

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 61

HAZİRAN 1989

SAYI: 383

İÇİNDEKİLER

Osman MERİÇ	Belediye Başkan Vekilleri ile İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları	1
Mehmet TARCAN	Avrupa'da Çöp Sorunu ve Çözüm Yöntemleri.....	13
Turgut KILIÇER	Mahalli İdareler Dünyasının Yedi Harikası.....	21
Orhan PİRLER	Köylerde Yerleşim Alanlarının Tespiti, İmar Planların Yapılması ve İhtiyaç Sahiplerine Arsa Sağlanması	31
Şevki PAZARCI	Özel Kanun Hükümlerine Göre Belediyelerde Disiplin Suç ve Cezaları	51
Ali PITIRLI	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	59
Ahmet ÖZER	İl Özel İdarelerimiz ve Fransa'daki Son Ge- lişmeler	73
Ali OĞUZ	Resmi Binalara Asılacak Levhalar Üzerinde Bir İnceleme	121
Yrd. Doç. Dr. İbrahim HASGÜR		
Araş. Gör. Şenay ÜÇDOĞRUK	Alkol - Suçluluk ve Alkol-Trafik Kazası İlişkisine İstatistiki Bir Yaklaşım	133
Yusuf KARAKOÇ	Türkiye'de Konut Sorununa Çözüm Önerileri.....	151
Orhan KIRLI	Avrupa Ülkelerinde Kariyer Sisteminde Meydana Gelen Son Gelişmeler	163
Şemsettin ÇUHACI	Günümüzde Yetkili Mercilerin Emirlerine Uymama Suçları.....	187
HABERLER		
Zerrin ÖZDEMİR	Haberler	207
MEVZUAT		
Haydar ÖZTÜRKÇÜ	1 Nisan-30 Haziran 1989 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat	211

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

BELEDİYE BAŞKAN VEKİLLERİYLE İLGİLİ ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI

Osman MERİÇ

1580 Sayılı Belediye Kanununun yasalaşması sırasında Başkan vekilliği düşünülmemiştir.

Ancak, Kanunun 93 üncü maddesinin 1963 yılında 307 Sayılı Kanunla değiştirilmesi sırasında her toplantı yılı başında belediye meclisi tarafından bir yıl süre ile bir başkan vekili seçilmesi hükmü getirilerek bu boşluk doldurulmuştur. Belediye Meclisi Üyelerinin seçilmesinde nisbi temsil sistemi uygulandığı için uygulamada meclis çoğunluğunun başkanın karşıtı parti veya partilerden oluşması bunun sonucu olarakta başkan ile başkan vekilinin ayrı partilerden olması mümkün idi. Bu durum başkanın herhangi bir sebeple geçici olarak görevinden ayrılması halinde (Hastalık, geçici görev gibi) başkan vekilinin siyasi yararını belediye yararından üstün tutması ve sonucunda belediyeye ağır külfet tahmil eden bağlantılar yapmasına imkân vermekte idi.

Meselâ, bir il merkezi belediyesinde Belediye İşçi Sendikası arasında Toplusözleşme müzakerelerinin devam ettiği ve sendikanın yerine getirilmesi mümkün olmayan istekler ileri sürdüğü bir sırada buna direnen Belediye Başkanının geçici görevle ayrılması üzerine yerine bakan başkan vekili istenilenlerin hepsini vermek suretiyle toplu sözleşmeyi imzalayarak belediyeyi takatinin üstünde bir mali külfete maruz bırakmış idi.

İşte ortaya çıkan bu nedenler dolayısıyla başkan vekilliği müessesini yeniden düzenleme zarureti ortaya çıkmış bunun üzerine 93 üncü madde kanun Hükmündeki Kararnamelerle değiştirilmiş ve bu son değişikliği gerçekleştiren 3394 sayılı Kanun;

Belediye Başkanlarının özürlü veya raporlu bulunacağı veya belleden görevli olarak ayrılacağı durumları dikkate alarak önceden, meclis üyeleri arasından bir başkan vekili belirleyeceği,

Belediye başkanlığı ile başkan vekilinin aynı zamanda boşalması halinde yeni başkan görevine başlayıncaya kadar İl merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde Valiler tarafından meclis üye-

leri arasından bir başkan vekili atanacağı, Belediye Başkanı ile belediye meclisinin aynı zamanda boşalması halinde ise yeni seçime veya belediye başkanının görevine başlamasına kadar, İl merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde Valiler tarafından münasip bir başkan vekili atanacağı,

Hakkında görevden dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılmasından dolayı Anayasanın 127 nci maddesine müsteniden kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevinden uzaklaştırılan belediye başkanının yerine Bakanın teklifi Başbakanın onayı ile kesin hükme kadar meclis üyeleri arasından geçici olarak bir başkan görevlendirileceği,

Hükümlerini getirmiş idi.

Yapılan bu değişiklik sırasında, 3030 sayılı Büyükşehir İdaresi Hakkındaki Kanunun 9 uncu maddesinde de Anayasanın 127 nci maddesine müsteniden yapılacak uygulama aynen 93 üncü maddedeki şekli ile yer almıştır.

Yapılan bu değişiklik üzerine Ana Muhalefet Partisince Anayasa Mahkemesine başvurularak 3394 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle 1580 sayılı Kanunun 93 üncü maddesinde yapılan düzenleme ile ilgili 1, 2 ve 4 üncü fıkraların iptali istenilmiştir.

Dava dilekçesinin gerekçesi özet olarak;

Anayasanın 127. maddesindeki “Mahalli İdarelerin Kuruluş ve Görevleriyle yetkileri, yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak Kanunla düzenlenir.” hükmüne istinat edilmekte Başkan vekilinin evvelce meclis tarafından seçilmekte iken bu defa bunun Belediye Başkanı, Valiler, İçişleri Bakanı ve Başbakan tarafından belirlenmesine cevaz veren Kanun hükümleriyle yerinden yönetim ilkesinin daraltıldığı, belediye meclislerinin yetki ve statü kaybına uğradığı, belediye organlarının oluşturulmasında demokratik ilkelerden uzaklaştırıldığı,

Belediye başkan vekilini belirleme yetkisinin yürütme organına değil, karar organına verilmesinin yerinden yürütme ilkesinin doğal gereği olduğu, geçici bir süre ile de olsa, yerinden ayrılan başkana vekâlet edecek üyeyi belirleme yetkisinin belediye meclisinden alınarak başkanlara verilmesinin partizanlığı teşvik ettiği,

Belediye başkanlığı ve başkan vekilliğinin aynı zamanda boşalması halinde de aynı durumun geçerli olduğu, bunun Anayasanın 2 nci maddesindeki “Demokratik Hukuk Devleti” ilkesine, 5 inci maddesindeki “Devletin Demokrasiyi Koruma” amacına ve 127 nci maddesindeki “yerinden yönetim” kısıtlarına aykırı olduğu,

Anayasanın 127 nci maddesine müsteniden görevinden uzaklaştırılan belediye başkanların m yerine İçişleri Bakanının teklifi ve Başbakanın onayı ile kesin hükme kadar, meclis üyeleri arasından geçici olarak birinin başkan olarak görevlendirilmesine ilişkin 4 üncü fıkranın ise; Anayasanın 127 nci maddesindeki "Yerinden Yönetim" ve "İdari Vesayet" kıstaslarına aykırı bulunduğu, Genel Anlamda yerinden yönetim, Kamu hizmetlerinin bir bölümünün devletin dışında, fakat onun genel denetimi altında başka kamu tüzelkişileri eliyle özerk bir biçimde yürütülmesi demek olduğu, yerinden yönetimin temelinde, kuruluşun kendi organları ile kendini yönetme fikrinin bulunduğu, yerel yönetimlerin Kuruluş esasları yasayla belirtilen ve Karar Organları seçimle oluşmuş, Tüzelkişiliğe sahip bulundukları, 127 nci maddeye müsteniden bunlar üzerinde idari vesayet makamlarının sınırlı bir denetim hakkının olduğu, görevden uzaklaştırılan başkanın yerine görevden uzaklaştırma yetkisini kullanan makama atamayı teklif etme yetkisinin verilmesiyle, vesayet makamının yerel yönetim biriminin yerine geçmesinin sağlandığı, Anayasanın Bakana sadece görevden uzaklaştırma yetkisini tanıdığı, yerine atama yetkisi vermediği, görevlendirmenin kişisel siyasi takdire göre yapılabileceği bunun da Anayasanın başlangıç kısmındaki "Hürriyetçi Demokrasi" 2 ve 5 inci maddelerindeki "demokratik devlet" ve "devletin demokrasiyi koruma" ilke ve amacına aykırı düşeceği, hususları ileri sürülmek suretiyle bahse konu fıkraların iptali istenilmiştir.

Bu isteği inceleyen Anayasa Mahkemesi ise 13.6.1988 gün ve E.1987/ 22, K.1988/19 sayılı Kararında özet olarak;

Yasakoyucunun, 127 nci maddedeki "yerel yönetim" ilkesini gözeterek, belediye başkanlarının da seçimle göreve gelmesi usulünü benimsediğini, kamu hizmetlerinin sürekliliği ve aksamadan yürütülmesi temel amaç olduğuna göre, belediye başkanların m yokluğunda onun yerine görevi yürütecek kimsenin belirlenmesinin zorunluk taşıdığını, bununda ancak "başkan vekili" olabileceğini, başkan vekili sistem içinde düşünüldüğünde, Belediye Başkanı ve Karar Organı olmayıp onun görev ve yetkilerini geçici olarak üstlendiğine göre, belediye başkanı tarafından önceden belirlenmesinde Anayasanın 127 nci maddesine aykırılık bulunmadığını, yasa koyucunun, belediye başkan vekilinin Hukuksal durumunu göstermesinin, bir boşluğu doldurma niteliğinde olduğunu böylece 1. fıkranın Anayasanın 2, 5 ve 127 nci maddeleri bakımından Hukuka aykırı yönünün bulunmadığı,

Belediye başkanlığı ve başkan vekilinin aynı anda boşalması halinde il merkezleri için İçişleri Bakanına, diğerleri içinde Valilere meclis üyelerinden birisini başkan vekili atama yetkisi veren 2. fıkraya gelince;

Vesayet yetkisinin yasa ile kullanılmasının, gözetim ve denetim hakkının doğal sonucu olduğunu, yerel yönetimlerin özerkliğine dokunmadan yerel yönetim birimlerinin işlem ve eylemleri, organları, kararları ve görevleri üzerinde sınırlı denetim hakkına dayalı vesayet sistemi, Bakanın ve Valilerin zorunlu nedenlere bağlı atama yetkisini sakıncalı kılmadığı, İdari Vesayet Yetkisine aykırı düşmeyen, birinci fıkrayla haklı neden ve amaç yönünden uyum içinde olan ikinci fıkrasında Anayasaya aykırı yönünün bulunmadığını, seçilmesi zorunlu bulunmayan vekilin seçilmiş belediye meclisi üyeleri arasından atamasının sakıncalı sayılmayacağı, yasakoyucunun dava konusu maddenin birinci fıkrasındaki geçici boşalmaların, ikinci fıkradan da kesin-sürekli boşalmanın önlemini aldığı, olağanüstü olarak nitelendirilecek durumdaki atama, Vesayet hakkının gereği olduğundan ve boşalma durumuna bağlı bulunduğundan dava konusu ibarenin Anayasaya aykırılığının söz konusu olmayacağı, Anayasanın 127 nci maddeye dayanan bu düzenlemelerin, 2. ve 5. maddelerinde yer alan "Demokratik Hukuk Devleti" ilkesine ve bu yolla da "Devleti Demokrasiyi Koruma" amacına aykırılık teşkil etmediği, gerekçesiyle 3394 sayılı Kanunla Belediye Kanununun 93 üncü maddesinde yapılan değişikliğin getirmiş olduğu 1. ve 2. nci fıkralar hakkındaki iptal talebinin reddine, denilmiştir.

Hakkında görevden dolayı soruşturma ve kovuşturma yapılan belediye başkanının Anayasanın 127 nci maddesine müsteniden İçişleri Bakanlığınca kesin hükme kadar geçici bir süre görevden uzaklaştırılacağı, bunun yerine Bakanın teklifi ve Başbakanın onayı ile kesin hükme kadar meclis üyeleri arasından geçici bir başkanın görevlendirilmesine dair 4. fıkraya gelince;

Uzaklaştırma yetkisi 127 nci maddenin 4 üncü fıkrasına dayanmakla beraber, uzaklaştırmanın yerine doğrudan görevlendirmenin bu uzaklaştırmanın doğal sonucu olarak karşılanamayacağı, uzaklaştırmaya yetkili olan makamca, görevlendirmeye yetkili olan makamı "aynı makam" saymanın 127 nci maddenin amacı ve anlamı karşısında olanaksız olduğu, merkezi yönetimin vesayet yetkisini 127 nci maddenin 5. fıkrasının sınırladığı durumlar dışına taşımanın, yerel yönetim ve yerinde yönetim ilkelerini inkâr niteliğinde bir düzenlemenin düşünülemeyeceği,

Belediye meclisinin çoğunluğu dışında herhangi bir üyesinin siyasal nedenlerle, hukukla bağdaşmayan amaçlarla başkan olabilmesine yol açan düzenleme, merkezi yönetimin vesayet dışı müdahalesine açık çağrı olacağı, bu belirlemeyi merkezi yönetimin siyasal kimlikli organlarına yaptırmasının Anayasaya aykırılık teşkil edeceği, Atamanın geçici ya da sürekli olmasının sonucu etkilemeyeceği gibi, soruşturma ve ko-

vuşturma açtırmak, bu nedenlerle görevden uzaklaştırmak olanağı her zaman bulunduğundan “geçici” atamanın, “sürekli” atamaya dönüşebileceği böylece belediye tüzelkişiliğinin karar organı ve en önemli ögesi olan belediye meclisini dışlamak suretiyle siyasal amaçlı gereksiz müdahalelere ve azınlığı temsil eden bir üyenin başkan olarak görevlendirilmesine yol açan, Anayasanın 127 nci maddesindeki ilkelere ters düşeceği gibi, bir anlamda seçme ve seçilme hakkını etkileyen düzenlemenin Demokratik Hukuk Devleti ilkesiyle ve devletin demokrasiyi koruma amacı ile bağdaşmayacağı için Anayasanın 2. ve 5. maddelerine de aykırılık teşkil eden 4. fıkranın iptaline, denilmektedir.

Bir Yüksek Yargı Organı Kararında faraziyenin bu derece değerlendirilmesi olayına, sanırım ilk defa rastlanmaktadır.

Kariyerden edindiği sağlam ve geniş Hukuk müktesabatına tecrübesini de katarak üstatlık payesine erişmiş olan Sayın Prof. Mümtaz Soysal'ın 16.8.1988 günlü Milliyet Gazetesindeki yazısının başlığı “Çivisi Çıkan Anayasa Hukuku”dur. Sayın yazar bu yazısında; “Çeşitli çevrelerin çabasıyla, artık Anayasa Hukuku’nun çivisi çıkmıştır.” yargısında bulunmaktadır.

Görülen odur ki, çivinin çıkarılması için el birliği halinde çaba sarfedilmektedir. Bu olumsuz tutumdan iktidara, muhalefete, Anayasa ve Yasakoyucularına, Anayasal Organlara önemli pay düşmektedir.

Konu önce, Anayasalarda ve Yasalarda manası ve muhtevası (içeriği) belirli bir hal almamış, klasikleşmemiş, kristalize olmamış deyimlerin kullanılmasından ve bu kavramların kapsam ve anlamlarının anlaşılamamışından kaynaklanmaktadır. Bunlar, günümüzde sık sık tekrarlanan kavram kargaşasına neden olmaktadır. Sayın Profesörün yazılarında “İkinci büyük tehlike, gelişen bir demokraside mutlaka açıklığa kavuşturulması gereken kavramların Türk Anayasa Hukukunda gitgide birbirine karıştırılmaya başlanması.” diye belirttiği husus bu gerçeğin başka bir tür ifadesidir.

Dava dilekçesinde de 93 üncü maddenin 1,2 ve 4 üncü fıkralarının iptalinin gerektiği ileri sürülürken Anayasanın başkan vekilinin seçimle gelmesini öngördüğü faraziyesine istinat edilmiştir. Nitekim dilekçede “belediye başkan vekilini belirleme yetkisinin yürütme organına değil, Karar Organına verilmesi yerinden yönetim ilkesinin doğal bir gereğidir.” denilmektedir. Yerinden yönetim ilkesi Mahalli İdarelerin bütün organlarının seçimle oluşacağına dair ne Anayasada ne de merkezi ve Mahalli İdare olmak üzere ikili yönetim sistemini benimseyen ülkelerde böyle bir uygulamaya rastlanamaz.

Hollanda'da Mahalli İdarelerin yürütme organını Kral atamakta, Fransa'da ve Almanya'nın bazı eyaletlerinde (Vestafalya) belediye başkanını belediye meclisi seçmektedir. Bunlara demokratik yönetimden yoksun ülkeler mi diyeceğiz.

Anayasanın 127 nci maddesinde "Karar Organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan Kamu tüzelkişileridir" denilmektedir.

1961 Anayasasının 116 ncı maddesinde ise bu ifade "Genel Karar Organları halk tarafından seçilen kamu tüzelkişileridir." şeklindedir. Çoğul olarak "Organları" deyiminin kullanılması ile İl Özel İdaresinin Genel Meclisi ile Belediyelerin Meclisi ifade edilmek istenilmiştir. "Karar Organları" deyimini belediye başkanını, belediye encümenini ve belediye başkan vekilini kapsamaktadır. Aksini iddia etmek bizi çıkmaza sürükler. Meselâ İl Özel İdaresinin yürütme organı olan Vali atama ile gelen merkezi idarenin taşra ajanıdır. Belediye başkanı da belediyenin icra organıdır ve belde halkınca tek dereceli seçilmesi Anayasal zorunluk değildir, 307 sayılı Kanunun öngördüğü bir prosedür gereği böyle seçilmektedir. Nitekim 1580 sayılı Kanunun 94 üncü maddesine, Bakanlar Kurulunca lüzum görülen mahallerden İl merkezi belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığı'nca, diğer ilçe kasabalar belediye başkanlarının Valilerce tayin edileceğine dair konmuş bulunan hükümde halen yürürlüktedir. Bu hükme müsteniden geçen yıllar zarfında çoğunlukla 1978 - 1979 yıllarında, Malatya, Batman, Fatsa, Ağrı, Tutak, Cihanbeyli, Lapseki ve Sarıköy gibi birçok belediyelerde atama ile gelen belediye başkanları hizmet görmüşlerdir.

Belediye başkanı karar organı değildir. İcra organıdır. Bu durumda bizim Anayasamıza göre Halk tarafından tek dereceli seçimle oluşturulacak organlar sadece meclislerdir. Demokratik ülkeler uygulaması bakımından da meclisler dışındaki organların belde halkınca seçilmesi zorunluğu yoktur. "Yerel yönetim ilkesinin gereğidir" iddiasını batıdaki uygulamalarla bağdaştırmak mümkün değildir.

Dava dilekçesinde iptal isteğine;

"Yerinden yönetim ilkesi", "Demokratik Hukuk Devleti", "Devleti demokrasiyi koruma amacı", "Hürriyetçi demokrasi" gibi Anayasada yer almış olan bazı kavramlar dayanak gösterilmiştir.

Temel hak ve hürriyetlerle sosyal ekonomik hakları da içeren Anayasa sistemimizin ülkemizde henüz 28 yıllık bir tarihi vardır. Bu bakımdan zikredilen bu kavramların kapsam ve anlamları net olarak belirlendiğinden bazı hukukçular tarafından birbirine karıştırılmakta, bunlarla

hiç ilgisi olmayan pek çok hususlarda bu kavramlara mal edilebilmektedir.

Karar vesilesiyle üzerinde fazlaca durulan diğer bir deyim de idari vesayettir.

3394 sayılı Kanunun 4. fıkrasına müsteniden birisinin belediye başkanı olarak görevlendirilmesi “yerinden yönetim” ve “idari vesayet” kıstaslarına aykırı bulunmaktadır. Yerinden yönetime yukarıda değinilmişti, İdari vesayete gelince bu nedir? İdari vesayet merkezi idare organlarına (Taşradaki ajanlarda olabilir) mahalli idare organlarının bazı eylem ve işlemlerini, tasarruflarını ve Kararlarını denetleme, onaylama, iptal ve değiştirme hususunda verilmiş bir yetkidir. Merkezi yönetim ve yerinden yönetim sistemini birlikte uygulayan Batı ülkelerinin hepsinde caridir. Kamu Hukukunun vazgeçilmez bir müessesesidir. Her ülke kendi yönetim sistemine ve toplumunun özelliğine göre uygulayacağı idari vesayetin sınırını kendi mevzuatı ile tayin ve takdir eder. Temel ilkesi açık bir Kanun hükmüne dayanmasıdır. Nitekim bizim Anayasamızın 127 nci maddesinin 5. fıkrasında da “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, Kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, **Kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde** idari vesayet yetkisine sahiptir.” denilmiştir.

Anayasanın koymuş bulunduğu bu esas çerçevesinde idari vesayetin sınırı yasama tasarrufu ile çizilir. Bu bir denetimdir. Özerk kuruluşların denetimi, hizmetlerin gereği gibi yürütülmesinde etkin bir araçtır. Denetim, devlet hizmetleri ile çelişkiye düşen, birliği, bütünlüğü bozan ve hizmetlerin bütünlüğü ilkesini zedeleyen uygulamalara engel olur. Bu bakımdan “idari vesayet” olan yerde demokrasiden bahsedilmez şeklinde büyük lâf edenler Kamu Hukukunda nasibini almamış kişilerdir.

Ayrıca ülkemizde uygulanan Mahalli İdare sisteminin bir modeli vardır. Bu modelde Mahalli İdarelerle Devlet arasındaki ilişkide temel ilke olarak devletin sorumluluğunu koruma esas alınmış ve denge unsuru olması kabul edilmiştir.

3394 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin 1 ve 2 nci fıkraları ile ilgili iptal istemlerinin reddi, 4. fıkra hakkında ise iptal isteminin kabulü ile sonuçlanan Anayasa mahkemesi kararı kendi içinde çelişkilerle doludur. Hukuk yönünden sakattır. Çelişkili ifadeler vardır. Meselâ, “Başkan Vekili Sistem içinde düşünüldüğünde, belediye başkanı ve Karar

Organı olmayıp onun görev ve yetkilerini geçici olarak üstlendiğine göre" denilmektedir. Karar organı olmadığı keyfiyeti Anayasa anlamında doğrudur. Ancak belediye başkanı icra organı olduğuna göre başkan vekili de fiilen görev yaptığı süre zarfında icra organı sıfatına ve yetkisine haizdir. Mecelle deyimi ile "Elvekilü-Kelasıl" vekil, asilin bütün yetkisine haizdir. Vekalet müessesesinin ihdasının nedeni kamu hizmetinin devamlılığı niteliğidir. Şu varki görevlendirmede asilden farklı bir yönteme tabidir. Meselâ, Vali Bakanlar Kurulu Kararı ile Kaymakam ise üçlü Kararname ile atanır. Fakat Vali ve Kaymakam Vekilleri İçişleri Bakanının Onayı ile görevlendirilir. Bu bakımdan belediye başkanını belde halkı seçiyor diye (kaldı ki bu hususta Anayasal bir zorunluk yoktur) başkan vekilinin de Meclisçe seçilmesi gerekmez. Gözden ırak tutulmaması gereken bir hususta belediyelerde yürütme organının karar organı tarafından seçilmesi sistemi 1963 yılında kabul edilen 307 sayılı Kanunla son bulmuştur. Onun yerine kuvvetli başkanlık sistemi kabul edilmek suretiyle yürütme karar organının etkisi dışında bırakılmıştır.

Yine, belediye başkanlığı ve başkan vekilinin aynı zamanda boşalması halinde, yeni başkan görevine başlayıncaya kadar İl merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde de Valiler tarafından meclis üyeleri arasından bir başkan vekili atanmasına ait 2. fıkra hükmünün iptali isteği reddedilirken ikinci bir gerekçe olarakta "yasa koyucu, dava konusu maddenin birinci fıkrasındaki geçici boşalmaların, ikinci fıkra da Kesin - Sürekli boşalmanın önlemini almıştır. Olağanüstü olarak nitelendirilebilecek durumdaki atama, vesayet hakkının gereği olduğundan ve boşalma durumuna bağlı bulunduğundan dava konusu ibarenin Anayasaya aykırılığı söz konusu olamaz." denilmekte belediye başkanı ile başkan vekilinin aynı zamanda boşalması halinde İl merkezi belediyeleri için İçişleri Bakanı'nca diğerleri için de Valilerce meclis üyeleri arasından başkan vekili seçilmesi yerinde görülmektedir.

Buna mukabil Anayasanın 127 nci maddesine müsteniden başkanın geçici bir süre için yani kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırılması halinde bunun yerine İçişleri Bakanı'nın teklifi üzerine Başbakanın onayı ile meclis üyeleri arasından geçici olarak bir başkanın görevlendirilmesine dair 3394 sayılı Kanunun birinci maddesinin 4 üncü fıkrası iptal edilmekte ve gerekçe olarakta "Belediye Meclisinin çoğunluğu dışında herhangi bir üyesinin siyasal nedenlerle, hukukla bağdaşmayan amaçlarla başkan olabilmesine yol açan düzenleme, merkezi yönetimin vesayet dışı müdahalesine açık çağrıdır. Bu düzenlemeyi merkezi yönetimin siyasal kimlikli organlarına yaptırmak Anayasaya aykırıdır. Ata-

manın geçici ya da sürekli olması sonucu etkilemediği gibi, soruşturma ve kovuşturma açtırmak, bu nedenlerle görevden uzaklaştırmak olanağı her zaman bulunduğu "geçici atama", "sürekli atamaya dönüşebilir." denilmektedir.

Yukarıda değindiğimiz ikinci fıkra ile başkan vekilinin İçişleri Bakanı'nca atanmasını yerinde görüp bunu idari vesayet gereği saymış iken dördüncü fıkra göre Başbakanın atamasını vesayet dışı olarak nitelemeyi anlamak mümkün değildir. Hele hele ikinci fıkra göre İçişleri Bakanı'nın atamasını Anayasaya uygun kabul edip 4. fıkra ile Başbakana verilen atama yetkisini "atamayı siyasi kimlikli organa yaptırmak" diye niteleyip bunu iptale gerekçe göstermek, Hukuku gayri sabit, gayri vazih, gayri muayyen niteleyenlere (Pravlovski) hak vermek olur. Başbakan siyasi kimlikli ise İçişleri Bakanı da aynıdır. Demokratik bir sistemde kamu gücünü kullanma yetkisinden siyasi gücü elinde bulunduran Hükümeti tecrit etmek mümkün olamaz.

Olay aynı mahiyettedir. Başalmanın ölümle veya işten uzaklaştırma ile olması niteliğini değiştirmez. İdari vesayet yetkisini makam ve mercilerin kullanması mümkündür. Kaymakam, Vali, Bakan veya Bakanlar Kurulundan hangisinin kullanacağını Kanun yetkili kılmış ise, o kullanır.

Nitelikleri aynı olan iki tasarruftan birisine ait iptal isteği ret edilmiş diğerinin ise iptaline karar verilmiştir. Doğrusu hangisidir? Bu çelişkinin, Kararı inceleyen Kamu hukukçuları arasında, istilham yaratması doğaldır.

Bir Anayasa mahkemesi kararında "soruşturma ve kovuşturma açtırmak bu nedenlerle görevden uzaklaştırmak olanağı her zaman bulunduğu", "geçici atama, sürekli atamaya her zaman dönüşebilir." ifadeleri kullanılarak Bakanın ve Başbakanın görevini kötüye kullanabileceğine değinilmesini anlamak güçtür. Görevlerini kötüye kullanırlarsa Anayasa Mahkemesi Yüce Divan sıfatıyla görev yaparken bunu takdir eder. Fakat kanunların Anayasaya uygunluğu denetiminde bu husus Anayasaya aykırılık sebebi olarak değerlendirilemez. Faraziye iptale mesnet olamaz.

Nitekim Karara muhalif kalan sayın üyelerden ikisi * muhalefet şerhlerinde bunu "Bu yetkinin kötüye kullanma ihtimalinin mevcut olması, Anayasaya aykırılık teşkil etmez. Kötü düşünceli insanların elinde en iyi Hükümet kötüye kullanılabilir. Bizim arayacağımız, Anayasanın

* R. Gazete 15.7.1988 Sayın Mehmet ÇINARLI - Sayın Selçuk TÜZÜN.

böyle bir düzenleme yetkisini Kanun Koyucuya verip vermediği hususudur." diye çok güzel ifade etmişlerdir.

Yine diğer bir sayın üye de** "Öte yandan yasalarda yer alan bir kuralın, amaç dışında siyasi tercihlere göre kullanılabileceği olasılığı da yalnız başına uygunluk denetimine konu olamaz." diyerek bunu dile getirmiştir.

Bu ifade edilenlerin tersini yapmak suretiyle Yüksek Mahkeme çoğunluğu (11 tam sayıdan 6 sı) Anayasa Koyucusu ile yasa koyucunun iradelerini karşılaştırırken Hukukun sınırlarını taşımıştır.

Birinci ve ikinci fıkralar hakkındaki iptal istemini ret eden Yüksek Mahkeme bunlarda böylece sonuç itibariyle doğruyu saptamasına rağmen 4 üncü fıkrayı iptal ile yanılığa düşmüştür.

Bu fıkranın Anayasaya ve Hukuka uygunluğunu kanıtlayan en isabetli gerekçe, iptale muhalif kalan bir üyenin muhalefet şerhinde "Anayasa koyucu, beliren ihtiyacı karşılamasına ilişkin esas ve usulleri bizzat belirtmemiş, bu konuya ilişkin düzenlemeyi, Kanun yasa koyucunun inisiyatifine, onun takdirine ve siyasi tercihine bırakmıştır.

İçişleri Bakanı'nın teklifi ve Başkanın onayı ile kesin hükme kadar, belediye meclisi üyeleri arasından geçici olarak bir başkan görevlendirilebileceğine ilişkin bulunan inceleme konusu dördüncü fıkra hükmünün, Anayasal ilke ve kurallarla bağdaşmayan, bunlarla çelişen ve çatışan bir yanı ve yönü yoktur." şeklinde yer alınış bulunan ifadedir.***

Belediye Kanunu'nun 3394 sayılı Kanunla değişik 93 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasının iptal ile sonuçlanmasının başlıca nedeni, Anayasa'nın 127 nci maddesindeki "Karar organları" deyimini, Mahalli İdarelerin meclislerini, yürütme organlarını (başka vekilleri dahil) ve encümenleri de kapsadığı tarzında yorumlamaktadır. Halbuki sadece meclislere münhasır olan bu deyim yürütme organlarını da dahil ettiğimiz takdirde ülkemizde kast edilen anlamda bir mahalli idare yok demektir. Çünkü;

— İl Özel İdaresinin yürütme organı olan Vali, merkezi idarenin taşra ajansı olup atama ile görevle gelmektedir.

— Belediye Kanunu'nun 94 üncü maddesine müsteniden Bakanlar Kurulu'nca tespit edilen mahallerde İl Belediye Başkanlarını İçişleri Bakanı, diğerlerini de Valiler atayabilir. Bu madde yürürlüktedir.

** » » Sayın Servet TÜZÜN.

*** » » Sayın Necdet DARICIOĞLU.

— Belediye Kanunu'nun 77 nci maddesine göre belediye encümenleri seçilmiş üyelerle belediye daire başamirlerinden oluşur.

*

**

Anayasa Mahkemesi kararından sonra Bakanlar Kurulunca çıkarılmış bulunan 335 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile, Belediye Kanunu'nda bazı değişiklikler yapılmış bu meyanda da Karar sonucu 93 üncü maddenin 4 üncü fıkrasında husule gelen boşlukta doldurulmuştur.

Ana Muhalefet Partisinin iptal isteğini inceleyen Anayasa Mahkemesi yetkisizlik nedeni ile 335 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin tümünü iptal etmiştir. Bu karar yerindedir.

Çünkü Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisini veren 3268 ve 3347 sayılı Kanunlardır. Bu Kanunların kapsamı;

“Kamu Kurum ve Kuruluşlarında çalışan memurlarla diğer kamu görevlilerinin idari, mali ve sosyal haklarında günün ekonomik şartlarına uygun olarak yeni düzenleme ve değişiklikler yapması” olarak tespit edilmiş ve bu maksatla hangi Kanunlarda değişiklik yapılacağı teker teker belirtilmiştir. Belediye Kanunu bunlar meyanında değildir. Bunu fark etmek içinde özel bir dikkat ve itinaya gerek olmamasına rağmen yetkisizlikle muallel Kanun Hükmünde bir kararname çıkarılması calibi dikkattir.

İptalden mütevellit boşluk, uygulamacıları sıkıntıya sokmuştur. Bu sıkıntıların bir an önce son bulması temennimizdir.

AVRUPA'DA ÇÖP SORUNU VE ÇÖZÜM YÖNTEMLERİ

Mehmet TARCAN
Emekli Vali

Çöplerin muntazaman toplanması ve değerlendirilmesi işi, mahalli idareleri ilgilendiren görevlerin en önemlilerinden birisidir.

İnsan sağlığını ve en geniş anlamda çevre kirlenmesinin önlenmesi bakımından gelişmiş ülkelerde ev çöpleri ve sanayi döküntü ve artıklarının toplanması ve yeniden değerlendirilmesi hususunda yıllardan beri bilimsel ve teknik inceleme ve araştırmalar yapılmıştır. Toplanan çöp ve artıkların imha ve yeniden değerlendirilmesi konusunda çeşitli yöntemler tespit edilmiştir. Bunlar bellibaşlı üç grupta toplanabilir:

- 1 — Özel çöplüklerde toplamak ve titiz denetim altında imha etme yöntemi (methode decharge strict).
- 2 — Çöp ve artıkları yakma yöntemi (Methode d'incineration).
- 3 — Çöp, süprüntü, döküntü ve artıkların özel otomatik eleme ve ayırım sistemli fabrika ve tesislerde işleme tabi tutularak yeniden değerlendirilmesi yöntemi (Methode recyclage).

Batı Avrupanın gelişmiş ülkelerinde, arazi durumu, çöplerin cinsi, iklim koşulları, şehir nüfusu, ulaşım özellikleri, tarımsal ve endüstriyel durumları gözönünde tutularak tespit edilen yöntemlerden biri veya entegre olarak birkaçı birlikte uygulanmaktadır. Bu alanda devamlı gelişme ve ilerleme görülmektedir.

1987 yılında OCDE dahil batı Avrupa ülkelerinde toplanan çöp miktarı kişi başına 350 kg. itibariyle 120 milyon tonu bulmuştur. İngiltere de toplanan çöp, süprüntü ve artıkların yıllık miktarı WIGHT adasını bütünü ile 50 sm kalınlığında bir tabaka halinde kaplayabilecek durumdadır. Fransada toplanan çöp ve süprüntüler TROCADORO meydanına yığılmış olsa EİFFEL kulesinden dört kat daha yüksek bir çöp dağıtı oluşturacaktır.

On yıldanberi çöp ve artıkların hacim ve ağırlığı % 30 oranında artmıştır. Bu artış devamlı şekilde yükselmektedir. Bundan başka çöp ve artıkların terkip ve mahiyetleri de değişmektedir. Şöyle ki bunlar önce-

leri besin maddeleri ve organik artıklardan oluşurken bugün çöp kapları kapsamının % 35'ni kâğıt ve diğer ambalaj maddeleri ile plastik mamuller olan polistren kaplar, polietilen çantalar ve şişeler teşkil etmektedir. Bunlardan başka kadmium, civa, çinko, demir, aliminyum, kurşun gibi madenlerde çöpler arasında bulunmaktadır. Bu plastik sıvı ve sert maddeler, ağır madenler çöplüğe boşaltıldıktan sonra zararlı ve tehlikeli olmaktadır. Çünkü bunlar Dioksin ve diğer bileşik zehirli maddeleri meydana getirdiklerinden su, hava ve toprağın kirlenmesine sebep olmaktadır.

OCDE'nin çöp ve artıklar hukukunda danışmanı olarak görevli bulunan HARVEY YAKOVITZ şunları söylüyor :Çöp ve artıkların çoğaltması durmuyacaktır. Eğer bunu önleyici tedbirler zamanında ve etkileyici biçimde alınmazsa bütün canlılar için telafi edilemeyecek felakete sebep olacaktır.

Her ülke kendine uygun olan yöntemi seçmektedir, İngilterede düzenli çöplüklerde toplanıyor ve burada tehlikeyi önleyici ve giderici tedbirler almıyor. Almanya, İsviçre ve Hollanda'da yakma ve yeniden değerlendirme yöntemi, İtalya ve Fransada ise duruma göre her üç yöntem uygulanıyor. Fransa'da özellikle ev çöpleri gübre yapımında (COMPST) kullanılmakta ve bu yöntemle elde edilen 600 ton yapay gübrenin çoğu bağlarda, sebze bahçelerinde ve mantar yetiştirilmesinde kullanılmaktadır. Bundan başka ideal bir çözüm şekli akla gelmiyor. Önceleri çöplerden kurtulmak için toplayıp çöplüklere dökme işi en ucuz ve en kolay bir çare olarak kabul ediliyordu. Halbuki bu çöplükler bölgenin görünümünü bozdukları gibi gerçekten bütün canlılar için zararlı ve tehlikeli durum yaratmışlardır. Çöplükler sürekli, ciddi ve titiz şekilde kontrol edilmezse çöplerden çıkan metan gazı sebebiyle toplanan çöpler yanma tehlikesi yaratabileceği gibi çevrenin kirlenmesine ve toprağa süzülen zehirli maddelerde akar ve yeraltı sularının da zehirlenmesine sebep olmaktadır. Çürümüş, kokmuş çöpler ayrıca çeşitli salgın hastalıklara da neden olmaktadır.

Özel olarak düzenlenen çöplükler ciddi ve titiz denetime tabi tutulursa bu tehlike kısmen azalıyor. Fransada bu koşullara riayet edilerek düzenlenmiş 341 çöp dökme yeri mevcuttur. Bu tip çöplükler Almanyada 400 den fazladır. İngilterede çöplerin % 90'dan çoğuna bu metod uygulanmakta olup denetimli çöplüklerin sayısı 500 u geçmiş durumdadır. Bunların en mükemmeli 160 hektarlık yer işgal eden ve yılda 1.1 milyon ton çöp dökülen Midlanstaki PACKINGTON ESTATES çöplüğüdür. Bu çöplükte çöplerin döküm yerinin düzenlenmesinde arı peteği biçiminde depolama (depot alveolaire) denilen özel bir yöntem uygulan

maktadır. Çöplük alanı arı peteği biçiminde 1 - 3 hektarlık parsellere bölünmüştür. Çöpler bu parsellere sıra ile dökülür. Parseller dolduktan sonra üstü kil tabakası ile düzenli şekilde örtülür. Bu işler bittikten sonra özel çelik tekerleği bulunan dev makina ile iyice sıkıştırılır, sonra özel makina ile ezilerek ufatılır, öğütülmüş hale getirilir. Bu işler sonunda çöplerden çıkan gazla depolarda toplanır, arıtılır ve yakacak maddesi olarak MITLADS elektrik şirketine satılır. Geniş çöplük alanının kullanılmayan bir kısmı halen koyun ve diğer besi hayvanları için otlak olarak terk edilmiş bulunmaktadır. İngilterede sürekli ve titiz denetime tabi çöplüklerin kullanımına devam edilmektedir. Çünkü İngiltere'de halen kullanılmayan pek çok maden ve taş ocakları tünel ve çukurları mevcuttur. Aynı yöntemi Hollanda'da uygulamak çok zordur. Bu ülkede nüfus daha yoğun, şehirleşme daha gelişmiş olup üstelik su seviyesi toprak sathına çok yakındır. Halen toplanan çöp ve artıkların % 50'i mevcut çöplüklere dökülmektedir. Bu çöplükler dolduktan sonra yeni çöp alanları bulmak çok zor olacaktır. Aynı durum Paris, Roma, Frankfurt, Viyana şehirleri içinde bahse konudur. Bu şehirlerin günlük çöp ve artık miktarı 7.000 tona yaklaşmaktadır.

Çöplerin yakma yöntemi ile yok edilmeleri daha iyi bir çözüm yolu gibi görünmektedir. Yakma yöntemi çöpü kül ve duman haline getirerek hacmini % 70-80 oranında azaltmaktadır.

Bu yöntemin kullanılmasında en ileri ülke İsviçre'dir. Toplanan çöp ve artıkların % 70'i yakılmaktadır. Bununla beraber Avrupa'nın en büyük çöp yakma fabrikası ROTTERDAM'da bulunmaktadır. Bu fabrikanın dev fırınları yılda 950.000 ton çöp ve artık yakabilmektedir. Bu suretle Hollanda'da ev çöplerinin % 15 ve sanayi süprüntü, döküntü ve artıklarının 150.000 tonu imha edilmektedir.

60 - 70'li yıllarda yakma usulü en iyi yöntem olarak kabul ediliyordu. Fakat on yıldan beri sürdürülen inceleme ve araştırmalar, fırınların bacalarından çıkan duman ve küçük cisimlerin bütün canlılar ve özellikle insan sağlığı için tehlikeli olduğunu ortaya çıkarmıştır. Bunlar hidrojen flüorür, klorür, ağır maden zerrecikleri, kullanılmış piller ve kırık termometrelerden çıkan civa buharları, sülfür dioksit ve oksit dö karbondur. Diğer taraftan yakma sonu ortaya çıkan ve çöplüklere gömülen küller içinde yaygın dioksin maddesini kapsadığından canlılar için çok tehlikeli olmaktadır. Sonuç olarak söylemek gerekirse yakma yöntemi kötünün iyisi bir çözüm şeklidir.

İsveçte enerji üretimi ve çevre korunmasından sorumlu makamlar çöp yakma yöntemi hakkında bilimsel ve teknik yönden etraflıca ince

leme ve araştırına yaptırmışlardır. Sonunda 1986 yılında modern bir çöp fabrikasının tesisine karar vermişlerdir. Maliyeti astronomik rakamlara varan bu fabrikanın teknik verilere uygun ciddi ve muntazaman çalıştırılması halinde ülke için yararlı olacağı görüşü benimsenmiştir. Kurulacak fabrikanın dumanlarını arıtacak, zehirli buhar ve dioksin yayımını en az % 90 oranında azaltacak tarzda özel tertibatla donatımı öngörülmüştür. Benzeri önlemler geçen yıl İtalyada da alınmıştır. Yakma yöntemini uygulayan Avrupa ülkelerinin hemen hepsinde aynı tedbirler alınmıştır.

Şunu belirtmede yarar vardır, en iyi tesisler bile tehlikeli olma ve zarar verme açısından tamamiyle masum değildir. Arıtma tesis ve cihazlarından zararlı gaz ve cisimler kaçtığı nisbette tehlike daima mevcut olacaktır.

Çöp ve artıkların bir tonunun yakılması maliyeti ortalama 25 Ecu (Avrupa topluluğu parası) dür. Titiz denetimli çöplüklerde bir ton çöp ve artık için harcanan para ise ortalama 10 Ecu'dür. Bir ECU tahminen 7 frank değerindedir yani 2.300 TL. dir. Çöp ve artıkların çürüyüp koku yaymadan imhası için uzun yıllardan beri bilimsel ve teknik etüdler yapılmaktadır.

Fransada yalnız dumanların kirletmesini önlemek için yapılan harcamalar ton başına takriben 6 Ecu'ye mal olmaktadır. ROTTERDAM'daki ünlü AVR çöp fabrikasında duman ve külleri arıtmak için ton başına 17 Ecu'den fazla bir harcama yapılması gerekmektedir. Paris banliyölerinden SAİNT - QUEEN'de yapımı sürdürülen ve 1989 yılında hizmete girecek olan yeni çöp yakma fabrikası kirletmeyi önleyici (Anti pollutioin) en son teknik tertibat ve cihazlarla donatılmak koşulu ile maliyeti 114 milyon Ecu'301 geçecektir. Bu muazzam masrafın bir kısmını olsun karşılamak için üretilen ısıdan yararlanma denemeleri yapılmaktadır. Pariste şehirdeki yapıların ısıtılmasında kullanılan enerjinin % 25 şehirde bulunan çöp ve artık yakma tesislerinde üretilen ısıdan sağlanmaktadır. ROTTERDAM'daki AVR çöp fabrikası sanayi tesislerine, yakım. esnasında meydana gelen buhardan elde edilen 9 milyon küp arıtılmış su sağlamaktadır. Bundan başka 70.000 konutun elektrik ihtiyacını karşılıyor.

Ekolejistler uzun süreden beri çöplerde bulunan cam, maden, plastik eşya, kâğıt ve organik maddelerin değerlendirilmesini ısrarla öneriyorlar. Fakat şimdiye kadar bunları çöp kaplarına atmaya alışık olan geniş halk kütlesine, bu sayılan maddeleri ayırmaları, mümkün olduğu nisbette ayrı kaplara koymaları düşüncesi benimsetilememiştir.

İsviçre ve Hollanda'da tüketici kütlesi bu bakımdan çok akıllı ve hassas davranmaktadır. Bu iki ülkede kullanılmış kâğıt ve camları % 40'ı yeniden değerlendiriliyor. Belçikada kullanılmış kâğıtların ancak % 14'i fakat camın % 40'dan fazlası, Fransada camın % 15'ine karşılık kâğıtın % 35'i yeniden değerlendiriliyor. İngilterede bu iş oluruna bırakılmışa benziyor. Camların ancak % 10'u değerlendirilirken kullanılmış kâğıtların toplanması son on yılda gittikçe azalarak 360.000 tondan 40 tona düşmüş bulunuyor.

Fransa camların değerlendirilmesi hususunda yakın zamanda büyük başarıya ulaşacaktır. Paris'in banliyölerinden ANGERS'te tesis edilen büyük fabrikada şişeler uygulanan otomatik ayırım sistemi sayesinde daha kolay ve daha çabuk şekilde çöplerden ayıklanacaktır. Plastik kap ve şişeler otomatik emici sistem uygulanması suretiyle ayrılıyor. Bir konvoyör üzerinde hareket ettirilen cam şişeler bilgisayara bağlı bir seri kapalı devre televizyon kamerası önünden geçiyor. Bilgisayar şekil ve boy kriteri önceden tespit edilen şarap şişelerinin ayırımını önünden geçerken sağlıyor. Bu sistem belli boy ve şekil kriterine göre Bordeaux, Bourgnne ve Champagne gibi tanınmış şarapların şişelerini ayırıyor. Ayrılan bu şişeler şarap tüccarlarına satılıyor. Çöplerden elde edilen camlar ise yeniden değerlendirilmeleri için cam imalathanelerine sevk ediliyor.

İsviçrede ORFAA ve BULTER-MİAG şirketlerinin kurdukları fabrikalarda hertürlü çöp ve artıkları otomatik olarak cinslerine göre ayırıcı tertibat ve cihazlar bulunmaktadır. Mıknatıslar demir parçalarını ayırıyor, toplanan demir parçaları hurdacılara satılıyor.

Öğütme (broeur), kırma (concasseur), parçalama ve ufalatma (effilecheur), süzme (filtre) ve kurutma (sechoir) makinaları organik maddeleri kompost ve yakacak maddesi haline getirmektedir. Cam, plastik, kauçuk ve içinde demir bulunmayan diğer maden parçaları ve diğer organik olmayan maddeler yol inşaatında kullanılmak maksadiyle uf atılarak tane haline getirilmektedir.

Avrupa topluluğu örgütünde çöp ve artıklar uzmanı olan FERRERO "Yeniden değerlendirilmede gerçek sorun ayırma sonunda elde edilen maddelere pazar bulabilmektir" diyor. Bu maddelerin pazarlanma ve satışı işin en önemli yönünü oluşturuyor.

Bu nedenle sistematik yakımın maliyeti bir bakıma daha ucuza mal olduğundan BRUXELLES kullanılmış kâğıt ve camı toplamaktan vazgeçmiş bulunuyor. Almanya'da 1987 yılında toplanan kullanılmış kâğıt iç piyasada umulan fiyatı bulamadığından büyük bir kısmı yakıl-

miş veya çok düşük fiyatla gelişmekte olan ülkelere ihraç edilmiştir. Çöp ve artıkları en iyi eleme ve ayırma metodu bulmak kâfi değildir. İnsanların alışkanlıklarını değiştirmeleri gerekmektedir. Sorun Almanyada bu açıdan ele alınmıştır. 1986 yılında yayınlanarak yürürlüğe giren tüzük aşağıda yazılı önerileri kapsamaktadır :

- 1 — Mümkün olduğu kadar çok az çöp husule gelmesine dikkat etmek,
- 2 — Toplanan her çeşit maddenin yeniden değerlendirilmesine çalışmak,
- 3 — Mümkün olduğu nisbette çöp ve artıklardan enerji üretmek,
- 4— Geri kalan ve çevreye zararlı ve tehlikeli olabilecek olan maddeleri kesinlikle imha etmek,

Hollanda hükümeti de bu önerileri tamamiyle benimsemiş ve gereken tedbirleri almıştır.

Sanayi erbabı imalatla israfı önleyici tedbirlere uymadığı takdirde kamu kurum ve kuruluşlarının bunları ikaz etmeleri, uymadıkları takdirde gereken müeyyideleri uygulamaları yetkisi tanınmış bulunmaktadır.

Danimarka hükümeti şişelerini yeniden kullanmaları koşulu ile bira, gazoz ve benzeri içkilerin satışına izin vermiştir. Bu suretle toplanan cam mamulleri yalnız değerlendirilmemiş, ülkede bulunan küçük çöplükler de yığılarak çöp alanının dolması da önlenmiştir.

Batı Avrupa ülkelerinde bilinçli ve çevrenin kirlenmesini önlemeye inançlı kişilerin ev çöpleri sorununun çözümünde önemli rol oynayacakları kanısı yaygın haldedir. Bu husustaki öneriler şunlardır:

- 1 — Kullanılmış kâğıt ve şişeleri toplamak için verilen çöp kaplarını titizlikle ve maksada uygun olarak kullanmak,
- 2 — Bu kaplar verilmemişse mutlaka mahalli belediyeye müracaat ederek istemek,
- 3— Kullanılmış elektrik pillerini ev çöpleri ile birlikte atmamak, bunların nereye verileceğini öğrenmek,
- 4— Aliminyum ve plastikten yapılmış ambalaj kâğıtlarını yeniden kullanmak,
- 5— Okunmuş gazete kâğıtlarını hemen çöp kabına atmamak, bunları ev temizliği veya ambalajda kullanmak,

6 — Plastik antaların kullanımını mümkün olduğu kadar azaltmak, bunun yerine alışverişlerde uzun ömürlü deri veya kaim bezden yapılmış çanta, sepet veya pazar pusseti kullanmak,

ANDRET p fabrikası haberleşme ve ulaşım servisi şefi BERNARDO LAJOUANİ şunları söylemektedir :

"Bu konuda ancak gönüllü ve bilinçli olarak işbirliği yapıldığı takdirde zararlı çöp ve artıkların hacim ve miktarı azalacak, bu s'-retle çöplükler pis kokulu ve zararlı yerler olmaktan kısmen kurtulacaktır."

SONUÇ

p sorunu son yüzyılda üzerinde en çok durulan mahalli idare hizmetlerinden birisi olmuştur. İnsan sağlığı için zararlı ve tehlikeli olduğundan bu hususun önlenmesi için uzun yıllar bilimsel ve teknik inceleme ve araştırmalar yapılmıştır.

Özellikle az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde çeşitli nedenlerle çöp sorunu insan sağlığı yönünden korkunç olaylara sebep olmuştur. Bu ülkelerde nüfusun gittikçe artması, düzensiz şehirleşme, kırsal alandan şehirlere akın, sağlık şartlarını kapsamayan yerleşim birimleri kurulması çeşitli hastalık ve salgınların zuhuruna sebep olmuştur.

Bu bakımdan batının gelişmiş ülkeleri bu konuda çok hassas davranmakta, ilim ve tekniğin gelişmesine ayak uydurarak zamanında gereken tedbirleri almakta, en modern tesisleri kurmaktadır. Bu sürekli gayret, çöp toplama ve tesisler yapımındaki harcamaları sonucu tehlikeyi en az düzeye indirmeye muvaffak olmuşlardır.

MAHALLÎ İDARELER DÜNYASININ YEDİ HARİKASI

Turgut KILIÇER
E. Vali

1987 yılında 74. Kuruluş yılını kutlayan "Uluslararası Mahallî İdareler Birliği - İULA'nın 28. Dünya Kongresi 64 ülkeden 1.000 temsilcinin katılımı ile ROMA'da toplandı. Üyesi bulunduğumuz Birliğin bu toplantısında mahallî idarelerin bütün sorunları tartışıldı, mahallî idarelerin yedi güçlü karakterinden söz edilerek bunlar "Mahallî idarelerin Yedi Harikası" olarak vasıflandırıldı. Makalemizde mahallî idareler dünyasının bu yedi harika vasfı üzerinde durularak Dünya kamuoyunun bu konudaki eğiliminin bir tablosu sunulmak istenmiştir.

Bilindiği gibi, "Dünyanın Yedi Harikası", eski çağlarda dünyada gerek güzellik, gerekse ihtişam bakımından görülmeğe değer bulunan insan yapısı yedi sanat şaheseridir. ANTİPADER adlı bir tarihçi yolcuların anılarından faydalanarak M.Ö. 100. yılda bu eserleri tespit etmiş, onların bir listesini yapmıştır. O tarihten bu yana bunlara 'Dünyanın Yedi Harikası' denmiştir. İkisinin, daha doğrusu kalıntılarının yurdumuzda bulunduğu Dünyanın bu Yedi Harikasını belleğinizi tazelemek için şöyle sıralayabiliriz:

1. Mısır Ehamları, 2. Bâbil Asma Bahçeleri, 3. Zeus Heykeli, 4. Mausolus Mezarı (Bodrum'da), 5. Artemis Tapmağı (Selçuk - Efes'te), 6. Rodos Heykeli, 7. İskenderiye Feneri'dir. Milâttan önce dünyanın en muhteşem eserleri olan bu âbidelerden bugün Mısır'daki Ehamlar hariç, hiç birisi mevcut değildir. Bir kısmı depremlerle ortadan silinmiş, yıkılıp yokolmuş, bir kısmının parçaları çeşitli müzelere götürülmüşlerdir.

Aradan geçen binlerce yıl sonra, doğanın en üstün varlığı olan İNSAN, yirmi birinci yüzyıla girerken 2500 yıl önceki Harikaların yerine teknik yeni harikalar yaratmıştır. Uzayın fethedilmesi, bilgisayar teknolojisi, iletişimde, ulaşımda, tıp âleminde, endüstrideki ilerlemeler bunlardan sadece bir kaçıdır. Gerçek şudur ki, bu gelişmeler, insanın yarattığı teknikle doğaya hâkim olmasındaki gücünü göstermektedir.

Diğer taraftan, bu teknik gelişmelere paralel olarak, özgürlükler, insan hakları ve toplum yönetim biçimi yolundaki mücadelelerle doludur. İlk çağlarda sanat ve felsefenin üstünlüğü yanında kölelik, despot idareler egemen idi. 'Dünyanın Yedi Harikası' diye saydığımız eserlerin tarihine kulak vererseniz, yüzbinlerce köle veya eserin yüzyıllarca süren iniltilerini feryatlarını duyar gibi olursunuz. Orta Çağda korkunç din taassubu, despot kurallar, feodal sistem insanlığı kasıp kavurmuştur. Nihayet, Rönesans'la başlayan uyanma, zamanımıza kadar, Fransız, Rus ihtilalleri, bilim ve teknikte baş döndürücü ilerlemeler, İmparatorlukların çökmesi, Türk Millî Mücadelesi ile Atatürk'ün başlattığı Bağımsızlık hareketi ile uyanan Üçüncü Dünya bu tabloyu oluşturdu. Denilebilir ki, yirminci yüzyılın en büyük insan ürünü 'Demokrasi' olmuştur. Demokrasi, bütün bu gelişmelerin zirvesinde bulunmaktadır. Ülkelerin sosyo-ekonomik ve politik koşulları ayrı ayrı olmakla beraber, özgürlük ve insan haklarına bağlı dünyanın birleştiği ilkeler inkâr edilemez. Demokratik rejimle idare edilen ülkelerin Anayasa'ları Devleti; insan özgürlüğünü ve haklarını koruyan ve gelişmesini sağlayan bir varlık olarak tanımlamaktadır.

İkinci Dünya Savaşından sonra, özellikle demokratik ülkelerde ağırlığını duyuran önemli bir eğilim de, mahallî İdareler Demokrasisi deymi ve olduğu ile ileri sürülen felsefe ve anlayıştır. Demokrasinin dayanağı nasıl özgürlükçü, çoğulcu parlamenter rejim ise, bu dayanağın özünde de 'mahallî idareler' varlığının yatmakta ve yaşamakta olduğuna inanılmakta ve bu inanç bilimsel ve toplumsal bulgularla uluslararası platformda savunulmaktadır. Bu görüşe ve inanışa göre, bir toplumun gelişmişliği, o toplumdaki mahallî idarelerin düzeyi ile ölçülür. Bir toplumun mahallî idare sistemi ne kadar güçlü ise, Hükümeti, Parlamentosu, Devleti de o derecede güçlüdür denilmektedir

Şimdi sizlere bu makaleme başlık olan ve beni fazlası ile etkileyen olayı ve ayrıntılarını anlatmak isterim. Yazımın girişinde de söz ettiğim gibi, Dünyamızın en güçlü mahallî idareler kuruluşu olan 'Uluslararası Mahallî İdareler Birliği, İULA - International Union of Local Authorities'in Roma Kongresi karar ve önerilerini, metinler üzerinde incelerken, Hollanda Belediyeler Birliğinin Genel Müdürü Profesör EDBERG'in ilginç bir 'tebliğ' ile karşılaştım. Profesör Edberg, Kongreye sunduğu uzun tebliğde mahallî idarelerin yedi karakterini Mahallî İdarelerin Yedi Harikası' olarak nitelendiriyor. Tebliğ metnine tamamiyle sadık kalarak bu yedi vasfı veya kendi deymi ile yedi harikayı, değerlendirmeyi yapmadan aynen aktarmak istiyorum:

" I. BİRİNCİ MAHALLÎ İDARE HARİKASI

‘Mahallî idareler en az hata yapan kuruluşlardır.’

Merkezî Hükümet kurum ve kuruluşları ile kıyaslarsak mahallî idareler daha az hata yaparlar. Bilindiği gibi, mahallî idarelerin merkezî hükümet kadar yetişmiş ve büyük miktarda uzman elemanları yoktur. Merkezî İdareler daha kısıtlı ve daha az yetenekli elemanlarla çalışırlar. Ancak hata işleme konusunda M.İ. personeli daha titiz ve daha hassastırlar. Merkezî hükümet bürokratları, tenkitten, denetlemeden oldukça uzaktırlar. M.İ. personeli ise, hizmetin muhatapları ile iç içe, göz göze yaşarlar. Tenkit, eleştiri onların hemen yanı başındadır.

Haberleşme ve kamuoyu oluşmasında mahallî idarelerin büyük avantajı vardır. Mahallî idareler, hele bugünkü bilgisayar sistemi ile kentlerindeki olayları, eğilimleri değerlendirmede büyük kolaylıklara sahiptirler. Bundan böyle, mahallî idareler bölgelerindeki değerleri, eğilimleri, fiat endekslerini, vatandaş yaşamının ayrıntılarını en yakın mesafede ve gerçeklere en yakın ölçeklerle izleyebilirler. Bu da hata ve kusurlar en az düzeye indirebilir. Halkla ilişkilerinde mahallî idareler merkezî hükümete göre daha çok avantajlıdır.

II. İKİNCİ MAHALLÎ İDARE HARİKASI

‘Mahallî idarelerin politik ve İdarî altyapı varlığını geliştiren ve bunu kullananlar bu yolla daha olumlu sonuçlar elde ederler.’

Merkezî Hükümet birimlerinde çalışan yüksek düzeydeki bürokratlar kendilerine bir üstünlük tanırırlar. Üzülerek ifade edelim ki, bu bürokratlar genellikle, mahallî idarelerdeki personeli kendilerinden daha alt düzeyde, oldukça ve basit kimseler olarak görürler. Adeta onları sâde yaradılıştaki halkın muhatapı olarak tanımlarlar. Bu bürokratlar, yurdun büyük sorunları ile uğraşırlar.

Son yıllarda şu gerçek anlaşılmıştır ki, toplumun en karışık ve önemli sorunlarının çözümleri; merkezî hükümet düzeyindeki araştırma ve önerilerle iktifa edilerek elde edilemez. Her ekonomik ve sosyal sorun, muhakkak halk topluluğunun içinde anlaşılabilir. Bu da ancak mahallî idarelerle yakın işbirliği ile gerçekleşebilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yapılan araştırmalar; ulusal ve uluslararası yatırım firmalarının önemli projelerde mahallî idarelerle iş birliği yapmağı tercih ettiklerini göstermektedir. Hiç şüphe yoktur ki, demokrasi küçük toplumlarda daha etkin bir biçimde gelişmektedir.

Gelişmekte olan ülkelerde mahallî idarelerin güçlendirilmesi çok önemlidir. Bu güçlendirme iki türlü olur; Doğrudan doğruya mahallî idarelerin yönetimi, finansmanı, işletme hizmetleri en iyi bir standartta organize edilir. Veya dolaylı olarak, merkezî hükümet otoriteleri mahallî idarelerin değerlendirilmesi yolunda yönlendirilir. Uluslararası kongrelerde üzerinde durulan en önemli bir konu da, halkın eğitim ve öğrenim düzeyinin geliştirilmesidir. İÜLA bu yönü ile gelişmekte olan ülkeler için, bir 'mahallî idareler enstitüsü' rolünü başarı ile sürdürmektedir. Sonuç olarak, mahallî idareler yolu ile Demokrasinin daha çok güç kazandığını rahatlıkla belirtebiliriz.

III. ÜÇÜNCÜ MAHALLÎ İDARE HARİKASI

'Gittikçe büyümeleri doğal olan sorunların çözümünde mahallî idareler vazgeçilmez bir dayanaktır.'

Gelişmiş veya gelişmekte olan bütün ülkelerde bazı sorunlar vardır ki, bunlar toplumlar yaşadıkça var olacak ve gittikçe büyüyecektir. Eğer bütün sorunlar çözülsedydi, örneğin mesken, çevre, işsizlik kanalizasyon, ulaşım, enerji, eğitim gibi sorunlar yüzde yüz ortadan kalksaydı hükümetlere hele mahallî idarelere pek az görev kalırdı. Ancak gerçek böyle değildir. Dünya nüfusu süratle artmakta, kentler büyümekte, doğal kaynaklar çevre kirliliklerinin baskısı altında yokolmakta, kentsel ve kırsal altyapılar yetersiz kalmaktadır. Şehirlerin gittikçe büyümesi ve nüfus göçü bugün merkezî hükümetlerin ve mahallî idarelerin en büyük sorunudur. Bu göçü durdurmak mümkün değildir. Toprak, tarım, enerji, eğitim gibi reformlarını tamamlamamış az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde bir yandan kentlere, diğer yandan yurt dışı göçler, sosyal bünyelerde de gittikçe büyüyen sorunlar doğurmaktadır.

Bütün bu gelişmelerin ve sosyo-ekonomik karakterdeki sorunların faturası önce mahallî idarelere uzatılmaktadır. Mahallî idareler her yönü ile ne kadar güçlü olursa, bu sorunlar mahallî idareler barajında büyük ölçüde hafifletmekte, azalmaktadırlar. Bu hizmetler yoğunluğunun üstesinden gelebilmek ancak HARİKA deymi ile ifade olunabilir.

IV. DÖRDÜNCÜ MAHALLÎ İDARE HARİKAST

'Kamuoyu, Mahallî İdarelerin sadece bir uygulama makinesi olmadığını anlamalıdır.'

Bugün dünyamızda kabul edilen gerçek mahallî idarelerin demokrasinin beşiği olduğudur. Ancak, mahallî idarelerin merkezî hükümetle

ilişkileri üzerinde tartışmalar, araştırmalar devam etmektedir. Tartışma konusunun odak noktası; merkezî hükümetle mahallî idareler arasında görev ve kaynak bölüşümüdür.

Devlet, mahallî idarelerin gelişmesi için hertürlü kaynak, donatım, teknoloji, planlama, imkânlarını mahallî idarelere sağlamalıdır. Mahallî idareler devletin verdikleri ile kendi öz kaynaklarını ve halk katkısını da sağlayarak hizmetlerini en iyi şekilde yürütecektir. Ancak, milli plana uygun bir mahallî idare planı yapılmalı ve bu uyum sağlanırken mahallî idarelerin içinde bulunduğu koşullar zorlanmamalıdır.

Örneğin; mesken, ulaşım, fiat ve gıda kontrolü, çevre sorunları, eğitim mahallî idarelerin ağırlığını koyacağı hizmetlerdir. Bölgesel kalkınma, teknoloji, finansman konularında ise, Devlet ön planda yer alacaktır.

Mahallî idareler, kendi -planlarını, uygulamalarını yaparken, milli planla uyum çerçevesinde, özgür olmalıdırlar. Şunu da unutmamalıdır ki, Devlet'te istenilen her şeyin sağlandığı bir 'süper market' değildir.

Dördüncü Harikamız işte bu, merkez - mahallî idare dengesinin sağlanmasıdır.

V. BEŞİNCİ MAHALLÎ İDARE HARİKASI

Mahallî İdareler demokratik katkının ana unsurudur.'

Mahallî idareler, eski sorunların çözümünde ve yeni sorunların tanımında ve anlaşmazlıkların sonuçlandırılmasında vatandaşlara en uygun ve eşit fırsatları veren bir yönetimdir. Bir toplumun, bir kentin ihtiyaçlarının meydana çıkarılmasında halkın katkısı zorunludur. Bu katkı, sorunların çözümünde belki bir araç, ancak demokratik hayatta bir amaçtır.

Mahallî idareler demokratik katkının en esaslı ve canlı yönetim şekilleridir. Vatandaşlar, çatışan menfaatlerin dengelenmesinde bu yönetimde en iyi ve sağlam yolu bulabilirler. Bu katkı, vatandaşın bütün istediklerini, bütün çıplaklığı ile ortaya koyar. Vatandaşların yönetime fazla ölçüde katkıları, bazı çevrelerce hoş karşılanmayabilir. Ancak şu gerçek ortadadır ki, bu katkı hizmette verimi ve isabet oranını artırır.

