açılmasını veya yetki verilmesini isteriz.

E — A.Ü. Hukuk Fakültesi Öğretim Üyeleri İle Yapılan Söyleşiler

1) Doç. Dr. Bilge ÖZTAN, Medeni Hukuk Doçenti ve Adalet Y. Okul Müdürü

Vakıflarda vakıf senedi vakfı kuranın iradesini açıklayan bir belgedir, vakıfla da vakfı kuranın iradesi ön plandadır. Hatta kanunun emredici kuralları ile çatışmadığı takdirde, vakıf senedi hükümleri kanun hükmünün önünde gelir. Dolayısıyla senette yer alan düzenlemelerin genelge ile ortadan kaldırılması mümkün değildir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı resmi senedinde vakfın denetimi 14 üncü maddede açıkça gösterilmiştir. Aynı şekilde vakfın tutacağı defterler 15 inci maddede, vakıf senedinde yer almayan hususlara ilişkin olarak uygulanacak hükümler 16 ncı maddede, vakfın infisah ve tasfiyesine ilişkin hususlar ise 17 nci maddede düzenlenmiştir. Adı geçen bütün maddelerde özellikle denetimde, denetimin Türk Medeni Kanununa göre kurulan Vakıflar Tüzüğü hükümlerine ve Vakıflar Genel Müdürlüğü teftiş ve denetimine tabi olacağı hükme bağlanmıştır. Bu kural emredici niteliktedir. Senet sadece ve sadece tasfiyeden sonra bir mal kalmışsa Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonuna intikal edeceği hükmünü getirmiştir.

Sonuç olarak İçişleri Bakanlığı vakıf denetimi yapamaz.

Vakıf başkanı veya mütevellî heyet, vakfın konusuna giren bir işlemi yaparken hukuka aykırı davranması sonucunda ortaya çıkacak haksız fiil ve cezai sorumluluklar için vakıf senedinin 16 ncı maddesi uygulanacak, dolayısıyla T. Medeni Kanunu ve Vakıflar Hakkındaki Tüzük hükümleri söz konusu organlar için geçerli olacaktır. Bunun yanında 3294 sayılı Kanunun 7 nci maddesi vakfın tabii başkanlığını Mülki idare Amirlerine verdiği için, Başkanlık görevi aynı zamanda mülki idare amirinin kanunun yerine getireceği görevler arasında olduğundan bu görevlerin ihlal halinde M.M. Kanunu hükümlerine de ayrıca tabi tutulurlar. Vakıf başkanları vakfa ilişkin görevlerini yerine getirirken yaptığı hukuka aykırı fiilden dolayı da Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün incelemesine tabi olacaktır.

Asliye Hukuk Mahkemesinin vakıf başkanı ve mütevellî heyetini görevden uzaklaştırabileceği görüşündeyim. Yerlerine de onların yerlerinde bulunmadıklarında kim bakacaksa onların getirilmesi gerekir.

2) Prof. Dr. Turgut AKINTÜRK: Medeni Hukuk Profesörü ve YÖK Üyesi

Vali ve Kaymakam vakıf başkanı olarak Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün teftişine tabidir. Mülki idare amiri olarak görevleri ile vakıf baş

kanı olarak görevleri birbirine karıştırılmaması gerekir. Vakıf başkanlığı asli görev değildir.

Son kurulan vakıflar kamu vakıfları gibi mütalaa edilebilir. Genel prensip vakfı kuranın yönetimi tespit etmesidir. Ama burada kanun gösteriyor. Mülki idare amirlerinin vakıf başkanlığı görevlerinin valilik ve kaymakamlık görevleriyle bir ilgisi olmadığı kanaatindeyim.

Kamu vakıflar için bir çerçeve kanun getirilmelidir. Bu şarttır. Yoksa mevcut kurallarla bu iş yürümez. Çeşitli çatışmalara yol açar.

Vali ve Kaymakamların vakıf görevleri sırasında bir suç işlemeleri ve bunun Vakıflar Genel Müdürlüğüne tespiti halinde İçişleri Bakanlığına bildirilip incelenmesi istenecektir.

Vakıf gelirlerine bakıldığında bunların vergilerden, mahalli idareler bütçelerinden ayrılan paylardan yani Devlete ait paralardan oluştuğu görülmektedir. Bu açıdan M.K.nun 903 sayılı Kanunla değişik 79 uncu maddesi ve M.Kna göre çıkarılan Vakıflar Tüzüğü'nün 23/11 inci maddeleri karşısında denetim yetkisinin sınırları ve ölçüsü belirlenmelidir. Bu ise kanuni düzenleme yapılmasını gerektiren bir husustur.

F — A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Üyeleri İle Yapılan Söyleşiler

1) Prof. Dr. Metin KIRATLI: S.B.F. İdare Hukuku Profesörü ve Dekan Yardımcısı

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma vakıfları özel bir kuruluş değildir. Görevleri Devlet görevlileri tarafından yürütülen kamu kuruluşudur. Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün denetimi dışındadır. Diğer vakıflardan farklıdır. Bu vakıflar kamu vakıflarıdır. Sadece isimleri vakıf kendisi vakıf değil kamu tüzelkişileridir. Vali ve Kaymakamların resmi icraatları ne şekilde denetleniyorsa vakıf işleri de o şekilde denetlenmelidir. Bunlar Medeni Kanunun öngördüğü vakıf değildir, kamu hukuku gereklerine uygun bir kuruluş olarak düşünmek gerekir. Bunları kamu hukuku gereklerine adapte etmek şarttır. Bu mevzuat değişikliği ve yargı içtihatlarıyla olacaktır.

Vakıfların, vakıf müfettişlerince teftişi M.K.na göre çıkarılan Tüzüğe göre olacak ve sadece vakfın faaliyet ve işleyişinin uygun olup olmadığı hususları ile sınırlı kalacaktır. Vali ve Kaymakamlar hakkında soruşturma yetkisi İçişleri Bakanlığına ait olup Memurin Muhakematına tabidirler.

G — Devlet Planlama Teşkilatı Yetkililerinin Görüşleri

İlhan DÜLGER: D.P.T. Sosyal Planlama Dairesi Başkanı

Türkiye’de ilk defa olarak kanunla ve kamu varlığı ile teşkilatlandırılan bir vakıf örneği gördüğümüz için, mali ve idari açıdan vakıfların denetiminin sistemleştirilmesi gerektiği görüşündeyim. Biz sektör başında çalıştığımız için bu kanunla teşkilatlanma sürecinin ve mevcut kaynakların kanalize olmasını izlemek durumundayız. Bu izlemenin sonucu olarak 3294 sayılı Kanunda bazı boşluklar tespit ettik ve bunları 1987 programında belirledik.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu merkeziyetçi bir fon olduğu için denetimin de bu şekilde olması gerekmektedir. Ancak bizim eski görüşümüz mahalli vakıfların esnek hareket edebilmesi için gelirlerin önemli bölümü mahallinden sağlanarak, devletin katılımı mahallin sosyoekonomik gelişmişlik seviyesine göre olacaktır.

H — Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Kanununun Hazırlanmasında Görev Alanlarla Yapılan Söyleşiler

Zahit GÖNENCAN: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Sosyal Güvenlik Kuruluşları Genel Müdürü

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının teftişi yetkisi Vakıflar Genel Müdürlüğüne aittir. Meclis tutanaklarını incellerseniz bu görülecektir. Aslında vakıf kanunla kurulmaz. Türkiye’de ilk defa bir vakıf kanunla kurulmuştur. Vakıf başkanlığına vali ve kaymakamın getirilmesinin amacı, bir mali imkân sağlayıp mülki idare amirlerini halk nazarında güçlendirmektir.

Vakıf Başkanlığı görevi vali ve kaymakamın bu vakıflarında doğan bir görevdir. Yani vali olduğu için kendisine vakıf başkanlığı veriliyor.

Siz vakfı denetleyemezsiniz. Vali ve kaymakam hakkında vakıf başkanlığından dolayı bir şikâyet olursa bunun soruşturulmasını ve denetlenmesini yapabilirsiniz.

Vakıflar Genel Müdürlüğü teftiş sırasında vakfın mali durum ve faaliyetlerini ve kanunun verdiği görev ve yetki çerçevesi içindeki çalışmalarını denetlemeye yetkilidir. Vakıf müfettişi denetim esnasında ciddi bir suç bulursa bunu savcılığa duyurabilir, veya ilgili bakanlıklara bildirebilir. Yani diğer vakıflarda olduğu gibi vakıflar başkan ve mütevelli heyetlerinin azlını isteyemez. Aksi halde hiyerarşi ve istem bozulur.

İ — Bazı Vakıf Yöneticileri ile Yapılan Söyleşiler

1) Saffet Arıkan BEDÜK: Emniyet Genel Müdürü ve T. Polis Teşkilatı Güçlendirme Vakfı Başkam

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları kanunla kurulmuş ve uzuvları da kanunla tespit edilmiştir.

Ancak Vakıflar Genel Müdürlüğü tüm vakıfları olduğu gibi bu vakıfları da denetler. Ben Vakıflar Genel Müdürlüğü denetiminin yararlı olacağı kanaatindeyim. Denetimin defterler ve hesap işlemleri ile sınırlı olması gerekir. Vakıfların idare uzuvlarının vakıf müfettişlerince denetlenebileceğini sanmıyorum. Bizim polis vakfı için de böyledir. Daha doğrusu olayı bu boyutta hiç düşünmedik, belki de denetim sırasında herhangi bir sorun çıkmadığı için aklımıza gelmedi. Bana anlattığınıza göre bu konuda kanunda bir boşluk var. Gerek polis vakfı gerekse Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma vakıf organlarının Asliye Hukuk Mahkemesince değiştirilmesi mümkün değildir. Memur olan vakıf organlarının suç işlemleri halinde Vakıflar Genel Müdürlüğü soruşturma yapamaz. Bunun İçişleri Bakanlığınca yapılması gerekir.

2) Bahir SORGUÇ: M. E. B. Eski Müsteşarı ve Milli Eğitim Vakfı Genel Müdürü

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun hazırlanması aceleyle getirilmiştir. Hukuk boyutları tartışılmamıştır. Başkan ve müteveli heyetin vali ve memurlardan oluşması sakıncalıdır. Vakıf görevi şube idare başkanı olarak mı yoksa bu sıfatın dışında mı mütalaa edilecektir. Öte yandan bir suç işlenmesi halinde doğrudan doğruya el konulabilecek midir? Suçlar murtabit mi addedilecek yoksa müstakil suç mu sayılacaktır, ilgili bakanlıklar kendi memurları hakkında mı soruşturma yapacaktır? Bu hususlar tartışılabilir. Bu vakıflar yeni kurulmuştur. Ortaya çok sayıda sorunlar çıkabilir. Bu sorunlar ve boşluklar içtihatlarla doldurulacaktır.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Vakıflar Genel Müdürlüğünün denetimine tabidir. Bu denetlemeler kanun ve tüzüğe göre yapılacağından, Vakıflar Genel Müdürlüğü M.K. ne göre çıkarılan vakıflar tüzüğündeki yetkilerini kullanabilecektir. Yani vakıf hesap ve işlemleri dışında idare uzuvlarının icraatlarını da denetler görüşündeyim.

DEĞERLENDİRME

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının tabii başkanı olan mülki idare amirlerinin,

Vakıf faaliyetleri ile ilgili icraatlarının değerlendirilmesi, denetlenmesi ve bu konuda yapılacak soruşturmalarda yetkili merciin kim olacağı,

Vakıf başkanı ile mütevellî heyetin bu görevleri ile ilgili bir suç işlemeleri halinde Memurun Muhakematı Hakkındaki Kanuna tabi olup olmayacakları,

İnceleme ve araştırmanın konusunu oluşturmaktadır.

1 — Bilindiği gibi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun kabulü ile 1986 yılında idare sistemimize girmiş ve bu kanunun 7 nci maddesi gereğince de süratle tescillerini yaptırarak kuruluşları tamamlanmıştır. Bu vakıfların amacı, 3294 sayılı Kanunun amacıyla paralellik göstermektedir. Ayrıca, sözü edilen kanunun "Vakıflar" başlığını taşıyan 7 nci maddesinde de vakıf amacını belirleyen hükümleri yer almıştır. Nitekim 3294 sayılı Yasanın 1 inci maddesinde "Bu kanunun amacı; Fakrû zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir." denilmiş, 3 üncü maddede ise; Bu kanunda öngörülen hizmetlerin gerçekleşmesi için Başbakanlığa bağlı ve T.C. Merkez Bankası nezdinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulması öngörülmüştür. Buna göre;

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunda toplanan kaynağı, ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve aynı olarak dağıtmak ve bu kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalarda bulunmak üzere her il ve ilçede, kanunun 7 nci maddesine uygun olarak başkanı mülki idare amirleri, mütevellî heyetleri de idare şube başkanı sıfatındaki kamu görevlileri, belediye başkanı ve vali tarafından hayırsever vatandaşlar arasından seçilecek üçer kişiden müteşekkil organlara sahip S.Y. ve Dayanışma Vakıfları kurulması sağlanmıştır.

Vakıf senetleri mahallin en büyük mülki idare amirleri tarafından Medeni Kanundaki hükümlere göre tescil ettirilmiştir.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının gelirleri sadece fonda sağlanan paralarla sınırlı olmayıp, 3294 sayılı Kanunun 8 inci maddesine göre mahalli idareler bütçelerinden ayrılacak (% 2 oranındaki) paylar ile fitre, zekat, kurban derisi ve bağırsak yardımları; İşletme ve iştirakler gelirleri vakıfların diğer önemli gelir kaynaklarını oluşturmaktadır.

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları ile ilgili olarak buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında bu vakıfların M.K. na göre kurulan diğer vakıflardan bazı farklılıklar arz ettiği ortaya çıkmaktadır. Bu farklılıkları şu şekilde belirtmek mümkündür;

1 — Kuruluş Bakımından: Medeni Kanuna göre kurulan diğer vakıflar doğrudan resmi senetle veya vasiyet yolu ile kurulabilmektedir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının kurulması için önce 3294 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

2 — Uzuvarlar Bakımından: Vakfın organları, M.K. nun 903 sayılı Kanunla değişik 77 nci maddesine göre vakfedenin lüzumlu göreceği uzuvlardan oluşmaktadır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında ise bu uzuvlar kanunla belli edilmiştir.

3 — Organlarda Görevlendirme: M.K. a göre kurulan diğer vakıfların organlarında vakıf senedinde gösterilen kişiler görev alabildiği halde sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarında kanunda gösterilen makam sahipleri görevlidir. Yani diğer vakıflarda görevin kabulü zorunlu olmadığı halde, bu vakıflarda memuriyet görevi nedeniyle vakıf görevi reddedilemez.

4 — Tescil Yetkisi Bakımından: Medeni Kanuna göre resmi senetle kurulan vakıflarda tescil talebinde bulunma yetkisi vakfedene aittir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (M.K. nun hükümlerine göre) mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından tescil ettirilmiştir.

5 — Gelirler Bakımından: Vakfın kuruluşu sırasında genellikle vakfeden gerçek veya tüzelkişiyeye ait bir mamelekin bütünü veya gerçekleşeceği anlaşılan her türlü gelir veya ekonomik değeri haiz haklar vakfedildiği halde, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının gelirleri genellikle devlet ve mahalli idareler bütçelerinden ayrılan devlet malı niteliğindeki paralardan oluşmaktadır.

6 — Vakıf Gayesinin Değiştirilmesi Bakımından: M.K.na göre kurulan diğer vakıflarda vakıf gayesinin değiştirilmesi idare uzvunun veya teftiş makamının müracaatı üzerine yetkili asliye hukuk mahkemesi tarafından yapılır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında ise gayenin değiştirilmesi her halde kanunla yapılabilir.

7 — Vakfın İdare Şeklinin Değiştirilmesi: Vakıf mallarının muhafaza ve gayesini devam ettirmek için kesin ihtiyaç bulunduğu halde yetkili asliye mahkemesi idare uzvunun teklifi üzerine, teftiş makamının

yazılı düşüncesini aldıktan sonra vakfın idare şeklini değiştirebilir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında ise idare şeklinin değiştirilmesi kanuni düzenlemeyi gerekli kılar ve bu yetki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı teşvik fonuna aittir.

8 — Malların Değiştirilmesi Bakımından : M.K.na göre kurulan diğer vakıflarda, geliri giderini karşılamayan veya kıymetine uygun gelir getirmeyen vakıf mallarının, teftiş makamının teklifi üzerine idare uzvunun düşüncesi alındıktan sonra daha yararlı herhangi bir mal veya para ile değiştirilmesine yetkili asliye mahkemesi karar verir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında bu yetki fona aittir.

Bu kısa açıklamadan sonra Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının denetimi konusundaki mevzuat hükümleri ile ilgililerin görüşlerinin irdelenmesine geçebiliriz. M. Kanuna göre kurulmuş olan vakıfların Vakıflar Genel Müdürlüğünce teftiş edileceği tartışmasızdır. Bu hususta, gerek Medeni Kanunun değişik 78 inci maddesinde gerekse T.M.K. hükümlerine göre kurulan Vakıflar Hakkında Tüzüğü'nün 19 uncu maddesinde, "Vakıflar, Vakıflar Genel Müdürlüğünün teftişine tabidir." denilmek suretiyle herhangi bir tereddüte meydan bırakılmamıştır.

Vakıflar Genel Müdürlüğünün M.K. a göre kurulmuş bütün vakıflar üzerinde yapacağı denetim yetkisini, doğrudan kullanabileceği yetkiler ve asliye hukuk mahkemesi kararına dayalı olarak kullanabileceği yetkiler olarak ikiye ayırmak mümkündür.

A — Vakıflar Genel Müdürlüğünün Vakıflar Üzerindeki Doğrudan Denetimi

Medeni Kanunun 78 inci maddesinde "Teftiş makamı vakıf senedi hükümlerinin yerine getirilip getirilmediğini, vakıf mallarının gayeye uygun surette ve tarzda idare ve sarf edilip edilmediğini denetler" hükmüne yer verilmiş, T.M.K. hükümlerine göre kurulan vakıflar hakkında tüzüğü'nün 20 nci maddesinde de her vakfın en az iki yılda bir defa teftiş ettirilmesinin zorunlu olduğu; vakıf idare uzuvlarının teftiş sırasında istenen her çeşit belge, kayıt ve defterleri göstermekle ve teftiş yapanın talep ettiği bilgileri vermekle yükümlü oldukları belirtildikten sonra, "...Her teftişte vakfın bir önceki teftişinden itibaren geçen bütün hesap ve işlemleri incelenerek vakıf senedindeki hükümlerin yerine getirilip getirilmediği, vakfın mallarının gayeye uygun olarak idare edilip edilmediği ve vakfın gelirlerinin gayeye uygun olarak sarf olunup olunmadığı araştırılır.

İşletmelere sahip olan vakıflarda, ayrıca bu işletmelerin bilançoları ile kâr ve zarar hesapları ve bunların sınav, iktisadi ve ticari esas ve

icaplara uygun tarzda idare edilip edilmedikleri, verimli ve rasyonel bir şekilde işletilip işletilmedikleri incelenir. İşletmelerin verimleri benzeri müesseselere göre düşük ise veya zarar etmişse bunların sebepleri araştırılarak belirtilir.

Teftiş sırasında idare uzuvlarının vakfa zarar verici hareketleri olup olmadığı araştırılır." hükmüne yer verilmiştir.

Buna göre Vakıflar Genel Müdürlüğünün vakıflarda yapacağı teftişin kapsamı ve sınırlarını,

- a) Vakıf senedi hükümlerinin yerine getirilip getirilmediği,
- b) Vakıf mallarının gayeye uygun olarak idare edilip edilmediği,
- c) Vakıf mallarının gayeye uygun olarak sarf olunup olunmadığı,
- d) İşletmelere sahip vakıflarda bu işletmelerin borçları ile kâr ve zarar hesapları ve bunların sınav, iktisadi ve ticari esas ve icaplara uygun tarzda idare edilip edilmedikleri, verimli ve rasyonel bir şekilde işletilip işletilmedikleri,
- e) İşletmelerin verimleri benzeri müesseselere göre ne durumda oldukları, yani, verimlerinin düşük olup olmadığı veya zarar edip etmedikleri,
- f) İdare uzuvlarının vakfa zarar verici hareketleri olup olmadığının,

İncelenmesi ve araştırılması ve rapora bağlanması şeklinde belirtmek olanaklıdır.

B — Vakıflar Genel Müdürlüğünün Asliye Hukuk Mahkemesi Kararma Dayalı Olarak Yapacağı Denetim

Teftiş makamınca bir önceki bölümde gösterilen denetimler vakıflar müfettişlerince normal teftişler sırasında her halükârda gerçekleştirilebilecek ve tüm vakıflarda teftiş edilecek hususlardır. Ancak bu denetim sonucunda gerek Medeni Kanun gerekse diğer vakıflar mevzuatı ile Vakıflar İdaresinin teftiş makamı olmasından kaynaklanan bir kısım denetim yetkileri daha bulunmaktadır ki, bu yetkileri genel müdürlük doğrudan kullanamaz ve mutlaka keyfiyeti asliye hukuk mahkemesine intikal ettirerek alacağı mahkeme kararma dayalı olarak gerçekleştirmesi gerekmektedir. M.K. ve Medeni Kanun hükümlerine göre kurulan vakıflar hakkında Tüzükte bu hususlar şu şekilde belirtilmiştir.

1) Vakıf idarecilerinin işten uzaklaştırılmasını istemek: T.M. Kanunu hükümlerine göre kurulan vakıflar hakkında tüzüğün 21 inci maddesine göre, teftiş sonucunda verilen raporlar Vakıflar Genel Müdürlüğünce incelendikten sonra, şayet raporda vakıf idarecilerinin işten uzaklaştırılmalarını gerektiren bir sebep tespit edilmiş ise Vakıflar Genel Müdürlüğünün derhal yetkili mahkemeye başvurarak, idarecilerin işten uzaklaştırılmalarını istemesi gerekmektedir. Zira Tüzüğün 23 üncü maddesine göre, vakıf idarecileri vakıf senedinde yazılı şartlarla, yürürlükteki kanun ve nizamlara uymak ve genel olarak basiretli her idareci gibi hareket etmek zorundadırlar. Vakıf idarecilerinin işten uzaklaştırılmalarını gerektiren hususlar Tüzüğün 23/1 ve II. maddelerinde tek tek sayılmıştır.

Buna göre vakıf idarecileri;

a) Vakfın malları üzerinde mülkiyet iddia edip de iddiaları yetkili mahkemeye tamamen veya kısmen reddedilmiş ise,

b) Vakfın mallarını vakıf senedindeki şartlara ve vakfın gayesine aykırı olarak kullanmış ise,

c) Vakıf gelirlerini, vakıf senedinde yazılı şartlara aykırı olarak sarf etmiş ise,

d) Kusurlu hareketleri ile vakfa zarar vermiş ise,

e) Yapılması mahkemenin veya Vakıflar Genel Müdürlüğünün iznine bağlı olan bir işi kendiliğinden yapmış ise,

f) Müfettiş tarafından istenilen belge, kayıt ve defterleri göstermekten veya talep edilen bilgileri vermekten kaçınmış ise,

g) Teftiş sırasında tespit edilen noksan veya yanlışlıkların tamamlanması ve düzeltilmesi için yapılan tebligata rağmen bunları yerine getirmemiş ve/veya yerine getirdikten sonra yine tavsiyelere aykırı işlem yapmaya devam etmiş ise,

h) Teftiş ve denetleme masraflarına katılma paylarını süresinde ödememiş ise,

ı) Medeni haklarını kullanma ehliyetini kaybetmiş veya görevini sürekli olarak yapmasına engel teşkil edecek derecede şifası olmayan bir hastalığa veya maluliyete duçar olmuş ise,

j) Vakfeden tarafından vakıf idarecisi seçildikten sonra işlediği bir suçtan dolayı ağır hapis veya taksirli suçlardan gayri suçlar için altı aydan fazla hapis veya affa uğramış olsa bile zimmet, ihtilas, ir

tikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas, yalan yere beyanname vermek ve kaçakçılık gibi yüz kızartıcı bir fiilden dolayı hapis cezası ile mahkum edilmiş ise,

Vakıflar Genel Müdürlüğünün bu sebebe dayanarak yapacağı başvurma üzerine yetkili asliye mahkemesince duruşma yapılarak işten uzaklaştırılabilir.

Ayrıca 903 sayılı Kanunla değişik Türk Medeni Kanununda gösterilen yetkili merciler dışında bir kişi veya kuruluşun vakıf idaresine doğrudan doğruya veya dolaylı olarak müdahale etmesi halinde, bu müdahaleye yer veren veya göz yuman vakıf idarecileri Vakıflar Genel Müdürlüğünün yapacağı başvurma üzerine yetkili asliye mahkemesince duruşma yapılarak herhalde işten uzaklaştırılabilecektir.

2 — Vakıflara yeni idareci seçimi için mahkemeye yazılı görüş bildirmek, (M.K. Tüzük 25)

3 — Vakfın gayesinin değiştirilmesi için, yetkili asliye mahkemesine başvurmak, (M.K. Tüzük 26)

4 — Geliri giderini karşılamayan ve kıymetine uygun gelir getirmeyen vakıf mallarının, daha yararlı herhangi bir mal veya para ile değiştirilmesi için yetkili asliye mahkemesine teklifte bulunmak, (M.K. Tüzük 27)

5 — Gayesinin tahakkuku imkânsız hale gelen vakfın dağılması için, Tüzüğün 30 ve 31 inci maddeleri gereğince yetkili asliye mahkemesine görüş bildirmek veya müracaat etmek,

6 — Temliki tasarruflar için izin belgesi vermek. (M.K. Tüzük 36)

Teftiş makamı olan Vakıflar Genel Müdürlüğünün denetim yetkisi açısından, Medeni Kanuna göre kurulan diğer vakıflar üzerinde doğrudan denetim yetkisine haiz olduğu hususların 3294 sayılı Kanuna göre kurulan il ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları için aynen geçerli olup olmayacağı, olmadığı takdirde bu denetim yetkisinin sınırının ne olduğu konularında; inceleme ve araştırmamız sırasında bilim adamları, yüksek yargı organı yetkilileri, M.K.na göre kurulmuş vakıf yöneticileri, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu yetkilileri ile 3294 sayılı Yasanın hazırlanmasında görevli kişilerle söyleşide bulunmak suretiyle görüş ve düşünceleri alınmış, ayrıca 3294 sayılı Yasanın hükümet gerekçesi ile T.B.M.M. tutanakları incelenmek suretiyle de tasarının mecliste görüşülmesi esnasında ortaya atılan düşünce ve tartışmalardan yararlanılmak suretiyle konunun değerlendirildi-

rilmesine çalışılmıştır. Bu yapılırken de, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının tabii başkanı olan vali ve kaymakamların, gerek 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve gerekse diğer kanunlarla verilen görevlerinin yerine getirilmesi ve yürütümü konularında İçişleri Bakanı emriyle ve onayı üzerine teftişe yetkili olan mülkiye müfettişlerinin, vakıf başkanlığı görevlerinin kanunla verilen görev olması da dikkate alınarak, haiz olduğu denetim yetkisi ile Vakıflar Genel Müdürlüğü denetim yetkilerinin ne ölçüde uzlaştırılacağı ve yetki kullanımında ortaya çıkabilecek çatışma ve sürtüşmelerin de gözden uzak tutulmaması gerektiği saptanmıştır. Nitekim 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9/C maddesinde valiye, 31/A maddesinde de kaymakama kanun, tüzük ve yönetmeliklerin neşir ve ilam ile birlikte bunların uygulanmasını sağlamak görevi de verilmiştir. İçişleri Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 3152 sayılı Kanunun 15 inci maddesi ve Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 5 inci maddelerinde de, Teftiş Kurulunun, bakanlık merkez birimlerinin, bağlı kuruluşlarının, bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan kuruluşların, il ve ilçe kuruluşlarının mahalli idarelerle bunlara bağlı ve bunların kurdıkları veya özel kanunlarla kurulan birlik, işletme, müessese ve teşebbüslerin çalışmalarını, işlemlerini ve hesaplarını teftiş edeceği ve denetleyeceği belirtilmiştir.

O halde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarında Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün ve İçişleri Bakanlığının teftiş ve denetim yetkilerinin sınırları ne olacak, bu yetkilerin kullanımında iki kurulun arasında herhangi bir sürtüşmeye ve çatışmaya yol açılmadan bu denetim yetkileri nasıl uzlaştırılabilecektir?

Konuyla ilgili olarak kendileri ile söyleşide bulunduğumuz kişilerden A.Ü. Hukuk Fakültesi Öğretim Üyeleri Prof. Dr. Turgut Atatürk ve Medeni Hukuk Doçenti Dr. Bilge Öztan, Vali ve Kaymakamların mülki idare amiri olarak görevleri ile vakıf başkanı olma durumlarının birbirlerine karıştırılmaması gerektiğini, vakıf başkanlığı görevlerinin valilik ve kaymakamlık görevi ile bir ilgisinin bulunmadığını, 3294 sayılı Kanunda açıkça bir hüküm yer almadıkça bunların icraatlarının denetlenmesi ve değerlendirilmesinin 903 sayılı Kanunla değişik Medeni Kanun ve M.K.na göre kurulan Vakıflar Tüzüğü hükümleri uyarınca Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün yetkisinde olduğunu, belirtmişler; Doçent Dr. Bilge Öztan buna ek olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Vakıflar Genel Müdürlüğü'nce denetleneceğinin vakıf resmi senedinin 14 üncü maddesinde açıkça gösterildiğini, vakıf senedi hükümlerinin kanunun emredici kuralları ile çatışmadığı sürece senet hükmünün kanundan önce geleceğini ifade etmiştir. Diğer taraftan Vakıf-

lar Genel Müdürlüğü yetkilileri ve şöyleşide bulunduğumuz kişilerden bir kısmı denetim yetkisinin ve mülki idare amirlerinin vakıf başkanlığı icraatlarının değerlendirilmesinin Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait olduğunu ve İçişleri Bakanlığının denetim yetkisi bulunmadığını belirtmişlerdir. Ancak bu yetkilerin sınırları konusunda bazı farklı düşünceler ortaya atılmıştır. Bu kişilerden bir kısmı Vakıflar Genel Müdürlüğünün diğer vakıflar üzerinde doğrudan yürüttükleri denetim yetkilerini sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları üzerinde de haiz bulunduklarını belirtirlerken bazıları, asliye hukuk mahkemesine görüş bildirme veya talepte bulunmak, şeklinde kullanılan ve bu raporda (B) işaretli başlık altında belirtmeye çalıştığımız denetim yetkilerinin⁹ gerek Vakıflar Genel Müdürlüğü gerekse asliye hukuk mahkemelerince bu vakıflar için kullanılmasının mümkün olmadığını vurgulamaktadır.¹⁰ Bu konuda bir üçüncü görüş ise Vakıflar Genel Müdürlüğünün denetim yetkisini vakıf hesap ve işlemleri ile sınırlı görmekte, vali ve kaymakamların vakıf icraatlarının denetlenmesi ve değerlendirilmesinin Vakıflar Genel Müdürlüğünce yapılamayacağı ileri sürmektedirler. Bu görüş sahipleri; Vakıf başkanlar! olan mülki idare amirlerine bu görevleri kanunla verildiğinden icraatlarının denetimine bunların bağlı olduğu bakanlığın yetkili olduğunu, bu nedenle de Vakıflar Genel Müdürlüğü teftiş yetkisinin vakıf hesap ve işlemlerinin amaca ve vakıf senedine uygun olarak yürütülüp yürütülmediği, hesapların usulüne uygun olup olmadığı ve kayıtların düzenli tutulup tutulmadığı ile sınırlı olduğunu öne sürmüşlerdir.¹¹

3294 sayılı Yasanın hükümet gerekçesinde sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının denetimi konusunda herhangi bir hüküm yer almamış, tasarının T.B.M. Meclisinde görüşülmesi sırasında da söz alan milletvekillerce bu konudaki boşluk ve tereddütler dile getirilmiştir. Bazı milletvekillerinin denetimin kim tarafından ve nasıl yapılacağına ilişkin sorularını hükümet adına yanıtlayan Devlet Bakanı Ahmet Karaevli; Vakıfların denetiminin Vakıflar Genel Müdürlüğünce yapılacağı ve bunun bugüne kadar diğer vakıflara yapılan denetim gibi olacağı cevabını vermiştir.

Ancak, Vakıflar Genel Müdürlüğünün sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarını. diğer herhangi bir vakıf gibi denetlemeleri bazı yön

⁹ Bakınız 28-29, 18-30

¹⁰ Yargıtay 14. Daire Üyesi Recai Saraç; 6. Hukuk Dairesi Üyesi, Muammer Elçin; 4. Ceza Dairesi Başkanı, Akif Özgün; Danıştay Üyesi, Yüksel Alp, Fırat, ile Bahir Sorguç. Bu görüş benimsenmektedir.

¹¹ Prof. Metin Kıratlı, Nurcan Tokar, Saffet Arıkan Bedük ve diğerleri

lerden fiilen mümkün değildir. Her ne kadar tescil işlemleri M.K. hükümlerine göre yapılmış, vakıf senedinin 14 üncü maddesinde denetimin Vakıflar Genel Müdürlüğünce M.K.na göre kurulan Vakıflar Hakkında Tüzük Hükümlerine göre olacağı belirtilmiş ve 16ncı maddede de, bu senette yer almayan hususlar için Türk Medeni Kanunu ve T.M.K. na göre kurulan vakıflar hakkında tüzük hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiş ise de, bu vakıfların M.K.na göre kurulan diğer vakıflardan farklı bir yapıya ve teşkilatlanmaya sahip oldukları da bir gerçektir. Bir milletvekilinin de bu vakfı Şih vakıf olarak tavsif etmesi de bundan ileri gelmektedir.¹²

Bir kere sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları M. Kanundaki kuruluş prosedüründen ayrı olarak kanunla kurulmuştur. 3294 Sayılı Kanun Medeni Kanuna göre özel bir kanundur. Vakıf (vakfeden, kuruluş) Devletin kendisidir.

ikinci olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfının başkanı vali ve kaymakam, mütevellî heyet üyelerinin ise vali tarafından tespit edilenleri hariç tamamı devlet memurudur. Diğer vakıflarda organları oluşturan kişilerin memur olmaları her zaman gerekli olmadığı gibi vakıf yöneticiliği görevinin kabul edilmesi de zorunlu olmayabilir. Ayrıca M.K.na göre vakıfların organı olarak gösterilen kişilerin vakıftaki görevleri asli görevleri nedeniyle olmayabileceği halde sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarında tabii başkanlar Vali ve Kaymakam, Memur Üyeleri ise Belediye Başkanı, Defterdar veya Malmüdürü, Sağlık Müdürü veya ilçelerde en üst sağlık görevlisi, Emniyet Müdürü (veya ilçelerde en üst emniyet görevlisi) İl veya İlçe Milli Eğitim Müdürleri ile Müftü gibi Devlet görevlileri olup, görevin kabul edilmemesi mümkün değildir.

Üçüncü olarak vakfa tahsis edilen paralar veya mal bakımından olan farklılıktır. Diğer vakıflarda vakfın mal varlığını özel veya tüzelkişiler tarafından belli bir amaca tahsis edilmiş olan mallar oluşturduğu halde, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarında vakfın mal varlığı

S. Y. ve D. Teşvik Fonundan aktarılan paralar, vakfın gelirlerini de yine bu fondan gönderilen paralarla, mahalli idareler bütçesinden ayrılan paylar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Yani vakfın gelirleri ve mal varlığı haddizatında Devlet malı olan ayni ve nakdi değerlerdir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının bu özellikleri nedeniyle alelade vakıflar gibi mütalaa edilip, denetiminin de Vakıflar Genel Mü

¹² T.B.M. Meclisi Tutanak Dergisi Cilt: 30.

dürlüğünce yapılmasını söylemek uygulamada bazı tıkanıklıklara ve sürtüşmelere neden olacağı gibi, yukarıda belirtilen özellikler itibarıyla böyle bir denetimin sonuçsuz kalacağı da muhakkaktır.

Ancak, diğer taraftan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının M.K. hükümlerine göre Vakıflar Genel Müdürlüğünce teftiş edilemeyeceğini söylemek de mümkün değildir. O halde Vakıflar Genel Müdürlüğü denetimi nasıl yapacak, bu denetimin ölçüsü ve sınırları ne şekilde çizilecek, özelliği nedeniyle Vakıflar Genel Müdürlüğünce denetlenemeyen vakıf işlemleri tamamen denetim dışı mı bırakılacak, denetlenecekse buna yetkili makam kim olacaktır?

Bu soruların yanıtını bulabilmemiz için tekrar yetkililerle yapılan söyleşilere dönmek istiyoruz. Yetkililerden Fon Genel Sekreteri Nurcan Tokar, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının ikili bir denetime tabi tutulacağını, birinin Vakıflar Genel Müdürlüğünce klasik anlamda evrak ve hesap teftişi şeklinde olacağını, İkincisinin de İçişleri Bakanlığı tarafından mülkiye müfettişleri eliyle ve normal teftişleri sırasında vakıf uygulama ve faaliyetleri konusunda yapılacağını, vali ve kaymakamların vakıf başkanlığı ile ilgili mesleki değerlendirilmelerinde bu denetim, sonuçlarının dikkate alınacağını belirtmiştir. Başbakanlık Müsteşar Yardımcısı ve S.Y. ve D.T. Fonu Başkan Vekili İsmail Akmaltağ da vakıfların idari denetimlerinin İçişleri Bakanlığınca, evrak ve hesap denetimlerinin de Vakıflar Genel Müdürlüğünce yapılması zorunluluğunu belirtmekle birlikte, mevzuatta mevcut boşluğun yasal düzenlemeyle doldurulması gereğine değinmiştir. Yargıtay'ın vakıflarla ilgili işlere bakan 6 ncı Hukuk Dairesi Üyesi ve Yüksek Seçim Kurulu Başkanı Muammer Elçin ise vakfın her türlü faaliyeti bakımından gayeye ulaşip ulaşmadığı yönlerinden teftiş yetkili makamın Vakıflar Genel Müdürlüğü olduğunu ifade etmekle birlikte, mülki idare amirlerinin vakıf başkanlığı görevi açısından denetimlerinin İçişleri Bakanlığı Müfettişlerince yapılması gerektiğini vurgulamaktadır. Yargıtay 4 üncü Ceza Dairesi Başkanı Akif Özgür söyleşi sırasında Vakıflar Genel Müdürlüğü müfettişlerinin teftiş yetkisinin sadece vakfın işletilmesi ve iyileştirilmesi açısından yol gösterme, takip gibi suç olmayan iş ve işlemleri ile ilgili olduğunu, Danıştay 2 nci Daire eski Üyesi (ve halen 3 üncü Daire Üyesi) Yüksel Alp Fırat da vakıf başkanlığı vali ve kaymakama kanunla görev olarak verildiğinden, bunun icraat olarak denetlenmesi ve değerlendirilmesinin İçişleri Bakanlığınca yapılabileceğini belirtmişlerdir. Öte yandan Siyasal Bilgiler Fakültesi İdare Hukuku Profesörü Metin Kıratlı, Vakıf müfettişlerinin denetim yetkisinin sadece vakfın

faaliyet ve işleyişinin uygun olup olmadığı hususları ile sınırlı olduğunu, vali ve kaymakamların resmi icraatları ne şekilde denetleniyorsa vakıf başkanlığı işlerinin de o şekilde denetlenmesi gerektiğini öne sürmüştür.

