

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 61

EYLÜL 1989

SAYI: 384

İÇİNDEKİLER

	Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler	
Fethi AYTAÇ		1
Ali PITIRLI	İnsan Haklarının Uygulanmasında Uluslararası Kuruluşların Etkileri	
		23
Ertuğrul TAYLAN	Mülki İdare Bölümleri Arasındaki Sınır Anlaşmazlıkları İle İlgili Danıştay ve İdare Mahkemeleri Kararları	
		49
Ali OĞUZ	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları	71
Dr. Erol ALPAR	Kamu Yönetimi ve Nitelikleri	
		101
Ali Ülkü AZRAK	Hammer'in Gözüyle Osmanlı İmparatorluğunda Yönetici Sınıflar	
		161
Yrd. Doç. Dr. Remzi FİNDIKLI	Yönetim Karşısında Denge Unsuru Olarak Orta Sınıflar	
		171
Şenol ŞENOL	Çevre Korunması Yönünden Medeni Kanun Hükümleri İle Çevre Kanunu Hükümlerinin Karşılaştırılması	
		185
Dündar GÜLTEKİN	nu Yönetiminin Politizasyonu: Politizasyonun Sonuçları Sebepleri ve Kavramları Üzerine Düşünceler	
		199
İrfan Şinasi ÇETİNKALE	İngiltere ve Avrupa Topluluğu	217
HABERLER	leri Bakanlığından Haberler	233

MEVZUAT

Haydar ÖZTÜRKÇÜ

.....
: 1 Temmuz - 30 Eylül 1989 Tarihleri arasında
Resmi Gazetede Yayımlanan İçişleri Bakanlığı
ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat.

251

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

● İDARECİLER,
BANA İÇTEN SEVGİLERİNİ HAYKIRANLAR;
YÂRIM ASIRDAN BERİ BÜYÜK TÜRK ULUSUNUN
TAM ANLAMıyla MİLLET OLMASINA ÇALIŞAN,
ONUNLA EN MODERN BİR TÜRK DEVLETİ
KURMAK İÇİN İNSANLIK FEDAKÂRLIKLARININ

HİÇBİRİNİ ESİRGEMEYEN KÜLTÜR, İDARE,
İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON
İLMÎ TELÂKKİLERE GÖRE TEBELLÜR
ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK
DEĞERDE AR- KADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK



VRUPA KONSEYİ VE MAHALLİ İDARELER

Fethi AYTAÇ
Merkez Valisi

Avrupa Konseyi'nin 40 ncı Yılı

Geride bıraktığımız 5 Mayıs 1989 tarihi Avrupa Konseyinin kuruluşunun 40. yıldönümü idi. Bu nedenle Konseye üye ülkelerin çoğunda bu gün özel bir ağırlıkla kutlanmış; üyelerden biri olan yurdumuzda da bu vesile ile bazı toplantılar düzenlenmiş, yayınlar yapılmış* ve özellikle de Konseyin merkezi olan Fransa'nın Strazburg kentinde aynı gün yapılan kutlama törenlerine bazı parlamenterlerle birlikte T.B.M. Meclisi Başkanımız bizzat katılmak suretiyle Konseye verdiğimiz önem belirtilmek istenmiştir.

Bununla beraber, geçen yıllarda olduğu gibi bu yılda da söz konusu kutlamaların yurdumuzda yeterince canlı ve kamuoyunu etkileyici ölçüde kutlandığı söylenemez.

Bu durum kanaatimizce Konseyin niteliğinin, amaçlarının, çalışmalarının, diğer uluslararası bölgesel kuruluşlarla ilişkilerinin ve yurdumuzla bağlantısının kamuoyunda — kuruluşla doğrudan doğruya ilgili resmi kurum, kuruluş ve ilgililer dışında — yeterince bilinmemesinden ileri gelmekte olsa gerektir.

Konseyin Kuruluş Amacı

Avrupa Konseyi, 5 Mayıs 1949 tarihinde Londra'da İngiltere, İzlanda, Fransa, Belçika, Hollanda, Danimarka, Norveç, İsveç, Lüksemburg ve İtalya olmak üzere Batı Avrupa'nın 10 ülkesi tarafından ve "üyelerinin ortak mirası olan ideal ve ilkeleri korumak ve yaymak, aynı zamanda onların ekonomik ve sosyal gelişmelerini sağlamak için aralarında daha sıkı bir işbirliği oluşturmak" amacıyla kurulmuştu.

* Örnek: Prof. Dr. Nuri TORTOP.

. 5 Mayıs "Avrupa Günü" Milliyet Gazetesi, 5.5.1989.

. Avrupa Konseyinin Kırkıncı Yılı - iller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 523, Mayıs 1989.

Bu kuruluşa acaba neden gerek duyulmuştu?

O günleri yaşayanların, İkinci Dünya Savaşı sonu olayları ve gelişmeleri izleyenlerin hatırlayacakları veya bu konuda inceleme yapacakların tespit edecekleri gibi :

— Milyonlarca insanın hayatına, birçok şehirlerin yakılıp yıkılmasına mal ve Avrupa'nın siyasî coğrafyasının büyük ölçüde değişmesine sebep olan 2 nci Dünya Savaşı, Almanların milliyetçilik duygularını Birinci Dünya Savaşı sonucu yenilmişliğin, ezikliğin hıncı ile ustaca körüklemesini bilen Hitler tarafından çıkarılmış; "üstün Alman ırkına 1.000 yıllık bir egemenlik" vadeden Nazilerin savaş öncesi ve savaş yıllarında Yahudilere karşı giriştikleri soykırım ve işgal ettikleri ülkelerin halkına yaptıkları insanlık dışı davranışlar, milletler yerine insanlara ağırlık veren bir zihniyet ve yaklaşımla "yaralarını sararak Avrupa'yı yeniden kurmak" fikirlerini doğurmuş;

— Öte yandan savaş öncesinde Finlandiya'nın bir kesimi ile Baltık ülkelerini ve Romanya'nın Besarabya'sını ilhak etmiş olup iç rejimi Batının demokratik rejimleri ile esasen zıt düşen Sovyet Rusya savaş sonrasında Polonya, Romanya, Bulgaristan, Yugoslavya, Arnavutluk, Macaristan, Çekoslovakya'yı, Almanya'nın Doğusunu ve kısmen Avusturya'yı fiilen işgal etmiş veya buralarda kendisine tamamen yandaş komünist idareleri işbaşına getirmiş; yayılmacı baskısını (Kars ve Ardahan çevresinde toprak ve Boğazlarda imtiyazlı geçiş hakkı isteği ile) Türkiye'mizde ve Batı Avrupa ülkelerinde kuvvetle duyurmuş; özellikle Fransa, İtalya, Yunanistan gibi (komünist partilerin büyük etki ve güce sahip oldukları) ülkelerde yoğun içten çökertme çabalarına girişmiş; "Demir perde" gerisi ülkelerini bir ideolojik birlik (Komin form) halinde organize ederek soğuk savaşı alabildiğine devam ettirmişti.

— Savaş sonrasında 1945 yılında San Francisco'da büyük ümitlerle kurulan Birleşmiş Milletler Teşkilatın en etkili karar organı Güvenlik Konseyi statüsünde büyük ülkelere tanınmış bulunan veto hakkının o yıllarda Sovyet Rusya tarafından barış çabalarını sürekli engeller biçimde kullanılması sonucu "Doğu tehdidinin (yurdumuz dahil) Avrupa'da vahim ölçüde sürüp gitmesinden büyük tedirginlik duyan Amerika Birleşik Devletleri yurt içi silahlı azınlıkların yahut yurt dışı güçlerin baskılarına karşı koyma azmini gösteren ülkelere (ki kastedilen Yunanistan ve Türkiye idi) destek vermeyi amaçlayan Truman Doktrini (sene 1947) ve "açlığa, sefalete, ümitsizliğe ve kargaşaya son" sloganı ile ortaya atılıp (görünüşte Rusya dahil) tüm Avrupa ülkelerinin ekonomik bünyelerinin sağlamlştırılmasını hedef alan Marshall Planı (keza sene

1947) ile Rus tehdidi altındaki ülkeleri her bakımdan destekleyip ayakta tutmayı temel politika olarak benimsemişti.

İşte böyle bir ortamda Batı Avrupa ülkeleri yöneticileri de büyük kayıplara ve acılara sebep olmuş, Savaş'tan bitkin çıkmış kendi ülkelerinin halklarını bilinçlendirmek, gerekirse yeni bir savaşa psikolojik bakımdan hazırlamak ... için kendi aralarında ekonomik, sosyal, siyasî ve askerî işbirliğinde bulunmak, ortak kararlar almak gereğini duymuşlar ve bunun bir sonucu olarak İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Danimarka, Norveç, İzlanda, İtalya ve Portekiz, Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada'nın da katılımıyla 4 Nisan 1949 tarihinde, Sovyet saldırılarına karşı koyacak bir askeri birliği, adına — İngilizce kelimelerinin baş harfleri ile — kısaca NATO dediğimiz Kuzey Atlantik İttifakını oluşturmuş; bir ay sonra da —başta belirttiğimiz kurucular — 5 Mayıs 1949 da konumuz olan Avrupa Konseyini meydana getirmişlerdi.

Konseyin kuruluşunu izleyen yıllarda kendilerini aynı tehlike ile karşı karşıya veya Batı Medeniyetinin özgürlükçü ve insan haklarına saygılı ailesinin bir parçası gören devletler de kendi istekleri veya Konseyin çağrısı üzerine üye olmuşlardır ki, bunlar arasında Türkiye de vardır: Yıl 1951. (Bu çağrıda, 1950 yılında zuhur eden Kore Savaşı'nda Birleşmiş Milletler Teşkilatının kararına uyarak aktif biçimde yer almamızın payı büyük olmuştur. Aynı durum 1951 yılında NATO Paketi'ne giriş isteğimize de yol açmış ve Pakte giriş 1952 de gerçekleşmiştir.)

Katılan diğer ülkeler Yunanistan, İzlanda, Federal Batı Almanya ve Avusturya'dır.

Avrupa'daki Rus tehlikesinde (1956 yılında Macaristan'da görülen ayaklanmanın kanlı bir biçimde bastırılması, Berlin duvarı ... gibi olaylara rağmen) zamanla bir hafifleme görülmesi ve Konseyin ilk kurucuları arasında yer alan altı Batı Avrupa ülkesinin kendi aralarında daha sıkı bir ekonomik birlik gerçekleştirmek için kendi aralarında Demir Çelik Birliği, Gümrük Birliği, Avrupa Atom Birliği gibi kuruluşlar ve İtalya'nın katılımıyla 1957 de Ortak Pazar denilen bir Birlik oluşturmaları karşısında Konsey, varlığını devam ettirebilmek için, gelişen siyasî eğilimleri de dikkate alarak dışa dönük siyasî birlik görüntüsü yerine, üye ülkelerde :

- İnsanların temel hak ve hürriyetlerinin korunması ve geliştirilmesi,
- Ülkelerin sosyal, ekonomik, kültürel, genel sağlığa ilişkin... tüm ortak sorunlarına eğilmesi,

- Alan düzenlenmesi, tabiat, çevre ve mimarî mirasın korunması,
- Gençlik konu ve sorunlarında çareler düşünülmesi,
- Hukuk sistemlerinin birbiriyle ahenkleştirilmesi ...

gibi yeni boyutlar kazanan amaçlara yönelik çalışmalar yapan, kararlar alan ve bu arada özellikle demokratik sistemin savunucusu bir siyasî kuruluş ağırlığını kazandı.

Her üye devletin hukukun üstünlüğü ilkesini benimsemesi ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerden yararlanmasını güvence altına almasını şart koşan bu yeni çehresi içinde Avrupa Konseyi ancak demokratik rejimle yönetilen ülkelerin üye olabildiği bir uluslararası bölgesel politik kuruluştur. Demokratik siyasî rejime sahip olmayan ülkeler üyeliğe alınmazlar. Üye olup da bu özelliği kaybeden ülkeler üyelikten çıkarılırlar veya üyelikleri siyasî gelişmelere bağlı olarak askıya alınır. (1974 yılında Yunanistan ve 1980 den sonra Yurdumuz için yapıldığı gibi.)

Bu gelişmeler doğrultusunda Konsey'in etkinliği devam etmekte ve üye sayısı artmış bulunmaktadır. Nitekim Kıbrıs (Rum) Cumhuriyeti, Malta, İsviçre ve yakın yıllarda da İspanya, Portekiz, Liechtenstein, San Marino ve bu sene Finlandiya'nın Konseye kabulü ile üye ülke sayısı 23 e çıkmış bulunmaktadır. (Avrupa'daki devlet sayısı 32 olup birkaç yıldan beri Konsey faaliyetlerini gözlemci olarak izleyen Yugoslavya'nın da üyeliği söz konusudur.)

Konseyin benimsediği önemli belgeler ve oluşturduğu kurumlar arasında :

- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi,
- Avrupa İnsan Hakları Komisyonu,
- Avrupa İnsan Hakları Divanı (Mahkemesi),
- Avrupa Sosyal Haklar Temel Yasası (Şartı), zikre değer.

Bu belge ve kurumlar üye ülkelerin yurttaşlarına millî hukuku aşan bazı haklar sağlamakta ve üye ülkeleri yasalarını bu doğrultuda geliştirmeye de yönlendirmektedir.

Konsey Nasıl Çalışır?

Avrupa Konseyi, üye ülkelerin Hükümetleri 3^üncüde o ülkelerin millî parlamentoları ile mahallî idareler ve hükümet dışı uluslararası

kuruluşların temsilcilerinin de çalışmalara katılmasını sağlayan bir yapıya sahiptir.

Konseyn işleyişi üst düzeyde, üye devletleri temsil eden Bakanlar Komitesi ile aynı ülkelerin yasama organını temsilen seçilerek gelen Parlamenterler Meclisinin çalışmalarına dayanır.

Bakanlar Komitesi, örgütün karar organı olup üye ülkelerin Dışişleri Bakanlarından oluşur. Parlamenterler Meclisinde alınan tavsiye kararlarının ve Konsey bünyesinde çalışan çeşitli komitelerin önerilerinin ne şekilde izleneceğine bu Komite karar verir. Kuruluşun çalışma programının tespit edilmesi ve bütçenin onaylanması da Komitenin yetki ve sorumluluğundadır. Üye ülkelerin Konseyde görüşülmesini istedikleri konuların ele alınmasını kararlaştırmak da keza Komitece sağlanır.

Komitede başkanlık görevi, altışar aylık süreler halinde, sıra ile üstlenilir. Bakanlar, yılda iki kez bir araya gelirler. Bu arada Konsey'in olağan çalışmalarını Hükümetleri adına yönlendirmek için Konsey merkezinde her üyenin bir Daimî Temsilcisi vardır. Bu elçilere Bakan Delegeleri denir. Bu delegeler her ay yaklaşık bir hafta süreyle bir araya gelirler ve Bakanları adına gerekirse kararlar alırlar.

Bakanlar Komitesi tarafından alınan kararlar ve Plükümetlere yönelik tavsiye kararları veya sözleşmeler şeklinde ortaya çıkar. Tavsiye kararları belirli bir konu üzerinde ortak bir politika benimsenmesini öneren birer düşünce ve beyan niteliği taşır. Sözleşmeler ise Bakanlar Komitesi tarafından Hükümetlerine önerilip onaylanmaları halinde onaylayan üye ülkeyi bağlayıcı nitelikte yani uyulması zorunlu yasak belgelerdir. Diğer bir deyimle sözleşmeler, belirli bir konuda Konsey ülkeleri arasında varılan görüş birliğinden kaynaklanan uluslararası anlaşmalardır. Bir sözleşmeyi onaylayan ülke ondan doğan yükümlülükleri yerine getirmeyi de taahhüt etmiş olur. (Üye ülkeler sözleşmeleri, bazı hükümlerine, tam katılmadıkları veya uygulayamayacakları kaydı ile de imza edebilirler. Çünkü Konseyde ele alınan konuların çeşitliliği ve üye ülkelerin sosyo ekonomik yapıları ve hukuk sistemleri arasında varlığını korumakta olan farklılıklar nedeniyle bir sözleşmenin tüm üye ülkeler tarafından onaylanması nadiren ulaşılan bir sonuçtur.)

Sözleşmeler ile tavsiye kararlarının hazırlık çalışmaları Hükümetler arası uzman görevlilerden oluşan komite ve komisyonlarca yürütülmektedir. Ayrıca çeşitli konularda çalışmalar yapılması yönünde Dışişleri Bakanlarından değil de (eğitim, sağlık, adalet, çevre, spor ... gibi) ilgili alanda yetkili Bakanlardan oluşan Bakanlar Konferanslarında ka-

rarlar alınabilmektedir. Bu konferanslar da o konulardaki Bakanların düzenli aralarla bir araya gelmesini sağlar.

Parlamenteler Meclisi, adeta tarihin ilk uluslararası parlamentosu olup yasama yetkisi olmamakla beraber Konsey çalışmalarının yönlendirilmesi açısından temel nitelikte bir rol oynamaktadır. Bu Meclis tarafından kabul edilip Bakanlar Komitesinin incelemesine aktarılan tavsiye kararları Konseyin çalışmalarında ağırlıklı bir değer taşır.

Parlamenteler Meclisi, üye ülkelerin millî parlamentolarının kendi üyeleri arasından seçtiği (veya görevlendirdiği) üyelere oluşmaktadır. Her üye ülkenin gönderdiği parlamenteler sayısı, o ülkenin nüfusuna göre hesaplanmakta, ayrıca her parlamenteler heyetinin oluşumu, temsil ettiği parlamentodaki siyasî partilerin güç dağılımını yansıtmaktadır.

Bu Mecliste üye parlamenteler eğilimlerine göre siyasî gruplar oluştururlar. Ancak herhangi bir konuda söz aldıkları zaman kendi adlarına konuşmuş olurlar. Bu hususu vurgulamak amacı ile, üyelerin Genel Kurul salonundaki yerleri, ülke ve siyasî eğilim farkı gözetilmeksizin, soyadlarının alfabetik sıralamasına göre saptanır.

Parlamenteler Meclisi, genelde Ocak, Nisan ve Eylül aylarında olmak üzere yılda üç kez toplanır. Görüşmeler İngilizce, Fransızca, Almanca, İtalyanca ve İspanyolca yapılabilir; raporlar sadece İngilizce ve Fransızca olarak yayınlanır.

Meclis görüşmeleri halka ve kamuoyuna açık olarak yürütülür.

Ayrıca her toplantı döneminde, önemli uluslararası konu ve olayların gündeme gelip görüşüldüğü veya Dünyanın ünlü devlet adamlarının konuşmaları ile katkıda bulunduğu çok olur.

Konseyin önemli organlarından biri de Konsey Genel Sekreterliğidir.

Genel Sekreterlik Bakanlar Komitesi, Parlamenteler Meclisi ve Hükümetler arası uzman komitelerin çalışmalarında yardımcı olur. Genel Sekreterliği, Bakanlar Komitesinin hazırladığı aday listesi içinden Parlamenteler Meclisinin 5 yıl süre için seçtiği Genel Sekreter yönetir. Sekreteryada üye ülkelerin vatandaşlarından —belli bir kontenjan dikkate alınarak— seçilen 900 civarında görevli çalışır.

Konseyin ve görevlilerinin tüm giderleri, hazırlanan gelir gider Bütçesi uyarınca, üye ülkelerin Hükümetlerince karşılanır. Her ülkenin bütçeye katkı payı, o ülkenin nüfusuna ve gelir imkânlarına göre hesaplanır.

Avrupa Konseyi, kamuoyu ve toplumla bağlantısını sürekli ilişki içinde bulunduğu çok sayıda hükümet dışı uluslararası kuruluş sayesinde sürdürür. Çeşitli meslek, sendika federasyonu ve baskı gruplarından oluşan bu kuruluşlardan 275 ine Konsey tarafından danışman statüsü tanınmıştır.

Konseyin Diğer Uluslararası Kuruluşlarla İlişkisi

Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler, İktisadî İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı ve Avrupa Topluluğu gibi uluslararası kuruluşlarla sıkı işbirliği halindedir.

Yurdumuzda kamuoyunun daha çok ilgilendiği ve sürekli gündeminde bulunan Avrupa (Ekonomik) Topluluğu ile Konsey arasındaki ilişkiler üzerinde durulmağa değer.

Yukarda da değinildiği gibi Konseyin ilk kurucuları arasında yer alan altı Batı ülkesinin (ALTILAR diye anıldıkları da olur) kendi aralarında daha sıkı bir birlik gerçekleştirmek için yaptıkları çalışmalar sonunda teşekkül eden Avrupa (Ekonomik) Topluluğu giderek ekonomik bir birlik olmaktan çıkmış, uzun vadede vatandaşlarının birbirlerinin ülkeleri içinde serbestçe dolaşımını, iş tutmalarını, yerleşebilmelerini, mallarını herhangi bir gümrük engeli olmadan serbestçe ithal ve ihraç edebilmelerini, millî para birimi yanında ortak bir para biriminin (ECU) geçerli olmasını ... kısaca bir bakıma Amerika Birleşik Devletlerine benzer bir Birleşik Avrupa Devletlerini oluşturmayı hedefleyen bir nitelik almıştır.*

Bu hedef aslında başlangıçta Avrupa Konseyi'nin de düşündüğü (veya düşlediği) bir hedefti. Bu nedenle Avrupa Konseyi ile AT arasında büyük bir yakınlık, adeta iç içelik söz konusudur. Nitekim :

— Avrupa Konseyi'nin resmî simgesi olan çividi mavi üzerine halkalanmış 12 adet sarı yıldızlı bayrak, aynı zamanda AT'm da benimsediği ve kullandığı bir simgedir.

— Avrupa Konseyinin Avrupa ortak marşı olarak kabul ettiği Beethoven'in 9 uncu Senfoni'sinin "Neşeye Şarkı" prelüdü AT'm da sempati ile karşıladığı bir ortak şarkıdır.

Kısaca Avrupa Topluluğunun merkezi olan Belçika'nın başkenti Brüksel ile Konseyin merkezi Strazburg arasında coğrafi bakımdan olduğu kadar her açıdan da büyük yakınlık söz konusudur.

* Avrupa Topluluğunun genel ve serbest seçimle teşekkül eden bir Parlamentosu vardır. Üye ülkelerde yapılan seçimle oluşan bu organa Avrupa Parlamentosu denir.

Konseyin Birleşmiş Milletler Teşkilatı ile ilişkisi de çoktur. Örnek vermek gerekirse, Konseyin en önemli sözleşmelerinden İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi aslında Birleşmiş Milletlerin i 948 de kabul ettiği İnsan Hakları Evrensel Bildirisinden büyük ölçüde esinlenmiş ve orada yer alan ilkeleri teyit etmiştir.

Avrupa Konseyi'nin Türkiye ile İlişkileri

Kuruluşunu izleyen yıllarda (1951 de) Konseye heyecanla üye alınan Türkiye, zamanla Sovyet tehlikesinin azalması ve ağırlıklı hedeflerin değişmesi sonucu, Konseydeki itibarının bazen dalgalanmalara maruz kaldığına şahit olmuştur. Nitekim yurdumuzda 12 Eylül 1980 de meydana gelen yönetim değişikliğini demokratik rejimin ihlali kabul ederek Türkiye'nin üyeliğini askıya almış bulunan Konsey :

a) Kıbrıs konusunda: Kıbrıs Cumhuriyetinin sadece Rumlardan oluşan Hükümetini meşru yönetim kabul etmekte ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin diğer ülkelerce benimsenmesinde olumlu davranmamakta;

b) Türkiye'de insan haklarına ve bölgesel grupların kültürlerine tanı riayet edilmediği görüşüne varan suçlamalara sahne olmaktadır.

Sonuç olarak da bu tutumu ile AT'a katılma isteklerimizde yardımcı olmamakta, bizi bir bakıma dışlamaktadır.

Buna karşılık aynı Konsey :

- a) Avrupa Topluluğuna katılma isteklerimizi teyit etmeğe,
 - b) Avrupa'da yaşayan milyonlarca işçi ve diğer sıfattaki yurttaşımızın haklarını dile getirmeğe,
 - c) iskân Fonu gibi bazı parasal kaynaklardan yararlanmamıza,
 - ç) Kıbrıs tezimizi ısrarla savunmamıza,
 - d) Bulgaristan'daki Türk azınlığına yapılan insanlık dışı uygulamaları keza ortaya koymamıza,
- imkân veren bir organ görevi de yapmaktadır.

Kısaca, çeşitli faaliyetlerinden yararlandığımız ve bir ölçüde katkıda bulunduğumuz Avrupa Konseyi bugünkü ortamda yeterince yararlanamadığımız fakat kopmakta da millî yarar ve çıkar görmediğimiz bir kuruluş olarak dış politika bağlantımızda ağırlıklı bir yer tutmaktadır.

Avrupa Konseyi ve Mahallî İdareler

Konsey'in çok önem verdiği bir alan "Mahallî İdareler = Yerel Yönetimler" dir. Doğusu, yukarıda değindiğimiz gibi, Sovyet tehdidinin çok yoğunluk taşıdığı bir zamana rastlayan Avrupa Konseyi, temelde Nazi Almanya'nın aşırı milliyetçilik anlayışından kaynaklanan İkinci Dünya Savaşı gibi yeni felâketlerin ortaya çıkmaması için Avrupa insanını bir birlik, bir kardeşlik fikir ve ülküsü etrafında toplayıp bütünleştirmek amacına yönelmişti. Bu nedenle Konsey kendisine merkez olarak, anlamlı bir tercihle, çeşitli zamanlarda Almanlarla Fransızlar arasında çatışma konusu olmuş ve iki arada el değiştirmiş olup halkı kendilerini hem Fransız hem Alman sayan Alsa - Loren'in merkezi Strazburg'u seçmiş ve Avrupa Birliği fikrinin ancak şehir - kasaba - köylerde... yaşayan milyonlarca insana anlatılıp benimsenmesi halinde kuvvetle filizlenip kökleşebileceğini, bunun da ancak halkın fiilen yönetiminde ve kararlarında rol aldığı mahallî idareleri Birlik fikrinin oluşmasına aktif biçimde katmakla olabileceğini kabul etmiştir.

Bu düşünce ile Konsey kuruluşunu izleyen aylarda bir Mahallî İdareler Komisyonu kurmuş; Komisyonun teklifi üzerine de zamanla :

- 1 — Avrupa Birliği fikrinin yayılmasına en çok yardım ve gayret eden bir veya birkaç şehre her yıl (bronz madalya, Avrupa bayrağı ve inceleme gezisi burslarından oluşan) Avrupa Ödülü verilmesi,
- 2 — Üye ülkelerin mahallî idarecileri ile öğrenci, işçi, çiftçi gibi genç kitleler arasında karşılıklı mübadele programı uygulanması,
- 3 — Konseye üye ülkelerin mahallî idareleri ile ilgili dernek veya kuruluşları tarafından seçilecek delegelerden oluşacak bir Avrupa Mahallî İdareler Konferansı kurulması, kabul edilmiştir.

Başlangıçta iki yılda bir toplanacak bir kuruluş olarak düşünülen Konferans, kısa süre sonra, her yıl toplanan ve her üye ülkenin Parlamenterler Meclisi'ndeki üyesi kadar üyeyle temsil edildiği sürekli bir organ halini almıştır.

Bu konferans, mahallî idareler temsilcilerinin, Avrupa'yı ilgilendiren konu ve sorunların incelenmesine katılmalarını sağlamaktadır. Üyelerin Hükümetler tarafından belediye başkam, belediye ve il genel meclis üyesi gibi seçilmiş kişilerin meslek kuruluşları aracılığı ile ve bu seçilmişler arasından görevlendirilmesi özellikle istenmektedir. (Bu nedenle, Hükümetimizce söz konusu Konferansa delege olarak zaman zaman Vali - Genel Müdür veya yardımcıları... gibi atama ile görev yapan kişilerin gönderilmesi açık tepki ve

hoşnutsuzluk ile karşılanmak

ta; söz konusu görevlilerin uzmanlık komitelerinde görevlendirilebilecekleri hatırlatılmaktadır.)

Konferansın çalışmaları, mahallî idareler için politik önem taşıyan, mahallî ve bölgesel özerkliğin korunması, bölge sorunları, şehircilik, bölgesel planlama, çevre korunması, kültürel ve sosyal konular gibi temalar üzerinde görüşmelerle yürütülmektedir. Konferans kurduğu komisyonları tarafından hazırlanan raporlara dayanarak Bakanlar Komitesine ve değişik millî makamlara görüş ve kararlar iletmektedir.

Mahallî İdareler Konferansı'nca ileri sürülen isteklere uyularak üye ülkelerde mahallî idarelerden sorumlu Bakanların da belirli aralarla bir araya gelerek görüş alışverişinde ve yaklaşımda bulunmaları uygun görülmüş ve böylece Mahallî İdarelerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı ortaya çıkmıştır.

Bu Konferans da genelde iki yılda bir, bir üye ülkenin başkentinde toplanarak gündeminde yer alan konu ve sorunları görüşmekte, kararlar almaktadır.

Konseyce, mahallî idareleri ilgilendiren iki önemli sözleşme kabul edilmiştir. Bunlar :

- Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi ile
- Avrupa Mahallî Muhtariyet (Yerel Özerklik) Şartı (= Sözleşmesi) dir.

Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi, ülkeler arasında ortak sınırlara yakın bölgeler arasında, bölge kalkınması, çevre düzenlenmesi ve korunması, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi gibi konularda anlaşmalar yapılmasını teşvik etmekte ve getirdiği düzenlemelerle bu işbirliğini kolaylaştırmaktadır.

(Her ne kadar Sözleşme iki üye devlet olarak Türkiye ve Yunanistan'ı da ilgilendirmekte ise de şimdilik bu Sözleşme aramızda uygulama değeri bulmamıştır.)

Avrupa Mahallî Muhtariyet (Yerel Özerklik) Şartı ise, üye ülkelerde mahallî muhtariyet kavramının nasıl anlaşılması gerektiğine, merkezî idare kuruluşları ile mahallî idareler arasındaki ilişkilere, bu idarelere sağlanması gereken malî kaynaklara ... ilişkin esasları içermekte ve onaylayan Hükümetler için uyulması zorunlu nitelik taşımaktadır.

Mahallî İdarelerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nca kabul edilmiş ve 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına açılmış bulunan bu Şart (= Sözleşme), 18 maddeden ibaret olup Başlangıç kısı

mında Avrupa Konseyinin amacını ve bu amacı gerçekleştirmede mahallî idarelerden beklenen rolü açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Birçok üye ülkece onaylanmış bulunan Şart, Yurdumuz Bakanlar Kurulunca da incelenmiş ve 20.9.1988 gün ve 88/13296 sayılı kararla, 31.5.1963 tarih ve 244 sayılı Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğü ve Yayınlanması ile Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında) Kanunun 1 inci maddesi uyarınca, Hükümetimiz adına imzalanması için Konseydeki Daimi Delegemize yetki ve talimat verilmiş; bu yetki çerçevesinde Sözleşme 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanmış, yurdumuz adına da bağlayıcı değer kazanmıştır.

Avrupa Mahallî İdarelerin Muhtariyeti Sözleşmesi Metni

“Başlangıç”

Bu belgede imzası bulunan Avrupa Konseyine üye Devletler;

Konsey'in amacının, üyeleri arasında, ortak mirasları olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacına yönelik daha büyük bir Birliğe erişmek olduğu,

Bu amaca erişme yollarından birinin, idari alanda yapılan anlaşmalardan geçtiği,

Mahallî idarelerin herhangi bir demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğu,

Yurttaşların kamusal işlere katılma hakkının Avrupa Konseyinin tüm üye devletlerince paylaşılan demokratik ilkelerden biri olduğu,

hususlarını göz önünde bulundurarak;

Bu hakkın, mahallî düzeyde en kestirme biçimde kullanılabileceğine ve,

Mahallî idarelerin gerçek sorumlulukları ile var olmalarının, hem etkili ve hem de yurttaşlara yakın bir idare sağlayabileceğine kani olarak;

Avrupa'nın farklı ülkelerinde muhtar mahallî idarenin korunması ve yeniden güçlendirilmesinin, demokrasi ve yetki ademi merkeziyetçiliği ilkeleri üstüne temellenen bir Avrupa'nın inşasına önemli bir katkı olduğunun bilinci içinde;

Demokratik olarak oluşturulmuş karar alma organlarını haiz ve sorumlulukları ile uyumlu geniş bir muhtariyet derecesine sahip mahallî

idarelerin varlığını ve bu sorumluluklarını yerine getirebilme usul ve araçları ile

bunun için gerekli kaynakların sağlanması gereğini teyit ederek aşağıdaki maddelerde anlaşmaya varmış bulunmaktadır:

Madde 1 — Taraflar, bu Sözleşmenin 12 nci maddesinde belirtilen kapsam ve anlamda kendilerini aşağıdaki maddelerle bağlı saymayı kabul ederler.

Madde 2 — Muhtar Mahalli İdarenin Yasal veya Anayasal Dayanağı

Muhtar mahallî idare ilkesi ülke yasalarında ve mümkün olduğu hallerde Anayasalarda göz önünde bulundurulacaktır.

Madde 3 — Muhtar Mahalli İdare Kavramı

1 — Muhtar mahallî idare kavramı, yasalar çerçevesinde, mahallî otoritelerin kendi sorumlulukları altında bulunan ve mahallî halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinliklerin önemli bir payını düzenleme hak ve ehliyetini belirtir.

2 — Bu hak, dolaysız, eşit, gizli ve genel oy ilkesine dayalı olarak serbestçe seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olan konseyler veya meclisler tarafından kullanılır.

Bu hüküm, yasaların izin verdiği hallerde, yurttaş meclislerine başvurmayı, referandum ya da herhangi bir başka doğrudan katılım biçimini hiçbir şekilde engellemez.

Madde 4 — Mahallî İdarenin Faaliyet Alanı

1 — Mahallî idarelerin esas yetki ve sorumlulukları Anayasa'da ya da yasalarda belirlenecektir. Şu kadar ki bu hüküm, mahallî otoritelere yasa ile uyumlu özel amaçlar için yetki ve sorumluluk verilmesine engel değildir.

2 — Ala halli otoriteler (idareler), yasal sınırlar içinde, kendi yetkileri dışında olmayan ya da başka bir otoriteye (idareye) verilmemiş olan herhangi bir konuda girişimde bulunmaya tam yetkilidirler.

3 — Kamu sorumluluğu, tercihen vatandaşlara en yakın idarelerce kullanılır; sorumluluğun bir başka otoriteye verilmesine görevin niteliği, verimlilik ve ekonominin gerekleri dikkate alınarak karar verilmelidir.

4 — Mahallî idarelere verilen yetkiler, normal olarak, tam ve yalnız onlara

aittir. Bu yetkiler, yasalarca belirlenen dışında, merkezi ya da bölgesel nitelikli başka bir otoritece zayıflatılamaz ya da sınırlandırılmaz.

5 — Merkezi ya da bölgesel bir otoritece kendilerine yetki devri yapıldığı zaman, mahallî idarelerin kendi uygulamalarını mahallî şartlara uyarlamalarında mümkün olduğunca takdir hakkı kullanmalarına izin verilir.

Madde 5 — Mahallî idare Sınırlarının Korunması

Mahallî idare birimlerinin sınırlarında, ilgili mahallî toplulukların usulünce yasanın izin verdiği hallerde referandum yolu ile— görüşü alınmadan önce değişiklik yapılmaz.

Madde 6 — Mahallî İdare Görevlerine Uygun İdarî Yapılar

1 — Yasal hükümlere hâlel getirmemek şartı ile, mahallî idareler mahallî ihtiyaçlara uyum sağlayabilmek ve etkin bir idare gerçekleştirebilmek için kendi iç yönetim yapılarını serbestçe belirleyebilirler.

2 — Mahallî idare personelinin hizmet şartları, yeterlik ve ehliyet ilkeleri temelde üstün nitelikli eleman alımına imkân verecek durumda olmalıdır. Bu amaca erişmek için yeterli eğitim imkânları sağlanmalı, ücret ve kariyer beklentileri karşılanmalıdır.

Madde 7 — Mahallî Seviyede Sorumlulukların Yerine Getirilme Şartları

1 — Mahallî olarak seçilmiş temsilcilerin hizmet görme şartları, bunların görevlerini serbestçe yerine getirmelerini sağlayacak şekilde olmalıdır.

2 — Söz konusu görevin yerine getirilmesinden kaynaklanacak harcamalar için yeterli malî kaynakların sağlanmasının yanı sıra, gerektiği hallerde, yapılan görev nedeniyle ortaya çıkacak ücret ya da gelir kayıplarını karşılamaya yönelik bir tazminat verilmelidir.

3 — Mahallî seçimle işbaşına gelen organların yapacağı işlerle çeliştiği varsayılan işlevler ve etkinlikler yasayla veya temel hukuksal ilkelerle belirlenmelidir.

Madde 8 — Mahallî Otoritelerin Faaliyetlerinin İdarî Denetimi

1 — Mahallî idarelere, herhangi bir biçimde İdarî denetim, ancak Anayasa ve yasalarda belirtilen durum ve usullerle uygulanabilir.

2 — Mahallî idare etkinliklerinin herhangi bir İdarî denetimi yasalara ve

Anayasa ilkelerine uygunluğun sağlanması amacını güder. Şu kadar ki, mahallî idarelere devredilen görevlerle ilgili olarak, üst düzeydeki otoritelerin sağladığı imkânlar konusunda İdarî denetim uygulanabilir.

3 — Mahallî idarelerin İdarî denetimi, denetim organının müdahalesi korunması istenen yararların önemi ile orantılı kaldığı sürece, yerine getirilebilir.

Madde 9 — Mahallî İdarelerin Malî Kaynakları

1 — Mahallî idarelere, millî ekonomi siyasetine uygun olarak ve yetkileri çerçevesinde serbestçe harcayabilecekleri, yeterli öz malî kaynak kullanma yetkileri verilir.

2 — Mahallî idarelerin malî kaynakları, Anayasa ve yasalarla kendilerine verilen sorumluluklarla orantılı olur.

3 — Mahallî idarelerin malî kaynaklarının belirli bir kısmı, yasal sınırlar içinde oranım belirleme yetkisine sahip oldukları mahallî vergi ve harçlardan sağlanır.

4 — Mahallî idarelere yeterli kaynak sağlayan malî sistemler, onların görevlerini gerçekleştirme maliyetlerinin gerçek artışına kolaylıkla uyum sağlayabilmelerine imkân verecek nitelikte farklılaştırılmış bir yapıda olur.

5 — Malî bakımdan güçsüz durumdaki mahallî idarelerin korunması gereği; malî kaynak potansiyelinin dağıtımındaki eşitsizliğin ve malî yüküm etkisini gidermek için, malî denkleştirme usullerinin veya dengeleyici önlemlerin uygulanmasını ve bunların desteklenmesini zorunlu kılar. Bu gibi usuller veya önlemler, mahallî idarelerin kendi sorumlulukları içinde kullanacakları karar alma yetkilerini azaltmaz.

6 — Yeniden dağıtımı yapılan kaynakların kendilerine tahsis edilmesi halinde, ilgili mahallî idarelerin de, uygun bir yolla, görüşleri alınır.

7 — Mahallî idarelere yapılan destek yardımlar, mümkün olduğunca özel projelerin finansmanı için olmayıp genel nitelikte olur. Yardım sağlanması, mahallî idarelerin kendi yetki alanlarında uygun gördükleri siyaseti uygulama temel özgürlüğünü ortadan kaldırmaz.

8 — Mahallî idareler, sermaye teşkili ve yatırım amacıyla, yasal sınırlar içinde millî sermaye piyasasından borç alma hakkına sahiptirler.

Madde 10 — Mahallî İdarelerin Birlik Kurma Hakkı

1 — Mahal idarelere, yetkilerini kullanırken ve ortak çıkarları ilgilendiren görevlerin yürütülmesinde, yasalar çerçevesinde, başka mahallî idarelerle işbirliği yapma ve birlikler kurma hakkı tanınır.

2 — Mahallî idarelerin kendi ortak çıkarlarını koruyup geliştirmek için, üye ülkelerce, aralarında birlikler kurma ve milletlerarası mahallî idareler kuruluş (veya kuruluşlarına) katılma hakkı tanınır.

3 — Yasa ile belirtilen hallerde, mahallî idarelerin başka ülkelerdeki mahallî idarelerle işbirliğine gitme yetkileri vardır.

Madde 11 — Mahallî İdarelerin Yargısal Korunması

Mahallî idareler, Anayasa ile veya diğer yasalarla kendilerine tanınan hak ve yetkilerinin serbestçe uygulanmasını sağlayıcı önlemlerin alınması için yargı mercilerine başvurma hakkına sahiptirler.

Madde 12 — Yükümlülükler

1 — Tarafların her biri, bu Sözleşmenin Birinci Bölümü'nden (1-11 inci maddelerinden) en az 20, aşağıda belirtilenler arasından seçilecek en az 10 fıkra ile kendilerini bağlı saymayı yükümlenir :

- Madde 2,
- Madde 3; 1 ve 2. fıkralar,
- Madde 4; 1,2 ve 4. fıkralar,
- Madde 5,
- Madde 7; 1. fıkra,
- Madde 8; 2. fıkra,
- Madde 9; 1,2 ve 3. fıkralar,
- Madde 10; 1. fıkra,
- Madde 11.

2 — Her imzacı Devlet, bu maddenin birinci fıkrası hükümleri uyarınca seçilen fıkraların onay, kabul, ya da muvafakat belgesi hakkında Konsey Genel Sekreterliğine bilgi verir.

3 — Taraflardan herhangi biri, bu Sözleşmenin 12 nci maddesinin birinci fıkrasında belirtilen maddelerden başlangıçta kabul etmediği hüküm ya da hükümlerle kendini bağlı saydığını ileride herhangi bir zamanda Genel Sekretere bildirebilir. Sonradan bildirilen bu yükümlülükler, bildiren tarafın önceden onay, kabul ya da muvafakat verdiklerinin tamamlayıcı bir parçası sayılır ve Genel Sekreterce alındığının bildirir

mi tarihinden sonraki üç aylık süreyi izleyen ayın ilk gününden itibaren

öncekilerle aynı yürürlük değerine sahip olur. .

Madde 13 — Sözleşmenin Yollama Yaptığı Otoriteler

Bu Sözleşmede yer alan mahallî idare ilkeleri taraflardan her birinin ülkesi topraklarında var olan, her düzeydeki mahallî kuruluşlara uygulanır. Bununla birlikte her taraf kendi onay, kabul ya da muvafakat belgesini verirken, bu Sözleşmenin kapsamı içine alacağı ya da dışında tutmayı istediği mahallî ya da bölgesel idare türlerini özel olarak belirtebilir. Keza sonradan eklenen mahallî ya da bölgesel kuruluş türleri de, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine yapılacak bildirimle, Sözleşme kapsamına alınabilirler.

Madde 14 — Bilgilendirme

Her imzacı taraf, Sözleşme ile ilgili yasal hükümlere ve bu Sözleşmenin maddelerine uyum sağlama amacıyla alman önlemlere ilişkin tüm bilgileri ve gelişmeleri Konsey Genel Sekreterliğine gönderir.

Madde 15 — imza, Onay ve Yürürlüğe Giriş

1 — Bu Sözleşme Avrupa Konseyi üyesi devletlerin imzasına açılır. İmza, onay, kabul ya da muvafakat şeklinde olur. Onay, kabul ya da muvafakat belgeleri Konsey Genel Sekreterliğine verilir.

2 — Bu Sözleşme, Avrupa Konseyine üye dört devlet bu antlaşmaya, yukarıdaki hükümlere uygun olarak, bağlılık iradelerini ifade ettikleri tarihten sonraki üç aylık dönemi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girer.

3 — Bağlılık iradesini sonradan açıklayan üye devlet açısından bu Sözleşme onay, kabul ya da muvafakat belgesinin verildiği tarihten sonraki üç aylık dönemi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girer.

Madde 16 — Mekânsal Sınır

1 — imzacı Devlet imza zamanında ya da muvafakat belgesini verirken bu Sözleşmenin geçerli olacağı alan ya da alanları belirtebilir.

2 — İmzacı herhangi bir devlet, sonraki herhangi bir tarihte Konsey Genel Sekreterliğine göndereceği bir bildirim ile bu Sözleşmenin uygulama alanını, açıklamasında belirteceği, başka alanlara da yayabilir. Bu alanlar açısından Sözleşme, bildirimün Genel Sekreter tarafından alınması tarihinden sonraki üç aylık dönemi izleyen ayın ilk gününden itibaren yürürlüğe girer.

3 — Önceki iki fıkraya göre yapılan, alanla ilgili herhangi bir bildirim

Genel Sekretere gönderilen bir duyuruyla geri çekilebilir. Geri alma, bu bildirimin Genel Sekreter tarafından alındığı tarihten sonraki altı aylık dönemi izleyen ayın ilk gününden itibaren geçerli olur.

Madde 17 — Fesih İhbarında Bulunma

1 — Taraflardan herhangi biri, bu Sözleşmeyi yürürlüğe girişinden itibaren beş yıl sonra herhangi bir zamanda feshedebilir. Fesih uyarısı Konsey Genel Sekreterliğine verilir. Böyle fesihler, tarafların sayısı dörtten aza inmediği sürece, diğer taraflar açısından Sözleşmenin geçerliğini etkilemez.

2 — Taraflardan herhangi biri, bir önceki fıkrada yer alan hükümlerle uyumlu olarak Sözleşmenin 12 nci maddesinin birinci fıkrasında kabulü şart koşulan ve daha önce bağlı olduğunu belirttiği herhangi bir fıkra için fesih ihbarında bulunabilir. Birden çok fıkranın feshinin ihbarı durumunda, 12 nci maddenin birinci fıkrasının gereklerini bundan böyle karşılayamayacak duruma düşen taraflar bu Sözleşmenin tümünü fesih ihbarında bulunmuş sayılırlar.

Madde 18 — Bildirimler

Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği;

- a. Herhangi bir imzalamayı,
 - b. Herhangi bir onay, kabul ya da muvafakat belgesinin teslimini,
 - c. On beşinci maddeye göre, bu Sözleşmenin herhangi bir yürürlüğe girişini,
 - d. On ikinci maddenin 2 ve 3 üncü fıkraları hükümlerinin uygulanmasında alman herhangi bir bildirimi,
 - e. On üçüncü madde hükümlerinin uygulanmasında alman herhangi bir bildirimi,
 - f. Bu Sözleşmeye ilişkin herhangi başka bir fiil, bildirim veya işlemi,
- Konsey üyesi devletlere bildirecektir.

Bu Sözleşme, altında imzası bulunanların huzurunda ve usulüne uygun olarak, 15 Ekim 1985 tarihinde Strazburg'da, aynı derecede geçerli İngilizce ve Fransızca metinler halinde düzenlenmiş ve imzalanmış olup birer nüshası Avrupa Konseyi arşivinde korunacak, birer onaylı kopyası tüm üye devletlere gönderilecektir.

Sözleşmeye İlişkin Düşünceler

Yukarıda metni aktarılan Sözleşmenin içeriği şöyle özetlenebilir:

a) Başlangıç kısmı ile 2-11 inci maddeler Konsey'in mahallî idarelerin muhtariyeti ve genel devlet düzeni içindeki yeri konusunda benimsediği genel görüşü, ilkeleri yansıtmakta;

b) 12-17 nci maddeler ise onaya ilişkin usul hükümleri ile bu sözleşmeye şartlı katılmaları veya onunla bağlı kalmaları için Konsey üyelerine oldukça elastiki imkân tanımaktadır.

c) Bilindiği gibi Konsey üyesi ülkelerin bir kısmı federal devlet yapısına sahip olup esasen devlet düzenlerinde mahallî idarelerin ağırlıklı yeri vardır. Merkezîyetçi bir yapıya sahip üye ülkelerden gelen temsilci mahallî idareciler ise esasen daima İdarî vesayetin hafifletilmesinden hatta kaldırılmasından yunadırlar.

Üyeleri seçilmiş mahallî idare temsilcilerinden oluşan Mahallî İdareler Avrupa Konferansında üye ülkelerin mahallî idarecileri ve Parlamenterler Meclisi'ndeki politikacı kökenli temsilciler, yukarıda değindiğimiz, eğilimin etkisi altında "İdarî vesayet" uygulamasının azaltılması ve mahallî özerkliğin güçlendirilmesi yönünde kararlar alagelmışlerdir. Birçok teorisyen ve akademisyen ile millî veya milletlerarası nitelikli mahallî idare birlikleri esasen "mahallî idarelerin muhtariyetinden yunadırlar.

Bunlardan biri olan ve uzun yıllardan beri tüm Dünya'da mahallî idarelerin güçlendirilmesi için çaba gösteren IULA (Kentler ve Yerel Yönetimler Uluslararası Birliği) çeşitli çalışmalarının bir sonucu olarak 1985 yılının Eylül ayında Rio de Janeiro'da yaptığı 27 nci Dünya Kongresinde mahallî idarelerin muhtariyeti konusunda —Avrupa Konseyinin benimsediği ilkelere tamamen paralel— bir Evrensel Bildirimi kabul ve ilân etmişti.*

İşte Avrupa Konseyinin mahallî idarelerin muhtariyeti konusunda benimsediği ilkeler, genel devlet düzenleri ne olursa olsun bu düzen içinde mahallî idarelere daha ağırlıklı bir yer verilmesini isteyen görüşlerin ve çalışmaların bir sentezidir.

Yurdumuzda da mahallî idarelere daha çok yetki ve imkân verilmesini, muhtar (= özerk) hale getirilmelerini isteyen görüşlere sıkça rast-

* Bildirim hakkında kaynak:

Celâl GÜVENÇ — **Mahallî İdarelerin Özerkliği Konusunda Evrensel Beyanname**. İller ve Belediyeler Dergisi, Sayı 491-492.

Not: KULA'nın Orta-Doğu Bürosu İstanbul'dadır ve İstanbul Büyükşehir belediyesi ile yakın işbirliği halindedir.

lanmakta; bu idarelerle merkezî idare arasında bulunması zorunlu ilişkilerin niteliğinin ve bunlara verilmesi uygun olabilecek muhtariyetin kapsam ve

ölçüsünün ne olması gerekeceği gerek siyasi platformda, gerekse kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesini öngören çalışmalarda tartışılmaktadır.

Bu açıdan Avrupa Konseyi'nce benimsenmiş ilke ve esaslar Türkiye için de önem taşımaktadır.

Nitekim, 1990 da yürürlüğe girecek 6 ncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ön hazırlık çalışmaları sırasında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca çeşitli Bakanlık ve kuruluşlar temsilcileri ile bu alana ilgi duyan akademisyen ve uzmanlardan oluşturulan Yerel Hizmetlerin Görülmesi Özel İhtisas Komisyonu da çalışmaları sonunda düzenleyip Müsteşarlığa sunduğu raporunda Mahallî İdarelerin Muhtariyeti Avrupa Sözleşmesinde yer alan görüşlere çok yakın görüşler ileri sürmüştür bulunmaktadır.

b) Sözleşmede, bu anlaşmaya katılma veya ondan ayrılma için getirilmiş olan hükümler ise, kabulü halinde Sözleşmeden doğacak sorumluluk ve yükümlülüklerin üye ülke-devletlerce ihtiyatlı bir biçimde değerlendirilmiş olmasından kaynaklanmış bulunmaktadır.

Açıklamalarımızda belirte geldiğimiz gibi, Konsey'ce kabul edilmiş Sözleşmelerin onaylanması, onaylayan Hükümet (= Devlet) açısından bağlayıcıdır; hükümlerine riayet edilmesi zorunludur.

Bu bakımdan düşündüğümüzde halen yurdumuzda, Avrupa Konseyince kabul edilmiş muhtariyet ilkelerinin bütünüyle yürürlükte olduğunu ileri sürmek mümkün değildir. (Hükümetimizce Sözleşmenin bütünü ile mi, uygun görüldüğü yahut bazı madde ve fıkralarının mı benimsendiği yolunda kişisel bilgimiz olmayıp) eğer tümüyle kabul edilmiş ise o takdirde merkezî idare - mahallî idare ilişkilerinin, İdarî vesayetin ve ilgili diğer bağlantıların Sözleşmede yer alan ilke ve esaslar doğrultusunda yeniden düzenlenmesini sağlayacak mevzuat değişikliği yapmak gerekecektir.

Avrupa Konseyi ve Bakanlığımız

Sözleşme vesilesiyle Bakanlığımızın Avrupa Konseyi ile ilişkilerine de kısaca değinmekte yarar vardır.

Temelde siyasî bir kuruluş olan Konsey'in zamanla çalışmalarında gelişmeler ve değişmeler olması, ele aldığı konuların da genişlemesi sonucunu doğurmuştur.

Bu nedenle, halen Konsey, âdeta hemen hemen kamu hizmetlerinin her

alanında üye ülkelerin ilgili birimleri arasında işbirliğini gerçekleştirmeye çalışan bir koordinatör kuruluş görevini üstlenmeye çalışmakta ve dolayısıyla sadece Dışişleri Bakanlığının değil, pek çok Bakanlığın —hatta bir Bakanlığın çeşitli birimlerinin— Konseyle ayrı ayrı ilişkisi doğmuş bulunmaktadır.

Bakanlığımız için de aynı şey söz konusudur.

Ahvali Şahsiye (= Kişi Halleri) alanında Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünün, bazı konularda İller İdaresi Genel Müdürlüğünün, terör - uyuşturucu maddeler veya sınır kaçakçılığı gibi konularda Emniyet Genel Müdürlüğü veya Jandarma Genel Komutanlığının Konseyle bağlantısı olduğu gibi konumuz itibariyle Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, özellikle Mahallî İdareler Konferansının oluşmasından beri Konseyle ilişki halindedir.

Söz konusu Konferansa ülkemizden katılacak üyeleri Bakanlığımız, zaman zaman Türk Belediyecilik Derneği ile işbirliği halinde, zaman zaman da doğrudan doğruya tespit edegelmiş; ayrıca Hükümetlerin temsilcilerinden oluşan ve Kentsel ve Bölgesel Sorunlar İçin İşbirliği Komitesi yahut Yönlendirici - Yönetici Ana Komite (Comite Directeur) gibi adlarla anılan komitelere ve çeşitli alt komite ile uzmanlar komitelerine Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Hukuk Baş müşavirliği, Merkez Valiliği ... gibi birimlerden üst dereceli elemanlar görevlendirmiştir.

Halen bu görevlendirme işlevleri devam etmektedir.

Ayrıca mahallî idarelerle Konseyin yüksek düzeydeki ilişkisine işaret ederken belirttiğimiz gibi Mahallî İdarelerden Sorumlu Bakanlar Konferansı da Konseyin sürekli organlarından biri haline gelmiş olup Bakanlarımız sıra ile değişik üye ülke başkentlerinde yapılan toplantılara katılmaktadırlar.

Bu geniş ilişki Bakanlığımız bünyesinde, özellikle Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü biriminde, Avrupa Konseyi ile bağlantıları yürütecek bir özel birim kurulmasını —başlangıçtan beri gerekli ve hatta zorunlu kılmaştır.

Geçmişte, Mahallî İdareler Konferansına izafeten, kısaca MİAK diye isimlendirdiğimiz ve yabancı dil bilen elemanlarla güçlülkle takviye edebildiğimiz bir çekirdek büro bugün de —değişik ad ve çapta— anılan Genel Müdürlük bünyesi içinde varlığını devam ettirmektedir

Bu vesile ile bazı temennilerle yazımızı sonuçlandırılalım :

1 — Mahallî İdareler Konferansı gibi ülke üyelerin mahallî temsilcilerinden oluşan bir organa atama ile görev almış kimseleri göndermemiz iyi karşılanmadığından gönderilecek elemanların Türk Belediyecilik Derneği ile İl Genel Meclis Üyeleri Derneği gibi ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde seçilmesi,

2 — İşbirliği Komitesi veya benzer uzmanlık komitelerine Hükümet veya Bakanlık temsilcisi olarak gönderilecek elemanların mutlaka iyi derecede yabancı dil bilen ve mahallî idareler alanında uzmanlaşmış kimselerden oluşmasına ve sık sık değiştirilmemelerine itina edilmesi,

3 — Halen Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü bünyesi içinde ya' bancı dil bilen bir Daire Başkanının sorumluluğunda görev yapan Büronun imkân ölçüsünde uzman ek elemanlarla güçlendirilmesi ve bu alanda yeterli bir arşiv ve dokümantasyon birimi haline getirilmesi,

4 — Avrupa Konseyi Mahallî İdareler Muhtariyeti Sözleşmesini imzalamış ve dolayısıyla taahhüt altına girmiş olmamız nedeniyle üstlendiğimiz yükümlülüklerin yerine getirilerek, yurdumuzun şartları da dikkate alınarak, söz konusu Sözleşmede yer alan ilkeler doğrultusunda mahallî idarelerimizin temel mevzuatında uygun olacak değişiklik ve düzenlemelerin yapılması,

5 — Avrupa Topluluğuna girme çabalarımıza destek olması ümidiyle, onun yandaşı sayılması çok mümkün Avrupa Konseyi'nin çalışmalarına ve etkinliklerine gerek özde, gerekse şekilde daha dikkatle katılıp kamuoyunun ve bu arada tüm mahallî idarelerimizin Konseyin varlığından, amaç ve çalışmalarından, her vesile ile, yeterince haberdar edilmeleri, uygun olacaktır.

İNSAN HAKLARI VE ULUSLARARASI KURULUŞLAR

Ali PITIRLI

APK Kurulu Başkan

Her ne kadar halen ideal noktasına geldiği iddia edilemez ise de, içinde bulunduğumuz yüzyılda insan hakları ve ana hürriyetlerinin korunması, medeni dün3^anm en büyük uğraşlarından biri olmuş ve bunun bir sonucu olarak da yüzyılımız bu alanda geçen yüzyıllara göre en başarılı sonuçların alındığı asırlardan birisi olmuştur. İnsan haklarının özellikle bu yüzyılda daha önceki yüzyılların teorik duygularından arınarak ciddi biçimde gündeme geldiğini görmekteyiz. Bu konuda insanlığın günümüze kadar verdiği mücadele her zaman övülmeye değerdir.

İnsan hakları, insanın, insan sıfatıyla tabii olarak sahip olduğu haklardır. İnsan bu haklarla doğar ve bu haklara sahip olarak ölür. Bu hakların dünyanın neresinde olursa olsun korunup izlenmesi günümüzde tüm medeni insanlığın ortak sorumluluğu altındadır. Dünyanın neresinde olursa olsun, bu haklarla yapılan bir kısıtlama artık sadece kısıtlamaya konu olan toplumun değil, diğer toplumların da tepkilerini doğurabilmektedir. Bu tepkilerin her yerde arzulan sonuçları verebildiği henüz söylenemez ise de, insanlığın böyle bir noktaya gelmiş olmasını yine büyük bir aşama olarak görmek gerekir.:

İnsanlık, insan hakları alanında sadece bilinçlenme noktasına gelmekle kalmamıştır. Bu hakların ilkönce anayasalara girmesini sağlamış (1919-Weimar Anayasası, 1931 İspanyol Anayasası gibi), bu arada kurduğu evrensel kuruluşlar aracılığıyla bu haklarını teminat altına almaya yönelik çok taraflı belgeler hazırlamış, Uluslararası yargısal kuruluşlar oluşturmuş ve henüz dar bir çerçevede uygulanmakta ise de, bazı istisnalarla, bu kuruluşlara kişisel olarak başvurma hakkını elde etmiştir. Birleşmiş Milletler Teşkilatınca kabul edilen antlaşma ve sözleşmelerle Avrupa Konseyince yürürlüğe konulan aynı nitelikteki belge ve koruyucu müesseseler bu alanda küçümsenmeyecek ölçüdedir.

Yeri gelmişken, içinde bulunduğumuz 1989 yılında 200'ncü yılı kutlanan Fransız İhtilalinin bir ürünü olan Fransız İnsan ve Vatandaşlık Hakları Bildirisi'nin, halen koruduğu evrensel ve güncel karakteri iti-

bariyle günümüzdeki insan hakları mücadelelerinin başlıca ilham kaynağı olduğunu da burada belirtmeden geçemeyeceğiz. Bu bildiriye belirlenen hakların, biraz sonra değineceğimiz bildiri ve sözleşmelerdeki klâsik insan hakları ile aşırı benzerlik içinde olması, Fransız İhtilalinin de temel insan hakları açısından günümüz medeni dünyasına kaynaklık teşkil etmeyi sürdürdüğünü göstermektedir.

Bilindiği gibi, yüzyılımızın ilk yarısında dünyamız hiç de iç açıcı olmayan iki büyük olaya tanık olmuştur. Bunlar birinci ve ikinci dünya savaşlarıdır. Bu iki savaşta da emperyalist yayılmacılığın yol açtığı kıyım ve yıkımlar ve bunlardan özellikle ikinci dünya savaşı dönemi ve öncesinde ortaya çıkan çarpık ideolojilerle insanlık onuru alabildiğince yara almıştır. İnsanlık Hitler, Mussolini vd. gibi bir kaç meczubun kurbanı olmak durumundaydı. Özellikle ikinci dünya savaşı adeta bir insanlık suçu gibidir.

Her iki savaştan sonra insanlık, barışı ve insanlık onurunu koruyacak mekanizmaları kurarak işletmeye çalışmış, fakat bunlardan Birinci Cihan Savaşı sonrasında kurulan Milletler Cemiyeti mekanizması, bütün iyi niyetine rağmen, kendi içinden gelen yetersizliklerle İkinci Cihan Savaşının başlamasını, dolayısıyla, insan haklarının savaş yüzünden bir kere daha ayaklar altına alınmasını önleyememiştir.

Birleşmiş Milletler Teşkilatı ve İnsan Hakları

İkinci Cihan Savaşından sonra, ilk deneyimden de yararlanılarak oluşturulan Birleşmiş Milletler Teşkilatı mekanizmasının, barışın korunmasında ve bunun sonucu olarak insan hak ve hürriyetlerine eğilmede ilkinde göre çok daha başarılı olduğu söylenebilir. Yüzyılımızın içinde bulunduğumuz son yıllarında insan hakları alanında atılan geçmişte bir benzeri bulunmayan olumlu adımları bu yeni mekanizmanın başarısına bağlamak gerekir.

İnsan haklarının korunmasında bugüne kadar gelinen olumlu çizginin başlangıcını daha İkinci Cihan Savaşı sırasında, 1941'lere kadar da yandırmak mümkündür. Amerika Birleşik Devletleri Başkanı Roosevelt 6 Ocak 1941 tarihli nutkunda, dünyada çalışabilene iş, muhtaç olana güvenlik sağlayacak bir düzen kurulmasının gereğinden bahsetmiştir. Nutukta, ayrıca söz ve ifade hürriyetine, inanç hürriyetine, korkudan uzak kalma hürriyetine, değinilmiştir. 14 Ağustos 1941 tarihinde Roosevelt ile İngiliz Başbakanı W. Churchill tarafından yayınlanan Atlantik Beyannamesinde de, Roosevelt'in nutkuna benzer şekilde. Milletlerin güvenlik içinde, korku ve yokluktan uzak şekilde yaşamalarını teminat altına alacak bir barışa gidecek sürekli bir güvenlik sistemi

nin kurulmasından bahsedilmektedir. Bunu, 1 Ocak 1942 tarihli ve mihver devletlerine karşı savaşan devletlerce imzalanan Birleşmiş Milletler Beyannamesi (Birleşmiş Milletler Teşkilatını anımsatan ilk sözcük burada kullanılmıştır), 1944 Ağustos - Eylül aylarında Dumbarton Ocakta (ABD) toplanan konferansta oluşturulan ve diğer bir çok öneri yanında, insan haklarına ve ana hürriyetlerine saygı duyulmasını sağlayacak uluslararası bir teşkilatın kurulmasını da içeren Dumbarton Ocak önerileri izlemiştir.

Bu nutuk, beyanname ve önerilerin asıl önemi, insan hakları konusunda bundan sonra yapılacak fiili çalışmalara öncülük etmiş olmalarıdır. Zira bu gelişme ve öneriler ışığında 1945 yılında toplanan San Francisco Konferansında, Birleşmiş Milletler Teşkilatının bilfiil kuruluşunu sağlayan Birleşmiş Milletler Antlaşması hazırlanarak 26 Haziran 1945 tarihinde imzalanmış ve antlaşma aynı yılın 24 Ekiminde yürürlüğe girmiştir. Antlaşmada, Birleşmiş Milletlerin amaçları sayılırken bunlar arasında ırk, cins, dil ve din farkı gözetilmeden herkesin insan haklarına ve ana hürriyetlerine saygıyı geliştirecek ve teşvik edecek bir milletlerarası işbirliğinin gerçekleştirileceğinden söz edilmektedir (Madde 1/3). Benzeri ifadelere Antlaşmanın 55 inci maddesinde de yer verilmiştir. Böylece, insan hakları ve ana hürriyetlerini belirleyici ve koruyucu özellik taşıyan bir çok uluslararası belgenin hazırlayıcısı ve kendi görev ve yetki sınırları içinde takipçisi durumundaki bir evrensel teşkilat fiilen gerçekleşmiş olmaktadır.

Demek oluyor ki, uluslararası barış ve güvenliği korumak, uluslar arasında hak eşitliğini ve ulusların kendi kaderlerini belirleme hakkına dayalı ilişkileri geliştirmek ve uluslararası sorunların çözümüne yönelik işbirliğini sağlamak gibi amaçları yanında, ırk, cins, dil ya da din farkı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve ana hürriyetlerine saygı gösterilmesinin sağlanması da Birleşmiş Milletler Teşkilatının ana amaçları arasında ver almıştır. Bu temel amaç çerçevesinde, teşkilatın, kuruluşundan sonra ilk ele aldığı faaliyetlerden birisi 1946 yılı başında Ekonomik ve Sosyal Konseye bağlı olarak bir İnsan Hakları Komisyonunun kurulması olmuştur. Komisyonunda, insan hakları ve ana hürriyetler konusundaki çalışmalar birbirini takip edecek aşamalar itibarıyla planlanmıştır. İlk aşamada insan hakları ve ana hürriyetlerin ne olduğunu ilan eden bir bildiri hazırlanması, daha sonra bunları hukuki yaptırıma bağlayacak bir milletlerarası sözleşme/sözleşmeler imzalaması öngörülmüştür. Bunu yerinde bir çalışma biçimi olarak görmek gerekir. Zira, insan haklarını korumaya yönelik önlemlere girişmeden önce bu hakların neler olduğunun tadadı olarak bilinmesinde ve tanınmasında isabet vardır. Bu haklar, önlemleri ile birlikte aynı

metinde gündeme getirildiği takdirde metnin bir çok ülke tarafından kabul edilmeme ihtimali kuvvet kazanır. Bu nedenle, haklar ilk aşamada hukuken bağlayıcı bir niteliği olmayan bir "Bildiri" (Declaration) ile belirlenmiş ve bundan sonra bu hakların uygulama alanına sokulmasına olanak verecek sözleşmelerin hazırlıklarına girilmiştir. Nitekim, yeterli olduğu söylenememekle birlikte, ileride daha etraflı biçimde değinilecek olan "Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi" nde bu hakların uygulanmasına ilişkin esnek ve kademeli bir denetim mekanizması getirilmiştir. Bu kısa ana açıklamadan sonra başa dönersek, yukarıda kurulduğuna değinilen (insan Hakları Komisyonu 1946 yılı başından itibaren başlattığı çalışmalar sonunda İnsan Hakları Evrensel Bildirisini (Declaration Universelle des Droits de L'Hom-

me-Universal Declaration of Human Rights) hazırlanış ve bildiri Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda 10 Aralık 1948 tarihinde oybirliği ile kabul ve ilân edilmiştir. Bildiride insanın insan olmak sıfatından ileri gelen klasik kişisel hakları yanında sosyal bir varlık olmasından doğan haklarına da tadadı biçimde yer verilmiştir. Bu her iki özellikten doğan haklar bildiride sırasıyla kanun ve mahkeme önünde eşitlik, vergi karşısında eşitlik, işe girmede eşitlik, oy vermede eşitlik, toplantı hürriyeti, dernek kurma hürriyeti, basın hürriyeti, din hürriyeti ile iş hakkı, iş seçme hakkı, sendika kurma ve katılma hakkı, istirahat ve boş zamana sahip olma hakkı, çalışma süresinin sınırlanması, ücretli izin, tıbbi bakım ve ihtimam görme hakkı, maluliyet, ihtiyarlık vd. hallerde sosyal güvenlik hizmetlerinden faydalanma hakkı, evlilik içi ve dışı doğan çocukların korunma ve eğitim görme hakkı, kültürel hayata katılmak, sanatla uğraşmak ve bilimsel ilerlemelere katılmak hakkı olarak belirlenmişti! Ancak bu hakların üye herhangi bir devlet tarafından ihlali halinde bunu önleyecek etkili bir mekanizma Birleşmiş Milletler Teşkilatı bünyesinde meydana getirilememiştir. Hakların korunması, genelde, üye devletlerin iyi niyetine kalmıştır.

Bildiri, Bakanlar Kurulunun 6 Nisan 1949 tarih ve 3/9119 sayılı kararı ile ülkemizce de kabul ve ilan edilmiştir.

Kabul edilen hakların evrensel boyutları dolayısıyla, 10 Aralık 1948 tarihi insan hakları açısından insanlık tarihinde önemli bir dönüm noktasıdır. Bundan dolayı, bugünün, yeryüzünde "İnsan Hakları Günü" olarak anılması boşuna değildir.

Ancak İnsan Hakları Komisyonunun karşılaştığı asıl güçlük ikinci aşamada, yani bildiri ile kabul edilen insan hak ve özgürlüklerini uygulamaya geçirecek sözleşmelerin hazırlıkları sırasında ortaya çıkmıştır. Zira, bu aşamada, bildiriye katılan ülkeler için yükümlülükler altına girilmesi, bu haklara ilişkin uluslararası nitelikte bir denetim me-

karizmasının kabul edilmesi söz konusudur. Nitekim Birleşmiş Milletler Teşkilatında sözleşmelerin kabulü hiç de kolay olmamış ve tümünün yürürlüğe konulması 1980'li yıllar ortalarına kadar sürdürülen gayretleri gerektirmiştir. Konumuzun temelini teşkil etmemesi itibarıyla burada bu sözleşmelerin sadece adlarını vermekle yetineceğiz ve ileride kabul edilen hakları korumak için oluşturdukları mekanizmalara değineceğiz.

— Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi (Pacte International Relatif Aux Droits Civils et Politiques - International Covenant On Civil and Political Rights)

Bu sözleşmeye ek seçmeli protokol (Protocole Facultatif - Optional Protocol)

— Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (Pacte International Relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels - International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

— Her Türlü Irk Ayrımcılığının Kaldırılması Uluslararası Sözleşmesi (Convention Internationale sur l'Elimination de Toutes les Formes de Discrimination Raciale - International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)

— Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Kaldırılması Sözleşmesi (Convention sur l'Elimination de Toutes les Formes de Discrimination à l'égard des Femmes - Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)

— İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Aşağılayıcı Muamele ya da Cezalandırmaya Karşı Sözleşme (Convention Contre la Torture et Autres Peines ou Traitements Cruels, Inhumains Ou Degradants - Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman and Degrading Treatment or Punishment)

Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları

Birleşmiş Milletler Teşkilatında insan hakları ve ana hürriyetleri alanındaki çalışmalar sürerken, Avrupa Konseyi bünyesinde de bunlara benzer çalışmalar yapıldığını görmekteyiz. Avrupa Konseyi de, Birleşmiş Milletler Teşkilatı gibi İkinci Cihan Savaşı sonrası kurulan benzeri amaçlı evrensel teşkilatlardan birisidir (5 Mayıs 1949). Farkı, Birleşmiş Milletler Teşkilatı gibi dünyaya hitap etmeyip sadece Avrupa'nın özgürlüğü parlamenter demokrasi ile yönetilen ve toplam nüfusları 400 milyonu aşan 23 ülkesini kapsamasıdır. Hatta, V/. Churchill'in, dün

yada savaş sonrası sorunları çözmek için daha 1943 yılında tasarladığı Birleşmiş Milletler Teşkilatına bağlı olarak dünyanın çeşitli yörelerinde yerel konseyler

oluşturmayı düşündüğü ve Avrupa Konseyinin de dünyanın bu yöresinde bu düşüncenin bir tezahürü olarak ortaya çıktığını ileri sürenler vardır.

Konseyin ana amaçları arasında, daha yakın işbirliği içinde olan bir Avrupa'nın oluşmasına yardımcı olmak, parlamenter demokrasi ilkelerini ve insan haklarını savunmak, Avrupa'da yaşama düzeyinin iyileştirilmesine ve insana has değerlerin geliştirilmesine yardımcı olmak ilkeleri yer almaktadır. Bu amaçlara ulaşmak için konsey, askeri konular dışında;/ demokrasi ve insan haklarının korunup geliştirilmesi, eğitim, sağlık, kültür, toplumsal refah, çevre, terörle mücadele, yerel yönetim ve adalet konuları gibi çeşitli alanlarda halen üyesi bulunduğu 23 devletin politikaları arasında uyum sağlamaya çalışmaktadır. Konseyce benimsenmiş olan demokratik ilkelerle bağdaşmadığı içindir ki İspanya ve Portekiz uzun süre diktatörlükle yönetildikleri için üye olarak alınmamışlar, ancak demokratik yönetime geçtikten sonra alınmışlardır. Yunanistan da Albaylar Cuntası döneminde üyelikten çıkarılmış, ancak demokrasiye geçtikten sonra alınmıştır. 12 Eylül 1980'nden sonra Türkiye'nin de bir süre Parlamenteler Meclisi toplantılarına katılmadığı bilinmektedir.

Avrupa Konseyinin çalışmaları arasında insan haklarının korunması alanı öncelik teşkil etmektedir. Bunu, konseyin kuruluşunu oluşturan statüde açıkça görmek mümkündür. Statünün, amaçları içeren 1 inci maddesinde insan hak ve ana hürriyetleri ile ilgili olarak "... insan hakları ve ana hürriyetlerin korunması ve daha ileri düzeylerde gerçekleşmesi konusunda sözleşmeler..." yapılacağından ve (icabında) ortak eylem yoluyla bunların izleneceğinden söz edilmektedir. Statünün 3 üncü maddesinde de Konseye üye her ülkenin, hukukun üstünlüğü ilkesiyle, insan hakları ve temel özgürlüklerinden kendi vatandaşlarını yararlandırma ilkesini peşinen kabul etmiş sayılacağı belirtilmekte ve 8 inci maddesinde, bunlara riayetsizlik halinde üye ülkenin temsil hakkının askıya alınabileceği, hatta Konsey Bakanlar Komitesince üyeliğin sona erdirilebileceği ifade edilmektedir.

Avrupa Konseyine üye ülkelerin aynı zamanda Birleşmiş Milletler Teşkilatına da üye oldukları ve benzeri insan hak ve ana hürriyetlerin her iki teşkilatça da korunmasına çalışıldığı düşünülürse, Avrupa Konseyine üye ülkeler vatandaşları açısından söz konusu hak ve hürriyetlerin çifte garantiye bağlanmış olduğu söylenebilir.

Birleşmiş Milletler Teşkilatında olduğu gibi Avrupa Konseyinin kuruluşunu

takiben yaptığı ilk çalışmalar da insan hakları alanında olmuştur. Çalışmalar sonunda Avrupa İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi (Convention de Sauvegard des Droits de L'Homme et des Libertes Fondamentales - Convention for The Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) hazırlanmış ve 4 Kasım 1950 tarihinde Roma'da üye ülkelerin imzalarına açılmıştır. Gerekli sayıda onayın sağlanması üzerine de sözleşme 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe girmiş ve 10 Mart 1954 tarihinde de ülkemizce kabul edilmiştir.

Sözleşmeye sonradan eklenmesi düşünülen hak ve hürriyetlerin de korunmasını temin amacıyla zamanla ek protokoller de eklenmiş ve bunların sayısı günümüze kadar sekize ulaşmıştır. İçeriğine geçmeden önce sözleşmeyi şekli yönden kısaca şöyle özetleyebiliriz. Sözleşme dört bölümden ibarettir. Birinci bölümde insan hak ve hürriyetleri sayılmakta ve tarifleri yapılmaktadır. Az önce de işaret edildiği gibi getirilen ek protokollerle bunlara yeni hak ve hürriyetler de eklenmiş ve teminat altına alınmıştır. İkinci bölümde, hak ve hürriyetlere uymayı sağlayacak merciler gösterilmiştir. Bunlar, Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ile Avrupa İnsan Hakları Divanıdır. Sözleşmenin üçüncü ve dördüncü bölümlerinde de söz konusu komisyon ve divanın kuruluş biçimlerine, yetkilerine, müracaat usullerine ve çalışma şekil ve usullerine yer verilmektedir.