Bir toplumda kadın vatandaşların, konut, hayat pahalılığı, aile planlaması, eğitim konularında söz ve yetki sahibi olması; gençliğin eğitim ve sportif hareketlerde inisiyatifli kültürel ve geleneksel faaliyetlerde tecrübeli ve yaşlı nüfusun katkıları ne kadar değerlidir. Sosyal ve eko-

nomik alanlarda sosyal sınıfların doğrudan doğruya olan katkıları, millî birliğe de güç kazandırır.

IV. ALTINCI MAHALLÎ İDARE HARİKASI

‘Sayıları büyük rakamları bulan küçük mahallî idare birimleri, gerçekte Hükümetlerin güçlü birer laboratuvarlarıdır.’

Bilindiği üzere, süratle değişen, büyüyen ve gelişen bir dünyada yaşıyoruz. Halk kitleleri daha üstün bir hayat standardına koşuyor, teknoloji geliyor, bilimsel araştırmalar, bilgi, haber alma ve ulaşım araçları baş döndürücü bir hızla ilerliyor. Bu değişme ve gelişmeler Hükümetleri de büyük ölçüde etkiliyor.

Mahallî idarelerin altıncı harikası olan bu vasfı da, halkın hiç bir merkezî hükümetin veremeyeceği, sağlayamayacağı daha yüksek bir yaşam düzeyini gerçekleştirme imkânlarına, fırsatlarına sâhip olmasıdır. Merkezî Hükümet, aslında sadece genel politikaların çerçevesini çizer, bu çerçeve içini dolduracak, işleyecek olan güç, mahallî idarelerdir. Dünya ölçüsünde şu izlenim yaygındır; merkezî hükümetler mahallî idarelere her türlü imkânı sağlar. Geriye kalan sadece bu imkânları kullanacak, duygusuz, makineleşmiş bir mahallî idare aracıdır. Bu düşüncenin yanlış olduğu iddiası çok defa, merkezî hükümet otoritelerini kızdırmaktadır. İncelenirse görülür ki, merkezî hükümetlerin birçok emirleri, direktifleri tek bir ölçüde uygulanamaz bir karakter taşır, hatta bu kaideler mahallî koşullara bazan ters düşer. Sonuçta şu gerçek ortaya çıkacaktır; hükümet direktifleri mahallî idarelerin kendilerine özgü politikalarına ve koşullarına intibak ettirilmelidir. İnsan toplulukları, bölgesel kentleşmeler tam bir 'yeknesaklık - homojenite' içinde olsalardı, sosyo - ekonomik tek bir politika üzerinde birleşilebilirdi. Toplumun çeşitli kesimlerindeki koşullar, mahallî idarelerin varlığını ve güçlü felsefesini kanıtlamaktadır.

Araştırmalar ve uygulamalarla anlaşılmıştır ki, bütün bu sosyal, ekonomik ve teknik değişiklikler ve gelişmeler sonuçta, vatandaş yaşamında ve teşkilatlanmasında düğümlenmektedir. Bu da bizi mahallî idarelerin verimliliğinin önemi sorununa sevkeder. Politik gelişmelerin etkisi, mahallî idarelerde filizlenmekte ve büyümektedir.

VIII. YEDİNCİ MAHALLÎ İDARE HARİKASI

Mahallî İdare sistemi, kaçınılmaz bir zorunluluktur

Mahallî idare felsefesi, bugünkü koşullarında bir lüks değil, bir politik, sosyal ve ekonomik zorunluluktur. Bu zorunluluk, yaratıcı yö-

netimin ve liderliğin bir ürünüdür. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde mahallî idarelerin vizesinden, süzgecinden geçmeyen bir sorun, gerçek amacına ulaşamaz. Ancak bu amaca ulaşma; Devletin, Hükümetlerin mahallî idarelere gösterdiği yakınlık, verdiği önem ve somut girişimlerle mümkün olacaktır. Felsefe, personel, finansman, planlama, eğitim gibi yönleri ile zayıf olan bir mahallî idare yönetimine dayanan bir merkezî otorite başarısızlığa mahkûm sayılmalıdır. Mahallî idarelerin hem kendi içlerinde, hem de merkezî hükümet kadrolarında ve Parlamentoca temsil edilmelerindeki güçlülük toplumdaki uygarlık düzeyinin bir ölçütü olacaktır.”

‘Uluslararası Mahallî İdareler Birliği’ - İULA’nın 1987 ROMA genel kurul toplantısında, Hollanda Belediyeler Birliği Genel Başkanı Prof. EDBERG’in tebliğindeki Mahallî idarelerin yedi harikası’ başlıklı görüşlerini, önerilerini özetle sizlere sundum. Gerçekten bu görüşlere katılmamak mümkün değildir.

Çağımızda Mahallî idareler’e demokratik idarenin beşiği olarak bakılmaktadır. Demokratik, özgürlükçü, parlamenter rejimlerde politika ve yurt yönetiminin mahallî idarelerden kaynaklandığı, ün yapmış büyük devlet adamlarının mahallî idareler kadrolarından yetiştiği bilinmektedir.

Türkiyemiz de bu evrensel kanun ve kuramdan uzak kalmaz. Cumhuriyetimizin ilânından sonra geçen 65 yıl içinde, özellikle 21. yüz yılın eşiğinde Türk mahallî idareleri her yönü ile büyük bir gelişme içindedir. Büyük bir nüfus artışı, hızlı kentleşme ve sanayileşme, ulaşım ve iletişim araçlarının gelişmesi teknolojik ilerleme, Türk vatandaşının kültürde, ekonomide bilinçlenmesi, Türk mahallî idarelerini yeni bir düzene ve çalışmaya zorlamaktadır.

Türkiyede son kırk yıldanberi, mahallî idare sorunları mevzuatın, İdarî karar ve tasarrufların önüne geçerek kendi akımını kendi yönlendirme çabası içinde bulunmuştur. Önümüzdeki dönemde mahallî idarelerimiz daha çok demokratik, katılımcı, üretici, kaynak yaratıcı ve yönlendirici olmak zorundadır. Kuşkusuzdur ki, merkezî otorite de, mahallî idarelerimizin dinamizmini, özerkliğini güçlendirecek, destekleyecek, yol gösterici bir tutum ve vesayet felsefesi içinde bulunmalıdır.

Mahallî idarelerimizin görevlerini düzenleyen kanunlar çok eskimiş, çok dağılmış ve bugünün koşullarını karşılamaktan çok uzak bulunmaktadır. Yıllardan beri bu konunun Parlamentoda, Hükümet programlarında, Kalkınma planlarında, araştırma ve danışma otoritelerinin raporlarında tekrarlandığı izlenmektedir. 1924, 1930, 1945 tarihli köy bele-

diye, İller bankası kanunları ile mahallî idarelerimizin ihtiyaçlarını karşılamak imkânsızdır.

Mahallî idare birimlerinin gözetim altında tutulması ve geliştirilmesi, merkezî hükümet düzeyinde titiz ve uzmanlık bilgilerine dayanan çalışmaları gerektirmektedir. Bu nedenle, merkezde koordinatör bir teşkilata şiddetle ihtiyaç duyulmaktadır. Mahallî idare birimlerinin (Köy, Belediye, Özel İdare) merkezî hükümet düzeyindeki hizmetlerinin planlanması, koordinasyonu, denetimi, eğitimi, finansmanı ile ilgili mevzuat, teşkilat, sorumluluk çok dağınıktır.

Türkiyemizde diğer önemli bir mahallî idare sorunu da, merkezî hükümet ile mahallî idareler arasında görev ve kaynak bölüşümünün kesin hatlarla tespit edilmemesidir. Örneğin, sağlık, ulaşım, trafik, çevre sorunları, halk eğitimi gibi hizmetler de bu boşluk kendini göstermektedir.

1980 yılından sonra çıkarılan kanunlarla yapılan düzenlemeler; mahallî idare esprisinde büyük bir gelişme olduğunu, mahallî idareler finansmanında yapılan atılımların bir reform niteliğinde bulunduğunu, bütün yetkilerin merkezde toplanması eğiliminin gittikçe terkedildiğini, özellikle büyük şehirler için kabul edilen yeni yönetimle görev ve yetki desantralizasyonuna gidildiğini ve halkın yönetime katkısının artırıldığını açıkça göstermektedir.

Ancak bulunan bir gerçektir ki, kamu yönetiminin temelinde “insan gücü planlaması” yatmaktadır. Kaynaklar, araçlar ne kadar bol olursa olsun, yönetimde verimlilik kaliteli, eğitilmiş personel kadrosuna bağlı kalmaktadır. Mahallî idarelerin atanmış ve seçilmiş kadrosunun modern yönetim metod ve bilgileri ile güçlendirilmesi, eğitim sistemimizin bu günkü dağınıklıktan kurtarılması, öncelikle bilimsel araştırmalara yer verilmesi, Türk mahallî idarelerinin karşılaştığı sorunların başında gelmektedir.

Sonuç olarak şu noktayı vurgulamak isterim, Profesör EDBERG’in Yedi harikasındaki görüşler, öneriler, hiç şüphe yoktur ki, Türk mahallî idareleri için de geçerlidir. Ulu Önder ATATÜRK un işaret ettiği ‘çağdaş uygarlık düzeyi’ amacına erişmede mahallî idarelerimizin rolü büyük olacaktır.

Yazımı Ulu Önder ATATÜRK’ün Devlete ve mahallî idarelere ışık tutan ve bu gün de bütün canlılığım koruyan büyük emrini tekrarlayarak bitirmek istiyorum.

Büyük ATATÜRK, 1.Kasım.1935 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin açılış konuşmasında şöyle buyurmuşlardır:

"TÜRK ÜLKESİ İÇİNDE KÖYLERE VARINCAYA KADAR KÜÇÜK, BÜYÜK BÜTÜN ŞEHİRLERİMİZİN BİRER GENLİK VE BAYINDIRLIK YÖRESİ OLMASI ÖNDE TUTTUĞUMUZ AMAÇLARDANDIR.

TÜRKE EV, BARK OLAN HER YER, SAĞLIĞIN, TEMİZLİĞİN, GÜZELLİĞİN VE MODERN KÜLTÜRÜN ÖRNEĞİ OLACAKTIR.

DEVLET KURUMLARI YANINDA, DOĞRUDAN DOĞRUYA BU İŞLERLE İLGİLİ OLAN URAYLARIN BU GÖRÜŞ VE DÜŞÜNCELERLE ÇALIŞMALARINI İSTİYORUM..."

KÖYLERDE YERLEŞİM ALANLARININ TESPİTİ, İMAR PLANLARININ YAPILMASI VE İHTİYAÇ SAHİPLERİNE ARSA SAĞLANMASI

Orhan PİRLER
Merkez Valisi

GİRİŞ

Köy ve köylünün en önemli sorunlarından biri köy yerleşim alanlarının tespiti ve imar planlarının hazırlanması konusudur.

Kalkınmanın bir kriteri olarak, yerleşme yerlerinin planlara, sağlık, fen ve çevre şartlarına uygunluğu kabul edilir.

Bugün memleketimizde 35051 köy muhtarlığı vardır. Köy, mezra, oba gibi yerleşme merkezi sayısı 86149 dur.

Bu kadar çok sayıda yerleşme biriminin olduğu ülkemizde, bu yerlere hizmet götürülmesinde çok büyük zorluklarla karşılaşilmektedir. Bilhassa küçük yerleşme birimlerinin çokluğu ve dağınıklığı bu yerlere götürülen hizmetlerin maliyetini artırmakta ve bunlar arasında koordinasyon sağlanmasını da son derecede güçleştirmektedir. Bu olumsuz durumlar sebebiyle köylerimizde beklenen gelişmeler, çok az sayıda köyler hariç, hiç bir zaman gerçekleşmemiştir.

Ayrıca, 3194 sayılı İmar Kanunu vazolununcaya kadar çıkarılan imar mevzuatı ile ilgili kanunlar ve tüzükler, köy imarı hususunda hiç bir hükmü taşımamaktadır.

Bazı münferit kanunlarda köy imarı ile ilgili olarak vazolunan hükümler, köylerin imarı konusunda çok yetersiz kalmış veya hiç uygulanamamıştır.

Bu nedenlerle köylerimiz, sağlık, fen ve çevre şartları nazarı itibare alınmadan geliştiği güzel olarak yapılaşmıştır.

Bilhassa köy hudutları içerisinde bulunan, mera, yaylak, harmanlık gibi boş arazilerin yerleşim alanı olarak kullanılamaması, köylünün evini, ahırını, samanlığını bir arada yapmasına veya köy dışındaki tarlasında yapmak zorunda bırakıldığından, bu durumlar hem sağlıksız yerleşmeye hem de köylerin dağınık kurulmalarına sebep olmuştur.

3194 sayılı İmar Kanunu, bütün memleket sahında uygulandığından imar ve yapılaşma bakımından köyleri ve mezarları da kapsamına almıştır.

442 sayılı Köy Kanununa 3367 sayılı Kanunla yapılan ilaveler ile köylerde yerleşim alanlarının tespit edilmesine ve imar planlarının yapılmasına imkân getirilmiştir.

Biz bu yazımızda “Köylerin yerleşim alanlarının tespiti, imar planlarının yapılması ve ihtiyaç sahiplerine arsa sağlanması” konularını ele alacağız.

Hemen şunu ilave edelim ki, köylerimizin kalkınması, güzelleşmesi, sağlık, fen ve çevre şartlarına uyum sağlaması bakımından “Köylerde yerleşim alanlarının tespiti ve imar planlarının yapılması” büyük önem ifade eder.

İMAR KANUNU VE KÖY KANUNUNA EK MADDELER

EKLENMEDEN ÖNCE KÖY İMARİ HUSUSUNDAKİ HÜKÜMLER

Köylerdeki imar hizmetlerinin tanzimi ile ilgili olarak bazı kanunlarda hükümler bulunmaktadır. Ancak bunlar köyün değişen ve gelişen ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarına cevap verememişlerdir.

A) 17.3.1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunuyla getirilen hükümler

1924 yılında vazolunan Köy Kanunu, köylerin düzenli olması, güzelleşmesi ve çevre düzenlemesi ile ilgili birçok hükümler getirmiştir. Bu hükümler halen yürürlüktedir.

1 — Köy Kanununun mecburi işlere ilişkin 13 üncü maddesinin çeşitli bentlerinde imar ve çevre düzenlemesiyle ilgili şu hükümlere yer verilmiştir.

- a) Evlerde odalarla ahırları bir duvarla birbirinden ayırmak, (Mad. 13/4)
- b) Köyün her evinde, üstü kapalı ve kuyulu veya lağımlı bir hela yapmak ve köyün münasip bir yerinde de herkes için kuyusu kapalı veya lağımlı bir hela yapmak, (Mad. 13/5)
- c) Her köyün bir başından öbür başına kadar çaprazlama iki yol yapmak, bu yollar köy meydanından geçecektir. (Mad. 13/10)
- d) Köyün büyüklüğüne göre orta yerinde ve mümkün olmazsa kenarında bir meydan açmak, (Mad. 13/11)

e) Köy meydanının bir tarafından ihtiyar meclisinin toplanıp köyün işlerini görüşmeleri için bir köy odası yapmak, (Mad. 13/12)

f) Köy, yol üzerinde uğrak ve konuk ise köy odası yanında ocaklı ve ahırlı bir konuk odası yapmak, (Mad. 13/13)

g) Köyde bir mescit yapmak, (Yeniden yapılacak ise köy meydanın bir tarafına yapılacaktır.) (Mad. 13/14)

h) Köyde maarif idarelerinin vereceği örneğe göre bir mektep yapmak, (Yeniden yapılacak ise köyün en havadar bir tarafına yapılacak ve mektebin herhalde bir bahçesi bulunacaktır.) (Mad. 13/15)

i) Köy yollarının ve meydanının etrafına ve köyün içinde ve etrafındaki su kenarlarına ve mezarlıklara ve mezarlık ile köy arasına ağaç dikmek, (Köylü her sene adam başına en az bir ağaç dikecek ve bu ağaç tamamen tutup yeşilleninceye kadar ağaca bakacak ve yeni dikilmişse hayvanların sürünerek ve kemirerek zarar vermesinin önünü almak için etrafına çalı çırpı sararak muhkemce bağlayacaktır.) (Mad. 13/16)

k) Köyden hükümet merkezine veya komşu köylere giden yolların kendi sınırı içindeki kısmını yapmak ve onarmak ve yollar üzerindeki küçük hendek ve derelerin üstlerine köprü yapmak ve yol üzerinden gelip gitmeye zorluk verecek şeyleri kırmak, kaldırmak, (Bir yol üzerindeki işlerin köyden köy sınırının bittiği yere kadar olanı o köyündür.) (Mad. 13/18)

l) Köy namına nalbant, bakkal, arabacı dükkanları yaptırmak (Mad. 13/20)

m) Birdenbire yıkılarak altında adam ve hayvan kalacak derecede çürümüş veya eğilmiş duvar veya damları bir sakatlık çıkarmaması için yıktırmak veya tamir ettirmek. (Mad. 13/28)

2 — Köy Kanununun ihtiyari işlere ilişkin 14 ncü maddesinin çeşitli bentlerinde imar ve çevre düzenlemesi ile ilgili şu hükümlere yer verilmiştir :

a) Köy evlerinde, ahırları odalardan ayrı bir yerde yapmak, (Mad. 14/1)

b) Ev, ahır, hela duvarlarının iç ve dışlarını senede bir defa badanalamak, (Mad. 14/2)

c) Her köyün bir başından Öbür başına kadar olan yolları taş kaldırım ile döşemek, (Mad. 14/3)

d) Köy mezarlığının köyden ve caddeden uzak bir yerde, suların geldiği tarafa değil, akıp gittiği tarafta olmasına çalışmak ve etrafını duvarla çevirerek hayvan girmesinin önünü almak ve mezarlığa gübre, süprüntü dökmek, herkes mezarlarına iyi bakmak, (Mad. 4/4)

e) Köylerde bir çamaşırlık yapmak, (Mad. 14/5)

f) Köyde bir hamam yapmak, (Mad. 14/6)

g) Pazar ve çarşı yerleri yapmak, (Mad. 14/7)

h) Köyün sınırı içinde ve münasip yerlerde ve tepelerde orman yetiştirmek, (Mad. 14/8)

i) Köyü kasaba ve komşu köylere ulaştıran yolların iki tarafına ağaç dikmek ve köy sınırı içinde yabancı ağaçları aşılama. (Mad. 14/9)

Köy Kanunundaki bu hükümler, köylerimizde, köy konağı, mescit ve çamaşırlık yapmak gibi işler dışındakiler tam anlamıyla pek uygulanmış değildir. Bunun sebebi, mali yetersizlik, uygulayıcıların bilinçsizliği, fen elemanlarının köylere gitmek istemeyişi ve müeyyide kifayetsizliğidir. Hele eski Y.S.E. teşkilatının yolları köy kenarına kadar yapıp köy içine girmemelerini anlamak mümkün değildir. Çok şükür o tuhaf düşünce tarzından Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü vazgeçmiş görünüyor.

B) 13.6.1945 tarihli 4759 sayılı İller Bankası Kanunuyla vazolunan hükümler

1945 yılında vazolunan İller Bankası Kanunu köylerin imarı ile ilgili bazı hükümler getirmiştir.

Bu hükümlere göre;

1 — Köylerin kuruluş ve imarı yolundaki plan ve programların gerçekleşmesi için köye kredi sağlayacaktır.

2 — Köy idarelerinin istemeleri şartıyla harita, plan, proje, keşif ve etüdleri yapmak veya yaptırmaktır.

3 — Köy idarelerinin vücuda getirecekleri tesislerden ve yapılardan mahallince yaptırılmasına imkân olmayanları veya bankaca yaptırılmasında fayda umulanları yaptırmaktır.

4 — Bankadan alınan kredilerle yapılacak işlerin istek ve imkâna göre fenni nezaret ve denetlenmesini yapmaktır. *

5 — Köy idarelerinin banka vasıtasıyla yaptırmak istedikleri her türlü menkul ve gayrimenkul mallarına ait sigorta muamelelerini yapmaktır. (Mad. 7)

1945 yılından beri yürürlükte bulunan bu hükümler, kanunda birer süs madde olarak kalmıştır. Banka yetkililerinden alınan bilgiye göre İller Bankası Genel Müdürlüğü, bugüne kadar, Cumhuriyetin 50 nci yıldönümü nedeniyle sadece bir köyün imar planını yaptırmıştır. Bunun dışında bazı turistik yerlerdeki köylerin harita ve imar planlarının yapıldığı ifade edildi. Fakat rakam söylenemedi.

İller Bankası kârlarından köylere gelir getirecek tesisler yapmak üzere dağıtılan paylar ise, miktarlarının azlığı, uygulayıcıların gevşekliği sebepleriyle istenilen sonucu vermemiştir.

C) 9.5.1958 tarihli 7116 sayılı İmar ve İskân Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanundaki hükümler

7116 sayılı İmar ve İskân Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun köy imarı ile ilgili birçok hükümler taşıyordu.

25 yıl yürürlükte kalmasına rağmen, köylerin imarı konusunda hiç bir uygulama yapılmayan bu Kanun 1983 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Mülga Kanunun ihtiva ettiği hükümler, köylerin imarı bakımından ümit vericiydi.

1 — İmar ve İskân Bakanlığı, köylerin harita ve imar planlarını hazırlayacak veya hazırlatacaktır. (Mad. 2/A)

2 — İmar ve İskân Bakanlığı, köy imar planları ile tadillerini ilgili idarelerin isteği üzerine ve mütalaaları alınmak suretiyle yapacak, yaptıracak veya yapacaklara gerekli yardımlarda bulunacaktır. (Mad. 9/B)

3 — İmar ve İskân Bakanlığı, köy planlarının programları dahilinde sür'atle tahakkuku için, ilgili idarelerin isteği ile bunların tatbikatını yapacak, yaptıracak, teşvik ve mürakabe edecek plan uygulaması yapanlara gerekli yardımlarda bulunacaktır. (Mad. 9/D)

4 — İmar ve İskân Bakanlığı, köylerde sıhhi, sağlam ve ucuz konut inşası için gerekli etütleri yapacak ve bunların uygulanmasını sağlayacaktır. (Mad. 10/B)

7116 sayılı İmar ve İskân Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun 25 yıl uygulanmıştır. Ne yazık ki bu 25 yıllık süre içerisinde köy yerleşme alanları veya imar harita ve planları hususunda herhangi bir uygulama yapılmamıştır.

1972 yılında 1609 sayılı Bayındırlık Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun vazolunmuş, ancak bu Kanun bakanlığa köylerin harita ve imar planlarının yapılması veya yaptırılması konusunda herhangi bir görev vermemiştir.

1983 yılında, İmar ve İskân Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı ile birleştirilmiş, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı adını almıştır.

1985 yılında 180 sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde kararname yayınlanmıştır. 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 37 nci maddesi ile 1609 ve 7116 sayılı Kanunlar yürürlükten kaldırılmıştır.

180 sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede köy yerleşim alanları ve köy imar planları ile ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Mülga Kanunlarda, İmar ve İskân Bakanlığına köylerin imar planlarının yapılacağı yolunda hükümler bulunmasına rağmen, yeni düzenlemede köy imar planları ve köy imarı ile ilgili hükümlerin bulunmaması düşündürücüdür.

Sadece, 180 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 29/1 nci maddesinde "Bakanlık, hizmet alanına giren kanunlarda mahalli idarelerle koordinasyonu sağlamaktan sorumludur" şeklinde mücerret bir hükme yer verilmiştir. Bu hüküm gereğince Bayındırlık ve İskân Bakanlığının köylere imar bakımından bir fayda sağlayacağı görüşünde değilim.

D) 3.5.1985 tarih 3194 sayılı İmar Kanununda köy imarı ile ilgili hükümler

3194 sayılı İmar Kanunu, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla vazolunmuştur. Şehir, kasaba ve köylerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılan kanun kapsamına alınmıştır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun özelliği bütün Türkiye'yi kapsamına almasıdır.

Gerek 3194 sayılı İmar Kanunu'nda, gerekse bu kanuna istinaden çıkarılan Yönetmeliklerde, köy yerleşim alanlarının tespiti ve köy imar planlarının yaptırılması ile ilgili birçok hükümler bulunmaktadır.

1 — İmar Kanunundaki köy imarı ile ilgili hükümler

İmar Kanununda, bu kanunun uygulanması ile ilgili bazı tanımlar bulunmaktadır. Uygulamada birliği sağlama bakımından bu tanımlara ihtiyaç vardır.

a) Tanımlar

İmar Planı; tasdikli hali hazır haritalar üzerine varsa kadastro durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli

bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olarak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.

Yerleşme alanı; imar planı sınırı içindeki yerleşik ve gelişme alanlarının tümüdür.

İmar adası; imar planındaki esaslara göre meydana gelen adadır.

İmar parseli; imar adaları içerisindeki kadastro parsellerinin İmar Kanunu, imar planı ve yönetmelik esaslarına göre düzenlenmiş şeklidir.

Kadaastro adası; kadastro yapıldığı zaman var olan adadır.

Kadaastro parseli; kadastro yapıldığı zaman kadastro adaları içinde bulunan mülkiyeti tescilli parseldir.

Yapı; karada ve suda, daimi veya muvakkat, resmi ve hususi yeraltı ve yerüstü inşaatı ile bunların ilave, değişiklik ve tamirlerini içine alan sabit ve müteharrik tesislerdir.

Bina; kendi başına kullanılabilen, üstü örtülü ve insanların içine girebilecekleri ve insanların oturma, çalışma, eğlenme veya dinlenmelerine veya ibadet etmelerine yarayan, hayvanların ve eşyaların korunmasına yarayan yapılardır. (İ.K. Mad. 5)

b) Köy imar planlarının yapılması

Köy imar planları valilik veya ilgilisince yapılır veya yaptırılır. Burada ilgisinden maksat köy ihtiyar kuruludur.

Yaptırılan bu planlar valilikçe uygun görüldüğü takdirde onaylanarak yürürlüğe girer. Onay tarihinden itibaren valilikçe tespit edilen ilan yerinde bir ay süre ile ilan edilir. Bu ilan yeri ya köy odası veya okul veya cami olabilir. Bir aylık ilan süresi içinde planlara itiraz edilebilir. İtirazlar valiliğe yapılır. Valilik itirazları ve planları on beş gün içinde inceleyerek karara bağlar.

Valiliğin kararına karşı da İdari Yargıya itiraz edilebilir.

Onaylanmış imar planların yapılacak değişiklikler de yukarıdaki usule tabidir.

Kesinleşen imar planlarının bir kopyası Bayındırlık ve İskân Bakanlığına gönderilir. (İ.K. Mad. 8)

c) Köylerde ifraz ve tevhit işleri

İmar planlarına göre, yol, meydan, yeşil saha, park ve otopark gibi umumi hizmetlere ayrılan yerlere rastlayan gayrimenkullerin bu kısımlarının ifrazına izin verilmez.

İmar parselasyon planı tamamlanmış olan yerlerde yapılacak ifraz veya tevhitin bu planlara uygun olması şarttır.

Köylerdeki ifrazların asgari cephe genişlikleri ve büyüklükleri Yönetmelikte belirtilen esaslara göre tespit edilir.

Köylerdeki ifraz ve tevhitler il idare kurullarınca onaylanır.

Onaylama işlemi müracaatın valiliklere intikalinden itibaren 30 gün içinde sonuçlandırılır ve tescili için 15 gün içinde tapuya bildirilir. (İ.K. Mad. 15, 16)

d) Köylerde parselasyon planlarının hazırlanması

Köylerde imar planlarına göre yapılan parselasyon planları İl İdare Kurulunun onayından sonra yürürlüğe girer. Bu planlar bir ay süre ile ilan edilir. İlan edildiği mutad vasıtalarla duyurulur. Bu sürenin sonunda kesinleşir.

Tashih edilecek planlar hakkında da bu usul uygulanır.

Kesinleşen parselasyon planları tescil edilmek üzere tapu dairesine gönderilir. (İ.K. Mad. 19)

e) Köylerde inşaat ve iskân ruhsat işleri

Belediye ve mücavir alan sınırları dışında köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanların köy yerleşik alanları ve civarında ve mezarlarda yaptıracağı konut, hayvancılık veya tarımsal amaçlı yapılar için inşaat ve iskân ruhsatı aranmaz. Ancak yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olması ve muhtarlıktan izin alınması gerekir. (İ.K. Mad. 27)

2 — Yönetmelikteki köy imarı ile ilgili hükümler

3194 sayılı İmar Kanununun 44 ncü maddesine istinaden çıkarılan (Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliği) köylerin imarı ile ilgili birçok hükümler taşımaktadır.

a) Tanımlar

Yerleşme alanı; imar planı içindeki yerleşik ve gelişme alanlarının tümüdür. Diğer bir ifade ile imar planlarının kapsadığı alandır.

Köy ve mezarların yerleşik alanı; köy ve mezarların toplu olarak bulunduğu yerlerde mevcut binaların en dışta olanlarının dış kenarlarının (100) metre dışından geçirilecek bir çizginin içinde kalan ve sınırları İl İdare Kurulunca karara bağlanan alandır.

b) Köylerde ifraz ve tevhit işleri

Köy ve mezraların yerleşik alanları içinde yapılacak ifraz işlemlerinde, parsel genişlikleri 10 metreden, parsel derinlikleri 20 metreden az olamaz.

İfraz suretiyle ihdas edilecek parsellerin kamuya ait bir yola cephesi bulunması şarttır. Çıkamaz sokaklarda cephesi olan parseller ifraz edilemez. İfraz suretiyle çıkamaz sokak ihdas edilemez.

İfraz suretiyle meydana gelecek yol, otopark, yeşil alan gibi yerler düzenleme ortaklık payı olarak köy tüzelkişiliği adına bedelsiz terkedilir. Bu oran parselin % 35 inden fazla olamaz. (Yönetmelik Mad. 43, 44, 45)

c) Bina cephe ve istikametleri

Bina cephe ve istikametlerinin, köy ve mezraların mevcut teşekkülü esas alınarak tayin ve tespitine köy ihtiyar heyeti yetkilidir. (Yönetmelik Mad. 46)

d) Komşu mesafeleri

Köy evlerinde komşu mesafeleri, civarın yapı düzeni ve karakterine, yapılacak binaların münferit konut veya tarımsal işletme birimi (ahır, samanlık, arabalık vb.) oluşuna göre Köy İhtiyar Heyeti tarafından takdir ve tayin olunur. (Yönetmelik Mad. 47)

e) Yapı şartları

Parsel büyüklükleri hakkındaki hükümlere uymayan parsellerde, uygun hale getirilmedikçe yeni yapı veya ilave yapı yapılmasına izin verilmez.

İfraz edilmedikçe bir parsel üzerine lüzumlu müştemilat binaları dışında birden fazla yapı yapılamaz. (Yönetmelik Mad. 49, 50)

f) Yapı ruhsat işleri

Köy ve mezraların yerleşik alanlarında sadece köy nüfusuna kayıtlı ve köyde sürekli oturanlarca yapılacak konut, tarım ve hayvancılık amaçlı yapılar ile köy odası, köy camii ve benzeri köy ortak yapıları inşaat ve yapı kullanma iznine tabi değildir. Ancak yapının fen ve sağlık kurallarına uygun olması ve köy ihtiyar heyetinden izin alınması şarttır. (Yönetmelik Mad. 57)

Yukarıda sayılan yapılar dışındaki ruhsata tabi yapılara inşaat ve yapı kullanma izni valiliklerce verilir. (Yönetmelik Mad. 58)

Yukarıda açıklandığı veçhile, 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili Yönetmelik köylerin yerleşim alanları, imar planları, ifraz ve tevhit işleri, parselasyon konularında birçok hükümler getirmiştir. Önemli olan bu hükümlerin uygulanmasıdır. Bu hükümlerin ne derece uygulanacağı zaman gösterecektir.

Ancak bu hükümlerin uygulanması tamamen valilere ve il idare kurullarına bırakılmıştır. İlçelerin güvenliğinden, sosyal ve ekonomik durumlarından, sağlık şartlarından, eğitim işlerinden sorumlu tutulan kaymakamların, köy imarı ile ilgili işlerde yetkisiz bırakılmalarını hukuken ve mantiken izah etmek mümkün değildir.

Bu durum işlerin ağır yürütmesine, kırtası işlerin artmasına sebep olacak mahiyettedir.

Merkez ilçe dışındaki ilçelerde, köy imarı ile ilgili işlerin yapılmasını ve denetlenmesini, ilçe kaymakamlarına ve ilçe idare kurullarına bırakmak lazımdır.

E) 9.5.1985 tarih 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunda köy imar işleri ile ilgili hükümler

3202 sayılı Kanunla, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı'na bağlı katma bütçeli ve tüzelkişiliği haiz Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, köylerin yollarını, köprülerini, su, kanalizasyon tesislerini, köylerin imar planlarını, istihdam yaratacak sosyal ve ekonomik tesislerini, mahalle, kom, mezra gibi dağınık yerleşim yerlerinin bir araya toplanmasını, köylerle ilgili bazı kamulaştırma işlerinin yapılmasını, üstlenmiştir.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü;

a) Devlet ve il yolları ağı dışında kalan köyler ve bunlara bağlı yerleşme birimlerinin, orman yollarının ve orman içi yolların yol ağını tespit etmek, bu yolları, köprüleri, sanat yapılarını, köy içi yollarını yapmak, mevcutları geliştirmek, trafik güvenliği yönünden gerekli istikamet ve kilometre levhaları ile diğer işaretleri düzenlemek,

b) Bulunduğu yerlerde geliştirilmesi mümkün olmayan orman içi köyleri, köy nüfusunun çoğunluğu tarafından istenmesi halinde köylerin mahalle, kom, mezra gibi dağınık yerleşme yerlerini yeni bir yerleşme yerinde toplamak, tarım içi ve tarım dışı sahalarda iskân etmek,

c) Köy ve bağlı yerleşim birimlerinin yol, su, elektrik, kanalizasyon tesislerinin inşaatı, bakımı, onarımı, geliştirme ve işletme hizmetle-

rini düzenlemek üzere gerekli tedbirleri almak, bakım, onarım, işletme ve geliştirme hizmetlerine ait esasları tespit etmek ve yürütmek,

d) Köy ve bağlı yerleşme birimlerinde, sağlıklı, yeterli içme ve kullanma suyu tesislerini yapmak, geliştirmek ve yapımına destek olmak, sondaj kuyuları açmak, bu maksatla umuma ait sular ile kanunlarla köye köylüye devir ve tahsis edilmiş veya köyün veya köylerin eskidenberi intifamda bulunmuş olan suları; köylerin ve bağlı yerleşme birimlerinin ihtiyacına göre tevzi etmek, kısmen veya tamamen başka köye, köylere, bağlı yerleşme birimlerine tahsis etmek ve tahsis şeklini değiştirmek,

e) Sahipli veya köyün bedeli mukabili iktisap ettiği sularla diğer gayrimenkulleri, 2492 sayılı Kamulaştırma Kanunu gereğince kamulaştırmak veya gayrimenkul üzerinde ittifak hakkı tesis etmek,

Su tesislerinin vücuda getirilmesine ve suyollarının geçirilmesine lüzumlu olan araziyi kamulaştırmak,

f) Küçük akarsular ile güneş, rüzgar ve diğer enerji kaynakları ve tesislerinden faydalanılarak köylerin elektrikleştirilmesi için tesisler yapmak, yaptırmak,

g) 1306 sayılı İskân Kanununa göre nakledilen veya toplulaştırılacak köyler için arsa tefrik etmek, diğer kasaba ve köylerin imar planlarını ve ihtiyaç sahiplerine konut ve tarımsal işletme tesisleri için tip proje hazırlamak, hazırlamak ve kendi evini yapana yardım metoduna dayalı olarak gerekli kredileri vermek, köy içi altyapıları, sosyal tesisler ve istihdam yaratacak ekonomik tesisleri yapmak ve yaptırmak,

görevlerini üstlenmiştir.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, köylere ilişkin yol, su, köprü, sosyal tesis gibi hizmetleri İl Köy Hizmetleri Müdürlükleri ve Bölge Müdürlükleri vasıtasıyla yaptırmaktadır. Ancak köy imar alanlarıyla ilgili hükümleri pek uygulama alanı bulmamıştır.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün, köy imar planlarının yapılması konusunda ne derece başarılı olacağını zaman gösterecektir. Temennimiz, köylerin düzenli gelişmeleri bakımından köy imar planlarının yapılmasına gerekli önemin verilmesidir. İlgi, her işi başarıya götürür.

F) 18.3.1924 tarih 442 sayılı Köy Kanunu'na 3367 sayılı Kanunla eklenen maddelerle getirilen köy imarına ilişkin hükümler

442 sayılı Köy Kanununa 3367 sayılı Kanunla 7 Ek Madde eklenmiştir. Bu maddelerle, köy yerleşme planlarının yapılması, parsellere bölünmesi, bu parsellerin ihtiyaç sahiplerine satılması gibi hususlar dü-

zenlenmiştir. Ayrıca bu hükümlerin uygulama şeklini gösteren (Köy Yerleşme Alanı Uygulama Yönetmeliği) hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. (R.G. 20.8.1987- 19550)

1 — Köy Yerleşme Alanlarının Tespiti

Köy yerleşme alanı, köyde mevcut yerleşmeler ile müstakbel gelişme alanların da kapsayan sahalardır.

Kanunun teklif gerekçesinde, köy yerleşme alanlarının tespiti, her köy için mecburi bir iş olarak düşünülmüş, ancak T.B.M.M. genel kurulunda bu iş valilerin ve köy muhtarlarının takdir ve talebine bağlı bırakılmıştır.

Köy yerleşme alanlarının tespitini, köy muhtarı, köy ihtiyar meclisinin olumlu kararını aldıktan sonra, mülki amirden talep edebidir. Buradaki mülki amirden maksat vali ve kaymakamlardır.

Ayrıca valiler de re'sen köy yerleşme alanlarının tespitini yaptırabilirler.

Kaymakamlara köy yerleşme planlarını re'sen tespit ettirme konusunda yetki verilmemiştir. Kaymakamlar ancak, kendisine yapılacak müracaatı, kanaatim da belirtmek suretiyle, valiliğe intikal ettirebileceklerdir.

Kanunun teklif gerekçesinde, köy yerleşme alanlarının tespiti konusunda kaymakamların da istemde bulunabileceği hükmü yer almasına rağmen T.B.M.M. genel kurulunda müzakereler sırasında metinden çıkarılmasının nedeni anlaşılamamıştır. Bu husus büyük bir noksanlıktır. Kaymakam köylerle daha yakından haşır neşir olan kimsedir. Köylerin gerçek ihtiyaçlarını bilen kimsedir.

Muhtarın talebi üzerine, ilgili ilçe kaymakamının mütalaası alındıktan sonra, valinin uygun görmesi üzerine, köy yerleşme alanının tespiti için, konu (Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu) na havale edilir.

(Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu) vali yardımcısının başkanlığı altında, Milli Emlak Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Müdürlüğü, Tarım Orman ve Köyleri Bakanlığı İl Müdürlüğü, Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü ve ilgili Kadastro Müdürlüğünden birer teknik eleman ile köy temsilcisinden oluşur, ihtiyaç durumuna göre bir ilde birden fazla komisyon da kurulabilir.

Komisyon üye tam sayısının 2/3 çoğunluğu ile toplanır ve salt çoğunlukla karar alır. Oyların eşit olması halinde, başkanın oy kullandığı taraf çoğunluğu sağlamış olur.

Komisyonun sekreteryası ve büro hizmetleri Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü tarafından yerine getirilir.

(Köy Yerleşme Alanı Tespit Komisyonu) köyün halihazır ve gelişme durumunu dikkate alarak, konut ve genel ihtiyaçlara göre yerleşme planını düzenler.

Komisyon öncelikle o köye ait harita, sosyal ve ekonomik durumu gösteren doküman ve gerekli diğer bilgileri derledikten sonra merkezde bir ön değerlendirme yapar. Bundan sonra mahalline giderek, köyün istikbaldeki gelişme durumu da dikkate alınarak, ihtiyaç duyulan konut parsel sayısını, parsel büyüklüklerini, sosyal tesisler ve diğer ihtiyaçlar için tefrik edilecek arazi miktarını hesaplayarak, sonuç olarak köy yerleşme alanının ne genişlikte olacağına karar verir.

Mevcut köy yerleşik alanı ile bütünlük teşkil edecek şekilde ve mümkün mertebe mer'a niteliğini kaybetmiş arazilerle verimi düşük ya da tarım dışı hazine arazilerine öncelik vererek, köy gelişme alanı için uygunluğuna karar verdiği sahanın sınırlarını belirler.

Müracaatların çok olması halinde komisyon, nüfusu en çok olan köyden başlayarak bir öncelik sıralaması yapar ve çalışmalarını buna göre yürütür. (442 S.K. Ek Mad. 13, 14 Yönetmelik Mad. 4, 5)

Komisyon, bu işleri yaptıktan ve gerekli kararları aldıktan ve durumu bir tutanakla tespit ettikten sonra, köy yerleşme planı yapılmak üzere, tüm evrakları Köy Hizmetleri İl Müdürlüğüne intikal ettirir.

Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü, komisyon tarafından tespit edilen köy yerleşme alanı sınırlarını, mümkün mertebe sabit noktalar arasından düz hatlar geçirerek tespit eder. Köşe noktalarını kalıcı işaretlerle belirler. Daha sonra tespit edilen bu alan kadastro görmüş yerlerde 1/10000 ölçekli harita üzerine işlenir. Kadastro görmemiş yerlerde ise söz konusu alanın 1/1000 ölçekli haritası veya ölçekli krokisi yapılır veya yaptırılır.

Köy yerleşme alanları tespit edilirken, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan mer'a, yaylak, seyrangâh, yol, harman ve panayır yerleri gibi alanlar ile hâzinenin mülkiyetinde olup bir kamu hizmetine tahsis edilmemiş yerler öncelikle tercih edilir. Gerekğinde özel mülkiyete konu olmuş ve olabilecek taşınmaz mallar kamulaştırılabilir.

Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü, hazırlanan harita veya ölçekli kroki üzerinde Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünce tespit edilecek teknik esaslara göre, konut, sosyal tesisler ve köyün diğer ihtiyaçları için gerekli parselleri ve yolları, ölçek dahilinde işleyerek, köy yerleşme planını hazırlar. Köy yerleşme planını zemine aplane ederek parsel köşe noktalarını işaretler.

Köy yerleşme planı yapmak üzere, Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü veya Bölge Müdürlüğünde gerekli teknik elemanların bulunmaması halinde, bu çalışmalar Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılır veya yaptırılır.

Hazırlanan köy yerleşme planı Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü tarafından valinin onayına sunulur.

Onay işlemini müteakip, söz konusu plan köy muhtarlığına tebliğ edilir. İtiraz edilmezse kesinleşir. Köy muhtarı, köy ihtiyar meclisi kararına dayanarak en geç 30 gün içinde valiliğe itiraz edebilir. İtiraz valilikçe 15 gün içinde karara bağlanır. Bu karar kesindir.

Anayasanın 125 nci maddesindeki "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmü karşısında, valilik kararının kesin olacağı tartışılabilir. Valiliğin bu kararına karşı idari yargıya müracaat edilebileceği görüşündeyim.

Kesinleşen köy yerleşme planı, valilikçe ilgili kadastro müdürlüğüne gönderilir. Kadastro müdürlüğünce büro ve arazi kontrolleri yapıldıktan sonra ilgili tapu müdürlüğü tarafından parsellerin köy tüzelkişiliği adına tescil işlemleri yapılır.

Köy yerleşme planında konut ve köy genel ihtiyaçlarına ayrılan yerler, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan mera yaylak, seyrangâh, yol, harman ve panayır yerleri gibi alanlar ve hâzinenin mülkiyetinde olup kamu hizmetlerine tahsis edilmemiş taşınmaz mallar köy yerleşme planının onayı ile bu vasıflarını kendiliğinden kaybeder ve valiliğin talebi üzerine köy tüzelkişiliği adına re'sen tapuya tescil edilir. (442 s. K. Ek Mad. 12, Yönetmelik 6, 7, 8)

2 — Parselasyon yapılması

Komisyon köyün halihazır ve gelişme durumunu gözönünde tutarak, konut ve genel ihtiyaçlara göre köy yerleşme planını düzenler. Bu plan üzerinde parsellerin konumunu belirler.

Plan üzerinde parseller belirlenirken, İmar Kanununun ve bu konudaki Yönetmeliklerin hükümlerine uyulmayacaktır.

Parseller en çok 2000 m² olabilir. Daha büyük parsel olamaz.

3 — Parsellerin (Arsaların) İhtiyaç Sahiplerine Satılması

Köy yerleşme planında gösterilen parseller, köyde ikamet eden ve köy nüfusuna kayıtlı olup evi bulunmayan ihtiyaç sahiplerine İhtiyar Meclisi kararı ile rayiç bedel üzerinden satılır.

Satış bedeli peşin veya en çok 5 yılda 5 eşit taksitle tahsil edilerek, o köyün imar işlerinde kullanılmak üzere köy sandığına yatırılır.

Satılan parseller üzerindeki hak sahipleri bu yerleri 10 yıl müddetle başkalarına devir ve temlik edemezler. (442 s. K. Ek Mad. 13)

Arsalara (Parsellere) bedel tespiti, satışı, ihtiyaç sahipliğinin tespiti, temlik ve tescil işleri "Köy Yerleşme Alanı Uygulama Yönetmeliği"yle düzenlenmiştir.

Arsaların satış bedeli komisyon tarafından tespit edilir. Bunun için arazinin, halihazır emsal değerleri, mevki, inşaat teknikleri bakımından elverişlilik durumu, ulaşım ve benzeri hususlar dikkate alınarak, öncelikle (m2) birim fiyatı hesaplanır. Daha sonra muhdes yollar ile sosyal tesisler ve diğer amaçlar için ayrılan sahalardan bedellerinden metrekareye düşen pay ilave edilmek suretiyle, konut arsalarının bedelleri hesaplanır.

Köy yerleşme planı ile arsaların satış bedellerini gösteren cetveller, Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü tarafından 15 gün müddetle köyde görülebilecek bir yere astırılır ve durum mutad vasıtalarla en az üç defa köy halkına duyurulur.

İlan süresi sonunda, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünce hazırlanan basılı formların doldurulması suretiyle yapılmış olan arsa satın alma istekleri, Köy İhtiyar Meclisi tarafından köy topluluğu huzurunda incelenir. İsteklilerin, ihtiyaç sahipliği şartlarına uygunluğu tespit ve tevsik olunur.

İhtiyaç sahibi olacakların aşağıdaki şartları taşıması lazımdır :

- a) İsteklinin reşit olması,
- b) Kendisine, eşine ve reşit olmayan çocuklarına ait evi veya arsası bulunmaması, var ise evinin harap olması, arsasının kullanışsız olması,
- c) İsteklinin ikamet etmekte olduğu köy nüfusuna kayıtlı olması ve o köyde asgari 5 yıl oturmuş olması,

Nüfus kaydı evvelce başka yerlerde olup, 3367 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra (Kanun 26.5.1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir) bu köy nüfusuna aktarmış olanların, hak sahibi olabilmeleri için nüfus kaydı aktarma işlemi tarihinden itibaren 5 yıl süreyle fiilen o köyde ikamet etmiş olmaları şarttır.

Yukarıda sayılan şartları haiz bulunan isteklilerin sayısı arsa sayısından çok ise, arsa aşağıdaki öncelik sırasına uyularak satılır.

- a) Sel, yer kayması ve yangın gibi sebeplerle arsa ve evini kaybetmiş olanlar,
- b) Kendisine, eşine ve reşit olmayan çocuklarına ait köy içinde inşaata müsait arsası bulunmayanlar,
- c) Evi çok harap ve arsası elverişsiz olanlar,
- d) Evli ve çok nüfus sahibi olanlar, çocuk sahibi dullar,
- e) Evli olanlar,
- f) Köydeki ikamet süresi fazla olanlar.

Tespit edilen ihtiyaç sahiplerine hangi arsanın satılacağı, kendi aralarında anlaşamadıkları takdirde kura ile tespit edilir. Bu tespiti müteakip arsalarını karşılıklı olarak değiştirmek isteyenlerin, 3 gün içinde müşterek dilekçe ile müracaat etmeleri şartıyla arsaları değiştirilebilir.

Köy ihtiyar heyetince satış yapılacak isteklilere bir ay içinde arsa bedelini köy sandığına yatırmaları veya borçlanma senetlerini imza etmeleri yazılı olarak tebliğ edilir.

Arsa bedellerinin peşin olarak yatırılmasını veya taksitle satılması halinde borç senetlerinin imzalanmasını müteakip, muhtarlığın talebi üzerine valilikçe hazırlanacak temlik cetvelleri valinin yazılı emrine bağlı olarak ilgili tapu sicil müdürlüğüne gönderilir. Tapu sicil müdürlüğünce, varsa borçlanılan miktarda, köy tüzelkişiliği lehine kanuni ipotek tesisi suretiyle, hak sahibi adına re'sen tescil işlemleri yapılarak tapuları verilir.

Taksitle satılan arsa bedelleri en çok 5 yılda 5 eşit taksitle faizsiz olarak tahsil edilir.

4 — Arsaların geri alınması

Köy ihtiyar kurulunca, ihtiyaç sahiplerine satılan arsalar üzerinde, satış tarihinden itibaren en geç 5 yıl içinde bina yapılması zorunludur. Satış tarihi tapuda tescil tarihidir.

Arsa sahipleri, satış tarihinden itibaren en geç 5 yıl içinde arsa üzerinde bina yapmadıkları takdirde, arsa mahkeme kararıyla geri alınır. Bunun için köy muhtarlığı mahkemede tapu iptal davası açar. Mahkeme tapunun iptaline ve arsanın köy tüzelkişiliği adına tesciline karar verir. (Yönetmelik Madde 14)

Peşin bedelle veya taksitle satılan arsalar 10 yıl müddetle başkalarına devir ve temlik edilemez. (442 S.K. Ek Madde 13)

Ancak bu arsalar, konut ve zirai kredi veren kuruluşlara rehin edilebilir. Ayrıca bu arsalar miras yoluyla mirasçılara intikal edebilir.

Peşin bedelle veya taksitle satılan arsalar 10 yıl müddetle, aynı haklarla takyit edilemez, devir-temlike, satış vadi sözleşmesine, taksime, şüyuun giderilmesi talebine konu olamaz. Ayrıca amme alacağı hariç, haczedilemez. Bu husus tescil işlemi sırasında tapu sicil müdürlüğünce re'sen tapu kütüğünün şerhler hanesinde belirtilir.

442 sayılı Köy Kanunu'na 3367 sayılı Kanunla eklenen hükümler, köylerin düzenli olması, ihtiyaç sahiplerine arsa sağlanması gibi sorunlara çözüm imkânı getirmiştir. Köylerin yerleşim alanlarının tespiti, planlarının hazırlanması, ihtiyaç sahiplerine arsa temini köy ve köylüler için çok önemli konulardır.

Bu hükümlerle köylerin düzenli bir şekilde gelişmesi, köylerin mahalleler, komlar ve mezralar şeklinde değil, toplu bir halde kurulması, köylerden şehirlere nüfus akınının önlenmesi, kamu hizmetlerinin maliyetinin azaltılması amaçlanmıştır.

442 sayılı Köy Kanunu'na 3367 sayılı Kanunla eklenen hükümlerin, önceki kanunlarda olduğu gibi, ölü madde olarak kalmaması, uygulanmaya konması en büyük temennimizdir.

SONUÇ

Osmanlı İmparatorluğu zamanında, köylerin yerleşim alanları ve imar planları konularında herhangi bir düzenleyici hükme rastlanmamaktadır.

Cumhuriyet döneminde, köylerin imar işlerine yer verildiğini görüyoruz. Ancak, bunların tam olarak uygulandığını söylemek mümkün değildir.

7116 sayılı İmar ve İskân Bakanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunda ve 4759 sayılı İller Bankası Kanunu'nda köylerin imar planlarının hazırlanması hususunda hükümler bulunmasına rağmen, bir iki istisna, uygulama yapılmamıştır.

Köy sorunlarının en önemlilerinden biri, köy yerleşim alanlarının tespit edilmemesi ve imar planlarının yapılmamasıdır. Bu sorunlara köyde evlenip yuva kuranlara ev yeri verilmemesini de eklemek lazımdır. Bizim neslin kaymakamlık yaptığı dönemlerde, en fazla karşılaştığımız istek, buydu.

Bu sorunlar sebebiyle, köylüler dağın başında, ovanın ortasında, tarlasının kenarında ev yapmak zorunda kalmışlardır. Bu durum köylerin

dağınık olarak kurulmasına sebep olmuştur. Köyde müsait arazisi bulunmayanlar ise, köyü terketmek zorunda kalmışlardır.

Köylerin yerleşim alanlarının tespiti, imar planlarının yapılması, ihtiyaç sahibi köylülere arsa sağlanması, köyde fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun bina yapılması konularında ilk ciddi yaklaşım, 3194 sayılı İmar Kanunu ile 442 sayılı Köy Kanunu'na maddeler ekleyen 3367 sayılı Kanunlardaki hükümlerle olmuştur. Bu Kanunlara 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kurulması Hakkındaki Kanunu da eklemek lazımdır.

Bu hükümlerle, köylerin düzenli bir şekilde gelişmesi, köylerin toplu bir halde kurulması, köylerden şehirlere nüfus akımının önlenmesi, kamu hizmetleri maiyetinin azaltılması amaçlanmıştır.

Bu hükümlerin ne derecede uygulanacağını, köylerimizdeki yapım işlerinde fen, sağlık ve çevre şartları bakımından ne kadar değişiklik yapacağını zaman gösterecektir.

Bu yeni düzenlemede noksan gördüğümüz hususları şöylece sıralayabiliriz:

1 — Belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki yerlerde, (kırsal alanlar, köyler, mezralar, komlar gibi) bilhassa tevhit ve ifraz işlerinde ve parselasyon planlarının onaylanmasında yetki tamamen valiliklere ve il idare kurullarına verilmiştir. Kaymakamlıklar ve ilçe idare kurulları devre dışı bırakılmıştır. Bu konularda kaymakamlıklara ve ilçe idare kurullarına da yetki verilmelidir. Çünkü kaymakamlar ilçeye bağlı köylerin ihtiyaçlarını, durumlarını daha yakından bilirler. Ayrıca kaymakamlıklara ve ilçe idare kurullarına verilecek yetki, kırtasi işlerin azalmasını, işlerin daha süratle yapılmasını sağlar.

2 — “Köy Yerleşim Alanları Tespit Komisyonları” sadece illerde Vali Yardımcısının başkanlığı altında kurulmaktadır. Bu duruma göre, ilçe ve köy sayısı fazla olan illerde, köy yerleşim alanlarını tespit etmek, çok uzun yıllara raci olur.

Kaymakamlar, köylerin durumunu daha iyi bilmektedirler. Bu sebeple, kaymakamların başkanlığında (Köy Yerleşim Alanları Tespit Komisyonları) kurulmalıdır. Bu durum hizmetlerin daha süratli ve verimli yapılmasını sağlar.

3 — Belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki yerlerde, imar işlerini düzenleme, uygulama ve denetleme yetkisi valiliklere bırakılmıştır. Bu hizmetleri yapmak üzere, İl Özel İdarelerinde birer imar bürosu-

nun kurulmasında büyük yarar vardır. Böylece illerdeki değişik uygulamalar önlenmiş, standart hale getirilmiş olur.

4 — Köylerin imar planlarının yaptırılması büyük önem ifade eder. Böylece köylerden uzakta, kırsal alanlarda ev yapılmasının önüne geçilmiş olur. Köylerin fen, sağlık ve çevre şartlarına göre gelişmesi sağlanmış olur. Bu bakımdan, İl Özel İdaresi bütçelerine “Köy İmar Planlarının Yaptırılması” adı altında bir ödenek konulmalıdır.

5 — 4759 sayılı İller Bankası Kanunu’nda köylerin imar planlarının yaptırılacağı belirtilmesine rağmen, bugüne kadar herhangi bir köyün, (Cumhuriyetin 50 nci yılı münasebetiyle kurulan CUMHURİYET köyü hariç) imar planı yaptırılmamıştır. İller Bankası Genel Müdürlüğüne, her yıl valiliklere, köylere gelir getirmek için bir yatırım yapmak amacıyla gönderilen İller Bankası kör payıyla maalesef herhangi bir işi bitirmek mümkün değildir. Birçok yerlerde bu para ile başlanan işler bitirilememiş, sürüncemede kalmıştır.

İller Bankası kâr payı, köylerin imar planlarının yapılması için bir kaynak olabilir. İller Bankasının bu husustaki Yönetmeliklerinde değişiklik yapılarak, bu kâr payının köylerin imar planlarının yapılmasında kullanılmasına imkân verilmelidir.

İller Bankasından gönderilen bu para İl Özel İdareleri bütçelerine dahil edilerek, sırf köylerin imar planlarının yapılmasında kullanılmalıdır.

ÖZEL KANUN HÜKÜMLERİNE GÖRE BELEDİYELERDE DİSİPLİN SUÇ VE CEZALARI

Şevki PAZARCI
Merkez Valisi

Devlet Memurları Kanununun 15.5.1975 gün ve 1987 sayılı Kanunla değişik 1 inci maddesine göre:

Belediyeler ile belediyelerin kurdukları birlikler ve bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar personeli Devlet Memurları Kanununun hükümlerine tabidir. Bu bakımdan disiplin konularında 657 sayılı Kanunun getirdiği hükümler belediye personeli hakkında da uygulanmaktadır.

657 sayılı Kanunun 124 üncü maddesi uyarınca:

Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile, kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125 inci maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir. Bu maddede belirtildiği üzere disiplin cezaları : uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve Devlet memurluğundan çıkarmadır.

Yukardaki cezaları gerektiren fiil ve haller, sözü geçen 125 inci maddede ayrı ayrı sıralanmıştır.

657 sayılı Kanunun değişik 126 ncı maddesine göre :

Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amiri olarak belediye başkanları tarafından verilir.

Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra atamaya yetkili amir tarafından uygulanır.

Devlet memurluğundan çıkarma cezası, amirlerin bu yoldaki isteği üzerine memurun bağlı bulunduğu yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir.

Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkındaki Yönetmeliğin değişik 4/D maddesine göre,

Mahalli idarelerin Yüksek Disiplin Kurulu, içişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kuruludur. Ancak, büyük şehir belediye başkanlıklarında bu kurullar "Büyük şehir belediye encümeninden" teşekkül eder.

Disiplin kurulu ve yüksek disiplin kurulunun ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur, cezayı kabul veya red eder. Red halinde atamaya yetkili amirler 15 gün içinde başka bir disiplin cezası vermekte serbesttir.

657 sayılı Kanunun 134 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan 8/5336 sayılı Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin 13.1. 1986 tarih ve 86/10286 sayılı Yönetmelikle değiştirilen 4 üncü maddesinin beşinci fıkrasının (B) bendinde gösterildiği üzere belediye disiplin kurulu :

1. Büyük şehir belediyelerinde, genel sekreter veya başkanın görevlendireceği genel sekreter yardımcılarında birisinin başkanlığında;

A) Hukuk müşaviri veya görevlendirilecek bir avukat,

B) Personel şube müdürü,

C) Kararlar şube müdürü,

D) Fen işleri daire başkanlığından görevlendirilecek bir şube müdüründen kurulur.

2. Diğer belediyelerde disiplin kurulu, belediye başkanının veya görevlendireceği yardımcısının başkanlığında :

A) 1580 sayılı Kanunun 88 inci maddesindeki daire başamirleri ile,

B) Belediye encümen üyelerinin kendi aralarında bir yıl için seçecekleri iki üyeden kurulur.

Aynı Yönetmeliğin 6 ncı maddesine göre de, kurulların başkan ve üyeleri kendilerine, eşlerine, ikinci derece dahil kan ve sihri hısımlarına, disiplin cezası verilmesini teklif ettikleri, disiplin soruşturmasını yaptıkları veya atanmasına yetkili oldukları memurlara ait işlerle ilgili kurul toplantılarına katılamazlar.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesinde disiplin suç ve cezaları ile bu cezaları gerektiren fiil ve haller sayılmakla beraber aynı maddenin son kısmında "Özel kanunların disiplin ve suç cezalarına ilişkin hükümleri" saklı tutulmuştur.

Belediye personeline ilgilendiren, disiplin suç ve cezalarına ilişkin hükümler bulunan başlıca kanunlar aşağıda incelenmiştir.

1— Muhasebei Umumiye Kanununa aykırı hareketlerde ceza uygulaması

1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanununun 22 nci maddesinde, bütçe ödeneklerinin verimli ve tutumlu olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla gözetilecek ilkeler belirlenmiş ve (D) fıkrasında uygulanacak cezalar gösterilmiştir. Madde uyarınca, belirtilen hükümlere aykırı işlemler ve davranışlardan doğan Devlet zararının sorumluların a ödettirilmesi hükme bağlanmıştır. Şu kadar ki, suç konusu teşkil etmemek kaydıyla :

— Bu işlem ve davranışlar Devlete ait bir hizmet ve girişimin gerçekleştirilmesi veya tamamlanması gibi iyiniyetli bir amaca dayanması,

— Hizmet yapılmış veya malın teslim alınmış bulunması halinde,

Maliye Bakanlığının veya ilgili dairenin istemi üzerine yetkili kurul tarafından sorumlularının birer aylıklarının kesilmesine, tekrarlanması durumunda görevlerinin değiştirilmesine veya memurluktan çıkarılmasına karar verilmesi gerekmektedir.

657 sayılı Kanunun 126 ncı maddesinin son fıkrasında "özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili amir ve kurullarla ilgili hükümleri saklıdır" hükmüne göre :

Yukarıda belirtilen halde, birer aylıklarının kesilmesine belediye disiplin kurulunca karar verilecektir.

Devlet memurluğundan çıkartma cezasının ise, 657 sayılı Kanunun 126 ncı maddesinin 2 nci bendi uyarınca amirlerin bu yoldaki isteği üzerine; büyük şehir belediye başkanlıklarında belediye encümenleri ve diğer belediyelerde İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu tarafından verilmesi gerekmektedir.

2 — Kefalet Kanunu hükümlerine aykırı harekette bulunanlara ceza uygulamak

2.6.1934 gün ve 2489 sayılı Kefalet Kanununun 10 uncu maddesine göre.

Kefaletle bağlı memur ve müstahdemlerin maaş veya ücretlerinden kefalet karşılığını süresinde kesmeyen veya kesip de bir ay içinde Kefalet Sandığına yatırmayan muhasiplerin ceza olarak maaş veya ücretlerinin dörtte biri ve tekrara yapıldığı halde yarısının kesilmesi gerekmektedir.

657 sayılı Kanunun değişik 125 inci maddesinin son bendi uyarınca, "özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklı" tutulmuş olduğundan ve aynı Kanunun 125/C maddesinde yer alan

1/30-1/8 miktarını aşmış bulunduğundan, ceza belediye disiplin kurulu kararıyla kesilerek belediye adına irat kaydolunur.

3— Harcırâh Kanunu hükümlerine aykırı harekette bulunanlara ceza uygulamak

10.2.1954 tarih ve 6245 sayılı Harcırâh Kanununun 60 ıncı maddesi hükmü uyarınca; maddi hatalar hariç olmak üzere, harcırâh miktarını artıracak şekilde hilafı hakikat beyanname verenler hakkında işlenen suçun niteliğine göre, rütbe veya sınıf tenzili veya ihraç cezalarından biri uygulanacaktır.

Maddede "harcırâh miktarını artıracak şekilde" kaydı bulunduğuna göre, hakikata uymayan beyan istihkak miktarını artırmamışsa, bu şekilde beyanda bulunan hakkında herhangi bir işlem yapılmayacaktır.

Maddede verilecek cezalar, suçun mahiyet ve şümulüne göre, rütbe veya sınıf tenzili veya ihraç olarak tespit edilmiştir.

Rütbe tenzili özellikle ordu mensupları için uygulanabilir.

Sınıf tenzili, memurun maaşça bir derece aşağı indirilmesidir.

İhraç ise, memurun bir daha Devlet memuriyetinde kullanılmamak üzere çıkarılmasıdır.

657 sayılı Kanunda, sınıf tenzili cezası yer almamıştır. Ancak bu kanunun 126 ncı maddesinin son bendi uyarınca; özel kanunların disiplin cezası vermeye yetkili kurullarla ilgili hükümler saklı tutulduğundan, belediye disiplin kurulunca bu ceza uygulanabilecektir.

İhraç cezası 657 sayılı Kanunda olmayıp bunun yerini "Devlet memurluğundan çıkarma" cezası almıştır.

Devlet memurluğundan çıkarma cezası 657 sayılı Kanunun 126/2 maddesi ile Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin değişik 4/D maddesine göre :

Büyük şehir belediye başkanlıklarında büyük şehir belediye encümeni, diğer belediyelerde İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu, kararıyla verilir.

Harcırâh Kanununun 60ıncı maddesinin son bendi uyarınca, hukuku amme davası açılması ve kanuni takibat yapılması gerekmektedir.

4— Tebligat Kanunu hükümlerine aykırı harekette bulunan görevlilere ceza uygulamak

7201 sayılı Tebligat Kanununun birinci maddesiyle; belediyeler de dahil olmak üzere, tebligatın posta, telgraf ve telefon işletmesi vasıtasıyla-

la yapılması hükme bağlanmış ve Kanunun ikinci maddesiyle tebligatın memur vasıtası ile yapılması hükmü getirilmiştir. Buna göre : “tehirinde zarar umulan işlerde veya aynı yerde bulunan birinci maddede yazılı daire ve müesseseler arasında veya bu daire ve müesseselerde bulunan şahıslara yapılacak tebligat kendi memurları veya mahalli mülkiye amirinin emri ile zabıta vasıtasıyla yaptırılabilir...” tebligatın çabuk ve doğru şekilde gerçekleştirilmesi, Tebligat Kanununu uygulayacak olanların davranışlarına büyük ölçüde bağlıdır. Bu nedenle, 52 nci maddeye göre, Tebligat Kanununun uygulanmasına görevli bulunan tebliğ memurları ve hizmetliler hakkında işledikleri suçlardan dolayı, eylemlerinin nitelik ve derecelerine göre Türk Ceza Kanununun memurlar hakkında hükümleri uygulanır.

7201 sayılı Kanunun 52 nci maddesinin son fıkrasında, Türk Ceza Kanununa göre yapılan takibatın inzibati ceza tatbikine mani olmadığı belirtilmiş, ancak hangi inzibati ceza uygulanacağı gösterilmemiştir.

Bu duruma göre, 657 sayılı Kanunun 126 nci maddesi uyarınca : uyarma, kınama, aylıktan kesme cezaları disiplin amiri olarak belediye başkanları tarafından :

Kademe ilerlemesinin durdurulması cezası, memurun bağlı olduğu kanundaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, Belediye Kanununun 96 nci maddesine göre, ataması kendisine ait memurlar hakkında belediye başkanı tarafından verilebilecektir.