Görülüyor ki hangi görüş esas alınırsa alınsın sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının denetimi ve bu denetimin boyutları konusunda tam bir mutabakata varılamamaktadır. Bir an için denetimin Vakıflar Genel Müdürlüğüne yapılabileceğini kabul ettiğimizde denetim sırasında bazı konularda bu denetim yetkisi fiilen kullanılamayacaktır. Örneğin Vakıflar Genel Müdürlüğü teftiş sırasında bu vakıflar için idarecilerin işten uzaklaştırılmasını yetkili Asliye Hukuk Mahkemesinden istemeyecek ve mahkeme de Medeni Kanunun 79 ve Tüzüğün 21 inci maddeleri hükümlerini uygulayamayacaktır. Yine Tüzüğün 25 inci maddesine göre yeni idareci seçimi yapılamayacaktır. Yine 26ncı maddeye göre vakfın gayesinin değiştirilmesi istenemeyecek, 2nci maddeye göre vakıf mallarının daha yararlı mal ve para ile değiştirilmesi sağlanamayacak vakfın dağılması konusunda Tüzüğün 30 ve 31 inci maddeleri hükümleri uygulanamayacak, vakıf yöneticilerinin vakfa zarar verici faaliyetlerinin araştırılması yetkisi sonuçsuz kalacaktır. Çünkü sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kanunla kurulmuş, uzuvları kanunla oluşturulmuş ve idarecileri kanunla belli edilmiştir. İdarecilerin yerlerine ikame olanağı bulunmadığından azillerinin de mümkün olamayacağı çünkü bu kişilerin asli görevlerini yürütürken vakfın yöneticisi olabilecekleri, bunların değiştirilmesinin ise ancak başka yere atanma şartıyla mümkün olabileceği bu yetkinin ise bakanlar kurulu ve müşterek kararname çıkarılmasına bağlı olduğu, belediye başkanları için Anayasanın 127nci maddesinin uygulanmasının gerektiği gerçeği karşısında Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Asliye Hukuk Mahkemesinin M. Kanundan doğan yetkilerini 3294 sayılı Kanuna göre kurulan vakıflar için kullanmaları fiilen olanaksızdır.

Doçent Bilge Öztan, vakıf yöneticilerinin görevden uzaklaştırılabileceğini ve yerlerine de, onların yerine bulunmadıklarında kim bakacaksa onların getirilmesi gerektiğini ifade etmekte ise de kanunen vakıf idarecisi olması gerekenler dururken, yani vali kaymakam ve belediye başkanı ve diğerleri görevleri başında iken vakıf idareciliklerine başkalarının getirilmesinin kanuna aykırı olacağını belirtmiştir.

Ancak buna rağmen sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının denetimi konusunun belli esaslara bağlanması gerekliliği de bir zorunluluk teşkil etmektedir. Nitekim 28 Ekim 1986 gün ve 19215 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "1987 Yılı Programının Sosyal Hizmetler ve Yar-

dımlar Bölümünün "Tedbirler" başlığını taşıyan kısımdaki (7). maddede "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının denetlenmesi için gerekli sistem geliştirilecektir." denilmiş olması da bu zaruretin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

Buraya kadar yapılan açıklamalar, bilim adamları ve uzman kişilerin görüşlerine göre bir değerlendirme yapmak gerekirse;

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Vakıflar Genel Müdürlüğünce M.K. ve Tüzük hükümlerine göre denetlenmesinin mümkün olduğu ancak bu denetim yetkisinin, vakıfların kuruluşu, organlarının görevlendirilmesi, tahsis edilmiş mal varlığı ve gelirlerinin durumu, Asliye Hukuk Mahkemesi kararına dayalı tasarrufların uygulama namazlığı gibi özellikler itibarıyla Vakıflar Genel Müdürlüğünün diğer vakıfların denetlenmesinde haiz olduğu denetim yetkilerinden bazıların bu vakıflar için kullanmalarının mümkün olamayacağı, vakıf başkanı olan vali ve kaymakamların vakıf faaliyetleri ile ilgili icraatlarının denetlenmesi ve değerlendirilmesinin Vakıflar Genel Müdürlüğünce değil İçişleri Bakanlığınca yapılması gerektiği kanısına varılmıştır.

Ancak, gerek Mülkiye Müfettişlerince vali ve kaymakamların vakıf başkanı sıfatıyla yapmış oldukları icraatlarının denetlenmesi, gerek Vakıflar Genel Müdürlüğü müfettişlerince vakıf iş ve işlemleri ile muhasebe işlemlerinin denetlenmesi sırasında bir takım görev uyuşmazlığı çıkabileceği gibi teftiş hudutlarının nerede sonuçlanacağı konusunda bir ölçü de bulunmamaktadır. Bu nedenle vakıfların teftişi konusunda D.P.Tnin 1987 Yılı Hükümet icra Programında öngörüldüğü biçimde 3294 sayılı Kanuna ek madde ile ilave yapılması gerektiği görüşünü taşımaktayız.

II — Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının tabii başkanı olan mülki idare amirlerinin, vakıf faaliyetleri sırasında ve bu görevden dolayı işledikleri suçlar nedeniyle yapılacak soruşturmalarda, yetkili merciin kim olacağı ve vakıf başkanları ile müteveli heyetin Memurin Muhakematı Kanununa tabi olup olmayacakları konusuna gelince;

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının kanunla kurulduğunu, vakıf başkanı ve müteveli heyetin memur üyelerinin de kanunda tek tek sayılmak suretiyle gösterildiğini daha önce açıklamıştık.

Çeşitli müstakar yargı kararları ve Danıştay'ın halen benimsediği görüşe göre, görevlerinin M.M.K.na tabi olup olmaması konusunda en önemli unsur olarak, yapılan hizmetin ilgililer için görev olarak verilip

verilmediği ve bu hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı kabul edilmektedir. Yani hizmet kamu hizmeti ise sanıkların Memurin Muhakematı Kanununa, değilse umumi hükümlere göre yargılanmaları gerekmektedir. O halde kanunun daha iyi anlaşılabilmesi için kamu hizmeti kavramı üzerinde kısaca durulmasında fayda vardır.

Kamu yönetiminin temel kavramlarından olan kamu hizmeti değişik anlamlarda kullanılmaktadır. Kamu hizmeti bazen faaliyet, iş, uğraş anlamında, bazen de kamu kuruluşları anlamında kullanılmaktadır. Genel olarak öğretilerde bir kamu kuruluşunun ya kendisi tarafından, ya da yakın gözetimi altında özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmetler olarak tanımlanmaktadır.¹³

Devlet görevlerindeki değişme ve gelişmeye paralel olarak kamu hizmetinin mahiyetinde de değişiklikler olmuş, kamu hizmetinin alanı genişlemiştir. Halen benimsenen anlatımla bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için;

- a) Hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması,
- b) Hizmetin ya kamu kuruluşlarınca, ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel kişilerce yürütülmesi gerekir.¹⁴

T.C. Anayasasının 128 inci maddesinde, devletin, kamu iktisadi teşekkülleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları KAMU HİZMETLERİNİN GEREKTİRDİĞİ ASLİ VE SÜREKLİ GÖREVLERİN MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİ eliyle görüleceği belirtilmiştir. Buna göre kamu hizmetleri bizzat devlet ya da kamu iktisadi teşekkülleri veya diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli oldukları işler olup, bu işler memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından görülecektir.

O halde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları tarafından yürütülen hizmetler bir kamu hizmeti midir? Bu sorunun cevabını bulmak için Anayasa ve yasa hükümlerine dönmemiz gerekmektedir. Anayasamızın 60 ıncı maddesinde "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar." hükmüne yer verilmiş, 61 inci maddesinde de sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler gösterilmiştir.

¹³ Şeref Gözü büyük, Kamu Yönetim Hukuku, Ankara 1976 Sayfa: 11.

¹⁴ Şeref Gözü büyük, Kamu Yönetim Hukuku, Ankara 1976.

İl ve ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının kuruluşunu düzenleyen 3294 sayılı “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu’nun amaç başlığını taşıyan 1 inci maddesinde, “Bu kanunun amacı; Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlara yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.” hükmü yer almıştır. Aynı kanunun 3 üncü maddesinde, bu kanunda öngörülen hizmetlerin gerçekleştirilmesi için Başbakanlığa bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulduğu belirtilmiş, vakıflar başlığını taşıyan 7nci maddede de “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonunda toplanan kaynağı ülke çapında ihtiyaç sahibi vatandaşlara nakdi ve ayni olarak dağıtmak ve bu kanunun amacına uygun faaliyet ve çalışmalarda bulunmak üzere her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kurulur.

Mülki idare amirleri vakfın tabii başkanı olup, illerde, belediye başkanı, emniyet müdürü, defterdar, milli eğitim gençlik ve spor il müdürü, sağlık ve sosyal yardım il müdürü ve müftü; ilçelerde, belediye başkanı, ilçe emniyet üst görevlisi, mal müdürü, milli eğitim gençlik ve spor ilçe müdürü, sağlık ve sosyal yardım başkanlığının ilçe üst görevlisi ve müftü vakfın mütevelli heyetidir.

Vakıf senetleri mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından Medeni Kanun’daki hükümlere göre tescil ettirilir.

Her faaliyet dönemi için il ve ilçelerde hayırsever vatandaşlar arasından valinin seçeceği üçer kişi mütevelli heyetinde görev alırlar.” hükümlerine yer verilmiş bulunmaktadır.

Görülüyor ki sosyal yardımlaşma ve sosyal güvenlik konusu T.C. Anayasası ile devlete bir görev olarak verilmiş, devlet tarafından da bu görevin yerine getirilmesi için 3294 sayılı Kanun çıkarılmak ve bu kanunun amacı doğrultusunda gerekli hizmetlerin ifası için lüzumlu teşkilat kurulmak suretiyle faaliyete geçirilmesi temin olunmuştur. Anayasa ve yasa hükümlerine göre kamuya yönelik ve kamu görevlileri eliyle yürütülmekte olan sosyal yardımlaşma ve dayanışma hizmetlerinin bir kamu hizmeti olduğu, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının görev ve faaliyetleri itibarıyla vakıf başkanı ve mütevelli heyet üyeleri açısından kamu görevi sayılacağına kuşku bulunmamaktadır. Yani bu hizmet haddizatında Anayasa ile Devlete bir görev olarak verilmiş ve 3294 sayılı Kanunla da bu görevi yürütecek görevliler belirtilmiştir.

Bu tespitlerden sonra vakıf başkanı ve mütevellî heyetin memur üyeleri hakkında, vakıf faaliyetlerinden dolayı suç işlemleri halinde Memurin Muhakematı Kanununa tabi olup olmayacakları ve soruşturmalarda yetkili merciin kim olacağı konusunun irdelenmesine geçebiliriz. Ancak daha önce bu konuda söyleşide bulunduğumuz kişilerin görüşlerine özet olarak değinmek istiyoruz. Bu görüşleri iki grup altında toplayabiliriz.

A — Mülki idare Amirleri ve vakıf mütevellî heyetinin vakıf faaliyetlerinden dolayı veya bu görevleri sırasında işledikleri suçlardan ötürü, haklarında Vakıflar Genel Müdürlüğünce soruşturma yapılacağı ve C. Savcılığınca doğrudan kovuşturma yapılması gerektiğini savunanlar.

Bu görüş sahipleri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının Medeni Kanun hükümlerine tabi olduğunu, dolayısıyla bu vakıfların özel hukuk hükümlerinin uygulanması nedeniyle, görevlilerinin de (uzuvlarının) amaca aykırı faaliyetleri veya suç teşkil edecek işlemleri nedeniyle haklarında Vakıflar Genel Müdürlüğü müfettişlerince tahkikat yapılacağını, Cumhuriyet Savcılığı tarafından da umumi hükümlere göre soruşturma yapılacağını ifade etmektedirler. Bu kişiler sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının ayrı bir kanunla kurulmuş olmasının bu vakıf işlemlerinde M.K. hükümlerinin uygulanmasına mani olmadığını, organlarının da memur kişilerden oluşmasının onların asli görevleri gibi mütalaa edilerek ayrı bir yargılama usulüne tabi olmasını gerekli kılmayacağını iddia etmektedirler. Bu görüş sahipleri soruşturma işleminin çoğu kez teftiş ve denetleme işlemi ile birlikte yürütülmesi gerektiğini, teftiş ve denetim yetkisinin Vakıflar Genel Müdürlüğü, soruşturma yetkisinin ise başka bir makam tarafından kullanılmasının söz konusu olamayacağını, bu nedenle de vakıf başkanı ve mütevellî heyetin suç işlemleri halinde soruşturma emrinin Vakıflar Genel Müdürlüğünce verilip kendi müfettişlerine tahkikat yaptırıldıktan sonra, hazırlanan raporların ilgili C. Savcılığına bildirileceğini ifade etmektedirler. Ancak bunlardan bazıları, Vakıflar Genel Müdürlüğünce yürütülen soruşturma konusunda ilgili bakanlıklara da durumun bildirileceğini soruşturmanın yapılmasının onlardan da istenebileceğini görüşlerine ilave etmişlerdir.

B — Vakıf başkanı ve mütevellî heyetin memur üyeleri hakkında soruşturma açma yetkisinin bunların bağlı olduğu bakanlıklara ait bulunduğu görüşü.

Bu görüşü savunanlar, vakıf başkanlığı ve mütevellî heyet üyeliği görevinin memurlara asli görevleri nedeniyle verildiğini, görevin kabul edilmemesinin söz konusu olamayacağını, bu görevin de asli görev

gibi mütalaa edilmesi gerektiğini, Vakıflar Genel Müdürlüğünün teftiş sırasında bir suç işlendiğini görmesi halinde ilgili bakanlığa suç duyurusunda bulunabileceğini, teftiş makamının vali ve kaymakamlar ile vakfın memur üyeleri hakkında soruşturma yapmaya yetkisinin olmadığını, soruşturmanın memurların asli görevleri nedeniyle tabi olduğu prosedüre tabi olacağını, suç kurul halinde işlenmiş ise soruşturmanın memurların bağlı olduğu bakanlıklar tarafından müştereken yürütülmesi gerektiğini, izin alınmak suretiyle Mülkiye Müfettişleri tarafından yapılabileceğini, müteveli heyetin memur olmayan üyelerinin ise, suç memurlarla birlikte işlenmiş ise onların tabi olduğu usule göre, münferit suç işlemleri halinde ise genel hükümlere göre soruşturma yapılacağını,

Vakıf başkanı vali ve kaymakamlar için soruşturma emri Vakıflar Genel Müdürlüğünce verilmiş ise bunun ret sebebi sayılacağını, vali ve kaymakamların vakıf başkanı olarak suç işlemleri halinde soruşturma emrinin İçişleri Bakanı tarafından verilebileceğini, ancak İçişleri Bakanlığının bu bakanlığa bağlı olmayan müteveli heyetin diğer memur üyeleri için soruşturma emri vermeye yetkili olmadığını bunlar için hangi bakanlığa bağlı ise o bakanlıkça soruşturma yaptırılacağını,

Gerçi Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının kurulmasını öngören 3294 sayılı Yasada sadece vakfın organları ve bu organların kimlerden oluşacağı hususları gösterilmiş, vakfın teftiş ve denetimi ile organların işledikleri suçlardan dolayı haklarında uygulanacak soruşturma usulüne dair herhangi bir hükme yer verilmemiş ise de, bu durum kendilerine vakıf başkanlığı görevi kanunla verilmiş olan mülki idare amirleri ile yine kanunda belirtilen müteveli heyetin İlde de Belediye Başkanı Emniyet Müdürü, Defterdar, Milli Eğitim Gençlik ve Spor İl Müdürü, Sağlık ve Sosyal Yardım İl Müdürü ve Müftü ile ilçelerde belediye başkanı ilçe emniyet üst görevlisi, malmüdürü, Milli Eğitim Gençlik ve Spor İlçe Müdürü Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının ilçe üst görevlisi ve müftü gibi taşra yönetiminin başı ve en önemli idare şube müdürleri seçimle gelmiş mahalli yöneticilerin, sırf vakıf görevleri nedeniyle yasalarla tabi kıldıkları soruşturma usulünün dışında gösterilmesi kabul edilebilir gibi değildir. Bunların bazı istisnalar dışında tabi oldukları soruşturma usulü M.M.K. ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer ilgili mevzuatta tereddide meydan vermeyecek derecede açıktır. Kaldı ki vakıflardaki görevleri bu kişilere tamamen asli görevleri nedeniyle verilmiştir. Yani yürüttükleri statüde kaldıkları sürece bu görevleri de devam edecektir. Dolayısıyla asli görevleri nedeniyle kendilerine verilmiş bulunan vakıf görevlerinin bu görevlerine bağlı ve

onun bir parçası gibi düşünülmesi gerekmektedir. Hal böyle olunca da suç iddia ve ihbarları karşısında asli görevleri nedeniyle tabi oldukları soruşturma usulünün vakıftaki faaliyetleri için de geçerli olduğunu kabul etmek gerekir. Bu nedenle birinci görüşün kabulüne olanak bulunmamaktadır.

Türk idare ve yargılama sisteminde memurların görevleri veya görevlerinin ifası sırasında işlemiş oldukları suçlardan ötürü haklarında soruşturma ve kovuşturma yapılmasının genel hükümlere göre yürütülmesi bazı sakıncalar doğuracağı nedeniyle ayrı bir usule tabi tutulmuş, bunun ne şekilde yürütüleceği de Memurun Muhakematı Hakkında Kanunda düzenlenmiştir. Sözü edilen kanunun 4 üncü maddesinde "İlçelerde kaymakam ile ilçe idare şube başkanlarından ve ilçe idare kurulu üyelerinden başka bütün memur ve hizmetliler ile bucak müdür ve hizmetlileri hakkında soruşturma evrakı ilçe idare kuruluna; Vilayet merkezlerinde vali ve Cumhurbaşkanı onayı ile tayin edilen il merkez memurları ve il merkezine bağlı ilçeler kaymakamları ile ilçe idare kurulu üyeleri hakkında soruşturma evrakı il idare kuruluna ve bir ilin Cumhurbaşkanı onayı ile tayin edilen merkez memurları ile idare kurulu üyeleri hakkında soruşturma evrakı Danıştay Mülkiye Dairesine verilerek bu kurullarca aşağıdaki esaslar dairesinde sanık memurun lüzum veya menî muhakemesine karar verilir." Yine aynı kanunun 8 inci maddesinde de "Valilerin ceza gerektiren bir fiil ve hareketi ihbar veya istihbar edildiğinde önce İçişleri Bakanlığındatahkikat yapılması için icabına göre mahalline bir veya birkaç memur gönderilirbunların tanzim edecekleri (hazırlık) tahkikat evrakı üzerine valilerin Lüzum ve Menî Muhakemelerine karar itası Danıştay Mülkiye Dairesine ve bu karar vuku bulacak itirazın tetkiki Danıştay Genel Kuruluna aittir denilmektedir.

Öte yandan 1982 Anayasasının 129 uncu maddesinde "Me murlar veya diğer kamu görevlileri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirtilen istisnalar dışında kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır." hükmü yer almıştır.

Burada akla şu soru geliyor. Acaba mülki idare amirleri ve mütevellî heyetin memur üyeleri vakıf görevlerinin ifası sırasında memur sayılmayacaklar mıdır? Bunun böyle kabul edilmesi hem Anayasa hem de yürürlükteki mevzuat hükümleri karşısında mümkün değildir. Zira eğer yasa koyucu bunu böyle düşünmüş olsaydı 3294 sayılı Kanuna bu yönde bir hüküm vazetmesi gerekirdi. Kaldı ki daha önce de bahsedildiği

üzere 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununda bu yönde herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu konuda kendisiyle şöyleşide bulunduğumuz yetkililerden Danıştay 2nci Daire Başkanı Orhan Erdem " vakıf başkanlığı 3294 sayılı Kanunla valive kaymakamlara görev olarak verildiğinden, gerek idare amirleri gerekse mütevellî heyetin memur üyeleri açısından yerine getirilmesi gereken bir görev olduğunu, bu görevin yapılması sırasında işlenen suçların soruşturulmasının memurların tabi olduğu usule göre yapılacağını, hatta mütevellî heyetin memur olmayan üyelerinin de memurlarla birlikte suç işlemeleri halinde onlar gibi yargılanacaklarını, yani bunların da Memurun Muhakematı Kanununa tabi olacaklarını, soruşturma açma yetkisinin vakıf başkanları için İçişleri Bakanlığına, mütevellî heyet üyeleri içinde bağlı bulundukları bakanlığa ait olduğunu, Vakıflar Genel Müdürlüğünün bunlar hakkında soruşturma açamayacaklarını" ifa etmiştir. Danıştay 3 üncü Daire Üyesi Yüksel Alp Fırat da benzer yönde görüşlerini açıklamıştır. Yargıtay 4 üncü Dairesi Başkanı Akif Özgür, ortada özel bir durumun olduğunu, Medeni Kanun hükümlerinin bu vakıflarda tam olarak uygulanamayacağını, 3294 sayılı Kanunun özel bir kanun olduğunu, yönetimin bu kanunla tespit edildiğini, kanun vali ve kaymakamlara görev verdiğinden soruşturmanın vali ve kaymakamın tabi olduğu prosedüre tabi olacağını belirterek Danıştay Yetkililerinin görüşlerine katılmaktadır. O halde vakıf görevlerinin ifası sırasında uzuvdaki memur kişilerin memur sayılmaması mümkün değildir.

Özetlenecek olursa, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının tabii başkanı olan mülki idare amirleri ve mütevellî heyet üyeleri bu görevlerinden dolayı Memurun Muhakematı Kanununa tabidir. Bu görevleri sırasında bir suç işlemeleri halinde de soruşturmaya yetkili makam vakıf başkanları için İçişleri Bakanlığı, mütevellî heyet üyeleri içinde bunların bağlı oldukları bakanlıklardır. Ancak Yasaya eklenecek bir madde ile durumun yasal hale getirilmesinin uygulamada tartışma ve sürtüşmeleri önlemesi açısından gerekli olduğu ortaya çıkmaktadır.

SONUÇ

3294 sayılı Kanuna göre kurulmuş bulunan il ve ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının tabii başkanı olan mülki idare amirlerinin;

Vakıf faaliyetleri ile ilgili icraatlarının değerlendirilmesi, denetlenmesi ve bu konularda yapılacak soruşturmalarda yetkili merciin kim olacağı,

Vakıf başkanı ve mütevellî heyetin bu görevleri ile ilgili bir suç işlemeleri halinde, Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna tabi olup olmayacakları,

hususlarının incelenmesi; konuyla ilgili kanunlar, tüzükler, yönetmelikler, genelgeler; yazılmış ve basılmış eserler; Yargıtay ve Danıştay'ın vakıflar ve memur suçları ile ilgili daire başkan ve üyeleri; Vakıflar Genel Müdürlüğü yetkilileri, 3294 sayılı Yasanın hazırlanmasında görev alan kişiler ile Ankara Üniversitesi Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakültelerinden öğretim üyeleri ile yapılan söyleşiler 3294 sayılı Kanunun hükümet gerekçesi ve T.B.M.M. görüşme tutanaklarının tetkiki suretiyle yapılan değerlendirme sonucunda;

1 — İl ve ilçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının tabii başkanı olan mülki idare amirlerine bu görev kanunla verildiğinden, asli görevleri gibi mütalaa edilerek, vakıf faaliyetlerinden dolayı icraatlarının değerlendirilmesinde ve denetlenmesinde İçişleri Bakanlığının yetkili olduğu,

Vakıflar Genel Müdürlüğünün denetim yetkisinin; Medeni Kanun ve Medeni Kanuna Göre Kurulan Vakıflar Hakkında Tüzük hükümlerine göre, sadece vakıfların işletilmesine ve iyileştirilmesine yönelik iş ve işlemlerle muhasebe işlerinin teftişi ile sınırlı bulunduğu, adı geçen genel müdürlüğün vakıf başkanı olan vali ve kaymakamların vakıf icraatlarının değerlendirilmesi ve denetlenmesinde herhangi bir yetkisinin bulunmadığı,

Ancak, Vakıflar Genel Müdürlüğü müfettişlerinin, vakıf iş ve işlemleri ile muhasebe işlerini teftişleri sırasında bir takım görev ve yetki uyumsuzluklarına yol açılmaması için, bu hususun 3294 sayılı Kanuna konulacak ek bir madde ile düzenlenmesinin uygun olacağı,

2 — Mülki idare amirlerinin vakıf faaliyetlerinden dolayı haklarında yapılacak soruşturmalarda yetkili merciin İçişleri Bakanlığı olduğu, Vakıflar Genel Müdürlüğünün, teftiş sırasında vakıf başkanlarının suç teşkil edici işlemlerine rastlamaları halinde, İçişleri Bakanlığına suç duyurusunda bulunabileceği ve başkaca yetkisinin olamayacağı,

3 — Vakıf başkanları ile üyeleri memur olan mütevellî heyetin bu görevleri ile ilgili bir suç işlemeleri halinde Memurin Muhakematı Kanununa tabi olacakları; Mütevellî heyete valiler tarafından görevlendirilen ve memuriyet unvanları bulunmayan mütevellî heyet üyelerinin, vakıf başkanı ve mütevellî heyetin memur üyeleri ile birlikte suç işlemeleri durumunda Memurin Muhakematı Kanununa, münferit suç işlemeleri halinde ise genel hükümlere tabi olacakları,

Kanaat ve sonucuna varılmıştır.

MER'A İHTİLAFLARI, MER ALARA KARŞI İŞLENEN SUÇLAR, MER'ALARIN ÖNEMİ VE ALINMASI GEREKEN TEDBİRLER

Haşan ÖZHAN
Çubuk Kaymakamı

GİRİŞ

Hayvan ve hayvansal ürünler ihracatı, son yıllarda artan ve teşvik gören ihracat politikası içerisinde gittikçe önem kazanan, yurt dışı talep ve pazarlama sorunlarının en az olduğu sektörlerden biri haline gelmiştir. Canlı hayvan ve et ihracatı 1977 yılında 510 milyon TL. den, 1983 yılında 103 milyar TL. ye yükselerek 200 kat artış göstermiştir.

Halkın en önemli beslenme kaynağı olan et ve diğer hayvansal ürünler üretimini, iç piyasa ve ihracat talebini karşılayacak düzeye çıkarılması için, bir dizi tedbirlerin alınması ve hayvancılığın geleneksel yapıdan çıkarılması şarttır. Hayvanların en önemli beslenme kaynaklarından biri olan meraların korunması, bakım ve iyileştirilmesi için alınacak tedbirler, hayvan ve hayvansal ürünler üretiminin iç piyasa ve ihracat talebini karşılayacak düzeye getirilmesi ve hayvancılık sektörünün istikrara kavuşması için şarttır.

Bu incelemede, hayvancılığımız için hayati önemi olan meraların özellikleri, mevzuatımızda meralar hakkında getirilen hükümler, meralara karşı işlenen suçlar ve cezalar, ilgili Yargıtay ve Danıştay içtihatları ile alınması gereken tedbirler üzerinde durulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

MER'ALARIN ÖZELLİKLERİ

Ziraat bakımından merayı hayvanların yayılıp otlayabileceği yerlerdir diye tarif etmek mümkündür. Hukuk bakımından bir yerin mera olarak kabul edilebilmesi için o sahanın muayyen bir köy ahalisi hayvanlarının yayılıp otlamasına, salahiyetli bir merci tarafından tahsis edilmiş olması gerekir. Eğer böyle bir tahsis yok ise o yeri mera olarak vasıflandırmak mümkün değildir.

Medeni Kanunumuzda meralar hakkında esaslı hükümler mevcut değildir. Her ne kadar 641 inci maddede sahipsiz şeylerle menfaati umuma ait olan malların Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilmiş ve bu kabil mallar için hususi hükümler vazolunacağı bildirilmiş ise de, bu hükümler bütün ihtilafların halli için yeterli olmaktan uzaktır.

1 — Merada Tahsis Şarttır

Bir yere mera denilebilmesi için o yerin, yetkili bir merci tarafından belirli bir köy veya kasabaya mera olarak tahsisi şarttır. Tahsis demek, o saha üzerinde mülkiyet veya hükümler bulunan hak sahibinin, hakkını bir daha kullanmamak üzere, muayyen bir kasaba veya köy halkının kullanımına terk etmesi demektir. Eskiden bu tahsisler kadı ve naiplerin teklifi üzerine padişahlar tarafından verilen fermanlarla olurdu. Bu fermanlar tapu senedi hükmünde değildir. İhtilaf vukuunda keyfiyeti ispata yarayan belgelerdir. (Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 15.3.1967 tarih ve E. 966/7-243, K. 967/150 sayılı kararı — iki köy ihtiyar heyetinin muvafakati dahi olsa, ilçe idare kurulları tahsis yapamaz.)

2 — Meralar Tescil Konusu Olamaz

Meraların tapuya tescil edilemeyeceği Medeni Kanunun 641 ve 912nci maddelerinde belirtilmiştir. Yürürlükte olan 766 sayılı Tapulama Kanunu 35 inci maddesinde "Orta malı arazi sınırlandırılır, parsel numarası verilerek yüzölçümü hesaplanır, bu sınırlandırma tescil niteliğinde olamaz" hükmünü getirmiştir.

Medeni Kanunumuzun 639 uncu maddesi "Mucibince tapu sicilinde kayıtlı olmayan gayrimenkulü nizasız ve fasılasız 20 sene müddetle ve malik sıfatıyla yedinde bulundurmış olan kimse, o gayrimenkulü kendi mülkü olmak üzere tescilini istemek hakkına haizdir" hükmü, ziraata elverişli olmayıp devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde dahi uygulanmasına rağmen, meralar hakkında hiçbir zaman uygulanmaz. (Yargıtay 7. Hukuk Dairesi 31.12.1968 tarih ve E. 968/6710, K. 968/8522 sayılı Kararı — Meraların tesciline karar verilemez; Yargıtay 7. Hukuk Dairesi 5.5.1970 tarih ve E. 970/2555, K. 970/2797 sayılı Kararı — Meralar tapu kaydına geçirilemez. Geçirilmiş ise o tapu kaydı hukukî değer taşımaz.)

3 — Meralar Özel Mülkiyet Konusu Olamaz

Meralar kamu malı niteliğindedir. Meraların kuru mülkiyeti tamamen devletindir. Bir köy veya belde halkına ancak üzerinde kullan

ma ve yararlanma hakkı tanınabilir. Özel mülkiyete konu olmadığından alınıp satılamaz, trampa edilemez, bölünüp paylaşılamaz, bağışlanamaz, haczedilemez ve üzerinde aynı ve şahsi haklar tesis olunamaz. (Yargıtay 1. Hukuk Dairesi E. 970/3203, K. 970/2483 sayılı Kararı — Mera olan yerler özel mülkiyet konusu olamayacağından bir yıllık hak düşürücü süre işlemez; Yargıtay 7. Hukuk Dairesi 11.2.1969 tarih ve E. 968/8335, K. 969/1168 sayılı Kararı — Umumun yararlanmasına tahsisli köy merası ve köy orta malları satılamaz; Yargıtay 1. Hukuk Dairesi 27.6.1968 tarih ve E. 968/4995, K. 968/4637 sayılı Kararı — Köy muhtarının köy merasından satış yapmaya yetkisi yoktur; Yargıtay 1. Hukuk Dairesi 4.1.1954 tarih ve E. 953/470, K. 954/39 sayılı Kararı — Mera gibi yer satış konusu yapılamayacağından satışa ait sözleşme batıldır.)

4 — Mera Üzerinde Tesis Kurulamaz

Meralar özel mülkiyet konusu olamayacağından üzerlerine gerçek ve tüzelkişilerce bina yapılamaz, ağaç dikilemez, tarım amacıyla vasfı değiştirilemez. Bir köyün merası kendi köy sınırları içerisinde ve köye uzak diye hayvan sahipleri geceleri veya bir süre zamanı orada geçirmek için kendilerine veya hayvanlarına barınak, ağıl ve bina yapamazlar. Bu konuda mera ile yayla arasındaki fark da ortaya çıkmaktadır. Yaylalarda ve kışlaklarda ağıl ve ev binaları bulunduğu halde meralarda bulunamaz. (Yargıtay 1. Hukuk Dairesi 29.3.1968 tarih ve E. 968/2327, K. 968/2135 sayılı Kararı — Bir meranın köyden uzak olması orada köy halkına hayvanlarına ve kendisine barınacağı tesis yapma hakkı vermez; Yargıtay 5. Hukuk Dairesi 23.3.1951 tarih ve E. 951/1703, K. 951/588 sayılı Kararı — Merada irtifak hakkı tesisi istenemez.)

5 — Mera İhtilaflarında Sulh Olunamaz

Gerek köy ve gerekse belediye tüzelkişilerinin mera ve yaylalar üzerinde çıkan anlaşmazlık ve görülen davalardan ötürü sulh olmaları kabul edilemez. Bu yolda yapılacak bir sulh tamamen geçersizdir. (Yargıtay 1. Hukuk Dairesi 5.12.1952 tarih ve 952/4683 sayılı Kararı — Köy muhtarlarının sulh ve feragat yetkileri yoktur; Yargıtay 1. Hukuk Dairesi 13.1.1955 tarih ve E. 954/7644, K. 955/191 sayılı Kararı — Köy muhtarlarının yaptığı sulh çekişmeyi kaldırmaz; Yargıtay 1. Hukuk Dairesi 5.3.1970 tarih ve E. 970/628, K. 970/540 sayılı Kararı — Köy muhtarları arasında yapılan sulh anlaşması müşterek meranın tahsisini değiştirmeye elverişli ve geçerli değildir.)

6 — Meranın Kendisi ve Kullanma Şekli Değiştirilemez

Meradan yararlanma hakkı olan köy oybirliği ile karar verse dahi mera olan yeri aralarında paylaşarak tarla haline getiremez veya bunun üzerine dikim ve tesis kuramazlar.

Kural olarak meralar hususi hukuk rejimine tabi olmadığından, kiraya verilemez. Ancak, meranın köyün ihtiyacından fazla olması, usulüne uygun olarak karar alınması ve idari makamlarca alınan bu kararın tasdiki halinde, ihtiyaç fazlası mera kiraya verilebilir ve kira mukabili alınan ücret köyün müşterek masraflarına harcanabilir. Bu husustaki yasal dayanak Köy Kanununun 17nci maddesinin 12nci sıra sayısında "Köy sınırı içindeki otlaklardan ve meralardan fazlasının kira paraları" köy geliri olarak gösterilmiştir. Kiraya verme işleminde ana kural, meranın ihtiyaçtan fazla olmasıdır. Kiraya verme yetkisinin kimde olduğu hususunda açık hüküm yoktur. Yargıtay'ın çeşitli içtihatlarında "usulüne göre karar itti haz olunduğu ve ilgili idari makamlarca bu kararın tasdik edilmesi" denilmektedir. Tasdike tabi bir karar olacağı düşünülürse bu kararın köy derneği kararı değil, köy ihtiyar heyeti kararı olması gerektiği sonucuna varılabilir. Çünkü köy derneği kararları tasdike tabi değildir. (1 — Yargıtay Genel Kurulunun 18.11.1964 tarih ve E. 964/1255, K. 964/657 sayılı Kararı — Köy merasının bu davaya temel olan akitte olduğu gibi, ihtiyaç fazlasının kiraya verilmesinde engel yoktur. Bunun aksini düşünmek köylünün yararlanmasından arta kalan ve ekonomik değeri bulunan bir maldan köye gelir sağlanmasını yasak etmek olur; 2 — Yargıtay 7. Hukuk Dairesinin 13.3.1970 tarih, E. 970/7484, K. 970/1424 sayılı Kararı — Eylemli olarak meranın niteliği değiştirilemez. Meraları özel mülkiyet haline çevirmeye ancak Toprak Dağıtım Komisyonları yetkilidir; 3 — Yargıtay 7. Hukuk Dairesinin 18.7.1961 tarih ve E. 961/ 6958, K. 961/6690 sayılı Kararı — Meralık niteliği kaybolursa mülkiyet arazi olarak hazineye geçer.)

7 — Meralardan İstifade Vergi ve Ücrete Bağlı Değildir

Mera ve yaylak gibi malları kapsayan metruk topraklar eskiden beri kural olarak vergiye bağlı değildir. Yararlanma dolayısıyla hiçbir kuruma herhangi bir ücret veya tazminat da ödemezler. (Yargıtay 3. Hukuk Dairesinin 15.6.1961 tarih ve E. 961/4932, K. 962/2947 sayılı Kararı — Köyün orta mallarından olan ve köy halkına terk ve tahsis edilmiş bulunan merada bütün köy ahalisi ücretsiz istifade hakkına sahiptir.)

İKİNCİ BÖLÜM

MEK'ÂLÂRBAM İSPAT YÜKÜMLÜLÜĞÜ VE ÖZELLİKLERİ

1 — Tahsis

Tahsis demek, o saha üzerinde mülkiyet veya hükümlanlığı bulunan hak sahibinin, bu hakkını bir daha kullanmamak üzere, bir kasaba veya köy halkının kullanımına terk etmesidir.

Eski hukukumuzda mülk ve vakıf türünden olan topraklar dışında kalan arazi padişahın sayıldığından, metruk arazi türüne giren mera, yaylak ve kışlakların da padişah iradesini belirten belgelerle tahsisi gerekirdi. Tahsise ilişkin bu belgeler sırasıyla şunlardır :

a) Fermanlar

Ferman Farsça bir kelime olup Türkçesi buyruk, emir demektir. Padişahın emir ve iradesini gösteren bu belge, Divan-ı Hümayunda mutat tabir ve ibarelerle yazılarak tuğra ile tasdik edilir, özel defterine kaydedilerek ait olduğu dairesine gönderilirdi. Divan-ı Hümayun defteri halen Başbakanlık arşivinde saklanmaktadır. Fermanlar konularına göre anılır ve adlandırılırdı. Islahat Fermanı, Yeniçeriliğin ilgası fermanı gibi. Mera, yaylak ve kışlağın bir köy veya kasabaya tahsis veya birkaç köye aidiyeti hakkındaki fermanlar konuları ile tanımlanır. Fermanlar kesin nitelikte veya idari nitelikte olabilir.

b) Temliknameler

Bunlara mülk name de denir. Bunlar da bir tür fermanıdır. Belirli bir mülkün gelirinin tahsisini gösterir.

c) Şer İye Mahkemesi İlamları ve Hüccetler

İlam, tarafların iddia ve savunmaları ile delillerini, gerekçeli hükmü gösteren, altında hakimnin imza ve mührünü lavi belgelerdir. Hüccet ise delil ve kanaatlerdir. (Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 14.7.1969 tarih ve E. 969/3309, K. 969/4545 sayılı Kararı — Kesin şeriye ilamlarını bertaraf eden belge yok ise bu ilamlar geçerli sayılmalıdır. Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 13.3.1970 tarih ve 970/1595 Esas, 970/1248 Karar sayılı Kararı — Dayanılan hüccetin sahte olduğu anlaşıldığı takdirde, kadim yararlanma için tanık dinlenmelidir.)