İçerik itibariyle sözleşme, İnsan Hakları Evrensel Bildirisinden esinlenmiştir. Fakat söz konusu bildiriden daha dar kapsamlıdır. Sözleşmede, bildiride geçen insan haklarından genelde, klasik nitelikli olanlara yer verilmiş, bildirinin 22-27 nci maddelerinde belirtilen ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikli olanlar sözleşmede yer almamıştır. Bunun sebebi olarak "... sözleşmede insan haklarının ciddi ve tesirli bir şekilde himayesine çalışılmış olmasıdır. Halbuki sosyal haklar hukuki normlar olmaktan ziyade ahlaki veya politik kurallar mahiyetini taşımaktadır. Bazı üye devletlerde bu haklara riayet oldukça uzak bir gelecekte mümkün olabilirdi"* tarzında bizce de yerinde görülen görüşler ileri sürülmüştür. Kaldı ki sözleşme sosyal haklar da dahil, gelecekte ortaya çıkacak ihtiyaçları da kapsamına alacak gelişici bir yapı içinde düşünülmüştür. Bugüne kadar eklenen 8 protokolle yeni yeni hakların da korunmaya alınmış olması bunu göstermektedir.

Ancak, az ve öz nitelikte diyebileceğimiz bu hakların korunması, diğer evrensel metinlerle belirlenen haklardan daha etkili olarak, ku

* Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Üzerine Bir İnceleme, Prof. Dr. Kemal Fikret ARIK, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965, Sayfa 13.

rumasal garantilere bağlanmıştır. Bu garanti kurumlan adlarına yukarıda da değinilen Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ile Avrupa İnsan Hakları Divanıdır. Bunların, insan hakları ve ana hürriyetlerinin üye ülkelerce kısıtlanması halinde gösterebilecekleri etkinlikler, Birleşmiş Milletlerde "Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi ve Seçmeli Protokol" unda öngörülen "İnsan Hakları Komitesinin etkinliklerinden çok daha fazladır. İnsan Hakları Komitesinin yetkileri, genelde, sözleşmeye taraf ülkelerin sözleşme hükümlerinin uygulanması yönünde almakta oldukları tedbirler konusunda gönderdikleri raporları inceleyerek taraf ülkeler (sözleşmeye) ve Birleşmiş Milletlerin ilgili organlarına genel görüş bildirmek, ya da bazı özel durumlarda taraf ülkeler arasında dostça girişimler veya arabuluculuktan öteye gidemediği halde, Avrupa İnsan Hakları Divanının, bir çeşit soruşturma kurulu niteliği taşıyan Avrupa İnsan Hakları Komisyonunun raporu üzerine Milletlerarası bir mahkeme sıfatıyla vermiş olduğu karar, bu divanın bağlayıcı karar alma yetkisini tanımış olan Konsey üyesi ülke için bağlayıcı niteliktedir.

Ancak, Divanın kendi kararlarını zorlayıcı uygulatma gücü yoktur. Kararın üye ülke tarafından uygulanması Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesince takip edilmektedir. İlgili taraf ülke Avrupa Konseyine üye olduğu sürece bu takipten kurtulamayacağına göre sonuçta, kararı, uygulamaktan başka çare kalmayacak demektir. Zira sonuç, bu ülke için Avrupa Konseyi üyeliğinden ihraca kadar gidebilmektedir. Hiç bir ülke çok önemli bir sebep olmadıkça bunu göze alamaz. Bunun yeterli bir zorlama olduğu söylenebilir.

İnsan haklarının korunmasında başvuru mekanizmasını özet halinde tekrarlamak gerekirse, bu konuda ilk başvuru yeri bir çeşit inceleme ve soruşturma organı durumundaki İnsan Hakları Komisyonudur. Gerek Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin, gerekse İnsan Hakları Divanının konuyu ele alabilmeleri için Komisyonun bu başvuruyu önce kabule değer bulması, sonra da inceleme sonuçlarını kapsayan raporunu hazırlaması gerekmektedir. Divana doğrudan dava açılmamaktadır. Başvurunun Divan önüne gelebilmesi için yukarıda değinilen Komisyon incelemesinin tamamlanarak esas hakkındaki raporun Bakanlar Komitesine tevdi edilmesi veya bu raporda ya da ilgili devlet/ devletlerin Bakanlar Komitesinde işin Divana götürülmesi talebinde bulunmaları gerekmektedir.

Divanın vereceği kararlar kesindir. Divan gerektiğinde şikayet edilen ülkeyi tazminata da mahkum edebilir. Ancak, yukarıda da işaret edildiği gibi, bir konunun divanın önüne gidebilmesi için şikayet edi

len ülkenin divanın yargı yetkisini tanımış olması gerekmektedir.* Ayrıca, sözleşmenin 25 inci maddesiyle, Avrupa Konseyine üye ülke vatandaşlarına da

(yada hükümet dışı teşekküllere) bazı kayıtlarla, Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna kişisel başvuru hakları tanınmıştır. Bunlar da komisyonca incelemeye değer görüldükleri takdirde, divan nezdinde dava konusu edilebilmektedir. Bu uygulama, günümüzde, milletlerarası hukuk için yeni bir unsur olarak ortaya çıkmıştır. Benzeri bir hüküm Birleşmiş Milletler Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinde de bulunmakta ise de bunun uygulamaya geçirilmesi, bu teşkilat üyesi ülkelerin ek protokolü kabullerine bağlıdır. Bu henüz gerçekleşmemiştir. Kaldı ki gerçekleşse bile Birleşmiş Milletlerde bu konuda karar alıcı mekanizmaların (insan Hakları Komitesi) yetkilerinin çok sınırlı olması itibariyle, uygulamada sonuç vermesi çok şüphelidir. Avrupa Konseyinde ise Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 25 inci maddesinde öngörülen kişisel başvuru hakkı fiilen uygulamaya geçmiştir. Bu kanalla her yıl Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna ortalama 3000 insan hakkı ihlali başvurusunun yapıldığı ve bunların ortalama 600 ünün incelemeye değer görüldüğü anlaşılmıştır.** Anmak, yine aynı madde gereğince kişisel başvuruların Komisyon yönünden geçerli olabilmesi için Avrupa Konseyine üye ülkenin, bu tür başvuruları alma konusunda Komisyonun yetkisini tanımış olması gerekmektedir.

Ülkemizce Komisyona kişisel başvuruların yapılabileceğine ilişkin beyan 28 Ocak 1987 tarihinde Avrupa Konseyi Sekreteryasına verilmiştir. Böylece, Türk vatandaşlarının temel hak ve özgürlükleri konusundaki kısıtlama iddiaları hakkında önce milli hukukumuzun öngördüğü bütün yasal yollara başvurulmuş olmak kaydıyla, uluslararası hukuk yönünden de inceleme imkanları yaratılmış bulunmaktadır.

Sözleşme ile getirilen, başvurma için bütün milli hukuk yollarının tüketilmiş olması şartı, insan haklarının öncelikle Avrupa Konseyine üye ülkelerin milli hukuklarıyla korunması gerektiği düşüncesinden kaynaklanmaktadır. “insan haklarının iç hukukta korunması esastır. Milletlerarası koruma ise kapsamınca sınırlı olduğu gibi ancak tamamlayıcı ek bir değer taşıyor.”**

Avrupa insan Hakları Sözleşmesi ile, Avrupa Konseyine üye ülke vatandaşları açısından korumaya alınmış olan haklar ana hatlarıyla

* Türkiye Divanın yargı yetkisini 25 Eylül 1989 tarihli Bakanlar Kumlu Kararı ile kabul etmiştir.

** La Protection des Droits de l'Homme en Europe, Avrupa Konseyi Yayını, Strasburg, 1987.

*** Tahsin Bekir Balta, Avrupa insan Hakları Sözleşmesi ve Türkiye’de İnsan Hakları Semineri, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, 1970, Sayfa 261.

şama hakkı, işkenceye, gayri insani yahut haysiyet kırıcı ceza veya muamelelere karşı himaye edilme hakkı, kölelik, kulluk veya zorunlu çalışmaya karşı korunma hakkı, hürriyet ve güvenlik hakkı, yakalama ve tutuklama halinde bu tedbirin

sebepleri hakkında bilgi verilmesini, derhal bir hakim huzuruna çıkarılması ve makul bir süre içinde yargılanmasını istemek hakkı, davaların tarafsız bir mahkeme önünde makul bir süre içinde hakkaniyete uygun ve açık (aleni) olarak görülmesini istemek hakkı, ceza kanunlarının geçmişe dönülerek (makale teşmil) uygulanması karşısında korunma hakkı, kişisel ve aile hayatına, meskene ve yazışmalara saygı gösterilmesini isteme hakkı, düşünce, vicdan ve din hürriyeti, ifade hürriyeti, asayiş bozmayacak şekilde toplantı yapmak, dernek ve sendika kurmak hakkı, evlenme yaşına gelince evlenmek hakkı, mülkün korunmasını istemek hakkı, çocuklarına eğitim verebilme hakkı, serbest oyla seçilmiş bir yasama meclisinin iradesiyle yönetilme hakkı, bu sözleşmede değinilen haklardan birinin ihlali halinde fiili müracaata izin verilmesini istemek hakkı, keza bu haklardan herkesin eşit şekilde faydalanmasını istemek hakkı olarak belirlenmiştir. (Madde 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, ek protokol madde 2)

Birleşmiş Milletler Teşkilatında olduğu gibi Avrupa Konseyindeki çalışmalar da sadece Avrupa İnsan Hakları sözleşmesiyle kalmamış, bu sözleşmenin ana esprisi içinde Avrupa sosyal şartı (Charte Sociale Européenne - European Social Charter). İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi (Convention Européenne Pour la Prevention de la Torture et des Peines ou Traitements Inhumains ou Degradants - European Convention For the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment) gibi İnsan haklarına ilişkin belgeler de hazırlanmış ve yürürlüğe konmuştur.

Helsinki Nihai Senedi

İnsan haklarının tarihi gelişimine son vermeden önce, bunlarla çok yakın ilgisi bulunan Avrupa Güvenliği ve İşbirliği Konferansları hakkında da bir nebze bilgi sunmadan geçemeyeceğiz.

Uzun hazırlıklardan sonra 31 Temmuz-1 Ağustos tarihlerinde Helsinki'de düzenlenen doruk toplantısında kabul edildiği için Helsinki Nihai Senedi (Acte Final - Conference d'Helsinki sur la Securite et la Cooperation en Europe - Final act - Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe) adıyla anılan sözleşme gereğince her yıl düzenlenen Avrupa Güvenliği ve İşbirliği Konferanslarının gündemlerini de ağırlıklı olarak insan hakları teşkil etmektedir. Nihai Senet, im

zalayan ülkeler açısından her ne kadar bağlayıcı nitelik taşımamakta ise de, kapsadığı hususları gözden geçirmeye yönelik olarak hemen hemen her yıl yapılan toplantılarda insan hakları sık sık gündeme geldiği için ülkeler için

caydırıcı özellik taşıdığı söylenebilir. Nihai senetle, özet olarak, İkinci Cihan Savaşı sonrası Avrupa'sında belirlenmiş olan sınırların dokunulmazlığı esas alınmakta, imzacı ülkelerin kendi sınırları içinde insan hak ve özgürlüklerine saygı göstermeleri ve aralarında ekonomi, bilim, kültür, teknoloji, çevre ve diğer alanlarda işbirliği yapmaları, ayrıca bütün bunların izlenmesi istenmektedir. Nihai Senet, Avrupa'da Arnavutluk dışında bütün ülkeler, ayrıca Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada tarafından imzalandığı için Avrupa Konseyi çerçevesinde işbirliği olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine nazaran daha geniş bir etki alanına sahiptir. Ancak, senet, yukarıda değinilen alan ve konferanslar dışında, gerek içeriği ve gerekse korunma için öngörülen prosedürler açısından daha önceki sözleşmelere göre bir yenilik getirmemektedir. Kaldı ki, senedin, insan haklarından çok, imzacı devletlerin güvenliğine saygı (güç tehdidinde başvurmaktan ya da güç kullanmaktan kaçınma, egemen eşitlik, egemenliğin niteliğindeki haklara saygı, sınırların çiğnenmezliği, devletlerin toprak bütünlüğüne saygı, anlaşmazlıkların barışçı yoldan çözülmesi, iç işlerine karışmama gibi), silahsızlanma ve ülkeler arasında çeşitli alanlarda işbirliği konularına ağırlık verecek şekilde düzenlendiği anlaşılmaktadır. İnsan hakları alanına senedin 7. maddesinde yer verilmiştir. Burada, taraf devletlerin ana hatlarıyla;

— Irk, cinsiyet, dil ve din ayrımı gözetmeksizin, herkes için düşünce, vicdan, din veya inanç özgürlükleri de dahil, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı gösterecekleri,

— İnsan kişiliğinin özündeki onurdan doğan ve kişinin/özgür ve tam gelişmesi için zorunlu bulunan yurttaşlık hak ve özgürlükleriyle, siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel ve diğer hakların ve özgürlüklerin etkin biçimde gelişmesini destekleyecekleri,

— Kişiye, kendi vicdanının buyruğuna göre tek başına ya da topluca bir din veya inanca inanma ve onun gereklerini yerine getirme özgürlüğünü tanıyacakları,

— Topraklarında ulusal azınlıklar bulunan ülkelerin bunlara yasalar önünde eşitlik hakkı tanıyacakları ve insan haklarından ve temel özgürlüklerinden etkin biçimde yararlanma imkanlarını sağlayacakları,

— Birbirleriyle karşılıklı ilişkilerinde insan hak ve özgürlüklerine sürekli biçimde saygılı davranacakları ve gerektiğinde Birleşmiş Mil-

Jetler Teşkilatı ile de işbirliği halinde, topluca ve tek başlarına bu haklara ve özgürlüklere evrensel ve etkin biçimde saygının gerçekleştirilmesi yönünde çaba

gösterecekleri,

— Birleşmiş Milletler Antlaşmasının amaç ve ilkelerine ve İnsan Hakları Evrensel Bildirisine uygun biçimde davranacakları, ayrıca, bağlı olabilecekleri insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşmeler de dahil olduğu halde, bu alandaki bütün uluslararası bildiriler ve sözleşmelerdeki yükümlülüklerini yerine getirecekleri,

vurgulanmıştır.

Bunlardan da anlaşılıyor ki, Senetle, taraf ülkeler için insan hak ve özgürlükleri alanında bir takım insancıl ilkelere göre davranma yükümlülüğünün getirildiği söylenebilir de, yukarıda da değindiğimiz gibi, içerik ve bu hakların korunması prosedürü açısından önceki sözleşmelere göre belli başlı bir yenilik getirmediklerini belirtmek yerinde olur. Getirilen belli başlı bir yenilik, konferansı izleyen dönemlerde Senetle getirilen ilkelere üye ülkelerin özen gösterip göstermediklerinin görüşülüp tartışıldığı yıllık toplantıların yapılmasına imkan verilmiş olmasıdır ki, bu toplantılar Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİK) adı altında günümüze kadar aksamadan sürdürülmüştür.

Bu arada insan haklarına ilişkin gelişmelerin Amerika kıtasında da sürdüğünü, 1969 yılında imzalanan ve 1978 yılında yürürlüğe giren Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesinde hem klasik nitelikli, hem de ekonomik, sosyal ve kültürel nitelikli haklara yer verilmiş olduğunu burada sadece belirtmekle yetineceğiz.

İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi

Her ne kadar işkence ve işkence sayılabilecek benzerlerinin öncelikle ceza hukuku, ceza muhakemeleri ve diğer idari soruşturma dallarını ilgilendirdiği akla gelebilirse de bunun temelinde insan haklarının yattığı şüphesizdir. Bu nedenle, buraya kadarki açıklamalarla çok yakın ilişkisi bulunan "İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi" hakkında bilgi verilmesi de bütünlük açısından yararlı görülmüştür. Bu arada, karşılaştırma açısından, yeri geldikçe, Birleşmiş Milletler Teşkilatı Genel Kurulunca 10 Aralık 1984 tarihinde kabul edilip 4 Şubat 1985 tarihinde imzaya açılan ve halen yürürlükte bulunan "İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Aşağılayıcı Muamele veya Cezalandırmaya Karşı Sözleşme" den de söz edilecektir.

Hazırlık Çalışmaları

“İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesinin kaynağı İsviçre’ye dayanmaktadır. Daha 1970 yılında Federal Konseye verilen bir önerge ile siyasi tutukluların korunmasına yönelik uluslararası bir sözleşmenin hazırlanmasına ilişkin çalışmalara girişilmesi teklif edilmiş ve bunun üzerine Cenevre’deki Henry - Durant Enstitüsü konunun incelenmesi için görevlendirilmiştir. Çalışmalar 1986 yılında tamamlanmış ve bu çalışmalarda işkence ile mücadele İsviçre Komitesinin (OSCT) kurucusu Cenevreli Banker Jean-Jacques Gouteer’in düşünceleri temel olarak alınmıştır. Bu düşüncelerin temeli, ülkelerin tutukevi sistemine yönelik olup, gerek buraları ve gerekse tutukluların bulunduğu başka mahalleri istediği anda ziyaret edebilecek yetkilerle donatılmış komisyonların kurulmasına dayanmaktadır.* Nitekim, sözleşmede bu düşünceleri açıkça görülmektedir.

Fikri temeli böylece İsviçre’ye dayanan Sözleşmenin bundan sonraki hazırlık çalışmalarının Avrupa Konseyi bünyesinde sürdürüldüğünü görmekteyiz. Burada sözleşme ilk olarak Danışma Meclisinin (Assemblée Consultative) 29 Haziran 1983 tarihli toplantısında ele alınmış ve konu hakkında çalışmalar yapılması hususu Avrupa Konseyinin en yüksek karar organı durumundaki Bakanlar Komitesine tavsiye edilmiştir. Tavsiye kararına bir de sözleşme taslağı eklenmiştir. Bu tavsiye kararı üye ülkelerin Avrupa Konseyi nezdindeki temsilcilerinden oluşan Bakan Delegeleri Komitesinin 366 ncı toplantısında (Ocak 1984) görüşülerek, konunun Konsey bünyesindeki İnsan Hakları Yönetim Komitesince incelenmesi ve bir karar taslağı oluşturulması kararlaştırılmıştır. Gerekli çalışmalardan sonra, insan Hakları Yönetim Komitesince bir karar taslağı oluşturulmuş ve Bakanlar Komitesine gönderilmiştir. Taslak, Bakan Delegeleri Komitesinin 22 - 26 Haziran 1987 tarihli toplantılarında ele alınmış ve üye ülkelerin imzalarına açılması kararlaştırılmıştır. Taslak, üye ülke Dışişleri Bakanlarından oluşan Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 81 inci dönem toplantılarına rastlayan 26 Kasım 1987 tarihinde üye ülkelerin imzalarına açılmıştır. 19 uncu maddesine göre, yürürlüğe girebilmesi için en az yedi üye ülke tarafından onaylanması gerekmektedir. Bu kadar sayıda onayın sağlanması üzerine Sözleşme 1 Şubat. 1989 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Sözleşme Türkiye tarafından 11 Ocak 1988 tarihinde imzalanmış, 26 Şubat 1988 tarih ve 88/12649 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile de

Journal de Geneve, 13 Mayıs 1988.

naylanmıştır. Ülkemiz, Sözleşmeyi imzalayan ilk Avrupa Konseyi üyesi ülke olmuştur.

İçeriği

Sözleşme ile getirilen esasların tahliline girmeden önce, özet halinde de olsa, ana maddelerinin neleri kapsadığı hususunda madde sırasıyla bilgi verilmesinin isabetli olacağını düşündük. Sözleşme ile;

— İşkencenin ve gayriinsani ya da küçültücü ceza veya muamele nin önlenmesine yönelik faaliyetlerde bulunmak üzere bir “Avrupa Komitesi” teşkil edilecektir. Komite, üye ülkelere ziyaretler yaparak hürriyetleri kısıtlanan kişilerin durumlarını mahallinde inceleyebilecek (Madde 1) ve üye ülkeler de bu ziyaretlere müsaade edeceklerdir (Madde 2).

Bu ziyaret sırasında komite "... hürriyetinden yoksun bırakılan kişilere yapılan muameleyi, gerekli ise bu gibi kişilerin işkence ve gayriinsani ya da küçültücü ceza veya muameleden korunmalarının kuvvetlendirilmesi amacıyla inceleyecektir.”

— Sözleşmenin uygulanmasında Komite ile ilgili üye ülkenin milli otoriteleri birbirleriyle işbirliği yapacaklardır (Madde 3).

— Avrupa Komitesi, her üye ülkenin insan hakları konusunda mesleki deneyimli, yüksek ahlaki vasıfları haiz, bağımsız, tarafsız ve etkili biçimde hizmet verebilecek kapasitede birer temsilcisinden oluşacak (Madde 4) ve temsilciler, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi Bürosunca üye ülkeler vatandaşlarını kapsayacak şekilde düzenlenecek bir isim listesinden Bakanlar Komitesince 4 yıl için seçileceklerdir. Her üye ülkenin Parlamenterler Meclisindeki milli heyetleri bu amaçla üçer aday göstereceklerdir (Madde 5).

— Komite toplantıları gizli olacak'; kararlar genelde, mevcut üyelerin salt çoğunluğu ile alınacak (Madde 6), sadece, üye ülkenin, kişilerin tutukluluk durumlarının iyileştirilmesi yönünde komite tarafından yapılan tavsiyeleri yerine getirmemesi ve bu konudaki işbirliğini reddetmesi hallerinde, durum hakkında kamuya açıklama yapılmasına ilişkin kararlar üçte iki çoğunlukla alınacaktır (Madde 10/2).

— Hürriyeti kısıtlanmış kişilerin bulunduğu yerlere yapılacak ziyaret programları Komite tarafından düzenlenecektir. Bu ziyaretler periyodik ziyaretler niteliğinde olabileceği gibi, Komitenin göz önünde bulundurduğu kriterler içinde şartlar gerektirdiği takdirde bunun dışında da yapılabilecektir.

Genel kural, ziyaretlerin en az iki komite üyesi tarafından yapılacağıdır. Komitenin gerekli görmesi halinde bu ziyaretlerde uzmanlardan ve tercümanlardan da yararlanılabilecektir (Madde 7).

— Komite, taraf ülke hükümetine ziyaret yapılacağını bildirdikten sonra

herhangi bir zamanda hürriyeti kısıtlamış kişilerin bulunduğu her hangi bir yeri (sivil ve askeri tutukevleri, karakollar vb. gibi) ziyaret edebilecek ve taraf ülke;

Ülkesini bu ziyarete açık tutacak, gelenlere ülke sınırları içinde seyahat hakkı tanıyacaktır.

Hürriyetleri kısıtlanan kişilerin muhafaza edildiği yerler hakkında tüm bilgileri gelenlere verecek ve kısıtlama olmaksızın dolaşma hakkı da dahil olduğu halde bu yerlere sınırsız giriş hakkı tanıyacaktır.

Milli makamların elinde Komitenin görevini yapabilmesi için gerekli olan başka bilgiler varsa onlar da gelenlere verilecek, ancak bu gibi bilgiler istenirken, Komite tarafından "Milli hukuk ve mesleki ahlakın uygulanabilir kuralları dikkate alınacaktır."

Komite, hürriyetleri kısıtlanmış kişilerle özel olarak görüşebilecek; bilgi alabileceğine inandığı herhangi bir kişi ile serbestçe yazışma yapabilecek ve gerekli gördüğü takdirde, milli makamlara hemen gözlemlerini bildirebilecektir (Madde 8).

— Bazı istisnai hallerde, taraf ülke, Komitece teklif olunan belirli bir ziyaret yerine ve ziyaret zamanına karşı komite nezdinde itirazda (girişimde) bulunabilir. Ancak bu itirazlar (girişimler) sadece milli savunma (bunun öncelik arz ettiği haller), kamu güvenliğinin muhafazası, kişilerin bulunduruldukları yerlerde ciddi karışıklıkların çıkması, tutuklunun sağlık durumu (sağlığının o süre için elverişli olmaması) ve "ciddi bir suç" ilişkin "acil bir sorgulamanın" yürütülmekte olduğu durumlarda yapılabilecektir ve itirazdan sonra Komite ile ülke ilgilileri durumu açıklığa kavuşturmak ve Komitenin sonraki görevini süratle yerine getirmesini sağlayacak düzenlemeler üzerinde "mutabık kalmak üzere" hemen görüşmelere (danışmalara) başlayacaklardır. Görüşmeler, Komite tarafından ziyaret edilmek istenen kişinin başka bir mahalle nakledilmesini de öngörebilir ve buna göre düzenlemeler yapılabilir.

Ziyaretin ertelenmesi halinde taraf ülke, sonraki ziyaret yapılınca kadar Komiteye ilgili kişi hakkında bilgi verecektir (Madde 9).

— Komite, her ziyaretten sonra, taraf ülkenin "sunabileceği" görüşleri de dikkate alarak, ziyaret sırasında tespit ettiği vakalar hakkın

da bir rapor düzenleyecek ve gerekli gördüğü takdirde, bu raporu ilgili ülkeye de gönderecektir. Yine gerekli gördüğü takdirde, taraf ülke ile, hürriyetleri kısıtlı kişilerin durumlarında iyileştirmelere yol açacak görüşmelerde (danışmalarda) bulunabilecektir.

Taraf ülke, Komite ile işbirliği yapmadığı ya da Komitenin tavsiyeleri yönünde hürriyetleri kısıtlı kişinin durumunda iyileştirme yapılmasını reddettiği takdirde, durum hakkında, Komitenin üçte iki çoğunlukla alacağı karar üzerine kamuya açıklama yapılabilecektir (Madde 10).

— Komite tarafından ziyaretle ilgili olarak toplanan bilgilerde ve Komitenin raporu ve taraf ülke ile yapılan görüşmelerde gizlilik esas olacak ve ancak taraf ülkenin talep etmesi halinde ve bu ülkenin yapacağı yorumlarla birlikte rapor yayınlanabilecektir.

Ziyaretle ilgili olarak hiç bir şahsi bilgi, ilgili şahsın rızası olmadıkça yayımlanmayacaktır (Madde 11).

— Yukarıda değinilen gizlilik kurallarına riayet edilmek kaydıyla, Komite tarafından Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesine yıllık faaliyet raporu sunulacak, rapor Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisine gönderilecek, ayrıca kamuya da açıklanacaktır (Madde 12).

— Komite üyeleri, uzmanlar ve diğer görevliler, edindikleri bilgileri, gerek görevleri sırasında, gerekse görevleri bittikten sonra gizli tutmakla yükümlüdürler (Madde 13).

— Komiteye bağlı uzmanlar, sözleşmeye bağlı alanlarda bilgi ve deneyim sahibi olacaklar, bağımsız ve tarafsız hareket edecekler ve Komitenin talimatı dahilinde faaliyet göstereceklerdir.

Taraf ülke, Komiteye yardımcı olarak görevli bir uzman veya diğer kişinin ülkesinde bir yere yapılacak ziyarette yer almasına izin vermeyebilecektir (Madde 14).

— Sözleşmeye taraf ülkeler, Komiteye yapılacak bildirimleri almaya yetkili merciin ve belirleyeceği irtibat görevlisinin isim ve adreslerini Komiteye bildirecektir (Madde 15).

— Komite üyeleri ve uzmanlar, bu sözleşme ekinde ayrıntılı biçimde yer verilen imtiyaz ve muafiyetlerden yararlanacaklardır (Madde 16).

—Bu sözleşme, hürriyeti kısıtlı kişiler için daha geniş koruma imkanları sağlayan milli hukuk ve uluslararası anlaşma hükümlerini zedelemeyecektir.

Bu sözleşmenin hiç bir hükmü, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesiyle kurulan organların (Avrupa İnsan Hakları Komisyonu, Avrupa'nın-san Hakları Divanı) yetkilerini ve söz konusu sözleşme ile tarafların üstlendikleri yükümlülükleri sınırlandıracak şekilde yorumlanamaz (Madde 17).

— Sözleşme hükümlerine ilişkin çekince (rezerv) konulamayacaktır (Madde 21).

— Sözleşmeye taraf herhangi bir ülke, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine yapacağı bir beyan ile sözleşmenin feshini ihbar edebilir. Bu ihbar, beyanın Genel Sekreter tarafından alındığı tarihi takip eden on iki aylık sürenin dolmasını izleyen ayın birinci günü geçerli olmaya başlayacaktır (Madde 22).

Buraya kadar, sözleşmenin imza aşamasına kadar takip ettiği seyir ile içeriği hakkında özet bilgiler derlemeye çalıştık. Bunlarda görüleceği üzere, sözleşme bağımsız bir ülke için bugüne kadar pek alışık olmadığımız, diğer uluslararası sözleşmelerde rastlanabileceğini sanmadığımız ileri çizgilerde yeni uygulamaları getirmektedir. Örneğin, Avrupa Komitesi adına bir komite kurulmakta ve komiteye, sözleşmeye taraf ülkelerde tutukluların bulundukları mahallere periyodik ve gerek görmesi halinde de ani ziyaretler yaparak bu kişilere yapılan muameleleri bizzat yerinde görme ve inceleme yapma yetkisi verilmektedir. İlgili ülke, bu ziyaretler için hem ülke sınırlarını, hem de ziyaret edilecek mahallerin kapılarını gelecek heyete açmak zorundadır. Sadece ülke ve milli savunmasının öncelik arz ettiği durumlarla, kamu güvenliği, kişilerin muhafaza edildikleri yerlerde "ciddi" karışıklıkların çıkması, kişinin sağlığının o günler için görüşmeye elverişli olmaması ve ciddi bir suça ilişkin acil sorgulamanın yürütülmekte olması gibi hallerde ziyaret yeri ve ziyaret zamanı için ilgili ülkeye itiraz edebilme imkanı getirilmiş, ancak Komitenin aynı yer/yerlerde görevini sonradan "sütratle" yerine getirmesini sağlamak amacıyla "hemen" Komite ve ülke milli makamlarıyla görüşmelere başlanacağı öngörülmüştür.

Bu ziyaretlerin programlarının düzenlenmesinde de taraf ülkenin bir rolü olamamaktadır. Her ne kadar 3. maddede, sözleşmenin uygulanmasında Komite ile ilgili ülke milli otoriteleri arasında işbirliğinden bahis geçmekte ise de, burada bunu, uygulamaya yönelik kararların hazırlanma aşamasında taraf ülkenin Komite derecesinde yetkili olduğu anlamında görmemek gerekir. Ziyaret programı, Komite tarafından tek taraflı olarak düzenlenecek ve taraf ülkeye sadece "tebliğ" edilecektir. Taraf ülke bu duyuru üzerine, yukarıda değinildiği gibi, ülkesini ziyarete açık tutacak, gelenlere ülkesinde serbestçe dolaşma ve tutukluların bulunduğu yerlere sınırsız giriş hakkı tanıyacaktır.

Komite, tutuklularla serbest olarak görüşebilecek, bilgi alabileceğine inandığı herhangi bir kişi ile de serbestçe yazışma yapabilecektir.

Bu çalışmalarından sonra Komite, ziyaret sırasında tespit ettiği hususlar hakkında bir rapor düzenleyecek ve bu rapora taraf ülke, raporda öngörülen tutuklu kişi/kişilerin durumlarında iyileştirme yapılmasına yönelik önerileri yerine getirmekle yükümlü olacaktır. Aksi takdirde, Komite, üçte iki çoğunlukla

alacağı bir kararla bu durumu kamuya açıklayabilecektir.

Aslında, ziyaret edilen ülke açısından sözleşmede öngörülen tek müeyyide, kamuya açıklama yapılmasıdır. Zira, sözleşme ile, rapor dahil, Komite çalışmalarında gizliliğin esas olacağı, ancak taraf ülkenin talep etmesi ya da raporda geçen şahsın kendisi ile ilgili kısımlara rıza göstermesi halinde raporun veya buna ilişkin bir belgenin yayınlanabileceği öngörülmüştür. Ancak, Komitenin ağırlığı ve konunun da insan haklarının ihlali gibi ülke ve dünya kamuoyunda son derece hassas oluşu göz önünde bulundurulursa, mevcut olan bu yetkinin hiçte küçümsenmeyecek cinsten olmadığı anlaşılr.

Yeri gelmişken diğer bazı çarpıcı noktalara da değinmemiz gerekirse, sözleşmede, Avrupa Komitesinin ziyaret edebileceği yerler için "herhangi bir yere" ifadesi kullanılmıştır (Madde 2). Tadadı bir açıklamaya yer verilmemiştir. Bundan, ziyaret edilecek yerler için herhangi bir sınırlamanın olmadığı, bu yerler arasına sivil ve askeri ceza ve tutukevleri ile zabıta (polis - jandarma) karakolları ve akıl hastaneleri gibi yerlerin girdiği sonucu çıkmaktadır.

3. maddede, sözleşmenin uygulanmasında Komite ile ilgili ülkenin milli otoriteleri arasında "işbirliği" yapılacağına değinilmektedir. Bundan, Komite ve milli makamlar arasında astlık - üstlük ilişkisinin söz konusu olmadığı sonucu çıkarılabilir. Yani, özgürlükleri kısıtlı kişiler için sözleşmenin sağlamayı amaçladığı işkence, gayriinsani ya da küçültücü - aşağılatıcı muamele yapılmaması hususunda Komite tarafından örneğin 8, 9 ve 10 uncu maddeler gereğince teknik nitelikte yardım önerileri yapıldığı, tavsiyelerde bulunulduğu takdirde, bunların milli makamları zorlamaya yönelik bir baskı unsuru olarak görülmesi söz konusu olamayabilecektir. Ancak, sözleşmenin tümü gözden geçirildiğinde Komitenin milli makamlara göre üstünlüğünün her yerde ağır bastığı görülecektir.

8 inci maddede, Komite tarafından milli makamlardan bilgi istenirken "milli hukuk ve mesleki ahlakın uygulanabilir kurallarını dikkate alınacağı" ifadesine yer verilmiştir. Bununla, Komitenin faaliyetle

rine bir nebze sınırlama getirilmek istendiği anlaşılmaktadır. Ancak, yine bu maddenin düzenleme biçimine göre bütün istenen bilgilerin Komiteye verilmesi temel kuraldır. Sadece o bilginin verilmesi milli mevzuata göre mümkün olmaması, ya da yerleşmiş meslek ve iş ahlakı ile bağdaşmaması halinde (kişisel, ailevi ve tıbbi gizlilikler gibi) bilgi verilemeyebilecektir. Bununla birlikte, getirilmek istenen sınırlama çerçevesinin uygulamada çeşitli yorumlara yol

açağıından endişe duymaktayız.

Sözleşmede geçen diğer çarpıcı bir husus da Komiteye yardımcı olarak görevlendirilen uzman veya diğer kişilerin ziyaret edilen ülkede "bir yere yapılacak ziyarette" yer almasına ilgili ülke tarafından izin verilmeyebileceğine ilişkin olan 14 üncü maddedir. Madde, ilgili ülkeyi, bu konudaki kararını sadece "beyan" edebilmekle sınırlandırmıştır. Bu beyan Komite tarafından kabul edilmediği takdirde ne olacaktır? Maddenin düzenleme biçimi, ilgili ülkenin bu beyanına rağmen Komitenin kararının geçerli olacağı yönündedir.

Bütün bunlardan şu sonucu çıkarmak mümkündür. Sözleşmenin mekanizması Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi gibi temelde yargılamak, hüküm vermek değil, önleme işlevine yöneliktir. Bu nedenle, işkence ve işkence sayılabilecek muamele ve ceza kavramlarına sözleşmede yer verilmemiştir. Bunu, sözleşmenin Başlangıcında açıkça görmekteyiz. Burada, işkence yasağının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 3 üncü maddesi ile esasa bağlandığı ve bu maddedeki ihlallerin mağdurları oldukları ileri sürenler için bu sözleşmede belirlenen mekanizmanın (Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve Avrupa İnsan Hakları Divanı) işlemekte olduğuna işaret edilmekte ve sonra da, özgürlükleri kısıtlanan kişilerin işkence ve benzeri muamelelere karşı korunmalarının "ziyaretlere dayanan önleyici nitelikte ve adli olmayan yollarla" kuvvetlendirilmesinin amaçlandığı vurgulanmaktadır. Yani bu son önlemler için, tarafsız kişilerin yapacağı gözlemlere dayalı bir denetim mekanizması oluşturulmaktadır. Sözleşme sadece bu denetim mekanizmasının (Avrupa Komitesi) çalışma şekil ve usullerini düzenlemektedir. Bu mekanizmada, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 3 üncü maddesindeki ihlallere ilişkin Avrupa İnsan Hakları Komisyonu kararları ile Avrupa İnsan Hakları Divanının içtihatları, bu arada Avrupa Cezaevi Kuralları rehberlik edecektir.

Avrupa Komitesi hüküm vermeyecek, sadece ilgili ülkeye tavsiyede bulunacaktır. Yani önleyici bir koruma söz konusudur. Bu nedenle Komite ile Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve İnsan Hakları Divanı arasında yetki ihtilafından söz edilemeyecektir.

Sözleşmenin İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Aşağılayıcı Muamele veya Cezalandırmaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesinden farkı da en çok bu noktalardadır. Birincisinde sadece işleve ilişkin kurallara yer verildiği halde Birleşmiş Milletlere ait olanda hem işleve ilişkin olanlara, hem de maddi hukuka ilişkin olanlara yer verilmiştir. İşkenceye uğrayanların zararlarının telafisi için tazminat hakkının doğacağından söz edilmektedir.

Birleşmiş Milletlere ait Sözleşmeye çekince (rezerv) konulmasına imkan verilmişken, bu sözleşme için bu imkan tanınmamıştır. Bu nedenle Avrupa Konseyine ait sözleşme daha rijid bir yapıdadır. Taraf ülkenin hareket imkanları sınırlandırılmıştır.

Avrupa Konseyine ait sözleşmede üye ülkelerin nerede ise bir kısım egemenlik hakları üzerinde tartışmaya yol açacak nitelikte bir denetim mekanizması getirildiği halde, Birleşmiş Milletlere ait sözleşmede bu mekanizma daha gevşek tutulmuştur. Burada da Avrupa Komitesine benzer bir komite oluşturulmakta (Madde 17) ve taraf ülkelerin her dört yılda bir buraya işkencenin önlenmesine ilişkin olarak aldıkları tedbirleri içeren rapor göndermeleri öngörülmektedir. Ayrıca Komite de, gerekli görmesi halinde, rapor isteyebilecektir. Bu raporlar hem taraf ülkelere gönderilmekte, hem de Komite tarafından incelenmektedir. Komite bunlardan gerekli gördüklerini kendi yorumu ile birlikte görüş bildirmek için ilgili devlete gönderebilir. Devlet bunu cevaplamak zorundadır (Madde 19).

Ayrıca, Birleşmiş Milletlere ait Sözleşmede Komite, Sözleşmeye taraf bir ülkede "sistemli olarak" işkence uygulandığı hususunda "güvenilir bilgiler alındığında" ilgili ülkeyi "işbirliğine" ve "görüşlerini sunmaya çağırır". İddianın gerçeklik kazanması halinde Komite, gerekli incelemeleri yapmak ve rapor sunmak üzere üyelerinden bir veya birkaçını görevlendirebilir. Bu incelemeler sırasında taraf devletten işbirliği istenir. Sonuçta rapor vd. bulgulara göre inceleme sonuçları "görüş ve tavsiyelerle birlikte" ilgili devlete gönderilir ve bu devlete de "danışarak", 24 üncü madde uyarınca hazırlanan yıllık raporda inceleme sonuçlarının bir özetine yer vermeyi kararlaştırabilir (Madde 20).

Bu sözleşmeye taraf ülkelerin de diğer taraf devlet aleyhine bu sözleşme ile üstlendiği yükümlülükleri yerine getirmediği yolunda şikayette bulunma hakları vardır. Ancak, bunun için önce kendilerine karşı yapılacak bu tür şikayetleri inceleyebilmesi için Komitenin yetkisini tanımaları gerekir (Madde 21).

Sözleşme ile, taraf ülkelere insan hakları ihlallerini kendi aralarında inceleyerek çözüme kavuşturmaları ve bunda başarıya ulaşamamaları halinde Komiteye başvurma imkanları da tanınmıştır (Madde 21).

Bu arada, Sözleşmeye taraf ülkeler, kendi vatandaşları tarafından veya onlar adına yapılacak işkence iddialarının kabulü ve incelenmesi konusunda Komitenin yetkisini tanıyabilirler. Aksi takdirde bu tür şikayetler incelemeye alınmaz

(Madde 22).

Ülkemiz, gerek sözleşmeye taraf ülkelerce, gerekse kişilerce yapılacak işkence iddialarının Komite tarafından kabul ve incelenmesi yetkisini tanımıştır.

Görülüyor ki Birleşmiş Milletlere ait sözleşmede de işkence iddialarının araştırılması yönünde bazı kanallar açılmıştır. Ancak sonuçta, taraf ülkelerin tutumları ağırlık kazanmaktadır. Taraf ülke için, işbirliğine davet edilmekten ve görüş sunmaktan başka yükümlülük yoktur. Sonuçların yayınlanmasında dahi taraf ülkeye danışılması öngörülmektedir. Avrupa Konseyine ait sözleşmede ise, bunun tam tersi, Komiteye, ilgili ülkelere karşı gerekli gördüğünde incelemek için resen hareket etmeye kadar varan ve ilgili ülkeye bunu kabule zorlayan derecede geniş yetkiler tanınmıştır.

Her İki Sözleşmenin İç Hukuk Etkileri

Sözleşmeleri, genelde, taraf ülkelerin belirli konuya/konulara ilişkin iradelerini bir araya getiren, yaklaştıran uyuşmalar şeklinde tanımlayabiliriz. Ülke, sözleşmeye usulünce taraf olduğu andan itibaren, kapsadığı konuları kendi topraklarında yerine getirme yükümlülüğü altına girmiştir. Dolayısıyla, taraf olduğu sözleşmelerde yer alan işkence ve benzeri insanlık dışı uygulamaların kaldırılmasına yönelik önlemleri kendi ülkesinde almak ve uygulamak, ülke için, göstermiş olduğu katılma iradesinin doğal bir sonucu olmalıdır. En azından, iyi niyet bunu gerektirmektedir. Bu önlemlerin neler olabileceğini kesin İrâtlarıyla ve tadadı biçimde ortaya koymak mümkün değildir. Bunun için öncelikle işkencenin belirlenmesi gerekmektedir. Halbuki işkencenin uluslararası düzeyde bir tanımı henüz yapılmamıştır. Genel anlamda insan hakkı olarak kabul edilen değerlerin herhangi bir şekilde ihlali işkence olarak kabul edilmektedir. Bu defa, karşımıza insan hakkının ne olduğu sorusu çıkmaktadır. Bu hak da, çağdaş gelişmelere paralel olarak her geçen gün genişlemeye elverişli olduğundan, kesin biçimde tanımlanmasının mümkün olamayacağı bellidir. Bu nedenle, ihlallerini önlemeye ilişkin davranışların da önceden tadadı biçimde kesin çizgile

riyle belirlenmesi mümkün değildir. Ancak Birleşmiş Milletlere ait sözleşmenin 1 inci maddesinde geçen "... bir resmi görevli ya da resmi sıfatla davranan bir başkası tarafından ya da onun kışkırtması ya da izniyle bilerek maddi ya da manevi ağır acı vermek ya da eziyette bulunmaktır" ve 16 ncı maddesinde geçen taraf ülke için "... 1 inci maddede tanımlanmış işkence ölçüsünde olmayan başka zalimce, insanlık dışı ya da onur kırıcı davranış ve cezayı da önlemeyi üstlenir" ifadelerini her ne kadar uluslararası düzeyde kabul görmüş genel kriterler olarak

görmek mümkün ise de bunlar da, işkence sayılacak davranışların kesin çizgilerle belirlenmesinin mümkün olmadığı yolundaki düşüncemizi kanıtlamış olmaktadır. Sözleşmede işkence sayılacak davranışlar çok geniş kapsamlı ve ileriye açık tutulmuştur. Böylece, işkence ve işkence sayılacak davranışların önlenmesi alanı büyük ölçüde genişletilmiştir. Bu konuda taraf ülkelere yüklenilen ödevlere Birleşmiş Milletlere ait "İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Aşağılayıcı Muamele veya Cezalandırmaya Karşı Sözleşme" nin 2, 3, 4, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 ve 16 ncı maddelerinde ana çizgileriyle değinilmiştir. Bunları, sözleşmeye taraf ülkelerce işkence ve benzeri muamelelere karşı alınacak önlemlerde ana ölçüler olarak görmek mümkündür. Buna göre taraf ülkeler;

— Kendi yargı yetkisi içine giren her yerde işkence eylemini önlemek amacıyla her türlü yasal, yönetsel, yargısal ve öteki önlemleri alacaklardır (Madde 2/1).

— Savaş ya da savaş tehdidi, iç siyasal karışıklık ve diğer olağanüstü durumlar işkence yasağına uyulmaması yönünde sebep gösterilemez (Madde 2/2).

— Bir üst veya diğer makamdan alınan emir, işkencenin gerekçesi olarak gösterilemez (Madde 2/3).

— Bir kimse, işkenceye uğrama tehlikesi olduğu yolunda sağlam gerekçelerin bulunduğu bir ülkeye gönderilemez ya da geri verilemez (Madde 3/1).

— Tüm işkence eylemleri ceza yasalarına göre suç sayılacaktır. İşkenceye kalkışma, işkence ile ilgili olma ve işkenceye katılma da suç sayılacaktır. Bu suçların, ağırlık derecelerine göre cezalandırılmaları sağlanacaktır (Madde 4).

— 4 üncü madde gereğince belirlenecek işkence suçlarından açılan ceza kovuşturmalarında taraf ülkeler, kanıt toplama dahil, birbirlerine her türlü yardımı yapacaklardır (Madde 9/1).

— Yakalanan, tutuklanan ya da hapse konan bir kimsenin tabi tutulacağı kovuşturma ve diğer işlemlerle görevli infaz ve idare personeli, güvenlik görevlileri, tıp personeli ve diğer görevlilerin yetiştirilmesinde, işkence yasağına ilişkin eğitim ve bilgilerin tam olarak yer alması sağlanacaktır (Madde 10).

— Yakalanan, tutuklanan ya da hapse konulan kimselerin tabi tutuldukları rejim, bunlara nasıl davranılacağı, sorgulama usulleri ve bunlara dayanılarak yapılan yasal düzenlemeler, işkencenin önlenmesine yönelik olarak, sistemli biçimde gözden geçirilecektir (Madde 11).

— İşkence eyleminin işlenmiş olduğuna inanmak için yeterli gerekçenin

bulunması halinde, yetkili makamların süratle ve tarafsız bir soruşturma yapmaları sağlanacaktır (Madde 12).

— İşkenceye uğradığım ileri süren kimseye, yetkili makama şikayette bulunma, şikayetinin bu makamlarca süratle ve tarafsız biçimde incelenmesini isteme ve şikayetinden dolayı uğrayabileceği kötü davranışlara karşı korunma hakkı tanınacaktır (Madde 13).

— İşkenceye uğrayan kişiye, tam iyileşmenin sağlanması dahil, uğradığı zararın giderilmesi, ayrıca adil ve yeterli bir tazminatı talep etme hakkı tanınacaktır. Kişi işkence sonucu ölmüş ise, geçimlerinden sorumlu olduğu kimseler de bu tazminata hak kazanacaklardır (Madde 14).

— İşkence sonucu verilmiş olduğu anlaşılan ifadeler, hiçbir kovuşturmada delil olarak kullanılamaz. Bu ifadeler, sadece işkenceden suçlanan kimseye karşı değerlendirilebilir (Madde 15).

— Kamu görevlileri ya da resmi sıfatla davranan başkalarının işlenen, bu sözleşmenin 1 inci maddesinde* tanımlanan işkence ölçüsünde olmayan başkaca zalimane, insanlık dışı, ya da onur kırıcı davranışların önlenmesi de taraflarca üstlenilecektir (Madde 16).

* Madde 1 — Bu sözleşmenin amaçları bakımından, “işkence” terimi, bir kimseye kendisinden ya da üçüncü bir kişiden bir bilgi ya da bir itiraf sağlamak, kendisinin ya da üçüncü bir kişinin işlediği ya da işlediğinden kuşku duyulan bir eylemden ötürü onu cezalandırmak, kendisine ya da üçüncü bir kişiye , gözdağı vermek ya da onları zorlamak amacıyla ya da herhangi bir ayrımcılığa dayalı bir nedenle bir resmi görevli ya da resmi sıfatla davranan bir başkası tarafından ya da onun kışkırtması ya da oluru ya da izniyle bilerek maddi ya da manevi ağır acı vermek ya da eziyette bulunmaktır.

Madde 2 — Bu madde, daha geniş bir uygulamayı içeren ya da içerebilecek olan uluslararası bir belge ya da bir ulusal düzenlemeyi zedelemez.

SONUÇ

Fransız insan hakları bildirisi ile insanlığın gündemine giren ve özellikle İkinci Cihan Savaşından sonra büyük mesafeler alman insan haklarının korunması, günümüz dünyasının en büyük uğraşları arasında yer almaktadır. Birleşmiş Milletler Teşkilatı tarafından kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisi, Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası sözleşmesi, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Kaldırılması Sözleşmesi, İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Aşağılayıcı Muamele ya da Cezalandırmaya Karşı Sözleşme; Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri

Koruma Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi; Helsinki Nihai Senedi; Amerika İnsan Hakları Sözleşmesi gibi uluslararası bağlayıcı nitelikli metinler, evrensel düzeyde alınmış olan bu mesafelerin belirgin örnekleridir. İnsan haklarındaki ihlaller, artık, insan değerlerine karşı bir hakaret, bir saldırı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu bilinçlenme, insan değerlerinin korunması açısından sağlıklı bir gelişmedir. Buna rağmen yeryüzünde insan hakları ihlallerinin sona erdiğini iddia etmek mümkün değildir. İnsan haklarına saygıda bütün ülkeler yönetimlerinin belirli noktalarda birleştiklerini henüz görememekteyiz. Bugün insan hakları üzerine eğilmeye en iyi konumda olan Avrupa Konseyi üyesi ülkelerdir. (Ülke itibarıyla alındığında benzeri toplumsal değerleri taşıyan diğer birkaç ülkede de bu hassasiyet gösterilmektedir. Belli bir sözleşmeye taraf olmaları itibarıyla Avrupa Konseyine üye ülkeler alınmıştır.) Bu üstünlük, sadece bu ülkeleri bağlayan sözleşmelerin siyasal üstünlüğüne ve etkili birer denetim mekanizması kurmuş olmalarına bağlanamaz. Avrupa İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi ile İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesinin gerçekten diğerlerine göre etkili denetim mekanizmalarına sahip olduklarına yukarıda değinilmeye çalışılmıştı. Fakat aynı mekanizmayı dünyanın diğer bir bölgesi veya bütün dünya için düşündüğümüzde, uygulamada, Avrupa Konseyi üyesi ya da benzeri nitelikteki ülkelerdeki sonucun elde edilebileceğini söylemek kolay değildir. Bunu, bir taraftan Avrupa Konseyine ait sözleşmelerin evrensel değil bölgesel nitelikte, yani daha az sayıda ülke arasında oluşuna, diğer taraftan bu sözleşmelerin hitap ettiği ülkelerin benzeri toplumsal değerleri paylaşmaları ve siyasal sistem olarak çoğulcu ve özgürlükçü demokratik ilkeleri benimsemiş olmalarıyla açıklayabiliriz. “Birbirinden çok farklı sosyal yapılara, siyasal sistemlere, ideolojilere, kültürlere ve gelişme düzeylerine sahip olan devletlerin uluslararası bir kontrol mekanizma

sı üzerinde hatta korunması gereken ortak bir haklar listesi üzerinde anlaşmaları kolay olmamıştır.*

Birbirinden farklı yönleri ne olursa olsun, ülkeler, insana özgü değerler üzerinde belirli evrensel ortak çizgilerde buluşmadıkça günümüze kadar katedilen hayli mesafeye rağmen, dünyanın pek çok yerinde bunların güvenli biçimde korunmasının daha zamanı gerektireceğini, insan, istemeyerek düşünmek zorunda kalmaktadır.

Dileğimiz, toplumların bu zamanı mümkün olabilen kısa sürede aşmasıdır.

Ülke yönetimlerince, uluslararası sözleşmelere taraf olmak suretiyle

üstlenilmiş bulunulan insan haklarına saygı bilincinin kendi görevlilerine ve tüm insanlarına yansıtılması yönünde içten davranışlar için girilmesi bu zamanı kısaltmada en büyük etken olacaktır.

* Prof. Dr. Münici Kapani, İnsan Haklarının Uluslararası Planda Korunması, İnsan Hakları Yıllığı (TODAİE Yayın, Ankara, 1979, Sayfa 74).

**MÜLKÎ İDARE BÖLÜMLERİ ARASINDAKİ SINIR
ANLAŞMAZLIKLARIYLA İLGİLİ DANIŞTAY VE İDARE
MAHKEMELERİ KARARLARI**

Ertuğrul TAYLAN
İller İdaresi
Gen. Md. Yard.

I. GİRİŞ

Bilindiği gibi il, ilçe ve bucak sınırları 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesi gereğince üçlü kararname ile çizilmektedir. Anlaşmazlık çıkması halinde Sınır Anlaşmazlığı, Mülkî Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik gereğince illerinde hazırlanan dosyaya göre çıkarılan sınır kararnamesi Resmi Gazetede yayımlanmakla birlikte, toprak üstü uygulaması da yapılarak taraflara tebliğ edilmektedir. Bu çalışmaların yürütüldüğü İller İdaresi Genel Müdürlüğü kayıtları üzerinde 1987 yılında yaptığımız çalışmalar sonunda 1975 - 1986 devresinde 304 sınır kararnamesinin çıkarıldığı ve kararnamelerin ortalama % 35-40'ının iptali için Danıştay'a başvurulduğu anlaşılmıştır. 1975 - 1984 devresinde çıkarılan sınır kararnamelerinin % 37' sinin Danıştay'a götürüldüğü ve iptal nispetinin % 18 olduğu tespit edilmiştir. 1985, 1986 ve 1987 yıllarında 20, 24 ve 17 sınır kararnamesinin sıra ile, 7, 10 ve 6 sinin iptali için Danıştay'a başvurulmuştur. Bu rakamlar bilhassa sınır dosyalarını hazırlayan il yetkililerinin Danıştay'ın bu konudaki kararlarına göz atması zarureti ortaya koymaktadır. Bu özellikle iki sebepten önemlidir: Bir sınır kararnamesinin iptali, önemli bir asayiş sorunu olan sınır anlaşmazlığının bir kaç yıl daha gündemde kalmasına yol açmaktadır. ikinci olarak 1982 tarihli ve 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesi gereğince, idare, Danıştay kararlarının icaplarına göre 60 gün içinde işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Aksi halde tazminat söz konusudur. Bunun için 1975 - 1988 devresinde Danıştay 8. Dairesinin sınır kararnameleriyle ilgili olarak vermiş olduğu kararları inceledik. Özellikle iptal kararlarının değişik nüanslar bulunan gerekçelerinin özetlerini biraz aşağıda sunuyoruz.

Tekrarlamakta yarar vardır ki Danıştay kararlarında, eski Yönetmeliğin 8 ve 13. maddeleri (yeni Yönetmeliğin 4 ve 9. maddeleri) uyarınca;

1. Anlaşmazlık bölgesinde daha önce ilgili Yasalara göre çizilmiş sınırın olup olmadığı ve varsa bu sınır kararının uygulanabilirliğinin araştırılıp araştırılmadığı,

2. Mevcut sınırın sınır noktalarının belirginlik ve değişmezlik niteliklerini yitirmiş olması veya taraf birimlerin sosyal, ekonomik ve idari durumlarında sınır anlaşmazlığına yol açan değişiklikler olduğunun tespiti,

3. Yasalara göre çizilmiş bir sınır yoksa sınır çiziminde taraf birimlerin coğrafi, sosyal, ekonomik ve idari durumlarının mütalâa edilip edilmediği,

Açısından değerlendirme yapılarak sonuca varılmaktadır.

Danıştay 8. Dairesinin karar özetleri başında bilirkişi incelemelerine de yer verilmiştir. Zira, 8. Dairenin davacının talebi üzerine, konuyu mahallinde bilirkişiye incelettiği ve kararlarında bilirkişi görüşlerine geniş çapta uyduğu görülmektedir. Bir emekli harita mühendisi i e iki emekli validen oluşan bilirkişi heyetinin inceleme raporlarının, anlaşmazlıkları mahallinde inceleyen il kurullarına örnek olabileceği tespit edilmiştir. Bunun için iki bilirkişi raporunun özetine de yer verilmiştir.

II. DANIŞTAY'IN İÇİŞLERİ BAKANLIĞININ SINIR ANLAŞMAZLIKLARINDA YETKİSİ KONUSUNDAKİ ÇELİŞİK KARARLARI

Yazımızın sonunda sınır anlaşmazlığı ile ilgili üç idare mahkemesi kararı da yer almıştır. Malatya İdare Mahkemesinin E. 1984/523, K. 1986/388 sayılı kararı ile 1960 yılında çizilmiş olan sınırın değiştirilmesini gerektiren bir durum olmadığından bu konudaki talebin reddine dair valilik kararının iptali isteği reddedilmiştir. Bu, anlaşmazlığın başında, ilk inceleme sonunda sınır değişikliği talebinin yerinde görülmemesi halinde valiliklerce verilebilecek kararın kanuna ve usule uygun olduğunu göstermektedir. Diğer iki mahkeme kararı, İçişleri Bakanlığının vaktiyle 5442 sayılı Kanuna göre çizilmiş olan sınırın değiştirilmesine karar verip vermeyeceği hususu ile ilgilidir. Başka bir deyişle bu konuda 8. Dairece verilmiş olan bir kaç kararla ilgili olarak bir içtihat kararı zarureti ortaya çıkmıştır.

İl yetkili kurullarının 1974 tarihli kararname sınırını aynen benimsemesi üzerine İçişleri Bakanlığının sınırın değiştirilme talebini reddeden kararını yetki yönünden iptal eden Konya İdare Mahkemesinin E. 1984/494, K.1985/48 sayılı kararının temyizi üzerine 8. Daire, "sınır çizecek ve değiştirecek bir kararname konusu olmadığından" 5.7.1985 tarihinde İdare Mahkemesinin iptal kararını durdurmuştur. Aynı dairenin E.1985/416, K. 1986/93 sayılı kararı ile "yeni bir sınır çizilmediğinden kararnameye gerek olmadığı cihetle yetki yönünden iptalin yerinde görülmemesi" sebebiyle anılan idare mahkemesi kararı bozulmuştur. Aynı şekilde Bakanlığın 1972 tarihli kararname sınırının değiştirilmesi talebinin reddine dair kararın iptalini reddeden Kayseri İdare Mahkemesinin E.1983/243, K.1985/310 sayılı kararı yasa ve usule uygun bulunarak 8. Dairenin E.1986/2, K.1987/217 sayılı kararı ile onaylanmıştır.

Ancak, 8. Dairenin Ankara 6. İdare Mahkemesinin E. 1985/1424, K. 1985/933 sayılı kararıyla ilgili olarak verdiği E.1987/50, K.1987/441 sayılı kararı yukarıdaki iki kararın tamamen aksi yöndedir ve bu konuda bir içtihat kararma ihtiyaç doğmuştur. Gerçekten, İçişleri Bakanlığı iki il arası sınırı belirleyen 1979 tarihli ve 23131 sayılı kararnamenin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin 1980 tarihli ve 23826 sayılı kararnamenin 1979 kararnamesi ile çizilen sınırın birisi 8. Daire bilirkişi heyeti olmak üzere üç ayrı tarihte üç ayrı heyetin isabetli bulunmuş olması sebebiyle iptal edilmesi üzerine, 22.3.1985 tarih ve 420.204/1921-1527 sayılı yazı ile, Danıştay kararı göz önüne alınarak 1979 tarihli ve 23131 sayılı kararnamenin uygulanmasını istemiştir ve illerince kararnamenin toprak- üstü uygulaması yapılmıştır. Bu konuda Bakanlığın yetkili olmadığı iddiası ile başvuru üzerine, 6. İdare Mahkemesi, yukarıda anılan karar ile kararname konusu olduğu cihetle Bakanlığın anılan kararını iptal etmiştir. Bakanlığın temyiz etmesi üzerine 8. Daire, Ankara 6. İdare Mahkemesinin kararını kanuna ve usule uygun bulmuştur. Böylece, 8. Daire 1986 ve 1987 yıllarında bu konudaki iki kararma tamamen aykırı ve isabetsiz bir karar vermiştir. Bu durumda yeni bir sınır çizilmesi söz konusu olmadığından, İçişleri Bakanlığınca sınır değişikliği talebinin reddi veya sınır kararnamesinin uygulanmasını istemesi, Kanunun ruhuna uygundur. Bu konuda 2575 sayılı Danıştay Kanununun 39 ve 40. maddeleri gereğince içtihadın birleştirilmesi kararı alınması yerinde olacaktır. Bu zaruri olmuştur.

III. BİLİRKİŞİ İNCELEMELERİ

Mülkî idare bölümleri arasındaki sınır kararnameleri dâvalarının görüldüğü Danıştay 8. Dairesi, davalarla ilgili olarak mahallinde bilir

kişi incelemeleri yaptırmaktadır. Bu konuda iki emekli vali ile bir emekli kadastro mühendisinden teşekkül eden 6 bilirkişi raporu incelenmiştir. İki 1986 ve dördü de 1987 yılına ait bu raporlardan üçünde dava konusu kararın iptali, üçünde de iptal talebinin reddi yolunda görüş bildirilmiştir. Bilirkişi raporlarından, Yönetmeliğin 7. ve 8. maddelerinde öngörüldüğü şekilde, öncelikle İl İdaresi Kanununa göre, taraf köy ve kasabalar vaktiyle aynı bucağa bağlı iken Köy veya Belediye Kanununa göre çizilmiş bir sınırın olup olmadığının, usulüne göre çizilmiş bir sınır varsa bunun uygulama imkânının araştırıldığı anlaşılmaktadır. Mahallinde tarafların da hazır olduğu bilirkişi incelemelerinde sınır namelerdeki ve tarafların talep ettiği sınır noktalarının, 1/25.000 lik paftalar ve krokisi üzerinde işaretlenerek araştırıldığı ve tespit edildiği görülmektedir. Bu raporlarda İl İdaresi Kanununa göre çizilmiş, noktaları belirgin ve değişmez olan bir sınır varsa, bunun aynen muhafazası, Köy veya Belediye Kanununa göre çizilmiş uygulanabilir sınırın, kararname sınırı haline getirilmesi öngörülmektedir. Gene raporlarda mevcut sınırın değiştirilmesi gerekiyorsa veya yeni bir sınır hattı teklif ediliyorsa, bunun gerekçeleri; taraf birimlerin sosyal, iktisadi ve idari durumları ayrıntılı şekilde ele alınarak tespiti istenilmektedir. 8. Dairenin, kararlarında bilirkişi raporlarına katıldığı tespit edilmiştir. Nitekim Çanakkale'nin Biga İlçesi Paşa Çayı Köyü ile aynı İlin Lapseki İlçesi Karamusalar Köyü arasındaki sınırı çizen 11.6.1984 gün ve 84-30149 sayılı kararnamenin iptali davasıyla ilgili olarak verilmiş olan 8. Daire E.1984/773, K.1986/461 sayılı iptal kararında, bu konuda verilmiş olan 17.7.1986 tarihli bilirkişi raporunun aynen benimsendiği "bilirkişi raporunda sınırın ilgili yasa ve yönetmelik esaslarına göre çizilmediği anlaşıldığından iptaline" ifadesinden anlaşılmaktadır.

Aşağıda il yetkili kurullarının anlaşmazlık mahallinde yaptıkları incelemelerde örnek alınabilecek iki bilirkişi raporunun özetine yer verilmiştir.

1. İki ilçe arasında iki köy bölgesindeki bir sınır anlaşmazlığı davası ile ilgili bilirkişi raporunun özeti:

Yönetmeliğin 8. maddesinde anlaşmazlık bölgesinde daha önce Kanunla çizilmiş bir sınır varsa bunun uygulama imkânının araştırılacağı, yeniden sınır çizilmesinin hukuki ve idari nedenlerinin açıklanacağı hükme bağlanmıştır.

Nitekim iki il arasında A ve B Köyleri bölgesindeki bu anlaşmazlık üzerine karma kurul; vaktiyle Köy Kanununa göre çizilmiş, ilçe idare kurulu tasdikli ve tapuya tescil edilmiş sınırın uygulanabilir olduğunu ve iki tarafın sosyal, ekonomik ve hizmet imkânları dengeli olduğunu

dan sınır değişikliğine mahal bulunmadığını bildirmiş ve bu görüşe il yetkili kurulları katılmıştır.

Bakanlığın sınır hattının bazı noktalarına açıklık getirilmesini istemesi üzerine, il yetkili kurulları eski hudut namede tahrifat yapılmış olduğu görüşünden hareketle, gerekçe göstermeden yeni bir sınır çizimine gitmiş ve buna göre sınır kararnamesi çıkarılmıştır.

Tapuda kayıtlı hudut namede tahrifat yapıldığından bahisle gerekçesiz sınır değişikliğine gidilmekle bir tarafın haklarının zedelendiği anlaşıldığından sınır kararnamesinin iptalinin uygun olacağına (17 Temmuz 1986).

2. İki bucak arasında iki köy bölgesindeki sınır anlaşmazlığı davası ile ilgili bir bilirkişi raporunun özeti:

İki bucak arasında, iki köy bölgesindeki sınır, vaktiyle Köy Kanununa göre çizilmiş olan sınır göz önünde bulundurularak, 5442 sayılı Kanun ve bu Kanuna göre çıkarılmış olan Yönetmeliğe uygun olarak, iki tarafın coğrafi, sosyal ve ekonomik durumu mütalâa edilerek çizilmiş olduğu anlaşıldığından, iptal talebinin yerinde olmadığına.

IV. DANIŞTAY'IN VE İDARE MAHKEMELERİNİN SINIR ANLAŞMAZLIĞI İLE İLGİLİ KARAR ÖZETLERİ

1) İki il arası sınırı belirleyen "... kararın sosyal koşullara, coğrafi duruma ve kamu hizmetlerinin gereklerine uygun olduğu, sınırın değişmez ve belirli noktalardan geçirildiği anlaşıldığından" davanın reddine. (8. Daire E.1976/34, K.1976/2131)

2) "... köyü bölgesindeki iki ilçe arası sınır dava konusu kararla çizilmiş ise de ... tarihinde yapılan toprak üstü uygulaması esnasında anılan kararda belirtilen "Çömlek Tepeden kuzey istikâmetine çekilen düz hat üzerinde gösterilen Seyret Tepenin gerek Köy İhtiyar Heyeti ve gerekse bilirkişilerce tanınmadığı tespit edildiğinden, Çömlek Tepesinden kuzey istikâmetine giden ve Göbel Tepede sona eren hududun arazi üzerinde tatbikinin mümkün olmadığı" tespit edildiği, bu. durumda kararın "... sınırların belirli ve değişmez noktalardan geçirilmesini öngören kanun hükümlerine aykırı olduğu anlaşıldığından", iptaline. (8. Daire E.1975/2577, K.1976/2224)

3) Sınırın "... sınır noktası olarak alınan parsellerin hangi köşelerinden nasıl geçirileceğinin tam bir açıklıkla belirtilmediği, ... (M. Çavdar vereselerine ait tarlanın köşesine) gibi kişilere ait değişebilir yer

lerin sınır noktası olarak alındığı anlaşıldığından” kararnamenin iptaline. (8. Daire E.1975/2611, K.1976/1449)

4) Davacı köye ait bir mezranın karşı köy sınırları içerisinde bırakılmasında hukuka uygunluk bulunmadığı, sınırın geçtiği noktalardan biri olan Hırtık Tepesi’nin iki tane olduğu ve sınırın sabit noktalardan geçmediği anlaşıldığından, kararın iptaline. (8. Daire E.1976/4270, K.1977/4792)

5) Merkez heyetince usulüne göre yapılan incelemeden sonra çizilen sınırın değişmez ve belirli noktalardan geçirildiği anlaşıldığından, davanın reddine. (8. Daire E.1975/2395, K.1977/952)

6) "... köyü bölgesindeki iki il arası" sınırla ilgili 1971 tarihli kararın "... sınır hattının girintili çıkıntılı olduğu ve sınırın değişmez noktalardan geçirilmemesi" nedeniyle iptali üzerine tekrar inceleme yaptırılarak sınırın "... önceki sınır kararının iptaline ilişkin nedenler, tarafların istekleri ve bölge koşulları göz önüne alınarak çizilmiş olduğu anlaşıldığından" davanın reddine. (8. Daire E.1975/2462, K.1977/5298)

7) 1952’lerde başlayan iki ilçe arası sınırı belirleyen ilk kararnamenin Danıştay 9. Dairesince 1964 tarihinde "Tarafların ibraz edecekleri belgeler incelenip bilirkişiler dinlenilerek kadim hududun çizdirilmesi ve bu sınırın tespiti için evvelce verilen kararların birbiriyle mütanakıs oluşlarının sebepleri izah edilerek gerekçeli bir karar verilmesi gerekirken" sebebiyle iptali üzerine yeniden yapılan çalışmalar sonunda çıkarılan 1975 tarih ve 15655 sayılı kararname; ili yetkili kurullarında sınır hattı noktalarının belirlenmesini il idare kurulunun yerinde inceleme yapacak karma kuruluna il daimi encümeninden eleman alınmasını Bakanlığın önce istemişken sonra vazgeçtiği, belediyenin ibraz ettiği belgelerin mahallinde değerlendirilmesinin gereği gibi yapılmadığı, bu sebeple "... noksan incelemeye dayalı bulunan" kararın iptaline. (8. Daire E.1976/1194, K.1977/617)

8) "... anlaşmazlık konusu olan sınırın belirlenmesinde, yerinde yaptırılan keşif sonunda bilirkişilerce düzenlenen raporda da açıklandığı gibi, İlyas Deresinin Şose ile kesiştiği köprüden devamlı "kuru dereyi takiben başlangıç noktasından" sonraki kısmın, düz hatla devam ettirilmesi mümkün olup sınır çizimi tekniğine de uygun düşeceğinden, aksine güney yönüne inilerek" Alman Pınarı, Sığır Ereği ve Ara kütük" noktalarından geçirilmek suretiyle cep oluşturulmasında isabet yoktur. Bu nedenle dava konusu kararın iptaline. (8. Daire E.1977/5841, E.1978/ 3916)

9) Dava sebebiyle mahallinde yaptırılan bilirkişi keşfi ve merkez heyeti raporundan arazide, değişmez nitelikli yerlerin tespitine rağmen, belirsiz hatlarla sınır çizilmesinde ve bir fabrikaya ait tesislerin bir ilde bırakılması kaydının konulmasında, amaç ve mevzuat yönünden, hukuka aykırılık olduğundan, kararın iptaline. (8. Daire E.1977/680, K. 1978/3577)

10) İki ilçe arası sınır kararı gerekçesinden ve ili yetkili kurul kararlarından, yeni sınır hattının, sosyal durum, kamu hizmeti ve coğrafi şartlar yönünden incelemeye tâbi tutulmadan, yani geçerli nedenlere dayandırılmadan çizildiği; ayrıca "... ormandan faydalanmanın esas alınmasının Kanuna aykırılığı anlaşıldığından" kararın iptaline. (8. Daire E.1977/4312, K.1978/5025)

11) "... köy ya da köylerin orman kesiminden yararlandırılmalarını sağlamak amacıyla sınır değiştirilmesinin" sınır değişikliği ilkelere uymaması, sınır uyumsuzluğuna dair bir dilekçenin bulunmaması, "... noksan incelemeye dayalı ve sebep yönünden sakat" olduğu anlaşılan kararın iptaline. (8. Daire E.1978/261, K. 1978/6859)

12) "... sınırın kamu hizmetlerinin gereklerine, bölgenin doğal koşullarına uygun olduğu ve taraf köylerin sosyal ve ekonomik durumları göz önüne alınarak değişmez ve belirli noktalardan geçirildiği anlaşıldığından" davanın reddine. (8. Daire E.1976/182, K.1978/4295)

13) iki ilçe sınırı "... bölgenin özellik ve koşulları göz önünde bulundurularak değişmez ve belirli noktalardan geçirilerek çizildiğinden", sınır kararlarının "mera ve yaylakların hukuki durumlarına bir etkisi" olamayacağından bu yöndeki iddialar da yerinde bulunmayarak, sınır kararının uygulanması işlemi ayrıca dava konusu yapılamayacağı cihetle, iptal talebinin reddine. (8. Daire E.1977/6136, K. 1979/3990)

14) Krokide "Büyük Aşmalı Dere" ve "Küçük Aşmalı Dere" olmak üzere iki ayrı dere gösterilmesine karşın, sınırın saptanmasına ilişkin işlemde ... yalnızca "Aşmalı Dere" den söz edildiği ... "sınırın bu bölümünün belirsiz ve değişebilir nitelikte olduğu" anlaşıldığından, yetersiz inceleme sebebiyle kararın iptaline. (8. Daire E.1978/2844, K.1979/615)

Dava konusu, "iki il arasındaki sınırı tespit eden 16 Haziran 1978 gün ve 20675 sayılı kararnamenin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin 29.8.1978 gün ve 21125 sayılı kararnamenin iptalidir,

"Dava dosyasının incelenmesinden; söz konusu sınırın kararname ile tespitinden sonra toprak üstü uygulamasının yapılması aşamasında bu sınırın bölgedeki ekonomik dengeyi bozup bozmadığının ve idari sa-

kancalarının araştırılması amacıyla anılan kararnamenin yeniden incelenmek üzere yürürlükten kaldırıldığı;

Kaldı ki 10.12.1979 gün ve 16835 sayılı Resmi Gazetemde yayımlanan müşterek kararname ile de, yapılan inceleme sonucunda 16.6.1978 gün ve 20675 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan sınırın aynen tespit edildiği anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle davanın reddine, 18.12.1979 gününde oybirliği ile karar verildi." (8. Daire E.1978/3098, K.1979/3887)

15) "Ormanlık bölgedeki iki köy ve iki ilçe arasında 1962'de çizilen sınırın, sınır noktaları üzerinde anlaşma olmaması sebebiyle toprak üstü uygulamasının yapılmaması ve uyuşmazlığın devam etmesi neticesinde ili yetkili kurullarınca tekrar yapılan inceleme sonunda çizilen sınırla ilgili kararnamenin iptali isteğinin, taraf köylerin idari, sosyal ve ekonomik koşullarının gözetildiği, öte yandan sınırın değişmez ve belirli noktalardan geçirildiği anlaşıldığından" reddine. (8. Daire E.1980/2003, K.1981/3342)

16) iki ilçe arası sınırı belirleyen kararnamenin "... bölgenin coğrafi konumuna, tarafların ekonomik ve toplumsal koşullarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine uygun olduğu ve sınırın değişmez ve belirli noktalardan geçirildiği anlaşıldığından", mera konusu sınır tespitinde "... bir etken sayılmayacağından" iptali talebinin reddine. (8. Daire E. 1980/918, K. 1981/1488)

17) İki köy ve iki il arası sınır kararının; sınırın, yeterli inceleme yapılarak yasa ve Danıştay kararları göz önünde bulundurularak çizildiği, tapulama sınırının "kadastro çalışmaları sırasında ve bu iş için özel şekilde çizilmiş bulunması", taşınmaz malların karşı taraf sınırı içinde kalmış olmasının hukuki yönden geçerli bir iddia olmayacağından, iptal talebinin reddine. (8. Daire E.1980/3219, K.1983/146)

18) "... Arpalan Köyü ile onun güneyinde bulunan Taşpınar Köyü arasındaki sınırın Kürt Yolunun Komşuluk Yolunu kestiği noktadan başlatılarak kuzey güney yönünde çizildiği ve bu yolun Alem bey Deresi ile birleştii yere kadar getirildiği, sınırın doğu-batı yönünde sürdürülerek iki köy arası sınırın tam olarak belirlenmesi gerekirken batı yönünde devam ettirilmeyerek yukarıda belirtilen noktada bırakıldığı, böylece iki köy arasındaki sınırın tam olarak saptanmadığı anlaşılmaktadır."

Bu iki köy arasındaki sınır kararnamesi daha önce şekil yönünden iptal edildiğinden, bu kararla çizilen sınırdaki da iki köy arasında bir sınır boşluğu doğduğu anlaşıldığından "... noksan incelemeye ve iki köy

arasında sınır boşluğuna neden olan dava konusu işlemin" iptaline, karar düzeltme isteği üzerine karar verilmiştir. (8. Daire E..1980/2987, K.1983/2853)

19) Dava, Ordu İli Mesudiye İlçesi Arpalan Köyü ile Sivas İli Koyulhisar Belediyesi bölgesindeki iki il sınırını belirleyen 17 Temmuz 1971 tarih ve 9570 sayılı kararın, davacı Yeni Arslan Köyünün sınırını ortadan kaldırdığı sebebiyle iptaline dairdir.

1982 yılında yaptırılan bilirkişi raporunda belirtildiği şekilde iki il arası sınırın "... Arpalan Köyü ile Koyulhisar Belediyesi bölgesindeki sınırdan daha ileri götürülmesine karşın diğer köylerin sınırlarının belirtilmemesinin davacı Yeni Arslan Köyünün Arpalan Köyü ile Koyulhisar Belediyesiyle olan doğal sınırlarını belirsiz duruma getirdiği anlaşılmıştır."