Devlet memurluğundan çıkarma cezası ise, 657 sayılı Kanunun 126/2 maddesi ile Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin değişik 4/D maddesine göre :

Büyük şehir belediye başkanlıklarında, büyük şehir belediye encümeni, diğer belediyelerde İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu kararıyla verilebilecektir.

5— Sayıştay Kanunu hükümlerine aykırı harekette bulunanlara ceza uygulamak

21.2.1967 gün ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 51 inci maddesine göre :

“Hesabını kanun hükümleri dairesinde zamanında ve tam olarak vermeyen saymanlarla Sayıştay denetimine giren daire ve kurumlar görevlilerinden denetleme ve yargılama sırasında istenilen her çeşit bilgi belge ve defterleri vermeyen ve denetleme ve yargılamayı güçleştirenlerin aylıkları, Sayıştayın istemi üzerine ilgili dairelerince hesabı ve

ya istenen bilgi, belge ve defterleri eksiksiz verinceye kadar yarım olarak ödenir...”

Aynı Kanunun 52 nci maddesi uyarınca da :

"Emeklilik, bakanlık emrine alınma ve benzeri sebeplerle hesabını devretmeden temelli veya geçici olarak vazifeden ayrılmış bulunan saymanların hesaplarını verinceye kadar aylık ve diğer istihkaklarının ödenmesi geciktirilir.

832 sayılı Kanunda yazılı aylıktan kesme cezası, 657 sayılı Kanunun 125/C maddesindeki 1/30-1/8 miktarını geçmiş bulunduğu, belediye disiplin kurulu kararıyla verilir.

6— Kamu Görevlileriyle İlgili Mal Bildirimi Kanununa aykırı hareket edenlere ceza uygulamak

9.6.1983 tarih ve 2871 sayılı Kamu Görevlileri İle İlgili Mal Bildirimi Kanununun ikinci maddesiyle :

Belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlarda; aylık, ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurlar, işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri Kanun kapsamına alınmıştır.

Aynı Kanunun 9 uncu maddesinde, istenecek mal bildiriminin, tebliğden itibaren en geç onbeş gün içinde verilmesinin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Kanunun 12 nci maddesinde ise düzenlenen rapor üzerine;

- Mal bildiriminin süresinde verilmediği,
- Gerçeğe aykırı bildirimde bulunulduğu,
- Haksız mal edinildiği,

— Haksız edinilen malın kaçırıldığı veya gizlendiği, sonucuna varılması halinde disiplin yönünden her türlü işlemi uygulamakla beraber, soruşturma evrakını görevlinin sıfatına göre yargılama yönünden tabi olduğu adli mercie tevdi olunur.

657 sayılı Kanunun 125 inci maddesinin D/J bendi uyarınca, "belirlenen durum ve sürelerde mal bildiriminde bulunmamak" halinde kademe ilerlemesinin durdurulması cezası uygulanır.

Devlet memurluğundan çıkarma cezası ise, 657 sayılı Kanunun 126/2 maddesi ile Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Hakkında Yönetmeliğin değişik 4/D maddesine göre :

Büyük şehir belediye başkanlıklarında büyük şehir belediye encümeni,

Diğer belediyelerde İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu kararıyla verilir.

7 — Devlet İhale Kanununun hükümlerine aykırı hareket edenlere ceza uygulamak

8.5.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 86 ncı maddesinde;

Devlet İhale Kanununa göre görevlendirilen bütün memurların, ihmal ve kusurlu davranışlarından dolayı disiplin, cezaî ve malî sorumluluğa maruz kalacakları belirtilmiştir.

Maddeye göre, ihale komisyonları, muayene ve kabul komisyonlarının başkan ve üyeleriyle diğer ilgililer;

— Görevlerini kanuni gereklere göre tarafsızlıkla yapmadıkları,

— Taraflardan birinin zararına yol açacak ihmal ve kusurlu hareketlerde bulundukları,

takdirde haklarında disiplin, cezaî ve malî sorumluluk bakımından soruşturma yapılır.

Madde metnindeki "kanunî gereklere göre" den maksat, ihale işlerinin sadece Devlet İhale Kanununa göre değil, diğer kanunlara da uygun şekilde yapılmasını sağlamaktır.

Kanunun 86 ncı maddesinde uygulanacak disiplin cezası belirtilmemiş olduğundan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine göre disiplin cezası uygulanması gerekmektedir.

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

Ali PITIRLI

APK Kurulu Başkanı

1988 yılında ülkemiz, kamuoyuna yansımayan fakat yerel yönetimlerimiz açısından önemi küçümsenmeyecek bir olaya tanık oldu. Bu olay, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın (Charte Europeenne de l'Autonomie Locale-European Charter Of Local Self-Government) 21 Kasım 1988 tarihinde ülkemizce imzalanmasıdır. Şartın kapsamını açıklamadan önce, yürürlüğe girinceye kadar takip ettiği seyir hakkında bilgi verilmesinin yerinde olacağını düşündük.

Hazırlık Çalışmaları

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına yönelik ilk fiili çalışmalara Avrupa Konseyi bünyesinde 1980'li yılların başlarında başlanmıştır. Aslında bu çalışmaların fikri safhasının Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferanslarının çalışmaları ile birlikte başladığını görmekteyiz. Örneğin, 20-21 Kasım 1975 tarihlerinde Paris'te toplanan birinci Konferansta, Avrupa Konseyine üye ülkelerin yerel idarelerden sorumlu bakanları arasında, ilk defa Avrupa düzeyinde yerel idarelere hasredilmiş bir platformda bu idarelerin yerel demokrasi açısından sorunları gündeme getirilmiş, özellikle konferansta Avrupa Konseyi'ne üye ülke sınırlarının her iki yakasında yer alan yerel idareler arasında sınırötesi işbirliğini kolaylaştırıcı yönde bir Avrupa Sözleşmesi için hazırlıklara girişilmesi fikirleri ortaya atılmıştır. Bu fikirlerin, sözkonusu sözleşme, Avrupa Bölge ve Mahalli İdareler Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi (Convention-Cadre Europeenne sur la Cooperation Transfrontaliere des Collectivites ou Autorites Territoriales-European Outline Convention Between Territorial Communities Or Authorities) adı altında Ekim 1979 tarihinde Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisinde, taslak olarak kabul edilmek ve 20-21 Mayıs 1980 tarihlerinde Madrid'te düzenlenen dördüncü Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansında görüşülerek 21 Mayıs tarihinde aynı yerde üye ülkelerin imzalarına açılmak ve 22 Aralık 1981 tarihinde de gerekli olan onaylar sağlanarak yürürlüğe konulmak suretiyle, gerçekleştirilmiş olduğunu görmekteyiz.

25-27 Kasım 1976 tarihlerinde Atina'da toplanan ikinci, 27-29 Ekim 1977 tarihlerinde Lizbon'da toplanan özel (AD-HOC), 7-8 Eylül 1978 tarihlerinde Stokholm'de toplanan üçüncü, 21-23 Mayıs 1980 tarihlerinde Madrid'te toplanan dördüncü Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferanslarında da yerel idarelere ilişkin sorunlar artan bir canlılık ve kararlılık içinde ele alınmıştır. Özellikle Atina konferansında yerel idarelerin özerkliği ile mali sorunları arasındaki ilişki üzerinde durulmuş ve bu ilişkinin yerel idareler lehine geliştirilmesi yönünde alınan temenni kararı 5-7 Ekim 1982 tarihlerinde Lugano'da toplanan beşinci konferans gündeminin birinci sırasını işgal etmiştir. Konu, “Yerel özerklik, yasal düzenleme, uygulama ve perspektifler” dir. Lugano Konferansında uzman bakanlarca konu derinlemesine tartışılmış ve sonuçta bir sözleşme taslağı oluşturulması ve müteakip konferansa getirilmesi Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesine tavsiye edilmiştir. Bakanlar Komitesince konunun incelenmesi ve gerekirse bir sözleşme taslağı hazırlanması görevi o tarihlerde faaliyette bulunan Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi (CDRM)* ne verilmiştir. Aslında konu, uzman bakanlar konferanslarının yanısıra Avrupa Konseyinin istişari bir organı niteliğindeki Avrupa Yerel ve Bölge İdareleri Daimi Konferansınca (CPLR) de Lugano Konferansından önce ele alınmış ve burada kendi içinde hazırlanmış olan bir sözleşme taslağı Logano Konferansının kararına etkili olmuştur, denebilir. Ancak, yukarıda da değindiğimiz gibi, taslağın fıkri kapsamının oluşturulmasında, başta Atina Konferansı olmak üzere o tarihe kadar düzenlenen bütün konferansların etkisi olduğunu belirtmek yerinde olur.

Avrupa Konseyinin en üst düzeyde karar organı durumundaki Bakanlar Komitesince görevlendirildiğine yukarıda işaret ettiğimiz Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi, konuyu teknik düzeyde incelemek üzere kendisine bağlı uzmanlar komitesini görevlendirmiş; konu uzmanlar komitesinde uzun uzun görüşüldükten sonra bir sözleşme taslağı oluşturulmuş ve taslak 1984 Eylül ayı ortalarında Yönetim Komitesine (CDRM) gönderilmiştir. 20-21 Eylül 1984 tarihlerinde Yönetim Komitesinde nihai şekli verilen taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma'da toplanan altıncı Mahalli İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansı gündeminin birinci sırasında yer almıştır.

Konferanstaki görüşmeler sırasında, o tarihlerdeki durumun gerektirdiği bazı yasal belirsizlik sebebiyle, ülkemizce Şartın gücünün “tavsiye kararı” niteliğinde olmasının o zaman için yerinde olacağı düşünülmüş ve Türk Delegasyonu Konferansta o yönde vaziyet al-

* Söz konusu komitenin yerini 1988 yılından itibaren benzeri durumdaki Bölge ve Yerel İdareler Yönetim Komitesi (CDRL) almıştır.

mıştır. Zira, konferansta Şartın "sözleşme" şeklinde yürürlüğe girmesini destekleyen Avrupa Konseyi üyesi ülkeler vardı ve ekseriyeti teşkil etmekteydiler. Nitekim, Avrupa Konseyinin nihai karar organı olan Bakanlar Komitesi de Şartın sözleşme şeklinde imzaya açılmasını kararlaştırılmış ve Şart 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzalarına açılmıştır. Aslında daha konferans sırasında dahi Şartın kapsadığı ana ilkelerle Anayasamız ve yerel idarelerimizi düzenleyen yasalar arasında teşkilat, görev, yetki ve merkezi idare ile olan karşılıklı ilişkiler açısından temelde çelişkili noktalar yoktu ve bu itibarla Şartın "sözleşme" şeklinde yürürlüğe girmesi yönünde vaziyet alınabilirdi. Ancak, o tarihlerde İl Özel İdarelerimiz, Belediyelerimiz ve Köylerimizin teşkilat, görev ve yetkilerini düzenleyen ana kanun tasarıları üzerinde keşif çalışmalar sürdürülmesi hasebiyle, Şart hakkında sözleşme şeklinde tutum alabilmek için bu çalışmaların berraklığa kavuşmasının yerinde olacağı düşünülmüştür. Yukarıda "belirginsizlik" olarak açıkladığımız sebep budur. Nitekim, bunlardan İl Özel İdarelerine ilişkin kanun üzerindeki çalışmalar tamamlanarak 16 Mayıs 1987 tarihli ve 3360 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Gerek bu Kanunun içeriği ve gerekse Belediye ve Köy Kanunları üzerindeki teknik çalışmalarda izlenimler Şartla milli mevzuatımız arasında çelişkili noktaların bulunmayacağı ihtimalini doğurduğundan, İçişleri Bakanlığınca Şartın ülkemizce sözleşme şeklinde imzalanmasının uygun olacağı Dışişleri Bakanlığına bildirilmiş; bunu müteakip 20 Eylül 1988 tarihli ve 13296 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Şartın imzalanması için Avrupa Konseyi nezdindeki Daimi Temsilcimizin yetkili kılınması üzerine Şart 21 Kasım 1988 tarihinde Daimi Temsilcimiz tarafından Sözleşme (Convention) olarak ülkemiz adına imzalanmıştır.

Şartın 15 inci maddesine göre, yürürlüğe girmesi için en az 4 üye ülke tarafından onaylanması gerekmektedir. Bu sayıda ülkenin onaylaması üzerine Şart 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Şart, halen Avrupa Konseyine üye 9 ülke (Belçika, Fransa, Yunanistan, İzlanda, İtalya, Hollanda, Portekiz, İsveç, Türkiye) tarafından imzalanmış, 8 ülke (Avusturya, Kıbrıs, Danimarka, Federal Almanya, Liechtenstein, Luxemburg, Norveç, İspanya) tarafından da onaylanmıştır.

İmza safhasından ayrı olarak, Şart parlamentomuzca da onaylandıktan sonra, getirdiği ilkeler ülkemizce de geçerli olmaya başlayacaktır.

Şartın kapsadığı temel ilkeler

Yürürlüğe girinceye kadar takip ettiği seyre anahatlarıyla yukarıda değinmeye çalıştığımız Şartla, yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali

özerkliklerinin korunması ve haklarının belirlenmesi yönünde Avrupa ölçüsünde ortak temel hükümler getirilmektedir. Ancak, ilerde maddelerin incelenmesi sırasında da açıkça görüleceği üzere bunların uygulanması, genelde, Avrupa Konseyine üye ülkelerin iç mevzuatına bırakılmaktadır.

Her milletlerarası sözleşme metninde olduğu gibi Şart, bir giriş bölümü ile başlamaktadır. Burada, Şartı yürürlüğe koyarken üye ülkelerin mahalli idareler konusunda besledikleri niyet ve varmak istedikleri amaçlar belirtilmektedir. Aslında heyecanlı cümlelerle vurgulanan bu niyet ve amaçları Avrupa Konseyince yürürlüğe konulan her sözleşmede yakın farklarla görmek mümkündür.

Özet olarak Şart'ın Giriş bölümünde Avrupa Konseyine üye ülkeler arasında "... ortak mirasları olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacına yönelik daha büyük bir birliğe erişmek..." hedeflenmekte ve bu amaca erişme yollarının ise;

— Yönetime ilişkin alanlarda Avrupa Konsey bünyesinde sözleşmeler yapılmasına,

— Yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğunun kabul edilmesine,

— Kamu hizmetlerinin yürütümüne yurttaşların katılma hakkının, Avrupa Konseyine üye bütün ülkelerce benimsenen ana haklardan biri olduğuna ve bu hakkın yerel düzeyde en gerçekçi biçimde kullanılmasına,

bağlı olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca girişte;

— Daha büyük yetki ve sorumluluklarla donatılmış yerel yönetimlerin vatandaşlara yakın mesafede daha etkili bir yönetim biçimine imkan sağlayacağına,

— Avrupa ülkelerinde yerel özerkliğin korunması ve güçlendirilmesinin, demokrasi ve yerinden yönetim ilkelerine dayalı bir Avrupa için büyük yararlar sağlayacağına,

İşaret edilmiş ve bütün bunların, demokratik yollarla oluşturulmuş karar organları bulunan, yetkileri, bunların uygulama alanına geçirilmesi ve görevlerini yerine getirirken yeterli kaynaklara sahip olunması açısından geniş özerkliğe sahip yerel yönetimlerin mevcudiyetiyle mümkün olacağına değinilmiştir.

Kısaca, Şartın Giriş bölümünde, Avrupa Konseyinin kuruluşuna temel teşkil eden ilkelerin, yerel yönetimler düzeyinde uygulanmasına

yönelik özelemlere yer verilmektedir. Bu özelemlerle, Şarta, bu ilkeler doğrultusunda uygulamaya yönelik prensipler konularak, bunların üye ülkelerce uygulanması teşvik edilmek istenmektedir.

Önemli maddelerine geçmeden önce Şartın tümüne kuşbakışı bakmak gerekirse, Şartla, Avrupa Konseyine üye ülkelerde yerel yönetimlere özgü demokratik kuralları, halka en yakın noktalarda ve her ülkede birbirine yakın biçimde işletmek suretiyle Avrupa düzeyinde halkın iradesine dayalı bir integrasyona gidişin belirtilerini sezinlememek mümkün değildir.

Şartta yerel yönetimler;

— Doğrudan doğruya halka dayandıklarından, özgürlükçü demokrasinin gerçek dayanağı olarak görülmektedirler.

— Halkın kamu yönetiminde karar sahibi olmasının başlıca aracı olarak tanınmaktadırlar.

Bu düşüncelerle, Şarta göre, yerel yönetimlerin;

— Daha fazla yetki ve sorumluluklarla donatılmalarına, vatandaşa etkili hizmet verebilmelerine yardımcı olunmalıdır.

— Yargı yoluna başvurma haklarına kısıtlama getirilmemelidir. Yerel yönetimler;

— Hür seçimle gelmiş karar organlarıyla donatılmalıdırlar.

— Görevlerini yerine getirirken merkezi yönetimin müdahalesi asgari düzeyde tutulmalıdır.

— Denetimleri, önleyici değil, sadece kanunilik temeline dayandırılın alıdır.

— Görevleri ile orantılı gelirlerle donatılmalı ve bu gelirler özerkliklerine kısıntı getirmemelidir.

Şartta, yerel özerklikten ne anlaşıldığına değinilmekte ve bu özerkliği sağlamlatıcı esaslar getirilmektedir. Bilindiği gibi yerel yönetimler açısından özerkliği (Autonomie locale-Local Self-Government) Kanunlarla belirlenen sınırlar içinde kalmak kaydıyla, bu idarelerin, kendi icraatlarına hakim olacak kuralları kendi seçilmiş organlarınca koyabilme hak ve yetkisine sahip olabilmeleridir, şeklinde tanımlayabiliriz. Böylece mevzuat sınırları içinde yerel yönetimler serbestçe karar alma ve bunları uygulayabilme imkânlarına kavuşmuş olmaktadır. Düşünce odur ki, yerel nitelikteki hizmetlerin mahallerine intikal ettirilerek buralarda yerel halk tarafından seçilen organlar marifetiyle hal-

km denetimi altında yerine getirilmesi, kaynakların en gerçekçi biçimde kullanılmasına ve hizmette etkinlik sağlanmasına imkân vereceği gibi, demokratik kuralların ülkenin en uç noktalarında işlemesine de fırsat verilmiş olacaktır. Daha geniş biçimde ifade etmek gerekirse, bu suretle;

— Meselelere daha kolay ve sür'atli çözüm imkânları getirilmiş olacaktır.

— Halk kendi meselelerini kendisi, yani kendi seçtiği mahalli organları vasıtasıyla çözebilecektir. Bu da, buralarda, yani yönetimin en uç noktalarında demokratik kuralların işlemesine fırsat vermiş olacaktır.

— Halk, karar ve denetim aşamalarında yakından rol aldığından, hizmetler dinamik bir ortam içinde sağlanacak, aynı zamanda kaynaklar daha gerçek ihtiyaçlara yöneltilmiş olacaktır.

Yerel yönetimlere intikal ettirilecek yerel nitelikteki hizmetlerin belirlenmesinde ölçü ne olacaktır? Bu, kamu yönetimi literatüründe yer alan yerinden yönetim (Ademi merkeziyet - Decentralisation) kavramını da hatıra getirmektedir. Bilindiği gibi bu kavram, merkeziyetçiliğin karşıtı bir kavramdır. Bunu kısaca, ülke yönetiminde belli fonksiyonların merkezi yönetim tarafından yerel yönetim birimlerine aktarılması şeklinde tanımlayabiliriz. Burada, merkezi yönetime ait görevlerden bazıları merkeze karşı kısmen bağımsız durumdaki yerel yönetimlere devredilmektedir. Hizmet, temelde merkezi yönetimdir. Ancak günümüzde merkezi yönetime ait hizmetlerdeki aşırı artışla yukarıda ana hatları ile açıklanan görüşler sebebiyle, mahalline devri sözkonusu olmaktadır.

Aslında özerklik kavramıyla yerinden yönetim kavramı, yerel yönetim birimleri açısından birbirini tamamlayan ve güçlendiren kavramlardır. Yerel yönetimlere devredilecek görevlerin çerçevesi geniş tutulduğu ölçüde özerklik kavramı da ayrı bir anlam ve güçlülük ifade edecektir. Ancak, bu çerçeve dar tutulsa dahi, hizmet, mahallinde özerkliğin öngördüğü esaslar içinde yürütülebiliyorsa, bu halde de özerklik vardır, denebilir.

Yerel yönetimlere görev devrinde ölçü, genelde, siyasi tercihlere bağlıdır. Bu nedenle, diğer demokratik ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de yerel yönetim idarelerine görev ve yetki devri kanunla olmaktadır. Ancak, yerel yönetim idarelerine görev ve yetki devredilirken bazı tabii kriterlerin gözönünde bulundurulduğunu da belirtmek gerekir. Bunları, yerel halkın yaşayışı, eğitimi, sağlığı, kültürü, eğlence dinlen-

mesi ile ilgili olanları yerel yönetimlere, milli karakterde olanların da merkezi yönetimin uhdesinde kalması şeklinde kısaca belirtilebilir. Ancak, hizmet mahalli karakterde olsa bile, büyük sermaye ve uzman elemanların istihdamını gerektiriyorsa, merkezi idarenin uhdesinde de bırakılabilmektedir. Ülkemizdeki güvenlik hizmetleri, eğitim ve sağlık kurumları ile enerji tesisleri bunun en belirgin örnekleridir. Yukarıda değinilen Lizbon Konferansının tavsiye kararları arasında da buna benzer bir ayırım görmekteyiz. Bu da, hizmetin niteliği ya da boyutu, ülkenin daha geniş bir alanında yürütülmesini gerektirdiği takdirde merkezi idare düzeyinde yürütüleceği, bu gibi zorunlulukların bulunmaması halinde ise hizmetin mahalline devredilebileceği şeklinde özetlenebilir.

Şart hakkında bu genel açıklamalardan sonra, şimdi de Şartla getirilmek istenen bazı esaslar hakkında, ana çizgiler halinde, bilgi vermeye çalışacağız.

— Yerel özerkliğin dayanağı

Şart, yerel özerkliğin dayanağını anayasalarda, en azından da kanunlarda görmek istemektedir. Buna göre, yerel özerklik ilkelerine, Avrupa Konseyine üye ülkelerin kanunlarında, hatta mümkün olduğu takdirde anayasalarında yer verilmesi gerekmektedir. (Madde 2).

Yine Şartta yerel özerklik kavram ve kapsamı aşağıdaki ifadelerle dile getirilmek istenmektedir;

— Yerel yönetimler, kendilerine yasalarla tanınan sahalarda ve yasa sınırları içinde fakat kendi sorumlulukları altında, halkın yararına olarak serbestçe karar alma ve bunları uygulayabilme hak ve yetkisine sahip olabilmelidirler (Madde 3/1).

— Yerel yönetimler, faaliyetlerini, üyeleri doğrudan, hür, eşit ve gizli oyla yapılan seçimlerle oluşan organlarının kararlarına dayalı olarak yerine getirmelidirler (Madde 3/2).

— Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri anayasa veya kanunlarla belirlenmelidir. Yerel yönetimler, kanun sınırları içinde, kendilerine tanınan faaliyet alanlarında serbestçe girişim hakkına sahip olmalıdırlar (Madde 4/1-2).

— Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sorumluluğu, genelde, vatandaşa en yakın konumda yer alan yerel yönetim birimlerine tevdi edilmelidir. Bu sorumluluğun başka bir yönetim merciine devredilmesi, ancak hizmetin niteliği ve boyutu ile, buraya devri halinde daha et-

kin ve daha ekonomik koşullar içinde yerine getirileceğinin anlaşılması halinde mümkün olabilmelidir (Madde 4/3).

— Yerel yönetimlere yetki devri, bütün unsurlarıyla yerine getirilmelidir. Bu yetkiler, merkezi ya da bölge yönetimlerince ancak kanunların öngördüğü hallerde sınırlandırılabilir (Madde 4/4).

— Yerel yönetimlere, merkezi ve bölge yönetimlerince yetki devri yapılması halinde uygulama sırasında bunun mahalli şartlara uygulanmasının takdiri de kendilerine (yerel yönetimlere) bırakılmalıdır (Madde 4/5).

— Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konuların planlanması ve karar alınması aşamalarında, mümkün olduğu ölçülerde, kendileriyle istişare edilmelidir (Madde 4/6).

Yerel yönetimlerin coğrafi sınırları

— Coğrafi sınırlarında herhangi bir değişiklik yapılmadan önce, ilgili yerel yönetim birimiyle istişarede bulunulur. Bu değişiklik kanunların imkân verdiği ölçüde referandum yolu ile yapılır (Madde 5).

Yerel yönetimlerin yapışması

— Yasalarla öngörülen genel esasların dışına çıkmamak kaydıyla, yerel yönetimlerin kendi iç yönetim yapılarının kendilerince belirlenmesi esastır. Burada belirli ihtiyaçlara uyum sağlanması ve etkili bir yönetimin tesisi öncelikle gözönünde bulundurulur (Madde 6/1).

— Yerel yönetim personelinin statüsü, bu idarelere, hizmetin icaplarına göre, her nitelikteki eleman istihdamına imkân verecek ölçüde olmalı ve bunun için gerekli eğitim, ücret ve kariyer sağlama koşulları yaratılmalıdır (Madde 6/2).

— Yerel yönetim organlarına seçikle gelmiş temsilcilerin statüsü, bu kişilerin görevlerini özgürce yerine getirmelerine imkân verecek biçimde düzenlenmelidir (Madde 7/1).

— Mahalli seçikle gelen temsilcilerin görevleriyle bağdaşmayan görev ve faaliyetler ancak kanunla ya da diğer temel hukuk kuralları ile belirlenir (Madde 7/3).

İdari denetim

— Yerel yönetimler üzerindeki her türlü denetim, ancak Anayasa ve kanunlarda belirtilen hallerde ve yine burada belirtilen yöntemler içinde yapılır (Madde 8/1).

— Yerel yönetimlerin her türlü idari denetiminde sadece Anayasa ve kanun hükümlerine uygunluğun sağlanması amacı güdülür. Ancak, yerine getirilmesi özel olarak yerel yönetimlere verilmiş olan görevler hakkında yerindelik denetimi yapılabilir (Madde 8/2).

— Yerel yönetimlerin idari denetimi, ancak denetim merciinin müdahale edebileceği sınırlar içinde ve korunması istenen menfaatin önemi ölçüsünde yerine getirilir (Madde 8/3).

Mali kaynaklar

— Yerel yönetimlerin, milli ekonomi politikası çerçevesinde, hizmette özgürce harcayabilecekleri yeterli öz mali kaynaklara sahip olma hakları vardır (Madde 9/1).

— Yerel yönetimlerin mali kaynakları, Anayasa ve kanunlarla kendilerine verilen sorumluluklarla orantılı olmalıdır (Madde 9/2).

— Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir kısmı, miktarlarını kanun sınırları içinde belirleme yetkisine sahip oldukları yerel vergi ve harçlardan sağlanmalıdır (Madde 9/3).

— Yerel yönetimlerce tahsil edilen kaynakların dayandığı mali sistemler, görevlerini yerine getirirken, mümkün olduğu ölçüde bu görevlerin mali yönlerini karşılamaya imkân verecek bir değişkenlik içinde düzenlenmelidir (Madde 9/4).

— Mali kaynak yetersizliği içinde bulunan yerel yönetimlerin korunması için, yerine getirmekle yükümlü oldukları görevler de göz önünde bulundurularak, eşitsizliğin giderilmesine yönelik denkleştirici yöntemlere başvurulur. Söz konusu yöntemler, yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarındaki karar alma yetkilerini kısıtlamamalıdır (Madde 9/5).

— Yeni kaynakların kendilerine de dağıtımı söz konusu olduğunda, yerel yönetimlerle de usulü dairesinde istişare edilmelidir (Madde 9/6).

— Yerel yönetimlere tahsis edilen yardımlar, mümkün olabildiği ölçüde, özel projelerin finansmanları dışında tutulmalıdır. Yardımlar, yerel yönetimlerin kendi yetki alanlarındaki hareket özgürlüklerini kısıtlayıcı nitelikte olmamalıdır (Madde 9/7).

— Yatırımlarında kullanmak üzere, yerel yönetimler, yasa sınırları içinde, milli sermaye piyasasından borçlanma hakkına sahiptirler (Madde 9/8).

Birlik Kurma Hakkı

— Yerel yönetimler, görevlerini yerine getirirken, ortak çıkarlarını ilgilendiren konularda, diğer yerel yönetimlerle yasa sınırları içinde birlik kurma hakkına sahiptirler (Madde 10/1).

— Yerel yönetimlerin kendi çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla, bir birliğe ve milletlerarası kuruluşu katılma hakkı her ülkede tanınmalıdır (Madde 10/2).

— Yerel yönetimler, yasalarda öngörülen sınırlar içinde, diğer ülkelerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabilirler (Madde 10/3).

Yerel Özerkliğin yasal korunması

— Yerel yönetimler, Anayasa ve kanunlarla kendilerine tanınan, hak ve yetkilerin özgürce kullanılmasını ve mahalli özerklik ilkelerine uyulmasını sağlamaya yönelik tedbirlerin alınması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahiptirler (Madde 11).

Şartın tamamı 18 maddeden ibaret olup, ana hükümler yukarıda değinilen 11 madde içinde toplanmıştır. Diğerleri imza, onama ve diğer yürürlük hükümleridir.

Özet olarak, yerel yönetimlerde idari ve mali özerklik esaslarının hakim olması, bu idarelerin görevleriyle bağdaşır gelirlerle donatılmaları, aralarında birlik kurabilmeleri, hatta, yasa sınırları içinde, diğer ülke yerel idareleriyle işbirliğine girebilmeleri, Şartta, Avrupa Konseyine üye ülkeler için öncelikle uyulması gerekli esaslar olarak görülmektedir. Yani, artık yerel özerklik ilkesi, Konseye üye ülkelerin anayasalarında ya da yasalarında yer alacaktır.

Yerel yönetimler kendilerine yasalarla tanınan sahalarda yasal sınırlar içinde, fakat kendi sorumlulukları altında serbestçe faaliyet göstereceklerdir.

Faaliyetlerini, üyeleri doğrudan, eşit ve gizli oya dayalı seçimlerle oluşan organlarının kararlarına dayalı olarak yürüteceklerdir.

Kararlarına karşı yargı yolu açık olduğu gibi, yetkilerine merkezi idare organlarıncı tecavüz edildiği kanaatine vardıklarında kendileri de yargı yoluna başvurabileceklerdir.

Hizmetin niteliği, verimliliği ve genel ekonomi içindeki pozisyonu başka bir otoriteye verilmesini gerektirmedikçe, vatandaşa en yakın konumda olan mahalli idarelerce yerine getirilmesi esas olacaktır.

Yerel yönetimler, kendi teşkilat yapılarını kendileri belirleyeceklerdir. Ancak, kendi takdir hakları kısıtlanmayacak şekilde, merkezi yönetimce, teşkilatlanmada belirli Standard çerçeveler getirilebilecektir (Şartın gerekçesinde).

Yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetim, ancak yasalarla getirilen hükümlere uygunluğun sağlanması amacıyla yapılacaktır (Controle de legalite). Uygunluk denetimi ancak çok istisnai hallerde mümkün olabilecektir (Controle de l'opportunité).

Yerel yönetimler mahallen tahsil ettikleri mali kaynakların yasalarda belirtilen azami ve asgari sınırlar içindeki oranlarını belirleyebilirler yetkisine sahip olacaklardır.

Merkezi yönetimce tahsis edilen merkezi nitelikteki gelirler, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarındaki yetkilerini zedeleyemeyecektir.

Yerel yönetimler, hem kendi aralarında, hem de diğer kategorideki yerel yönetimlerle birlik kurma ya da yerel yönetim birliklerine girme hakkına sahip olacaklardır.

Madde sayısındaki azlığa rağmen kapsamlarındaki genişlik sebebiyle, gerektiğinde tekrarları da göze alarak, etraflıca açıklama yapmayı yararlı gördüğümüz Şart hakkında verilen bilgilerden sonra şimdi de Şartla öngörülen bu temel ilkeler karşısında ülkemiz yerel yönetimlerinde durum nedir, kısaca buna değinmeye çalışacağız.

Artık, ülkemizde de kararların sadece üst noktalarda olduğu ve icraatın da buralardan yönlendirildiği bir sevk ve idare sisteminin etkili ve verimli olmayacağı, gerek kamuoyunda gerekse ilgili siyasi mercilerde anlaşılmaya başlanmıştır. Bunun bir sonucu olarak, halka en gerçekçi hizmetin ona en yakın mesafede yer alan yerel idarelerce götürülebileceği inancının hakim olmaya başladığını görmekteyiz. Özellikle içinde bulunduğumuz 1980'li yıllarda yerel idare gelirlerinde meydana gelen artışlarla birlikte bu görüşlerde de süratli bir gelişme müşahade edilmektedir. Örnek vermek gerekirse, 19 Aralık 1983 tarihli Hükümet programında, vatandaşa hizmet götürülürken merkeziyetçi tutumun azaltılacağına, yerel teşkilatların yetki ve sorumluluklarının işlerin doğrudan doğruya yerinde çözülmesine imkân verecek şekilde artırılacağına yer verilmiştir.

1987 tarihli Hükümet Programında da benzeri düşünceleri görmekteyiz.

Halen son uygulama yılında bulunduğumuz Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, merkezi yönetimce yerine getirilmekte olan bir kısım

mahalli nitelikteki hizmetlerin belediyelere devredileceği ve bu idarelerin görevlerinin günün şartlarına uygun hale getirileceği ilkesine yer verilmiştir.

Bunları, ülkemizde, Devlet yönetiminde yetki ve sorumluluk paylaşılmasında yerel yönetimlerin ağırlığının büyük olması gerektiğini belirleyen resmi metinler olarak görmek mümkündür. Son yıllarda teşkil edilen ve bugün sayıları yediye varan daha geniş yetkili metropoliten belediye uygulaması ile, şehir imar planlarının tasdiki (bazı istisnalarla), ayrıca bu planları mahallinde teknik yönden uygulayacak görevlilerin atama işlemlerinin belediyelere devrine ilişkin uygulamaları, bu düşüncelerin pratik hayata dönüşmeye başladığını gösteren kanıtlar olarak görmek mümkündür.

Belediye sınırları ve mücavir alanları içinde işyeri açma ve çalışma ruhsatları verilmesi yetkisini belediyelere devreden yeni düzenlemeler de, bu konuda yerel yönetimleri görev yönünden güçlendirmeye yönelik en son çarpıcı uygulamadır.

Demek oluyor ki, gerek fikir olarak ve gerekse bugün için başlangıç niteliğinde uygulamalar olarak, ülkemizde yerel idareleri güçlendirmeye yönelik eğilimler başlamıştır. Yani ülkemizde siyasî tercihlerin Şartla öngörülen süreç içine girmekte olduğunu ve her geçen gün bunun güçlendiğini belirtmek mümkündür. Demokratik batı ülkelerindeki uygulamalara benzer biçimde yerel idarelerimize uzanan bir görev ve yetki devri olgusunu, yani bir ademi merkeziyetçi eğilimin bulunduğunu müşahade etmek, Avrupa Topluluğuna girmeye hazırlandığımız bu dönemde memnuniyet vericidir.

Diğer taraftan Anayasamızın 127 nci maddesiyle bu idareler lehine öngörülmüş olan genişletici hükümlerden de kaynaklanmak suretiyle, yerel yönetimlerce halka hizmet götürülürken, hizmetin her safhasında, yani planlama, karar ve icra safhalarında, kendi karar ve icra organlarının oldukça yeterli bir hareket serbestliği içinde bulundukları da bir gerçektir. Bunlardan bir kısmı için yasalarımızdan kaynaklanan vesayet uygulamalarını ise değişik ölçülerde diğer ülkelerde de görmek mümkündür. Kaldı ki, merkezi yönetim adına denetim ve vesayet hakkı kullanılırken yetkilerinin zedelendiği yolunda bir kanaata vardıkları takdirde, yasalarımız gereğince, yerel yönetimlerce serbestçe vargı yoluna başvurulabilmektedir.

Anca, yerel yönetimlerimizin özerklikleri lehine olarak ortaya çıkan bütün bu olumlu eğilimleri içtenlikle desteklerken, üniter bir teşkilat yapısına sahip olan Devletimizin merkezi karakteri gereği olarak, yerel yönetimlerin merkezi idareden bağımsız bir tutum içine girmele-

rini değil, bunların izafi özerkliklerinin günümüze göre daha da güçlenmesinin Anayasamız ve yasalarımızca hedeflenmiş olduğunu burada belirtmeliyiz.

Dernek oluyor ki, yerel yönetimlerimizin sahip oldukları özerklik ilkeleri açısından, Şartla getirilen esaslarla ülkemizdeki uygulamalar arasında çelişen ana noktaların bulunmadığını belirtebilecek durumdayız. Bu uğurdaki genel gidişin de yerel idarelere ağırlık verici yönde olduğunu rahatlıkla açıklayabiliriz.

Şartın 9 uncu maddesinde öngörülen yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulmasına ilişkin hükümlere gelince, ülkemizde günümüze kadar bu yolda da önemli adımlar atılmış olduğunu belirtmeden geçemeyeceğiz. Hükümetler, 1980'li yılların başlarından itibaren yerel yönetimlerle ilgili mali politikaları gözden geçirerek bu yönetimlere önemli mali destekler sağlamışlardır. Aslında, Anayasamızın 127 nci maddesinde de yerel yönetimler için aynen "Bu idarelere, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmüne yer verilmiştir. Memnuniyetle belirtmek gerekir ki, Devletimiz, aslında kıt olan milli kaynakların topyekün ekonomik büyümesini gerçekleştirmek ve bölgelerarası ekonomik gelişmişlik farklılığını ortadan kaldırmak için kullanmaya gayret ederken, yerel yönetimlerimize ek gelir kaynakları temin etmekten de geri kalmamıştır. 1981 yılında 2380 sayılı Kanunla başlayan bu gelir artışları 3004, 3030 ve 3074 sayılı Kanunlarla giderek süregelmiştir. Buna dayalı bir örnek vermek gerekirse II Özel İdaresi ve belediyelerin toplam gelirleri 1980 yılında 83 milyar 218 milyon TL. iken bu rakamın 1988 yılında 3 trilyon 600 milyar TL. civarına yükselmiş bulunduğunu görmekteyiz. Bu rakam, yerel yönetimlerin vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirleri ve faktör gelirlerinden oluşan bir rakamdır. Bunlardan vergi gelirlerinin yaklaşık % 83'ünü genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar teşkil etmektedir. Bu artışların bir sonucu olarak, örneğin, ülkemizde cari fiyatlarla 1987 yılında toplam 7 trilyon 500 milyar TL.lık kamu sabit sermaye yatırımlarının % 18,4 u, 1988 yılında yaklaşık toplam 12 trilyon TL.lık kamu sabit sermaye yatırımlarının % 18,8'i yerel yönetimlerimizce gerçekleştirilmiştir.

1987 yılında, cari fiyatlarla yaklaşık toplam 5 trilyon 250 milyar TL.lık kamu tüketim harcamalarının % 14,1'i, 1988 yılında da yaklaşık toplam 8 trilyon 700 milyar TL.lık söz konusu harcamaların % 14,7'si yerel yönetim cari giderlerinden oluşmuştur.

Bu rakamları çarpıcı bir örnek olmaları bakımından verdik. Yoksa, yerel yönetimlerimiz için "yeterlidir" gibi bir iddia içinde değiliz. Özellikle genelde altyapı noksanlığı içindeki yerel yönetim birimleri-

mizde daha çok gelire ihtiyaç bulunduğu şüphesizdir. Ancak, incelemekte olduğumuz Şartın geçerli olduğu birçok Avrupa ülkesinde yerel yönetimlerce yerine getirilmekte olan ahvali şahsiye işlemleri, seçim kütüklerinin düzenlenmesi işlemleri, sosyal yardımlar, eğitim, sağlık ve güvenlik hizmetleri gibi bazı temel hizmetlerin ülkemizde merkezi yönetim tarafından yerine getirildiğı, diğer taraftan kalkınma yolunda bir ülke olarak, ülkemizde diğer ekonomik ve sosyal içerikli projelerin finansmanları için de kaynak ayrılması zorunluğunda bulunduğunu göz önünde tutulursa, yerel yönetimlerimize tahsis edilen bu gelirlerin temelinde büyük özveriler bulunduğunun kabul edilmesi gerekeceğini düşünmekteyiz.

Kaldı ki, Devletçe yerel yönetimlere yapılan bu mali destek, oranları ve dağıtım şekilleri bakımından objektif kriterlere göre yasa ile belirlenmiştir. Bölüşülen Gelir (impots partages) şeklinde yapılan bu desteğı, merkezi yönetimce yerel yönetimlere yapılan destekler arasında en istikrarlı ve en az müdahaleye imkân vericisi olarak belirtirsek, hataya düşmemiş oluruz.

Gönül, yerel yönetimlerimizin kendi yetkileri içinde yürüttükleri hizmetlerini, mahallinden, kendi organlarının kararlarıyla belirleyip tahsil edecekleri öz gelirlerle karşılamalarını arzulamaktadır. Fakat ülkemizde yerel yönetimlerin çok büyük bir kısmının henüz kırsal ve tarımsal karakterini muhafaza eden yerlerde bulundukları bir vakiadır. Bundan dolayı mahallinden tahsil edebilecekleri vergi ve diğer gelir kaynakları çok sınırlı kalmakta ve bu nedenle Devlet bütçesinden desteklenmek zorunda kalmaktadırlar. Dileğimiz, henüz uzak olmakla beraber, yerel yönetimlerimizin kendi öz gelirleriyle, hiç bir mercie muhtaç olmaksızın, kendi hizmetlerini görebilecekleri bir düzeye gelmeleridir.

Dolayısıyla, yerel yönetimlerimizin mali yönden desteklenmesi açısından da, Şartta öngörülen hususlarla ülkemizdeki uygulamalar arasında belirgin çelişen noktalar bulunmamaktadır.

Dileğimiz, Şartın Parlamentomuzca da onaylanarak ülkemiz açısından kısa zamanda bilfiil yürürlüğe girmesidir.

İL ÖZEL İDARELERİMİZ VE FRANSADA'KI SON GELİŞMELER

Ahmet ÖZER

Vali

GİRİŞ

Türk İdare Dergisinde, İl Özel İdarelerimiz konusunda, son yıllarda ciddi inceleme ve araştırmalar yayımlanmaktadır. Ancak, yabancı ülkelerdeki gelişmelerden pek söz edilmemektedir.

1982 yılında Fransa'da özel idareler üzerinde sürdürülen çalışmalar yeni düzenlemelerle sonuçlandırılmış ve sistemin esaslı önemli bünye değişikliğine uğramıştır.

Bu olgu karşısında, uzun zamandan beri Fransa'daki gelişmelerin izlenemediğini ve mevzuatımızı geniş ölçüde etkileyen Fransız Özel İdaresinin son durumu hakkında ilgililere bilgi aktarılmasının yerinde olacağını düşünerek, bu incelemeyi yapmaya karar verdim.

Konuyu daha anlaşılır bir durumda sunmak amacıyla bizdeki hukukî durumu, çeşitli bölümler altında, kısaca özetledikten sonra hemen ardından, o kanunun Fransız mevzuatındaki son şeklini, olabildiği kadar bizdeki durumla irtibatlandırmaya çalışacağım. Böylece karşılaştırmalı bir etüd ortaya çıkmış olacak. Araştırma ve incelememizin son bölümünde genel bir değerlendirme yaparak Fransız Sistemindeki son gelişmeleri belirtmeye gayret edeceğim.

BİRİNCİ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARELERİNİN TANIMI, KURULUŞU VE TARİHİ GELİŞİMİ

A — TÜRKİYE'DE

1 — Tanımı

Anayasamızın 127. maddesine göre, il mahalli idaresi (İl Özel İdaresi) il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, ku-

ruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kileridir. Yani, Devletin taşra teşkilatının esas bölümü olan il, aynı zamanda bir mahalli idaredir.

2 — Kuruluşu

İl Özel İdaresinin kurulması konusunda mülkî idare kademesi olarak bir ilin kurulmasından farklı bir özel usûl yoktur.¹

Yani, merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak bir il kurulduğunda, mahalli idare teşkilatı olarak, il özel idaresi de fiilen kurulmuş olur. Bir ilin kurulması, kaldırılması, adının değiştirilmesi işlemleri ise bilindiği üzere, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre yapılır.

İl Özel İdaresi Kanununun 75 inci maddesine göre, il, taşınır ve taşınmaz mallara sahip, bu kanun ile belirlenen ve sınırlı özel görevlerle yükümlü bir hükmi şahsiyettir. İl Özel İdaresine ait mallar korunma bakımından Devlet malı sayılır.

3 — Tarihçesi

Türk yerel yönetimlerinin yüz yılı aşkın bir geçmişi vardır. Bunlardan İl Özel İdaresi ilk kez, Osmanlı İmparatorluğu döneminde, eyalet esasından il biçimine geçme gereksinimi sonucu 1864 yılında yürürlüğe konulan "Teşkil-i Vilâyet Nizamnamesi" ile kurulmuştur.

Bu Nizamname (Tüzük) uyarınca, her ilde Valinin başkanlığında, din ayrımı gözetilmeden, yöre halkından oluşan, yerel nitelikteki sınırlı ve sayılı konularda görüş ve dilekleri kapsayan bir organ olarak Genel Meclislere yer verilmiştir. Bu meclislerin öneri kararları, Vali tarafından merkezî hükümete sunulup padişahın onayı alındıktan sonra, yine Vali tarafından uygulanabiliyordu.

1870'te mevcut tüzük kaldırılarak yerine, il özel idareleri açısından işlevleri ve görev türleri biraz daha genişletilmiş bir statü getiren "İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi" yürürlüğe konulmuştur. Her iki tüzüğün de idare hukuku bakımından önemli ve belirgin özelliği, kesin kararın tek ve mutlak iradeye yani padişahın onay koşuluna bağlı tutulmasına ve tüzelkişiliğin bulunmamasına karşın, yerel idarenin kendi sorunları dönemini açması, bir bakıma katılımcı yönetime kapıyı aralamasıdır.

1876'da ilan edilen Kanun-u Esası görevleri ve üye seçimleri yasa ile belirlenecek meclis-i umumilerin oluşumuna olanak sağlayarak, il

¹ Gözübüyük Şeref, Türkiye'nin İdari Yapısı, Ankara, 1974, s. 125.

yerel yönetimlerini daha da geliştiren hükümler getirmiş, sorunların son ve kesin çözümünde, padişah iradesini egemen kılan tüzükteki mutlak yetkiyi, Anayasa ve yasa düzenlemelerine aktarmıştır. Ayrıca, iller için "tevsi-i mezuniyet" (yetki genişliği) ile "tefkik-i vezai" (görev ayrımı - görev bölüşümü) esaslarını getirmiştir.

Ne var ki, Kanun-u Esası padişahın Meclis-i Mebusan'lı tatil etmesiyle uzun yıllar uygulamadan kalktığı için, il yönetimine ilişkin özel yasa çalışmaları da, 1890'de İkinci Meşrutiyetin ilanına kadar askıda kalmıştır.

Bu dönemde "Vilayet Kanunu" adı ile hazırlanan ve ilin hem genel, hem de özel yönetimini düzenleme amacını güden bir tasarı, yasama organında görüşülmeye başlanmışsa da, 1911 'de Balkan Savaşının çıkması sonucu yasalasamamıştır. Bunun üzerine hükümetçe, Kanun-u Esasinin verdiği yetki'e dayanılarak, 13 Mart 1329 (1913) tarihinde, "İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu Muvakkati" yürürlüğe konulmuştur.

149 maddeden oluşan bir geçici yasa, 74. maddeye kadar BİRİNCİ KISIM ile "İdare-i Umumiye-i Vilayet" başlığı altında illerin genel yönetimini, 75. maddeden 149. maddeye kadar devam eden İKİNCİ KISIM ile de "İdare-i Umumiye-i Vilayet" başlığı altında, illerin Özel Yönetimini düzenlemiştir.

Kurtuluş Savaşı sırasında, 1921 yılında, Büyük Millet Meclisince kabul edilen "Teşkilât-ı Esasiye Kanunu" il genel yönetimi yanında, il özel yönetimi için, üyeleri iki yıllık süre ile ve il halkınca seçilecek "Vilayet Şûrası'nın kendi üyeleri arasından seçilen bir başkan tarafından yönetilmesi, Büyük Millet Meclisinin ildeki temsilcisi ve il genel yönetiminin başı olan valiye, ancak genel yönetim görevleriyle il özel yönetimi görevleri arasında bir "Çatışma" olması durumunda müdahale yetkisinin tanınmış olması, daha ileri bir özerklik ve yerel yönetim anlayışını göstermekteydi. Buna karşın, bu kurallar da yürürlük olanağı bulamadan yerini 1924 Anayasasına bırakmıştır.

1924 Anayasası, ise, iller için, yine "yetki genişliği" ve "görev ayrımı" ilke ve tüzel kişilik getirmekle yetinmiş, ayrıntılı hükümlere yer vermemiştir.

İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'nın, illerin genel yönetimini düzenleyen tüm hükümleri, 1929 yılında kabul edilen 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ise de, gereksinim ve önerilere karşın, il özel yönetimleri için yeni bir yasa çıkarılamamıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında bilim ve teknolojiye gözlenen hızlı gelişmeler yanında, ekonomik, toplumsal ve siyasal alanlardaki çok boyutlu değişmelerin etkileri ülkemizde görülmeye başlanmıştır. Merkezi yönetimde olduğu gibi yerel yönetimlerde de hizmetlerin içerikleri, uygulama teknik ve araçları yeni boyutlar kazanmıştır.

İl genel yönetimini yeniden düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 1949 yılında yürürlüğe girdiği halde, aynı yıllarda hazırlanan ve il özel yönetimini düzenlemeyi amaçlayan iki tasarı yasalaşamamıştır.

1961 Anayasasının, 112. maddesine göre, idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Anılan Anayasanın 116. maddesi ise, il özel idarelerinin genel karar organlarının halk tarafından seçileceğini, kamu tüzelkişiliğine sahip olduklarını, seçilmiş organların organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetiminin ancak yargı yolu ile olabileceğini bu yönetimlerin kuruluşlarının, kendi aralarında birlik kurmalarının, görevlerinin, yetkilerinin, maliye ve kolluk işlerinin ve merkezden yönetim ile karşılıklı bağ ve ilişkilerinin yasa ile düzenleneceğini, bunlara görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağını temel kural olarak öngörmüştür.

1982 Anayasasının 123 ve 127. maddelerinde, 1961 Anayasasının anılan iki maddesindeki esasları korumakla beraber, bir yenilik olarak yerinden yönetim ilkesini getirmiş ve ayrıca İçişleri Bakanına görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idare organlarını veya bu organların üyelerini... geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırılabilme yetkisini tammış; idari vesayet yetkisinin öğelerini sayarak belirlemiş ve sınırını çizmiştir. İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati, yürürlüğe girdiği 1913 yılından günümüze kadar, tam 76 yıl yürürlükte kalmıştır. Üç çeyrek asrı kapsayan beş adet ayrı Anayasa dönemi içinde, anılan kanun, pek çok değişikliğe maruz kalmış ve bütünlüğünü büyük ölçüde kaybetmiştir.

75 maddeden oluşan ilk orjinal kanun metninden, sadece 28 kanun maddesine ilişilmemiş, 14 maddesi tamamen yürürlükten kaldırılmış, 32 maddesi de değişik zamanlarda çıkarılan çeşitli kanunlarla değişikliğe uğramıştır. Özel idarelerde önemli değişikliğe yol açan son düzenlemeler 16.5.1987 gün ve 3360 sayılı Kanunla yapılmış ve kanunun adı "İl Özel İdaresi Kanunu" olmuştur.

B — FRANSA DA

1 — Mahalli İdare Kavramı

Mahalli idareler deyince daima akla il özel idareleri ve belediyeler gelir. Bunlar belli bir arazi parçası üzerinde, kendilerine verilen görevleri genel oyla seçilen organları vasıtasıyla yerine getirirler. Mahalli idarelerin gözetimi altında, kendilerine ait bazı hizmetleri ifa etmekle yükümlü özel kamu kurumları oluşturulabilir. Örneğin : (Sosyal yardımlaşma büroları, okul sandıkları, sınai ve ticari belediye kuruluşları gibi). Burada, mahalli idareye bağlı tam anlamıyla bir mahalli kamu kurumu söz konusudur.

İdari gelişmeler sonucunda, belediye ve il özel idarelerine verilen bazı görevleri ifa etmek üzere yeni kamu kuruluşları ortaya çıkmıştır. Bu yeni kuruluşlar, bu idarelerin bünyeleri içinde değil de onların üstünde, üstüste binen bir yapıda kendini gösterdiler. Böylece yeni tip mahalli idareler türemiş oldu. (Belediye sendikaları), (syndicats de communes) belediye birlikleri (districts), şehirsell topluluklar (communautes urbaines), bölge idareleri (regions). Bu idareler yerinden yönetim idareleri, olarak klasik kamu kurumların dan ziyade, klasik mahalli idarelere daha yakın bir hüviyette görülmektedir.

Fakat, bununla beraber, görev alanları ve kendilerine verilen görevler bakımından bu İkincilerin birincilerden bir ayrımı yapılacak olursa, şu farklar ortaya çıkar : Bu yeni idarelerin belediye ve özel idareler gibi doğrudan doğruya seçimle gelen organları yoktur. Kendilerine sınırlı ve mahdud görevler verilmiştir ve en belirgin tarafları da diğer klasik mahalli idarelere (belediyeler, özel idareler) bağımlı olmalarıdır. Ancak, bölge kuruluşları (regions) ilk defa oluşturuldukları 1972 yılındaki yapılarını değiştirerek, 1982 reformu ile tam bir mahalli idare kuruluşu haline getirilmişlerdir.

Bu gelişmeler sonunda mahalli idareler kavramını iki grupta yer alan kuruluşlar olarak belirlemek mümkündür :

— Belli bir arazi üzerinde, kendilerine genel yetkiler verilen (bölge hariç) ve organları genel oyla oluşan mahalli idareler : Bunlar, belediyeler, il özel idareleri, bölge idareleri (regions), Paris, deniz aşırı ülkeler ve Mayotte mahalli idaresidir.

— Belli bir arazi üzerinde kendilerine özel görevler verilen ve kuruluşu diğer mahalli idarelere bağımlı bölgesel kamu kuruluşları :

Bunlar, komünlerarası sendikalar, karma sendikalar, strikt'ler, şehir toplulukları (communautes urbaines), il özel idare birlikleri (des en-

tentes interdepartementales) ve muhtemelen bölgelerarası ortak kuruluşlardır. (des institutions interregionales d'utilite commune)²

2 — Mahalli İdarelerin Statüsü : Özgür yönetim ilkesi

1946 Anayasası, mahalli idarelerin seçimle gelen meclis ve icra organları tarafından özgürce yönetimini öngörüyordu.

1958 Anayasası, 34. maddesinde kanun koyucunun yetkileri arasına mahalli idarelerin serbestçe yönetimi, yetkileri ve gelir kaynaklarına ait temel ilkelerin belirlenmesini de alıyor; XI. bölümü mahalli idarelere ait hükümlere ayırıyor. Bu idareler, Anayasaya göre, belediyeler, il özel idareleri ve deniz aşırı ülkelerdir. Diğer mahalli idareler kanunla kurulur. Anayasanın 72. maddesinde belirtildiği üzere, mahalli idareler, seçimle gelen organları eliyle, kanunda belirtilen şartlar içinde, kendi kendilerini özgürce yönetirler.

3 — İl Özel İdaresi

Tarihçe

1790 yılında Kurucular Meclisi (Assemblée constituante) tarafından kurulmuştur. İl, idari bakımdan, Devletin pek bir rol üstlenmediği bir yerinden yönetim idaresi biçimindedir. İlde, yönetimin başında idarenin simgesi olarak bir vali ile, ona yardımcı, il idare kurulu ve il genel meclisi vardır. Bunların üyeleri hükümet tarafından atanırdı. İl, daha sonra yavaş yavaş bir mahalli idare haline getirildi. 1834 yılında Danıştayın görüşü alınarak kurulan il mahalli idaresi, 1838 yılında çıkarılan bir kanunla hükmi şahsiyete sahip oldu. İl genel meclisinin seçimle oluşması 1833 yılında gerçekleşti. 1838 ve 1866 yıllarında çıkarılan kanunlarla da il genel meclisine yeni, çok çeşitli ve önemli görevler verildi. İl genel meclisleri hakkındaki 10 Ağustos 1871 tarihli kanun ile mevzuatın esası muhafaza edildi ise de bu kanun, 1926 ye 1957 yılında özerkliği kuvvetlendirici yönde değişikliklere uğradı. Fakat en önemli gelişme 2 Mart 1982 tarihli kanunla kaydedildi. Bu kanun ile il özel idaresindeki yürütme görevleri validen alınıyor; seçimle gelen il genel meclisinin başkanı bu yürütme görevleri ile donatılıyordu.

² Georges Vedel, Pierre Delvolve-Droit Administratif-Presses Universitaires de France, 1^{er} edition 1958, main, —9^e edition mise à Jour : 1984, Octobre pages- 915-916.

İKİNCİ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARESİNİN ORGANLARI

I — VALİ

A — TÜRKİYE'DE

1— İl Özel İdaresinin başı olarak Vali

Vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni ile birlikte il özel idare hizmetlerini yürüten, özel idarenin hak ve çıkarlarını koruyan ve bu idareyi hak ve vecibelerinde temsil eden bir organdır.

Diğer taraftan, Vali, İlde Devletin ve Hükümetin temsilcisi, ayrı ayrı her bakanın idari ve siyasî yürütme vasıtasıdır. Dolayısıyla Vali, ilde merkezi idareyi en güçlü yetkilerle temsil eden kişidir.

Bu duruma göre vali, ilde hem merkezi idarenin, hem de bir mahalli idare olan il özel idaresinin başı olarak görev yapan bir merkezi idare ajanıdır. Bir görüşe göre, "İl özel yönetiminin başında valinin bulunması, bu yerel kuruluşun özerkliğini azaltmaktadır."¹

İdare sistemimizin büyük ölçüde benzerlik gösterdiği Fransız sisteminde olduğu gibi il genel meclisi başkanına valinin yetkilerinin devredilmesi tartışılır hale gelmiştir. Ancak ülkemizin jeopolitik durumu bugünkü durumun devam etmesini gerektirmektedir. Valinin bu ikili görevi, Devlet ile milli irade arasında koordinasyonu sağlamaktadır. 1982 Anayasası çeşitli maddelerdeki düzenlemelerle Devletimizin üniter bir devlet olduğunu vurgulamaktadır :

- Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür, (m. 3)
- İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. (m. 123/1)
- Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kanun görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yasasının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir, (m. 127/5)

¹ Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük- Yönetim Hukuku Sevinç Matbaası - Ankara 1983, s. 75.

Bugünkü sistemde vali, il özel idaresi üzerinde bir yandan merkezi idarenin vesayet yetkisini sürdürürken, diğer yandan seçilmiş organlar vasıtasıyla yansıyan milli iradeyi, merkezi idare ve mülki birimlere aktarma ve bunları Anayasanın esprisi içinde birbiriyle bağdaştırma görevi ile karşı karşıyadır. Bu inisiyatif daima mevcut olmalıdır. Devletimizin siyasi yapısı ve ulusal çıkarlarımızı bunu gerektirmektedir. İli tamamen merkezi idareden koparma sonucunu doğuracak aksi uygulama zaman içinde sancılı sorunlar yaratabilir.

2 — Valinin Görev ve Yetkileri

En son düzenlemeler ışığında valinin görev ve yetkilerini şu şekilde belirtmek mümkündür :

a — İl Genel Meclisiyle İlişkiler

— İl genel meclisine başkanlık eder (m. 11). İl genel meclisi üyelerinin üçte ikisi gerekçe göstererek meclisin olağanüstü toplanmasını isterlerse, bu istek hakkındaki düşüncelerini de ekleyerek durumu İçişleri Bakanlığına bildirir (m. 115).

— İl genel meclisini belirli zamanlarda toplantıya davet eder ve toplantı süresinin sonunda toplantısının sona erdiğini bildirir (m. 117).

— İl genel meclisinin gündemini hazırlar(m. 123).

— İl genel meclisi için yasaklanan işlerden biri veya birkaçı yapıldığı takdirde durumu gerekçesiyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığına bildirir (m. 125).

— İl genel meclisi belirli zaman, ya da belirli yer dışında toplanmışsa bu türlü toplantıların derhal dağıtılması için gerekli tedbirleri alır (m. 127).

— İl genel meclisinin her toplantı yılı başında geçen yıl toplantısında alınan kararların uygulanmasına ve yürütülmesine ilişkin bir örneğini İçişleri Bakanlığına gönderir (m. 128).

— İl genel meclisi kararlarına karşı, tutanak tarihinden itibaren yirmi gün içinde Danıştaya itiraz edebilir (m. 135).

— İl genel meclisinin dönem sonunda önce herhangi bir nedenle boşalması ya da meclis üye sayısının yedeklerin de getirilmesinden sonra üye tam sayısının yarısına düşmesi halinde il genel meclisi başkanı olarak durumu derhal ilçe seçim kuruluna bildirir (ek m. 3).

b — İl Daimi Encümeni ile İlişkiler

— İl daimi encümenine başkanlık eder ya da bir vali yardımcısını bu konuda görevlendirir (m. 141).

— İl daimi encümen kararlarını kanun, tüzük ve yönetmeliklere, meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir daha görüşülmek üzere gündeme alır (m. 141).

— Kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine başvurabilir (m. 141).

— İl özel idaresi görevlerine ilişkin konuları il daimi encümeninin görüşünü almak üzere, encümene havale eder (m. 144/8).

— Kendi ili içinde toplanan karma encümene başkanlık eder veya başkanlık edecek kişiyi seçer (m. 146).

c — Valinin Yürütmeye İlişkin Görevleri

— İl özel idarelerine verilen bütün hizmetlerde yürütme yetkisini kullanır (m, 77).

— İl özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatı vasıtasıyla yürütür (m. 87).

“Yıllık program dışında yapılacak işleri ilgili bakana teklif etmek, görevi 16.5.1987 gün ve 3360 sayılı Kanunla 87. maddede yer almış ise de, bu madde, Anayasa Mahkemesinin 22.6.1988 gün ve E. 1987/18. K. 1988/23 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.”

— İl özel idaresi görevleriyle yükümlü bütün memurları tayin yetkisine sahiptir (m. 102).

— Bütçede gelir ve gideri kaydedilmiş olan sözleşme tasarılarını hazırlar, il daimi encümeninde incelettikten sonra artırma ve eksiltme yoluyla ihale eder (m. .89).

— Kesin hesapları hazırlayıp il genel meclisine sunar (m. 91).

— İl genel meclisi kararıyla il adına akar alabilir, satabilir, değiştirebilir ve bu akarın yönetim şeklini belirleyebilir, bunlardan bir veya birkaçını hastane gibi kamu hizmetlerine ayırabilir (m. 92).

— İl yararına yapılan bağış ve vasiyetleri, il genel meclisi kararıyla kabul eder (m. 93).

— Özel idareye ait işler için her türlü kanun yollarına başvurur. Mahkemelerde davalı ve davacı olarak bizzat veya vekalet yolu ile özel idareyi temsil eder (m. 94).

— Yolcu veya eşya taşımaya elverişli olan nehirlerde su mevcudunun nehir gemi işletmesine olan hizmetini aksatmadığı bayındırlık

memurları tarafından onaylanmak şartı ile, su alınmasına il genel meclisi kararıyla izin verebilir (m. 95).

— Nehir kenarlarında yolcu taşıma hizmetinden yararlanmak üzere iskele yapımına, tek elde toplanmamak kaydıyla, ruhsat verebilir (m. 96).

— Milli eğitim müdürlerinin ya da müfettişlerinin düşüncelerini alarak, özel tüzüğü gereğince, özel okul açılmasına ruhsat verebilir (m. 97).

— Milli eğitim müfettişleri aracılığıyla özel okulları gözetimi altında bulundurur (m. 97).

— Her yıl il genel meclisi toplantısından evvel, il özel idare bütçesini düzenletir. İl daimi encümeninde incelendikten sonra il genel meclisine verir (m. 88).

— İl genel meclisince kabul edilen bütçeyi İçişleri Bakanlığına gönderir (m. 86).

— Bütçe gereğince her ay yapılan harcamalara ilişkin cetveli, harcama belgeleriyle birlikte il daimi encümenine verir (m. 90).

— Genel tutarı il özel idare bütçesindeki olağan gelirin bir yıllığının üçte birini aşmayan borçlanmalar için il genel meclisine tavsiyelerde bulunur (m. 131).

— Vali vilayet bütçesinin ita amiridir (m. 90).

B — FRANSA'DA

1 — İl Genel Meclisi Başkanı

2 Mart 1982 tarihinde yürürlüğe giren 82-213 sayılı Kanun, Fransız il özel idaresinde kuruluşundan beri yürütme görevini sürdüren valinin bu görevlerine son vermiş ve artık il genel meclisinin seçimle gelen başkanı bu görevleri üstlenmiştir.

İl genel meclisinin üç yılda bir yenilenmesini müteakip meclis kendi içinden meclis başkanını seçer. İlk iki turda yapılan seçimlerde üyelerin mutlak çoğunluğunun oyları gereklidir. Üçüncü turda nisbi çoğunluk yeterlidir. Oyların eşitliği halinde, en yaşlı olan seçilmiş sayılır.

(1982 yılında yapılan il genel meclisi başkanı seçiminde bu dört halin de uygulanması gerekli olmuştur.)

2 — İl Genel Meclisi Başkanının Görevleri

İl özel idaresinin icra organı olarak, il genel meclisi başkanı yönetimden sorumlu tek kişidir. Başkan, sorumluluk kedisinde kalmak üye-

re, başkan yardımcılara veya gerekse meclis üyelerine imza yetkisi verebilir.

— Başkan, genel meclisin gündemini hazırlar ve müzakereleri idare eder.

— İl özel idaresinin temsilcisidir. Bu unvanla sözleşmeleri imza eder. Genel meclisin kararları saklı kalmak üzere, mahkemeye davalı ve davacı olarak başvurur.

— Bütçeyi hazırlar ve genel meclise sunar.

— Özel idare bütçesinin ita amiridir

— Devlet gelirleri dışında, il özel idaresine ait gelirlerin takip ve tahsilini sağlar.

— Ödeme emirlerini il özel idare saymanına gönderir.

— İl idare şube başkanlarının hiyerarşik amiridir. Valinin emri altındaki kuruluşlar yapılan bir protokolle il genel meclisi başkanının emri altına girmişlerdir. İl genel idaresinden il özel idaresine aktarılan kurum ve kuruluşlarla görevlilerin listesi vali ve meclis başkanı tarafından imzalanmış ve İçişleri Bakanının onayına sunulmuştur.