ç) Vakfiyeler

Vakıf, bir mülkün bir veya birkaç amaca tahsisidir. Bir şahsın veya kuruluşun özel mülkiyetindeki gayrimenkulünü, bir köy veya ka

saba ahalisine mera olarak vakfı mümkündür. Vakıf şekle bağlı olmayan tek taraflı akülerdir. Kadı önünde yapılan vakfiyeler bir nevi hüccettir. Vakfiyelerin çoğu vakıf defterine kayıtlıdır.

d) Divan-ı Hümayun Defteri

Bu defterde padişahların fermanları yazılıdır. Mera, yaylak ve kışlaklar hakkında evvelce geçen davalar sebebiyle verilen fermanlar da bu defterlerde kayıtlıdır. Herhangi bir araştırma ve sorma gerektiğinde buradan yazılıp sorulması ve ibraz edilen belgelerin mahiyetlerinin araştırılması mümkündür. (Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 14.5.1969 tarih ve E. 964/3135, K. 964/2829 sayılı Kararı — Niza ve anlaşmazlığın halli için verilen emir ferman değildir.)

Cumhuriyetten, özellikle Medeni Kanunun yürürlüğe girmesinden sonraki tahsis belgelerine yeni tahsis belgeleri denir. Bu belgelere dayanak olan kanunlar ise şunlardır :

a) 474 sayılı Kanun

Artvin, Ardahan, Kars Vilayetleriyle Kulp ve Iğdır Kazaları ve Hopa Kazasının Kemalpaşa Nahiyesindeki arazide hakkı tasarrufa ait bu Kanunun 3 üncü maddesinde "Mera vesaire gibi kamu yararına ayrılan metruk yerler sınırlanacak, bu sınırlama sırasında yerin durumu, yüzölçümü gösterilerek tespit olunacak, köyler veya kasaba adına kaydedilerek bir belgeye bağlanacaktır" hükmünü getirmiştir. (Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 9.7.1964 tarih ve E. 964/4427, K. 964/4208 sayılı Kararı — 474 sayılı Yasaya göre mera ve köy orta malı olan yerler için usulen belge ibrazı zorunluluğu vardır; Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 28.1.1969 tarih ve E. 968/8887, K. 969/386 sayılı Kararı — 474 sayılı Yasaya göre vergi kaydı bir tahsis niteliğinde değildir.)

b) 2502 sayılı Kanun

Kars Vilayeti ile Beyazıt, Erzurum ve Çoruh Vilayetinin bazı parçalarında muhacir ve sığıntıların yerleştirilmesi ve yerli çiftçilerin topraklandırılması hakkındaki bu Kanunun 6ncı maddesi "Toprak Kanunu ile kabul edilen nispet ve esaslar ölçüsünde kalmak şartıyla yaylak ve kışlaklar sınırlandırılarak köylerin ve kasabaların ve şehirlerin ihtiyaçları için mahalli hükümetçe bunların parasız intifalarına" tahsis olunabileceğini öngörmüştür.

c) İskan Yasaları

885 sayılı Kanunun 8 inci maddesi "İşbu kanun mucibince, iskan edilecekler tahsis ve yeniden tesis edilecek köyler için miktarı kafi mera meccanen tefrik ve tahsis olunur" hükmünü getirmiştir. 2510 sa

yılı Kanunun 19 uncu maddesi de buna benzer hükümler ihtiva etmektedir.

ç) Çiftçiye Toprak jandarma Kanunu

5618 sayılı Kanunla eklenen hükümleriyle meralarda toprak dağıtımı hususu düzene konmuştur. 4753 sayılı Yasaya 5618 sayılı Kanunla eklenen 3 üncü maddesine göre "Kanunun uygulandığı bölgelerde mera ve yaylak ihtiyaçları Tarım Bakanlığınca hazırlanan ve Bakanlar Kurulunca kabul edilen normlara göre hesaplanacağını" kabul etmiştir. 4753 ve 5618 sayılı Kanun 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ile yürürlükten kalkmış, 1757 sayılı Kanun da 1977 yılında Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.

2 — Kadim Yararlanma

Elde bir tahsis belgesi yok ise bir yerin mera, yayla veya kışlak niteliği kazanabilmesi için kadim mera olduğu ispatlanmalıdır. Kadim, başlangıcı bilinmeyecek kadar eski demektir. Sultan Süleyman Kanunnamesinde kadim sözü açıklanmış ve tanımlanmıştır. Burada kadim, "Kadim kırk elli yılı denilmez. Kadim odur ki anm evvelini kimse bilmeye" şeklinde tarif edilmiştir.

Kadim yararlanma şartlarını şu şekilde sıralamak mümkündür.

- a) Kullanma süresinin öncesi belli değildir.
- b) Kullanma hakkı olanlar bellidir.
- c) Hak sahibi tüzelkişinin kuruluş günleri bilinmemektedir.

Kadim yararlanma hakkının ispatı bilirkişi ve tanık sözleriyle mümkündür. (1 — Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 14.10.1969 tarih ve E. 969/5900, K. 969/7869 sayılı Kararı — Sınır kağıtları kadim hakların mevcudiyetini ispat eden bir belge değildir. Ancak, köylerin idari sınırlarını gösterir; 2 — Yargıtay 7. Hukuk Dairesinin 4.4.1969 tarih ve E. 968/7728, K. 969/2761 sayılı Kararı — Köyün sınırları içinde bulunmak o köye bir hak kazandırmaz; 3 — Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin

5.3.1970 tarih ve E. 970/1365, K. 970/1053 sayılı Kararı — Mera olarak kullanılmağa başlanıldığı tarih belli ise kadimlik yoktur.)

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MER'ALARLA İLGİLİ AÇILACAK DAVALARIN MAHİYET VE NİTELİKLERİ

1 — El atmanın ve Çekişmenin Önlenmesi Davaları

Mera üzerinde hakkı olan tüzelkişi, bu hakkına el uzatanlara karşı dava açabilir. Herhangi bir köy veya belde tüzelkişiliği bir mera

da ortak kullanma hakkı bulunduğunu öne sürerse, hak sahibi tüzel kişi, bu meranın kendi bağımsız meraları olduğunu başka herhangi bir tüzel veya gerçek kişilerin 3^ararlanamayacaklarını öne sürerek, çekişmenin önlenmesi davası açabilir. Buna hak üzerinde çekişmenin önlenmesi davası denilir.

Başka köyden birkaç kişi veya köy halkı, hayvanlarını mera sınırları içine sokup otlatırsa, bu köy tüzelkişiliği aleyhte el atma davası açabilir. Tecavüz edenin burada hak iddiasından ziyade, eylemli bir yararlanma durumu vardır.

Çekişme ve el atmanın önlenmesi davalarına karşı, zilyetliğe, vergi kaydına, tapuya veya kadim yararlanma hakkına dayanılarak savunma yapılabilir.

2 — Tapu İptal Davaları

Kullanma ve yararlanma hakkı olan kimse, hakkı olan mera, yayla ve kışlak gibi orta malların tamamını veya bir kısmını içine alacak şekilde bir tapu ile karşılaşırsa durum ne olacaktır. Mera karşısında tapunun geçerliliği nedir?

\

a) Tapunun Geçersizliği

Bir yer, tapuya gerek hakkı karar, gerek senetsizden ve gerekse tescil ilamına dayanılarak yazılmış olsun ve tapu ister tamamıyla, isterse bir kısmı ile mera içinde bulunsun, mera ile çakıştığı yerlerde tamamen geçersizdir. Bu durumda meradan yararlanma hakkına sahip tüzelkişilik tapunun iptali davası açabilir. (Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 4.3.1970 tarih ve 970/7-641 E., 970/95 K. sayılı Kararı — Meralar özel mülkiyet konusu olamaz, diğer hususi gayrimenkuller gibi tapuya tescil edilemezler.)

b) Eski Tarihi Tapular

Tapu, yer mera olduğu tarihten sonra tesis edilmiş ise, tapunun tarihi ne kadar eski olursa olsun bu eskilik tapu sahibine bir ön hak vermez. Tapunun ilk yazıldığı tarih ne kadar eski olursa olsun o tarihte tapunun kapsadığı ihtilaflı yerin mera veya yayla olduğu gerçekleşirse, bu tapu iptal edilir. Mera niteliği tapu tarihinden sonra kazanılmış ise, bu durumda tapuya bir öncelik ve geçerlik tanınabilir.

3 — Yıkma ve Sökme Davaları

Mera olan yerlerin üzerine mandıra, ağıl, bina yapılamayacağı gibi, bağ ve bahçe haline getirilemez ve ağaç dikilemez. Bunlar meralara-

rın belirgin özellikleridir. Meralar üzerine böyle tesisler kuranlar aleyhine, meradan istifade hakkına sahip tüzelkişiler tarafından yıkma ve sökme davaları açılabilir, yetkili mahkeme tecavüzün önlenmesine, binanın yıkılmasına ve ağaçların sökülmesine karar verir.

4 — Tazminat ve Ecrimisil Davaları

Mera, yayla ve köy orta mallarına el atanlar, yaptıkları tesis veya kullanım biçimlerine göre zarar verebilirler. Bu zararın giderilmesi ve hak sahiplerine verilmesi tazminat davası konusu olur.

Bir kimse meraya tecavüz etmiş, o yeri bağ, bahçe durumuna getirmiş, bina yapmış veya tarla haline getirmiş olabilir. Bu kimse tecavüzü önlenmekle beraber, bu yerin tekrar mera haline getirilmesi için gerekli giderleri de ödemekle yükümlüdür.

Hasar ve zararın tazmin edileceğine dair Yargıtay kararlarında görüş birliği bulunduğu halde, kira karşılığı tazminat için dava açılıp açılmayacağı tartışma konusudur. Yargıtay'ın çeşitli içtihatları ve 442 sayılı Köy Kanunu gereğince tecavüze maruz mera köyün ihtiyacından fazlası ise, bu takdirde kira karşılığı tazminat alınabileceği kabul edilmiştir. Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 4.6.1970 tarih ve E. 970/ 5711, K. 970/4611 sayılı Kararında "Her ne kadar meralar köy hayvanlarının yararlanması için, hazinece köy tüzelkişiliğinin emrine verilse de, fazlasının kiraya verilebileceği ilkesi köy kanununca benimsemiştir. O halde dava konusu yerin mera olması davanın reddi için başlı başına bir hukuki neden olarak düşünülemez." görüşünü benimsemiştir. Mera ihtiyaçtan fazla değilse Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin

7.5.1970 tarih ve E. 970/2697, K. 970/3842 sayılı Kararında "Şayet tecavüz edilen yer ihtiyaç fazlası yer olmayıp ihtiyaç dahilindeki mera ise, bu takdirde buranın tekrar mera haline gelmesi için geçecek zamanda burada hayvan otlatılmamasından ötürü gerçekleşecek zarar istenebilir" ilkesini getirmiştir. Demek ki tutulacak yol, tecavüz edilen yerin mera ihtiyacından artıp artmadığının saptanması, bunun için de bilirkişi incelemesi yapılmasıdır. Bilirkişi incelemesine göre mera fazlası bir yer olduğu takdirde kira karşılığı tazminata hükmolunacaktır. Mera fazlası değilse tekrar mera haline gelmesi için geçecek zamanda hayvan otlatılmamasından ötürü doğacak zarar istenebilecektir.

Meraların kuru mülkiyeti hazineye, intifa hakkı tesis olunan tüzelkişiliğe ait olduğundan, intifa karşılığı bir ödeme anlamında bulunan ecir misil için hazine dava açamaz.

5 — Kamulaştırmadan Doğan Davalar

Köy merası kamulaştırıldığı takdirde, kamulaştıran idarenin köy tüzelkişiliğine bir bedel ödemesine gerek yoktur. Ancak belediyelere ait meraların kamulaştırılmasında bir bedel ödemek gerekir. (Yargıtay 5. Hukuk Dairesinin 22.3.1956 tarih ve E. 956/482, K. 956/1949 sayılı Kararı — Kamulaştırılan mera yeri için köy kamulaştırma bedeli isteyemez. Hükümetten mera tahsis edilmesini isteyebilir.)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MER'A VE YAYLA DAVALARINDA USUL SORUNLARI

1 — Görev

Mera ve köy orta malları ihtilafları hem adli ve hem de idari yargı organında görülebilir.

Meralardaki intifa haklarına ilişkin niza ve ihtilafların hallinde münhasıran adli yargı organlarının vazifeli olduğu karine olarak kabul edilir. Yargıtay içtihatları da bu yöndedir. Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 10.4.1943 tarih ve E. 943/704, K. 943/807 sayılı Kararında “Dava mahiyeti itibariyle kadim meraya vaki müdahalenin meni talebinden ibaret bulunmasına binaen davanın rüyeti adli mahkemenin vazifesi dahilindedir” denilmektedir. Yine Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 2.4.1947 tarih ve E. 1/964/933, K. 947/11 sayılı Kararında “Dava idare heyetinin sınırlandırma muamelesine itiraz olmayıp davacı köyün eskisi gibi intifa hakkının tanınması isteminden ibaret bulunmasına ve mülkiyet ve intifa haklarına müteallik ihtilafların halli adli kazanın vazifesi dahilinde bulunmasına binaen ısrar kararı tasdikine” karar vermiştir.

İntifa hakkına tecavüz söz konusu edemeyip te, idarenin bir işlemine karşı çıkılır veya idarenin işlemiyle mera tahsisinin usul ve yasaya aykırı bulunduğu öne sürülürse veya mera sınırının idarece tespitinde yanlışlık yapıldığı iddia edilirse bu durumda başvurulacak yer idari yargı yerleridir.

Mera, yayla ve köy orta mallarından doğan ihtilaflar için özel yasalarda davaya bakmaya görevli bir mahkeme gösterilmemiş, ancak 5618 sayılı Yasanın 3 üncü maddesinde “Meralardan istifade ve intifadan doğan anlaşmazlıkların çözümü adli yargı organlarının görevine girmektedir” denilmektedir. 5618 sayılı Kanun 1757 sayılı Kanunla yürürlükten kalkmış, 1757 sayılı Kanun da bilahare Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.

İdari yargının görevine giren ihtilaflarda davaya bakacak mahkeme idare mahkemeleridir. Bu mahkemelerin kararlarına karşı Danıştay nezdinde temyiz isteminde bulunula bilinir.

2 — Yetki

Hukuk yargılama usulüne göre yetki, bir davanın nerede görüleceğinin belirtilmesidir. İdari yargıda yetki sorunu, davanın hangi idare mahkemesinde görüleceğidir. Adli yargıda ise yetki, davanın neredeki sulh, asliye veya tapulama mahkemesinde açılacağı ve bakılacağı konusudur.

Mahkemeler idari sınırla görevli kılındıklarından dava konusu mera hangi idari sınır içinde kalmışsa o yer mahkemesi davaya bakmaya yetkilidir. H.U.M.Knun 13 üncü maddesinde "Gayrimenkule müteallik davalar, gayrimenkulün bulunduğu mahal mahkemesinde ikame olunur" hükmü getirilmiştir.

Taşınmaz mallarla ilgili davalarda yetki sorunu kamu davası ile ilgili olduğundan taraflar kendi aralarında bir anlaşma yaparak başka bir yer mahkemesini yetkili kılamazlar ve davayı o mahkemeye götüremezler. Dava görülürken idari sınırlar değiştirilerek taşınmaz mal başka bir sınır içine konulmuş ise, dava yeni sınırın kapsadığı mahkemenin yetkisi içine girer. (Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 31.12.1968 tarih ve E. 968/9536, K. 968/8453 sayılı Kararı — Taşınmazlara ilişkin davalar kamu düzeni ile ilgili olduğundan tarafların iradeleriyle değiştirilemez. Taşınmazın bulunduğu yer mahkemesi yetkilidir.)

3 — Dava Açma Hakkı

a) Hazinenin Dava Hakkı

Mera, yayla ve köy orta malı olan yerlere kullanma hakkı olanlardan başka biri el attığı veya o yer için tapu aldığı takdirde, devlet adına maliye hazinesinin bu malları koruyucu biçimde dava açma hakkı vardır. Kullanma hakkı devredilmiş olmasına rağmen, kuru mülkiyet hazinenin olduğundan bu gibi yerlere üçüncü şahısların ve yabancıların el atmalarını, kendi adlarına kütüğe yazdırmalarını önlemek için dava açabilecektir.

Dava konusu mera belediye sınırları içinde ve 1580 sayılı Belediye Kanununun 70/11 maddesi uyarınca meralık niteliğinin değiştirilmesine karar verilmemiş ise, bu yerler hakkında da üçüncü şahıslara karşı hazinenin dava açma hakkı vardır. Ancak, 1580 sayılı Kanunun

70/11 maddesi uyarınca meranın vasfı değiştirilmiş ise, artık hazinenin bu yerler hakkında herhangi bir dava hakkı yoktur.

b) Yararlanma Hakkı Sahibinin Dava Hakkı

Mera, yayla ve bu gibi malları kullanma ve yararlanma hakkı sahibi olarak köy veya belediye tüzelkişiliği dava açabilir. Köyleri temsilen köy muhtarlığı, belediyeyi temsilen belediye başkanlığı dava açacaktır. Belde veya köy hakkından herhangi bir kimse yararlanma hakkı bulunduğu bahisle tek başına veya birkaç arkadaşı ile birleşerek dava açamaz. (Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 9.6.1969 tarih ve E. 969/4438, K. 969/3646 sayılı Kararı — Bu kabil yerler hakkında ancak köy tüzelkişileriyle belediyelerin dava açma hakkı mevcut olup, şahısların dava açmaya yetkileri bulunmamaktadır.)

Belediye sınırları içerisinde bulunan mahalle muhtarlıklarının dava açma hakları yoktur. (Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 28.1.1969 tarih ve E. 969/438, K. 969/375 sayılı Kararı — Mahalle muhtarlarının mahalle halkını temsilen dava açma yetkileri yoktur, bu gibi davalar ancak belediye tarafından açılabilir.)

Meraya el atan köyün kendi muhtarı ise, köy derneği toplanarak bir temsilci seçmek suretiyle bu temsilciye dava açma yetkisi verecektir. Köy ihtiyar kurulunun toplanarak kendi aralarından birine bu konuda yetki veremeyecekleri gibi, kaymakamlıkça da köy ihtiyar heyeti üyesine veya köyden herhangi birine dava açma yetkisi verilemez. (Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 9.2.1970 tarih ve E. 970/816, K. 970/612 sayılı Kararı.)

Belediye ile ilgili yerlerdeki davada belediye başkanın kişisel yararı varsa, bu takdirde belediye meclisince o dava için meclis üyelerinden birine yetki verilecektir. Davayı takip yetkisi sadece o dava ile kaim olacaktır.

Bir köy tüzelkişiliğinin dava açması için mera ve yaylanın kendi idari sınırları içinde bulunması şart değildir. Yararlanma hakkına dayanarak uzak bir köy sınırları içinde kalan mera veya yayla için de dava açabilir.

4 — Dava Üzerinde Anlaşma

H.UJVLK.nun 91 inci maddesi “Feragat iki taraftan birinin netice-i talebinden vazgeçmesidir” 92 nci maddesi “Kabul iki taraftan birinin diğerinin netice-i talebine muvafakat etmesidir” 95 inci madde

si "Feragat ve kabul kat'i bir hükmün hukuki neticesini hasil eder" denilmektedir. Mera ve yayla davalarında köy veya belde temsilcisine davadan vazgeçmek ve karşı tarafın mera ve yayla olmadığına ilişkin iddialarını kabule yetkisi yoktur. (Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun

1.4.1970 tarih ve E. 970/7-755, K. 970/154 sayılı Kararı — Köy muhtarlarının kendiliklerinden davadan feragat yetkileri bulunmadığı için, köy muhtarının nizalı yerin meralığı olmadığına ilişkin açıklamasının hukuki değeri yoktur; Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 27.6.1969 tarih ve 969/5124 E., 969/4133 K. sayılı Kararı — Köy muhtarlarının davayı kabul etmesi geçersizdir.)

Herhangi bir davada taraflar şartlarını karşılıklı olarak belirtmek suretiyle anlaşma yapabilir ve anlaşmazlığı ortadan kaldıracırlar. Ancak, mera ve yayla davalarında köy ve belde temsilcisinin sulh yetkisi yoktur.

Bir dava görülürken taraflara çağrı gönderilir. Bu çağrı üzerine mahkemeye gelmeyen kimseye gıyap çıkarılır. Bundan sonra da gelmeyen veya cevap vermeyen taraf hakkında ikinci bir tebligat yapılmaksızın yargılama gıyabında yürütülür. Gıyap hükümleri mera ve yayla davalarında belde ve köy temsilcisi için de geçerlidir.

5 — Dava Süresini Geçirme

a) Zamanaşımı

Kural olarak taşınmaz mallar ve aynı haklarla ilgili davalarda, ne dava için bir süre aşımı ve ne de infaz için bir zamanaşımı söz konusu değildir. Mera ve yaylalarda bu kural geçerlidir. Yani davaya muhatap olan kimse ihtilaflı yeri uzun yıllardan beri elinde bulundurduğundan bahisle lehine karar verilmesi talebinde bulunamaz. (Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 1.4.1946 tarih ve E. 946/7929, K. 946/1409 sayılı Kararı — Mera gibi yerlerin davası zamanaşımına tabi değildir. Yargıtay Genel Kurulunun 16.9.1964 tarih ve E. 964/245, K. 964/558 sayılı Kararı — Amme mülkü durumuna giren bir gayrimenkulü hak kazandırıcı müddet elde tutmak ile mülk edinilemez)

b) Hak Düşürücü Süre

765 sayılı Kanunun 31/2 maddesine göre, herhangi bir taşınmazın tapu kütüğüne geçirildiği günden başlamak üzere 10 yıl süre geçtikten sonra tapunun iptali davası açılmaz. Bu kuralın istisnası mera ve koy orta mallarıdır. Mera ve köy orta malları bir şahıs adına yazılmış ve kütüğe de geçirilmiş olsa dahi 766 sayılı Kanunun 31/2 mad

desindeki hak düşürücü süre iddiasında bulunamaz, bulunsa dahi hakim tarafından nazarı dikkate alınmaz. (Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin E. 970/3203, K. 970/2483 sayılı Kararı — Mera olan yerler özel mülkiyet konusu yapılamayacağından bir yıllık hak düşürücü süre işlemez.)

6 — Keşif ve Bilirkişi

Taşınmaz mallarla ilgili davalarda keşif başlı başına özelliği olan ve davanın çözümlenmesinde etkili bulunan bir konudur. Keşif, ihtilaflı olan şeyin hakim tarafından bizzat tetkik ve tespittir.

Mera ve köy orta malları davalarında, keşfin önemi büyüktür. Mera ve köy orta mallarının isnat ettiği belgelerin yerine uygulanıp ve bu yerin bu belge kapsamına girip girmediğinin tespiti keşif ile mümkündür.

Taşınmaz mal ihtilaflarında bilirkişi müessesesi de önemlidir. Mera ve yayla davalarında bilirkişi bir ila üç kişi olabilir. Üç kişiden fazlası mümkün değildir. Taraflar anlaşamadığı takdirde mahkeme bilirkişileri resen seçebilir. Mera ve yayla davalarında bilirkişilerin tarafsız olması asıldır. Tarafsızlığın ilk şartı, dava edilen yerde bilirkişilerin herhangi bir yararı bulunmamasıdır. Köy halkının, mera ve yayla üzerinde ortak yararlanma hakkı olduğundan, aynı köy halkından olan herkes istifade hakkına sahiptir. Davada tarafsız görülemez. Öyle ise, Bilirkişi başka köyden seçilmelidir. (Yargıtay 1. Hukuk Dairesinin 29.9.1969 tarih ve E. 969/6602, K. 969/5411 sayılı Kararı — Mahkeme sırasında keşif yapılmalı ve bilirkişi köy halkından olmamalıdır.)

7 — Tanık Dinletme

Mera davalarında, özellikle tarafların elinde yazılı ve geçerli belgeler yok ise, tanık dinletme iddianın ve savunmanın ispatı bakımından önem kazanmaktadır. Tanık dinletmede göz önünde bulundurulması gereken iki husus tanığın tarafsız olması ve yetenekli bulunmasıdır.

Bilirkişi müessesesinde olduğu gibi, tanık dinletmede de tarafsızlık asıldır. Tanığın tarafsız olması için de ne davacı ve ne de davalı köy ve belde halkından olmamasına bağlıdır. Tanığın gerek yaş ve gerekse bilgi bakımından da yetenekli olması gerekir. Kadim yararlanmadan söz eden, ifade veren tanık 20-30 yaşlarında ise, bu ifadenin bir geçerliliği ve inandırıcılığı olamaz.

8 — Yargılama Gideri ve Vekalet Ücreti

Mera ve yayla davalarında dava konusu edilen taşınmaz malların değerini tespit etmek mümkün olduğundan dava harçları değer üzerinden veya nispi tarife göre alınır. Dava açan gerek harç ve gerekse diğer giderleri ödemekle yükümlüdür. H.U.M.K.nun 413 ve 414 maddeleri davacının bu giderleri ödemesini mecbur kılmıştır.

Vekalet ücreti de değer üzerinden ve avukatlık ücret tarifesi hükümleri uyarınca alınır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

MER A VE KÖY ORTA MALLARINA KARŞI İŞLENEN SUÇLAR

1 — Türk Ceza Kanunuma Göre İşlenen Suçlar

Türk Ceza Kanununun “Hakkı olmayan yerlere tecavüz” başlığını taşıyan 513 üncü maddesi, mera ve köy orta mallarına karşı işlenen suçları cezalandırmaktadır. Bu maddenin ikinci fıkrası;

“Köy hükmi şahsiyetine ait olduğunu ve öteden beri köylünün müşterek istifadesine terk edilmiş bulunduğunu bilerek mera, harman yeri, yol ve sulak gibi gayrimenkulleri kısmen veya tamamen zapt ve tasarruf eden veya sürüp eken kimse hakkında birinci fıkradaki yazılı cezalar (iki aydan iki seneye kadar hapis ve 18.000 TL. den 120.000 TL. ye kadar ağır para cezası) tatbik olunur” hükmünü koymuştur.

Suçun bir basit işleniş (TCKnun 513/2) ve birde ağırlatıcı şekli (TCKnun 514) vardır.

a) Suçun Basit İşleniş

Bu fıkra göre mera ve köy orta mallarına tecavüz suçunun unsurları şunlardır.

aa) Manevi Unsur

Cürüm türünden olan her suçta kast, suçun oluşumu için aranan manevi unsurdur. Türk Ceza Kanununun 45 inci maddesi “Cürümde kastın bulunmaması cezaı kaldırır” genel kuralını koymuştur. Maddede kastın tanımı yapılmamıştır. Kabul edilen görüşe göre kast, failin kanuna aykırı olan bir eylemi istemek iradesidir. 513/2 madde de “Bilerek” tabirinin kullanılması, kanun koyucunun manevi unsur üzerinde genel kurala rağmen ayrıca durduğunu göstermektedir.

bb) Maddi Unsur

Tecavüze maruz taşınmazın, köy tüzelkişiliğine ait olması maddenin uygulanabilmesi için şarttır. Taşınmazın hazineye veya belediyelere ait olması, bu madde kapsamı dışındadır. Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 25.1.1960 gün ve 2/8-8 sayılı Kararında "maznunun işlediği iddia edilen ve sabit görülen fiili, belediye teşkilatı kurulmuş olan bir kasabada, o belediyenin tüzelkişiliğine intikal etmiş olan mera ya vaki olduğundan bozma sebebinin varit olduğuna" denilmek suretiyle belediyelere ait malların yasanın kapsamı dışında olduğunu kabul etmiştir.

Köy tüzelkişiliğine ait bütün mallar, madde kapsamı içinde değildir. Ancak, meralanma yeri, yol ve sulak gibi gayrimenkuller madde kapsamı içindedir. Buradaki "gibi" tabirinden, sayılan taşınmazlara benzer diğer malların da madde kapsamına girebileceğini düşünmek gerekir. Nitekim bu maddede sayılmayan kışlak, yaylak, sıvat gibi köyün müşterek kullanımına ait mallar da, madde kapsamı içinde kabul edilmiş ve TCK.nun 513/2 ve 514 üncü maddeleri gereği cezalandırılmıştır.

Köy tüzelkişiliğinin özel mülkiyet konusu olan malları, madde kapsamı dışındadır. Mera veya harman yeri de olsa bu yerler, tüzel kişiliğinin özel mülkiyetinde ise, madde kapsamı içinde düşünmek ve cezalandırmak mümkün değildir.

İkinci maddi unsur "tecavüz" eylemidir.

Sözü geçen fıkrada böyle bir mala "Kısmen veya tamamen zapt ve tasarruf eden veya sürüp eken kimse hakkında" denilerek cezalandırılan eylemi göstermiştir. Buna göre cezalandırılan eylemler, zapt ve tasarruf etmek ve sürüp ekmektir.

Zapt ve tasarruf, bir kimsenin bir yeri eline ve idaresi altına alarak, oradan yararlanmaya başlaması veya başkalarına karşı hak iddiasına kalkışması demektir. Mera ve köy orta mallarında zapt ve tasarruf eyleminin gerçekleşmesi için, bunun süreklilik gösteren bir şekilde yapılması gerekir. Yargıtay 6. Ceza Dairesinin 24.12.1963 tarih ve 6574 sayılı Kararında "Sanığın birkaç gün için köye ait merada harman yapmasının, ne surette zapt ve tasarrufu tazammun ettiği açıklanmadan suç teşkil etmeyen bu eylemden dolayı ceza verilmesi yolsuzdur" denilmek suretiyle birkaç gün kullanmayı zapt ve tasarruf kavramı içinde düşünmemiştir.

513/2 maddesi "sürüp eken kimse" tabirini kullanarak, sürmeyi ve sürüp ekmeyi ikinci maddi unsur olarak kabul etmiştir.

b) Suçun Ağırlatıcı Şekli (TCK.nın 514 üncü maddesi)

514 üncü madde "Yukarıdaki maddede (TCKnun 513 üncü maddesi) beyan olunan fiiller, eşhasa karşı cebir ve şiddet veya tehdit ile, velev içlerinden birisi silahlı olmasa bile 10 kişiden fazla eşhas tarafından işlenmiş ise, ceza bir seneden beş seneye kadar hapis ve 12.000 TL. den aşağı olmamak üzere ağır cezayı nakdidir" demektedir. Burada suçun ağırlaştırılması için iki halin bulunması gerekir. Şahıslara karşı cebir ve şiddet ve tehdit kullanılması ve suç işleyenlerin kalabalık olması. (Yargıtay 2. Ceza Dairesinin 28.4.1949 tarih ve E. 949/ 4425, K. 949/4399 sayılı Kararı — 10 kişiden fazla kişinin işlediği suç TCKnun 514 maddesine girer. Asliye ceza mahkemesi görevlidir; Yargıtay 6. Ceza Dairesinin 26.10.1950 tarih ve E. 950/294, K. 950/898 sayılı Kararı — Toplu tecavüz bir anda ve birlikte yapılmalıdır.)

Suç ister basit şekilde, isterse ağırlatıcı biçimde işlenmiş olsun, suçluya ceza verilirken yapılan zararın değeri göz önünde tutularak ceza artırılacak veya azaltılacaktır. TCK nun 522 maddesi "İka edilen zararın kıymeti pek fahiş ise, mahkeme cürme mahsus olan cezayı yarısına kadar artırır" demektedir. Zararın pek fahiş bir zarar olup olmadığı, günün şartlarına göre bilirkişilerce tespit edilecektir. Aynı maddeye göre, verilen zarar hafif veya pek hafif olması halinde verilecek ceza azaltılacaktır.

Suç aynı nitelikte olmakla beraber, suçun işleniş biçimine göre görevli mahkeme değişmektedir. TCKnun 513/2 maddesine giren suçlar Sulh Ceza Mahkemesinde, TCK nun 514 maddesine giren suçlar ise Asliye Ceza Mahkemesinde görülecektir. Her iki mahkemede suçlunun verdiği zarar miktarına göre, 522 nci madde hükmünü göz önünde bulunduracaktır.

2 — 3091 sayılı Kanuna Göre İşlenen Suçlar

1952 yılından beri uygulanmakta olan 5917 sayılı Gayrimenkul e Tecavüzün Defi Hakkındaki Kanun, 4.12.1984 tarihinde yürürlüğe giren 3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkındaki Kanunla yürürlükten kalkmıştır. 3091 sayılı Kanun, 5917 sayılı Kanuna göre birçok yeni hükümler getirmiş, eski kanunun boşluklarını doldurmuş ve tereddütleri gidermiştir.

Kanunun 1 inci maddesi "Gerçek ve tüzelkişilerin zilyet bulunduğu taşınmaz mallara, kamu idareleri, kamu kuruluşları ve bunlar tarafından idare olunan veya devlete ait veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlere veya menfaati umuma ait

olan taşınmaz mallara yapılan tecavüz ve müdahalelerin bu kanun hükümleri dairesinde önleneceğini" öngörmüştür.

31 Temmuz 1985 tarihinde yürürlüğe giren Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun Uygulama Şekli ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 7 nci maddesi, taşınmaz malların tarifini yapmış, 8 inci maddesi de devlete ait, 9 uncu maddesi ise devletin hüküm ve tasarrufu altında olan taşınmaz malları saymıştır. Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan mallar olarak "Herkesin istifadesine açık olan denizler, göller, nehirler, tarıma elverişli olmayan yerler, kayalar, tepeler ve dağlar gibi sahipsiz şeyler ile devletin veya bir kamu hukuku tüzelkişisi tarafından, umumun yahut bir kısım halkın yararlanmasına terk ve tahsis edilen umumi yollar, köprüler, parklar, meydanlar, meralar, yaylak ve kışlaklar gibi menfaati umuma ait olan taşınmaz malları saymıştır. Madde metninde görüleceği gibi, mera, yaylak ve kışlakların kanunun uygulama alanı içerisinde olduğu açıkça belirtilmiştir.

3091 sayılı Kanunun 3/1 maddesi ve yönetmeliğin 17/2 maddesi, yetkili makamlara başvurmaya kamu idareleri, kamu kuruluşları, kamu kurumları ile tüzelkişilerin temsilcilerinin yetkili olduğunu kabul etmiştir. Madde hükmüne göre taşınmaz mal köy tüzelkişiliğine aitse köy muhtarı, belde sınırları içerisinde ise belediye başkanı başvuruya yetkilidir. Kanunun 3 üncü maddesi, köye ait taşınmaz mallara yapılan tecavüz ve müdahalelerde başvuruya ilişkin bir istisna getirmiş ve köy halkından herhangi birinin de başvuruda bulunabileceğini kabul etmiştir.

Kanunun 4 üncü maddesi, müracaat ve hak düşürücü süreleri belirlemiş, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerle, menfaati umuma ait olan taşınmaz mallara yapılan tecavüz veya müdahalelerde süre aranmayacağını açıkça belirtmiştir. Böylece 5917 sayılı Kanunun uygulama esnasındaki sürelerle ilişkin tereddütler de ortadan kalkmıştır.

Kanunun 15 inci maddesi ikinci tecavüze ait cezaları belirlemiştir. Bu maddeye göre "Mahkeme kararı ile kendisine teslim edilmeksizin aynı taşınmaz mala ikinci defa yapılan tecavüz veya müdahale, ister tecavüz veya müdahalesi önceden önlenen kimse tarafından, isterse başkaları tarafından birinci mütecaviz yararına ilk defa yapılmış olsun fiil daha ağır bir cezayı gerektiren ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde bu suç işleyenler hakkında;

a) Taşınmaz mal, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bulunuyorsa veya devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sınırsız veya umumi menfaatine ait yerlerden ise altı aydan iki yıla kadar, şayet taşınmaz mal diğer tüzelkişilere veya gerçek kişilere aitse üç aydan bir yıla kadar hapis cezasına hükmolunur.

b) Tecavüz ve müdahale silahlı bir kişi veya silahsız olsa dahi birden fazla kişiler tarafından yapıldığı takdirde (a) bendindeki cezalar bir kat artırılarak hükmolunur.

c) Tecavüz ve müdahale taşınmaz malı aralarında paylaşmak veya ortaklaşa kullanmak amacıyla iki veya daha çok kişinin birleşmesiyle işlenirse (b) bendi ile artırılan ceza ayrıca üçte bir oranında artırılır. Bu amaçla birleşen kişilerden en az birisinin silahlı olması halinde ise (b) bendi ile artırılan ceza ayrıca yarı oranında artırılır.

Madde hükmüne göre, aynı taşınmaz mala ikinci defa yapılan tecavüz ve müdahale cezalandırılacaktır. İlk tecavüz ve müdahale sadece men edilerek, taşınmaz zilyedine teslimle yetinilecektir. 3091 sayılı Kanuna göre cezalandırılan tecavüz ve müdahalenin kendisi değil, men edilmesine rağmen idarenin bu karara uymayan mütecavizin davranışdır.

Köy ve belediyelere ait meralarla köy orta mallarına yapılan tecavüz ve müdahalelerde, ilk tecavüz men edilecek ve taşınmaz ilgili tüzelkişiliğe teslim edilecektir. Aynı taşınmaza ikinci tecavüz halinde mütecavizin tecavüzünü yeniden önlenmekle birlikte 3091 sayılı Kanunun 15/a maddesine göre cezalandırılmak üzere ilk tecavüz kararı, infaz evrakları, krokiler ile ikinci tecavüz kararı mahalli Cumhuriyet Savcılıklarına intikal ettirilecektir. 5917 sayılı Kanun, ikinci tecavüz halinde yeniden bir tahkikat ve soruşturmayı öngörmemişti. 3091 sayılı Kanun ise ikinci tecavüz halinde dahi ilk tecavüz gibi bir tahkikat ve soruşturmayı öngörmüştür. 3091 sayılı Kanun infaz sisteminde de değişiklik getirerek, infazların zabıta marifetiyle yapılması usulünü kaldırmış, fen elemanın da iştirak edeceği infaz memurluğu sistemini getirmiştir. Böylece cezalandırma için şart olan ikinci tecavüzün tespiti de kolaylaşmış bulunmaktadır.

3091 sayılı Kanunun uygulama şekil ve esaslarına ait yönetmeliğin 46 ncı maddesi "Köy tüzelkişiliğine ait mera, harman yeri, yol ve sulak gibi taşınmaz mallara yapılan ilk tecavüz ve müdahaleler bu kanuna göre önlenmekle beraber, tecavüz ve müdahalelerde bulunanlar hakkında TCK.nun 513 üncü maddesi uyarınca cezai işlem yapılmak üzere durum Vali ve Kaymakamlarca Cumhuriyet Savcılığına bildirilir" hükmünü getirmiştir. Buna göre; Köy orta mallarına yapı

lan tecavüzlerde 3091 sayılı Kanuna göre tahkikat ve soruşturma yapılacak, tahkikat neticesi mütecevizin tecavüzü sabit görülürse tecavüz men edilecek, taşınmaz ilgili köy muhtarlığına teslim edilecektir. Mütecevizler hakkında TCK.nun 513 üncü maddesine göre işlem yapılmak üzere durum mahalli Cumhuriyet Savcılığına ihbar edilecektir. Müteceviz men kararma rağmen ikinci tecavüzde bulunursa bu kere 3091 sayılı Kanunun 15/a maddesine göre işlem yapılmak üzere durum Cumhuriyet Savcılığına intikal ettirilecektir.