Böylece "... Koyulhisar Belediyesinin sınırı Yeni Arslan Köyünü de içine alacak biçimde genişletilmiş bulunmakta, ayrıca Arpalan Köyü ile Yeni Arslan Köyü arasındaki doğal sınırı oluşturabilecek 1,5-2 Km. uzunluğundaki bir hat, bu sınır bölgesinde hiç bir komşulukları bulunmayan Koyulhisar Belediyesi ile Arpalan Köyü arasındaki sınır olarak gösterilmiş olmakta..."

Bu sebeplerle "... hukuka aykırı bulunan dava konusu 17 Temmuz 1971 tarih ve 9570 sayılı kararın davacı Yeni Arslan Köyü ile Koyulhisar Belediyesi ve Arpalan Köyü bölgesine rastlayan kısmının" iptaline, karar düzeltme talebi üzerine, karar verilmiştir. (8. Daire E. 1980/2527, IC. 1983/2854)

20) 2575 sayılı Danıştay Kanununun Geçici 17. maddesi delaletiyle 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanunun 4. maddesinin 12 Eylül 1980 - 6 Aralık 1984 arasındaki kararnamelerin ve üçlü kararnamelerin yürütölmesinin durdurulması ve iptalinin istenemeyeceğı hükmü karşısında, davanın reddine. (8. Daire E.1984/13, K.1984/124)

21) İki il arasındaki sınır kararnamesinin iptali isteğinin, davanın mezkûr kararın Resmi Gazetede yayımlandığı 19.1.1984 tarihini takip eden 60 gün geçirildikten sonra 9.4.1984 tarihinde açılmış olduğı anlaşıldığından, süre yönünden reddine. (Bu sınır kararnamesinin toprak üstü uygulamasının 25.6.1984 tarihinde yapıldığı, dosyası üzerinde yapılan incelemeden anlaşılmıştır.) (8. Daire E.1984/31, K.1984/786)

22) İki il arası sınır kararnamesinin daha önce Danıştay'ca verilen iptal kararı gereğince yapılan incelemeler sonunda "... tarafların durumları göz önünde bulundurularak, değışmez noktalardan geçirilerek

sınır hattının yeniden çizildiği" anlaşıldığından, iptal talebinin reddine. (8. Daire E.1984/280, K.1985/195)

Davanın konusu; iki il sınırını belirleyen 5.12.1979 gün ve 23131 sayılı ortak kararnamenin yeniden belirlenmek üzere yürürlükten kaldırılmasına ilişkin 7.3.1980 gün ve 23826 sayılı ortak kararnamenin iptali isteminden ibarettir. a

"Dairemizce uyuşmazlığın çözümlenebilmesi için 21.7.1983 gününde yerinde inceleme yaptırılmış ve bilirkişi kurulunca düzenlenen raporda da Bakanlıkça iki kez yürürlüğe konulan ve iki kez de yürürlükten kaldırılan ve aynı noktalardan geçen sınırın coğrafi ve ekonomik koşullara uygun, kamu hizmetlerinin süratli ve yeterli görülebilmesi için elverişli ve yasaların öngördüğü teknik ilkeler çerçevesinde çizilmiş bir sınır olduğu belirtilmiştir.

Böylece, çizilen sınır, sakıncalı olabileceği düşünüldükten yürürlükten kaldırıldıktan sonra Bakanlık Merkez Kurulunca aynı sınırın önerilmiş ve dairemizce oluşturulan bilirkişi kurulunca da aynı sınırın önerilmiş olduğunu belirtmiş olması; daha açık bir anlatımla birbirinden ayrı zamanlarda üç ayrı kurulca en uygun olarak aynı sınırın önerilmiş olması karşısında; bu sınırın hemen yürürlükten kaldırılmasını gerektirecek ölçüde önemli ve yakın bir sakıncanın olmadığı anlaşılmaktadır. Çizilen bir sınırın değiştirilmesi idarenin yetkisi içinde bulunmaktadır. Ancak, bir sınırın yeni bir sınır çizilmeksizin ortadan kaldırılması, bu sınırın yeni bir sınır belirleninceye kadar geçecek süre içinde önemli bir sakıncasının ortaya çıkmasına bağlıdır. Yukarıda da açıklandığı üzere çizilen sınır sakıncalı olabileceği düşüncesiyle ortadan kaldırılmışsa da sonradan yapılan inceleme sonunda yine aynı sınırın belirlenmiş ve Dairemizce yaptırılan bilirkişi incelemesi sonucunda da bu sınırın en uygun sınır olduğunun belirtilmiş olması karşısında; artık ikinci kez yürürlükten kaldırılması için önemli bir sakıncanın olmadığı ortaya çıkmaktadır.

Açıklanan nedenlerle her zaman idarece değiştirilmesi olanağı olduğu bu yapılmaksızın uygulanmasında bir sakınca ve kamu hizmeti gereklerine aykırılık olmadığı, ortaya çıkan sınırın yenisi çizilmeksizin yürürlükten kaldırılarak 2 idare birimi arasında sınırı belirsiz hale getiren ve sonuçta da kamu hizmetlerine uygun düşmeyen dava konusu ortak kararnamede yasalara uyarlık bulunmadığından" iptaline. (8. Daire E.1980/1824, K.1984/834)

23) İki ilçe arasında iki kasaba bölgesindeki sınırı belirleyen kararnamenin iptali ve yürütmenin durdurulması talebinin "2577 sayılı Kanunun 27. maddesinin 2. fıkrasında idari işlemin uygulanması halin-

de giderilmesi güç veya olanaksız zararın doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması koşullarının birlikte gerçekleşmesi durumunda yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği kuralı" yer aldığından ve dava "konusu olayda bu koşulların birlikte gerçekleşmediği anlaşıldığından", reddine. (8. Daire E.1985/308 sayılı ve 28.5.1985 tarihli karar)

24) İlgili Yönetmelik "... idari birimlerin sosyal, ekonomik, idari ve coğrafi durumlarının göz önünde bulundurulmasını" öngörmektedir. Davacı köyün ileri sürdüğü Irmağın doğal sınır olduğu, otlakların vaktiyle ücret karşılığı öbür köye kiralandığı göz önünde bulundurulmadan, mevcut sabit sınır hattının değiştirilmesinde isabet bulunmadığından, kararın iptaline. (8. Daire E.1984/349, K.1985/986)

25) Sınırın, iddianın aksine sabit noktalardan geçtiği, üç meskûn mahalde oturan ailelerin çoğunluğunun, nüfus kaydının bulunduğu köyde kalacak şekilde sınır çizilmesinde maksat ve esas yönünden yasaya aykırılık bulunmadığından, iptal talebinin reddine. (8. Daire E. 1984/ 506, K.1985/274)

26) "... uyuşmazlık konusu kararname ile çizilen iki il arası sınırın 5442 sayılı Yasa ile ilgili Yönetmelik kurallarına uyularak çizildiği ve çizilen bu sınırın ... iptalini gerektirir sosyal, ekonomik ve coğrafi koşulların var olmadığı" anlaşıldığından, davanın reddine. (8. Daire E.1985/ 425, K. 1986/592)

27) Dairece yerinde yaptırılan bilirkişi incelemesi raporunda belirtilen "... davacı Kurucu ova Köyünün tapuda kayıtlı sınırının haritada ve yerinde belli noktalardan geçirilmiş olması nedeniyle uygulanabilir olduğu, sınır çizilirken davacı köyün yeni yerleşim yerinin göz önünde bulundurulmadığı, iki il arası sınırın köy arazilerini birbirinden ayıran en yüksek tepelerin su bölümü çizgisinden geçirilmesi gerekirken tepelerin Kurucu ova Köyüne bakan yamaçlardaki isimsiz fakat yükseklikleri belli alçak tepelerden geçirilmekle coğrafi koşulların sağlanmadığı, sınırın davacı köy merkezine 1,5-2 Km., mahallelerine ise 1 Km. uzaklıktan geçirildiği, Uzun köyün Merkezine 9 - 10 Km., en yakın mahallesine ise 5,5 Km. uzaklıkta bulunmasıyla her iki köyün ters olan ekonomik koşulları yönünden eksikliği olduğu, ayrıca bu sınırın yol ve ulaşım olanakları nedeniyle adli ve idari olaylarda Adıyaman ili yönünden güçlükler yaratacağı, Malatya Doğanşehir birimlerinde kolaylıkla karşılanacağı, Kurucu ova Köyünün yeni yerleşim yerinin ulaşım, ekonomik ve sosyal yönlerden gelişmeye çok uygun olduğu, dava konusu kararnamedeki sınırın bu önemli noktalar yönünden değiştirilmesi gerektiği" görüşü benimsenerek "... 5442 sayılı Yasa ve bu yasaya dayanılarak çıkartılan Yönetmelikte belirtildiği gibi eski sınırın uygulanabilir olup olma

dığı araştırılmadan ayrıca idari birimlerin coğrafi, idari, ekonomik ve sosyal durumları gibi unsurlar dengeli bir biçimde göz önüne alınmadan çizildiği" anlaşıldığından... iki il sınırını belirleyen kararnamenin iptaline. (8. Daire E.1984, K. 1986/54)

28) İptali istenen sınır kararı davasının sonucu ile yarar ilişkisi içerisinde bulunduğu anlaşılan ... köy muhtarlığının, davaya, 2577 sayılı Kanunun 31. ve HMUK'um 53. maddesi gereğince, başvurma gününden itibaren davalı İçişleri Bakanlığı yanında katılma isteğinin kabulüne 30.1.1986 tarihinde karar verilmiştir. (8. Daire E.1984/532)

29) Vaktiyle Köy Kanunu gereğince çizilmiş, tapuda tescilli, bilinen bir sınır olduğu halde, bu göz önüne alınmadan çizilen sınırın krokiye ve krokinin de araziye uymadığı ve bu durumda toprak üstü uygulaması ile açıklık kazandığı; sınırın tarafların "... coğrafi, idari, ekonomik durumları gibi unsurlarının yukarıda açıklandığı üzere dengeli bir biçimde göz önüne alınmadan çizildiği" anlaşıldığından, kararın iptaline. (8. Daire E.1984/419, K.1986/52)

30) "İki köy arasında çizilen sınırın uygulanmasından 10 yıl sonra yeniden çizilmesini, aleyhinde karar verilen köyün istemesi üzerine kararın yeniden toprak üstü uygulaması yapılması sonunda" bu kararnamenin iptali istenmiştir. ilgili Kanunda, Danıştay ve İdare Mahkemesi nezdinde dava açma süresinin davaya konu kararın bildirilmesinden itibaren 60 gün olduğu, son toprak üstü uygulaması tarihi "... işlem daha önce bildirilmiş olması nedeniyle bildirim tarihi olarak alınamayacağı gibi sınırın toprak üstüne uygulanmasının kendi başına yeterli dava konusu olabilecek bir işlem niteliğinde bulunmadığından, talebin reddine. (8. Daire E.1984/643, K.1986/30)

31) Eski sınır kararının göz önüne alınmadığı, iki köyle kasabanın sınırdış olup olmadığının araştırılmadığı, kasabanın sınıra iki köye göre çok uzak olması sebebiyle bunun coğrafi, ekonomik zaruretlere cevap verip vermediği incelenmeden sınır çizildiği anlaşıldığından, kararın iptaline. (8. Daire E.1985/66, K.1986/459)

31/a) Köy Kanunu ve Belediye Kanunu ile ilgili Yönetmeliğin iki tarafın sosyal, ekonomik, idari durumlarının değerlendirileceğine dair hükümlerinin göz önüne alınmadığı, arazi ve meralarla ilgili eski mahkeme ve tapu kayıtlarının değerlendirilmediği anlaşıldığından, iptaline. (8. Daire E.1984/532, K.1986/443)

32) İki köyün sosyal, ekonomik ve coğrafi durumunun mütalâa edilmediği, yeni kurulan 3. bir köyün durumunun değerlendirilmediği,

sınır noktalarının sabit olmadığı gibi beton kazıklar çakılmadığı ve araziye

uygulanabilirliğinin olmadığı anlaşıldığından, iptaline. (8. Daire E. 1985/618, K.1986/594)

33) Konya İdare Mahkemesinin E.1984/494, K. 1985/48 sayılı kararının temyizden incelenmesi sonunda yetkili kurulların 1974 tarihli sınırın aynen benimsenmesi ve Bakanlığın da sınırın değiştirilmesi talebini reddetmesinde sınır çizecek ve değiştirecek bir kararname konusu olmadığından, İdare Mahkemesinin iptal kararının durdurulmasına 5.7. 1985 günü karar verilmiştir. Aynı konuda;

"... sınır değişikliğine gerek olup olmadığı konusu araştırılmadan karar verilmesi, öte yandan yeni bir sınır çizilmediğinden kararnameye gerek olmadığı cihetle yetki yönünden iptalin yerinde görülmemesiyle İdare Mahkemesi kararının bozulmasına 25.2.1986 tarihinde karar verilmiştir." (8. Daire E.1985/416, K.1986/93)

34) "... Yönetmeliğin 8 ve 15. maddeleri uyarınca sınır uyuşmazlığı çıktığında, önce bölgede 5442 sayılı Yasa veya ilgili köylerin eskiden aynı bucağa bağlı olmaları nedeniyle 442 sayılı Köy Kanununa göre çizilmiş bir sınırın olup olmadığının araştırılması, yeniden sınır çizilmesini gerektiren coğrafi, sosyal, ekonomik, hukuki ve idari nedenlerin açıklanması, yeni bir sınır çizilmesi öneriliyorsa, değişiklik gerekçelerinin açıkça gösterilmesi gerekeceği öngörülmüştür."

Bilirkişi raporundan sınırın, ilgili Yasa ve Yönetmelik esaslarına göre çizilmediği anlaşıldığından, kararın iptaline.

Diğer taraftan HUMK'nun 283. maddede öngörülen bir haftalık bilirkişi raporuna itiraz süresinin uzatılması talebi, süresinde verilmediğinden bu talebin reddine 27.10.1986 tarihinde karar verilmiştir. (8. Daire E.1984/773, K.1986/461)

35) Çizilen sınırın, Hamidiye'nin 1928 yılında çizilmiş olan sınırının hemen hemen aynı olması sebebiyle sınır değişikliğinin yapılmadığı, tapulama sınırının esas alınması talebinin yerinde görülmediğinden, iptal talebinin reddine. 21.4.1987 (8. Daire E. 1985/478, K. 1987/203)

36) İki köy ve iki ilçe arasında 1972 yılında çizilen sınırın, köylerin iktisadi ve sosyal durumlarında değişiklik olduğu (dışarıya nüfus göçü, hayvan miktarlarında değişme gibi) sebebiyle değiştirilme talebinin reddine dair Bakanlık kararının iptali isteğinin Kayseri İdare Mahkemesinin E.1983/243, K.1985/310 sayılı kararıyla reddine dair kararın iptali isteğinin, karar yasa ve usule uygun olduğundan reddine. (8. Daire E.11986/2, K.1987/217)

37) Davanın konusu, "bir sınır uyuşmazlığına ilişkin işlem iptal edildiğinde, idarenin kararın gereklerine ve yöntemine göre bir işlem yapmasının zorunlu olduğu, iki il arası sınırın ortak kararname ile belirlendiği, Bakanlığın

doğrudan önceki kararnameyi yürürlüğe koyma işleminin yetki yönünden hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline ilişkin 12.11.1986 günlü E.1985/1424, K.1986/933 sayılı Ankara 6. İdare Mahkemesi kararının" bozulması istemidir.

Ankara 6. İdare Mahkemesince verilen 12.11.1986 gün ve E.1985/ 1424, K. 1985/933 sayılı kararının dayandığı gerekçe usul ve yasaya uygun olup, "bozulmasını gerektiren başka bir neden bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına" 28 Ekim 1987 gününde oybirliğiyle karar verildi. (8. Daire E. 1987/50, K.1987/441)

38) "5442 sayılı İl İdare Yasası ve bu Yasa uyarınca uygulamaya konulan ... Yönetmeliğin 8 ve 13. maddeleri uyarınca bir sınır anlaşmazlığı çıktığında görevlendirilen kurul tarafından önce bölgede İl İdare Yasası veya 442 sayılı Köy Yasasına göre çizilmiş bir sınırın olup olmadığının araştırılacağı, çizilmiş bir sınır varsa uygulanabilirliğinin toprak üzerinde araştırılacağı, eski sınırın uygulanabilirliği yoksa yeniden sınır çizilmesini gerektiren coğrafi sosyal, ekonomik, hukuki ve idari nedenlerin açıklanacağı, yeni bir sınır çizilmesi öneriliyorsa değişiklik gerekçelerinin açıkça gösterileceğı belirtilmiştir.

Dairemizce yerinde yaptırılan bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporda, Kuru dere Köyünün 1926 yılında belirlenen sınırının 1931 yılında Çayır dere Köyü ile çıkan bir uyuşmazlık nedeniyle yeniden belirlendiğı ve tapuya kayıt edilmiş olduğu, sınırın" bu kere Kuru dere Köyü ile anlaşmazlığa düşmüş olan "Bey pınar Köyü Muhtar ve İhtiyar Kurulunca da kabul edilmiş olduğu, yerinde inceleme yapan il kurulunun sadece iki koy muhtarı ve bilirkişilerinin ifadelerini içeren bir tutanak düzenlediğı, kurulun her iki köyün eski sınırları ile ilgili bir inceleme yapmadığı, bunların arazide uygulanabilirliğinin araştırılmadığı, yeni sınır çizilmesini gerektiren nedenler açıklanmadığı gibi bir öneride de bulunulmadığı, böylece il idare kurulu ve il genel meclisini dayanaksız karar verme durumunda bıraktığı..." ayrıca "... üç köy arasında ortak olan bir sınır noktasının Üsküp Bucağının bilgisi dışında değiştirilmiş olduğu, Abacı Çayırı noktasının da yanlış yerde gösterildiğı..." belirtilmiştir.

"... sınırın... daha önce davacı köy tarafından da kabul edilmiş olan Kuru dere Köyü sınırının arazide uygulanabilirliği araştırılmadan, kurulca sadece tarafların ifadeleri saptanarak, sınır değişikliği konusun

da... bir öneride bulunulmadan, eksik, yanlış ve yetersiz bilgilere dayalı olarak çizildiğı ve ayrıca diğer köylerle de uyuşmazlık yaratacağı anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle dava konusu kararnamenin iptaline.." (8. Daire E.1985/343, K.1987/362)

39) Yerinde yaptırılan bilirkişi incelemesinden Gereni Enin 1961 yılında Yağızlar Köyünden ayrılıp köy olduğu, Çörten ve Yağızlar Köyleri arasında 1951 yılında çizilen sınırın bu bölümünün, bu kere Çörten Gerenli sınırını oluşturduğu, 1/25.000'lik haritalarda da görülen sınır noktalarının arazide gösterildiği ve bu noktalarda tarafların mutabık olduğu, belirgin ve uygulanabilir olan bu sınırın değiştirilmesini gerektirir bir neden bulunmadığı anlaşılmıştır.

Bu durumda, belirginlik ve değişmezlik özelliklerini taşıyan sınırın değiştirilmesini gerektiren nedenler ortaya konulmadığından yasal dayanağı olmayan sınır kararnamesinin iptali talebinin reddine. (8. Daire E.1985/616, K.1987/689)

40) Dairemizce yerinde yaptırılan bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen raporda; Alaylı Köyünün komşu köylerle uzlaşarak 1926 yılında sınırının çizildiği, 1932 yılında da ilçe idare kurulunca onaylanarak tapuda köy sınır defterine yazıldığı, 1949 yılında çizilen Derbent Köyü sınırı komşu köyler ve bu arada "Alaylı Köylü Muhtar ve İhtiyar Kurulu üyelerince de imzalandığı, ilçe idare kurulunca onaylanmadığı için geçerlilik kazanmadığı halde, yerel kurullarca ve İçişleri Bakanlığınca hukuki geçerlilik kazanmamış olan 1949 tarihli Derbent Köyü sınır kağıdı ve krokisi esas alınarak sınırın çizilmiş olmasının 442 sayılı Yasanın 4. maddesine aykırı olduğu, 1926 tarihli Alaylı Köyü sınır noktalarının arazide belirgin ve değişmez noktalardan geçtiği ve uygulanabilir olduğunun göz önünde bulundurulmamasının ilgili Yönetmeliğin 8 ve 13. maddelerine aykırılık oluşturduğu, köyler arasında sosyal, ekonomik, coğrafi, idari ve hukuki yönlerden Derbent Köyünün" ilçesinden ayrılarak diğer bir ilçeye bağlanması dışında "... sınır değişikliğini gerektirecek bir nedenin bulunmadığı ve bu konuların hiç araştırılmadığı ... belirtilmiştir.

Bu durumda dava konusu kararname ile belirlenen sınırın "ilgili Yönetmelik" kuralları göz önünde bulundurulmadan çizildiği anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu kararnamenin iptaline... 1.2.1988 tarihinde oybirliği ile karar verildi." (8. Daire E.1986/295, K. 1988/71)

41) Bilirkişi inceleme raporunda, Cihadiye Köyünün 1939 tarihli sınırının güney yönündeki bazı noktaların arazide bulunamadığı, 1958

yılında Cihadiye sınırları içindeki hara arazisinde kurulan Duruldu Köyünün aynı yıl çizilmiş olan sınırının güney ve karşı taraf olan İkizce Köyünün kuzey sınırının demiryolu olduğu, Cihadiye Köyünün kendilerine ait olduğu 5.500 dönümlük meranın İkizce Köyü sınırları içinde kaldığı, anılan meranın Cihadiye Köyü tapulama birlik sınırı dışında bulunduğu ve buna itiraz edilen sınırla bu üç köyün

sınırının ekonomik, sosyal, coğrafi ve idari durumları göz önünde bulundurularak çizildiği belirtilmiştir.

Bu durumda, 1939 sınırının güney kısmında bazı noktaların arazide bulunmaması nedeniyle belirginlik ve değişmezlik niteliklerini yitirdiği, Cihadiye ve Durulu Köyleri arasındaki sınır demiryolunun teşkil ettiği, sınırın tespitinde taraf köylerin durumlarının göz önüne alınmış olduğu sınır kararnamesinin ilgili yasa ve yönetmeliğe uygun bulunduğu anlaşıldığından iptal talebinin reddine .(8. Daire E.1985/697, K.1988/392)

42) Bilirkişi raporunda Kümbet Sırtındaki arazilerden kuzey ve doğuda olanların Yenice Köyüne, güney ve batıda olanların Bulduk Köyüne ait olduğu, kararnamede bu durumun esas alındığı, mera yönünden de aynı dikkatin gösterildiği, Şabanözü - Orta Karayolu kenarındaki çeşmenin Yenice Köyüne ait olduğunun önceden belirlendiği, Bulduk Köyünün 1955 yılında çizilen sınırın ilçe idare kurulunca onaylanmadığından geçerlilik kazanmadığı, anlaşmazlığın meradan ve sudan faydalanmadan kaynaklandığı, sınır çiziminde taraf köylerin ekonomik, sosyal ve idari durumlarının göz önünde bulundurulduğu tapulama birlik sınırının Tapulama Yasasının uygulanmasıyla ilgili olarak çizildiği ve idari sınırdan farklı olabileceği, sınır kararnamesinin yasa ve yönetmeliğe uygun bulunduğu belirtilmiştir.

Bu durumda, iki köy arasında daha önce çizilmiş bir sınır bulunmadığı, tapulama birlik sınırının idari sınır niteliği taşımadığı ve buna uyma zorunluluğu olmadığı, geniş bir alan olan Kümbet Sırtında sınırın taraf köy arazilerinin arasından geçirildiği, sınır hattındaki çeşmenin Yenice Köyüne ait olduğunun daha önceden belirlenmiş olduğu, sınır çiziminde tarafların ekonomik, sosyal ve coğrafi durumlarının göz önünde bulundurulduğu, kararnamenin mevzuat hükümlerine uygun olduğu anlaşıldığından, davanın reddine. (8. Daire E.1986/399, K.1988/539)

43) İki köy arasında daha önce çizilmiş bir sınır olmadığı, ancak bir köyün daha önce bağlı olduğu diğer bir köyle ikinci köy arasında 1946 yılında çizilip 1957 yılında tapuya işlenmiş bir sınır bulunduğu, yerinde yapılan inceleme sonunda belirli ve değişmez noktalardan geçen sınırın önerildiği, Bakanlığın sınırın bitim noktasında bir düzeltme ya

parak iki köy arasında iptali istenen sınırın çizildiği ve bu sınır çiziminde mevzuata aykırılık bulunmadığı anlaşılmıştır.

Davacı köyün, yeni sınırın otlakiye, baltalık ve su yönünden zararlarına yol açtığı iddiası, bu tür uyuşmazlıkların 5442 sayılı Yasa kapsamı dışında olması

sebebiyle yerinde görülmemiştir.

Bu sebeple davanın reddine. (8. Daire E.1986/197, K.1988/127)

44) Davanın konusu iki ilçe arası sınır kararnamesinin iptaline dair 8. Dairenin E. 1985/343, K. 1987/362 sayılı kararının düzeltilmesi talebidir.

Bakanlığın ilgili köyler arasında daha önce 5442 sayılı Kanuna göre çizilmiş sınır bulunmadığı il yetkili kurul kararlarının karma kurul kararma bağlı olmadığı ve bu rapordaki yetersizliklerin sonucu etkilemediği sebebiyle vaki düzeltme talebi 2577 sayılı Kanunun 54. maddesi hükümlerine uymadığından, talebin reddine. (8. Daire E.1987/806, K.1988/ 497)

45) Bilirkişi raporunda iki köyün de aynı ilçeye bağlı olduğu 1952 yılında sınırlarının çizildiği, daha sonra Orman ağzı Köyünün komşu ilçeye bağlandığı, sınır kararnamesinde tanım ve konum yanlışlıkları yapıldığı, eski hakların korunmadığı için sınırın uygulanabilir olmadığı, taraf bilirkişilerince farklı yerlerde gösterilen "Mereğin Burnu" noktasının haritada güneyde gösterilen nokta olması gerektiği, 1/25.000 lik haritada görünmeyen orman yolunun yanlış konumlandırıldığından orman haritası ve arazide yapılan incelemeden anlaşıldığı, Keşanlı Sırtından güneybatıya gidilmesi halinde orman yolunun devamlı kuzeyde kalacağı ve bu durumun, Keşanlı Sırtından kuzeye doğru orman yoluna kadar denilmemesinden doğduğu İslâm Köprü yöresinin yanlış tanımlandığı, sınırın bu haliyle eskiden beri iki köyün birlikte ve ayrı ayrı kullandıkları çayır ve otlakların diğer köy sınırları içinde kaldığı, Tekeli Köyünün mera ve ayrılmış yaylası olduğu halde daha büyük olan davacı Orman ağzının anlaşmazlık bölgesi dışında mera ve yaylası olmadığı, tarafların coğrafya, nüfus, ekonomik durumlarının değerlendirilmediği belirtilmiştir.

Sınırın yasa ve yönetmelikte öngörüldüğü şekilde yeterli inceleme yapılmadan özellikle tanım ve konumlandırma yanlışlarıyla çizildiği, tarafların mera, nüfus, hayvancılık durumlarının değerlendirilmediği, sınır değişikliği gerekçesinin açıklığa kavuşturulmadığı anlaşıldığından, kararnamenin iptaline. (8. Daire E.1986/526, K.1988/928)

46) Bilirkişi raporunda burada 1955, 1967 ve 1986 yıllarında kararnama ile birbirinden tamamen farklı sınır çizilmesinin konunun yete

rince incelenmemiş olduğunu gösterdiği, 1967 ve 1986 kararnamelerinde 1955 kararnamesinin iptal gerekçesinin göz önüne alınmadığı, 1967 ve 1986 kararnamelerinde şer'i mahkeme kararı olarak değerlendirilen belgenin aslında taraflarca arazide tutulmuş olan bir tutanak olduğu, sınır çiziminde ilgili Yönetmeliğin gözönüne alınmadığı belirtilmiştir.

Sınırın yasa ve yönetmeliğe uygun olarak çizilmediği anlaşıldığından, iş bu sınır kararnamesinin iptaline. (8. Daire E.1987/90, K.1988/117)

47) Yerinde yaptırılan bilirkişi incelemesi raporunda taraf köyler arasında sınır değişikliğini gerektiren bir neden bulunmadığı karma kurulun yerinde yaptığı ilk incelemede farklı öneride bulunduğu, krokilerde farklı yerlerde görülen Toklu burun ve Tozlu burun noktalarının aynı nokta gibi gösterilmesinin yanlış sınır hattı belirlenmesine neden olduğu, 1940 yılında çizilen Kıllar Köyü Hacı akılı Köyleri sınırının gözetilmediği ve bu sınırla taraf köyler sınırları arasında çatışmaya yol açıldığı, taraf üç köyden ikisi arasında 1974 kararnamesinde çizilen sınırın belirgin, değişmez ve uygulanabilir olduğu, yeniden sınır çizilmesinin gerekli olmadığı gibi, iptali istenen kararname ile yeni sınır çizilmesinin ekonomik, sosyal, idari ve hukuki nedenlerinin açıklanmadığı, sınır kararnamesinin ilgili yasa ve yönetmeliğe aykırı bulunduğu belirtilmiştir.

Bilirkişi raporu ve dosyadaki belgelerden 1974 sınırının uygulanabilirliğinin araştırılmadığı, yeni sınır çizilmesi nedenlerinin açıklanmadığı, il karma kurulunun 1983 yılı incelemesinde sınır değişikliğini gerektiren bir durum olmadığını belirttiği halde, 1984 yılı incelemesi sonunda iki köyün sosyal ve ekonomik durumlarında değişiklikler olduğu gerekçesi ile yeni sınır önerisinde bulunduğu ve bu değişiklik nedenlerinin açıklanmadığı, arazide ayrı ayrı yerlerde bulunan iki noktanın aynı yer olarak gösterildiği, köylerin arazi ve hayvan varlıklarında farklılık bulunmadığı ve bu şekilde yeni sınır çizilmesini gerektiren bir durumun bulunmadığı anlaşılmıştır.

Açıklanan nedenlerle sınır kararnamesinin iptaline. (8. Daire E. 1987/ 78, K.1988/927)

48) Dairece yerinde yaptırılan bilirkişi incelemesi raporunda Çatal elma Köyünün 1947 sınırının güneyinin Kıyı kavurgalı Köyünün 1946 sınırının kuzeyinin Kızılırmak olduğu, 1953 yılı hava fotoğraflarına dayalı 1/20.000 ve 1/25.000 ölçekli haritalarda Kızılırmakın bugünkü yatağında aktığının gösterildiği, 1964 tarihli tapulama birlik sınırının idari sınır niteliğinde olmadığı, iki il arası sınırın Kızılırmak olarak alınmasının mevzuata uygun bulunduğu, Kızılırmakın son 50 yıldan beri aynı yatağını değiştirmemiş olduğunun tespit edildiği, Kızılırmaktır yatak

değiştirmedeği, Kavurgalı Köyünün 1946 ve Çatal elma Köyünün 1947 sınırında yer alan Kızılırmak Nehrinin halen nehrin aktığı yatak olduğunun belirlendiği, tapulama birlik sınırının idari sınır niteliği bulunmadığı, dava konusu sınır kararnamesinin yasa ve yönetmeliğe uygun olduğu anlaşıldığından davanın reddine. (8. Daire E.1986/164, K.1988/930)

49) Davacı köyler ile Eskiköy bölgesindeki iki ilçe arası sınırın teshilinde uyumsuzluk tarafları olan köylerin coğrafya, sosyo-ekonomik ve idari durumlarının göz önünde bulundurulduğu, sınırın en uygun noktalardan geçirildiği bilirkişi raporunda belirtildiğinden sınır kararnamesinde yasa ve yönetmelik kurallarına aykırılık görülmemiştir.

Bu sebeple davanın reddine. (8. Daire E.1986/787, K. 1988/932)

50) Dava konusu, Konya İdare Mahkemesinin E.1986/309, K.1986/ 490 sayılı kararının, yeterli incelemeye dayanmadığından, iptali istemidir.

'442 sayılı Köy Yasasının 5. maddesinde; Bir köyün sınırının bu yasa gereğince çizildikten 5 sene sonra gerekli lüzum ve ihtiyaç üzerine ihtiyar meclisinin sınırın büyütülüp veya küçültülmesi için başvuruda bulunulabileceği, bu sınırın büyütülmesi veya küçültülmesi başka bir köye dokunmazsa il veya ilçe idare kurulları kararıyla sınırın düzeltileceği, iki köy arasındaki nizalı sınırların çizilmesi için hükümetin emriyle iki köy ihtiyar kurulu toplanarak işin kendi aralarında düzeltilmesi için çalışacakları, uzlaşamadıklarında idare meclisinin inceleme ve araştırma yaparak altı ay içinde doğrudan doğruya sınırı çiziceği ve bu sınırın kesin olduğu, beş sene değiştirilemeyeceği karara bağlanmıştır.

Bu kurula göre köyler arasındaki coğrafi ve sosyo-ekonomik nedenlere dayalı sınır değişikliğini gerektiren ortada bir neden varsa sınır değişikliği yoluna gidilmesi gerekeceği açıktır. Olayda davacı köy tarafından sınır değişikliğini gerektiren nedenlerin bulunduğu öne sürülmesine karşın, mahkemece keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılarak bu konunun araştırılması ve varılacak sonuca göre bir karar verilmesi gerekirken işlem dosyasındaki köylerin salt son nüfus sayımına göre nüfus ve hayvan sayılarını belirten bilgilere dayanılarak davanın reddinde isabet görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle Konya İdare Mahkemesinin 17.9.1986 gün ve E.1986/309, K.1986/490 sayılı kararının bozulmasına. (8. Daire E.1987/ 65, K.1988/854)

51) Aynı bucağa bağlı iki köy arasında 1960 yılında çizilen sınırın değiştirilmesinin talep edilmesi üzerine mahallinde yaptırılan inceleme

sonucu mevcut sınırın aynen devamının uygun olacağı belirlendiğinden Valilikçe talebin reddedilmesinde mevzuata aykırılık görülmediği cihetle, iptal talebinin reddine. (Malatya İdare mahkemesi E.1984/523, K. 1986/388)

52) Daha önce kararname ile çizilen iki ilçe arası sınırın değiştirilmesine gerek olmadığına dair Bakanlık kararının iptaline dair mahkeme kararının 8. Daire

1985/416, 1986/93 sayılı kararı ile bozulması üzerine işlem dosyasının yeniden incelenmesi sonucunda sınır noktalarının belirginlik ve değişmezlik niteliklerini koruduğu, tara! köylerin coğrafi, ekonomik ve sosyal durumlarında mevcut kararname sınırının değiştirilmesini gerektirecek bir farklılık bulunmadığı anlaşılmıştır.

"Öte yandan il idare kurulu kararı üzerine bir ortak kararname çıkarılmaması nedeniyle ortada usulüne uygun bir sınır değişikliği yapılmadığı ve bu nedenle idari davaya konu olabilecek bir işlem olmadığı sonucuna varılabileceği düşünülebilir ise de; ortada sınır değişikliği isteğinin fiilen reddedilmesi sonucunu doğuran kesin ve tarafları etkileyici bir idari işlem bulunmamaktadır ve bu biçimiyle davalı Bakanlık işlemi idari davaya konu teşkil etmektedir."

Bu sebeple eski sınırın devamlılığına karar alınarak yeniden sınır çizimine gidilmesinde mevzuat hükümlerine aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle davanın reddine. (Konya İdare Mahkemesi E. 1986/309, K.1986/490)

53) Davanın konusu; "... iki il sınırını belirleyen 5.12.1979 gün ve 23131 sayılı kararnamenin yürürlükten kaldırılmasına ilişkin 7.3.1980 gün ve 23826 sayılı kararnamenin Danıştay 8. Dairesince iptal edilmesi üzerine İçişleri Bakanlığının İller İdaresi Genel Müdürlüğü Şb. Md. nün 22.3.1985 gün ve 420.204/1921-1527 sayılı yazısı ile 5.12.1979 gün ve 23131 sayılı kararnamenin yürürlüğe konulmasına ilişkin işlem ile bu işleme göre yapılmış olan 7.8.1985 günlü toprak üstü uygulamasının İçişleri Bakanlığının yetkisi bulunmadığı ileri sürülerek iptali isteğidir.

Bir iptal davasında idari kararın iptal edilmesi halinde bu karar ve bu kararla doğmuş olan haklar ve hukuki durum tesis edildiği andan itibaren ortadan kaldırılmış olan idari işlemin yerine geçmeyeceğinden idare iptal edilen kararın yerine yeni bir karar almak zorundadır. İptal kararlarının yerine getirilmesi bazı hallerde hiç bir işlem yapılmaması ile mümkün olabilir. Örneğin köylerin veya köy kısımlarının belediye haline gelmesi yolundaki idarece tesis edilen bir işlemin iptali halinde ise iptal edilen işlemin yapılmasından önceki hale dönülecek ve mak-

sat eski hale dönmek ise yeni bir işleme gerek kalmayacaktır. Ancak, genelde idarece bir işlem tesisi yoluna gitmek gereklidir. Bir sınır uyuşmazlığına ilişkin idarenin işlemi iptal edildiğinde ise idarenin iptal kararının icaplarına ve usulüne uygun olarak yeni bir işlem tesis etmesi zorunludur. Nitekim davalı idare olan İçişleri Bakanlığı da Danıştay kararını uygulamak üzere iki il sınırını belirlemeye yönelik bir işlem tesis etmiştir. Bu işlem dava konusu olan 22.3.1985 günlü, il sınırının 5.12.1979 günlü kararname ile belirlenen sınır olduğu ve bu sınıra göre

toprak üstü uygulamasının yapılması yolundaki işlemdir.

Bu durumda, İçişleri Bakanlığı sonuç olarak iki il arasındaki sınır konusunda, sınırı belirlemeye yönelik bir işlem yapmış olduğuna ve bu işlemin yetki, şekil, konu, maksat, sebep yönlerinden mevzuata uygun olması gereği açık olup bu konuda davalı Bakanlığın yetkisi bulunmadığına göre hukuka aykırılık açıktır. Zira, yukarıda açıklandığı üzere iki il arasındaki sınırı belirlemek yetkisi İçişleri Bakanlığı, Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı arasında ortak kullanılan bir yetkidir. Nitekim davalı Bakanlık aynı sınırla ilgili aynı türden uyumsuzluklarda daha önce üçlü kararname ile yemden sınır belirlenmesi yoluna gitmişken bu kez farklı bir yol izlemiştir.

Açıklanan nedenlerle dava konusu İçişleri Bakanlığı işleminin yetki yönünden iptaline” 12.11.1986 tarihinde oyçokluğuyla karar verildi. (Ankara 6. İdare Mahkemesi E.1985/1434, K.1986/933)

SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKIFLARI

Ali OĞUZ

İller İdaresi Gnl. Md. Yrd.

I. Giriş

Türk halkı ve idaresi tarih boyunca sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın çok güzel örneklerini vermiş bulunmaktadır. Bu nedenle ecdadımızın kurmuş oldukları ve Cumhuriyet döneminde tesis edilen vakıf müesseselerinin milli, sosyal, kültürel değerlerin korunup yaşatılmasında çok önemli bir rolü ve yeri olmuştur. Hürriyet ve yardım sever Türk halkı anılan faaliyetleri gönülden desteklemiş maddi ve manevi katkılarıyla vakıf müesseseleri günümüze kadar yaşamıştır. Hiç kuşkusuz yaşamaya da devam edecektir.

Uzun yıllardan beri ağırlığını, ihtiyacını gösteren fakir kişilere yardım konusu bir sorun olarak süregelmiş, ülkemizin ekonomik, sosyal durumunda ve şartlarında meydana gelen değişme ve gelişmelere rağmen soruna 29.5.1986 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edilen 14.6.1988 tarih ve 19134 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ile parmak basılmış; yaranın tedavisi imkanı bulunmuştur.

Fak.ru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlarımızın ilk müracaat ettikleri kapı "Devlet Baba" olarak bilinen vali ve kaymakamlarımız olmaktadır. Maalesef, herhangi bir sosyal yardım yetkisi ve mali imkan ile donatılmamış olan bu kapılardan vatandaşlarımız eli boş, boynu bükük dönmek ve çoğu zaman kaderleri ile baş başa kalmak durumunda idiler.

İncelememizde, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun uygulamasını, sosyal güvenlikle mahrum fakir ve muhtaç vatandaşlar için kurulmuş bulunan "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının, bu vakıfların kuruluşunu, görevlerini, yetkilerini, sorumluluklarını, iş ve işlemlerinin denetimlerini izaha çalışacağız.

II. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu ve Uygulaması

A) Günümüzde Yürürlükteki Mevzuat Hükümleri

Vakıflar hakkında detaylara inilmeden genel açıklamalarla yetinilecektir.

Türk Medeni Kanununun 903 sayılı Kanunla değişik 73 üncü maddesinde "Vakıf, başlı başına mevcudiyeti haiz olmak üzere, bir malın belli bir gayeye tahsisidir" diye tarif edilmiştir.

Bir özel hukuk tüzelkişiliği olan vakıf her şeyden önce bir hayır kurumudur, kâr amacı güdemez ve siyasetle uğraşamaz.

Yukarıda da belirtildiği üzere vakıflar Türk toplumunda toplum hayatının en önemli müesseseleri olarak görev yapmışlardır. Medeni Kanunun kabulünden sonra da varlıklarını sürdürmüşlerdir. Türk Milletinin ahlaki, dini ve insani anlayışı daima insanlara, bilhassa yoksul ve fakru zaruret içinde bulunanlara yardım etmeyi ön plâna çıkarmıştır. Devletin sosyal müesseseleri yanında varlıklı vatandaşlarımızın da vakıflar meydana getirerek bu alanda Devlete yardımcı oldukları gözlenmiştir.

Kısaca ifade edersek vakıflar, dini, ahlaki ve sosyal gereklerin ortaya çıkardığı ve geliştirdiği bir hukuk kurumudur.

Genel olarak vakıf, belli bir gayeye tahsis edilmiş ve böylece kendine mahsus müstakil ve daimi bir varlıktır.

B) Türk Hukukundaki Vakıflar

Bunu iki bölümde incelemede yarar vardır.

a. Eski Hukukumuzda Vakıflar

aa. Eski Hukukumuzdaki Durum

Vakıf, İslam Türk hukukunun çok önemli ve en gelişmiş sosyal kumrularından biridir. "İslam hukukçularına göre vakıf, menfaati insanlara ait olmak üzere bir malı Allah'ın mülkü hükmünde daimi suretle temlik ve temellükten men eylemek ve vakfeden kimsenin arzu ettiği cihete sarf etmektir." "İnsanların en fazla muhtaç olduğu şeyi vakfetmek, vakıfların en hayırlısıdır".

Türk İslam kültürü vatandaşlarına vakıfların kurulmasını geniş ölçüde özendirmiştir. Bu nedenle eski Türk toplumlarında ve Osmanlılarda dini ve insani amaçlarla sayıları binleri aşan vakıflar kurulmuştur.

Eski hukukumuzda vakıflar çeşitli ayrımlara göre sınıflara tabi tutulmuştur.

Bunların en önemlisi vakfı oluşturan maldan yararlanma (müessesati hayriye) ve vakfın gelirinden yararlanma (müstegalatı vakfiye) şeklinde görülmektedir.

ab. Medeni Kanundan Önce Kurulan Vakıflar

Bu vakıflar; mazbut vakıflar, mülhak vakıflar, cemaat ve esnafa mahsus vakıflar olarak sınıflandırılır.

b. Cumhuriyet Döneminde Vakıflar

ba. Vakıflar Kanunundaki Yeri

2762 sayılı Vakıflar Kanunu bazı yenilikler getirmiş olup, bu yeniliklere bir göz atmak yerinde olacaktır. Bu kanun eski mazbut ve mülhak vakıfları tasfiye etmiş ve bunlara yeni şekiller vermiştir. Varidatı ile intifa edilen vakıflar grubunu kaldırmış, idareten ve mukataa gibi faydası bulunmayan külfetleri temizlemiştir. Eski vakıflar idaresine daha rasyonel, iktisadi ve sosyal ihtiyaçlara uygun bir teşkilat getirmek istemiştir. Ayrıca idare şekli bakımından mevcut olan üç çeşit vakıf yerine iki çeşit vakfı kaim kılmıştır. Bu iki vakfı kısaca inceleyelim :

1. Mazbut Vakıflar

Bu sınıf vakıflar eskisine nazaran genişletilmiştir. Şu vakıfları ihtiva etmektedir.

- a. Vakıflar Kanunundan evvel zapt edilmiş vakıflar,
- b. Vakıflar Kanunundan evvel idaresi zapt olunmuş vakıflar,
- c. Mütevellîği bir makama şart edilmiş vakıflar,
- d. Kanunen veya fiilen hayrı bir hizmeti kalmamış olan vakıflar,
- e. Mütevellîliği vakfedenlerin ferilerinden başkalarına şart edilmiş olan vakıflar.

2. Mülhak Vakıflar

Bu sınıf vakıflar genişletilmiştir. Şu vakıfları içine almaktadır.

- a. Mütevellîliği vakfedenlerin ferilerine şart edilmiş olan vakıflar,
- b. Cemaatlerce idare olunan vakıflar,
- c. Bazı sanat sahiplerine mahsus vakıflar.

Bunların hukuki yapıları mazbut vakıflardan tamamen farklıdır. Her biri hükmi şahsiyete haizdir. Görülüyor ki, 2762 sayılı Vakıflar Kanunu başlangıçta

cemaatlere mahsus vakıfları bu ikili tasnifte mülhak vakıflar sınıfına dahil etmiş ve 6 ncı maddesi ile hükmi şahsiyet tanımıştır.

Daha sonra yürürlüğe giren, Vakıflar Kanununun bazı maddelerinin tadiline dair 3513 sayılı Kanunun gereği ve Vakıflar Kanununun 1 inci maddesi tadil edilmiş ve cemaatlere mahsus vakıflar keza cemaatlerce idare olunan vakıflar adı altında, tek müteveli tarafından idare olunan bir mülhak vakıf olarak kabul ve mütalâa etmiştir. Cemaatlere mahsus vakıfları idare eden tek müteveli ise, Vakıflar Genel Müdürlüğünce tayin edilmekte idi. Demek ki kanunun tadilinden evvel, cemaatlerce seçilmekte iken, tadilden sonra tayin olunan tek müteveli marifetiyle idare edilmişlerdir.

Nihayet, 2762 sayılı Vakıflar Kanununun değişik 1 inci maddesinin mülhak vakıflara ait hükmünün tadiline dair 5404 sayılı Kanun "Cemaatlere ve esnafa mahsus vakıflar, bunlar tarafından seçilen kişi veya heyetlerce idare edilirler" hükmünü koyarak tek müteveli esasına son verilmiş ve bundan da bu vakıfların mahiyet ve menşeleri göz önünde tutulmuştur.

Bu durumda Vakıflar Kanununa göre son olarak vakıflar :

- a. Mazbut Vakıflar,
- b. Mülhak Vakıflar diye iki kısma ayrılamayacaktır.

5404 sayılı Kanunun sarıh hükmü karşısında vakıfları :

- a. Mazbut Vakıflar,
- b. Mülhak Vakıflar,
- c. Cemaatlere ve Esnafalara mahsus vakıflar,

diye üç kısma ayırmak gerekecektir.

Artık cemaat vakıflarını mülhak vakıflardan saymağa imkân yoktur. Son tadilata göre mülhak vakıflar yalnız mütevelliliği vakfedenlerin ferilerine şart edilmiş vakıflardır. Bunlar mütevellileri tarafından idare olunur.

Bu vakıflardan mülhak vakıfların yönetimi mütevellilerine bırakılmış; mazbut vakıfların denetimi ise Vakıflar Genel Müdürlüğüne terk edilmiştir.

Cemaatlere mahsus vakıflar 2762 sayılı Kanunun 1 inci maddesine ve bu maddeyi tadil eden 3513 sayılı Kanuna göre mülhak vakıflar sınıfına dahil edilmiş

iken, 5404 sayılı Kanun gereğince mülhak vakıfların dışında ayrı sınıf olarak mütalâa edilmiştir ve 2762 sayılı Kanunun 6 ncı maddesine göre de birer hükmü şahsiyet sayılmış iken, 5404 sayılı Kanunda bu vakfın hükmi şahsiyetinden bahsedilmemiştir.

Bu vakıflar Vakıflar Kanunu yürürlüğe girmezden önce bir vakıa olarak mevcuttu ve Vakıflar Kanunu bu vakıfların mevcudiyetini hukuken ihya etmiştir.

Cemaat vakıflarının şahsiyeti hükmiyelerinin olup olmadığı hususunda devamlı tereddüte düşülmüş bulunmaktadır.

Türk Medeni Kanununda vakıflar, "Tesis" adı altında düzenlenmiş, 2762 sayılı Kanunun 903 sayılı Kanunla değişik şeklinde vakfın nasıl kurulacağı, nasıl denetleneceği, vakfın gayesi, mal varlığı ve yönetimi açıklığa kavuşturulmuştur.

III. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları

Anayasamızın 60 inci maddesi, "Herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak tedbirleri alır ve teşkilatı kurar" hükmünü getirmiştir. Görülüyor ki sosyal yardımlaşma ve sosyal güvenlik konusu Anayasa ile Devlete bir görev olarak verilmiştir.

Devlet tarafından da bu görevin yerine getirilmesi için 3294 sayılı Kanun çıkarılmış bulunmaktadır.

Anılan kanun incelendiğinde sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının hukukumuzda özel bir yerinin olduğu görülecektir. Bu vakıflar, Vakıflar Kanunundaki kuruluş şekillerinden ayrı olarak mütalâa edilmiştir. Nev'i şahsına mahsus bir varlıktır. Ayrıca bir kamu kuruluşu niteliğindedir. Burada vakfeden Devletin kendisidir.

3294 sayılı Kanunun amacı doğrultusunda gerekli hizmetlerin ifası için lüzumlu teşkilat (organlar) kurularak faaliyete geçirilmesi temin edilmiş, ayrıca bu kanunla bir fon kurulmuş ve fonun gelirleri tespit edilmiştir. Teşvik fonunun çalışma usul ve esasları ile toplanacak kaynakların sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına dağıtım esaslarını düzenleyen bir fon yönetmeliği 17 Temmuz 1986 tarih ve 19167 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe sokulmuştur.

1. Tarifi

Fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye'ye kabul edilmiş veya

gelmiş olan kişilere yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal

yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmeyi amaçlayan kendine mahsus müstakil ve daimi bir varlıktır. Bu tariftten istifade ederek sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarını şu şekilde tanımlayabiliriz.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfı hayri olan, belli bir gayeye devletçe ve şahıslarca aynı ve nakdi değerlerin tahsis edilmesi neticesinde bu malların müstakil ve daimi bir varlık kazanmış olmasıdır.

2. Hukuki Mahiyeti

3294 sayılı Kanun özel kanun olup, yönetim bu kanunla belirtilmiş bulunmaktadır. Ortada özel bir durum vardır. Bu vakıflara Medeni Kanun hükümleri uygulanır denemez. Yani Medeni Kanunun 79 uncu maddesi ile diğer ilgili maddelerinin sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına tam manasıyla uygulanması mümkün değildir.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları özel bir kuruluş olmayıp, kamu kuruluşu niteliğindedir. Vakfın görevleri devlet görevlileri tarafından yürütüldüğünden ve gelirleri 3294 sayılı Kanunun Ek - İ. maddesinde kamu alacağı mahiyetinde tavsif edildiğinden kamu kuruluşu mahiyetindedir. Sadece isimleri vakıf, kendisi kamu tüzelkişiliği niteliğindedir. Bunları Medeni Kanunun öngördüğü vakıflar olarak değil, kamu hukuku gereklerine uygun bir kuruluş olarak düşünmek gerekir.

Bilindiği üzere vakıf, kanunla kurulamaz. Türkiye’de ilk defa bir vakıf kanunla kurulmuş bulunmaktadır. Bundan maksat sosyal yardımlaşma ve dayanışma fonunda biriken paraların dağıtımını bu yolla sağlamaktır. Vakıf senetleri yoluyla da anılan vakıf kuruluşunun, Medeni Kanun hükümlerine göre tamamlanması ve tescil ettirilmesi yoluna gidilmiştir.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıf organlarının asliye hukuk mahkemesince değiştirilmesi de mümkün değildir.

3294 sayılı Kanunda bir hüküm geçmese bile sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarını, vakıf resmi senedi tanzim etmek ve yürürlüğe sokmakla hükmi şahsiyet kazanmış kabul etmek gerekmektedir.

Medeni Kanunumuzun 52 nci maddesi gereğince amme müesseseleri hukuku amme kanunlarına tabi olduğundan ve 3294 sayılı Kanun da bir hukuki amme kanunu niteliğinde bulunduğundan bu vakıfları

amme hukuku hükmi şahsi olarak mütalâa etmek "gerekir. Ancak, bu vakıflar

mahiyetleri icabı amme kudretine haiz bulunmadıklarından ve bu kudreti kullanmadıkları cihetle amme hukuku hükmi şahıslarından ayrılırlar. Bu duruma göre yukarıda da izah edildiği gibi bunlar ayrı bir mahiyet arz ederler.

3. Hukuki Ehliyetleri

a. Medeni Haklardan İstifade Ehliyeti

Medeni haklardan istifade ehliyeti, hak sahibi olabilme ehliyetidir. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları birer hükmi şahsiyet olmaları dolayısıyla bütün hakları iktisap ve borçları iltizam ederler. Menkul ve gayrimenkul mülkiyetine, mülkiyetin gayri aynı haklara, intifa haklarına, zilyetliğe ve bütün alacak haklarına sahip olabilirler.

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun 8 inci maddesinde vakıf gelirlerinin, teşvik fonundan aktarılacak para, mahalli idareler bütçelerinden ayrılacak % 2 paylar (köyler hariç), her nevi fitre, zekat, kurban derisi ve bağışsak yardımları, işletme ve iştikaklardan elde edilecek gelirler ve diğer gelirlerden; vakıf senedinde ise ayrıca menkul ve gayrimenkul halk teberrularından teşekkül edeceği zikredilmiştir.

Vakıflar Kanununun yayımından önce 16 Şubat 1928 tarihinden evvel kurulmuş vakıflar gayrimenkul mallar üzerinden tasarruf imkanına sahip değillerdi. 16 Şubat 1328 tarihli Kanun ile 2762 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi bu memnuniyeti kaldırmıştır.

Şunu da ifade edelim ki bu vakıflar ancak gayelerinin tahakkuku için gayrimenkul ve menkul malları iktisap edebilirler. Gayelerinin dışında bir maksat için gayrimenkul iktisap edemezler.

b. Medeni Hakları Kullanma Ehliyeti

Medeni hakları kullanma ehliyeti, hukuki muamelede bulunma, haksız fiilden mesul tutulma ve dava ehliyeti şeklinde kendini gösterir.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının organları vasıtasıyla bu haklar kullanılır.

ba. Hukuki Muamele Ehliyeti

Hukuken makul ve muteber bir irade beyanında bulunabilmedir. Bu ehliyet vakfın gayesi ile sınırlıdır.

bb. Haksız Fiilden Mesul Tutma Ehliyeti

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının organlarının hukuka aykırı fiillerinden dolayı vakfın mesuliyeti doğar.

Kusursuz mesuliyet hallerinde vakıf tazminatla mesuldür. Kusur mesuliyeti hallerinde de tazminat mesuliyeti doğar. Cezai mesuliyette ise yalnız para cezası mesuliyeti vardır. İnsanlara tatbik edilecek cezalar bunlar için tatbik edilmez.

be. Dava Ehliyeti

Bir davada davacı veya davalı olma, yani taraf olabilme ehliyetidir.

Hükmi şahsiyete haiz olan bu vakıflar davada taraf olabilirler. Kendilerini. organları temsil eder.

4. Gayesi

Madde 1 — ... fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.

Vakıf Senedi,

Madde 3 — ... fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilere yardım etmek ve sosyal adaleti pekiştirir tedbirler almak suretiyle, gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.

5. Organları

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının, gayelerini tahakkuk ettirebilmeleri için ve hükmü şahsiyet olmaları hesabıyla organlara sahip bulunması gerekmektedir.

3294 sayılı Kanunun 7 nci maddesinin 2 nci bendi her il ve ilçede sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının kurulmasını öngörmüş ve kanun amacı doğrultusunda gerekli hizmetlerin ifası için lüzumlu teşkilat (organlar) kurulmuştur. 1986 yılında idare sistemimize giren

anılan vakıflar Türkiye düzeyinde süratle tescillerini yaptırarak il ve ilçe bazında

organlarını teşkil ettirmişlerdir. Ayrıca yeniden kurulan ilçelerde de yeni teşkilatlanmaya gidilmiş bulunmaktadır. Bundan sonra teşkil edilecek il ve ilçelerde de kanunun öngördüğü teşkilatlanmanın kurulması cihetine gidilecektir.

3294 sayılı Kanunun 3582 sayılı Kanunla değişik 7 nci maddesinin 2 nci bendi anılan vakıf organlarının mülki idare amirlerinin tabii başkanlığında, illerde, belediye başkanı, emniyet müdürü, defterdar, il milli eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu müdürü ve müftünün;, ilçelerde belediye başkanı, ilçe emniyet üst görevlisi, mal müdürü, ilçe milli eğitim müdürü, Sağlık Bakanlığının ilçe üst görevlisi ve müftünün üye olacağı bir mütevelli heyetten müteşekkil olduğunu belirtmiştir.

Ayrıca, maddenin son bendinde il ve ilçelerde hayırsever vatandaşlardan valinin seçeceği 3 er kişinin mütevelli heyette görev alacağı belirlenmiştir.

Yukarıdaki hükümler ve vakıf senedinin incelenmesinde; vakıf organları şunlardan ibarettir.

- a. Vakıf Başkanı,
- b. Mütevelli Heyet.

Şimdi bu organları kısaca inceleyelim.

aa. Vakıf Başkanı

Vakfın ve mütevelli heyetin başkanı mahallin en büyük mülki amiri olan vali ve kaymakamdır. Vakfın tescili Medeni Kanun hükümlerine göre mütevelli Heyet başkanı mülki idare amiri tarafından seçilir. Başka bir yere atanma, raporlu ve izinli bulunması halinde o yer il valiliğine ve ilçe kaymakamlığına atanan veya vekil olarak tayin edilen kişi vakıf başkanıdır.

Vakfın tabii başkanı olarak mütevelli heyetin de başkanı olan vali ve kaymakamların bu görevleri, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunun 9/C, 31/A maddeleri ile ve diğer kanunlarla verilen görevlerde olduğu gibi asli görevleri niteliğindedir.

Bu vakıflarda vakıf başkanlığı görevi kanunla verilmiş olup, bir ölçüde taşrada vali ve kaymakamların mali ve sosyal güçlerinin artırılması amaçlanmıştır. Vali ve kaymakamlara vakıflardaki görevleri, tamamen asli görevleri nedeniyle verilmiştir. Yani yürüttükleri statüde kaldıkları sürece bu görevleri de devam edecektir. Dolayısıyla vakıf baş

kanlığı görevi asli görevleri nedeniyle verilmiştir. Bu görevin asli görevlerinin bir parçası gibi düşünülmesi gerekmektedir.

ab. Mütvevelli Heyet

1. İller için

Belediye başkanı, emniyet müdürü, defterdar, il milli eğitim müdürü, il sağlık müdürü, ü sosyal hizmetler ve çocuk esirgeme kurumu müdürü, müftü ile her faaliyet dönemi için hayırsever vatandaşlar arasından vali tarafından seçilen 3 kişi vakfın mütvevelli heyetini teşkil eder.

2. İlçeler için

Belediye başkanı, emniyet üst görevlisi, mal müdürü, ilçe milli eğitim müdürü, Sağlık Bakanlığının ilçe üst görevlisi, müftü ile her faaliyet dönemi için hayırsever vatandaşlar arasından o ilçenin bağlı olduğu il valisi tarafından seçilen 3 kişi vakfın mütvevelli heyetini teşkil eder.

İlçe vakıflarında üye bulunan emniyet üst görevlisinden, genellikle Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlı teşkilatın üst görevlisi anlaşılmaktadır. Halbuki bazı ilçelerde emniyet teşkilatı bulunmamaktadır. Bu durumda burada bulunan jandarma teşkilatı üst görevlisinin ilçe mütvevelli heyetine üye olup olamayacağı tereddüt yaratmaktadır. Kanunda emniyet ve jandarma üst görevlisi şeklinde değişiklik yapılarak bu tereddüt giderilmelidir.

Vakfın organları, Medeni Kanunun 903 sayılı Kanunla değişik 77 nci maddesine göre vakfedenin lüzumlu göreceği uzuvlardan oluşmaktadır. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarında ise organlar kanunla belli edilmiştir.

Medeni Kanuna göre kurulan diğer vakıfların organlarında vakıf senedinde gösterilen kişiler görev alabildiği halde sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarında kanunda gösterilen makam sahipleri ve seçilmiş kişiler görevlidir. Yani diğer vakıflarda görevin kabulü zorunlu olmadığı halde bu vakıflarda memuriyet görevi nedeniyle vakıf görevi reddedilemez.

Bu vakıflarda vakıf genel kurulu olmadığı gibi denetleme kurulu da bulunmamaktadır.

Devlet memurlarının vakıfların denetim ve yönetim organları dışında görev almalarına 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri muvacehesinde imkan bulunmamaktadır (Başbakanlığın 6 Mayıs 1987 tarih ve 42-SYDTF/04308 sayılı 1987/1 nolu genelgesi).

Mütvevelli heyet çoğunlukla toplanır ve çoğunlukla karar alır. Oylar eşit çıkarsa Başkanın oyu 2 sayılır.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakfının başkanı ve üyeleri (Vali tarafından seçilmiş olanlar hariç) tamamı devlet memurudur. Diğer vakıflarda

organları oluşturan kişilerin memur olmaları her zaman gerekli olmadığı gibi vakıf yöneticiliği görevinin kabul edilmesi de zorunlu olmayabilir.

Ayrıca diğer vakıflarda vakıf idarecileri;

- a. Vakfın malları üzerinde mülkiyet iddia edipte iddiaları yetkili mahkemece tamamen veya kısmen reddedilmiş ise,
- b. Vakfın mallarını vakıf senedindeki şartlara ve vakfın gayesine aykırı olarak kullanmış ise,
- c. Vakıf gelirlerini, vakıf senedinde yazılı şartlara aykırı olarak sarf etmiş ise,
- d. Kusurlu hareketleri ile vakfa zarar vermiş ise,
- e. Yapılması mahkemenin veya Vakıflar Genel Müdürlüğünün iznine bağlı olan bir işi kendiliğinden yapmış ise,
- f. Müfettiş tarafından istenilen belge, kayıt ve defterleri göstermekten veya talep edilen bilgileri vermekten kaçınmış ise,
- g. Teftiş sırasında tespit edilen noksan veya yanlışlıkların tamamlanması ve düzeltilmesi için yapılan tebligata rağmen bunları yerine getirmemiş veya yerine getirdikten sonra yine tavsiyelere aykırı işlem yapmaya devam etmiş ise,
- h. Teftiş ve denetleme masraflarına katılma paylarını süresinde ödemiş ise,
- ı. Medeni haklarını kullanma ehliyetini kaybetmiş veya görevini sürekli olarak yapmasına engel teşkil edecek derecede şifası olmayan bir hastalığa veya maluliyete duçar olmuş ise,
- i. Vakfeden tarafından vakıf idaresine seçildikten sonra işlediği bir suçtan dolayı ağır hapis veya taksirli suçlardan gayri suçlar için altı aydan fazla hapis veya affa uğramış olsa bile zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolaylı iflas, yalan yere beyanname vermek ve kaçakçılık gibi yüz kızartıcı bir fiilden dolayı hapis cezası ile mahkûm edilmiş ise,

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

Ayrıca 903 sayılı Kanunla değişik Türk Medeni Kanununda gösterilen yetkili merciler dışında bir kişi veya kuruluşun vakıf idaresine doğrudan doğruya veya dolaylı olarak müdahale etmesi halinde, bu müdahaleye yer veren veya göz

yuman vakıf idarecileri Vakıflar Genel Müdürlüğünün yapacağı başvurma üzerine yetkili asliye mahkemesince duruşma yapılarak herhalde işten uzaklaştırılabilecektir.

Medeni Kanuna dayalı olarak çıkarılan tüzüğün 25 inci maddesi gereğince ise vakıflara yeni idareci seçimi için mahkemeye yazılı görüş bildirmek gerekecektir.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları idarecilerinin (organlarının) işten uzaklaştırılması ise, anılan vakıfların organları kanunla tespit edildiğinden Vakıflar Genel Müdürlüğünce yetkili asliye hukuk mahkemesinden istenemeyecek ve mahkeme de Medeni Kanunun 79 ve Tüzüğün 21 inci maddelerini uygulayamayacaktır. Tüzüğün 25 inci maddesine göre de bu vakıflar için idareci seçimi yapılamayacaktır. Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının organlarının yerlerine ikame olanağı bulunmadığından azillerinin de mümkün olamayacağı, çünkü bu kişilerin asli görevlerini yürütenlerin vakfın yöneticisi olabilecekleri, bunların değiştirilmesinin de ancak başka yere atanma suretiyle olabileceği düşünülmektedir. Atama yetkisi ise Bakanlar Kurulu ve müşterek kararname çıkarılmasına bağlı olacaktır. Belediye başkanları için Anayasanın 127 nci maddesinin uygulanmasının gerektiği gerçeği karşısında Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Asliye Hukuk Mahkemesinin Medeni Kanundan doğan yetkilerini 3294 sayılı Kanuna göre kurulan bu vakıflar için kullanmaları fiilen mümkün değildir.

6. Organların Vazifeleri

a. Vakıf Başkanı Görevleri

aa. Vakıf senedini tanzimle Medeni Kanundaki hükümlere göre tescil ettirmek,

ab. Mütevelli heyet toplantısına başkanlık yapmak,

ac. Mütevelli heyetin kararlarını uygulamak.

b. Mütevelli Heyetin Görevleri

Mütevelli heyeti, vakfı yönetim ve temsile yetkili organdır. Bu sebeple vakfın amaçlarının gerçekleşmesi için gereken işlemi yapmaya ve kararları almaya yetkili ve görevlidir. Mütevelli heyet ayrıca aşağıda belirtilen işleri de yapmak ve uygulamak görev ve yetkisine sahiptir.

Buna göre;

1. Görev alanı içerisinde fakra zarurete düşmüş ve muhtaç durumda olan

kişileri tespit etmek,

2. Bu kişilerin sağlık ve tedavi giderlerini karşılamak ve bunun için sağlık kuruluşları ile işbirliği yapmak,

3. Geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilerin müracaatlarını değerlendirmek, onlara gerekli yardımı yapmak ve yardım sonrasında durumlarını takip etmek,

4. Mahalli şartlara uygun olarak, vakıf gelirlerinin dağıtımının usul ve esasları ile yardım miktarlarını tespit etmek,

5. Bilanço, gelir - gider hesabı, çalışma raporu, bütçe ve yıllık programları hazırlamak,

6. Vakıf işlerinde uygulanacak prensipleri tespit etmek ve vakfın amacına ulaşabilmesi için gerekli kararları almak,

7. Vakfın amacına ulaşabilmesini sağlamak üzere teberru yapılmasını teşvik etmek ve bunları kabul etmek, vakfa menkul ve gayrimenkul mal almak ve satmak, bunları işletmek ve mevcut gelirin artması hususunda her nevi kararlar almak,

8. Vakıf personel ihtiyacı ve kadrosunu tespit ve tayin etmek, bunlara ödenecek ücretleri belirlemek ve gerektiğinde mevzuattaki sebeplere binaen görevlerine son vermek,

9. Vakfın amacının gerçekleştirilmesi için sağlık ve sosyal yardım tesisleri kurmak, işletmek ve işlettmek.

Bu durumda mütevellî heyet :

1. Faaliyette bulunduğu il ve ilçe merkezi ile köylerinde ikamet eden yoksul ve muhtaç kişileri tespit edecek, özellik arz eden acil hallerde vakıf mütevellî heyeti bu kayıtlarla bağlı olmadan yardım yapabilecektir.

2. Yardımın temel amacı, bir nevi işsizlik sigortası niteliğinde değildir. Yardımın cinsini, şeklini, miktarını ve sürekliliğini tayin eden kişinin çalışabilmesine rağmen kurtulamadığı fakra zaruretten kurtarılması ve üretken hale geçirilebilmesi, çeşitli nedenlerle çalışamayacak durumda olan muhtaçların korunması ve eğitim ve öğretim imkanının sağlanması göz önünde bulunduracaktır.

3. Vakıf sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı sağlamak için muhtaç olanlara ayni ve nakdi yardım yapabileceği gibi sağlık ve sosyal yardım tesisleri kurup işletebilecek veya denetimi altında işlettirebilecektir.

4. Vatandaşların yanlış beyanının tespiti ortaya çıkmadıkça yardımların geri alınmasını söz konusu yapmayacaktır.

5. Vakfın imkan durumuna göre yardımın miktarında ihtiyacın karşılanmasını esas alacaktır.

6. Aklen malûl olup herhangi bir tedavi kurumuna alınmamış olanlarla, küçüklere veli, vasi ya da kayyumu aracılığı veya müteveli heyetin takdir edeceği bir kişi aracılığıyla yardım yapabilecektir.

7. Vakıf yardımlarından yararlanmada aksi sabit oluncaya kadar şahsi beyanı esas almalı, il ve ilçe merkezleri ile köylerinde önceden taramalar yaparak yardıma muhtaç olanlar tespit edilmelidir. Bu tespitle vatandaşların onurunu rencide edici yöntemlerin uygulanmasından kaçınılmalıdır.

8. Aynı aileden olup birden fazla kişinin 2022 sayılı Kanundan istifade etmekte olması halinde bunlardan yalnızca birine yardım yapılmalıdır. 3294 sayılı Kanunun 2 nci maddesinde yer alan (2022 sayılı Kanuna göre aylık alan kişiler dahil ibaresi); yaşlılık maaşı almakta olan kişilerin vakıflardan yardım alabilmesini sağlamak için konulmuştur. Bu durumda olan kişiler şartları uygun olduğu takdirde vakıf yardımlarından faydalandırılabilir.

9. Bir aileden birden fazla müracaat olması halinde kime ya da kimselere yardım yapılacağı müteveli heyetin takdirine bağlıdır.

Vakıf yardımlarından yararlanmak isteyenlerden aşağıdaki şartlar ve hususlar aranmalıdır:

1. Çeşitli nedenlerle fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunmak,
2. Kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmamak ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almak,
3. 2022 sayılı Kanundan yararlanmakla birlikte fakru zaruret ve muhtaçlık durumu devam etmekte olmak.

Kanunun kapsamı ikili bir yapıya sahiptir. Bu bakımdan birinci kısma giren fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan ve nakdi veya ayni yardım edilebilecek kişiler için kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarından aylık ve gelir almama şartı getirilmiştir. İkinci kı

sımda yer alan ve küçük bir yardımla topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler ile ilgili olarak, bir kereye mahsus olmak üzere, eğitim ve öğretim, sağlık, iş kurma ve benzeri uygulamalar yapılabilir.

Yapılacak yardımların işsizlik sigortası olarak değerlendirilmesi ve kamu vicdanını incitmeyecek şekilde eşit ve adil olması esas alınmalıdır.

4. Orta ve yüksek öğrenim yapan fakir aile çocuklarına burs verilmesi fonun kurulmasına uygun bulunmakta olup, burs miktarının kamu kuruluşlarınca verilen miktarda olması, bursun öğrencinin ailesinin ikametgahının bulunduğu il veya ilçe vakfı tarafından verilmesi göz önünde tutulmalıdır.

5. Yardımlar maaş şeklinde süreklilik arz edecek şekilde değil, çalışabilecek olan vatandaşlarımızın iş aramasına ve çalışmasına menfi etki yapacağı dikkate alınarak, yapılacak yardımın ona göre değerlendirilmesi suretiyle muhtaç vatandaşlara yapılmalıdır.

6. Müracaat sahiplerinin işgücü ve çalışma durumu iyi araştırılmak sureti ile meslek ve branşlarına uygun sahalarda iş kurabilecek ve üretken hale gelebilecek şekilde desteklenmeleri ve sürekli yardım yerine bu kabil yardımlara ağırlık verilmelidir.

7. Yardımın kredi şeklinde dağıtılması kanunun maksadı ile bağdaşmamaktadır.

8. Sağlık yardımları her türlü tedavi, ilaç, ameliyat ve protez takılmalarını kapsamalıdır.

9. Geçimini temin edici yardımlar, kişinin iş kurmasına, hayatını kazanmasına yönelik olmalıdır. (Her türlü makina, alet, hayvan bağıışı, işyeri açılması vs.)

10. Kredi dışındaki eğitim yardımları gıda, kitap, kırtasiye, çanta vs. okul araç ve gereçleri şeklinde yapılmalıdır.

c. Müteveli Heyetin Müracaatları Kabulü

1. Vakıf senedinin 3 üncü maddesinde belirtilen ve yardım almak isteyen kişiler vakıf müteveli heyeti başkanlığına bir dilekçe ile başvuracaklardır. Sadece kendi mahalle ve köylerinde ikamet eden şahıslarla sınırlı olmak şartıyla muhtarlar veya muhtaç kişilerin komşuları da müracaat edebilirler.

2. Okuma-yazma bilmeyen ya da âmâ olan kişiler adına velisi veya en yakın akrabası tarafından başvuru formu doldurulur ve formu dolduran sorumludur.

3. Vakıf müteveli heyeti üyeleri ve tayin edilecek vakıf temsilcileri de gerekli başvuruda bulunabilirler.

4. Müracaatlar form dilekçe (Ek - 1) ile yapılacak ve buna sadece ikametgah ilmühaberi eklenecektir. Sürekli yardım talebinde bulunulması halinde

nüfus idaresinden vukuatlı nüfus aile kaydı ayrıca eklenmelidir.

5. Eğitim - öğretim yardımı için yapılacak müracaatlarda ise (Ek - 2) ekli form, kullanılacaktır.

6. Normal dilekçe ile yapılan müracaatlar ve okuma - yazma bilmeyenlerin başvuruları vakıf idari personeline form dilekçeye aktarılacaktır.

7. Başkaları tarafından yapılacak müracaatlarda muhtaç kişinin açık adresinin gösterilmesi yeterlidir. Diğer bilgi ve belgeler vakıf görevlilerince vatandaşın onurunu kırmayacak şekilde ve topluma hissettirilmeden temin edilecektir.

d. Müteveli Heyetin Müracaatları Tahkiki

1. Önemli olan husus fakir ve muhtaç durumda olan şahısların tespittir. Tahkikatlar çok gizli ve güvenilir olmalıdır. Müracaatların tahkikinde emniyet, jandarma ve muhtarlardan yararlanılabilir. Gerekli görülürse tapu, maliye ve belediyeden araştırma yapılabilir. Ayrıca tahkikatta görevlendirilmek üzere halk içinden dürüstlüğü ile temayüz etmiş bazı kişiler temsilci olarak seçilebilir.

2. Müteveli heyet üyeleri ile yeminli temsilcilerin tahkik ile ilgili olarak yapacakları zorunlu giderler vakıfça ödenir.

3. Tahkikatların şekli müracaatçının durumu ve talebin mahiyetine göre değişebilir. Tahkikatlarda müracaatçının gelir durumu, maddi varlığı, ailedeki fert sayısı, geçim kaynakları ve muhtaçlık derecesi, onur kırmayacak şekilde ve topluma hissettirmeden tespit edilir.

e. Müteveli Heyetin Müracaatları Değerlendirmesi

1. Tahkikat sonuçları ve müracaatlar müteveli heyetince değerlendirmeye alınır. Müteveli heyet, talep kabul edilmişse yardım şekillerinden hangisine göre işlem yapılacağına karar verir, değerlendirme ve tespitlere itiraz halinde, heyet kendi üyelerine tahkikat yaptırır ve varılan sonuca göre kesin kararını verir.

f. Hak Sahiplerinin Tespiti

1. Müteveli heyet tarafından kendilerine vakıftan yardım edilmesine karar verilen şahıslara hak sahipleri denir. Hak sahipleri sırasıyla bir deftere kaydedilir. Ayrıca her hak sahibi için "bir dosya açılır. Hak sahibiyle ilgili her şey bu dosyada saklanır. Deftere hak sahibinin baba adı, doğum yeri, ikametgâhı, yapılan yardımın şekli ve miktarı da yazılır.

g. Kodlama Yapılması

1. Hak sahipleri defterindeki genel numaradan başka her mahalle ve her köy için ayrı bir kod numarası verilir. Hak sahipleri ise bulundukları mahalle ve köyde ayrı bir sıra numarası alırlar. Bu üç numara hak sahibinin sicilini oluşturur. Kodlama, mahalle ve köy kodu başta olmak üzere mahalle veya köyde aldığı sıra numarası ve en son da genel numara şeklinde yapılır. Örnek; Akyol Mahallesinin Kodu 11 olsun, bu mahallede hak sahibi olan A, 25. sırayı işgal ediyor ve genel hak sahipleri defterindeki numarası 305 ise kod numarası 11-25-305 olacaktır. Bu numara hem hak sahipleri defterine, hem A'nın dosyasına işaret edilecektir.

h. Mütevellî Heyetin Yapacağı Yardım Şekilleri

Vakıftan yapılacak yardımın şekilleri yardımın mahiyetine ve ihtiyaca göre değişebilir. Bunlar;

1. Sürekli Yardım : Sosyal güvenlik hakkını kazananından ölen köylü işçi ve memur gibi çalışanların geride kalan eşi ve çocukları ile hiçbir geliri bulunmayan çalışamayacak durumdaki yaşlı, güçsüz, hasta ve sakat durumdaki fakir ve muhtaçlara sürekli yardım yapılabilir. Bunların durumları altı ayda bir gözden geçirilir. Sürekli yardım alanların diğer yardım çeşitlerinden de yararlandırılması mütevellî heyeti kararma bağlıdır.