— Bunun dışında başkan meclis kararlarının tatbiki için ihtiyaç halinde ildeki il idare şube başkanlarına talimatlar verebilir.

— Meclis başkanı, ilde devletin temsilcisi (vali) ile birlikte il ve devlet kurum ve kuruluşları ile hizmetleri koordine ederler. (Biraz iyimser bir temenni).

— Başkan, emri altına giren birim amirlerine imza yetkisi verebilir.

— Çıkarılacak bir kanunla, devlete ve il'e ait hizmetler ve kuruluşlar kesin olarak tespit edilecektir.

— Başkan, il özel idaresinin mallarını idare eder. Bu nedenle bu idareye ait koruma tedbirlerini alır.

Burada kamu düzeninin korunması değil, özel idare mülklerinin muhafazası söz konusudur.

II — İL GENEL MECLİSİ

A — TÜRKİYE'DE

1 — İl Genel Meclisinin Kuruluşu ve Seçim Usulü

İl genel meclisi il tüzelkişiliğinin en yetkili müzakere ve karar organıdır. Genel meclis mahalli bir organdır. İlçelerden seçilen üyelerden oluşur. Her ilde bir genel meclis bulunur (m. 103).

İl genel meclisinin seçimlerine ilişkin usul ve esaslar, 2972 sayılı "Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da düzenlenmiştir.

Seçimler, serbest eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı organlarının yönetimi ve denetimi altında yapılır. İl genel meclisi için yapılan seçimlerde onda birlik baraj uygulamalı nisbî temsil sistemi kabul edilmiştir. İl genel meclisi üyeleri seçimi için her ilçe bir seçim çevresi sayılır.

2972 sayılı Kanunun 5 inci maddesine göre, il genel meclisi üyelikleri için son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde iki, 25.001'den 50.000'e kadar ilçelerde üç, 50.001'den 75.000'e kadar olan ilçelerde dört, 75.001'den 100.000'e kadar olan ilçelerde beş asil üyelik ve aynı miktarda yedek üyelik hesaplanır. Nüfusu 100.000'den yukarı olan ilçelerde fazla her 100.000 nüfus için bir asıl, bir yedek üye ilave olunur. Nüfusun 100.000'e bölünmesi halinde artık sayı 50.000'den az olursa hesaba katılmaz. 50.000 ve daha fazlası içinse artık sayıya da bir asıl ve bir yedek üyelik hesap edilir.

Mahalli idare seçimleri beş yılda bir yapılır. Seçimle ilgili diğer ayrıntılar 2972 sayılı Kanunda yer almıştır.

2 — İl Genel Meclisinin Çalışma Esas ve Usulü

İl genel meclisinin çalışma usul ve esasları İl Özel İdaresi Kanununun 119 uncu maddesine dayanılarak, İçişleri Bakanlığınca çıkarılan "İl Genel Meclislerinin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik" ile düzenlenmiştir.²

a — Toplantı Esas ve Usulleri

Seçim sonuçlarının alınmasından itibaren onbeş gün içinde il genel meclisi vali tarafından toplantıya çağrılır, ilk birleşimde başkan vekilleri ve kâtiplerle il daimi encümen üyeleri seçimi yapılır. Bunların görevleri il genel meclisinin dönem başı toplantısına kadar devam eder (m. 11).

İl genel meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarının ilk haftasında olağan olarak toplanır. Bu toplantıların süresi en çok 30 gündür. Ancak görüşülmesi neticelenmemiş konular olursa, on günü geçmemek üzere toplantı uzatılabilir. Bu durum, sebepleriyle beraber, İçişleri Bakanına bildirilir. Uygulamada il genel meclisleri genellikle 40 gün toplantı yapma yoluna gitmektedirler.

² 28.11.1987 gün ve 19648 sayılı R.G. de yayımlanmıştır.

İçişleri Bakanlığı veya valilikçe lüzum görüldüğü takdirde, zamanı ve yeri belirtilerek, il genel meclisi olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Ayrıca il genel meclisi üyelerinin üçte ikisi, gerekçeli olarak, validen il genel meclisinin olağanüstü olarak toplanmasını isterlerse, vali, bu isteği görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığına bildirir. Uygun görülürse meclis olağanüstü toplanır.

Gündem toplantının yeri, günü ve saati vali tarafından tespit edilir. Ve toplantının yapılacağı günden en az on gün önce bütün üyelere tebliğ edilir.

Acele hallerde, bu süre üç güne kadar inebilir. Üyelerin isteği üzerine, yapılacak olağanüstü toplantılar ise, İçişleri Bakanlığının uygun görüş yazısının valiliğe intikalinden itibaren on gün içinde yapılmak mecburiyetindedir.

3 — Çalışma Usulü

İl genel meclisine vali başkanlık eder. İl genel meclisi, dönembaşı toplantısının ilk birleşiminde, üyeleri arasından gizli oyla birinci ve ikinci başkan vekili ile ikisi yedek olmak üzere, dört kâtip seçer. Başkanlık divanı, bir başkan ve iki kâtipten kurulur. Valinin bulunmadığı toplantılarda, birinci başkan vekili, o da yoksa ikinci başkan vekili meclise başkanlık eder (m. 11).

İl genel meclisi, üye tanı sayısının yarısından bir fazlası hazır bulunmadıkça görüşmelere başlayamaz.

Toplantı yeter sayısının sağlanamaması halinde, vali toplantıyı ertesi güne erteler. Ertesi gün de yeter sayı bulunamazsa üç gün sonraya tehir edilir. Şayet yine toplanamazsa durum vali tarafından İçişleri Bakanlığına bildirilir ve Danıştay kararı ile meclis fesholunur.

Yeter sayı bulunduğu anlaşılırsa gündeme geçilir. Vali tarafından tespit edilen gündem dışında konular mecliste görüşülmez. Ancak il özel idaresini ilgilendiren konular meclis üyelerinin teklifi çoğunlukla kabul edilirse gündeme alınır.

Meclis görüşmeleri halka açıktır. Gizli oturum için mutlak çoğunluk gereklidir. Gizli oturum sonunda alınan kararlar ve yapılan görüşmeler İçişleri Bakanlığına bildirilir.

4 — Oylama Usulü

Oylama usulü ve karar yeter sayısı mühürlü oy pusulalarına red, kabul veya çekimser yazılıp kapalı oy sandığına atılmak suretiyle yapılan oylama "gizli oylama"dır.

Üyelerin elini kaldırarak veya ayağa kalkarak yapılan oylamaya "iş'ari oylama" denir.

Üyelerin üzerinde ad ve soyadlarının yazılı olduğu oy pusulasını sandığa atarak ya da ayağa kalkarak "red", "kabul" veya "çekimser" diyerek yaptırılan oylama "açık oylama"dır.

Gizli oylamada eşitlik halinde, oylama bir kez daha tekrarlanır. Yine eşitlik olursa kur'a çekilir. İş'ari ve açık oylamada ise başkanın bulunduğu taraf tercih olunur. Kararlar oy çokluğu ile olur. Çoğunluk oyu sağlanamazsa, o kararın görüşülmesi ertesi güne bırakılır. Yine çoğunluk sağlanamazsa nisbî çoğunluğa itibar edilir.

5 — İl Genel Meclisinin Görevleri

İl Genel Meclisi

— İl adına akar satın almak, satmak, değiştirmek, bu akarın idari şeklini tespit etmek, bunlardan bir veya birkaçını okul, hastane gibi genel hizmetlere ayırmak yolunda karar alır (m. 93).

— Gemi işletmesine ve eşya nakline uygun olan nehirlerden su alınmasına ruhsat verilmesi için karar alır. Bu iskelelerin kullanma şartlarını ve tarifelerini tespit eder (m. 96).

— Her toplantı yılı başında, vali tarafından geçen yıl toplantısında alınan kararların uygulanmasına ve yürütülmesine dair açıklamayı (izahnameyi) görüşür (m. 128).

— Bayındırlık, sağlık ve eğitim hizmetlerine harcanmak üzere borçlanma yapmaya karar verir. Eğer borçlar tutarı ile bütçe olağan gelirinin bir yıllığının üçte birini geçmiyorsa bu kararı valinin teklifi üzerine kendisi alır (m. 131).

— İl bütçesine dahil olan yapım ve tamir keşif planlarının teknik yönleri dışında kalan hususları inceler ve karara bağlar (m. 132).

— Mahalli hizmetler arasında bulunmayan girişimler hakkında dileklerde bulunabileceği gibi, vergilerin halka dağıtım şekli ve toplanması, diğer işlemlerde mevzuat hükümlerine aykırı gördükleri hususların düzeltilmesi ve iyileştirilmesi konusunda ilgili yerlere müracaat eder ve alınacak tedbirler hakkında düşünceler bildirir (m. 134).

— Komşu iller arasında ortak ve yürütme yetkisi il genel meclislerine bırakılmış olan işler hakkında anlaşmazlığı gidermek veya ortak bir karar almak ihtiyacı olduğu zaman İçişleri Bakanlığından alınan izinle kurulan karma encümene üye seçer (m. 145).

— Karma encümenin aldığı kararları kabul ya da reddeder (m. 146).

— İl genel meclisi kararları valinin onayı ile kesinlik kazanır. İl genel meclisi tarafından alınan karara karşı vali yirmi gün içinde Danıştaya itiraz edebilir. İtirazı inceleyen Danıştay iki ay içinde karar almak zorundadır (m. 135).

B—FRANSA'DA

1 — İl Genel Meclisinin Kuruluşu ve Seçimi

Her ilde bir il genel meclisi bulunur (10 Ağustos 1971 tarihli Kanun m. 1).

İl genel meclisi üyeleri doğrudan doğruya genel oyla seçilir.

İl genel meclisi üyeliğine seçilebilmek için :

— En az 21 yaşında olmak,

— O ilde ikâmet etmek veya vergi mükellefi olarak oraya kayıtlı olmak gerekir. Ancak il genel meclisi üyelerinin dörtte üçü o ilde ikâmet etmek zorundadırlar.

İl genel meclisi üyeliği ile bağdaşmayan diğer kamu görevleri hayli fazladır. Hemen işaret edelim ki, bir kişi sadece bir ilde il genel meclisi üyeliğine seçilebilir. Ancak bir kişinin birden çok ilde adaylığını koyması mümkündür.

- İl genel meclisi seçimlerinde seçim çevresi kantondur.

- Kanton sayısı kadar il genel meclisi üyesi seçilir. Bu durum kantonların bölünmesi sonucunu yaratmaktadır. Bu konuda şu görüşlere yer verilmektedir :

a) Birinci olarak, il genel meclisinde temsil, ancak nüfusun önemini gözönünde bulundurarak kantonların nüfusa göre, seçim çevrelerine bölünmeleri ile sağlanabilir. Kırsal alandaki nüfus azlığı ve şehirlerdeki nüfus yığılması bu dengeyi kırsal alanın lehine şehirsiz alanın aleyhine iyice bozmaktadır. Bu dengesizlik, gerçi politik art niyetler olmadan kısmen düzeltilmiştir. Ancak, sonuç yine de tamamen memnuniyet verici olmaktan uzaktır. Kantonların seçmen sayısı ile daha ahenkli biçimde seçim çevrelerine bölünmeleri gereklidir.

b) İkinci olarak, il genel meclisi seçimlerinde kantonlar kadar diğer idari bölümleri de nazarı itibare almak gerekir. Komünler (communes) ve ilçeler (arrondissements) gibi.

Geleneksel olarak, bir kanton birçok komünü gruplandırıyordu. Fakat biraz önce sözü edilen il genel meclisinde temsil düşünceleri çok nüfuslu komünlerde bu ilkenin muhafazasını imkânsız kıldı. Öyle ki büyük komünlerin içinde kantonlar mevcut olduğu gibi, birçok komünü içine alan kantonlar da ortaya çıktı. Kazai içtihatlar bu bölünmeleri kabul ediyor. Fakat komünün bölgelerine ayrılması için ilçe (arrondissements) sınırları içinde kalması gerekir. Ayrıca bir kanton başka bir ilçeye dahil komünü seçim çevresi içindeki gruba dahil etmemelidir.

- Seçimler iki turda sonuçlanır. Oy pusulasına tek kişinin ismi yazılır ve çoğunluğun oyu yeterlidir.

Birinci turda seçilebilmek için mutlak çoğunluğun oyu alınmalıdır. Eşit oy halinde kayıtlı seçmenlerin en az dörtte birinin oyuna ihtiyaç vardır.

Birinci tura katılmayan veya birinci turda seçmenlerin en az % 10 unun oyunu alamayanlar, ikinci tur seçimlere katılamazlar. İkinci turda nisbî çoğunluk yeterlidir. Oyların eşitliği halinde, en yaşlı aday seçilmiş sayılır.

- İl genel meclisi üyeleri 6 yıllık bir süre için seçilirler.

Genel meclis her üç. yılda bir üyelerin yarısı yenilenmek üzere, bir kararname ile seçime tabi tutulur. Seçimler Mart ayında yapılır.

2 — İl Genel Meclisinin Toplantıları

İl genel meclisi kendi hazırladığı iç tüzüğe göre yönetilir (m. 39).

2 Mart 1982 tarihli Kanun daha önceki toplantı sistemine son vermiştir. İl genel meclisinin, bundan sonra, başkanlarının çağrısı üzerine en az üçer aylık süreler içinde 3 defa toplanacaktır.

Genel meclis bu normal usul dışında, büronun veya üyelerin üçte birinin talebi veya bir kararname ile her zaman toplantıya davet edebilir.

İl genel meclisi toplantıları ilke olarak umuma açıktır. 1982 den önce vali genel meclisin her toplantısına girmek ve istediği konuşmaları yapmak hakkına sahip idi. 1982 reformundan sonra ilde Devlet temsilcisi (vali) il genel meclisinin kabul etmesi, meclis başkanı ile aralarındaki bir mutabakat ya da Başbakanın isteği ile il genel meclisi toplantılarına katılmak ve konuşmak hakkına sahip olmuştur.

— İşverenler, işletmelerinde çalışan ve genel meclis veya encümen üyesi olan ücretlilere bu kuruluş toplantılarına katılabilmeleri için gerekli zamanı tanımak zorundadırlar (m. 19).

— Bir genel meclis üyesi istifa ederse, istifasını genel meclis başkanına verir. Genel meclis başkanı da bu durumu ildeki Devlet temsilcisine (vali) bildirir (m. 20).

— Başkan meclis genel kurulunun nizam ve intizamını sağlar, o, düzeni bozan herkesi toplantı salonunun dışına çıkartır. Bir suç veya encümen halinde bir tutanak düzenler ve durumu derhal Cumhuriyet Savcılığına bildirir (m. 29).

— Üyelerin altıda birinin isteği üzerine oylama açık oyla yapılır. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf kazanmış sayılır,

Bununla beraber, atamalarla ilgili oylama daima gizli yapılır. Oylama sonuçları oy verenlerin adları belirtilerek tutanaklara geçirilir (m. 30).

— Genel meclisler toplantılarına ait tutanakları günlük olarak tutarlar ve takip eden 48 saat içinde basının hizmetine amade kılarlar (m. 31).

— Toplantı tutanakları meclis kâtibi, başkanı tarafından imzalanır. Tutanaklar toplantıya katılan üyelerin adlarını, beyanlarını ve raporları ihtiva eder.

Her seçmen veya o ildeki vergi mükellefi, il genel meclisinin bütün müzakerelerinin örneğini mektupla veya basın yolu ile isteyebilir (m. 32).

3 — Genel Meclisin Yetkileri

— İl genel meclisi tüzelkişiliğe sahip il özel idaresinin müzakere ve karar organı olarak, bu idareye ait her türlü işleri inceleme yetkisine sahiptir. 1982 tarihli Kanun bu konuda 1884 den beri belediye meclisleri için geçerli olan kuralı il genel meclislerine de teşmil etmiştir. Bu kural : “Genel meclis, vilayet işlerini kendi müzakere ve kararları ile çözümler” şeklinde ifade edilebilir.

İl genel meclisinin belli başlı görevleri arasında özellikle şunlar zikredilebilir :

— İlde kamu hizmetlerinin teşkilatlanması için kuruluşlar meydana getirir.

— Genel meclis komünlerin mallarını idare eder.

— İl yolları il özel idarelerine bırakılmıştır. İl genel meclisi bu konuda yetkilidir.

— İl bayındırlık hizmetlerinin tamamı meclisin görev alanı içindedir.

- İle ait sözleşmeler mecliste müzakere edilir.
 - İl özel idaresini davalı ve davacı olarak mahkemelerde ve resmî merciler nezdinde ilgilendiren konularda karar alır.
 - İl özel idare bütçesini müzakere eder ve oylar.
 - Komünlerin isteği halinde onlara görevlerinin ifası için gerekli yardım ve desteği sağlar.
 - İstisnâî olarak il genel meclisi, vilayet işleri ile doğrudan doğruya ilgili bulunmayan görevleri de yerine getirir ve bu görevleri yerine getirirken, Devletin ve belediyelerin işbirliği ve yardımlarını da ister.
 - İl genel meclisinden, genel idare bakımından, Hükümet'in talebi veya mevzuatın icabından olarak, her zaman görüş istenebilir.
 - İl genel meclisinde, genel menfaatler üzerinde, dilek ve temenni kararları alınabileceği gibi siyâsî nitelikte temennilerde bulunması da artık yasaklar kapsamından çıkarılmıştır. Yani il genel meclisi 1982 düzenlemesinden sonra, her türlü siyâsî dilek ve temenni kararları almakta serbest bırakılmıştır.
 - İl Genel Meclisi komünler hakkında etkili kararlar alarak onlara müdahale edebilir.
- Bunlar şu şekilde cereyan eder :
- a) Karar yolu ile : Seçim bölgelerinin tespiti, pazar ve panayırlar kurulması.
 - b) Görüş bildirerek : Komünlerin adı ve sınırları, komünlerin birleşmeleri ve ayrılmaları, komünlerarası birliklerin meydana getirilmesi.
 - c) Mali yardım yolu ile : Belediyelere mali yardım ve borç para vererek.
- Genel meclis, her yıl kanunda belirtilen kurallara uygun olarak mükelleflerin ödeyecekleri vergileri karara bağlar (m. 37).
 - Genel meclis tahsiline kanunla izin verilen ilave resimlerin (centimes additionnels) tahsilini karara bağlar.
- Genel meclis olağan ve olağanüstü gelirleri hakkında süresi 30 yılı geçmeyen borçlanma kararı alabilirler (m. 40).
- Genel meclis, her yıl, Ağustos ayı toplantısında ildeki bütün komünleri kapsayan müşterek bir çalışma ile seçim bölgelerini gözden geçirir ve bunun bir tablosunu düzenler (m. 43).

— Genel meclis aşağıdaki konuları kesin olarak karara bağlar (m. 46).

- a. İlin taşınır ve taşınmaz mallarının alımı, devri ve değiştirilmesi,
 - b. Özel idare mallarının idaresi,
 - c. Süresi ne olursa olsun, kiraya verilen veya kiralanan mülklerin kira sözleşmeleri,
 - d. İle ait binaların veya mülklerin tahsisi şeklinin değiştirilmesi,
 - e. İle yapılan bağışların kabulü,
 - f. İl yollarının idaresi ve sınıflandırılması,
 - g. Köy yollarının idaresi ve sınıflandırılması,
 - ğ. İl idare binalarının sigortalanması,
 - h. Özel idare haklarına ilişkin konularda tahkim ve uzlaşmalarda bulunulması,
 - j. İle ait akıl hastanelerinin gelir ve giderleri ile ildeki akıl hastalarının tedavisi için özel ve resmî kuruluşlarla yapılan anlaşmaların onaylanması,
 - k. Çocuklara yardım hizmetleri,
 - l. İlde genel yardımlaşma kuruluşları ve hizmetleri oluşturulması,
 - m. Aynı zamanda ili ve belediyeleri ilgilendiren hizmetlere gerekli katkının sağlanması,
 - n. İli ve birçok belediyeyi ilgilendiren çalışmalara ait harcamaların taksiminden doğan anlaşmazlıkların çözümü,
 - o. Çeşitli kredi kuruluşlarından borçlanma yolu ile kredi temini,
 - ö. Ekonomik ve sosyal kalkınma fazlası gelirlerinden borç para verilmesi,
 - p. İli ilgilendiren Devlet yatırımlarına katkıda bulunma :
- Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararnamelerince il genel meclislerine verilen görevlerin yerine getirilmesi ve özel idarenin çıkar ve menfaatlerine ilişkin konularda gerekli kararların alınması,
- Arşivler konusunda mevzuatının öngördüğü şüfa hakkı (préemption) il hapis hakkının (retention) kullanılması,
- İl genel meclisi şu konularda görüş bildirir :

a. İl, ilçe, kanton ve belediye sınırları değişikliği ve merkezlerinin belirtilmesi,

b. Kanun ve yönetmelik hükümleri gereğince görüş bildirilmesi istenilen konularda ve bakanların istediği hallerde :

— İl genel meclisi bağış, yardım ve bırakılan miras konusunda uygulanacak esasları bir esasa bağlar.

III — İL DAİMÎ ENCÜMENİ

A — TÜRKİYE'DE

1 — İl Daimi Encümeninin Kuruluşu

İl Özel İdaresi Kanununun 16.5.1987 gün ve 3360 sayılı kanunla değişik 136. maddesine göre, il genel meclisi, her dönem bazı toplantısında üyeleri arasından gizli oyla encümene 5 asıl, 5 yedek üyeyi ayrı ayrı seçer.

İl daimi encümenine seçilen üyelerin ayrı ilçelerden olması zorunludur. Merkez ilçe dahil ilçe sayısı 5'ten az olan illerde il daimi encümenine nüfusu en çok olan ilçelerden iki üye seçilir. Oyların eşitliği halinde ad çekmeye başvurulur.

Bu maddenin son fıkrasına göre il özel idare müdürü ile köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskân müdürü ile daimi encümenin tabii üyeleri olarak belirlenmiş ise de; Anayasa Mahkemesinin 22.6.1988 gün ve E. 1987/18, K. 1988/23 sayılı kararı ile bu son fıkra Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Halen il daimi encümeni vali ile seçimle gelen 5 üyeden ibarettir.

Seçilen üyelerin görev süresi bir yıldır. Görev süresi dolan üye yeniden seçilebilir.

Asıl üyeliğin herhangi bir şekilde boşalması halinde yedek üyeler, yine aynı ilçelerden olmalarına dikkat edilerek, vali tarafından en çok oy alandan başlamak üzere sırayla göreve davet olunurlar.

Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da seçilmiş üyeliklerin boşalması halinde, meclisçe asıl ve yedek üyelikler için seçim yapılır. Bu üyeler kalan süreyi tamamlar.

2 — Encümenin çalışma esas ve usulü

İl daimi encümenine vali veya yerine görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık eder. Olağan toplantılar dışında, gerek görüldükçe vali

tarafından olağanüstü toplantıya çağrılabilir. İl daimi encümeni başkan tarafından gündeme alınmayan konuları görüşemez (m. 141).

Encümen salt çoğunluk bulunmadıkça müzakere ve karar ittihaz edemez. Oy çeşitliliği halinde başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün tutulur. Encümen görüşmelerinde bir tutanak düzenlenir ve tutanakta mevcut üyelerin isimleri gösterilir. Sırayla yapılan üç encümen toplantısında kabul edilecek bir özrü olmaksızın hazır bulunmayan üye üyelikten çekilmiş sayılır. Vali encümen kararlarını mevzuata, genel meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı görürse kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir daha görüşülmesini isteyebilir. Bu toplantıdan encümen, kararında üçte iki çoğunlukla ısrar ederse kararı kesinleşir.

3 — İl Daimi Encümeninin Görevleri

İl daimi encümeninin görevleri 144 üncü maddede belirtilmiştir :

- Bütçeyi inceler ve düşüncelerini bir kararla bildirir.
- Aylık harcamalara ilişkin cetvelleri ve harcama belgelerini bütçeye ve mevzuata uygunluk yönünden inceler ve onaylar,
- İl bütçesi ve genel meclis kararları gereğince yapılacak artırma ve eksiltmelerin şartları hakkında düşüncelerini bildirir ve bu konuda gerekli belgeleri düzenler.
- Umulmadık yerler için il bütçesine konulan ödeneğin harcama yerlerini belirler. İl bütçesinde bölümler içinde maddeler arasında ödenek aktarmasını yapar, aktarma isteğini karara bağlar.
- İl genel meclisine verilecek mahalli hizmetlere ilişkin projeler hakkında düşüncelerini bildirir.
- Acele durumlarda il genel meclisinin alabileceği kararları genel meclisin ilk toplantısında meclise sunmak kaydıyla alabilir.
- İl genel meclisinin her toplantı yılı başında, il özel idaresinin durumuna ve geçen yıl alınan kararların yürütülmesine ve uygulanmasına dair meclise mütalâaname verir.
- Valinin, il özel idaresinin görevlerine ilişkin konularda havale ettiği konularda düşüncelerini bildirir.
- Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen esaslar dahilinde, yıllık programlar gereğince yapılacak yatırımların müşavirlik, mühendislik, mimarlık ve benzeri proje ve kontrollük hizmetlerinin yaptırılmasına karar verir.

— Özel idare tarafından yapılacak hizmetlerin karşılığı olarak alınacak ücret tarifelerini düzenler ve meclise sunar.

— İl özel idaresiyle ilgili konularda yasaklayıcı tedbirler ve kararlar alabilir.

— Yasaklayıcı tedbir ve kararlara uymayanlar hakkında ceza kararı verebilir, müeyyideler uygulayabilir.

— Belediye sınırları dışında umumun eğlenmesine, dinlenmesine, yiyip içmesine mahsus yerlerde, benzerlerinin ücret tarifelerini, mesleki teşekküllerin görüşlerini de alarak düzenler ve sınıflarını tespit eder; bu gibi yerlerle diğer iş yerlerinin açılmasına kapanma ve öğle dinlenme saatlerini belirleyip ilan eder.

— İhaleleri bizzat veya ilgili daire marifetiyle yapar veya yaptırır.

B — FRANSA'DA

İl özel idarelerine ilişkin 10 Ağustos 1871 tarihli Kanunun VI. kısmında 69-88. maddeler arasında kuruluşu, görev ve yetkileri belirtilen il daimi encümeninin varlığı 2 Mart 1982 gün ve 88-213 sayılı Kanunla sona ermiştir.

Encümene ait görevler 2 Mart 1982 gün ve 82-213 sayılı Kanunun 24. maddesine göre oluşturulan Büro (Bureau) vasıtasıyla yerine getirilir. Büro il genel meclisince seçilen en az dört, en çok 6 başkan yardımcısı ile yeteri kadar üyeden oluşur.

— Genel meclis anılan Kanunun 50, 51 ve 52. maddeleri dışındaki yetkilerini, Büroya devredebilir.

— İl genel meclisi başkanım seçer seçmez hemen Büro'yu teşkil eder. Büro üyeleri de başkan gibi üç yıl için seçilir.

IV. İL ÖZEL İDARESİNDEKİ KAMU PERSONELİ

A — TÜRKİYE'DE

1 — Kaymakam

5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre kaymakam ilçede hükümeti temsil eder. Bu sıfatla merkezi idarenin bir ajanıdır ve özel idare personeli arasında yeri yoktur. Ancak, görev bakımından, hem 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, hem de 16.5.1987 gün ve 3360 sayılı Kanun kaymakamların özel idare ile ilgili görevlerini şöyle düzenlemiştir :

— Kaymakamlar, valinin vereceği özel idare hizmetlerini yaparlar ve hizmetlerin yürütülmesinden de valiye karşı sorumludurlar. (İl Özel İdaresi Kanununun 3360 sayılı Kanunun değişik 100. maddesi)

— Kaymakamlar özel idarelerle bunlara bağlı bütün kuruluşları denetler ve teftiş ederler (m. 31-Ç).

— Özel idareye ait olan ya bu idareye bağlı bulunan ya da gözetimi ve denetimi altında iş gören daire ve müesseseler tarafından işletilen mali, ticari ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen ve işçi gibi personel bulunduran ve barındıran yerler Devlet ve memleketin emniyet ve asayışı ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından kaymakamın gözetim ve denetimi altındadır.

Kaymakamlara özel idarelerle ilgili hizmetlerinden dolayı İçişleri Bakanlığınca tespit edilecek bir aylık ödeme yapılması da öngörülmüştür. Bu aylık ödeme miktarı, Devlet Memurları Kanununda yer alan birinci derecenin son kademesi gösterge rakamının katsayı ile çarpımı sonucu bulunan rakamın yarısını geçmemek üzere, İçişleri Bakanlığınca tespit edilecektir.

2 — Özel İdare Müdürü

Özel idare müdürü valinin emri altında çalışır, maaş ve diğer harcamalar özel idare gelirlerinden karşılanır (m. 98). İl özel idare müdürleri valinin önerisi ile Maliye ve Gümrük Bakanlığınca atanırlar.

İl özel idare müdürü, il özel idaresinin validen sonra en üst düzeydeki yetkili ve görevli memuru olup il özel idaresi hizmetlerinin yürütülmesinden valiye karşı sorumludur (m. 99).

İl özel idare müdürünün görevleri şunlardır (m. 99) :

- Özel idare teşkilatını vali adına yönetir.
- İlin yıllık programı, bütçe tasarısı ve kesin hesabını hazırlar.
- Mevzuatla kendisine verilen görevleri yerine getirir ve vali tarafından verilen diğer işleri yapar.

3 — Diğer Personel

İl özel idarelerinin personel statüsü açık değildir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu başlangıçta özel idare personelinin kapsamına almamıştır. Ancak, 1327 sayılı Kanunla eklenen bir madde, il özel idare personelinin, kendi özel kanunları çıkıncaya kadar 657 sayılı Kanun ile irtibatlandırmıştır.

— Uygulamada özel idare hizmetleri, özel idare personeli yanında merkezi idarenin ildeki teşkilatı vasıtasıyla yürütülmektedir (m. 87).

— İl özel idare personeli vali tarafından atanır ve onun emri altında görev yapar (m. 102).

— İl özel saymanlık müdürlüğü hizmetleri halen özel idare müdürleri tarafından yürütülmektedir. 3360 sayılı Kanunla yapılan yeni düzenlemelerden sonra il özel idare müdürlerinin en üst düzeyde ve idari fonksiyonlarını üstlenen bir konuma getirilmesi ve özel idarenin validen sonra gerçek patronu haline getirilmesi ve saymanlık hizmetlerine mali konularda uzmanlaşmış kişilerin atanması gerekirken bu yola gidilememiş ve eski uygulama süregelmiştir.

Merkezi idareye bağlı memurlar eliyle, ücret vermeden, etkili ve verimli hizmet üretmek ve özel idareden beklenen hizmetleri gerçekleştirmek mümkün değildir. Bu nedenle özel idare personeli statüsünün ayrı bir yasa ile açıklığa kavuşturulması ve mevcut dağınıklığa son verilmesi ihtiyaç haline gelmiştir.

B — FRANSA'DA

a — Özel İdare Personeli

2 Mart 1982 gün ve 82-213 sayılı Kanunun 26. maddesi şu düzenlemeyi getirmiştir :

— İl genel meclisi kararların alınması ve uygulanması ve özel idareye ait görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi için gerekli bütün hizmet birimleri veya hususları validen alınarak il genel meclisi başkanının emri altına girmiştir. Her ilde vali ile il genel meclisi başkanı arasında yapılacak bir tip sözleşme ile genel idareden özel idareye devredilecek personel kadroları belirlenecektir. Sözleşme yapılmadığı takdirde, Danıştayca hazırlanacak bir tip sözleşmeye göre devir işleri gerçekleştirilecektir.

Bu tip sözleşmenin bazı maddeleri şöyledir :

Madde 1 — İl genel meclisinin kararlarının alınması ve uygulanması ile il özel idaresine ait hizmetlerin yürütülmesi için gerekli olan il teşkilatındaki genel idareye ait servisler ve kısımları il özel idaresine devredilmiştir.

Madde 2 — Bu sözleşmeye ekli listede devredilen personelin miktarı, kadroları gösterilecektir.

İl genel meclisi başkanı ve vali sözleşmeye ekli listede genel idareden kalan ve özel idareye devredilen personelin tespiti ile birbirleriyle ilişkileri, ahenkli olarak çalışmalarını için gerekli usul ve esasları tespit ederler.

Madde 3 — Sözleşmeye ekli listelerde valinin ve il genel meclisi başkanının emirleri altında kalan garaj, matbaa, kabul büroları ile dahili büroların işleyişi ile ilgili esaslar ayrı ayrı kendileri tarafından düzenlenir.

Madde 4 — Bilgisayar işlem merkezleri de sözleşmeye ekli listede belirtilecek ve yapılan işbölümüne göre her idareye ait olan valinin veya il genel meclisi başkanının emri altına girecektir.

Mevcut malzemenin kullanılması ve bilgisayara geçirilecek bilgiler sözleşmeye ekli listede belirtilecektir.

Madde 5 — İş bu sözleşmenin imzalanmasından itibaren, ihtiyaç halinde, vilayete ait haberleşme kuruluşları il genel meclisi başkanının emrine girecektir.

Madde 6 — Vali ve il genel meclisi başkanı kendilerine ait posta servislerini ayrı ayrı düzenlerler.

Sözleşme ekinde geçici olarak her bir idareye ait posta dağıtım usul ve esasları tespit edilir.

Madde 7 — Yukardaki maddelerde belirtilmeyen servisler ile kaymakamlıklardaki servisler valinin emri altında kalmışlardır.

Gerektiğinde, özel idareye yönelik hizmetler için ilçede kaymakamlık emrindeki servislerden hangilerinin özel idareye devredileceği sözleşme ekinde belirtilir.

Madde 8 — Dairelerin valilik ve özel idare arasında bölümümü ile demirbaş eşyanın taksimi özel bir protokol ile gerçekleştirilir.

Madde 9 — Dairelerin güvenlik hizmetleri valiye aittir. Bu bütün il genel meclisi başkanının kendi görevleriyle ilgili kanunlarda oturumların idaresi ve gelen heyetlerin güvenliği dış Özel koruma tedbirleri almasına engel teşkil etmez.

Madde 12 — Vali, özel idareye ait iken kendi emri altında Devletin hizmetine giren memurlar; il genel meclisi başkanı da Devlet hizmetinde iken, özel idareye kendi emri altına giren memurlarla ilgili her türlü istihdam tedbirlerini alırlar. (Göreve devam, izin, sicil verme vb.).

Madde 14 — Bu sözleşme ilgili Devlet Bakam ve İçişleri Bakanının onayı ile yürürlüğe girecektir.

b — İl Genel Meclisi Başkanı ve Yardımcıları

İl genel meclisi başkanı il özel idaresinin başı ve merciidir. Başkan sorumluluk ve gözetimi altında yetkilerinden bir kısmının sayıları 4 ila 6 arasında değişen başkan yardımcılara devredebilir. Bunların hiç birisinin bulunmaması veya özürlü bulundukları hallerde bu yetki devri diğer il genel meclisi üyelerine de yapılabilir..

Bu yetkiler geri alınıncaya kadar devam eder. İl genel meclisi başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması halinde başkanlık görevi atama yolu ile geçici olarak başkan yardımcılarında biri tarafından yerine getirilir. Onun da bulunmaması halinde genel meclis kendi içinden bir üyeyi başkanlığa seçer.

c — Vali ve Özel İdare İlişkileri

Devletin temsilcisi olan vali (le représentant de l'Etat) Bakanlar Kurulu kararı ile atanır. Vali, her bakanı ilde ayrı ayrı temsil eder. Vali yukarıda sözü edilen ve Danıştayca hazırlanan tip sözleşme ile emri altında kalan Devlet teşkilatının il düzeyindeki kuruluşlarının en büyük amiridir ve yönetiminden sorumludur.

İl genel meclisinde Devlet adına söz alıp konuşma hakkına sahip tek yetkili kişi validir.

Vali, ilde Devletin temsilcisi olarak milli menfaatleri korumak, kanunlara itaati sağlamak, kamu düzenini korumak ve idareyi denetlemekle yükümlüdür.

İl belediye meclisi başkanları ile belediye başkanlarının isteği üzerine vali, onlara görevlerinin ifası ile ilgili her türlü bilgileri verir.

Aynı şekilde vali de, il genel meclisi başkanlarından ve belediye başkanlarından kendi göreviyle ilgili her türlü bilgileri alır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARELERİNİN GÖREVLERİ

A — TÜRKİYE'DE

İl özel idarelerinin görevleri bütün çabalara rağmen hala bir esasa bağlanamamıştır. Kargaşa bütün canlılığı ile devam etmektedir. İl Özel İdaresi Kanununun 78. maddesi yeniden bir düzenlemeye mutlak surette muhtaç hale gelmiştir.

Sıkıntı şu sebeplerden kaynaklanmaktadır :

1 — Muvakkat kanun ile il özel idarelerine o kadar çok ve çeşitli görevler verilmiştir ki, verilen görevlerle il özel idarelerinin mali, idari ve teknik imkânları arasında bir denge kurulamamış ve özel idarelerin cıız bünyesi, bu ağır ve çok çeşitli görev yükü altında ezilmiştir. Öyle ki, bu görevler zaman içinde çeşitli merkezi ve mahalli idare kuruluşlarına (Bakanlık, genel müdürlük ve diğer mahalli idarelerden belediyeler) aktarılmış ise de, bu görevlerin özel idarelerden alındığına dair bir düzenlemeye gidilmemiş ve ikili bir durum ortaya çıkmıştır. Diğer bir deyimle 78. maddede sıralanan görevlerin pek çoğunun iki veya daha çok sahibi ortaya çıkmıştır.

2 — 16.5.1987 gün ve 3360 sayılı Kanunla il özel idaresinin görevlerini yeniden (merkezi idareye ve diğer kuruluşlara aktarılan görevler de dikkate alınarak) düzenlenmesi ve 78. maddedeki kargaşanın giderilmesi gerekirken, maalesef bu yola gidilmemiş ve 12 bend halinde düzenlenen 78. maddeye 13, 14 ve 15. bendler eklenmek suretiyle özel idarelerin görevlerine bir açıklık getirmek şöyle dursun 13. bendin son cümlesinde "İl özel idaresinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur" denilmek suretiyle il özel idarelerinin hangi hizmetlerle yükümlü olduğunun tayini ve takdiri ilgili Bakanlıklara bırakılmıştır.

Uygulamada görülmüştür ki kanun yürürlüğe girdiği tarihten beri bu madde işletilememiş ve Bakanlar Kurulu bir türlü konuya ilişkin bir düzenleme getirememiştir. Hal böyle iken, Anayasa Mahkemesi 16.5.1987 gün ve 3360 sayılı Kanunla ilgili vaki itiraz ve iptal istemi karşısında, yukarda sözü edilen "tümceyi" Anayasaya aykırı bulmuş ve Anayasa Mahkemesinin konuya ilişkin 22.6.1988 gün E. 1987/18 ve 1988/23 sayılı iptal kararı ile, artık Bakanlar Kurulunca, "il özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırının tespitine" imkân kalmamıştır.

Bu durum karşısında görev karışımalarını önlemek, özel idare kaynaklarının israfına yol açan görev belirsizliklere bir son vermek için, en kısa zamanda, il özel idarelerinin görevleri, baştan sona kadar ayrıntılı olarak yeniden birbirleriyle ahenkli, dengeli ve tutar bendler halinde yeniden düzenlenmelidir.

Bütün bu yetersizliklere ve kargaşaya karşın, bir görev tespiti zarureti nedeniyle, 78. maddeyi olabildiği kadar bugünkü dille şöyle açıklayabiliriz :

1 — Yurt içinde, yapım ve onarımı Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca yürütülecek yollar dışında bir il içinde, ilçe ve bucakları birbirine

bağlayan yolların ve üzerindeki tesislerin yapımı ve sürekli bakım ve onarını.

(Gerek karayollarının, gerek il yollarının il ve ilçe merkezleri dahilindeki kısmında yapılacak yapım ve onarım işleri çeşidine göre Bayındırlık ve İskân Bakanlığına, ya da il özel idaresine aittir).

2 — (Değişik : 3 Nisan 1330) Bütçe olanakları elverdiği ölçüde, il içindeki göllerin ve bataklıkların kurutulması ve ıslahı için gerekli işlerin yapılması veya özel bayındırlık şartnamelerine göre isteklisine ihale edilmesi.

(Bu işe ait fenni şartname Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca incelenir ve iki ay içinde aynen veya tadilen kabul ve tasdik olunur).

3 — (Değişik : 3 Nisan 1330)

— Şehir ve kasabalarda yararı belediyelere ait ve koşulları Devletçe alınmış kurallara uygun olmak ve süresi 40 yılı geçmemek üzere hayvan, buhar veya elektrikle işleyen tramvaylar çalıştırılması ve elektrik veya havagazı ile aydınlatma yapılması, elektrik dağıtımı, içmeye elverişli su getirilmesi için imtiyaz ve il içinde otomobil, otobüs ve minibüs araçları işletmesi ve çeşitli sanayie ait fabrikalar kurulması için ruhsat (izin) verilmesi.

(Süresi 40 yılı aşan tüm imtiyazlar ile akarsulardan elektrik üretilmesine yönelik imtiyazlar Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca verilir).

4 — Örnek ve deneme çiftlikleri, tarlalar ve tarım okulları, damızlık hayvan ve tarım aletleri depolan yapılması,

Tarım ürünleri ve ehil hayvan sergi ve yarışmaları ve at varışları düzenlenip ödüller verilmesi,

Ürünlerin cinslerini ıslah etmek ve ilin iklimine uygun yeni ürünler yetiştirmek için ücretsiz fidan ve tohum dağıtılması, tarımsal merkez olan yerlerde çiftçinin yararlanabileceği hasat, harman ve kalbur makinaları ve diğer tarım aletleri sağlayarak çiftçiye kiralanması, tarım müzeleri ve tarımsal yardımlaşma ortaklıkları kurulması, hasılı tarımsal gelişmeyi temin edecek her türlü hususların yürürlüğe konulması ve uygulanması.

5 — Orman yetiştirmeye elverişli yerlerde orman yetiştirilmesi ve yabani ağaçların aşılınarak verimli hale getirilmesinin sağlanması.

6 — İl'e mahsus yerli iktisat ve kredi sandıkları kurulması için izin (ruhsat) verilmesi.

7 — Uygun mevkilerde sanayi odaları, sanayi okulları açılması ve buralarda yerel gereksinmelere cevap verecek sanatların öğretilmesi,

yerli sanayi ürün ve mamullerinin teşviki için yarışmalar ve sergiler açılması ve parasal ödül verilmesi, yerel sanayie ait müzeler yapılması,

8 — Gereken yerlerde ticaret odaları, ticaret borsaları kurulması, sergiler açılması, pazar ve panayırklar yapılması, hasılı ticaret işlerinin geliştirilip genişletilmesi ve yerel zenginliğin çoğaltılması için gereken önlemlerin alınması,

9 — (Değişik : 3 Nisan 1330) İlköğretimin sağlanması için genel ve gerektiğinde gezici ilkokullar, ilköğretmen okulları, işçiler ile fakir kimseler için gece okulları ve liseler açılması veya yapılması ve bunların yasalara göre yönetim ve gözetimi.

10 — İlde hastane, akıl hastanesi, yetim evleri, bakıma muhtaç yaşlı ve güçsüz kimseler için düşkünler evi gibi hayır ve sağlık kurumları yapılması.

11 — İle ait tüm emlak, akar ve malların idaresi.

12 — İl yararına kurulacak veya yapılacak bayındırlık ve hayır kurumlarının yönetim ve gözetimi.

13 — (Ek: 16.5.1987-3360) İl özel idaresi, mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler ve bu Kanunun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkânları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre yürütür.

(İl özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur). Bu cümle yukarda belirtildiği üzere Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.

14 — (Ek: 16.5.1987-3360) İl özel idaresi, ilin mahalli hizmetlerini kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin imkân ve ihtiyaçlarını da gözönünde bulundurarak yıllık program hazırlamak ve uygulamakla görevlidir. Yıllık programlar; genel, katma ve özel bütçeli idarelerden ve diğer kaynaklardan mahalli idarelere aktarılacak ödeneklerde dikkate alınmak suretiyle bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ile koordineli bir şekilde hazırlanır. Söz konusu programların, il genel meclisince kabulünden sonra bakanlıklarca aktarılan ödeneklere ait olan kısmı ilgili bakanlığın aynen veya tadilen onayı ile yürürlüğe girer. Bayındırlık ve İskân Bakanlığına ödeneği aktarılacak yürütülen işlerde onay makamı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığıdır.

15 — (Ek: 16.5.1987-3360) Genel, katma ve özel bütçeli idareler bu maddenin 13. bendindeki esaslar dahilinde kendi bütçelerinde yer alan ödenekleri il özel idarelerine aktarırlar.

B — FRANSA'DA

Özel İdarenin Görevleri

Özel idarenin görevlerine ilişkin düzenleme özel idare giderlerini düzenleyen 12 Temmuz 1843 tarihli kararnamenin 29. maddesinde belirtilmiştir. (Bu madde daha sonraki yıllarda pek çok kanunlarla değişikliğe uğramıştır).

- İlk öğretim hizmetleri.
- İl ve köy yolları.
- Taşınmaz malların alımı ve değiştirilmesi il genel meclisi kararı ile olur.
- İl adının değiştirilmesi, il genel meclisinin isteği üzerine Danıştayın alacağı kararla olur.
- İl merkezinin yerinin değiştirilmesi il genel meclisinin görüşü alındıktan sonra Danıştay kararı ile olur.
- Bir ilin hududu il genel meclisinin görüşü alındıktan sonra Danıştay kararı ile olur.
- İlçe merkezinin değiştirilmesi il genel meclisinin görüşü alındıktan sonra Danıştay kararı ile olur.
- İlçe sınırının değiştirilmesi veya ilçenin kaldırılması il genel meclisinin görüşü alınarak Danıştayca kararlaştırılır.
- Kanton kurulması, kaldırılması, adının ve merkezinin değiştirilmesi il genel meclisinin görüşü alındıktan sonra Danıştay kararı ile olur.
- Ekonomik ve sosyal kalkınmaya ait milli planın hazırlanması için yapılacak ekip çalışmalarına il genel meclisi iştirak eder.
- İldeki kamu yatırımları hakkında vali il genel meclisinin görüş ve önerilerini ister.
- Devletin yükümlülüğü içinde olan veya ulusal karakterli kamu kuruluşlarına ait harcamaların yapılması hiç bir suretle özel idarelerden istenmez.
- İldeki Devlet kuruluşları ile özel idare servisleri onanındaki koordinasyon ve işbirliği vali ve il genel meclisi tarafından müştereken gerçekleştirilir.
- Ekonomik ve sosyal politikayı tayin ve tespit ile istihdamı sağlayıcı tedbirleri almak Devletin sorumluluğu altındadır. Bununla bera-

ber il özel idaresi de ekonomik kalkınmayı kolaylaştırmak üzere, ulusal planın kabulüne dair kanunda öngörülen şartlar içinde ilgili teşebbüslere dolaylı ve dolaysız yardımlarda bulunabilir. Bunun için özel şahıs ve şirketlerle yardıma ilişkin sözleşmeler yapabilir.

— Komünlere yardım ve komünlerle müşterek hizmetleri yürütmek özel idarelerin en önemli görevlerindendir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARELERİNİN MALİ DURUMLARI

A — TÜRKİYE DE

a — Özel idarenin gelirleri ve kanuni dayanakları şunlardır :

- 1 — 2380 ve 3229 sayılı Kanunlara' göre % 1,7 özel idare payı
 - 5.2.1981 gün ve 2380 sayılı Kanun.
- 2 — Emlak vergisinden belediyelerce verilen özel idare payı
 - 4.12.1985 gün ve 3239 sayılı Kanun ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda yapılan değişiklik.
- 3 — Orman mahsul ve mamulleri satışından özel idare payı
 - 8.6.1959 gün ve 7336 sayılı Kanun.
- 4 — Taşocakları resmi.
 - 6.6.1317 tarihli Taşocakları Nizamnamesi ve değişiklikleri.
- 5 — Basımevi hasılatı.
 - İl Özel İdaresi Kanunu (m. 80/4).
- 6 — Esham ve tahvilat gelirleri
 - 3360 sayılı Kanun (m. 80/9).
- 7 — 3194 sayılı İmar Kanunundan doğan gelirler.
 - 3360 sayılı Kanun (m. 80/7).
- 8 — Vergi ve zam cezaları.
 - 21.4.1953 gün ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun.
- 9 — Diğer cezalar.
 - 3360 sayılı Kanunun 80/6. maddesi, 4.1.1974 tarihli ve 213 sayılı V.U.K. ve 3194 sayılı Kanunun 42. maddesi.

- 10 — İskele geçiş ücreti.
- 1936 tarihli ve 3004 sayılı iskelelerin ne suretle idare oluna çağına dair Kanun.
- 11 — Kayık ve sallar geçiş ücreti.
- 3360 sayılı Kanun madde 80/16.
- 12 — İfa olunacak hizmetler karşılığı alınacak hizmet bedelleri.
- 13 — 222 sayılı Kanun gereğince Devlet bütçesinden verilen katılma karşılıkları.
- 5.1.1962 gün ve 222 sayılı Kanun (m. 76-a).
- 14 — Para cezaları.
- 222 sayılı Kanun (m. 76-e).
- 15 — Vakıflardan ayrılan paylar.
- 222 sayılı Kanun (m. 76-g).
- 16 — Bağışlar.
- 222 sayılı Kanun (m. 76-g).
- 17 — Faizler.
- 222 sayılı Kanun (m. 76-h).
- 18 — Satılan taşınmaz mallar satış bedelleri.
- 222 sayılı Kanun (m. 76-i).
- 19 — Pansiyon ve yurt hasılatı.
- İl Özel İdaresi Kanunu (m. 80/13).
- 20 — Fidanlık ve benzeri kurumlar hasılatı.
- İl Özel İdaresi Kanunu (m. 80/12).
- 21 — Muayene ve tedavi kurumları hasılatı.
- İl Özel İdaresi Kanunu (m. 78/10).
- 22 — Huzur evleri hasılatı.
- İl Özel İdaresi Kanunu (m. 78/10).
- 23 — Kömür işletmeleri hasılatı.
- İl Özel İdaresi Kanunu (m. 80/16).
- 24 — Oto garajı işletme hasılatı.
- İl Özel İdaresi Kanunu (m. 80/16).
- 25 — Taşınmaz mallar satış bedeli.
- İl Özel İdaresi Kanunu (m. 80/9).

- 26 — Kiralar.
- İl Özel İdaresi Kanunu (m. 80/9).
- 27 — Şartlı bağışlar.
- İl Özel İdaresi Kanunu (m. 80/10).
- 28 — Çeltik gelirleri.
- 11.6.1936 tarihli ve 3039 sayılı Çeltik Kanunu.
- 29 — İller Bankasından borçlanmalar.
- 13.6.1945 gün ve 4579 sayılı İller Bankası Kanunu (m. 7).
- 30 — Müşterek trafik fonundan yardım.
- 18.2.1963 gün ve 197 sayılı Motorlu Kara Taşıtları Vergisi (m. 17).
- 31 — Köy muhtar ödenekleri için Devlet yardımı.
- 29.8.1977 gün ve 2108 sayılı Kanun (m. 1).
- 32 — Tahsisi mahiyette fonlardan yardımlar.
- 3360 sayılı Kanun (m. 80/3).
- b — Özel idarenin giderleri şunlardır :
- 1 — Ödenekler.
- İl daimi komisyon başkanı ödeneği.
 - İl daimi komisyon üyeleri ödeneği.
 - İl genel meclisi üyeleri ödeneği.
 - Vali yardımcıları ve kaymakam ödenekleri.
 - İl Özel İdaresi Kanunu (m. 140-100).
- 2 — Memur aylıkları.
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu.
- 3 — İşçi ücretleri.
- İş Kanunu vb.
- 4 Sosyal yardımlar.
- 657 sayılı, Devlet Memurları Kanunu.
- 5 — Yolluklar.
- 6245 sayılı Harcırak Kanunu.
- 6 — Her türlü yönetim giderleri (Demirbaş, kırtasiye, yakacak, aydınlatma, temizlik, giyim-kuşam, ulaştırma, telefon, taşıt işletme, hizmet binaları kira bedeli).

- 7 — Sağlık, eğitim, bayındırlık, veteriner vb. yatırım giderleri.
- 8 — Turizm ve tanıtma giderleri.
- 9 — Düşkünler yardım giderleri.
- 10 — Temsil ve ağırlama giderleri.
- 11 — Köy yolu ve köprüler.
- 12 — İlköğretim giderleri.
- 13 — Spor tesisleri
- 14 — Çevre koruma, giderleri.
- 15 — Halk eğitimi giderleri.
- 16 — Konut edinme giderleri.
- 17 — Köy elektrifikasyonu giderleri.
- 18 — Tarım ve ormancılık giderleri.
- 19 — Köy içme suları giderleri.
- 20 — Ortaklıklara ödüller.
- 21 — Birliklere katılmalar.
- 22 — Kamulaştırmalar.
- 23 — Transfer ödemeleri.
- Belediyelere yardım.
- Köylere yardım.
- Birliklere yardım.
- 24 — Kanuni paylar.
- İller Bankası sermayesine iştirak payı (4759 sayılı Kanun). — Beden Terbiyesi ve Spor Müdürlüğü payı (3289 sayılı Kanun).
- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Yardımı (3294 sayılı Kanun).
- Sosyal hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu payı (2828 sayılı Kanun).
- Emekli Sandığına ödemeler.
- Sosyal Sigortalara ödemeler.
- Derneklere yardım.
- Borç ödemeleri.
- c — Özel idare bütçesi

İl bütçesi, illerin gelecek yıl içinde yapacakları giderler ile toplayacakları gelirlerin tahminini içeren ve giderlerin yapılmasına, gelirlerin toplanmasına yetki veren bir kararnamedir.

3360 sayılı Kanun bütçe ile ilgili yeni düzenlemeler getirmiştir. Burada en büyük yenilik, bütçenin tasdikinin münhasıran İçişleri Bakanlığına bırakılmasıdır.

84. madde gereğince İçişleri Bakanlığınca çıkarılan “İl Özel İdaresi Bütçesinin Hazırlanması, Kabulü ve Onaylanması Hakkında Yönetmelik’e³ göre, bütçe ile ilgili esas ve usuller şunlardır:

1 — Bütçenin Hazırlanması

- Vali her yıl Haziran ayının ilk haftasında özel idare birimleri ve ilgili müesseselere kendi dairelerinin il özel idaresi ile ilgili gider bütçelerini hazırlamaları için “bütçe çağrısı” yapar. Bu birim ve müesseseler gider bütçesi için gerekli cetvelleri hazırlar ve gerekçeli olarak 15 Temmuz’a kadar valiliğe verirler.

Bu teklifleri özel idare müdürü inceler ve gelir bütçesinin hazırlanmasına esas olmak üzere, son üç yılın tahsilat ortalamasını ve artış oranlarını belirler. Gelir Kanunlarında, vergi, resim ve harçlarda ortaya çıkan gelişme ve değişiklikleri de gözönünde bulundurarak gelir tahminini yapar.

Gelir bütçesini hazırlayan il özel idare müdürü, gelir ve gider dengesini gösteren ve “hazırlık bütçesi” olarak kabul edilen cetvelleri 1 Eylül tarihine kadar, gerekçeli ve ekli cetvellerle birlikte valilik makamına sunar.

İl daimî encümeni kendisine havale edilen “hazırlık bütçesini” 30 gün içinde inceleyerek bir raporla tekrar valilik makamına sunar. Vali, en geç 1 Kasım’a kadar bütçeyi il genel meclisine havale eder.

İl genel meclisi, kendi üyeleri arasından bir bütçe komisyonu teşkil eder ve hazırlık bütçesini bu komisyona gönderir. Komisyon, en çok 15 gün içinde çalışmalarını tamamlar ve düzenleyeceği raporla birlikte geri verir. İl genel meclisi, bütçe kararnamesini madde madde, bütçeye bağlı cetvelleri ise bölüm bölüm inceler, gerekli gördüğü hususları değiştirerek veya aynen kabul eder. Bütçesinin bütünü üzerinde bir oylama yapılmaz.

Bütçe görüşmelerinde ad okunmak suretiyle oy kullanılır. Adı okunan üye ayağa kalkarak “kabul”, “red” veya “çekimser” demek suretiyle oyunu açıklar. Tutanağa geçirilen oylardan sonra, sonuç başkan tarafından meclise duyurulur.

³ 4.12.1987 gün ve 19654 sayılı R.G. de yayınlanmıştır.

Bütçe kararnamesinde gelir ve gider toplamaları, il daimi encümenine verilen yetkiler, vergi ve harçlar, taksit süreleri ve tahsil tarihleri ve gerekli görülen hususlar maddeler halinde düzenlenir.

2 — Bütçenin onaylanması

İl genel meclisinde görüşölüp kabul edilen bütçenin üç örneği o yıla ait çalışma programı da eklenerek, toplantının sona ermesinden itibaren, en geç 15 gün içinde, vali tarafından İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bütçeyi İçişleri Bakanı 30 gün içinde onaylar. Bu süre içinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır.

İl Özel İdaresi Kanununun 86. maddesine göre İçişleri Bakanlığında bütçenin tasdiki için şu vesayet yetkileri kullanılır.

- a) Mevzuata aykırı madde ve deyimler düzeltilir.
- b) Özel idarenin tahsile yetkisi olup da bütçede yer almayan gelirler bütçeye konulur.
- c) Özel idarenin tahsile yetkili olmadığı gelirler, tahakkuk etmeyen taşınır ve taşınmaz mallar satış gelirleri ve taşınmaz mallar satış gelirleri ve gerçekleşmeyen borçlanma gelirleri bütçeden çıkarılır.
- d) Kanunî yetki dışındaki gelir tahminleri ile tarife üstü gelirleri kanunî sınırlar içine çeker.
- e) Özel idarenin görevleri arasında yer almayan hususlar için bütçeye konulan ödenekler, bütçeden çıkarılır.
- f) Bütçeye konulması zorunlu olan ödenekler bütçeye konulur.
- g) Kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek bütçeye konulur.

3 — Bütçede Değişiklik Yapılması

Bütçede bölümden bölüme aktarmalar, il genel meclisi kararı ve İçişleri Bakanının onayı ile, bir bölüm içindeki maddeler arasında, aktarmalar ise, il daimi encümeninin kararı ile yapılır.

Ancak ödenek aktarması yapılırken şu hususlar mutlaka gözönünde bulundurulmalıdır :

- a) Aylık ücret ödeneklerinden,
- b) Programa bağlı yatırım ödeneklerinden,
- c) Daha önce aktarma yapılan bölümün maddelerdeki ödeneklerden,

Diğer bölüm ve maddelere ödenek aktarması yapılamaz.

Yeni gelir kaynağı bulunduğu takdirde, gider bütçesinde daha önce açılmış tertiplerdeki ödenekler artırılır. Bu suretle bir "ek bütçe" ortaya çıkmış olur.

Bir yeni gelir kaynağı bulunup da bütçenin hazırlanması ve kabulü sırasında hiç tertip açılmadığından, yeni açılan bölüm ve maddelere ödenek konulmasına da "olağanüstü" ödenek denir. Bu da netice itibariyle bir ek bütçedir.

B FRANSA'DA

a — İl özel idaresinin olağan gelirleri şunlardır

1 — Dört dolaysız vergiye eklenen vergi gelirleri hasılatı (centimes additionnels) ve yürürlükteki mevzuatta öngörülen diğer vergi gelirleri,

2 — Özel idare mülklerinden elde edilen hasılat,

3 — Arşive konulan eski işlem ve belgelerin suretlerinin çıkarılma harçları,

4 — Yükümlülüğü özel idareye bırakılan karayolları ile su yolları üzerinde her türlü geçiş ücretleri,

5 — Devlet fonlarından ayrılan paylar,

6 — Akıl hastalıkları ile ilgili hizmetlere Devlet ve belediyelerden yapılan iştirakler,

7 — Birinci kuşak çocukların korunması masraflarına Devletin iştiraki,

8 — Yoksullara, ihtiyarlara, sakatlara ve uzun süre tedaviye muhtaç hastalara yapılan genel sağlık ve koruma hizmetlerine Devlet ve komünlerin iştiraki,

9 — Köy yollarının bakım ve onarım masraflarına komünlerden yapılan iştirakler,

10 — Vilayete ait demiryolu, tramvay ve kara nakil vasıtası hizmetlerinden elde edilen gelirler,

11 — Özel idarenin yıllık ve devamlılık arzeden kamu hizmetlerine Devletin, komünlerin ve üçüncü şahısların yardımları.

b — İl özel idaresinin olağanüstü gelirleri şunlardır (Özel İd. K. m. 59). •

- 1 — Borçlanmalar,
 - 2 — Olağanüstü giderlere Devlet, belediyeler ve üçüncü şahıslar tarafından yapılan yardımlar ve iştirakler,
 - 3 — Bağışlar,
 - 4 — Mülk satış gelirleri,
 - 5 — Sermaye gelirleri ve geri alınan mülklerin rantı,
 - 6 — Diğer her türlü umulmadık gelirler.
- c — Özel idarenin bütçe giderleri şunlardır :
- aa) Mecburi giderler (m. 61).
- 1 — Vali ve kaymakam evleri kira, bakım ve mefruşat giderleri, (Bu hüküm 7 Ocak 1983 gün ve 83-8 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır).
 - 2 — İlkokullar hakkında 9 Ağustos 1879 günlü Kanunun 1 ve 2. maddeleri ile özel idarelerin yükümlülüğüne bırakılan giderler.
 - 3 — 25 Temmuz 1893 tarihli Kanunla değişik 19 Temmuz 1889 sayılı Kanunun 3. maddesi ile il özel idarelerinin yükümlülüğündeki ilköğretim ve eğitim hizmetleri giderleri,
 - 4 — Mahkemelerin (sulh, asliye, ağır ceza, ticaret) kira, onarım ve demirbaş giderleri,
 - 5 — Kısa süreli hapis cezaları reformuna ilişkin 4 Şubat 1893 sayılı Kanunun 1, 3, 4, 6 ve 7. maddeleri ile özel idarelere verilen görevlere ait harcamalar.
 - 6 — Salgın hayvan hastalıkları hakkında özel idareye verilen görevlere ait harcamalar,
 - 7 — İşçiler ve memurlar ile patronlar arasında çıkan kolektif iş uyuşmazlıklarının çözümü için görevlendirilen hakem ve uzlaşma kurulları ücretleri,
 - 8 — Yoksullara, ihtiyarlara, sakatlara ve sürekli tedavi gerektiren kişilere yapılacak bakım koruma ve tedavi giderleri,
 - 9 — Özel idarenin tahakkuk eden borçları,
 - 10 — Yukardaki harcamalar dışında Şehircilik ve İskân Kanununun 78/3. maddesi uyarınca bakım ve onanını il özel idaresine bırakılan malların her türlü bakım ve onarım giderleri,

11 — Kilise ve papaz evleri yapımına yardımlar,

12 — Komünlere okul binaları ve düşkünler yurdu satın alınması, inşası ve onarımı için yardımlar (subventions),

13 — Ziraat odalarına ve birliklere yardımlar,

(Bu 11, 12 ve 13. bendlerdeki yardımlar il genel meclisi kararı ve ilgili bakanın onayı ile yapılabilir. Bu amaçla il genel meclisi bu yardımlara ait listeleri öncelik sırasına göre düzenler).

d — Bütçe

(12 Temmuz 1893 sayılı kararname ile düzenlenmiştir).

— İl özel idare bütçesi İçişleri ve Maliye Bakanlığınca müştereken hazırlanan formüllere göre bölüm ve maddeler halinde düzenlenir (m. 23).

— Olağan gelirlere ait bölümlerde ilin yıllık ve süreklilik arzeden bütün gelirleri gösterilir (m. 24).

— Olağan giderlere ait bölümlerde de ilin yıllık ve süreklilik arzeden her türlü giderleri gösterilir (m. 25).

— Olağanüstü gelirlere ait bölümde geçici ve umulmadık gelirler gösterilir (m. 26).

— Olağanüstü giderlere ait bölümde geçici ve umulmadık giderler ve özellikle inşaat ve ilk tesis masrafları yer alır. Olağanüstü giderlere olağan ve olağanüstü gelir artıkları tahsis edilir.

— İl genel meclisi, başkan tarafından kendisine sunulan bütçeyi müzakere ve kabul eder (m. 66).

e — Bütçenin onanması

Bu konuda 5 Ocak 1959 tarihli bir kararname bazı düzenlemeler getirmiştir.

— İl özel idare bütçesi, bazı hallerde, merkezî idarenin tasvibi ve onanmasını gerektirir. Bu haller şunlardır :

1 — Son bütçe yılı sonunda bütçe açık verir ya da borç faizleri % 10'a ulaşırsa, bütçe İçişleri Bakanının onayına sunulur.

2 — Bütçe açığı normal gelirlerin % 5'ini aşarsa, bütçe İçişleri ve Maliye Bakanlığının kararı ile onaylanır.

3 — 10 Ağustos 1871 tarihli Özel İdare Kanununun 46/25. madde sinden öngörülenden başka bir nedenle borçlanılırsa, bütçeyi Maliye ve İçişleri Bakanları onaylar.

4 Yukarda anılan Kanunun 46/29. maddesi dışında borçlanmalar halinde de, keza İçişleri ve Maliye Bakanlarının izni gerekir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

İL ÖZEL İDARESİNİN DENETİMİ

A — TÜRKİYE'DE

a — İl genel meclisi kararları :

1 — İl genel meclisi kararları valinin tasdiki ile kesinleşir. Vali, kararın alındığına dair tutanağın düzenlendiği tarihten itibaren 20 gün içinde meclis kararına karşı Danıştaya itirazda bulunabilir. Danıştay 2 ay içinde bu itirazı karara bağlamak zorundadır (İl Özel İd. K. m. 135).

2 — Göl ve bataklıkların iyileştirilmesi ve kurutulması için düzenlenen proje ve fenni belgelerin Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca onaylanması gerekir (İl Özel İd. K. m. 78/2).

3 — Katma ve özel bütçeli idarelerden ve diğer kaynaklardan mahalli idarelere aktarılabacak ödenekler de dikkate alınmak suretiyle bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ile koordineli bir şekilde hazırlanacak yıllık programların il genel meclisi tarafından kabulünden sonra, bakanlıklara aktarılabacak ödeneklere ait kısım, ilgili bakanlık tarafından, aynen veya tadilen onaylanması gerekir (İl Özel İd. K. m. 78/14).