3 — Türk Ceza Kanunu İle 3091 sayılı Kanım Arasındaki Farklar

Mera gibi köy orta mallarına tecavüz edildiği takdirde Türk Ceza Kanununun 513/2 ve 514 üncü maddelerine göre eylemin cezalandırılması için Cumhuriyet Savcılıklarına başvurulacağı gibi ayrıca tecavüzün önlenmesi için idari makamlara da başvurula bilinir. İdarenin verdiği men kararma rağmen ikinci tecavüz hali söz konusu olursa bu kere 3091 sayılı Kanunun 15/a maddesine göre ceza verilecektir. Aynı nitelikteki bir eylemden ötürü ayrı ayrı iki ceza verilmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Türk Ceza Kanunu ve 3091 sayılı Kanunun uygulanmasında farklar vardır. Bu farklar;

a) Türk Ceza Kanunu hükümlerine göre bir kere tecavüz edilmekle suç oluşur. İkinci tecavüzün beklenilmesine gerek yoktur. 3091 sayılı Kanuna göre suçun oluşması için ikinci tecavüzün olması gerekir.

b) Ceza Mahkemesi gerek Türk Ceza Kanunu ve gerekse 3091 sayılı Kanun hükümlerine göre ancak ceza verir, tecavüzün önlenmesi kararı veremez. İdari makamlar da ancak tecavüzün önlenmesine karar verebilirler, herhangi bir ceza vermeleri mümkün değildir. (Yargıtay 4. Ceza Dairesinin 28.12.1954 tarih ve E. 954/16377, K. 954/14406 sayılı Kararı — 5917 sayılı Kanunun şurnulü dışına çıkılarak tecavüzün önlenmesine karar verilmesi yolsuzdur; Yargıtay Hukuk Genel Kurulunun 22.9.1965 tarih ve E. 965/201, K. 965/326 sayılı Kararı — İdari makamların 5917 sayılı Kanuna göre vermiş oldukları tecavüzün önlenmesine dair kararlar tedbir mahiyetinde olup, ihtilaf halinde kazai bir karar niteliğinde değildirler.)

c) Türk Ceza Kanununa göre bir olgunun, bir eylemin cezalandırılması söz konusudur. 3091 sayılı Kanuna göre ise cezalandırılan eylem tecavüz olayı değil, idari makamın önleyici tedbirine ve yasağına karşı gelmektir. Men edildiği ve taşınmaz zilyedine teslim edildiği halde, müteceviz idarenin bu kararını tanımayarak tekrar tecavüzde bulunmuştur. işte cezalandırılan bu harekettir.

ALTINCI BÖLÜM

ÜLKEMİZ HAYVANCILIĞI AÇISINDAN MER ALARIN ÖNEMİ

Türk ekonomisi içerisinde hayvancılık sektörünün önemi ve ağırlığı son yıllarda gittikçe artmaktadır. Gelişen et ve canlı hayvan ihracatı, hayvancılık kesiminde canlılık yaratmıştır. 1977 yılında canlı hayvan ihracatı 318.240 adetten 1981 yılında 3.009.062 adede yükselmiştir. 1983 yılında canlı hayvan eşdeğer et olarak ihracat 73.400 ton ve Türk parası karşılığı 102 milyar TL. döviz girdisi sağlanmıştır. 1984 yılı itibariyle hayvan ve hayvansal ürünler ihracatı 357 milyon dolara yükselmiştir. Bu miktar 1.940 Milyon Dolar olan tüm tarım ve hayvancılık kesimi ihracatının % 18.4 üdür.

1983 yılı itibariyle ülkemiz hayvan varlığı 48.707.000 koyun, 14.099.000 sığır, 13.615.000 kıl keçisi, 3.117.000 tiftik keçisi, 758.000 manda ve 2.199.000 diğerleri olmak üzere toplamı 82.495.000 adettir. Kişi basma düşen 1.80 adet hayvan varlığımız, kişi başına düşen 0.54 ile dünya ortalamasının üç katından fazladır.

1948 yılı itibariyle 43 milyon hektar çayır - mera var iken, ikinci dünya savaşından sonra makinalı ziraatın gelişmesiyle nispeten düz yerlerde bulunan 15 milyon hektar çayır-mera sürülerek tarla haline getirilmiştir. 1984 yılı itibariyle çayır - meraların miktarının 15 milyon hektar civarında olduğu tahmin edilmektedir.

Çayır - mera miktarındaki düşüşe mukabil hayvan sayısında büyük artışlar meydana gelmiştir. 1948 yılında toplam hayvan varlığı 30 milyon adet iken, 1984 yılında 82 milyona ulaşmıştır. Hayvan varlığındaki üç kat artışa mukabil, çayır - meralarda üçte iki oranında azalma husule gelmiştir. 1948 yılında hayvan başına düşen çayır-mera miktarı 1.43 hektar iken, 1984 yılında 8 kat azalarak 0.18 hektara kadar düşmüştür. Hayvan varlığımızdaki artışa mukabil, meralardaki büyük azalma hayvancılığımız açısından ciddi sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Mevcut 15 milyon hektar civarındaki meralarda ıslah çalışmaları yapılmadığından, yeterince istifade edildiğini iddia etmek zordur. İç Anadolu meralarında hayvanların hiç istifade etmediği veya pek az faydalandıkları yabancı otların miktarının hiçbir zaman % 15 den aşağı düşmediği tespit edilmiştir. (İç Anadolu Meraların Durumu ve Problemleri, Doç. Dr. Ömer Bakır - Ankara 1970)

YEDİNCİ BÖLÜM

ALINMASI GEREKEN TEDBİRLER

1 — Mera, Yaylak ve Kışlakları Kapsayan Bir Yasanın Süratle Hazırlanıp Yürürlüğe Konulması

Mera anlaşmazlıkları ve meraların yeterince korunamamasının nedenlerinden biri meralar konusunda yasal birliğin olmamasıdır. Denilebilir ki hiçbir konuda bu denli yasa bolluğuna ve farklı yasal uygulamaya rastlanamaz. Bugün hangi yasa hükümlerinin nerede ve nasıl uygulanacağı konusunda kesin bir yargıya varabilmek oldukça güçtür. Bu güçlük yargı organlarımızın kararlarında açıkça görülmektedir. Mera, yayla ve kışlak davalarının 20 - 30 yıl sürmesi yasal birliğin sağlanamamasının neticesidir.

Bu nedenlerle, meraları tüm sorunlarıyla ele alan ve ülke çapında bir düzenleme getiren bir yasanın çıkarılmasında büyük yarar vardır. Böyle bir yasa uygulamada görülen mevcut kargaşalığı gidereceği gibi, meralarda bugüne kadar bir türlü sağlanamayan hukuksal düzeni getirecektir. Uygulamada birlik ve beraberliği sağlayacak olan yeni yasanın çıkarılmasıyla, yargı ve yönetim kuruluşlarının işleri de büyük ölçüde kolaylaşacaktır.

2 — Meraların Belgelendirilmesi

İhtilafların hallinde kolaylık, hayvancılığın geleceği ve çok sayıda köylerimizin tek, diğer bütün köylerin ikinci geçim ve beslenme kaynağı olan hayvanlarının otlatıldığı, beslendiği yer olan meraların, yayla ve kışlakların, yazımı yapılarak harita ve krokilerinin düzenlenmek suretiyle tespit edilip ayrı bir sicile geçirilmesi ve bunlar üzerindeki hak sahiplerinin belirtilip gösterilmesi ve tespitlerin ilgili köy muhtarlıkları, belediyeler ve hatta Özel İdare Köycülük bürolarında bulundurulması sağlanmalıdır. Tapulama ve kadastro faaliyeti olan ve bu faaliyetin bittiği yerlerde durum halledilmekte parsel numarası verilerek tespit edilen meraların nerede olduğu hususunda zorluk duyulmamaktadır. Bu faaliyetlerin yapılmadığı pek çok yerlerde tespit, kadim merayı bulmak yönünden mahalli bilirkişiler ve şahitlerin vicdanına kalmakta, tespit siyasi, mülhaza, hatır ve korku gibi psikolojik faktörlerin neticesine kalmaktadır.

3 — Özel Mera Örgütünün Kurulması

Meralar konusunda alınacak önlemlerin yasalarda yer alması sorunları çözmeye yeterli değildir. Yasalarla getirilecek önlemleri yü

rütmekle görevli bir örgütün kurulması ve bu örgütün görev ve yetki sınırlarının açık bir biçimde belirtilmesi gerekmektedir. Bu örgüt, öncelikle yasal düzenleme çalışmalarını yürütecek, yasal düzenlemeden sonra meraların belgelendirilmesi, bakım ve iyileştirme plan ve programlarını tespit ve gerçekleştirecektir. Hukukçu ve ziraat - hayvancılık uzmanlarını bünyesinde toplayacak olan örgütün, gerekli her türlü araç ve ekipmana sahip olması gerekmektedir.

Gerçekleştirilmesi gereken bu görevler karşısında kurulması önerilen örgütün bir genel müdürlük seviyesinde olması uygun olacaktır. Tarım, Hayvan ve Köy İşleri Bakanlığı bünyesinde kurulacak böyle bir genel müdürlüğün özellikle yurdun yoğun mera ve hayvancılık bölgelerinde ekipmana sahip bölge örgütleri kurulmalı ve her türlü mera sorunlarının araştırıldığı bir araştırma enstitüsünün de kurulması düşünülmelidir.

4 — Diğer Tedbirler

a) Meralara yapılan tecavüz ve müdahalelere uygulanan hapis ve para cezaları caydırıcılık ilkesine uygun hale getirilmelidir.

Mera ve diğer köy orta mallarına yapılan tecavüzlerde, TCK.nun 513/2 maddesine istinaden verilecek ceza iki aydan iki seneye kadar hapis ve 18.000 TL. den 120.000 TL. ye kadar para cezasıdır. 514 üncü maddeye istinaden verilecek ceza ise, bir yıldan beş yıla kadar hapis ve 12.000 TL. den aşağı olmamak üzere para cezasıdır. İkinci tecavüz halinde 3091 sayılı Kanunun 15/a maddesine istinaden verilecek ceza altı aydan iki yıla kadar hapis cezasıdır.

Tatbikatta genellikle cezaların asgari hatleri uygulanmaktadır. Yani vatandaş miktarı ne olursa olsun köyün merasını tarla haline getirip, köy muhtarlığı da bunu adli makamlara intikal ettirdiği takdirde mütevaciz hakkında verilecek ceza 2 ay hapis ve 18.000 TL. para cezasıdır. Hapis cezaları genellikle tecil edilmekte veya paraya çevrilmektedir. Paraya tahvil edildiğinde iki ay karşılığı günlük üç yüz TL. den 18.000 TL., 18.000 TL. de para cezası olmak üzere verilecek cezanın tamamı 36.000 TL. etmektedir. Meraya yapılan tecavüzün pek fazla olması halinde TCK.nun 522. maddesinin uygulanması gerekir. Verilecek ceza yarı miktarında artırılırsa dahi verilecek cezanın tamamı

54.000 TL. etmektedir. Köy muhtarlığı idari makamlara başvurduğunda, mütevacizin tecavüzü men edilecek tecavüz olunan yer köy muhtarlığına teslim edilecektir. Aynı yere mütevaciz ikinci defa tecavüz ettiği takdirde 3091 sayılı Kanunun 15/a maddesine göre verilecek ceza

altı ay hapis cezasıdır. Cezanın paraya çevrilmesi halinde para olarak karşılığı 54.000 TL. etmektedir. Bugünkü rayiçlerle en verimsiz bir tarlanın dönümü 150.000 TL. den başlamaktadır. Verilen cezanın mütecavizin menfaati yanında çok düşük kalması, meraya tecavüzleri teşvik eder mahiyettedir. Gerek TCK.nun 513/2 ve 514. maddeleri ve gerekse 3091 sayılı Kanuna göre verilen cezalar meraya sahiplenmenin bedeli olmaktadır. Mütecaviz aldığı cezanın yanında, tecavüzünden vazgeçmesi gerekirken, tatbikatta görünen odur ki hiçbir mütecaviz tecavüzünden vazgeçmemekte aldığı ceza meraya sahiplenmek için yeterli olmaktadır.

b) Köy Tüzelkişilikleri Meralara Yeterince Sahiplik Edememektedirler

442 sayılı Köy Kanunu 1924 yılında yani 61 yıl evvel yürürlüğe girmiştir. Her yönü ile yetersiz hale gelmiş bulunan kanun, köy tüzelkişiliği temsilcilerine her konuda olduğu gibi meraların korunması, bakım ve iyileştirilmesinde gerekli yetki sorumluluk ve maddi imkanı vermemektedir. Köy gibi yüz yüze münasebetlerin sık olduğu küçük yerleşim yerlerinde, akrabalık, komşuluk, hatır, münasebetleri bozmama gibi nedenlerle meralara tecavüzler genellikle şikayet konusu yapılmamaktadır. Birçok köyde meralar bölüşülmekte, bölüşümden doğan veya başka husumetler neticesi tecavüzler şikayet konusu yapılmaktadır. Köy bütçelerinin yetersizliği, salma miktarının gülünç denecek miktarda olması nedeniyle mahkeme ve idari tahkikat masraflarından kaçınma, şikayetin yapılmamasının diğer nedenleridir.

Köy Kanunu süratle ele alınarak günün şartlarına uygun hale getirilmeli, köy idarelerinin mali sıkıntılarına kaynak bulunmalıdır.

c) Meralara Yapılan Tecavüzlerin Resen Tespiti Yapılmalıdır

Kesin rakam olmamakla birlikte halen vasfı değiştirilmiş mera miktarının 15 milyon hektar olduğu tahmin edilmektedir. Vasfı değiştirilmiş meraların tespitiyle mera vasfı kazanabilecek olanların ıslahına gidilmesi, mera vasfı kalmamış ve geriye dönüşü mümkün olmayanların hazine adına tescili ile topraksız ve az topraklı çiftçilere kiraya verilmek suretiyle değerlendirilmesi yoluna gidilmelidir. Önceki yıllarda meraya yapılan ve halen devam eden tecavüzler, sonradan meralara yapılan tecavüzlere zemin hazırlamakta, teşvik etmektedir. Yüzlerce dönüm merayı kullananlar hakkında işlem yapılmazken, meraya ilk defa tecavüz edenler hakkında adli ve idari işleme başvurmak Anayasa'nın eşitlik ilkesine de ters düşmektedir.

MAHALLE MUHTAR VE İHTİYAR KURULLARI

Fazlı DEMİREL
Sivil Savunma Genel Müdürlüğü
Emekli Sivil Savunma Mütchassısı

GİRİŞ

Şehir ve kasabalardaki mahalle muhtar ve ihtiyar kurulları, cumhuriyet döneminde bir süre kaldırılmış olmakla beraber, cumhuriyetten çok eski zamanlardan bu yana var olan gelenekleşmiş bir kuruluştur.

Son kez 1944 yılında çıkan 4541 sayılı "Şehir ve Kasabalarda Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun" ile düzenlenmiş olan bu kuruluş, bir yönetim birimi niteliğinde olmayıp^ kamu kuruluşları ile halk arası ilişkilerdeki bir çok iş ve işlemlerde aracı ve yardımcı olarak vatandaşların kimlikleri ve kimi durumları hakkında gereken bilgi ve belgeleri veren bir örgüt niteliğindedir.

Ne var ki 1944 yılından bu yana toplumsal yaşamda ve kamu hizmetlerinde ve yönetimindeki gelişmelere ve yenileşmelere karşı mahalle muhtarlıkları¹, bir yenilik getirilmeksizin kendi halinde bırakılmış olduğundan, bu gelişmelerin gerisinde kalmış, varlığını sürdürüp sürdürmemesi tartışılabilir duruma gelmiştir.

Bu yazıda, mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarının, kısa bir tarihçesini de anlattıktan sonra, şimdiki kuruluş ve görevlerini gözden geçirmek suretiyle, bu konuda bazı değerlendirmelerde ve yorumlarda bulunmağa çalışacağım.

KISA TARİHÇE

Şehir ve kasabalardaki mahallelerin ve mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarının, ilk kuruluş tarihi bilinmemekle beraber, çeşitli kaynaklardan edinilen bilgilere göre, belediyelerin kuruluşundan çok ön-

¹ Burada ve bundan sonraki kimi yerlerde "Muhtar ve İhtiyar Kurulu" yerine kısaca ve sadece "Muhtarlık" kelimesi kullanılmıştır. '

çeleri, toplumsal ihtiyaçlar gereği kendiliğinden oluşarak yüz yıllardan bu yana var oldukları anlaşılmaktadır.

Osmanlı yönetiminin son yüz yıllarında mahallelerin, okulu, mescidi, meydanı, pazarı, esnafı ve bekçisi ile toplumsal birer yönetim bölümü oluşturdukları, mahallelerin başındaki imamlarla muhtar ve ihtiyar kurullarının, halkın nüfus ve evlendirme işlemleriyle birlikte kimi yerel hizmetleri de görmekte, genel yönetim ve güvenlik işlerinde de hükümet örgütlerine yardımda bulunmakta oldukları, yine çeşitli kaynaklarda belirtilmektedir.

Mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarına ilişkin ilk yasal düzenlemenin ise 19. yüzyılın ikinci yarısında çıkan 1281/1864 tarihli "Teşkilî Vilayet Nizamnamesi" ile getirilmiş olduğu bilinmektedir. Bu tüzüğün 4 üncü maddesinde günümüz Türkçesiyle "Her ilçe köylere bölünmüş olup her köyde aşağıdaki bentlerde beyan olunduğu gibi bir belediye idaresi bulunacaktır." denildikten sonra 5. maddesinde de "Kasaba ve şehirlerde en az 50 hane bir mahalle itibar olunup her bir mahalle köy hükmünde bulunacaktır." denilmektedir.

Bu tüzükten 5-6 yıl sonra çıkan 1286/1870 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" ile de muhtar ve ihtiyar meclislerinin görevlerinin biraz daha genişletilmiş olduğu görülmektedir.

Bu tüzüklere göre muhtar ve ihtiyar meclislerine; devlet alacaklarının toplanması ve benzeri kimi hususlarda hükümetin yürütme aracı olmaları yanında, kimi yerel hizmetlerin görülmesi, mahalle bekçi ve korucularının yönetimi, halka ilişkin vergi paylarının dağıtımını gözetme, mahallenin temizliği, tarımın geliştirilmesi, halk arasındaki kimi anlaşmazlıklarda uzlaşmanın sağlanması, kanun, tüzük ve hükümet kararlarının duyurulması, hükümetçe istenen kimselerin celp pusulalarının tebliği ve izlenmesi, doğum ve ölümlerin, küçük veya kayıp verese bırakarak ölenlerin, yaralama ve öldürme olaylarının ve ruhsatsız yapıların ilgili kamu kuruluşlarına bildirilmesi gibi görevler verilmiştir.

Bu düzenleme ile 1329/1913 yılma dek gelindikten sonra bu yıl çıkan "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatının 148 inci maddesiyle yukarıda adları geçen 1281 ve 1286 tarihli tüzükler yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kanunla mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarına ilişkin bir hüküm de getirilmemiş olduğundan, bu kuruluşun yasal dayanağı kalmamıştır. Ancak bu kanunda, daha önceki kimi yasalarla mahalle muhtarlıklarına verilmiş olan görevlerin ne suretle yürütüleceğini gösteren bir hüküm de getirilmemiş olduğundan bir boş-

luk meydana gelmiştir. Bu nedenle hükümetçe de uygun görülmek, hatta 1918 yılında İçişleri Bakanlığının bir genelgesiyle muhtar ve ihtiyar kurulu üyelerinin yerel geleneklere göre seçimlerinin yapılması bildirilmek suretiyle, mahalle muhtar ve ihtiyar kurulları fiili olarak 1933 yılına dek sürmüştür.

1933 yılında ise, 2295 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerlerdeki Muhtar ve İhtiyar Kurullarının Kaldırılması Hakkında Kanun çıkarılarak, bu kuruluşun fiili varlığı da sona erdirilmiştir. Bu kanun tasarısında, “şehir ve kasabalarda oturanların genel mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarının görülmesi görevinin 1580 sayılı Kanunla belediyelere verildiği, mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarının yaptığı işlerin de mahiyeti itibariyle belediye görevlerinden başka bir şey olmadığı, işbu görevlerin daha sağlıklı bir biçimde yürütülmesi bakımından hiç bir ülkede varlıkları kalmamış olan muhtar ve ihtiyar kurullarının belediye teşkilatı olan yerlerde kaldırılmasına zaruret olduğu, diğer bazı kanun ve tüzüklerle bu kuruluşa verilmiş olan görevlerin de düzenlenecek bir tüzükle zabıta ve diğer ilgili dairelere verilmesinin uygun olacağı” belirtilmektedir. Buna göre kanunun ikinci maddesinde yer alan bir hüküm gereğince de, çeşitli yasalarla mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarına verilmiş olan görevlerin, Bakanlar Kurulunun 14.12.1933 gün ve 15436 sayılı Kararı ile yürürlüğe konulan bir tüzükle, kimisinin zabıta, kimisinin belediye ve kimisinin de belediyelerce mahallelerden seçilecek birer veya ikişer kişi tarafından yapılması öngörülmüştür.

Ne var ki bu tüzüğe göre yapılan uygulamada, vatandaşların kamu kuruluşlarında görülecek kimi işleri için verilmesi gerekli bilgi ve belgelerin zabıta, belediye ve belediyelerce seçilen kişiler tarafından zamanında tam ve doğru bir biçimde tespiti ve değerlendirilmesinde çeşitli zorluklar ve aksaklıklar görüldüğünden tekrar eskiye dönülmesi, yani mahalle muhtarlıklarının yeniden kurulması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Nitekim kaldırılmasından 9 yıl kadar sonra mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarının yeniden kurulması için hükümetçe Belediye Kanununa Ek Kanun Tasarısı adı ile bir kanun tasarısı hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmuştur. Bu tasarının gerekçesinde günümüz Türkçesiyle kısaca şöyle denilmektedir. “Özellikle büyük şehirlerde bu görevler için belediyelerce atanan ve mümessil adı ile söylenen halk işleri memurlarının ve zabitanın bu hususta üstün bir çaba göstermelerine rağmen arzu edilen derecede yapmakta zorluklara uğradığı görülmektedir. Özellikle nizamnamenin mahallede oturanlara bıraktığı görevlerin düzenli olarak yerine geti-

rilemediği anlaşılmaktadır. Bu sebeple kaldırılan muhtarlık teşkilatının vücuda getirdiği idare boşluğunu, bu teşkilatın yeniden kurulması suretiyle doldurmak, dokuz senelik tecrübeden sonra zorunlu görülmüş ve bu kanun tasarısı bu sebeple düzenlenmiştir."

Bu tasarı T.B.M.M. İçişleri Komisyonunda yaklaşık üç ay ara ile iki kez görüşüldükten, tasarının adı, muhtar ve ihtiyar kurullarının görev ve yetkileri, ücretler ve harçlar gibi hususlarda ileri sürülen çeşitli görüşlerden ve yapılan tartışmalardan sonra, 1 Nisan 1944 tarihinde kabul edilerek 4541 sayılı "Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun" adı ile yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun uygulanmasına ilişkin olarak da 1945 yılında Bakanlar Kurulunun 3/2412 sayılı Kararı ile "Şehir ve Kasabalarda Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü" adında bir de tüzük yayımlanmıştır.

KURULUŞ VE GÖREVLER

Önce mahallelerin kuruluş statüsüne değinelim. Bilindiği gibi mahallelerin kurulması, kaldırılması, adlarının ve sınırlarının değiştirilmesi, 1580 sayılı Belediye Kanununun 8 inci maddesi hükmü gereğince, belediye meclisinin ve idare kurulunun kararı ve valinin onayı ile yapılmaktadır. Ancak bu maddede mahallelerin boyutları için bir ölçü verilmemiş olduğundan aynı şehirde bile birbirinin 5 -10 katı büyüklük ve küçüklükte mahalleler bulunmaktadır.

Mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarının kuruluş ve görevleri, yukarıda belirtildiği gibi, daha çok seçimle ilgili bazı hükümleri kaldırılmış veya değiştirilmiş olmakla birlikte, 1944 yılından bu yana yürürlükteki 4541 sayılı Kanun ile bu kanuna ilişkin 3/2412 sayılı tüzükteki düzenlemelere göre yürütülmektedir. 1977 yılında çıkan 2108. sayılı "Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu," ile de, muhtarlara genel bütçeden verilecek ödenek ve mahalle muhtarlıklarınca yapılacak işlerden alınacak harçlar için kullanılacak harç pulları ile muhtarların BAĞ-KÜR' Kânunu kapsamına alınmaları ile ilgi bazı hükümler getirilmiştir.

Adları geçen kanun ve tüzüklerle getirilmiş olan başlıca düzenlemelerle kaynakçada gösterilen yayınlardan ve kişisel gözlemlerimizden edinilen bilgi ve izlenimlere göre, mahalle muhtarlıklarının kuruluş ve görevleri ve bunların uygulama durumları aşağıda iki bölüm halinde incelenecektir.

I. Mahalle Muhtarlıklarının Kuruluşu, İşleyişi ve Kaynakları

4541 sayılı Kanun gereğince şehir ve kasabalardaki her mahallede ilgili seçim kanunlarına² göre seçilen birer muhtar ile muhtarın başkanlığında dört üyeden oluşan birer ihtiyar kurulu ve dört de yedek üye bulunmaktadır.

Belediye meclisinin kararı ve en büyük mülkî idare amirinin onayı ile, yapılacak işler bakımından birden fazla mahalle bir muhtarlığa bağlanabileceği gibi Bir mahallede birden fazla muhtarlık da alınabilir. Bu suretle mahallelerin birleştirilmesinde bir muhtarlığa bağlanacak ev sayısının 1000 den fazla olmaması, bir mahalleden den fazla muhtarlık bulunması halinde bir muhtarlığa düşecek ev sayısının 300 den az olmaması gerekmektedir.

Muhtarlar, kendilerine bir çalışma yeri ayırmak ve bu yerde gündelik işlerini görmeğe yetecek süre günün belli saatlerinde bulunmak, kapısı önünde muhtarlık levhasını asmak, bunu halka duyurmak ve o yerin mülki idare amirine de bildirmek zorundadırlar.

İhtiyar kurulları haftada en az iki kez, bunun dışında da muhtarlar tarafından çağırıldıkça toplanırlar. Muhtar ve ihtiyar kurulları işlerini günü gününe yaparlar, herhangi makul bir neden olmadıkça halkın işlerini bir günden fazla geciktiremezler.

Mahalle bekçileri, muhtar ve ihtiyar kurullarına görevlerinin yapılmasında yardım etmekle ödevlidirler. Muhtarlar bu hususta gerektiğinde bekçilerin bağlı olduğu güvenlik amirine başvurulur.

Mahalle muhtarları tarafından görülecek hizmetlere karşılık, her malî yıl başında İl İdare Kurullarınca kararlaştırılacak miktarlara göre iş sahiplerinden hare alınır. Alınacak harçların miktarı ilgili kâğıtlar üzerinde de gösterilir. Bu harçlar yalnız muhtarlara ait olup, muhtarlık için gerekli kira, ısıtma, aydınlatma ve hademe ücreti gibi harcamalar da bu paralardan ödenir.

Yukarıda adı geçen 2108 sayılı Kanunda, muhtarlar tarafından iş sahiplerinden alınacak harçların harç pulu karşılığında alınarak mal sandıklarına yatırılmasını ve bunun % 25 inin prim olarak kendilerine verilmesini öngören bir hüküm getirilmişse de, bu hüküm her yıl Bütçe Kanunundaki “Malî yılda uygulanmayacak hükümler” arasına alınarak, her nedense şimdide dek uygulanması yönüne gidilmemiştir.

² Bu konudaki en son çıkan 18.1.1984 günlü ve 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanundur.

Kuruluş ve işleyişle ilgili uygulamalara gelince:

3/2412 sayılı Tüzükteki, muhtarlık bölgesi bakımından bir kaç mahallenin birleştirilmesi ve bir mahallenin birden fazla muhtarlığa ayrılması hakkındaki hükmün pek uygulanmadığı, büyüyen mahallelerin daha çok yeni mahallelere bölünmesi yönüne gidildiği, ancak yine de aynı şehirde bile bir muhtarlık bölgesini oluşturan birbirlerinin 5-10 katı küçüklük ve büyüklükteki mahallelerin bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu durum ise mahalleler arasında muhtarlık işleri bakımından dengesizlik ve oransızlık nedeni olmaktadır.

Mahalle muhtarlarının çok büyük çoğunluğunun çalışmalarını kendi iş yerlerinde veya evlerinde sürdürmekte, muhtarlık levhalarını da buralarda asmakta olduklarını, çok azının ise (Ankara'da öğrenebildiğim bir kaç muhtarlık olduğu gibi) özel hizmet yerleri bulunduğunu, Ankara örneğine dayanarak söyleyebiliriz.

Genellikle ihtiyar kurulu toplantılarının yapılmamakta, işlerin yalnız muhtarlar tarafından görülmekte, ihtiyar kurulu üyelerine imzalatılmadı gereken kâğıtlar olunca iş sahipleri tarafından götürülerek imza ettirilmekte olduğu anlaşılmaktadır. Muhtarların görevlerini günü gününe yapıp yapmadıkları, muhtardan muhtara görevden göreve geçebilecek bir husus olup, bu konuda geliştirilebilecek bir tespit yapılamamıştır.

Ankara'daki ilgililerden edindiğim bilgiye göre, 3/2412 sayılı Tüzükteki mahalle muhtarlıklarının görevlerini yapmaları sırasında mahalle bekçilerinden yararlanmaları konuşmadaki hüküm uyarınca bir uygulama olmadığı anlaşılmış; Çarşı ve mahalle bekçilerinin çalışma şeklini gösterir yönetmelikte de böyle bir hükme rastlanamamıştır.

Muhtarların yaptıkları işlerden aldıkları harçlardan elde ettikleri gelir miktarı hakkında bir bilgi edinilememiş olmakla birlikte, her halde az olmadığı anlaşılmaktadır. Şundan anlaşılmaktadır ki, bu seçimlerde siyasi partiler tarafından aday gösterilmesi usulü de olmadığı halde, seçimler sırasında çoğu mahallelerde bir kaç muhtar adayı çıkmakta ve seçimi kazanmak için gayret göstermektedirler.

Muhtarların iş sahiplerinden aldığı harçların miktarının ilgili kâğıtlar üzerinde gösterilmesi gibi bir yöntemin uygulanmadığı, kendi işlerimiz dolayısıyla da kimi kez muhtarlardan aldığımız kâğıtlarda görmekteyiz.

II. Mahalle Muhtarlıklarının Göreceği İşler (Görevler)

Mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarının göreceği işler (görevler), yukarıda adları geçen 4541 sayılı Kanun ile bu kanuna ilişkin 3/2412

sayılı tüzükte (Gerek o zaman yürürlükteki çeşitli kanunlarla verilmiş ve gerek doğrudan bu kanunla verilen) fıkralar halinde sıralanmış bulunmaktadır. Ancak bu görevlerde, o tarihten bu yana geçen 40 yılı aşkın süre içinde yürürlükten kalkan ve yürürlüğe giren çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle kimilerinin kaldırılması, kimilerinin yeniden getirilmesi nedeniyle bir hayli değişiklik olmuştur. Bu değişiklikler de araştırılmak suretiyle tespit edebildiğim kadarı ile halen yürürlükteki mevzuata göre mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarına verilen başlıca görevler;

- A) Kamu hizmetleriyle ilgili görevler,
- B) Halk işleriyle ilgili görevler,
- C) Bakanlar Kurulu kararıyla verilecek görevler,

olmak üzere üç başlık altında ve türlerine göre 10 grupta özetlenerek, her grupta ilgili açıklamalarımız ve yorumlarımızla birlikte aşağıda gösterilmiştir.³ Bu görevlerden kimilerinin yalnız muhtar, kimilerinin ihtiyar kurulunun çoğunluğu ile görülmesi gerekmekte, kimilerinin ise muhtar veya üyelerden bir veya ikisinin katılması yeterli olmaktadır.

A) Kamu Hizmetleriyle İlgili Görevler

1. Kanunlara Göre Yükümlülük veya Zorunluluk Uygulanması Gerekenlerin Tespiti ve Bildirilmesi

4654 ve 7126 sayılı kanunlar gereğince ilgili makamlardan istendiğinde memleket içi silahlı savunma (Avcı) ve sivil savunma teşkilleri için gereken yükümlülükleri, 6961 sayılı Kanun gereğince ziraat odaları aslı üyelerini oluşturan gerçek kişileri, 222 sayılı Kanun gereğince her öğretim yılı başında ilköğretim yaşına giren çocukları tespit ederek listelerini ilgili kuruluşlara vermek, 2926 sayılı Kanun gereğince tarımsal faaliyette bulunanlardan sigortalı sayılanları ve sigortalılıkları sona erenleri BAĞ - KUR örgütlerine bildirmek, 1111 sayılı Askerlik Kanununa göre yoklama sırasında 15 günden fazla mahallelerinde oturan yabancıları⁴ askerlik şubesine haber vermek, gerektiğinde as

³ Bu görevlerin her birine ilişkin kanun, tüzük ve yönetmeliklerin numaraları, adları ve maddeleri, yazıda çok yer tutacağı için gösterilememiştir.

⁴ Burada ve bundan sonraki satırlarda geçen "Yabancı" kelimesi, Askerlik Kanunu uyarınca o yer nüfusuna kayıtlı olmayıp başka ilçeler nüfusunda kayıtlı olanlar için kullanılmıştır.

kerlik şubesinde gönderilecek yedek personel kaynak saptama fişlerini, ilgililerin nüfus cüzdanlarına göre doldurarak askerlik şubesine vermek, gibi..

Bunlardan, çoğu şehir ve kasabalarda kurulmakta olan Avcı teşkilleri ve sivil savunma teşkilleri yükümlülerinin, mahalle muhtarları tarafından mahallelerinde oturanlar arasından eksiksiz bir biçimde tespit edilerek bildirilmesi gerekir. Bu yükümlülerin eksiksiz biçimde tespit edilememesi halinde, aynı nitelikteki yurttaşlardan kimilerine yükümlülük uygulandığı halde kimilerine uygulanamamış olur ki, bu durum yurttaşlar arasında eşitsizlik ve adaletsizliğe yol açar. Ne var ki muhtarlıklarda bu yükümlülerin doğru ve tam olarak tespiti için gereken kayıt ve bilgilerin tam olarak bulunduğu ve dolayısıyla bu tespit işinin tam olarak yapıldığı söylenemez.

Her öğretim yılı başında ilköğretim yaşına giren çocukların tespitinin ve listelerinin, Ankara'da olduğu gibi, gerek görülmeyen yerlerde yapılmadığı öğrenilmiştir.

1111 sayılı Askerlik Kanununun 75. maddesinin son cümlesi içinde geçen, yoklama zamanında mahallelerinde oturan yabancıların askerlik şubesine bildirilmesi hususunda ise genellikle bir uygulama olmadığı, askerlik çağına giren yabancıların nüfusta kayıtlı oldukları ilçelerin askerlik şubelerince, ilgili muhtarların verecekleri adreslere göre oturdukları yerler askerlik şubelerine yazılarak yoklama işlemlerinin bu şubelerce yapılmakta ve yerli askerlik şubelerine de bildirilmekte olduğu anlaşılmaktadır. Oysa ki şimdilerde şehirlerde oturan nüfusun bir kısmı hatta büyük şehirlerde oturanların çoğu yabancıdır. Nitekim öğrenildiğine göre Çankaya ilçesinin nüfus dairesinde kayıtlı yerli nüfusu 110.000 dolayında olduğu halde 1985 genel nüfus sayımındaki nüfusu 640.000 dolayındadır. Bu demektir ki Çankaya ilçesinde her yıl askerlik yoklamasını yaptırması gereken yabancılar yerlilerden 5 - 6 kat fazladır. Bu nedenle her yıl özellikle büyük şehirlerdeki askerlik şubelerine dış askerlik şubelerinden yüzlerce yazı gelmekte, bu şubelerce de yüzlerce kişi polis aracılığı ile çağırılarak yoklamaları yapılmakta, sonuçları yine yüzlerce yazı ile ilgili askerlik şubelerine bildirilmektedir. Böylece büyük ölçüde bir bürokrasiye yol açılmakta, bir hayli zaman, emek ve kâğıt harcanmaktadır. Bu arada gittikleri yerlerdeki adresleri doğru bilinemediğinden veya gösterilen adreste bulunamadıklarından yoklaması zamanında yapılamayanlar da az olmasa gerek.

2. Mahalle ve Mahallelilerle İlgili Kimi Kurul ve Komisyonlara Katılmak, Arsa Değer Tespit Komisyonu Kararına Karşı Dava Açabilmek

Memleket içi silahlı savunma (Avcı) ve sivil savunma teşkillerine seçilecek yükümlülerin muayene komisyonlarına, seçim zamanlarında sandık seçim kurullarına, sağlık hizmetleri sosyallaştırılmış bölgelerdeki sağlık ocakları, sağlık merkezleri ve il sağlık kurullarına, mahallede yapılacak ilkokul için arsa seçecek kurula, emlak vergisi bakımından arsaların en az ölçüdeki birim değer tespit komisyonuna katılmak; arsa değer tespit komisyonunun kararına karşı gerek görüldüğünde ilgili vergi mahkemesi nezdinde dava açabilmek; gibi

İlgili mevzuat ile getirilen bu düzenlemelerle öngörüldüğü üzere adları geçen kurul ve komisyonlara, mahalleler ve mahallelerde oturanlarla yakından ilgili bir görevli olmaları dolayısıyla muhtar veya ihtiyar kumlu üyeleri de katılmışlardır. Arsa değer tespit komisyonu kararlarına karşı dava açabilme yetkisi ile de, ilk kez mahalle muhtarlarına bir tür mahalleyi temsil sıfatı verilmiş olmaktadır.

3. Yetkili Kanun Kuruluşlarından Gönderilecek Birçok Adı İçeren Duyurulan Askıya Çıkararak İlgililere Duyurmak

Her yıl askerlik şubesinden gönderilecek askerlik yaşına girmiş olanların kimlik çizelgelerini askıya çıkarmak, bu çizelgelerde kimlikleri yanlış veya hiç yazılmamış olanlar varsa nüfus dairesine başvurarak düzelttirmelerini bildirmek, her yıl düzenleyecekleri ilköğretim yaşına girmiş çocukların çizelgelerini asarak ilgililere duyurmak, seçim zamanlarında yetkili kurullardan gönderilecek seçmenlere ilişkin askı listelerini, daha sonra gönderilecek sandık seçmen listelerini, gönderilmişse bunlarla ilgili açıklama, afiş, levha gibi yayınlan askıya çıkarmak, bunları inceleyenlere yardımcı olmak üzere listelerin başında hazır bulunmak, kadastro yapılan yerlerin plan ve çizelgelerini, tapuda adresi bulunmayanlara ilan suretiyle yapılacak bildirimleri askıya çıkarmak, seferberlik ilanında gönderilecek seferberlik emri ve silah başı levhalarını uygun yerlere asmak; gibi..