2. Aynı Yardım : Geliri olmakla beraber fakru zaruret içinde bulunanlara yiyecek, giyecek ve yakacak ihtiyaçlarının temini için yapılacak aynı yardımdır.

3. Geçici Yardım : Tedavi masraflarını karşılayamayan hastaların tedavisi, çok kabiliyetli ve başarılı olduğu halde eğitim imkânlarını maddi zorluklar nedeniyle sürdüremeyen akıllı ve çalışkan çocukların okutulması, kötü yola düşmüş ancak küçük bir yardımla topluma kazandırılacak kişilere, sakat hükümlülere sahip çıkılması ve benzeri haller nedeniyle yapılan yardımdır.

Eğitim ve öğretim yardımı yapılacak kişilerin seçimi aşağıdaki kriterler göz önüne alınarak Vakıf Mütevellî Heyetince yapılır.

a. Eğitim ve öğretim imkanı sağlanması halinde, topluma faydalı hale getirilebilecek özelliği taşıyanlar,

b. Zeki ve üstün başarılı, özel dallarda kabiliyetli olup, ailesinin fakra zaruret içinde bulunmasından dolayı okullara gönderilemeyenler,

c. Çok zeki olduğu halde köyünde veya gidip gelebileceği yerde okul bulunmayan, ailesinin fakra zaruret içinde bulunmasından dolayı okuma imkanı

sağlanamayanlar,

e. Üniversite sınavlarında üstün başarı gösterdiği halde maddi destek olmadan kaydını yaptıramayacak durumda olanlar,

f. Yüksek öğretimde başarılı bir öğrenci olduğu halde maddi desteğe ihtiyacı olanlar.

4. İş Kurma Yardımı : Çeşitli sebeplerle kötü yola düşmüş kişilerle mahkumiyetini tamamlayarak toplum hayatına geri dönmüş kişilerin yeniden topluma kazandırılması için yapılan yardımlardır. Bu yardımlar mütevellî heyet tarafından her talep için ayrı ayrı değerlendirme yapılarak verilir. Müracaat eden kişilere iş kurma yanında beceri kazanma eğitimi ile iş temini de bu yardımın kapsamı içindedir.

5. Diğer Yardımlar : Yukarıdaki maddelerde yer almayan ve mütevellî heyet tarafından yapılan değerlendirme sonucu ortaya çıkan yardımlardır. Her değerlendirme için yapılan yardımın şekil ve miktarı mütevellî heyet tarafından tespit edilir.

1. Mütevellî heyetin gayri şahsi yardım ve gelir artırıcı faaliyetleri.

1. Vakıf gelirlerini nemalandırmak, 2. Üretken duruma geçirmek istediği muhtaç kişiler için istihdam yaratmak, 3. iş kurmalarına yardımcı olduğu kişilerin ürettikleri malları pazarlamak için ortaklıklar kurmak, 4. Kurulmuş ortaklıklara iştirak etmek.

i. Mütevellî heyetin soruşturma açma yetkisi.

Vakıf yardımlarından yararlanmak için yalan beyanda bulunulduğunun tespiti halinde bu kişiler hakkında idari ve cezaî soruşturma açılır ve bir daha yardım yapılmaz.

Vakfın asıl gayesi fakir ve fukaraya yardım yapmak ve onları maddi yönden desteklemek olduğundan vakıf gelirlerinin demirbaş, mefruşat, makina, teşhizat ve oto gibi harcamalara yapılması mümkün görülmemektedir.

(Organların vazifeleri başlığını taşıyan kısım için; Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu Başkanlığının 10 Kasım 1986 tarih ve 6 Mayıs 1987 tarihli genelgeleri ve eklerine bakınız.)

Bakanlar Kurulunca kabul edilen 1987 yılı programının II. Bölümünde; Kamu Hizmetleri - Sosyal Hizmetler alt bölümünde 3294 sayılı Kanunun gerek idari ve mali gerekse teknik yönden 2828 sayılı Kanunla kurulmuş bulunan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ve taşra teşkilâtı ile koordinasyonun sağlanacağı, vakıfların toplandığı kaynakların kurumun personel ve teşkilat

imkanları da kullanılarak yardıma muhtaç kişi ve gruplara ve bunlarla ilgili müesseselere ulaştırılması için işbirliği yapılacağı, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu çerçevesinde yapılacak sosyal yardımların asgari standart ve türlerinin tespit edileceği sosyal yardımlaşma kapsamına emekli* dul - yetim aylığı veya 2022 sayılı Kanuna göre yardım alamayanların ve korunmaya muhtaç çocuklar, eski hükümlüler, yoksul yaşlılar, afetlere maruz kalmış aileler gibi çeşitli grupların alınacağı ifade edilmiş, ilaveten Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının ve Vakıflar Genel Müdürlüğünün orta dereceli okul öğrencileri için yurt ve pansiyon açmaları ve işletenleri teşvik edici tedbirler alınacağı, bu vakıflardan sosyal hizmetler alanında yetişmiş elemanlardan faydalanma yoluna gidileceği belirtilmiştir.

7. Vakfın Gelirleri

Medeni Kanuna göre kurulan vakıflarda vakfın geliri, vakfeden gerçek veya tüzelkişi tarafından belirlenmektedir. Bu gelirler vakfeden şahıslara ait her türlü gelir ve ekonomik değeri olan hakları da kapsayabilmektedir.

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarında ise vakfın geliri kanunla belirlenmiştir. Kanunun belirlediği gelirlerin de büyük çoğunluğu Devlet ve mahalli idareler bütçesinden sağlanmaktadır. Yani vakfın gelirleri ve mal varlığı Devlet malı olan ayni ve nakdi değerlerden ibarettir.

Bu gelirler:

1. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonundan aktarılacak miktardan,
2. Mahalli İdareler Bütçe gelirlerinin %2 paylarından (Köyler hariç),
3. Her nevi fitre, zekât, kurban derileri ve bağırsak yardımlarından, (Bu bende göre elde edilecek nakdi ve ayni gelirin toplanması, Türk Hava Kurumu, Türkiye Kızıla^ Derneği, Sosyal Hizmetler ve Ço

cuk Esirgeme Kurumu, Diyanet Vakfı ile Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları arasında paylaştırılması usul ve esasları bir yönetmelik ile düzenlenir.)

4. İşletme ve iştiraklerden elde edilecek gelirlerden,
5. Diğer gelirlerden,
6. Nakdi ve ayni, menkul ve gayrimenkul iktisadi değeri olan halk teberrularından,

teşekkül eder.

Vakfın kuruluştaki mal varlığı ise, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik fonundan aktarılan ve derhal faaliyete geçmeye yeter şekilde tahsis edilen nakdi paradır.

Vakfın gelirleri yalnızca vakfın amaçlarına tahsis ve sarf edilir.

Vakfın hesap dönemi takvim yılıdır.

Vakıf, gelirlerini ve sarflarını belirtmek üzere bazı defterler tutmak zorundadır. Vakıfların bu defterleri, Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre kurulan vakıflar hakkındaki tüzükte belirtilen defterlerin aynısıdır. (3294 sayılı Kanun, Madde — 8 ve Vakıf Resmi Senedi)

3294 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin 1 inci bendinin (c) fıkrasında geçen fitre, zekat, kurban derileri ve bağırsak yardımlarının paylaştırılması usul ve esasları ile ilgili müstakil bir yönetmelik düzenlenmeyerek bu husus Bakanlığımızca 31.1.1985 tarih ve 18652 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Yardım Toplama Kanununun Uygulama Esasları Hakkındaki Yönetmeliğin 2 nci maddesinin (c) bendi ve 12,13,16,18,19,20,21,22 nci maddeleri değiştirilerek düzenlenmiş bulunmaktadır. (Bu değişiklikleri gösterir Yönetmelikler 17 Temmuz 1986 tarih ve 19167 sayılı ve 11 Haziran 1988 tarih ve 19839 sayılı Resmi Gazetelerde yayımlanmıştır.)

Böylece vatandaşlarca yapılacak her nevi fitre, zekat, kurban derileri ve bağırsak yardımları sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının gelirleri arasında sayılmıştır.

Bu yardımlardan elde edilecek gelirlerin ilgili kuruluşlar arasındaki dağılım oranı da Yönetmeliğin değişik 18 inci maddesinde gösterilmiş bulunmaktadır.

Mahalli idareler bütçelerinden ayrılan payların (gelirlerin) tahsilinde 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanunun hükümleri uygulanır. Ayrıca mahalli idareler sorumluları hakkında takibata geçilir. (3582 S.K.).

8. Vakfın Denetlenmesi ve Organları Hakkında Soruşturma Yapılması

3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununda anılan vakıfların denetlenmesi konusunda herhangi bir hüküm getirilmemiştir.

Yalnız sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının senetlerinin incelenmesinde anılan vakıfların, Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre kurulan Vakıflar hakkında Tüzük hükümlerine göre Vakıflar Genel Müdürlüğünün teftiş ve denetimine tabi olacağı hükmü getirilmiştir.

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

79 uncu maddeye göre ise vakfın mallarının muhafaza ve gayesini devanı ettirmek için kesin ihtiyaç bulunduğu halde yetkili asliye mahkemesi, idare uzvunun teklifi üzerine teftiş makamının yazılı düşüncesini aldıktan sonra vakfın idare şeklini değiştirebilir.

Türk Medeni Kanunu hükümlerine göre kurulan vakıflar hakkında Tüzük hükümlerine göre :

Madde 19 — "Vakıflar, Vakıflar Genel Müdürlüğünün teftişine tabidir. Vakıflar Genel Müdürlüğü teftişi müfettişleri aracılığı ile yaptırır."

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

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

Her teftişte, vakfın bir önceki teftişinden itibaren geçen bütün işlem ve hesapların incelenerek vakıf senedindeki hükümlerin yerine getirilip getirilmediği, vakfın mallarının gayeye uygun olarak sarf olup olunmadığı araştırılır."

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının denetiminde üç görüşün ortaya çıktığını görmekteyiz.

Birinci görüşe göre : Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları, Vakıflar Genel Müdürlüğünün denetimine tabidir. Bu denetlemeler ilgili kanun ve tüzüğe göre yapılacağından, Vakıflar Genel Müdürlüğü,

Medeni Kanuna göre çıkarılan Vakıflar Tüzüğündeki yetkilerini kullanabilecektir. Yani vakıf hesap ve işlemleri dışında, idare uzuvlarının icraatlarını da denetleyebilecektir.

İkinci görüşe göre : Anılan vakıfların vakıf müfettişlerince teftişi Medeni Kanuna göre çıkarılan Tüzüğe göre sadece vakfın faaliyet ve işleyişinin uygun olup olmadığı hususları ile sınırlı kalacak; başkan ve üyeleri hakkında icraatlarından dolayı soruşturma (cezai ve inzibati) bu memurların asli

görevlerinden dolayı tabi olduğu hükümlere göre yapılacaktır.

Üçüncü görüşe göre : Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları üzerinde Vakıflar Genel Müdürlüğünün asliye hukuk mahkemesine görüş bildirme veya talepte bulunma şeklinde bir denetimin kullanılmasının mümkün olmadığıdır.

Bir kere, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları Medeni Kanundaki kuruluş usullerinden ayrı olarak kanunla kurulmuştur. 3294 sayılı Kanun özel bir kanundur. Burada vakfeden kuruluş Devletin kendisidir.

İkinci olarak, bu vakıfların başkanı olan vali, kaymakam ve mütevellî heyet üyelerinin vali tarafından seçilenlerin dışındakilerin tamamı Devlet memurudur. Diğer vakıflarda organları oluşturan kişilerin her zaman memur olmaları gerekli olmadığı gibi, görevin kabul edilmesi de zorunlu değildir. Medeni Kanuna göre kurulan vakıfların organlarında gösterilen kişiler bu görevi kabul etmeyebilirler. Ancak sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarındaki kamu görevlileri verilen görevi kabulle mükelleftirler.

Diğer vakıflarda tahsis edilen para ve mallar özel veya tüzelkişiler tarafından belli bir amaca tahsislidir. Bu vakıflarda ise mal varlığı genelde Devlete aittir.

Bu açıklamadan sonra sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının Medeni Kanuna göre Vakıflar Genel Müdürlüğünce teftiş edilemeyeceğini söylemek mümkün değildir. Ama Vakıflar Genel Müdürlüğü teftiş sırasında bu vakıfların idarecilerinin işten uzaklaştırılması hususunda yetkili asliye hukuk mahkemesinden istekte bulunmayacaktır. Ayrıca vakfın gayesinin değiştirilmesi de istenemeyecektir. Çünkü bu vakıflar kanunla kurulmuş, uzuvları kanunla oluşturulmuş ve idarecileri kanunla belli edilmiştir. İdarecilerin yerlerine ikame olacaklar bulunmadığından azilleri de mümkün olamayacaktır. Zira bu kişilerin asli görevlerini yürütenler vakfın yöneticisi olabilecekler, bunların değişti

rilmesi de ancak başka yere atanma veya emekliye ayrılmak suretiyle olabilecektir.

Ancak buna rağmen sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının denetimi konusunun belli esaslara bağlanması gerektiği de bir zorunluluk teşkil etmektedir. Nitekim 28 Ekim 1986 günü 19215 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan "1987 Yılı Programının Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Bölümünün "Tedbirler" başlığını taşıyan kısmındaki 7 nci maddede "Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıflarının denetlenmesi için gerekli sistem geliştirilecektir." denilmiş olması da

bu zaruretin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

Türk Cumhuriyeti Anayasasının 60 mcı maddesi "herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet bu güvenliği sağlayacak tedbirleri alır ve teşkilatı kurar."

Görülüyor ki sosyal yardımlaşma ve sosyal güvenlik konusu Anayasa ile Devlete bir görev olarak verilmiş, Devlet tarafından da bu görevin yerine getirilmesi için 3294 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu Kanunun amacı doğrultusunda gerekli hizmetlerin ifası için il ve ilçelerde lüzumlu teşkilat kurulmak suretiyle faaliyete geçirilmesi temin olunmuştur. Anayasa ve 3294 sayılı Kanun hükümlerine göre hizmetlerin kamu görevlileri eliyle yürütülmesi vakıf başkanı ve mütevellî heyet üyeleri konumu açılarından bakıldığında sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları görevlerinin kamu niteliğinde sayılacağından kuşku bulunmamaktadır.

İkinci bir husus da vakıf başkanı ve mütevellî heyetin memur üyelerinin vakıf faaliyetlerinden dolayı cezai ve inzibati suç işlemleri halinde hangi mevzuata ve prosedüre tabi olacaklarıdır.

Mülki idare amirleri ve mütevellî heyetinin vakıf faaliyetlerinden ve bu görevden dolayı işledikleri suçtan ötürü haklarında Vakıflar Genel Müdürlüğünce soruşturma yapılacağı ve Cumhuriyet Savcılığınca da doğrudan kovuşturma yapılacağı görüşüne karşı, vakıf başkanı ve mütevellî heyetin memur üyeleri hakkında soruşturma açma yetkisi bunların bağlı olduğu bakanlıklara ait bulunduğuudur.

Birinci görüş sahiplerince bu vakıfların Medeni Kanun hükümlerine tabi olduğu, dolayısıyla kendilerine özel hukuk hükümlerinin uygulanması nedeniyle, görevlilerinin yani organlarının amaca aykırı faaliyetleri veya suç teşkil edecek işlemleri hakkında haklarında Vakıflar Genel Müdürlüğü müfettişlerince tahkikat yapılacağı, Cumhuriyet Savcılığınca da umumi hükümlere göre soruşturma açılacağı ifade edilmektedir. Bu vakıfların ayrı bir kanunla kurulmuş olmasının vakıf

işlemlerinde Medeni Kanun hükümlerinin uygulanmasına mani olmadığı, organlardaki memur kişilerin bulunmasının bunların asli görevleri gibi mütalâa edilmesine neden olmayacağı ve ayrı bir yargılama usulünün gerekli bulunmadığı ileri sürülmektedir.

İkinci görüşte ise vakıf başkanlığı ve mütevellî heyet üyeliğinin memurlara asli görevleri nedeniyle verildiği, görevin kabul edilmemesinin söz konusu olamayacağı, bu görevin asli görev gibi mütalâa edilmesi gerektiği, Vakıflar Genel Müdürlüğünün görev sırasında bir suç işlendiğini görmesi anında ilgili bakanlığa suç duyurusunda bulunması gerekeceği, teftiş makamının vali ve

kaymakamlar ile vakıf memur üyeleri hakkında soruşturma yapmaya yetkisinin olmadığı, soruşturmanın memurların asli görevleri nedeniyle tabi oldukları hükümlere göre yapılması icap edeceği, suç kurul halinde işlenmiş ise, soruşturmanın memurların bağlı olduğu bakanlıklar tarafından müştereken yürütülmesinin gerektiği, izin alınmak suretiyle mülkiye müfettişleri tarafından yapılabileceği, mütevellî heyetin memur olmayan üyelerinin ise suç memurlarla birlikte işlendiği takdirde onların tabi olduğu usule göre, münferit suç işlemleri halinde ise genel hükümlere göre soruşturma yapılacağı ileri sürülmüştür.

Vakıf memur görevlilerine vakıflardaki görevleri tamamen asli görevleri nedeniyle verilmiştir. Dolayısıyla asli görevlerinde kaldıkları sürece bu görevleri de devam edecektir. Vakıf görevlerinin asli görevlerinin bir parçası gibi düşünülmesi gerekmektedir. Hal böyle olunca da suç iddia ve ihbarları karşısında asli görevleri nedeniyle tabi oldukları soruşturma usulünün vakıftaki faaliyetleri için de geçerli olduğunu kabul etmek gerekecektir. Bu nedenle birinci görüşün benimsenmesine imkan bulunmamaktadır.

Konuyu yürürlükteki ilgili mevzuat hükümlerine göre biraz inceleyelim. Türk idare ve yargılama sisteminde memurların görevleri veya görevlerinin ifası sırasında işlemiş oldukları suçlardan ötürü haklarında soruşturma ve kovuşturma yapılmasının genel hükümlere göre yürütülmesi bazı sakıncaları doğuracağı nedeniyle ayrı bir usule tabi tutulmuş, bunun ne şekilde yürütüleceği de Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümleriyle düzenlenmiştir. Sözü edilen kanunun 4 üncü maddesinde "İlçelerde kaymakam ilçe idare şube başkanlarından ve ilçe idare kurulu üyelerinden başka bütün memur ve hizmetliler ile bucak müdür ve hizmetlileri hakkında soruşturma evrakı ilçe idare kuruluna; vilayet merkezlerinde vali ve Cumhurbaşkanı onayı ile tayin edilen il merkez memurları ve il merkezine bağlı ilçeler kaymakamları ve ilçe idare kurulu üyeleri hakkında soruşturma evrakı il

idare kuruluna ve bir ilin Cumhurbaşkanı onayı ile tayin edilen merkez memurları ile idare kurulu üyeleri hakkında soruşturma evrakı Danıştay Mülkiye Dairesine verilerek, bu kurullarca aşağıdaki esaslar dairesinde sanık memurun lüzum veya menî muhakemesine karar verilir." Yine aynı kanunun 8 inci maddesin de "valilerin ceza gerektiren bir fiil ve hareketi ihbar veya istihbar edildiğinde önce İçişleri Bakanlığınca ... tahkikat yapılması için icabına göre mahalline bir veya birkaç memur gönderilir..... bunların tanzim edecekleri (hazırlık) tah

kikat evrakı üzerine valilerin lüzum veya menî muhakemelerine karar itası

Danıştay Mülkiye Dairesine ve bu karara vuku bulacak itirazın tetkiki Danıştay Genel Kuruluna aittir.....” denilmektedir.

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

Burada akla şu soru geliyor. Acaba mülki idare amirleri ve mütevellî heyetin memur üyeleri vakıf görevlerinin ifası sırasında memur sayılmayacaklar mıdır? Bunun böyle kabul edilmesi hem Anayasa hem de yürürlükteki mevzuat hükümleri karşısında mümkün değildir.

Netice olarak :

1. İl ve ilçe sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının tabii başkanı olan mülki idare amirlerine bu görev kanunla verildiğinden, asli görevleri gibi mütalâa edilerek, vakıf faaliyetlerinden dolayı icraatlarının değerlendirilmesinde ve denetlenmesinde İçişleri Bakanlığının yetkili olduğu,

Vakıflar Genel Müdürlüğünün denetim yetkisinin; Medeni Kanun ve Medeni Kanuna göre kurulan vakıflar hakkında Tüzük hükümlerine göre sadece vakıfların işletilmesine ve iyileştirilmesine yönelik iş ve işlemlerle muhasebe işlerinin teftişi ile sınırlı bulunduğu, adı geçen Genel Müdürlüğün vakıf başkam olan vali ve kaymakamların vakıf icraatlarının değerlendirilmesi ve denetlenmesinde herhangi bir yetkisinin bulunmadığı,

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

2. Mülki idare amirlerinin vakıf faaliyetlerinden dolayı haklarında yapılacak soruşturmalarda yetkili merciin İçişleri Bakanlığı olduğu, Va

kıflar Genel Müdürlüğünün, teftiş sırasında vakıf başkanlarının suç teşkil edici işlemlerine rastlamaları halinde, İçişleri Bakanlığına suç duyurusunda bulunabileceği ve başkaca yetkisinin olmadığı,

3. Vakıf başkanları ile mütevellî heyetin bu görevleri ile ilgili bir suç işlemleri halinde Memurin Muhakematı Kanunu Muvakkatna; mütevellî heyette valiler tarafından görevlendirilen kişilerin, vakıf başkam ve mütevellî heyetin memur üyeleri ile birlikte suç işlemleri durumunda ise Memurin Muhakematı Kanunu Muvakkatma, münferit suç işlemleri halinde de genel hükümlere tabi olacakları,

düşünülmektedir. (İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü 1.2.1988 tarih ve 430.311/786 sayılı genelgesine bakınız).

Sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları müteveli heyetinin vakıf görevleri ile ilgili veya bu görevleri sırasında bir disiplin suçu işlemleri halinde;

a. Görevli memurların tabi olduğu disiplinle ilgili mevzuat hükümlerine göre yukarıdaki cezaî uygulamaya paralel olarak uygulama yapılmalıdır.

Buna göre:

1. Vakıfta görevli memurların müşterek disiplin suçu işlemleri halinde soruşturmanın memurların bağlı olduğu Bakanlıklar tarafından müşterek soruşturma yapılması, bunun için de ilgili bakanlıktan izin alınması veya soruşturmanın müştereken yapılmasının istenmesi,

2. Mülki idare amirinin disiplin suçu işlemesi halinde soruşturmanın İçişleri Bakanlığınca yapılacağı, Vakıflar Genel Müdürlüğünün yaptırdığı denetleme sırasında vakıf başkanlarının disiplin suçu teşkil eden işlemlerine rastlanması halinde İçişleri Bakanlığına duyuruda bulunulması gerektiği,

3. Müteveli heyette görevli memurların bu görevleriyle ilgili veya bu görevleri sırasında disiplin suçu işlemleri halinde ise asli görevlerinde tabi oldukları disiplin mevzuatına göre soruşturma yaptırılması,

gerekecektir. (17 Ocak 1989 gün ve İller İdaresi Gn. Md. 430.311/ 458 sayılı genelgesine bakınız.)

9 — Vakfın İnfisah ve Tasfiyesi

Vakıf amacının gerçekleşmesi imkânsız hale geldiğinde vakıf senedindeki hüküm gereğince, Türk Medeni Kanununa göre kurulan vakıf-

lar hakkında Tüzük hükümlerine göre infisah ettirilir ve tasfiyesi yapılır.

Tasfiyesi yapılan vakfın mal ve nakit varlığı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna intikal eder.

10 — Sonuç

Görüldüğü gibi 3294 sayılı Kanunun uygulaması sırasında bazı boşlukların meydana çıktığı anlaşılmış bulunmaktadır. Bilhassa vakıf başkan ve üyelerin huzur hakları, vakıf organlarının cezaî ve inzibati soruşturma usulleri, vakfın denetimi ve hükmi şahsiyeti konularında Kanunda değişiklik yapılarak veya ek

maddeler ilave edilerek tereddütler giderilmelidir.

SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKFI BAŞVURU FORMU

Ek — 1

1	SOYADI - ADI		FOTOĞRAF
2	ANA ve BABA ADI		
3	ANA ve BABA HAYATTALAR MI?	ANA BABA EVET, HAYIR EVET HAYIR ☐ ☐ ☐ ☐	
4	DOĞUM YERİ ve YILI		
5	İKÂMETGÂH ADRESİ		

6	MEDENİ HALİNİZ ve ÇOCUK SAYINIZ				
7	ÖĞRENİM DURUMUNUZ				
8	ÇOCUKLARINIZ VE TAHSİL DURUMLARI				
9	MAL VARLIĞINIZ				
10	NAFAKA ALIYOR MUSUNUZ?	EVET ☐ HAYIR ☐			
11	SOSYAL GÜVENLİK KURULUŞLARINDAN MAAŞ ALIYOR MUSUNUZ?	EMEKLİ S.S.K.	BAG-KUR	YARDIM SANDIĞI SANDIĞI	☐
12	2022 SAYILI YASADAN YARARLANIYOR MUSUNUZ?	EVET ☐ HAYIR ☐			
13	BEDENİ ARIZANIZ VAR MIDIR?	EVET ☐ HAYIR ☐			
14					
15	SABIKANIZ VAR MIDIR?	EVET [] HAYIR ☐			
16	HALEN NE İLE GEÇİNMEKTESİNİZ?	Akar	Köy Yardımı	Kızılay Yrd.	
17	İSTEDİĞİNİZ YARDIMIN ŞEKLİ NEDİR?	Dernek Yrcl.	Belediye Yrd.		
		Aylık	Sünnet	İş Kurma	Yakacak
		Burs	Çeyiz	Barınma	Yiyecek
		Tedavi	Defin	Nakil	Giyecek
18	HAKKINIZDA BİLGİ ALINABİLECEK İKİ KOMŞUNUZUN ADI SOYADI, AÇIK ADRESİ				

Formdaki bilgileri doğru olarak doldurduğumu beyan eder, muhtaçlığıma karar verilerek, Vakfımızca yardım yapılmasını emirlerinize arz ederim.

Tarih

İmza

(Formu dolduranın Adı Soyadı)

**SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA VAKFI
EĞİTİM - ÖĞRETİM YARDIMI İSTEME FORMU**

Ek — 2

I. BÖLÜM		Fotoğraf
YARDIM İSTEGİNDE BULUNAN		
Veli/Vasi/Kayyum	Öğrencinin	
Soyadı :	Soyadı :	
Adı :	Adı :	
İkâmetgâhı :	Okulu :	
	Sınıfı - Bölümü :	
	Okul No'su :	

**II. BÖLÜM
ÖĞRENCİNİN DEVAM ETTİĞİ OKUL**

İlköğretim

Ortaöğretim

Yükseköğretim

Yukarıda açık hüviyeti ve öğrenim durumu yazılı nun Okulunuz öğrencisi bulunduğu ve öğrenimle ilgili bilgilerin doğru olduğu onaylanır.

ONAY

ONAY

ONAY

Mühür - İmza

Mühür - İmza

Mühür - İmza

**III. BÖLÜM
ÖĞRENCİNİN NÜFUS KAYDI VE İKÂMET BİLGİSİ**

Baba Adı :	Köyü :	İkâmet :
Ana Adı :	Hane No :	İl :
Doğum Yeri :	Cilt No :	İlçe :
Doğum Tarihi :	Sahife No :	Köy / Mahalle :
İli - İlçesi :		

Köy / Mahalle Muhtarı

ONAY

Mühür - İmza

**KASTAMONU İLİ SOSYAL YARDIMLAŞMA VE DAYANIŞMA
VAKFI BAŞKANLIĞINA**

Bugünkü durumumu yukarıda doğru olarak bildirdim. Bu durumumda bir değişiklik olduğu takdirde, en kısa zamanda Vakfınıza bilgi vermeyi taahhüt ediyorum.

Yukarıda arzettiğim bilgiler doğrultusunda öğretim kurumundaki çocuğum için - okuduğumdan, Vakfın yapacağı eğitim - öğretim yardımından faydalanmak istiyorum.

Gereğini emir ve müsaadelerinize arz ederim.

Tarih

İmza

(Formu dolduranın Adı Soyadı)

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİM HUKUKUNUN GENEL İLKELERİ

Dr. Erol ALPAR
As. Yük. İd. Mah. Savcısı

I. KAMU YÖNETİMİ VE NİTELİKLERİ

A. Yönetim Kavramı¹

1. Genel Olarak

Yönetim kavramı, Arapça kaynaklı “idare” kavramı ile eş anlamda kullanılmaktadır. Dilimizde, türlü anlamları içeren “idare” sözcüğü, günlük konuşma ve yazışmalarda, yönetme ve yürütme anlamını taşıdığı gibi, “İdareli iş adamı” örneğinde görüldüğü üzere, tutum ve tasarruf manasını da içermektedir. İkinci anlamdan kaynaklanan “İdare lâmbası” az yakıt sarf eden bir aydınlatma aracının adıdır.²

Bununla beraber, hukuk ve siyaset bilimlerinde “idare” kavramı, artık günümüzde tutum ve tasarruf kavramları ile doğrudan ilgili olmayıp, esas itibariyle “yönetim” kavramını ifade etmektedir. Ancak tek parti idaresi, İngiltere’de Thatcher İdaresi, iktidar dönemi gibi ülkenin “siyasi yönetimi” anlamında da kullanılan “idare” kavramını, “Teknik ve günlük yönetim” karşılığı ile bir tutmamak gerekir.³

Bir şeyin kendi eksenini etrafında dönmesi ve dolaşması anlamına gelen Arapça “devr” kökünden türetilmiş olan “idare” kelimesi günlük dilde pek çok anlamda kullanılmaktadır dedik. Ancak Türkçede “idare” denildiğinde, daha çok kamu kuruluşları, yöneticiler, iktidar, hükümet ve benzeri devlet yönetimiyle ilgili kavramlar aklı gelmektedir. İdarenin bu kadar geniş anlamlı biçimde yorumlanması, İdare Hukuk

¹ Gözübüyük A. Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, Ocak 1983, s. 1 (I); Eroğlu Hamza, İdare Hukuku, Ankara 1985, s. 1; Duran Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982, s. 2-3; Giritli İsmet, Bilgen Pertev, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul, Ocak 1979, s. 9-15; Giritli İsmet, Akgüner, Tayfun, İdare Hukuku Dersleri (Giriş), İstanbul 1985, s. 1; Balta T. Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1970, s. 6 (II); Karatepe Şükrü, İdare Hukuku, İzmir 1986, s. 2.

² Duran, s. 2.

³ Duran, s. 2.

kunun konusunu devletin tüm faaliyetlerini içine alacak şekilde genişletecektir. Gerçi, “tek parti idaresi” denildiğinde uygulanan siyasi rejim; “Fatih Sultan Mehmet İdaresi” denildiğinde, bir padişahın iktidarı; “merkezi idare” denildiğinde ise, hükümet ve genel idare gibi, tamamen devlet yönetimini ilgilendiren durumlar akla gelmektedir. Ancak, hukuk ve siyaset bilimlerinde “siyasi rejim”, “iktidar”, “hükümet” ve “idare” farklı anlamları olan kavramlardır.⁴

Teknik yönetim kurumunu, biri işlevsel (Fonctionnel), diğeri örgütsel (Organisationnel) iki yanı vardır. idare birincisinde faaliyet, eylem ya da iş, başka bir anlatımla yönetme işlevi olarak görülür; İkincisinde ise, varlık, yani türlü öğelerden oluşan teşkilât biçiminde ortaya çıkar.

Türkçede, idarenin işlevsel yönünü anlatmak için “idare etme” veya “yönetim” (sıkıyönetim), ya da “yönetim” denilmekte; örgütsel yönünü belirlerken, sadece “idare”, “resmi daire”, “kuruluş”, “teşkilât” ve başka sözcükler kullanılmaktadır.

İşte İdare Hukuku ve İdare Bilimi alanında, inceleme, araştırma ve öğretim konusu olan “idare” kavramı ve kurum, hem işlevsel, hem de örgütsel yanları ile göz önünde tutulur ve bir “bütün” olarak kabul edilir. Bu nedenle, tüm idare teşkilâtlarını ve faaliyetlerini ifade etmek üzere “idare” terimi, tekil biçimde kullanılmakta ve büyük harfle yazılmaktadır.

Ancak “idarenin işlevsel ve örgütsel nitelikleri, birçok noktanın aydınlatılması ve genellikle hukuki sorunların çözülmesi bakımından büyük ölçüde etkili ve yararlı olduğundan; bu kavram ve kurumun iki yanlı olduğu bir gerçektir.”⁵

2. Yönetimin Tanımı

Geniş anlamda yönetim, belirli insani amaçlara erişmeye yarayan plânlı insani faaliyetlerdir. Örnek olmak üzere memuriyetin ve mesleğin yönetimi, ev yönetimi, orman yönetimi, ekonomik alanda servet yönetimi.

Daha belirli ve sınırlı anlamda yönetim, hukuki ve teknik bir nitelik taşıyarak “devletin kendine özgü amaçlarına ulaşmak için sarf ettiği faaliyetlerin toplamıdır”.

⁴ Karatepe, s. 2.

⁵ Duran, s. 3.

Kullanılan dilde yönetim, bazen bir teşkilât (örgüt) bazen yönetsel faaliyetler, bazen de her ikisini birden ifade eder. Yönetim birinci durumda organik (uzvu şekli) anlamda, ikinci durumda ise maddi anlamda kullanılır. Genel olarak kamu hukukunda yönetim ile kamu faaliyetleri gören bütün bir teşkilât anlaşılır. Bir bütün olarak yönetim, tüzelkişiliği olan yönetsel kişilerden oluşur. Bunun tepesinde Devlet bulunur. Devlet sadece yönetsel tüzelkişiliği olan bir varlık değil, yasama, yargı ve yürütme işlevi de bulunan bir kişiliktir. Devletin altında yerel yönetimler ve kamu kurumları gelir.

Yönetimin gördüğü faaliyetler özel kişilerin faaliyetlerinden farklıdır. Yönetsel faaliyetler aynı zamanda Devletin yasama ve yargı faaliyetlerinden de ayrılır.⁶

Anlaşılma kolaylığı bakımından yönetimi kısaca “Kamu hizmetlerini yürüten devlet organları ile bu organların faaliyetleri” olduğu biçiminde tanımlayarak, açıklamalarımıza devam edebiliriz. Bu tanımda da faaliyet ve kuruluş öğelerine yer verildiği görülmektedir.

Yönetim 1961 Anayasasında olduğu gibi, 1982 Anayasasında da çeşitli anlamlarda kullanılmıştır.

Yönetim, Anayasanın 125. maddesinde yer alan “yönetimin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmünde “kuruluş” anlamında; 126. maddesinde yer alan “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” hükmünde ise, “faaliyet” anlamında; Anayasanın 123. maddesinde yer alan “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” kuralındaki “idare” ise yönetimin hem örgütsel yönünü, hem işlevsel yönünü içine alacak biçimde geniş kapsamlı olarak kullanılmıştır.⁷

Yönetim belli bir amacın gerçekleştirilmesi için bireylerin işbirliği yapmalarıdır. Bu anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri de, başka bir anlatımla, kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de kapsar.⁸ Yönetim bu anlamı ile evrensel; hem kamu kesimi, hem özel kesim için geçerlidir. Kamu kesimindeki yönetimi, özel kesimdeki yönetimden ayırmak için “kamu yönetimi” deyimini kullanılır. Ülkemizde Kara Avrupa’ında olduğu gibi, kamu yönetimine kısaca “yönetim” ya da “idare” denilmektedir. Buna

⁶ Gözübüyük, I, s. 1; Karatepe, s. 2; Eroğlu, s. 1; Duran, s. 9-15; Giritli - Bilgen, s. 9.

⁷ Eroğlu, s. 2.

⁸ Eroğlu, s. 2.

karşın Anglo - Amerikan ülkelerinde, kamu kesimindeki yönetim için, "Kamu yönetimi" deyiimi kullanılmaktadır. Kamu Yönetimi deyiimi, ülkemizde de hem hukuk alanında, hem yönetim bilimi alanında kullanılmaya başlanmıştır.⁹

Kamu yönetiminin biri "dar", öteki de "geniş" iki anlamının olduğu kabul edilir. Dar anlamda yönetim, işlevleri, kuvvetler ayrılığı ilkesine göre, yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe ayrılan bir devlet yönetiminde, sadece yürütme organına bağlı kamu kuruluşlarıyla, bu kuruluşların faaliyetlerini ifade eder. Geniş anlamda yönetim ise, yürütme organı ile beraber, yasama ve yargı organlarına bağlı kamu kuruluşları ve bu kuruluşların faaliyetlerini de içine alır.¹⁰

Yönetim Hukuku, sadece yürütme organına bağlı kamu kuruluşları ve bu kuruluşların faaliyetlerini ifade eden "dar anlamdaki yönetim" ile ilgilenmektedir. Hatta yürütme organına bağlı tüm kamu kuruluşları ve bunların faaliyetlerinin hepsi de Yönetim Hukuku'nu ilgilendirmez. Özellikle Hükümetin siyasi kararları ile ekonomik kamu hizmetleri dar anlamda yönetim kavramının dışında kalır.¹¹

Bu açıklama ve tanımlamalara dayanarak, Yönetim Hukukunun konusu olan yönetimi, "Yasama, hükümet etme ve yargılama niteliğinde olmayan tüm kamusal kurum ve işler" biçiminde tanımlamak mümkündür.¹²

3. Yönetim Yapısı¹³

Yasama ve yargı gibi yönetim de bir takım kuruluşlar ve faaliyetler düzenidir. Yapısal anlamda kamu yönetimi, yasama ve yargı organları dışında kalan tüm devlet kuruluşlarını kapsar. Bu kuruluşlar çeşitli biçimlerde örgütlenmişlerdir. Yönetimsel kuruluşlar "tekli makam" eliyle yönetilebilecekleri gibi "kurul" eliyle de yönetilirler. Yönetimsel kuruluşlar, görevleri açısından ele alındığında, yine bunların bir bölümünün "yalın görevli", bir bölümünün de "karma görevli" kuruluşlar olduğu, başka bir açıdan bakıldığında da, bir bölümünün "yürütülmesi zorunlu", bir bölümünün de "danışma" niteliğinde kararlar aldıkları görülür.

Kamu yönetimini oluşturan kuruluşlarda, kuruluşların yüklendikleri görevler

⁹ Gözübüyük, I, s. 1-2.

¹⁰ Karatepe, s. 3.

¹¹ Karatepe, s. 3.

¹² Duran, s. 2.

¹³ Gözübüyük, I, s. 4; Duran, s. 3; Balta T. Bekir, Kısa İdare, Ankara s. 3-5, S (I); Balta, II, s. 8-10; Onar S. Sami, İdare Hukuku, İstanbul C. 1, s. 60 (I).

arasında sıkı bir ilişki vardır. Kamu kuruluşlarından beklenen görevler arttıkça, kamusal örgütlerde genişleme ve yayılma olmaktadır. Yeni görevler, yeni örgütlerin kurulmalarını gerektirmekte, kamu yönetimi karmaşık bir durum almaktadır.¹⁴

Ülkemizde yönetsel kuruluşların düzenlenişleri, genel olarak; genel yönetim kuruluşları, yerel yönetim kuruluşları, hizmet yönetim kuruluşları, meslek kuruluşları, denetleme ve danışma kuruluşları ve özel hukuk yapılı kuruluşlar biçiminde olmaktadır.

Yönetim alanına dahil olan yönetsel kuruluş, uğraşı konusu, bütünü ile ya da esas itibariyle yönetsel faaliyet alan, Bakanlıklar, İl Yönetimi, Yerel Yönetim, Üniversiteler ve iktisadi Devlet Teşekkülleri gibi kuruluşlardır. Bu tanımlamadan da anlaşılacağı üzere, yasama ve yargı organları gibi, ek ya da tali nitelikte yönetsel görev yapan kuruluşlar, bu görevleri ölçüsünde yönetsel kuruluş niteliğini kazanmazlar. Bütünü ile kendi alanlarına ve onun ilkelerine bağlı olmakta devam ederler.

Hükümet, Danıştay, Sayıştay, Seçim Kurulları gibi hem yönetim alanında, hem bir başka alanda asli görev yapan kuruluşlara gelince, bunlar ancak yönetim alanına ilişkin kuruluşlar ilkelerine bağlı oldukları ölçüde yönetime dahil sayılırlar. Ancak anılan kuruluşlardan hiç biri bu nitelikte değildir. Hükümet Anayasa ile düzenlenen özel bir yapıya sahiptir. Diğerleri ise, kuruluş ilkeleri bakımından ya yargı alanına mahsus ya da ona benzer bir yapıya sahiptirler. Dolayısıyla anılan kuruluşlardan hiç biri idari kuruluş sayılamazlar. Hükümet siyasi yüksek yönetim organı olup, buna elverişli anayasal bir yapı ister. Diğerleri görevleriyle birlikte birer yargı organıdır. Bu da yapılarına yargısal göreve yakışır bir biçim verilmesini gerektirir.¹⁵

4. Yönetimin İşlevi¹⁶

Genel olarak yönetsel işlevler, yasama ve yargı işlevlerinin dışında kalan işlevler olarak tanımlanabilir. Bilindiği gibi yönetsel işlevler, yasama ve yürütmenin saptadığı yönde, hukuk sınırları içinde toplumun yaşamını sürdürmesi için yürütülen kamusal etkinliklerdir.¹⁷

Yönetim işlevi, yönetimin çeşitli görev, ödev ve işlerinin bir toplamı değil, belki de bunların 3mnetsel yetki ve usullerle birlikte kaynaş

¹⁴ Gözübüyük, I, s. 5.

¹⁵ Balta, II, s. 8-9.

¹⁶ Duran, s. 6-9; Onar, I, s. 58-60; Gözübüyük, I, s. 6; Karatepe, s. 3.

¹⁷ Gözübüyük, I, s. 6.

tırılmış bileşimidir. Başka bir anlatımla, yönetim işlevi, yönetimin tüm faaliyetlerinin, tutum ve davranışlarının ortak konusunu ve hâkim niteliğini belirleyen, varlık nedenini teşkil eden genel bir kavramdır.¹⁸ Yönetimin işlevsel görünümünün özellikleri aşağıdaki gibi açıklanabilir.

a. Yönetim işlevi, konusu, uygulama araç ve biçimleri, amacı bakımından ayrı ayrı veya birlikte tanımlanabilir. Bu işlevin konusu, toplumun günlük yaşamını sürdürebilmek için gerekli olan teknik nitelikte kamu işleridir. Toplumda düzen ve dirliğin sağlanması ve korunması, kamunun ortak ve uygar gereksinmelerinin karşılanması, özel kişilerin kamuya yararlı işlerine yardım veya aynı konularda onlarla ortaklaşa çalışma, bütün bu faaliyet ve hizmetlerin gelecekte gereği gibi yapılmasını öngörüp hazırlıklarına girişme yönetim işlevinin başlıca konularıdır.

b. Yönetim anılan işlevi yerine getirirken, hem hukuki işlemler, hem de maddi eylemler yapar.

Gerek işlemlerinde, gerek eylemlerinde yönetim, kural olarak, tek yanlı ve kendiliğinden davranır. Böylece yönetim “kendiliğinden davranma” (resen hareket) ve “etkin karar alma” (icrai karar alma) yetkilerini kullanır. Bunun dışında yönetim, işlem ve eylemlerini, başka kuruluş ve kişilerin yardımına, iznine veya rızasına ihtiyaç duymadan, doğrudan doğruya ve kendi gücü, adamları, araç ve gereçleri ile gerçekleştirir. Buna da, yönetimin “doğrudan doğruya” yerine getirme (resen icra) yetkisi denir.¹⁹

c. Yönetim işlevinin amacı, genel olarak, kamu yararının sağlanmasıdır. Ancak çok geniş ve soyut bir nesne olan “kamu yararı” tüm kamusal işlevlerin ortak niteliği sayıldığından, yönetim işlevini belirleyecek bir kavram değildir. Bu nedenle, yönetim işlevinin amacı, yasama ve yürütme erklerince saptanan genel siyasi hedefler doğrultusunda, bunların gerçekleşmesini sağlayacak yönde davranmaktır, denilebilir. Zira yönetim, esas itibarıyla, siyasi erkler yanında bağımlı bir cihazdır ve onların uygulama ve yerine getirme aracıdır. Nitekim yönetimin çeşitli faaliyet konularında güdeceği amaçlar, genel siyasi hedeflere oranla daha somut ve öznel biçimde, çok kez yasama ve yürütme erkleri tarafından açıkça belirlenir. Bu nedenle yönetim işlevinin kendine özgü bir amacı bulunmadığı söylenebilir. Ancak yönetimin gelenek ve gördüğünde belli konular ve yerler için benimsediği kamu yararı anlayışından doğan direnci karşısında, siyasi güçlerin iradesi, kimi

¹⁸ Duran, s. 6.

¹⁹ Duran, s. 7.

zaman etkisiz kalabilir. Başka bir anlatımla, yönetimin bizzat saptadığı ve kendine sakladığı bir amacı bulunmamakla birlikte, siyasi güçlerin belirlediği “kamu yararı” m öznel ve geleneksel anlayışı doğrultusunda, benimsediği yöntem ve biçimlerle, uygun gördüğü zaman ve yerde uygulamaya aktarmak imkânını elinde tuttuğu söylenebilir.

Yukarıda açıklandığı üzere, yönetim, yasama ve yürütme erklerinden bağımsız olmamakla birlikte; yönetim işlevi, bu siyasi güçlerin işlevlerinden ayrı ve değişik bir kamusal faaliyettir. Yönetim işlevinin özelliklerini belirtebilmek için, onu Devletin diğer işlevleri ile karşılaştırmak gerekir.

aa. Yönetim işlevi teknik bir faaliyettir. Yasama ve Yürütme işlevleri siyasi niteliktedir. Çağımızda siyaset ve teknik birbirini büyük ölçüde etkilemekle beraber; Yönetim işlevi, siyasi tercih ve kararlar üzerine yapılan sırf teknik işlem ve eylemlerden ibarettir. Bu açıdan yönetim işlevi hem hukuki işlemler, hem de maddi eylem ve ameliyelerle icra edildiği halde; yasama ve yürütme işlevleri sadece hukuki işlemler olarak görülür.²⁰

Hemen ayırt edilebileceği üzere, hukuki de olsa işlevleri nihai amaçlarına göre ayırmak mümkün değildir, zira, pek çok yönetsel işlemde de belli bir siyasi amaç güdülebilir; örneğin, yakıt tasarrufu amacıyla imar yönetmeliği düzenleyen Bakanlık ya da Belediye bu durumdadır.²¹

bb. Yönetim işlevi, günlük ikincil, olağan konularla ilişkilidir; Hükümet etmek, ülkenin esashi, hayati meselelerinde önemli kararlar, tedbirler almayı gerektirirken, yönetim işlevi, günlük ikincil olağan konulardadır. Hükümetin sorumluluğunu ortaya koyma bakımından yararlı da olsa, bu açıklama hukuka uymamaktadır. Zira, hukuk açısından en görkemli bir Bakanlar Kurulu kararnamesiyle bir köy ihtiyar meclisi işlemi arasında, nitelik farkı yoktur.²² Keza siyasi etkisi ne olursa olsun buğday fiyatını belirleyen bir Bakanlar Kurulu kararı ile, bir sokağı tek istikameti i hale getiren idare işlemi aynı hukuki rejime tabidir.²³

cc. Yönetim işlemleri sadece uygulamaya yöneliktir; Hükümet işlevleri ilkelere ilişkin olduğu halde, yönetsel işlevler sadece uygulamaya yöneliktir. Hükümet dışında kabul edilen Bakanlıklar ile diğer yönetsel kuruluşların da çeşitli

²⁰ Duran, s. 8.

²¹ Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul 1985, s. 25.

²² Yayla, s. 25.

²³ G. Vedel, Droit Administratif, Paris 1964.

ilke kararları almaları, yasalar olanak tanıdığı sürece mümkündür.

dd. Yönetim işlevinde süreklilik ve yönetimde kararlılık vardır; Yasama ve yürütme işlevi ise zaman zaman ifa edilir ve siyasi personel değişkendir. Yani yetkili kişiler, seçim dönemleri ve başka nedenlerle belli sürelerde veya bilinmeyen zamanlarda değiştirilirler. Sürekli meclisler ve her an görevde sayılan hükümetler dahi, olguda kesintili çalıştığı halde; yönetim devamlı olarak faaliyette bulunur ve gerek seçimlerin yenilenmesinden, gerek kabine buhranından etkilenmez ve yerinde kalır.

ee. Yönetim bağımlı bir faaliyetin yürütücüsüdür, oysa Hükümet işlevi bağımlı değildir, biçimindeki ayırım, genellikle hükümetin takdir yetkisinin daha geniş olduğunu vurgulamak bakımından yararlı görülebilirse de çeşitli hukuk uygulamalarına bakıldığında, ayırımın yeterli olmadığı görülür. Örneğin, Türkiye'de hükümetler, 1961 Anayasası ile çok sıkı bir "yasaya tabi olma" sorumluluğuyla karşı karşıya bırakılabilmişlerdir. Bazı tarafsız olması öngörülen kurumların yönetiminde ise, bu bağımlılığın azaldığı görülür. Kaldı ki, hükümetin dışında kaldığı kabul edilen bakanlıkların bu nedenle bağımlı sayılan faaliyetleri de, sonuçta hükümet işi gibi sorumluluklara yol açabilmektedir.²⁴

ff. Hükümet işi, yönetim işlevinden farklı olarak, içte ve uluslararası konularda yasamaya katılmayı ifade eder, görüşü, Fransa ve Türkiye gibi yasa hükmünde kararname yetkisi alabilen veya kullanabilen hükümetler bakımından bir anlam taşımakla birlikte, gene de, hukuk açısından, ayrı bir hükümet işlevini değil yönetimin en üst yetkili makamının yasama işlevine de katıldığını gösterir. Bu durum, yasamanın dışında olduğu kadar, yönetimin de dışında kalan bir işlevin varlığını herhalde kanıtlamaz. Aksi takdirde, örneğin, son zamanlara kadar uygulandığı üzere, vergi uyumsuzluğuna bakan bir yönetsel kurulun, sırf yargılama işine katıldığı için yönetimden farklı sayılması gerekecektir.

gg. Hükümet ile yönetim, organik olarak birbirine yapışıktır; ancak işlevleri farklıdır; hükümet egemenliği kullanırken, yönetim sadece yönetsel işlevi yapar, egemenliği kullanamaz. Bu ayırım, hükümetin, günümüzün hukuk devletlerinde,²⁵ yönetimin en üst kademesi olarak da görev yaptığını; işte bu görevi yaparken yönetim ile özdeşleştiğini dikkate almamaktadır. Başka bir anlatımla, yönetimin hükümet olmadığı kuşkusuzdur, ancak hükümet aynı zamanda yönetimdir. Nitekim, Anayasanın 125'nci m. 'İdarenin her türlü eylem

²⁴ Yayla, s. 25-26.

²⁵ Konu, bu yönüyle, Yönetim Hukukunun, hukuk devleti anlayışı ile birlikte gelişmesi, hükümetin hukuki işlemlerinin de yargı denetimine tabi tutulması yönüyle doğrudan ilgilidir.

ve işlemlerine karşı

yargı yolu açıktır. Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile Yüksek Askeri Şurasının kararları, yargı denetimi dışındadır” demek suretiyle bir yandan “yönetim” kavramının Cumhurbaşkanını ve Yüksek Askeri Şûrayı da kapsadığını kabul etmekte, öte yandan ve aynı doğrultuda olarak, fakat bu defa dolaylı biçimde, Bakanlar Kurulunu yani hükümeti de yönetim içinde saydığım göstermektedir. Böyle olmasa idi, “Yürütme” genel başlığı altında I. Cumhurbaşkanı; II. Bakanlar Kurulu, ... IV. İdare diye ayrımlar yapan Anayasanın “IV. İdare” kenar başlıklı bir kısımda, yönetimin yargısal denetimi gibi, hukuk devleti açısından büyük önemi olan bir hükmü düzenlerken, başka maddelerde sorumsuzluğunu ve yetkilerini düzenlediği Cumhurbaşkanının işlemlerinden her halde söz etmez, istisna hükmü koymaya lüzum görmezdi. Bu da gösteriyor ki, aynı zamanda Devletin başı olan Cumhurbaşkanı gibi Hükümet de yönetim içindedir. Yönetimin fazla ve farklı işler yapması, yönetsel işler yaptığı Hükümetin de yönetim sayılmasını engellemez. O halde, asıl mesele, yönetsel işlerin yani yönetim işlerinin ne olduğunun belirlenebilmesidir.²⁶

hh. Yönetim işlevi ile ona en yakın olan ve en çok benzeyen hükümet işlevi arasında ayrıca kesinlikle belirlenemeyecek, ancak sezilenenbilecek farklar da vardır.

Gerçekten, geniş anlamda hükümet etmek, siyasi toplumun amaçlarının yönünü ve yöntemini göstermek, kamusal faaliyet ve örgütlerin esaslarını saptamak, yabancı ülke ve kuruluşlarla ilişkiler kurmak ve sürdürmek, toplum yaşamını büyük ölçüde ve uzun sürede etkileyecek önemli kararlar almak gibi olağanüstü ve ayrık işlemlerde bulunmaktadır.

Buna karşılık yönetmek, halkın günlük normal yaşamını sürdürmek için genel ihtiyaçları karşılamak ve esenliği sağlamak ve korumak, siyasi güçlerin çıkardığı yasa, yasa hükmünde kararname, tüzük, özerk kararname, plân ve programları uygulamak gibi sade, olağan işlemler ve eylemler yapmaktır. Bu bakımdan, halk, Hükümetle doğrudan hiçbir temasta bulunmadığı halde, yönetim ile her zaman karşı karşıya ve münasebet halindedir. Ancak Hükümet veya tüyeleri, program ve çalışmalarını halka tanıtmak ya da olağanüstü hallerde durumu açıklamak ve desteklerini sağlamak için, sözle veya yazı ile topluluklara ve millete tek yanlı olarak hitap ederler. Oysa yönetim, toplumun ve bireylerin

²⁶ Konu, bu yönüyle, Yönetim Hukukunun, hukuk devleti anlayışı ile birlikte gelişmesi, hükümetin hukuki işlemlerinin de yargı denetimine tabi tutulması yönüyle doğrudan ilgilidir.

yaşamına her yönden doğrudan doğruya veya istek üzerine karışır, işlem ve eylemleri ile hukuki ve maddi durumlarında değişiklikler yapar.

Buna karşılık, Hükümetin işlemleri ile yönetimin işlemlerini, hukuk ölçülerine göre, birbirinden ayırt etmek mümkün değildir. Zira her ikisinin yaptığı işlemlerin hukuki nitelikleri aynı olduğu gibi; biçim yönünden de aralarında fark yoktur. Örneğin, Hükümetin bir işlemi olan tüzük ile, yönetimin bir işlemi olan yönetmelik arasında, ne içerik, ne kapsam ne de biçim bakımından bir ayrılık vardır.²⁷ Öte yandan, Hükümet ve bakanlar alelade yönetsel işlemleri de yapabilecekleri gibi; bir kısım yönetim yetkileri, ayrık ve az da olsa bazı Hükümet işlemleri gerçekleştirebilirler.²⁸ Bunun için, organik veya uzvi yönden de Hükümetin işlemleri, yönetimin işlemlerinden kesinlikle ayrıt edilemez.

Bu durumda, hukuk bilimi açısından, yönetim işlevi ile Hükümet işlevi arasında herhangi bir fark gözetilmese bile, bunların siyasal, sosyolojik ve psikolojik bakımdan başka şeyler olduğu sezinlenmekte ve anlaşılmaktadır.

5. Yönetsel İşlerin Kaynağı²⁹

Hauriou, yönetsel rejimi müessese teorisine dayandırır. Bir kuvvete dayanan yönetsel rejimin müesseseleşebilmesi için bir kuruluş içerisinde, bir ana düşünceye bağlanması gerekir. Bu düşünce kamuya hizmet etmek, başka bir anlatımla kamu hizmeti düşüncesidir. Hâkimiyet anılan hizmetlerin gerçekleştirilmesi bir araçtır. Kamu görevlisine verilen yetki görevi olan kamu hizmetlerini yapabilmesi içindir. Yönetim kuruluşları, bu hizmetleri yerine getirmek amacı ile hareket eder. Bunun yanında yönetim gücünde doğrudan doğruya hizmet düşüncesine bağlıdır ve onun gerçekleştirilmesi aracıdır.

Yönetsel işlevin amacı ve sınır, kamu ihtiyaçlarının tatmininden ibarettir. Yönetsel güç kamu düzenini sağlar, yasaların uygulanması, kolluk görevlilerinin ve kamu hizmetlerinin yapılması suretiyle, kamunun yararlanmasını sağlar.

Yönetsel güç anılan görevleri yerine getirirken, hükümetle, yönetim arasında bir aracı rolü görür. Başka bir anlatımla yönetsel güç, bu görevlerinin yapılması sırasında üstten hükümet işlevi, alttan ise, özel teşebbüslerin varlığı ile sınırlandırılmış olur.

Hükümet ile yönetim işlevi arasındaki ayırımını Hauriou, Fransız Yönetim

²⁷ Yayla, s. 9.

²⁸ Buna örnek olarak sınır il ve ilçelerde Vali ve Kaymakam ile komşu ülkenin yetkilileri arasında yapılan temas ve işlemler gösterilebilir.

²⁹ Onar, I. s. 58.

tarihi ile açıklamaktadır. Gerçekten Birinci Napoleon zama

nında, hükümetle, yönetim arasında bu tür bir ayırım yapılmak istenilmiş, böylece Napoleon Danıştayı büyük işleri görmek, prensip kararları vermek suretiyle hükümet işlevini icra ettiği, buna karşılık Bakanların ise, günlük ve daimi işlevi görmek suretiyle yönetim işlevini 3'aptıkları ileri sürülmüştür.³⁰ Bu durumda büyük ayrıcalıklı işlerle, güncel basit işler arasında bir ayırım yapılarak baştakiler hükümet işlevine, İkinciler ise yönetim işlevine sokulmuştur. Anılan kabul karşısında, imparator ve Danıştay bir hükümet organı, Bakanlar ve bunlara bağlı kuruluşlar ise, yönetim organı sayılmak gerekiyordu. Bu ayırım 1815 yılına kadar sürdü ve parlamenter rejime dönmekle hükümet gücü Bakanlar Kuruluna geçmiş ve bu şekilde hükümet ve yönetim yeniden birbiriyle karışmış ve bütünleşmiş oldu.

Hauriou, büyüle bir değeri olan bu izlenimin, yönetim rejiminden önce krallık devirlerinde de görüldüğünü, kralların bu devirde büyük ve esaslı işlerle ilgilendiklerini, diğer işleri yerel kuruluşlara bırakarak denetlemeye bile gerek duymadıklarını, bu suretle hükümet ve yönetim işleri arasında bir fark bulunduğunu, tarihin akışı ile açıklamaya çalışıyor. Osmanlı İmparatorluğunda da Hükümdarın, Sadrazamına ve hatta Beylerbeyi, Sancakbeyleri gibi ülkenin değişik noktalarında hükümdarı ve merkezi temsil eden büyük Devlet adamlarının ancak harp, zabıta ve adalet gibi işlerle ilgilendiklerini, bu an için kamu hizmeti sayılan ve merkez veya yerel yönetimler tarafından Milli Eğitim, Sağlık, Sosyal Yardım, Bayındırlık İşleri gibi birtakım hizmetlerin vakıflar gibi daha çok özel hukuk teşebbüsü sayacağımız teşkilat tarafından yapıldığını görüyoruz.

Bu esaslardan hareketle, Haouriau, yönetim işlevi ile hükümet işlevini, birincisi kamunun günlük işlerini görmek, İkincisi siyasi birliği ilgilendiren, milli menfaatlere ilişkin olağanüstü ve istisnai meseleleri çözümlemek biçiminde tanımlıyor. Yazara göre, kamu yararı her zaman aynı şey değildir. Kamu, halk, sosyologların dediği gibi bir tür fert topluluğundan, uyumsuzluktan ve karışmadan ibarettir. Bunların ihtiyaçları, ferdi, ihtiyaç sınırlı taşımayan, kolektif bir kuruluş vasıtasıyla tatmin edilse bile, bunlar insan olunması nedeniyle aralarında manevi bir bağa gerek olmaksızın, yol, su, ışık, vs. gibi her ferdin duyacağı ihtiyaçlardır. Buna karşılık Millet bir imtizaç birleşme ve kaynaşmadır. Milleti oluşturan şahıslar, tarihi, milli, manevi bir takım bağlarla kaynaşmış ve tek bir kütle haline gelmişlerdir. Bu durumda milli menfaatler de şahsi bir nitelikte olmayıp, kolektif niteliğindedir. Örneğin, Milli Savunma, Milli Eğitim, siyasi ilişkiler, şahısları

³⁰ Onar, I. s. 59.

değil

tüm milli bünyeyi, millet denilen birliği, ilgilendirir. Buna karşılık, ulaştırma gibi işler halk dediğimiz birliğin her parçasını teker teker ilgilendirir. İşte esas itibarıyla halk işlevi yönetim, millet işlevi hükümet işlevi alanına girer.

Ancak yönetim işlevi bu sınırı biraz daha aşar. Yani sadece halka sunulan hizmetlerden ibaret kalmaz. Hükümet işlevinin gerektirdiği günlük işler de yönetim işlevi içerisine girer. Örneğin, esasında bir hükümet işlevi olan milli savunma için gerekli olan şahsi ve maddi araçların temini yönetim işlevi arasına girer. Örneğin, askere alma, askerin eğitim ve öğretimi, ordu içi levazım eşyası temini yönetimin işlevidir. Bu durumda Yönetim işlevini genel yararı tatmin ve hükümet yararını gerektirdiği, araçları temin yapılan günlük faaliyetler olarak tanımlayabiliriz. Aynı biçimde, yasaların günlük uygulaması için alınan önlemler ve kararların uygulanması ve de fiiller yönetim işlevi sayılmak gerekir.³¹

6. Yönetim ve Anayasa³²

1982 Anayasası, 1961 Anayasasında olduğu gibi yürütme organını Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve yönetim olmak üzere üç unsurlu saymış ve böylece, yönetim, yürütme organı içerisinde ayrı bir hukuki varlık olarak kabul edilmiştir. Gerçekten yürütme organına ayrılan ikinci bölümde üç unsur ayrı ayrı gösterilmiş, milli savunma ve bunun unsurları olan Başkomutanlık ve Genelkurmay Başkanlığı ile Milli Güvenlik Kurulu, Bakanlar Kurulu unsuru içerisinde mütalâa edilmiştir. Devlet Plânlama Teşkilatını gene Bakanlar Kurulu içerisinde saymak gerekmektedir.

Anayasa m. 123'de "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" denilmek suretiyle yönetimi yürütme organı içinde ayrı bir varlık, bir ünite olarak göstermektedir.

123. madde birinci fıkrasıyla birlikte incelenirse, yönetimin bir bütün olarak gösterilmesinden amaç, merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının, bu kuruluşu meydana getiren birçok tüzelkişilerin bir bütün teşkil ettiği ve çokluk içinde birlik fikrini ifade ettiği söylenebilir. Bu fıkra gereği, "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" denildikten sonra bu fıkra yani, "İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün" olduğu açıklanmıştır.

³¹ Onar, I, s. 59. 30a

³² Onar, s. 775-778.

Bu hükmün 1924 Anayasasının 90 ve 91 inci maddelerine karşılık olduğu savı ileri sürülmekte ise de, bu görüşe katılmak olanak dışıdır. Zira bu hükümler ülkenin mülki bölümlerini ve bu bölümlerin dayandığı prensipleri göstermek üzere konulmuştur.

Anayasanın m. 123'nün ikinci fıkrasının ifade ettiği prensibi anlayabilmek için bu maddenin mütenazırı bulunan 1961 Anayasası 112 nci maddesinin konulmasına esas olan, Milli Birlik Komitesi Anayasa Komisyonu tasarısının esaslarına ve 128, 129. maddelerine, yani 112. maddenin kaynağına bakmak gerekir.

Milli Birlik Komitesinin kurduğu Anayasa Komisyonu da, yürütme organında Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Devlet Yardımcı Kurulları; Silahlı Kuvvetler, idare ve muhtar müesseseler olmak üzere muhtelif unsurlara yer vermiş ve bu suretle yönetimi ayrı bir varlık ve ünite olarak kabul etmiştir.³³ 128 inci madde de, birinci fıkrada "İdare, teşkilât ve görevleri ile bütündür" denilerek ilk olarak bir unsur, ayrı bir varlık ve ünite olarak gösteriliyor ve bundan sonra ikinci fıkrada bir bütün olan teşkilâtın iki prensiple yani "merkezden yönetim ve yerinden yönetim" esaslarına dayandığını belirtiyordu. Anayasa'da esas olan yönetimin varlığı ve bütünlüğü, ikinci fıkrada, bu bütünün kuruluş prensipleri, birinci fıkra olarak gösterildiği için bir şüphe doğmuştur. Tasarının 129. maddesi durumu daha da açıklığa kavuşturmaktadır. "İdare, Devlet Merkez Teşkilâtı, kamu müesseseleri, mahalli idareler ile muhtar müesseselerden kurulur". Yani idare edilen bütünün içinde hem Devletin merkez teşkilâtı, hem de yerinden yönetim teşkilâtı bulunmaktadır. Bu suretle yürütme organının siyasi ve danışma cephesi ile faal yönetim cephesi belirtilmiştir. Bu Anayasanın kabul ettiği yönetsel rejim ve sosyal Devlet esaslarına da uygundur. Zira yönetsel rejim ve Sosyal Devlet sistemi yürütme organının yalnız siyasi ve düzenleyici cephesiyle yetinmez, bunun yanında ve bunun bir istihalesi olarak meydana çıkmış ayrı bir varlık, bir ünite olan faal bir teşkilâtın, bir unsurun varlığını gerektirir ki, bu da yönetimdir.

Merkez teşkilâtı bakımından yönetim bakanlıkları ve bakanların ülkenin mülki bölümü üzerindeki teşkilâtını kapsar. Bakanlar merkezi yönetimin türlü kamu hizmetlerinin hiyerarşik amiri ve aynı zamanda siyasi bir kuruluş olan Bakanlar Kurulunun üyesi durumundadırlar ve siyasi teşkilâtla yönetim ve teknik

³³ Tasarının 2,3,4,5,6. bölümlerinde madde 91, 159, bkz. (Dr. Feridun Server, Anayasalar ve Siyasal Belgeler, İstanbul 1962, s. 184-197).

teşkilât arasında bir mafsâl teşkil ederler. Milleti temsil eden siyasi teşkilât ve dolayısıyla millet namına kamu hizmetlerinin görülmesini denetler, halkın ihtiyaçlarını, istem

lerini kamu hizmeti teşkilâtına anlatır, aynı zamanda kamu hizmetlerinin halktan ve siyasi güçlerden beklediği maddi vasıtaları ve manevi yardımı sağlarlar.

Yönetmel rejimde ve klasik demokrasilerde yönetim siyasi bir mahiyet arz etmeyen, tarafsız ve teknik bir teşkilât olduğu için bakanlar görev ve yetkilerini hiyerarşik teşkilât vasıtasıyla ve yönetim personeli aracılığı ile kullanırlar. Yönetmel faaliyetler bakanların şahsi ve takdiri bir eseri değil kamu hizmeti kanunlarının, usullerinin, plân ve programların uygulanmasından ibarettir.

Klasik demokrasilerde yönetim ayrı bir varlık ve ünite olduğu için kamu hizmetleri hazırlamak, görmek, sistemleri koymak bakanın değil yönetmel teşkilâtın görevidir. Bakan ancak hizmetin görülmesini sağlar, denetler ve halkın aydınlanması, hizmetin ortam ve çevrede işlenmesini sağlar. Bugünkü ilim ve teknik, kolektif çalışma ve teşkilât devrinde artık siyasi kudretin her şeyi bildiği ve her şeye kadir olduğu telâkkisi terk edilmiştir.

Böylece, anayasanın ayrı bir varlık, unsur ve ünite olarak yönetimden bahsetmesi, onu siyasi teşkilattan ayırması, bundan ileri gelmektedir. Yönetmel rejimde bunu gerektirir.

Anayasa m. 123/1'sına göre yönetim "kanunla düzenlenir"; yürütme organının yönetimi, yönetmel düzenlemelerle yönetmesine olanak yoktur.

Yönetim ve yönetim içindeki gerek merkezden yönetim gerekse, yerinden yönetim, küçük üniteleri tüzelkişiliğe sahip olabilir. "Kamu tüzelkişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulur. Bu ikinci halde, anayasanın tüzelkişilik vermek ve teşkilât kurmak üzere tanıyabileceği bir delegation'dan bahsedilmektedir.³⁴

7. Yönetimin Devlet Organları ile Özel Kuruluşlardan Ayırımı'

Yönetim kavramının örgüt yanında, faaliyet anlamını da taşıdığım açıklamıştık. Ayrıca, Yönetim sözcüğü, yönetmel faaliyetlerin yapılması sırasında izlenecek usul, yöntem ve şekilleri de içine aldığından, bu anlamı ile hem kamu kesimi faaliyetleri, hem de özel kesim faaliyetleri için kullanılır. Kamu görevlerini yerine getiren organların bütünlüğü anlamına gelen ve kamu kesimindeki yönetimi özel kesimdeki yönetimden ayırmak amacıyla «Kamu Yönetimi» deyiimi

³⁴ Duran, Lütfi, İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırı, İ.H.F.M. İst. 1965, C. XXX, S. 3-4, s. 466.

kullanılmaktadır.³⁵

Yönetimi, organik ve maddi bakımdan Yasama ve Yargı Organlarından da ayırmak gerekmektedir. Zira Yönetim, organik olarak Yürütme organı içinde yer almaktadır.

a. Yasama Organından Ayırma

Yasama organı ile yönetimi birbirinden ayırmak çok kolaydır. Yasama görevini üstlenen meclisin, yapısını, yetkilerini, görev ve işleyiş biçimini Anayasalarda bulmak mümkündür. Anayasanın 7. maddesinde "Yasama Yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir..." denilmektedir. O halde, Anayasanın 87. maddesi uyarınca, yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak görevi ve yetkisi yanında, Bakanlar Kurulunu ve bakanları siyasi açıdan denetlemek T. B. M. M.'nin görevleri arasındadır. Anılan maddede T.B.M.M.'nin hukuk kuralı koymak dışındaki diğer görevlerini de bulabiliriz.

T. B. M. M.'i gene Anayasanın 75. maddesinde öngördüğü gibi milletçe genel oyla seçilen dört yüz elli milletvekilinden oluşmaktadır.

Ancak, yasama ile yönetimi işlevleri bakımından ayırmak, organik ayırım kadar kolay değildir. Maddi Bakımdan Yasama işlevi, genel, soyut, objektif, gayri şahsi, herkese uygulanabilir kurallar koymaktır. Yasama, siyasi kararlarla yönetimin işlevini etkiler. Yönetimin işlevini, Yasamanın koyduğu kurallar çerçevesinde yerine getirdiği ve kuralları belli kişilere uyguladığı bir gerçektir.

Bunun yanında da, yönetimin de genel, soyut, objektif, gayri şahsi, herkese uygulanabilir kurallar koyduğunu ve bunlara "Yönetimin düzenleyici işlemleri" dendiği bilinmektedir. Örneğin, tüzük ve yönetmelikler, yönetimin birer işlemi oldukları halde, genel, soyut, objektif, herkese uygulanabilir kurallar getirirler. Yasama organı ise Anayasanın 87 nci maddesinde vurgulandığı gibi, genel ve özel af ilânı, bütçe ve kesin hesap kanun tasarıları kabul etmek gibi, kişisel işlemler yapabilir.

Bu nedenle, Yasama ve Yönetim İşlevi arasındaki ayırımı tam olarak yapabilmek için hem organik hem de maddi ölçütleri birlikte kullanmak gerekir.

b. Yargı Organından Ayırımı

Anayasanın 9 uncu m.'si "Yargı yetkisinin Türk Milleti adına bağımsız

³⁵ Giritli - Bilgen; s. 212, Giritli - Akgüner, Giriş, s. 3.

mahkemeler tarafından kullanılacağını öngörmektedir. Gene Ana-³⁶

yasanın 138 ve 141 maddeleri, Yargı Organlarının yargısal usuller kullanmasını ve üyelerinin bağımsız olmalarını emretmektedir.

Organik bakımdan yönetim ve yargıyı ayırmak kolay gibi gözüküyorsa da, özellikle maddi açıdan bu ayırım zor yapılabilir. Zira Yargı kararları genellikle kişisel işlemlerdir. İçtihadı Birleştirme Kararları ise istisnadır.

Asıl burada üstünde durulması gerekli nokta, Yargının Yürütmeye (Yönetime) karşı üstün oluşudur. Her ne kadar, Anayasanın Başlangıç kısmında, kuvvetler ayrımının Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmediği, belli Devlet yetkilerinin kullanılması ve bununla sınırlı, medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu belirtilmekte ise de, aynı Anayasanın 138. maddesinde Yargının üstünlüğü açıkça vurgulanmaktadır. Anılan maddeye göre, «... Yasama ve 3Ürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez» hükmü yer almaktadır. Ayrıca 2577 sayılı “İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesinde de, bu doğrultuda bir düzenleme bulunmaktadır. Anılan hüküm, “Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri, İdare ve Vergi Mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararların icaplarına göre idare en geç altmış gün içinde işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur...” demektedir. Yargının üstünlüğü bakımından bir başka düzenleme de gene Anayasanın 138. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz...”

Yargı organı, yönetsel işlem ve eylemleri yargısal usullerle denetlemeye yetkili ve görevli bir organdır. Anayasanın 125. maddesinde “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır...” hükmü ile “idarenin hukuka uygun davranması” ve “hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi sağlanır.

Türkiye’de bir kuruluşa yargı kuruluğu diyebilmek için onun Kanunla kurulmuş olması,³⁷ yargısal usuller kullanması ve üyelerinin yargıç teminatına sahip olması gerekir. Ayrıca, yargı organlarının hiçbir makamdan emir almamaları veya başka bir anlatımla yönetim kuruluşlarının hiyerarşisine tabi

³⁶ Giritli - Gilgen, s. 213; Giritli - Akgüner, Giriş, s. 4-5.

³⁷ D.5.D., 8.7.1985, E. 58/146, K. 59/1718 (D.K.K. 79.8.100); D.5.D., 24.12.1963, E. 61/1941, K 63/4415 (DKD, 91-92-134).

olmamaları konusunda Anayasanın 138. md. de hüküm bulunmaktadır.

c. Gerçek Kişilerden Ayırımı³⁸

Gerçek kişilerle yönetimi birbirinden ayırmak kolaydır. Bunlar yönetim organı olmadıkları ve olmayacakları gibi, yönetsel etkili kararlar da alamazlar.

Özel kişilerin faaliyetlerinde "serbestlik" kuralı geçerlidir. Serbestlik, özel kesim faaliyetini üstlenip üstlenmeme bakımından görüldüğü gibi, faaliyeti istenilen biçimde görmek ve dilenilen anda ara veya son vermek bakımından da söz konusudur³⁹ (Any. m. 48).

Yönetsel işlevde ise, ancak bir kanunla veya kanunun yetki vermesi halinde yönetsel işlemle, yönetimin işlevini yerine getirmesi mümkündür. O halde, yönetsel işlevler açısından serbestlik değil, "bağlılık", "zorunluluk" kuralı geçerlidir. Yönetim, yasa ile kendisine verilmiş yönetsel işlevi, bir yükümlülük olarak yerine getirmek zorundadır. Bu kuralın tek istisnası, gene bir yasa ile yönetime belli bir kamu hizmetini kurup, yerine getirmek konusunda takdir yetkisinin verilmesidir.