4 — İl genel meclisinin hazırladığı üç yıllık il yollarının yapım ve bakım programları ile, il genel meclisince kabul edilen il yolları ağıma girecek yollar, 5539 sayılı Kanuna göre Karayolları Genel Müdürlüğünün teklifi üzerine Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından onaylanır.

5 — 3004 sayılı “İskelenin ne suretle idare edileceğine dair Kanunun birinci maddesine göre il genel meclisi tarafından düzenlenen, iskele, rıhtım, kanal, kayık ve sallardan alınacak geçiş resmi tarifeleri ve ikinci maddeye göre düzenlenen yük ve yolcu taşıma tarifeleri, Ulaştırma Bakanlığının incelemesinden sonra, Bakanlar Kurulunun onayından sonra yürürlüğe girer.

6 — İl genel meclisi tarafından görüşülüp kabul edilen il özel idaresi bütçesinin tasdik makamı, İçişleri Bakanlığıdır (İl Özel İd. K. m. 86).

Bütçedeki bölümler arasında ödenek aktarılması da keza İçişleri Bakanlığının onayına tabidir. Ek bütçe yapılması da aynı usule tabidir. (Bütçe ile ilgili Yönetmelik m. 21).

7 — Toplam miktarı il bütçesi olağan gelirlerinin bir yıllığının üçte birini geçmeyen ödünç para, valinin önerisi ve il genel meclisi kararı ile alınabilir. Bu tutardan fazla borçlanmalarda il genel meclisi kararı ve Cumhurbaşkanının onayı gereklidir (İl Özel İd. K. m. 131).

8 — İl genel meclisince kabul edilen kesin hesaplar, vali tarafından İçişleri Bakanlığına ve oradan da onaylanmak üzere Sayıştaya gönderilir (İl Özel İd. K. m. 133).

9 — İller arasında mücavir sahalarda il genel meclislerine düşen görevler nedeniyle çıkan uyuşmazlıklarda İçişleri Bakanlığının görüşü alındıktan sonra karma encümen oluşturulur ve bu karma encümen belirlenen yerde toplanarak uyuşmazlığa bir çözüm bulur (İl Özel İd. K. m. 145).

10 — 237 sayılı Taşıt Kanununa göre motorlu araç alımı için Bakanlar Kurulu kararına ihtiyaç vardır.

b — İl Daimi Encümeni Kararları

1 — İl daimi encümeninin, meclisin toplantıda olmadığı zaman onun adına aldığı kararların meclisin ilk toplantısında, onaya sunulması gerekir.

2 — Valinin encümen kararlarını yeniden görüşülmek üzere tekrar encümene gönderme yetkisi vardır. Üçte iki çoğunlukla encümen kararında ısrar ederse vali idari yargı yerine başvurabilir (İl Özel İdaresi K. m. 141).

c — Eylemler Üzerinde Denetim

1 — Vali il özel idaresi ile buna bağlı bütün müesseseleri denetler ve teftiş eder (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu m. 9/D).

2 — Aynı yetki ilçe düzeyinde kaymakamlara da tanınmıştır (5442 sayılı İl İdaresi K. m. 31/Ç).

3 — Mülkiye müfettişleri aracılığıyla İçişleri Bakanlığı il özel idarelerinin eylem ve işlemlerini denetler.

d — Organlar üzerinde denetim

İl genel meclisi, aşağıdaki hallerde fesholunur.

1 — Kanunen belirli olan olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanırsa,

2 — Kanunen belirli olan yerlerden başka yerde toplanırsa,

3 — Kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal il genel meclisine ait işleri sekteye ve geciktirmeye uğratırsa,

4 — Siyasî meseleleri müzakere eder veya siyasî temennilerde bulunursa, vali durumu gerekçesiyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığına bildirmeye mecburdur.

İçişleri Bakanlığının duyurusu üzerine il genel meclisi Danıştayın kararı ile fesholunur ve yeniden seçim yapılır.

Yeni meclis, eski meclisin geri kalan süresini tamamlar.

İçişleri Bakanlığı lüzum görürse meclisin feshi istemi ile birlikte, karar verilinceye kadar, meclis toplantılarının ertelenmesini de talep eder.

Danıştay tarafından bu husus iki ay içinde karara bağlanır (İl Özel İd. K. m. 125).

Öte yandan, İl Özel İdaresi Kanununun 127. maddesi çok sert bir düzenleme getirmiştir. Vali, il genel meclisinin belirli yer ve zaman dışında toplandığını tespit ederse bu toplantıları dağıtır. Böyle toplantılarda alınan kararları "yok" hükmündedir.

e — Doğrudan doğruya valinin gözetim ve denetimi

İl özel idaresinin başı olan vali, aynı zamanda merkezî idarenin de ajanıdır. Merkezî idare, vali aracılığı ile il özel idaresi üzerinde sıkı bir denetim icra eder.

Vali, il genel meclisinin başkanıdır (m. 111).

Vali, il daimi encümeninin başkanıdır (m. 141).

Vali tarafından havale edilmeyen hiç bir konu ne mecliste, ne de encümende müzakereye konu olur.

İl özel idaresine ait hizmetleri ve görevleri yürütme yetkisi, münhasıran valiye aittir, (m 77)

Valinin il özel idaresi üzerindeki bu büyük etkinliğinin il özel idaresinin özerkliğini azalttığı iddiaları giderek yaygınlaşmaktadır.

f — Merkezi idarenin özel idareler üzerindeki diğer denetim mekanizmaları şunlardır.

- 1 — Devlet Denetleme Kurulu
(Anayasa m. 108, 1.4.1984 gün ve 2443 sayılı K. m. 2).
- 2 — Başbakanlık Teftiş Kurulu
(10.10.1984 gün ve 3056 sayılı K. m. 20-a).
- 3 — Sayıştay
(832 sayılı Sayıştay Kanununun geçici 8. maddesi ve 2514 sayılı K. m. 14, 68, Sayıştay Genel Kurulunun 20.1.1958 gün ve 2380 sayılı kararı)
- 4 — İçişleri Bakanlığı
(23.2.1985 gün ve 3152 sayılı K. m. 2-g, 15-c, 27, 32)
- 5 — Maliye ve Gümrük Bakanlığı
Özel bütçeli daireleri teftiş etmek Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığının görevleri arasındadır. (14.12.1983) gün ve 18521 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanan Kanun Hükmünde Kararname m.20/A-1)

B — FRANSA’DA

Fransa’da 1982 ve 1983 yıllarından başlayarak, il özel idareleri üzerindeki idari ve mali vesayet yetkileri geniş ölçüde kaldırılmış ve il özel idareleri, belediyeler gibi, seçilmiş organlar ile yönetilen ve serbestçe karar alan ve uygulayan özerk, mahalli idare kuruluşu halini almıştır.

Özellikle valilerin il özel idarelerindeki yürütmeye ilişkin görevlerin kendilerinden alınarak, il genel meclisi üyeleri arasından seçilen il genel meclisi başkanına verilmesi sonucunda, özel idareler ile merkezi idare arasındaki bağlar hayli zayıflamıştır.

Bunun dışında İl Özel İdaresi Kanunu "İdari ve mali vesayetin ortadan kaldırılması" başlığını taşıyan IV. Bölümünde yer alan hükümler incelendiği zaman, bu durum daha iyi anlaşılmaktadır. 22 Temmuz 1982 gün ve 82-623 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeler şöyledir :

— İl özel idaresi makam ve kurullarında yapılan işlemler ve alınan kararlar, ilan edildikten ve ilgililere ve ildeki Devlet temsilcisine (le-representant de l’Etat) (vali’ye) tebliğ edildikten sonra kendiliğinden uygulanır, (m. 45/1)

— İl genel meclisi başkanı, sorumluluk kendisine ait olmak üzere, bu işlemlerin doğruluğunu onaylar, (m. 45/1)

— İl genel meclisi kararları hiç bir tasdike tabi değildir. İlan edilir edilmez hüküm ifade ederler. Bu kararlar sadece bilgi için ildeki

Devlet temsilcisine (valiye) gönderilir (m. 45/II). Ancak, vali, kanuna aykırı bulduğu il genel meclisi kararlarını incelenmek üzere, idari mahkemeye intikal ettirir.

— Özel idare bütçesinin tasdikinde bazı hallerde vesayet sözkonusu olur: Bütçe açık verdiği ve borç faizleri % 10'u aştığı takdirde İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının tasvibine ihtiyaç vardır. (5 Ocak 1989 gün ve 59-36 sayılı Kararname)

— Borçlanmaya ilişkin il genel meclisi kararları Maliye ve İçişleri Bakanlığının tasvibine muhtaçtır.

— Maliye teftiş heyeti denetim sırasında özel idare muhasebesinden her türlü bilgiyi isteyebilir. Elde edilen sonuçlar bir raporla Maliye Bakanlığına bildirilir. Maliye Bakanlığı da, inceleme sonuçlarını İçişleri Bakanlığına duyurur (5 Ocak 1959 tarih ve 59-36 sayılı Kararname) .

ALTINCI BÖLÜM

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İl özel idaresi, 75 yıllık geçmişi olan ve idare tarihimizde hatırı sayılır görevleri gerçekleştirmiş bir mahalli idare kuruluşudur. Bize imparatorluktan miras kalmıştır. Kendisine pek bir şey verilmeyen, ama kendisinden çok şey istenen bu kuruluşun, toplum ve kamuoyunda, yeri ve önemi konusunda yeterli bilinçlenme mevcut değildir. 75 yıllık süre içinde yapılagelen çeşitli düzenlemelerle, 1913 tarihli Kanun bütünlüğünü daha çok kaybetmiş, dil birliği kalmamış, 149 maddelik İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatının ilk 74 maddesi yerine, il genel idaresini düzenleyen 1426 sayılı Kanun, 1929 yılında çıkarılmış ve o da yerini 1949 da 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa terk etmiştir. Ne var ki, 75. maddeden sonra il özel idaresi düzenleyen kısım, bunca müdahalelerden sonra, nedense iyileştirilmek şöyle dursun, daha karışık, anlaşılmaz ve genel idare ile tutarsız ve uyumsuz bir yapıya kavuşturulmuş; hele hele bir merkezî idare mi, yoksa bir mahalli idare mi olduğu yolunda şüphe ve tereddütler hiç giderilememiştir.

İşte bu olumsuz tablo karşısında, kanun koyucuya ve ilgililere ışık tutar umudu ile, ülkemizdeki il özel idaresi gerçeği ile bize bu yolda geniş etkileri olan Fransız sistemindeki son uygulamaları elde edilebilen dokümanın çerçevesi içinde mukayeseli olarak ortaya koymaya çalıştık.

Varılan sonuçları şöylece özetlemek istiyoruz :

A— TÜRKİYE'DE

— İl özel idaresine ait düzenlemeler yetersiz kalmıştır. En son 16.5.1987 gün ve 3360 sayılı Kanunla getirilen işlemler sorunu çözmeye yetmemiştir.

Bu konuda belli başlı eleştirilerimiz ve önerilerimiz şunlardır :

a — İl Özel İdaresi Kanunu, temel ilkeler iyice belirlendikten sonra, yeniden ve baştan sona kadar bir düzenlemeye tabi tutulmalıdır.

b — Valinin il özel idaresindeki yeri, bir mahalli idare kuruluşu olarak özel idarelerin özerkliği ilkesi de gözönünde bulundurularak iyice saptanmalıdır.

c — İl özel idaresine verilen görevler, içinde bulunduğu kargaşa ve dağınıklıktan kurtarılmalı; görev ikilemelerine ve görev karışımına neden olan 78. maddedeki hükümler, birbirleriyle tutarlı, anlaşılır ve uygulamaya konulabilir nitelikleri ile yeniden bir düzenlemeye tabi tutulmalıdır. Özel idareye verilen görevler arasında, sağlık, öğretim ve eğitim hizmetleri öncelikli ve ağırlıklı bir yer almalıdır.

d — İl özel idaresinin görevleri ile orantılı, verimli, etkili ve istikrarlı gelir kaynaklarına sahip olması sağlanmalı ve halk katılımlarını özendirici yönde kaynak-hizmet dengesi kurulmalıdır.

e — Merkezî idarenin mahalli idareler üzerindeki ağır ve işlemeyen vesayet denetimi ciddi olarak yeniden ele alınmalıdır. Bu değerlendirme yapılırken şu gerçekler gözardı edilmemelidir :

— Mahalli ve müşterek mahiyetteki hizmetin yetersizliğinin ıstırabım mahalli halk çeker. Bu sorunlara en kısa zamanda ve en iyi biçimde çareyi de yine mahalli halk arar. Öyleyse mahallin seçilmiş organlarına bu konularda özgürce karar alma, uygulama şansı verilmeli ve demokratik hayatın yerleşmesi ve kökleşmesi için halkın yönetime katılması suretiyle itici ve yapıcı gücünü ortaya koymasına fırsat verilmelidir. Sadece hizmet bekleyen, seyreden, sızlanan, pasif yığınlar yerine; kımıldayan, birşeyler hisseden, daha iyi ve güzeli arayan, mevcutlarla yetinmeyen, dinamik bir topluma doğru gidiş için özel idare modeli etkili bir araç olarak kullanılmalıdır. Ancak, burada bir dengeye ihtiyaç olduğu unutulmamalıdır. Ülkemizin jeopolitik durumu ve Devletin siyasi yapısı ve üniter modeli gözönünde bulundurulmalıdır. Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü zedeleyebilecek, milli menfaatlerimizi ve ulusal bütünlüğümüzü tehdiye imkân verebilecek gelişmelere karşı de en etkili önlemler bu düzenlemelerle birlikte alınmalıdır.

B— FRANSA'DA

Yukarıda çeşitli bölümler altında ülkemizdeki uygulamalarla mukayeseye imkân verecek biçimde Fransız özel idare modeli üzerindeki son durumu olabildiği kadar aktarmaya çalıştık.

Burada dikkati çeken önemli farklılıkları belirtmekte yarar görüyoruz :

a — Vali, il genel meclisi başkanına yürütme görevlerini devretmiştir. Kendisi ilde Devletin temsilcisidir. İl özel idaresi üzerinde ciddi bir etkinliği kalmamıştır.

Vali, il genel meclisi başkanı ve genel meclisin kararı veya Başbakanın talimatı ile il genel meclisinde konuşma yapabilir.

b — Vali evleri temini, demirbaşı, döşemesi ve benzeri hizmetler özel idarelerin yükümlülüğünden çıkarılmış, bu hizmetler genel idareye verilmiştir.

c — İl genel meclisi başkanı, il özel idaresinin en yetkili yürütme organı ve patronudur. İl özel idaresi personeli ile il genel idaresinden emri altına giren teşkilatın amiri ve sorumlusu, il genel meclisi tarafından üç yıllık süre ile seçilen il genel meclisi başkanıdır.

ç — İl daimi encümeni kaldırılmış, görevleri bir Büroya verilmiştir.

d — İl genel meclisi kararları, usulünce ilan edildikten sonra, ilgili makamlara ve Devlet temsilcisi olan valiye tebliğ edilir edilmez kendiliğinden uygulamaya konulur. Hiç bir onaya muhtaç değildir. Ancak, vali, mevzuata aykırı bulduğu meclis kararlarını idari yargı mercilerine gönderme hakkına sahiptir.

e — Merkezî idarenin, il özel idaresi üzerindeki vesayet denetimi son derece zayıflatılmıştır.

f — İl genel meclisleri bir mahalli parlamento hüviyetiyle her türlü kararı almakta özgürdür. Siyasî nitelikte temenni kararları almasına da bir engel kalmamıştır.

SONUÇ

Türk ve Fransız il özel idare sistemlerini mukayeseli olarak incelemeye çalıştık. Türk İdare Dergisi'nin imkânları içinde daha fazla ayrıntılara giremedik. Ortaya koyduğumuz sonuçlar ülkemizde modern,

çağdaş, bir mahalli idare türü olarak il özel idarelerinin yeniden oluşmasına katkıda bulunmaya yöneliktir. Özel idareler var olmalıdır ve varlığı üzerindeki tartışmalarla artık daha fazla zaman kaybedilmemelidir. Bunun da yolu, güçlü hizmet üretici, demokratik ve toplumsal gelişmelerimizi hızlandırıcı karakteri ile çağdaş bir yönetim biçimi oluşturmak üzere, il özel idarelerimizin, ülkemizin genel şartları ve idari ve siyasî yapısı gözardı edilmeden, tutarlı ve bilinçli yaklaşımlarla yeniden düzenlenmesinden geçer.

KAYNAKÇA

- 1 — Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982)
- 2— 1958 Fransız Anayasası
- 3 — İl Özel İdaresi Kanunu
- 4 — T.C. Mevzuat Yıllığı 1980-1988
- 5 — Institutions politiques et Droit Constitutionnel
(7^e edition-Pierre Pactet-Masson, Paris 1985)
- 6— Code administratif-DALLOZ
(18^e edition - 1985)
- 7— Deconcentration-Ministere de l'Interieur et de la Decentralisation
(Tome 4. Edition mise à jour en 15 Avril 1985)
- 8— Droit administratif-Georges Vedel-Pierre Delvolve
(Presses Universitaires de France-9^e edition 1984)
- 9— Yönetim Hukuku, Prof. Dr. Şeref Gözübüyük
(Sevinç Matbaası - Ankara 1983)
- 10— İl Özel İdareleri - İÇ-DÜZEN - Genel Rapor Kitap 3. Yayın No. 6
- 11— Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı
Fethi Aytaç-Ankara 1978
- 12— İl Özel İdareleri - Ziya Çöker

RESMÎ BİNALARA ASILACAK LEVHALAR ÜZERİNDE BİR İNCELEME

Ali OĞUZ

İller İdaresi Gn. Md. Yrd.

1. GİRİŞ

Ülkemizde resmi binalara asılan levhaların şekli, ebadı, kullanılan ifadeler, asılma yerleri vs. bakımından merkezde ve taşrada çeşitli farklılıklar arz etmiş; bu durum çeşitli çevreler ve vatandaşlarımız tarafından yadırgamalara neden olmuştur.

Uygulamayı gösterir genel bir düzenlemenin olmayışı ve bazı bakanlıkların ferdi düzenleme yoluna gitmeleri tatbikatta anılan levhaların çeşitlilik göstermesine yol açmıştır.

Hükümet binaları ve resmi binalarda kullanılan levhaların şekli, ebadı, asılma yerleri o yerin idaresinin inisiyatifıyla tespit edilmiş ve uygulanması sağlanmıştır.

İl ve İlçe Hükümet Konaklarına asılan levhalarda ebad, yapı ayrılığı olduğu gibi, “Vilayet Konağı”, “Hükümet Konağı”, “Vilayet”, “Valiliği”, “T.C..... İlçe Kaymakamlığı”, “..... İlçe Kaymakamlığı”, “..... İlçe Hükümet Konağı”, “T.C..... İlçesi Hükümet Konağı” gibi ifadeler kullanılmaktadır.

Hükümet Konağı dışında bulunan İl ve İlçe Müdürlükleri binalarında ise “..... Bakanlığı İl Müdürlüğü”, “..... Bakanlığı İlçe Müdürlüğü” veya “.....Vilayeti İl Müdürlüğü”, “..... Kaymakamlığı İlçe Müdürlüğü” gibi ifade çeşitliliği arzeden levhalar kullanılmaktadır (Örnek : 1,2).

Binaların levha iç düzeni de tamamen değişik bir uygulama içerisinde.

Ayrıca levhalardaki yazıların yazışmalarda kullanılan resmi yazı başlığına da uymadığı gözlenmektedir.

2. UYGULAMADAKİ DURUM

Giriş kısmında belirtildiği gibi İl ve İlçe Hükümet Binalarıyla diğer resmi binalara asılan levhalarda isim, şekil, ebad, renk ve biçim konu-

larında herhangi bir standart bulunmadığı gibi bazı Hükümet binalarında bu binanın ne olduğunu gösterir bir levha ve isim de bulunmadığı bir gerçektir. Örneğin; 1969 yılında Sungurlu Hükümet Binasını, 1980 yılında Antalya Hükümet Binasını belirleyen bir levha bulunmamakta idi. Aydın ve Antalya'da "Valilik", Bursa'da "Bursa Valiliği" ibaresinin yazılı olduğu, bazı il ve ilçelerimizde ise "Hükümet Konağı" tabirinin kullanıldığı müşahade edilmiştir.

Resmi dairelerin yazışmalarda kullandığı başlıklarda da birlik ve beraberlik bulunmamakta anılan başlıklar şekil, ifade ve ölçü bakımından farklı bir şekilde uygulanmaktadır (Örnek : 1 ve 2).

Kullanılan levhalar çeşitli şekilde çeşitli yerlerde imal ettirilmektedir.

Hükümet Konaklarına ve diğer resmi binalara asılan levhalar genelde mahallerinde imal ettirilmektedir.

Ancak Mülki İdare Birimlerin kullandığı levhalar Maliye Gümrük Bakanlığı, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü döner sermayesince yaptırılmaktadır. Bu konuda yazılı bir düzenleme mevcut değildir. Birimlerden gelen istekler doğrultusunda, pirinç levha üzerine serigrafi boyalı ve siyah cam üzerine yıldız serigrafi boyalı olarak imal edilmekte, bu levhalarda Mülki İdare Amirlerinin istedikleri ifadeler kullanılmaktadır. Adı geçen genel müdürlükçe imal edilen bu tür levhalarda yazı karakterleri aynı olup, ölçüleri 40x60 cm. ve bölüntüleri şeklinde değişik ölçüde olmaktadır.

Gerek ölçülerin ve gerekse ifadelerin standart hale getirilmesi Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü açısından da yararlı olacaktır.

Uygulamada levhaların sac, teneke, mermer, pirinç ve alüminyumdan yapıldığı, üzerindeki harflerin kabartma, el yazısı, serigrafi şeklinde olduğu, çeşitli renklerin kullanıldığı görülmektedir.

3. KONU İLE İLGİLİ MEVZUAT

Cumhuriyetin ilanından bugüne kadar Hükümet Binalarına asılacak isim levhaları hakkında İçişleri Bakanlığında bir genelge ya da talimata yahut benimsenmiş bir prensip kararına rastlanamamıştır. Yazışmalar da genellikle "..... Valiliği", "..... Kaymakamlığı" şeklinde yazı başlığı kullanılmaktadır. Ayrıca, konu bir tüzük veya yönetmelikle de düzenlenmemiştir.

A. 344 sayılı 1961 tarihli Anayasamızda Merkezi İdare Başkanı altında 115 nci maddede "... Türkiye Merkezi İdare Kuruluşu Bakımından İLLERE; İLLER DE diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır."

Madde 116 da; "Mahalli idare... İL, BELEDİYE..." ifadeleri, kuruluş ve coğrafi taksimat bölümü olarak "İL" tabiri kullanılmaktadır.

2709 sayılı ve 1982 tarihli Anayasamızın 123 ncü maddesine göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. İdarenin kuruluşu başlığı altında düzenlenen 126 ncı maddesine göre ise; Merkezi İdare kuruluş bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre "İLLERE, İLLER DE diğer kademeli bölümlere ayrılır" hükmünü getirmiştir.

"İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır."

127 nci maddede Mahalli İdareler; "İL, BELEDİYE veya KÖY" olarak ifade edilmiştir.

Madde 123 de idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.

Devlet, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve diğer kamu kişileri kamu hizmetlerini genel idare esaslarına göre yürütmekle hükmünü getirmiştir.

B. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun birçok maddelerinde "VALİ, KAYMAKAM" tabirleri kullanılmakta, Vali Devlet ve Hükümetin temsilcisi, her bakanın siyasî ve idari yürütme elemanı ve temsilcisidir denilmektedir.

Ayrıca mevzuatımızda "Vali, Kaymakam, Mülki Memur ve Mülki İdare Amiri, Mülki Amir" ibareleri geçmektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9/C maddesi; Vali, İl, İlçe, Bucak merkezlerinde ve çevrelerinde kiralık, kirasız binalarda vazife gören bütün devlet dairelerinin mahalli hizmet şartlarına ve hazine menfaatına en uygun şekilde bir veya birkaç binada toplamak üzere gereken tedbirleri aldırır ve uygulamasını denetler amir hükmünü getirmiştir.

C. Resmi binaların levhaları hakkında Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının 23 Mayıs 1981 tarih ve 17348 sayılı Resmi Gazete’de yayımladığı "Milli Eğitim Bakanlığı’na Bağlı Okul ve Kumruların Tabelaları Yönetmeliği" bulunmaktadır.

Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı, yukarıda sözü edilen Yönetmeliğin yapılacak bir düzenlemede gözönünde tutulmasını, okul ve

kuruluşlarının bu düzenleme dışında bırakılmasında ısrarlı bulunmaktadır. Anılan Yönetmelik 16 Haziran 1933 tarihli ve 2287 sayılı Maarif Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanun'a dayalı olarak çıkarılmıştır. Oysa, 13 Aralık 1983 tarihli ve 179 sayılı "Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 70 nci maddesinin (a) fıkrası ile 2287 sayılı Kanun kaldırılmış; geçici bir madde ile çıkarılması öngörülen Yönetmelikler yayımlanıncaya kadar yürürlükteki yönetmeliklerin uygulanmasına devam edileceği hükmüne bağlanmıştır.

D. 1983 yılında yürürlüğe konulan "Emniyet Genel Müdürlüğü Emniyet Teşkilatı İl Kuruluşları Döşeme ve Düzenleme Yönergesinin" 37 ila 42 nci maddeleri ile Polis Hizmet Binalarında kullanılan levhaların büyüklükleri, yazıların ebadları, şekilleri, polis yön işaret levhaları ve boyalarına ait diğer hususiyetler düzenlenmiş bulunmaktadır.

Dış levhalardan hizmetin bütünlüğünün ifade edilmesi esas alınmıştır.

Emniyet Müdürlükleri, il, ilçe emniyet amirlikleri, ilçe ve bucak emniyet amirlikleri ve komiserlikleri isim levhasında o il, ilçe ve bucak adı da kullanılmaktadır (Örnek : İstanbul Emniyet Müdürlüğü, Beşiktaş Emniyet Amirliği gibi).

Binalardaki iç levhaların şekli ve büyüklükleri de bir esasa bağlanmıştır.

Hudut kapıları dış levhaları ayrı bir özellik taşımaktadır (Örnek : T.C. Kapıkule Hudut Kapısı, Emniyet Amirliği) şeklinde üç satırda ifade edilmiştir.

Trafik şube müdürlüğü levhaları ise değişik ışıklı, renkli olabildiği gibi sac levhalar, zemin kırmızı yazılar beyaz ve çerçeve beyaz olarak tanzim edilir.

E. Devlet tarafından kullanılan binaların yangından korunması hakkında 6/6851 sayılı ve 13 Ağustos 1966 tarihli Yönetmeliğin 38 nci maddesinde "Merkez Daireleri ile İl Hükümet Konaklarında", 4 ncü maddesinde "Bakanlık, Genel Müdürlük, İl Hükümet Konaklarında" tabirleri kullanılmıştır.

F. 12 Eylül 1984 tarih ve 18513 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Resmi Mühür Yönetmeliği"nin 1 nci maddesi kamu kurum ve kuruluşlarında resmi mühürlerin hangi birim ve kişilerce kullanılacağını, bunların yazı, karakter ve standardının tespit edilmesini ve yaptırılmasında ve kaybolmasında uyulacak esasları belirlemiştir.

Anılan Yönetmeliğin 3 ncü maddesi resmi mühürlerin yalnızca kuruluş kanunları ve bunlara dayanılarak çıkarılan kararnameler gereği kendilerine kamu görevi verilmiş kurum veya kuruluşlarca kullanılabileceğini hükme bağlamıştır. Maddenin 2 ncı fıkrası ise mühür kullanacak birimleri tespit edecek makamları göstermiştir.

Yönetmeliğin 4 üncü maddesi resmi mühürleri kullanacak birimlerin tespitinde kuruluş kanunlarında yazılı hiyerarşik kademeleri tespit etmiştir.

Ayrıca Yönetmelikte mühürlerde kullanılacak yazı ve karakterlerinin nasıl belirleneceği esasa bağlandığı halde, bilhassa taşrada kullanılacak mühürlerin isminde herhangi bir standardizasyon getirmemiştir. Bu husus bakanların onayına bırakılmış olup resmi mühür imalinde de resmi bina levhalarında olduğu gibi çeşitlilikler meydana geldiği görülmektedir. Taşra kuruluşları için (Örneğin : Valiliği

İl Müftülüğü

T.C.

Tarım Orman ve Köyş. Bakanlığı

..... Genel Müdürlüğü

Ankara İl Müdürlüğü

gibi örnekleri çoğaltabiliriz.

Resmi Mühürlerde Yönetmelik muhakkak surette "T.C." ifadesinin kullanılmasını öngörmüştür. Bu Yönetmelik esas alınarak resmi binaların dış levhalarında da öncelikle levhaların üst tarafından "T.C." ifadesinin yer alması düşünülebiyecek ve gerçekten de bu ifadenin bulunmasında idari hizmetlerin bütünlüğü, devletimizin sembolize edilmesi yönünden fayda olacaktır.

G. Bakanlıkların Kuruluş, Görev ve Yetkileri 27.9.1984 gün ve 3046 sayılı Kanunla düzenlenmiş bulunmaktadır.

9.10.1984 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren anılan kanunun 8 inci maddesine göre, Bakanlıkların taşra teşkilatı tamamen ve kısmen :

- a) İl Valisine bağlı kuruluşlar,
 - b) Kaymakama bağlı kuruluşlar,
 - c) Merkeze bağlı kuruluşlar,
- şeklinde düzenlenmiştir.

Bakanlıkların taşra teşkilatına ilişkin usul ve esasları düzenleyen 3046 sayılı Kanunun 17/e maddesinde ise taşra teşkilatının;

- a) İl kuruluşu,
- b) İlçe kuruluşu,

şeklinde düzenlenmesinin esas olduğu belirtilmiştir.

Ayrıca anılan Kanunun 15 inci maddesinin (e), (f) fıkralarında Bakanlıkların il ve ilçe kuruluşlarının vali ve kaymakamdan sonra;

- a) İl Müdürlüğü,
- b) İlçe Müdürlüğü,

şeklinde bir hiyerarşiye göre teşkilatlanacağı öngörülmüştür.

Kanundaki bu hükümlere rağmen il ve ilçelerimize bağlı müdürlüklerin bir kısmının resmi yazışmalarda kullandıkları kaşelerin ve mühürlerin de yukarıdaki esaslara göre düzenlenmesine dikkat etmedikleri görülmektedir (Bunun için örnek 3'e bakınız).

H. Mali Durum; Hükümet binalarının yapımı, onarımı ve bakım ödeneğinin tahsisi ile harcaması 4910 sayılı Kanuna göre Maliye ve Gümrük Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğüne aittir. Diğer resmi binaların yapımı, onarım ve bakımı ise ait olduğu kurum ve kuruluşun görevleri arasındadır. Yani resmi binaların isim levhalarının yapımı, onarımı ve bakımı ilgili kurum ve kuruluşlarına ait bulunmaktadır.

4. RESMİ BİNALAR

I. Tanımı

Kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmeti yaptıkları ve sürdürdükleri devlete ait veya kuruluşlarca kiralanan binalardır.

Resmi binalar 2 kısımda mütalaa edilebilir.

- a. Hükümet konakları,
- b. Diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait binalar.

Hükümet Konağı; ilde valinin ilçede kaymakamın, bucakta bucak müdürünün görev yaptığı binayı,

Resmi binalar; Hükümet Konakları dışında kalan genel, katma ve özel bütçeli idarelerin hizmet binalarım, ifade eder.

5. LEVHANIN ÖNEMİ VE YARARI

1. Hükümet Konaklarının ve resmi binaların yerlerini belirtmeye, onları ve binaların iç bölümlerini tanıtmaya ve kolaylıkla bulunmasına yarar.

2. Hizmetlerin yürütülmesinde vatandaşa kolaylık sağlar.
3. Resmi binaları Özel kişilere ait binalardan ayırmaya yardımcı olur.
4. Hükümet Konakları ile diğer resmi binalara bir nev'i şahsiyet kazandırır.

6. LEVHA ÇEŞİTLERİ

Levhalar dış levhalar ve iç levhalar diye iki kısma ayrılabilir.

a. Dış levhalar; içinde bulunan dairelerin bütününe göstermek üzere binanın dışına asılan levhaları,

b. İç levhalar; birimleri ve mekanları göstermek, bölüm, kat ve koridorlarla odaların tahsis gayelerini belirlemek amacıyla binaların içine asılan levhaları,

ifade eder.

Hükümet Konaklarına asılacak dış levhalar binanın mimari özelliği gözönünde tutularak beyaz mermerden, dikdörtgen şeklinde yapılmalı ve altın sarısı boya ile yazılmalı.

Diğer resmi binalara asılacak dış levhalar ise mermer, sac, pirinç ve tunçtan keza dikdörtgen şeklinde yapılabilir.

Dış levhaların ebadı Hükümet Konağı veya resmi binanın büyüklüğüne ve mimari özelliğine göre il ve ilçe hükümet konakları için belirli bir ölçüde, diğer resmi daireler için resmi dairenin bulunduğu yerin Valiliğince o binanın büyüklüğüne göre tespit edilebilir.

Dış levhalar binanın ana giriş kapısı üzerine ortaya gelecek şekilde konabilir. Kapı üstünde yeterli ölçüde yer bulunmadığı takdirde çıkışa göre kapının sağ tarafına ve kapının üst kenarı dikkate alınarak konabilir. Bu uygulamada da aynı standart uygulamaya gidilmelidir.

Hükümet konakları dış levhasının ilk satırına T.C., ikinci satırınaİli veya İlçesi yahut Bucağı, üçüncü satırına "Hükümet Konağı" ibaresi yazılmalıdır.

Resmi binalara asılacak dış levhanın ilk tarına "..... İli, İlçesi, Bucağı; ikinci satırına da binada bulunan teşkilatın adı yazılmalıdır (Örnek : 3'e bakınız).

Hükümet konağıyla resmi binaları içindeki müstakil bölümlere kat ve koridorlara ve oda kapılarına sacdan veya pirinçten levhalar asılmalıdır.

Müstakil bölümlere, kat ve koridorlara asılacak levhaların ebadı, oda kapılarına asılacak iç levhanın ebadı aynı büyüklükte ve standart olmalıdır (Örnek : 4).

Binanın iç rengine göre açık veya koyu etkisi olan siyah zemin üzerine beyaz boya ile siyah zemin üzerine altın sarısı boya ile yazılabilir.

Hükümet konaklarının ana giriş kapısının sağ veya sol tarafında bulunan duvara Hükümet Konağının içinde bulunan resmi dairelerin bulundukları katları gösteren yerleşim planı bulundurulmalıdır. Bu usûl içerisinde birden ziyade resmi daire bulunan diğer resmi binalar için de uygulanmalıdır.

Kat merdiven başında da o kattaki resmi dairelerin kat yerleşim planı gösterilmelidir.

İç ve dış levhalar uzaktan görülebilecek ve okunabilecek şekilde olmalıdır.

Unvan gösteren levhalar ise görevlinin oda kapısının iç ve dışarıya açılış şekline göre sağ veya sol tarafına asılabilir veya konabilir.

İç levhalara birimin adı veya görülen hizmet yahut görevlinin unvanı yazılmalıdır.

Dış ve iç levhaların ölçülerinin standart olması düşünüldüğüne göre binanın büyümesi halinde levha da bina büyüklüğü ile orantılı olarak standart olarak tespit edilen boyutları ile birlikte büyütülmelidir.

Dış ve iç levhalar yapılacak düzenlemede tespit edilen temel harflerle, uygun puntolarla, imla ve dil yönünden kusursuz bir şekilde yazılmalıdır.

SONUÇ

a. Bilindiği üzere hükümet konaklarının çoğunda diğer bazı bakanlıkların il ve ilçe kuruluşları da hizmet vermektedir. Bu kuruluşların hükümet konakları içinde bulunan kat, koridor ve odalarının kapısına astıkları levhalardaki ifadelerle levhaların şekilleri, büyüklükleri, renkleri, hükümet konakları ile diğer binaların dış levhaları gözleendiği gibi farklılıklar göstermektedir.

Gerek bir levha ve isim bulunmayan gerekse muhtelif levha ve isim taşıyan noksanlıkları gidermek, uyum, birlik, tertip ve düzeni sağlamak maksadıyla belli esas ve usullere uygun aynı standartlar resmi bina isim ve levhalarına ihtiyaç olduğu görülmektedir.

b. Bakanlıkların il ve ilçe hükümet konakları içinde bulunan kat, koridor ve odalarına asacakları levhalar ile hükümet konakları dışında kalan resmi binalarına asacakları işim levhaları konusunda Bakanlığımıza intikal eden görüşleri birbirini kesinlikle tutmamaktadır.

Bazı Bakanlıklar "T.C..... Bakanlığı İl Müdürlüğü", bazıları da sadece "İl Müdürlüğü", "..... Baş Müdürlüğü" veya "T.C..... Valiliği İl Müdürlüğü", "T.CValiliği İl Müdürlüğü", "T.C. İl'i Çankaya yü", "T.C. BakanlığıGenel Müdürlüğü Bölge Müdürlüğü" veya "T.C.....Bakanlığı Genel Müdürlüğü İl Müdürlüğü" şeklinde olmasını istemektedirler.

c. Yazımızın mevzuatla ilgili kısmında da izah edildiği gibi resmi dairelerin başlık ve mühürleri de birbirini tutmamakta büyük bir çeşitlilik göstermektedir.

d. Hükümet konakları ile resmi binalara asılacak levhalarda malzeme, şekil, ölçü, yazı ifadesi, yer ve diğer özellikler yönünden uyum, birlik sağlanması yani standardizasyona gidilmesi artık kaçınılmaz bir zaruret haline gelmiş bulunmaktadır.

Bu konudaki çeşitli uygulama tezatlıklarını gidermek için süratle bir düzenlemeye gidilmesinde yarar görmekteyiz.

Örneğin:

Ayrıca bu düzenleme yukarıda izah edildiği üzere il ve ilçelerde uygulanacak resmi yazışma kaşeleri ile resmi mühür uygulamalarında da esas alınmak suretiyle bu konuda da birlik ve beraberliği yani standardizasyonu sağlamış olacaktır.

e. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kadrolarına dahil kıta, karargâh ve kurumlarda asılacak levhalara ait esasların tespiti Genelkurmay Başkanlığının yetkisi içerisinde bulunmakta olduğundan Türk Silahlı Kuvvetlerinin binaları bu düzenleme dışında tutulmalı bunların isim levhalarının düzenlenmesi kendi özel hükümlerine göre düzenlenmelidir.

Ayrıca merkezde bulunan bakanlık ve bağlı kurum ve kuruluşlarından taşra teşkilatı düzenlemesi dışında tutulmalıdır.

f. Hükümet konakları ve resmi binalara asılacak levhalar mevzuat düzenlemesi yapıldıktan sonra uygulamasının denetlenmesi de belirli mercilerce yapılmalı, bu merciler görevli sorumlu tutulmalıdır.

ÖRNEK: 1

T. C.
Maliye ve Gümrük Bakanlığı
Adana Defterdarlığı Personel Müdürlüğü

T. C.
Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı
Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
Adana İl Müdürlüğü

T. C.
Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
Adana Hıfzıssıhha Enstitüsü
Döner Sermaye Saymanlığı

T. C.
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
Adana
Sanayi ve Ticaret Müdürlüğü

T. C.
ADANA VİLAYETİ
Sağlık ve Sosyal Yardım Müdürlüğü

T. C.
KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI
Adana Arkeoloji Müzesi Müdürlüğü

ÖRME K : 2

KARAIŞALI İLÇESİ
GENEL İDAREYE BAĞLI DAİRELERİN KAŞE ÖRNEKLERİ

No.	Bağlı Olduğu Bakanlık	Resmi Daire Adı	Kaşe Örneği
1.	Devlet Bakanlığı	Meteoroloji İstasyonu Müdürlüğü	T. C. BAŞBAKANLIK DEVLET METEOROLOJİ İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ Karaisali Meteoroloji İst. Müdürlüğü
2.	» »	Müftülük	T.C. ADANA İLİ Karaisali Müftülüğü
3.	» »	Tapu Sicil Müdürlüğü	T.C. BAŞBAKANLIK TAPU VE KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ TAPU SİCİL MÜDÜRLÜĞÜ KARAIŞALI - ADANA
4.	» »	Kadastro Şefliği	T. C. BAŞBAKANLIK TAPU KADASTRO GENEL MÜDÜRLÜĞÜ HATAY BÖLGE MÜDÜRLÜĞÜ KARAIŞALI KADASTRO ŞEFLİĞİ
5.	İçişleri Bakanlığı	Yazı. İşleri Müdürlüğü	T.C. ADANA VALİLİĞİ Karaisali Kaymakamlığı Yazı İşleri Müdürlüğü
6.	» »	Nüfus Müdürlüğü	T.C. ADANA VALİLİĞİ KARAIŞALI KAYMAKAMLIĞI NÜFUS MÜDÜRLÜĞÜ
7.	» »	Özel İdare Memurluğu	T.C. ADANA İLİ Karaisali İlçesi Özel İdare Memurluğu
8.	Maliye ve Gümrük Bakanlığı	Mal Müdürlüğü	T.C. MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI ADANA DEFTERDARLIĞI KARAIŞALI MALMÜDÜRLÜĞÜ
9.	Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı	İlçe Milli Eğitim Gençlik ve Spor Müdürlüğü	T.C. ADANA VALİLİĞİ Karaisali Kaymakamlığı İlçe Milli Eğitim Gençlik ve Spor Müdürlüğü

ÖRNEK:3

- 1 — T.C.
ADANA İLİ
HÜKÜMET KONAĞI
- 2 — T.C.
CEYHAN İLÇESİ
HÜKÜMET KONAĞI
- T. C.
NARLIK BUCAĞI
HÜKÜMET KONAĞI
- 3 — BOLU İLİ
DEFTERDARLIĞI
- KONYA İLİ
GAZİ LİSESİ
- 4 — GÖYNÜK İLÇESİ
MAL MÜDÜRLÜĞÜ
- GÖYNÜK İLÇESİ
BELEDİYESİ
- 5 — AKSU BUCAĞI
SAĞLIK OCAĞI

ÖRNEK:4

- A — Koridor veya Bölüm Levhaları : a) DEFTERDARLIK
b) NÜFUS VE VATANDAŞLIK İŞLERİ
MÜDÜRLÜĞÜ
c) BAYINDIRLIK VE İSKAN MÜDÜRLÜĞÜ
gibi,
- B — Ünvanlı Oda Kapıları : a) VALİ
b) CUMHURİYET SAVCISI
gibi,
- C — Ünvanlı Oda Kapıları : a) EVRAK BÜROSU
b) ŞİFRE KALEMİ
gibi,

ALKOL - SUÇLULUK VE ALKOL - TRAFİK KAZASI İLİŞKİLERİNE BİR YAKLAŞIM

Yrd. Doç. Dr. İbrahim HASGÜR Araş. Gör. Şenay UÇDOĞRUK

GİRİŞ

Alkolün içki olarak kullanılması ilk çağlardan beri insanlığı tehdit eden zararlı alışkanlıklardandır. Alkolün, hafızayı zayıflatmak, beyinde tahribat yapmak, böbrek taşı ve kansere sebep olmak, kadınlarda sakat ve erken doğumlara sebep olmak gibi bedensel zararları; kişinin ruhsal yapısını, aile düzenini, çocukların gelişme ve davranış yapılarını olumsuz yönde etkilemek gibi sosyal, psikolojik zararları olduğu bilinmektedir. Ayrıca halisünasyon, iş ve trafik kazalarının artması gibi pek çok ekonomik ve sosyal zararları olmasına rağmen, alkollü içki tüketiminde hızlı bir artış görülmektedir.

Bilim adamları, manevi tatminsizlik, gösteriş, özentî, taklit ve benzeri davranış zaaflarının sigara ve uyuşturucu ile beraber alkol kullanımını hızlandıran faktörler arasında sayıyorlar. İçki kullanmanın ne kadarının alkolizm olduğu konusu tartışmalıdır. Ancak Dünya Sağlık Teşkilatı "alkolizm" kavramını çok geniş yorumlayarak, çok az miktarda alkol almadan, insan bilincini bozacak ölçüde almaya kadar her türlü alkol kullanımını "alkolizm" olarak mütalaa etmiştir. Prof. Rasim Adasal "Ruh Hastalıkları" adlı kitabında "İçkinin az miktarda bile, normal hallerde suç işletici motivî bastırıcı ahlakî manîleri kaldırabilir ve şahsa cürüm işleme cesareti verebilir. Suçlular içkisiz olduklarında aynı suçu işleme cesaretini gösterememektedir" demektedir.

İsveçli ilim adamı Leonard Goldberg, 1. Milletlerarası Alkol ve Trafik Kongresinde sunduğu tebliğde 37 kişilik tecrübeli bir şoför grubundan elde ettiği şu enteresan sonucu açıklamıştır: "%4 oranında alkol ihtiva eden biradan 3 şişe içmek, en usta şoförlerin bile araç kullanma kabiliyetini % 30 oranında azaltmaktadır.

Dünyanın çeşitli ülkelerinde alkolün devlete ağır iktisadi kayıp verdirmesi sözkonusudur. Mesela İngiltere'de 10.000 alkolik hiç bir işte çalışmamaları sebebiyle hükümete her yıl üç milyar liralık mali külfet yüklemektedir. Prof. Adnan Ziyalar : İsveç için 2.5 milyon insanın çalıştığını, geri kalan 4 milyon kişinin ise alkolik olup çalışamayacak durumda olduğunu ifade etmektedir (Has : 5).

Alkol kullanma alışkanlığı çeşitli suçların işlenmesini de büyük ölçüde teşvik etmektedir. Cerrahpaşa Tıp Fakültesi Psikiyatri Bölümünün alkol kullanan bir grup şahıs üzerinde yaptığı araştırmada bu kişilerin % 60'ının alkol sebebiyle bazı günler işe gidemedikleri ve bunlardan % 21 inin içki içtikleri için işten kovuldukları anlaşılmıştır. Ayrıca anket grubunun % 9'u içki parası bulmak için ev eşyalarını sattıklarını veya rehin bıraktıklarını ifade etmiştir. Grubu teşkil eden şahısların % 50'sinin içki sebebiyle aileleriyle sık sık kavga ettikleri, % 37'sinin de hayatlarında en az bir defa hiç değilse yaya olarak trafik kazası geçirdikleri ortaya çıkarılmıştır.

Alkolün insan sağlığına verdiği zararlar ise burada anlatılamayacak kadar uzun, sayılamayacak kadar çoktur. Alkolün karaciğer ve beyin hücrelerine doğrudan, diğer organ ve sistemlere de dolaylı yoldan zararlı olduğu bugün kesinlik kazanmıştır.

Biz bu çalışmamızda alkolün sosyal zararlarından olan suç işlemeye teşvik ve trafik kazalarına olan etkisini ülkemizde ortaya koymayı amaçlıyoruz. Bunun için önce alkol hakkında genel bilgi verip, daha sonra alkol - suç ve alkol - trafik kazaları ilişkisini inceleyeceğiz. Bu konularda ülkemizde henüz bol miktarda veri bulunmamaktadır. Bu bakımdan istatistiki analizlerde kullandığımız serileri hazırlamakta oldukça güçlük çektik. Hatta, bazen bir serinin diğerlerini bulmak için konuyla ilgili genel müdürlüklere (Emniyet Genel Müdürlüğü, Tekel Genel Müdürlüğü) başvurmak zorunda kaldık.

2. ALKOLÜN YAPISI VE TARİHÇESİ

Alkol ilk çağlardan bu yana zararlı etkileri olmasına rağmen sürekli bir şekilde kullanılmaya devam etmiştir. İslâm dini tarafından yasaklanmış ve 4. Murat zamanında içki içenler ağır bir şekilde cezalandırılmalarına rağmen yüzyıllar boyunca kullanılması sürdürülmüştür. 16. Louis döneminden itibaren ise, mayalanmış içkiler tıpta kullanılmaya başlamıştır. Tıpta ve teknolojiye yararlı yanı olmakla beraber, insanda

kontrolü kaybedince zararlı olan önemli bir yanı da vardır (Ege ve Önder, 1986; 9).

Bu konudaki literatürlerde alkol şu şekilde tarif edilmektedir : "Mayalanmış şekerli sıvıların damıtılmasıyla elde edilen sarhoşluk veren mayilere alkol" denir. Kimyada kullanılan adı etil alkol olup meyve, tahıllardaki şekerden meydana gelir. Alkollü içki içildiği zaman etil alkolde vücuda girmiş olur. Alkol tabii bir besin maddesi olmadığından vücut en kısa zamanda atmak için çalışmaya başlar ve alkol tümüyle atılınca kadar bu mekanizmanın çalışması devam eder. Ağız yoluyla yemek borusundan mideye, mide ve bağırsaklardan kana geçer. Kan yoluyla da bütün vücuda yayılır ve tesirini gösterir (Atabek, 1982 : 50).

Alkolün, Vücuttaki Etkileri ve Başlıca Zararları

Alınan alkol düzeyi ile kişinin davranışları arasında doğrusal bir ilişki vardır. Fakat bu ilişki büyük ölçüde kandaki alkol düzeyine bağlı olmakla birlikte, kişinin davranış ve tutumlarını belirleyen etkenlere de bağlıdır. Bu itibarla kişinin eğitim durumu, ruhsal yapısı, içinde bulunduğu şartlar, çevre gibi etkenler de önem taşır. Aynı miktarda alınan içki, aynı emilme hızına sahip olarak kişilerde aynı alkol düzeyini sağlasa bile; alkollü davranışlar kişiden kişiye değiştiği gibi, aynı kişinin içinde bulunduğu şartlara bağlı olarak da değişebilir. Bu durumda sarhoşluk derecesi ile kandaki alkol düzeyi arasında doğrusal bir ilişki olduğundan özellikle trafik kontrollerinde kandaki alkol düzeyinin ölçülmesi gibi konularda belirli ölçüler geliştirilmiştir. Arasına içki içen kişilerin kandaki alkol düzeyi, 100 cc. kanda 50-100 mgr. arasında çıktığında sarhoşluk durumu ortaya çıkar ve istenmeyen davranışlar görülür. Bununla beraber, sürekli olarak içki içenlerin aynı değişik davranışları göstermesi için alkol düzeyinin 100 cc. kanda 100 mgr.'ın üstünde çıkması gereklidir. 100 cc. kanda 150 mgr. alkol alma durumu ise açık alkol alma belirtilerine yol açar. Amerikan Ulusal Güvenlik Kurumunca yapılan açıklamaya göre; özellikle trafik güvenliği konusunda 100 cc. kanda 50 mgr.'ın altındaki değerleri, kişinin alışkanlık ve toleransına bağlı kabul etmekte, buna karşılık 100 mgr.'ın üstündeki değerlerde ise, kişiyi alkolün etkisinde kabul etmektedir (Atabek, 1982 : 56).

Alkolün kişilik özellikleri üzerinde yaptığı etki, kuvvetli bir iradeye sahip olmayan kişilerde saldırgan, sinirli, duygulu ve endişeli olma özelliğini meydana getirmesidir. Yapılan kişilik testlerinde içki ile saldırgan hale gelen kişilerin muhtemelen sert davranışlar gösterdiği ortaya çıkarılmıştır. Saldırgan içiciler adı verilen bu grup, kendilerini iç kontrol gü-

cü ile değil, dış kontrol gücü ile kontrol edildiklerini hissederler. İçki içtikleri sırada meydana getirmiş oldukları olayları da kendilerine mal etmeyip "karşı tarafın hatası" olduğunu düşünürler. Bu itibarla kendilerini suçlu görmeyip karşı tarafı suçlu görürler.

İnsanların alkole karşı nasıl tepki gösterdiklerini ve alkolü aldıktan sonra ne duruma geldiklerini anlamak için bu kişilerin ailelerinin geçmişlerine de bakılabilir. A.B.D.'de yapılan bir araştırmaya göre; 10.000 konu hakkında alkolik ve alkolik olmayan 3.900 kişi üzerinde yapılan çalışmada bir alkolüğün içki kullanmayan anne ve babaya da sahip olabileceği ortaya çıkmıştır. Ancak yine de /tüm alkoliklerin % 31'inin en azından bir alkolik aileye ve tüm alkoliklerin % 80'ininden fazlasının da bir alkolik akrabaya sahip oldukları belirlenmiştir. Bunun da ötesinde bu rakamlar gerçeği tam olarak göstermez. Birçok kişi alkol alan akrabalarını sakladığı için alkolik kişi ve ailelerin sayısının muhtemelen düşük olduğu tahmin edilmektedir (Wilson and Hemstein, 1985 : 359).

Alkolün zararları aşağıdaki gibidir (Atabek, 1982 : 133) :

- a. Alkol kişinin küstahlaşmasına sebebiyet verir. Bir kişinin karakteri, üzerinde bulundurduğu insani vasıflarla değerlendirilir. Kişi alkol aldığı anda özellikle idare mekanizmasını elinde tutan sinir hücreleri tahribata uğrar, kişi gerçek dünyayı unutarak hayallere dalar ve dolayısıyla karakter değişimine de uğrar.
- b. Kişi alkol aldığı anda büyük bir ihtimalle sürekli hata yapmaya başlar, muhakeme gücü sürekli zayıflar ve dikkat gerektiren faaliyetlerde aksama meydana gelir.
- c. Çeşitli krizlerin meydana gelme ihtimali artar. Sinir sistemi, sindirim sistemi, kalp rahatsızlıkları gibi hastalıklara sebebiyet verir.

3. ALKOLİZM VE ALKOLİZMİ ÖNLEYİCİ TEDBİRLER

Dünya Sağlık Teşkilatı Alkolizm Komitesinin Raporunda "bira dahil her türlü içki içmeyi, miktarı ne olursa olsun alışkanlık haline getiren kişilerin hepsi alkolik olarak kabul edilir" denilmiştir (Saygılı, 1987 : 8). Bir alkolik içki içmekle hayatının her bölümünde devamlı ve artan sorunları olan bir kişidir. Az miktarda içki almaya devam eden kişilerin de alkolik olma tehlikeleri büyüktür.

Alkol ve alkolizm ile ilgili olarak yapılan bu açıklamalardan sonra çeşitli etkilere sahip olan alkolün bugün sosyal hayatta önemli bir yer

tuttuğunu ve toplumda sadece belirli bir kesimin kullandığı içki olmaktan çıkarak bütün sınıflara intikal ettiğini ve kişilerin alkollü içki almadan biraraya gelemez ve konuşamaz olduklarını belirtmemiz gerekir.

Alkolizmi önleyici tedbirler ise aşağıdaki gibidir (Ekrem, 1977:147) :

a. Cezai tedbirler : Uygulanması kolay ancak hassasiyeti az olan tedbirlerdir. Alkol kullanan, satan ve üretenleri cezaya çarptırmayı hedef alan bu tedbirlerle bir sonuç elde edilmesi mümkün değildir. Bu itibarla suçun sebebine kadar gitmek gerekir.

b. Tedavi tedbirler : Alkolün belirli kuruluşlarda tedavi altına alınması, alkol tesiri ile suç işleyenlerin "tedavi-ceza"evine konması gibi tedbirler sayılabilir.

c. Mali tedbirler : Alkolden alınan verginin yükseltilmesi veya az alkol ihtiva eden içkiler üzerindeki vergi miktarını düşürmek, buna karşılık alkollü fazla olan içkilerden çok vergi almak suretiyle düzenleme getirme gibi tedbirler sayılabilir.

d. Bizce son ve en önemli tedbirler ise, manevi ve eğitim kökenli tedbirlerdir. Basın, TRT ve her türlü eğitim ve yayın araçları alkolizmin karşısına çıkarmak, onu yok etmek için her türlü çabayı göstermelidir.

4. ALKOL İLE SUÇ ARASINDAKİ İLİŞKİ

Alkol ve suç arasındaki ilişkiye geçmeden önce suç kavramı üzerinde durmamız gerekir. Suç, evrensel bir olay olup tarihin her devrinde var olmuş ve var olmaya da devam etmektedir. Bu sebepten, suçsuz bir toplum düşünölmeyeceğı gibi toplum içinde sürekli çelişki ve uyumsuzluklar da bulunabilecektir. Bu açıklamaların ışığında suç, topluma zarar verdiği veya tehlikeli olduğunda kanun koyucu tarafından kabul edilen ve belirtilen eylem, davranış, tavır ve hareket (Dönmezer, 1981 : 62) şeklinde tanımlanabilir. Diğer bir tanıma göre ise, bir fiil eğer belli bir zaman içinde toplum düzeni ve toplumun adet ve ahlak anlayışı ile zıt bir biçimde bulunuyorsa, kanun koyucu tarafından nitelendirilmese bile suç olarak kabul edilir (Yarsuvat, 1972 : 28).

Suç olarak sarhoşluk kavramı ise alkollü içkilerin alınmasından sonra meydana gelen kendini bilmezlik (Erman, 1955 : 5) olarak tarif edilebilir. Sarhoşluğu suç haline getiren durumlardan birincisi, sarhoş-

luğun umumi bir yerde veya mahalde, rezalet çıkartacak veya toplumun rahat ve huzurunu bozacak şekilde meydana gelmesidir.

Alkolizm, birçok suçların işlenmesinde büyük rol oynamaktadır. Özellikle kişilere, örf ve adetlere, ahlaka karşı işlenen suçların fazla işlenmesine alkolün çok içildiği merkezlerde rastlanmaktadır. Aşırı alkol alan kişilerde, alkol tesiri ile etrafı yakıp yıkma, şiddet kullanma, hakaret etme ve isyan, ırza tecavüz ve ahlaka aykırı fiiller, adam öldürme ve yaralama olayları meydana gelebilmektedir (Gider, 1961:270).

A.B.D.'de Philadelphia'da 588 katil üzerinde yapılan araştırmada alkol kullanan kişilerin saldırgan oldukları tespit edilmiştir. Ayrıca adam öldürmeyle ilgili olarak yapılan 28 çalışmadan 14'ünde % 60 alkol oranı çıkmıştır. Araştırmaların en azından 9'unda alkol kullanma ile, saldırganlık ve ırza tecavüz arasında bir ilişki ortaya çıkmıştır. California'da yapılan başka bir çalışmada ise; hapisanede görüşülen mahkûmların dörtte birinin hapisanede kaldıkları sürece alkol kullandıklarını burada en az bir kişiyi yaraladıklarını ifade etmişlerdir. Genel olarak mahkûmlar, günde en azından üç defa iki duble alkol aldıklarını veya bulamadıklarını daha çok likör içtiklerini ifade etmişlerdir (Wilson and Hemstein, 1985 : 356).

5. ALKOL TÜKETİMİ İLE CÜRÜM VE KABAHAT SUÇLARI ARA SINDAKİ İLİŞKİLERİN İSTATİSTİKİ ANALİZİ

Çalışmamızın uygulama kısmında gerek iller bazında ve gerekse Türkiye genelinde içki tüketimi (*) ile çeşitli suçlar arasındaki ilişki analiz edilmiş ve farklı matematiksel modeller ile (doğrusal, parabolik, üstel, logaritmik, kübik ve diğer polinomial modeller) en uygun modelin seçimine ve istatistiksel analizinin yapılmasına çalışılmıştır. Ayrıca çeşitli suçlarla bu suçların işlenme sebepleri arasındaki ilişkiler çoklu regresyon modelleri ile araştırılmıştır. İlgili veriler 1975 ve 1985 yılları arasındaki Tekel İstatistikleri, D.İ.E.'nin Yıllıkları ve Adalet İstatistiklerinden düzenlemeye tabi tutularak elde edilmiştir. Bu itibarla önce;

1975 - 1985 döneminde alkol sebebiyle işlenebilecek suçlarla bu suçlara etki etmesi muhtemel çeşitli faktörler; içki tüketimi (X_1), okuma yazma oranı (X_2), işsizlik oranı (X_3), kişi başına düşen milli gelir (X_4) ve şehirleşme oranı (X_5) arasındaki ilişki bir çoklu regresyan modeliyle incelenmeye çalışılmıştır. Bu modelden amaçlanan, içki tüketiminin işlenen

* Sadece Tekel İstatistiklerini içermektedir.

cürüm ve kabahat miktarına ne oranda etki ettiğinin ortaya konmasıdır. Elde edilen sonuçlar aşağıda verilmiştir :

$$1. \quad Y = -84594.1010 + 0.195X_1 + 21067.8591X_2 + 280915.9396X_3 + 7.6287X_4 + 24553.1673X_5$$

$$(0.0624)(28469.9313)(214705.1087)(11.7721)(128560.7961)$$

$$r^2_{yx1} = 0.6630; r^2_{yx2} = 0.0987; r^2_{yx3} = 0.2550; r^2_{yx4} = 0.775; r^2_{yx5} = 0.0072$$

$S_y = 1312.0608$ Model Türkiye'deki işlenen cürüm ve kabahatlerin % 66.30
 $R^2 = 0.9832$ unun içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır.
 $R = 0.9916$ $F_{hes} = 58.516 > F_{tab} = 5.05$ olduğundan modelde % 95
 $F_{hes} = 58.516$ güvenilirlik seviyesinde anlamlı bir ilişkinin olduğu ortaya
 $F_{tab} = 5.05$ çıkar. Aynı zamanda otokorelasyonun olmadığı DW
 $DW = 1.224$ istatistikinden anlaşılmaktadır.

Görüldüğü üzere alkol tüketiminin işlenen cürüm ve kabahatler toplam miktarına % 66 civarında bir etkisi bulunmaktadır. Aynı zamanda bu faktör diğer faktörler arasında en yüksek etki derecesine sahiptir. Bu sonuçtan cesaret alarak içki tüketimiyle gerek iller bazında ve gerekse Türkiye genelinde işlenen cürüm ve kabahatler miktarı arasındaki ilişkinin şekli aşağıdaki gibi belirlenmeye çalışılmıştır.

Türkiye genelinde 1975-1985 yılları arasında alkole bağlı olarak işlenebileceği tahmin edilen çeşitli cürüm ve kabahatlardan dolayı cezaevine giren hükümlülerin toplamı (Y) ile içki tüketimi (X) arasındaki ilişki yukarıda ifade edilen çeşitli matematiksel modellerde, basın regresyon tekniği denenerek en uygun model standart hataların küçüklüğü ve belirlilik katsayılarının büyüklüğü gözönünde tutularak aşağıdaki gibi bulunmuştur:

$$2.a \quad Y = -1984.8546 + 0.0452X$$

$$(0.0108)$$

$S_y = 457.8768$ Model Türkiye'deki işlenen cürüm ve kabahatlerin %
 $R^2 = 0.6594$ 65.94'ünün içki tüketiminden meydana geldiğini
 $R = 0.8120$ açıklamaktadır. $F_{hes} = 17.423 > F_{tab} = 5.12$ olduğundan modelde
 $F_{hes} = 17.423$ % 95 güvenilirlik seviyesinde anlamlı bir ilişkinin olduğu
 $F_{tab} = 5.12$ ortaya çıkar. Bulunan DW değerine göre otokorelasyon
 $DW = 1.69$ mevcut değildir.

b. İller bazında

ADANA

$$Y = 10101.8719 - 9.5071X + 0.0032X^2 - 3.3714E-07X^3$$

(4.7438) (0.0015) (1.57929E-07)

$$S_y = 231.4817$$

$$R^2 = 0.6697$$

$$R = 0.8183$$

$$F_{hes} = 4.731$$

$$F_{tab} = 4.35$$

$$DW = 2.587$$

Model Adana ilindeki cürüm ve kabahatlerin % 66.97'sinin içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır. $F_{hes}=4.731 > F_{tab}=4.35$ olduğundan % 95 güvenilirlik seviyesinde modelde anlamlı bir ilişkinin olduğu saptanmış ve otokorelasyonun bulunmadığı anlaşılmıştır.

ANKARA

$$Y = -1869.4883 + 0.3673X$$

(0.0697)

$$S_y = 439.5205$$

$$R^2 = 0.7765$$

$$R = 0.8812$$

$$F_{hes} = 27.797$$

$$F_{tab} = 5.32$$

$$DW = 2.599$$

Model Ankara ilindeki cürüm ve kabahatlerin % 77.65'inin içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır. $F_{hes} = 27.797 > F_{tab} = 5.32$ olduğundan % 95 güvenilirlik seviyesinde modelde anlamlı bir ilişkinin olduğu belirlenmiş ve hesaplanan DW değerinden otokorelasyonun bulunmadığı anlaşılmıştır.

İSTANBUL

$$Y = -2439.0151 + 0.0957X$$

(0.0178)

$$S_y = 491.7538$$

$$R^2 = 0.7773$$

$$R = 0.8817$$

$$F_{hes} = 31.416$$

$$F_{tab} = 5.12$$

$$DW = 1.332$$

Model İstanbul ilindeki cürüm ve kabahatlerin % 77.73'ünün içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır. $F_{hes} = 31.416 > F_{tab} = 5.12$ olduğundan % 95 güvenilirlik seviyesinde modelde anlamlı bir ilişkinin olduğu belirlenmiş olup otokorelasyona rastlanmamıştır.

İZMİR

$$Y = 711364.5771 + 309.3064X - 0.0493X^2 - 3.4255E-06X^3 - 8.7529E-11X^4$$

$$(61.1435) (0.0098) (6.8114E-07) (1.75024E-11)$$

$$S_y = 332.2321$$

$$R^2 = 0.8431$$

$$R = 0.9182$$

$$F_{hes} = 8.059$$

$$F_{tab} = 4.53$$

$$DW = 1.372$$

Model İzmir ilindeki cürüm ve kabahatlerin % 84.31'inin içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır. $F_{hes} = 8.059 > F_{tab} = 4.53$ olduğundan % 95 güvenilirlik seviyesinde modelde anlamlı bir ilişkinin olduğu ifade edilebilir. Aynı zamanda oto- korelasyona da rastlanmamıştır.

KONYA

$$Y = 4394.5242 - 84.0257X + 0.053X^2 - 1.1172E-05X^3$$

$$(54.5389) (0.0356) (7.61997E-06)$$

$$S_y = 231.8021$$

$$R^2 = 0.4779$$

$$R = 0.6913$$

$$F_{hes} = 2.136$$

$$F_{tab} = 4.35$$

$$DW = 1.462$$

Model Konya ilindeki cürüm ve kabahatlerin % 47.79'unun içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır. Bu durumda Konya ilinde cürüm ve kabahatlere etki eden başka faktörlerin olduğunu göstermektedir. Modelde otokorelasyon yoktur.