Bu görevlerden anlaşılabacağı gibi mahalle muhtarlıkları, yetkili kuruluşlardan gönderilecek, mahallelerindeki adları belirli bir toplulukla ilgili bilgi ve bildirimler için, halka en yakın bir duyuru merkezi işlevini yapmaktadır.

4. Yetkili Kamu Kuruluşlarından Gönderilecek Bildirimleri İlgililere Bildirmek (Tebliğ Etmek)

Askerlik şubelerinden mülkî idare amirlikleri kanalıyla gönderilecek, askerlik yoklamasına çağırılanlara ilişkin davet pusulalarını, askere alınacakların sevk çizelgelerini, sefer görev emirlerini, sefer görevlerinin kaldırıldığını, seferberlik deneme tatbikatları ve tazeleme eğitimleri silah altı davet pusulalarını, seferberlik veya özel çağrı bildirimlerinde silah altına çağırılacakların yola çıkmalarını usulüne göre ilgililere bildirmek (Tebliğ etmek); görevli memurlar tarafından kendisine tebligat yapılacak kimselerin o sırada yerlerinde bulunmamaları veya tebligatı almaktan çekinmeleri halinde tebliğ kâğıtlarını teslim alarak üç ay saklamak; gibi..

Görüldüğü gibi yukarıda belirtilen tebliğ işlerinin çoğunu askerlikle ilgili bildirimler oluşturmaktadır. Ki bunların güvenlik örgütleri aracılığı ile yapılması da mümkün, hatta daha yerinde olur. Özellikle bunlardan seferberlik veya özel çağrı bildiriminde silah altına çağırılanlara en çabuk şekilde yapılması gereken bildirimin, hiç bir yardımcısı ve iletişim aracı bulunmayan tek bir muhtar tarafından değil, daha geniş olanakları bulunan güvenlik örgütleri tarafından yapılması zorunludur da.

5. İlgili Kuruluşlara ve Görevlilere Kimi İşlerde Yardımcı Olmak

Millî Savunma Yükümlülüğü Komisyonlarınca çağırıldıklarında mahallelerindeki canlı taşıt araçları hakkında bilgi vermek, sahipleri tarafından bildirilecek canlı taşıt araçlarındaki değişiklikleri M. Savunma Yükümlülüğü Komisyonuna bildirmek, sivil savunma yükümlülerinden yer değişenleri öğrenince ilgili sivil savunma birimlerine bildirmek, yıllık yoklamasını yaptırmamış olan yükümlüler hakkında istenecek bilgileri vermek, sokak, meydan ve bina levhalarını zaman zaman kontrol ederek eksik veya bozulmuş olanların yaptırılmalarını izlemek, gerekenleri belediyeye bildirmek; genel nüfus yazımı yapılacağı günü gerekli belgelerle evde bulunmalarının halka duyurulmasına ve belgeleri bulunmayanların kimliklerinin tespitine yardımcı olmak, seçim sıralarında görevlendirilmiş oldukları takdirde (Ki genellikle görevlendirilmektedirler) seçmen bilgi kâğıtlarını seçmenlere dağıtmak, ilgili güvenlik örgütlerince görevlendirilmişlerse verilecek boş kimlik bildirim kâğıtlarını mahalledeki evlere dağıtmak ve doldurulduktan sonra toplayarak geri vermek, tütün ekimi serbest bölgelerde tütün ekmek isteyen üreticilerin verecekleri tütün ekim istek kâğıtla

rını alarak Tekel idaresine, Tekel idaresince incelenerek onandıktan sonra geri verilecek birer nüshalarını da üreticilere dağıtmak;

Yetkililerce binalarda yapılacak aramalarda, kadastro postalarının istemeleri halinde binalara girişte, tapulama birliklerince yapılacak taşınmaz tespiti işlemlerinde, M. Savunma yükümlülüğü yoluyla el konulacak sahipleri bulunmayan müesseselerdeki tespit işlerinde, gıyapta yapılacak hacizlerde hazır bulunmak; gibi..

Bu görevlerden kimisinin mahalle muhtarlıkları bakımından esasen pek de gerekli veya zorunlu olmadığını, kimisinin ise pratikte geçerliliğini yitirmiş olduğunu, yetkililerce yapılacak tespit ve arama sıralarında muhtar ve ihtiyar kurulu üyeleri yerine o çevreden her hangi bir kimsenin hazır bulundurulmasının da mümkün ve yeterli olabileceğini söyleyebiliriz. Nitekim yürürlükteki mevzuatta da binalarda yapılacak aramalarda ve gıyapta yapılacak hacizlerde komşulardan birinin bulundurulabileceği de öngörülmektedir.

6. Sağlık ve Güvenlikle İlişkili Kimi Olayları İlgili Kuruluşlara Bildirmek

Öğrenecekleri bulaşıcı ve salgın insan, hayvan ve bitki hastalıklarını, asker bakaya ve firarilerini, kimliği belirsiz veya şüpheli kimseleri, hayvan hırsızlıklarını (izini de sürdürerek), kaçakçılık olaylarını (yetkililerin bulunmadığı yerlerde kaçak mallara da el konularak), yasak yerlere veya kurallara aykırı tütün veya haşhaş ekenleri, kayıp ekicilere ait ürünleri hemen ilgili kuruluşlara haber vermek, aygır ve boğaları muayeneleri yapılmak üzere veteriner veya ziraat dairelerine bildirmek; gibi..

Bu görevlerden bir kısmı 4541 sayılı Kanunda geçmekle beraber, çoğu ilgili kanunlarla ve mahalle - köy muhtarlıkları ayırt edilmeksizin verilmiş bulunmaktadır. Ki bunların daha çok köy muhtarlıkları bakımından geçerli ve gerekli olduğu, mahalle muhtarlıkları bakımından pek gerekli ve işlerlikli bulunmadığı söylenebilir.

B) Halk İşleriyle İlgili Görevler

1. Vatandaşlar Tarafından Kimi İşler İçin İlgili Kuruluşlara Verilecek Belgelerdeki İmza, Mühür, Parmak İzi, Fotoğraf ve Kimliklerle Kimi Bilgi ve Belgeleri Onamak

Sulh mahkemelerinde görülecek davalarla ilgili vekâletnamelerdeki imzaları onamak, mühür veya bir aletle konulan imza ile işlem ya

pan müesseselerdeki imza ve yazı bilmeyenlerin kullanacakları mühür veya işaretleri onaylayan belge vermek, kadastro postaları tarafından dağıtılan beyannamelerdeki imza bilmeyenlerin koyacakları işaretleri, taraflardan birinin başvuru için evlenme dairesine gelememesi halinde evlenme beyannamesindeki imzasını, yaşları küçüklerin veli muvafakat kâğıtlarındaki imzalarını onamak;

Yaşlılık aylığı bağlanmasını isteyen 65 yaşını doldurmuş kişilerin mal bildirimlerindeki imzalarının, sosyal güvenlik kurumlarından aylık alan malul ve muhtaç çocuklar, anne, baba ve kocalar ile yaşlılık aylığı alanlar ve bunların aylıkları veli, vasi, kayyum veya vekillerine ödenenler için belirli dönemlerde düzenlenecek yoklama kâğıtlarındaki fotoğraflarla kimliklerinin ve sağ olduklarının, ölen sigortalıların geçimlerinin sigortalı tarafından sağlanmakta olması halinde aylık bağlanması gerekenlerin bu durumlarının, aylık bağlanacak çocuklar tarafından doldurulan beyan ve taahhüt belgelerindeki beyanların ve fotoğraflarının, dış ülkelerde çalışan işçilerin aile bireylerine sağlık yardımı yapılabilmesi için bunların geçiminin sigortalı tarafından sağlandığını gösterir belgelerle Türkiye'deki çocuklarına ilişkin paraların bunlara bakanların eline geçmesi için doldurulacak forum dilekçesindeki bilgilerin, kendi arzularıyla BAĞ-KUR'a girmek isteyenlerin giriş bildirgelerinin, işleri gereği vatandaşlar tarafından ilgili kuruluşlara verilecek nüfus cüzdanı örneklerinin onanması ve benzeri kimi işlemlerde olduğu gibi..

2.Vatandaşların İlgili Kuruluşlarda Yapılacak Kimi İş ve İşlemleri İçin Gerekli İlmühaber Vermek

Saklı kalmış nüfusun nüfus dairesince kayıtlarının yapılması, meslek, sanat ve vücut değişiklikleri gibi bilgilerin nüfus kütüğüne işlenmesi, nüfus cüzdanını kaybedenlere yenisini almaları, fotoğrafsız nüfus cüzdanlarına fotoğraf yapıştırılması, yer değiştirmek için başvuranlara nüfus dairesince istenildiği takdirde sürekli o yerde oturduklarını kanıtlamaları, tapu dairelerince kimi işlemlerde ilgililerin bildirimlerindeki imza, mühür, parmak izi ve fotoğrafların ve o taşınmaz malın sahibi oldukları ve nitelikleri hakkındaki bilgilerin doğruluğu, Medeni Kanundan önce ölenlerin mirasçıları adına yapılacak intikal işlemleri, tapu kayıt ve senetlerine fotoğraf yapıştırılması ve benzerleri gibi hususlarla mahkemede adli müzaheretten yararlanmaları için dava giderlerini ve ücretsiz tedavileri için hastane giderlerini ödeyemeyecek durumda olanlara verilecek ilmühaberler gibi..

Yukarıdaki 7. ve 8. gruplarda yazılı görevlere bakıldığında, vatandaşların kamu kuruluşlarındaki bir çok işlerinin görülmesinde, mahalle muhtarlıklarınca onanması veya verilmesi gereken bir hayli bilgi ve belge bulunduğu görülür. Bunların gerek iş sahipleri ve gerek ilgili kuruluşlar bakımından bir hayli kolaylık sağladığı açıktır.

Örneğin sulh davalarına ilişkin vekâletnamelerde ve öteki kimi belgelerdeki imza, mühür ve bilgilerin ve nüfus cüzdanı örneklerinin muhtarlıklarca onanarak vatandaşların notere gitmek külfetinden kurtarılması azımsanmayacak kolaylıklar değildir.

3. İlgili Kuruluşlarca Gerek Görülenlere Fakirlik İhtiyaç İlmühaberi, İyi Hal Kâğıdı, Konut (İkametgâh) İlmühaberi Vermek

Mahalle muhtarlıklarınca verilmekte olan bu belgeler, 4541 sayılı Kanunun muhtar ve ihtiyar kurullarının göreceği işleri gösteren 3 üncü maddesinin 15 inci ve 16 ncı bentlerinde genel bir hüküm şeklinde yer almış olduğu gibi çeşitli kimi tüzük, yönetmelik ve genelgelerde de geçmektedir.

Bunlardan fakirlik ihtiyaç ve iyi hal kâğıtlarının verilebilmesi için, mahalle muhtarları tarafından mahallede oturanların çok yakından tanınması ve bilinmesi gerektiği açıktır. Bunun ise, kasabalardaki mahalle muhtarları için bir derece mümkün olabileceği düşünülebilirse de, aynı apartmanda oturanların bile çoğunlukla birbirlerini yakından tanımadıkları şehirlerde mümkün olabileceği düşünülemez. Bu nedenle mahalle muhtarlıklarınca verilecek fakirlik ve iyi hali haberlerinin ne derece güvenilebilir olacağı her zaman tartışılabilir. Ne var ki bu amaçla daha iyi bir kaynak bulunamaması dolayısıyla, halka en yakın bir kuruluş olarak mahalle muhtarlıklarından yararlanılmak zorunda kalınmaktadır. Hatta son kez 1986 yılında çıkan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununa göre kurulan fondan fakirlere yapılan yardımda da kimi ilçelerde muhtarlıklardan verilen bilgi ve belgelerden de yararlanıldığı öğrenilmiştir.

Konut ilmühaberine gelince; Mahalle muhtarlıklarının verdiği belgelerin en çoğunu sanıyorum konut (İkametgâh) ilmühaberi oluşturmaktadır. Gerekli gereksiz bir çok işlemlerde bu belgeler istenilmekte ve kullanılmaktadır. Bunun için öğretim kurumlarından bir örnek verelim: Hangi okullara hangi alt dereceli okullardan veya semtlerden öğrenci alınacağı belirlenmiş olan şehirlerde, kimi veliler çocuklarını kendileri için belirlenen okullara değil, daha iyi tanınmış başka okullara vermek istemekte, bu durum ise okullar arasında öğrenci sa

yısı bakımından dengesizliğe, dolayısıyla bazı okullara alabileceğinden fazla öğrenci birikimine yol açmaktadır. Bu nedenle bu gibi yerlerdeki okul idarelerince kayıt için başvuran çocukların kendi bölgelerinde oturmakta olduklarının tespiti bakımından konut ilmühaberine gerek duyulmakta ve istenmektedir. Fakat yüksek öğrenim için, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezince açılan sınavları kazanarak, kazandığı fakülte veya yüksek okula kayıt olmak üzere başvuran öğrencilerden de konut ilmühaberi istendiği, Üniversitelerin gazetelerde yayımlanan. kayıt için istenen belgeleri gösteren duyurularından öğrenilmektedir ki, bunun nedenini anlamak zordur. Yüksek öğrenim kurumlarına girecek öğrencilerin oturdukları yer adreslerini kendi bildirmeleri yeterli olamaz mı? Doğru bildirmemeleri için ne gibi neden olabilir? Veya doğru bildirmezlerse ne olabilir?

1964 yılında Ankara'da yapılan bir araştırmada 24.040 tanesi 87 okula, 80.700 ü askerlik şubelerine, 20.500 ü emniyet örgütlerine, 5000 kadarı nüfus dairelerine, 20.400 ü belediyelere, 10.000 kadarı TKİ Kömür Satış ve Tevzi Müessesesine verilen 160.640 konut ilmühaberi düzenlenmiş bulunduğu, yine bu araştırmaya göre 156 mahalle muhtarının toplam 36.584 doğruluk kâğıdı vermiş oldukları tespit edilmiştir. (Kaynakça 12, s. 25) O zamandan bu yana her geçen yıl bu sayıların daha da artmış olduğunu söylemeye gerek yoktur.

C) Bakanlar Kurulu Kararıyla Verilecek Görevler

4541 sayılı Kanunun mahalle muhtar ve ihtiyar kurulunun yapacağı işleri gösteren 3 üncü maddesinin 17 nci bendinde şu hükmün yer aldığı görülür. "Bakanlar Kurulunca halkın ihtiyaçlarını karşılamak ve kamu hizmetlerini kolaylaştırmak üzere karar altına alınacak işlerden o mahalleye ilişkin kısımları uygulamak."

Bu hükmün hatta bu kanunun getirilmesinde denebilir ki, II. Dünya savaşı yıllarında çekilen ekonomik sıkıntıların önemli bir payı vardır. Bugün 55 - 60 yaşları üstünde bulunanların iyi hatırlayacakları gibi, II. Dünya savaşı yıllarında kimi temel ihtiyaç maddelerinin dağıtım ve tüketimi hükümetçe kontrol altına alınmış, kimileri karneye de bağlanmıştı. Bunun için de özellikle şehir ve kasabalarda oturan halk ile yakın ilişki ve iletişim kurulması, buralardaki ailelerin nüfusları ile birlikte tespit edilmesi gerekiyordu. Bu durum mahalle düzeyinde bir kuruluşa olan ihtiyacı, dolayısıyla 1933 yılında kaldırılmış olan mahalle muhtarlıklarının tekrar kurulmasını gündeme getirmişti. Nitekim 1944 yılında yeniden kurulan mahalle muhtarlıklarına, Milli Korunma Kanununun uygulanmakta olduğu II. Dünya Savaşı ve

ertesi yıllarda, Bakanlar Kurulu kararları ile, kimi ihtiyaç maddelerinin stok, alım, satım ve dağıtım işleriyle ilgili çeşitli görevler verilmişti.

1975 yılında da Bakanlar Kurulunun 7/9736 sayılı Kararı ile mahalle muhtarlarına, ruhsatsız televizyon alıcılarının tespitiyle ilgili olarak, TRT kurulunca hazırlanarak PTT merkezlerine gönderilen bildirimlerin alınarak ilgililere dağıtılması ve ilgililerce doldurulduktan sonra da toplanarak PTT merkezlerine geri verilmesiyle görevlendirilmişlerdi.

Bunlar gibi kimi zaman ve durumlarda Bakanlar Kurulu kararlarıyla mahalle muhtarlıklarına çeşitli bazı görevler verilmesi gerekebilir.

III. Görevler Üzerinde Genel Bir Değerlendirme

Mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarının başlıca görevlerini ve bu görevlerle ilgili yorumlarımızı yukarıda 10 grup halinde açıkladıktan sonra, şimdi de bunların yine gruplar itibarıyla genel ve özet bir değerlendirmesini yapalım.⁵

1 inci gruptaki "Kanunlara göre yükümlülük veya zorunluluk uygulanması gerekenlerin tespiti ve bildirilmesi" görevi, denebilir ki muhtarların kamu hizmetleriyle ilgili görevlerinin en ağırlıklısıdır. Hatta bu görevin kapsamı, askerlik yaşına giren yabancıların tespitiyle birlikte, seçmen yazımlarının ve nüfus sayımlarının yapılmasında mahalle muhtarlıklarındaki kayıt ve bilgilerden yararlanılması da katılarak, daha da genişletilebilir. Yürürlükteki sistemde seçmen yazımı ve nüfus sayımı yapılacak günlerde halka bir tür sokağa çıkma yasağı konulmaktadır ki, bu durum haklı olarak kimi eleştirilere neden olmaktadır. Oysa ki muhtarlıklarda mahallelerinde oturanların sağlıklı bir biçimde kayıtlarının bulundurulması sağlanması halinde, yazım ve sayım sıralarında da alınacak ek tedbirlerle bu kayıt ve bilgilerden büyük ölçüde yararlanılabilir. Nitekim 1986 ara seçimlerindeki seçmen kütüklerinin güncelleştirilmesinde mahalle muhtarlıklarından alınan bilgilerden yararlanılmıştır.

⁵ Bu değerlendirmeler, bundan önceki görev gruplarının sonlarında da yazılabilirdi ise de, ara ara dağıtılmadan arka arkaya daha belirgin biçimde gösterilmesi yararlı görüldüğünden görev grupları tekrar edilerek burada yazılmıştır.

Bu bakımlardandır ki mahallelerde oturanların kimlik bildirelerinin ve bunlarda olacak değişikliklerin düzenli ve sağlıklı bir biçimde mahalle muhtarlıklarında tutulmasının sağlanması çok önemli ve gereklidir. Gerçi, sanıyorum II. Dünya Savaşı yıllarından kalma bir gelenek gereği olarak, mahalle muhtarlıklarınca mahallede oturanların kimliklerini gösterir aile bildireleri alınmakta ise de gereği gibi işleyememekte ve yasal dayanağı da bulunmamaktadır.

Bu belge ve bilgilere güvenlik örgütlerince de gerek duyulmakta olmalı ki, 1974 yılında çıkan 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu ile şehir ve kasabalardaki bütün aile başkanları ve iş yerleri yöneticileri tarafından doldurulacak kimlik bildirelerinin en yakın güvenlik örgütüne verilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Ancak bu zorunluluk şimdiye dek yeterince uygulanmamıştır. Oysa ki bu bildirelerin güvenlik örgütleri yerine mahalle muhtarlıklarında toplanması ve güvenlik örgütlerinin de gerektiğçe muhtarlıklardaki bu bildirelerden yararlanması daha kolaylıkla mümkün olabilir. Nitekim sıkıyönetim zamanlarında Sıkıyönetim Komutanlıklarınca kimlik bildireleri muhtarlıklarda toplatılmaktadır. Sıkıyönetimden sonra ise bu iş yine gevşemektedir.

2 nci gruptaki "Mahalle ve mahallelilerle ilgili kimi kurul ve komisyona katılmak, arsa değer tespit komisyonu kararına karşı dava açabilmek" görevlerinde; mahalle muhtar ve ihtiyar kurullarına bir tür mahalleyi temsil sıfatı verildiğini görmekteyiz. Özellikle muhtarlara arsa değer tespit komisyonu kararına karşı dava açabilme yetkisinin verilmiş olması çok gerekli ve yerinde olmuştur.

Kanımcı mahalle muhtarlıklarına yalnız bu konuda değil, halk tarafından seçilmiş bir temsilci olarak, mahallenin haklarını ve çıkarlarını koruma bakımından gereken her hususta ilgili kuruluşlara başvurmak, halkın toplumsal ihtiyaç, dilek ve davalarını ilgili kuruluşlar nezdinde izlemek ve savunmak gibi görev ve yetkiler de verilmelidir.

3 üncü gruptaki "Yetkili kamu kuruluşlarından gönderilecek bir çok adı içeren duyuruları askıya çıkarak ilgililere duyurmak" görevi; önce de belirtildiği gibi halka en yakın bir kuruluş olarak en verimli ve yararlı biçimde muhtarlıklarca yapılabilir. Bu amaçla yararlanılabilecek başka kuruluşlar düşünülse bile bunlar muhtarlar kadar yararlı olamaz. Bu konuda TRT ile yapılacak yayınlarda, sözü edilen listelerin askıya çıkarıldığını, askıda kalma sürelerinin ve bu süre içinde yapılacak işlemlerin duyurulabileceği, içerdigi adların okunmasının mümkün olamayacağı doğaldır.

4 üncü gruptaki "Yetkili kamu kuruluşlarından gönderilecek bildirimleri ilgililere bildirmek", 5 inci gruptaki "İlgili kuruluşlara ve

görevlilere kimi işlerde yardımcı olmak” ve 6 ncı gruptaki "Sağlık ve güvenlikle ilişkili kimi olayları ilgili kuruluşlara bildirmek” görevlerinin, yukarıdaki bu görevlerle ilgili açıklamalarda belirtildiği gibi, mahalle muhtarlıkları bakımından çoğunun pratikte geçerliliği yitirmiş veya ilgili başka örgütler tarafından daha iyi yapılabilecek işler olduğunu söyleyebiliriz. Bu konuda Mahalle Muhtarlıkları Kuruluş Kanununda, muhtarlar tarafından, kanunlara ve kurallara aykırı olayların ve davranışların, gerektiğinde yapanlar da uyarılarak ilgili kuruluşlara bildirilmesini öngören bir genel hükmün bulunması yerinde olur. Ancak ilgili özel kanunlarda da bu gibi görevlerin şehir ve kasabalardaki yerel örgütlerden birine de verilmesi gerekiyorsa belediye zabıta örgütüne verilmesi daha uygun olur.

Halk işleriyle ilgili görevlerden 7 nci gruptaki "Vatandaşlar tarafından kimi işleri için ilgili kuruluşlara verilecek belgelerdeki imza, mühür, parmak izi, fotoğraf ve kimlikleri, kimi bilgi ve belgeleri onamak” ve 8 inci gruptaki "Vatandaşların ilgili kuruluşlarda yapılacak kimi iş ve işlemleri için gerekli ilmühaberleri vermek” görevlerinin gerek ilgili kuruluşlar ve gerek vatandaşlar bakımından büyük kolaylıklar sağlamakta oldukları açıktır. Bu görevler bakımından, okur yazar sayısının ve kültür düzeyinin giderek yükselmesi dolayısıyla, kimilerinde iş sahiplerinin beyanıyla yetinilebileceği, kimilerinin bu gibi belgelere gerek duyulmadan ilgili kuruluşlarca yapılabileceği ve kimilerine de belki gerek duyulmayacağı gibi görüşler de ileri sürülebilmektedir. Ne var ki yukarıda sayılan bu görevlerin, böyle bir yaklaşımla dahi tek tek incelendiğinde,⁶ hemen tümüne yakınının yine de gerekliliğini ve geçerliliğini koruduğu görülür. Hatta bazı basit senetlerin ve sözleşmelerin onanması ve benzeri kimi işlerin daha muhtarlıklara verilerek, hem vatandaşlar ve hem ilgili kuruluşlar bakımından kimi kolaylıkların daha getirilmesinin yararlı olacağı söylenebilir.

9 uncu gruptaki "İlgili kuruluşlarca gerek görülenlere fakirlik ihtiyaç ilmühaberi, iyi hal kâğıdı ve konut ilmühaberi vermek” görevlerinde geçen bu belgelerin de kimi durumlarda zorunlu olduğu anlaşılmaktadır. Ancak bunlardan;

Fakirlik ilmühaberlerinin ve benzeri belgelerin olabildiğince gerçeğe yakın olmasını sağlamak bakımından, isteyen kişinin muhtara mal ve gelir beyanında bulunması, durumunu bilen kimseleri göster

⁶ Çok uzun süreceğinden, bu görevlerin burada tek tek incelenmesi yönüne gidilememiştir.

mesi, muhtarın da ciddi bir incelemeden geçirmesi gibi, olabildiğince güven verici koşullar getirilmesi çok yerinde olur.

İyi hal (doğruluk) kâğıdının yerine ise, zabıta ve C. Savcılıklarından, bir sanıklık veya suçluluk durumları olup olmadığı hakkında getirilecek bilgi ve belgelerin geçmekte ve istenmekte olduğu anlaşılmaktadır ki, doğrusu ve en sağlıklı olanı da budur.

Konut ilmühaberleri ise, şimdilerdeki gibi çok yaygın biçimde değil, çok gerekli durumlar için kullanılmalıdır. Konut ilmühaberlerinin güvenilirlikli olabilmeleri için de, yukarıda da belirtildiği üzere, mahallede oturanların kimlik bildirelerinin ve bunlarda olacak değişikliklerin düzenli biçimde mahalle muhtarlıklarında tutulması ve işlenmesi sağlanmalıdır.

BİR RAPORDAN VE İKİ MAKALEDEN ALINTILAR

Burada mahalle muhtar ve ihtiyar kurulları ile ilgili olarak bir araştırma raporu ile iki makaleden alıntılar yapmak istiyorum.

1967- 1971 yıllarında İçişleri Bakanlığınca yaptırılan İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme (İÇ-DÜZEN) Projesi araştırmalarına ilişkin olarak yayımlanmış olan İl Genel Yönetimi Raporunun Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri bölümünde şu sonuca varılmaktadır. (Kaynakça 11, Cilt II, s. 563)

“Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin 143 görevinden 135 i araştırılmış ve 1633 mülakat yapılmıştır. Bu mülakat sonuçlarına göre; mülakat yapılanların % 47,1 i bu görevleri uygulamakta, % 52,9 u ise uygulamamaktadır. Bu görevlerin geleceği hakkında ne düşünüldüğü sorusuna ise % 33,9 u cevap vermemiş, % 6,4 ünün bu görevlerin yararlıdır kalsın demelerine karşılık % 59,7 gibi bir çoğunluk ise bu görevler yararlı değildir, kaldırılсын cevabını vermişlerdir.

Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri, zamanında, genel yönetimin yeniden düzenlenmesi ve düzeltilmesi hareketi içinde merkezi kamu örgütlerine yardımcı olmak amacıyla ve kamu hizmetlerinde verimlilik ve güvenilirlik sağlamak üzere ortaya çıkmışlardır.

Bu amaçlarla ortaya çıkan ve en son 1945 tarih ve 4541 sayılı Kanunda hukukilik kazanan mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri, aradan geçen süre içinde gerek kitle haberleşme araçlarının yaygınlaşması ve gerekse ekonomik gelişmenin sonucu olarak kültür düzeyinde oluşan yükselme, okuma yazma oranının artması ve toplum ihtiyaçlarının büyük ölçüde değişmesi bu örgütün fonksiyonlarını yitirmesi ve varlık nedenlerinin ortadan kalkması sonucunu doğurmuştur.

Mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri, kendilerine yüklenen görevleri % 53 oranında uygulamamakta ve % 60 ı da bu görevlerin kaldırılmasını önermektedirler. Görevlerin uygulanmamaları örgütlerin salt yetersizliklerinden de değildir. Bu yetersizlikler var olmakla birlikte büyük ölçüde yüklenilen görevlerin pratik yararlılığını yitirmiş olmasındadır. Bu nedenlerle tarihi görevini yerine getirmiş ve artık bugünkü toplumun koşullarına cevap vermekten uzak ve hatta toplumsal yapıya bir ölçüde artık ters düşen bu örgüt bir kanun ile kaldırılmalıdır." denilmekte ve muhtar ve ihtiyar kurullarına ilişkin görevlerden kimisinin kaldırılması, kimisinin vatandaşların beyanına itibar edilerek işlem yapılması, kimisinin de güvenlik ve PTT gibi örgütlere verilmesi önerilmektedir.

1973 yılında Milliyet Gazetesinde Prof. Dr. Necip Bilge imzası ile yayımlanan "Çağ Dışı Bir Kuruluş: Mahalle Muhtarlıkları" başlıklı bir makalede, mahalle muhtarlıklarının tarihi gelişimi ve başlıca görevleri kısaca belirtildikten sonra şu yorumda bulunmaktadır : "Kapalı ekonomik dönemin tipik bir kuruluşu olan mahalle muhtarlığı hâlâ bir çok hayali görevlerin ve yetkilerin taşıyıcısı gibi gözükmektedir. Şehirler büyüdükçe muhtar sayısı artmakta, toplumsal yaşam geliştikçe onlara yüklenen görevler onların yeteneklerini çok, pek çok aşmaktadır.", "Mahalle muhtarlığı ve ihtiyar heyeti bugünkü durumu ile zamanı geçmiş bir kuruluş niteliğini almıştır. Ya bu kuruluşu zamanın koşullarına göre yeniden düzenlemek ya da muhtarlara ve ihtiyar heyetlerine ait görev ve yetkilerin ilgili örgütlere ve mercilere devri suretiyle muhtarlık ve ihtiyar heyeti örgütünü tamamen kaldırmak gerektiği kanısındayız."⁷

TODAİ Enstitüsünde çıkarılmakta olan Amme İdaresi Dergisinde Enstitü öğretim üyelerinden Dr. Mustafa Sencer imzasıyla yayımlanan "Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler" başlığı altındaki bir makalede, mahalle muhtarlıklarının kuruluş ve görevlerinden kısaca söz edildikten sonra şöyle bitirilmektedir.

"Geleneksel toplumun örgütlenme olanakları ve mahalle yapısı uyarınca mahalle yönetimine verilmiş olan bu ve benzeri görevler, bugün önemli bir bölümü ile başka örgüt ve kuruluşlarca yerine getirilmektedir. Ayrıca kent mahallelerinin giderek bu yönetimce izlenemeyecek bir nüfus yoğunluğu ve karmaşıklık kazanmasından ötürü mahalle yönetiminin öngörülen işlerinden yoksun kaldığı bilinmektedir.

⁷ 8 Haziran 1973 günlü Milliyet Gazetesi, sayfa 2.

Kıscacası günümüzde mahalle yönetiminin görevi, resmi belge düzenlemek, onamak ve mahalle ile genel yönetim arasındaki kimi ilişkileri kurmakla sınırlı kalmıştır. Bu nedenle geleneksel işlevini yitirmiş olan mahalle yönetimine ya yeni bir örgütlenme ile işlerlik kazandırmak ya da gördükleri hizmetleri öteki genel ve yerel yönetim kuruluşlarına dağıtarak son vermek gerektiği açıktır.”⁸

Görüldüğü gibi mahalle muhtarlıklarının, İÇ- DÜZEN araştırma raporunda kaldırılması, iki öğretim üyesinin makalelerinde ise ya kaldırılması veya çağın gereklerine göre yeniden düzenlenmesi önerilmektedir.

NASIL OLMALI

Kanımızca mahalle muhtarlıklarının kaldırılması değil, günümüz koşullarına ve hizmet gereklerine göre yapılacak yeni bir düzenleme ile daha yeterli, verimli ve yararlı bir düzeye getirilmesi gerekir.

Bilindiği gibi şehir ve kasabalardaki mahalleler, köyler gibi bir yönetim birimi değil, bir toplum birimidir. Mahalle muhtarlıklarının köy muhtarlıkları gibi tüzelkişiliği, bütçesi, mahallenin yönetimi, hizmet ve ihtiyaçlarının görülmesiyle ilgili bir yürütme yetkisi ve görevi yoktur. Bu görevler belediyelerce yapıldığına göre mahalle muhtarlıklarında olması da gerekmez. Ne var ki, on binler ve yüzbinler gibi büyük nüfus topluluklarının oturdukları kentlerin semt semt küçük toplum birimlerine (bölümlerine) ayrılması ve bu birimlerde genel yönetim ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerde gereken hususlarda aracı ve yardımcı olacak, bilgi alıp verecek bir kuruluşun bulunması, kamu yönetimi bakımından gerekli ve yararlı görüldüğü içindir ki, mahalleler ve mahalle muhtarlıkları kurulmuş bulunmaktadır. Ve yukarıdaki Görevler kısmında açıklandığı gibi, kimi kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve vatandaşların kamu kuruluşlarındaki kimi işlerinin görülmesinde mahalle muhtarlıklarının bir hayli görev ve sorumluluğu vardır.

Mahalle muhtarlıklarının kaldırılabilmesi için, muhtarlıklara ilişkin bu görevlerin de kaldırılması veya başka örgütler eliyle yürütülmesi gerekir ki, } yukarıda belirtildiği üzere, bunlardan çok azının (4,5 ve 6 ncı grup görevlerin) kaldırılması veya başka yollarla yapılması mümkün ve uygun olabilmekte, büyük çoğunluğunun yine muhtarlıklar tarafından yerine getirilmesi gerekmekte, hatta halk işleri bakımından kimi yeni görevlerin daha verilmesi yararlı bulunmaktadır. Nitekim, yine yukarıda da belirtilmiş olduğu gibi, mahalle muhtarlık-

⁸ Mart 1985 tarihli Amme İdaresi Dergisi, Cilt 18, Sayı 1, sayfa 43-44.

lan şimdiye dek iki kez kaldırılmış fakat duyulan ihtiyaç üzerine yine sürdürülmüş veya yeniden kurulmuştur.

Mahalle muhtarlıklarına verilen görevler, şimdilerde yeterince ve gereken ciddiyetle yerine getirilemiyorsa, bunun başlıca nedeni, kamu hizmetlerinde ve yönetiminde şimdilerdeki gelişmeler ve genişlemeler karşısında, bu kuruluşun değerini yitirdiğinde değil, bu gelişmelerin gerisinde kalmış olmasında aranmalıdır.

Mahalle muhtarlıklarının kamu yönetiminde ve hizmetlerindeki gelişmelere uygun bir düzeye getirilmesi ve kendisinden beklenen hizmeti sağlıklı ve verimli biçimde yürütebilmesi için çıkarılacak yeni bir kanunla aşağıdaki hususların düzenlenmesi sağlanmalıdır.

1 — Önce mahallelerin büyüklükleri, uygun bir taban ve tavan ölçülerine bağlanarak muhtarlık işleri bakımından aralarında uygun ve yaklaşık bir denge getirilmelidir.

2 — Mahalle muhtarlıklarının özel bir çalışma yeri ve bu yerde göreceği hizmete elverişli masa, dolap, sandalye gibi büro gereçleri bulunmalıdır.

3 — Muhtarlar her gün işlerini görmeğe yeterli olabilecek bir süre (en az 4 saat) bu çalışma yerlerinde bulunmalıdır.

4 — İş sahiplerinden alınacak harçlar, 2108 sayılı Kanunla da öngörüldüğü gibi, harç pulu karşılığında alınmalı; bu harçların, muhtarlık ücreti ile çalışma yerinin kira, büro gereçleri ve öteki giderlerini karşılayacak uygun orandaki (%50, % 70 olabilir) miktarı prim olarak muhtarlara ödenmelidir. Böylece muhtarlar tarafından yapılan işlemlerden alınan harçların da, kişisel bir alış veriş niteliğinden çıkarılarak, ciddilik ve resmîlik kazandırılmalıdır.

5 — Mahallelerde oturanların ve yeniden gelenlerin, aile bireyleriyle birlikte kimliklerini, meslek, sanat ve iş durumlarını gösterir bildirgelerini ve bunlar arasında olabilecek evlenme, ölüm, doğum gibi nüfus değişikliklerini, oturma yerlerini değiştirenlerin bu değişiklikleri, belirlenecek kısa bir süre içinde mahalle muhtarlıklarına bildirmeleri zorunlu ve işler bir kurala ve yaptırına bağlanmalıdır. Kat mülkiyetine tabi binalarda bu konuda bina yöneticilerine de sorumluluk verilmelidir.

6 — Mahalle muhtarları, seçimle göreve getirildiklerine göre, mahalleyi temsil sıfatı da verilmeli ve bu sıfatla mahalle halkının çıkarlarını korumak, toplumsal dilek ve ihtiyaçlarını ilgili kuruluşlara ulaştırmak, istemek ve izlemekle de yetkili ve görevli kılınmalıdırlar.

7 — Muhtarların görevlerinde mahalle bekçilerinden yararlanmaları hususu işlerlikli bir yönetime bağlanmalıdır.

8 — Mahalle muhtarlarının, oldukça yetenek isteyen görevlerini yapabilecek nitelikli kimselerden seçilmelerini sağlayıcı bazı koşullar da getirilmelidir.

9 — Mahalle muhtarları, her seçim döneminin peşinde ve gerektiğinde ara yıllarda da, il ve ilçe merkezlerinde bir iki hafta süre ile görevleri hakkında gereken bilgiler verilmek suretiyle eğitimden geçirilmelidirler.

10 — Mahalle muhtarları, mülki idare amirleri veya görevlendirilecekleri memurlar tarafından yılda en az bir kez yerlerinde ve işleri başında görülerek denetlenmeli ve durumları ile ilgilenilmelidir.

KAYNAKÇA

1. 1281/1864 tarihli Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi.
2. 1286/1870 tarihli idare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi.
3. 1329/1913 .tarihli idare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati.
4. 1933 tarihli ve 2295 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerlerde Muhtar ve İhtiyar Heyetlerinin Lağvı Hakkında Kanun.
5. 1933 tarihli ve 15436 sayılı Belediye Teşkilatı Olan Yerlerde Lağvedilen Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Vazifelerinin Hangi Dairelerce ifa Olunacağına Dair Nizamname.
6. T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 4, Toplantı 2, Cilt 15, 1933.
7. T.B.M.M. Tutanak Dergisi, Dönem 7, Toplantı 1, Cilt 7, 1944
8. 1944 tarihli ve 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun.
9. 1945 tarihli ve 3/2412 sayılı Şehir ve Kasabalardaki Mahalle Muhtar ve İhtiyar Kurulları Tüzüğü.
10. 1977 tarihli ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanunu.
11. İl Genel Yönetimi Cilt II. İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yayınları: 8, Genel Rapor Kitap 5.
12. Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri, İçişleri Bakanlığı İç-Düzen teksir yayınları, Durmuş Yalçın, Sami Urfalı, 1970.
13. Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri, Görev-Yetki-(Sorumluluk ve Mali Haklar, Fikri Gökçeer, Vahit Rüştü Heper, 1977.
14. Çeşitli diğer kanun, tüzük ve yönetmelikler.