Özel kesim faaliyetlerinde amaç, "özel çıkar" dır. Yönetimin faaliyetlerinde ise, amaç, "toplumun kolektif ihtiyaçlarını karşılamak" tır.

Özel kesim faaliyetlerinde görülmemekle beraber, yönetim faaliyetlerinde, yönetim, her zaman kamu yararını gözetmek zorunda olduğundan, özel kişilere ve faaliyetlere üstün olarak, "kamu gücüne sahip" tir.

Yönetim, görevini yani kamu hizmetlerini yerine getirirken, egemenliğin, yönetim hukuku dalında görüntüsü olan "kamu gücü" nü kullanır. Kamu gücü, bir yetkidir ve belli bir şeyi yapabilmek veya yapamamak anlamına gelir. Yönetim, faaliyetlerini yerine getirirken, kamu gücüne sahip bir örgüt olarak, işlemler veya eylemler yoluyla görevini yapar.

Özel şahısların faaliyetlerinde, çıkarları çatışan, birbirinden habersiz girişimler dikkati çeker. Ancak yönetsel faaliyetlerde yönetimin bütünlüğü ilkesi gereği koordinasyona ihtiyaç duyulur. Diğer bir anlatımla, kamu hizmetlerini yerine getiren, yönetsel faaliyetleri yapan, kamu tüzelkişilerinin hem kuruluş, hem de görev yönlerinden bir bağ, uyum ve işbirliği içerisinde olmaları gerekmektedir.

³⁸ D.5.D., 8.7.1985, E. 58/146, K. 59/1718 (D.K.K. 79.8.100); D.5.D., 24.12.1963, E. 61/1941, K 63/4415 (DKD, 91-92-134).

³⁹ Akgüner, Tayfun, İzel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları, Teşvik Tedbirleri, İstanbul 1979, s. 7 vd.

Nitekim Anayasanın. 123'de "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmüne yer verilmek suretiyle yönetimin bütünlüğü ilkesi te

yt edilmiş olmaktadır. Anılan bütünlüğü ve koordinasyonu ya Yasama Organı yasalarla, ya da hiyerarşik sınırlar içerisinde en yüksek amir olan Bakan veya Yönetmel vesayet adı verilen ilişki ve denetim yolu gerçekleştirecektir. Yönetmel vesayet de; merkezi yönetimin, yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi anlamına geldiği için, yasa koyucunun öngördüğü yönetmel vesayet yetkisi ile merkezden yönetim memurlarının bütünlük ve koordinasyonu sağlanacaktır.⁴⁰ Gerçekten, Anayasanın m. 127'de, bu konu düzenlenmiş bulunmaktadır. Anılan maddede, "merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idaresinin 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" hükmüne yer verilmiştir.

Yönetmel faaliyetleri yönetim hukuku, özel kişilerin faaliyetlerini ise Özel Hukuk düzenler. Yönetim faaliyetlerini, özel kesim faaliyetlerine göre "başka biçimde yerine getirir". Yönetimin görevini yerine getirmesi için kendisine gereken personel, para ve eşya gibi araçlara özel hukuk kurallarından ayrı özellikler gösteren yönetim hukuku kuralları uygulanır. Zira bu araçların, özel kesimdeki ve özel hukuktaki araçlardan ayrı bir özelliği ve ayrı bir rejimi vardır.

Yönetmel faaliyetlerde kamu yararı söz konusu olduğundan kâr amacı güdülmemesine karşın, özel kişilerin faaliyetlerinde özel çıkar, kâr ön plâna geçer. Ayrıca yönetmel faaliyetlerin karşılığı olarak para alınmaz. Anılan nitelik, yönetmel faaliyetleri özel kesim faaliyetlerinden ayıran en önemli ögedir. Yönetim, görevini yani kamu hizmetini yerine getirirken, kamunun genel çıkarı, yararı, iyiliği için hareket etmek zorundadır.

Ancak, yönetimin bazı nedenlerle ve birtakım giderleri karşılamak amacıyla çeşitli yollarla, kişilerden para alması gerekebilir. Ancak bu para ne görülen kamu hizmetinin bir karşılığıdır, ne de özel kişilerin faaliyetlerinin karşılığı olarak alınan paraya benzetilebilir. Bu vergi adı altında herkesin mali gücüne göre alınan bir paradır. Bu paranın alınmasındaki amaç, kamu giderlerini karşılamaktır. Gerçekten, Anayasanın m. 73'de "herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür" hükmü yer almaktadır. Keza gene anılan maddede "... Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla

⁴⁰ Giritli - Akgünler, Giriş, s. 3.

konulur, değiştirilir veya kaldırılır...” hükmüne de yer verilmiş bulunmaktadır.⁴¹

Gerçek kişiler, yönetim organı olmadıkları gibi etkin yönetsel işlem de tesis edemezler.

Devlet, İl, Belediye, Köy, Üniversite, TRT ve mesleki kuruluşlar ve kamu tüzelkişileri ve Türk Yönetim Kuruluşlarının içerisinde yer aldıklarında kuşku yoktur. Ancak, bazı hallerde, bir tüzelkişinin kamu tüzelkişisi ve yönetim kuruluşlarına dahil bir kuruluş mu, yoksa özel tüzelkişi mi olduğunu tespit oldukça güç olabilir.

Gerçi Anayasanın 125 ve 126. Md.lerine göre, kamu tüzelkişiliği ancak yasa ile veya yasanın verdiği yetkiye dayanılarak yönetsel bir işlemle kurulur. Ancak ölçüt tek başına yeterli değildir. Zira, Yasa veya Yönetsel işlemle özel tüzelkişi de kurulabilir. Bu bakımdan asıl olan yasa koyucunun iradesinin hangi yönde olduğunu tespit etmektir.

Kamu hizmeti kavramı da bu konuda yeterli bir ölçüt olamaz. Zira, her ne kadar anılan tüzelkişilerin bir kamu hizmeti yaptıkları bir gerçek ise de, kamu hizmetlerinin her halükârda, bizzat bir kamu tüzelkişisi tarafından görüleceği koşul değildir.

Genellikle kabul edildiği üzere, Yasa koyucunun bir kamu tüzelkişisi kurmak isteyip istemediğini, gösterecek asıl karineler, söz konusu tüzelkişinin Yasa ile kurulması ve kamu hizmeti görmesi yanında, kamu gücünü kullanarak kullanmadığı, örneğin, gelirlerinin kaynağının kamu hukukuna dayanması ve tahsil biçimi, oluşumu, merkezin bu kuruluş üzerindeki yetkilerinin normal kolluk yetkilerini aşması, yönetsel vesayet niteliğini kazanması gibi niteliklerdir.⁴²

8. Yönetim Alanında Türlü Hukukî Durumlar

Hukuk alanında, somut belirtileri genel olarak nitelendirmeye yarayan bir kavrama ihtiyaç vardır. Anılan kavram olarak, yönetim hukuku öğretisinde Fransız hukukunun etkisiyle hukuki durum kavramı kullanılmakta ve bununla da hukukça düzenlenen somut durumlar amaçlanmaktadır. Böylece, örneğin, bir kimsenin bir kamu kuruluşunda memur olması, bir kamu kuruluşunun kullandığı gereçler üzerinde mülkiyet hakkına sahip bulunması, bu kuruluşun tüzelkişiliğe sahip olması birer hukuki durum yaratır.⁴³

Diğer hukuk alanlarına ilişkin öğreti, özellikle, özel hukukçular ise, Alman

⁴¹ Giritli - Akgüner, Giriş, s. 3.

⁴² Giritli - Bilgen, s. 213-214.

⁴³ Onar, I, s. 368.

Hukukunun etkisiyle hukuki ilgi kavramını tercih etmektedirler.⁴⁴

Anılan son kavram, bir kişinin diğer kişi veya bir şey arasındaki hukukça düzenlenen ilgi alanını taşımaktadır.⁴⁵

Yukarıda açıklanan üç örnekten ilk ikisinde, yani bir şahsın kamu kuruluşunda memur olması, bir kamu kuruluşunda kullandığı gereçler üzerinde mülkiyet hakkına sahip olmasında birer hukuki ilgi söz konusudur.⁴⁶ Buna karşılık üçüncü örnekte, yani bir kamu kuruluşunun, tüzelkişiliğe sahip olmasında, bir hukuki ilgi değil, belli bir kişinin niteliği söz konusudur. Şu halde hukuki durum diğerine göre daha kapsamlıdır. Buna karşılık hukukun somut belirtilerinin toplu ifadesi olarak hukuki ilgi kavramını kullanmak da mümkündür. Zira anılan belirtilerin büyük bir kısmı ilgi niteliğindedir. Böylece belirli bir sujenin niteliği mahiyetinde olanlar dahi hukuk hayatı için asıl önemi olan bir hukuki ilginin ön dayanağını teşkil ederler. Bununla beraber Yönetim Hukuku öğretisinde yerleşmiş olduğu üzere, biz de hukuki durum kavramını tercih ediyoruz.

Bir özelliğe de işaret etmek gerekirse, hukuki durum ve hukuki ilgi kavramları, anılan örneklerde olduğu üzere sadece memurluk, mülkiyet, tüzelkişilik gibi türlü münferit, hak, yetki, borç ve ödevlere dayanak teşkil eden temel durumları kapsamazlar, aynı zamanda, bu sonucu kavramları ifade etmek için de kullanılır.

Bu durumda örneğin, bir kimsenin, bir kamu kuruluşunda memur olması, bir hukuki durum veya hukuki ilgi olduğu gibi, aynı şahsın memur sıfatıyla sahip olduğu türlü hak veya ödevlerin her biri sözelimi aylık hakkı veya hizmet ödevi

⁴⁴ Örnek için bk. Bilge, Necip, Hukuk Başlangıcı, Ankara 1962, B. 4, s. 144; Şakir, S. Ansay, Hukuk Bilimine Başlangıç, Ankara, 1958, B. 7, s. 109.

⁴⁵ Hukuki durum kavramı, Fransız öğretisinde “Duguit Okulundan, Hukuki ilgi kavramı ise, “Alman Hukuk Grubu”ndan kaynaklanmıştır. Hukuki ilgi kavramı, yasalarda yer alan teknik bir kavram olup, Fransa’da da az çok kullanılmaktadır. Ayrıca hukuki durum kavramına da, Alman öğretisinde yer verilmekte ise de, daha çok özel anlamlarda kullanılmaktadır.

⁴⁶ Bilge, bu gibi durumlarda da, hukuki ilgiyi, bir şey dolayısıyla, yine hukuk sujeleri arasında bir ilgi olarak nitelendiriyor. Netice olarak, hukuki ilgi kavramını sujeler arasında bir ilgi biçiminde değerlendiriyor. Benzer görüşün Alman öğretisinde de taraftarları vardır. (Enneccerus-Nihherday, Allgemeiner teil des burgerlichen Rechts, B. 15 s. 71) Baha’ya göre, somut bir durum belirli oluş esastır. Dolayısıyla hukuki ilginin sujeleri belirli olmak gerekir. Halbuki bir şey üzerindeki hakların, suje olarak belirli bir muhatapı bulunmaz. Bu tür muhatap ancak bir müdahale halinde söz konusu olur. Örneğin, bir kimse, bir şeye malik olmakla, belirli diğer bir şahısla münasebet halinde bulunmaz. Böyle bir münasebet ancak bir ikinci şahsın o şeye müdahale etmesi halinde ortaya çıkar. (Balta, B. Tahsin, İdare Hukuku Ders Notları, II s. 90, “Notlar”).

de, birer hukuki durum veya hukuki ilgi teşkil ederler.⁴⁷

Yönetimin türlü hukuk dallarına tabi oluşunun, kaçınılmaz sonucu olarak yönetim alanındaki hukuki durumlar değişik hukuk dallarınca düzenlenir. Bu nedenle bir kısmı yönetim hukukuna, diğer bir kısmı özel hukuka tabidir. Birincilere İdare Hukuku durumu, İkincilere Özel Hukuk durumu denilebilir. Örneğin bir kamu memurunun statüsü yönetim hukuku; Sümerbank'ın yaptığı bir satış akdi ise özel hukuk durumudur.

Ancak her hukuki durumun açıklandığı gibi, tek bir hukuk dalma tâbi olması gerekmez, birden çok hukuk dalma tâbi olanlar da vardır. Bunları da karma hukuki durumlar olarak adlandırabiliriz. Örneğin iktisadi kamu kuruluşlarının memurları esas itibarıyla özel hukuka tâbi olmakla birlikte, barem ve yolluk gibi bazı konularda bunlara da kamu hukuku hükümleri uygulanır.

Bu gibi durumlar, hukuk ve yargı alanlarının ayırımında güçlük yaratır. Ancak hukuk yaşamının kaçınılmaz sonuçlarıdır.⁴⁸

A — YÖNETİM VE DİĞER İŞLEVLER

Gerek kuvvetler ayrımı, gerekse yürütme ile yönetim arasındaki ast - üst ilişkisine dayanan ayrılıktan, devlet organlarının birbirlerinden bağımsız olarak çalıştıkları anlamı çıkarılamaz. Devlet organları arasındaki ayrılık, görev bölümünden başka bir şey değildir. Aslında ortaklar faaliyetlerini karşılıklı dayanışma ve sıkı bir ilişki içerisinde yürütürler. Bu ilişkinin her aşamasında yönetim de önemli birtakım roller alır.⁴⁹

1 — Yönetim ve Yürütme İşlevi⁵⁰

Yönetim gücü veya kamu kudreti hukuki açıdan yönetsel rejimin en esaslı unsurudur. Zira Fransa'da yönetsel rejim yürütme ve yargı güçleri arasında bir iktidar ayrılığı esasına dayanır. Devletin yönetsel kuruluşu da yönetsel gücün örgütlenmesinden başka bir şey değildir. Yönetsel faaliyetlerin hukukundan ibaret bulunan yönetim hukuku da, kamu gücünün hukuku haline gelen yönetim gücünün düzenlenmesine, yönetsel işlem veya eylemler biçiminde kullanılmasına ve özel iktidar-

⁴⁷ Schwarz, Borçlar Hukuku, Ankara 1948, s. 65.

⁴⁸ Balta, Notlar, s. 89-91.

⁴⁹ Karatepe, S. 5.

⁵⁰ Balta, Kısa idare, s. 1-3; Balta, Giriş, 7-8, 51-52; Onar, I, 51-58; Özay, İlhan, Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma, İstanbul 1986, C.I, s. 116-118, (I), Giritli-Bilgen, s. II; Eroğlu Hamza, İdare Hukuku, Ankara 1985, s. 9; Gözübüyük, I, s. 2; Karatepe, s. 9; Giritli, s. 11; Yayla, Yıldızhan, İstanbul 1985, s. 23-27-74-75.

lar biçiminde oluşan şahısların hakları ile çatışmasından doğacak bütün uyumsuzluklara uygulanır.

Temelde yürütme gücünden kaynaklanan bu kuvvet, modern devlette her sahada faaliyette bulunan zabıta güçlerinin merkezileştirilmesinden kaynaklanmaktadır.

Zabıta kavramından, yalnızca asayişî sağlamakta yükümlü, başka bir anlatımla dar anlamda polis faaliyet ve gücü anlaşılacak gerekir. Zabıta denildiğinde, toplumun maddi düzenini koruyan faaliyetler ve bunu temin eden güçler anlaşılmalıdır. Bu nedenle asayişî koruyan faaliyet ve güçten aynı, sağlığı, ahlâkı, tarım ve sanayii hayvanları koruyan faaliyet ve güçler de zabıta kavramına girer. Bu nedenle zabıta sağlık zabıtası, hayvan zabıtası vs. gibi bölümlere ayrılır. Böylece zabıta faaliyeti insanların emniyetini ve toplumun maddi düzenini ilgilendiren her alanda görülür. Bu güç, Devletin askeri işlerine de yardımcı olmakla birlikte, ondan tamamen ayrıdır. Yönetmel rejimde bu güç, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini ve yasa hükümlerinin uygulanmasını sağlayan bir güçtür. Ülkenin dış tehlikelere karşı, emniyetini sağlayan askeri güç ile yargının emrinde bulunan ve yargı hükümlerinin uygulanmasını sağlayan güç, yönetmel rejimin ölçütünü teşkil eden bu yönetmel güç veya kamu gücünden ayrıdır.

Yönetmel rejim uygulanmayan ülkelerde de Millî Savunma ile ilgilenen ve merkeze bağlı bulunan bir askeri güç bulunduğundan kuşku yoktur. Ancak anılan ülkelerde aynı bir yönetmel güç yoktur. Yönetmel faaliyetler çeşitli yerel zabıta güçleri ile sağlanır. Yürütme gücü bütünüyle yargı gücünün emri altındadır.⁵¹

Yönetmel rejimde yönetmel güç ile yürütme gücü arasındaki bağ ve ilgi özel bir önem kazanır. Yukarıda da açıklandığı üzere, yönetmel rejimin dayanağı olan güç, kamu gücü diye nitelendirilir. Yürütme gücünün bir dalını teşkil eder. Yürütme gücü, temelinde bir hükümet veya Anayasa gücüdür. Bu güç siyasi birlikle ve yasaların uygulanması ile ilgilidir. Başka bir ifadeyle anılan güç Devletin siyasi birliğini korur ve yasaların uygulanmasını sağlar. Kamu gücü ise, toplumun günlük işleri çerçevesi ve oranında, kamu düzenini ve kamu hizmetlerini sağlayan bir yönetmel güçtür. Bu güç yürütme gücünün bir dalı olup, her ikisi de resen hareket yetkisini kapsar. O halde, bu iki güç kullanılma biçimi açısından aynı şekilde görünür ve hatta birbiri ile karışır. Ancak görev ve işlev

⁵¹ Onar, I. s. 52.

alanları açısından birbirlerinden tefrik edilirler. Ayrıca anılan iki işlev, genellikle aynı erk tarafından yerine getirildiğinden

ikinci bir birleşme ortaya çıkar. Örneğin, Merkezi kuruluştta Cumhurbaşkanını, Bakanlar, Danıştay hem hükümet hem de yönetim gücüdür. Başka bir anlatımla, hem hükümet ve yürütme gücünü kullanarak millî birliği ilgilendiren işleri ve hem de yönetsel gücünü ve kamu gücünü kullanarak toplumun günlük işlerini veya günlük yaşamını ilgilendiren kamu hizmetlerini yerine getirirler. İllerde Valiler, İlçelerde Kaymakam ve Bucaklarda da Bucak Müdürleri, yerel kuruluşlarda Belediye Reisleri ve Köy Muhtarları da hem hükümet ve hem de yönetim gücü ve ajanı durumundadırlar.⁵²

Yönetsel rejimin hâkim olmadığı yerlerde, millî birliği ve yasaların uygulanmasını doğrudan doğruya ilgilendirmeyen halkın münferit gereksinimlerini, günlük işlerini ve hayatını ilgilendiren işler yerel yönetimler adı altında görüldüğünden, hükümetle yönetim ve hükümet gücü ile yönetim gücü ve kamu gücü arasında ayrılık daha açık bir şekilde görülür. Esasen Fransa'da da yönetsel rejimin esas ve temeli kralın hükümet ajanlarının halkın yerel ve günlük ihtiyaçlarını bizzat üzerlerine almaları ve merkezileştirmeleri ile ortaya çıkmaya başlamıştır.

Hauriou'nun hükümet ve yönetsel güçler arasında yaptığı bu ayrımı Türk Yönetim Tarihine, Osmanlı İmparatorluğunun yönetsel kuruluşlarına da uygulayabiliriz. Osmanlı İmparatorluğunun ilk devirlerinde, hükümet denildiği zaman siyasi faaliyetler anlaşılır ve Devletin organları bu işlerle ilgilenirlerdi. Halkın günlük gereksinimleri vakıflar gibi özel bir mahiyet gösteren örgüt tarafından ve yargı denetimi altında görülürdü.⁵³

Böylece, yönetsel rejimin hakim olmadığı zamanlarda ve ülkelerde, yürütme gücü, yalnızca bir hükümet güç ve kudreti biçiminde ortaya çıktığı ve siyasi bir mahiyette olduğu halde, yönetsel rejimde bu gücün yönetsel güç ve kamu kudreti diye nitelendirilen ve siyasi olmaktan çok, teknik mahiyette olan bir dal ortaya çıkmaktadır. Yürütme gücünün bu yeni dalı, uygulama alanı aynı olmakla birlikte bu dal ile asıl güç resen hareketi gerektirmeleri, başka bir anlatımla, organ ve ajanları tarafından kullanılmalrı açısından birbirleri ile birleşir ve karışır.

Kamu yönetiminin, yürütme gücü ile bu bağılılığı kendisine, kamu kudretine has ayrıcalıkların tanınması neticesini sağlar. Yani, yönetim yalnızca bir işlerin yerine getirilmesiyle sınırlı olmaksızın, bir gücün kullanılmasını da kapsar.

⁵² Onar, I, s. 53.

⁵³ Onar, S. Sami, İdare Hukuku, İstanbul 1945, s. 94m vd. (1945).

Özetle, yönetsel rejim olmayan yerlerde, yö-

netimin elinde kendine özgü bir güç olmadığı için bu kuruluşun faaliyeti yalnızca bir işlevi yerine getirmekten ibarettir. Bu işlerin gerektirdiği güç ve kudret kendisinin değil başka organların ve bu organlara mensup ajanların elindedir. Bu ikinci organ ve ajanlar faaliyetin doğrudan doğruya, konusunu yapmazlar, işlevin kendisini yerine getirmezler. Yalnız ellerindeki kuvvetle işlevin ifasına ve neticenin gerçekleşmesine yardım ederler. Buna karşılık yönetsel rejimde, yönetsel kuruluşu işlevini yerine getirirken kendine verilmiş olan bir gücü de resen kullanır ve bu şekilde faaliyeti yalnızca bir işlevin yerine getirilmesi değil, aynı zamanda bir güç ve kudretin kullanılması biçiminde tecelli eder. Örneğin yönetsel rejim olmayan bir yerde yönetimin vergi alması, bir alacağın tahsili şeklinde bir işlevden ibarettir. Bu işlevin oluşması, başka bir anlatımla tahsil fiilinin tamamlanması için bir güce ihtiyaç görülüyorsa, bu gücün kullanılması yönetimin faaliyeti ile birlikte tecelli etmeyecektir. Bu güç tıpkı ferdin alacağının tahsilinde olduğu gibi, başka bir organ ve ajani marifeti ile kullanılacaktır. Halbuki yönetsel rejimde her iki fiil birden gerçekleşecek ve yönetimin vergi toplaması aynı zamanda bir gücün kullanılması olayı biçiminde ortaya çıkacaktır.

İşte yönetsel rejimin bir özel durumu nedeniyle yönetim, seçimli hizmetlerle yetinmez, bunları prensip olarak zorunlu bir mahiyette sunar ve yönetim ajanları da hükümet ajanları gibi kamu gücünü kullanırlar. Bunun sonucu olarak da yönetimin kararları icrai bir nitelik kazanır. Başka bir anlatımla, diğer organların bu kararlara bir kuvvet atfederek icra kabiliyeti ve imkânı vermelerine gerek olmaksızın kendiliğinden bu niteliğe sahiptir ve kararı veren icra organ ve ajani tarafından bizzat icra olunur.

Bu açıdan yönetimin iki imtiyazı arasında bir ayırım yapmak gerekir.

1. Zabıta yetkileri, vergi yetkileri, genel yararlar için kamulaştırma yetkileri gibi zorunlu, zabıt ve müsadereyi gerektiren ve özel hukukun sağladığı ehliyetlerin dışında ve üstünde bulunan, kamu kudreti yetkilerinden yararlanma.

2. Kamu yönetimine, Hukuk Usulü dışında daha çabuk ve yararlı bir usul kullanmağa izin veren ve etkin icrai kararlar almak ve resen hareket etmek imtiyazı, yani kamu haklarını kullanma.⁵⁴

Görüldüğü üzere, Haurio'nun yönetim imtiyazlarını ikiye ayırması medeni hukuktaki medeni haklardan yararlanma ve bu hakları kullanma ehliyetine

⁵⁴ Onar, I, s. 54-55.

benzemektedir. Diğer bir deyimle, kamu yönetiminin, me-

deni hukuktaki ehliyetin iki türü ile eşit ve paralel olarak iki imtiyazı görülmektedir. Bunlar da kamu gücünden istifade ve kamu gücünü kullanma.

Yönetmel rejimde, yönetimin resen hareket yetkisinin en önemli niteliği, gerek kararın alınmasından ve gerek uygulanmasından önce yargıcın katılmasına gerek bulunmamasıdır. Ancak kamulaştırma gibi, bazı hallerde yargıcın katılması koşuldur. Böylece, yönetmel kuruluşların kararlarının, yargısal bir niteliği olmadığı halde, bir yargı kararı gibi ve bizzat, yönetim ajanları tarafından icra edilmesi gerekli ve mümkün bir nitelikte olmalarıdır. Bu yönetmel kararlara karşı gerek ilgililerce yapılacak itirazlar, gerekse yönetmel yargı yerine başvurular kararın icrasına engel olamaz. Ancak yönetmel kararın icrasından önce, yetkili yönetmel yargıç, yürütmenin durdurulmasına karar verebilir veya yönetim kendi iradesi ile kararın uygulanmasını yargılamanın sonuna bırakabilir.

Gerçekten yönetimin aldığı kararların, uygulanır bir özellik kazanması için, yargıcın ek bir kararma gerek bulunmadığı gibi, yönetmel yargıçta ancak karar etkili yeni icrai nitelik kazandıktan sonra müdahale ederek, bundan sonra hakkı tespit etmekte, kararı iptal şeklinde ve zararın maddi tazmini suretiyle durumu düzeltmektedir. Fakat Hauriou'ya göre, prensip olarak, kararın yönetim gücü tarafından uygulanması ile doğan durumun ortadan kaldırılmasına olanak yoktur.

Yönetmel rejimin bu esasları Fransa'daki eski durumdan çok farklıdır. Gerçekten Fransa'da eski yargı sisteminde, yönetim ajanlarının kararları ancak yargıcın, uygulamadan önce kabul ve onaylaması ile bir hukuk kuralı niteliğini kazanır ve yönetilenlerin hakları üzerinde bir etki doğurabilirdi.

Yönetim kuruluşları ve yönetim gücü ile başarılabilecek kamu hizmetleri, bir takım teknik tasarruf ve ameliyelerle tahakkuk edeceğinden, bu işleri yapacak yönetim ajanlarında da teknik bir uzlaşmanın varlığını gerekli kılar. Askerlik, öğretim, posta telgraf ve bayındırlık işleri, teknik birer özellik gösterdiği gibi, her biri ayrı teknik bir uzmanlaşmaya da gereksinim duyar.

Ancak tüm kamu hizmetlerinin yapılması sırasında, gerek yönetimin üçüncü kişilere karşı olan haklarının tespiti ve gerek yönetime araç, gereç ve olanakların sağlanması, gerekse teknik faaliyetlerinin yönünü ve sınırlarını belirleme açısından da bir takım hukuki tasarruf ve uygulamalara gerek duyulur. Örneğin, Askerlik işleri, teknik bir nitelikte olmasına karşılık, bu iş dolayısıyla yönetimin şahıslara karşı olan hak

ve yetkileri, bu hak ve yetkilerin kullanılabilme olanağı, bunların sınırlarının saptanabilmesi, bütünüyle hukuki tasarruf ve uygulamalarla saptanabilecektir. Bu yönüyle yönetsel kuruluşlar, iki yönlü uzmanlık ve yetki biçiminde karşımıza çıkar. Gerçekten hukuki nitelikte karar alan yönetim kuruluşlarının yanında, bu kararların teknik cephelerini hazırlamakla yükümlü bürolar, teknik konularda rey vermekle sorumlu uzmanlardan oluşan, komisyon heyet ve teknokratlardan oluşan uygulamacılar bulunur.⁵⁵

Bu iki yönlü kuruluş içerisinde, hukuki yetki sahibi makamlar ile teknik yetkiye haiz olan makamların durumu aynı değildir. Teknik yetki, daima hukuki yetkiye sahip makamların emri altında ve ona tâbidir. Başka bir deyişle, hukuki yetkiye sahip makamlar, teknik uzmanlık bakımından, asıl uzmanlar derecesinde bilgili ve yetkili olmamakla birlikte, emir ve kumanda yetkisine sahiptirler. Anılan makamlar, hiyerarşi açısından tüm teknik kuruluşların üstündedirler. Diğer bir ifadeyle, hukuki yetki emri ve teknik yetki uyar ve uygular.

Buna karşılık hukuki tasarruf niteliğinde olmayan ve sırf maddi fiillerden ibaret bulunan teknik fiiller, gerek bunların tümüyle düzenlenmesi ve gerekse hiyerarşik açıdan yetkili üst makamlar tarafından uygulanmaların emir ve onaylanması bakımından hukuki tasarrufların içinde meydana çıkar ve bu şekilde bir nitelik kazanır. Örneğin bir öğretim işi, pedagoji bakımından teknik bir olaydır. Öğretmenin ders vermesi öğrencinin öğretim ve eğitimi ile meşgul olması, onları yetiştirmesi tamamen bu nitelikteki teknik bir olaydır. Fakat öğretmenin bu işi, tüzük, yönetmelik veya bir etkili karar gibi bir takım hukuk kurallarını koyan veya uygulayan, hukuki tasarruflarla düzenlenmiştir. Hiyerarşik üstün, yönetsel makamlar öğretmenin pedagoji tekniğine dayanan işlemin yerine getirilmesi için, ne gibi yetkilere sahip olduğunu, öğrenci ve öğrenci velilerinin, üçüncü şahısların bu işlemlerin yerine getirilmesinde ne gibi borçlarla yükümlü bulunduklarını, öğretmenin bu işlemleri yerine getirirken yönetsel makamlardan ne şekilde emir ve talimat alacağını, faaliyetlerinin üstün yönetsel makamlar tarafından hangi hukuki vasıta ve yaptırımlarla ve hangi usul ve şekillerle denetleneceğini bu tasarruflar belirtmiş ve teknik faaliyetlerde bu hukuki tasarruflarla birleşmiş, onların içinde hukuk hayatında yaşam bulmuşlardır.

Ancak hizmetin fiili cephesini oluşturan bu teknik ameliyelerin hukuki tasarrufların içine girmesi, bu tasarruflarla karışması, uygulanırken teknik

⁵⁵ Onar, I, s. 55-56.

özellikleri ile birlikte hukuki bir tasarrufun icrasından iba-

ret hukuki birer işlem şeklinde görünmeleri bunların teknik kıymet ve mahiyetlerini kaybetmelerine neden olmaz. Esasında yönetsel kararlar hukuki ve teknik unsurlardan müteşekkil çeşitli mahiyette görünürler. Yönetim hukuku tasarruflarının, medeni hukuk tasarruflarına nazaran özellikleri budur. Bir alım satım, kira, kefalet işlemi ve hatta şirket, nakliye mukaveleleri gibi hususi hukuk tasarrufları yalnız hukuki unsurları taşırlar. Bunların teknik yönü bütünüyle hukuki sınırların dışında kalır. Örneğin bir okul işletmek üzere yapılacak bir şirket akdinin pedagojik hiç bir ilgisi yoktur. Halbuki bir okulun yönetimi için yapılacak bir yönetmelik, okulun teşkilat ve işlevi bakımından hukuki ve teknik unsurların birleşiminden, çeşitli bir hukuki tasarruf biçiminde görünür.

İşte yönetsel rejimde, yönetsel uyumsuzlukların adli vargı yerlerinden ayrı, uzman yargıçlara bırakılmasının en önemli nedeni de burada yatmaktadır. Fertler arasındaki uyumsuzluklarda yargıcın çözümleyeceği tasarrufların teknik kısımları, tasarrufun bir unsurunu teşkil etmez. Ve onun dışında kalır. Okul işletmek için kurulan bir şirketten çıkacak bir uyumsuzlukta yargıç, yalnızca hukuki unsurlar üzerindeki uyumsuzlukları çözümleyecektir. Halbuki yönetimin bir öğrenim faaliyetini düzenleyen ve tüzük, yönetmelik veya etkin karar biçiminde tezahür eden, hukuki tasarrufu, hem hukuki hem de pedagoji tekniğini çeşitli mahiyette öğeleri, yani hukuki ve teknik öğeleri içine alan bir tasarruftur. Yargıç bu tasarruftan çıkan uyumsuzluğu sadece hukuki unsurlar bakımından değil, yönetsel tasarrufun öğretim tekniğinin dolayısıyla bu tasarrufla sağlanmak istenilen kamu yararının sağlanması bakımından teknik unsurlarını da dikkate alarak çözümleyecek yani hukuki bir tasarruf biçiminde görünen bu yönetmeliği yorumlayacak ve olaya göre uyumsuzluğu çözümlerken bir pedagoji meselesini de çözümlemiş olacaktır. Böylece yönetsel yargıç, yönetsel tasarrufun hukuki öğelerine nüfuz edebilecek hukuki bilgi ve uzmanlığın yanında onun teknik öğelerini de kavrayarak teknik gereklerini de dikkate almak suretiyle karar verebilecek teknik bir ihtisas ve melekeye de ihtiyaç bulunmaktadır. Hauriou, yönetimin etkin kararlarının ve eylemlerinin hem hukuki ve hem de teknik öğeleri taşıyan çeşitli birer hukuki tasarruf ve eylem olmalarının bu etkin kararlardan ve yönetsel eylemlerden doğacak uyumsuzlukları çözümleyecek yargıcın da uzmanlığı derecesinde teknik uzmanlığı da haiz olmasını gerektirdiğini, örneğin bir davada olduğu üzere,⁵⁶ Paris'teki bir alanın yasanın aradığı biçimde abidevi bir mahiyette olup olmadığı ve Paris Valisinin bir malikin yaptırmak istediği

⁵⁶ G. E. 4. Avril 1914, Gomel, R. P. 488; S. 17. III. etlanote; J.A.II. 372.

binanın, plân ve meydanın özelliklerine uygun olmadı-

ğmdan bahsederek inşaat istemini reddetmesinde bir yetki aşımı ve yasaya aykırılık bulunup bulunmadığını, karar altına alabilmek için Danıştay'ın bu hususta da ihtisas sahibi olması lâzım geldiğini ve diğer nevi yönetsel yargı yerlerinde de aynı uzmanlığın aranması gerektiğini ve yönetsel davaların teknik karakterinin özel yargı yerleri ihtiyacını doğurduğunu söylüyor.⁵⁷

İşlev yerine ve onunla eşanlamli olarak "görev" kavramını kullanan bazı bilgiler de "yürütme organının, yasama organının denetimi altında, onun veya kendi adına toplumun millet olarak duyduğu yüksek, olağanüstü, politik diye özetlenebilecek bir takım ihtiyaçlarının karşılanmasını hükümet görev ya da işlevi; buna karşılık belli bir ülkede toplum halinde bir arada yaşayan, yerli yabancı tüm bireylere halk adını verirse, bu topluluğun ortak, kolektif, genel, günlük, basit, yalnız teknik ve sürekli ihtiyaçlarını karşılamanın da yönetim görevi ya da işlevi" olduğunu açıklamaktadır.⁵⁸

Konu bir başka bilgin tarafından; "bizim anayasa sistemimize göre Hükümet ve yönetimi içine alan geniş anlamda yürütme, milletin yüksek, olağanüstü, siyasal ihtiyaçlarını karşılamaktan ibaret olan siyasal görev ile millet kavramından daha geniş olan halkın kolektif, genel, günlük, alelade, devamlı ve teknik nitelik taşıyan ulaşım, haberleşme, eğitim - öğretim, sağlık, güvenlik, kültür, çalışma, sosyal güvenlik, iktisadi ve sosyal refah gibi ihtiyaçlarını karşılamaktan ibaret olan görevidir biçiminde ele alınmaktadır.⁵⁹

Bu tanımlar yönetim ve yürütmenin işlevlerini belirleme açısından gerekli olsa da işlevin niteliğini saptama açısından "yönetmek" ihtiyaçların belirlenmesi ve sonra da giderilmesi ya da kişi, mal ve değerlerin korunmasına yönelik sürekli olarak yapılması gereken ve genellikle kamu hizmeti denilen etkinliklerde bulunma anlamım taşır ve bu da "yönetim işlevinin içeriğini oluşturur.

Bu belirlemeden yola çıktığımızda Yasama ve Yargı Organlarının gereksinmelerinin giderilmesi, mal ve yönetimleri altındaki değerlerin korunması amacına yönelik günlük fakat uzun süreli ve bu bakımdan da kesintisiz olarak yürütülmesi gereken etkinlikleri "yönetim" işlevine girmekte ve bunun için de anılan organların çatısı altında yönetsel etkinlikler görülmekte ve dolayısıyla yönetsel işlemler yapılmaktadır. Örneğin müzeler Kültür ve Turizm Bakanlığı

⁵⁷ Onar, I, s. 57.

⁵⁸ Sarıca Ragıp, İdare Hukuku (çoğaltılmış ders notları), İstanbul 1970, s. 15 ve 17.

⁵⁹ Azrak A. Ülke, İdare Hukuku (çoğaltma ders notları), İstanbul 1972, s. 5-6.

tarafından yönetilmekte ve bu Bakanlık aynı zamanda bilimsel toplantılar da düzenlemektedir.

Şu halde müzelerin yönetimi ve bilimsel toplantılar düzenlenmesi, yönetsel etkinlik olup, bunun için yapılmış bulunan işlemler de hem organik hem de işlevsel yönden "yönetsel" olmaktadır. Buna karşılık hepsi de şimdi birer müze olan Osmanlı Sarayları yasamaya yani TBMM'ne bağlı "Milli Saraylar Genel Müdürlüğü" tarafından yönetilmektedir. Anılan Genel Müdürlük sempozyumlar yani bilimsel toplantılar da düzenlemekte sergi ve izlenceler tertiplemektedir. Bütün bunlar için yapılan işlemler de TBMM'si Başkanı adına Genel Müdürlük tarafından gerçekleştirildiği halde hiç biri "yama işlemi" değildir ve Kültür Bakanlığınıninkiler gibi "yönetsel" birer işlemdir. Benzeri yönetim ve yönetme işlemlerine yargı organı içinde de sıkça rastlanır.⁶⁰

Bonnard'a göre yönetim işlevi, yürütme işlevinden ayrılamaz; onun bir devamı sayılır. Yürütme ve yönetim aynı şeylerdir. Aynı olayı açıklamak için kullanılmış iki kavramdır. Bu sadece basit bir terminoloji meselesidir.⁶¹ Zira yasaların uygulanması, gereğinin yapılması ile devlet amacına ulaşmış olmaz, bu uygulama, yerine getirme yasaların elverdiği ölçüde gerekli ve yararlı şeylerin yapılmasını da içerir. Maddi bakımdan da işlevsel açıdan da yürütme ve yönetim işlevi ve organı aynı şeylerdir.⁶² Hukuken yürütme faaliyetleri ile yönetsel faaliyetler aynı organlar eliyle ve aynı mahiyette işlemlerle yürütülmektedir. Yürütme ile yönetim arasındaki ayrımın hukuki bir değeri yoktur.⁶³

1961 ve 1982 Anayasaları, yürütme organının başında Cumhurbaşkanını saymış, Bakanlar Kuruluna işaret ettikten sonra da yönetime yer vermiştir. 1982 Anayasaları yürütme organının II. maddesi, Anayasa hükümlerinin yürütme organını bağlayan temel hukuk kuralları olduğunu belirttikten başka, yönetim makamlarını da bağlayacağı açıklanmıştır. Bu hükümlerin ışığı altında Türk Anayasa sistemine göre yönetim yürütme ile ayrılık, özdeşlik arz etmez. Geniş anlamda yürütmeye yönetim de dahil olur. Yürütme, yasama ve yargı faaliyetleri dışında kalan kamu hizmet ve faaliyetlerinin genel esaslarının ve politikalarının tespiti ve yüksek seviyeden sevk ve idaresidir. Yönetim ise tespit edilen ve genel esasları belirtilen kamu hizmet ve faaliyetlerinin günü gününe gördürülmesi, iş hayatındaki ölçülere, faydasına ve iyiliğine ve verimine göre yerine getirilmesidir.⁶⁴

⁶⁰ Özey İlhan, Devlet İdari rejim ve yargısal korunma, İstanbul 1986, C.I, s.116-118 (I).

⁶¹ Bonnard Roger, *Precis de Droit Public*, Paris, 1944, s. 9-10.

⁶² Onar, S. 5; idare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1952, S. 4.

⁶³ Giritli ismet - Bilgen Perter, idare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1967-1968, s. 4.

⁶⁴ Giritli ismet - Bilgen Perter, idare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1967-1968, s. 4.

Örneğin, yol politikasının tespiti ve bu yol politikasının yüksek kademedeki sevk ve yönetimi yürütme fonksiyonuna, makinanın her parçasını tatbik ile çalışmasını temin de yönetim fonksiyonuna düşer.

Genel olarak yürütme ile Devletin yürütme alanındaki üst kuruluşları ifade edilir. Yürütmeyi, Anayasamız, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve idare olarak bir bütün halinde ele almıştır. Yürütme veya geniş anlamda hükümetin görevi, Devletin yüksek yönetimini sağlamak, başı olduğu yönetime yön vermektir. Yönetimin yönetsel görevleri yanında, onu aşan siyasi görevleri de vardır. Yürütmenin yasama organı ile ilişkileri siyasi görevlerdir.⁶⁵

Hükümet'le Yönetim ilişkilerine gelince⁶⁶, hükümet Devletin üst yönetim kuruluşunu ifade eden bir Anayasa kuruluşu olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulunu içerir. Hükümetin esas görevi Devletin yükseköğretimini sağlamaktır. Hükümet, merkezi yönetimin üst yöneticisi olarak, yönetsel hizmetler de görür. Hükümetle yönetim arasındaki sınırı belirtmek çok zordur. Hükümet etmek demek, yönettiği topluluk hakkında, onun geleceğini yükümlülük altına sokan kararlar almak demektir. Harp ilanı, ekonomik plânın kabulü, çağın gerçeklerine cevap verecek eğitim reformunun kabulü. Yönetmek en basit işler dahil, gündelik faaliyetlerle uğraşmak demektir. Hükümet tarafından yapılan bir atama şayet bir politik değişikliğe yönelecek olursa, Hükümet işlemi sayılır. Şayet günlük yönetsel faaliyetleri yönetmekle kılrsa, hükümet işlemi sayılmaz.

Hükümetle, yönetim arasındaki sınırı çeşitli nedenlerle belirtmek zorluklar arz eder. Hükümet faaliyeti ile yönetsel faaliyetin yönünü tayin etmek aynı organlara düşmekte, aynı mahiyette faaliyetlerle hedefe ulaşmaktadırlar.

FrancisPaui Benoit, "pozitif hukuk gerçekleri incelendiğinde hükümet etme fonksiyonundan ayrı ve farklı özel nitelikleri bulunan bir yönetsel fonksiyonun varlığı görülür" demektedir. Yönetmek ayrı şey, hükmetmek ayrı şeydir. Dilimizde her iki kavramında yer alması bir rastlantı değildir.⁶⁷

Anılan iki kavram, hukuki açıdan da sosyolojik açıdan da farklılıklar gösterir ve birbirinden farklı şeyleri ifade eder. Hükümet etme politik tercihleri kullanmadır. Yönetmek kamu hizmetlerinin günlük işleyişini sağlamak, polis

⁶⁵ Eroğlu, S. 10-11; Gözübüyük A. Şeref, Türkiye'nin İdari Yapısı, Ankara 1976, s. 4; aynı yazar, I. s. 2-3.

⁶⁶ Duran, s. 6-9; Eroğlu, s. 11.

⁶⁷ Benoit P. Francis, Le Droit Administratif Francais, Paris, 1968, s. 5J.

görevini görmek demektir.

2. Yönetim ve Yasama İşlevi⁶⁸

Yasama, yasa yapmak, değiştirmek ve kaldırmak demektir. Bu görev çağımız devletlerinde genellikle parlamentolar tarafından yerine getirilmektedir. Yasama meclisi, bir yandan yasama görevini yerine getirir, diğer taraftan da hükümetin siyasal açıdan denetimini yapar. Meclisin ayrıca, siyasal denetimi yanında hukuk kuralı koymakla ilgisi bulunmayan görevleri de vardır. Örneğin ölüm cezasının onaylanması, devlet bütçesinin kabul edilmesi gibi Hukuk devletinin önemli niteliklerinden birisi de organlarının kuruluş ve işleyişinin yasa ile düzenlenmesidir. 1982 Anayasasının m. 7'de yasama yetkisinin TBMM'ne ait olduğu belirtilmiştir. Buna göre yönetim faaliyetlerini meclisin çıkarmış olduğu yasalara göre yerine getirecektir.

Kamu yönetimi ile yasama organı arasında, dolaylı bir ilişki vardır. Yönetim ile yasama organının ilişkileri, yürütmenin üst kuruluşu olan hükümetçe sağlanır. Yasama çıkardığı yasalarla ve ülkenin önemli sorunları üzerine aldığı siyasal kararlarla yönetimin çalışmalarını yönlendirir kamu yönetiminin görevi, yasamanın aldığı siyasal kararları gerçekleştirmek ve yasaların uygulanması için gerekeni yapmaktır. Buna karşılık, kamu yönetiminin de çeşitli yollarla, yasamayı etkileme olanağı vardır. Bilindiği gibi, yönetim meclisten geçen kanunların hazırlık aşamasında faal roller olarak yasama faaliyetini yönlendirir. Gerçekten, yasama organına hükümet tasarısı olarak gelen yasa metinleri ilgili yönetim birimleri tarafından hazırlanmaktadır. Örneğin yargı teşkilatını ilgilendiren yasalar Adalet Bakanlığı, kamu görevlilerinin ücretlerinin artışına ilişkin yasalar yasa metni de Maliye ve Gümrük Bakanlığı bünyesinde yer alan yönetim birimlerince hazırlanmaktadır.

Devletin değişik işlevlerini yerine getiren organların aynı hiyerarşiler biçiminde örgütlenmiş olmaları, onların birbirlerinden bağımsız çalıştıkları anlamına gelmez. Anayasada kuvvetler ayrılığı prensibi benimsenmiş ise de; pratikte yasama ve yürütme kuvvetleri zorunlu olarak aynı kaynağa dayanmaktadır. Anılan kaynak, parlamentodaki iktidar çoğunluğudur.

Bilindiği gibi parlamentoda kararlar çoğunluğun oyu ile alınır. Bu çoğunluk genellikle siyasi iktidar, yani hükümeti destekleyen çoğunluktur. Yasama organında çoğunluğu ele geçirenler, aynı zamanda, yürütmenin başım da elde etmiş olurlar. Bu nedenle modern parlamenter sistemde yasama organının

⁶⁸ Gözübüyük, I, s. 3; Karatepe, s. 5; Balta, Giriş, s. 52; Giritli - Bilgen s. 9, 46-47.

işlemleri ile, yürütme organının işlemleri

aynı kaynağa dayanır ve maddi bir ölçüte göre birbirlerinden ayrılmazlar.⁶⁹Devletin işlevleri arasında klasik kuvvetler ayrılığı ilkesine göre kurulmuş olan karşılıklı denge ve denetim mekanizması, yürütme organlarının lehine bozulmuştur. Bu durum parlamentonun gerilemesi ve zayıflaması olarak nitelendirilmektedir.⁷⁰

Maddi açıdan, yasama işlevi, genel ve gayri şahsi, bütün yurttaşlara veya öngörülen koşulları taşıyan herkese uygulanır nitelikte kurallar koymaktır. Buna karşılık yönetim işlevi bu kuralların belli kişilere uygulanmasıdır.

Bununla birlikte, yönetimin de düzenleyici işlemler yaptığı bir gerçektir. Tüzük ve Yönetmelik tamamen yönetsel işlemlerin tabi olduğu hukuki rejime tâbi oldukları halde, genel ve gayri şahsi hukuk kuralları koyarlar. Buna karşılık yasama organı da, özel af, ölüm cezalarının yerine getirilmesi, bütçe gibi, kişisel işlemler yapmaktadır. Şu hale göre yasama ve yönetim işlevini yalnız maddi bakımdan birbirinden ayırmak olanaksızdır.

Maddi ölçülere göre ayırım güçlüğüne karşın, organik bakımdan yasama ve yönetimi birbirinden ayırmak kolaydır. Zira Anayasalar yasama organını açık ve belirli bir biçimde saptıyorlar. Nitekim 1982 Anayasasının m. 7'sine göre Yasama Organı Türkiye Büyük Millet Meclisine aittir.

Yönetim ile yasama arasındaki görev ve yetki benzerlikleri, tek yönlü olarak sadece yönetimin yasamaya benzemesi biçiminde değildir. Yasama da yönetime benzer faaliyetlerde bulunur. Bir kamu tüzelkişiliği olarak meclisin kendisi yönetsel yöntemlerle yönetilir. Meclisin bünyesinde görev yapan, özlük, muhasebe, ayniyat ve benzeri bürolar, yasadın çok yönetsel faaliyeti yürüten birimlerdir.⁷¹

3. Yönetim ve Yargı İşlevi⁷²

Anayasamıza göre, Yargı yetkisi, Türk Ulusu adına bağımsız mahkemelerce kullanılır (m. 9). Yargı yerlerinin görevi yasaları uygulayarak uyumsuzlukları

⁶⁹ Güneş TURAN, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, SBF yayını, Ankara 1965, s. 47.

⁷⁰ Tunaya, Z. Tanr, Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku, İÜHF. Yayını, İstanbul 1975, s. 528 vd.

⁷¹ Karatepe, s. 7.

⁷² Gözübüyük, I, s. 4; Karatepe, s. 7; Giritli - Bilgen, s. 10, Balta, Giriş, s. 12-15; 52-53, Balta, Giriş, s. 52-53.

çözmektir. Yönetim de yasaları uygular, ancak, anılan organların yasa uygulamaları arasında önemli farklılıklar vardır.

Gerçekten, yönetim üstlerinin anlayış, görüş ve istekleri doğrultusunda, dışarıdan herhangi bir istem olmaksızın uygulanır. Halbuki yargı yerleri, yasaları bir uyuşmazlığın çözülmesi için yapılan bir başvuru üzerine uygularlar. Bir yasa uygulayıcısı olarak yargı yerleri dışarıdan emir ve talimat alamazlar.

Gerçekten Anayasamıza göre, "Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz (m. 138/2). Yerinde olan bu hüküm diğer makamlarla birlikte yönetsel kuruluşlara da yargı işlerine karışmayı yasaklamaktadır. Anayasanın bu kuralında bahsi geçen yargı yetkisi, geniş anlamda yargıdır. Bu itibarla yalnızca nizam yargı işleri değil, diğer yargı faaliyetlerine de karışamaz.

Kuralda geçen yargı ve yargıç kavramı sadece bu sıfatları taşıyan kuruluş ve görev sahiplerine inhisar etmemekte, yargı görevi yapan, dolayısıyla yargı yeri ve yargıç gibi davranması gereken her kuruluş ve organı kapsamaktadır.⁷³

Yargı kararlarının kesin olmasına karşın, yönetsel kuruluşların kararları kesin değildir; kararı veren makam veya bir üst makam tarafından değiştirilebileceği gibi, yargı organlarınınca da iptal edilebilir.

Yönetim kendi kararlarını gene kendisi uygular. Buna karşılık yargı organlarının kendi kararlarını uygulama yetkileri yoktur; yargı kararları da yönetim tarafından uygulanır.

Yönetim ile yargı organlarının ilişkisi yargı üstünlüğü ilkesine dayanılarak dengede tutulur. Bu ilke gereğince yönetimin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yoluna başvurulabilmekte ve yönetimin yargı yerlerine müdahalesi önlenmektedir.

Gerçekten her kamu kuruluşu gibi yönetim de yargı kararlarına uymak zorundadır. Bu konuya ilişkin Anayasa hükmü "yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiç bir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini değiştiremez" (m. 138/son), biçiminde düzenlenmiştir. Bu hüküm ile yargı üstünlüğü benimsenmiş olup, anılan üstünlük sayesinde hem yönetimin hukuka bağımlılığı ve hem de yargı yerlerinin bağımsızlığı sağlanır. Gene anılan

⁷³ Balta, Giriş, s. 52-53.

hükümde geçen yargı kararlarından amaç genellikle yargı kararlarıdır. Kural yalnızca kesin yar

gı kararlarını değil, yürütmeyi durdurma gibi önlem kararları ile her çeşit ara kararların da içerir.⁷⁴

Uyuşmazlıkların yargılama yerlerince çözümlenmesi hukuk devletinin kaçınılmaz sonucudur. Bu demek değildir ki yönetime bazı uyuşmazlıkları çözümleme yetkisi verilmemiştir. Gerçekten, teknik yararları düşünülerek, yönetime bir takım uyuşmazlıkları çözümleme yetkisi verilmiştir. Bu yetkilere taşınmaz mallara yapılan haksız tecavüzlerin önlenmesi ve memur yargılanmasını örnek olarak gösterebiliriz.

Memurların yargılanmasıyla ilgili olmak üzere ceza yargılanmasında özel bir usul kabul edilmiştir. Buna göre, suç işlediği iddia olunan memurun işlemleri olduğu suç görevi sırasında ve görevine ilişkin ise, ilk soruşturması, bağlı bulunduğu yönetimce yerine getirilmektedir.

Yönetimin yargıya benzer önemli görevlerinden birisi de, taşınmaz mallara yapılan müdahalelerin önlenmesi demıştik. Biz de herhangi bir taşınmaz mala haksız yere müdahale edilmesi halinde, bu müdahalenin önlenmesi için yargı yerlerine olduğu gibi, 3091 sayılı yasa gereği, zilliyet olan şahsın taşınmaz malın bulunduğu yerdeki mülki amire başvurma hakkı da mevcuttur. Böylece kendisine başvuruda bulunan mülki amir, 3091 sayılı tecavüzün önlenmesi yasasını uygulayarak, uyuşmazlığı bir karara bağlamaktadır. Sulh hâkiminin zilyetlik davalarını çözümlemesi ile mülki amirin haksız tecavüz iddiası üzerine zilyetlik konusunu çözümlemesi arasında, bağlayıcılık yönünden herhangi bir fark bulunmamaktadır. Fark işlemin biçim koşulunda kendini gösterir. Yargıç yargılama usullerine göre işlem yapar ve kararı sonunda kesin hüküm haline döndürür. Mülki idare amiri ise yönetsel usullere göre hareket eder ve vermiş olduğu karar kesin değildir. Uyuşmazlığın tarafları mülki amire başvuruda bulunarak, kararın kaldırılması işleminde bulunabilirler.

Yönetim, yargısal nitelikli işler yaptığı gibi, yargı organları da yönetsel nitelikli işler yaparlar. Bir defa yargı kuruluşları aynı zamanda birer yönetsel birimdir. Bu kuruluşların sekreterlik ve personel hizmetleri tamamen yönetsel niteliklidir.

Yukarıda da açıklandığı üzere, yargıçlar sadece uyuşmazlık konusu işlerle uğraşmazlar. Aynı zamanda vesayet işleri örneğinde olduğu gibi, uyuşmazlık

⁷⁴ Balta, giriş, s. 53.

konusu olmayan işlerle de ilgilenirler. Yargıçların yürüttükleri bu tür işlere nizasız yargı denilmektedir. Nizasız yargı işleri, mahiyeti itibarıyla yönetsel işlere benzerler. Bu iki alanı birbirinden sadece biçim açısından ayırmak mümkün olmaktadır. Gerçekten niza-

sız yargı genellikle yargıçların görev ve yetkileri arasında olup, yargılama usulüne benzer yöntemlere tabi olmaktadır.⁷⁵

Görüldüğü üzere, yönetsel faaliyetleri, yargıdan ayırmak için, biçim unsuruna bakmak gerekmektedir.

Gerçekten maddi bakımdan yargı işlerini yönetim işlerinden ayırmak oldukça güçtür. Başka bir anlatımla yönetim faaliyeti ile yargı faaliyetini birbirinden ayırmak hemen hemen, olanak dışı gibi görünmektedir. Gerçekten, içtihadı birleştirme kararları dışında, yargı organının işlemleri de, kişisel niteliktedir. Maddi açıdan yargı işlevi yasası; bir uyuşmazlığı kesin hüküm teşkil eden bir kararla uygulama, bir uyuşmazlığı çözme biçiminde tanımlamaktadır. Ancak tüm uyuşmazlıklar yargıçlar tarafından çözümlenmediği gibi, yargıçlar da ortada bir uyuşmazlık yokken kesin hüküm teşkil eden kararlar verebilirler.

Organik bakımdan ise, Anayasa maddesine göre yargı yerlerinin bağımsız olması gerekir. Keza yargı yerleri yargısal usuller kullanmak suretiyle kararlar tesis etmeleri gerekmektedir. Şu halde yargı ve yönetim faaliyetleri birbirinden ayrılırken de her iki nokta birlikte değerlendirilmelidir.

Yönetimi yasamadan olduğu gibi, yargıdan ayırmak, maddi açıdan mümkün olmadığı gibi, amaçlar bakımından da mümkün olmamaktadır. Zira tüm Devlet faaliyetlerinin genel amacı kamu yararını sağlamaktır.⁷⁶

Bu durumda organik bakımdan yönetimi; yasama ve yargı makamı olmayan Devlet Kuruluşlarının bütünü, faaliyet olarak da anılan örgütün faaliyetleri olarak da tanımlayabiliriz.

Yargı ve yönetim işleri konusunu kapamadan önce, belirtmek gerekir ki, yargı organı, yönetsel işlem ve eylemleri yargısal usullerle denetlemeye yetkili ve görevli bir organdır. Anayasanın m. 125/1’inde "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır ..." hükmü ile "yönetimin hukuka uygun davranması" ve "hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi" sağlanır.

4. Yönetim ve Özel Kişilerin Faaliyetleri⁷⁷

⁷⁵ Balta, kısa idare, s. 5; Karatepe, s. 8-9.

⁷⁶ Giritli - Bilgen, s. 10-11.

⁷⁷ Duran, s. 10-13; Giritli - Bilgen, S. 11-14; Balta, Giriş, s. 53; Giritli - Akgüner, s. 1-3;

Özel kişilerin faaliyetlerinde serbestlik kuralı geçerlidir. Serbestlik, özel kesim faaliyetini üstlenip üstlenmeme bakımından görüldüğü

gibi, faaliyeti istenilen biçimde görmek ve istenilen anda ara veya son vermek açısından da söz konusudur.⁷⁸ Yönetmel faaliyetinde ise, ancak bir yasa ile veya yasanın yetki vermesi halinde yönetmel işlemle, yönetimin faaliyetini yerine getirmesi mümkündür. O halde, yönetmel faaliyetler açısından serbestlik değil, "bağıllık, zorunluluk kuralı geçerlidir. Yönetim, bir yasa ile kendisine verilmiş yönetmel görevi (faaliyeti), bir yükümlülük olarak yerine getirmek zorundadır. Bu kuralın tek istisnası, gene bir yasa ile yönetime belli bir kamu hizmetini kurup, yerine getirmek konusunda takdir yetkisinin verilmesidir.

Özel kesim faaliyetinde amaç özel çıkar, yönetimin faaliyetlerinde ise amaç, toplumun kolektif ihtiyaçlarını karşılamaktır. Başka bir anlatımla kamu yararadır. Özel kişilerin faaliyetlerinde özel çıkar, kâr ön planda gelir. Buna karşılık, idari faaliyetlerde kâr amacı güdülmemesi gerekir. Zira yönetmel faaliyetlerde kamu yararı söz konusudur. Yönetmel faaliyetlerin karşılığı olarak para alınmaz. Bu özellikli yönetmel faaliyetleri özel kesim faaliyetlerinden ayıran en önemli unsurdur. Yönetim, görevini yerine getirirken kamunun genel çıkarı, yararı, iyiliği için hareket etmek zorundadır. Ancak, yönetimin bazı nedenlerle ve bir takım giderleri karşılamak amacıyla çeşitli yollarla, kişilerden para alması mümkündür. Bu para ne görülen kamu hizmetinin karşılığıdır ne de özel kişilerin faaliyetleri karşılığı alınan paraya benzer. Bu vergi biçiminde herkesin mali gücüne göre alınan bir paradır. Nitekim Anayasanın 74. mad.'si "Vergi ödevi" kenar başlığı altında "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür" demektedir. Keza, gene anılan maddede belirtildiği gibi "... Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır..." Yönetmel faaliyetlerin amacı, kamu yararının sağlanmasıdır dedik. Örneğin, liberal anlayışa göre, bazı toplumsal ihtiyaçların ya genişlik ve önemleri ya da o alanda çalışmanın kârlı bulunmaması neden gösterilerek, özel girişim tarafından karşılanamaması veya karşılanmaması toplumsal ihtiyaçların toplumsal iş bölümü gereği Devlet tarafından yürütülmesi gerekir. Bunların yönetim tarafından yürütülmesi gerekir. Bunların yönetim tarafından yürütülmesi toplum ve üyeleri için hayati değeri gereği, kamu yararını sağlar. Bazen kamu yararı ile özel kişiler tarafından takip olunan amaç çakışabilir, ancak bu hiç bir zaman zorunlu değildir. Halbuki yönetmel faaliyetlerin amacı kâr veya kazancı

Sarıca, Ragıp, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1971-1972, s. 7 vd.

⁷⁸ Akgüner, Tayfun, Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri, İstanbul 1979, s. 6 vd.

elde etmek değildir. Genel yarar, kamuya faydalılık veya toplumun iyiliğidir.⁷⁹

Genel yarar, toplumu teşkil eden kişilerden farklı ve onlara üstün olduğu düşünülen toplumun bütünüdür. Basit bir ifade ile, toplumdaki insanların sahip oldukları özgürlükleri kullanarak gerekli şekilde karşılayamadıkları insan ihtiyaçlarıdır.⁸⁰

Genel yararın nelerden oluştuğu; zamana, ülkeye, sosyal ve psikolojik verilere ve tekniğe göre değişir, ancak içerik aynıdır. Yönetimin faaliyetleri daima, genel yaran temine yönelmiştir.⁸¹

Nitekim Anayasanın Devletleştirmeden söz eden 47. mad.'sine göre bir faaliyetin Devlet faaliyetleri arasına alınabilmesi için kamu yararının bulunması ön koşuldur.

Yönetimin kamu görevini yerine getirebilmesi için, teker teker bireyleri değil, tüm toplumu veya yerine ve görev türüne göre, belli halk topluluklarının göz önüne alması zorunludur. İşte bu amaç yukarıda da belirtildiği üzere kamu yararı diye nitelendirilmekte ve özel çıkarlara üstün ve yeğ tutulmaktadır. Zira, yönetim ile bireyler arasında doğrudan doğruya bir bağ kurulmuş olmadığından, bunlar herhangi bir hak ileri sürebilecek durumda değildir. Gerçi, J. Barthelemy, Bonnard ve Duez gibi kimi Fransız hukukçular, bireylerin yönetime karşı bir takım öznel (sübjektif) kamu hakları tezini savunmuşlardır. Ancak bu öznel kamu hakları, kişiler arasındaki ilişkilerde bulunan karşılıklı hak ve borçlar niteliğinde olmayıp, bireylerin ögesi sayıldıkları topluluklara ayrılan yarar ve imkânlardan ibarettir. Bu itibarla bireyler ancak çeşitli toplulukların üyesi veya belli hukuki durumların sahibi sıfatıyla yönetimden bu yarar ve olanakların kendilerine de yansıtılmasını ve sağlanmasını isteyebilirler. Şu halde, yönetim ile yönetilenler arasındaki ilişkilerde esas, toplumun toplulukların yani kamu yararı olduğuna göre, bu arada ikinci sırada gelen bireylerin özel çıkarları ile bir çatışma veya çelişme görülürse, bunlar ihmal ve hatta feda edilir.⁸²

Kaldı ki bireylerin, yönetime çeşitli katkıları, kural olarak, belli bir ödün veya edim karşılığında değil, mali, bedenî ve zihni güçleri arasında yapıldığından, bunların karşılığında herhangi bir borcun varlığı söz konusu olamaz. Başka bir anlatımla, yurttaşlar vergi öderken, askerlik hizmeti, ifa ederken, ya da

⁷⁹ Giritli - Bilgen, s. 11-12, Giritli - Akgüner, giriş, s. 1-3.

⁸⁰ Giritli - Bilgen, s. 12.

⁸¹ Rivero, Droit Administratif, s. 10-11; Giritli ismet - Bilgen Pertev. İdare Hukuku, İstanbul 1975, C. III, s. 12.

⁸² Duran, s. 11.

kendiliğinden katkıda bulunurken, yönetimden kendilerine belirli bir iş yapmasını veya bir şey vermesini istemek ve beklemek durumunda olmadığı için bunlar arasında alacaklı - borçlu ilişkisi bulunduğu da kabul edilemez.

Özel kesim faaliyetlerinde görülmemekle birlikte, yönetsel faaliyetlerde, yönetim, her zaman kamu yararını gözetmek zorunda olduğundan, özel kişilere ve faaliyetlere üstün olarak, “kamu gücüne sahip” tir. Yönetim görevini yani kamu hizmetlerini yerine getirirken, egemenliğin, yönetim hukuku alanında görüntüsü olan kamu gücünü kullanır. Kamu gücü, bir yetkidir ve belli bir şeyi yapabilmek veya yapamamak anlamına gelir. Yönetim faaliyetlerini yerine getirirken, kamu gücüne sahip bir teşkilat olarak, işlemler ve eylemler yoluyla görevini yarar.⁸³

Demek ki, yönetsel faaliyetlerin aracı kamu gücüdür. Kamu yararı ile kişisel yarar arasındaki farklılık bulunması başka bir anlatımla, amaçlar arasındaki farklılık araçları da farklı: kılmaktadır. Özel kişilerin faaliyetleri hukuki eşitlik ilkesi üzerine kurulmuştur. Hukuken hiç bir özel kişinin iradesi diğerine üstün değildir. Kendi iradesini bir diğerine zorla kabul ettiremez. Bunun içindir ki, özel hukukta, yeni hukuki durumlar kural olarak iradelerin uyuşması sonucu ortaya çıkan sözleşme ile yaratılır. Yönetim ise, kamu yararını sağlamak ve tatmin etmekle görevlidir. Eğer özel kişiler arasında olduğu gibi, yönetim de özel kişilere eşit olsaydı, özel kişiler tamamen kişisel nedenlerle hareket ettikleri için bu amaca ulaşamayabilirlerdi. Zira kamu yararını sağlamak için yönetim özel kişilerden bir fedakarlık istediği hallerde bunu önleyebileceklerdir. Şu halde yönetim yönetilenlerin, bu ihtimali direncini yenme yetkisiyle donatılmalıdır. Yani kararları, ilginin oluru gerekmezsizin yeni hukuki durumlar yaratabilmek, gerekirse, yönetilenlerin karşı koymalarına rağmen uygulanabilmek ve yürütülebilmelidir.

Anayasanın m. 6’sine göre, “Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir. Türk Milleti, Egemenliğini Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır” Anayasanın 7, 8 ve 9. maddeleri egemenliğin hangi organlar tarafından kullanılacağını göstermektedir. Kamu gücü biçiminde ortaya çıkan iç egemenlik, yasa yapma alanında yasama organı, uyuşmazlıkların çözümü alanında, yargı organı, yasaların uygulanması alanında yürütme organı tarafından kullanılır. Yürütme organının faaliyetlerinde kamu gücü yöntemleri uygulanabilmesinin Anayasal temeli bu hükümlerdir.

Kamu gücü, yönetimin tek tarafı işlemleriyle, ilgilinin oluru gerekmezsizin, yeni hukuki durumlar yaratması, yani mevcut hukuki durumu ortadan kaldırması,

⁸³ Giritli - Akgüner, Giriş, s. 2.

değiştirmesi veya mevcut olmayan yeni haklar ve borçlar yaratması biçiminde ortaya çıkar. Gerçi burada kolluk yetkisine özgürlüklerin koyduğu sınır sorunu incelenmektedir. Ancak kolluk tedbirleri de etkili kararları (icrai kararlar) gerektirdikleri için

yazılanlar bütün etkili kararlar için doğrudur. Yönetilenler bu kararlara uymak zorundadırlar. Uymazlarsa yönetim bazı koşullarla kararını kamu gücüne dayanarak, zorla yerine getirir.

Etkili kararın kamu gücüne dayanmasının sonucu olan bazı özellikler vardır. 1 — Etkili yönetsel kararın hukuka aykırı olması halinde ilgililer dava açmak zorundadırlar. Davanın açılması kararın uygulanmasını durdurmaz. Etkili kararların hukuka uygun olduğu karinesi vardır. Hukuka aykırılığı davacının ispat etmesi gerekmektedir.

Özel kişilerin faaliyetlerinde, birbirinden habersiz ve çıkarları çatışan girişimler göze çarpar. Buna karşılık, yönetsel faaliyetlerde bir bütünlük (yönetimin bütünlüğü ilkesi) ve koordinasyon gereklidir. Diğer bir deyişle, yönetsel faaliyetleri yapan, kamu hizmetini getiren kamu tüzelkişilerinin hem kuruluş ve hem de görev bakımlarından bir bağ uyum ve işbirliği içinde çalışmaları gereklidir. Nitekim Anayasanın m. 123'de "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmü yer almış ve bu nokta doğrulanmıştır.⁸⁴ Sözü edilen bütünlüğü ve koordinasyonu ya yasama organı yasalar yoluyla sağlayacak, ya da hiyerarşik çerçeve içinde en yüksek amir olan Bakan veya yönetsel vesayet adı verilen ilişki ve denetim yolu gerçekleştirecektir. Yönetsel vesayet de merkezi yönetimin yerinden yönetim idareleri üzerindeki denetimi anlamına geldiği için, yasa koyucunun öngördüğü, yönetsel vesayet yetkisi ile merkezden yönetim memurlarının bütünlük ve koordinasyonu sağlanacaktır. Gerçekten Anayasanın m. 127'de. bu konu düzenlenmiş bulunmaktadır. Anılan maddeye göre, "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".

Özel kişilerin faaliyetleri, özel hukuk, yönetsel faaliyetler Yönetim Hukukunca düzenlenir. Yönetim faaliyetlerini, özel kesim faaliyetlerine göre "başka biçimde yerine getirir". Yönetimin görevini yerine getirmesi için kendisine gereken personel, eşya (kamu malları) ve para (bütçe) gibi araçlara özel hukuk kurallarından ayrı özellikler gösteren, Yönetim Hukuku Kuralları uygulanır. Zira, bu araçların, özel kesimdeki ve özel hukuktaki araçlardan ayrı bir rejimi ve

⁸⁴ Giritli - Bilgen, I, s. 12 -13.

özelliği vardır.⁸⁵

Yönetim ile yönetilenler arasında, alacaklı, borçlu ilişkisi bulunmaması nedeniyle, bireylerin ve toplulukların, tüm toplum içerisinde,

yönetimsel faaliyetlerden yararlanma payları çok kez, katkılarıyla ters orantılı olabilir. Gerçekten, yönetimsel işlerin amacı, toplumun bütünüyle, düzenli ve uygarca yaşamasını sağlamak ve sürdürmek olduğundan, yönetimin faaliyetlerini bütün yurttaşlar, bölgeler ve yöreler arasında eşit ve uyumlu biçimde dağıtmak ve yürütmek zorunluluğu vardır. Bu açıdan, yoksul bireyler ile geri kalmış bölgeler ve yöreler kamu giderlerine katkıları az olmasına rağmen, yönetimin faaliyetlerinden, varlıklı yurttaşlar ile gelişmiş merkezlerden daha fazla yararlanma durumundadır. Millet birliği ve yurt bütünlüğü, ancak halk arasında ve ülke içinde, iktisadi ve sosyal düzeyde bir eşitleme olduğu ölçüde gerçekleşmiş sayılacağından, geri kalmış memleketlerde yönetimsel faaliyetlerin dağılım alanları ve yararlandığı kişilerin niteliği bir kat daha önem taşır.⁸⁶

Bununla beraber, ister çok gelişmiş olsun, ister az gelişmiş veya geri kalmış olsun, bugün tüm ülkelerde, yönetimsel faaliyetlerin açıklanan niteliği gereği, yönetimin halkla ilişkilerinin verimli ve etkili olmasını sağlamak bakımından çeşitli toplulukların varlık ve yararlarını kollayan ve kovalayan örgütlerin yeri ve görevi büyüktür. Gerçekten muhtar ve yetenekli organlarla donatılmış mahalli yönetimlere ve özerk kuruluşlara sahip bir ülkede, bu yönetim birimleri kendi görev alanlarını ve üyelerinin yararlarını, merkezi yönetime karşı, daha çok ve iyi savunma ve koruma durumunda olur. Bunun gibi, yerleşim, yaşantı, meslek, uğraşı, inanç ve düşünce konularında ortak olan bireylerin dernek, cemiyet, birlik, kooperatif ve sendikalar halinde serbestçe teşkilatlandığı ve çalışabildiği bir toplumda, bu örgütler, toplu birer hak ve yararlarını yönetim önünde, çok daha elverişli ve etkili biçimde korumak ve sağlamak olanağına sahiptir.

Ancak kamu kesimindeki yerleri ve siyasal yaşamdaki rolleri diğer topluluk örgütlerinden çok farklı olan siyasal partileri, yönetim ile yönetilenler arasında ilişkiler açısından ayrıkt tutmak gerekir. Zira, siyasal partiler, nitelik ve kapalı çalışmalar ve etkiler yaptığından, yönetimin seçimle kurulan organlarında iktidar ve muhalefet olarak kendini gösterir. Ayrıca siyasal iktidarı elinde tutan parti veya partiler, doğrudan doğruya veya dolaylı biçimde yönetimi etkisi altında bulundurur. Bu itibarla, siyasal partiler iktidarda olsun, muhalefette olsun, yönetime yabancı ve her zaman karşıt durumda sayılmaz. Ancak, siyasal iktidarın etkilemesi hukuk çerçevesini zorlayıp aşarsa, "partizan yönetim" denilen durum

⁸⁵ Giritli - Akgüner, Giriş, s. 3.

⁸⁶ Duran s. 12.

ortaya çıkacağından, artık siyasi iktidarın dışında objektif ve teknik yönetimin varlığından söz edilemez.

Buna karşın, çok parti sisteminin normal işleyişinde, siyasi ve yönetsel organlara üye sokmamış olan siyasi partiler, daha önce sayılan iktisadi ve sosyal topluluk örgütleri gibi, yönetim üzerinde baskı grupları rolünü oynar ve yönetsel faaliyetlerin hukuk çerçevesinde olduğunca kendi amaçları doğrultusunda yürütülmesini sağlamaya çalışır.

Gerek siyasi partilerin, gerek topluluk örgütlerinin bu konudaki girişim ve çabalarının başarısı ve başarısızlığı, her şeyden önce bunlara yargı yerleri kapısının açık ve geniş tutulmasına, sonuç olarak da yönetsel faaliyetlere ilişkin mahkeme kararları, çoğu kişisel gibi görünen yönetsel uyuşmazlıklar hakkında verilen kararlarla, gerçekte, "kamu yararı" ya da "topluluk yararının sağlanabileceğini kabul etmesine bağlıdır."⁸⁷

Yönetim hizmetlerinde yönetilenlerin görüş ve eğilimini öğrenip dikkate almak, yaptığı hizmetler karşılaştığı güçlükler, hizmeti geliştirme olanakları, bu hizmetteki aksamaların nedenleri ve düzelme çareleri hakkında halkı aydınlatmak, karar ve tedbirlerinin yönetilenler tarafından benimsenmesine çalışmak, halktan yardım ve işbirliği elde etmenin yollarını aramak zorundadır. Bu tür bir davranış, yönetimin başarısını artırır. Güçlüklerin yönetilenler tarafından anlayışla karşılanmasına yardım eder. Bu sayede, yönetim ile yönetilenler arasında inanış kuvvetlidir.

Yönetim hizmetlerinden yönetilenleri kolayca ve aracsız faydalandırmak zorundadır. Zira yönetim aslında yönetilenlerin hizmetindedir.⁸⁸

Yönetim hizmetlerini yürütürken, sözleşmeler de yapar. Bunlar iki türlüdür; yönetimin özel hukuk sözleşmeleri, yönetsel sözleşmeler. Kamu gücü yönetsel sözleşmelerde de ortaya çıkar. Başka bir anlatımla bu sözleşmelerde taraflar eşit değildir. Önce, sözleşmede yönetime açıkça kamu gücü usullerini kullanma yetkisi verilebilir. Sözleşmenin uygulanmasında ise yönetim, açıkça kabul edilmiş olmasa bile üstün yetkilere sahiptir. Örneğin, akit özel kişinin ediminin miktarını tek taraflı iradesiyle değiştirebilir. Edimini yerine getirmeyen veya gereği gibi yerine getirmeyen akide, para cezaları, sözleşmenin feshi ve el koyma gibi, resen

⁸⁷ Duran, s. 13.

⁸⁸ Balta, Giriş, s. 12-13.

yaptırım uygulayabilir.