Görüldüğü üzere incelenen beş ilde Konya hariç tutulursa içki tüketiminin suç işlemeye % 60 - % 84 arasında etkili olduğu ortaya çıkmaktadır. Türkiye genelinde de bu oran % 66 civarında bulunmuştur. Bu beş ilin ortalaması da yaklaşık olarak aynı değerdedir. Dikkat edilirse üç büyük ilde bu etki en yüksek seviyededir. Bu yüksek oran, büyük şehrin kazandırdığı kozmopolitlik ve diğer sosyal sebeplere bağlanabilir. Bu görüşümüzü Konya ilinde etkinin en düşük çıkışı da desteklemektedir. Muhafazakârlığı ile tanınan aynı zamanda gerek içki tüketiminin gerekse suçluluk oranının diğer illere kıyasla en düşük illerimizden olduğu Konya'da suçların içki tüketiminden ziyade daha başka sosyal sebeplere bağlı bulunduğu ortaya çıkmıştır.

Çeşitli cürüm ve kabahat çeşitleri (Y) ile içki tüketimi (X) arasındaki ilişkiler de aşağıda incelenmiştir. Bu analizden amaç, en fazla hangi suçun içki tüketiminden meydana geldiğini ortaya çıkarmaktır. Burada da çeşitli matematiksel kalıplar denenmiş, aynı kriterler (S'lerin küçüklüğü ve R^2 'lerin büyüklüğü) dikkate alınarak en uygun modeller ortaya konmuştur

3.a. Adam öldürme

$$Y = 79433.3445 + 6.7571X + 0.0013X^2$$

$$(4.3813) (5.86387E-04)$$

$$S_y = 9861.1025$$

$$R^2 = 0.5688$$

$$R = 0.7522$$

$$F_{hes} = 5.212$$

$$F_{tab} = 4.46$$

$$DW = 2.4228$$

Model adam öldürme ve adam öldürmeye te-

şebbüs suçlarının % 56.88'inin içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır. $F_{hes} = 5.212 > F_{tab} = 4.46$ olduğundan % 95 güvenilirlik seviyesinde modelde anlamlı bir ilişkinin olduğu ortaya çıkar. Aynı zamanda modelde otokorelasyonun bulunmadığı da saptanmıştır.

b. Sövme hakaret ve rezalet çıkarma

$$Y = -1259.9249 + .0165X$$

$$(0.0040)$$

$$S_y = 145.2372$$

$$R^2 = 0.6514$$

$$R = 0.8071$$

$$F_{hes} = 16.816$$

$$F_{tab} = 5.12$$

$$DW = 1.457$$

Model sövme, hakaret ve rezalet çıkarma suçlarının % 65.14'ünün içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır. $F_{hes} = 16.816 > F_{tab} = 5.12$ olduğundan % 95 güvenilirlik seviyesinde modelde anlamlı bir ilişkinin olduğu ortaya çıkar. Bulunan DW değerine göre otokorelasyon yoktur.

c. Dövme

$$Y = -401.8028 + 0.0359X$$

$$(5.86387E-04)$$

$$S_y = 517.3655$$

$$R^2 = 0.4894$$

$$R = 0.6996$$

$$F_{hes} = 8.628$$

$$F_{tab} = 5.12$$

$$DW = 1.502$$

Model dövme suçlarının % 48.94'ünün içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır. $F_{hes} = 8.628 > F_{tab} = 5.12$ olduğundan % 95 güvenilirlik seviyesinde anlamlı bir ilişkinin otokorelasyonun bulunmadığı sonucuna varılmıştır.

Bu sonuçlardan görüleceği üzere içki sebebiyle en fazla (% 65.14) sövme, hakaret ve rezalet çıkarma suçlarının işlenebileceği belirlenmiştir. Bunu % 56.88 etki derecesi ile adam öldürme ve adam öldürmeye teşebbüs suçları takip etmiş, en son da dövme suçları % 48.94 önem derecesine sahip olarak ortaya çıkmıştır.

6. TRAFİK KAVRAMI VE TRAFİK SUÇLARI

Suç ve suçlu üzerinde çalışan bir kişi, XX. yüzyılın makineleşme ve teknik gelişmesi sebebiyle birçok yeni meseleler ile karşılaşmaktadır. Modern çağımızın en önemli problemlerinden biri de hergün karayolları üzerinde artan araçların meydana getirdiği "trafik"tir. Araçların insan sağlığına katılması ile bir takım suçların işlenmesinde kolaylık sağlandığı görülmektedir. Hareket edebilme imkânı, insana kanun tarafından müsaade edilmeyen hareketleri yapmak arzusunu vermektedir.

Karayolları Trafik Kanununda alkollü araç kullanmak bir suç olarak yer almaktadır. Çeşitli trafik kaidelerini yerine getirmemek trafik kazalarına sebebiyet verdiği gibi, alkollü araç kullanmak bu sebeplerin en önemlilerinden sayılmaktadır. Trafik Kanunundaki çeşitli trafik suçları şöyle özetlenebilir (Yarsuvat, 1972: 53-54).

a. Karayollarında trafiğe engel koyma suçu : Karayollarındaki işaret levhalarını bozmak, yerini değiştirmek, karayollarının kenarına izin siz inşaat yapmaktır.

b. Araçların trafiğe uygunluğunu korumak için suç teşkil eden fiiller : Aracın tescil ve kaydını yaptırmadan trafiğe çıkarmak, istendiği zaman trafik belgelerini göstermemek, yanında bulundurmamak, arızalan gidermeden trafiğe çıkarmaktır.

e. Şoför ve sürücünün trafiğe uygunluğunu korumak için suç teşkil eden fiiller : Ehliyetsiz araç kullanmak, kullandırmak, süresi geçmiş ehliyet ile araç kullanmak, uyuşturucu veya alkollü araç kullanmaktır.

d. Davranışları trafiğe uygunluğu korumak için suç teşkil eden fiiller : Tehlikeli süratle araç kullanmak, geçme yasaklarına uymamak, kazadan sonra durmamaktır,

Yukarıda belirtilen açıklamalara göre, sürücü veya yayalar gerekli trafik kaidelerine uymazlarsa tehlikeli durumlar ortaya çıkabilir. Tabiatıyla ilk akla gelen trafik kazalarıdır. Trafik kazası; karayolları üzerinde hareket halinde olan bir veya birden fazla aracın karıştığı ölüm, yaralanma, zararlı sonuçlanmış bir olaydır (Trafik Kazaları İst., 1984 : VII).

Karayolları trafiğinin giderek önem kazanması ve araçlarının güçlerinin artırılması trafik kazalarının çoğalmasına sebep olmaktadır. Bunun yanında büyük bir sosyal problem olarak ortaya çıkan alkolün tra-

fik kazalarının artmasında etkili bir rol oynadığı görülmektedir. Bugün dünyanın pekçok ülkesinde bol miktarda alkol tüketildiği istatistiklerden anlaşılmaktadır. Yine trafik kazaları ile ilgili istatistikler bize trafik kaza sebepleri arasında alkolün etkisinin büyük yer tuttuğunu göstermektedir.

Dünya'da her yıl yaralananlardan 10 ila 15 milyonu alkol alan kişilerdir ve alkollü kişilerden 250.000'i kazalarda yaralanmaktadır. Alkol tüketiminin hızla artışı ile trafik kazaları arasında bir ilişki olduğu inkâr edilemez. İngiltere'de trafik kazalarının % 60'ının, Fransa'daki trafik kazalarının % 68,5'unun ülkemizdeki kazaların % 50 ila % 60'ının sebebinin alkol olduğu çeşitli uzmanlarca ifade edilmektedir (Kaptanağası, 1987 : 5-6).

7. ALKOL TÜKETİMİ İLE TRAFİK KAZALARI ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN İSTATİSTİKİ ANALİZİ

Çalışmamızın bu bölümünde kullanacağımız veriler Karayolları Genel Müdürlüğü İstatistikleri, Tekel, D.İ.E.'nün Yıllıkları, Emniyet Genel Müdürlüğü, Trafik Kazaları İstatistiklerinden alınarak düzenlemeye tabi tutulmuştur.

Bu itibarla önce içki tüketiminin trafik kazalarının sebepleri içinde oynadığı rolü ortaya koymak amacıyla trafik kazalarına yol açan muhtemel genel faktörler ile toplam trafik kazaları sayısı (1975-1985) arasındaki ilişki yine birçoklu regresyon modeli ile ortaya konmaya çalışılmıştır. Burada ele alınan faktörler; toplam trafikteki taşıt sayısı (X_1), karayolları toplam sayısı (X_2), kesilen trafik cezaları (X_3) içki tüketimi (X_4) ve şehirleşme oranı (X_5) olarak değerlendirilmiştir. Bulunan çoklu regresyon modeli aşağıda verilmiştir :

$$1. Y = -703046.6957 - 0.1353X_1 + 2.160X_2 - 0.0030X_3 + 0.4354X_4 + 1748215.1130X_5$$

$$(0.0595) (3.3083) (0.0017) (0.1859) (634934.8153)$$

$$= 0.0790; r^2_{yx3} = 0.3653; r^2_{yx4} = 0.6026; r^2_{yx5} = 0.5233$$

$$r^2_{yx1} = 0.5088; r^2_{yx2}$$

$$S_y = 3214.0357$$

$$R^2 = 0.9353$$

$$R = 0.9671$$

$$F_{hes} = 14,458$$

$$F_{tab} = 5.05$$

$$DW = 2.598$$

Model Türkiye'deki trafik kazalarının % 60.26' sının içki tüketiminden meydana geldiğini açıkla maktadır. $F_{hes} = 14.458 > F_{tab} = 5.05$ olduğundan % 95 güvenilirlik seviyesinde modelde anlamlı bir ilişki nin olduğu saptanmış ve otokorelasyona rastlanmamıştır.

Modelden görüleceği üzere içki tüketimi incelenen genel faktörler arasında en fazla (% 60.26) etkiye sahip bir faktördür. Toplam kazalara içki tüketiminin bu derece etkili olması ve çoklu regresyon modelimiz ile de bunun ortaya çıkması sonucunu aynı zamanda aşağıda incelediğimiz 1977-1983 yılları arasındaki toplam kaza sayısı (Y) ile araçtaki alkollü ve sarhoş sayısı (X) arasındaki ilişkinin derecesi ve şekli de doğrulamaktadır. Çünkü, trafik kazalarına bizzat alkollü araç kullananların önemli derecede sebebiyet verdikleri herkesçe bilinen bir gerçektir. İşte bu gerçek, daha önce ifade edilen matematiksel kalıplar içinden yine aynı kriterler gözönünde tutularak bir parabolik fonksiyon biçiminde aşağıda ortaya konmuştur :

$$2. Y = 734641.1521 - 1250.7914X - 0.5134X^2 \\ (624.4577) (0.2844)$$

$$S_y = 81332.6425 \\ R^2 = 0.6454 \\ R = 0.8021 \\ F_{hes} = 7.609 \\ F_{tab} = 6.94 \\ DW = 2.762$$

Model Türkiye'deki toplam kaza sayısının % 64.54 ünün araçtaki alkollü ve sarhoş sayısından meydana geldiğini açıklamaktadır. $F_{hes} = 7.609 > F_{tab} = 6.94$ olduğundan % 95 güvenilirlik seviyesinde modelde anlamlı bir ilişkinin olduğu ortaya çıkmış olup otokorelasyona da rastlanmamıştır.

Yukarıdaki modelden de görüleceği üzere 1977-1983 yılları itibarıyla toplam kaza sayısı ile araçtaki alkollü ve sarhoş sayısı arasındaki ilişki % 64 nisbetinde bir öneme sahiptir. Bu sonuçtan cesaret alarak 1975 - 1984 yılları itibarıyla toplam kaza sayısı (Y) ile içki tüketimi (X) arasındaki ilişki yine çeşitli matematiksel kalıplar kullanmak suretiyle en uygun model aşağıdaki şekilde ortaya konmuştur.

$$3. Y = 7734.8453 + 0.7737X \\ (0.2054)$$

$$S_y = 0.5865 \\ R^2 = 0.5865 \\ R = 0.7658 \\ F_{hes} = 14.184 \\ F_{tab} = 4.96 \\ DW = 2.902$$

Model Türkiye'deki trafik kazalarının % 58.65 inin içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır. $F_{hes} = 14.184 > F_{tab} = 4.96$ olduğundan % 95 güvenilirlik seviyesinde modelde anlamlı bir ilişkinin olduğu ortaya çıkar. Aynı zamanda modelde otokorelasyon da yoktur.

Türkiye genelinde böyle anlamlı bir sonucun çıkması bizi çeşitli iller itibarıyla da içki tüketimiyle (X) o il hudutları içinde meydana gelen trafik kazaları (Y) arasındaki ilişkileri incelemeye sevk etmiştir. Bu incelemeden maksat, ele alınan illerin içinde hangisinde içki tüketiminin trafik kazalarına en fazla sebebiyet verdiğini ortaya koymaktır.

4.ADANA

$$Y = 425.5970 + 0.2732X \\ (0.0842)$$

$$S_y = 251.5970$$

$$R^2 = 0.5681$$

$$R = 0.7537$$

$$F_{hes} = 10.524$$

$$F_{tab} = 5.32$$

$$DW = 1.496$$

Model Adana ilindeki trafik kazalarının % 56.81'inin içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır. $F_{hes} = 10.524 > F_{tab} = 5.32$ olduğundan % 95 güvenilirlik seviyesinde modelde anlamlı bir ilişkinin olduğu ortaya çıkmış ve otokorelasyona rastlanmamıştır.

ANKARA

$$Y = 3614.6282 + 0.4730X - 3.1194E - 06X^2 \\ (0.1742) \quad (6.56284E - 06)$$

$$S_y = 871.8516$$

$$R^2 = 0.6044$$

$$R = 0.774$$

$$F_{hes} = 5.347$$

$$F_{tab} = 4.74$$

$$DW = 1.289$$

Model Ankara ilindeki trafik kazalarının % 60.44'ünün içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır. $F_{hes} = 5.347 > F_{tab} = 4.74$ olduğundan % 95 güvenilirlik seviyesinde modelde anlamlı bir ilişkinin olduğu ortaya çıkar. Hesaplanmış olan DW değerine göre otokorelasyon yoktur.

İSTANBUL

$$Y = -744.2772 + 0.2891X \\ (0.610)$$

$$S_y = 1512.4714$$

$$R^2 = 0.7375$$

$$R = 0.85$$

$$F_{hes} = 22.472$$

$$F_{tab} = 5.32$$

$$DW = 1.689$$

Model İstanbul ilindeki trafik kazalarının % 73.75'inin içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır. $F_{hes} = 22.472 > F_{tab} = 5.32$ olduğundan % 95 güvenilirlik seviyesinde modelde anlamlı bir ilişkinin olduğu ortaya çıkar. Aynı zamanda modelde otokorelasyon da yoktur.

İZMİR

$$Y = 1506.7102 + 0.4322X \\ (0.1505)$$

$$S_y = 961.6126$$

$$R^2 = 0.5077$$

Model İzmir ilindeki trafik kazalarının % 50.77 sinin içki tüketiminden meydana geldiğini açıkla-

R = 0.7125
 $F_{hes} = 8.249$
 $F_{tab} = 5.32$
 DW = 1.567

maktadır. $F_{hes} = 8.249 > F_{tab} = 5.32$ olduğundan % 95 güvenlilik seviyesinde modelde anlamlı bir ilişkinin olduğu ortaya çıkmış olup otokorelasyon da bulunmamaktadır.

KONYA

$$Y = -44194.4399 + 87.4806X - 0.0553X^2 + 1.14621E-05 X^3$$

$$(101.1347) (0.0665) (1.43085E-05)$$

$S_y = 378.8793$
 $R^2 = 0.2299$
 R = 0.4795
 $F_{hes} = 0.597$
 $F_{tab} = 4.67$
 DW = 1.878

Model Konya ilindeki trafik kazalarının ancak % 22.99'unun içki tüketiminden meydana geldiğini açıklamaktadır. Bu durumda, Konya ilindeki trafik kazalarına etki eden başka faktörlerin olduğunu göstermektedir. Modelde otokorelasyon yoktur.

Bu sonuçlardan anlaşılmaktadır ki incelenen beş ilde yine Konya hariç tutulursa içki tüketimi % 50 ile % 73 arasında trafik kazalarına etkili olmaktadır. Türkiye genelinde bu oran % 58.65 bulunmuştur. İncelediğimiz beş ilin ortalaması ise % 53 civarındadır ki genel ortalamaya yaklaşmıştır. Görüleceği gibi, gerek içki tüketiminin gerekse trafik kazalarının fazla olduğu dört büyük ilimizde içki tüketiminin kazalara etkisi % 50'nin üzerinde bulunurken, gerek içki tüketiminin ve gerekse trafik kazalarının diğer illerden az vuku bulduğu illerimizden Konya'da bu oran % 22 civarındadır. Demek ki Konya ilinde trafik kazalarına içki tüketiminden ziyade diğer sosyal faktörler (aşırı hız, bilgisizlik) etkili olmaktadır.

8. SONUÇ

Alkol (kimyevi ismiyle etil alkol) tarih boyunca insanoğlunun en yaygın bir biçimde kullandığı maddelerin başında yer almıştır. Bugün de bu madde en geri kalmışından en ileri toplumlara kadar, her türlü rejim ve iklimde tesirlerini sürdürmektedir. İnsanoğlunu fert, aile ve toplum olarak bugün dünden daha fazla tehdit eden alkol alışkanlığı başlıca ruhi, tıbbi ve sosyal olmak üzere üç ayrı türde problemlere sebep olmaktadır. Alkolün ortaya çıkardığı ruhi problemlere psikologlara; tıbbi problemleri de doktorlara bırakarak biz bu araştırmamızda alkolün sosyal bir yönünü; onun suç işleme ve trafik kazalarına sebebiyet verme tarafım incelemeye çalıştık. Gerek suç işlemede ve gerekse trafik kazalarına sebebiyet vermede alkolün % 60 oranında etkili oldu-

ğu sonucuna ulaştık. İller bazında yaptığımız inceleme ise, yine ortalama olarak

aynı sonucu vermekle birlikte, sosyal ve kültürel erozyonun yoğun, kozmopolitliğin fazla olduğu büyük şehirlerimizde alkolün etki oranının yüksek, buna karşılık muhafazakâr illerimizde bu oranın düşük olduğu sonucunu vermiştir.

Vücudu tahrip eden, bugün ciddi araştırmalar sonucu yüzlerce hastalığa sebebiyet verdiği ortaya konulan alkolün bunun yanında suç işlemeye teşvik ve tahrik edip, ayrıca trafik kazalarına sebep olarak yüzbinlerce insanın ölümüne ve sakat kalmasına, milyarlarca liralık değerın kaybına yol açması ilgilileri buna çareler araştırmaya mecbur etmelidir. Bizce bu konuda eğitim, sağlık ve emniyet teşkilatları ciddi işbirliği içinde olmalıdırlar.

KAYNAKÇA

- Atabek, E. (1982), Alkol ve insan, Kelebek Yayınları.
- DİE Adalet istatistikleri, çeşitli sayılar.
- DİE istatistik Yıllıkları, çeşitli sayılar.
- DİE Trafik Kazaları istatistikleri, çeşitli sayılar.
- Dönmezer Sulhi (1981), Kriminoloji, 6. baskı, İstanbul.
- Ege Rıdvan ve Önder Olcay (1986), Alkol ve Trafik Kazaları, Gazi Üni. Kazaları Önleme ve Araştırma Enstitüsü, Ankara.
- Emniyet Genel Müdürlüğü istatistikleri.
- Erem Faruk (1977), Adalet Psikolojisi, 7. baskı, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Erman Sahir (1955), "Ceza Hukukunda Sarhoşluk", Yeşilay Gençlik Şubesi Yayın, Bilgi Basımevi, İstanbul, s. 5.
- Gider Hüsnü (1961), Genel Kriminoloji ve Adalet Psikolojisi, Devrim Matbaası, Ankara.
- Has Polat ve Cendel Fikri, "Zararlı Alışkanlıklar", Sızıntı, sayı. 73, İzmir, s. 5
- Kaptanağası Selahattin (1987), "Alkol ve Trafik", Yeşilay Dergisi, sayı. 641, İstanbul, s. 5-6.
- Karayolları Genel Müdürlüğü istatistik Yıllıkları, çeşitli sayılar.
- Saygılı Sefa (1987), "Alkol ve Alkolizm", Yeşilay Dergisi, sayı. 639, İstanbul, s. 8. Tekel istatistikleri.
- Wilson James Q. and Hemstein RJ. (1985), Crime Human Nature, A. Touch Stone Book, published by Simon Schustem Inc., Newyork.
- Yarsuvat Duygun (1972), Trafik Suçları, Sermet Matbaası, İstanbul.

ÖZET

Günümüz toplumunda kişilerin alkole verdikleri yer ve kıymet giderek artmakta ve yaygınlaşmaktadır. Buna paralel olarak alkolün ortaya çıkardığı ferdî ve sosyal problemler de artarak, yalnız yaşayanları değil, gelecek nesilleri de tehdit edecek boyutlara ulaşmaktadır. Çeşitli ülkelerden gelen istatistiki bilgiler, alkole bağlı zehirlenme, bunama, kaza sonucu ölüm ve yaralanma; çeşitli suç, cinayet ve intiharların korkunç rakamlara ulaştığını gözler önüne sermektedir.

Ülkemizde de alkol tüketimi ve buna bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar gün geçtikçe yoğunluk kazanmaktadır. Alkolün verdiği ruhi ve fizyolojik zararların yanında, sebep olduğu sosyal felaketler de azımsanacak gibi değildir.

İşte bu çalışma, bu sosyal felaketlerden suçlu sayısı ve trafik kazalarının alkolle ilgili olarak artmasını incelemeyi amaçlamaktadır. Gerek iller bazında ve gerekse Türkiye genelinde alkolün suç işleme ve trafik kazalarına olan etkisi istatistiki olarak analiz edilmeye çalışılmıştır.

TÜRKİYE'DE KONUT SORUNUNA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Yusuf KARAKOÇ*
Araştırma Görevlisi

GİRİŞ

İnsanın hayatını devam ettirebilmesi için öncelikle beslenme ve dinlenmeye ihtiyacı vardır. Ayrıca bu temel ihtiyaçların yanında tabiat olaylarından, diğer canlıların saldırılarından korunmak ve toplumun temeli olan ailenin mahremiyetini ve bağımsızlığını koruyabilmek için barınmaya da ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle, barınma ihtiyacı ilk insanla birlikte vardır. Zira, çok eski zamanlardaki ilkel yaşayışta bile barınma ihtiyacının varlığı bilinen bir gerçektir. M.Ö. 10 bin yıllarında yerleşik düzeyde yaşamaya başladığı sanılan insanoğlu, o günden bugüne barınma ihtiyacını gidermek için çaba sarfetmektedir.

Barınma herşeyden önce bir ihtiyaçtır. Bu ihtiyaç her insan için sözkonusudur. Başka bir deyişle, genel bir ihtiyaçtır. Bu ihtiyacın giderilmesi zamana, yere, ekonomik, sosyal, kültürel vb. şartlara göre farklılıklar göstermektedir. Şu ya da bu şekilde giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak, önceleri özel (ferdi) bir ihtiyaç olan barınma ihtiyacı özellikle sanayi devriminden sonra hızlı nüfus artışı ve kentleşmenin başlamasıyla birlikte sadece tatmini gereken bir ihtiyaç olmaktan çıkmış, artık özellikle ve öncelikle çözülmesi gereken toplumsal bir sorun haline gelmiştir.

Hemen bütün devletler bu sorunun çözülmesi yolunda çareler aramaya başlamışlardır. Çünkü, bu sorunun etkileri ferdi olmaktan ziyade toplumsal nitelik kazanmıştır. Gelişmiş ülkeler —gerek kapitalist gerek sosyalist ülkeler— bu sorunu gelişmişlik düzeyleri, sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel yapıları ve imkânları çerçevesinde gidermeye çalışmışlar, önemli ölçüde de başarı sağlamışlardır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, sorun devam etmekte bütün şiddetiyle kendini hissettirmektedir. Bu ülkelerde ve bu arada ülkemizde konut sorununu çözümlemek için çeşitli önlemler alınmaktadır. Nitekim ülkemizde 1984'te uygulan-

* D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Vergi Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi

maya başlayan Toplu Konut Fonu, ihtiyacı karşılamakta yetersiz de kalsa bu konuda en önemli girişimdir.

İnsan hayatından soyutlanamayan barınma sorunu, aile yapısının temel taşıdır. Aile bir anlamda özel yaşantısını ve mahremiyetini barınma ile korur. Bu nedenle, "dünyada mekân, ahirette imân" deyimini, toplumumuzun konut konusunda ne denli hassas olduğunu gösterir bir ifadedir.

Sosyal bir içeriğe sahip bulunan konut ihtiyacı, kişi başına gerekli asgari mekânı anlatan bir kavramdır. Buna karşılık konut talebi, daha çok İktisadî bir kavramdır. Konut talebi için herşeyden önce bu isteğin, satın alma gücü ile desteklenmesi gerekmektedir. Bu durumda gerekli konut sayısı ve konut başına harcanabilen para miktarı talep için önemlidir. Bu nedenle, konut talebi, tüketicinin ödeme gücüne bağlı olarak, konut ihtiyacından az ya da fazla olabilmektedir.

Barınma ihtiyacının acilen ve öncelikle çözülmesi gerekli bir sorun haline gelmesinde en büyük etkenler, nüfus artışı, hızlı kentleşme, çekirdek aileye geçiş, gelir düzeyinin düşüklüğü sayılabilir. Bunlara kamulaştırma, ekonomik, fiziksel ve toplumsal eskime ile doğal afetler gibi nedenlerle açıkta kalma da eklenebilir.

Konut sorunu çok yönlüdür. Üzerinde detaylı araştırmalar yapılabilir, yapılmaktadır. Ancak, sosyal, ekonomik ve kültürel yönleri olan bu sorunun bütün yönlerini ele almak incelememizin amacını ve sınırlarını aşmaktadır. Çünkü, incelememizde hareket noktası olarak, Türkiye'de güncelliğini ve önceliğini sürdüren konut sorununun çözümlenebilmesi için ne gibi çarelerin önerilebileceği esas alınmıştır. Bu nedenle, konut sorununun ortaya çıkış nedenleri sadece satır başlıkları halinde belirtilecektir. Ayrıca, ülkemizde bu zamana kadar alınan önlemlerin uzun uzun anlatılmasına gidilmeyecektir. Zira, açıklamalarımızın, daha ziyade teorik bir bazda ve genel ilkeler çerçevesinde gelişmesine çalışılması nedeniyle rakamsal veriler sunmak, geçmişteki ve halen uygulanmakta olan uygulamalara geniş yer vermekten kaçınılacaktır. Bu arada, konunun yoğun bir bilgi aktarımı şeklinde sunulması düşünüldüğünden yararlanılan eserlerden aktarmalara yer verilmemiş, yararlanılan eserler ayrı bir liste halinde çalışmaya eklenmiştir.

I. KONUT SORUNUNUN NEDENLERİ

Hala güncelliğini koruyan ve öncelikle çözülmesi gereken bir sorun olan konut sorununun ortaya çıkmasında ve devam etmesinde çeşitli etkenler rol oynamaktadır. Bu nedenler çeşitli açılardan ve değişik

şekillerde gruplandırılabilir. Ancak aşağıdaki şekilde sınıflandırılmasının daha isabetli ve kapsayıcı olacağı düşünülmektedir.

A — Nüfus Artışı: Konut sorununun en önemli nedeninin nüfus artışı olduğunda hiç şüphe yoktur. Nüfus artışı, doğum ile ölüm oranları arasındaki müsbet fark şeklinde ortaya çıkmaktadır. Başka bir deyişle, belli bir zaman kesitinde doğanların ölenlerden fazla olması nüfus artışı şeklinde ifade edilmektedir. Bu, doğum oranlarının yüksekliği yanında, teknolojik gelişmelere paralel olarak tıbbî gelişmeler sonucu çocuk ölüm oranlarının azaltılmasına da bağlıdır. Türkiye gibi nüfus artış hızı dünya ortalamasının üzerinde olan bir ülkede konut sorun olmaya devam edecektir. Çünkü, her çocuk potansiyel bir konut talebi ile dünyaya gelmektedir.

B — Hızlı Kentleşme : Sanayi devriminden sonra ülkelerin gelişmişlik ve sanayileşme düzeyleriyle paralel, olarak hızlı bir kentleşme görülmektedir. Bir yandan hızlı nüfus artışı, diğer yandan sanayi, ticaret vb. kuruluşların çoğalması kentleşmeyi hızlandırmaktadır. Sanayi kuruluşlarında ihtiyaç duyulan işgücünün temini kentlerde yoğunlaşan işçiler sayesinde mümkün olmaktadır. İşte, kentleşmeye ve buna bağlı olarak konut sorununa kent merkezlerindeki normal nüfus artışı ile kente göç eden insanlar neden olmaktadır. Kırsal kesimde yoğunlaşan nüfus, verimsiz ve sınırlı topraklardan elde edilen gelirle geçimlerini sağlayamayınca iş aramak ve geçimini sağlamak üzere kentlere göçmektedir. Bu göçler hemen hemen her ülkede büyük sosyo-ekonomik, sosyo-kültürel sorunlara yol açmaktadır. İşte bu göçler, barınma ihtiyacının konut sorunu haline dönüşmesinde ve gecekondu sorununda en önemli etken olmaktadır.

C — Çekirdek Aile Haline Geliş : Ataerkil aile yapısının terk edilip çekirdek aile haline dönüş de konut sorununun nedenleri arasında yer almaktadır. Kırsal kesimde verimsiz, sınırlı ve geri tekniklerle işlenen topraklardan elde edilen gelirle geçimin sağlanamaması ve nüfus artışının yüksek bir oranda seyretmesi nedeniyle kalabalıklaşan aileler bölünmekte ve ana-baba ile çocuk (1ar) dan oluşan çekirdek aile haline gelmektedir. Bu süreç, kırsal kesimden kente göçü hızlandırmaktadır. Ayrıca, toplumda zamanla değişen ve gelişen sosyo-kültürel değerlerin de çekirdek aileye geçilmesinde önemli bir rolü vardır. Her aile yeni bir konut talibidir, isteklisidir.

D — Gelir Düzeyinin Düşüklüğü : Bütün etkenler birbirine bağlıdır. Nüfus artışı çekirdek aileye geçmeyi, çekirdek aileye geçme kentlere göçü, kentlere göç hızlı kentleşmeyi, hızlı kentleşme ise konut sorununu ortaya çıkarmıştır. Bunların başında ise gelir düzeyinin düşüklüğü gel-

inektedir. Çünkü, barınma ihtiyacı herşeyden önce ferdi bir ihtiyaçtır. Eğer bu ihtiyaç fertler tarafından giderilemezse toplumsal bir özellik ve kamusal bir nitelik kazanmaktadır. Gelir düzeyi yüksek olan fertler bu ihtiyaçlarını başkalarına, bu arada toplum ve devlet desteğine ihtiyaç duymadan giderebilmektedirler. Nitekim, ortalama gelir düzeyi yüksek olan ülkelerde konut sorunu büyük ölçüde çözümlenmiş durumdadır. Ülkemizde ise gelir dağılımındaki adaletsizlikler ve gayrisafi milli hasılanın düşüklüğü gibi nedenlerle bazı kesimler konut ihtiyacını kendi kendilerine giderememektedirler. Bu nedenle, ferdi bir ihtiyaç olan konut, toplumsal bir sorun, kamusal bir hizmet haline dönüşmektedir. Bunun doğal sonucu olarak da, devlet konut sorunu ile yakından ilgilenmek ve sosyal konut politikaları oluşturmak zorunda kalmaktadır.

E — Açıkta Kalma : Konut sorununun bir diğer nedeni de "açıkta kalmazdır. Açıkta kalma çeşitli nedenlere dayanmakta ve değişik şekillerde ortaya çıkmaktadır. Örneğin, kamulaştırma, ekonomik, fiziksel ve toplumsal eskime ve doğal afetler nedeniyle açıkta kalma en yaygın olanlarıdır.

F — İdarî ve Teknik Engeller : Yukarıda anahatları ile belirtilen nedenlere idari ve teknik engelleri de eklemek gerekir. Bunlar da, inşaat sahasındaki elverişsizlik nedeniyle yapı izni, oturmaya elverişsizlik nedeniyle de oturma izni verilmemesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

İşte, yukarıda anahatlarıyla belirtmeye çalıştığımız nedenler ve benzerleri ferdi bir ihtiyaç olan konutun toplumsal bir boyut kazanmasına ve sosyal bir kamu hizmeti haline dönüşmesine yol açmaktadır. Bir sorunun çözümlenmesi nedenlerinin ortadan kaldırılması ile mümkündür. Bu nedenle, konut sorununun çözümü için çeşitli önlemler alınmış ve alınmaktadır.

II. KONUT SORUNUNUN ÇÖZÜMÜ İÇİN ALINACAK ÖNLEMLER

Kişilerin barınma ihtiyaçlarını karşılayan konut, toplum hayatının ekonomik ve sosyal bakımdan en önemli unsurlarından biridir. Hızlı kentleşme hareketlerine bağlı olarak kentlerin şekillenmesinde konut yapımı etkili bir rol oynamaktadır. Gerçekten konutu sadece barınak olarak görmemek gerekir. Konut aile hayatının merkezi olarak hayatı doğrudan doğruya etkilemektedir. Konut ihtiyacının karşılanması sosyal, ekonomik ve kültürel gelişmeyi etkilemektedir. Bir konuta sahip olma arzusu ferdin şiddetle hissettiği doğal bir ihtiyaçtır. Bu ihtiyacın giderilmesinde zaman zaman sosyal bir takım sorunlar ortaya çıkmaktadır. Gerek kırsal kesimden kente göç edenler, gerek düşük gelirli halk

kitleleri kentlerin çevresinde "gecekondu" olarak adlandırılan oturmaya ve sağlığa elverişsiz barınaklarda yaşamaktadırlar. Bu yerleşimler başlangıçta sadece hukuk kurallarına aykırı olarak değerlendirilmekte ise de zaman içinde, sosyal, kültürel ve ekonomik farklılıklardan kaynaklanan çeşitli sorunlara yol açmaktadır.

Kırsal kesimden yeterli gelire sahip olamadıkları için göç edenler kentlerde büyük ölçüde aradıklarını bulamazlar. Aslında kentte çalışma imkânları herkese açık olmakla beraber, ancak belli yetenek ve araca sahip bulunanlar için elverişli bir geçim kaynağı yaratmaktadır. Bu da çeşitli sorunlara yol açmaktadır.

Bu arada kırdan kente gelenlerin kırla olan ilişkileri de kesilmemektedir. Ayrıca kente göçen, kıran en duyarlı olduğu temel geleneksel davranışları kentte de sürdürerek ilişkisinin kopmadığını kıra kanıtlamaya çalışmaktadır. Bu nedenle, kırsal kesimden gelenin sahip olduğu kültür bir süre devam etmektedir. Çeşitli araştırmalardan düşük sosyoekonomik düzeydeki ailelerin topluma uymalarının zor olduğu anlaşılmaktadır. Aslında bu değişim, sosyal bakımdan olduğu kadar fiziksel yönden de kentlerimizin hala büyük bir kasaba görüntüsünü devam ettirmesine yol açmaktadır.

Ferdi bir ihtiyaç olmaktan çıkıp toplumsal bir sorun ve sosyal bir kamu hizmeti haline gelen konut sorununa devletler çeşitli çareler aramışlardır.

Devletler önceleri sadece kiracılarla kiralayanlar arasındaki sözleşmelerin yerine getirilmesine, hukukî uyumsuzlukların çıkmamasına gayret etmekle yetinmişlerdir. Ancak bu tedbir soruna çözüm getirememiştir. Dar gelirli ailelerin yüksek kiralar ödeyerek barınma ihtiyaçlarını gidermeye çalışmaları beraberinde çeşitli sorunları getirmiştir. Sözleşme serbestisi çerçevesinde ev sahipleri yoksul kesimi sömürmeye başlamıştır. Bunu önlemek için kiralarn sınırlandırılması yoluna gidilmiştir. Ancak önemli bir ihtiyaç olan barınma ihtiyacının giderilmesi için yeni konutların üretilmemesi nedeniyle ne sözleşmelerin uygulanmasını sağlamak, ne de kiralarn sınırlandırılması soruna kalıcı, yeterli ve ciddi bir çözüm getirebilmiştir. Bunun üzerine devletler konut sorununun çok yönlülüğü ve yoğunluğunu gözönüne alarak konut yapımını sosyal bir kamu hizmeti olarak görmeye ve bu sorunun giderilmesi için sosyal konut politikaları oluşturmaya başlamışlardır. İşte bu çerçevede yere ve zamana göre farklılıklar ve çeşitlilikler göstermekle beraber çeşitli çarelere başvurulmuş, önlemler alınmıştır.

Devletler konut sorununun çözülmesine kredi temini ve vergi kolaylıkları sağlamak şeklinde yardımcı olmaya çalışmışlardır. Ancak,

bu desteğin sorunu çözmemesi üzerine yatırımcı olarak sosyal konut yapımına yönelmişlerdir. İngiltere, Almanya, Fransa, Japonya gibi ülkeler buna örnek gösterilebilir. Sosyalist ülkelerde ise devlet konut sektöründe yatırımcı olarak yer almakta, konutların mülkiyeti de kamuya ait bulunmaktadır.

Bu zamana kadar konut sorununun çözülmesinde çeşitli yollar denenmiştir. Şu ya da bu ölçüde başarı sağlanmış ve başarısız olunmuştur. İşte burada konut sorununun çözülmesinde ne gibi önlemler alınabileceği üzerinde durulacaktır.

A— Nüfus Artışının ve Göçün Önlenmesi

Konut sorununa yol açan ve devamını zorunlu kılan demografik nedenlerin ortadan kaldırılması veya sınırlandırılması gerekir. Bu açıdan, aile planlaması yoluyla nüfus artışının durdurulması, sınırlandırılması yanında köy - kent karşıtlığının ve farklılığının ortadan kaldırılması gerekir. Bu ise, nüfus ve üretim birimlerinin ülke sathına dengeli dağılımının sağlanması ile mümkündür. Böylelikle kente göçün önüne geçilmiş olacağından konut talebinde de kısmî bir azalma sağlanmış olacaktır.

B — Adil Bir Gelir Dağılımının Sağlanması

Konut sorunu gelir düzeyi düşük olan halk kesimlerinin barınma ihtiyaçlarının karşılanamamasından kaynaklanmaktadır. Kendi imkânları ile bu ihtiyaçlarını gideremedikleri için toplumun, devletin desteğine muhtaçtırlar. Milli gelirden adil bir pay almalarının sağlanması halinde bu ihtiyaçlarını başkasının desteğine gerek kalmaksızın giderebileceklerinden konut sorununun çözümünde önemli bir katkı sağlayacaktır. Adil bir gelir dağılımının sağlanması gelir düzeyinin yükseltilmesi ve enflasyonist baskıların azaltılması ile mümkündür. Ayrıca milli gelir pastasından her kesimin adil ve dengeli bir pay alması gerekir.

C— Sosyal Konut Yapımına Ağırlık Verilmesi

Devlet kural olarak konut sektörüne yatırımcı olarak katılmamaktadır. Devletin konut sorununun çözümünde destekleyici, düzenleyici bir rolü vardır. Ancak, ülke şartları bazan devletin konut sorununun çözümüne yatırımcı olarak katılmasını zorunlu kılmaktadır. Nitekim sosyalist ülkelerde devlet konut sektöründe yatırımcı olarak yer almaktadır. Birçok batı ülkesi de bu yolu izlemek suretiyle konut sorununun çözümüne yardımcı olmuş ve başarı da sağlamıştır. Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Almanya ve Fransa ile Japonya bunlara örnek gösterilebilir.

Ülkemizde de memur, işçi, silahlı kuvvetler mensuplarına lojman yapmak suretiyle devlet bazan konut sektörüne yatırımcı olarak katılmıştır. Devlet ve diğer kamu idareleri sosyal konut yapımına özel bir önem ve ağırlık vermemelidir. Sadece memur, işçilere değil yoksul halk kesimine de bu konutların tahsis edilmesi gerekir.

Konutların aile yapısına göre tahsisine özen gösterilmelidir. Nitekim Almanya, İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde bu yola gidilmektedir. Ayrıca, bu konutların kirasının da oturan ailenin gelirine göre belirlenmesi gerekir. Yine birçok batı ülkesinde bu şekilde düzenlemeye gidilmiştir. Sosyal konut, lojman bulunmayan yerlerde memurlara kira yardımıyla bulunulması gerekir. Böylece memurlar arasında adaletin sağlanmasına yardımcı olunacaktır. Çünkü, aynı gelire sahip iki memurdan birinin lojmandan yararlanması, diğerinin yararlanamayıp yüksek kira ödemek zorunda kalması halinde ihtiyaçlarını gidermede farklılıklar ortaya çıkacaktır. Bunun giderilmesi de kira yardımı yapılması şeklinde olacaktır.

Herkese barınma yeri sağlanmalıdır. Ancak herkesin konut sahibi olması gerekmez. Fakat Türk insanı özel mülkiyete özel bir önem verir. Bu nedenle, ucuz kira ile barınma ihtiyacını giderse de oturduğu evin kendi mülkiyetinde olmasını ister. Çünkü, konutu sadece ekonomik bir ihtiyaç olarak görmemekte, aynı zamanda bir güvence olarak kabul etmektedir. Kamu idarelerince veya sosyal güvenlik kurumlarınca sosyal konut şeklinde yapılan konutların özel mülkiyete geçecek şekilde kira ile bedel taksitlendirmesi yoluyla ödeme kolaylığı sağlanarak içinde oturanların mülkiyetine geçmesi düşünülebilir. Böylelikle kişilerin konut sahibi olma arzuları da tatmin edilmiş olur.

D— Kredi Sağlanması

Devlet yapımı ve yatırımcı olarak girmeksizin de konut sektörünü destekleyebilir. Bu da konut kredisi vermekle sağlanmaktadır. Çeşitli ülkeler bu yolu tercih etmektedirler. Ülkemizde de Cumhuriyet döneminde konut kredisi verilmeye başlanmıştır. Ancak bu zamana kadar verilen kredilerin konut ihtiyacının giderilmesinde yetersiz kaldığı görülmektedir. Ülkede yaşanan enflasyonun etkisi ile gerek emeklilik ikramiyeleri, gerek kıdem tazminatları, gerek çeşitli kuruluşlarca verilen konut kredileri konut maliyetlerinin tamamını karşılamak bir yana yarısını bile karşılamaktan uzaktır. Bu nedenle, toplu ve ferdi konut kredilerinin artırılması gerekir. Bu konuda 1984 yılında yürürlüğe giren 2985 sayılı Kanun, ile kurulan Toplu Konut Fonu önemli bir adımdır. 1947 - 1987 yılları arasındaki 40 yıllık dönemde, kamu kaynaklarından kredi açılarak üretilen konut sayısı yılda ortalama 26.587 iken,

1984- 1988 yılları arasında 4 yıllık dönemde bu sayı 149.768'e çıkmıştır. Bu veriler, 2985 sayılı Kanunla gerçekleştirilen feromonun bir göstergesi, bir başarısıdır. Ancak, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na göre, 1984- 1988 yıllarında toplam 1.465.000 konut ihtiyacı vardır. Buna karşılık, 1984'ten Mayıs 1988 tarihine kadar Toplu Konut Fonu'ndan kredilendirilen konut sayısı 589.464'tür. Bunun da ancak 210.711' i tamamlanabilmiştir. Demek ki, yapılması gerekli olanın % 20'si bile yapılamamıştır. Bu nedenle, gerek miktar olarak, gerek kapsam sayı olarak verilen yetersiz konut kredilerinin artırılması gerekir. Gerçi, konut kredisini sadece Toplu Konut Fonu vermemektedir. Bunun yanında, Emlakbank, Sümerbank, Yapı-Kredi Bankası, Pamukbank, Vakıflar Bankası gibi bankalar ile Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur gibi sosyal güvenlik kuruluşları da konut kredisi vermektedir. Bu krediler de ihtiyaca cevap vermekten uzaktır.

Kredi miktarlarının artırılması yanında kullanıma alanlarının da isabetli bir şekilde belirlenmesi gerekir. Verilen kredilerin halk konutu veya sosyal konut adı verilen küçük konutların yapılmasında kullanılmasını sağlamak gerekir. Lüks konutların yapımı için konut kredisi verilmemesi, kredi verilmesi halinde uygulanacak faiz oranlarının yükseltilmesi, vadenin kısaltılması şeklinde küçük konut yapımının özendirilmesi gerekir.

Faizsiz kredi miktarının yükseltilmesi ile kredilerin vadelerinin uzatılması yoluna gidilmesi de rahatlatıcı bir rol oynayacaktır.

Öte yandan, 3320 sayılı Kanunla getirilen "Konut Edindirme Yardımı'nın da artırılması ve kullanılmasının rasyonel esaslara bağlanması gerekir.

Ayrıca, konut kredisi veren fonların tek kaynak halinde birleştirilmesi yerine kullanış biçimlerinin belirli esaslara bağlanması yoluyla konut kredilerinden yararlanmada etkinlik ve adalet sağlanması yeğlenmelidir.

E — Arsa Sağlanması

Konut maliyetlerinde en önemli payı arsa almaktadır. Konut maliyetini düşürmek için kamu idareleri elinde bol miktarda arsa bulundurmalıdır. Elleri bulundurdıkları arsaları satmayıp bilakis konut yapılabilecek alanlardaki kent arsalarının mülkiyetinin aşamalı olarak kamulaştırmak suretiyle kamuya geçmesi sağlanmalıdır. Ayrıca konut ve arsa edinmede tavan sınır getirilmeli, spekülasyonlar önlenmelidir.

Kentlerin büyümesi önlenmeli, belirlenmeli ve sınırlanmalıdır. Ayrıca kentlerin ticaret, sanayi, kültür/üniversite vb. merkezi olma gibi fonksiyonları da açık-seçik belirlenip kentleşmeye bu yönde gidilmelidir.

Kent merkezlerinde yoğunlaşan nüfusa cevap verecek konut arsası bulunamaması kentlerde çirkin bir yapılaşmaya yol açmakta, çeşitli sıkıntılara sebebiyet vermektedir. Büyük kentlerde hava kirliliği başta olmak üzere çeşitli çevre kirlenmesine yol açmaktadır. Daha ucuz arsa temini, daha huzurlu bir yaşam için uydu kentlerin, banliyölerin oluşturulmasına çalışılmalıdır. Ancak, iş merkezlerine uzak olan bu yerlerden işe gelip gitmek bir sorun olduğu için bu yerlere gelir düzeyi yüksek, işine arabası ile gelip gidebilecek olanlar rağbet etmektedir. Bu yerleşim yerlerinde büyük sanayi ve ticaret kuruluşları yoktur. Gürültüden ve kirlilikten uzak, gündüzleri adeta boş, sessiz ve sakin olan bu yerleşim yerlerine “uyku kentleri” adı verilmektedir.

Bütün bunlara rağmen, kamu idarelerinin ellerindeki arsaları satmamaları, kiraya vererek değerlendirmeleri, arsalarındaki değer artışının alım-satım sırasında vergilendirilmesi, imar planlarında yapı yapılması öngörülmesine karşın boş bekletilen arsaların günün değerleri üzerinden vergilendirilerek yapı yapmaya zorlanması ve kentler dışındaki topraklarda spekülasyon oyunlarını etkisiz kılacak önlemler henüz gerçekleştirilememiştir.

F — Kooperatiflerin Denetimi

Son yıllarda konut yapımı ile uğraşmak üzere çok sayıda kooperatif kurulmuş ve faaliyete geçmiştir. Ancak, yoksul ve dar gelirli kesimin konut edinme ümitleri beceriksiz ellerde söndürülmektedir. Bunun önüne geçebilmek için, kooperatif yöneticilerinin işten anlayan ehil kimseler olmasının sağlanması, kooperatiflerin devlet tarafından, denetiminin yapılması gerekir. Halkın son ümitlerinin söndürülmesine kimsenin hakkı olmadığı gibi bir sosyal hukuk devletinin buna seyirci kalması da düşünülemez.

G — Vergi Kolaylıkları Sağlanması

Çeşitli ülkeler konut sorununun çözümünde vergileri bir vasıta olarak kullanmışlardır. Ülkemizde de emlak vergisi, gelir vergisi, katma değer vergisindeki konutla ilgili çeşitli vergi kolaylıkları yanında 2982 sayılı “Konut İnşaatında ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Yapılacak Yatırımlarda Vergi - Resim ve Harç İstisna ve Muafıkları Tanınması Hakkında Kanun”la da değişik vergi kolaylıkları sağlanmıştır. Ancak,

gerek bu kanunlarda gerek yeni düzenlemelerle küçük konut yapımının teşvik edilmesini sağlayan ve lüks konutların üretimini engelleyen, caydırıcı gerekli değişikliklerin yapılması gerekir.

H— Yapı Tekniği - Malzeme

Konut yapımında standardizasyona gidilmelidir. Küçük konut tercih edilmelidir. Formaliteler azaltılmalıdır. Amaca uygunluğu ölçüsünde, kurma konut (takma konut - prefabrike ev) yöntemi uygulanmalıdır. Ayrıca inşaat malzemelerinin fiyatlarının düşük tutulması yönünde gerekli önlemler alınmalıdır.

SONUÇ

İnsanlık tarihi kadar eski bir sorun olan konut sorununun bugün ulaştığı boyutların gözardı edilmesi mümkün değildir.

Ferdi bir ihtiyaç düzeyinden toplumsal bir sorun, sosyal bir kamu hizmeti seviyesine yükselen konut sorununun çözülmesi devletlerin öncelikle ele alması gereken konular arasında yer almaktadır. Zamana ve şartlara göre bu yönde çeşitli önlemler alınmaktadır. Ancak, konut sorununun çözümü bir sosyal konut politikasının belirlenmesi, samimiyetle, iyiniyetle ve ciddiyetle takip edilmesi ile mümkündür. Bu sosyal konut politikasının sağlıklı ve kalıcı olması bakımından hükümet politikası olarak değil, devlet politikası olarak kabul edilmeli, benimsenmelidir. Ayrıca, genel sosyal politikanın bir alt bölümü olan bu sosyal konut politikası iktisat ve maliye politikalarınca desteklenmelidir. Sosyal konut politikasının da ekonomiyi destekleyici nitelikte olması sağlanmalıdır.

Toplumda gelir düzeyinin yükseltilmesi, milli gelir pastasından herkesin adil ve dengeli pay alması sağlanmalıdır.

Konut sorununun çözümünde önceliklerin iyi belirlenmesi gerekir. Konut, özellikle ve öncelikle yoksul ve dar gelirli kesimin sorunudur. Bu nedenle, konut politikası çerçevesinde sağlanan kredilerden ve kolaylıklardan öncelikle bu kesimin yararlandırılması gerekir.

Sosyal konut yapımına ve maliyetlerin düşürülmesine, kalitenin yükseltilmesine başta devlet olmak üzere bütün kamu idareleri ve sosyal güvenlik kuruluşları özel bir önem vermelidirler.

Kredi miktarlarının artırılması, vadenin uzatılması, vergi kolaylıklarının sosyal konutu teşvik edici sağlam esaslara bağlanması gerekir.

Ancak bunların hepsi taşıma su ile değirmen döndürmeye çalışmaktır. İnsanın konut edinebileceği gelir düzeyine kavuşturulmadığı, inşaatçıların da ucuz konut inşa edecek duruma getirilemediği müddetçe konut sorununun halledilmesi mümkün değildir.

KAYNAKÇA

- ARIN, Tülâ : “Konut Sorunu ve Devlet Müdahalesi: Devlet Müdahalesiyle İlgili Genel Bir Değerlendirme”, (İÜİFM. Cavit Orhan TÛTENGİL'in Anısına Armağan, Özel Sayı 1, C. XXXVIII, S. 1-2, İstanbul 1982), s. 269-313.
- AYBARS, Atakan: “2981 sayılı Kanundan yararlanan konut sahiplerinin 2982 sayılı Kanun karşısındaki durumu, konuyla ilgili yargı organlarının kararları”, (Vergi Sorunları Dergisi, 1987/2); s. 16-23.
- BULUTOĞLU, Kenan: Kamu Ekonomisine Giriş - Devletin Ekonomik Bir Kuramı, 4. Baskı, İstanbul 1988.
- GÖKTAŞ, Mehmet Ali: Türkiye’de Konut Sorunları ve Sosyal Konut Politikası, İzmir 1974.
- GÛLTEKİN, Mehmet: “Konut İnşaatlarında Vergi - Resim - Harç Muafiyet ve İstisna Uygulaması (2982 sayılı Kanun)”, (Vergi Sorunları Dergisi, 1987/2), s. 5-15.
- GÛLTEKİN, N. Bülent: “Yeniden Yapılanma’nın Mali Kuruluşu”, (Yeniden Yapılanma, Yıl 1, S. 1, 1 Eylül 1988), s. 2.
- GÛLTEKİN, N. Bülent : “Toplu Konut Fonu’nun Başarısı Konuta Olan Talebi Kõrõklemiştir”, (Yeniden Yapılanma, Yıl 1, S. 1, 1 Eylül 1988), s. 5-6.
- GÛNGÖR Tevfik : "Toplu Konut Fonunda Durum", (Dünya, 2.9.1988), s. 2.
- HALLER, Heinz (Çev. Salih TURHAN): Maliye Politikası - Teorik Esasları ve Temel Problemleri, 2. Baskı, İstanbul 1985.
- KAHVECİ, Adnan : “Toplu Konut Uygulaması Cumhuriyet Tarihimizin En Önemli Girişimlerinden Biridir”, (Yeniden Yapılanma, Yıl 1, S. 1, 1 Eylül 1988), s. 7.
- KELEŞ, Ruşen: 100 Soruda Türkiye’de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu, 3. Baskı, İstanbul 1983.
- KELEŞ, Ruşen : Kentleşme ve Konut Politikası, Ankara 1984.
- OKUTAN, Mahmut: “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Eryaman ve Halkalı Uydur Kent Projeleri”, (Yeniden Yapılanma, Yıl 1, S. 1, 1 Eylül 1988), s. 6-7.
- ÖRÛCÛ, Esin : “Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti Konut”, İstanbul 1972.
- SADIKLAR, C. Tayyar : “Konut Sorunu”, (Hürriyet, 20.6.1988), s. 4.
- SEVİĞ, Veysi: "Kooperatifçilik", (Dünya, 25.6.1988), s. 5.
- TOPRAK, Zerrin : Kent Yönetimi ve Politikası, İzmir 1987.

AVRUPA ÜLKELERİNDE KARIYER HİZMETİNDE MEYDANA GELEN SON GELİŞMELER*

Arne F. LEEMANS**
Çeviren : Orhan KIRLI
Vali Yardımcısı

Avrupa ülkelerinde kariyer hizmeti sahasında meydana gelen son gelişmeleri onbeş-yirmi sayfaya sığdırmanın mümkün olabileceğini söylemek son derece hatalı olur. Bu ülkelerde devlet personel sistemleri birbirlerinden büyük ölçüde farklıdır. İlke olarak bu gelişmeler ancak kendi çizgileri üzerinde ve çeşitli ülkelerin kendilerine özgü sosyo-politik koşulları bağlamında layıkı veçhile anlaşılabilir. Örneğin bir ülkede kamu görevinin yüksek düzeyde politikleşmesi olarak değerlendirilen bir hareket diğer bir ülkede düşük bir düzeyde ve politikleşme olarak görülebilir. İşte bunun gibi kısa bir araştırma, ne çeşitli ülkelerde meydana gelen çeşitli türden oluşumları ve gelişmeleri ne de bu durum ve gelişmelerin gerisinde yatan olayları yeterince irdeleyebilir. Aynı zamanda, Federal Almanya'da kamu personelinin ilgilendiren mevzuatı bir araya getirme çalışmalarında olduğu gibi, herhangi bir ülkenin özellikleri yönünden tipik olan gelişmeleri anlatmak da mümkün olmayabilir.

Ancak devlet personel sistemi ve mahalli şartlardaki farklılıklara rağmen, etkileri değişik de olsa birçok ülke bakımından ortak gelişmeler de vardır. Yazımızda bu ortak noktalara ağırlık tanınacaktır.

Kamu hizmetinde üç önemli husus dikkatimizi çekmektedir. Birincisi, kamu hizmetinin politikleşmesi son yirmi - otuz yıldır kamuoyu nezdinde sıcak bir tartışma konusu olmakta ve en çarpıcı bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. İkinci olarak kamu yönetiminin toplum ve vatandaş karşısındaki rolü tedricî bir değişime uğramaktadır. Ve son olarak personel politika ve uygulamalarında dikkate değer unsurlar yer almaktadır.

* Bu makale, yazarın, Avusturya Kraliyet Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 13-15 Kasım 1985 tarihleri arasında Sydney'de düzenlediği yıllık konferansta sunduğu bildirinin çok az değiştirilmiş şeklidir.

** International Review of Administrative Sciences, C. 53, S. 1, Mart 1987, s. 63-87.

Bu yazıdaki bilgiler esas itibariyle Batı ve Kuzey Avrupa ülkeleriyle sınırlı bulunmaktadır. Yazımızda doğu ülkeleri dahil edilmemiştir. Kariyerde meydana gelen gelişmelerle ilgili bilgilerin çoğu kez, zor bulunan bilgiler olduğunu ve çok dağınık bulunduklarını eklemeliyim. Dahası bu bilgiler ülkeler arasında farklı miktar ve nitelikte olup çoğu halde birbirleriyle kıyaslanması imkânsız durumdadır.

1. Siyaset ve Hükümet Sisteminde Kamu Hizmeti

1.1. Geleneksel Bürokratik Model

Weber'ci bürokrasi modelinin gerçek niteliği üzerine ne söylenirse söylenir, (Weber'in kendisi tarafından ideal model olarak lanse edilmektedir) bu modelin birçok unsuru Avrupa ülkelerinin geleneksel kamu bürokrasisi içerisinde izlenebilir. Uzun bir süre bu unsurlar ideal bir kamu bürokrasisinin normları olarak hizmet gördü. Norm ile gerçek arasında çoğu kez boşluk bulunduğu hususu, bir anlamda, önemsiz görülmüştür.

Westminister modeli, kendi gelişim süreci içerisinde Weber'ci modelin bir örneği olarak değerlendirilebilir : Bu modelde devlet memurunun siyasî güce (kabine veya bakan) karşı bağılılığı; yeterliği; devamlı iş, ücret hakkı ve emeklilik güvencesi karşılığında siyasî haklarından feragati; ve İdarî yapı içerisinde diğer memurlardan farklı olmayan varlığı sözkonusudur. İşte tarafsız devlet memuru kavramı bu espri çerçevesinde ortaya çıkmıştır.

Kıt'a Avrupa'sı ülkelerinin kamu bürokrasilerinde bu özelliklerin birçoğu bulunabilir. Şu kadar ki, birçok halde devlet memurları vatandaş olarak anayasal veya yasal hak olarak siyasî görüşlerini açıklayabilirler. Bunun yanı sıra, Kıt'a Avrupa'sında devlet memurluğunun yasal bağlamı, öteden beri kamu görevlilerinin davranışlarını belirleyen temel bir dizi norm ve kurallar olarak anlaşılmıştır. Bu anlayış “Rechtsstaat nosyonun” ve kuralların uygulama ve yürütümünde vasıta durumunda olan kamu yönetimi görüşünün doğal bir sonucu olmuştur. Kamu görevlileri inkâr edilmez bir biçimde ve artan ölçülerde kanun yapma çalışmalarına fiilen katılmış oldukları halde, bu alanın hemen hemen münhasıran siyasî organlara ait olduğu düşünüldüğünde, bu ülkelerde, kamu görevlilerinin kural koyucu fonksiyonlarına çok az dikkat edilmiştir.

Atlantik'in öte yakasında, Woodrow Wilson, politika-kamu hizmeti ayrımı gözetken ve kendi görüşleri çerçevesinde hazırlanan normatif bir model ortaya koydu. Bu model politikanın rolünü ve işini kamu yönetimine ait olanlardan kesin çizgilerle ayırdı. Bu, Amerika Birleşik Devlet-

leri'nde o sıralar geçerli olan ve politikanın kamu yönetimine aşırı ve yoğun şekilde karışması sonucunu doğuran "spoils" sistemine karşı duyulan bir tepki idi. Bu model aynı zamanda analitik bir model olarak da kullanılmıştır.

Politika ve kamu yönetimi arasındaki bağlantıya ilişkin bu görüşler şu normların ortaya çıkmasına yol açmıştır : Bir yandan devlet memuru politikadan uzak durup tarafsız ve aynı zamanda siyasî üstlere sadık kalmalıdır. Öte yandan bakanların, parlamento üyelerinin veya siyasî partilerin devlet memurlarının işlerine siyasî anlamda karışmaları kamu yönetiminin deşenerasyonu olarak düşünölmelidir. Yüksek düzeydeki devlet memurları, tarafsızlık statüleri dolayısıyla, yönetimde süreklilik ve değışmezlik unsuru teşkil edeceklerdir. Bütün Avrupa ölkelerinde bu durum yüksek düzeydeki devlet memurluğunun en önemli rolü olarak ifade edilmektedir. Bu yönden Amerika Birleşik Devletleri'ndeki sistem belirgin bir biçimde farklıdır.

Ancak bu tarafsızlık kavramı, iki yanı keskin bir bıçak rolüne de dönüşebilir. (Nedense böyle bir durum diğör ölkeler için de sözkonusu olmasına rağmen Fransa örnek gösterilir.) Bir yandan devlet memurları seçilmiş siyasî organlar içinde saklanırlar. Diğör yandan bu memurlar tarafsızlık pozisyonunun bir sonucu olarak belli ölçülerde özerklik ve söz hakkına sahip olurlar. Bu durum onlara kendi görüşlerine belirli derecede öncelik vermeleri imkânını bahşeder. Bu da devlet memurlarının bu gücü kullanabilmelerinin kısmen hükümetin istikrarına bağılı olduğı gerçeğini akla getirmektedir.

1.2. Kamu Hizmetine İlişkin Görüşlerde Meydana Gelen Değışiklikler

Bütün bu modeller, normatif modeller olsun veya diskriptif-analitik modeller olsun, güçlerini giderek kaybetmişlerdir. Sosyal bilimler alanında yapılan araştırmalar, kamu bürokrasisinin işleyişini ve devlet personel sistemini büyük ölçüde diğör gruplar, bireysel norm, değıer ve gerçekler tarafından belirlendiğini açığa çıkarmıştır. Kamu politikası ve karar vermeyle ilgili çalışmaları, kamu görevlilerinin politika sürecine gayet aktif bir biçimde katıldığını hatta katılması gerektiğini göstermektedir.

Birçok devlet memuru yanlış veya doğru, tarafsızlık idealine inanır. Sahip olduğı değıer ölçülerinin ve siyasî görüşlerinin İdarî tutum ve davranışlarına etki yapabileceğini kabul etmez. Ama buna rağmen açıklıkla farkedilir ve bilinir ki, devlet memurları siyasî süreçte ve karar vermede önemli rol ifa ederler. Böylece memurların hükümet ve siyasat

sistemlerinde ifa ettikleri rolün, şimdiye kadar düşünüldüğünden farklı olduğu ortaya çıkmıştır.

Fiili durumda belirli bir devlet memuru grubu, yukarıdaki nedenlerden dolayı, siyasî organların uygulama araçları olmaktan çıkıp hükümet ve siyaset sisteminin ayrılmaz bir parçası haline gelmişlerdir. Bu durum bir kısım ülkelerde diğerlerinden daha kuvvetli olarak hissedilebilir. Bu gelişme, doğal olarak büyük ölçüde geleneksel modeller üzerine oturmuş devlet kariyer sistemi üzerinde bir hayli etkide bulunmuştur.

Geleneksel modelden uzaklaşmayı gerektiren bir sürü neden bulunmaktadır. İlk planda, devlet memuriyeti siyasî karar vermede uzmanlık ve bilgi kaynağı rolünü oynamaktadır. Siyasî tasarıların ve kararların dayandığı bilginin kaynağı kamu yönetimidir. Bu durum devlet memuruna, bakanlara, kabine ve parlamentoya karşı üstün bir pozisyon sağlamaktadır. İşte devlet memurlarının hükümet ve siyasî güç yapısında “dördüncü kuvvet” haline gelmesindeki nedenlerden birisi budur. Bu sebeple siyasî organların bürokrasi üzerindeki kontrolü güçleşmekte ve zayıflamaktadır. Yarı-özerk kuruluşların, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve kamu iştirakli şirketlerin sayıca artışı bu eğilimi daha da güçlendirmektedir. Bu kurum ve kuruluşlar çoğu kez siyasî organlar tarafından ancak marjinal düzeyde kontrol edilebilmektedirler.

Bakanların ve parlamentonun, farklı teşkilat ünitelerine mensup devlet memurlarının titiz bir koordinasyon sonucu hazırladıkları politika önerilerini değiştirmelerinin oldukça zor olması, özellikle üst düzey yöneticilerinin güçlü pozisyonların daha da pekiştirmektedir. Politika önerileri devlet memurlarının toplumdaki etkin gruplarla yoğun bir konsiltasyonu sonucu oluşmuşsa, bunları değiştirmek büsbütün zorlaşmaktadır.

Durum beni devlet memurlarının pozisyonundaki değişmelerin ikinci nedenine getirdi : Söz konusu olan hususlar memurların yönetim dışından çıkar gruplarıyla, vatandaşlarla, hizmet dışı uzmanlarla ve siyasi partilerle sıkı temaslarıdır. Bu hususlar daha sonra ele alınacaktır. Bu türden temaslar kamu görevlilerinin geleneksel modele ters düşen değişik bir rol algılamasına yol açmaktadır. Bu gelişme kariyer devlet memurları görüşünü zedeleyebilir. Kamu görevlileri arasında kamu görevlilerinin bağımsız bir özdeğere sahip olmadıkları ve olmamaları gerektiği şeklindeki yaygın inanç bu gelişmeyle yakından ilişkilidir. Bu düşünce çizgisi üzerinde “kişiliksizleştirme” veya Fransızca da çok tartışmalı kavram “deontologie” var olmaz ve olmamalıdır. 1960’ların sonlarında, Amerikan kamu yönetimi içerisinde ortaya çıkan “Genç Türkler”, devlet memurlarının politika ve bunun sonucu olarak siyasî görüş sahibi

olmaları ve bunları gerçekleştirmeyi amaçlamaları gerektiği görüşünü ileri sürdüler. Avrupa kamu yönetimi sistemleri Amerika Birleşik Devletleri'ndeki kamu yönetimi sisteminden bir hayli farklı olmasına rağmen benzer eğilimler Avrupa ülkelerinde de görülmektedir. Siyasî görüşlere sahip olmak ve sosyo-politik amaçlar için çaba göstermek hakkı, devlet memuruna siyasî sistem içerisinde daha net ve aktif bir rol tanımaktadır. Devlet memurlarının politikleşmesi bu gelişmenin doğal bir sonucu olmaktadır. Artık bundan sonra siyasî patronlar, yakın çalışma arkadaşlarını bürokrasi içinden veya dışından aynı inanç, değer ve muhtemelen çıkar birliği içinde oldukları kişiler arasından seçmek zorunda kalacaklardır.