MÜLKÎ AMİR GÖZÜYLE TURİZM KAVRAMI VE DÜŞÜNCELER

Arslan ÖZBEY
Sarıgöl Kaymakamı

Sosyoekonomik etkinliği oldukça önemli ve büyük olan turizm, kuşkusuz ki milli ekonominin bütün alanlarını ilgilendirmekte, turistik olaylar da ekonominin pek çok sektörlerini etkilemektedir. Turizm, görünmeyen ihracat, bacasız sanayi, ek ihracat ve dinamizm yaratan bir sektör olarak ekonomik bakımdan her geçen gün büyük bir önem kazanmaktadır.

Ayrıca, turizm insanlar arasındaki ilişkileri de artırmak suretiyle dostluk duygularının gelişmesine yardım etmektedir. Turizm, doğal kaynakları adeta insanlığın sağlığı için şifa verici araçlar haline getirmektedir.

Turizm, ülkemizin ekonomisi için önemli bir sektördür. Ekonomik gelişmemizi sağlayacak döviz bulmak ve ayrıca yeni iş alanlarının yaratılmasına fırsat vermek suretiyle de ekonomik kalkınmamıza yardımcı olmaktadır.

Sosyal, siyasal, ekonomik, sağlık ve finansal olmak üzere turizmin başlıca beş işlevi bulunmaktadır. Bunları sırası ile belirtmek gerekirse; sosyal işlemlerden başlayabiliriz. Turizm olayının esasını şüphesiz ki insan unsuru ve insan toplulukları oluşturmaktadır.

Turizm insandan insana insandan topluma geçen bir sosyal olaydır. Turistler başka yerlere gitmekle, buralarda yeni insanlarla, toplumlarla temasa geçmekte ve değişik sosyal ilişkiler kurmaktadır. Bir yandan gittikleri yerleri sosyal açıdan etkilemekte diğer yandan bu yerlerden kendileri de etkilenmektedirler.

Bu iki yönlü ilişkide, turizm bir kültür taşıyıcısı olarak insanlar ve insan toplulukları arasındaki bağları güçlendirmektedir.

Sosyal turizmin gerek yurt ekonomisinde, gerekse turizm endüstrisinin devam ve kuvvetlendirilmesindeki tesiri büyüktür. Aynı za-

manda ülkenin genel üretiminin artmasında güçlü bir etkindir. Turizm değişik kültür ve davranışlardaki insanların görüş açısının genişlemesinde de önem taşır.

Turistin, dünyada çeşitli davranışlar, inanışlar ve anlayışların bulunduğunu öğrenmesi, hoşgörü duygusunu geliştirmekte ve bir arada yaşama anlayışını daha da güçlendirmektedir.

Sosyal turizm çerçevesi içinde öğrenci ve gençlik turizminden de kısaca bahsetmek gerekirse; 20. Yüzyılın başlangıcında Richard Schirman adında bir Alman öğretmen, yazdığı bir kitapta şöyle der : “Şehirlerde yaşayan çocuklar, içerisine güneş ışığı sızmadığı, temiz havanın girmediği taş mağaralarda yaşıyorlar, adeta güzel görünüşlü, temiz havalı köyleri, bu köyleri çerçeveleyen doğayı, ormanları, gölleri, uçsuz bucaksız denizleri, bulutlara doğru yükselen dağları şehirlere getirmeye imkân bulunmadığına göre yapılacak tek şey Tanrının bahçesi olan doğaya dönmek ve temiz havada seyahat etmek olmalıdır.”... Ve Richard Schirman o yıl görevli olduğu okul müdürünü ikna ederek o yılın tatil aylarında geceleri okulda kalmak suretiyle civar tatil köylerine seri geziler düzenlemeye başlamıştır.

Gerçekten de Richard Schirman’ın bu hareketi örnek bir davranış olarak değerlendirilmiş ve 1918 yılında Durg Alona’da eski bir şatoda ilk gençlik oteli hizmete açılmıştır.

Daha sonraları bu tür öğrenci ve gençlik otelleri diğer ülkelerde de süratle artmaya başlamış, Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı seyahat gelişim raporlarında belirttiği üzere öğrenci ve gençlik turizminden temin edilen gelirin Avrupa’nın kalkınmasında önemli bir faktör teşkil ettiği vurgulanmıştır.

Yurdumuzda da bu konuda bazı gelişmeler yeni yeni de olsa başlamıştır.

Siyasal işlevler açısından turizm olgusuna bakıldığında uluslararası ilişkilerin gelişmesinde turizmin rolü çok büyüktür. Komşu ve uzak ulusları görmek, tanımak, yabancı insanlarla iletişim kurabilmek turizm yoluyla mümkün olabilmektedir. Ulusların birbirlerine barış ve kardeşlik atmosferi içinde yaklaşımda bulunabilmeleri, evrensel barış ve dostluğun kurulmasında turizmin önemi büyüktür, hatta temel unsuru olarak ele alabiliriz,

Ekonomik işlevi açısından bakıldığında turizm, petrolden sonra dünya ticaretinde ikinci sırayı alan oldukça önemli bir sektördür.,

Uluslararası istatistiklere göre turist sayısı son yedi yılda % 40 oranında artış göstermiş olup, 1982 yılında yaklaşık 290 milyon kişi turizm amacıyla ülkesi dışına çıkmış ve 88 milyar dolar civarında harcama yapmış bulunmaktadır.

Turizm bir ihracat kaynağıdır. Bilindiği üzere ihracat, mal ve hizmetlerin belirli kural ve koşullar altında yabancı ülkelere satışı demektir.

Ülkemize gelen turistlere mal ve hizmetlerin satılması bir anlamda ihracat yapılması demektir. Gerçekten de turizm, görünmeyen ihracat şeklinin en önemli kaynağıdır. Turizmde bir ülkenin mal ve hizmetlerini müşterinin yurduna kadar götürmeye gerek bulunmamaktadır.

Çünkü, müşteri bu mal ve hizmetlerin arz edildiği ülkeye gelmekte ve bu suretle ihracı mümkün olmayan mal ve hizmetler döviz kaynağı haline getirilmektedir.

Turizm, milli ekonomi için önemli bir ek ihracat kaynağı yaratmaktadır. Turistlerin gittikleri ülkelerden turistik hatıra eşyası satın alması aslında ek bir ihracattır. Turistlerin tüketim malları için ödedikleri bedeller, ihracat istatistikleri arasında yer almamakla beraber küçümsenmeyecek boyutlara ulaşmaktadır.

Uluslararası turizmin yanı sıra, iç turizm hareketi de milli gelirin dengeli dağılımına yardımcı bir faktör olmaktadır.

Bu yolla yurdun çeşitli yerlerinden gelen kişiler o yöre halkına yeni gelir sahaları açmakta ve üretilen mallar satış fiyatının çok üstünde talep bulmaktadır.

Böylece bir başka yörede meydana gelen tasarruf, bir yörenin hayat standartını yükseltmekte ve mallarına kuşkusuz değer kazandırmaktadır.

Turizmin bir ekonomik yararı da, meydana getirdiği karşılıklı döviz hareketleri ile turist çeken ülkenin parasına olan talebi artırması ve sonuçta memleketin parasının dış piyasalardaki değerini yükseltmeye imkân vermesidir.

Turizmden sağlanan gelirler dengeli bir şekilde topluma dağılmak suretiyle, diğer ekonomik sektörlerde canlılık meydana getirmektedir. Bu konuda yapılan araştırmalarda turistlerin yabancı ülkelerde yaptıkları harcamaların % 25'inin konaklama işletmelerine, % 32'sinin yeme ve içme tesislerine, % 25'inin değişik tüketim maddelerinin satın alın-

masına, % 10'unun eğlence, % 5'inin ulaştırma işletmelerine, % 3'ünün diğer alımlara gittiği gösterilmiştir.

Diğer bir araştırma ise, turistik harcamaların % 30'unun taşıma, % 20'sinin emek sahiplerine, % 15'inin endüstriye, % 15'inin ticarete, % 20'sinin vergi olarak Devlete ödendiğini ortaya koymuş bulunmaktadır.

Turizmin bir diğer ekonomik fonksiyonu da milli gelire katma değer yolu ile olan katkısıdır. Turizmin katma değeri, turistik yatırım tamamlandıktan ve işletmeye açıldıktan sonra yatırımdan sağlanan hizmetin milli gelire yaptığı katkıdır.

Turizmin ekonomik fonksiyonlarını aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz.

- Çeşitli sektörlerle olan talep miktarını artırır.
- Talebin artışı yeni iş kollarının kurulmasını ve mevcutlarının da kapasitelerini artırmalarını sağlar.
- Halkın gelir seviyesini yükseltir.
- Üretim ve tüketim miktarını artırır.
- Yeni iş sahaları yaratır ve gelirin dengeli dağılmasını sağlar.
- Endüstri merkezleri dışında kalan bölgelerin gelişmesine katkıda bulunur.
- Yurda giren döviz miktarını artırır, ödemeler dengesine olumlu yönde etki yapar.

TÜRK TURİZMİNDE EKONOMİK VERİLER

Bir memlekette turistlerin ihtiyacına yanıt verecek nitelikteki konaklama tesisleri ile diğer turistik kuruluşların kabul potansiyeli, arz ettikleri hizmetlerin kalitesi, turizm arzının bir elemanı kabul edilmektedir.

Turizm açısından önemli yörelerde yeterli alt yapı (yol, su, elektrik ve haberleşme) ve üst yapı (otel, tatil köyü, kamping vs.) yapmadan geniş kitleleri turizme çekmek mümkün değildir.

Turistik bir gezi yapmak arzusunda bulunan ve bu arzusunu gerçekleştirebilecek gelire sahip olan insanların miktarına turizm talebi diyebiliriz.

Bir ülke için turizm talebi, ülke içi ve ülke dışı turizm talepleri olmak üzere iki ayrı unsurdan oluşmaktadır. Ülke içi turizm talebi

insanların kendi ülkeleri içinde kalmak şartıyla turizm ihtiyaçlarını giderme arzusunun dayanan taleptir. Ülke dışı talep ise vatandaşların yabancı ülkelerde turizm ihtiyaçlarını giderme isteğidir.

Turizm olayının ekonomik anlamı, üretilen bir mal veya hizmetin tüketiciye satılması ve bu satıştan sağlanan fayda ile ifade edilmektedir. Turizm sektöründe üretilen mal ve hizmetler arz, bu mal ve hizmetlerin turistler tarafından satın alınması ise talep unsurlarını yaratırlar. Bu talep unsuru üretimden tüketim safhasına kadar ekonomide üretim, pazarlama ve satış gibi olayları yaratacaktır.

Turizm olayının üretim ve tüketim safhalarında bazı özellikleri bulunmaktadır. Örneğin, turizm hizmeti stok edilmez, çok kısa sürede satılması gerekir. Müşteriler için turizm hizmeti çoğu zaman vazgeçilmez bir ihtiyaç değildir.

Turizm sektörü ekonomide katma değer yaratmaktadır. Turizm sektöründe faaliyet gösteren firmaların diğer sektörlerden aldıkları ara tüketim malları değeri ile yurt içinde veya dışında satılan ya da ihraç olunan hizmetin değeri arasındaki farka katma değer denir.

Turizm olgusundaki turistik talebe tesir eden birçok faktörler vardır. Bu faktörlerin en önemlisi sosyal ve ekonomik kökenli olanlardır.

Diğer taraftan arz kapasitesinin nicelik ve nitelik olarak durumu, turizmi teşvik eden başlıca unsurdur.

Turizmde arz, kendi özel talebini yaratmaktadır. Pazarlama ve satışı artırma amacı ile de turizm talebini teşvik eder.

Turizm talebini etkileyen başlıca faktörler şunlardır;

- 1) Şehirleşme "kentleşme"
- 2) Milli gelir
- 3) Ulaştırma
- 4) Fiyatlar
- 5) Diğer unsurlar

KENTLEŞME

Kentleşmenin dolaylı ve dolaysız olarak turizm talebini etkilediği anlaşılmış bulunmaktadır.

Kentlerde yaşayan insanlar sosyal güvenlik imkânlarından faydalanmaktadır. Ücretli tatil hakkında yararlanan insanlar, şehirler

deki monoton ve sıkıcı yaşama - çalışma ortamından geçici olarak uzaklaşmak, dinlenmek ve turizm yapabilmek imkânlarını aramaktadır. Kentleşme ile turizm talebi arasında doğru orantılı bir ilişki bulunmaktadır.

Şehirde yaşayan kişilerin durumları[^] da turizm talebine tesir etmektedir. Şöyle ki; kişinin bekar olması ona daha hareket etme imkânı sağlayacağından, bekarların turizm talebi daha fazla olacaktır.

Evli ve çocuklu olanlar ise; bekarlara, çocuksuzlara nazaran daha güç hareket edebileceğinden talep az olacaktır.

Bunlardan başka çocukların miktarı ve öğrenim durumları da turizm talebine tesir etmektedir.

Çocukları tahsilde olan aileler, tatil sürelerini, çocukların öğrenim durumları ile sınırlı tutmaktadır.

Örneğin, Haziran ayında çocuğu okula giden, Eylül ayında ise çocuğunun bütünleme sınavı olan bir aile bu aylarda tatil yapmayı düşünmemektedir.

Kişilerin öğrenim durumları, kültür seviyesi, gezme, görme, eğlenme arzuları, hayat görüşleri gibi nedenler turizm talebine etki etmektedir.

Eğer kişiler tahsilli, kültür düzeyleri yüksek, gezme, görme, eğlenme arzuları fazla ise bu bireylerden oluşan bir toplumda turizm talebi yüksek olacaktır.

MİLLİ GELİR

Turizm talebini etkileyen faktörlerin en önemlisi ekonomik karakterli olanıdır. Turistik geziler, satın alma gücü olan yani geliri ile geçimini sağladıktan sonra gezi için para ayırabilen insanlar tarafından yapılmaktadır.

Bireylerin gelirleri arttıkça toplumun ekonomik refahı yükselmekte ve neticede o toplumun turizm talebi artmaktadır. Bir ülkedeki gelir dağılımı dış turizm talebini etkileyen unsurlardan biridir. Eğer bir ülkede milli gelir yüksek ve dağılımı dengeli ise turizm talebi yüksek olur.

FİYATLAR

Tüm mal ve hizmetlerde olduğu gibi turizm sektöründe de fiyatların düşmesi, diğer unsurlar aynı kalmak koşuluyla turizm talebini artırmaktadır.

Buna karşılık fiyat artışları ise, aynı koşullar içinde talep hacmini azaltmaktadır.

Turizmde satılan hizmet başlıca üç unsurdan meydana gelmektedir. Konaklama, yeme - içme ve ulaşım. Arzı meydana getiren bu üç unsurdan birinin fiyatındaki değişme satış fiyatını etkilemektedir.

Turizm sektöründe müşteriye sunulan hizmetlerin fiyatının artması talepte değişikliklere neden olmaktadır.

Bu değişiklikler başlıca iki faktöre bağlı kalmaktadır. Bunlardan biri geliş unsuru, diğeri ise ikame unsurudur. Örneğin; turizm hizmetlerinin fiyatının artması turistin satın alma gücüne etki eder, turist talebini kısıtlayabilir.

Ayrıca turist, hizmetin fiyatı artınca, daha ucuza gelen diğer mallarla bu isteğini ikame etmeye çalışır.

Fiyat elastikiyetini etkileyen en önemli husus seyahat maliyetinin turistin bütçesindeki payı olmaktadır.

Bu payın büyük olması talebin fiyat elastikiyet derecesini artırmaktadır.

Turizm talebine alışkanlıklar da etki yapmaktadır. Fiyatlar aşırı derecede artmadıkça, turistler genellikle aynı hizmeti tüketip aynı yerde tatillerini geçirmek isterler. Bir ülkede paranın dış değerinin değişmesi turizmi etkilemektedir. Milli paranın devalüasyonu yabancı turist için turizm hizmetinin devalüasyon oranından ucuzlatılması demektir.

Ancak turiste sunulan hizmetler içinde ithal mallarının miktarı fazla ise o zaman pahalılaşıp ithalat nedeniyle hizmetin girdileri dolayısıyla maliyet ve fiyatı da bir süre sonra artacak ve para kıymetinin düşürülmesi işlemi turist yönünden çekiciliğini kaybedecektir.

Turist çeken ülke yanında, turist gönderen ülkelerde yapılan para değişiklikleri de turizm talebini etkilemektedir.

Örneğin 1982- 1983 yıllarında Fransa'da para değerinin düşürülmesi dış turizm talebini geçici olarak azaltmış, buna karşılık Batı Al-

man Markının değerinin yükseltilmesi Almanları dış turizme yöneltmiştir.

ULAŞTIRMA

Turizm talebini etkileyen faktörlerden biri de ulaşımdır. Çok iyi düzenlenmiş ve yapılmış yollara sahip, ulaştırma araçlarının fiyatları istikrarlı ve ekonomik olan ülkelerde turizm talebi yüksek olmaktadır.

Çünkü seyahat masrafları, gezilerde önemli bir yekûn tutmaktadır. Bütün turistik hizmetlerin fiyatları normal olmasına rağmen, seyahat masrafları yüksek olduğu takdirde o yere olan talep azalmaktadır. Ayrıca ülkeler arasındaki uzaklığın da turizm talebine etkisi bulunmaktadır. Çünkü mesafe uzadıkça ödenen ücret de artmaktadır. Bu nedenle taşıma ücretlerindeki ucuzluk ve konfor ile yolculuk süresinde yapılacak kısaltma turizm talebini olumlu yönde etkileyecektir.

Yapılan araştırmalara göre tren ile iş gezisi ortalama 250 Km., tatil gezisi ise ortalama 1.000 Km.ye kadar olan uzaklıklar için tercih edilmektedir.

Uzaklık arttıkça hava yolu ön plana çıkmakta, deniz yolu ise daha çok kruvansiyer geziler için tercih edilmektedir.

DİĞER UNSURLAR

Turizm talebine etki yapan diğer faktörleri, siyasal, ekonomik, reklam ve propaganda olarak belirtebiliriz. Yurt dışına çıkma hakkı Devletçe kısıtlanmış ülkelerde dış turizm talebi sınırlı olmaktadır.

Turizmde planlama... Çeşitli disiplinler açısından olaya nasıl bakılırsa bakılsın, turizm gelişmesinde hareket noktası "İnsandır". Sorun, insana mutluluk verebilecek ortamı hazırlayabilmektir. Seyahatin başlangıcından itibaren gündelik ihtiyaçların karşılanması ve bunun da ötesinde değer sistemleri değişik insanlarda psikolojik tatminin yaratılması, sorunu çok yönlü ve karmaşık bir biçime getirmektedir. Bu noktada ulaşım, konaklama, yemek ve benzeri ihtiyaçların belirli bir standardın üzerinde karşılanması, çeşitli hizmetlerin tatmin edici bir biçimde sunulması yanında, geniş anlamda insan - çevre ilişkileri sorunu ile karşı karşıya gelmekteyiz.

Psiko-sosyal ve fizik boyutları ile geniş anlamda bir çevre... Doğal, kültürel ve tüm beşeri değerler bütünü oluşturduğu bir mekanla, insan ilişkileri...

Oysa istatistiklerine bakarak başarılarını takdirle izlediğimiz birçok ülkede, turizmin doğuşuna neden olan bu değerler bütününün, bir ölçüde de olsa yozlaşması önlenememiştir.

Bu ülkeler, hızlı gelişmelerin doğurduğu sorunlarına çözüm ararlarken, turizm alanındaki gelişmeleri geriden izleyen ülkeler, tecrübelerin ışığı altında kaynaklarını daha iyi kullanma metotlarını aramaya başlamışlardır.

Sorun bu kadarla da bitmemektedir; Diğer sektörlerdeki gelişmeler özellikle kentleşme ve endüstri gelişmesi turizmin sınırlı kaynaklarını ciddi olarak tehdit eder duruma gelmiştir.

Bütün yönleri ile turizm gelişmesi için gerekli koşulların hazırlanması, turizm olayının içinde geçeceği ortamın yaratılması büyük maliyetler ortaya çıkarmaktadır. Bu maliyetlerin ülkeye sağladığı yararlar ve gelişmenin belirli hedefler sistemi ile tutarlılığı açılarından tartışılması, üst seviyede tercihleri gerektirmiştir. Bu nedenle konunun fayda - maliyet açısından belirli yöntemlerle ele alınması suretiyle, makro düzeydeki kararların verilmesi zorunluğu doğmuştur. Turizm sektörüne verilecek ağırlık ve diğer sektörlerle ilişkiler makro düzeyde de entegre yaklaşımları gerektirmiştir.

Turizm gelişmesine ilişkin sorunlar ülkeden ülkeye değişir. Sonulların ele alınışındaki yöntemler ve planlama konsepsiyonu, bu sorunlara, ülkelerin politik ve kurumsal yapılarına yakından bağlıdır. Ancak, planlı kalkınmayı tercih eden ülkelerde yukarıda değindiğimiz sorunlar, sektörün sosyal, ekonomik ve fizik boyutları ile makro seviyeden başlayarak ayrıntıya inen bir planlama süreci içinde ele alınması sorumluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Bu sürecin hareket noktasını ise gene de "insan" unsurunun oluşturduğu turizm pazarları olduğunu unutmamak gerekir.

Rasyonel hareket ettiğimiz takdirde, turizmden pek çok döviz kazanmamız gerçekten mümkündür. Hem de en kısa sürede. Çünkü dünya turizmi ve turistik talebi gittikçe artmakta ve gelişmektedir. Bunun çeşitli nedenleri vardır. Bazılarını sayacak olursak; 1. Dünya nüfusunun artışı, 2. Birey başına düşen milli gelir artışı, 3. Ücretli tatil imkânlarının artışı ve çalışma-iş saatlerinin ayarlanması, 4. Uluslararası ilişkilerin gittikçe daha fazla yoğunluk kazanması, 5. Seyahat tekniklerindeki ilerlemeler, 6. Seyahatlerin gittikçe daha iyi organize ve turizm tanıtmasının reklam ve propoganda işleminin gelişmesi nedeniyle etkisinin çoğalması, 7. Birçok uluslararası örgütlerin önderliğini

yaptığı, uluslararası turizm politikalarında uygulanan olumlu tedbirler.

Şurası bir gerçektir ki, yurdumuz çok zengin bir turizm potansiyeline sahiptir. Kuşkusuz ki, hür dünya memleketlerinin ekonomik alandaki temel hedefleri yine bilindiği üzere şu dört noktada toplanmaktadır.

1. Fiyatlarda istikrar sağlanması.
2. Tam çalışma (İstihdam) ve çalıştırmaya ulaşılması.
3. Ödemeler bilançosunda denge temini.
4. Uygun bir ekonomik gelişim sağlanması.

Şu halde bir ülkenin ekonomik durumu hakkında ilk planda bir fikir sahibi olmak istendiği zaman yukarıda sıraladığımız 4 hususa bakılması gerekli ve yeterlidir. Bu dört ekonomik noktaya son yıllarda yurdumuz tarafından önem vermeye çalışıldığı bilinmektedir.

Hal böyle olmakla beraber, Türk ekonomisinin kalkınma hamlelerinde büyük ve etkin yeri olması icap eden turistik kalkınma durumunu incelemek, turistik zenginlik kaynaklarımızı gerektikçe dünyanın belli başlı turistik imkânlarına sahip ülkeler ile kıyaslayarak tetkik ve teşhir etmek, turizm alanındaki gerçek imkânlarımızın neler olduğunu ve neler yapılması gerektiğini göstermek yerinde olacaktır.

Öncelikle şunu belirtelim ki, ekonomi ve politika ne kadar birbirlerine sıkı şekilde bağlı iseler, iktisadi politika ile turizm politikası da o oranda birbirleriyle yakından ilgili bulunmaktadır.

Ekonomik kalkınmanın, her şeyden önce yükselen gelirin gittikçe çoğalan kısmının tasarruflara ayrılması ile ve bunların da olumlu yatırımlara tahsisi ile gerçekleşme yoluna gireceği herkesin malûmudur. Başka bir deyimle yatırımların artırılması, yurt içinde üretilmeyen makina, teçhizat ve bazı hammaddelemlerin gittikçe artan şekilde ithaline gidilmesine, yurt içi tasarrufların her seferinde kalkınma hızını besleyecek bir seviyeye çıkartılmasına bağlıdır.

Şimdi bu genel esasa değindikten sonra Türk ekonomisinde gelişmeyi sınırlayan yapısal güçler olup olmadığı üzerinde durulmalıdır. Gerçekten Türk ekonomisinde gelişmeyi sınırlayan yapısal güçlükler var mıdır? sorusu sorulmalı ve bu soruya Devlet Planlama Teşkilatınca hazırlanan ve T.B.M.M.'ce onaylanarak yürürlüğe giren Plana göre bir cevap vermek gerekirse, son yıllarda Türkiye'nin dünyanın hızla gelişen ülkeleri arasında yer almasına rağmen, ekonomik ve sos-

yal bazı yapısal güçlükler kalkınma hızının yükseltilmesi imkânlarını sınırlamaktadır, şeklinde cevap verilmelidir.

Genellikle Türkiye gibi nüfus ve gelirin hızla yükselmekte olduğu gelişmenin başlangıcındaki ülkelerde kalkınma hızını tayin eden temel faktör talep yetersizliği değil, fakat üretim kapasitesinin dolayısıyla yatırımların yükseltilebilen imkânlarıdır.

Yatırımların artırılması ise ithal kapasitesinin yükseltilmesi yanında yurt içi tasarrufların hedef olarak seçilen kalkınma hızını besleyebilecek bir seviyeye yükseltilmesine bağlıdır. Başka bir deyimle, ekonomik kalkınma her şeyden önce yükselen gelirin gittikçe artan kısmının tasarruflara ayrılmasını zorunlu kılar. Türk ekonomisinde ve sosyal kuramlarda son yılların güven verici gelişmelerine rağmen tasarrufların hızla yükseltilmesini sınırlayan yapısal güçlük ve yetersizlikler vardır.

Tasarruflarda sağlanacak artışları sınırlayan temel neden şüphesiz ki, tasarrufların seviyesini tayin eden genel gelir seviyesinin düşük olmasıdır. Gelir seviyesinin düşük olması, zorunlu ihtiyaçların karşılanmasından sonra tasarruflara ayrılacak kısmın da küçük olması sonucunu doğurmaktadır.

Öte yandan Türkiye'nin dünyanın ileri, yüksek gelirli toplumları ile kurmuş olduğu yakın ilişkiler, toplumun tüketim seviyesini daha da yükseltici yönde etkilemektedir.

Gittikçe artan bir dinamizme kavuşmasına rağmen, toplumdaki tasarruf yaratıcı müteşebbisler grubunun henüz yeterli güç ve genişliğe erişememiş olması da tasarrufları kârlı olarak kullanma imkânlarının kısıtlı olması nedeniyle, tasarruflar seviyesinin düşük olmasına yol açmaktadır. Ayrıca toplumun değer yargıları ve sosyal güvenlik düzeyi de tasarruf seviyesini etkilemektedir. Aile içindeki bağıntıların kuvvetli olduğu toplumlarda gelecekteki tüketim seviyesini düşürmemek amacıyla yapılan tasarruflar az olmaktadır.

Tasarrufların sınırlı kalması sonucunu doğuran bu faktörler yanında dağınık ellerde toplanan tasarrufların etkin bir şekilde mobilizasyonunu sağlayacak bir düzen de yeteri bir biçimde kurulamamıştır. Diğer bir deyimle, tasarrufları teşvik edecek ve etkin bir şekilde dağılımı sağlayarak verimli alanlara yöneltecek kuramsal düzenin gelişmemiş olması da tasarrufların sınırlı kalmasına yol açan nedenlerdendir.

Genellikle hızlı bir kalkınma, yatırımların süratle artırılmasını zorunlu kılar. Bu bağıntı özellikle sanayileşmenin yoğunlaştığı ölçüde

daha belirgin bir hale gelir. Zira yatırımların artırılması iki temel faktörün bir arada varlığına bağlıdır. Bir yandan tasarruflar artan yatırımları besleyebilecek bir seviyeye süratle yükselebilmeli öte yandan ithal kapasitesi, yatırımların yükseltilmesi ve kurulu üretim kapasitesinin tam olarak kullanılabilmesi için gerekli fakat yurt içine yapılamayan makina, teçhizat ve hammadde ithaline imkân verecek bir seviyeye çıkarılmalıdır.

Türk dış ticaretinin geçmiş dönemdeki uzun vadeli eğilimi, birkaç yıl hariç tutulursa, milli gelirdeki artışlara paralel bir gelişme gösterememiş olması ve böylece ekonomik gelişmeyi sürükleyici değil, fakat sınırlayıcı bir niteliğe sahip olmasıdır. Diğer bir deyimle geçmiş yıllarda ekonomik gelişmenin sınırlı kalmasına yol açan temel yapısal engellerden birisi de dış ticaret sektörünün ya da daha genel tanımı ile ödemeler dengesi faaliyetlerinin ekonomik genel gelişmeyi izleyememesidir.

Turizmde iktisadi yönden etkinliği üzerinde durabileceğimiz fonksiyonlardan birisi de yabancı sermaye konusudur. Kısa bir özetleme yapmak gerekirse 18 Ocak 1954 tarihli ve 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu ile, Petrol Kanunu vs. bu açıdan üzerinde durulabilecek başlıca kanunlardandır.

Öncelikle 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu hükümleri Türkiye'ye yabancı sermayenin özellikle turizm yönünden girebilmesine imkân vermektedir. Kısaca, planları ve projeleri, turizm politikamızın temel ilkelerine uymak şartıyla gerekli formaliteleri yerine getiren ve Devlet Planlama Teşkilatınca kabul olunan yabancı sermaye, Türk özel teşebbüslerine açık bulunan bir faaliyet alanında çalışmak ve tekel teşkil edici bir imtiyaz ifade etmemek koşulları altında yurdumuza gelebilirler ve yurdumuzda her türlü turistik yatırımları belirli ölçülerde yapabilirler. 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu'nun ilgili bütün hükümleri de turizm alanındaki yabancı sermayede uygulanmaktadır. Bunların en önemlileri kâr ve ana sermayenin transfer imkânları, aynı sermayenin transfer imkânları, ithal müsaadesi, patent ve lisans hakları gibi gayri maddi hak ve hizmetlerin ana yabancı sermaye olarak kabulüdür. Yerli sermaye ve teşebbüslere tanınan bütün haklar, muafiyetler ve kolaylıklardan, aynı alanlarda çalışan ve çalışacak olan yabancı sermaye ve teşebbüslerin de aynı koşullar altında yararlanmaları kabul edilmiştir.

Turizm endüstrisinde hizmet sektörü de önemli bir yer tutmaktadır. Hizmet ise insan tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu bakımdan turizm endüstrisinde insan faktörünün önemli bir yer tutması kaçınılmaz olmaktadır. Sayın Cumhurbaşkanımız Kenan Evren'in 4 Ağustos 1983 tarihli Nevşehir ve 18 Haziran 1984 tarihinde Antalya, Muğla ve ilçelerinde yaptığı konuşmalarda ve geçtiğimiz Mayıs ayında Göreme - Ürgüp'te turizm mevsimini açış konuşmalarında belirttikleri gibi (Konuşmanın Türkiye'deki turizm bölümünde olduğu gibi) bu gerçek, turizmle ilgili ülkelerin "Turizm" eğitimi konusuna eğilmesi sonucunu doğurmuştur.

Bir ülkenin; doğal güzellikleri, arkeolojik ve tarihsel zenginlikleri, ulaşım ve konaklama olanakları, turizm olayında ülkenin sahip olduğu öğelerin maddi bölümünü oluşturur. Turizmde diğer bir öge ise "insan faktörüdür". Turistle direkt muhatap olan hizmet personeli ve turizmle dolaylı olarak ilgili bulunan halk, turizme yatkın değilse, bir başka deyişle bu konuda eğitilmemişlerse bu ülkede turizm olayının gerçekleşmesini beklemek aşırı iyimserlik olur.

Ulusça planlı kalkınmayı hedef almış bulunmaktayız. Turizm eğitimine ilişkin çalışmalar da, bu planlı kalkınmaya paralel olarak yürütülmelidir.

Turizm eğitim programlarının düzenlenmesine ilişkin yapılan araştırmalar da; kalkınma planları yıllık programlar ve icra programlarında öngörülen, turizm sektörünün ihtiyacı olan yetişmiş eleman ihtiyacının karşılanması esas alınıp, bu programların, yurdumuzda turizm olgusunun sosyo-ekonomik etkinliği açısından bacasız sanayi olan turizmdeki yenilikleri de içerecek nitelikte olması gözden uzak tutulmamalıdır.

Turizmin gelişmesi geniş ölçüde ülke halkının kendisinin ekonomik ve kültürel olarak turizm olayına katılmasına, yani her alanda topyekûn kalkınmaya bağlıdır. Bir ülkede sağlıklı bir çalışma ve üretim faaliyeti içerisinde her şey birbirine bağlı olduğu gibi turizmde de birçok faktörler birbirine bağlıdır.

Turizmin daha rasyonel bir şekilde geliştirilmesi için alt yapı yatırımlarının hızlandırılmasının bürokrasinin asgariye indirilerek süratli bir karar ve uygulama sisteminin getirilmesinin, gerçekçi döviz kurlarının sürekli kılınması, iç ve dış yatırımların etkili ve istikrarlı bir biçimde teşvik edilmesini en önemli konular olarak görmek gerekir.

Kara, deniz ve hava taşımacılığının, Türkiye'nin coğrafi avantajlarını da dikkate alarak, en iyi şekilde geliştirecek tedbirler almak şarttır.

Bu arada telex ve telefon gibi haberleşme sistemlerinin daha da geliştirilerek iç ve dış turizmin kolaylaştırılması gerekmektedir.

Kuşkusuz ki sosyo-ekonomik konumu itibariyle ülke ekonomisinin güçlenmesinde turizm olgusunun taşıdığı anlam ve önem oldukça büyük bir yer teşkil etmektedir.

VEKÂLET GÖREVİ VE AYLIĞI *

Muzaffer KULULAR

Sayıştay Baş denetçisi

Kamu hizmetlerinin kesintisiz olarak yerine getirilmesi için vekil memurlara gereksinim duyulmaktadır. Bazen memuriyet kadrolarında yeterli personel bulunmaması nedeniyle veya kamu görevlisinin istifası, ölümü, geçici görevle başka yere gönderilmesi, yasal izin kullanılması gibi nedenleriyle boşalma görülebilir.

Bu durumda kamu hizmetlerinin aksamaması için, bu kadroların "vekil" memurlar eliyle yürütülmesi düşünülerek Devlet Memurları Yasasının 86. maddesiyle personel hukukunun en önemli konularından birisi olan vekâlet görevine ilişkin düzenleme getirilmiş bulunmaktadır.

A. BOŞ KADROYA VEKÂLET

Atama yapılmayan kadrolarla, atama yapılmış olmasına rağmen başka bir yere atanan, ölen, istifa eden memurların kadrosu bu durumların gerçekleşmesiyle boşalmaktadır.

a) Boş Kadroya Açıktan Vekil Ataması

Üzerinde hiçbir kamu görevi bulunmayan kimse yasada belirtilen boş kadrolara vekâlet edebilir. Bu kadrolar 86. maddenin 4. fıkrasında sayılmıştır. Bunlar : ilkokul öğretmenliği (yaz tatili hariç), tabiplik, dış tabipliği, eczacılık, mühendis ve mimarlık, veterinerlik, köy ve kasaba imamlığı kadrolarıdır.

Yasa koyucu boş kadroya açıktan vekil atanabilmesini tek tek sınırlamıştır. Bu kadroların dışında boşalacak herhangi bir kadroya açıktan vekil atanmasıyla vekâleten yürütülmesi olanaksızdır.

Boş kadrolara açıktan vekil atanması halinde bunlara göreve başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığı ödenir. *

* Mali Hukuk Dergisi, Sayı: 7, Ocak - Şubat 1987, sayfa 75 - 80'den alınmıştır.

b) Boş Kadroya Memurlar Arasından Vekil Atanması

Kural olarak boş kadrolara ait görevler gerekli görüldüğü takdirde memurlar tarafından ücretsiz olarak vekâleten yürütülür. Bu kuralın iki istisnası vardır.

Birincisi, Devlet Memurları Yasasına tâbi kurumlarda mali, nakdi ve aynı sorumluluğu bulunan saymanlık kadrolarının boşalması halinde bu kadrolara işe başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığı verilmek suretiyle memurlar arasından atama yapılabilir. Boş olan saymanlık kadrosuna ağıktan vekil atanamaz.

İkincisi, yine Devlet Memurları Yasasına tâbi Kurumlarda çalışan Veteriner Hekim ve Veteriner Sağlık Memurları, Veteriner Hekim ve Veteriner Sağlık Memuru bulunmayan belediyelerin Veterinerlik ve Veteriner Sağlık Memurluğu hizmetlerini yerine getirmek üzere bu hizmetlerle ilgili kadrolara vekâlet aylığı verilmek suretiyle atanabilirler.

Yukarıda sayılan haller dışında boş kadrolara ilişkin görevler, memurlara gerekli görüldüğü takdirde ücretsiz olarak vekâleten gördürülebilir.

B. BOŞ OLMAYAN KADROYA VEKÂLET

Devlet Memurluğu kadrolarında geçici olarak boşalmalar görülebilir. Bu durumlarda memurların kadrolarıyla ilişkileri kesilmez. Ancak, yerlerine 86. maddenin 1. fıkrasında sayılan hallerde vekil memurlar atanabilir.

86 ncı maddenin 1 inci fıkrasına göre, memurların yasal izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması, görevden uzaklaştırma nedenleriyle görevlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde bu memurlara ait kadrolara vekil memur atanabilir.

Yasal izin, memurların yasalardan doğan izin haklarıdır. Yıllık izin, mazeret izni, hastalık izni, aylıksız izin, yabancı ülkelere ve uluslararası kuruluşlarda hizmet alacaklara verilecek aylıksız izin, bilgilerini arttırmak için yabancı ülkelere gönderilecekler verilecek izinler yasal izinlerdir.

Hakkında disiplin cezası uygulanan veya görevden uzaklaştırılan memurun kadrosuyla ilişkisi kesilmez. Fakat yerlerine vekil memur atanabilir.

Boş olmayan kadrolara vekil atanması halinde vekil için herhangi bir koşul öngörülmemiştir. Ancak vekâleten görevlendirmelerde

asilde bulunması gereken nitelikler vekilde de bulunması gerekir. Eğer mahallinde bu gibi nitelikleri taşıyan görevli yoksa yönetimin işleyebilmesi için asilin niteliklerine en yakın nitelikteki görevlinin bu göreve vekâlet ettirilmesi gerekir.

C. VEKÂLET AYLIĞINA HAK KAZANMA

Vekâlet aylığına hak kazanma, vekilin kurum içinden, kurum dışından ya da açıktan atanmış olmasına göre değişmektedir.

Sayıştay Genel Kurulunun 11.5.1960 tarih ve 2550/1 sayılı Kararında aynı Kurum ve ayrı Kurum kavramlarına açıklık getirilmektedir.

Söz konusu Karara göre :

“1 — Merkezde her Bakanlık veya hususi kanunla kurulmuş olup, katma veya özel bütçeli olan genel müdürlüklerin şubeleri ile birlikte birer daire sayılmaktadır.