Görüldüğü üzere, yönetimin gerek tek taraflı, gerek iki veya çok taraflı işlemlerinde, kamu yararını sağlamak amacıyla, kamu gücü usulleri uygulanabilmektedir. Yönetimin eylemlerinde de, özellikle bir etkin kararının yürütülmesi söz konusu olduğu zaman, kamu gücü ortaya çı

kabilir. Yönetim, kararları aktif veya pasif direnme gördüğü zaman bunları kamu gücüne dayanarak resen icra eder.⁸⁹

Bu arada yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin bütünüyle ihmal ve feda edilebileceği düşünülmemelidir. Toplumun ve toplulukların asıl ve son amacı bireyleri insanca ve mutlu yaşatmak olduğu gibi, yargı yerlerinin ve özellikle yönetsel yargının başlıca görevi ve varlık nedeni, zayıf durumda bulunan kişiyi çok güçlü olan yönetimin keyfi ve yolsuz müdahalelerine karşı korumak ve hukuku egemen kılmaktır.

Ancak yönetim alanında, yönetilenler, kendi aralarındaki ilişkilerde görüldüğünden farklı olarak, öznel ve özel haklara sahip olmayıp, esas itibarıyla, nesnel ve genel hukuki durum, belli ortak nicelik ve koşulları taşıyan tüm ilgilileri içine alan soyut bir kavram, ya da statüdür. Bu nedenle bireyler hukuki durumlarının sağladığı yararları belirli ve kesinkes hak olarak yönetime karşı ileri süremedikleri gibi, yönetimde bu nesnel ve genel ve genel durumları yönetilenler hakkında somut ve kişisel hale getirirken hemen daima bir değerlendirme ve seçme yaptığından, az ya da çok serbest davranabilmektedir. Bu olanağa yönetimin “taktır yetkisi” denmekte ve yönetim faaliyetlerinin her noktasında karşılaşılmaktadır.

Bu açıdan, bireylerin, yönetsel faaliyetlerden yararlanması, tek başına belli ve özel bir hak elde etme biçiminde değil, ancak bir topluluğu veya kategoriye giren kimseler olarak kendilerine düşen payı almaktan ibaret kalmaktadır. Böylece yönetilenlerin, kamu gider ve yükümlerine güçleri oranında katılmak zorunluluğuna karşılık, yönetsel faaliyetleri içeren nesnel ve genel hukuki durumlardan yönetimin, mevzuat ve hukuk uyarınca saptadığı hallerde ve ölçüde yararlanmaları söz konusudur.⁹⁰

5. Yönetimin İşlevsel Görünümü

a. Yönetsel İşlev⁹¹

Genel olarak yönetsel işlevler, yasama ve yargı işlevlerinin dışında kalan

⁸⁹ Giritli - Bilgen, s. 13-14.

⁹⁰ Duran, s. 14.

⁹¹ Gözübüyük, I, s. 6; Balta, Notlar, s. 203; Yayla, s. 22-23.

işlevler olarak tanımlanır. Bilindiği gibi, yönetsel işlevler, yasama ve yürütmenin saptadığı yönde, hukuk sınırları içinde toplumun yaşamını sürdürmesi için yürütülen kamusal etkinliklerdir.

Yönetsel işlerin konusu, toplumun gereksinmelerini karşılayabilmek, toplumun yaşamını sürdürebilmek için yürütülen kamu hizmetleridir.

Yönetsel işlerin amacı, kamu yararının sağlanmasıdır. Yönetsel işlerin ulaşmak istediği amaç, yasama ve yürütme organı tarafından saptanır.

Yönetsel işlevler ve bunları yürüten görevliler süreklidir. Yürütme, ya da yasamanın değişmesi ile yönetsel işlevleri yürüten görevliler değişmez.

Yönetsel işlevler, ya hukuksal işlem olarak, ya da eylem olarak yapılır.

Yönetsel işlevler, hukuka uygun olarak yürütülür.

Yönetsel işlevler bir istekle bağlı olmaksızın yönetsel kuruluşlarca kendiliğinden yürütülür. Uygulamaları da, kural bilerek, yönetsel kuruluşlarca yapılır. Başka bir kamu kuruluşunun ve kişilerin aracılığına ihtiyaç duyulmaz. Yönetimin aldığı kararlar etkili (icrai) kararlardır, kendiliğinden hukuksal sonuç doğururlar.

b. Yönetimin Yargısal ve Yasama İşlevleri⁹²

Yönetsel kuruluşlar, salt yönetsel işlem yapmakla kalmazlar. Buna ek olarak, içerik yargı ya da yasama diye nitelendirebileceğimiz diğer bir takım işlemlerde yaparlar. Bir başka anlatımla, yönetsel kuruluşlar da yasama organı gibi genel kurallar koyar ve yargı organı gibi uyuşmazlıkları çözer. Buna karşılık da, yasama ve yargı organları yönetsel nitelikli işlemler yaparlar.

Bilineceği üzere, Anayasamız yasama işlevini, yasa adı altında kural koymak, değiştirmek ve kaldırmak olarak tanımlamıştır (m. 87). Anılan görev Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiştir. Buna karşılık gene Anayasa, kural koyma işlemlerinden bir kısmını da yönetsel kuruluşların görevleri arasında saymıştır. Örneğin, tüzük çıkarma Bakanlar Kurulunun (m. 115) yetkiselik çıkarma ise, Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin (m.124), yetkileri arasında sayılmıştır. Bunun dışında yasama organı, Bakanlar Kuruluna “yasa gücünde kararname” çıkarma yetkisi de verebilir (m. 87). Keza gene Anayasaya göre, olağanüstü (m. 120) ve sıkıyönetim hallerinde (m. 122), meclisten herhangi bir yetki alınmadan “Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu” kanun gücünde kararname çıkarabilir.

⁹² Gözübüyük, I, s. 6-7, Giritli - Bilgen, s. 218-220.

Yargılama işlevi ise, kısaca, uyuşmazlıkları çözmek ve hakkın ne olduğunu söylemek biçiminde tanımlanabilir. Uyuşmazlık çözmenin salt yargısal bir işlem savılabilmesi; yargılamanın özel yöntem kurallarına

göre yapılmış ve alman kararın da "kesin hüküm" niteliğini kazanmış olması koşullarına bağlıdır. Anayasa, yargı yetkisini bağımsız mahkemelere vermiş bulunmaktadır (m. 9). Buna karşılık yasalar da bazı hallerde, yönetsel kuruluşlara uyuşmazlık çözme yetkisi tanımıştır. Örneğin taşınmaz mallara yapılan saldırıların vali ve kaymakamlarca önlenmesinde olduğu gibi.

c. Yargı ve Yasamanın Yönetsel İşlevleri⁹³

Yasama ve yargı organlarının yasama ve yargı işlevleri yanında, yönetsel işlevleri de yaygındır. Böylece yönetsel işlevler, yalnız yönetsel kuruluşlarca yapılmamakta, yasama ve yargı organlarında da yapılmaktadır. Öyle ki, yönetsel işlevler, yasama ve yargısal işlevlerine göre daha yaygın olan işlevlerdir.

Danıştay'ın sabitlemiş içtihadına göre, yargının görevi içine giren konulara ilişkin, yönetsel işlemler, yönetsel yargı yerinde yönetsel davaya konu edilemezler. Bu cümleden olarak, memurun muhakemat kanununa göre, hakkında cezai soruşturma yapılan bir memura bu nedenle uygulanan işten el çekirme işlemi aleyhine yönetsel yargıya başvurulamaz.⁹⁴ Keza taşınmaza saldırının önlenmesi için mülki amirlerce alman karar, zilyetlik sorununun nihai çözüm yeri adli yargı olduğu için, yönetsel dava konusu olamaz.⁹⁵

Yönetsel işlev; bir kamu kuruluşunun yönetim alanına dahil ve yönetim hukukuna tâbi işlemi demektir. Kamu kuruluşundan amaç da, kamuya ait bir kurumun yetkili makam veya kuruluştur. Danıştay'ın uygulamasına göre, ilgili kuruluşun, makamın ve kurulun hukuki statüsüne bakılmaz. Yapılan işlemin yönetim hukukuna ilişkin olması yeterlidir. Nitekim, Danıştay, Sümerbank, Ziraat Bankası gibi, esas olarak özel hukuka ilişkin kurumların, kamu yasalarıyla düzenlenen işlemlerini yönetsel işlem olarak nitelendirip, bunlardan doğan uyuşmazlıkların çözümü için yönetsel yargı yerine başvurulabileceğini kabul

⁹³ Gözübüyük, I, s. 7; Giritli - Bilgen, s. 218-220; Balta, Notlar, s. 201-206; Giritli-Akgüner, Giriş, s. 4-5.

⁹⁴ DKD, s. 58, s. 184.

⁹⁵ Balta, Notlar, s. 201.

etmektedir.⁹⁶

Aynı esastan hareketle, yasama ve yargı organlarının yönetim hukukuna ilişkin işlemleri de yönetsel işlem olarak nitelendirilir. Bunun yanında, yönetsel yargı, başka bir yargı yeri olmayan her yönetsel işlemde çıkan uyuşmazlığa bakar. Böylece yasama ve yargı organlar-

mn yönetsel işlemlerinin, yönetsel yargının denetimine bağlı olması gerekir.

Yasama organının yönetsel içerikli işlemlerinin bir kısmı yasama hukukuna, yani, Anayasanın yasama organına ilişkin hükümleriyle, parlamento iç tüzüklerine tabidir. Bunların da yine bir kısmı yasa konusudur.⁹⁷ Bilindiği üzere, yönetsel nitelikte sayılan genel ve katma bütçeler yasa ile yapılır; ek ilçeler yasayla kurulur. Bu tür işlemler, yapılış biçimleri bakımından bütünüyle yönetsel işlemlerin dışında kalırlar ve böylece de yönetsel yargının da denetimine tâbi tutulmazlar. Aynı kategorinin diğer bir kısmı ise, yasa biçiminde değil, yasama meclisi kararı yolu ile yapılır. Sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilanının yasama meclisince onanması bu cümledendir. Anılan onama işlemlerinin biçim açısından yasama alanına girerek yönetsel işlem kategorisinin ve dolayısıyla de, yönetsel yargı denetiminin dışında kaldıkları kuşkusuzdur.⁹⁸ Ancak hükümetçe sıkıyönetim ilânı bir yönetsel işlem niteliğinde olduğu gibi, Anayasa Mahkemesiyle Sayıştay üyelerinin nitelikleri yönetim hukukunca düzenlenir. Acaba bu son sorunlarda yönetsel yargı denetimi dışında kalır mı? Kanaatımızca, bu gibi durumlarda yasama organı incelemesinin ve kararının içeriğine bakmak gerekir. Şayet yasama organının kararı, sorunun tümünü içeriyorsa, işlem bütünü ile biçim yönünden yasama alanına girer ve dolayısıyla da yönetsel yargının denetimi dışında kalır.⁹⁹ Sıkıyönetim de böyledir. Ancak yasama organınca onanmamış olan sıkıyönetim kararlarının ve genellikle sıkıyönetim makamlarınca yapılan uygulamanın, yönetsel yargı denetimine tâbi olduğu kuşkusuzdur. Eğer yasama organının kararı, sorunun tümünü içermiyorsa, karar dışında kalan kısım, yönetsel yargının denetim yetkisi içinde değerlendirilmek gerekir.

Yasama organının tüm yönetim hukukuna tâbi olan işlemleri de vardır. Yasama Organı Divanlarının mecliste görevli memurlara ait işlemleri bu cümledendir. Yönetsel yargının görevi bu tür işlemleri de kapsamak gerekir. Bununla birlikte Danıştay'ın bu konuya ilişkin birbirine aykırı iki içtihadı da

⁹⁶ Balta, Notlar, s. 201.

⁹⁷ Balta, Kısa idare, s. 5.

⁹⁸ Giritli, ismet, Hükümet Tasarrufları, s. 78.

⁹⁹ Aynı görüş için Bkz. Balta, Notlar, s. 202-203.

bulunmaktadır. Gerçekten Türkiye Büyük Millet Meclisi memurlarından iken, işine son verilen bir şahıs tarafından, işlemin siyasi görüşü nedeniyle tesis edildiği savı ile, TBMM'nin Başkanlığı aleyhine açtığı iptal davasını Danıştay kararın yönetsel olmasının yetmeyeceği, aynı zamanda karar makamının da “idari camia

sına dahil” bulunmasının da gerekeceği, gerekçesiyle reddetmiştir.¹⁰⁰ Gene Meclis Başkanlığı aleyhine meclisin emekli bir polis memuru tarafından açılan ve emekliye ait hizmet müddetinin hesabına ilişkin, bir davayı ise, Danıştay görev açısından değil, dava süresinin geçirilmiş olmasından dolayı reddetmiştir.¹⁰¹

Eskiden Fransa'da da Danıştay, Yasama Organı personeline ilişkin yönetsel işlemler de dahil olmak üzere parlamento yönetimine ilişkin işlemlerden dolayı, meclis organlarına karşı açılan davalara bakmıyordu.¹⁰² Danıştay'ımızın anılan ilk kararında bu eski Fransız Danıştay'ının çözüm biçiminin etkisi olsa gerekir. Ancak Fransa'da durum 1958 yılında çıkarılan bir yasa hükmü ile değişmiş, parlamentonun yönetsel işlerinden dolayı parlamento organları aleyhine yargı yoluna, dolayısıyla işin mahiyetine göre, yönetsel yargıya başvurulabileceği kabul edilmiştir.¹⁰³

Yargı alanında, mahkeme kurmak ve kaldırmak bir yönetsel işlemdir. Yargıç statüsü yönetim hukukunun konusudur. Ve statü ile ilgili işlemler yönetsel işlem niteliğindedir. Dolayısıyla, her iki konu ile ilgili uyumsuzluklar kural olarak, işin yasalarla adli yargıya verilmiş olmaması halinde, yönetsel yargının görev alanına girerler. Fransa'da Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi bu görüştedir.¹⁰⁴ Türk Danıştay'ı, yargıçların haklarında yapılan yönetsel işlemler dolayısıyla açtıkları davalarla sık sık karşılaşmakta ve yasanın adli yargıyı görevlendirmedeği durumlarda bu tür davalara bakmaktadır.¹⁰⁵

1982 Anayasası m. 159 ve 2641 sayılı Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanununun m. 2'si "Bir mahkemenin veya bir hakimnin veya savcının kadrosunun kaldırılması veya bir mahkemenin yargı çevresinin değiştirilmesi konusunda Adalet Bakanlığınca yapılan teklifleri karara bağlama" yetkisini Yüksek Hakimler ve Savcılar Yüksek Kuruluna verdiği gibi, "Hakimlerin tüm özlük işleri hakkında

¹⁰⁰ DKD, s. 36-37, s. 62; aynı görüş; Feyzioğlu, Turhan, S. B. O. Dergisi, Ankara 1947, C. II, s. 3-4, s. 431.

¹⁰¹ DKD, s. 60, s. 49.

¹⁰² Valine, G. Droit Administratif, D. 9, s. 193.

¹⁰³ Vedel, G. Droit Administratif, Paris 1964, B. 3, s. 7 vd.

¹⁰⁴ Balta, Notlar, s. 204.

¹⁰⁵ Örneğin, OKD, s. 62-63, s. 117; s. 64-65, s. 167, s. 68, s. 28.

karar vermek” yetkisini de anılan kurula vermiş bulunmaktadır. Hükümet organlarının görevi; kurulun kadro tahsisi, nakil tayin işlemlerini tasdik etmek gibi, belirli konulara inhisar ediyor. Yüksek Hakimler Kurulunun kuruluşu ve faaliyetleri yönetsel niteliktedir. Ancak gerek Anayasanın m. 159/4 ve 2461 sayılı "Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanunu

nun m. 12/son uyarınca, Kurul Kararlarına karşı yargı yoluna başvurulamaz.

Yargıçlar dışında, yargı yerlerinde görev yapan memurların hakkında tesis olunan işlemler aleyhine ise, diğer memurlar da olduğu gibi, yönetsel yargıya başvurulabileceği konusunda herhangi bir kuşku bulunmamaktadır.¹⁰⁶

Yönetsel yargı sistemini uygulayan Kara Avrupası ülkelerinde de bu yargının görevi, davarım taraflarından birinin yönetim olması, dava konusunun da yönetim hukukuna tâbi bulunması esaslarından hareket edilerek belirleniyor. Bizde olduğu üzere; Fransa, Almanya gibi yönetsel vargı alanında genel görev esasını kabul eden ülkelerde, yönetsel yargının görev alanı, yönetim hukuku özel hukuk ayırımına bağlı olduğundan bir takım sorunlarla karşılaşılıyor.

C. Kamu Yönetimi ve Özel Yönetim¹⁰⁷

Kamu yönetimi ile özel yönetim arasında ayrımı yapılması tamamen gelenekseldir. Kamu yönetimine göre, özel yönetim, verimli bir yönetim olarak gösterilir. Kamu yönetiminin kırtasiyeciliğe boğulduğu, kamu yönetimine politikanın karıştığı, kamu kuruluşlarında sorumsuz bir yönetimin egemen olduğu söylenir.

Belirli bir büyüklüğe ve düzeye ulaşmış özel kesim yönetimi ile, kamu yönetiminin sorunları arasında büyük benzerlikler vardır. Yönetim açısından, her ikisi de, benzer becerilere ve yöntemlere gereksinme duyarlar. Buna karşın, iki yönetim arasında ayrılıklar vardır ve her ikisi karşılıklı etkileşim içerisindedirler.

Bireysel etkinlikler yönünden kamu yönetimi özel yönetime nazaran birtakım özellikler taşımaktadır.

Yönetsel etkinlikler (faaliyetler), özel yönetim etkinliklerinden amaç yönünden ayrılmaktadır. Gerçekten, kamu yönetiminin amacı, kamu yararı, özel yönetimin amacı ise özel yarar, başka bir ifadeyle kâr etmektir. Ancak özel yönetim etkinlikleri ile “dolmuş işletmesi” örneğinde olduğu üzere, kamuya yararlı olabilir. Fakat dolmuş işletenin amacı kamuya yararlı olmak değil, para kazanmak suretiyle yaşamını sürdürmektir. Bunun yanında, belediye otobüs

¹⁰⁶ DKD, s. 68, s. 33.

¹⁰⁷ Gözübüyük, I, s. 8; Balta, Giriş, s. 15; Giritli İsmet - Akgünler Tayfun, İdare Hukuku Dersleri, II, s. 152-153.

işletmesinin amacı, bir kamu hizmetini yürütme, kamuya yararlı olmaktır.

Özel kişiler arasındaki ilişkiler, hukuksal eşitlik ilkesine, başka bir deyimle, karşılıklı anlaşmaya dayanmaktadır. Karşı tarafın istemediği herhangi bir şeyi yaptırma olanağı yoktur. Buna karşılık kamu yönetimi, amacını gerçekleştirmek için kamu gücünden yararlanır. Yönetim, özek kişilerle karşılaştığında, aralarında eşitlik yoktur. Zira, eşitlik, yönetim yararına bozulmuştur. Yönetime, kamu yararı için ayrıcalıklar tanınmıştır. Yönetim, karşı tarafla anlaşmadan tek yanlı olarak, yerine getirilmesi zorunlu kararlar alabilir.

Kamu yönetiminin kuruluşu, örgütlenmesi, görev ve yetkileri, kamu görevlilerinin hizmete alınmaları, hak ve yükümlülükleri, çalışma koşulları, kamu kuruluşlarının hizmet, araç ve gereç sağlama yol ve yöntemleri, yasalarla düzenlenmiştir. Buna karşın, özel kesim yöneticisinin bu alanlarda daha serbestçe hareket etme, örgütünün gereksinmelerine uygun çözüm yolları bulma olanağı vardır.

D. Yönetimin Devlet Organları ile Özel Kuruluşlardan Ayrımı¹⁰⁸

Yönetimin hukuki işlemlerini, diğer devlet organları ile özel kuruluşların işlemlerinden ayırabilmek için Devlet organları ile özel kuruluşları birbirinden ayırmak gerekir.

1. Yasama Organlarından Ayrımı

Yönetimin, Yasama Organlarından ayrımı oldukça kolaydır. Zira, Anayasalar Yasama Organının açık bir biçimde tanımlamasını yaparlar ve saptarlar. Nitekim Anayasanın m. 5'sine göre, Yasama Organı Türkiye Büyük Millet Meclisidir.

TBMM'nin işlemleri yasalar, içtüzükler, kararlar üzerinde hiçbir tartışma olmaksızın kabul edildiği gibi, bu işlemler organik açıdan yönetsel - etkin karar değildir. Bununla birlikte, TBMM'nin yönetsel organlarının kararlarının organik açıdan yönetsel olup olmadığı üzerinde durulmak gerekir. Gerçekten anılan organlar, yani Başkanlar ve Başkanlık Divanları, Meclislerin Yönetimi ile ilgili yönetsel kararlar olmaktadır. Bununla birlikte, organik açıdan TBMM'nin bir organı oldukları, yönetim organına ve onun hiyerarşisine tâbi bulunmadıkları için,

¹⁰⁸ Giritli - Bilgen, s. 212; Giritli - Akgüner, Giriş ,s. 3-4.

organik anlamda yönetsel makam değildir. Bu açıdan, işlemleri de organik bakımdan yönetsel olmayıp, Yasama işlemlerinin bir türü kabul edilmek gerekir.

2. Yargı Organından Ayrımı

Bu konuda, organların yapılmaları ve kullandıkları usuller gibi organik şekli ve verilen görevin mahiyeti gibi, (yasayı, bir uyuşmazlığı kesin hüküm teşkil eden bir kararla çözümlemek amacıyla uygulama) maddi ölçütler mevcuttur.

Fransa'da, Yargı ve Yönetsel organlarının ölçütü tek değildir. Yargı organları Yasa koyucunun amacını araştırmakta ve bu amacı gösterecek çeşitli karineler üzerine karar vermektedirler.

Bu kararların genel çizgisi, maddi ölçüte öncelik tanınması, organik (şekli) ölçütün yardımcı olarak kullanılmasıdır.¹⁰⁹

Türk Hukukunda, Anayasanın m. 125'nin gerekçesinden ve bir Anayasa Mahkemesi kararından anlaşıldığına göre, Organik (Şekli) ölçüte üstünlük, maddi ölçüte de, ikinci derecede bir rol tanınması gerekmektedir. Nitekim, 125. maddenin mütenazırı olan 1961 Anayasasının 114. maddesinin 1971 değişikliğinden önceki gerekçesine göre; bir makâmın yargı organı olarak kabul edilebilmesi için yargısal usuller kullanması ve üyelerinin Yargıcı statüsünde ve niteliğinde bulunması, yani Yargıç teminatına sahip olması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi de, aynı gerekçe ile ve aynı ölçütü kabul ederek, Vergiler Temyiz Komisyonunun yargı mercii olmadığını kabul etmektedir.¹¹⁰ Danıştay Kararlarının da bu eğilimde oldukları söylenebilir.

Bu durumda, Türkiye'de bir makama Yargı Mercii diyebilmek için onun Yasa ile kurulmuş olması,¹¹¹ Yargısal usuller kullanması ve üyelerinin yargıç teminatına sahip bulunması gerekir. Ayrıca, Yargı Organlarının hiçbir makamdan emir almamaları veya başka bir deyişle yönetim makamlarının hiyerarşisine tâbi olmamaları konusunda, Anayasada hüküm bulunmaktadır (m. 138/2).

3. Gerçek Kişilerden Ayrımı¹¹²

Gerçek kişilerle yönetimi, birbirinden ayırmak kolaydır. Bunlar yönetim

¹⁰⁹ Laubudere, A. de, *Trcilte Elementaire de Droit Administrative* Paris 1973, s. 176. im

¹¹⁰ R.G., T. 2.1.1967

¹¹¹ D.S.B., 8.7.1958, E. 958/146, K. 958/1718 (D.K.B., 79-80, s. 100); D.S.B., 24.12.1963, E.1961/1941, K. 1963/4415 (D.K.B., 91-92, s. 134.

¹¹² Giritli - Bilgen, s. 214.

organı olmadıkları ve olmayacakları gibi, yönetsel etkin kararlar da alamazlar.

Devlet, II, Belediye, Köy, Üniversite, TRT ve mesleki teşekküllerin de kamu tüzelkişileri ve Türk Yönetim Teşkilâtına dahil olduklarında

kuşku bulunmamaktadır. Ancak, bazen bir tüzelkişinin kamu tüzelkişisi ve yönetim teşkilâtına dahil bir kuruluş mu, yoksa özel tüzelkişi mi olduğunun tespiti oldukça güç olabilir.

Gerçi Anayasanın m. 123/3'sine göre, kamu tüzelkişiliği, ancak yasa ile veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak yönetsel bir işlemle kurulur. Ancak bu özellik tek başına bir ölçüt olmaktan uzaktır. Zira yasa veya yönetsel işlemle özel kişi de kurulabilir. Bu nedenle asıl iş Yasa Koyucunun iradesinin hangi yönde olduğunu tespit etmektir.

Kamu hizmeti kavramı da bu konuda yeterli bir ölçüt olamaz. Zira her ne kadar bu tüzelkişilerin bir kamu hizmeti gördükleri bir gerçek ise de, kamu hizmetlerinin mutlaka bizzat bir kamu tüzelkişi tarafından görülmesi koşul değildir.

Genellikle kabul edildiği üzere, Yasa Koyucunun bir kamu tüzelkişisi kurmak isteyip istemediğini gösterecek asıl karineler, söz konusu tüzelkişinin yasa ile kurulması ve kamu hizmeti görmesi yanında ve bunlarla birlikte, kamu gücünü kullanıp kullanmadığı, örneğin, gelirlerinin kaynağının kamu hukukuna dayanması ve tahsil şekli oluşumu, merkezin bu kuruluş üzerindeki yetkilerinin normal kolluk yetkilerini aşması, yönetsel vesayet niteliğini kazanması gibi özelliklerdir.

4. Yönetsel Olan Kararların, Kararı Alan Makamlara Göre Ayrımı¹¹³

a. Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri: Anayasa m. 7'sine göre, Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirileceği için, Cumhurbaşkanı Yönetsel teşkilâtın başı sıfatıyla yönetsel etkin kararlar alır. Ancak gene Anayasanın m. 105'ne göre, Cumhurbaşkanı görevi ile ilgili işlemlerinden sorumlu olmadığı için, bütün kararları Başbakan ve ilgili Bakanlar tarafından imzalanır. Bu kararnamelerde, Başbakanın imzası mutlaka bulunmak gerekir. İhtiva ettiği diğer Bakanların imzalarına göre bu kararnameler ikiye ayrılırlar. Tüm Bakanların imzaları bulunuyorsa bu kararnameler "Bakanlar Kurulu Kararnamesi" yalnızca ilgili Bakan veya Bakanların imzasını taşıyorsa, "müşterek kararname" adını alırlar.

Anılan kararnamelerin her ikisini de içermek üzere, bunlarda yönetsel

¹¹³ Giritli - Bilgen, s. 214-215.

işlemin bütün unsurları vardır. Usul - şekil, sebep, konu ve amaç unsurları yapılan işlemin maddi mahiyetine göre değişmekle birlikte, yetki unsuru bazı özellikler gösterir. Bu kararnamelerde Cumhurbaşkanının ya da Anayasa'nın m. 106'si gereğince, ona vekâlet edebilecek

olan TBMM'si Başkanın, Başbakanın, bütün bakanların veya ilgili bakanların veya Anayasa m. 113/2'si gereğince bakan statüsündeki vekillerinin imzası bulunmak gerekir. Eğer kararname bu koşullara uymuyorsa, örneğin, bakanlardan birinin imzası yoksa veya bir bakan yerine müsteşar ya da genel müdürlerden biri imzalamışsa ve yazılı biçimde değilse, kararname yok hükmündedir.

Bu kararnamelerin Yargısal denetimi esas itibariyle diğer etkili yönetsel kararlardan farklı değildir. Ancak Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler, yargı denetimine tâbi değildir (Any. m. 105/2,

m. 125/2). Ayrıca Bakanlar Kurulu kararlarına yönelik davalar Danıştay'da görülür (DK. m. 24).

b. Bunun dışında, Bakanlar, tilerde Valiler, İlçelerde sınırlı da olsa Kaymakamlar, yerinden yönetim kuruluşlarının karar organları etkin yönetsel kararlar alırlar. Bunlar genel olarak kararı alan organlara göre farklılaşan usul ve şekil kurallarına tâbi oldukları gibi, bazen hukuka uygunluk denetimi bakımından da farklı başvurma sürelerine lâfa idirler.

Buna bir örnek olmak üzere, Belediye Meclislerinin Yönetsel vesayet makamlarının onayına bağlı olma³an kararlarının hukuka uygunluk denetimini gösterebiliriz. Buna göre ilgililerin kararın ilanı tarihinden itibaren 10 gün içinde, önce, ilçe belediyeleri için valiye, İl belediyeleri için İçişleri Bakanına başvurmaları bu yolla istedikleri kararı elde edemezlerse, Danıştay'a başvurmaları gerekir. Bunun gibi Emekli Sandığı Yönetim Kurulunun emekli maaşı ve ikramiyesi hakkında verdiği kararlar aleyhine de, önce yazılı bildirim tarihinden itibaren 15 gün içinde Maliye ve Gümrük Tekel Bakanlığına itiraz edilmek, bu yola başvurduktan sonra Danıştay'da dava açılmak gerekir.¹¹⁴

E. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri¹¹⁵

Türk Kamu Yönetiminin özellikleri çeşitli açılardan ele alınabilir. Burada Türk kamu yönetiminin özellikleri sistem, örgüt, görev, işleyiş, kamu görevlileri ve yönetime katılma yönlerinden kısaca ele alınacaktır.

¹¹⁴ Giritli-Bilgen, s. 214-216.

¹¹⁵ Gözübüyük, I, s. 9-11.

F. Sistem Yönünden

Türk kamu yönetimi sistemi, Fransız yönetiminin etkisi ile “yönetmelik rejim” olarak nitelendirilmektedir. Bu sistemde, kamu yönetimine

uygulanan, "kamu yönetimi hukuku" denen ayrı bir hukuk dalı, "Yönetmelik Yargı" denen ayrı bir yargı düzeni vardır. Yine bu sistemde kamu yönetimi, tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabilir, aldığı kararları, belli koşullarda, kendisi uygulayabilir.

Bu yönleri ile, Türk Kamu Yönetimi, Anglo - Amerikan yönetim sisteminden ayrılır. Anglo - Amerikan yönetim sisteminde, ayrı bir kamu yönetimi hukuku ve ayrı bir yargı düzeni yoktur. Kamu yönetimini de herkese uygulanan, genel hukuk kuralları uygulanır. Ayrıca kamu yönetimine kural olarak, özel yetkiler tanınmamıştır.

2. Örgüt Yönünden

Bugünkü kamu yönetiminin örgütsel yapısı, kaim çizgileriyle, İmparatorluk dönemindeki yapıya benzemektedir. 23 Nisan 1920'de İstanbul'da bulunan bakanlıklar örnek alınarak merkez örgütü kurulmuş ve merkezin taşra örgütü ile yerel yönetim kuruluşları bazı ufak değişikliklerle olduğu gibi benimsenmiştir. Cumhuriyet döneminde, Devlet anlayışındaki değişim, etkisini kamu yönetiminin örgütlenmesi üzerinde de göstermiş ve yapıda bazı değişikliklere neden olmuştur. Bir yandan Bakanlıkların ve bunlara bağlı örgütlerin, diğer yandan da yerinden yönetim kuruluşlarının sayısında ve görev alanlarında, artma ve genişleme dikkati çekmektedir. Berklin ekonomik yaşama bir işletmeci olarak katılması, etkinliklerinde geniş ölçüde özel hukuktan yararlanan, yeni kamu kuruluşlarını ortaya çıkartmıştır. Buna karşılık, yerel kuruluşlarda bir gelişme olmaması, aksine bunların görev alanlarında bir daralma olmuştur.

3. Görev Yönünden

Kamu kuruluşlarında, görev ve sayısal yönden büyüme eğilimi ve bu büyümenin belli ilkelere dayanmadan gerçekleştirilmesi, kamu yönetimini olumsuz yönde etkilemiştir. Kamu kuruluşları, hem yapı, hem görev yönünden karmaşık bir duruma gelmişlerdir. Bu durum, kamu kuruluşları arasında görev karışımına neden olmakta ve eşgüdümü güçleştirmektedir.

1961 Anayasası ile planlı bir döneme girilmiş ve Yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına başlanılmış olmasına karşın, kamu kuruluşları arasındaki görev karışımını giderilememiş ve eşgüdüm sağlanamamıştır. Yönetimdeki bu karmaşanın giderilmesi, ancak geliştirme çalışmalarına devamlılık kazandırmakla mümkün olacaktır.

4. Kamu Görevlileri Yönünden

Kamu yönetiminin örgütsel yapısındaki karışıklık, kamu görevlileri arasında da görülmektedir. Kamu görevlileri, Cumhuriyet döneminde, eskiye göre, düzenli bir biçime sokulmuş ve devlet memurluğu, bir meslek durumuna getirilmiştir. Personel Politikasının bir sistemden yoksun olarak geliştirilmesi, sayıca kabarık, verimsiz bir memur kadrosu meydana getirmiştir. Son yıllarda yapılan, yeniden düzenleme çalışmalarının başarıya ulaştığı da söylenemez. Aksine memur hukuku karmaşık bir duruma gelmiş, hiyerarşi ve kariyer sistemi büyük ölçüde bozulmuştur.

5. İşleyiş Yönünden¹¹⁶

Türk Kamu yönetimi, sıkı bir merkezcilik sistemine dayanmaktadır. Genel yönetimin, yerel ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi, oldukça ağırdır. Bunlar hizmetin gerektirdiği ölçüde özerkliğe kavuşturulamamışlardır.

1961 Anayasasından sonra yapılan yeniden düzenleme ve yönetimi geliştirme çalışmalarına ve Beş Yıllık Kalkınma Planlarına karşın, etkin bir yönetim düzeni kurulamamıştır. Yöneticiler arasında yaygın olan kamu hizmeti anlayışı, hizmetlerin maliyeti ve verimliliği gibi sorunlara eğilmeye engel olmaktadır. Kamu yönetimi tarafından uygulanan yöntemler de; hizmetlerin gelişmesine uygun bir biçime sokulamamıştır.

6. Yönetime Katılma Yönünden¹¹⁷

Türk kamu yönetiminde yöneten ve yönetilenler ayrımı ağır bir biçimde kendini hissettirmektedir. Bireyler, kamu etkinliklerine çeşitli katkılarda bulunmakla birlikte, esas olarak kamu hizmetlerinden yararlananlar durumundadır. Yönetimin amacının kamuya hizmet olduğu ilkesi göz önünde tutulunca, bu durumu doğal karşılamak gerekir. Bunun yanında, demokrasinin geliştiği ülkelerde, bireylerin yalnız kamu hizmetlerinden yararlanması yeterli görülmemekte, bireyin yönetime katılması da istenmektedir.

Ülkemizde halkın yönetime katılması ancak genel ve yerel düzeydeki

¹¹⁶ Gözübüyük, I, s. 10-11.

¹¹⁷ Gözübüyük, I, s. 11.

seçimlerle olabilmektedir. Bunların dışında, halkın yönetime katılması yolları, biçimsel de olsa geliştirilmemiştir. İktisadi nitelikli bazı kamu kuruluşlarında, işçilerin yönetime katılması olasılığı çok sı

nırlı bir biçimde, kamu yönetimi hukuku kuralları arasında yer almaya başlamıştır. Durum bu olmakla birlikte, henüz yönetime katılmadan söz etmek mümkün değildir.

SONUÇ

İşte İdare Hukuk ve İdare Bilimi alanında, inceleme, araştırma ve ğretim konusu olan "idare" kavramı ve kurum, hem işlevsel, hem de örgütsel yanları ile göz önünde tutulur ve bir "bütün" olarak kabul edilir. Bu nedenle, tüm idare teşkilâtlarını ve faaliyetlerini ifade etmek üzere "idare" terimi, tekil biçimde kullanılmakta ve büyük harfle yazılmaktadır.

Ancak "İdarenin işlevsel ve örgütsel nitelikleri, birçok noktanın aydınlatılması ve genellikle hukuki sorunların çözümlenmesi bakımından büyük ölçüde etkili ve yararlı olduğundan; bu kavram ve kurumun iki yanlı olduğu bir gerçektir.

Geniş anlamda yönetim, belirli insani amaçlara erişmeye yarayan plânlı insan faaliyetleridir. rnek olmak üzere memuriyetin ve mesleğin yönetimi, ev yönetimi, orman yönetimi, ekonomik alanda servet yönetimi.

Daha belirli ve sınırlı anlamda yönetim, hukuki ve teknik bir nitelik taşıyarak "devletin kendine özgü amaçlarına ulaşmak için sarf ettiği faaliyetlerin toplamıdır".

Yasama ve yargı gibi yönetim de bir takım kuruluşlar ve faaliyetler düzenidir. Yapısal anlamda kamu yönetimi, yasama ve yargı organları dışında kalan tüm devlet kuruluşlarını kapsar. Bu kuruluşlar çeşitli biçimlerde örgütlenmişlerdir. Yönetsel kuruluşlar "tekil makam" eliyle ynetilebilecekleri gibi "kurul" eliyle de yönetilirler. Yönetsel kuruluşlar, görevleri açısından ele alındığında, yine bunların bir bölümünün "yalın görevli", bir bölümünün de "karma görevli" kuruluşlar olduğu, başka bir açıdan bakıldığında da, bir bölümünün "yürütülmesi zorunlu", bir bölümünün de "danışma" niteliğinde kararlar aldıkları görülür.

Genel olarak yönetsel işlevler, yasama ve yargı işlevlerinin dışında kalan işlevler olarak tanımlanabilir. Bilindiği gibi yönetsel işlevler, yasama ve yürütmenin saptadığı yönde, hukuk sınırları içinde toplumun yaşamını sürdürmesi için yürütülen kamusal etkinliklerdir.

Yönetimin işlevinin amacı, genel olarak, kamu yararının sağlanmasıdır. Ancak çok geniş ve soyut bir nesne olan "kamu varan" tüm ka-

musal işlevlerin ortak niteliği sayıldığından, yönetim işlevini belirleyecek bir kavram değildir.

Yönetimin işlevi, günlük ikincil, olağan konularla ilişkilidir; Hükümet etmek, ülkenin esaslı, hayati meselelerinde önemli kararlar, tedbirler almayı gerektirirken, yönetim işlevi, günlük ikincil olağan konulardandır.

Yönetimin işlevleri sadece uygulamaya yöneliktir; Hükümet işlevleri ilkelere ilişkin olduğu halde, yönetsel işlevler sadece uygulamaya yöneliktir. Hükümet dışında kabul edilen Bakanlıklar ile diğer yönetsel kuruluşların da çeşitli ilke kararı almaları, yasalar olarak tanıdığı sürece mümkündür.

Yönetim bağımlı bir faaliyetin yürütücüsüdür, oysa Hükümet işlevi bağımlı değildir, biçimindeki ayrım, genellikle hükümetin takdir yetkisinin daha geniş olduğunu vurgulamak bakımından yararlı görülebilirse de çeşitli hukuk uygulamalarına bakıldığında, ayrımın yeterli olmadığı görülür. Örneğin, Türkiye'de hükümetler, 1961 Anayasası ile çok sıkı bir "yasaya tabi olma" sorumluluğuyla karşı karşıya bırakılabilmişlerdir.

Hükümet ile yönetim, organik olarak birbirine yapışıktır; ancak işlevleri farklıdır; hükümet egemenliği kullanırken, yönetim sadece yönetsel işlevi yapar, egemenliği kullanamaz. Bu ayrım, hükümetin, günümüzün hukuk devletlerinde, yönetimin en üst kademesi olarak da görev yaptığını; işte bu görevi yaparken yönetim ile özdeşleştiğini dikkate almamaktadır.

Yönetim işlevi ile, ona en yakın olan ve en çok benzeyen hükümet işlevi arasında ayrıca kesinlikle belirlenemeyecek, ancak sezinlenebilecek farklarda vardır.

Bu durumda, hukuk bilimi açısından, yönetim işlevi ile hükümet işlevi arasında herhangi bir fark gözetilmese bile, bunların siyasal, sosyolojik ve psikolojik bakımdan başka şeyler olduğu sezinlenmekte ve anlaşılmaktadır.

Anayasanın m. 123'nün ikinci fıkrasının ifade ettiği prensibi anlayabilmek için bu maddenin mütenazırı bulunan 1961 Anayasası 112 nci maddesinin konulmasına esas olan, Milli Birlik Komitesi Anayasa Komisyonu tasarısının esaslarına ve 128, 129. maddelerine, yani 112 nci maddenin kaynağına bakmak gerekir.

Yönetim ve yönetim içindeki gerek merkezden yönetim gerekse, yerinden yönetim, küçük üniteleri tüzelkişiliğe sahip olabilir. "Kamu

tüzelkişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulur. Bu ikinci halde, Anayasanın tüzelkişilik vermek ve teşkilât kurmak üzere tanıyabileceği bir delegationondan bahsedilmektedir.

Yönetimi, organik ve maddi bakımdan Yasama ve Yargı Organlarından da ayırmak gerekmektedir. Zira, Yönetim, organik olarak Yürütme organı içinde yer almaktadır.

Yargı organı, yönetsel işlem ve eylemleri yargısal usullerle denetlemeye yetkili ve görevli bir organdır. Anayasanın 125. maddesinin "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır..." hükmü ile "idarenin hukuka uygun davranması" ve hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi sağlanır.

Türkiye'de bir kuruluşa yargı kuruluşa diyebilmek için onun Kanunla Kurulmuş olması, Yargısal usuller kullanması ve üyelerinin yargıç teminatına sahip olması gerekir. Ayrıca, yargı organlarının hiçbir makamdan emir almamaları veya başka bir anlatımla yönetim kuruluşlarının hiyerarşisine tabi olmamaları konusunda Anayasanın m. 138'sinde hüküm bulunmaktadır.

Gerçek kişilerle yönetimi birbirinden ayırmak kolaydır. Bunlar yönetim organı olmadıkları ve olamayacakları gibi, yönetsel etkili kararlar da alamazlar.

Özel kişilerin faaliyetlerinde "serbestlik" kuralı geçerlidir. Serbestlik, özel kesim faaliyetini üstlenip üstlenmeme bakımından görüldüğü gibi, faaliyeti istenilen biçimde görmek ve dilenilen anda ara veya son vermek bakımından da söz konusudur.

Yönetsel faaliyetleri yönetim hukuku, özel kişilerin faaliyetlerini ise Özel Hukuk düzenler, Yönetim faaliyetlerini, özel kesim faaliyetlerine göre "başka biçimde yerine getirir". Yönetimin görevini yerine getirmesi için kendisine gereken personel, para ve eşya gibi araçlara özel hukuk kurallarından ayrı özellikler gösteren yönetim hukuku kuralları uygulanır. Zira, bu araçların, özel kesimdeki ve özel hukuktaki araçlardan ayrı bir özelliği ve ayrı bir rejimi vardır.

Hukuk alanında, somut belirtileri genel olarak nitelendirmeye yarayan bir kavrama ihtiyaç vardır. Anılan kavram olarak, yönetim hukuku öğretisinde Fransız hukukunun etkisiyle hukuki durum kavramı kullanılmakta ve bununla da hukukça düzenlenen somut durumlar amaçlanmaktadır. Böylece, örneğin, bir kimsenin bir kamu kuruluşunda memur olması, bir kamu kuruluşunun kullandığı

gereçler üzerinde mülkiyet hakkına sahip bulunmaması, bu kuruluşun tüzelkişiliğine sahip olması birer hukuki durum yaratır.

Bir özelliği de işaret etmek gerekirse, hukuki durum ve hukuki ilgi kavramları, anılan örneklerde olduğu üzere sadece memurluk, mülkiyet, tüzelkişilik gibi türlü münferit, hak, yetki, borç ve ödevlere dayanak teşkil eden temel durumları kapsamazlar, aynı zamanda, bu sonucu kavramları ifade etmek için de kullanırlar.

Gerek kuvvetler ayrımı, gerekse yürütme ile yönetim arasındaki ast üst ilişkisine dayanan ayrılıktan, devlet organlarının birbirlerinden bağımsız olarak çalıştıkları anlamı çıkarılamaz. Devlet organları arasındaki ayrılık, görev bölümünden başka bir şey değildir. Aslında organlar faaliyetlerini karşılıklı dayanışma ve sıkı bir ilişki içerisinde yürütürler. Bu ilişkinin her aşamasında yönetim de önemli bir takım roller alır.

Kamu yönetimine, hukuk usulü dışında daha çabuk ve yararlı bir usul kullanmaya izin veren ve etkin icrai kararlar almak ve resen hareket etmek imtiyazı, yani kamu haklarını kullanma.

Gerçekten yönetimin aldığı kararların, uygulanır bir özellik kazanması için, yargıcın ek bir kararına gerek bulunmadığı gibi, yönetsel yargıta ancak karar etkili yani icrai nitelik kazandıktan sonra müdahale ederek, bundan sonra hakkı tespit etmekte, kararı iptal şeklinde ve zararın maddi tazmini suretiyle durumu düzeltmektedir. Fakat Hauriou'ya göre, prensip olarak, kararın yönetim gücü tarafından uygulanması ile doğan durumun ortadan kaldırılmasına olanak yoktur.

Hükümetle, yönetim arasındaki sınırı çeşitli nedenlerle belirtmek zorluklar arz eder. Hükümet faaliyeti ile yönetsel faaliyetin yönünü tayin etmek aynı organlara düşmekte, aynı mahiyette faaliyetlerle hedefe ulaşmaktadırlar.

Francis - Paul Benoit, "pozitif hukuk gereçleri incelendiğinde hükümet etme fonksiyonundan ayrı ve farklı özel nitelikleri bulunan bir yönetsel fonksiyonun varlığı görülür" demektedir. Yönetmek ayrı şey, hükmetmek ayrı şeydir. Dilimizde her iki kavramın da yer alması bir rastlantı değildir.

Yasama, yasa yapmak, değiştirmek ve kaldırmak demektir. Bu görev çağımız devletlerinde genellikle parlamentolar tarafından yerine getirilmektedir. Yasama meclisi, bir yandan yasama görevini yerine getirir, diğer taraftan da hükümetin siyasal açıdan denetimini yapar. Meclisin ayrıca, siyasal denetimi yanında hukuk kuralı koymakla ilgisi bulunmayan görevleri de vardır. Örneğin

ölüm cezasının onaylanması, devlet bütçesinin kabul edilmesi gibi Hukuk devletinin önemli nitelik

lerinden birisi de organlarının kuruluş ve işleyişinin yasa ile düzenlenmesidir. 1982 Anayasasının m. 7'de yasama yetkisinin TBMM'ne ait olduğu belirtilmiştir. Buna göre yönetim faaliyetleri meclisin çıkarmış olduğu yasaya göre yerine getirilecektir.

Anayasamıza göre, yargı yetkisi, Türk Ulusu adına bağımsız mahkemelerce kullanılır (m.9). Yargı yerlerinin görevi yasaları uygulayarak uyuşmazlıkları çözmektedir. Yönetim de yasaları uygular, ancak, anılan organların yasa uygulamaları arasında önemli farklılıklar vardır. Gerçekten, yönetim üstlerinin anlayış, görüş ve istekleri doğrultusunda, dışarıdan herhangi bir istem olmaksızın uygulanır. Hâlbuki yargı yerleri, yasaları bir uyuşmazlığın çözülmesi için yapılan bir başvuru üzerine uygularlar. Bir yasa uygulayıcısı olarak yargı yerleri dışarıdan emir ve talimat almazlar.

Yönetim ile yargı organlarının ilişkisi yargı üstünlüğü ilkesine dayanılarak dengede tutulur. Bu ilke uyarınca gereğince yönetimin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yoluna başvurulabilmekte ve yönetimin yargı yerlerine müdahalesi önlenmektedir.

Gerçekten maddi bakımdan yargı işlerini yönetim işlerinden ayırmak oldukça güçtür. Başka bir anlatımla yönetim faaliyeti ile yargı faaliyetini birbirinden ayırmak hemen, hemen olanak dışı gibi görünmektedir. Gerçekten, içtihadı birleştirme kararları dışında, yargı organının işlemleri de kişisel niteliktedir. Maddi açıdan yargı işlevi yasası; bir uyuşmazlığı kesin hüküm teşkil eden bir kurala uygulama, bir uyuşmazlığı çözme biçiminde tanımlamaktadır.

Özel kişilerin faaliyetleri, özel hukuk, yönetsel faaliyetler Yönetim Hukukunca düzenlenir. Yönetim faaliyetlerini, özel kesim faaliyetlerine göre "başka biçimde yerine getirir". Yönetimin görevini yerine getirmesi için kendisine gereken personel, eşya (kamu malları) ve para (bütçe) gibi araçlara özel hukuk kurallarından ayrı özellikler gösteren, Yönetim Hukuku Kuralları uygulanır. Zira, bu araçların, özel kesimdeki ve özel hukuktaki araçlardan ayrı bir rejimi ve özelliği vardır.

Bu açıdan, bireylerin, yönetsel faaliyetlerden yararlanması, tek başına belli ve özel bir hak elde etme biçiminde değil, ancak bir topluluğa veya kategoriye giren kimseler olarak kendilerine düşen payı almaktan ibaret kalmaktadır. Böylece yönetilenlerin, kamu gider ve yükümlerine güçleri oranında katılmak

zorunluluğuna karşılık, yönetsel faaliyetleri içeren nesnel ve genel hukuki durumlardan yönetimin, mevzuat ve hukuk uyarınca saptadığı hallerde ve ölçüde yararlanmaları söz konusudur.

Yasama ve yargı organlarının yasama ve işlevleri yanında, yönetsel işlevleri de yaygındır. Böylece yönetsel işlevler, yalnız yönetsel kuruluşlarca yapılmakta, yasama ve yargı organlarınca da yapılmaktadır. Öyle ki, yönetsel işlevler, yaşam ve yargısal işlevlerine göre daha yaygın olan işlevlerdir.

Yönetsel yargı sistemini uygulayan Kara Avrupası lkelerinde de bu yargının görevi, davanın taraflarından birinin yönetim olması, dava konusunun da yönetim hukukuna tâbi bulunması esaslarından hareket edilerek belirleniyor. Bizde olduğu üzere; Fransa, Almanya gibi yönetsel yargı alanında genel görev esasını kabul eden ülkelerde, yönetsel yargının görev alanı, yönetim hukuku - özel hukuk ayırımına bağlı olduğundan bizde olduğu üzere, bir takım sorunlarla karşılaşılıyor.

Kamu yönetimi ile özel yönetim arasında ayırım yapılması tamamen gelenekseldir. Kamu yönetimine göre, özel yönetim, verimli bir yönetim olarak gösterilir. Kamu yönetiminin kırtasiyeciliğe boğulduğu, kamu yönetimine politikanın karıştığı, kamu kuruluşlarında sorumsuz bir yönetimin egemen olduğu söylenir.

Türk Kamu Yönetiminin zellikleri çeşitli açılardan ele alınabilir. Burada Türk Kamu Yönetiminin zelliklerine, sistem, örgüt, görev, işleyiş, kamu görevlileri ve yönetime katılma yönlerinden kısaca ele alınacaktır.

Ülkemizde halkın yönetime katılması ancak genel ve yerel düzeydeki seçimlerle olabilmektedir. Bunların dışında, halkın yönetime katılması yolları, biçimsel de olsa geliştirilmemiştir. İktisadi nitelikli bazı kamu kuruluşlarında, işçilerin yönetime katılması olasılığı çok sınırlı bir biçimde, kamu yönetimi hukuku kuralları arasında yer almaya başlamıştır. Durum bu olmakla birlikte, henüz yönetime katılmadan söz etmek mümkün değildir.

HAMMER'İN GÖZÜYLE OSMANLI İMPARATORLUĞUNDA YÖNETİCİ SINIFLAR

Doç. Dr. Ali Ülkü AZRAK *

İ.Ü.S.B.F. Öğretim Üyesi

I. GİRİŞ

Sadece Osman'ın siyasal tarihi değil, Osmanlı İmparatorluğunun yönetim örgütü ve bu örgütü oluşturan yönetici sınıflar hakkında da sistematik ve özgün kaynaklara kadar inen ayrıntılı, bilimsel araştırma ve inceleme eserlerinin ilk kez Avusturyalı doğu-bilimcisi Joseph Frciherr von HAMMER - PURGSTALL'ın kaleminden çıktığı, tartışılmaz bir gerçektir. HAMMER, on bir ciltlik ‘ Osmanlı Tarihi’nin son cildinde yer verdiği sayısız denebilecek kadar çok kaynaktan oluşan bibliyografya bir yana bırakılırsa, “Osmanlı Siyasi ve İdari Teşkilâtı” adlı iki ciltlik eserinin başında, yararlandığı Osmanlı ve batı kaynaklarının sistematik bir üstesine yer vermiştir. Bu üsteye bir göz atılması bile, Hammer’in, ele aldığı konuları ne denli ciddi ve titiz bir incelemeden geçirdiğini anlamaya yeter. Gerçekten yazar, bu kaynakları Osmanlı kaynakları ve Avrupa kaynakları olarak ikiye ayırdıktan sonra, Osmanlı kaynakları başlığı altında tarih eserlerini ve derlemeleri zikretmektedir. Tarih eserlerinden basılı olan ve elyazması olanları da ayrı gruplar içerisinde toplamıştır. Basılı olanlar ezcümle Naima’nın, Çelebizade’nin, Suphi’nin ve Hacı Kalfanın (yani Kâtip Çelebinin) eserleridir. Elyazması olanlar da Saadettin’in, Nişancı Paşanın, Peçevî’nin ve Hüseyin Vecihi’nin eserleridir. Derlemeler ise, Kanunnamelerle Nasihatname ve Asafname gibi yönetim sanatına ilişkin eserlerden ve Padişahların fermanlarıyla diğer belgelerden oluşmaktadır. Avrupa kaynaklarına gelince; burada yazarın en eski eserleri bile arayıp bularak incelemek hususunda büyük bir çaba ve titizlik gösterdiğini saptayabiliyoruz. Gerçekten HAMMER, 1526 yılında Türkiye’de (kendisi Türkiye sözcüğünü kullanıyor) bulunan bir Alman’ın dostuna yazdığı mektuptan tutunuz da, Rotterdam’lı ERASMUS’un Osmanlı Devleti’nin nasıl yenilgiye uğratılabileceği konusunda tavsiyeleri içeren tarihsiz bir kitabına varıncaya kadar en eski batılı kaynaklara başvurmuştur. Bunların arasında

* İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 1, 1983, sayfa: 7-18’den alınmıştır.

dikkat çekici olan bir eser, Osmanlı tarihi araştırmaları yapan Türk yazarlarının da yollamalarda bulundukları ünlü Fransız doğu bilimcisi Mouradgea d'Ohsson'un "Tableau general de l'Empire Othoman" adlı eserinin 1787 - 1790 yıllarında yayınlanmış olan kısmıdır.

Hammer, Osmanlı tarihi konusunda Avrupa kaynaklarının yetersizliği üzerinde durarak, Avrupalı doğu-bilimcilerinin pragmatik ve eleştirisel bir yaklaşıma sahip eserler yazmak hususunda henüz pek geri bir düzeyde kaldıklarını, hele kanunnameler, vakanüvislerin eserleri ve çoğu İstanbul baskılı sâlnameler (annales) gibi özgün kaynaklara başvurmamış olmaları nedeniyle çok kez aslına uygun (authentique) olmayan, ikinci, üçüncü elden bilgileri aktarmakla yetindiklerini belirtiyor.¹ Bu bakımdan Hammer'in tüm batılı Osmanlı tarihi yazarlarına üstünlüğü tartışma götürmez; hatta, Hammer'in orijinal (özgün) kaynakları incelemek suretiyle ortaya çıkardığı sistematik ve bilimsel eserlerin, Türk tarih yazarlarının bir zamanlar tümüyle boş bıraktıkları ve hâlâ üzerine yeterince eğilmedikleri alanları ve konuları da kapsadığını söylersek pek de abartmış olmayız kanısındayım.

II. OSMANLI TOPRAK ARİSTOKRASİSİNİN DOĞUŞU VE YAPISI

1. Batılı tarihçilerden kimileri Greko-Romen kültürü savunuculuğunu yaparak, Türklerin Anadolu'ya yerleştikten sonra kendilerinininkinden daha ileri düzeyde olduğu ve ilerde onları etkisi altına alacağı iddia edilen bu kültürü yıktıklarını ileri sürmüşlerdir.² Hammer'in Osmanlı tarihine yaklaşımı ise batı literatürüne özgü bu gibi ön-vargılardan sıyrılmıştır. Gerçi, Hammer de saray merasimi ve devlet erkânı gibi hususlarda İranlılar, Araplar, Bizanslılar, Selçuklular ve Osmanlılar arasında bir kültür etkileşiminin varlığından söz açmıştır. Fakat Bizans kültürünün üstünlüğü ve etkileyici gücü gibi abartmalı görüşlere Hammer asla iltifat etmemiş, aksine devlet hiyerarşisinin, izlerine Araplarda

¹ Bkz. HAMMER, Des osmanischen Reichs Staatsverfassung und Staalverwaltung dargestellt aus den Ouellen semer Grundgesetze, Wien, 1815, C. II, sh. 470. Şunu da ekleyelim ki Hammer, sadece Türkçe değil, Arapça ve Farsça yazılmış kaynaklardan da geniş ölçüde yararlanmıştı.

² Bkz. Charles DIEHL, Byzance, Paris, 1919, sh. 325-327; LAVISSE et RAMBAUD, Histoire generale, C. IV, Paris, 1925, sh. 750 vd.; R. GROUSSET, Histoire de l'Asie, Paris, 1922, sh. 393. Sözü edilen batılı tarihçilerin görüşlerinin tam karşıtı olan diğer bir uç görüş de Fuat KÖPRÜLÜ tarafından ileri sürülmüştür. Buna göre Osmanlı Devleti'nde yegâne uygar ve egemen unsur Türklerdir; Bkz. Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri, İstanbul, 1981, sh. 202 vd.

ve Bizanslılarda da rastlanmakla birlikte, asıl kökeninin eski Pers İmparatorluğunda olduğunu ve Selçuklularla Osmanlılarda görülen biçiminin de bu eski orijinaline birçok bakımdan uyduğunu işaretlemiştir.³

Hammer'e göre görkemli halifelik parçalanarak Arap, yeni Pers ve Türk soyundan gelme yönetici sülâlelerinin egemen oldukları devletlere ayrıldıktan bir süre sonra Konya Selçuklularının da çözülmeye uğraması üzerine, onun mirasçısı olarak kurulan Osmanlı Devleti, Selçuklu Devleti'nin toprak düzeniyle maliye, ordu ve yargı örgütünde uyguladığı düzeni pek az değiştirmek suretiyle benimseyerek sürdürmüştür.⁴ Son Selçuklu hükümdarı II. Alâeddin'in, Türk beylerinden Osman Beye Karaca hisarda tımar toprağı, tuğ, kaftan, kılıç, at, kös, sancak ve berat verdiğini, fakat cuma günleri hutbe okutma, para basma, cami yaptıırma vakfetme, imam ve kadı atama gibi hükümlerlik haklarından sayılan ayrıcalıkları kendinde muhafaza ettiğini, Kâtip Çelebi Tarihine yol lamada bulunarak aktarmaktadır.⁵ Bununla beraber Osman Bey, kendisinden önce İran ve Türk beylerinin halifelğe karşı takındıkları tavra benzer bir biçimde, II. Alaeddin'in kendisine verdiği yetkileri aşarak, önce Karaca Hisar'daki bazı toprakları yakınlarına tımar olarak dağıtmış, sonra da birkaç kiliseyi camiye çevirmiş, Karacahisar camiine imam ve müezzin, kente bir de kadı atamıştır. Kendi adına hutbe okutmağa ve sikke kestirmeğe cüret edecek kadar ileri gidemediyse de, bu cüretkâr adımı oğlu Orhan Bey atmaktan çekinmeyecektir. Bu nedenledir ki, Osmanlı Devletinin temelleri Osman Bey döneminde atılmış olmakla birlikte, devlet yürürlükteki kamu hukuku kurallarına göre, ancak Orhan Bey'in sikke kestirmek ve hutbe okutmak gibi egemenlik haklarını kullanmasıyla kurulmuş sayılmaktadır.⁶ Orhan Bey, ilk kez sürekli bir ordu kurmakla kalmamış, babası gibi, zapt ettiği toprakları da (özellikle Bursa ve yöresindekileri) fetihle yararlık gösterenlere tımar olarak dağıtmıştır. Böylelikle, Asya kökenli Türk boyunun aşiret düzeninden askeri toprak aristokrasisinin oluşturduğu feodal tabana dayalı bir toprak düzenine geçilmiştir. Hammer'in bu ilgi çekici gelişmeye yeterince eğildiği söylenemez. Gerçekten Osman'ın 1299'da Bilecik ve yöresini fethettikten sonra özellikle Uludağ yakınlarındaki toprakları, aralarında kayınpederi Edebâli'nin de bulunduğu savaşçı yakınlarına

³ Bkz. HAMMER, Staatsverfassung, C. I, sh. 36-37. Hammer, bu konuda bilgi verirken İranlı tarihçilerden Nikbi Bin Mesud ve Tabari'nin eserlerine yollamada bulunmaktadır, bkz., a.g.e., sh. 43.

⁴ HAMMER, a.g.e., C. I, sh. 48.

⁵ HAMMER, a.g.e., C. I, s. 49-50.

⁶ HAMMER, a.g.e., C. I, sh. 51.

dağıttığını, Osmanlı Tarihi adlı büyük eserinde anlatan Hammer/ Âşık paşazade Tarihinde işaret olunduğu üzere bu toprakların kayıtsız ve şartsız veraset yoluyla babadan oğula geçtiği⁷ ve böylelikle, bizde bazı yazarların kabul ettikleri gibi,⁹ bu topraklar üzerinde klasik tımar düzenindeki tasarruf yetkisini aşarak mülkiyet hakkına yaklaşan bir yetkinin doğmuş olduğu gerçeğinin üzerinde hiç durmamıştır.¹⁰ Oysa bu, aşağıda tekrar değinileceği gibi, Osmanlı yönetici sınıflarının kökeninde var olan feodal eğilimleri yansıtmaları bakımından tartışılmaya değer önemli bir husustur. Örneğin Hammer, Kanuni Sultan Süleyman'ın 1530 tarihli Kanunnamesinde Rumeli Beylerbeyi Mustafa'ya hitaben, imarın babadan oğula geçişinde, ancak tezkiresiz tımar hükmüne girecek küçük topraklar için kendi başına berat verebileceği, büyüklerini ise tezkiresiyle birlikte Bâbü'lî'ye havale etmek mecburiyetinde olduğu hükmünü ısdâr ettiğini belirtmektedir.¹¹ * Kanunname bu hükmün yer almasının, Hammer'in pek ilgisini çekmediği anlaşılan nedeni ise, özellikle Rumeli'de sipahilerin Beylerbeyinden kopardıkları "tahvil hükmü" sayesinde mahlûl (serbest kalmış) tımar ve zeametleri, giderek hızlanan bir tempoyle ele geçirmeleri ve beri yandan da tasarruf haklarını mülkiyet hakkına dönüştürme çalışmalarıdır. Gerçekten Kanuni Süleyman, bu suretle merkezin otorite ve denetimini artırarak, feodal eğilimlerle etkili bir biçimde mücadele etmek istemiştir ve bunda bir ölçüde başarılı da olmuştur. Hammer sadece Kanununun aldığı bu önlemlere işaret etmekte,¹² lâkin bunların ne sebepleri ne de sonuçları üzerinde durmaktadır. Bununla beraber, Hammer'in Osmanlı toprak düzeni ve özellikle miri toprakların hukuki rejimiyle de meşgul olduğunu ve bu konuda kanunnamelere, hatta fetvalara kadar orijinal belgeleri ince

⁷ HAMMER, Die Geschichte des Osmanischen Reiches. C. I, Pest, 1927, sh. 61-62.

⁸ Âşık paşazade, eserinde Osman'ın "Her kime kim bir tımar verem, biri onun elinden bile sebep almayalar. Ol kişi ölecek oğluna vursunlar..." buyurduğunu yazar, bkz. Âşık Paşaoğlu Tarihi, Devlet Kitapları İstanbul, 1970, sh. 24.

⁹ Bkz. Fuat KÖPRÜLÜ, Osmanlı İmparatorluğunun Kuruluşu, Ankara, 1971, sh. 182; Taner TİMUR, Kuruluş ve Yükseliş Döneminde Osmanlı Toplumsal Düzeni, Ankara 1979, sh. 64.

¹⁰ Bununla beraber Hammer, Osmanlı siyasi ve idari teşkilâtı üzerine yazdığı eserde, taşınır ve taşınmaz mallar üzerinde özel mülkiyetin Osmanlı hukuk rejiminde mevcut olduğunu, fakat timara verilmiş topraklar üzerindeki zilyetlik ve tasarruf yetkilerinin mutlak ve kayıtsız şartsız miras yoluyla geçen gerçek anlamda bu mülkiyet hakkına değil, savaşımlara katılma koşuluna bağlı ve prensip itibarıyla geçici olarak hükümdar tarafından verilen sınırlı bir mülkiyet hakkına dayandığını söylemektedir, bkz. Staatsverfassung. C. I, sh. 340-341.

¹¹ Bkz. HAMMER, Staatsverfassung. C. I, sh. 352.

¹² HAMMER, Geschichte, C. III, sh. 223 vd.

lediğini ve böyle davranmayan batılı tarihçileri de Osmanlı toprak düzeni hakkında karmakarışık ve anlaşılmasız şeyler söyledikleri için eleştirdiğini de,¹³ ifade etmeyi bilimsel tarafsızlığın bir gereği saymaktayız.

2. Hammer'in ilginç bir yaklaşımı da Osmanlı Devletinde üst düzeydeki yöneticilerin oluşturduğu siyasi örgütle, bunların dışında kalan devlet memurlarının oluşturduğu idare örgütü arasında oldukça tutarlı bir ayırım yapmasıdır. Gerçi Hammer, bu ayırımı ön plânda Fatih Sultan Mehmet'in Devletin siyasal yapısının dört elemanını oluşturan "Erkânı Devletle ilişkin Kanunnamesine dayandırmaktadır.¹⁴ Fakat Hammer'e gelinceye kadar, Osmanlı Devleti üzerine yazı yazanlardan hiçbirinin, Osmanlı Devlet örgütünü böylesine modern bilimsel bir yaklaşımla, siyasi ve idari olarak iki ayrı kısım halinde ele alıp incelediğine tanık olunmaz. Hammer'i n incelemelerinin vurgulanması gereken özgün yanlarından biri de budur.

Hammer, hükümdarın kutsal kişiliğinin devlet idaresinden ayrı, onun üzerinde olduğuna ve bunun doğal bir sonucu olarak da, sadece hükümdara bağlı olan ve ondan emir alan bir "saray erkânı" kategorisinin de bulunduğuna işaret ediyor.¹⁵ Bu ise, onca, Osmanlı Devleti'nin ileri bir kültür düzeyine eriştiğinin bir belirtisidir. Gerçekten, Hammer e göre, batılı yazarlarca, doğu monarşilerinde monarkın kişiliğinin Devletin en yüce amaçlarıyla karıştırıldığı, özdeşleştirildiği ve bu nedenle de "Saray Erkânı" ile "Devlet Erkânının da birbirine karıştığı, kaynaştığı yolunda sık sık ortaya atılan görüş, ancak yeni kurulan Devletler için söz konusu olabilir. Gerçekten kuruluş aşamasındaki devletlerde siyasi ve idari güçler ve makamlar henüz temiz bir biçimde birbirinden ayrılmamış olup, Despotun kişiliğinde kaynaşmış durumdadır. Fakat Devletin temel yapısına ilişkin kanunlar çıkarıldıktan sonra hükümdarın kişiliği, devletin yüce amaçlarından, üst düzey yöneticileri de (yani Devlet Erkânı da) saray memurlarından (yani Saray Erkânından) ayrılır.

Hammer'in de büyük bir açıklıkla gördüğü ve saptadığı gibi, Osmanlı Devleti'nde "Menasibi Hassa" adını alan ve "Menasibi Âmme"den, yani devlet makamlarından ayrılan, saray makamları da kendi içerisinde bir meratip silsilesine, yani hiyerarşiye tabidir. Devlet Makamlarına ((Menasibi Âmme) gelince; bunlar "Menasibi Kalemîye" (mülkiye hizmetleri), "Menasibi Maliye" (maliye işleri), "Menasibi İlmiye" (bilim ve yargı hiz

¹³ HAMMER, Staatsverfassung, C. I, sh. 339.

¹⁴ HAMMMER, a.g.e., C. I, sh. 60.

¹⁵ HAMMER, a.g.e., C. II, sh. 5.

metleri) ve “Münasibi Seyfiye ya da Seferiye” (askerlik hizmetleri) olmak üzere dört sınıfa ayrılır.¹⁶

III. SON ÇÖZÜMLEME

Hammer’in, Osmanlı yönetici sınıfları hakkında, burada sözü edilen her iki eserinde yaptığı açıklamalardan bize en dikkat çekici olarak görünen hususlar şöylece özetlenebilir :

1. Osmanlı Devletinin kuruluşunu izleyen dönemde, oldukça hızlı bir tempo içerisinde bir bürokratik yapı oluşmuştur. Bu yapının egemen öğeleri, gelişme sürecinin başından itibaren, egemenliklerini “askeri toprak soyluluğu” temeline dayandırmışlardır. Hatta İlmiye sınıfından (din adamları arasından) da böyle aristokratik üstünlük ve ayrıcalıklar sağlayanlar çıkmıştır. Hammer, buna örnek olarak Orhan Bey’i 1326’da Bursa’yı fethederken çok yardımını gördüğü İranlı Molla Sinan’a çok verimli toprakları tımar olarak bahşetmiş olduğunu ve Sinan’ın bu sayede kısa bir süre içerisinde çok zenginleştiğini, sonunda kendisine bir soyluluk işareti olan “Paşa” unvanının da verildiğini anlatmaktadır.¹⁷ Sinan Paşa, Osman Bey zamanında paşa unvanını elde eden üç din adamı : Arif billah Paşa, Muhlis Paşa, Âşık Paşa ve Orhan Bey’i kardeşi Alâeddin Paşa, oğlu Süleyman Paşa ile birlikte Osmanlı Devletinin ilk paşalarından biri olmuştur.¹⁸

Bu soyluluk geleneği, daha sonra başka biçimlere bürünerek devam etmiştir. Gerçekten II. Murat döneminde Mihaloğlu (Köseihal) ve Samsama Çavuş aileleri, Miri Âhur ya da Mirahur (İmrahur) ve Çavuş başılık unvanlarını veraset yoluyla çocuklarına geçmek üzere tekellerine almışlardır. Hammer, bu hizmet unvanlarının veraset yoluyla geçmesi olgusunu, batıda aristokrasinin oluşumu dönemindeki duruma benzer bir durum olarak görüyor.¹⁹ Aslında Osmanlı aristokrasisinin bu yön

de gelişmesi, merkezin kudretini artırdığı için teşvik de görmüştür. Fakat

¹⁶ HAMMER, a.g.e., C. II, sh. 6.

¹⁷ HAMMER, Geschichte, C. I, sh. 156-157.

¹⁸ HAMMER, Cyrus’un döneminde devlet örgütünün bir insan organizmasına benzetildiğini, örneğin yüksek rütbeli sipahilere Şahın ayakları anlamında Padişah dendiğini ve Paşa sözcüğünün buradan türetildiğini, vergi memurlarının Şahın elleri, Devletin iç yönetimiyle uğraşan bürokratların Şahın gözleri, gizli haber getiren ajanların, yani hafiyelerin Şahın kulakları, hukuku dile getiren yargıçların ise Şahın dili sayıldığını Xenophon’un anlatımında aktarmaktadır. Hammer’e göre bu eski telâkkiden Osmanlılara kalan, vali, kumandan ve vezir makamlarını işgal eden üst düzey devlet ajanlarına verilen Paşa unvanıdır, bkz. Geschichte, C. I, sh. 157.

¹⁹ HAMMER, Geschichte, C.I, sh. 359.

aristokratik eğilimlerin merkez örgütü dışında kalan taşra örgütüne de sıçrayarak feodal öğeler içeren birtakım güç odaklarının oluşmağa bağlaması karşısında ilk tepki Fatih Sultan Mehmet'ten gelmiştir. Gerçekten II. Mehmet, feodal eğilime sahip aristokratik unsurlara karşı gayet sert bir tavırla harekete geçmiş ve hatta nüfuzunu çok artırmış olan Veziriazam Çandarlı Halil Paşayı da öldürterek, Osmanlı tarihinde “vezir öldürten ilk hükümdar” olmuştur.²⁰²¹ Aristokratik feodal unsurları etkisiz kılıp merkezi güçlendirme, çabaları, daha önce de işaretlendiği gibi Kanuni Sultan Süleyman döneminde daha tutarlı ve kararlı bir biçimde sürdürmüştür.²² Kanuni'den sonra taşra eşrafinın nüfuz ve kudreti hızla artmağa başlamıştır. Hammer'in bildirdiğine göre,²³ otuz yılda bir yapılan “arazi tahrirleri” (toprak yazımı) yapılamaz olunca, bir yandan Rai'ye ve çiftliklerin bozulup bozulmadığı denetlenememeğe başlamış, beri yandan da merkezin haberi olmadan taşrada tımar alınıp satılması yolunda bir uygulama belirmiştir. Âyân ve Mültezimler gibi taşra eşrafi, böylece yüzyıllar boyu, derebeylik ayrıcalıkları elde etme yolunda çabalar harcamışlar, Devletin merkez yönetimi de bunlarla, zaman zaman güç kazanan, fakat genel çizgisi bakımından giderek zayıflayan bir mücadeleyi 19. yüzyılın sonuna kadar sürdürmüştür.

2. Osmanlı hükümdarlarının, devletin merkez ya da taşra örgütünde beliren güç yoğunlaşmaları karşısında başvurdukları önlem, devşirme usulü olmuştur. Böylece, yönetimdeki Türk asıllı elemanlar karşısında devşirmeler, çoğu kez denge yaratıcı bir güç olarak kullanılmıştır. Fakat devşirmelerin sakıncalı olabilecek ölçüde güç kazandıkları dönemlerde de, Türk asıllılar bir denge unsuru olarak bunların karşısına çıkarılmıştır.

Hammer'in bildirdiğine göre devşirme usulü, Sultan T. Murad'ın Veziriazamı Çandarlı Kara Halil Paşanın buluşudur.²⁴ Gerçekten Candanlı Halil Paşa, kurduğu Yeniçeri Ocağını “acemi oğlan” da denilen devşirme gençlerden oluşturmuştur. Bununla beraber devşirme yöntemini doruk noktasına ulaştıran Kanuni'nin Veziriazam Frenk İbrahim Paşa'dır. Hammer'e göre saray aristokrasisinin en üst basamağında bulunan İbrahim Paşa, aynı zamanda devşirme iktidarının simgesi olmuştur.²⁵ Hammer, daha sonra Osmanlı bürokrasisinin kalemiye sınıfında

da başarıyla uygulanan devşirme yönteminin, küçük çocukların ailelerinden

²⁰ HAMMER, Geschichte, C. I, sh. 560 — C. II, sh. 4 vd.

²¹

²² HAMMER, a.g.e., C. III, sh. 32, 53 vd.

²³ HAMMER, a.g.e., C. III, sh. 160.

²⁴ HAMMER, a.g.e., C. I, sh. 176.

²⁵ HAMMER, a.g.e., C. III, sh. 32, 53 vd.

koparılıp alınarak yabancı bir çevrede yetiştirilmeleri demek olduğu için kaba ve hoyratça bir yöntem niteliği taşımasına karşın, Osmanlı bürokrasisinde, kimi olumsuz sonuçları yanında, hatırı sayılır olumlu sonuçlar da yarattığı kanısındadır.²⁶

3. Nihayet ilmiye sınıfının Osmanlı bürokrasisinde oynadığı önemli rol hakkında Hammer'ın gözlemleri ve düşüncelerine de kısaca değinilmesinde yarar vardır. Gerçekten II anım er "Osmanlı Siyasi ve idari Teşkilâtı" adlı eserinde bu konuya bir bölüm ayırmıştır.²⁷ Hammer, İlmiye teşkilâtının ifta, kaza (yargı) ve tedrisat (öğretim) işlevlerini yapan makam ve mensuplarını başta Şeyhülislâm ve Kazasker olmak üzere tek tek ele almakla beraber, bunlardan en ziyade üzerinde durduğu, kaza teşkilâtıdır. Hammer'e göre, ilmiye sınıfı imparatorluğun başlangıcında oldukça sıkı ve iyi işleyen bir eğitimden geçirilmekteydi. Bu sınıfın en önemli unsurları Kazasker (Anadolu ve Rumeli Kazaskerleri) tarafından atanan kadılardır. Gerçekten kadıların yargı görevi yanında, İdarî (beledi), malî ve zabıta görevleri de vardı.²⁸

Kadıların gelirleri Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinde hayli düşük olduğu için, bunlar rüşvet almadan yaşayamaz durumdaydılar. Hammer'in belirttiğine göre bu durum, Sultan î. Beyazıt'ın, rüşvet aldığı iddia edilen kadılardan on beşini Yenişehir'de yakılmak üzere tutuklaması ve Süleyman Paşanın araya girip şefaati dilemesi üzerine, bunların sadece canlarını bağışlamakla kalmayıp, mahkeme harçlarını yükseltmek suretiyle gelirlerini de artırmasına kadar sürüp gitmiştir.²⁹

Bu olgu bir yana bırakılırsa, Hammer'e göre ilmiye sınıfı Osmanlı Devletinde, özellikle Fatih Sultan Mehmet ve Kanuni Sultan Süleyman

dönemlerinde büyük bir itibara sahip olmuştur. Bununla beraber Hammer, IV. Murat'ın Şeyhülislâm Ahizade Hüseyin Efendiyi idam ettirmesi olayını da gözden

²⁶ HAMMER, Staatsverfassung, C. II, sh. 193. Şu da var ki, devşirme yönteminin uygulanmasında çok ileri gidilmesi sonucunda, Müslüman olmayan unsurların desteğindeki Osmanlı Devleti, bir Türk Devleti olmaktan nerdeyse çıkıp Doğu ve Balkan halklarından devşirme kişilerin devleti olmuştur.