Avrupa ülkelerinde, iki alanda, devlet memurluğunun siyasetle ilişkili olduğu alanla, toplumla ilişkili olduğu alanda önemli gelişmeler vukua gelmiştir. Onun için bu konular burada özel bir dikkatle ele alınacaktır. Geleneksel modelin öteden beri korunan bir unsuru bütün işlerden bakanın sorumlu olduğu anlayışıdır. Bu anlayışın kaynağı anayasal düşünce tarzı ve batı demokrasilerinin dayandığı siyasî felsefedir. Ve bu anlayış aynı zamanda geleneksel modelde kariyer hizmetinin esası bir unsuru olmuştur. Bununla birlikte geleneksel modele ait bu unsur, halen şeklen korunuyor görünse de gerçekte gerileme halindedir. Örneğin sayıları giderek artan bazı ülkelerde üst düzey devlet memurları devletçe yürütülen işler hakkında kamuya açıklama yapmaktadırlar. Bu bir dereceye kadar, devlet memurlarının toplumda ve genel anlamda siyasî sistem içerisinde oynadıkları rol ve taşıdıkları sorumluluk bakımından eskisinden farklı bir görünüş içinde olmalarından kaynaklanmaktadır. Fakat aynı zamanda kamu yönetiminin politikleşmesi olayı bu görüşle atbaşı beraber gitmektedir. Her iki durum üst düzey devlet memurlarının devletçe yürütülen işler hakkında (bağlı oldukları bakanların daha önce yaptıkları açıklamalara ters düşenler de dahil) kamuya açıklama yapma ve bilgi verme eğilimini cesaretlendirmektedir.

Politikleşme devlet memurunun bakanın siyasî danışmanı ve yakın bir çalışma arkadaşı olmasını gerektirmektedir. İşte bu nedenle devlet memuru daha belirgin bir biçimde siyasî çalışmaların sorumluluğu altına girmektedir. Bunun sonucu olarak da, devlet memuru, belirli hallerde, siyasî organlara ve kamuya muhatap olmaktadır. Yine bu nedenlerden ötürü iş başına yeni gelen bakanlar beğenmedikleri üst düzey devlet memurlarına yol vermektedirler.

Bütün bu gelişmeler kariyer hizmetinin niteliği üzerinde önemli ölçüde etkili olmuştur. Birçok Avrupa ülkesinde dikkate değer başka bir gelişme, seçilmiş organlarda artan sayıda bürokratik unsurun görülme-

sidir. Bu gelişme, gözlemcileri, kamu hizmeti ile siyasî organların karşılıklı nüfuzlarını açıklamaya yöneltmektedir.

1.3. Devlet Memurlarının Politize Olması

Devlet memurlarının politize olması, kamu personel ilişkilerinde 1945'ten bu yana meydana gelen gelişmelerin en çarpıcı olanlarından birisidir. Siyasî organların, özellikle hükümet veya kabinelerin büyüyen bürokrasi gücüne karşı tepkilerinden birisi, bürokrasi içerisinde yeniden siyasî gücü kazanma girişimi olmuştur. Bu sorunun iki yönü aşağıda tartışılacaktır.

1.3.1. Siyasî Atamalar

Politikleşmede en yaygın uygulama siyasî veya parti politikasına uygun atamalardır. Bu uygulama siyasî veya parti politikasına uygun atamalardır. Bu uygulama birçok bakımlardan klasik bürokrasi görüşünün dayandığı temel prensiplerin dumura uğraması demektir. Bir taraftan uygulamada siyasî patronlara tam bir bağlılığın gerçekleşmediğini tecrübe ve bu konuda yapılan araştırmalar bize göstermiştir. Öte yandan bakanlar olsun, bakanlar kurulu olsun siyasî kararların uygulaması sırasında memur kesimlerinin ya mukavemet veya isteksizlik gösterebildiklerini görünce hayal kırıklığına uğramışlardır. Özellikle tek parti iktidarı veya koalisyon iktidarının değişmesinin hemen arkasından bu durum bariz bir şekilde hissedilmiştir. Bunun doğal bir sonucu olarak, üst düzey bürokratlarının yeni politikaların geliştirilmesi ve uygulanmasında sık sık engel oluşturabilecekleri (nitekim bazen gerçek bir engel oluşturmuşlardır.) anlaşılmıştır. Bunu önleyebilmenin çaresi bakanın kendi partisinden olan kişileri veya hiç olmazsa sempatanları kritik mevkilere atamak olduğu görülmüştür. Mamafih siyasî atamalarda daha bazı nedenler de sözkonusudur. örneğin parti içinde gayet aktif olan birisi veya daha önce bakana önemli hizmetleri geçmiş olan diğer birisi atanabilmektedir. Ayrıca siyasî partilerin bürokrasi içerisinde kesin bir kontrol kurmak istemelerinden kaynaklanan siyasî atamalar sözkonusu olabilmektedir. Nihayet koalisyon ortağı partilerin idare içinde önemli mevkilerin adil bir paylaşımı sonucu yapılan siyasî atamalar olabileceğini düşünmemiz gerekir.

Genellikle siyasî atamalar şeklinde gerçekleşen üç tip politikleşme görülebilir. Bununla birlikte çeşitli ülkelerde bu tiplerin farklı birleşimleri gözlenebilir.

a) Tarafsız Kamu Yönetim Sisteminden Bir Sapma Olarak Siyasî Atamalar

Bu sistemde tarafsız bir kamu yönetimi imajı, hiç değilse şeklen korunur. Buna en anlaşılır örnek belki de İngiltere'dir. Bu ülkede, çoğu ülkelerin aksine, devlet memurluğu sistemi, hizmete alma ve terfi usulleri siyasî atama imkânlarını azaltmaktadır. Bununla birlikte özellikle Thatcher döneminde genel siyasî ortamdan etkilenen atamalar sayıca artmaktadır. Hollanda diğer bir örnektir. Bu ülkede de bakanlar bir veya daha fazla siyasî danışman atamak veya bazı hallerde yüksek İdarî mevkilere tanıdıklarını getirmek eğilimi taşımaktadırlar. Aslında bu tipe giren ülkelerde politikleşme özellikle üst dereceli İdarî mevkilere münhasırdır. Hatta bazı ülkelerde İdarî bir mevki siyasî bir atama için resmen rezerve edilir. Almanya ve İsveç'te bakanlıklardaki müsteşarlık makamı fonksiyonu itibarıyla siyasî makamlardır.

Özellikle bürokrasinin üst kademelerine yapılan atamaların siyasî nitelikte olduğuna şüphe yoktur. İngiltere'de çok üst düzey mevkilere siyasî atamalar yapılmasında başbakan yönünden açık bir yarar görülmektedir. Çünkü normal olarak bu mevkileri işgal eden görevlilerin başbakana yakın bulunmaları gerekmektedir. Bununla birlikte, bakanlara geçici olarak verilen yardımcı personel hariç olmak üzere, siyasî atamalar sınırlı olmakta, siyasî bir partiden veya başka gruplardan doğrudan aday memur atamak oldukça zor olmaktadır.

Aynı durum bir dereceye kadar Fransa'da da sözkonusudur. Bu ülkede devlet memurluğuna alınma ve devlet memurluğunda yükselme biçimi, seçkin bir okul olan ve seçkin bir devlet memurları topluluğunu içeren "Ecol Nationale d'Administration" ve "grandcorps" sistemlerinden fazlasıyla etkilenmektedir. Fransız sisteminde Cumhurbaşkanı yüksek dereceli devlet memurlarının atanmasında önemli ölçüde etkili olup onları kısmen siyasî eğilimlerine göre seçebilmektedir. Bir hükümet değişikliğinde bakanlıklarda siyasî eğilime dayalı yüksek düzey yönetici atamaları olmaktadır. Mitterand yönetiminde cumhurbaşkanının atamalarındaki rolü artmıştır. Diğer yandan başbakanlar (hepsi kamu yönetimine mensupturlar.) genellikle üst düzey yöneticilerini daha önce birlikte çalıştıkları yakın arkadaşlar arasından seçmektedirler. Bu kişiler siyasî bağlılıklarını inkâr etmektedirler. Gerçekten de pek azı siyasî kariyer mensubu olmuştur. Gerek İngiltere'de gerekse Fransa'da yüksek kademelere yapılan yarı siyasî atamalar ya esas itibarıyla idarenin içinden ya da nadiren dışarıdan gerçekleştirilmektedir. Fransa'da bakanlarının değişiminde görevlerini bırakmak zorunda kalan bu memurlar ya daha önce çalışmakta oldukları dairelere yeniden verilmekte veya idare içinde başka bir pozisyona getirilmektedirler.

Federal Almanya ve İsveç'te yüksek rakamlarda gerçek parti atamalarına rastlanabilir. İsveç'te siyasî atamalar resmî olarak iki kategoride

toplanmaktadır. Bakanlıklarda müsteşarlar (siyasî memurların başı) ve basın ve halkla ilişkilerde görevli memurlar. Bu görevliler iktidardaki parti veya partilerin işleyiş mekanizmalarında sıkı bağlar kurmak durumundadır. Ancak bu ülkede uzun süren bir sosyalist iktidar dönemi olmuştur. Bu dönemde, şüphesiz parti çalışmalarına katılan pekçok devlet memuru vardır. Üst düzey devlet memurlarının çoğunluğu bu nedenle sosyalist iktidarın sona erdiği 1976 yılından sonra değiştirilmiştir. Boşalan kadroların büyük bir kısmı idare içinden doldurulmuştur. Şüphesiz bu değişiklikleri siyasî bir tasfiye hareketi olarak ele almak doğru değildir.

Almanya'ya gelince bu ülkede politikleşmenin önemli ölçüde yaygınlaştığı ifade edilmektedir. Bakanların, hükümetin temel görüşlerine uyum gösteren üst düzey devlet memurlarıyla çalışmaları gerektiği haklı bir neden olarak görüldüğünden, Federal Kanunlarda müsteşarların ve diğer bakanlık yöneticilerinin atamalarını siyasî tercihlere dayandırılmasına imkân tanınmaktadır. Fakat bürokrasinin alt kademeleri de artan ölçüde politikleşmektedir. Atamalarda siyasî etkiye yasalarla sınırlandırmanın zor olduğu anlaşılmıştır. İsveç'te olduğu gibi Almanya'da da personel kurullarının devreye girmesi atama ve yükselmelerde siyasî etkenlerin sınırlandırılmasında daha etkin bir araç olmaktadır. Yine de Federal Alman kanunlarının cevaz verdiği dışardan atama yapma yetkisi ağırlıklı olarak, parti politikası lehine kullanılmaktadır. Bakanlar, müsteşar düzeyinin altında kalan ve siyasî yönden önemli olan mevkilere atama yaparlarken partilerinin tavsiye ve telkinlerine bağlı kalmaktadırlar. İktidara ortak olan partilerin kendi atama komiteleri de vardır. "Parti Yararına Yönetim" (paart-book administration) olarak adlandırılan bir prosedür yüksek devlet memurlarının çeşitli siyasî partilerle yüksek derecede özdeşleşmeleri sonucunu doğurmuştur. Gerçekten Federal Alman Cumhuriyetinin aşağıda (c) başlığı altında bahsedilecek üçüncü tipe doğru kaydığı ifade edilebilir.

b) Bakanlık Kabineleri

Bakanlık kabineleri Belçika, Fransa ve İtalya gibi birçok Avrupa ülkelerinde vardır. Bu kabinelerin esas amacı bakanlara aynı siyasî görüşleri paylaşan küçük bir yakın çalışma arkadaşları grubu sağlamaktır.

Bakanlık kabinelerinin kurmay heyetlerini değiştirme usulleri ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Genellikle normal işe alınma usulleri uygulanmamakta, normal işe alma koşullarından feragat edilmektedir. Belçika'da sistemin özü, bakanların idare dışından; ya doğrudan üniversitelerden veya siyasî partilerden gelen genç yardımcılar grubuna sahip olma arzusudur. Bakan kabinesinin üyelerini seçmekte serbesttir. Bunun-

la birlikte son yirmi - otuz yıllık dönemde siyasî karar alma sürecinin birçok sorunu o kadar karmaşık ve uzmanlık gerektirir bir hal almıştır ki, bakanlar kabinelerine bizatihi devlet teşkilatında daha fazla üye almaya yönelmişlerdir. Yeni bir bakan kabinesinin kompozisyonunu değiştirmek istediğinde eski üyeler kendi dairelerine dönebilmekte; veya yarı kamu kuruluşlarına yerleştirilmektedirler. Belçika sistemi, bakanlık kabine üyelerinin çoğunun geleneksel olarak "fonction publique" den alındığı Fransız sistemine benzemiştir. İşte görüldüğü gibi bunların normal devlet memurlarından farkı memuriyete almada kullanılan resmî kriterlerin bunlara uygulanmamasıdır. İkinci olarak bu personelin ilgili bakanın siyasî takdirine göre çok daha çabuk değiştirilebilmesidir.

c) Kamu Hizmetinin Politikleşmesinin Prensip Olarak Uygulanması

"Prensip" sözcüğü sadece hukukî anlamda değil, fakat aynı zamanda siyasî - idari kültür ürünü olarak algılanmalıdır. Örneğin; Belçika'da memurluğa giriş ve memurlukta yükselme katı yasal kurallara bağlı olmasına rağmen, sosyo-politik realiteden kaynaklanan gayrıresmî prosedür en az yazılı olmayan bir kural mesabesinde önem kazanmaktadır.

Politikleşme olayı Belçika kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Yalnız bir kısım bakanlıklarda politikleşme yüksek düzeyde bir kısmında daha düşük düzeyde gerçekleşmektedir. Örneğin; Milli Eğitim Bakanlığında yüksekken, Maliye ve Dışişleri Bakanlıklarında düşük düzeydedir. Aynı ülkede politikleşme, idari mevkilerin koalisyon hükümetini teşkil eden partiler arasında paylaşımı şeklini almıştır. (Bu durum, son zamanlarda, ülkenin dil esasına göre kısmen özerk üç bölgeye ayrılmasından sonra daha komplike bir hal almıştır.) Bakanlar ferdi olarak veya bakanlar kurulu, paylaşım ile ilgili kararların verildiği ve siyasî atamaların planlandığı gayrıresmî bir sistem oluşturmuştur. Ayrıca son hükümetler döneminde partilerarası bir çalışma grubu kurulmuştur. Bu grup başbakanlık kabinesinde kadro tahsislerini intizama sokmakta ve adil bir dağıtım sistemini güvenli bir şekilde gerçekleştirmektedir. Bununla birlikte burada sadece siyasî partilerin eskisinden bahsedip çıkar gruplarını ihmal etmek doğru olmaz. Çıkar grupları kadro tahsislerinde ve atamalarda dolaylı etkiye sahip bulunmaktadır. Özellikle bu gruplar arasında yer alan işçi ve memur sendikaları etkindirler.

Geleneksel olarak politikleşmenin kuvvetli bir şekilde cereyan ettiği Avusturya ve Finlandiya'yı burada zikretmek gerekir. Finlandiya'da atamalarda parti etkisi özellikle 1960'lardan bu yana artmıştır. Devlet yönetiminde parti üyelerine ve taraftarlarına yer vermeye yönelik bir gelişme vardır. Böylece kısmen partiye hizmet edenler ödüllendirilmiş ola-

bileceği gibi, esas itibariyle partinin yönetim üzerindeki etkisi güçlendirilmiş olmaktadır. Başlangıçta bu tür atamalar üst kademelerde sınırlı kalırken, artık zamanla yönetimin alt kademelerine doğru kaymıştır. Aynı zamanda partiler, üst İdarî mevkileri adil olarak paylaşmak üzere bir dizi pazarlıklar yapmaktadırlar. Devlet konsülü vasıtasıyla koalisyon partileri bu üst İdarî mevkileri aralarında paylaşmaktadırlar. Bazen partiler arasında dengeyi daha iyi hale getirmek amacıyla yeni İdarî kadrolar ihdas edilmektedir. Koalisyon partileri atamalarla meşgul olacak özel organlar görevlendirmektedirler.

Yukarıda bahsedildiği üzere Federal Almanya'da bürokrasinin giderek daha fazla bir biçimde partileşmeye doğru kaydığı görülmektedir.

1.3.2. Kamu Görevlileriyle Siyasî Partiler Arasındaki Bağlılık İlişkileri

Devlet memurlarıyla siyasî partiler arasında bağlılık ilişkilerinin kabulü veya reddi sorunu politikleşme olayıyla yakından ilgilidir. İngiltere'de siyasî partilerle devlet personeli arasında, bakanların görevlendirdiği geçici personel dışında bağlılık anlamında bir ilişki pek nadiren kurulur. Çünkü bu ülkede politizasyon geçerli siyasî havaya göre yapılan atamalar şeklinde tecelli eder; partilerin açık biçimde gösterdikleri memur adayları olmaz. Fransa ve Hollanda gibi diğer ülkelerde de devlet memurlarıyla siyasî partiler arasında açıktan açığa bağlılık ilişkileri sınırlıdır.

Bununla birlikte, birçok ülkede yoğunluğu giderek artan politikleşme kamu personeli ile siyasî partiler arasındaki bağlılık ilişkilerine dönüşmüştür. Aralarındaki etki karşılıklıdır. Yani her iki unsur arasında etkileşim sözkonusudur.

Diğer taraftan, siyasî partiler parti üyeleri yoluyla bakanlıkların" yürüttükleri işler üzerinde etkili olmaktadır. Partiler bürokrasideki temsilcileri aracılığıyla bakanlık kararlarının oluşumuna ve uygulanmasına ellerini sokmaktadırlar. Bu durum özellikle Avusturya, Belçika, Finlandiya ve Almanya gibi siyasî atamaların açıkça yapıldığı, siyasî partilerin aktif olarak bu sürece katıldığı ülkelerde söz konusu olmaktadır. Örneğin; Almanya'da resmî hiyerarşi yanında, bakanlık teşkilatlarında büyük partilerin kendilerini destekleyen devlet memurları grupları vardır. Bu gruplar, yasama işlerinde partilerin parlamento gruplarıyla sıkı bağlantı içinde olup, bu çalışmalara önemli katkılarda bulunurlar. Finlandiya'da siyasî partilerin (ve çeşitli kurum, kuruluş, dernek ve grupların) bürokrasiye sızması, partilere İdarî teşkilat içinde rahat hareket edebilecekleri ortamlar bahşeder.

Parlamentolar, siyasî partilerin idare üzerinde tesir icra edebileceği anayasal vasıtalarlardır. Ancak bu açıdan pozisyonları ve nisbî önemleri giderek azalmaktadır. Bu nedenle siyasî partilerin üyeleri vasıtasıyla idareye sızmalarını haklı karşılamak mümkün görünmektedir.

Diğer taraftan aksi bir eğilim sözkonusudur. Devlet memurları da siyasî partiler üzerinde tesir icra etmektedirler. Artık zamanında birçok memlekette devlet memurları taraftarı oldukları partinin uzman üyeleri olarak, o partinin program çalışmalarına bile katılmaktadırlar. Bu genel bir vakıa olarak karşımızdadır. Kuşkusuz bu memurlar aynı zamanda hangi harekât tarzını izleyecekleri veya parlamento görüşmelerinde nasıl tavır takınacakları konusunda partilerine ve parlamentodaki parti grubu üyelerine tavsiyelerde bulunmaktadır. Almanya'daki durumu inceleyen bir gözlemci bu memurlara şu sözleri söyleterek bir sonuca ulaşır. "Siyasî partiler, bizim sayemizde, en azından özel politika uygulamaları yönünden, devlet memurlarının eline geçmiştir."

1.3.3. Seçilmiş Organlarda Kamu Görevlileri

Sonuç olarak, devlet memurlarının siyasî rolüne ilişkin olarak başka bir konuya gözetmek zorundayız. Uzmanlarca idare ve politikanın karşılıklı nüfuz etme olayı olarak adlandırılan Fransız politik-idarî sistemin özelliklerinden yukarıda bahsetmiştim. (l'Interpenetration de l'administration et de la politique)

Madalyonun bir yüzü olan, politikanın ve siyasî partilerin idareye nüfuzu bu kısmın 3.1 ve 3.2 bölümlerinde irdelenmiştir. Öbür yüzü ise kamu görevlisi elemanın seçilmiş organlar, bölgesel ve yerel kurallara nüfuzu olayıdır. Fransız Millî Meclisinde kamu yönetiminden gelen milletvekili sayısının artış oranı çarpıcıdır. Bu oran 1973'de yüzde 31,5; 1978'de yüzde 50,7 iken 1981'de yüzde 57,5'e çıkmıştır. Gerçi bu rakamın ancak bir kısmı merkezî idareden gelme olup çoğu eğitim sektöründen politikaya atılmışlardır. Almanya'da da Federal Parlamento'da ve Lönder'de artan sayıda kamu görevlisi olduğunu görüyoruz. Gerçekten bu ülkede kamu sektöründe istihdam edilmek, siyasî kariyer yapmak isteyenlere, çoğu kere, maddî temel teşkil etmiştir.

2. Kamu Görevlisi ve Toplum

Avrupa ülkelerinde kamu görevlisinin toplum ve halk karşısında kendisine attığı rol son derece değişmiştir. Bu değişiklik özellikle ellili yıllardan sonra uzun bir dönem içerisinde oluşmuştur. Belli zamanlarda ve belli ülkelerde belirli siyasî, toplumsal ve İdarî gelişmeler hızlandırıcı etkiler yapmışlarsa da değişiklik tedricî bir gelişim içerisinde cereyan etmiştir. Birçok Avrupa ülkesinde bazı ortak eğilimler açıkça göz-

lemlenebilir. Bu eğilimlerden bir tanesi temel bir çizgi olarak değerlendirilebilir : Kamu görevlileri bir vakitler kendilerini toplumun dışında ama toplumda çıkarları temsil eden grup ve kişiler arasında bir arabulucu olarak addediyorlardı. Oysa şimdi toplumdaki gelişmelere ve yeni tür ilişkilere ilgisiz kalmıyorlar. Ve bunun sonucu olarak toplumda bazı grup ve kişilerin çıkarlarını karşılamada kendilerini görevli hissediyorlar. Geline nokta bulur.

2.1. Geleneksel Modelden Yeni Bir Memur Profiline Doğru

Geleneksel modelde kamu görevlileri kamu hizmeti ifa ederlerken kendilerini tümüyle tarafsız addederler. Bu tarafsızlık toplum ve vatandaşlar karşı olduğu gibi siyasî organlara karşı da geçerlidir. Kişi kamu yönetimi içerisinde daha adımını atarken, geçmişteki bağlarından ve kendi çevresiyle ilgili bağlantılarından arınır ve kendisini her türlü bağılıklardan özgür kılar. Aynı zamanda kendisini toplumdaki çatışmaların, ayrılıkların ve anlaşmazlıkların üzerine yerleştirir. Onun kafasındaki yegâne düşünce, toplumun genel menfaatleridir. Ona göre, onun ilk görevi çeşitli toplum menfaatleri arasında adil bir denge kurmak ve bu menfaatler arasında arabulucu olarak hareket etmektir. Vatandaşlara eşit muamele edilmesi gerektiğinden, işin gereği buna göre yapılmalıdır. Toplumdaki özel durumu ve gördüğü eğitim dolayısıyla devlet memuru değişiklik ve yeniliklere karşı arzu ve his duymamaktadır. O dinamik değerlerden daha çok toplumun düzenli işleyişi ve meşruiyeti ile; münferit olayları kendisine özgü koşulları içerisinde irdelemek ve çözümlemekten çok, genel kuralları olduğu gibi uygulamakla, ilgilidir.

Fransız merkezî hükümet memurlarının geçmiş durumu son zamanlarda yayınlanan bir kitapta açıklanmıştır. Bu kitapta açıklanan durum diğer Avrupa ülkelerinde hemen hemen aynı olacaktı. Bu kitap aşırı biçimde siyah-beyaz resim çizmişti. Oysa şüphesiz geçmişte yenilikçi aktif rol üstlenen devlet memurları da olmuştur. Örneğin; 19. yüzyılın ikinci yarısında İngiltere'de Chadwick gibi. Gerçekten devlet memuru için yapılan tasvir, tarafsız devlet memuru modeline dikkate layık derecede uymaktadır. Bu modelde memur, kim olursa olsun siyasî patronun emirlerini harfiyen uygulayan bir görevli tipini çizer.

Fakat 1945'den sonra yaygınlaşan refah devlet ideolojisi ve uygulaması önemli değişiklik husule getirdi. İdare artan devlet müdahalesi sonucu çeşitli toplum olay ve ilişkilerine ilgi duymak zorunluluğu duydu. Hükümetin ve idarenin çeşitli kademelerinde çalışan kamu görevlisi genelde toplumdaki gelişmelerin, özde ise çalıştığı sektördeki gelişmelerin yükselmesine ve artmasına motive oldu. Birçok Avrupa ülkesinde hükümet dairelerine yeni bir devlet memuru tipi yerleşmeye başlamıştı.

Bu memur toplumun ilerlemesi için kamu yönetimi vasıtasıyla aktif bir rol oynamak isteği içerisindeydi. Devlet memuru kendisini halkın menfaatleriyle ve kimi zaman toplumun özel kesimleriyle özdeşleştirdi. Birçoğu siyasî olarak motive oldu. Örneğin; Fransa'da mukavemet hareketinden gelen bir kısım insan “fonction publique”e girdi. Birçok ülkede, genellikle savaştan sonra yeni toplum idealiyle tutuşan genç kuşak kamu yönetiminde önemli mevkiiler işgal ettiler. Şüphesiz bu değişiklikler bütün hükümet dairelerini aynı derecede etkilemedi. Bu kişiler refah devleti esprisi içerisinde kurulan yeni daire ve şubelerde dikkate değer görev yaptılar. Fakat bu yeni dairelerin kuruluşu zaman içerisinde epey eskidi ve yaptıkları iş ve işlemler de büyük ölçüde rutinleşti. Onun için bunlar içinde geleneksel modelin izleri ve geleneksel davranışlar yeniden kuvvet kazandı. 60'lı yılların sonlarına doğru sosyal ve siyasî konulara ilgi ikinci kez yeniden arttı. Özellikle çevre yönetimi ve kadın hakları gibi konularla ilgilenen yeni devlet dairelerinde, politizasyon eğilimine paralel olarak, toplum olaylarına ve ilişkilerine karşı toplumsal gruplarca gösterilen ilgi kamu yönetiminin değer yargılarını etkiledi.

2.2. Kamu Görevlisinin Değişen Profili ve Nedenleri

Devlet memurunun rolünün değişmesinde birkaç neden vardır.

a) Devlet İşlerinin Genişlemesi

Bu, devlet memurunun rolünü güçlendirmiştir. Devlet memuru artık hükümetin yasamayla ilgili faaliyet alanında ona planlar hazırlamaktadır. Devlet memurunun her faaliyette haddinden fazla temsil imkânına kavuşması sonucu, hükümet üyeleri bu faaliyetlerde aktif rol oynayamamaktadırlar. Bu durum devlet memuruna, toplumla ilgili görüşleri ve kendi öz değerlerine dayalı çalışma yapmak için serbest alan bırakmaktadır.

b) Teşkilatta Azalan Hiyerarşinin Sonucu Olarak Artan Yetki

Devlet işlerinin genişlemesi kamu görevlilerinin yetkilerinde artışa yol açarken, bu gelişme, gevşek kapalı hiyerarşik teşkilata doğru, yaygın bir eğilim tarafından güçlendirilmiştir. Yalnız bakanla devlet memuru arasındaki emir-komuta zinciri gevşememiş, fakat aynı zamanda teşkilatın üstü ile astları arasındaki hiyerarşik ilişkiler eski katılığı kaybetmiştir. Bu durum devlet memurlarının siyasî karar sürecindeki ve özellikle bu kararların uygulanmasındaki faaliyetlerini etkileyebilmektedir. Politika uygulamaları bireyleri ve toplumsal kuruluşları etkilediği için, kamu görevlisinin geniş takdir hakkı kendisiyle toplum arasındaki ilişkileri doğrudan etkisi altına almıştır. Bütün bu gelişmeler muhtemelen kamu görevlisi ile vatandaş arasında daha açık ilişkilerin

doğmasına, karşılıklı diyaloga ve memurun kendi görüş ve düşünceleri istikametinde karar verip, hareket edebilmesine imkân tanımıştır. Genellikle kamu otoriteleri ile halk arasındaki ilişkiler bu gelişmelerden olumlu etkilenmişlerdir.

c) Toplum Taleplerinin Seslendirici Olarak Kamu Görevlisi

Son politika oluşturma teorisi ve özellikle gündem inşa teorisi toplum arzularının açığa vurulması, toplum taleplerinin biraraya getirilmesi ve siyasî sorunların gözden geçirilip elenmesi konularını önemle vurgulamıştır. Vatandaş temsilcilere ve icra organlarına, memurlara olduğu kadar rahat açılmazlar. Bu nedenle taleplerin alınması ve değerlendirilmesi, siyasî sorunların seleksiyonu artan ölçüde kamu personelinin omuzlarına binmektedir. Çeşitli ilişki biçimleri ve durumlar vasıtasıyla halkın istek ve taleplerini öğrenenler devlet memurlarıdır. Toplumdan gelen talepler, özellikle siyasî organlara ve siyasî partilere ulaşmada zorluk çeken gruplardan ve bireylerden gelen talepler devlet memurları vasıtasıyla siyasî gündeme girme imkânı elde eder. Öyle anlaşıyor ki, bu şekildeki bir gelişme birçok Avrupa ülkesinde hissedilmektedir. Öte yandan devlet memurları hakkında ortak bir yakınma sözkonusudur. Devlet memurları, bu yakınmaya göre ya yeterli bilgi vermemek veya tek yanlı ve muhtemelen çarpıtılmış bilgi aktarmak suretiyle siyasî organları yanıltmaktadırlar. Böyle bir yanıltma şüphesiz kamu otoritesi ile halkın ilişkilerini kolaylaştıracığına, her ikisi arasına engeller koyabilir.

d) Kamu Otoritesi ile Toplum Arasındaki İstişarî Mekanizmalar

Kamu görevlileriyle toplum arasında çok önemli bir bağ tedricî bir suretle istişarî mekanizmalar şeklinde gelişmiştir. Bu mekanizmaların ortaya çıkışma yolaçan başlıca sebep, devletin topluma karşı olan otokratik tavrının gerilemesidir. Kamu otoritelerinin topluma daha fazla açılması ve sosyal teşkilatların siyasî sürece katılması gerçeği karşısında gelişen bilinçli tutumu kapsamlı bir istişarî düzenin geliştirilmesine hız vermiştir. Bu açıklık çeşitli şekillerde meydana gelebilir. Çoğu zaman kamu görevlileri kendi görev kesiminde bulunan toplumsal grupların temsilcileriyle istişare ederler ve görüşürler. Bu suretle bu grupların arzu ve isteklerini öğrenme fırsatını elde etmiş olurlar. Kuşkusuz bu bilgiler devlet memurunun toplumdaki yeni rolü yönünden son derece önemlidir. Açıktır ki toplumdaki çeşitli gruplarla kurulan bu istişarî temaslar, kamu görevlisinin siyasî organlar karşısındaki pozisyonunu kuvvetlendirir.

İstişarî mekanizmaların geliştirilmesi, hükümet daireleriyle toplumun temsili teşkilatları arasında geniş ve karmaşık bir danışma ve iş-

birliği ağının oluşmasına yol ağmıştır. Yapılan dzenlemelerin birçoğu bakan ve hdkümet dzerinde mdesir organlar haline ddnmüştür. Bazı gözlemcilere göre bu organlar korporitizm'in unsurlarını taşımaya mtemayildir. Bu da bilindiği gibi ortak çıkarlar etrafında kümelenmiş organize kamusal ve özel teşkilatların toplumu parçalara ayırması demektir. Gerçekten belirli bir iştişari dzende yer alan iştirakçiler genellikle belirli bir kesimde ortak çıkarları savunan kamusal ve özel teşkilatlardır. Ortak çıkar bazında hareket eden bu gruplar, içerisinde bolünseler bile, dış dnyaya karşı ortak bir savunma hattı kurarlar. Yekvücut, kuvvetli ve iğerilerinden bölünmeye uğramayan sosyal gruplar tarım kesiminde; dağınık, zayıf ve iğerilerinden bölünebilen sosyal gruplarda "çevre" kesiminde bulunurlar ve bunlar bu özellikleri itibariyle öğretici birer örneklerdir. Devlet memurları ve sosyal teşkilatlar arasında gerçekteştirilen ittifaklar bu tür iştişari mekanizmalarda önemli bir rol oynayabilir. Gerçekten kamu görevlileri veya genellikle yönetimin bazı kesimleri sosyal gruplara daha fazla dayanmak zorunluğu duyabilirler, ilk planda kamu görevlileri, bağlı oldukları bakanın güttüğu politikaların benimsemesi ve gerçekteştirilmesi için sık sık bu sosyal grupların desteğine ihtiyaç duyarlar. İkinci olarak aynı zamanda bu grupların uzmanlık görüşlerine ihtiyaç duyabilirler. Örneğin; rekreasyon ve çevre gibi yeni politika alanlarında uzmanlık görüşlerine muhtaç olunan gruplarla devlet memurları işbirliği yaparlar. Rekreasyon ve çevre sektörleri kamu yönetimi ile toplum arasında yeni bir ilişkinin sergilendiği alanlardır.

Bütün bu gelişmeler kamu görevlileri ile toplum arasındaki ilişkileri artırmış ve yoğunlaştırmıştır. Dahası, açık devlet memurluğu sisteminin nisbi anlamda geçerli olduğu ülkelerde sözkonusu bu ilişkilere daha bir sürü sebep vardır. Bazen özel sektör personeli kamu sektörüne veya özellikle görevleri itibariyle ilgili oldukları teşkilat birimlerine kayarlar. Bazen de bir kamu görevlisi özel sektörde yer alan bir müessesenin yönetim kurulu üyesi olabilir. Böyle durumlarda işbirliğine giren devlet teşkilatı o müessesenin büyük ölçüde etkisi altında kalır.

3. Kamu Hizmeti Politikalarında Meydana Gelen Gelişmeler

3.1. Personel Politikalarını Etkileyen Genel Faktörler

Kamu hizmeti konusunda izlenen politikalar ve alınan tedbirler ekseriya uygulanan genel politikaların etkisi altındadır; veya bu politikaların parçasıdır. Bu bakımdan kamu servisi ile ilgili politika ve tedbirler ancak böyle geniş politikalar bağlamında anlaşılabilir. Aşağıda sıralayacağımız faktörler Avrupa ülkelerinde kamu servisleri personel politikalarındaki gelişmelerle ilgilidir.

3.1.1. Devlet Rolü Konusunda Genel Politikalar

1945'lerden başlayıp uzun süre devam eden bir dönemde çoğu Avrupa ülkeleri (çeşitli ülkelerde nasıl adlandırılırlarsa adlandırılınsınlar), hızla "refah devleti" kavramına sarıldılar. Bu da sonunda beraberinde sürekli genişleyen kamu hizmetleri ve hükümet idare kademelerinde sayıları hızla artan personeli getirdi.

Fakat 70'li yılların sonlarına ve 80'li yılların başlarına doğru refah devleti eski cazibesini kaybetti; onu yönlendiren mekanizmalar çökmeye başladı. Birçok ülkede muhafazakâr partiler iktidara gelerek devlet müdahalesini azaltan ve özelleştirmeye özen gösteren ve devletin düzenleyici fonksiyonunu en aza indiren politikalara yöneldiler. Öte yandan devlet müdahalesinin ve merkezî plancılığın koyu taraftarı ve uygulayıcısı olan sosyalist partiler bile bu politikaya bağlılıklarını büyük ölçüde yitirdiler. Çünkü sosyalist prensiplerin uygulanması konusunda meydana gelen yeni görüş ve düşünceler ve hükümet etme idare sahasında edinilen yeni tecrübeler, devlet müdahalesi ve merkezî planlama taraftarı politikaların zaafılarını ortaya koymuş bulunuyordu.

İstikrar veya kamu hizmetlerindeki miktarca azalma özellikle merkezî hükümet teşkilatı seviyesinde, kamu yönetimi hacminin üzerinde etkisini göstermeye başlamıştır.

3.1.2. Ekonomik - Mali Durum

70'li yılların ortalarından bu yana Avrupa'da hükümetlerin mali durumu yanında genel ekonomik durum kötüleşmiştir. 70'li yılların sonuna doğru ekonominin bu durumu sürekli olarak büyüyen kamu borçlarına yolaçmıştır. Bu da devlet mâliyesi üzerinde kaynakları tüketen ciddi bir yük teşkil etmiştir. Hükümetler ilk önce istikrar tedbirlerine başvurmak, sonra bütçelerini kısıtlamak zorunluğa içine düşmüşlerdir.

Ekonomik büyüme döneminde gelişmiş ve büyümüş olan geniş hacimli kamu yönetimi ve nisbî kamu mâliyesi gücü, artık ağır bir yük haline geldi. Hükümetlerin yanlış veya doğru, kısmen ya kamu idaresinin hacmini küçülterek veya bu olmazsa, kamu idaresi harcamalarını azaltarak finansal problemlerini çözmek için uğraş vermelerini anlayışla karşılamak gerekir.

3.1.3. İstihdam Politikaları

Uzun bir süre Avrupa ülkelerinde istihdam ciddi bir sorun olarak gözükmemiştir. 70'li yılların ilk yarısında ise önemli bir hastalık halini alarak ciddiyetini hissettirmeye başlamıştır. İşte kamu yönetimindeki istihdam, zorunlu olarak sözünü ettiğimiz genel istihdam sorunu ile ya-

kından ilişkili olmuştur. İstihdam sorunu ciddiyet kazanınca, hükümetler sorunu kısmen kamu yönetiminde istihdam yaratmak suretiyle çözmeye çalışmışlardır.

Fakat son yıllarda, kamu yönetimi hakkında karar vermeye yetkili makamlar, bir yandan devletin içinde bulunduğu mali krizi önlemeye, diğer yandan da devletin istihdam yaratma sorumluluğunun gerektirdiği önlemleri almaya çalışmaktadırlar. Durumun ciddi bir ikilem yarattığı görülmektedir. İlk önce öteden beri uygulaya geldiğiniz devlet kadrolarını şişirme politikalarını bırakacaksınız; sonra, devletin istihdam yaratma sorumluluğunun gereği olarak işsizlere iş imkânları açacaksınız.

Kamu yönetiminde yaratılan istihdam, aynı zamanda genel istihdamla ilgili olarak, devletçe uygulanan diğer politikaların da etkisi altındadır. Biraz sonra erken emeklilik, kadınlar ve etnik gruplar gibi özel kesimlere yönelik istihdam sorunlarına yer vereceğiz. Kadınların ve etnik grupların istihdamı aynı zamanda onların toplumda saygın, özgür ve eşit statü kazanmaları ile ilgili bir sorundur. Gerçekten hükümetler bu konuda, öncü rol oynayarak bilinçli bir politika izlemektedirler.

3.1.4 Özelleştirme ve Yerinden Yönetim Politikaları

Avrupa ülkelerinde,, son yıllarda, hükümet çalışmalarıyla ilgili olarak konuşulduğu ölçüde uygulamaya geçmese de özelleştirme, karışmama ve yerinden yönetim kavramları anahtar sözcükler halini almıştır.

Kamu yönetimi üzerinde özelleştirmenin ve yerinden yönetimin değişik etkileri olmuştur. Özelleştirme, açıkça, kamu yönetimi içerisinde memur kadrolarının azaltılmasını ifade etmektedir. Yerinden yönetim ise merkezî hükümet düzeyinde gerçekleştirilen işlerin bölgesel ve yerel otoritelere aktarılması demektir. Bu alanda merkezî idarenin yapacağı işler azalırken, mahallî idarenin işleri çoğalmış olmaktadır. Mahallî idarelerin sırtına finansal yük de binmektedir. Gerek özelleştirme çalışmaları olsun, gerekse yerinden yönetim çalışmaları olsun merkezî idareye ait işlerin azalmasına yolaçmakta ve bu bakımdan merkezî devlet memurluğu kariyerini etkilemektedir.

3.1.5. Kamu Hizmeti İstihdam Politikası

Kamu yönetimi içerisinde sağlanacak istihdam özellikle merkezî yönetim personeli ile ilgili bulunmaktadır.

3.2.1. Devlet Personeli Miktarı

Yukarıda değinildiği üzere, çoğu Avrupa ülkesinde kamu kadrolarındaki şişkinlikten dönüş başlamış bulunmaktadır. Bunun yerine kamu personeli sayısında ilkönce bir durma, sonra azalma söz konusudur. Ka-

mu personeli sayısındaki artma ve azalmalar sınıflar arasında değişik değişik sonuç vermiştir. Birçok ülkede özellikle eğitim, sağlık ve sosyal hizmet gibi kesimlerde diğer kesimlere nazaran daha fazla memur vardır. Bununla birlikte personel kısıtlama politikaları ile bu kesimlerde bir azalma sağlanmıştır. Bazı ülkelerde, son yıllarda kamu personeli sayısında sağlanan indirim dikkat çekecek kadar başarılı olmuştur. Örneğin; 1984 yılı içinde İngiliz memur sayısı 1945'den bu yana en düşük noktaya indirilmiştir. Danimarka'da da bariz bir düşüş vardır.

Pekçok ülkede, personel planlaması birim başına düşen personel adedi üzerine oturtulur. Almanya'da ve Hollanda'da durum böyledir. Hollanda'da hükümet, merkezî idare teşkilatına mensup personelden yüzde 2 indirim sağlamaya karar vermiştir. Birçok durumda personel indirimi hizmetlerin rasyonel esaslara dayandırılması yoluyla gerçekleştirilmektedir. Örneğin; Almanya ve Hollanda'da genellikle boş kadrolara yeni eleman almamak suretiyle indirim yoluna gidilmektedir. Doğrudan personel çıkarmaya ise, kamu personeli sendikalarının baskıları nedeniyle, pek tevessül olunmamaktadır.

3.2.2. Erken Emeklilik

Birçok ülkede çalışanı erken emekli edebilmek, genel bir çalışma politikası olarak uygulanmaktadır. Genel bir politika ve özelde kamu personeli politikası olarak erken emekliliğin iki nedeni vardır. Birincisi erken emekli olabilmek hakkı, çalışanın toplam çalışma süresini kısıtlamanın ve buna karşılık kendisine ayracağı zamanı arttırmanın bir aracı olarak düşünülmüştür. Fakat son zamanlarda erken emeklilik kamu kesiminde personel sayısını kısıtlamak ve dolayısıyla zorunlu çıkış yapmaları bertaraf etmek amacıyla uygulanmaktadır. Kamu personeline işi erken bıraktırmak için bütün şartlar bilinçli olarak cazip kılınmaktadır. Bu bakımdan çoğu ülkelerde erken emeklilik halinde emekli olana tam bir emekli aylığı güvencesi tanınmamaktadır. Erken emeklilik yaşı ülkeden ülkeye değişmektedir, fakat bütün ülkelerde emeklilik yaşının tedricî bir suretle altmış yaşına doğru indirilmesi yolunda genel bir eğilim söz konusudur. (Örneğin; Avusturya, Belçika, Almanya ve İngiltere). Bununla beraber bazı ülkeler emekli olmak isteyenlere, örneğin; altmış ve altmışyedi yaş arasında tercih hakkı tanımaktadır. Böylece, kamu personeli belirli şartlar altında normal emeklilik yaşından sonra da çalışabilmektedir.

3.2.3. Çalışma Saatleri: Tamgün - Yarımgün

Bütün dünyada, genel bir eğilim olarak, yarımgün çalışma hakkı ve kendi çalışma saatlerini kendisinin belirlemesi hakkı konularında perso-

nele geniş bir seçme özgürlüğü tanınmaktadır. Yarımgün çalışmayı gerektiren temel nedenler :

— Kamu personeline, özel hayatıyla çalışma hayatını bağdaştırabilme imkânı tanımak. Birçok ülkede özellikle belirli yaşın altında çocuk sahibi olan annelere yarımgün çalışma hakkı tanınmıştır. (Ör. Belçika, Almanya ve Portekiz)

— Kamu kesiminde toplam iş yükünü aynı seviyede tutarken çalışan personelin sayısını artırmak bu şekilde personel sayısındaki artışa mukabil personel için yapılan harcamayı azaltıyorsunuz veya aynı düzeyde tutabiliyorsunuz. Öte yandan aynı parayla daha fazla kişinin istihdam imkânı sağlanmış oluyor.

— Yarımgün esasına göre çalışmada başka motifler de rol oynayabilir. Örneğin; Almanya'da, sırf "bazı görevler için özel olarak yetiştirilen elemanların istihdam edilmelerinde kamu yararı görüldüğünden bu elemanlar yetişmelerine uygun kamu hizmeti kesimlerinde yarımgün esasına göre istihdam edilmişlerdir.

Birçok ülkede, yarımgün çalışarak personele tamgün çalışan personelin sahip olduğu bütün hak ve sosyal güvenceler tanınmaktadır. Bu suretle yarımgün çalışma teşvik edilmektedir. Bu espri içerisinde alınan tedbirler, yarımgün çalışanların sayısında, özellikle kadınlar arasında hatırı sayılır bir artışa yol açmıştır.

Gençlere yönelik yarımgün çalışma düzenlemelerine özel bir dikkat sarfetmemiz gerekiyor. Hollanda'daki genç nüfus içerisindeki işsiz miktarın kabanklığı nedeniyle, devlet dairelerindeki boş kadroların % 30 unun, 25 yaşın altındaki gençlere tahsis edilmesi yolunda hükümetçe 1983 yılında bir tebliğ yayınlanmıştır. Devlet dairelerindeki işler özel olarak bu amaçla tasnif edilerek uygun görülenler gençler için tahsis edilmiştir. Ayrıca çalışma saatlerinin 32 saati aşmaması planlanmıştır. Fakat plan ertelendiğinden, bu tedbirlerin etkisi sınırlı kalmıştır.

3.2.4Kadınların İstihdamı

Kadınlar istihdam bakımından haklarında hukukî ve fiilî düzenleme yapılan gruplar arasında önemli bir yer işgal etmişlerdir. Birçok ülkede kadınlar gerek kamu yönetimi ve parlamento nezdinde gerekse toplumdaki bazı etkili kuruluşlar seviyesinde baskı grupları oluşturmuşlardır. Kamu yönetiminin içerisinde kadın ve erkeklerin eşitliğinin sağlanması yolunda katedilecek uzun bir mesafe sözkonusu olmakla birlikte, kadınlar eşit muamelenin icrası için hükümetler üzerinde etkili baskı ağı kurmaktadırlar.

Kadın - erkek eşitliği birçok ülkede yasal olarak güvence altına alınmış olmasına rağmen, gerçek hayatta bunun böyle olmadığı görülmek-

tedir. Kadınların kamu yönetimi alanında elverişli olmayan koşullarda çalıştıkları ortadadır. Sayıca belli azınlıkta değillerdir, hatta bazı ülkelerde erkek memurlardan fazladır. Fakat işgal ettikleri pozisyonların düzeyi, erkeklerle göre bir hayli düşüktür. Kadın memurların ezici çoğunluğu büro işlerinde (sekreterlik, daktilo vs.) ve alt idari kademelerde çalıştırılır. Hemen hemen bütün ülkelerde üst düzey idari mevkileri işgal eden kadınların sayısı ihmal edilebilecek oranlardadır. Bununla birlikte mahallî kademelerde durum daha iyidir.

Kamu istihdamındaki bu eşitsizliğin birçok nedeni vardır. İlk önce, birçok kadın, kadın olarak aile yaşamındaki yükümlülüklerinden dolayı, kısıtlı durumdadır. İkinci olarak birçok ülkede eğitim düzeyleri çok düşüktür. Şüphesiz bu geleneksel toplum yapısından kaynaklanan bir durumdur.

Üçüncü olarak kadınların hareket kabiliyeti erkeklerle göre daha kısıtlı durumdadır. Ve dördüncü olarak toplumdaki erkek hâkimiyeti ve kamu teşekküllerinde ve işe almaya yetkili organlarda erkek kültürünün üstünlüğü kadınların işe alınmasında ve daha üst mevkilere yükseltilmesinde en önemli engel teşkil etmiştir. Son olarak, bazı ülkelerde belirli işlere (ordu, polis, itfaiye vs.) girmeye yasal engeller bulunmaktadır.

Son yirmi yılda kadın - erkek eşitliğinin tanınması ve bunun kamu yönetiminde hayata geçirilmesi yolunda epey ilerlenmiştir. Avrupa Topluluğu milletlerüstü düzeyde bir dizi tavsiye kararları almış ve kadınların eşit şartlar dahilinde istihdamı için aksiyon programları önermiştir. Bir kısım ülkelerde parlamento ve hükümetler, kadın hakları konusunda ve kamu yönetiminde kadınların istihdam şartlarının geliştirilmesi yolunda öncü rol almaya karar vermişlerdir.

Bir kısım ülkelerde (İsveç, Danimarka ve Hollanda) bu tutum kadınların lehine gelişen bir ayrımcılık politikasına dönüşmüştür. Örneğin eşit niteliklere sahip iki adaydan kadın olanı tercih edilmiştir. Norveç daha da ileri giderek kadın adaylarla belirli kontenjanlar tanıyan bir kanun çıkarmıştır. Fransa ve İngiltere gibi diğer bazı ülkelerde ise kadınlar lehine oluşturulan ayrımcılık politikasına bizzatıhi eşitlik ilkesine aykırı düştüğü için iltifat edilmemiştir.

Kadınların kamu hayatında çalışabilmelerini kolaylaştıracak şartların geliştirilmesi için birçok tedbirler alınmaktadır. Part-time istihdam olanakları, doğum ve süt izni haklarına ilave olarak bazı ülkelerde kadınlar için özel eğitim imkânları bulunmaktadır. Birçok ülkede de erkeklerle aynı ücreti almaları sağlanmıştır.

Bütün bu tedbirler kamu yönetiminde kadın istihdamına teşvik edici olmakla birlikte gene de istenilen sonuçlar elde edilmemiştir. Pekçok

ülkede özellikle üst düzey İdarî mevkilerde kadın temsilci bulmak oldukça zor olmaktadır.

3.3. İşe Girme ve Yükselme

3.3.1. Genel

Burada millî idareler yönünden işe girme ve yükselme konularını ele alacağım. Siyasî tercihe dayalı işe alınma konusuna ancak çok gerektiği zaman değinilecektir. Bilindiği gibi bu konu Kısım - I'de yeteri ağırlıkta işlenmiştir. Ayrıca burada ağırlık verilecek konu, yüksek düzeydeki mevkilere alınacak potansiyel memur grubu olacaktır. Bu grup işe alınma ve yükselme prosedüründe net bir tarzda görülüp algılanabilir. Birçok ülkede işe alınma bakımından özel bir usule tabi olup yine birçok ülkede işe alınmaları bir dereceye kadar merkezî idareler tarafından gerçekleştirilmektedir.

İşe alınma ve yükselme konularına ilişkin olarak genel anlamda gelişmelerden söz etmek zordur. Çünkü işe alınma ve yükselme sistemleri ülkelerin millî mevzuatlarına ve kamu yönetimi sistemlerine göre değişmektedir.

3.3.2 Kamu Yönetiminde İşe Girme

İşe girme şartları ilgili ülkenin kamu yönetim sistemi ile yakından bağlantılıdır. Bu nedenle bu alandaki gelişmeler ancak o ülkenin millî şartları çerçevesinde anlaşılabilir. Aşağıda belirtilen hususlar sistemler arası ayırdedici nitelikleri ortaya koyabilir.

- 1 — Kariyerin başında işe girme
- 2 — Üst kademelerde işe girme

Memuriyete giriş sistemleri çoğunlukla tedricî bir değişmeye müsaittir. Ani değişiklik teşebbüsleri genellikle başarısızlığa uğrar. Örneğin; İngiltere'de 1968 yılında "Fulton Komisyonu" memuriyete girişte adayların öğrenim durumlarına göre tercih yapabilmelerini öngören bir sistemin uygulanmasını önermişti. Bu öneri hükümetçe —kuvvetle muhtemel bizatihi memurların baskısıyla— derhal reddedildi.

Memuriyete giriş ve yükselme sisteminde en önemli faktör personel işlerinin merkezden yönetilme derecesidir. Bazı ülkelerde merkezleşme çok yüksek düzeydedir. Böyle durum kapalı devlet memuriyet sistemiyle yakından bağlantılıdır. Buna en çarpıcı örnek İngiliz Devlet memurluğu sistemidir. İngiliz sistemine göre daha az derecede olmak üzere Fransız devlet memuriyet sistemi de en azından yüksek derecedeki "fonction publique" bakımından, merkezîyetçidir. Çoğu ülkelerde herhangi bir kamu idaresi memuriyete giriş ve yükselme şartlarını ve yönetimlerini merkezden düzenlemiştir. Bu düzenleme, kuşkusuz işe alma ve yükselmelerde merkezin bir dereceye kadar etkisini göstermektedir. Fa-

kat asıl işe alma, çoğu kez bizzat devlet daireleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

a — Kariyerin Başında İşe Giriş

Memurluğa genç yaşta giriş esasını benimseyen kariyer sistemi (en üst kademelere değin çıkma imkânı tanıyan bir sistem) sadece birkaç ülkede geçerlidir. İngiltere ve Fransa bu kategoride yer almaktadırlar. İngiltere’de genç memur adayları, üniversite öğrenimlerini tamamladıktan sonra, yönetici sınıfının alt kademelerinden memurluğa girerler. İngiltere’de genç yaşta memurluğa giriş kadınlar aleyhine sonuç doğurduğu için, kamu yönetimi 1977 yılında cinsiyet ayırımı yapmakla suçlanmıştır. Çünkü "Fırsat Eşitliğine Dair Kanun" genç yaşta devlet memurluğunu kabul şartının, devlet memurluğuna girmek isteyip de, çocuklarını büyötmek zorunda kaldığı için geciken kadınlar bakımından değiştirilmesini hüküm altına almıştır. Fransa’da çetin yarışma sınavından sonra "E'cole Nationale d'Administration"a girmeye hak kazanan, genç yönetici adayları memurluk kariyerinin en üst basamaklarına hazırlanan küçük bir seçkin grubu oluşturlar.

Daha açık sistemlerde devlet memurluğuna giriş için belirli yaş limiti kabul edilmemiştir. Mamafih girişte sınav şartı ve girdikten sonra belirli bir staj dönemi öngören çoğu ülkelerde, muhtemelen devlet memurluğuna erken yaşta ve hiyerarşinin daha alt kademelerinden başlanmaktadır.

Memurluğa girişte özel bir sınav öngörmeyen ülkelerde de devlet memurlarının büyük çoğunluğu yine nispeten erken yaşlarda işe girmekte ve emekliliklerine kadar o işte kalmaktadırlar.

b — Üst Kademelerden İşe Giriş

Üst kademelerden işe giriş bir kural olmaktan çok istisnadır. Kapalı sistemlerde bu akla yatkındır. Bu sistemlerde, İngiltere ve Fransa’da olduğu gibi, yüksek mevkilerin gerektirdiği özellikler önceden belirlenmiştir. İngiltere’de bu genel kuralın iki istisnası olabilir: Birincisi, bakanların siyasî müşavirleri çoğunlukla dışardandır. İkincisi idarecilik yetenekleri kanıtlanmış özel sektör idarecilerinin üst İdarî mevkilere alınabilmesidir. Bu yönden Fransa’da durum ayındır, hatta bazı hallerde özel sektör kuruluşlarının en üst yöneticileri alınmaktadır. Fransa’da idareyle kamu İktisadî kuruluş ve şirketleri arasında nispeten büyük ölçüde üst düzey yöneticisi alış-verişi olmaktadır.

Açık sistemlerde dışardan işe alınma daha sık vaki olmaktadır. Siyasî anlamda işe almalar daha önce bahsetmiştim. Bu tarz dışardan işe almalar bakanlık kabinelerinin kurulabildiği ülkelerde, erken yaşlarda olabildiği gibi, en üst yöneticiliğin yanı sıra üst derecelerden herhangi birine de olabilmektedir. Ayrıca bir kısım ülkelerde siyasî düşüncelerin

ya hiç rol oynamadığı veya sınırlı etkiye sahip olduğu kesimlerden memur aliminin yapıldığı olmaktadır. Bu memurlar ya mahallî idarelerden, üniversitelerin özellikle araştırma-planlama bölümlerinden, veya çeşitli sosyal hizmet kuruluşlarından ve nadir olarak özel teşebbüsten gelmektedirler. Hollanda bu duruma örnek teşkil etmektedir. Gerçekten de bu ülkede son yıllarda pekçok üst düzey yönetici üniversitelerden ve kent yönetimlerinden getirilmişlerdir.

3.3.3. Yükselme

Avrupa ülkelerinin devlet memurluğu sistemlerinde kıdem ve liyakat yükselmeler (terfi) için daima iki belirleyici kriter teşkil etmiştir. Fakat gerçek durumda, kıdem esaslı üst yöneticiler dışındaki memurluklar için geçerli olmaktadır. Personel yönetiminde kıdem esasının tercih ediliş nedenleri açıktır. Büyük kamu bürokrasilerinde kurallar standartlaşmaya ve işlemlerde rutinleşmeye yönelmiştir. Bu çerçevede kıdem esaslı da objektif olarak kullanılmaya elverişli uygulanması kolay bir kriter olarak belirmiştir. Kıdem kriteri çoğu Avrupa bürokrasilerinde, uzun dönemli bir gelişmenin sonucu olarak, bürokrasi kültürünün bir parçası olarak yer etmiştir. Bu kriterin kullanılmasıyla devlet memurunun yükselişlerde kendisine karşı adaletsiz davranıldığı hissine kapılması pek kolay olmamaktadır. Memur sendikalarının memur değerlendirmelerine katıldığı ülkelerde ise (Örneğin; İsveç) kıdem esasının daha ağırlıklı kullanıldığı muhakkaktır. Memur sendikalarının memur değerlendirmelerine müdahalesi ve kıdem esasını kullanmaya yönelik eğilimi, şüphesiz memurları kayırmacılığa ve siyasî atamalara karşı koruyabilir. Ama konunun diğer cephesi de şudur : Kıdem esasını vurgulayan memur sendikalarının yükselmelerdeki artan rolü, memur kalitesinin geliştirilmesini teşvik edici olmayabilir.

Yükselmelerde kalite kriteri, devletin çeşitli kademelerine girişte sınavın zorunlu olduğu ülkelerde dahi, ilke olarak, sübjektif değerlendirmeye geniş yer verir. Bilerek liyakat yerine "kalite" sözcüğünü kullanıyorum. Çünkü liyakat terimi bana kıdem esasının unsurlarıyla kaynaşmış izlenimi vermektedir.

Burada yükselme sistemlerindeki üç büyük gelişme incelenmeye değer görülmektedir : Birincisi kaliteye artan ölçüde verilen önem; İkincisi idarede hareketlilik; üçüncüsü yükselmede siyasî unsurdur.

Hemen hemen bütün dünya ülkelerinde, atfedilen önem bakımından, kıdemden daha çok kaliteye doğru kayış vardır. Rutin yükselmeler azalmaktadır.

İdarede kıdemden çok kalite üzerinde durulması yolunda hemen hemen bütün dünyada görünen bir gelişme meydana gelmiştir. Bir kısım

ülkelerde kamu yönetimi sistemi içerisinde yarışma ortamının yaratılmasının önemi kavranmış, kamu yönetimiyle ilgili bütün beyanlarda bu hususun üzerinde durulmuştur. Bu amaç çerçevesinde kariyeri geliştirme çalışmaları önemli bir rol oynamaktadır. Kariyerin geliştirilmesi için artan sayıda yetiştirme kursları açılmıştır. Yönetimin üst kadrolarını dolduran kişiler için aranan niteliklerde değişik boyutlar aranmaya başlanmıştır. Kıta Avrupası ülkelerinde eskiden değişik düzeylerde yapılan giriş sınavları hazırlık olmak üzere müfredat programlarının önemli bir bölümünü idarenin hukukî yönleri oluştururken bugün artık ağırlık idarenin hedef ve stratejileri, idarede karar alına süreçleri, planlama, kamu yönetiminde yönetim teknik ve metodları üzerine kaydırılmıştır. Zamanımızda kamu işlerinin yürütümünden kaynaklanan hoşnutsuzluk, eleştirilerin idarecilik kalitesi üzerinde yoğunlaşmasına yol açmaktadır.

İdarede hareketlilik ve özellikle yatay hareketlilik pekçok ülkede kariyer gelişiminin bir aracı olarak kullanılmıştır. Bu hareketliliğin sağlanması, İngiltere gibi ülkelerde daha kolay olmaktadır. Diğer ülkelerde aynı teşkilat yapısı içerisinde dikey olarak ilerlemek esastır.

Hareketliliğin birkaç avantajı vardır. Devlet memurunun görüşlerini genişleterek devlet teşkilatını bir bütün olarak görmesini sağlamaktadır; dar sektöre] bakış açısının risklerini kısıtlamaktadır. Hareketlilik aynı zamanda çeşitli politikaların koordinasyonu ve entegrasyonunu sağlamaya yönelik arzu ve kabiliyeti artırmaktadır. Bu arzu ve kabiliyet özellikle üst düzey yöneticileri için önemli birer değer olarak kabul edilmelidir. İşte bu nedenle Birçok Avrupa ülkesinde hareketliliğin daha da artırılmasının ihtiyaç olduğunu kabul eden kamu personel politikalarını anlamak kolaylaşır. Hollanda'da aynı yöneticinin aynı makamda kalma süresini kısıtlamayı öngören resmî bir yaklaşım söz konusu olmaktadır.

Yükselme sistemlerinde memurların politikleşmesi üçüncü önemli gelişme olmaktadır. Bu konu bu çalışmanın daha önceki kısımlarında açıklanmıştı. Politizasyon kıdem çizgisi üzerinde ilerlemeyi çöktirmektedir. Aynı zamanda kalite ve liyakat esasına göre ilerlemeye engel teşkil etmektedir. Fransa'da olduğu gibi, hareketliliği teşvik etme kabiliyeti vardır. Fakat diğer taraftan yüksek derecede durgunluğa yol açabileceği unutulmamalıdır. Üstelik Belçika'da olduğu gibi, diğer siyasî partiler iktidara gelse bile, siyasî yollardan atanan yöneticilerin değiştirilmesinin zor olduğu sistemlerde bu durgunluk belirgindir.

Genel olarak üst kademelerde yükselme şansını azalttığı için polilizasyonun normal devlet memurları üzerinde olumsuz, yükselme güdülerini ortadan kaldıracı etkisi olduğunu söyleyebiliriz. Yine Belçika bu duruma örnek olarak ifade edilebilir.

GÜNÜMÜZDE YETKİLİ MERCİLERİN EMİRLERİNE UYMAMA SUÇLARI*

Şemsettin ÇUHACI
Karahallı Hâkimi

SUNUŞ

Gerek toplumu, gerekse bireylerini haksız davranışlardan koruma, belirlenen aykırı eylemleri, cezalandırma biçimleri getiren tüm ceza yasaları, gelişen sosyal yapı içinde, sürekli bir değişim içindedir. Bu süreç içinde genel biçimde ele alınan bazı davranışlar, özelleşip, yeni bir ceza maddesi olabilmektedir.

Yakın geçmişe değin, TCK. nun 526. maddesinde karşılık bulan birçok eylem, toplum düzenini, daha etkin sağlama genel amacının ağır basması sonucu, TCK. nun cürümler bölümü kapsamına sokulmuştur.

2981 sayılı yasayla getirilen değişiklikler öncesinde, fazla fiyatla, benzin, mazot, şeker, ampul, çimento vb. gibi, halkın geniş gereksinim duyduğu maddeleri satanlar TCK. m. 526 uyarınca cezalandırılırken, şimdi birer cürüm olarak TCK. m. 401 de yaptırma bağlanmıştır. Buna rağmen buyruklara uymazlık eylemleri, uygulamada en çok rastlanan kabahat türü olma özelliğini sürdürmeye devam etmektedir.

Maddenin genel düzenleme özelliği nedeniyle, TCK. içindeki pekçok maddenin yanısıra, özel ceza yasaları ile yakın ilgisi vardır. Bu yakınlık, uygulayıcılar arasında, eylemlerin niteliğinin belirlenmesinde ve buna göre yaptırma bağlanmasında zaman zaman sorunlar oluşturmaktadır.

Yazımız kapsamında, günün değişen düzenlemeleri ışığında, buyruklara uymazlık suçu ele alınarak unsurlarıyla açıklanmış, uygulamadan bulunan örnekler, uygulayıcılara yardımcı olma amacı ile suçun unsurları arasında ayrı ayrı yazılmıştır.

SUÇUN KANUNİ UNSURLARI

I — YETKİLİ MERCİ : Devlet kuruluşundaki birimlerden her birinin gördüğü işlevler kuruluş yasalarında açıklanmıştır. Bu görevler-

* Adalet Dergisi Yıl 79 1988 Ocak-Şubat Sayı: 1.

le ilgili karar verebilme yetkisi, kuruluş yasasında bulunmazsa, verilen emre uymamak suç oluşturmaz. Ayrıca verilen emrin, yasa, yönetme-

2 — TEDBİRİN UYGULANMASI SIRASINDA HAKİME KAPIYI AÇMAMA

Mahallen eşya tespiti için verilen ihtiyati tedbir kararının infaz için gitmiş olan hakime sanığın kapısını açmamış olması, kararın icrasına karşı fiilen mukavemet ve muhalefet ve tedbire riayetsizlik teşkil etmeyeceğine ve hakimın lüzumunda cebir kullanmak suretiyle kararı infazını temin hakkı derkar bulunmasına göre, sanığın hareketinde TCK. nun 526. m. sindeki suç unsurlar yoktur. 2CD 11.11.1948 10801/10587.

3 — TANIĞIN YEMİNDEN KAÇINMASI

Hukuk mahkemesine tanık olarak çağrılıp, teklif olunan yemini eda etmekten imtina eden kişiye inzibati mahiyette ceza vermek hukuk mahkemesine ait olduğu düşünülmeden suç kabulü ile TCK. m. 526 uyarınca ceza verilmesi yolsuzdur. 2CD. 9.2.1944 542/1189.

4 — TEBLİĞ OLUNAN EMRİ ALMAKTAN İMTİNA

Tebliğ olunan emri almaktan imtina halinde tanzim olunacak tebliğ mazbatası ile tebligatın ifası umumi usul hükümleri iktizasından olduğuna ve 5917 sayılı Yasaya göre verilen emre aykırılık esasen bu Kanuna göre suç teşkil ettiğine göre, tebellüğden imtina halinin emre muhalefet kabul edilerek TCK. m. 526'ya göre ceza verilmesi yolsuzdur. 2CD. 17.3.1944

5 — MAHKEMECE VERİLEN EMRİ DİNLEMEME

Ticaret borsası yönetim kurulu başkan ve üyelerinin mahkeme tarafından adli işlemler nedeniyle verilen bir emri dinlememek yoluyla yaptıkları eyleme TCK. nun 526. m. si yerine 230. m. sinin uygulanması doğru değildir. Bk. Y.K.D. 84/1 s.