2 — Bir il veya kaza merkezinde, Bakanlıkların katma veya özel bütçeli genel müdürlüklerin çeşitli teşkilât ve müesseseleri bulunması halinde ise;

a) İller İdaresi Kanununa göre, vali veya kaymakamın başında bulunduğu mülkî taksimat dahilindeki teşkilâtın (Defterdarlık, Sağlık Müdürlüğü, Emniyet Müdürlüğü vb.) veya mülkî taksimata dahil olmayarak bölge taksimatına göre teşkilatlandırılmış bulunan kademelerinin (Tekel Başmüdürlüğü, Orman Başmüdürlüğü, Karayolları Bölge Müdürlüğü vb.) şube, daire ve bürolarının kendi aralarında bir tek daire sayılmaktadır. (Meselâ, defterdarlığın o il merkezi dahilindeki bütün teşkilâtı kendi arasında tek bir daire sayılmaktadır),

b) Bir Bakanlığın veya katma veya özel bütçeli genel müdürlüğün o il veya kaza merkezindeki teşkilâtı, diğer Bakanlık veya katma veya özel bütçeli genel müdürlüğün o il veya kaza merkezindeki teşkilâtına karşı ayrı daire sayılmaktadır. (Maliye Bakanlığı Teşkilâtı, Tarım Bakanlığı Teşkilâtı ile ayrı daire sayılır),

c) Bir il veya kaza merkezindeki bir Bakanlık veya katma veya özel bütçeli genel müdürlükler, o ilçe veya il idare taksimatına dahil olmayan teşkilât ve müesseselerine karşı ayrı daire sayılmaktadır. (Okulların, millî eğitim müdürlüklerine; hastanelerin, sağlık müdürlüklerine vb.).

3 — Bakanlıklar veya Özel veya katma bütçeli genel müdürlükler merkez teşkilatının, il teşkilatına karşı ayrı daire sayılmaktadır.

D. VEKÂLET AYLIĞININ BAŞLANGICI

1 — Aynı Kurumdan Atanan Memurların Vekâlet Aylığının Baş

langıcı

86 ncı maddenin 3 üncü fıkrasına göre vekâlet görevinin ilk üç ayı için vekâlet aylığı ödenmeyecektir. Vekâlet süresi üç aydan fazla sürmesi halinde üçüncü ayı bitiminden itibaren vekâlet ücreti ödenmesi gerekir.

Üç aylık sürenin hesabında vekâlet görevinin (kim tarafından olursa olsun) üç aydan fazla yerine getirilmesinin esas alınması, belirli bir kişinin bu süreyi doldurması koşulunun aranmaması gerekir.

Ancak, ilkokul öğretmenliği ve veznedarlık görevlerine kurum içinden vekil olarak atananlara göreve başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığı ödenecektir.

İlkokul öğretmenliği kadrosu ile veznedarlık kadrosunun boşalması halinde kurum içinden atanacak vekil memurlara vekâlet ücreti ödenemez. Ödenebilmesi için söz konusu kadroların 86 ncı maddenin 1 inci fıkrasında sayılan nedenlerle geçici olarak boşalması gerekir.

Saymanlık kadrosunun boşalması halinde kurum içinden atanacak vekil memura göreve başladıkları tarihten itibaren vekâlet ücreti ödenecektir. Saymanlık kadrosunun geçici olarak boşalması halinde vekâlet edecek memura vekâlet görevinin üç aydan fazla devam etmesi halinde vekâlet ücreti ödenecektir.

2— Kurum Dışından Veya Açıkta Atanan Memurların Vekâlet

Aylığının Başlangıcı

Kurum dışından veya açıktan atanan vekil memurlar göreve başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığına hak kazanırlar.

E. BULUNDUKLARI YERDEN BAŞKA YERDEKİ BİR GÖREVE VEKÂLETEN ATANANLARA ÖDENECEK AYLIK

175 inci maddenin 1 inci fıkrasında bulundukları yerden başka bir göreve vekâlet suretiyle atananlara, Harcırah Kanununun geçici görevle başka yere gönderilenlere ilişkin hükümleri uygulanır denilmektedir.

6245 sayılı Harcırah Kanununun 2562 sayılı Kanunla değişik 7 nci maddesinin 1 inci fıkrasında harcırahın verilmesinde memurun fiilen almakta olduğu aylık derecesi esas alınacağı belirtildiğinden, bulundukları yerden başka bir yerdeki göreve vekâlet suretiyle atananlara

vekâlet edilen kadro derecesine göre değil kendi aylık derecesine göre yevmiye ödenmesi gerekir.

Vekâlet nedeniyle ödenecek yevmiyeler Harcırah Yasasının 2851 sayılı Yasa ile değişik 42 nci maddesindeki sınırlamaya tabidir.

42 nci maddenin a fıkrasına göre yurt içinde bir yıllık dönem içinde aynı yerde, aynı iş için ve aynı kişiye 180 günden fazla yevmiye verilmez. İlk 90 gün için tam, izlenen 90 gün için 2/3 oranında yevmiye ödenir.

14 üncü maddenin 4 üncü fıkrasında ise başka bir yerdeki göreve açıktan vekâleten atananlara yalnız gidiş ve dönüşleri için yol gideri ve yevmiye verileceği hükmü bağlanıldığından bunlara ayrıca oturma gündeliği ödenmeyecektir. Vekâlet aylığı ödenecektir.

F. VEKÂLET AYLIĞI TUTARI

175 inci maddenin 1 inci fıkrasına göre ister kurum içinden ister kurum dışından olsun bir göreve vekâleten atanan memurlara vekâlet edilen görevin kadro derecesinin birinci kademesinin üçte biri verilir.

Açıktan atanan vekil memurlara ödenecek vekâlet aylığı tutarı ise vekâlet edilen görevin kadro derecesinin ilk kademe aylığının üçte ikisi ödenir.

Ancak, sadece köy ve kasaba imamlığı kadrolarına açıktan atananlara 241 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 146 nci maddenin son fıkrasına göre yakacak yardımı dahil ödenecek aylığın brüt tutarının asgari ücret aylık tutarından az olmamak üzere üçte ikisi ödenir.

G. AÇIKTAN ATANAN VEKİL MEMURLARIN SOSYAL HAKLARI

175 inci maddenin son fıkrasına göre açıktan vekil olarak atananlar, Devlet Memurları Yasasıyla memurlara tanınan sosyal haklardan yararlanırlar.

Bu haklar Yasanın Sosyal Haklar ve Yardımlar başlıklı altıncı kısmında yer almaktadır.

Bu haklar şunlardır: Emeklilik hakkı, konut yardımı, mahrumiyet ödeneği yardımı, çocuk zammı, doğum, ölüm, tedavi yardımı, cenaze gideri, giyecek, yiyecek, yakacak yardımı, devlet memurlarına ödenen 6 nci Kısım Ek Maddede belirtilen zam ve tazminatlar.

Bir göreve açıktan vekâlet edenlere yakacak yardımı aldıkları aylık oranına göre değil tam olarak ödenmesi gerekir. Çünkü Yakacak Yardımı Yönetmeliğinin 2 nci maddesinin son cümlesinde bir göreve açıktan vekâlet edenler de bu yardımdan aynen yararlanır denilmektedir.

Ek maddeye dayanılarak her yıl Bakanlar Kurulunca çıkarılan Yan Ödeme ve Özel Hizmet Tazminatları Kararnamesine göre bir göreve açıktan vekâlet edenlere, bu göreve ait yan ödeme ve özel hizmet tazminatları 657 sayılı Kanunun 175 inci maddesindeki oranlar dikkate alınmaksızın ödenir.

Kurumlarınca bir göreve kurum içinden veya diğer kurumlardan vekâlet ettirilenlere, yaptıkları iki görev ile ilgili aynı cins tazminat ve zamlardan miktarı fazla olanlar ile, farklı cinsteki tazminat ve zamlar, 657 sayılı Kanunun 175 inci maddesindeki oranlar dikkate alınmaksızın ödenir. Ancak, mehil süresi, yıllık izin, mazeret izni, hastalık izni, geçici görev, görevden uzaklaştırma, hizmet içi eğitim nedeniyle görevlerinden ayrılanlara vekâlet edenlerle, kendi derecelerinden daha aşağı dereceli bir kadroya vekâlet edenlere vekâlet ettikleri göreve ait tazminat ve zamlar ödenmez.

Ayrıca, Sayıştay Genel Kurulunun 2.12.1985 gün ve 4517/1 sayılı Kararında 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belirli görevlerde bulunanlar için öngörülen makam tazminatının, boş kadrolarda vekâleten görev yapanlara ödeneceği, kanuni izin, geçici görev gibi nedenlerle geçici ayrılma halinde bu görevleri vekâleten yürütenlere ödenemeyeceği belirtilmektedir.

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR/12

KAYMAKAM ŞÂİR EŞREF

Mehmet ALDAN

Kaymakam ve Vali Muavini olarak idare görevlerinde bulunan Şair Eşref, edebiyatımızın hiciv (yergi, taşlama) türünde en başarılı şairlerinden biri, belki de birincisidir.

Burada hayat hikâyesini özetleyerek türlü konulardaki görüşlerini yansıtan şiirlerine yer vereceğiz.

HAYATI

Eşref 1847 yılında Manisa'nın Kırkağaç ilçesine bağlı Gelenbe Bucağında doğdu. Babası Usulü-zâde Hâfız Mustafa Efendi, annesi Arife Hanımdır. Dedesi Yahyaköy'lü Ahmet Efendi, büyük dedesi ünlü Türk âlimi ve matematikçisi Gelenbevi İsmail Efendi'dir.

İlköğrenimini Gelenbe mahalle mektebinde yaptı, Manisa Hâtuniye Medresesi'nde Arapça ve Farsça öğrendi. Babasının ısrarıyla hıfza çalışıp 6 ay sonra hafız oldu.

Büyüdükçe çevresinden sıkılan Eşref, delikanlılık yıllarında zeybek kıyafetiyle kırlarda bayırlarda, başına buyruk bir hayat sürdü; kendisini dinleyerek bir hazırlık dönemi geçirdi. 27

27 Eylül 1870 tarihinde, Manisa Sancağı Tahrirat Kaleminde memuriyet hayatına başladı, kılık kıyafetini değiştirdi. Daha sonra Kasaba Tahrirat Kâtipliğine atandı, oradan da 3 Temmuz 1873 tarihinde Manisa Muhasebe Kalemine geçti. Bunu, 17 Ağustos 1874'de Akhisar Mal müdürlüğü, 3 Ağustos 1875'de Alaşehir Mal müdürlüğü ve Kaymakam Vekilliği görevleri izledi.

19 Ocak 1878 tarihinde İstanbul'da açılan Kaymakamlık imtihanını vererek Üçüncü Sınıf Kaymakam oldu. Bu arada, şair olarak ünü de yayılmaya başladı.

Eşref'in meslek hayatı hareketli geçti, çok yer değiştirdi. Bir süre mesleğinden ve vatanından ayrılmak zorunda kaldı.

Eşref'in kaymakamlık yaptığı ilçeler şöyle sıralanabilir: Fatsa, Çapakçur, Hizan, Ünye, Tirebolu, Garzan (Kurtalan), Garbikaraağaç (Acıbadem), Buldan, Kula, Karacasu, Kırkağaç, Daday, Sivrihisar, Gördes.*

Gördes Kaymakamı iken, 3 Aralık 1902 tarihinde evinde "Evrak-ı Muzır re" bulunduğu gerekçesiyle tutuklandı ve 15 Nisan 1903 tarihinde bir yıl hapis cezasına çarptırıldı. Muzır olduğu iddia edilen evrak, devrin ileri gelen kimseleri haklarında yazdığı yergiler ile Damat Mahmut Paşanın, Avrupa'ya kaçmadan önce gönderdiği mektuplardan ibaretti.

Eşref, o acılı günleri andıkça şöyle der :
Çektiğim cevri ü cefanın sebebinden sorma,
Deme kim : “Bâdiheva menkıbe dellâlı budur.”
Habs ile nefy ile, işkence ile ömür geçer,
İşte Türkiye’de şair olanın hâli budur!’

Cezaevinden çıktıktan sonra İzmir'e gelen Eşref, 17 Ağustos 1904 tarihinde Mısır'a gitti. 1905 ve 1906 yıllarında bir süre Fransa, İsviçre ve Kıbrıs'ta kaldı. Sonra tekrar Mısır'a döndü. Fransa gezisinde, trenden Paris'i ilk kez gördüğü zaman şu dörtlülüğü söyledi :

Yok duhuliyem elimde Cennet’e girmek için,
Âcizane iltica ettim der-i iclaline.
Nerdedir Victor Hugo, bir kere görmek isterim?
*İşte geldim mondiyö dergâh-ı âlül-âline.*¹²*

Eşref Paris'te, Avrupa'yı kaçan diğer vatanperver Türklerle buluştu. Şair Hüseyin (Özsever), Dr. Abdullah Cevdet, Peyami Sabah başyazarı Ali Kemal gibi tanınmış yazar ve siyaset adamlarıyla sık sık ede-

* Eşref'in kaymakamlık yaptığı bazı kazalar ve hizmet süreleri hakkında sağlam bilgilerden Yoksunuz.

¹ Bâdiheva: bedava, Menkıbe: destan, Nefy: sürme.

² Duhûliye: giriş belgesi, izni. İltica: sığınma. Der-i iclal: büyüklük, ululuk kapısı. Mondiyö (Mon Dieu) : Tanrım. Dergâh-ı âlül-âl: yüce kapı, makam.

biyattan ve memleketin gidişinden söz etti. Genç Yafaya Kemal'i o zaman tanıdı.

İkinci Meşrutiyetin ilanından 2 ay sonra Mısır'dan İstanbul'a geldi. İdarecilik mesleğini sürdürmek istiyordu. 30 Eylül 1908'de Kasaba (Turgutlu) kaymakamlığına atandı ise de, ortalığın huzursuz olması dolayısıyla İstanbul'a dönerek "Yeni Gazete" de şiirlerini yayımlamaya başladı.

1 Mart 1909 tarihinde Adana Vali Muavinliğine atandı. Eşrefin bu görevi 4 ay sürdü. O sırada Hükümetçe Vali Muavinliklerinin kaldırılması kararlaştırıldığından, emekliliğini istemesi için Vilayete bir telgraf gönderildi. Eşref, kendisine havale edilen bu telgrafın altına şu dörtlüğü yazdı:

*Ufak işlere Eşref kayırlırdık devri sabıkta,
Yeni devre girip sandık kapandı eski defterler.
Bizim için vakti hizmet geldi derken,
Tuhafır şimdi cebren tekaüt etmek isterler.³
Eşrefin emekliliğine ilişkin diğer bir dörtlüğü de şöyledir :
Lağv olunmaz mı Muavinlik beni Vali bile,
Yapsalar Valilere birden bu tatbikat olur.
Ricât eyler nısfı kadro hâricinden mahşere,
Girmiş olsam Cennet-i Âlâ da tensikat olur.⁴⁵*

Eşref, Namık Kemal'e ve Ziya Paşaya hayrandı. Adana'da bulunduğu sırada her cuma günü Ziya Paşa'nın kabrini ziyaret ederdi. O sıralarda Ziya Paşa için söylediği dörtlük şöyledir :

*Bir büyük âdem idi surda yatan Zât-ı Şerif,
Bizde ölmüş edebiyatı bu etti ihya.
Gitti vakte ki Ziya kaldı cihan zulmette,
Kim dediyse dedi tarihi için "fevt-i Ziya"*

(1257)

Vali Muavinliğinden sonra kendisine mâzuliyet aylığı bağlanan Eşref, Adana'dan Kırkağaç'a geldi. Burada 22 Mayıs 1912 tarihinde öldü.

³ Devr-i sâbık: eski devir. Cebren: zorla.

⁴ Lağv: kaldırma. Ricat: geri çekilme. Tensikat: düzenleme.

⁵ Âdem: adam, kişi, Zât-ı Şerif: mübarek kişi. İhya: canlandırma. Zulmet: karanlık.

Eşref'in nispeten erken ölümünde tok sözlülüğü ve doğruculuğu yüzünden uğradığı sıkıntı ve üzüntüler kadar, aşırı içkiciliğinin de büyük payı vardır.

Kabri, Akhisar yolunun sağma düşen mezarlıktadır. Kırkağaç Belediye'since yaptırılan kabrinin başucu mermerine şu dörtlüğü kazınmıştır :*

*Kabrimi kimse ziyaret etmesin Allah için,
Gelmesin reddeylerim billalı öz kardeşimi;
Gözlerim ebnây-ı âdemden o rütbe yıld kim,
İstemem ben Fatiha tek çalmasınlar taşımı.⁶*

Eşref, 4 kez evlendi, ilk karısı Gelenbe'li Fatma, genç yaşta veremden öldü. Sarhoşlukla aldığı ikinci karısı Manisa'lı Ayşe'yi çirkinliğinden boşadı. Üçüncü karısı Hatice, 1933'de öldü. Hatice'nin üstüne aldığı Kıbrıslı Huriye, evliliğinden bir yıl sonra 1910'da öldü. Hatice' den bir oğlu ile bir kızı oldu.

ESERLERİ VE SAN ATI

Eserleri

“Deccâl”, Birinci Kitap, Mısır 1904.

Eşref bu eserde tutuklanarak İstanbul'a götürülmesini, yargılanmasını, hapisane hayatını, İzmir'e döndükten sonra Mısır'a kaçışını nesirle hikâye etmiş, çeşitli vesilelerle söylediği dörtlükleri (kıtaları) yazının içine serpiştirmiştir.

“Deccâl”, İkinci Kitap, Mısır 1907.

Bu eser, bazı yeni manzumelerle, daha önce “Şemşir-i Zebân” adı altında topladığı manzumeleri kapsar. Deccalın her iki cildinin de kapağı kırmızı renklidir. Bununla "Kızıl Sultan" arasında ilişki kurulmuştur.

Kitabın kapağında şu dörtlük vardır :
Kimseye mektup göndermem berây-ı ihtiyat,
Vaktim oldukça bu yolda tabî âsâr eylerim.

* Kırkağaçlı dostum Prof. Ekrem Kün'den sağlanan mezar taşı fotoğrafında, dörtlüğün gereken özenle yazılmadığı gibi 15 satır hâlinde verildiği görülmüştür.

⁶ Ebnây-ı âdem: insanoğulları. Rütbe: derece. Kim: ki.

Neşr eder meni âuhûliyyün hükümet “sirküler”,
Sihhatimden dâhile böyle haberdar eylerim.⁷

Şair, açık - saçık sayılabilecek dörtlüklerini daha çok Deccallarında toplamıştır.

“Deccal”, Üçüncü Kitap, Mısır 1907.

“İstimdat”, Mısır 1906.

Bu eser de, Sultan Abdülhamid aleyhinde yazılmıştır. 23 bentlik bir muhammes'dir.

“Hasbihâl yahut Eşref ve Kemal”, Mısır 1908.

Bu eser, Namık Kemal'in Hürriyet Kasidesine nazire olarak yazılmış bir kaside ile “Zeyl” olarak kaleme alınmış ikinci bir kasideden oluşur.

“Şah ve Padişah”, Mısır 1906.

Bu eser, İran'da Meşrutiyet ilan ederek Millet Meclisini açan Muzafferüddin Şah lehinde ve Abdülhamit aleyhinde yazılmış bir kasidedir. Başlığının altında, "Abdülhamid'e son bir ders-i intibah" ibaresi vardır.

“İran'da Yangın Var”, Mısır 1908.

İran'da Muzafferüddin Şah'ın ölümü üzerine, yerine geçen oğlu tarafından Millet Meclisinin, üyeleriyle birlikte topa tutulmasının hikâyesidir.

“Sultan Abdülhamid'in Devr-i Evâil-i Saltanatı”, 1908.

Nesirle yazılmış olan bu bir formalık eserde, Abdülhamid'in biyografisi şehzâdeliği, Sultan Murad'ın tahttan indirilmesi, Abdülhamid'in tahta çıkarılması anlatılmaktadır.

Eşref'in kitap hâline gelmemiş eserleri :

1908 yılından sonra yazdığı şiirlerin bütünü henüz bir kitapta toplanmamıştır. Bunlardan, gazetelerde dizi olarak yayımlanan eserlerinin başlıcaları şunlardır :

“Kuyruklu Yıldız”, *Vakit Gazetesi*, 1929.

“Rüya”, *Vakit Gazetesi*, 1929.

“Meclis-i Mebussan”, *Vakit Gazetesi*, 1928.

“Bergüzar”, *Vakit Gazetesi*, 1929.

⁷ Berâyı ihtiyat: tedbirli olmak için. Tab'ı âsâr: eserlerin basımı. Men-i duhul: giriş yasağı. Dâhil: memleket içi.

Şair, 44 kıtadan oluşan Bergüzar'da oğlu Mustafa Şatim'e öğütlerde bulunmaktadır.

Bunlardan başka "Kıtalar ve Hikâyeler", "Köy Düşünü", "Köy Mektepleri" gibi gazetelerde yayımlanmış eserleri de vardır.

Hüseyin Rıfat tarafından 1928'de yayınlanan "Eşref'in Külliyyatı" da O'nun bütün eserlerini kapsamaz.

Eşref'in gazeteciliğinden de kısaca söz etmek yerinde olur. O, 1905 ve 1906 yıllarında "Curcuna" ve "Zuhuri" adlarında 2 gazete çıkardı. Türkiye'ye döndükten sonra kendi adıyla çıkarılan "Eşref" gazetesinin başyazarlığını yaptı ve halk tarafından tutulan bu gazetede bir çok şiirleri yayımlandı.

Eşref ayrıca, kendi adına "Hacıyatmaz" ve "Kalender" gazetelerini çıkardı. Aynı zamanda başka gazete ve dergilere de yazı verdi. Son olarak "Edep Yahu" adlı gazetede en kuvvetli yazılarını ve şiirlerini yayımladı. Kalender ve Edep Yahu gazetelerinin iyi tutunduğu, Tayms gazetesi ile değiştirilmesinden anlaşılmaktadır.

S a n ' a t ı

Eşref nazım biçimi, ölçek ve dil bakımından Divân Edebiyatı geleneklerine bağlı kalmakla birlikte, konu bakımından eski geleneklerden ayrılmış, Batı'dan gelen bir takım yeni düşünceleri benimseyerek işlemiştir.

Kaside, gazel, özellikle dörtlük biçimini çok kullanmıştır. Uzun manzumeleri içinde kuvvetli beyitleri varsa da en başarılı olanları dörtlükleridir.

Şiirlerinde Divân ve Tanzimat şairleri gibi yabancı sözcüklere başvurmuş ise de, dili anlaşılmayacak kadar ağır değildir. "Koçaklama" adlı şiiri ile "Köy Düşünü" adlı manzum hikâyesi arı bir dille yazılmıştır. Çok zaman, halk ağzında yaşayan söyleyiş ve deyimleri başarıyla kullanmıştır.

Bazı şiirlerindeki sözcükler açık - saçık ve benzetmeler çok ağır ise de, bütün bunlar nüktenin inceliği ve eserin bütünlüğü içinde bayağılıktan kurtulmaktadır.

Eşref, yergi dışında pek az şiir yazmıştır. Eşref'e gelinceye kadar yergi, genellikle sevilmeyen kişileri küçültmek, aşağılamak amacıyla yazılmıştır. Eşref ise yergilerinde, toplumdaki kötülükleri, haksızlıkları, adaletsizleri ortaya koyma; insan haklarını, özgürlüğü, eşitliği, uy

garlığı savunma amacını gütmüştür. O, sanatını istibdada, zûlme, yiyciliğe, gericiliğe ve tutuculuğa karşı en etkili bir silah olarak kullanmış; bunlara âlet olanları, kim olursa olsun, taşlamaktan, yermekten çekinmemiştir. Bu bakımdan Eşref'in hicvî, çok kez, yapıcı ve toplumcu bir nitelik taşımıştır.

Eşref, yergilerinin çoğunda isim belirtmemiştir. Bunun sebebini soranlara bir dörtlükle cevap vermiştir :

Ekseri hicvimde tayiri esami eylemem,

Fikri mahsusumca bu hâlin şudur ki mucibi:

İsterim her bir deniye kabili tatbik olup kullanılsın her biri bir numarasız gözlük gibi.⁸

Eşref, kısa yazma yanlısı olup bunu bir dörtlüğünde şöyle ifade eder :

Kıta'yı divana tercih eylerim,

Bence çok yazmak usulü batmak.

Daima birçok satırlık bir sözü,

Dört satırla marifet anlatmalı!⁹

Eşref'in sanatça, Nefî'den üstün olduğunda yetkililer birleşmektedirler. Süleyman Nazif, bu konuda şöyle der : "Nefî'nin sayfalar dolusu kasidelerle gökyüzüne çıkardığı bir adamı Eşref, bir mısra ile yerin dibine sokar!"

Eşref, kaleminin gücüne kendisi de inanmaktadır:

Kahrı için düşmanı bir rad-ı kazadır kalemim,

Lekeler zalimi püsküllü belâdır kalemim.

Karşısında nice erbâb-ı denâet titrer,

Hâkimi mahkeme-i hükm-i cezadır kalemim.¹⁰

Eşref, kendisini yakından tanıyanların anlattıklarına göre; çubuğunu aralıksız tüttürürken bir taraftan kadehini yudumlar, öte yandan fıkra ve hikâyeler anlatır, kıtalar söylemiş. Önce dörtlüğün son dizesini söyler, yanındakileri gayrete getirmek için "Haydi çocuklar, dermiş, molozları siz getirin." Dörtlüklerini çok zaman dikte ettirmiş.

⁸ Tayin-i esâmî: isim belirtme. Fikri mahsus: amaç. Mucip: gereken. Demi: alçak.

⁹ Divân: eski şairlerin şiir kitabı. Marifet: beceri.

¹⁰ Ra'd-ı kaza: kaderin (gök) gürlemesi. Erbâbı denâet: alçaklar. Hâkim-i mahkeme-i hükmî ceza: Ceza Mahkemesi Hakimi.

İDARECİLİĞİ

Eşrefin görevli bulunduğu ilçelerde, ne gibi çalışmalar yaptığı, hangi işleri gerçekleştirdiği hakkında elimizde her hangi bir bilgi yoktur.*

Ancak O'nun, dürüst, cesur ve haksever bir kimse olduğu düşünülürse, görev yaptığı ilçelerde, insancıl yaklaşımları ve babacan davranışları ile halkın sevgi ve saygısını kazandığı, eleştiriye değer hareketlerinin bile hoşgörü ile karşılandığı ve başarılı olduğu söylenebilir.

Eşref de bulunan kusur, giderek dozunu artıran yergiciliği ve içkiciliğidir. Başbakanlık arşivlerindeki sicil kayıtlarında nakil ve azillerine sebep olan hareketleri : "İşret kullanması ve hükümetin vekalarını kırarak hareketlerde bulunması", "İşret müptelası olması ve tabiat-ı şî'riyyesi dolayısıyla bir takım yolsuzluklarda bulunması", "Hilâf-ı nizam ve sû-i idarede bulunması" gibi ibarelerle açıklanmıştır.

Biz burada, Kaymakam ve Vali Muavini olarak görev yaptığı sırada, kamu hizmetleriyle ilgili olarak yazdıkları ve söyledikleriyle yetinmek durumundayız.

1. Şair Eşref, merkezi İzmir olan Aydın Vilayetine ait kazalarda bir süre kaymakamlık yapmıştır. Aydın Valisi Kıbrıslı Kâmil Paşa, hizmeti süresince Eşrefi korumuş, O'nun aşırılıklarını hoşgörü ile karşılamıştır.

Kâmil Paşa, Eşref hakkındaki sempatisini daha Sadrazamlığı sırasında açığa vurmuş ve kendisinin Yahudi asıllı olduğu söylentisine dayanarak bir dörtlük yazan Eşref hakkında herhangi bir işlem yapmamıştır. Sözü edilen dörtlük şöyledir :

Hazır esvap satan kavmi Ya Hûd'dan birisi,

Bana bir kaşkariko oynadı külliyyetle.

S im ecdadını amma nideyim?

Sadrazam gücenir gayreti milliyetle.¹¹

2. Kâmil Paşanın Aydın Valisi olarak İzmir'e gelmesinden sonra Kaymakam Eşrefle karşılaşması ilginç olmuştur. Eşref, vaktiyle

* Daday Kaymakamlık Makam odasının tavan ve duvarlarındaki renkli motiflerin, Eşrefin kaymakamlığı zamanında yaptırıldığı ve sanat değeri şüpheli olan bu süslemeler yüzünden eski ve kullanışsız olan ahşap konağın korunacak tarihi yapılar arasına alındığı öğrenilmiştir.

¹¹ Yahûd: yahudi. Külliyyet: çokluk. Ecdat: gelip geçen büyükler.

yazdığından pişman, mahcup, elleri göbeğinde, başı önünde Vali Paşa'nın kendisini haşlamasını beklemektedir. Fakat Kâmil Paşa gülererek sorar :

- Kazanızda kaç Ermeni var Kaymakam Bey?
- Saymadım amma, iki yüz kadar var, Paşa Hazretleri.
- Yahudileri de saymadınız mı?
- Onlar ele avuca sığmazlar Paşa Hazretleri; ne gelişleri bellidir, ne gidişleri...

Bundan sonra Eşref, daha önce hazırladığı istifa dilekçesini Vali Paşaya uzatır. Paşa, dilekçeye şöyle bir göz atar ve şunları söyler :

- Bu dilekçeyi çizmiş çiziktirmiş, tellemişsin amma, pullamayı unutmuşsun Eşref Efendi. Hele bir pul sahibi oluncaya kadar sende kalsın.

Eşref, mahcup ve minnettardır. Önce Paşanın ellerine sarılmak ister, çekince ayaklarına kapanır. Paşa kendisini ayağa kaldırır ve şöyle der :

- Başını kaldır, boynunu dik tut. İslâm, Allah'tan başkasının huzurunda secde etmez. Allah'ın yanında seninle benim yerimiz eşittir...

Kaymakam Eşref, Vali Kâmil Paşanın hoşgörüsüne güvenerek sık sık İzmir'e gider, kendisine "Beybaba" diye hitap eden yakınlarının konuğu olur, ağırlayanlar arasında Rum ve Ermeni hayranları da bulunurdu.

*

**

Kırkağaç Hükümet Konağının onarımı için ne kadar ödeneğe ihtiyaç olduğu Dahiliye Nezaretinden sorulur. Kaymakam Eşref, "Binanın muhtelif yerleri akıyor." diye cevap verince, "Binanın nereleri akıyor?" diye tekrar sorulur. Buna Eşref'in verdiği cevap şöyledir:

, "Binanın musluklarından başka her yeri akıyor!.."

3. Vali Kâmil Paşa, kazalardan aşar vergisi bakayalarına ilişkin bilgi ister. Eşref, istenen bilgiyi geciktirdiğinden Vilâyetten şöyle bir telgraf alır:

‘Gönderilen tamime henüz cevap alınamadı. Liva merkezine gidiyorum. Görülen işler hakkında bilgi vermek üzere hemen oraya gelmeniz tavsiye olunur."

Buna karşılık Eşref'in cevabı şöyledir:

"Aşar bakiyelerinin takibiyle pek ziyade meşgul olduğumdan Liva merkezine gelemeyeceğim. Ancak, avdette Zât-ı Devletlerinin kaza' ya uğramaları mütemennadır efendim!.."

*

**

Kâmil Paşa, Kıbrıs'a giderken Eşref'e ne istediğini sorunca:

"Paşam, der, görüyorsunuz artık yaşlandım. Biraz yürüyünce yoruluyorum. Bana bir Kıbrıs eşiği getirirseniz, ömür boyu size dua ederim.

Kâmil Paşa'yı, dönüşünde karşılayanlar arasında Eşref de vardır. Paşa üzüntülü bir ifadeyle :

"Aaa, Eşref! İsteddiğini getirmeyi unutmuşum. Seni görünce eşek aklıma geldi. Ama bir giden olursa getirtirim. Merak etme!" der. Eşref hemen cevabı yapıştırır :

"Aman Paşam, üzülmeyin. O eşek, gelmesi de olur. Siz geldiniz ya, sağ olun..."

Vali Kâmil Paşa, Kırkağaç'ta gayri Müslim İdare Meclisi azalarıyla bir konuda anlaşmazlığa düşen ve şikâyet olunan Eşrefin görevine son vermek zorunda kalır. Eşref, İzmir'de bir süre açıkta kalır. Bu arada şu dörtlüğü yazarak Vali'ye sunar :

*Tirilim öyle ki, ey Vâliyi âlihimmet,
Cep delik yok metelik ise bakırdan hâli.
Yok kıyafetçe benim bit pazarından farkım,
Sâyenizde olalı kaymakam istibdâli.¹²
Eşref, bir süre sonra Kula'ya atanır.*

4. Açıktan Kula'ya tayin edilmesinden memnun olacağı yerde Eşref, gene sızlanır:

*Eşref âsâ olmasın mesken Kula hiç bir kula,
Ney gibi hicrinle Mevlânâ hemîşe inlerim.
Bir zaman gülşende dinlerken nevâyı andelip
Şimdi bir viranede baykuş sedası dinlerim!¹³*

Kula'da kendilerine toprak verilen 93 Türk-Rus Savaşı göçmenleriyle yerli halk arasında sürüp giden toprak anlaşmazlığı büyümüş

¹² Valiyi âlihimmet: gayreti yüksek olan Vali. Hâli: boş. İstibdâl: değiştirme, değiştirilme, değiştirilmiş, eskisi

¹³ Âsâ: gibi. Hicri : ayrılık. Hemîşe : daima. Nevâyı andelip : bülbül sesi.

tür. Manisa Mutasarrıfı, Eşrefe bir telgraf çekerek konu hakkında bilgi ister, görüşünü sorar. Telgrafı gece yarısı alan Eşref'in verdiği cevap şöyledir:

*Ne ahali ne muhacirde hamiyet kaldı,
Cümlelerin iyilik üzere değil efkârı,
Hepimiz bari belâyız vatanın sırtında,
Öyle hicret edenin böyle olur encâmı!..¹⁴¹⁵*

Kula'dan yakman Eşref, Karacasu'ya verilince:

*İyş işaret lekesiz âdem için bir lekedir.
Sade su aynı şifa olduğunun hikmeti bu.
Bunu herkes bilir ey Valiyi âlihimmet,
Ne revâ âlem-i âba karışa Karacasu,*

diyerek yine Kâmil Paşaya sığınmış, İzmir'de bir görev istemiştir. Paşa O'nu bir göreve atamış, fakat buradaki hizmeti uzun sürmemiştir.

5. Eşref, Daday kaymakamlığına atanmıştır. Hayatından yine memnun değildir. Şu kıtayı söyler :

*Hüsne hizmet bence bâis oldu mağduriyete,
Ben Daday'a olsa da Bağî İrem gitmem yine.
Pâdişâhın lûtfuna arzı dehalet eylerim,
Kısvesi çin içre V ay hay vay e hicret eylerim.¹⁶*

¹⁴ Hamiyet: yardımseverlik, onurluluk. Efkar: fikirler. Bâr-ı belâ: belâ yağdıran. Belâ yükü. Encâm : son.

¹⁵ İyş u işaret: iyiyip içme. Sâde: karışmamış. Hikmet: sebep. Vâliyi âlihimmet: gayreti yüksek olan Vali. Ne revâ: ne gerek var, uygun mu? Âlem-i âb: sular âlemi.

¹⁶ Bâis: sebep, gönderen. Hüsne hizmet: iyi hizmet. Mağduriyet: zarar görme. Bağî İrem: Cennet bahçesi benzeri. Arz-ı dehalet: sığınma. Kışver-i Çin İçre: Çin ülkesine kadar. Hicret: göç. Pâytaht: Hükümet merkezi.

Yukarıdaki dörtlük İ.M.K. İnâl'ın "Son Asır Türk Şairleri" adlı eserinden alınmıştır.

Hilmi Yücebaş'ın "Şair Eşref" kitabına aldığı, aynı konudaki dörtlük çok farklıdır:

*Bâis oldu hüsne-i hizmet bence mağduriyete,
Padişahın lûtfuna arz-ı dehalet eylerim.
Ben Daday'ı pâyitaht olsa dahi kabul etmem,
Kışver-i Çin içre Vay-hayvaye hicret eylerim.*

Bu tespit, topluma mal olmuş kişilerin, folklor ağırlıklı eserlerinde, zaman içinde, bazı değişiklikler olabildiğini veya adlarına yakıştırmalar yapılabildiğini bir kez daha ortaya koymuştur.

Eşref bir süre sonra Sivrihisar'a nakledilir.

6. İzmir'e daha yakın bulunmayı isteyen Eşref, yine Kâmil Paşaya dert yanar :

*Merhamet eyle, beni Sivrihisar'a attırma,
Kerem kıl Akhisar'ı dersin İzmir'den irak olsun.
Mücerret bir hisara eğer oturtulmaksa maksat,
Efendim başı "sivri" olmasın da "ak" olsun!¹⁷¹⁸*

Eşref'in kaymakamlık ettiği ilçe merkezini, ikide bir eşkıya basar, durum İstanbul'a bildirilerek yardım istenir. Alman cevap hep aynıdır :

"Buraca yapılacak bir şey yoktur. Mevcut jandarmalarla idare-i maslahat edilmesi..."

Son telgrafına da aynı cevabı alan Eşref, bu kez şöyle cevap verir :

"İdare gitti, maslahat elde kaldı!.."

Eşref, kazasından ayrılmak için izin ister. Nezaret, asayişin bozuk olmasından söz ederek ayrılması hâlinde kimin vekâlet edeceğini sorar. Bütün memlekette asayişin bozuk olduğu bir dönemde, böyle bir şeyin sorulmasına üzülen Eşref şu cevabı verir :

"İşe, asayişe Kadı Efendi bakacaktır!.."

KİŞİLİĞİ

Eşref, üstün zekâsı, nitelikleri ve cesaretle kullandığı yergi gücü itibarıyla, şüphesiz, türü kendine özgü bir kişiliğe sahiptir.

Eşref, kendini şöyle tanıtır:

*Eylemem ölsem de kisbi ihtiyar,
Doğruyu söyler gezer bir şairin.
Bir güzel mazmun bulunca Eşref a,
Kendimi hiç eylemezsem kâfirim!..**

Eşref burada söylediklerine ömrü boyunca bağlı kaldı; doğruluktan ve doğruculuktan ayrılmadı, gerçek bildiklerini sanatçı büyüte

¹⁷ Kerem kıl: bağışla. Irak: uzak. Mücerret: tek, yalnız, soyulmuş.

¹⁸ Kizb : yalan. İhtiyar: seçme. Mazmun: nükte, kavram.

ciyle topluma yansıtmaktan geri kalmadı. Bu yüzden başı dertten kurtulmadı.

Eşref'in özgürlükçü, meşrutiyetçi, milliyetçi, yenilikçi ve gerçekçi bir aydın olması, O'nun kişiliğini oluşturan başlıca öğelerdir.

1 — Eşref, özgürlük (Hürriyet) yanlısıdır. İstibdadın, baskı yönetiminin karşısındadır.

Bu yüzden, kişisel yönetimin güçlü temsilcisi olan Sultan Abdülhamit'i, her fırsattan yararlanarak hicveder ve böylece halkın duygu ve düşüncelerini de en çarpıcı biçimde yansıtarak onları ferahlatır.

a. Eşref, her türlü özgürlüğün davacısı ve takipçisidir. O, özgürlük düşmanlarından kaçarak bayrak açanları kınar ve onlara tutulacak yolu gösterir :

Şeref yok hem kaçıp hem bayrak açmakta, bugün erlik

Hayatı düşmen-i hürriyete kıymetli satmaktır.