²⁷ HAMMER, Staatsverfassung, C. II, sh. 372-412.

²⁸ Bu konuda bkz. İlter ORTAYLI, Türkiye İdare Tarihi, Ankara, 1979, sh. 170, A. Ülkü AZRAK, Sozialstaatlichkeit und Berufsbeamtentum in der Türkei, in "Festschrift für Carl Hermann Ule", Köln, 1977, s. 503.

²⁹ Şu kadar ki Hammer'ın kadılık mesleğinde rüşvetin bu olayla noktalandığı izlenimini yaratacak bu satırları, bize pek gerçekçi gibi görünmemektedir. Nitekim Hammer, diğer eseri olan Osmanlı Tarihinde Kazasker Memik zadenin azline neden olan bir olayı da anlatarak, kadı ve müderris tayininde 17. yüzyıldan itibaren rüşvet ve iltimasın büyük ölçüde arttığını, bunun bu mesleklerin bozulmasına ve rüşvetin sürüp gitmesine de neden olduğunu bizzat işaretlemektedir. Bkz. Geschichte, C. II, sh. 170.

kaçırmamış ve bu olayı Osmanlı tarihine sürülmüş büyük bir leke ve affedilmez bir günah olarak görmüştür.³⁰ Yalnız ulemanın itibarının 18. ve 19. yüzyıllarda iyiden iyiye azaldığını, bunda hem bunların yetiştirilmesinde ve atanmasında yolsuzlukların ve gevşekliklerin iyiden iyiye artmasının, hem de reaksiyoner tavırları yüzünden Osmanlı Devleti'nin ilerlemesine ve yeniliklere açılmasına engel olmağa kalkışmalarının önemli rol oynadığını Hammer de teslim etmektedir.³¹

Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki, Hammer, Osmanlı bürokrasisi hakkında, burada ancak bir özetini aktarmağa çalıştığımız açıklamalarıyla, oldukça gerçekçi ve bilimsel objektifliğe yüzde yüz bağlı ve değerini günümüzde bile hâlâ büyük ölçüde koruyan önemli katkılarda bulunmuştur.

³⁰ HAMMER, Geschichte, C. II, sh. 380.

³¹ Kanımızca Hammer'i ilmiye sınıfının nüfuz ve itibarı konusunda bir parça yanıltan ve bazı abartmalara sürükleyen şey, onun, ulemanın devlet ve dünya işlerinde tam anlamıyla bağımsız bir biçimde yargı yürütemediğini, İslâm devleti ideolojisini Osmanlı Devletine yüzde yüz egemen kılmanın söz konusu olmadığını, ulemanın ancak devletin yukardan aşağı zayıf düştüğü dönemde nüfuzunu artırabildiğini, fakat bunun dahi son çözümlemede ilmiye sınıfı aleyhine sonuçlar yarattığını yeteri kadar açıklıkla görememiş olmasıdır.

YÖNETİM KARŞISINDA DENGESİZLİK OLARAK ORTA SINIFLAR

Yrd. Doç. Dr. Remzi FINDIKLI

GİRİŞ

Toplumların güç ve saygınlık bakımından değişik mertebeler göstermesi, sınıf ve tabakalara ayrılması tarihin her döneminde görülmüş ve düşünürlerin dikkatini çekmiş bir olaydır. Toplumlar, öteden beri zengin-fakir, hür-köle, burjuva-proletarya, seçkin-kitle ve yöneten-yönetilen gibi "ikili bir sınıflandırılmaya tabi tutulurken, zamanımızda sosyal sınıfların en çok tutunan sınıflandırma şekli "üçlü olanıdır. Buna göre toplumlar üst, orta ve alt tabakalardan (veya sınıflardan) meydana gelirler. Bu üç sosyal sınıfın bir piramit (ehram) meydana getirdiği varsayılır ki, buna sosyal sınıflar piramidi denir. Piramidin dar ve sivri olan uç kısmında üst sınıf yer alır. Geniş olan tabanda toplumun en kalabalık kesimini oluşturan aşağı sınıf yer alır. İkisinin ortasında ise, "orta sınıf" yer alır. Sınıflar arası geçişin serbest olduğu veya kısıtlanmadığı toplumlarda sınıf aralıklarının kesin şekilde belli olmaması dolayısıyla tek bir orta sınıftan söz etmek yerine "orta sınıflardan söz etmek daha gerçekçi olur.

Yukarıda da değinildiği gibi, orta sınıflar tarihin her döneminde düşünürlerin dikkatini çekmiştir. Nitekim orta sınıflar üzerine eğilen ilk filozoflardan biri, Eflatun'dur. Eflatun'a göre "bir toplumda belli bir azınlığın aşırı derecelerde servet biriktirip diğer halk yığınlarının yoksullaşması, toplumda çatışmalara ve diktatörlerin ortaya çıkmasına yardım eder. Devletin uğrayabileceği belaların en büyüğü, toplumların zenginler ve fakirler diye ikiye bölünmesidir. Bu nedenle, devlet, aşırı zenginliğe izin vermemeli ve çok yoksul olanları da kendi kaderlerine terk etmemelidir. Toplumda doğabilecek çatışmaları önlemek için, orta tabakayı oluşturan kitleyi desteklemek ve aşırı zenginlerle aşırı fakirler arasında bir denge oluşturmak gerekmektedir." ¹

Eflatun'dan sonra orta sınıflar üzerinde duran düşünürlerden biri de Aristo'dur.

Aristo'ya göre her devlette üç ayrı sınıf vardır:

¹ Aşırı zenginler sınıfı,

- 2) Aşın fakirler sınıfı,
- 3) Orta sınıf.

Aristo, devlet yönetiminde dikkat edilecek en önemli hususlardan birinin, zengin-fakir çatışmasını önlemek, orta sınıfın geliştirilip yaygınlaştırılmasını sağlamak olduğunu belirtir. "Orta hallilik daima en iyidir" der. Orta sınıf itidalli ve ağır başlıdır. Bu nedenle bir devlette, vatandaşları yoksulluktan kurtaracak bütün önlemlerin alınması gerekir. Devlet, o olabildiğince benzer ve eşit insanlardan oluşmayı amaçlar. Bu koşul ise, büyük ölçüde orta sınıfta bulunur. Dolayısıyla, en iyi yönetimin de, bileşiminin doğal bir bileşim olduğu şehirli yönetimi olduğu kesindir. Orta sınıf aynı zamanda en tutarlı ve istikrarlı öğedir, değişikliği en az isteyendir. Yoksullar gibi başkasının malını kıskanmaz, başkaları da onların malını kıskanmaz. Bu nedenle, orta sınıf üyeleri korkusuz bir yaşam sürerler; ne kendileri başkalarına karşı düzenler kurar, ne de başkaları onlara karşı." 2

Orta sınıf aracılığı ile işleyen siyasal ortaklık en iyisidir ve orta sınıfın geniş olduğu, mümkünse öteki iki sınıfın toplamından, hiç değilse bunların birinden daha güçlü bulunduğu toplumların iyi yönetilme olasılığı çok yüksektir. Çünkü ağırlığını iki sınıftan birine katması, toplumun dengesini değiştirir ve karşıdakilerin aşırı gitmelerine engel olur. Bu nedenle, devlet yaşamında yer alanların ılımlı ama yeterli miktarda bir malvarlığı olması sevindirici bir durumdur. Çünkü, halkın bir bölümünün aşırı serveti varken, ötekilerinin hiç bir şeyi olmaması durumunda sonuç ya oligarşi ya da tiranlıktır.

Orta sınıflar üzerine yalnız Yunan düşünürleri değil, Türk düşünürleri de eğilmiş, hatta daha farklı yaklaşım getirmişlerdir. Tarihte kamu yönetimi alanında ilk kitap sayılan Kutadgu Bilig (mutluluk veren bilginin yazarı Yusuf Has Hacıp, halkı üç grupta ele alırken "orta halliler" üzerinde önemle durur. Yusuf Has Hacıp halkı "zenginler", "orta halliler" ve "fakirler" diye üç grupta incelerken, aslında "sınıfsız" bir toplum amaçlamaktadır. Bu nedenle sınıflaşmayı ve sınıflar arası duvarların oluşmasını önleyecek çeşitli sosyal önlemlerin alınmasından yanadır. Sağlıklı bir toplum için varlıkların varlıkları oranında mali yükümlülüğe tabi tutulmasını, zenginlerin yükünün orta hallilere yüklenmemesini ister. Çünkü orta halliler toplumun temelidir. Onların durumunun bozulması, toplumun sarsılması demektir. Bu nedenle orta hallilerin korunması için gerekli önlemlerin alınmasını savunur. Yusuf Has Hacıp halkı gelirlerine göre değil, buna karşılık meslekleri itibarıyla sınıflara ayırır. İnsanların seçkin ve halkın ileri gelenleri servet sahipleri değil, akıllı ve bilgili olanlardır.3

Çağımız siyasette liberalleşmenin, ekonomik hayat ve düşüncede sosyal

devlet anlayışının egemen olduğu bir çağdır.⁴ Gelişip sanayileşen bir toplumda ortaya çıkan en önemli sosyal gelişme, toplumda istikrar ve denge unsuru olan “orta sınıfın oluşmasıdır.

Sanayileşmenin ekonomik kalkınmadaki önemi kabul edilmekle beraber, doğurduğu sorunlar da göz ardı edilemez. Bu nedenle artık düşünürler ekonomik kalkınma yanında bu kalkınmanın dengeli olması, çıkar çatışmasının çıkar birliğine dönüştürülmesi ve sosyal barışın sağlanması gibi konuları gündeme getirmektedirler. Bilindiği gibi dengeli kalkınma, bölge ve sınıf farklılıklarına yer vermeden ekonomilerde bütün kesimlerin birlikte ve aynı anda geliştirilmesi demektir. Dengeli bir kalkınma istikrarlı bir yönetimle sağlanabilir. İstikrarlı yönetim ise, toplumlarda istikrar ve denge unsuru olarak kabul edilen orta sınıfların güç ve genişliğine bağlıdır. Nitekim istikrarlı bir yönetime sahip olan batılı ülkelerde orta sınıflar toplum yapısında kabarıp bir yer tutarlar.

II. ORTA SINIFIN TANIMI

Ekonomi ve yönetim politikasında hemen hemen hiçbir kavram, “orta sınıf” kavramı kadar belirsiz, tartışmalı, çok boyutlu ama aynı zamanda çok yönlü kullanmaya açık bulunmamaktadır. Orta sınıf politikası üzerine yazılmış geniş kapsamlı literatürde orta sınıfın tanımı için 200’den fazla denemede bulunulmasına rağmen yine de herkes tarafından kabul edilen bir tanım üzerinde görüş birliğine varılamamıştır.⁵ +

Orta sınıfları karakterize eden ve eski deyiimiyle “efradını marn ağıyarını mani” bir tanım 3’apmak mümkün olmadığından ancak onun öğelerine işaret edilebilir. Esasen orta sınıflar hem geniş bir kesimi kapsamaları, hem de seyyaliyet (geçiş) arz etmeleri dolayısıyla statik bir tanım içine sokulamazlar. Bugün genellikle alışılmış olan orta sınıf ayrımı şöyledir⁶:

- Esnaf ve sanatkârlar,
- Tüccar kesimi,
- Orta ve küçük sanayi kesimi,
- Serbest meslek ve hizmetler kesimi,
- Bağımsız çalışan “eski” ve “klasik” orta sınıf,
- Yönetici personel ile özel kesimin ve yönetimin üst düzey yöneticilerinden oluşan “yeni” orta sınıf.

Bağımsız orta sınıf kavramını sınırlandırmak için genellikle nicel ve nitel sınırlama ölçütleri kullanılmaktadır. Kural olarak sadece hem ekonomik hem hukuki bakımdan bağımsız olan teşebbüslere orta sınıf adı verilir.

Çağımız iktisatçılarından François Simiand ise, orta sınıfı şöyle tanımlamaktadır : “Orta sınıf deyiminden genellikle aileleri ile birlikte değerlendirildikleri zaman gelir ve mal varlıkları en yüksek düzeyde olanlarla, işçi ve ücretliler arasında kalan kişiler anlaşılmalıdır.” Orta sınıf kavramının kapsamına girenler daha çok şehirlerde, ilçe ve kasabalarda yaşamaktadır. Bunlar mesleğinde başarı gösteren ustalar, küçük ve orta güçteki sanayiciler, serbest meslek mensupları ve orta derecedeki memurlardır.

Orta sınıfı oluşturan bir başka kesim de beyaz yakalılar (White Collars) dır. Beyaz yakalılar veya yeni orta sınıflar çağdaş toplumlarda giderek önem kazanmakta ve toplumun yeni görünümünün belirlenmesinde büyük bir role sahip bulunmaktadırlar.

Beyaz yakalıların, yani masada çalışanların, bedensel işlerde çalışmayanların giderek çoğalması ve yeni bir sınıf oluşturmaları, toplumbilimcilerin ve siyaset adamlarının ilgisini çekmiştir.

Ülkemizde devlet memurları, beyaz yakalıların en büyük bölümünü oluşturmaktadır. Ancak devlet memurları dışında beyaz yakalılara ilişkin hemen hiçbir çalışma yoktur. Bu nedenle, devlet memurlarının orta sınıf açısından incelenmesi daha uygun olabilir.

Tanımı ne olursa olsun, sınıflaşma olayı genellikle toplumdaki gelir dağılımı dengesizlikleri ile yakından ilgilidir. Bu sınıflaşma kapitalist toplumlarda “zenginlerle fakirler”; karma ekonomilerde “zenginler-orta sınıf ve fakirler” biçiminde olmaktadır. Sosyalist sistemlerde ise “orta sınıf” yoktur. Zaten sosyalist sistemler sınıfsız bir toplumu amaçlamaktadır. Bununla birlikte son yıllarda sosyalist ülkelerde de orta sınıfın gerekliliği anlaşılmağa başlanmış ve orta sınıflaşmaya doğru bir gidiş gözlenmektedir. Nitekim başta Yugoslavya olmak üzere küçük çapta özel işletmelere izin verilmektedir. Aynı uygulama geçtiğimiz yıllarda Rusya’da da başlatılmıştır.

III. DEVLET MEMURLARI VE ORTA SINIFLAŞMA

Orta sınıfa mensup olmak her şeyden önce meslekle belirlenmekte ve belli meslekleri ifa edenler orta sınıfta sayılmaktadır. Yukarıda da görüldüğü gibi orta sınıfların tipik bölümünü kendi adına bağımsız

olarak çalışanlarla ücretliler oluşturmaktadır. Ücretliler içinde de en büyük bölümü memurlar teşkil eder. Bu nedenle önce memurlar, sonra bağımsız çalışanlar gözden geçirilecektir.

Devlet Memurlarının Toplumsal Yapıdaki Konumları

Cevaplar	Sayı	%
Üst	9	0.87
Ortanın Üstü	80	7.72
Orta	542	52.27
Ortanın Altı	232	22.37
Fakir	148	14.27
Cevapsız	26	2.50
TOPLAM	1.037	100.

Kaynak: Ömer Bozkurt, Memurlar (Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü), TODAİE yayını, Ankara, 1980, s. 165

Tabloda da görüldüğü gibi, Türkiye’de devlet memurlarının yarısından fazlası (% 52.27) kendini orta sınıfta görmektedir. Ancak bu dağılımın bir özelliği, orta sınıfın altında kendilerine yer verenlerin, ortanın üstünde yer verenlere oranla daha fazla olmasıdır. Genellikle bu türlü değerlendirmeler mali durumlar dikkate alınarak belirlenmektedir.

Devlet memurlarının kendilerini orta sınıfta görmeleri devlet yönetimi açısından sevindiricidir. Çünkü orta sınıflar daha önce de değinildiği gibi, kendi kendine yeterli olan, kendi yağıyla kavrulabilen bir kesimi ifade etmektedir. Bu nedenle, memurların büyük bir bölümünün günümüz koşullarında konumlarına uygun bir yaşam sürdürebilmeleri gerçekten sevindiricidir. Nitekim Kutadgu Bilig’in yazarı Yusuf Has Hacıp, "Devletin sağlamlığı, hizmette bulunanlara (memurlara) dağıtılan gelire bağlıdır, onların yüzleri gülmelidir, bu zümre memnun olmazsa, devletin yıkılması kaçınılmazdır, kamu görevlisinden "fakir" sıfatının kaldırılması gerekir, devlet bunu yapamıyorsa, devlet olarak kabul edilmez" demektedir.⁷ Yine aynı yazar, "insanlığın anlamı, insan emeğinin takdiri ile hakkını vermektir, devlet bunu yapamıyorsa, mürüvvet elden gider, devlet, hizmet edenin hakkını ödeyecek, hizmetleri makbule geçtikçe yükseltecek^ ihtiyaçlarından dolayı devlet hizmetine girmiş olanlar darlıkta bırakılmayacak, muhtaç duruma düşürülmeyecek ve böylece memurlar görevlerine daha bağlı olacak, hizmetlerini daha

gayretle yerine getirecek ve yönetimde de istikrar sağlanacaktır" demektedir.

"Türkiye'de devlet memurlarının kendilerini büyük ölçüde orta sınıflar içinde gördükleri açıktır. Ancak memurların toplumsal konumları maddi koşullarından çok, başka özelliklerle belirlenmektedir. Bunda eğitimin ve meslekteki konumun önemi büyüktür. Özellikle maaş ile öznel konum arasında bir ilişki bulunmakla birlikte, aynı zamanda bir statü göstergesi durumunda bulunan kadro derecesi ile konum arasında belirgin ölçüde daha yüksek bir bağıntı katsayısı ortaya çıkmaktadır. Son olarak kendi toplumsal konumlarını algılamaları ile, gelir ya da refah açısından durumlarını değerlendirmeleri arasında çelişkili sayılabilecek bir farklılık söz konusudur." 8 Gelir yönünden memurlar ne nominal değerler açısından doyurucu bir maaşa sahiptir, ne de mesleklerinde yıllandıkça anlamlı bir gelir artışı bekleyebilirler. Ancak son yapılan maaş düzenlemeleri ile memurların özel kesim çalışanları ve işçilere göre daha iyi bir gelire kavuşturuldukları savunulmaktadır. Böylelikle memurlar gerçek bir orta sınıf konumuna sokulabilecektir.

Memurlardan sonra orta sınıfların tipik bir bölümünü kısaca küçük işletmeler olarak nitelendirilen esnaf sanatkâr ve küçük sanayiciler oluşturmaktadır. Toplumda istikrar ve denge açısından bu kesimin önemi son derece önemlidir. Bu nedenle gelişmiş ülkeler küçük işletmelerin geliştirilmesi için gerekli önlemleri almaya özen göstermektedir.

Küçük işletme sahiplerinin toplumdaki konumlarını belirlemek amacıyla yapılan bir araştırmada aşağıdaki karşılıklar alınmıştır.

Küçük İşletmecilerin Toplumsal Yapıdaki Konumları

Cevaplar	%	Sayı
Üst Sınıf	5.0	13
Orta Sınıf	79.1	205
Alt Orta Sınıf	2.7	7
Alt Sınıf	11.2	35
TOPLAM	100.0	260

Kaynak: Necmettin Özerkmen, Küçük Sanayiın Orta Tabakalamadaki Rolü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, G.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1985, s. 82

Bağımsız olarak mesleklerini yürüten küçük işletmecilerin büyük bir bölümü (% 79) kendilerini orta sınıfta görmektedir. Küçük işletme-

çilerin böyle bir oranda kendilerini orta sınıfta görmeleri, öteden beri toplumda kabul edilen küçük işletmeci - orta sınıf özdeşliğini de doğrulamaktadır. Tablodan açıkça görüleceği gibi, toplumdaki konumları itibariyle küçük işletmeciler memurlara oranla daha büyük bir oranda kendilerini orta sınıf içinde kabul etmektedir. Bu durum, küçük işletmelerin kişisel bilgi ve yetenekleriyle geçimlerini sabit gelirli ücretli kesime oranla daha kolay sağlamalarına bağlanabilir.

Aynı araştırmada orta sınıfta olmanın ölçütleri belirlenmeye çalışılmış ve bu amaçla sorulan “kişilerin neleri olmalı ki, orta sınıfta olsun?” sorusuna alınan cevaplar şöyledir:

Cevaplar	%	Sayı
işyeri - ev - araba	31.9	83
Ev - işyeri	60.5	151
Evde işyeri-araba-yazlık	2.3	8
Ev - temel ev araçları	2.3	8
Eğitim	3.0	10
TOPLAM	100.0	260

Kaynak : N. Özerkmen, a.g.e., s. 104

Tablodaki verilere göre küçük işletmeciler, orta sınıfta olmanın temel ölçütleri olarak “ev ve işyeri” sahibi olmayı çoğunlukla (% 60) kabul etmektedirler. Gerçekten ülkemiz şartlarında bir işyeri ve konuta sahip olmanın çalışanlar açısından önemi büyüktür. Kendine ait bir işi (veya işyeri) ile konutu olan kimse, kendini bağımsız, mutlu ve orta halliler grubunda görmektedir. Orta sınıfta olmak aslında yalnız bağımsız çalışmayı değil, bağımsız düşünebilmeyi, insanın temel niteliği olan “buluş” ve “üretmeyi içine almaktadır. Nitekim dünyadaki temel buluş (icat) lar incelendiğinde bunların büyük ölçüde küçük işletmeler tarafından gerçekleştirilmiş olduğu görülür.

Aynı tablodan çıkan bir sonuç da ülkemizde araba sahibi olmanın orta sınıf açısından ikinci planda kalmasıdır. Orta sınıfta olmanın ölçütleri arasında sıralanan “işyeri-ev-araba” sahibi olma ölçütü de kabarık (% 31.9) olmasına rağmen, temel ölçüt “ev ve işyeri” sahibi olmaktır. Halen kiralarn yüksekliği, işsizlik ve hızlı enflasyon gibi sorunlar bir bakıma bu görüşü haklı çıkarmaktadır. Demek oluyor ki, Türkiye koşullarında kendine ait bir işyeri ve evi olanlar orta sınıf; kendine ait bir işyeri ve evi olmayanlar ise alt sınıflar grubuna sokulmaktadır. Oysa

gelişmiş ülkelerde orta sınıfta sayılmak için ev ve işyeri yanında araba dahil, eğitim, statü ve ekonomik koşullar da aranmaktadır.

Bu açıklamalardan sonra orta sınıfı şöyle tanımlamak ta mümkündür: Orta sınıf, ne gıpta edilecek kadar yüksek gelire sahip, ne de acınacak kadar düşük gelir grubundadır. Bir başka deyimle, kendi kendine yeterli bir geçim düzeyine sahip olan bir kesimdir. Dolayısıyla mevcut yönetimin ve düzenin sürmesinden yana olup bulundukları ülkenin belkemiğini teşkil ederler.

IV. ORTA SINIFLARIN İŞLEVLERİ

Orta sınıfların önemleri yürüttükleri işlevlerden gelir. Orta sınıflar üzerinde durulmasının kuşkusuz birçok nedenleri vardır. Bunları anlayabilmek için bunların yerine getirdikleri işlevlerin incelenmesi yerinde olur.

Orta sınıfların önemi ve işlevleri gerek ülkemizde gerekse dış ülkelerde birçok düşünür tarafından işlenmiştir. Ancak bunlar içinde Muhiddin Bey (Bergen)'in orta sınıfların işlevlerine ilişkin değerlendirmesi ilginçtir.

"Bir memlekette bütün ilerlemeleri yapan, maarifi, sanatı, ticareti ilerletenler, hep emeği ile kazananlardır. Bunlar her memlekette ayrıca başlı başına bir sınıf teşkil ederler ki, bu orta sınıf esnaftır."

"Avrupa'nın bize şaşkınlık veren bugünkü medeniyeti hep o diyardaki sanat ve ticaret sınıfları sayesinde olmuştur. Bu sınıfa malik olan memleketlerin ahalisi okumuş olur, zengin olur. Bu sınıfa malik olan devletlerin hazinesi zengindir, doludur. Hükümet hiç sıkıntı çekmez. Her zaman bu sınıfa güvenir. Böyle memleketlerde gerçek hürriyet vardır. Zira bu sınıf ahali kendi geçimini alınının teriyle kazanır. Onun için kimseden korkmaz. Menfaati gereği vazifelerini yapmayı, haklarını istemeyi bilir, öğrenir. Yurdunu herkesten fazla sever, müdafaasını herkesten fazla düşünür. Çünkü yaşadığı toprağa bir çok bağlarla bağlıdır. Binlerle kitabı alıp okuyan bu sınıf ahalidir. Bu sınıf bir milletin belkemiği mesabesinde, ruhudur, devleti, cemiyet yaşatan odur." *

Yukarıda alıntılarda Muhiddin Bey, Halka Doğru Dergisi'nde orta sınıfın önemini yıllar önce açık bir biçimde dile getirmiştir. Bu değerlendirmeler günümüzde aynen geçerlidir.

Siyasal yönetimi demokrasiye dayanan ülkelere orta sınıfın korunmasına özel bir önem verilmektedir. Bunun nedenlerini şöyle sıralamak mümkündür⁹:

1. Bu sınıf, "muhafazakâr" olup gelenekleri ve milli karakteri temsil etmekte, dolayısıyla toplumda bir istikrar unsuru olarak görülmektedir. Bu sınıfın zayıflaması ve ortadan kalkması halinde sosyal patlamalar ve siyasal istikrarsızlıklar ortaya çıkabilmektedir. Endüstrileşmiş batılı ülkelerde orta sınıflar da geniş ve güçlü olduğundan buralarda istikrarsızlık ve kargaşa görülmezken; orta sınıfların zayıf ve güçsüz olduğu Lâtin Amerika ülkelerinde sık sık siyasal ve sosyal karışıklıklar, hükümet darbeleri ve ihtilaller olmaktadır.

2. Orta sınıflar bir ülkede sayı olarak ne kadar yaygın ve güçlü ise, o ülkede o oranda sosyal adalet var demektir. Sosyal adaletin varlığı ise, zaten demokrasinin varlığı ve devamı için temel koşuldur. Sosyal adaletin olmadığı bir toplumda demokrasinin olması düşünülemez. Rakamlar biraz eski olmakla birlikte batılı demokratik ülkelerde, sözgelimi Fransa'da toplumun % 35'ten fazlası, ABD'de % 45'i, İngiltere ve Almanya'da % 35'ini orta sınıflar oluşturmaktadır. Ancak günümüzde bu oranların daha yüksek olduğu tahmin edilmektedir. Milli gelirin ve servetin bu sınıfın elinde toplanmasından dolayı gelir dağılımında da etkin rol oynarlar.

3. Orta sınıflar içinde çoğunluğu oluşturan "şehirli", sosyal değişmelere daha yatkın olup yeni düşünce ve teknikleri daha kolaylıkla kabul ederek uygulayabilir.

4. Ekonomik etkinliklere ve teknik buluşlara öncülük eden "girişimciler" orta sınıflardan gelirler. Alt gelir grubunda yer alanlar ekonomik sıkıntı ve güçsüzlük nedeniyle yeni buluşları yapamadıkları gibi, üst gelir grubunda yer alanların da yeni buluşlar yapacak zamanları hatta buna ihtiyaçları da yoktur.

Batı tipi toplumlarda toplumsal dengenin ve kurulu düzenin korunması, demokratik yönetimin kesintisiz ve normal bir şekilde sürdürülmesi, güçlü ve yaygın bir orta sınıfın varlığı ile mümkündür. Yine millî değerlerin, gelenek ve göreneklerin devamında orta sınıfların önemi vurgulanarak bunların güçlendirilmesi gereği savunulmaktadır.

Orta sınıflar yukarıda görüldüğü gibi bir toplumda hem ekonomik hem de sosyal bakımdan birçok işlev yerine getirmektedir. Sosyal ve ekonomik kalkınmanın dengeli bir biçimde yürütülmesi,, milli gelirin artırılması, gelirin toplumsal gruplar arasında sosyal adalet ilkelerine göre dağıtılması ve refahın tabana yaygınlaştırılması, orta sınıfların işlevlerini gereği gibi yerine getirebilmesine bağlıdır.

Gelir açısından olduğu kadar, davranış ve karakterleri açısından da ortak özellikler gösteren orta sınıfların toplam ülke nüfusu içindeki

oranlarının yüksek olması, sermaye ve işçi sınıfları arasında bir çıkar çatışmasına fırsat vermeyip, çıkar çatışmasını çıkar birliğine dönüştürmede önemli rol oynarlar. Bu anlamda orta sınıflar, sermayeyi temsil eden sermaye sınıfı ile emeği temsil eden işçi sınıfı arasında hem sermayeyi, hem de emeği birlikte temsil etmektedir. Dolayısıyla orta sınıflar her yönüyle ekonomik ve sosyal anlamda bir istikrar unsuru olmanın yanında demokrasinin de temel direğidir.¹⁰

Bir ülkede kalkınmayı hazırlayan öğelerin hepsi ekonomik değildir. Kalkınmada ekonomik, sosyal ve siyasal faktörler atbaşı gitmektedir. Sözelimi, kalkınmanın altyapısını oluşturan “girişimci” bir orta sınıf ile bunlara yön veren bir aydın sınıfa ihtiyaç vardır. Ayrıca kalkınmanın gerçekleşebilmesi için maddi ve teknik koşulların yanında beşeri kaynakların da büyük payı vardır. Kalkınma için teknik buluşları bulup uygulayabilen, girişken bir orta sınıfın ekonomik kalkınmadaki katkısı inkar edilemez. Nitekim Sanayi Devriminin ilk defa İngiltere’de gerçekleşmesi, bu ilkedeki orta sınıfın emek ve sermayelerini akıllı bir biçimde birleştirmeleri ile olmuştur. Bir başka deyişle İngiltere’de Sanayi Devrimini “orta sınıf” yapmıştır denebilir.

Batı ülkelerinde ve özellikle İngiltere’de gerçekten her zaman kalabalık bir orta sınıf olagelmıştır. İşte bu orta sınıf, toplumdaki siyasal, sosyal ve ekonomik buhranlar karşısında yerine göre alt sınıflarla, yerine göre de üst sınıflarla işbirliği yaparak bunalımların şiddetini azaltmak ya da bunları önlemek gibi önemli roller oynamışlardır. 19. yüzyılda kişilere ve topluma karşı sorumsuz bir şekilde gelişen kapitalizm, alt sınıfların aleyhine olduğu gibi, orta sınıfların aleyhine de bir gelişme gösteriyordu. Bu durum karşısında siyasal ve ekonomik güçleri zayıflayan orta sınıflar, alt sınıflara mensup olanlarla kader birliği yaparak hükümetlere ve kapitalistlere karşı şiddetli bir baskı grupları meydana getirdiler. Bu tür işbirliği sonucunda ilk defa medeni hakların (serbest sözleşme) elde edilmesi mümkün olabilmiştir. Daha sonra siyasal hakların (seçme, seçilme) elde edilmesi dolayısıyla parlamentolarda söz sahibi olunabilmiştir. İnsan haklarına karşı saygının artması bu şekilde sağlanabilmiştir. Bu gelişmelerle birlikte gelişen kapitalizmde ise, üretim faktörlerini birleştirerek değer üreten girişimcinin işlevi gittikçe azalmış, yerini büyük ölçüde yönetici sınıfa bırakmak zorunda kalmıştır. Bu suretle orta sınıfı oluşturan aydın grup, kapitalist ve işçi sınıfları arasında denge ögesi rolünü oynayabilmiştir. Çünkü yönetici sınıf, kapitalistler tarafından çalıştırılabilir, kapitalistlere bağlı olmayıp, bilimsel güçleri sayesinde bütün topluma yön verici durumda bulunmaktadır.¹¹

Gerek İngiltere’de gerek diğer demokratik ülkelerdeki uygulamalar

sonucunda, medeni ve siyasal hakların elde edilmesi ile sınıflar arası gerginliklerin giderilmesinin yeterli olmadığı zamanımızda çok iyi anlaşılmış bulunmaktadır. Bir başka deyişle hukuki eşitlik yetmemektedir. Bu bakımdan kişilerin ekonomik durumlarında az çok bir benzerlik meydana getirmek, alt ve üst sınıflar arasındaki gelir ve yaşayış farklarını da azaltmak gerekmektedir. Ahlak ve zihniyet sorunları ile ekonomik büyüme arasındaki paralellik, günümüzde herkes tarafından benimsenen bir gerçek olmuştur.¹²

Tarihte orta sınıflar hep bireysel özgürlüğün kazanıldığı yerlerde ortaya çıkabilmiştir. Kişisel özgürlük, tarihsel açıdan bakıldığında bütün toplumlarda orta sınıfın gelişmesi için ön şart olmuştur. Buna karşılık nerede kolektivizm, feodalizm veya diktatörlük orta sınıfların kişisel özgürlüğüne engel olmuş veya bunu baskı altında tutmuşsa, orta sınıfların ekonomik, toplumsal ve politik gücü de bütün vatandaşlar yararına etki gösterememiştir. Bu bakımdan orta sınıflar öteden beri ister kişilerin, ister grupların veya ideolojilerin olsun, ama aynı zamanda askerlerin de egemenlik iddialarının doğal hasmı olmuştur. Ama nerede ona kişisel özgürlük verilmiş veya kendisi bunu mücadele ile elde edebilmişse, orada özgürlüğün başarı ve verimlilikte de üstünlük olduğunu, toplumsal, ekonomik ve politik bakımdan kanıtlamıştır.¹³

Avrupa'nın gelişmesi, girişimci, mücadeleci kişilerin oluşturduğu paralı sınıfın-burjuvazinin iticiliği ile olmuştur. Bu sınıfların oluşması, ekonomik koşulların yanı sıra bir kültür ortamını, alışkanlıkları, belirli bir insan ve sorumluluk anlayışını da gerektirmektedir.

Ne var ki, batıda orta sınıfların etkisiyle gelişen sanayileşme hareketi, Osmanlı Devletinin farklı yapısından dolayı burada gelişmemiştir. Bunun nedenleri iki noktada toplanabilir. Birincisi, Osmanlı düzeninin birey-toplum dengesine dayanmasıdır. Osmanlı toplum düzeni, bireyin bireyi sonuna kadar sömürmesine dayanan kapitalist sisteme kapalı kalmıştır. Osmanlı ekonomik rejimi, kendi insan ve toplumunun felsefesini yansıtan bir modeli ortaya koymaktadır. İkinci önemli yapı farklılığı ise, devlet-devlet dengesine dayanan sosyalist modele de karşı olmasıdır. Sosyalist rejimlerde bilindiği gibi birey devlet çarkı içinde kimliğini yitirmiş ve devletin bir aracı haline gelmiştir.¹⁴

Oysa Osmanlı sistemi kapitalistleşmeye iltifat etmediği gibi, sosyalist sisteme de ilgi duymamıştır. Osmanlı ekonomi düzeninin temel taşlarından biri olan Ahilik, can ve mal beraberliğini emretmiş, sermaye artırım ve aşırı kazanç duygusunu engellemiştir. Osmanlı Devletinin sanayileşmedeki gecikmesini yalnız buna bağlamak insafsızlık olur. Sa-

nayileşmemenin başka nedenleri de vardır. Nitekim yükselme devrinde oldukça

güçlü ve kalabalık bir orta sınıf varken, duraklama ve gerileme devrinde bu sınıflar zayıflamış ve bu zayıflama siyasal gerileme ile atbaşı gitmiştir.¹⁵

Halen ülkemizde orta sınıfların sayısı az ve nitelik bakımından güçsüzdür. Milli gelirin büyük bir bölümü üst sınıflara gitmekte, orta sınıflar milli gelirden az pay almaktadır. Bu durum istikrarlı bir yönetim açısından istenen bir durum değildir. Nitekim orta sınıflar büyük bir baskı grubu oluşturamadıklarından batılı ülkelerde görülen istikrarlı yönetim işlevini yerine getiremedikleri gibi, askeri darbelerin olmasını da önleyememektedir. Oysa gelişmiş ülkelerde orta sınıflar toplam nüfusun en az yüzde 40'ını oluştururlarken, gelişmekte olan ülkelerde bu oran yüzde 9 ilâ 20 arasında değişmektedir.¹⁶ Orta sınıfların nüfusun çoğunluğunu oluşturduğu kalabalık ve satın alma gücünün yüksek olduğu ülkelerde ekonomik büyümenin ve yönetimin istikrarlı olduğu artık ortaya çıkmış bulunmaktadır.

Orta sınıfların bir istikrar ögesi olduğu ülkemizde de anlaşılmış, orta sınıflar devletin birlik ve bütünlüğünün ve rejimin sadık bekçileri olarak görülmüş ve bunların korunmasını sağlamak amacıyla ilk defa anayasaya bir madde konmuştur. (1982 Anayasası mad. 173)

V. SONUÇ

Orta sınıfların öteden beri var olduğu ve bundan sonra da var olacağı toplumbilimcilerce genellikle kabul edilmektedir. Tarihte orta sınıfların asıl işlev ve misyonları, feodal toplum sistemini tasfiye ederek hür düşüncenin ve endüstri toplumunun doğup gelişmesine önderlik etmiş olmalarıdır.

Toplumbilimciler, orta sınıfların kalabalık olmasının toplumun varlığı ve istikrarı için bir güvence olduğunu söylemektedir. Aristo'nun "gurur sahibi yüksek sınıfla, haset sahibi alt sınıf arasında akıllı ve soğukkanlılığı temsil eden orta sınıfın" öneminden söz etmiş olması dolayısıyla çok eski bir geçmişe sahip olduğu söylenebilir. Orta sınıflar her zaman alt ve üst sınıflar arasında denge ögesi ve barıştırıcı bir role sahip olagelmışlerdir.

Kari Marx, 19. yüzyıldaki proleterleşme ve kapitalistleşme olayları karşısında orta sınıfların zamanla proleterleşeceğini ve sınıflar piramidinin de şekil değiştirerek ikili duruma geleceğini, yani bunun ücretliler ve kapitalistlerden oluşacağını ileri sürmüştür. Ne var ki, Marx'ın tah-

mirilerinin tersine, endüstrileşme orta sınıfları ortadan kaldırmamış, bilakis

artırmıştır. Esasen Marx da orta sınıfların varlığını kabul etmekle birlikte, bunun geçici olduğunu, zaman içerisinde yok olacaklarını savunmuştur. Bu da gerçekleşmemiştir.

Ülkemizde ilk defa 1983 yılında "orta direk" olarak siyasal literatüre giren orta sınıfların güçlü oldukları söylenemez. Bir anlamda orta sınıflar kendi kaderlerine terkedilmiş gibidir. Nitekim OECD'nin bir raporunda da belirtildiği gibi, Türkiye'de orta sınıflar, diğer gelişmekte olan ülkelere göre küçük ve zayıftır.

Bununla birlikte, ülkemizde orta sınıfların geliştirilmesi ve sorunlarının çözülmesi amacıyla bir tür şemsiye olacak "Orta Direk Bakanlığı" kurulmuş olması sevindiricidir. Ancak sorun bakanlığın kurulması ile bitmemekte, bunun yanında orta sınıfların sorunlarına bilimsel yönden yaklaşabilecek bir "Orta Sınıf Araştırma Enstitüsü" kurulması yararlı olacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- 1 — Eflatun, Devlet, 4. Kitap 419-423; Kanunlar 744.
- 2 — Aristo, Politika, 4. Kitap Bölüm 11, s. 127-128.
- 3 — Yusuf Has Hacı, Kutadgu Bilig, 314/4341, 4342, 398/5553.
- 4 — Rasih Demirci, Ekonomik Anlayış ve Orta direk Üzerine Düşünceler, Karınca Dergisi, 1984, S. 565, s. 9.
- 5 — Horst Schröder, İşletmeler ve Sosyal Piyasa Ekonomisi Semineri, Konrad Adenauer Vakfı yayını, Ankara, 1988, s. 28-30.
- 6 ----- , Aynı kaynak, s. 29.
- 7 — Yusuf Has Hacı, Aynı Kaynak, s. 398/5564-5565, 384/5355.
- 8 — Ömer Bozkurt, Memurlar (Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü), TODAİE, Ankara, 1980, s. 165-192:
Muhiddin (Birgen) Bey, "İktisadî Hasbihal: En Büyük Eksiğimiz", Halka Doğru, Yıl 1, S. 6, Mayıs 1329 (1913).
- 9 — Z. Fahri Fındıkoğlu, "Bizde Orta Sınıf Meselesi" (Tebliğ), Türkiye’de Orta Sınıf - Sosyal ve Ekonomik Bünyemizdeki Yeri, Ankara, 1963.
- 10 — Âmiran Kurtkan, Maliye Sosyolojisi, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1984, s. 126-127.
- 11 — Enis Öksüz, Sosyal Gelişme, İ.Ü. İktisat Fakültesi Mecmuası, 32. Cilt, S. 1-4, Ekim 1972 - Eylül 1973.
- 12 — Sabri Ulgener, İktisadî İnhitat Tarihimizin Ahlâk ve Zihniyet Meseleleri, İstanbul, 1951, s. 92.
- 13 — Horst Schröder, Aynı kaynak, s. 40-41.
- 14 — Âmiran Kurtkan, Genel Sosyoloji, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1986, s. 161-173. Sabahattin Güllü, Ahi Birlikleri, Ötüken Yayınevi, İstanbul, 1977, s. 108.
- 15 — Âmiran Kurtkan, Genel Sosyoloji, a.g.k., s. 149.
- 16 — Enis Öksüz, Sosyal Gelişme - Sanayileşen Türkiye İlişkileri (Basılmamış doçentlik tezi), İstanbul, 1977, s. 38.
Cahit Talaş, Orta Sınıfların Yeri - Önemi ve Çeşitli Meseleleri, Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara, 1963, s. 8.

**ÇEVRE KORUNMASI YÖNÜNDEN MEDENİ KANUN HÜKÜMLERİ
İLE ÇEVRE KANUNU HÜKÜMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI,
ÖZELLİKLE MEDENİ KANUNUN 656. MADDESİNİN ÇEVRE
KANUNU KARŞISINDAKİ DURUMU (MESULİYET
HÜKÜMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI) ***

**Danışman: Doç. Dr. İlhan ULUSAN
Hazırlayan: Şenol ŞENOL
Doktora Öğrencisi No: 37**

I. GİRİŞ

Çevre, insanın sosyal, biyolojik ve kimyasal tüm faaliyetlerini sürdürdüğü bir ortam olarak tanımlanmaktadır.*¹ Günümüzde sanayileşme ile birlikte ortaya çıkan çevre kirliliği, tüm insanlığın maddi ve manevi çevresini bozmaya ve insan varlığını tehdit etmeye başlamıştır.

Çevresi ile sürekli iç içe hayatını sürdürmek zorunda bulunan insanoğlu, çevre sorunlarının her geçen gün artması karşısında, çevreyi korumak lüzumunu eskisinden daha çok hisseder hale gelmiştir.

Sanayinin gelişmesi ve kentleşme, hızlı biçimde artan nüfus hava ve su kirliliği, nükleer enerjinin oluşturduğu tehlikeler,² insanlığa insansız bir dünya vaat etmektedir. Çevrenin korunması, bu bakımdan sadece sanayileşmiş veya sanayileşmekte olan ülkelerin değil, tüm ulusların ortak görevi olmak durumuna gelmiştir. Özellikle 1986 yılında Çernobil Nükleer Santralından çıkan yangın ve kullandığımız spreyle

* Adalet Dergisi, Yıl: 79, Sayı: 6, Kasım - Aralık 1988, sayfa: 157-171'den alınmıştır.

¹ Tanım için bkz., B. Demircioğlu, Ege Bölgesindeki Mahkeme Kararlarında Çevre Sorunları, Mahkeme Kararlarında Çevre Sorunları, TÇSVY, Ankara 1986, s. 11.

² N. S. Kazancı, Mahkeme Kararlarında Çevre Sorunları, TÇSVY., Ankara 1986, s. 39; K. Konuralp, Yargıtay Kararlarında Çevre Sorunları, TÇSVY., Ankara 1986, s.65; N. Özdemir, Komşuluk Hukuku Çerçevesinde Çevre Sorunları ile İlgili Yargıtay Uygulamasının Değerlendirilmesi, TÇSVY., Ankara 1986, s. 97; P. Dansereau (Çev. Atauz Sevil), Çevre bilim ve İnsan Etkisinin Artışı, Yerleşim ve Çevrebilim Sorunları, Ankara 1984, s. 136-159; E. Ural, Çevre ve Hukuk, TÇSVY., Ankara 1981, s. 13 ; H. Tandoğan, 2872 Sayılı Çevre Kanununa Göre Çevrenin Kirlenmesinden Doğan Sorumluluk, YD., 1986, S. 12, s. 31 ; İ. Ulsan, Çevre Kirlenmesinden Doğan Sorumlulukta Fedakarlığın Denkleştirilmesi İlkesi, YD., 1986, S. 1-2, s. 62.

rin dünyayı çevreleyen ozon tabakasında oluşturduğu delinme, bunu tüm insanlığa bütün çıplaklığıyla göstermiştir.

Çevre sorunlarının önemi ve büyüklüğü karşısında hukuk düzenlerinde buna yabancı kalma düşünülemeyeceğinden, bu konuda yasal düzenlemelere gitmek her ülkenin çabası haline gelmiştir. Özellikle İsviçre - Türkiye hukuk sistemlerinde çevreye verilen zararlardan doğan tazminat sorumluluğuna ilişkin olarak yapılan yasal düzenlemeler üç aşamalı bir süreç izlemiştir.³

Birinci aşamada: komşuluk hukukuna ilişkin olarak getirilen yasal düzenleme ve hükümler kâfi görülmüş, sorunların bu hükümlerle çözümü yoluna gidilmiştir.

İkinci aşamada: çevreye zarar veren tehlikeli eylem ve faaliyetler karşısında yasa koyucunun özel kanunlar çıkarması gelir.

Üçüncü aşamada ise, büyük çevre etkileri ve müdahaleler sonucunda çevreye verilen zararların tazmini, önlenmesi gibi konularda özel düzenlemelere gidilmiştir.⁴

Ülkemizde komşuluk hukuku çerçevesinde, komşusuna zarar verici taşkınlıklarda bulunan taşınmaz malikinin durumu ve sorumluluğuna ilişkin ilk yasal düzenleme Medeni Kanunun 661 ve 656. m. lerinde yer almıştır. Ardından ilk kez 1982 Anayasasında çevre terimi geçmiş akabinde de Ağustos 1983'te 2872 sayılı Çevre Kanunu, çevre sorunlarına ilişkin özel ve ayrıntılı düzenlemeleri getirmiştir. Biz bu çalışmamızda Medeni Kanunun 656. maddesi ile Çevre Kanunu'nun sorumluluk hükümlerini karşılaştırmaya çalışacağız.

II. MEDENİ KANUN VE ÇEVRE KANUNUNDA

SORUMLULUĞUN DÜZENLENMİŞ ŞEKLİ

1. Medeni Kanunda Sorumluluğun Tanzim Tarzı

Türk Medeni Kanununda çevrenin korunmasına ilişkin olarak MK. m. 661 ve bu hükmün yaptırımı niteliğindeki MK. m. 656 öngörülmüştür. MK. m. 656 bugüne kadar, zararlı çevre etkileri yüzünden ağır zarar

³ S. Çörtoğlu, Çevrenin Kirlenmesinden Doğan Sorumlulukla Taşınmaz Mülkiyetinin Aşkın Kullanılmasından Doğan Sorumluluğun Karşılaştırılması, YD., 1986, S. 1-2, s. 77.

⁴ Çörtoğlu, Çevrenin, 77.

gören kişilerin korunmasında ve zararlarının giderilmesinde çok önemli bir işleve sahip olmuştur.⁵

Taşınmaz malikinin hakkını tecavüz etmesinden doğan sorumluluğu, Medeni Kanunumuzun "Malikin Mesuliyeti" kenar başlığını taşıyan 656. m. de düzenleme alanı bulmuştur. MK. m. 656'ya göre : "bir malikin hakkını tecavüz etmesinden dolayı bir zarara uğrayan veya uğramak tehlikesinde bulunan kimse eski halin iadesini veya tehlikenin izalesi için lazım gelen tedbirlerin yapılmasını talep edebilir ve uğradığı zarar ve ziyanı ayrıca tazmin ettirebilir."⁶

Kanunumuzdaki bu hüküm çevreye müdahalelerden doğan sorumluluğa, bugüne kadar "komşuluk hukuku" çerçevesinde bakıldığını ve sorunların MK. m. 656'ya göre çözüldüğünü göstermektedir. İsviçre - Türk hukuk sisteminde komşuluk hukukuna ilişkin yasal düzenlemeye gidilirken, komşular arasında huzur ve barışın sağlanması için karşılıklı saygı ve adalet prensipleri ile komşuların karşılıklı hak ve çıkarlarının dengede tutulması ilkeleri hareket noktası ve amaç olmuştur.⁷ Ancak çevreye zarar veren müdahalenin bulunmasına karşın, hukuksal sorumluluk anlamında müeyyidenin olmayışı, genel hükümlere (BK. m. 41) göre problemin çözümüne yol açmıştır. Hatta birçok dava BK. m. 41 ve MK. m. 661'e göre açılmış ve sonuçlandırılmıştır. Doğal olarak bu durumda her olayda, haksız fiilin koşullarının gerçekleşip, gerçekleşmediği aranır olmuştur.⁸

2. Çevre Kanununda Sorumluluğun Tanzim Tarzı

17.yy.dan itibaren başlayan sanayi devriminin meydana getirdiği teknolojik gelişme birçok ülkeyi kalkındırırken bir yandan da çevre kirliliğine yol açması, en önemlisi insan sağlığını ve varlığını tehdit eder hale gelmesi yasa koyucuları

⁵ Ulsan, Çevre., 58 : İ. Ulsan, Medeni Hukukta Fedakarlığın Denkleştirilmesi tikesi ve Uygulama Alanı, İstanbul 1977, s. 180 : İ. Ulsan, Çevre Etkisinden Doğan Zararlar ve Fedakarlığın Denkleştirilmesi İlkesi, Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler I. Sempozyumu, 1980, s. 181 vd. : M. R. Karahasan, Türk Medeni Kanunu Eşya Hukuku, Ankara 1977, s. 909 : Özdemir, 104.

⁶ Komşuluk Hukuku ve Hakkı: Civar taşınmaz maliklerine bu taşınmazlarından dolayı tasarruf ve müdahaleleri önleme yetkisini kendi aralarında sınırlayan haklar ve vecibelerdir. (Türk Hukuk I. s. 203): S. Olgaç, Türk Kanunu Medenisi, İstanbul 1957, s. 361.

⁷ Çörtoğlu, Çevrenin, 78.

⁸ Demircioğlu, 11 : Çörtoğlu, Çevrenin, 78.

harekete geçirmiştir. Hızlı sanayileşmenin getirdiği birçok hukuki problem, çevre kirliliğine artık MK. Ve BK. hükümleriyle veya komşuluk hukuku çerçevesinde bakılamayacağını

göstermiştir. Bunun üzerine birçok ülkede özel kanunlar çıkarma çabalarına başlanmıştır. Ülkemizde 1982 Anayasasının 56. maddesine dayanılarak 2872 Sayılı Çevre Kanunu, çevre sağlığını korumak için çevre kirlenmesini önlemek ve çevreyi geliştirmek amacıyla çıkarılmıştır (m. 1).

Çevre Kanununda çevre kirlenmesinin engellenmesine, insan sağlığına ve doğal çevrenin kirlenmeye karşı korunmasına yönelik idari, cezai ve hukuki nitelikte düzenlemeler getirilmiştir. Özellikle çevre kirlenmesinden doğan zararların ve kirlenmeyi önleme masraflarının⁹ kimin tarafından karşılanacağına ilişkin hükümler kanunun 3 (e ve f), ve 28. m. lerinde yer almıştır.

Çevre Kanunu m. 3 (e) uyarınca, "istisnai durumlar saklı olmak üzere kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması ve mücadele için yapılan harcamaların kirleten tarafından karşılanması esastır".

Yine Çevre Kanunu m. 3 (f)'de, "Çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar. Ancak bunlar, kirlenmenin önlenmesi ve sınırlandırılması için yapılan giderleri ödeme sorumluluğundan, söz konusu kirlenmeyi önlemek için gerekli her türlü tedbiri aldıklarını ispat etmek kaydıyla kurtulabilirler".

Çevre Kanununun 28. m. de "kirletenin sorumluluğu" kenar başlığını taşıyan şu düzenleme yer almıştır:

"Kirletenin kirlenmeyi durdurmak, gidermek veya azaltmak için gerekli önlemleri almaması veya bu önlemlerin yetkili makamlarca doğrudan alınması nedeniyle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan gerekli harcamalar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edilir.

Kirletenin, (g) meydana gelen zarardan ötürü genel hükümlere göre tazminat sorumluluğu saklıdır".

Çevre Kanununda kirletenin sorumluluğunun 28. madde dışında 3. maddede ilkeler başlığı altında tanzim edilmesi, yasaların sistematığına uygun düşmemektedir.¹⁰

⁹ Tandoğan, 2872 Sayılı, 32.

¹⁰ Çörtoğlu, Çevrenin, 79 : Ulusan, Çevre, 75.

Bu iki madde incelendiğinde iki tür sorumluluk bulunduğu söylenebilir. Bunlardan ilki kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması ve mücadele için yapılan harcamalar veya masraflardan doğan sorumluluk

tur. İkincisi ise, çevreyi kirletenlerin ve çevreye zarar veren kişilerin neden oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı sorumluluktur.

III. MEDENİ KANUN VE ÇEVRE KANUNUNA GÖRE ÇEVREYİ KIRLETENİN SORUMLULUKLARININ HUKUKİ NİTELİĞİ

I. Çevre Kanununda Sorumluluğun Hukuki Niteliği

Çevre Kanununun düzenlediği, kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması ve mücadele için yapılan harcamalardan doğan sorumluluğun (m. 3, e) hukuki mahiyetini açık olarak belirleyebilmek oldukça zordur. Çünkü Çevre Kanununun 3. m. nin (f) fıkrasının 2. cümlesinde belirtilen noktalarla 28. m. birlikte değerlendirildiğinde ortada sorumluluk yerine kirlenmenin önlenmesi için yapılan giderlerin tahsilinin söz konusu olduğu görülür.¹¹ Yasa ayrıca, giderlerin tahsiline ilişkin bu durumdan, söz konusu kirlenmeyi önlemek için gerekli her türlü tedbiri aldıklarını ispat etmek şartıyla kirleticilerin kurtulabileceklerini belirtmiştir. Böylece kurtuluş beyyinesi sadece kirlenmenin önlenmesi ve sınırlandırılması için yapılan giderleri ödeme durumu için öngörülmüştür. Şu halde çevrenin kirlenmesinden doğan zararların tazmini için kurtuluş beyyinesi olanağı yoktur.

Kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması ve mücadele için yapılan harcamaların kirlenme tarafından, iradesi dışında karşılanması bir zarar oluşturmaktadır. Ancak bu zarar sadece gelecekte oluşacak zararları kapsayacağından sorumluluk söz konusu olmayacaktır.¹²

Çevre Kanunu m. 3 (f)'de düzenlenen, çevrenin kirlenmesinden doğan zararları tazmin sorumluluğu, bu hususta kurtuluş ı kanıtı olmadığından, objektif, yani kusura dayanmayan bir sorumluluktur.¹³ Bunu, Hükümet tarafından Danışma Meclisine sunulan Çevre Kanunu tasarısından¹⁴ anlamak mümkündür, "maddede öngörülen ilkeler arasında, kirlenme dolayısıyla ortaya çıkacak tazminat sorumluluğu ile ilgili olarak, bunun objektif sorumluluk olduğu... yer almaktadır". Fakat çevrenin kirlenmesinden doğan sorumluluğun objektif özen yükümlülüğüne dayanan olağan bir sebep sorumluluğu mu yoksa gerekli

¹¹ Çörtoğlu, Çevrenin, 81.

¹² Çörtoğlu, Çevrenin, 81.

¹³ Tandoğan, 2872 Sayılı, 33 : Ulusan, Çevre Kanununun Uygulanması, TÇSVY., Ankara 1987, s. 228.

¹⁴ Gerekçeli ve Açıklamalı Çevre Kanunu, s. 39.

tedbirlerin alınmasına yönelik kurtuluş delili getirme imkanı tanımayan ağırlaştırılmış bir objektif sorumluluk mu ¹⁵ olduğu tartışma konusu yapılabilir, s. Çevre Kanunundaki düzenleme tarzı her iki görüşe müsait bulunmaktadır.

Olağan sebep sorumluluğu görüşüne dayanak olabilecek noktalardan ilki, yasanın 3. m. nin (f)'nin ikinci cümlesinde kurtuluş delili getirme olanağı tanınmasıdır. İkincisi ağırlaştırılmış ve sınırsız bir sorumluluk Türkiye gibi ekonomisi kalkınma yolunda olan bir ülke için katlanılması zor bir durumdur.¹⁶

İleri sürülen bu gerekçelere karşın Çevre Kanunu m. 3 (f) ile getirilen sorumluluk, kurtuluş delili getirme olanağı tanımayan ağırlaştırılmış bir objektif sorumluluktur. Buna ilişkin ilk tespit, Çevre Kanunu m. 3 (f)'nin iki cümlesinin ilki, kirlenmenin kirlenmeden doğan zararlar için ağırlaştırılmış objektif sorumluluğunu, İkincisi ise, kirlenmeyi önlemek ve sınırlamak için yapılan giderlerin ödenmesi borcuna ilişkindir, İkinci olarak Çevre Kanunu m. 3 (f) deki sorumluluk kurtuluş delili ile ortadan kaldırılabilse idi, böyle bir olanak tanımayan MK. m. 656'daki sorumluluktan daha hafif kalır, özel düzenlemeden beklenen amaçla gerçekleşmezdi.¹⁷ Burada en önemli problem kalkınma çabaları olan bir ülke olmamız karşısında sorumluluğun bu gayretlerimizi olumsuz yönde etkileyebileceğidir. Ancak BK. m. 43 gereğince tazminat tutarlarının makul bir ölçüde tutulabilmesi mümkündür. Böylece çıkarların dengelenmesi yolu tutulabilir.¹⁸

2. Medeni Kanundaki Sorumluluğun Hukuki Niteliği

Taşınmaz mülkiyetinin aşkın kullanılmasından doğan sorumluluk kusura dayanmayan bir sorumluluktur.¹⁹ MK. nın 656. m. de sorumluluğun şartları bakımından kusur dikkate alınmadığı gibi kurtuluş beyyinesine de yer verilmemiştir²⁰ Ancak burada da nedensellik bağının zarar görenin kendi kusuru, üçüncü kişinin kusuru veya mücbir sebep

¹⁵ H. Tandoğan, Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk Hukuku, Ankara 1980, s. 22-29.

¹⁶ Tandoğan, 2872 Sayılı, 34-36.

¹⁷ Tandoğan, 2872 Sayılı, 36-38-39 : Çörtoğlu, Çevrenin, 81 : Ulsan, Çevre, 66 ve 75.

¹⁸ H. Tandoğan, Türk Mesuliyet Hukuku, Ankara, 1961, s. 327; Tandoğan 2872 Sayılı, 39 : Ş. Akyol, Çevre Kanununa Göre Hukuki Sorumluluk, Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler VII. Sempozyumu, 9-10 Mart 1984.

¹⁹ Tandoğan, Kusura, 189 : Çörtoğlu, Çevrenin, 81 : Akipek, Gayrimenkul Malikinin Mesuliyeti, AHFD., XI (1954), S. 1-2, s. 335 : Savmen - Elbir, Türk Eşya Hukuku, İstanbul 1954, s. 419: Karahasan, Tazminat Davaları, İstanbul 1976, s. 332.

²⁰ Çörtoğlu, Çevrenin, 81 : Tandoğan, Kusura, 189: Ulsan, Fedakar, 180.

dolayısıyla kesilmesi şeklinde kurtuluş kanıtı getirilebilir.²¹ Malikin mülkiyet hakkını kullanırken özensiz davranması kusur derecesine ulaşmasa veya umulmayan hallerle komşuya zarar verilse bile taşınmaz maliki sorumlu tutulur. Hatta kiracının bu kullarına ile komşulara verdiği zararlardan taşınmaz maliki sorumludur.²²

Taşınmaz malikinin sorumluluğunun dayanağının ne olduğu tartışmalıdır. Bu görüşe göre,²³ malik, taşınmazdan faydalandığı için, bu yararlanmanın karşılığı olarak mülkiyet hakkını aşmasından doğan zararı da tazmin etmelidir. Diğer bir fikre göre,²⁴ taşınmazın varlığının üçüncü kişiler bakımından oluşturduğu tehlike malikin sorumluluğunun gerekçesidir. Başka bir görüşe göre, taşınmazın tehlike arz ettiği söylenemez. Ancak komşuluk dolayısıyla kişiler arasında zorunlu ilişkiler ve taşınmaz mülkiyetinin sınırlarının açıkça belirlenememesi böyle bir sorumluluğun kabulüne yol açmıştır.²⁵

IV. SORUMLULUKLARIM UYGULANDIĞI ALAN

Sorumluluğun uygulama alanı, her iki sorumluluğu birbirinden ayıran önemli bir ölçüdür. Medeni Kanuna göre taşınmaz malikinin sorumluluğunun söz konusu olması, taşınmaz malikinin hakkını aşmasına bağlıdır. Çevre Kanunundan doğan sorumluluk ise çevrenin kirlenmesi halinde söz konusu olur.

I. Çevre Kanununda Sorumluluğun Uygulama Alanı

Çevre Kanunundan doğan sorumluluğun uygulanma alanı Medeni Kanundaki sorumluluğun uygulama alanından daha geniştir. Çevre Kanununun 2. m. nde çevre kirliliği, insanların her türlü faaliyetleri sonucunda havada, suda ve toprakta meydana gelen olumsuz gelişmelerle ekolojik dengenin bozulması ve aynı faaliyetler sonucu ortaya çıkan koku, gürültü ve atıkların çevrede meydana getirdiği arzu edilmeyen sonuçlar olarak tanımlanmaktadır. Tariften de anlaşılacağı üzere, "insanların her türlü faaliyetleri" sonucu oluşan olumsuz gelişmeler Çevre Kanununu ilgilendirmektedir. Şu halde taşınır veya taşınmaz eşya üzerinde, onun kullanılması veya işletilmesi sırasında doğan müdahale

²¹ Tandoğan, Kusura, 189.

²² Tandoğan, Kusura, 189-190.

²³ Saymen - Elbir, 414.

²⁴ S. Kaneti, Haksız Fiillerde Hukuka Aykırılık Unsuru, İstanbul 1964, S. 9, dn.33.

²⁵ Bu görüşler için bkz. Tandoğan, Kusura, 190; Çörtoğlu, Çevrenin, 82.

ler, diğer şartların da gerçekleşmesi halinde Çevre Kanunundaki sorumluluğu gerektirecektir.

2. Medeni Kanunda Sorumluluğun Uygulama Alanı

Medeni Kanundaki sorumluluğun söz konusu olabilmesi, sadece ve sadece taşınmaz malikinin mülkiyet hakkını tecavüz etmesi halinde mümkündür.²⁶ O yüzden MK. m. 656'daki sorumluluk yalnız taşınmaz malikleri hakkındadır. Bu hüküm bizce kıyas yoluyla taşınır maliklerine uygulanamamaktadır. Çünkü taşınır malikleri arasında komşuluğa benzer bir ilişkinin düşünülmesi zordur.²⁷ Ancak bazı yazarlar bu görüşü eleştirmektedir.²⁸ Onlara göre MK. m. 656, mülkiyete ilişkin genel hükümler içinde yer almalıydı. Çevreye etkili müdahaleler, genellikle taşınmaz mülkiyetinin kullanılmasından doğduğu için bu düzenlemeye gidilmiştir. Ayrıca bu hükmün yalnız taşınmazlara uygulanması tapusuz taşınmazlara, gecekondulara ve menkul inşaatlara nasıl bakılacağı sorununu çıkarır.

Bu düşünce bir bakıma doğrudur, ancak bu tapusuz taşınmazların MK. m. 656 kapsamından çıkacağı anlamına gelmez. Tapusuz taşınmazların taşınır hükmünde sayılması, onların el değiştirmeleri bakımından kabul edilmiştir. O nedenle çevreye müdahale eden taşınmaz tapusuz dahi olsa, gecekondü veya menkul inşaat kabul edilse bile komşuluk hukukuna aykırı davranışlardan malik MK. m. 656'ya göre sorumlu olacaktır.²⁸

V. SORUMLULUĞUN ŞARTLARI BAKIMINDAN

1. Hukuka Aykırılık

a. Çevre Kanunu Bakımından

Çevre Kanununun 3. m. nin (f) fıkrasına göre, çevreye müdahaleden dolayı sorumlu olan “çevreyi kirlüten ve çevreye zarar verenlerdir. Şu halde çevrenin kirlenmesi ve zarar görmesi sorumluluk için temel koşuldur. Bunu böyle kabul edip, geniş anlamda ele alırsak, nüfus

²⁶ S. Bertan, Ayni Haklar, C. 1 ve 2, Ankara 1976, m. 656, N. 1: Çörtoğlu, Çevrenin,, 83: Tandoğan, Kusura, 189-190: J. Akipek, Gayrimenkul Malikinin Mesuliyetinin Hukuki Neticeleri, İstanbul 1955, s. 6: Gürsoy - Eren - Cansel, Türk Eşya Hukuku, Ankara 1978, s. 601 : Saymen - Elbir, 383 : Karahasan, Sorumluluk ve Tazminat Hukuku, Ankara 1981, s. 421.

²⁷ Tandoğan, Kusura, 189.

²⁸ Çörtoğlu, Çevrenin, 83.

artışı, ekonomik gelişme ve diğer canlıların faaliyetleri dahi çevrede etki ve kirlenme olarak kabul edilecektir. Bu bakımdan hangi fiil ve hareketlerin çevreye müdahale teşkil ettiğini, ne gibi fiillerin hukuka aykırı olduğunu belirtmek şarttır. Çevre Kanunu Değişik maddelerinde dağınık olarak bunu belirlemiştir.²⁹

Çevreye müdahale, koku, gürültülü ve atık şeklinde maddi etkiler türünde olabileceği gibi, ışık, sarsıntı, ısı ve benzerleri gibi manevi etkiler biçiminde de olabilir.³⁰

Çevre Kanunu m. 8/2. Fıkrası genel nitelikte bir kirletme yasağı getirmiştir, “kirletme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemekle kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirleten, kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler”. Bu genel özen kuralına aykırılık bir çeşit hukuka aykırılık oluşturmaktadır. Kanundaki yasaktan kirletmenin kanun tarafından hoş görülmediği ve bundan doğan kirlilik sonucunun hukuka aykırı olduğu anlamı çıkarılabilir.³¹

Çevre Kanununda çeşitli kirlenmeler için ayrı yönetmelikler çıkarılacağı belirtildiğinden, yönetmeliklerin öngördüğü sınırları aşan bir kirliliğe neden olan bir faaliyette bulunan kimse, sorumluluktan kurtuluş beyyinesi getirirse dahi kurtulamayacaktır.³² Bu konuda bize, çevre korunması çalışmalarına ülkemizden önce başlamış bulunan memleketlerin hazırlamış olduğu yönetmelikler ve standartlar örnek olabilir.³³

b. Medeni Kanun Bakımından

Taşınmaz malikinin sorumluluğunun temelinde mülkiyet hakkını aşması (tecavüz etmesi) yatar. Çünkü malikin komşu taşınmazlar üzerinde taşkınlık derecesine varan müdahaleleri söz konusu olduğunda MK. m. 656'daki olanaklar devreye girebilir. Komşu tarafından hoşgörü sınırları içinde karşılanması gereken müdahaleler için sorumluluk söz konusu olmaz.³⁴ Ancak bu durumda zarar doğmuşsa “fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesi” yoluyla giderimi cihetine

²⁹ Çörtoğlu, Çevrenin, 84.

³⁰ Özdemir, 100-116-104: Çörtoğlu, Çevrenin, 84-85: Ulusan, Çevre, 62: Ulusan, Fedakârlığın, 159: Çörtoğlu, Komşuluk Hukukunda, Taşınmaz Mülkiyetinin Çevreye Etki ve Sonuçları, Ankara 1982, s. 101 vd.

³¹ Tandoğan, 2872 Sayılı, 44.

³² Tandoğan, 2872 Sayılı, 44.

³³ Çörtoğlu, Çevrenin, 86; Tandoğan, 2872 Sayılı, 45.

³⁴ Ulusan, Fedakârlığın, 173 : Çörtoğlu, Komşuluk, 179 : Özdemir, 101.

gidilebilir.³⁵

Medeni Kanunun 661. m. nde, taşkınlık teşkil eden müdahaleler gürültü, sarsıntı, duman, kurum ve rahatsızlık veren diğer toz, buğu, koku çıkarmak şeklinde örnek olarak sıralanmıştır.

Çevre Kanununda müdahale şekilleri hakkında yönetmeliklerin çıkarılması ve bunların ölçü alınması yolu tutulmuşken, MK. nda bu konuda, taşınmazın mevkii mahiyeti ve mahalli örf ölçü olarak alınmıştır. Bu yüzden çevreye müdahale niteliğinde bir faaliyet ÇK.na göre hukuka aykırı sayılırken, MK. na göre hukuka uygun sayılabilecektir veya bunun tersi de olabilecektir.³⁶

2. Zarar

Kirletici faaliyet veya müdahaleler sonucunda doğrudan veya dolaylı bir zarar ortaya çıkmalıdır. Zarar şeye ilişkin olabileceği gibi, kişiye ilişkin de olabilir. Şeye ilişkin zarar, ya taşınmazın özüne tesir ederek onun yok olmasına, kıymetinin azalmasına veya kişilerin rahatsız olmasına veyahut da taşınmazın satış değerinin veya gelirinin azalmasına yol açacak surette olabilir.³⁷

Doktrinde³⁸ zarar, mal varlığında, zarar verici eylemden önceki durumla, sonraki durum arasındaki fark şeklinde tanımlanmaktadır. Ancak çevre kirlenmesinde, özellikle hava ve su kirlenmesinde insan, hayvan veya bitkiler üzerinde ve doğal kaynaklarda oluşan zararın miktarını tespit etmek kolay gözükmemektedir. Ayrıca gürültü ve koku devamlı olmadığı ^takdirde bundan doğan zararı ispat etmekte kolay değildir. Burada mahkemenin ehil bilirkişiler yardımıyla halin mutat cereyanını da dikkate alarak gerçeğe yakın biçimde zararı belirlemesinden başka çare kalmamaktadır.

3. Uygun İlliyet Bağı

Kirletici faaliyet veya taşkın müdahale hallerinde meydana gelen zararlar fiil arasında uygun illiyet bağının bulunması şarttır. Çoğu zaman birden fazla faaliyet zararın doğmasında rol oynadığından illiyet bağının ispatlanması zordur. Böyle durumlarda aynı zarardan birden fazla kişinin sorumluluğu söz konusu olur. Bu gibi hallerde illiyet bağının gerçeğe yakın görünmesi yeterli görülmelidir.³⁹ Ayrıca kirlen

³⁵ Ulsan, Fedakârlığın, 185.

³⁶ Çörtoğlu, Çevrenin, 89.

³⁷ Gürsoy - Eren - Cansel, 698 : Akipek, Gayrimenkul, 61 : Tandoğan, Türk Mesuliyet, 210 : Çörtoğlu, Çevrenin, 90 : Tandoğan, 2872 Sayılı, 46.

³⁸ Tandoğan, Türk Mesuliyet, 64.

³⁹ Tandoğan, 2872 Sayılı, 49-50 : Çörtoğlu, Çevrenin, 91,

meve katkıda bulunan birden fazla işletme varsa müteselsil sorumlu tutulmalıdır.⁴⁰

VI. DAVA EHLİYETİ

1. Aktif Dava Ehliyeti

ÇK. na göre çevrenin kirlenmesinden zarar gören herkes dava açabilir. Dava açma durumundaki kişinin uğradığı zararı, zararlar kirletici faaliyet arasındaki nedensellik bağı ve çevre etkisinin yönetmelik standartlarını aştığını ispat etmesi şarttır.

Buna karşın, taşınmaz malikinin hakkını tecavüz etmesi sonucunda zarar gören bütün üçüncü kişilerin MK. m. 656'dan yararlanabileceklerin⁴¹ savunmalar olduğu gibi sadece komşuların bu maddeden faydalanabileceklerini ileri sürenler de vardır.⁴²

Fikrimizce MK. m. 656'nın sadece komşular için uygulanmasını istemek tutarlı olmaz. Çünkü böyle düşünme halinde taşınmazın aşkın kullanılmasından zarara uğrayan kişilerin, bu zararlarını nasıl giderecekleri sorunu karşımıza çıkar. Ayrıca MK. m. 656'da komşu olmak şartı maddenin uygulanması açısından aranmamıştır. Komşuluk kavramının uygulama tarafından kapsamının genişletilmiş olması da bu görüşümüzü kuvvetlendirmektedir.⁴³

2. Pasif Dava Ehliyeti

MK. m. 656'dan doğan sorumlulukta sorumlu kişi taşkın müdahalede bulunan taşınmaz malikidir. Taşınmaz maliki taşınmazını kiraya vermesi halinde kiracının fiilinden de sorumludur.⁴⁴ Sınırlı aynı hak sahiplerinin sorumlulukları tartışmalı olmasına rağmen baskın görüş mesul olacakları yönündedir.⁴⁵ Yargıtay şahsi hak sahibinin sorumlu olacağını vurgulamaktadır.⁴⁶ Çevre Kanunu sorumlu kişiyi kirleten olarak görmektedir. Kirleten gerçek veya tüzelkişi olabilir. Ancak bunla-

⁴⁰ Tandoğan, 2872 Sayılı, 50: Çörtoğlu, Çevrenin, 91.

⁴¹ Akipek, Gayrimenkul, 26 : Saymen - Elbir, 419.

⁴² Tandoğan, Kusura, 202.

⁴³ Çörtoğlu, Çevrenin, 92.

⁴⁴ Akipek, Gayrimenkul, 33-42.

⁴⁵ Akipek, Gayrimenkul, 46: Gürsoy - Eren - Cansel, 702: Tandoğan, Kusura, 191.

⁴⁶ Y. 4. HD., 18.1.1977, 4028/450, Yasa HD, 1987, S. 9, s. 1585.

rıh mülkiyet hakkına veya sınırlı ayni hakka veyahut şahsi hakka sahip olmaları durumu değiştirmez.⁴⁷

VII. TALEP HAKLARI

1. Çevre Kanunu Balonundan İstemler

Çevre Kanununa göre kirlenmenin önlenmesi, sınırlandırılması ve mücadelesi için kirleten önlem almakla yükümlü tutulmuştur. Bu ödevin yerine getirilmemesi veya eksik yerine getirilmesi halinde, gereken Önlemleri kamu kurum ve kuruluşları alacak, yaptıkları masrafları kirletenden tahsil edeceklerdir (ÇK. m. 28). Ancak kirleten kurtuluş kanıtı getirerek bu yükümlölükten kurtulabilecektir.

Çevre Kanununda yer alan kirlenmenin önlenmesi için önlem alma ödevinin hukuki niteliği karma özelliktedir. Bu yüzden yetkili idari merciler çevreye zarar veren faaliyetlere müdahale edebilecekleri gibi zarar görenler de yetkili makamlardan önlem alınmasını isteyebilirler.⁴⁸ Önlem alınmadığı takdirde adli veya idari yargıya başvurmak kabildir. ÇK. nda da (m. 2 (e), m. 8/2, m. 28/1. f.) kirlenmeyi önleyecek tedbirlerin alınmasının talep edilebileceği, alınmadığı zaman bu görevin kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu açıkça belirtilmiştir. Ayrıca kamu kurum ve kuruluşları ÇK. m. 15 ve 16'ya göre yükümlölüğünü yerine getirmeyen faaliyetleri süreli veya süresiz durdurabilecektir.