6 — MAHKEMEDEN İSTENEN BELGEYİ VERMEME

Elindeki belgeyi göstermesi için mahkemece verilen buyruğa uymayana TCK. nun 526/1. m. si uygulanır. Bk. Y.K.D. 81/3 s.

III — KAMUNUN GÜVENLİĞİ VE DÜZENİ

Kamu hizmetlerinin iyi yapılması, devletin emniyet ve asayişini ve fertler arasındaki ilişkilerde, huzur ve ahlak kurallarına uygunluğu sağlamaya yarayan müessese ve kurulların, kanun ve düzen içinde yürümesini sağlamaya yönelik emir ve tedbirleri anlaşılmaktadır.

1 — YIRTICI KUŞLAR YOLUYLA AVLANMA

Yırtıcı kuşlar yoluyla avlanmak yasak edildiğine göre, sanıkların eylemine TCK. nun 526/1 m. uygulanması gerekir 2CD. Y.K.D. 84/11

2 — SAHİLLERDEN KUM ALMA

Sahillerden kum alınamayacağına ilişkin yetkili makamlarca alınmış ve ilan edilmiş bir buyruk varsa, buna aykırılık TCK. nun 526. m. sindeki suç oluşturur. Böyle bir buyruk yoksa koşulları olduğu takdirde 6 mayıs 1317 sayılı taşocakları nizamnamesi kapsamı içinde konuyu düşünmek gerekir. 2CD. T.K.D. 86/8

3 — HAZİNE YERİNDEN KUM GÖTÜRME

Sanığın Suğra Gölü sınırındaki hazine yerinden kum alıp götürdüğü anlaşılmaktadır. O yerin 6785 sayılı Yasanın ek 7 ve 8. m. lerine ilişkin yönetmeliğin 1105/b maddesindeki tanıma uygun biçimde kıyı niteliği taşıyıp taşımadığının ve sanığın çektiği kumun kıyıyı değiştirecek ölçüğe ulaşip ulaşmadığının araştırılması ve suçun hukukî niteliğinin buna göre saptanması gerekir. Bu unsurlar bulunmuyorsa eylem, TCK. nun 526. m. sindeki, karşıt durumda Taş Ocakları tüzüğündeki suç oluşturur. 6CD. Y.K.D. 85/9

4 — KIYI ŞERİDİNİ BOZMA

Kıyılarda kıyıyı değiştirecek ölçekte, kazı yapılması, kum, çakıl, yosun, saz vs. çekilmesi TCK. nun 526. m. kapsamına giren suç oluşturur. 6CD. Y.K.D. 84/3

5 — RUTUBETİ FAZLA PEYNİR ÜRETME

Sanığın TS/591'e aykırı olarak % 69 oranında rutubet içeren peynir üretilip satışa sürmesi, TCK. nun 526/1. m. deki suç oluşturur. 2CD. Y.K.D. 86/7

6 — İZİNSİZ VAAZ VERMEK

Sanığın köy düğününden sonra okunan mevlüt ve dua sırasında, söylediği sözler Diyanet İşleri Başkanlığı Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 196 ve takip eden maddelerinde tanımlanan vaaz niteliğinde olmadığı gibi, yönetmeliğin 207. m. lerine göre yetkili kişiler tarafından yapılan uyarı ve engellemeye rağmen eyleme devamda ısrar ettiği hususunda iddia bulunmadığından sanığın beraatine karar verilmesi doğrudur. Y.K.D. 83/5 2CD

7 — Fuhuşa Aracılık

Fuhuşu huy edinmiş kimseyi başka erkeklere satmak, sağlamak ve aracılık etmek, fuhuşla mücadele tüzüğünün 106. m. si yollaması ile TCK. nun 526. m. sine uyan kabahati oluşturur. 2CD. Y.K.D. 85/1

8 — Beyanname dışı şeker bulundurma

Dükkânında beyanname dışı şeker bulunduran sanığın eylemi, TCK. nun 526/1. m. de öngörülen hükümetçe kamu düzeni düşüncesiyle verilmiş bulunan buyrukları dinlemezliktir. Kamu ile ilgili erzak ve emtianın artışına neden vermek suçu ile cezalandırılması doğru değildir. 2CD. Y.K.D. 75/7

9 — Standartda aykırı deterjan üretmek

518 sayılı standartla belirlenmiş miktardan fazla suda çözülmeyen madde içeren deterjan yapımından sanık kişinin eylemi gıda maddeleri tüzüğüne aykırılık olmayıp, sözü geçen standarda uyulmasını zorunlu kılan Bakanlar Kurulu kararına aykırılık olur. Bu nedenle sanık hakkında TCK. nun 526. m. sinin uygulanması gerekir. 2CD. Y.K.D. 82/5

10 — Bakanlık emrine uymama

Getirdiği sanai tipi alba yağım besin üreten yapımcılar yerine halka satarak Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının tebliğine uymayan sanığın eylemi. TCK. nun 526/1. m. sindeki suçu oluşturur.

11 — İdarî tedbir amacıyla konan mühürü bozma

Mühür fekki suçunun oluşması için bir şeyin korunması amacıyla konulmuş olması gerekir'. İdarî tedbir niteliğinde olan mühürü fekketmek TCK. nun 526. m. sine uyar. 4CD. 1949/411 K. s.

12 — İzinsiz ölü gömme

Yıldırım çarpması sonucu ölen kişinin cesedinin ilgililere bildirilip gerekli izin alınmadan gömülmesi eyleminde ölü sahipleri TCK. 526. maddesine göre sorumludurlar. YCGKK. Y.K.D. 79/6 s.

13 — Özel kişilere ait binalara yazılan yazıların sildirilmesi

5422 sayılı İller İdaresi Yasasının 32/ç maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak, kaymakamlıkça, halkın huzuru, güvenliği ve esenliği amacıyla alman, usulü dairesince ilan edilen karara rağmen dükkân duvar-

larındaki yazıları silmeyen sanığın, bu davranışından dolayı, anılan Yasanın 66. m. si yoluyla TCK. nun 526/1. m. si uyarınca cezalandırılmasında isabetsizlik yoktur. YCGKK. 24.11.1980 2/271-369

14 — İZİNSİZ SULAMA SUYUNU KULLANMA .

Sanığın, suyun mecrasını değiştirmeden, amme intizamı gerekçesiyle yararlanması, İhtiyar Heyetinin tarihli kararıyla belli sıra ve koşullara bağlanan ve kaymakamlığın onayından geçen emir ve tedbire uymayarak, sulama suyunu kullanmaktan ibaret olan eylemi, TCK. nun 526. m. sine uyar. 6CD. 1984/446/1675.

15 — SATIŞLARIN DURDURULDUĞU SÜRE İÇİNDE ŞEKER SATMA

Şeker satışlarının durdurulduğu süre içinde satış yapmak şeklindeki eylem, TCK. m. 526 daki suç oluşturur. 2CD. 1982/2945/2503

16 — BİLDİRİLEN GÜNDE SORUŞTURMA YERİNE GELMEME

5917 sayılı Yasaya göre yapılacak soruşturma nedeniyle, saptanan gün ve saatte belirlenen yerde bulunması hususunda kendisine yapılan tebligatı okuduktan sonra yırtıp atan sanığın eyleminde, TCK. nun 526. maddesindeki suç unsurlarının bulunmadığı gözetilmeden hükümlülük kararı verilmesi doğru değildir. 2CD. 1981 6458/6617

17 — İZİNSİZ BİLDİRİ DAĞITMA

Elde edilemeyen ve kapsamında suç unsurları bulunup bulunmadığı da bilinmeyen bildirilerin dağıtılmasında TCK. nun 526/1 deki suçun unsurları bulunmadığı gözetilmeden, sanığın mahkûmiyetine karar verilmesi bozmayı gerektirmiştir. 2CD. 1981 5202/5917

18 — APARTMAN YÖNETİCİSİNİN KALORİFERLERİ YAKTIRMAMASI

Kabul olunabilir özür dışında yöneticisi olduğu apartmanın kaloriferlerini yaktırmayan sanığın eylemi TCK. m. 526/1 deki suç oluşturur. 2CD. 1981/6984/5827

19 — YASAK SÜRE İÇİNDE AVLANMA (TUZAK VE ÇİĞİRTKANLA)

Sanıkların yasa ile belirlenen yasak süre içinde avlanmalarının, 3167 sayılı Yasanın 4, 22 ve Orman Bakanlığı Merkez Av Komisyonu, ka-

rarına aykırı olarak avlanırken, çığırtkan ve tuzak kullanmalarının da, TCK. nun 526/1. m. sine giren iki ayrı suç teşkil ettiği ve kamu davasının, sadece Merkez Av Komisyonunun kararına aykırılıktan açıldığı nazara alınarak, TCK. nun 526/1. m. si ile kurulan hükmün davaya konu teşkil eden eyleme dayandırılması gerekirken, sanıkların her iki eyleminin tek suç oluşturduğu düşüncesiyle, yazılı şekilde karar TCK. nun 526/1, 94, 36 ve 647 sayılı Yasanın 6. m. uyarınca mahkûmiyet) verilmesi yasaya aykırıdır. 1981, 297, 1080 2CD.

20 — CAMİDE ÇOCUKLARA DERS VERME

Olay, camide çocuklara din dersleri vermeden ibaret olup, derslane açmak unsuru olmadığı halde, TCK. nun 526. m. si yerine 261. maddesinin uygulanması yolsuzdur. 4CD. 1953, 2722/3749

21 — EVDE İZİNSİZ ARAP HARFLERİYLE DERS VERME

Sanıkların evlerinde izinsiz olarak ilkokul çağlarındaki çocuklara arap harfleriyle yazılmış kitaplardan ders okuttukları evrak arasında bulunan tutanaktan ve açık ikrarları ile sabit olmasına göre, eylem TCK. m. 526/1'e uyar. 4CD. 1951, 8700/8700

22 — BULUNAN MERKEBİ BAŞKASINA SATMA

Sanığın hareketinin (bulmuş olduğu merkebi yanında götürerek başkasına satmak) aynı zamanda 5617 sayılı Yasanın 11. m. si göndermesiyle TCK. nun 526 m. sine uygun düşer. 2CD. 1951, 14827/14714

IV — UMUMİ HIFZISIHHA DÜŞÜNCESİ

Kamunun sağlığını koruma düşüncesine dayanan, yasa ve düzenlemelere uyan yetkili mercilerce verilen emir ve tedbirler anlaşılmaktadır.

İçtihatlar.

1 — İL HIFZISIHHA KOMİSYONU EMRİNE UYMAZLIK

İl Hıfzısıhha Komisyonu bütün ili kapsayacak şekilde genel sağlık düşüncesiyle evlerdeki helaların ıslahı kararı almıştır. Sanık belediye teşkilatı olmayan köyünde bu karara uymamıştır. Eylemine UHY. 27 ve 282 ile 442 sayılı Köy Kanunun 13/5 ve 56. m. sinin uygulama olanağı yoktur. TCK. nun 526/1. maddesine uyan suç oluşur. Y.K.D. 75/1

2 — NUMUNE ALIMINA KARŞI GELME

1593 sayılı UHY. nun 192 ve 195. m. leri uyarınca memurun numune almasına engel olan sanığın eylemi, sözü geçen maddelerin gön-

dermesiyle aynı Yasanın 282. m. sindeki suçu oluşturur. TCK. m. 526 ile cezalandırılması doğru değildir. YKD. 975/1

3 — HAYVAN GÜBRELERİNİN KÖY DIŞINA ALINMASI

1593 sayılı Yasanın 27. m. Hıfzıssıhha meclisleri, yörenin sağlık durumu konusunda gerekli önlemleri almakla yükümlü kıldığından hayvan gübrelerinin köy dışında tutulmasına ilişkin alınmış bir karar varsa eylem, TCK. nun 526. maddesine uygun suçu oluşturur. 7CD 36/10 YKD.

4 — İZİNSİZ ÖLÜ DENETME (TABİİ ÖLÜMLERDE)

Sanığın yetkili merciden ruhsat almadan, ölü defnetmekten ibaret olan eyleminin, Umumi Hıfzıssıhha Yasasının 215. m. sindeki suçu oluşturacağıının ve aynı Yasanın 299. m. si göndermesiyle, hakkında TCK. nun 526. m. sinin uygulanması gerektiğinin düşünülmesi doğru değildir. 2CD. 1982, 2318/2906

5 — MENŞE ŞAHADETNAMESİZ HAYVAN ALMAK - SATMAK

Sanığın eyleminin 5617 sayılı Yasanın 11. m. sinde yazılı menşe şahadetnamesiz büyükbaş hayvan almak ve satmak suçunu oluşturduğu gözetilerek, ek savunma hakkı verildikten sonra TCK. nun 526/1. m. si uyarınca cezalandırılması gerekir. 1983, 2700/6010,

6 — HAYVANLARI AŞIYA GÖTÜRMEME

Sanık savunmasında, geç haberi olduğu için, kırdaki bulunan hayvanlarını aşı günü hazır bulunduramadığım savunmuş olmasına göre, koruyucu aşı yapılacağı günün köyde hangi tarihte ilan edildiği, ilan tarihi ile aşı günü arasında, hayvanların aşı mahallinde hazır bulundurulmasını temin bakımından makul bir süre bulunup bulunmadığının araştırılmasından sonra hüküm kurulması gerekir. 2CD. 1982, 536/563

7 — İZİNSİZ GENELEV AÇMA

Birleşme yerlerinin açılması, fuhuşla ve fuhuş yüzünden bulaşan zührevi hastalıklarla mücadele tüzüğünde, bir takım şart ve mükellefiyetlerin yerine getirilmesine bağlı tutulmuş ve aksine hareket edilmesi halinde, bu yerlerin kapatılacağı öngörülmekle birlikte 107. m. de tüzük hükümlerine aykırı fiil ve hareketler suç teşkil ettiği takdirde, müsebbipleri hakkında ayrıca cezai kovuşturma yapılacağını belirtmiş bulunmasına göre, yerine getirilmesi gereken şart ve mecburiyetlerin, zührevi hastalıkların yayılmasını önleme amacı ile konulan, kamu sağlığı ile doğrudan doğruya ilgili bir tedbir niteliğinde olduğu nazara alınarak,

sanıkların eylemine uyan TCK. nun 526. m. gereğince mahkûmiyetlerine karar verilmesi gerekir. 2CD. 1981, 7519/7773

8 FRENGİ HASTASINI TEDAVİYE GÖTÜRMEME

Sanığın fiilinin, frengi doktoruna kayıtlı çocuğu tedaviye devam ettirmemekten ibaret bulunmasının Hıfzıssıhha Kanununun 103. maddesinde yazılı frengili olan çocukları tedavi ettirmek zorunluluğundan bahsedip, frengili çocukları doktora kaydettirdikten sonra tedaviye devam ettirmemekten bahsedilmemiş olmasına göre, sanığın eylemi Hıfzıssıhha Kanununun 112 nci maddesi göndermesiyle 291. maddesinin matufu olan TCK. nun 526. m. sine uyar. 3CD. 1952, 3970/3103

V — Görüldüğü gibi yasa maddesinde, buyrukların hangi amaçlarla verilebileceği sınırlı olarak sayılmıştır. Her somut olayda eylemin bu kapsam içinde değerlendirilmesi zorunluğu vardır. Burada özellik taşıyan husus, mahkemelerin verilen emirlerin veya alınan tedbirlerin yerindelğini araştırma ve değerlendirme yetkisinin bulunup bulunmadığında ortaya çıkmaktadır. Yargıtay uygulamasından mahkemelerin, sadece, makamın yetkisini ve buyruğun yasa ve diğer düzenlemelerine uygun olup olmadığını denetleyebileceği, yerindelğini ise denetleyemeyeceği kesin biçimde ortaya çıkmıştır. Uygulamada dikkat edilmesi gereken bir diğer husus ise, eylemin TCK. veya ceza hükmü taşıyan özel bir yasada ayrıca düzenlenmiş bulunup bulunmamasıdır. Şayet özel bir düzenleme ile yaptırıma bağlanmış ise doğal olarak TCK. m. 526 ya göre ceza vermek olanaksızlaşacaktır.

İçtihatlar

1 — İLAÇ ETİKETLERİNİN DEĞİŞTİRİLMESİ

Sanığın fiyat artışlarından yararlanmak için ilaçların kutularının üzerine lastik damga ile yeni fiyatlar koyarak reçetelere bağlanıp değiştirilmiş fiyatlar üzerinden gerçeğe aykırı biçimde fatura düzenleyip yetkili yönetime verip haksız kazanç sağlaması eylemi, buyruklara uymazlık değil, özel belgede sahtecilik suçunu oluşturur. YKD. 1980/8

2 — SATILAN MALLARIN ALIŞ FİYATLARININ YAZILMAMASI

Dükkanında satışa sunulan malların etiketlerine alış fiyatlarının yazılmaması suç eylemi değildir. YCGKK. YKD. 1984/7

3 — BELİRLENEN SATIŞ FİYATLARINA UYMAMA

Gerek fiyat kontrol komitelerinin, gerekse fiyat denetim il ve ilçe kurullarının perakende eşya satış fiyatlarını saptaması konusundaki

buyruk ve önlemlerine uymazlık hali, kuruluşlarına dayanak olunan yasanın amacı ile ve kapsamı yönünden TCK. nun 526. m. de yazılı suçu oluşturmaz. Bu konuda belediye encümenince verilmiş bir karar varsa sanığın eylemi 1580 ve 1608 sayılı Yasalar kapsamı içinde düşünülmelidir" YCGKK.

4 — SATILAN MALLARIN ETİKETİNİ KOYMAMA

Dükkanında satışa sunduğu bir bölüm boyaların üzerine etiket koymayan sanığın eylemi 1705 sayılı Yasanın 6. m. de sözü edilen suçu oluşturur. YKD. 1979/3 s.

5 — MERMİ KAÇAKÇILIĞI

Ruhsatlı silahların mermilerinin sağlanması yolunda kurallara bağlayan yönetmelik 6136 sayılı Yasaya bağlanmaktadır. Bu yasada ruhsatsız mermi alım ve satımı suç sayıldığına göre, yabancı çıkışlı altı mermi dolayısı ile suç oluşmuştur. Eylemin buyruklara uymazlık olarak nitelendirilmesi doğru değildir. YCGKK. 1979/12 s. YKD.

6 — LOKANTADA İZİNSİZ İÇKİ VERMEK

Ruhsat almaksızın lokantasında müşterilere içki vermek eylemi TCK. nun 526. m. sine değil, 2559 sayılı Yasanın 7. m. sine uyar. YKD. 1977/5

7 — CEZAEVİNDE ÇAKI BULUNDURMA

Başka suçtan hükümlü olan sanıkların getirildikleri cezaevinde 6136 sayılı Yasa kapsamına girmeyen çakıyı bulundurmaları TCK. nun 526/1 deki suçu oluşturmayıp, disiplin cezasını gerektirir. YKD. 981/4

8 — TÜPGAZLARI EVLERE GÖTÜRÜP TAKMAMA

Tüpgaz satıcısından tüpgazın eve kadar götürülüp cihaza bağlanması istenildiği halde, satıcı bu hizmeti götürmekten çekinirse, eylemi TCK. nun 526/1. m. sindeki suçu oluşturur. Satıcı olan sanıktan alıcı böyle bir istemde bulunmadığında sanığın beraetine karar verilmesi gerekir. YKD. 1982/1 s.

9 — TEKEL SATICISININ İÇKİ VE SİGARA STOĞUNU BİLDİRMEMESİ

Tekel ürünlerinin satıcısı olan sanığın, sigara ve içki olarak ayrı ayrı ne şekilde beyanda bulunduğunu araştırmak ve arama sonucu elde edilen içkiyi hiç bildirmedigi anlaşılırsa TCK. nun 526. m. si, noksan

bildirmiş ise TCK. nun 343. m. si uygulanmalıdır. Bu durumda görev söz konusu olur. Sigarayı hiç bildirmemiş veya noksan bildirmişse 1177 sayılı Yasanın 41/2. m. sinin göndermesiyle 94/2. m. sinin uygulanması gerekir. YKD. 1983/4 s.

10 — MARKA ALMADAN FIRINLI OCAK ÜRETME

Sanığın TSE'den marka almadan fırın ve ocak imal ettiği anlaşılmışna göre, 1705 sayılı Yasanın 6. m. sine göre cezalandırılmalı ve buyruklara aykırı davranıştan sorumlu tutulmalıdır. YKD. 1983/2

11 — STANDARDA UYMAZAN DEPOLAMA BİÇİMİ

Sanığın satışını yaptığı tüpgazların TS. 1146 da öngörülen şekilde depolanıp depolanmadığının uzman bir bilirkişi aracılığıyla saptanmasından sonra sonucuna göre hüküm kurulması gerekir. YKD. 1984/3 s.

12 — SEÇMEN KÜTÜĞÜ SUÇLARI

Anayasanın halkoyuna sunulmasına ilişkin 2707 sayılı Yasa "bu Kanunda özel hüküm bulunmayan hallerde 298 sayılı Yasanın uygulanacağını" öngörür. TCK. nun 526. m. sine giren suçlar 3005 sayılı Yasa kapsamına girmez. 1984/5 s. YKD.

13 — FOSEPTİK ÇUKURLARI

Foseptik çukurlarının ne şekilde yapıp ıslah olunacağı konusunda Hıfzıssıhha Komisyonunca alınmış ve usulen ilan edilmiş bir karar varsa, sanığın eylemi TCK. nun 526. m. sine girer. Böyle bir karar bulunmadığı takdirde eylem, olay yeri belediye hudutları içinde ise 1580 ve 1608 sayılı, köyde ise 442 sayılı Yasalar kapsamı içinde incelenmelidir. 1982/7 s. YKD.

14 — RUHSATSIZ KÖY BAKKALINDA İÇKİ SATILMASI

Tekel idaresinden ruhsat almaksızın köydeki bakkal dükkânında içki satma eylemine 4250 sayılı Yasanın 19. m. sinin göndermesiyle 31. m. nin uygulanması gerekir. 1982/7 s. YKD.

15 — STANDARDA UYMAZAN KİLİT ÜRETME

Sanığın imal edip satışa çıkardığı kilidin TS'ye uygun olmadığı iddiasıyla hakkında dava açıldığına göre, 132 sayılı TSE. Yasasına dayanılarak kabul edilen 7.2.1967 gün ve 6/767 sayılı Türk Standartlarının uygulanması hakkındaki tüzüğün 28. m. si göndermesiyle, 1705 sayılı

yasanın 6. m. sinin uygulanması gerekir. TCK. nun 526. m. si ile cezalandırılması doğru değildir. 1982/8 s. YKD.

16 — İSTİKLAL MARŞINI TEZLİL

Devletin egemenlik alameti olan İstiklal Marşının temsil ettiği fikre ve taşıdığı anlamın yüceliğine layık bir saygı hali ve ortamında dinlenmesi asıldır. Okul bahçesinde Milli Marş söylenirken sigara içip duvara dayandığı ve laubali bir görünüm içinde bulunduğu anlaşılan sanığın eyleminde İstiklal Marşını tezvil kastı vardır. Emirlere uymazlıktan sözedilemez. Görevsizlik kararı verilmelidir. 1982/9 s. YKD.

17 — BELGESİZ KAHVEHANE AÇMA

Sanığın belge almadan köyde kahvehane açmaktan oluşan eylemi, idari nitelikte suç oluşturur. TCK. nun 526. m. si uygulanamaz. 1986/6 s. YKD.

18 — BELGESİZ AĞIL KURMAK

Hayvanların barındığı ağıl için belge almayan sanığın eylemi Gayri Sıhhi Müesseseler Yönetmeliği ile Umumi Hıfzıssıhha K. m. 268 ve 282. m. 1er kapsamında. 1986/4 s. YKD.

19 — SAĞLIĞA ZARARLI HAYVANI SATMA

Kuduz bir köpeğin ısırması nedeniyle kontrol altına alınan ve belirlenen tarihe değin satılmaması kendisine bildirilen öküzü, kasap ... a satmaktan ibaret olan sanığın eyleminin, 1234 sayılı Yasanın 21. m. si yoluyla Aynı Yasanın 6. m. deki suçu oluşturduğu, düşünülerek Sulh Ceza Mahkemesinin görevsizlik kararı vermesi gerekirken, uygulama yeri olmayan TCK. 526/1 uyarınca sanığın cezalandırılması bozmayı gerektirmiştir. 2CD. 14.2.1984 t.

20 — 1705 SAYILI KANUNA AYKIRILIK

Sanık hakkında davanın 1705 sayılı Yasanın 6. m. ne aykırılıktan açılmış bulunmasına, maddede hürriyeti bağlayıcı cezaya da yer verilmiş olmasına, yargılama merciinin gösterilmesine göre, davanın Asliye Ceza Mahkemesinde bakılması gerekir. İmalci veya imalciye yardım şeklinde oluşacak fiile nazaran sanığın hareketi değerlendirilerek, sonucuna göre 1705 sayılı Yasanın 6. m. si yerine nedenleri açıklanmadan TCK. 526. m. ile hüküm verilmesi Yasaya aykırıdır. 7CD. 24/1.1984 219/300 s.

21 — KÖY İHTİYAR HEYETİ KARARINA AYKIRILIK

Sanığın köy ihtiyar heyeti kararına aykırılık şeklinde tezahür eden eyleminin 442 sayılı Köy Kanunu hükümleri dairesinde mütalaası gerektiği ve TCK. nun 526/1. m. sindeki suçun unsurlarının oluşmadığı gözetilmeden hüküm verilmesi... 2CD. 27.4.1982 3625/2771 s.

22 — KAHVEHANEDE LANGIRT OYNATMA

Sanığın işletmekte olduğu kahvede, "masa topu" oynatmak şeklinde kabul edilen eylemin (rulet, langirt ve benzeri oyun ve makinaları hakkındaki) 1072 sayılı Yasaya uyduğu gözetilmeden TCK. m. 526/1 uyarınca cezalandırılması 2CD. 27.4.1982 3820/2726 s.

23 — RUHSATSIZ SÜNNETÇİLİK YAPMA

Sanığın ruhsatsız sünnetçilik yapması şeklindeki eyleminin 1219 sayılı Yasanın 61. m. sine uyduğu gözetilmeden TCK. m. 526 uyarınca cezalandırılması, ... 2CD. 16.2.1982 1067/960 s.

24 — SIKIYÖNETİM KOMUTANLIĞININ TEBLİĞLERİNE AYKIRILIK

Sıkıyönetim Komutanlıklarının yayınladığı tebliğlerle yapılması yasaklanan işlerden doğan suçlarla ilgili yargılama yapmak 1402 sayılı Yasanın 16/1 m. uyarınca Sıkıyönetim Mahkemelerinin görevine girdiğinin düşünülmemesi... 2CD. 2.2.1982 688/569 s.

25 — TOPLANMASINA KARAR VERİLEN KİTAPLARI BULUNDURMA

... Sanık savunmasında toplatma kararından haberdar olmadığını ileri sürmüş bulunmasına göre, mahkemece verilen toplatma kararının Resmi Gazete ve mutad vasıtalarla ilan edilip edilmediği, ancak toplatma kararı verilmesi üzerine, zabıtaca kitap ve yayınevlerine ayrı ayrı gidilmek ve mevcutsa alınıp tutanak tanzim edilmek suretiyle mahkeme kararlarının yerine getirilmekte olduğu nazara alınarak, toplatma kararı bulunan kitap ve dergiler hakkında, sanığın kitabevinde suç tarihinden önce bu şekilde bir işlem yapıp yapılmadığının araştırılması, işlem yapıldığının veya herhangi bir suretle toplatma kararına muttali olduğunun saptanması halinde, suçun oluştuğunun kabulü gerekirken, bu doğrultuda araştırma yapılmadan eksik soruşturmaya dayanılarak TCK. nun 526/1. m. uyarınca sanığın cezalandırılması... 2CD. 2.2.1982 717/ 568 s.

26 — BAL ÜRETİMİNİN. ARTTIRILMASI VE ARI NESLİNİN KORUNMASI HARKINDAKİ KARARA AYKIRILIK

Bal üretiminin arttırılması ve arı neslinin korunması zımında kaymakamlıkça ittihaaz olunan kararın, kamu düzeni ve kamu güvenliğine ilişkin bir yönü bulunmadığı, genel sağlık düşüncesiyle karar alma yetkisinin ise il ve ilçe Hıfzıssıhha Kurullarına ait bulunduğu cihetle, 5542 sayılı Yasanın verdiği bir yetkiye dayanmayan emre aykırılığın TCK. m. 526 daki suçu oluşturmayaacağı nazara alınmadan ceza verilmesi... 2CD. 29.12.1981 8147/8339 s.

27 — ÇİFTÇİ MALLARI KURULUNUN KARARLARINA AYKIRILIK

Çiftçi malların koruma meclisince alınan karara uymazlıktan ibaret eylemin 4081 sayılı Yasa kapsamı içinde düşünülmesi gerekip görevsizlik kararı verilmelidir. TCK. m. 526/1 uyarınca cezalandırılmaz. 2CD. 29.12.1981 7837/8135

28 — İZİNSİZ OTEL - GAZİNO - KAHVEHANE AÇILMASI

Otel, gazino, kahvehane gibi yerlerin açılması, o yerin en büyük mülki amirinin iznine tabidir. Bu izin alınmadan açılan yerler 2559 sayılı Yasanın 7. m. si uyarınca polis tarafından kapatılır. Buyruklara aykırılıktan ceza verilemez. 2CD. 14.12.1981 7967/6977

29 — İZİNSİZ SİYASİ PARTİ YAYINI SATMA

Siyasi Partiler Yasasında, parti yayınlarından elde edilen hasılat ve bağışlar, parti gelirleri içinde sayılmış olmasına göre, Kocaeli Valiliğinin, izin alınmaksızın para toplanamayacağı yolundaki emrinin, bir siyasi parti yayınının satılmasına ilişkin bulunmadığı ve bu itibarla, valilik emrine aykırılıktan söz edilemeyeceğinden, TCK. m. 526/1 uyarınca sanığın cezalandırılması... 2CD. 4.12.1981 7439/68

30 — ÇİFT EKMEK - TAVA EKMEĞİ İMAL ETMEK

Kararda söz edilen İl Koordinasyon Kurulu 5442 sayılı Yasanın 66. maddesinde belirtilen yetkili kurullardan olmadığı cihetle, bu kurul tarafından alınan karara aykırı olarak çift ekmek ve tava ekmek imal etmek şeklindeki eylemde, TCK. nun 526/1 m. sinin unsurları yoktur. 2CD. 24.11.1981 7287/7611

31 — NÖBETÇİ ECZAHANENİN AÇILMAMASI

Sanığın nöbetçi olduğu halde eczahanesini açmamak şeklindeki eyleminin, Eczacılar ve Eczahaneler baklandaki 6197 sayılı Yasanın 36. m.

si göndermesiyle 44. m. sine uyduğu gözetilmeden, TCK. m. 526/1 uyarınca cezalandırılması... 2CD. 6.10.1981 6169/6609

32 — HUDUT BÖLGESİNDE HAYVAN OTLATMA

Hudut bölgesinde hayvan otlatılamayacağına ilişkin yetkili makamlarca alınmış ve usulen ilan edilmiş bir emir bulunup bulunmadığı araştırılmadan, noksan soruşturmayla TCK. m. 526/1 uyarınca sanığın cezalandırılması... 2CD. 27.10.1981 6748/7013

33 — MERKEZ FİLM KONTROL KOMİSYONU KARARINA AYKIRILIK

Sanığın sinemasında, Merkez Film Kontrol Komisyonunca görülerek senaryosuna uymadığı gerekçesiyle halka gösterilmesi yasaklanan ... adlı filmi oynattığı anlaşılmışa göre, TCK. m. 526/1 uyarınca verilen hüküm doğrudur. 2CD. 4.3.1971 1144/1938

34 — GENELEVDE İÇKİ VERME

Olay (genelevde içki vermek) adli işlemler dolayısıyla veya kamu emniyet ve düzeni ve umumi hıfzıssıhha düşüncesiyle verilmiş bir emre ve alınmış bir tedbire uymazlık bahis konusu olmadığına göre, genelevde ispirtolu içki tüketimi Umumi Hıfzıssıhha Yasasının 130, 282. maddelerine göre suç teşkil etmesine göre, sanığın savunmasının araştırılarak, hareketin bu maddeler kapsamına girip girmediğinin, bu nedenle görev hususunda düşünülmesi gerekirken, yazılı biçimde TCK. m. 526/1 uyarınca sanığın cezalandırılması... 2CD. 21.5.1947 5913 YKD.

35 — İZİNSİZ ŞENLİK - İŞARET FİŞEKLERİ VE PATLAYICI OYUNCAK MADDELERİ İMAL ETMEK

Şenlik ve işaret malzemeleri, fişekleri veya patlayıcı oyuncak maddeler gibi 4/7310 sayı ve 18.5.1956 tarihli "Barut ve patlayıcı maddelerle silah ve tefferruatın ve av malzemelerinin sureti murakabesine dair" nizamnamenin 1. maddesinin î ve C, tüzüğün 144 ve 181. m. leri uyarınca perakende satışları ruhsata tabidir. Ruhsatsız bunları satmak aynı tüzüğün 199. m. si göndermesi ile TCK. nun 526. m. sine uyan suçu oluşturur. 2CD. 20.1.1972 11705/180

36 — KAYMAKAMLIKÇA YASAKLANAN YERDE DENİZE GİRME

Kaymakam tarafından alınıp ilanı yapılan yasaklama kararına aykırı olarak Eceabat limanından denize giren sanığın TCK. m. 526/1 uyarınca cezalandırılması doğrudur. YCGKK. 14.5.1973 105/415

37 — RUHSAT KAPSAMI DIŞINDA İÇKİ SATMA

Şarap ve bira satmak üzere idare amirliğinden içki yeri izni almış olan sanığın müşterilerine kadehle rakı satması halinde dükkanın kapatılması ya da mali ruhsatın geri alınması yoluna tevessül edilip, fiilinden TCK. nun 526/1. deki suçun unsurları olmadığı halde yazılı şekilde hüküm verilmesi... 2CD. 26.6.1961 6338/5791

38 — ESKİ ESERLER TÜZÜĞÜNE AYKIRILIK

Eski eserler tüzüğünün 526. m. göre açılan davalarda 2. fıkradaki "meslek ittihaz etme" unsurunun bulunmaması halinde eylemin, ilk fıkra içinde düşünülmesi ve ceza yönünden TCK. m. 526 uygulanması gerekir. YCGKK. 25.12.1972 1638 E. 521 K.

39 — KARMA AŞI YAPTIRMAYANLAR

Karma aşı yapılması konusunda Umumi Hıfzıssıhha Yasasında şahıslara zorunluluk yükleyen veya yasak getiren hüküm yoktur. Sağlık düşüncesiyle alınmış bir tedbire uymamak hali sözkonusudur. Eylem 1593 sayılı Yasanın 282. m. sine değil TCK. nun 526. m. sine uyar. 2CD. 22.5.1968 452/4326

40 — SİNEMADA EHLİYETSİZ MAKİNİST ÇALIŞTIRMA

Belediye encümeni kararında sanığın eylemi, sinemada ehliyetsiz olan oğlunu makinist olarak çalıştırmak niteliğinde ve 526. m. ye uygun kabul edilmiş olmasına göre, ayrıca 1608 sayılı Yasaya aykırılıktan söz edilerek cezalandırılmasına olanak yoktur. 7CD. 5.7.1968 6163 E.

VI — İLAN GEREĞİ

Hernekadar madde metninde açıkça yazılmamış olmasına rağmen suçun oluşabilmesi için verilen kararın veya emrin usulen duyurulmuş veya ilgililere tebliğ edilmiş olması gereklidir. Yargıtay içtihatlarında bu konu özel olarak vurgulanmış, mahkemelere bu yönün araştırılması gereği bildirilmiştir.

İçtihatlar:

1 — ANIZLARIN YAKILMASININ YASAKLANMASI

Anızların yakılmasının yasaklandığı hakkında 542 sayılı Yasanın 66. m. de yazılı kurul ve makamlarca alınıp usulen ilan edilmiş bir karar ve

emir bulunup bulunmadığı araştırılmadan yazılı şekilde TCK, nun 526/1. uyarınca sanığın cezalandırılması... 2CD. 20.4.1982/249

2 — İZİNSİZ BİLDİRİ DAĞITMA

Bildiri dağıtmanın yasaklandığına dair, usulen ilan edilmiş ve yetkili bir mercie verilmiş buyruk bulunup bulunmadığı araştırılmadan noksan inceleme ile yazılı şekilde hüküm verilmesi. 2CD. 10.11.1981

3 — YASAKLANAN SAHNELERE SAHİP FİLM OYNATMA

Filmin yasaklanan sahnelerinin oynatılmaması hususunda sinemacı olan sanığa tebligat yapılmadığı ve yasaklama kararını bilerek filmi gösterdiği hakkında kanıt mevcut olmadığı düşünülmeyen sanığın cezalandırılması yasaya aykırıdır. 2CD, 2.5.1973 4981/4785

VII — Son olarak : Buyruklara aykırı olduğu iddia edilen eylemin yasal bir yaptırıma bağlanmış olması gereklidir. Şayet özel yasalarda bu konuda bir açıklık yok veya TCK. m. 526 ya gönderme yoksa TCK. m. 1 uyarınca sanığa ceza vermek olanaksızdır.

Buyruklara uymazlık suçları kabahat türünden olmakla, suçta kasıt unsurunun aranmasına gerek yoktur. TCK. m. 45 uyarınca, herkes kendi fiili veya ihmalinden sorumludur.

İçtihatlar :

1 „ ULUSAL BAYRAM VE GENEL TATİLLER HARKINDAKİ YASAYA AYKIRILIK

2429 sayılı Yasanın 2. maddesinin son fıkrası, 29 Ekim günü özel işyerlerinin kapatılması zorunluluğunu getirmekte ise de, bu zorunluluğa uymayanlar hakkında bir yaptırım koymamış, soruşturma yapılacağına dair bir hüküm de içermemektedir. Sanığın beraetine karar verilmesi gerekir. YKD. 1983/2 2CD.

2 — TELEVİZYON SATIŞLARINI BİLDİRME

3093 sayılı TRT Gelirleri Yasası ile 2954 sayılı TRT. K. nun 38, 39 ve 63. m. lerinin C bendi yürürlükten kaldırılmış olduğundan, radyo ve televizyon yayınlarını almaya ve seyretmeye yarayan aygıtları satan toptancı ve perakendecilerin sattıkları aygıtları 3 aylık dönemlerle listeler halinde TRT idaresine bildirme zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu nedenle sanığın hükümlülüğüne karar verilemez. 2CD. YKD. 1985/4 s.

3 — ANAYASAYA OY YERME GÜNÜ KAHVEHANEYİ AÇIK TUTMA

Sanık Anayasanın halkoyuna sunulduğu gün eğlence yeri sayılan kahvehanesini oy verme süresi içinde açık bulundurmıştır. Sanığın eyleminin ceza yaptırımını altına alınmadığı gözetilmeden kaymakamlığın, yasa hükmünü hatırlatılması konusunda belediye hoporlörü ile ilçe sakinlerine duyurulan sözlü emrine aykırılık şeklinde kabul edilen eylemden ötürü mahkûmiyet kararı verilemez. 2CD. YKD. 1984/2 s.

4 — OKUMA YAZMA KURSLARINA KATILMAMA

İlköğretim Yasası ile Zorunlu Eğitim Yasası dışında kalan okuma yazma kurslarına vatandaşın katılmaması ceza yaptırımının uygulanmasını gerektirmez. Bu konudaki bakanlık genelgesindeki önlemler görevliler açısından bağlayıcıdır. 2CD. 1983/7 s. YKD.

5 — GÜMRÜKLERCE TASFİYE EDİLEN EŞYANIN SATILMASI

Tasfiyeye tabi tutulan gümrüklü eşyanın, bunları satın alan kişilerce ticaret konusu yapılmayacağı konusunda, gerek Gümrük Yasası, gerekse yönetmeliğinde herhangi bir hüküm bulunmamasına göre, gümrüklü malların tasfiyesine ilişkin hükümet kararı getirilip, kararda bu şekilde bir kayıt olup olmadığı araştırıldıktan sonra sonuca göre bir hüküm kurulması gerekirken, eksik inceleme ile sanığın TCK. m. 526 ile cezalandırılması... 2CD. 9.3.1982 1441/1437

6 — MALLARIN FATURALARINI VERMEMEK

Sanığın dükkânında satışa arzettiği jilete ait faturayı ibraz edememek şeklindeki eyleminin hangi yetkili makamca verilen emre aykırılık teşkil ettiği, TCK. m. 526/1 deki suçun unsurlarının ne şekilde oluştuğu açıklanmadan yazılı şekilde ceza verilmesi. 2CD. 1982/754 K.

7 — FUYUŞ YAPMA

Fuğuşla mücadele nizamnamesinde yer alan hükümlerle, genelev patronlarının ev ve yer temin edenlerin, evlerini bu işe ve bu türlü kadınlara tahsis edenlerin hareketleri müeyyide altına alınmıştır. Bizzat fuğuş yapan kadınlar hakkında herhangi bir müeyyide konulmamıştır. Bu itibarla sanığın fuğuş yapmaktan ibaret olan eyleminde suç unsurları bulunmadığı gözetilmeden TCK. m. 526 uyarınca cezalandırılması. 5CD. 1982/3961/140

8 — TEDBİR NİTELİĞİNDE TOPLANMASINA KARAR VERİLEN YAYINLARI BULUNDURMA

Kapsamı kanunların yasakladığı şekilde propaganda konusu yapmak ve övmek iddiası olmadıkça tedbir niteliğinde toplanmasına veya bir mahkeme hükmüne dayanılarak, zoraltımına karar verilen kitapların, mücerret bulundurulmasının, sıkıyönetim komutanlığınca 1402 sayılı Yasanın 2301 sayılı Yasa ile değişik 3/c maddesine göre yasaklanmış olması dışında Anayasa ve yürürlükteki kanun hükümlerine göre suç teşkil etmeyeceği ve özellikle TCK. nun 526. m. sinde öngörülen koşulların gerçekleşmemiş olduğu düşünülmeden... 2CD. 1981/6373 K.

9 — JANDARMANIN DUR EMRİNE UYMAMA

Jandarmanın "dur" emrine uymayıp kaçan sanığın eylemi herhangi bir suçun oluşturmadığı düşünülmeden yazılı şekilde TCK. 526 m. uyarınca sanığın cezalandırılması. 4CD. 1980/6206 K.

10 — BEDEN TERBİYESİ KANUNU NA AYKIRILIK

Beden Terbiyesi Yasasının 4. m. sindeki mükellefiyetlere riayet etmeyenler hakkında cezai müeyyide bulunmamaktadır. YİBK. 1936/22-37 s.

11 — YIRTIK VE KİRLİ BAYRAK KULLANANLAR

Yırtık ve kirli bayrak kullananlar hakkında Türk Bayrağı Kanununda cezai müeyyide bulunmadığı gibi, Türk Bayrağı Nizamnamesinin 43. m. sinde, yalnız, kanun ve nizamnameye uymayan bayrakları yapıp satanlar hakkında TCK. nun 526. m. uygulanacağı açıklanmış olup, yırtık ve kirli bayrak kullananlar hakkında böyle bir hüküm bulunmamasına ve ancak kullanılan bu gibi bayrakların aynı maddenin 2. fıkrasına tevkiyen en büyük mülkiye memuru tarafından men edilmesi icap edeceğine göre, suç teşkil etmeyen bu fiilden dolayı sanık cezalandırılmaz. 2CD. 1948 8551 K. s.

12 — 5683 SAYILI KANUNA AYKIRILIK

5683 sayılı Yasanın 10. m. sine aykırılığının cezai müeyyidesi olmadığı ve mezkûr maddede 526. m. ye yapılmış bir atıf bulunmadığı düşünülmezsizin ceza verilmesi... 2CD. 1951/13965 K. s.

Yargıtay Kararları dergilerinden, Türk Ceza Kanunu (en son değişiklikler ile birlikte gerekçeli açıklamalı) Muhtar Çağlayan, cilt 4, 3. baskı, Türk Ceza Kanunu Şerhi Selami Akdağ, Türk Ceza Kanunu Açıkla-

ması A. P. Gözübüyük, Türk Ceza Kanunu 3. cilt, Nezat Özütürk Notla ve İçtihatlı Türk Ceza Kanunu, Şemsettin Sanal ve Selçuk Aydın Öz'ün yayınlanmış kitaplarından yararlanılarak yapılan bu derlemenin, uygulayıcılara güncel olaylarda konu ile ilgili tereddütlerin çözümünde yarar getirmesi, başta da açıklandığı gibi düşünülmüştür. Yargıtay Kararları Dergisinden alınan içtihatların hangi sayıda yayınlandığı sona eklenmiştir, Yapılan değişikliklerle, TCK. nun 526. m. sinin uygulama alanından çıkan pekçok suç, bu nedenle yazı kapsamına alınmamıştır.

HABERLER

Derleyen
Zerrin ÖZDEMİR
APK Uzm. Yrd.

Bu bölümde 1 Nisan-30 Haziran 1989 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki önemli faaliyetlere yer verilmiştir.

74. DÖNEM KAYMAKAMLIK KURSU SONA ERDİ

23 Ocak 1989 tarihinde başlayan 74. Dönem Kaymakamlık Kursu 7 Haziran 1989 tarihinde yapılan törenle son ermiştir.

Eğitim Dairesi Başkanı Ahmet Turan Bozkır'ın tören açış konuşmasının ardından Bakanımız Sayın Abdülkadir Aksu konuşmalarını yapmışlardır.

Daha sonra kursa katılanlara serifikaları verilmiştir.

Kurs birincisi, İkincisi ve üçüncüsü yönetmelik gereği ad çekmeye dahil olmadan tercih ettikleri ilçelere atanmışlar, daha sonra diğer kaymakam adayları alfabetik sıraya göre kura çekerek yerlerini belirleyip sertifikalarını almışlardır.

Kura çekiminden sonra tören sona ermiştir.

74. Dönem Kaymakamlık Kursunun kapanış töreni dolayısıyla Bakanımız savın Abdülkadir Aksu'nun yapmış olduğu konuşma metni aşağıda yayımlanmıştır.

Sayın Bakanlar, Milletvekilleri

Saygıdeğer Konuklar,

Basın ve TRT'nin değerli temsilcileri,

4,5 ay gibi uzun bir süredir devam eden 74. Dönem Kaymakamlık Kursu'nun sona ermesi münasebetiyle düzenlenen törene hoş geldiniz der; hepinizi en içten sevgi ve saygılarımla selamlarım.

Üç yıllık uzun ve yorucu bir staj döneminden sonra asil kaymakamlığa hak kazanarak bu mutlu güne kavuşan, son derece güç, ancak o nisbette seçkin ve şerefli bir mesleğe adım atan genç arkadaşlarımı tebrik ediyorum.

Türkiye'nin, görev anlayışı üstün, sorumluluk duygusu yüksek, vicdanı temiz, ahlaki sağlam, cefakâr ve fedakâr idarecilere her zaman olduğu gibi, önümüzdeki yıllarda da ihtiyacı olacaktır.

Türk idaresinin tarihi gelişiminden kaynaklanan geleneksel yapısı ile mülkî idare amiri; devleti ve hükümeti temsil sıfat ve yetkisine sahip, görevli bulunduğu mülkî idare bölümünde genel idarenin başı, umumi mercii ve sorumlu amiri, kalkınma planlarının başarılı uygulayıcısı ve takipçisi, atıl güç ve kaynakların itici kuvveti, birlik ve beraberliğin sembolü, vatandaşın vazgeçilmez kutsal hakkı olan can, mal ve ırz güvenliğinin sağlayıcısı, tüm kamu hizmetlerinin koordinatörü özetle taşra teşkilatının temel taşlarıdır.

Değerli misafirler,

"İnsana yapılan yatırım, yatırımların en faydalısıdır" veciz sözünden hareketle Bakanlığımız, devlet hizmetinde önemli görevler üstlenecek mülkî idare amirlerinin yetiştirilmelerine büyük önem vermektedir. Çağımızda insanları sadece nüfuz ve kuvvete dayanan yöntemlerle idare etmek mümkün değildir. Bu nedenle devlet iyi yetişmiş ve üstün yeteneklere sahip idarecilere muhtaçtır. Mahir idareciler, dinamik ve başarılı bir idare için hayati değer taşırlar. Ehliyetli idarecilere sahip olmayan hiç bir idare, beklenen hedeflere ulaşamaz. Asla unutulmamalıdır ki, idareciliğin bugün içinde bulunduğu şartlar eskisinden daha zordur ve ileride daha zor olacaktır.

Bu düşüncelerden hareketle Bakanlığımız, kaymakamların yetiştirilmelerini sadece kaymakam adaylığı dönemi ile sınırlı olarak düşünmemektedir. Nitekim her yıl düzenlenen çeşitli hizmet - içi eğitim programları ile kaymakamların meslek içinde de eğitimlerine devam edilmektedir.

Ayrıca Bakanlığımız Avrupa Topluluğuna girme hazırlığında bulunduğumuz günümüzde yabancı dil eğitime de büyük önem vermektedir. Bu amaçla eğitim dairesi başkanlığı bünyesinde açılan bir lisan laboratuvarı ile mülkî idare amirlerimiz yabancı dil kursuna tabi tutulmaktadır. Bunun sonucunda da genellikle bir yıl süreyle bilgi ve görgü artırmak amacıyla yurt dışına gönderilmektedir.

Burada şunu açıklıkla belirtmek gerekir ki; sadece içinde bulunduğumuz 1989 yılına mahsus olmak üzere tam 245 mülkî idare amiri bil-

gi ve görgü artırmak uygulamaları yerinde görmek amacıyla başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere İngiltere, Fransa ve Belçika gibi ülkelere gönderilmektedir.

Genç kaymakam arkadaşların, yıllarca mülkî idare amirliği görevi yapmış bir büyüğünüz olarak idarecilik mesleği ile ilgili bazı konuları ve idarecilik hayatınız boyunca başarınıza önemli katkısı olacağına inandığım bir kısım ana esaslar ve prensipleri sizlere kısaca hatırlatmakta yarar görüyorum.

Öncelikle, ifadesini Anayasamızın başlangıç kısmında bulan, Türkiye Cumhuriyetinin kurucusu eşsiz kahraman Atatürk'ün belirlediği milliyetçilik anlayışı ve O'nun inkılap ve ilkeleri doğrultusunda; Türkiye Cumhuriyetinin ilelebet varlığı, refahı, maddî ve manevî mutluluğu ile çağdaş medeniyet düzeyine ulaşma azmi yönünde görev yapmanız gerektiğini belirtmek isterim.

İdarede her türlü işlem ve eylemlerinizde, kanun hakimiyetini sağlayacak ve kanuni prensiplere işlerlik kazandıracaksınız. Kanunları herkese eşit olarak uygulayacak, görevinizde daima tarafsız olacaksınız. Tarafsız olmak demek, her vatandaşa eşit işlem yapmak ve devletten yana olmak demektir.

Halkla ilişkilerinizi arttırınız. Emrinizdekileri bu maksatla daha çok görevlendiriniz. Memurdan güler bir yüz, sıcak bir alaka beklemek vatandaşın en tabii hakkıdır. Vatandaş canından bezdiren ve maalesef bazan da istemediği halde devletinden soğutan, adam sendecilik, nemelazımcılık, istersem yaparım istersem yapmam illetinden, soğuk, asık suratlı, tembel memur tipinden vatandaşımızı kurtarınız.

Kabahatli ve suçluya, taviz, müsamaha ve merhamet bizi suça iştirak ettirir. Görevle alakalı konularda, taviz, müsamaha ve merhamet göstermeden adil, tarafsız ve cesur hareket ediniz.

Son yıllarda hızlı bir kalkınma hamlesine giren güzel yurdumuzun muasır medeniyet seviyesine ulaşması için bulunduğunuz yerde devlet - vatandaş işbirliğine önem veriniz.

İdarede disiplin şarttır. Disipline önem veriniz. Başarılı bir idareci masa ve salon adamı olmayan idarecidir. Çalışkan, atılğan, cesur, yılmaz ve yorulmaz kaymakamlar olun.

Hepinizin de bildiği gibi, kaymakam görev yaptığı ilçede “vitrin adam” konumundadır. Halkın ve memurların bütün dikkati onun üzerinde toplanmıştır. Bu nedenle idarecinin özel ve meslekî hayatı bir bütündür. Şeref ve haysiyetinizi, tarafsızlığınızı zedeleyecek her türlü iliş-

ki ve davranıştan uzak kalınız. Kaymakamlık itibarını yükseltmek sizin en kutsal göreviniz olmalıdır.

İdareci mesleğine ve görev yerine sevgi ve saygı ile bağlı olmalıdır. Vazife gördüğünüz teşkilatı ve ilçeyi çok iyi tanımalısınız. Meslekî alanda kendinizi sürekli şekilde yenilemeli ve geliştirmelisiniz.

Görevinizde sorumluluk duygusuna sahip olun. Bütün münasebetlerinizde ciddi, vakur, nazık, mesafeli ve ölçülü olmak zorunda olduğunuzu unutmayın. Özetle idareci örnek bir insan olmalıdır sözünü unutmayın.

Dünya tarihinde objektif, kişilerden soyutlanmış ilk düzenli devlet idaresini kurmak şerefine sahip Türk milletinin yönetiminde mülkî idare amirinin taşra teşkilatını işletmedeki başarısı, merkezî idarenin başarı şansı olmuştur. Şu hususa kesinlikle inanıyoruz ki, çalışkan, bilgili ve güçlü bir mülkî idare kadrosu, merkezî idarenin periyodik zaaflarının taşraya yansımaları önleyen tek tarafsız faktör olmuştur.

Genç kaymakam arkadaşlarım,

Yüce Devletimize ve asil milletimize yüzakı ve gönül rahatlığı içinde şerefli ve başarılı hizmetler vermek suretiyle; meslek hayatınızda ilerlemek ve yükselmek, asıl muvaffakiyetiniz ve gerçek kazancınız olacaktır.

Sözlerimin sonunda; kurs yönetiminde emeği geçen Bakanlığımız yetkililerine ve kursa katılan değerli konferansçılara teşekkür ederken genç kaymakamlara, mensubu olmakla sonsuz kıvanç ve gurur duyduğum mülkî idare amirliği mesleği yaşantılarında, sağlık ve mutluluk dolu yıllar, üstün başarılar dilerim.

MEVZUAT BÖLÜMÜ

**1 NİSAN 1989-30 HAZİRAN 1989 TARİHLERİ ARASINDA RESMÎ
GAZETED E YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKÎ
İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)**

Derleyen :
Haydar ÖZTURKÇÜ
APK Uzman Yardımcısı

I — KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmî Gazetesinin	
			Tarihi	Sayısı
13.4.1989	3531	2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair 7.12.1989 gün ve 3507 Sayılı Kanuna Dair Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun	20.4.1989	20145
19.4.1989	3538	2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun	28.4.1989	20152
26.4.1989	3542	3194 Sayılı İmar Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	4.5.1989	20158
18.5.1989	3358	3418 Sayılı Kanun ile 5442 Sayılı Kanunun Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	24.5.1989	20174
14.6.1989	3572	İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun	17.6.1989	20198
14.6.1989	3573	18.1.1989 Tarihli ve 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyat Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	17.6.1989	20198

14.6.1989	3571	827 Sayılı Rıhtım Kanunu, 5422 Sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu, 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu, 3074 Sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu ve 79 Sayılı Milli Korunma Suçlarının Affına, Milli Korunma Teşkilat, Sermaye ve Fon Hesaplarının Tasfiyesine ve Bazı Hükümler İhdasına Dair Kanun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması ile 7.11.1984 Tarihli ve 3074 Sayılı 7.11.1987 Tarihli ve 3238 Sayılı ve 29.5.1986 Tarihli ve 3294 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun	20.6.1989	20201
14.6.1989	3575	11.4.1928 Tarih ve 1219 Sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı terasına Dair Kanunun 41 inci Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna 7 Ek ve 3 Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	20.6.1989	20201
15.6.1989	3578	4 İl ve 5 İlçe Kurulmasına Dair Kanun	21.6.1989	20202

II —KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
31.12.1989	KHK/370	Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname	30.5.1989	20180
12.5.1989	KHK/368	Çeşitli Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	14.6.1989	20195

III — T.B.M.M. KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
12.4.1989	55	(10/15) Esas Numaralı Araştırma Komisyonunun Görev Süresinin Uzatılmasına İlişkin	15.4.1989	20140

20.4.1989	58	Belediyelerce Yapılan İmar Planı Düzenleme Çalışmalarının İmar Kanununa Aykırı Olduğu İddiasına ve Vatandaşların Bu Uygulamalardan Kaynaklanan Mağduriyetlerini Önlemek İçin Alınacak Tedbirleri Tespit Etmek Amacıyla Bir Meclis Araştırma Komisyonu Kurulmasına İlişkin	29.4.1989	20153
30.5.1989		Konut Sorunu Konusunda Bir Meclis Araştırma Komisyonu Kurulmasına İlişkin	3.6.1989	20184

IV — BANKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
14.4.1989	89/13982	Bazı Kişilerin Türk Vatandaşlığına Alınmaları Hakkında Karar	26.4.1989	20150
14.4.1989	89/13979	Kamu Konutlarının Kira Bedellerine Dair Karar	20.5.1989	20170
28.4.1989	89/14077	1989 Yılında Ödenecek Fazla Çalışma Saat ve Ücretleri Hakkında Karar	23.5.1989	20173
14.4.1989	89/13987	258 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Karar	25.5.1989	20175
28.4.1989	89/14091	1989 Yılı Programı ve Yatırımlar ile İlgili Düzeltmeler Hakkında Karar	1.6.1989	20182

V — YÖNETMELİKLER

A — BAKANLAR KURULU KARARI İLE YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
		Yürürlüğe Konan Bakanlar Kurulu Kararının		
17.3.1989	89/13878	Devlet Memurlarının Yer Değiştirme Suretiyle Atamaları Hakkında Yönetmelik	2.4.1989	20127
5.6.1989	89/14238	Silah ve Mermilerin İthali ve Satışına	18.6.1989	20199

28.4.1989 89/14080 Sınır Kapıları Gümrük Sahaları İçinde 21.6.1989 20202
Uyulacak Esaslara Dair Yönetmelik

B — BAKANLIKLARCA YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

			Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
Karayolları Trafik Yönetmeliğinin Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik			11.4.1989	20136
Katı Atık Kirlenmesi Araştırma ve Denetimi Türk Milli Komitesi Yönetmeliği			11.4.1989	20136
TODİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yönetmeliği			18.5.1989	20169
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Yapı, Tesis ve Onarım İşleri İhalelerine Katılma Yönetmeliği			18.5.1989	20169
2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu Uygulama Yönetmeliği			30.5.1989	20180
Emniyet Genel Müdürlüğünce Standart Dışı Bırakılan Silahların Satışına Dair Yönetmelik			14.6.1989	20195
İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Yönetmeliği			15.6.1989	20196
Turizm Alanlarında ve Turizm Merkezlerinde İmar Planlarının Hazırlanması ve Onaylanmasına İlişkin Yönetmelik			16.6.1989	20197
Aşılama ve Serumlama Yönetmeliği			24.6.1989	20205
Turizm Müdürlüklerinin Görev - Yetki Sorumluluk ve Çalışma Esaslarına Dair Yönetmelik			24.6.1989	20205
Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik			25.6.1989	20206
Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Öğretim Kurumlarında Öğrenci Okutma Yönetmeliği			27.6.1989	20208

VI — TEBLİĞLER VE GENELGELER

33 Katma Değer Vergisi Genel Tebliği			26.4.1989	20150
190 Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği			10.5.1989	20161
191 » » » » »				
192 » » » » »				
193 » » » » »				
194 » » » » »				
195 » » » » »				
196 » » » » »				
159 Gelir Vergisi Genel Tebliği			31.5.1989	20181

**382 SAYILI DERGİNİN
YANLIŞ - DOĞRU ÇİZELGESİ**

Sayfa	Satır	Yanlış	Doğru
23	3	ortak	ortam
42	5	Mükkesep	Müktesep
45	Dipnot	bilapedel	bilabedel
71	26	korumuşur	korumuştur
77	14	kakınmaya	kalkınmaya
93	23	yanılarak	dayanılarak
103	35	lişkileri	ilişkileri
128	20	beleldiyeler	belediyeler
191	11	bölgedel	bölgede
202	9	Rend	Read
207	5	gurupları	grupları
207	30	gurupları	grupları
211	16	ramen	rağmen
219	4	performancı	performansı
227	9	önemil	önemli
232	2	Gruları	Grupları
237	24	doğrultusunsa	doğrultusunda

(Sh.. 188'e ek)

lik vb. düzenlemelere uyması gereği vardır. O halde, yetkili mercii tanımlamasıyla, gerek makamın yasadan doğan yetkisinin varlığı, gerekse, bu yetkiyle verilen kararın yasal düzenlemelere uygun olma koşulunun gereği anlaşılacaktır. Her ikisinin veya birinin yokluğunda eylem suç oluşturmayacaktır.

Konu ile ilgili içtihatlar:**1 — BAŞLIK PARASININ ALINMASININ YASAKLANMASI**

Kaymakamlığın gelenek ve göreneği yasaklayıp, onu suç haline getirmesi yasal değildir. Bu nedenle, böyle bir emre uyulmaması suç oluşturmaz (YCGKK Y.K.D. 86/11 Bk)

2 — KÖY İÇİNDE HARMAN YAPMA

Köy içinde harman yapmayı yasaklayan il veya ilçe sağlık kurulu kararı olmadığına göre sanığın eylemi buyruklara uymazlık olmaz, 442 sayılı yasadaki yaptırımların uygulanması, bu yasada belirtilen görevli kişiye kurallara ait olup mahkemenin görev alanı dışındadır. Y.K.D. 81/11 s.

3 — YOLCU TAŞIMA ÜCRETLERİNİN BELİRLENMESİ

İki yerleşim merkezi arasındaki yolcu taşıma ücreti, il genel kurulu, yönetim kurulları veya o yerin en büyük mülkiye âmiri tarafından belirlenip, usulen tebliğ veya ilan olunmadıkça, fazla fiyatla yolcu taşıyan sanık hakkında TCK. nun 526/1. m. sindeki suç oluşmaz. Y.K.D. 81/7.

4 — ANIZ YAKMANIN YASAKLANMASI

İl idare yasasına göre vali tarafından tek başına önlem alınıp emir verilebileceğine göre, anızların yakılmasının yasaklandığına ilişkin valininde katılmasıyla alınan karar metninde diğer bazı görevlilerinde imzalarının bulunması yetkili makam tarafından verilmiş bir emir ve alınmış bir önlem niteliğini değiştirmez 2. CD. Y.K.D. 82/11.

5 — GÜNEŞİN SATIMINDAN SONRA MOBİLET VE BİSİKLET KULLANIMININ YASAKLANMASI

İlçe Kaymakamlığının, kamu güvenliği ve düzenini ilgilendirmeyen yasalara da uymayan şekilde, gün batımından doğumuna değin, il

çede mobilet, bisiklet kullanımını yasaklaması halinde, bu buyruğa uymayanların eylemlerinde TCK. m. 526/1. deki yasal unsurlar oluşmadığından hükümlülük kararı verilemez. 2. CD. Y.K.D. 937/1.

6 — VALİ YARDIMCISININ YOLCU TAŞIMA ÜCRETİNİ BELİRLEMESİ

İller idaresi yasasının 66. m. sinde, o yerin en büyük mülki amirince alınan önlem verilen emre uyulmamayı suç saymış olduğu, halbuki, yolcu taşıma ücretlerinin vali yardımcısı tarafından tesbit edildiği nazara alınarak yolcu taşıma ücretleri hakkında bizzat vali veya kaymakam tarafından usulen alınıp, ilan edilmiş bir emir olup olmadığı araştırılmadan, eksik inceleme ile TCK. m. 526/1 ile hüküm kurulması bozmayı gerektirmiştir. 2. CD. 29.11.1984 9930/10890.

7 — BİRALARIN SATIŞ FIATININ BELİRLENMESİ YETKİSİ

Biraların satış fiatları belediye encümenince tesbit edilmiş olmasına göre, encümen kararına uymazlıktan ibaret olan eylemin, 1580 ve 1608 sayılı yasaların uygulanması gerekeceği nazara alınarak, görevsizlik kararı verilmesi gerekir. 2. CD. 27.4.1982 2653/2774.

II — ADLÎ İŞLEMLER

Adlî işlem, bir sorunun mahkemeye sunulmasından, son kararın alınmasına değin, yanların ve hakimın usule ilişkin açıkladıkları iradeler, aldıkları tedbirler, kararlar, yaptıkları işlemler, dava açılması, savunma, dilekçe vermek, İslah, kanıt sunulması, yemin teklifi vb. adli işlemleri gösterir. Bu genel anlamın yanısıra, TCK. nun değinmek istediği «adli işlemler» bu tanımlamanın içinde olmakla birlikte tamamı kabul edilemez. Burada düşünülen şey, adeleti sağlama düşüncesi ile verilen emirler değil, yetkili mercilerce yapılacak adli işlemlerin, iyi ve güvenilir bir biçimde oluşmasını sağlamak için bu merciilerce verilecek emirlerdir.

İçtihatlar:

I — İHTİYATİ TEDBİRLERE AYKIRILIK

526. madde, amme nizamına müteallik kabahatlar faslında yer almış bulunması itibariyle bu maddede yazılı adli muamelelerden cezaya ait işler için verilen emir ve alınacak tedbirler maksut olup, tarafların kişisel haklarına taalluk eden HUMK. nun m. 104 vd. maddeleri uyarınca verilen tedbirlere aykırılıkta TCK. nun 526. m. uygulanması mümkün değildir. 2. CD. 12.1.1960 17094/82.

YANLIŞ — DOĞRU ÇİZELGESİ

Sayfa	Satır	Yanlış	Doğru
10	25	Başka	Başkan
13	12	artıkların	artıkların
19	3	pusseti	puseti
22	3	dospot	despot
22	5	eserin	esirin
49	13	kör	köy
51	33	tekrara	tekrar
61	11	tadihlerde	tarihlerde
115	35	sarece	sadece
127	28	tarına	satırına
151	16	birilkte	birlikte
163	13	özelilkleri	özellikleri
167	33	demuru	memuru
173	11	paartilerine	partilerine
188	10	suçn	suçun (Eki de sayfa arasına konmuştur.)
192	10	ibarep	ibaret