Yazıp çizmek abestir geçti çoktan vakti neşriyat

Hüner şimdi gidip İstanbul'a bir bomba atmaktır!¹⁹

Eşref, büyük değer verdiği basın özgürlüğü için şöyle der :

Şah ve Padişah tan

Usul-i meşveret olmazsa bir devlet beka bulmaz,

Ser-i kâra geçenler olsa da Bismark'ın akranı.

“Terakkiyât-ı mülkûn ruhu şerbeti-i matbûât”

Demîştir en büyük milletlerin erbabı irfânı.²⁰

Şair, sansürden yakınmasını şöyle dile getirir:

Hem sözü, hem fikri nasırı kontrol altındadır,

Kimseler Türkiye'de bu hâle mâni olmuyor.

Eskiden derlerdi ki, “Gümrük alınmaz lâftan”,

Şimdi sansür yüzde yüz gümrükle kani olmuyor.²¹

b. Eşref, Sultan Abdülhamid'in, millete rahat nefes aldırmayan hafiyelelerinden (jurnalcılardan) şikâyetçidir. Bunu “Zeyl yahut Ab-

¹⁹ Düşmen-i hürriyet: hürriyet düşmanı. Abes: boş.

²⁰ Usul-i meşveret: Meşrutiyet usulü. Beka: kalıcılık. Ser-i kâr: iktidar mevkii. Terakkiyât-ı mülk: Memleketin gelişmesi. Serbesti-i matbuat: Basın serbestliği Erbab-ı irfan: bilgin kimseler.

²¹ Nâs: halk. Kaani: inanmış yetinmiş.

dülhamid-i Sâni'nin Hayatından bir Nebze” adlı yapıtında şöyle dile getirir :

Zeyl'den

*Hükümet vakıa kahtı ricale uğradı amma,
Muvazzaf şimdilik kırk bin hafıye çıktı milletten.
Hafıye çoktur amma bunları tetkike merci yok,
Niçin varestedir bilmem ki bunlar bir Nezâretten?*²²

Deccaldan

*Tefrika saldın miyânı millete şol rütbe kim,
Âlet etmekte seni ağrâza dostun düşmenin.
Padişahım verme bihûde hafıye aylığı,
Hasbetenillâh millet hep hafıyendir senin.*²³

c. Eşref, Sultan Abdülhamit'in yetenekli ve yetişkin kimselere düşman olduğu kanısındadır. Bu yüzden O'nu suçlar :

Deccaldan

*Ey Padişah-ı âlem! Düşman mısın zekâya?
Erbâb-ı iktidarı gördün mü saldırırsın,
Asrında kaldı millet üstatsız kitapsız.
Havf eylerim yakında Kur'anı kaldırırsın!*²⁴

*Kemal erbabım mahvettin alçaklar yetiştirdin,
Terakki arzu ettikçe rehzen oldun sen.
Bozarsın beynini damadın olsa öz kerimenle,
Niçin bilmem ki böyle her kemâle düşmen oldun sen.*²⁵

d. Eşref, İmparatorluğun toprak kaybindan dolayı üzgündür. Bu yüzden yine Padişah'a hücum eder : Mısır yönetiminin İngiltere'ye geçmesinden ve sözde egemenliğin Osmanlı İmparatorluğunda kalmasından sonra söylediği dörtlük şöyledir:

²² Vakıa : gerçi. Kahtı ricâl: adam kıtlığı. Muvazzaf: görevli. Merci: makam. Vâreste : kurtulmuş, istemez.

²³ Tefrika : ikilik. Miyânı millet: milletin arası. Şol rütbe: bu derece. Araz : garazkârlar. Bihûde: boş yere. Hasbetenillâh: Allah rızası için.

²⁴ Erbâb-ı iktidar: iktidarlı kimseler, Havf eylerim: korkarım.

²⁵ Kemal erbabı: olgun kimseler. Rehzen: yol kesici.

Deccaldan

*Vakti fırsat gözetir Şâh-ı Cihan,
Tutar elbette elinden kaçanı.
Yine sahip olur inşallah,
Mısır'ın kaldı elinde kaçanı.²⁶*

Eşrefin İmparatorluğun toprak kaybına ilişkin diğer dörtlükleri şöyledir:

*Vatandan yer verildikçe eğer câizse gazilik,
Cihanda padişahın gâziyânın serfirâzısın;
Culûsundan beri çok memleket millet feda ettin,
Bu suretle değil bir kere sen bin kere gâzisin.²⁷*

Eşref, aşağıdaki dörtlüğü ile vatani, dalları daima yükselen, budanan bir ağaca benzetmektedir:

*padişahın! Bir dırahta döndü kim giyyâ vatan,
Daima bir baltadan bir şâhı hâli kalmıyor;
Gam değil amma bu mülkün elden gitmesi,
Gitgide zulüm etmeye elde ahali kalmıyor²⁸*

Hasbihâl 'den

*Eşrefin bu konuda Padişah'tan son isteği şudur:
Sağlığında bir karış yer koyma Allah aşkına,
"Mülkü taksim eyleyip geldim" de ceddin Fatih'e;
padişahın ölmeden öldür şu kansız milleti,
Hepsinin kabri şerifinde oku Fâtiha.²⁹*

e. Sultan Abdülhamid, donanmanın, kendisine karşı bir hareketin öncülüğünü yapabileceği korkusu ve kuruntusuyla zırhlı gemileri Haliç'te çürümeye terk etmekten çekinmemiştir. Eşref, bu konuda da konuşmuştur :

Zeyl'den

*Donanmayı tutup haciz ettiler hakkı karar üzere,
Bırakmaz, midyeler çıksın Halıcı Dersââdet'ten.*

²⁶ Vakti fırsat: fırsat zamanı.

²⁷ Gâziyân: gaziler. Ser-firâz: benzerlerinden üstün.

²⁸ Dıraht: ağaç. Şâh: dal. Hâli: boş. Mülk: memleket.

²⁹ Ced: ata, aile büyüğü.

*Ahali köprüden on pare vermezse geçirmezler,
Ne feyz ummaktayız böyle dilenci bir Hükümetten?*³⁰

Deccâi'dan

*Zırlılarda ne kazan var ne kömür var güya
Cümlesi sahil-i deryada cesettir biruh;
Kalkıştırdı yine dava ile istirdada,
Bizdeki tekneleri görse idi Hazret-i Nûh.*³¹

f. Eşref, aşağıdaki dörtlükle, hem Padişah'ı, hem de O'nun çok güvendiği ve değer verdiği Mâbeyn'ci Arap İzzet Paşa'yı yermiştir:

Deccaldan

*Besmele gûş eyleyen şeytan gibi,
Korkuyorsun hôt dese bir ecnebi.
Padişahını öyle alçaksın ki sen,
İzzet-i nefsin Arap İzzet gibi!*³²

g. Eşref, millet için beklentilerinden hiç birinin gerçekleşmediğini görerek Padişah'a kötü dua eder:

Zeyl'den

*Dilin kopsun demirden kerpetenle son zamanında,
Edersin belki tövbe kâdir olma ebediyetten.
Doyar aç gözlerin toprakla belki terk-i dünya et,
Boyanmış lihyeni fevt ol da kurtar Şamlı İzzet'ten.
Nefes alma kilitlensin o sun'i dişlerin zalim!
Boğul boğdurduğun Mithat gibi sen de o hâletten
.....
Teverrüm et kurudukça kuru amma yine sağ ol,
Bükülsün kametin ucube ol çık âdemiyetten.*

³⁰ Pare: Para. Feyz: ilerleme, bereket. Der saadet: İstanbul.

³¹ Sahil-i derya: deniz kıyısı, Birûh: ruhsuz. İstirdat: geri alma.

³² Bu dörtlük, Hilmi Yücebaş'ın "Şair Eşref" adlı kitabından alınmıştır. Cevdet Kudret'in "Eşref" adlı kitabına aldığı aynı konudaki dörtlük şöyledir:

*Besmele duymuş olan şeytan gibi,
Kahr olursun "hôt" dese bir ecnebi;
padişahın! Öyle alçaksın ki sen
İzzeti nefsin Arap İzzet gibi!*

Gûş: işitme, dinleme.

*O rütbe kambur ol kim kendin eyle zeylini takabil,
Diken batsın yürürken burnuna hâk-i mezelletten.³³
Şair Eşref sonunda, Allah'a sığınır ve O'na yalvarır :*

İstimdâd'dan

*Açıkken ehli Islama sebinin ya Resul-Allah!
Ne hakkı var kapatsın bir delilin ya Resul-Allah!
Adalette senin yokken adilin ya Resul-Allah!
Edip mahkûmu bir hizbi kailin ya Resul-Allah!
Bizi ezdikçe ezmekte vekilin ya Resul-Allah!*

*O varken ümmet-i merhume kurtulmaz dalâletten,
Memalikte durulmaz oldu enva-ı şekavetten,
Usandık Hazret-i Allah'a biz artık şikâyetten,
Çıkarmazsan o melunu hilâfetten vekâletten
Kesilmez arkası bu kaalu. kilin ya Resul-Allah!*

*Usandık bıktık artık biz bunun hükmünden illâllah!
Denilmez doğrusu milletçe bundan sonra eyvallah!
Zamanında bunun Osmanlılıktan eyledik ikrah,
Görürken hûn-i mâsûmîni yerde Hazret-i Allah,
Nedir manası bilmem Selsebîl'in ya Resûl-Allah!³⁴*

h. Eşref, zamanın Hükümetini de, yermekten, kötölemekten geri kalmaz:

Şah ve Padişah tan

*Görenler hastane zanneder Bâb-ı Âli'yi,
Dalıp bir heba çekmiş başlarından hepsi yorgam*

³³ Kadir olmak: gücü yetmek. Ebkemiyet: dilsizlik. Lihye: sakal. Fevt olmak: ölmek. Hâlet: hâl. Teverrüm et: verem ol. Kamet: boy. Ucube: acayip şey. Âdemiyet: insanlık. Zeyl: etek. Takbil eylemek: öpmek. Hâk-i mezellet: alçaklık toprağı.

³⁴ Ya resul-Allah: Ey Tanrının elçisi. Dalil: azmış, sapıtmış. Adil: eş, benzer. Hizbi kalil: azınlık takımı. Ümmet-i merhume: Tanrının merhametini kazanmış halk, (burada: ölmüş Türkler). Dalâlet: yoldan çıkma. Memalik: memleketler. Envai şekavet: türlü eşkıyalık. Kal ü kil: dedikodu. İkraha eylemek: iğrenmek. Hûn-i mâsûmîn: masumların kanı. Selsebil: Cennetteki bir çeşmenin suvu.

*Koyulmuş cemi emvale müşîrâm vezîrânı,
Görünce nefret eyler milletin hâl-âşînâyânı.³⁵
Şair, Padişah'tan "Meclis-i Hâs"ın da değiştirilmesini ister :*

Deccaldan

*Değiştir "Meclis-i Hâs"ı buyur erbabını tayin,
Nolur ey padişahın, halka karşı bir nümâyîş et;
Bütün bir heyetin var ise tebdilinde ger mahzur,
Hahambaşı yı olsun Şeyhülislâmla becâyîş et!..³⁶*

Eşref, Mısır'a gidip Mehmet Ali ve İbrahim Paşaların heykellerini görünce, bizdeki vükelâyı hatırlayarak şu dörtlüğü söyler:

Deccaldan

*Vükelâ kabrine heykel dikelim şöyle yazıp
Ki: "Bunun hâl-i hayatında yeri münhal idi;
Sanmayın yevmi vefatında bilindi kadri,
Sağlığında yine bu böylece bir heykel idi!³⁷*

2 — Özgürlüğü cesaretle savunan Eşref'in, Hükümet şekli olarak meşrutî bir idareden yana olması doğaldır.

Eşref, meşrutiyet idaresine olan ihtiyacı şu sözlerle ifade eder :

Zeyl'den

*Değilsin Padişah satmak için mülkü münadisın,
A zalim! Bahsedersin bir de kudretten mehabetten.
"Henüz millette meşrutiyete yok dersin istihkaat",
Nasıl bilmem ki ayrılmakta vicdanın hakikatten?*

*Eğer millet eşekse sen eşekler Padişahısın,
Beraat eylemek mümkün müdür söyle bu suretten?
Beraat pek kolaydır topla mebûsanı âyanı,
Biraz da onlara yüklet sen kurtul hem şu sıkletten
Bugün tatbik edersen hakim-i Kanun-i Esasiyi,
Memalik fark olunmaz üç sene zarfında cennetten.³⁸*

³⁵ Hâb: uyku. Cem-i emval: mal toplama. Hâlâşînâyân: hâlden anlayanlar.

³⁶ Meclis-i hâs : Bakanlar Kurulu. Tebdil: değiştirme. Ger: eğer.

³⁷ Vükelâ: vekiller. Münhâl: boş. Yevm-i vefat: ölüm günü. Kadr: değer.

³⁸ Münâdi: tellâl. Mehâbet: gösterişli olma. İstihkaat: hak etme. Sıklet: ağırlık. Memâlik: memleketler.

Meşrutiyet ilan olunmuş, ancak uygulama bekleneni vermemiştir. O'na göre meşrutiyet, mutlakîyetin bir kopyası olmuştur :

*Mutlakîyet girdi amma rengi meşrutiyete,
Hep avâmil eski enkazın yeni bânisidir.
Müttefik'tir bunda tarih-âşınayâm cihan :
Devri hazır eski devrin nüsha-i sânisidir!*³⁹

Eşref özgürlük konusunda ileri bir görüşün sahibidir. Cumhuriyetin sağlayacağı özgürlüğü bile az bulmaktadır :

*Kollarından bağlamış zincir ile Divân-ı Harp
Böyle görmek istemem timsali meşrutiyeti,
Hey efendi, himmetim ol rütbe bala Bülent.
Az gelir gönlüme e Cumhuriyet'in hürriyeti!..*⁴⁰

Osmanlı - Rus Savaşı gerekçe gösterilerek Mebuslar Meclisi, Padişah tarafından kapanmıştır. Eşref, Mithat ve Ziya Paşaların ahiretten Sultan Abdülhamid'e hitabını şöyle dile getirmektedir :

Hasbihâl'den

*Ruh-i Midhat'la Ziya böyle hitap etmededir:
"Madik ettin bize ey Pinti Hamûd-i Sâni!
Seni berbâd. ederiz Mahkeme-i Kübra'da
Açmadan gelme sakın Meclis-i Mebûsânî!"*⁴¹

İkinci Meşrutiyet ilan edilmiş, Mebuslar Meclisi açılmıştır. Seçilenlerden çoğunun bilgisiz ve görgüsüz olduğunu gören Eşref, şunları söyler :

Meclis-i Meb'ûsan'dan

*İyd-i hürriyeti tebrik ederim ihvana,
Bu değil millet için Doksanüç'ün ihsanı;
Kapısı öyle kolaylıkla kapanmaz zira,
Zorla açtık bu sefer Meclis-i Meb'ûsâm,*⁴²

³⁹ Avâmil: sebepler, işleyenler, Valiler. Enkaz: yıkıntı. Bâni: kurucu. Müttefik : bağlanmış, anlaşmış, dost. Tarih-âşınayân cihan: cihan tarihinden anlayanlar. Nüsha-i sâni : kopya.

⁴⁰ Timsal-i meşrutiyet: meşrutiyet sembolü. Kim : ki. Bâlâ Bülend : uzun boylu.

⁴¹ Ruh-i Mithat: Midhat'ın ruhu. Mahkeme-i Kübrâ: Tanrı mahkemesi.

⁴² İyd-i hürriyet: Özgürlük bayramı. İhvan: eş-dost. Doksan üç : ilk Meclis-i me- bûsân'ın açıldığı 1293 (7 Mart 1877) yılı. İhsan: lütuf.

*Ehlini şeyi ederek echel-i mebusanın,
Um ü fen dillerine vird olur İnşa-Allah!
Boş oturmaz çalışır Meclis olunca tatil,
Çoğu mekteplere şâgird olur İnşâ-Allah!⁴³*

Eşref, "Merkeziyet Sisteminden de şikâyetçidir. Bunu şöyle ifade eder :

Usul-i Merkeziyet Şarkısından

*Züğürtlükten küll olduk gayrı yandık
Usul-i merkeziyetten usandık!
Bu hâli biz yine evvelki sandık,
Usul-i merkeziyetten usandık.⁴⁴*

3 — Eşref, bilinçli bir Türk milliyetçisidir. Pek çok aydının "Osmanlılık"a sarıldığı bir dönemde, "Türk'ten, "Türklük"ten ve "Türkiye"den söz etmiştir.

Bu konuda çok sevip saydığı Namık Kemal'in :

*Biz ol nesl-i kerim-i düde-i Osmâniyâmz kim,
Cihangîrâne bir devlet çıkardık bir aşiretten.⁴⁵*

beytine karşılık şöyle kükremiştir :

*Neden Osmanlıyız bilmem ki Türk oğluyuz yahu,
Yalancı şahit olduk gitti bihûde şehâdetten!*

Eşref, dilde de milliyetçilikten yanadır. Arapça, Farsça karışımı dil kullananları şöyle uyarır :

*"Soğan" bizim iken tutar ona "basal" deriz,
Bu Türk'ün "ağı" yok mudur? Bu "fem" nedir?
Ak "süt" bizim iken tutar ona "leben" deriz!..*

Bununla birlikte kendisi de Arapça, Farsça kelimeler kullanmaktan kurtulamamıştır.

Köklü bir milliyetçilik duygusuna sahip olan şair, halkın küçümsenmesine, aşağılanmasına katlanamaz. Sultan Abdülhamid'in culûs yıldönümlerinden birinde, hükümet avlusunda halkın fazla birikmesi

⁴³ Echel-i Mebûsân: mebusların en cahili. Dillerine vird olmak: dillerine dolanmak. Şâgird: öğrenci.

⁴⁴ Usul-i merkeziyet: merkeziyetçilik, yetki genişliği esası.

⁴⁵ Osmâniyân: Osmanogulları, Osmanlılar. Düde: soy sop. Kerim: ulu, büyük.

üzerine, bir Valinin, makam odasının penceresinden "Bu eşek millet" diye söylendiğini öğrenen şair Eşref şöyle mırıldanır:

*Millete erbâb-ı mansıptan biri eşsek demiş,
Reddedilmez böyle bir söz umma ki pek can sıkar.
Olsa da millet eşek, eşek diyen bilmez mi ki?
Sadrı âzumlarla Valiler de milletten çıkar!..⁴⁶*

4 — Şair Eşref, ileri görüşlü, yenilikçi, medeniyetçi aydın bir kişidir.

Eserlerinden, işlediği konu ve kavramlardan Onun, Batının fikir ve sanat olaylarını yakından izlediği anlaşılmaktadır. O, Doğu - Batı farkını en iyi görenlerden, Batıya yönelmenin gereğine inananlardır. işte kanıtları:

Deccaldan

*Nasıl zıt olmasın âlemde garbiyyûna şarkıyyûn?
Güneşten hepsini güya ki nurun mâh almıştır.
Ziraat, marifet, sanat, saadet şimdi onlarda,
Cehalet, meskenet, zillet, rezalet bizde kalmıştır.⁴⁷*

Eşref, Batı dillerinin öğrenilmesini, Batılı düşüncenin alınmasını önermektedir :

Bergüzar'dan

*İngiliz, Alman, Fransız dillerinden bir dili,
Öyle öğren kim duyanlar ecnebi zanneylesin;
Şarka garbın fikrini naklet seni seyr eyleyen,
Âdeta Kant'ın çırağ-ı mektebi zanneylesin.⁴⁸*

5 — Eşref, tutucu, bağnaz kamu görevlilerine ve din adamlarına da çatar:

Hasbihâl 'den

*Sarıklı gördüğün cahilleri zanneyleme nüvvâb,
Kurutmak için duraht-ı mülkü güvâ bir diken sarmış;*

⁴⁶ Erbâb-ı mansıb : makam sahihleri.

⁴⁷ Garbiyyûn: batılılar. Şarkıyyûn: doğulular. Mah: ay. Meskenet: miskinlik. Zillet: alçaklık..

⁴⁸ Kim : ki. Kant: Ünlü Alman filozofu (1724 - 1804). Kant'ın çırağ-ı mektebi: Kant'ın okulunun çırağı.

*Başından boynuna indir anınla boş hemen kelbi,
Sarık sanma bir ölmüş beyne tutmuş bir kefen sarmış!*⁴⁹

Eşref, dinin, Müslümanlığın şekille ilişkili olmadığını da aşağıdaki dörtlülle açıklar:

*Surete etme nazar surete bak arif isen,
Cam gibi cevher-i iman da nümâyân olmaz,
İtikadımca benim Avrupa'da bir âdem,
Şapka giymekle gâvur, fesle Müslüman olmaz!..*⁵⁰

Eşref, kadın hakları konusunda da ileri bir görüşe sahiptir. Yıllar önce şunları söylemiştir :

Zeyl'den

*Nolur bir kız da varsın kendi zevç intihâb etsin,
Bu yüzden bari bir kere nasip alsın tabiatın.
Bu suret de muhâlif mi acep emr-i ulûl-emre?
Şeriat sarsılır mı böyle bir makul bid'atten?*⁵¹

5 — Rüşvet, kamu görevlilerinin iyiciliği Eşrefin çok duyarlı olduğu konulardan biridir.

Adâletten ve dürüstlükten ayrılmayacaklarına dair hakimlerin yemin ettirilmesi hakkındaki İrade-i Seniye (Padişah emri) üzerine, Eşref, bu emrin bütün memurlara uygulanmasını ister :

Deccaldan

*padişahın! Her iraden ayn-ı hikmettir senin,
Bir keramettir hele tahlif-i hükkâm-ı kirâm.
Bu usulü cümle me'mûrîne tamim eyle kim,
Çatlasınlar hepsi kurtulsun millet vesselâm!..*⁵²

⁴⁹ Nüvvâb : kadı vekilleri. Dıraht-ı mülk: memleket ağacı.

⁵⁰ Suret: yüz, şekil. Suret: hâl, tavır, ahlâk. Arif: bilen Nümâyân: görünen. İtikat : inanç. Âdem : adam.

⁵¹ Zevç : koca. Emr-i ulûl-emr: Şeriata göre emir yetkisi olanın emri. Bidat: Peygamber'den sonra çıkan yenilikler.

⁵² Ayn-ı hikmet: hikmetin ta kendisi. Tahlif-i hükkâm-ı kirâm: sayın hâkimlere yemin ettirme. Keramet: ermişçesine yapılan iş. Memurin: memurlar. Tamim eylemek: yaymak.

Şair, rüşvetin kaldırılması için memurlara yemin verdirmenin yeterli olmadığını görmüştür. İlginç bir öneride bulunur; ahalinin yemine davet edilmesini ister :

*Mansıp erbâbı yemininde sebat eylemiyor,
Böyle hainlere bilmem ki daha n ettirelim?
Rüşvet i'tâsını men etmeğe memûrîne,
Bâri efrâd-ı ahaliye yemin ettirelim.⁵³*

Eşref, Valilerin yeminden ayırık tutulmasını doğru bulmaz, onları da yergisinden yoksun bırakmaz:

*Resm-i tahlifin şümülû olmadı Valilere,
Çok yemiş de anların karnı yemine tok mudur?
Anlaşılmaz, sehve mebul mi bu istisna acep?
Yoksa Valilerde ümmîd-i sadâkat yok mudur?⁵⁴*

Eşref, yiyciliği ile, tanınan yüksek makam sahibi kimseleri de yermiştir. İsim vererek yerdikleri arasında nâzırlar ve Valiler de vardır. Aşağıdaki dörtlük Bitlis Valisi Üsküdarlı Arif Paşa hakkında söylenmiştir :

Vâlî-i Bitlis'ten

*Bahr-i sim ,ü zere gark olmuş iken Bitlis'te,
Gelmedi gitti gına gelmesi de emr-i asîr.
Unutulmaz bu Vilâyetteki bir çok eseri,
Yaladı yuttu nice b etti tathlîr!..⁵⁵*

6 — Gösterişten ve şatafattan uzak yaşayan Eşrefin, rütbe ve makama ilişkin dörtlükler söylemesi de doğaldır. İstanbul'da bulunduğu sıralarda devrin büyüklerinden biri, belki de, Eşrefi söyletmek için O'na rütbe ve nişanı olup olmadığını sorar. Şair şu dörtlükle cevap verir:

*Ben muvaffak olmadım bir rütbenin tahsiline,
Mîrimîrân oldu madunumda kullandıklarım.
Ah böyle rütbesiz gördükçe her yerde beni,
Çeşm-i istihfaf ile bakmakta kullandıklarım!⁵⁶*

⁵³ Mansıp erbâbı: makam sahipleri. î'tâ: verme.

⁵⁴ Resm-i tahlif: yemin ettirme usulü. Şümül: kapsam, sehve mebnî: yanlışlıktan dolayı. Ümmîd-i sadâkat: doğruluk, içtenlik.

⁵⁵ Bahr-i sim ü zer: gümüş ve altın denizi. Gark olmak: boğulmak, batmak. Gına: doyma. Emr-i asîr: zor iş. Tathîr etmek: temizlemek.

⁵⁶ Tahsil: alma, kazanma. Mîrimîrân: Beylerbeyi, Madûn: alt, aşağı derece. Çeşm-i istihfaf: alaycı bakışlarla, gözlerle.

Şair Üsküdarlı Talât, bir gün Eşrefe : “Bâri bir Mutasarrıf olsan da, Kaymakamlığa nispetle maaşın artsa, ara sıra bizi de gözetesen?” der. Bunun cevabı bir dörtlүktür :

*Ehibbâdan biri hüsn-ü teveccüh eyleyip izhâr,
Dedi: “Eşref, Liva memuru ol mahiyesi çoktur.”
Dedim : “Ey miri Talât, doğru bu ihtarınız amma,
Bu diller var iken bizde kazadan kurtuluş yoktur.”⁵⁷
Eşref, 1907’de Mısır’dan Padişah’a şöyle seslenir :
Padişah’ın verdiği Valilik olsa istemem,
Âdem olmak Sadrazamlıktan âlâdır bana.
Kadr-i namusumla ahrârâne imrâr-ı hayat,
Sen gibi bir Padişah olmaktan evlâdır bana!..⁵⁸*

6 — Şair Eşref, pinti denecek kadar tutumludur.

Bir gün, Dr. Ethem Bey, Eşref’in de bulunduğu bir toplulukta :

“Eşrefin babası bir kara beşlikle altı ay İzmir’de yaşamış” deyince, Dava Vekili Haşan Bey :

“Sağ olsaydı oğlundan utanırdı. Çünkü Eşref, iki senedir bir parasız aramızda yaşıyor.” der.

Umumî yerlerde, arkadaşlarıyla birlikte iken, ne zaman para ödemek gerekse Eşref, üzerinde bozuk para olmadığını söylemiş. Bir gün, şu bozduramadığı paranın ne kadar olduğunu sormuşlar. O zaman, cebinden bir çeyrek çıkarıp göstermiş!

Kalenderliği ve pintiliği yüzünden Eşrefin giyim - kuşamına özen göstermediği anlaşılmaktadır. Bunu kendisi de bir yakınma verdiği fotoğrafının altına yazdığı bir dörtlүkle açıklar :

*Hayret ettim aldırınca resmimi,
Ben miyim bu? Bilmedim ben, siz bilin!
Aslına uymazsa tasvirim n’ola?
Giydiğim gömlek emanet fes elin!..⁵⁹*

⁵⁷ Ehibbâ: dostlar, sevgililer. Hüsn-ü teveccüh: sevgi ile karışık beğenme. İzhar: açıklama. Mâhiyye: aylık. İhtâr: uyarma.

⁵⁸ Ahrarane: dostlar, sevgililer. Hüsn-ü teveccüh: sevgi ile karışık beğenme. İzhar: açıklama. Mâhiyye: aylık. İhtâr: uyarma.

⁵⁹ Tasvir: resim.

7 — Eşref'in türlü konularda söylediği dörtlükler:

Halley kuyruklu yıldızının 18 Mayıs 1910 tarihinde dünyaya çarpacağı söylentisi üzerine şunları söyler :

Kuyruklu Yıldız dan

*Ölürsem gam yemem birlikte erbâb-ı maârifle,
Fakat pek güç gelir gitmek papazlarla hahamlarla;
Eğer kuyruklu yıldız, kuyruğuyla himmet eylerse,
Ne âlâ yolculuktur matmazellerle madamlarla*

*

*Ecel geldiyse perva eylemem kuyruklu yıldızdan,
Buyursun hazırım Rabbimde af ü merhamet çoktur.
Fakat zevcemle birlikte ölüm pek güç gelir eyvah!
Demek mahşerde de ondan benim için kurtuluş yoktur.*⁶⁰⁶¹

*

**

*Çille çektim bir zaman kuyruksuzundan Yıldızın
Nâgehâni öyle çarpıldım ki hâlâ sersemim,
Gelse bir kuyruklu bademâ korkar mıyım?
Çünkü aşıktan cihanda çoktan ölmüş âdemim.*⁶²

Doktorlara ilişkin aşağıdaki dörtlük, İzmit'ten yayılan öldürücü bir hastalık üzerine söylenmiştir:

*Gitse Azrail lâyıktır dese Allah'a kim :
"Hastalarda şürb-i semmiyyât ile dış kalmadı,
Fahr-i âlem aşkına artık tekaüt et beni,
Çünkü doktorlar çoğaldı bence bir iş kalmadı"*⁶³

Aşağıdaki dörtlük, Eşrefi İttihat ve Terakki Cemiyetine girmeye davet edenlere cevaptır :

*Rahmi mâderden beri bir âşık-ı hürriyetim,
Doğduğum günden beri müştâk-ı meşrûtiyetim;*

⁶⁰ Erbâb-ı maârif : bilgi sahipleri. Himmet: çaba, yardım

⁶¹ Perrâ : korku, çekingenlik. Af ü merhamet: af ve acıma.

⁶² Nâgehâni: ansızın. Ba'demâ: bundan sonra. Âdem : insan.

⁶³ Şürb-i semmiyyât: Zehir gibi acı ilâçları içme. Fahr-i âlem: Peygamber.

*Öyle “On Temmuz” dan sonra girenlerden değil,
Hak bilir ki ben kadîmen dâhil-i cemiyetim.⁶⁴*

*

**

Sonuç olarak Eşref : Ömrü boyunca, haksızlık, usulsüzlük ve yiyicilik gibi toplum hastalıklarına karşı şiirleriyle savaş açmış; ülkemizde insan haklarının tanınması, özgürlüklerin sağlanması ve meşrutiyet idaresinin kurulması için, bu temel hakları hiçe sayan bir Sultanla karşı kalemiyle uğraş vermiş aydın bir şâir, ilginç bir yöneticidir.

Hiç şüphe yok, halkımızın, haklarının bilincine ermesinde ve daha demokratik bir yapıya kavuşmasında Şair Eşref'in payı büyük olmuştur.

Dörtlükleri ve nükteleri, ağızdan ağıza dolaşan toplumcu Şair Eşref'i, bilimsel yöntemlerle incelenmeye ve gerçek boyutlarıyla tanıtılmaya değer bulmaktayız.

KAYNAKÇA

Sonı Asır Türk Şairleri, Eşref, î. M. Kemal İNAL, İstanbul 1942.

Eşref, S. Nâbi ÖZERDİM, Ankara 1959.

Bütün Eşref, F. Uzun, İstanbul 1964.

Eşref, Cevdet Kudret, Varlık Yayınları, 4. baskı, 1977.

Şair Eşref, Hilmi Yücebaş, 2. baskı, İstanbul 1978.

.

⁶⁴ M Ralım-i mâder: ana rahmi. Müştak: özleyen. Kâdimen: eskiden beri

**1 HAZİRAN 1987 - 31 AĞUSTOS 1987 TARİHLERİ ARASINDA
RESMİ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)**

Haydar ÖZTÜRKÇÜ
APK Uzman Yardımcısı

I. KANUNLAR

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin :	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
22.5.1987	3375	1615 Sayılı Gümrük Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	3.6.1987	19476
23.5.1987	3377	298, 2839 ve 2820 Sayılı Kanunların Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	3.6.1987	19476
10.6.1987	3378	Doğal Gazın Kullanımı Hakkında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu	24.6.1987	19490
12.6.1987	3380	Tarımın Teşviki ve Çiftçinin Desteklenmesi, 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve 5422 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	24.6.1987	19497
17.6.1987	3386	2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun	24.6.1987	19497
17.6.1987	3387	8.9.1971 Gün ve 1481 Sayılı Asayişe Müessir Bazı Fiillerin Önlenmesi		

		Hakkında Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	24.6.1987	19497
12.6.1987	3382	3213 Sayılı Maden Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	25.6.1987	19498
15.6.1987	3384	18.12.1981 Tarihli ve 2565 Sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanununun 21 inci Maddesinin Birinci Fıkrasının (b) Bendinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	25.6.1987	19498
15.6.1987	3385	Küçük Sanayi Bölgeleri içinde Devletçe İnşa Edilmiş Örnek Sanayi Sitesi İş Yerlerinin Mülkiyetinin Devredilmesi Hakkında Kanun	25.6.1987	19498
18.6.1987	3391	Bursa İl Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun	27.6.1987	19500
20.6.1987	3398	Gaziantep İli Merkezinde Şehitkamil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun	27.6.1987	19500
20.6.1987	3399	Konya İl Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun	27.6.1987	19500
19.6.1987	3393	7388, 3065, 488, 2982 ve 193 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	30.6.1987	19500
20.6.1987	3394	1580, 3030, 2972 ve 3194 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun	30.6.1987	19503
20.6.1987	3396	1479 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına Bir Ek ve Üç Ek Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun	30.6.1987	19503
19.6.1987	3392	103 İlçe Kurulması Hakkında Kanun	4.7.1987	19507
20.6.1987	3395	506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun	9.7.1987	19512
21.6.1987	3402	Kadastro Kanunu	9.7.1987	19512

II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin:	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
18.5.1987	KHK/281	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ve Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	17.6.1987	19490 Mükerrer
19.7.1987	KHK/285	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	17.7.1987	19517
19.7.1987	KHK/286	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında 285 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 4 üncü Maddesinin İkinci Fıkrasının (d) Bendine Bir Hüküm Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname	15.7.1987	19518 Mükerrer
24.7.1987	KHK/287	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında 285 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 5 inci Maddesinin Beşinci Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname	27.7.1987	19530
III. TÜZÜKLER				
Yürürlüğe Koyan Bakanlar Kurulu Kararının:			Yayımlandığı Resmi Gazetenin:	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
26.4.1987	87/11798	İşyerlerinde İşin Durdurulmasına ve İşyerlerinin Kapatılmasına Dair Tüzük	14.6.1987	19487
22.6.1987	87/11787	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt dışında Sürekli Görevlendireceği Memurların Seçim Esaslarına Dair Tüzük	24.6.1987	19497

IV. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Yayımlandığı resmi Gazetenin:

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
14.5.1987	87/11807	Türk Vatandaşlığına Alınma Kararı	4.6.1987	19477
14.5.1987	87/11805	İstanbul İl'inde Bazı Beldeleri Kapsayan Bölgelerde Belediye Şubelerinin Kurulmasına Dair Karar	6.6.1987	19479
18.5.1987	87/11813	Türk Soylu 219 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınma Kararı	8.6.1987	19481
26.6.1987	87/11901	Devlet Memurları Gösterge Tablosunda Yer Alan Rakamların Katsayı, Tazminat Oranı ve Yakacak Yardımı İle İlgili Karar	29.6.1987	19502
16.6.1987	87/11871	134 Kişiye Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Verilmesi Hakkında Karar	2.7.1987	19505
24.5.1987	87/11819	Bazı Derneklerin Kamu Yararına Çalışan Derneklerden Sayılmasına Dair Karar	9.7.1987	19512
11.6.1987	87/11850	1987 Yılı Programı Düzeltmeleri Hakkında Karar	19.7.1987	19522
22.7.1987	87/11991	99 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması Hakkında Karar	25.7.1987	19528
27.7.1987	87/11989	Olağanüstü Hal Bölgesine Dahil İllerde Bu İllere Mücavir Bazı İllerdeki Kamu Görevlilerine Ödenecek Ek Tazminat İle İlgili Karar	28.7.1987	19531

V. YÖNETMELİKLER

A. BAKANLAR KURULU KARARI İLE YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
3.4.1987	87/11672	Döner Sermayeli Kuruluşlar İhale Yönetmeliği	9.6.1987	19482
26.4.1987	87/11714	Sinema, Video ve Müzik Eserleri Yayıncıları ile Film Çekmek İsteyen		

		Yabancılar ve Yabancılarla Yapılacak Ortak Yapımlar Hakkında Yönetmelik'in Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik Değişikliği	26.6.1987	19499
26.6.1987	87/11715	Sinema Filmi, Video, Plak, Ses Kaseti İşletmecilerine Belediyelerce Verilecek İşletmeci Ruhsatı Hakkında Yönetmelik Değişikliği	26.6.1987	19499
26.6.1987	87/11716	Sinema, Video ve Müzik Eserlerinin Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik Değişikliği	26.6.1987	19497
31.7.1987	87/11988	Olağanüstü Hal Kurul ve Bürolarının Kuruluş ve Görevleri ile Yükümlülüklerinin Karşılığının Tespit ve Ödenmesi Hakkında Yönetmelik'in Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	4.8.1987	19538
11.08.1987	87/12003	Dört Derneğin Kamu Yararına Çalışan Derneklerden Sayılması Hakkında Karar	26.8.1987	19556

B. BAKANLIKLARCA YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin:		
Konusu	Tarihi	Sayısı
İl özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel idareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlikler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Müessese ve İşletmelerde, İlk Defa Memuriyete Atanacaklara Ait Sınav Yönetmeliği	23.6.1987	19496
İl Özel İdareleri Fon Yönetmeliğine Bir Bent Eklenmesi Hakkında Yönetmelik	7.7.1987	19510
3030 Sayılı Kanun Kapsamı Dışında Kalan Belediyeler Tıp İmar Yönetmeliği	12.7.1987	19542
2981 Sayılı Kanun Gereğince Kurulan Fonun Harcama Esaslarını Düzenleyen Yönetmelik Değişikliği	15.8.1987	19545
Köy Yerleşme Alanı Uygulama Yönetmeliği	20.8.1987	19550
Akaryakıt Tüketim Fonundan Belediyelere Ayrılan Payın Dağıtımı Hakkındaki Yönetmeliğin 13 üncü Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	22.8.1987	19552

Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin:	
	Tarih	Sayısı
Özel Çocuk Kulüpleri Kuruluş ve İşleyiş Esasları		
Hakkında Yönetmelik	23.8.1987	19553
İlkokul Yönetmeliği	27.8.1987	19557

VI. TEBLİĞ VE GENELGELER

Seri Numarası Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin:	
	Tarihi	Sayısı
1988 Mali Yılı Bütçe Çağrısı	17.6.1987	19490
8 1987 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatına Dair		
Tebliğ	10.3.1987	19513
Devlet ihale Genelgesi	29.8.1987	19559