Çevrenin kirlenmesinden zarar gören veya zarar görme tehlikesine maruz kalanlar ÇK. m. 30 gereğince idari makamlara başvurarak bu faaliyetin durdurulmasını isteyebilirler. Ayrıca zarar gören veya görme tehlikesi içinde bulunan kişilerin ÇK. m. 28/2. fıkrasının genel hükümlere yaptığı atıf karşısında adli yargıdan önlem alınmasını talep etmek hakları vardır.

2. Medeni Kanun Bakımından İstemler

MK. m. 656 gereğince mülkiyet hakkı taşkın kullanılırsa taşınmaz maliki sorumlu olacaktır. Taşkınlıktan zarar görme tehlikesine maruz kalan öncelikle zarar tehlikesinin giderilmesini dava edebilir. İkincisi eski halin iadesini isteyebilir. Üçüncü olarak ta taşkın müdahale ortaya çıkmadan, çıkabileceğini ispat ederek zarar tehlikesinin önlenmesini isteyebilir. Bu davalar adli yargının

⁴⁷ Tandoğan, 2872 Sayılı, 40.

⁴⁸ Çörtoğlu, Çevrenin, 95.

görev alanına girer.⁴⁹

VIII. SONUÇLAR

Çevresi ile iç içe yaşamak zorunda bulunan insanoğlunun sanayinin gelişmesi, kentleşme ve hızlı nüfus artışı gibi sebeplerle ekonomik dengenin bozulması karşısında çevre kirliliği sorunu en önemli problemlerinden biri haline gelmiştir. Çevre sorunlarının tüm dünyayı etkileyen özelliklere sahip olması bütün ulusların bu konuda ortak çevre korunması normları getirmesini zorunlu kılmaktadır.

Çevre Kanunu gereğince çevre kirlenmesinden doğan zararlar için ağırlaştırılmış bir objektif sorumluluk getirilmiştir. (ÇK. m. 3 (f)). Bu sorumluluktan kurtuluş kanıtı getirerek kurtulmak mümkün değildir. Kirlenmenin önlenmesi veya sınırlandırılması için yapılan giderlerin ödenmesi borcundan kurtuluş kanıtı getirmek suretiyle kurtulmak kabildir. Hukuka uygun kirlenmeden doğan kaçınılmaz zararların fedakarlığın denkleştirilmesi ilkesi şartları içinde tazmini yoluna gidilebilir.⁵⁰ Ağırlaştırılmış objektif sorumluluk hem çekindiriciliği ile ilgilileri gereken tedbirleri önceden almaya yöneltecek, hem de önlemlerin alınmamış olması yüzünden veya alınmış olmasına rağmen doğan zararı hakkaniyete uygun olarak karşılayacaktır.⁵¹

Taşınmaz mülkiyetinin aşkın kullanılmasından* doğan sorumluluk kusura dayanmamaktadır. Bu bakımdan sorumlu kişi kurtuluş kanıtı getirerek mesuliyetini bertaraf edemez.

Medeni kanuna göre taşınmaz malikinin sorumluluğu için malikin mülkiyet hakkını aşması gerekirken, ÇK. na göre sorumluluk için çevrenin kirlenmesi şarttır. O nedenle MK. 656 gereğince sadece taşınmaz maliki sorumludur. Taşınır malikleri bakımından komşuluk ilişkisi olmadığı için MK. m. 656 uygulanamaz.

Çevreye zarar veren veya verme tehlikesi olan faaliyetler hakkında hem MK. m. 656'nın sorumluluk hükümleri, hem de ÇK. nun sorumluluk hükümleri birçok olayda uygulanabilecekler. Yönetmeliklerin çıkarılmamış olması nedeniyle uygulanan ÇK. yerine Yargıtay'ın taşınmaz malikinin sorumluluğu hakkındaki MK. hükümlerinin genişletici yorumu ile çevre sorunlarını çözmesi son derece dikkate değerdir. ÇK. nun etkili biçimde tatbiki için yönetmeliklerin biran evvel çıkarılması zorunluluğu gün geçtikçe kendini daha çok hissettirecektir.

⁴⁹ Çörtoğlu, Çevrenin, 94 vd.

⁵⁰ Ulsan, Çevre, 57 vd. ve 75.

⁵¹ Tandoğan, 2872 Sayılı, 55-56.

BİBLİYOGRAFYA

- Akipek, J.: Türk Eşya Hukuku, II. Kitap (Mülkiyet), Ankara 1971,
- Akyol, Ş.: "Çevre Kanununa" göre Hukuki Sorumluluk, Yayınlanmamış Tebliği, 1984.
- Bertan, S.: Ayni Haklar, C. 1 ve 2, Ankara 1976.
- Çörtoğlu, S.: Çevrenin Kirlenmesinden Doğan Sorumlulukla Taşınmaz Mülkiyetinin Aşkın Kullanılmasından Doğan Sorumluluğun Karşılaştırılması, YD., 1986, s. 1 -2.
- Çörtoğlu, S. : Komşuluk Hukukunda Taşınmaz Mülkiyetinin Kullanılmasının Çevreye Etki ve Sonuçları, Ankara 1982.
- Fisunoğlu, M.: Çevre Sorunları ve Ekonomi Çevre ve Ekonomi, Ankara 1985.
- Gürsoy - Eren - Cansel: Türk Eşya Hukuku, Ankara 1978, Ankara 1979.
- Kantar, E. : Çevre Hukukunda Sorumluluk Kavramı, İBD., 1984, s. 1-2-3.
- Karahasan, M. R. : Sorumluluk ve Tazminat Hukuku, Ankara 1981.
- Oğuzman - Seliçi: Eşya Hukuku, İstanbul 1978, İstanbul 1982.
- Sayman - Elbir: Türk Eşya Hukuku Dersleri, İstanbul 1963.
- Tandoğan, H. : Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu, Çevre Kanununun Uygulanması, TÇSVY., 1987, s. 17.
- Tandoğan, H.: Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk Hukuku, Ankara, 1981.
- Tandoğan, H.: Türk Mesuliyet Hukuku, Ankara 1961.
- Tandoğan H. : 2872 Sayılı Çevre Kanununa Göre Çevrenin Kirlenmesinden Doğan Sorumluluk, YD., 1986, S. 1-2.
- Tekinay, S. S. : Çevrenin Kirlenmesinden Doğan Hukuki Sorumluluk, Teori ve Uygulama Açısından Mesuliyet Sigortaları, 3. Sigorta Semineri, İstanbul 1977.
- Tuncay, C.: Dünyada Çevre Korunması Kanunları, İTÜ. D., C. 33, N. 5, 1975.
- Ural, E.: Çevre ve Hukuk, Ankara, 1981.
- Uluslan, İ. : Medeni Hukukta Fedakarlığın Denkleştirilmesi İlkesi, İstanbul 1977.
- Uluslan, İ. : Çevre Kirlenmesinden Doğan Sorumlulukta Fedakarlığın Denkleştirilmesi İlkesi, YD., 1986, S. 1-2.
- Uluslan, İ. : İyiniyetli Sebepsiz Zenginleşenin İade Borcunun Sınırlanması Sorunu, İstanbul 1984.

Wieland, C. : Çeviren: î. Hakkı Karafakı, Aynı Haklar, Ankara 1946.

**KAMU YÖNETİMİNİN POLİTİZASYONU:
POLİTİZASYONUN SONUÇLARI SEBEPLERİ VE KAVRAMLARI
ÜZERİNE DÜŞÜNCELER ***

**Yazan : Krister Stahlberg
Çev. : Dündar GÜLTEKİN
Keşan Kaymakamı**

YÖNETİMİN KONTROLÜ: POLİTİK HAYATIN SÜREKLİ SORUNU

Batıdaki siyasi sistemlerde genellikle politik güç ile yönetsel güç arasında bir ayırım yapılmaktadır. Oysa ilki devletin işleyişini temin eder, ikincisi ise siyasi güce yol gösterir ve siyasi iktidarın aldığı kararların uygulanmasına yön verir. Öte yandan zamanla durumun geniş ölçüde yönetim lehine geliştiğine ve siyaset adamlarının memurlar üzerindeki etkinliklerinin gittikçe azaldığına (Batıda) kimse karşı çıkmamaktadır.

Hükümetlerin yapıları ve yönetim sistemleri giderek karmaşıklaşmaktadır. Kuruluşlar ve bunlara verilen görevler gittikçe uzmanlık istemektedir. Hükümetlerin boyutu büyümektedir. Geleneksel görevler giderek genişlemekte ve hükümetlerin programlarına yeni görevler eklenmektedir. Hükümetlerin yerine getirmek zorunda oldukları görevlerin güçlük ve genişliği yönetimlere daha geniş bir güç vermektedir. Çok iyi bir bilgi edinme (Information) sayesinde, memurlar politikacılar nezdinde gittikçe artan etkilere sahip olmakta, teorik olarak politikacıların devletin yüce menfaatlerini ilgilendiren sorunlar üzerinde faaliyetlerini yoğunlaştırmaları için gittikçe genişleyen sınırsız bir yetkileri bulunmaktadır.

Yönetimin rolünün gelişmesi sadece devlet yönetimi alanında uzmanlaşma, karmaşıklık ve büyüklük görüşleri ile açıklanamaz. Aynı zamanda hükümet kuruluşları ile çevreleri arasındaki ilişkilerin gelişimine bakmak gerekmektedir. Katılımcı demokrasi anlayışı büyük halk kitlelerinin eğitime isteklerine paralel olarak gelişmiştir. Vatandaşlar, kamu erkleri üzerine baskı yapmak için gruplar oluşturmuşlardır ve elde edilen değişiklikler hem yönetimin rolü felsefesini ve hem de biz

* Revue Internationale des Sciences Administratives, Volüme: 53, 1987, No: 3'den çeviri yapılmıştır.

zat yönetim organizasyonunu etkilemiştir. Memurların dürüstlüğü kesin biçimde yalnızca halka karşı değil, politik çevrelere karşı da söz konusu olmalıdır. Öte yandan, çeşitli baskı gruplarının temsilcileri değişik meslek kuruluşlarının manevraları ile yönetim ve memurlarla doğrudan ilişkiye girmişlerdir.

Politikacıların, yönetimin irade ve kapasitesinin politik etkilere uyum sağlaması durumuna nadiren inandıklarına şaşırılmamalıdır. Memurlar üzerindeki diğer baskılardan söz edilmese de kamu yönetiminde ortaya çıkan nitelik ve nicelik değişiklikleri, bu yönde bir istek olsa bile, kısa bir sürede sonuç elde edilmesini zorlaştırmaktadır.

Bu nedenle, politikacıların eğilimlerini açıklamaları karşısında, yönetimin kötü niyetlilik veya durgunlukla suçlanması yoluna gidilmektedir. (Koch 1985)

Politikacıların bıkmadan idarenin denetimi için gerekli araçları araştırdıkları anlaşılmaktadır.

Siyasi iktidar kendisini hükümet kurullarına ve kuruluşlarına daha fazla empoze etmeli ve yönetim daha fazla politize olmalıdır. Herkesin bildiği gibi, bu politizasyon ve hedeflenen bağımlılığı elde etmek için araçlar konusunda sayısız öneriler yapılmıştır. Bazıları temsili bir bürokrasi önermekte (Kingsley 1944) oysa, bazıları tarafından (Friedrich 1940) teklif edilen "Fellowship of Science" çözümünde olduğu gibi bir takım dahili denetim şekilleri tercih edilmektedir. Sayıları az da olsa bir takım çevreler, bazı yazarların harici bir denetim çözümünü desteklemelerine rağmen (Finer 1941) yönetimin ve politikanın tümüyle birbirinden ayrılmasını öngörüyorlardı. (Wilson 1987, Goodnow 1900) Sadece dış kontrolden yararlananlarla iç çözümleri tercih edenler arasındaki orta yolda, şimdi klasik olan ve yönetmenlerin somut alanda ilk sırayı, politikacıların değerler alanında ikinci sırayı işgal ettikleri bir ayrım bulmaktayız. (Simon 1957; Aberbach et putman et Rochman 1981) Literatürde bu seçeneklerin birisini alıp diğerlerini bir yana bırakma eğilimi olmasına karşın, yalnızca bir tek denetim mekanizmasına dayalı hükümetle ilgili çözüm yolları bulmak zordur. Politikacılar yumurtalarını nadiren aynı sepete koyarlar. Bu da gösteriyor ki yürürlükte olan denetim, ortadaki farklı tezleri olanlara karşı çıkmaya devam eden tartışmayı desteklemektedir ve politikleşme kavramı aynı filozof ailesinde bile farklı yorumlar bulmaktadır.

POLİTİKLEŞME NE DEMEKTİR?

Sorunu çözmek iddiasında olmaksızın, bu olay üzerindeki düşüncelerin daha somut ve daha pratik seviyeye ulaşması amacıyla, daha

genel ve daha teorik bir noktadan hareketle politikleşme modelini beşe ayıracağım:

a) Belli bir devrede politikleşme sistem düzeyinde makro kozmik terimlerle tarif edilmişti. Bu fenomen kamu sektörü geliştiğinde ortaya çıkmakta, giderek özel sektörü düzenlemektedir. Bu yorum devlet ve ekonomi kavramlarının kritik teorik görünümüne yaklaşımı ifade etmektedir. (Derlien, 1985; Ronge 1974)

Oldukça genel bir tutum ise politikleşmeyi fonksiyonel yoruma bağlamaktan ibarettir. Böylece Koch (1985) yükümlülüklerin yerine getirildiği durumlarda şartların değişmesine bağlı olarak kamu hizmetini yönlendirmek için gerekli olan işin, siyasi iktidarın yönetim kapasitesinin temelinde yattığını ileri sürmektedir. Bürokrasiler genellikle politik iradeye karşıdırlar. Bu durumda politikleşmiş bir yönetimin siyasi baskılara göre davranacağı normal olarak düşünülecektir. Genel bir görüşe göre ise politikleşmeyi netice itibarıyla çevre koşullarındaki bir değişikliğe idarenin uyum sağlamasının fonksiyonel bir öncüsü olarak mütalâa etmek gerekmektedir.

b) Biraz daha sınırlayıcı bir yaklaşıma göre ise politikleşme siyasi güç ile yönetsel güç arasında var olan ilişkilerin doğrudan fonksiyonudur. Politizasyon, yönetimin politik iktidara karşı hareket serbestisini yüz yüze ilişkilerde gerçekleştirdiği anlamında kabul edilebilir.

Nihayet idarenin yetkilerinin politika tarafından yönlendirildiği gözlenebilir. Fakat siyasi nedenlerle ve çoğu halde çerçeve kanunlar yoluyla memurların hemen sınırsızca güçlendirilmiş olduğu ve yetkilerinin genişletilerek eylem özgürlüğüne ulaştıkları görülmektedir. Politizasyon idari otonomi derecesi olarak tanımlandığından beri biçimsel referans noktası bürokrasi üzerindeki yönetsel denetimin geleneksel kavramı olmaktadır. (Rylander 1969) bununla birlikte, bu kanıtlama tersine de döndürülebilir. Eğer bürokrasinin tarafsız hizmet verdiğinden ve siyasi gücü kullanma yetkisinden hareket edersek, politikleşmeyi politikanın bürokrasi üzerine bir müdahalesi olarak mütalâa edebiliriz. Bundan dolayı yönetimin politik iktidar karşısında bağımsızlığı azaldığı ölçüde daha çok politize olduğu görülecektir. Bu yorum genellikle bir yöneticinin rolünü bir Yargımcıne yaklaşım ve genel kuralları içinde idarenin özel durumlarının ele alındığı sıkı sıkıya düzenlenmiş idari görevler anlayışı ile ileri sürülmektedir. (Rylander 1969)

c) Üçüncü bir anlayış temsili bir bürokrasi anlayışıdır. Bu halde politizasyon toplumla yakın ilişkili bir olaydır. Bürokrasi politize olmuştur ve yöneticilerinin toplum yapısını yansıttıkları ölçüde halkın

baskılarından etkilenmiş olmaları söz konusudur. Oysa hiçbir şey ve hiç kimse kimin ve neyi temsile yetkili olduğunu açıklayamamaktadır. Aynı şekilde bürokratların topluma mal olabilecekleri gösterilememiştir. Tanımlama gereği bürokratların sosyal bünyeyi temsil etmediklerini düşünmemiz yenindedir. Ve bu durumda politizasyon, hükümetin yarattığı istisna dışında bürokrasi ve çevresi arasındaki var olan ilişkiler içinde değerlendirilmelidir.

d) Daha somut bir plâna yerleştirildiğinde politizasyon, bürokratların tutum ve davranışlarına göre tanımlanır. Çoğulculuktan yana olan, partiler arasındaki rekabeti doğal bir olay olarak mütalâa eden tutumlar polarizasyonların işaretleri şeklinde yorumlanmaktadır. Diğer gözlemciler bürokratların siyasi partilerle ilişkileri veya partilere, görev alanlarına girmediği halde bilgi sağlama veya tavsiyede bulunma eğilimlerinin derecesini değerlendirmektedirler. (Aberbach, Putman, Rochman 1981; Moilin 1975) Bu görüş geleneksel olarak tarafsız, çoğulcu politikalara ve siyasi katılımlara karşı bir bürokrasi kavramı üzerine oturmuş gözükmektedir. Bu görüşün taraftarları için politizasyon genellikle modernleşmenin bir işareti olarak kabul edilmiştir.

e) Çok spesifik bir düzeyde politizasyon, adam kayırmacılık ile eş anlamda düşünülebilir ve o zaman dikkat esas olarak yöneticilerin işe alınma yöntemlerine yönelir. İşe alma sırasında siyasi kriterler daha geleneksel olan liyakat ilkelerine üstün geldiği ölçüde bürokrasinin politize olduğu mütalâa edilir. Şu halde bu muhakeme, liyakat kavramını esas nokta olarak almakta, oysa adam kayırmacılık liyakate göre adam alma sisteminin işlememesi olarak mütalâa edilmektedir.

Adayların seçiminde politik mülahazaların ağırlığını belirlemek kolay olmamasına rağmen, çeşitli nedenlerden dolayı işe alma kriterine dayalı bir politizasyon tanımı tercih edilecektir.

Yönetim sistemlerinin çoğu hukuk devleti kurallarına uymak ve demokratik biçimde seçilmiş iktidarın hizmetinde güvenilir bir araç olmak durumundadırlar. Ayrıca, liyakate göre işe alma batılı yönetim yapılarının çoğunda uygulanmaktadır. Bu sisteme bağlılık sadece güç değil aynı zamanda pratikte adam kayırmacılığının hakim olduğu uzun bir döneme tepkinin de ürünü olmuştur. Bu açıdan, idarenin faaliyet gösterdiği koşulların son iki asır boyunca köklü bir biçimde değişmiş olmasına rağmen adam kayırmacılığın aklanmasının temsili bir bürokrasi taraftarları tarafından ortaya atılan argümanlara çok yakın olduğunu belirtmek ilginç olacaktır. Oysa sürekli tekrarlanan şikayet, politikacıların yönetimi denetlemekte güçlük çektikleridir. (Rylander 1969) Tarihi kaynaklar

sonuç olarak, bir karmaşıklık ve gelişen uzmanlaşmaya karşı koymak için politik işe almanın gereğini açıklamak isteyenler tarafından bir argüman olarak ileri sürülememiş gibi görülmektedir.

Politizasyon elbette aynı şekilde işe alma kavramından daha az açık gözükmesine rağmen bürokratların tutum ve davranışlarına göre tarif edilebilir. Hiçbir şey, çoğulcu bir tutuma sahip olan bir bürokratin aynı zamanda tarafsız bir idarenin ilkelerini benimseyebileceği ileri sürmeye cevaz vermez. Değer olarak tarafsızlık sağlıklı bir idareyi yöneten ve genel pratik uygulamaya ve tarihsel geleneğe göre bir sistemden diğerine değişen ilkelere bağlıdır. Bu görüş açısından, alanında tek olmasına rağmen Britanya sistemi memurların tarafsızlığı konusunda bir model olarak mütalâa edilebilir. (Ryland 1985)

Sonuç olarak, siyasi tutumların çoğu politize olmayan bir bürokrasiyle uzlaştırılabilir. Politikleşme görünümünün siyasi bir atamanın sonucuna bağlı tutum ve davranışlardan kaynaklandığı söylemek daha doğrudur. Politik bir müdahale ile işe alman memurlardan kendilerini kayıran partilere karşı yüklenmiş oldukları borcu yerine getirmeleri beklenir. Eğer bu karşılıklılık (alış- veriş) idari işleyişin normal çerçevesinde somutlaştırılabilirse politik atama sisteminin varoluş nedeni kalmayacaktır. Şu halde, siyasi atamalar sisteminin dikkatimizi yerleşik bürokratik uygulamaların tersine giden bekleyişler üzerine çektiği söylenebilir.

Her zaman bu espri içinde, siyasi baskılara ilgisizlik liyakate göre işe alınmanın gerekçesi olabilir. Oysa daha ileride açıklayacağım gibi politik sistemin ve politizasyonun baş eğdirmeyi kapsadığı ispatlanmamıştır. Ayrıca politizasyonun tabi olmayı (baş eğmeyi) azaltabileceğini varsaymamız gayet makuldür. Politik atamalar sistemi genellikle, kelimenin en geniş anlamında politizasyonun esas unsurlarından biri olarak bilinmektedir. Politikleşmeyi teşvik ettiği varsayılan başlıca yöntemlerden biri vasıtasıyla, beklenen uygun ve uygun olmayan sonuçların neticesinde politikleşmeyi tarif etmek mantıkî değildir.

Politizasyon kavramının en yaygın kullanımı bakımından bunun yerine daha güncel sosyalizasyon, devletleştirme ve kamu gücünün özelleştirilmesi gibi kavramları koymanın hiçbir yararını görmüyorum. Dar anlamda politizasyon devletleştirmeyi ya da özelleştirmeyi beraberinde getirebilir, bu kavramlara yaklaşmanın ne yararı vardır.

Daha pratik bir düzeyde işe alma üzerine dayalı bir politizasyon lehine son argüman da idarenin politizasyonu sorunu olan birçok ülkede bu sorunun halkın tartışmasına tabi tutulması ve tartışmanın me-

murları işe alınmaları ve yükselmeleri üzerine yapılmasıdır. (Derlien 1985, Stahlberg 1985, Lundlundquist et Peterson 1971, Tsousos 1985, Megers 1985)

Özet olarak politizasyonu memurların işe alınmaları ve yükselmelerinde siyasi partinin, adam kayırmacılığı olarak tarif edeceğim. Bir politikleşme teorisi öncekiler, politikleşmenin neden ve sonuçları üzerinde durabilir. Sonuçları bakımından beklenen veya beklenmeyen yansımaları ayırmak yararlı olacaktır. Birinciler, yani beklenen yansımalar bakımından bürokrasinin siyasi baskılara tabi olması temel kriter olarak gözükmektedir. Diğer yandan beklenmeyen yansımalar çoktur. Ve genellikle negatif (Olumsuz) bir görünüme sahiptirler. Bunu ayrıntılarıyla, Finlandiya'da kamu idaresinin politizasyonu konusundaki analizimiz çerçevesinde inceleyeceğiz.

FİNLANDİYA'DA POLİTİZASYON

Finlandiya'da yürürlükte olan işe alma sistemi ne merkeziyetçi, ne de kapalıdır. Diğer İskandinav ülkelerinde olduğu gibi, kamu idaresinin bütün makamları herkese açıktır ve ilgilenen kimseler adaylıklarını 30 gün içinde koyabilirler. Genel kural olarak kamu idaresindeki bir makama atama yetkisi kabineye ait bulunmaktadır. Bununla beraber en yüksek makamlar için (bin kadarı) atama yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Bundan dolayı geriye kabinenin tayin edeceği 650 yüksek düzeyde makam kalmaktadır. Bakanın karar alabileceği makam (Yani gerek bizzat bakan, gerekse bakanlık personeli) 3200 civarındadır ve bunların 2200 ü bizzat bakanlıklarda geri kalan hiyerarşik, hükümete bağlı kuruluşlardır. Bu kuruluşların alt sıradaki postlarına atama bizzat bu kuruluşlarca yapılmaktadır. Her kişi, atama yapılacak makama göre değişen uygun eleme koşulları taşıması kaydıyla idaredeki her boş işe talip olabilmektedir. Genel kural olarak yüksek memuriyetler için Üniversite bitirmiş olmak koşulu yanında ilgili alanda bazı yetenek ve deneyim de istenmektedir. Fakat ayrıca yetkili merci diğer kriterlere ve özellikle yükselme konusundaki anayasada belirtilen kriterlere uygunluğu izlemek zorundadır. Anayasanın 86. ncı maddesi yükselme saiki olarak beceri, yetenek ve yurtseverliği belirtmektedir. Üçüncü kıstasın ağırlığı az olmakla birlikte ilk ikisi yorum konusudur. Genellikle kabul edilen görüşe göre yetenek formasyona, beceri daha önceki işlerdeki davranışa bağlıdır.

Bu makalede özetlediğimiz inceleme 1975 - 1980 döneminde, yüksek memuriyet makamlarına yapılan 500'den fazla atamaya dayanmıştır.

Ele alman dönemde, Cumhurbaşkanı tarafından ve kabine tarafından yapılan

bütün atamalar, atamalardan sorumlu gücün yararına hazırlanan gelişim raporlarından toplanan bilgiler etüde dahil edilmiştir.

Ayrıca, kamuda çalışan belli sayıda uzman her atama için soru kağıdı düzenlemeye davet edilmişlerdir. (Stahlberg 1984, 1985)

Eğer politik işe almanın fonksiyonel bir tarifinin kriterleri belirlenmek isteniyorsa, siyasi atama yahut daha teorik ve hukukî kıstaslara cevap veren bir tanımdan çok bir siyasi parti tarafından kayırdan bir adayın bulunduğu işe alma biçimlerini kısaca değerlendirmek daha uygun olur.

a) Birdenbire çözümlenmesi güç olan ve en sık karşılaşılan örnek; birçok adayın yarışmaya girdiği ve tercihin, kendini daha liyakatli gören adaylar yerine bir siyasi partinin adayının lehine yapıldığı örnektir. Güçlük, yükselmenin anayasal kriterlerinin niteliklerinin açık olmamasından ileri gelmektedir. Atamadan sorumlu güç argüman olarak genellikle istediği gibi davranma yetkisinden kaynaklanan yüksek kararını ileri sürecektir. En azından bu açıklama kabul edilirse, atamaların itiraz edilmez durum ve şartlarının varlığı da kabul edilmiş olacaktır.

b) Bir partinin desteğini sağlayan bir kimsenin yararına yeni makamlar yaratıldığı görülür. Bu uygulamanın birçok varlık nedeni olabilir. Genellikle iktidardaki partilerden birinin bir bakanlıktaki mevcut yüksek bir makam için teklif edilecek bir adayı vardır ve iktidardaki diğer parti bu kişiyi izlemek için adamlarından birini bu bakanlığa yerleştirmek ister. Bazen yine bir eski politikacının taltifi veya yolu tıkayan bir kişinin yerleştirilmesi için yeni bir post ihdas edilir. Bu hal özellikle değişik partilerin, değişik adaylarının aynı post için rekabette oldukları zaman görülür. Böylece bazen bir politikacıyı mükafatlandırmak veya sıkıntı veren bir adamı kızığa çekmek için bir post tesis edilir. (Ülkemizde yaygın örnek; Bakanlık veya Bakan Müşavirlikleri.)

c) Diğer durumlarda eleme kriterleri değiştirilebilir. Genellikle post için ileri sürülen koşullar adaylık çağrısı yapılmadan önce değiştirilmektedir. Bir aday özel bir kritere cevap vermekten muaf tutulabilir, bu haller ender olmakla birlikte yine de görülmektedir. Üçüncü manipülasyon hali de eleme kriterlerine inanılmaz bir yorum getirmektedir. Buna örnek; farklı eğitim düzeyindeki iki diplomayı eş değer kabul etmektir.

d) Hiyerarşinin en yüksekinde belirli postlar için aday olmanın resmi prosedürü bulunmamaktadır. Ya bir postla ilgilenen kişiler anılan postu işgal etmek istediklerini bildirmekle yetinirler, ya da potan

siyel adayların araştırmasını yapmak bizzat atamayı yapan yetkili makama düşer.

Bu durumda kanunun esprisinin istediği gibi en iyi adayın araştırılmasında mutabakat vardır; fakat genellikle siyasi parti tarafından benimsenen kriterlere cevap veren adaylar nazara alınmaktadır.

e) Avusturya'da yürürlükte olan nispiyet (Oranlık) rejiminde olduğu gibi "Blok" atamalar yapılmasını görmek ender değildir.

Çoğu zaman sağlanacak postlar, iktidardaki koalisyon partilerinin adayları arasında bölüştürülmesine rağmen bazıları muhalefete verilebilir. Bu durumda, siyasi atamadan kaynaklandığı genel olarak mütalâa edilen yüksek hiyerarşik kategorinin alt sıraları söz konusudur. (Bu kategoride, sayılan yöneticiler ve bakanlıklara bağlı merkezi kuruluşların müdürlerinin bazı postları bulunmaktadır.) Böylece, gruplandırılmış atamaların yapılabilmesi için diğer postların boşalması beklenirken boş postların hemen adaylığa açılmadığı olur. Aksine bunların daha sonra boşalacak diğer postlar üzerinde karşılıklılık anlaşmalarına göre yapılan atamalara bağlandığı da olur. Bu tip siyasi düzenlemeleri ortaya çıkarmak elbette ki oldukça zordur.

f) Bizzat zorlukla dengelenebilen başka bir yöntem postu resmen boş bırakarak görevin bir vekil eliyle yürütülmesidir. Bu geçici çözümler çok sık kullanılmıştır. Bu durumda, vekil olarak görevi işgal eden kişi posta talip olduğu zaman çok az adayın ortaya çıktığı ve genellikle vekilin atandığı müşahade edilmektedir. Fakat elbette, atamalar her zaman siyasi mülâhazalardan etkilenmeyecektir. Aynı şekilde bürokratik kaynaklı adam kayırcılığa da eğilmemiz gerekmektedir.

Nihayet dikkati, çok zor fenomenin gözlemlenmesini sağlayan ve yönetsel kültürün gelişimi olan politizasyonun sonuçları üzerine çekebiliriz. Boş bir göreve talip olan potansiyel adayların belli bir kuşku olduğu anlaşılmaktadır. Bir çok memura göre bir boş postun varlığı bildirildiğinde, uygun şartları taşıyan bir çok aday söz konusu postun boş olduğu ya da şeklen ilan edildiği konusunda kuşku duyulmaktadır. Bu kanaatte olanlara göre atamalar sübjektif nedenlerden etkilenmiştir ve eğer düzenlemeler daha önce yapılmışsa talip olmak yararsızdır. Bu tutumun ve kanaatin bir sonucu olarak düşük dereceli postlara aday olanlar, hiyerarşik olarak daha yüksek postlara aday olanlardan daha niteliklidirler. Veriler sadece adaylık için başvuran belli kişilere dayandığı için sorun üzerinde toplanabildi bilgilerin gerçek durumu tam olarak asla göstermeyeceğini açıklamaya gerek yoktur.

Danıştığımız uzman kamu görevlilerinin fikrine göre (Yakın bir kaç istisna dışında her bakanlığın idari bölümünün iki uzmanına danış

tık) blok atamalar ender değildir ve atamaların? genelinin yaklaşık % 15'i nispetindedir. Siyasi nedenlerle yaratılan postlar nadirdir ve eleme kıstasları nadiren değişmiştir. Buna karşılık olayların % 10'undan fazlasında bu kıstaslar tartışılabilir bir yorumun konusu olmaktadır. İstenen koşullara sahip olan adayların adaylıklara çağırılma prosedüründen geçmeksizin postlara tek adayların başvurması oldukça sık görülmektedir. Nihayet yine danışılan uzmanlara göre, olayların yarısında atamalar, görevin vekâlet yoluyla yürütülmesi yöntemiyle önceden hazırlanmıştır.

Yüksek dereceli memurların atanmasındaki siyasi etkinin özet bir fikrini vermek amacıyla, aşağıdaki fonksiyonel tanımı aynen kabul ediyoruz:

Bir atama en azından bir uzmana göre, aşağıdaki durumlar ortaya çıktığında politiktir; Atama, politik atamalar blokuna girerse, post politik nedenlerle tesis edilmişse, eleme kriterleri değiştirilmişse, özel bir işlem yapılmışsa, eleme kriterleri itiraz edilebilir bir yorum konusu olmuşsa, sadece politik bakımdan kabul edilebilir adaylar talep edilmiş veya dikkate alınmışsa.

Burada normal olarak, siyasi atamalar nispetinin düşüş yönündeki gelişimini göstermeye yönelik ihtiyatlı bir tanımlamanın söz konusu olduğu sanılabilir. Tanımlamamızda, vekâleten atama uygulamasını hesaba katanlarız. Çünkü politik kayırmacılığı bürokratik kayırmacılıktan ve normal idari prosedürün uygulanmış olduğu her iki durumu birbirinden ayırmak bizim için genellikle imkânsızdır. Oysa bu çekinceler hesaba katılsa bile, 1975 - 1980 dönemi için anketimizin sonuçlarına göre atamaların üçte biri siyasi nitelikte idi ve bu durum bir siyasi iktidardan diğerine hiç değişmemiştir.

Uzmanlığımız nezdinde toplanan bilgiler zaten bağımsız kaynaklar tarafından da doğrulanmıştır. Aynı işe talip olan bütün adayları yeniden ele alan ve her biri için liyakatleri ile ilgili kısa bir açıklama içeren gelişim raporlarına göre, tutulmayan adaylarla ilgili bir sınıflandırma elde ettik; oysa bunlar, atanmış olan adaylara oranla daha uzun bir deneyime ve daha ileri bir formasyona sahip görülmektedirler. Bu durumun atama olaylarının % 40'mda ortaya çıktığını müşahade ettik. Öte yandan bu sınıflandırma, politik olan ve olmayan atamalar arasındaki var sayısal ayırma uygun düşmektedir. Bu göreve alma etüdünün sonuçları ile kamu yönetiminin yüksek hiyerarşik dilimlerinin kompozisyonunun daha önce genişliğine yapılmış analizini karşılaştırırken, politik görevlendirmenin sonuçları ile ilgili olarak bazı sonuçlar çıkarılabilir.

lir. Bu sonuçlar ve etkileri atamaların politik oluşu ya da olmayışına göre memurların ortaya koydukları karakteristik çizgilerle ölçülebilir. (Sthalberg 1983) Bu konuya politizasyonun neticelerini analiz edeceğimiz zaman gene de geleceğiz. Bu aşamada, bu konudaki bilgilerin sağlanmasının oldukça zor olmasına rağmen, memurların geçmişteki politik durumları üzerinde bazı mütalâalarla yetineceğiz. 1950- 1980 döneminin genişliğine incelenmesinde, “Finlandiya’da kim kimdir” de toplanan bilgilerden siyasi kutuplaşmanın (aidiyetin) sübjektif kıstaslarını bulmuştuk. 1114 memurun sadece üçte biri siyasi bir katılmadan söz ediyordu, bir partiye mensup memurların tamamının yaklaşık üçte biri kendilerini tarafsız ve politika ile ilgisiz sayıyordu. Partinin mensubu olan memurların durumunda derin değişiklikler görüldü: Bunlardan dörtte biri 1965’te muhafazakar partiye bağlı idi, fakat bu parti 1966’dan itibaren birçok yıl için muhalefete geçince 1980’de tek bir memur bile muhafazakar partiye yaklaşmadı. İlk koalisyon hükümetinden beri çoğunluk hemen hemen daima sosyalist parti ile merkez partilerinden yana oluşmuştur. Memurların sadece % 14’ü 1965 de sosyal demokrat partiyi desteklediği halde bu oran 1980 de % 40’a yükseliyordu. Aynı zamanda, merkeziyetçi partilerin payı % 20’den % 23’e ulaşıyordu. Bu istatistikler kısmi verilere dayanmakla birlikte “Kahrolsun yenilenler” sözünün haklılığını çürütülmez biçimde ortaya koymaktadır.

Etüdümüzün sonuçları, 1966 seçimlerinden sonra siyasi atamalarının arttığına veya azaldığına ilişkin soruna yanıt vermemektedir.

Dolaylı göstergelere dayanacak olursak en azından sistematik açıdan politizasyonun güçlendiği görülmektedir. Eğer parlamenter yıllık 1ar ele alınırsa, 1961 - 1967 döneminde biri bir istek, diğeri yazılı bir soru olmak üzere yalnızca iki vesile ile idarenin politizasyonu sorununun gündeme getirildiği gözlenmektedir. 1968’den 1972’ye kadar politikleşmeye yeniden dönüşün beş istek ve bir yazılı soru ile ortaya çıktığına tanık olunmakta, fakat müteakip dönemde soruna ancak bir defa değinildiğine tanık olunmaktadır. 1978 ve 1981 arasında sorun, bir istek, üç yazılı soru ve üç sözlü soru ile tekrar gündeme gelmiştir. Bu, görev tartışmasının yeniden açılmasıyla aynı zamana rastlamaktadır ve politizasyonun kınanmasının açıklanmasında yarar vardır.

Politizasyonun bir delili geçenlerde, 1971 tarihli sosyal demokrat partinin dahili bir notunun yayınlanması ile ortaya çıkmıştır. Bu gizli doküman, kamu görevinde işe alınma konusunda partinin stratejisini tanımlamaktadır. Anılan belge, partiye sempati duyan memurlara güvenebilmenin ve kamu görevinde çalışan bütün üye ve sempatanların dosyalarının oluşturulmasının önemi üzerinde ısrarla durmaktadır. Yi

ne anılan belge aynı zamanda, uygun koşullar taşıyan adayları "hazırlayabilmek" için açık postlar konusunda çok önceden haberdar olmanın gereğini ifade etmektedir. Bütün partilerin işe alma politikaları vardır ama kanıtı asla resmen ortaya konulamamıştır. (Helsingin salomat, 17.3.1985) hata yapma korkusu olmaksızın, birçok unsurun politizasyonun güçlenmesini göstermek için birbirine uyduğu sonucuna varılabilir. Genişliği ve sistematik karakteri 1966 dan önceki dönemde daha farklı olmakla birlikte politik atamaların geçmişte var olmadığı anlamına gelmemektedir.

POLİTİZASYONUM BAZI SONUÇLARI

Politizasyonun sonuçlarının gelişimini öğrenmek isteyenlere yazılı belgelerin bir yardımı olmaz ve Finlandiya örneği bu kurala istisna etki etmez. Bu durumda, daha önce yürüttüğüm araştırmaların ortaya koyduğu diğer hususlar yanında, Finlandiya'da yapılan tartışmaların ortaya çıkardığı bazı sonuçları sıralamakla yetineceğim:

a) Daha önce belirttiğimiz gibi bürokrasinin daha uygun olduğu varsayılarak, politizasyon genellikle siyasi sistemin idari sistem üzerinde otoritesine yerleştirmek için kullandığı bir araç olarak yorumlanmıştır. Bu tez uygun bir başlık olmakla birlikte, güvenilirliği şüphelidir.

Memurların, partilerin faaliyetinde bağlılık (Taahhüt) derecesini belirlemeye yönelik etütler yapılmıştır. (Stahlberg 1976, Djupsuld 1977, Djupsuld ve Stahlberg 1978) Sosyal Demokrat parti ve Merkeziyetçi partinin 1966 seçimlerinden sonra siyasi çalışma gruplarının sayısını önemli ölçüde artırdıkları müşahade edilmektedir. Sosyal Demokratlar önceleri belli konular üzerine çalışma gurupları oluşturuyorlardı. Fakat daha sonra organizasyonlarını Bakanlıklar itibarı ile bölümlere ayrılıp ve her biri bir hükümet faaliyeti ile ilgili olacak şekilde değiştirmişlerdir. (Blafield ve Vuoristo 1985)

Sosyal Demokrat Parti açısından, bu çalışma gruplarında görevli memurlar 1970'de % 12,7'ye, 1974'de % 35,7'ye, sürekli yükseliş göstermiştir. Mutlak rakam olarak ise memurların sayısı 58'den 213'e yükselmiştir. Bu hareketin Sosyal Demokrat Parti'nin memurların işe alınması konusunda strateji hazırlanması ile aynı zamana geldiğini belirtmek ilginçtir. Koalisyonun diğer büyük partisinde de benzer bir gelişme gözlenmektedir. Merkeziyetçi partinin politik gruplarındaki mevcut memurların oranı 1970'de % 27 iken 1974'de % 52'ye yükselmiştir. Aynı dönemde politika gruplarının sayısı 12'den 22'ye varmıştır. (Stahlberg 1976)

Öyle görülüyor ki yöneticilerin fikirleri alt derecedeki basit

memurlarinkinden daha ağırlıklıdır. Parti tarafından belirlenen hat, bu stratejinin uygulanmasının ilk dönemlerinde memurların genel fikirlerini oldukça sadık bir biçimde bağlıyor idiyse de görüşlerin bu benzerliğinin uzun süreli olduğuna inanmak için oldukça az neden vardır. Gerçekte, idareye bağlılığın memurları başlangıçta parti tarafından belirlenen politikadan daha fazla etkilediği söylenebilir. Bu tezi savunanlardan bağımsız bir biçimde, (Meirer ve Niğro 1976) bizzat siyasi partiler deneyimin ışığında benzer bir sonuca varmışlardır. Son günlerde yapılan mülakatta, iki çoğunluk partisinin birinci sekreterinin memurların partilerinin denetimini ele geçirmeleri riskini ortaklaşa gördükleri anlaşılmaktadır. Zaten bu fikir iki partinin genel başkanları tarafından da paylaşılıyordu. (Helsingin, Sanomat 17.3.1985 ve Raatikainen 1985) Diğer yandan eski birinci sekreter Raatikainen boş postlara adayların, partinin siyasi gruplarından bulunabileceğini yazmaktadır. Fakat cari olan işe alma sistemi, Sosyal Demokrat Parti başkanının ifadesine göre bu arada terk edilmiştir. Memurların, kurumlarında partinin çıkarlarını koruyacakları varsayımına karşın aksine, memurlar partide kendi kuruluşlarını savunuyorlardı. Aynı endişe zaten, birçok bakanlığın siyasi sekreterleri tarafından da ortaya konulmuştur. Gerçekte bir bakanın siyasi yardımcısı olan bu sekreterlik makamı yetmişli yıllarda ihdas edilmiştir. Anılan sekreterler, değişik kabineler arasında blok atamalar görüşmelerinde belirleyici bir rol oynarlar.

Uygulamada bu rolün ve etkisinin biçimi, şimdiki Sosyal Demokrat Parti başkanına tahsis edilmiş bir eserde açıklanmıştır. Yazarlar bu eserde, parti içinde beş yıllık yeni programın hazırlanışını anlatmaktadırlar. Daha sonra programın içeriği, ideoloji açısından açık biçimde belirtilmeyen bir görüş halini almış ve partinin üye memurlarının, burunlarının beş yıllık planlarda reddedilen görüşlerinin programa dahil edilmesini önerdikleri gözlenmiştir.

(Blafield ve Vuoristo 1985) parti üyelerinin kaynakları (Orijin), kuruluşların sosyalizasyonu konusunda memurların deneyimi, siyasi partilerde ve parti yöneticilerinin yorumlarında, memurların temsili üzerindeki bu belirlemelerden (remarques), politikleşmenin bürokrasinin gücünü azaltmaktan çok artırdığı sonucunu gözleyebiliriz. Şu halde politizasyon altında memurların tabi olmalarının sağlanması açısından yararlı (verimli) gözükmemektedir.

b) Bir başka argüman politizasyonun kamu yönetimi toplum açısından veya en azından kendisini oluşturan gruplar açısından daha temsili hale getirmesini istemektedir. Şu halde politikleşme, temsili bürok

rasi yolu üzerinde ileri bir adımı ifade ettiğinden dolayı bir haklılık (justification)

bulabilecektir. Finlandiya’da görülen durum bu tezi teyit etmemektedir. Yaş, formasyon düzeyi, sosyo-ekonomik belgeler gibi bazı temel karakteristikler açısından hiç bir sistematik, önemli değişiklik olmadığını müşahade etmiş bulunuyoruz.

Bu belirleme zaten 1950-1965, 1970-1980 periodları arasında yüksek derecede kamu görevlilerinin grup karakteristiğini kıyaslarken ve işe alma konusundaki incelememizde gerek politik, gerekse objektif kriterlere dayanarak atanmış görevlileri mukayese ederken doğrulanmaktadır. Kamu yönetiminin en üst hiyerarşik basamaklarının kompozisyonunda bazı değişmeler olmuştur. Coğrafi orijin, insan yoğunluklarının ve daima çok zayıf fakat yine de yeteri kadar artan kadınların oranını daha iyi yansıtmaktadır. Coğrafi yayılma geniş ölçüde, altmışlı yıllardan beri ortaya çıkan hızlı şehirleşme ve yükseköğrenim gelişmesiyle izah edilir. Siyasi atamaların oranı erkeklere veya kadınlara göre değişmez. Sonuç olarak; yüksek düzeydeki işlerde kadınların sayılarının giderek artması, yüksek eğitim yapan kadınların çoğalmasına ve mantalitelerin değişmesine bağlanabilir. Ve nihayet politizasyonun, bürokrasinin temsilciliği ile eş anlamda olduğunu ileri süren tezi hiç bir şey teyit etmemektedir. Diğer birçok ülkenin kamu yönetiminin sosyal kompozisyonunda ortaya çıkan değişiklikler bu izlenimi doğrular görünümündedir. (Aberbach ve Putman ve Rockman 1981)

Bunlarla birlikte politizasyonu bakımından işe alma üzerindeki etüdümüzden ortaya çıkan ve çok çekici olmayan bir tez açıklanabilir. Büro Şefleri kategorisi üzerinde uyguladığımız çok sayıda anket, daha önceki dönemlere ve diğer iş konularıyla meşgul olmaksızın 1975-1976 dönemine oranla 1978-1980 dönemindeki siyasi atamalarda daha yaşlı ve daha deneyimli kişilere öncelik verildiğini göstermektedir. Bu farklılık politikanın atamalara müdahale etmediği gruplarda gözükmemektedir. Buradan, politizasyonu gelenek olarak yerleştikçe siyasi atamalar üzerindeki bürokratik etkinin de güçlendiği sonucuna varılabilir. Politik oyunlarla atanmış olan kimseler mesleki olarak yeni gelenler tarafından yerlerinin doldurulmasını istememekte ve lehlerine olmayan sonraki politik atamaları bloke etmek için parti içinde ilişkilerini kullanmaktadırlar. O durumda işe almakta ve dahili yükselmeye bir eğilimin ortaya çıkışı gözlenmektedir. Buradan itibaren, "değersizleştirme" (Mediocratisation) eğiliminden bahsedilebilir. (Stahlberg 1985 Aberbach, Putman, Rockman 1985) tarafından geliştiren tezleri yeniden ele almak için politikleşmenin kısa vadeli politik süreç üzerinde uyarıcı bir etkiye sahip olduğu fakat uzun devrede itiraz edilmez bir biçimde dengeye yöneldiği görülmektedir.

c) Bürokratların mesleki çevreleri üzerinde politikleşmenin etkileri konusunda çok fazla bilgiye sahip değiliz. Kabineye bağlı Sayıştay denetçilerine

yapılan bir etüt, politikleşme sorununu ve sonuçlarını ortaya koymaktadır. (Salminen ve Tynkkymen 1976) Maalesef bu etüde cevap oranı nispeten zayıf olduğundan yazarlar istatistiki bakımdan istifade edemediler. Yine de cevaplar, politizasyonun etkisindeki bu memurların sahip oldukları duygu ve kavramları açıklayıcı niteliktedir.

Bu anketten çıkarılabilecek sonuç ise soru sorulan şahısların net bir çoğunluğunun memurun rolü konusunda klasik bir anlayışa sahip oldukları ve politikleşmenin bürokrasi için zararlı olduğunu kabul etmeleridir.

Yönetim şekli olan ve olmayan karakterleri arasında bir ayrım yaparsak cevaplar şekil olmayan karakterinin güçlendiğini göstermektedir. Siyasi yolla atanan memurlarla, siyasi müdahale olmaksızın atanan memurlar klanlar oluştururlar. Aynı siyasi klanlar aynı partide bir arada bulunurlar. Bu durumun bürolar içindeki görev bölümünü etkilediği zaman zaman görülür. Örnek olarak; bir eski bakanın idarenin normal işleyişinin rakip memur gruplarının davranışlarıyla bozulduğuna dikkati çekmesidir. (Uusi, Suomi 22.7.1985)

Bir organizasyonun şekli olmayan karakteri güçlendiği zaman birçok kötü etkiler ortaya çıkmaktadır. Etüdün sonuçlarına ve hatta açık tartışmaya katılan birçok yüksek derecedeki memura göre olay, yöneticilerin tarafsızlığını etkilemektedir. Politik sürece katılma (vetire) ve memurların eskisinden daha az güven duymalarında olduğu gibi, tartışma daha zor olur. Ayrıca, bazıları objektif ve resmi durumlar aleyhinde bir sorunun partizanca yorumunu göklere çıkarmak eğilimindedirler. Diğerleri, partiye karşı dürüst olmanın hizmete karşı doğru olmaya ağır bastığını ifade etmektedirler. Bu durum, motivasyonu engelleyecek bir etki yaratmakta ve kariyerin planlanmasında güçlükler neden olmaktadır. Gerçek bir yararı olmadığı halde birçok denetim postu yaratılmış ve sadece denetim endişesinde birçok atama yapılmış, politikleşme geliştikçe etkisizliği teşvik etmiştir. İnsanlar çok çalışmakta ama az üretmektedirler.

Bu sonuçları yorumlamak güçtür. Bu sonuçlar muhtemelen bütün memurlar için ortak ve geleneksel bir eğilimin açıklayıcısıdır. Politik olarak atanan memurların çoğu bütün olumsuz karakteristikleri toplamakta olsalar bile herkesten aynı şey beklenmemelidir. Bununla birlikte, bu sonuçların politik atamaların şiddetle itiraz görmediği yetmişli yılların sonundaki dönemde kaydedildiğini not etmemiz uygun olacaktır. Bu dönemde, çok gürültü yapan politikacıların ve genellikle

politik müdahale ile atanan yöneticilerin bozulmuşluğunu içeren belirli süreçler

henüz ortaya çıkmamıştı. Bu süreçler, 1977'de ve 1979'da gerçekleştirilen iki sondaj arasındaki farklılıkların da gösterdiği gibi kamu oyunun bürokrasi ve siyasi sisteme karşı tavır almasına geniş ölçüde katkıda bulunmuştur. İlk sondajda soru sorulan kişilerin yarısından çoğu, memurların güvenilirliğine ilişkin uygun görüş bildirmişlerdi. İki yıl sonra işçi ve çiftçilerin ancak % 20'si, istihdam edilen işçilerin yaklaşık üçte biri güven duyuyordu. Aynı şekilde, olumsuz tutumların oranı soru sorulan kimselerin onda birinden az iken üçte biri nispetine yükseliyordu. (Helsingin Sanomat 6.1.1980)

Şu halde politikleşme, idarenin etkisizliği eğilimini teşvik etmektedir. Politikleşme yalnızca faydasız postlar yaratmakla kalmıyor, fakat gereksiz çalışma grupları arasında hüküm süren tatsız rekabet ve güvensizliği de ortaya çıkarıyor.

Nihayet eğer politizasyon bürokraside personel rotasyonunu açıkça ortaya koyuyorsa, organizasyonda kolektif bir hafıza kaybına ve sonuçta görev yapmanın maliyetinin yükselmesinden hasil olan prosedürlerin alt üst olmasına neden olduğunu değerlendirebiliriz.

POLİTİZASYONUN NEDENLERİ

Hükümet sistemlerinde, politik işe alma üzerine bilgilerin yetersiz durumda olduğu göz önünde bulundurulduğundan, politizasyonun nedenlerinin teorik bir modelini oluşturmayı düşünmenin henüz erken olduğu görülmektedir. Ek olarak bir sistemden diğerine derin değişiklikler bulunmakta, bu da çoklu değişkenlerin analizini o ölçüde güçleştirmektedir. Bu durumda, müşahade edebildiklerimize göre politizasyonun birçok nedeninin ortaya çıkarılması için birçoklu değişken analizi gerekli olacaktır. Bununla birlikte, bir politizasyon modeline girmeden önce değişkenlerin ve koşulların tipleri üzerinde bazı düşüncelere girebiliriz. Çok faydalı bir tutum, politizasyonu işe alma ve (veya) yükselme konusundaki kararların sonucu olarak yorumlamaktan ibaret olacaktır. Politizasyon genişliği açısından analiz edilebilir. Yani bu, ne kadar postun siyasi kararla doldurulduğunun ve hiyerarşinin hangi ölçüde polarizasyondan etkilendiğinin bilinmesidir. Politizasyon yoğunluğu bakımından da analiz edilebilir. Yani bu da, işe almanın normal prosedürü içinde kayırmacılık ve vurdumduymazlığın ne ölçüde var olup olmadığının bilinmesidir. Bu, bizim politik kararları kimin aldığını ve kararların yönetsel bir çerçevede mi, yoksa siyasi bir çerçevede mi alındığını sormaya yöneltmektedir. Nihayet kararların, sosyal durumlarda veya

çeşitli sosyal ve siyasi kültürler çerçevesinde alındığı bilincine varmak

gerekmektedir. Metindeki değişikliklere bağlı olarak siyasi kararı kolaylaştıran değişkenlere rastlayabiliriz.

Metine bağlı değişkenler arasında, siyasi durumun istikrarı önemli bir rol oynamaktadır. Siyasi partiler arasındaki güç ilişkilerinin yön değiştirmesi politizasyonu teşvik edebilir. Bu, açık biçimde 1966 seçimlerinden sonra Finlandiya'da cereyan etmiş, bu yıla kadar muhalefette olan muhafazakârlar kamu yönetimindeki etkilerinin büyük oranlarda azaldığını görmüşlerdir. Bu parti iktidara tekrar geleceği zaman yeni bir politikleşme dalgası beklenebilir. Fakat tümü itibarıyla politikleşme, zorunlu olarak değişikliğin bir sonucu değildir. Belçika örneği politize olmuş bir kültürün ve derin ayrılıkların varlığının politikleşme eğilimlerini güçlendirdiğini göstermektedir. Altmışlı yılların sonunda muhafazakârların tekrar iktidara geldiği Almanya'nın durumunun gösterdiği gibi, sıkı sıkıya düzenlenen işe alma sistemleri de siyasi değişimlerce etkilenebilmektedir. (Derlien 1985)

Hükümet sistemi düzeyinde belirli faktörler dikkate alınmalıdır. Finlandiya örneğinde olduğu gibi sözü geçen bir parlamentonun nitelediği rejimlerin bürokratik bir gücü olan rejimlere göre politizasyona daha az eğilimlerinin olduğunu söyleyebiliriz. Aynı şekilde, koalisyon kabinelerine almış çok partili bir sistem politikleşmeyi teşvik edecek, bu durum, bürokrasi güçlü ve kararları tek başına aldığı sürece vazgeçilmez Finlandiya örneğinde olduğu gibi bir memurun diğerine gözlediği ortamların artmasına neden olacaktır. Bununla birlikte koalisyonlar istikrarlı oldukları zaman, tümüyle olmamakla birlikte örnek olayın yoğunluğunun azalması beklenebilir.

Ülkelerin çoğunda, en yüksek bürokratik postların en azından bir bölümü görev başındaki politik adamlar için yemlik olarak mütalâa edilmektedir. Eğer özellikle A.B.D.'de olduğu gibi böyle edinilen postların sayısı çok ise, bürokrasinin diğer alanlarını politize etmek ihtiyacı kendini daha az hissettirir. Gerçekte, A.B.D.'de birçok post, garanti endişesi içinde aynı sektörün görevlileri ile doldurulmuştur. Bu usul sistemde politikleşme, fonksiyonel eşdeğerlerin mevcudiyeti halinde de uygulanabilir. Eğer, bakanın yeterli yetki kullandığı ve uzmanlarına güvendiği, birleştirici bir hava içinde politikaların hükümetin komisyonları seviyesinde hazırlandığı bir sistemde bulunuyorsak, daha ilkel (çekirdek) bir politizasyonu umulabilir. İsveç örneği bunu göstermektedir. 1976'da çoğunluğun değişmesinden sonra, birçok gözlemci, idarede sürekliliğin sürdürülmesi karşısında şaşırılmışlardır. Uzlaşma (konsensüs) arayışında önemli bir rolü olan hükümet komisyonlarının bileşimi ba-

lamından bu sürekliliğin çok açık olmadığını varsayıyorum. Öte yandan

bakanlıklar nispeten mütevazî boyutlardadır ve görevleri politik kararlarında kabineye yardımcı olmaktan ibarettir.

Avrupa'da memurların işe alınmaları konusunda yürürlükte olan sistemler açık ve kapalı olarak sınıflandırılmışlardır. (Ridley 1983) İlk bakışta, açık yapının politikleşmeye kapalı yapıdan daha uygun olduğu sanılabilir; bu husus, Avrupa'da olduğu gibi politikleşme açık sisteme bağlı diğer unsurlar tarafından belirlendiği için ispatlanamamıştır. İsveç'te bürokrasinin gerçekte düşünüldüğünden daha politize olduğu varsayılabilir, politizasyonda mevcut güç dengelerinden dolayı politikleşmenin gelişmesine izin vermeyen sağlam şekilde yerleşmiş hukuki bir gelenek vardır. Bu hususu iki gözlem doğrulamaktadır: Bazı hareketlere göre, bürokratlar nispeten politize olmuş bir davranış içerisinde dirler. (Aberbach ve Putman ve Rockman 1981) ve ayrıca politik atamalar Finlandiya'dan daha kolaylıkla kabul edilmektedir. Uygulama ise Anayasaya uygun olduğu genellikle kabul edilerek, sorumluluğu olan yüksek memuriyetlere eski politikacıların yerleştirilmesinden ibarettir. Bazı gözlemciler politikleşmenin yetmişli yıllarda oldukça geliştiğine fakat olayın nispeten fark edilmeksizin geçtiğine işaret etmektedirler. (Olmoren 1980)

Aynı şekilde politize olmuş kapalı yapıların mevcut olduğunu da biliyoruz. Bu sistemler için politikleşme esas olarak yükselme konusundaki kararlardır. Sonuç olarak, bu politikleşme olayının ancak sınırlı bir genişliği bulunmakta, bununla birlikte Belçika'da yürürlükte olan tavsiye mektupları sisteminin yöneldiği gibi politikleşmenin yoğunluğuna karşı hiçbir garanti bulunmamaktadır. Eğer aktörlere, yani kararı alanlara eğilirse, o zaman bürokratik otonomi ile siyasi işe alma arasındaki ayrımı belirlemek gerekmektedir. Finlandiya sisteminin şöhreti, merkezi ajanlardaki alt derece postlara yapılan atamaların çoğunun daha az politik olmasından, oysa bakan, kabine veya Cumhurbaşkanı tarafından kararlaştırılan atamaların genellikle politik nitelik taşımalarından ileri gelmektedir. (Flannus 1979)

Aynı şekilde, atama alt bir mercinin teklifinden geliyor ve alışılmış olarak listede tercih sırasına göre üç isim bulunuyorsa, bu atamanın daha az politik niteliği bulunmaktadır. Politizasyon daha çok yayıldıkça yeni görevlere giriş şartlarında daha çok alt mercilerce getirilen teklif sistemlerinin ortaya çıktığını tespit etmek şartırcı olmayacaktır. (Flannus 1979) Kapalı sistemlerde, atamalar kurallara bağlandıkça, deneyim ve gelişmelere tabi tutuldukça yükselmeler o ölçüde daha az politize olacaktır.

Sistemin bir başka karakteristiği, atama ve yükselme kararlarının açıklığı ile

posta talip olanların kararlara karşı başvurularının dikkate alınması olasılığının varlığıdır. Açık biçimde belirlenen kuralların ve başvuru hakkının varlığı politikleşmeyi teşvik etmez. Finlandiya örneğı, atama prosedürleri oldukça iyi düzenlenmiş olmasına rağmen nitelik kriterlerine çok geniş bir anlam verildiğini göstermektedir. Bu değışiklik politikleşme değil fakat bürokrasiyi hukuk diplomalıları dışındaki diğer diploma sahiplerine de açmak niyetidir. Buna karşılık bu değışiklikte, bir başvuruya aklayan saikleri bulmak oldukça güçtür.

Takip ettiğim muhakeme metodundan da anlaşılacağı gibi, politikleşmenin genişliği ve yoğunluğu ile ilgili açık bir hipotezi formüle etmeye yarayacak bir sonuca henüz ulaştığımı inanmıyorum. Kıyaslanabilir durumlara tatbik ettiğimiz iki değışkenli analiz ne olursa olsun pratikte daima bütün sınıflandırma girişimlerinde gözden kaçan durumlar bulacağız. Şu halde, sistem ve genel durum düzeyinde birçok değışkene değinen hipotezler üzerinde çalışmalıyız. Üzerinde kabule şayan açıklamalar bulunabilen cins durumları oldukça az sayıda olan karşılaşmış olduğumuz ikilem, mukayese denemelerinin tipik bir örneğidir.

REFERANSLAR

- Aberbach J.D. Putman et B. A. Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge: Harvard University Press.
- Blafield. A. Et P. Vuoristo (1985) Kalevi Sorsan suuri rooli, Helsinki: Kirjayhtyma. Derlien, H.U. (1985) "Politicization of the civil service in the Federal Republic of Germany" in Meyers, 1985.
- Djupsund, G. (1977) "Regulation of demands: The changing role of public administration in political parties" in Anckar Djupsund, Karvonen, Stahlberg, *Government and Administration*, Statsvetenskapliga fakulteten vid Abo Akademi, serie A: 122.
- Djupsund, G. and K. Stahlberg (1978) *Korparativisering och byrkratisering av finländsk politik*. Publications of research institute of the Abo Academy Foundation, (30) 1978.
- Finer, (H. (1941) "Administrative responsibility in democratic government, *Public Administration Review* (4) 1941.
- Friedrich, C.J. (1940) "Public policy and the Nature of Administrative Responsibility, *Public Policy* 1940, pp. 3-24.
- Goodnow, F. (1900) *Publics and administration: A study in government* New York: Macmillan.
- Hannus, A. (1979) *Virkamiehen nakokulmasta*, Parvoo: WSOY.
- Holmgren, K. (1980) *Politiska utnamningar*, *Svensk tidskrift*.
- Kingsley, D.J. (1944) *Representative bureaucracy: An interpretation of the British Civil Service*, Yellow Springs, Ohio: The Antioch Press.

İNGİLTERE VE AVRUPA TOPLULUĞU

Çeviren

İrfan Şinasi ÇETİNKALE

Bu yazıda, İngiltere'nin AT'na katılıp katılmamak konusundaki değerlendirmeleri ile üyeliğin İngiltere'nin ekonomik ve siyasi durumuna etkileri ve Topluluk konularının işleyişi ele alınmıştır. Bu nedenle konunun tam üyelik aşamasında olan ülkemiz için fikir verici ve aydınlatıcı mahiyette olacağı düşünülmektedir.

İngiltere ve Avrupa Topluluğu *

Avrupa Topluluğu Nedir?

Avrupa Topluluğu aslen Fransa, Batı Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika ve Luxembourg'lu bir araya getirmiş olan üç değişik kuruluşu içermektedir. 1952 yılında bu ülkeler Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (ECSC)'nu kurmuşlardır. 1957'de Roma Antlaşması Atom Enerji Topluluğu (EURATOM)'nu kurmak ve diğer taraftan da "Ortak Pazar" olarak da anılan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun temelini atmak için bu ülkelerce imzalanmıştır. 1967 Temmuz'unda bu üç topluluk tek bir Avrupa Topluluğu veya AT şeklinde birleşmişlerdir.

Ekonomik olarak AET ve sonra da AT bazı kilit alanların faaliyetlerinde ortak politikalar yaratmak için kurulmuştur. ilk olarak, bütün ülkeler Dünyanın diğer ülkelerinden ithal edilen mallara karşı aynı tarifeyi (veya ithal vergilerini) uygulayacaktır. İkinci husus olarak, üye ülkeler arasındaki gümrük tarifeleri kaldırılacak ve böylece çok büyük ve geniş bir "Ortak Pazar" oluşturulabilecektir. Hakikatte bu 'hususiyetler kendi malları için Avrupa Topluluğu'na ABD kadar geniş olan bir "Mahalli Pazar" özelliği verecektir. Sadece mallar serbest dolaşmayacaktır. Serbest dolaşım işgücü ve yatırımlar için de geçerli olacak ve böylece kişiler çalışabilecek, fabrikalar kurulabilecek ve AT içinde herhangi bir yerde tasarruflarını yatırımlarda kullanabileceklerdir. Ortak Pazarı gerçekleştirmek için tarım, kömür ve çelik gibi bazı sanayi dallarında da ortak bir politikaya ihtiyaç duyulacaktır.

* British Politics - Philips Gabriel and Andrew Maslen, Longman Yayınları - 1986 dan çeviri yapılmıştır.

Diğer birçok endüstri kollarının, da uyumlaştırılmasına ihtiyaç vardır. Böylece bu ülkeler malların serbest dolaşımını önleyecek ürünler, ağırlıklar ve ölçüler hakkında değişik düzenlemelere sahip olmayacaklardır.

Uyumlaştırma politik bir anlama da sahiptir. Daha iyi birleştirilmiş bir Avrupa, Dünya Savaşlarına neden olan rekabetlerin önlenmesi için en iyi şans olarak görülmüştür. Bu özelliklerden başka, kuruluş esas ve zamanla daha geniş politik birleşme gibi AT'nun daha büyük hedefleri de mevcuttur.

1939-45 Savaşları özellikle Almanya'da birçok şehirde büyük harabiyete neden oldu. 1945'den sonra ABD Batı Avrupa ekonomisini yeniden kurmak için çok büyük miktarlarda parasal yardımlarda bulundu, fakat ekonominin iyileşmesi için Avrupa ülkelerinin kendi aralarında da büyük bir ölçüde işbirliği yapmaları gerekliliği kabul edilmek durumunda kaldı. Aynı sıralarda SSCB Doğu Avrupa ve Almanya'nın geniş bir bölümünü kontrol altında tuttu. Doğu ve Batı arasında "soğuk savaş" başlamış oldu. Soğuk savaş Batı Avrupa ülkeleri arasında yersiz görünen rekabetler yarattı. Bu ülkeler arasındaki ilişkilerin daha iyi gelişmesine Avrupa ve Asya'daki kolonilerin kaybedilmekte olması ve global olarak olmasa da Avrupa ülkelerini daha ziyade Avrupa eyaletleri olarak düşünmeleri gerçeği yardımcı oldu.

Neden İngiltere başlangıçta AT'na katılmamıştır? AT'na katılmaları için çağrıda bulunulmasına rağmen İngilizler bu fikre çok az ilgi göstermişlerdir. Daha geniş anlamda açıklamak istenirse bunun nedeni, İngiltere'nin halen Dünyanın güçlü ülkelerinden biri olduğu görüşüne sahip olunmasıdır. İmparatorluk İngiliz Milletler Topluluğuna döndü ve diğer üye ülkelerle bu arada kuvvetli ekonomik ve hassas bağlar vardı. Avrupa'ya biraz daha yaklaşım için yapılan hareketler bir bakıma İngiltere'nin kendi tarihinden vazgeçmek şeklinde göründü. Ancak İngilizlerin Dünyanın güçlü devletlerinden biri olma yeteneği savaş akabinde ekonomik zayıflık ve ABD, Çin ve Rusya gibi "Süper güçler" in taşıdığı önem nedeniyle etkisini kaybetmeye başladı.

İngiliz Milletler Topluluğu kademeli olarak İngiltere'nin fayda ve menfaatlerine her zaman uymayan kendi fayda ve menfaatlerini elde ettiler. Bunun üzerine AT'nu kuran üye ülkeler 1960'lı yıllarda İngiltere'den daha fazla ekonomik büyüme tecrübesi kazandılar. İçinde İngiltere'nin bulunmadığı ve onunla rekabete zorlandığı çok kuvvetli yeni bir ekonomik güç gelişmişti. Sanayiciler İngiltere'nin geleceğinin AT tarife duvarlarının içinde olduğunu, duvarları aşmakta olmadığını tartışmasını yapmaya başladılar. İngiltere 1960'larda (1963 ve 1967 yılların-

da) iki defa AT'na katılmak için müracaatta bulundu ancak giriş koşulları ile ilgili olarak Fransa'nın itirazları neticesinde bu müracaatlar olumsuz değerlendirildi. İngiltere'nin sonuçta AT'na tam bir üye durumuna gelmesine kadar (Ocak 1973

tarihinde İrlanda ve Danimarka'nın yanı sıra) geçen süre zarfında AT'nun politik yapısı kararlaştırılmış, Ortak Tarım Politikası (OTP) yürürlüğe girmiş ve Fransa ve Almanya arasında yakın bağlar kurulmuştur. Bu hususların şekil alması ve tayini esnasında İngiltere'nin fayda ve menfaatleri dikkate alınmamıştır.

AT Nasıl Çalışmaktadır?

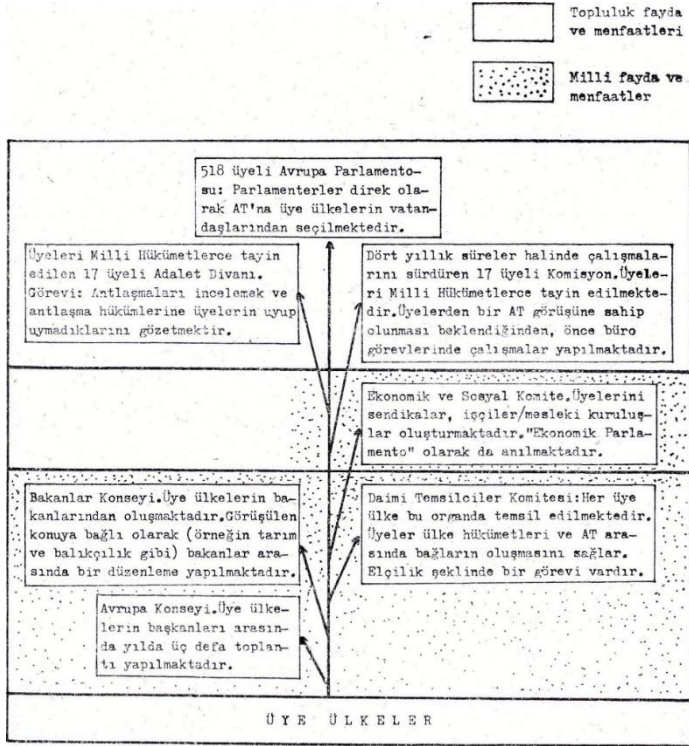
1957 yılında ve şu anda da mevcut olan AT'nun en büyük problemi, her bir ülkenin milli fayda ve menfaatleri ile topluluk fayda ve menfaatleri arasında nasıl bir dengenin var olacağıdır. AT 1986'da İspanya ve Portekiz'in de katılmaları sonucunda on iki ülkeyi bir araya getirmiştir. Bu ülkelerin hepsinin Avrupa menşeli ve Avrupalı olmasına rağmen bunların kültürlerinde, dillerinde ve ekonomik yapılarında ve ayrıca sistemlerini organize etme şekillerinde çok büyük farklılıklar mevcuttur. Her bir ülkenin savunduğu değişik fayda ve menfaatler bulunmaktadır. Fakat AT bir anlam taşımaktaysa ortak politikalara bir yön verilip planlamalar yapılması zorunludur. Şekil: I'de (Sayfa: 220'de) görüldüğü üzere; topluluğun kurumları, milli ve topluluk menfaatleri arasındaki bu gerilimi yansıtmaktadır. AT'nun çözmek zorunda olduğu diğer bir problemde bazı üye ülkeler arasında bulunan dikkate değer boyut ve ekonomik sağlık farklılığıdır. AT hiçbir zaman eşitlerin bir ortaklığı olmamıştır.

AT'nun Kurumları: Topluluk Menfaatleri

Komisyon

Komisyonunda milli hükümetlerce tayin edilen 17 adet komisyon üyesi mevcuttur. Fransa, İtalya, Batı Almanya, İspanya ve İngiltere'nin iki, diğer ülkelerin de birer komisyon üyesi bulunmaktadır. Bu üyelerin her biri 4 yıllığına bu göreve tayin edilmiştir ve çalışmalarını desteklemek üzere komisyonun bünyesinde 9.000 den fazla sayıda memur, çalışmalarını sürdürmektedir. Her bir komisyon üyesine AT'nun esas alanlarını kapsayan faaliyetlerle ilgili, örneğin tarım, sanayi, bütçe, vb. bir “vazife” verilmiştir. Milli hükümetlerce seçilmiş olmalarına rağmen komisyon üyeleri milli temsilci durumunda değildirler. Komisyon üyelerinin görevlerinde “Topluluk fayda ve menfaatlerini” ana ilgi alanları yapmaları beklenmektedir. Bunu gerçekleştirmek için komisyonun üç ana işlevi vardır. Birinci olarak Komisyon, politikaları bir araya toplar ve ondan sonra da bu politikalar Bakanlar Konseyine son onay için

Şekil: 1. Avrupa Topluluğu - Nash Çalışmaktadır.



gönderilir. Sadece Komisyon, bir hukuki yönetmelik ve mevzuat için öneride bulunabilir. Bunu yapmadan evvel doğal olarak Komisyon milli hükümetleri de içine alan çok geniş kapsamlı değişik gruplarla müzakerelerini gerçekleştirmekle yükümlüdür. İkinci olarak Komisyon, kabul edilen politikaları yürürlüğe koymakla ve hususi amaçlar için değişik kaynakların idaresinden sorumludur. Bu hususlar içinde tarım, bölgesel kalkınma ve AT ile ilişki içinde bulunan gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasına yardım konuları girmektedir. Üçüncü olarak da Komisyon anlaşmaların uygulanmasını sağlayan bir nevi muhafız kuruluştur. AT'nın gözeticisi olup üye ülkelerin hukuki zorunluluklarını yerine getirmelerini sağlar. Örneğin Komisyon kişileri, şirketleri ve hatta hükümetleri Adalet Divanına verebilir. Birçok sayıda müşavir komite Komisyona bağlı olarak

çalışmalarını sürdürür. Bu komiteler önerilen

kanunlar hakkında konsültasyon yapma ve teknik yardımda bulunma hakkına sahiptir.

Adalet Divanı

Adalet Divanında milli hükümetler tarafından tayin edilen her ülkenin bir adet hakimi mevcuttur. Divanın görevi, değişik antlaşma ve kanunların kapsamlarının uygulanması ve tatbiki üzerine kaide koymaktır. Meseleler, kişiler, milli hükümetler veya komisyon tarafından Adalet Divanına getirilebilir.

Adalet Divanının karşı karşıya bulunduğu sorun her milli hükümet ve milli mahkemelere kendi aldığı kararların yaptırımı için güvenmek zorunda olması durumudur. İngiltere açısından bu şekilde bir uygulamaya sahip bir Adalet Divanının bulunması yeni bir tecrübedir. Çünkü İngiltere için bu durum Anayasaya müteallik bir anlama sahiptir. Mesela İngiliz parlamentosundan geçen bir kanun AT antlaşmasına aykırı olabilir ve sonuç olarak mevzuatlara da aykırı olabilir. AT'na katılmakla AT'nun hukuki mevzuatının İngiltere'nin kendi mevzuatından öncelikli bir yere sahip olması durumu, İngiltere tarafından kabul edilmiş olacaktır.

Avrupa Parlamentosu

1979'da Avrupa Parlamentosu için ilk doğrudan seçimler yapıldı. Bu seçimlerde her ülke hangi tip seçim yöntemini kullanacağına kendisi karar verdi. Bu seçimlerde İngiltere doğrudan seçim yöntemini kullandı, bunun yanı sıra Kuzey İrlanda nispi temsil sistemini kullanarak az miktarda Katolik temsilcilerin de üye olarak Avrupa Parlamentosuna girmelerini sağladı. Avrupa Parlamentosunda üyeler değişik milli bloklar oluşturmaktan ziyade gevşek parti grupları şeklinde yer almışlardır. Örneğin sosyalistler Fransa'dan, Batı Almanya'dan ve İngiltere'den seçilen en büyük tek grubu oluşturmaktadır. Sadece Avam Kamarasında sıkı parti organizasyonu yoktur. İngiliz İşçi Partisi üyeleri bazı konularda İngiliz muhafazakarları ile birlikte oy kullanabilmektedirler. Tabi ki ortada İngiltere'de olan sistem gibi Avrupa Parlamentosunda çoğunluğu muhafaza etme durumunda olan bir "Avrupa Hükümeti" yoktur. Avrupa Parlamentosu komisyon üyeleri hakkında sorgu açabilir, raporlar talep edebilir. Yaklaşık olarak her yıl 2.800 civarında sözlü ve yazılı sorgu yapılmaktadır. Avrupa Parlamentosu, Topluluk yasaları yapılmadan evvel danışılma hakkına sahiptir ve 1980 yılında Avrupa Mahkemesi, bu yapılmadığı için Bakanlarca kabul edilen bir yönergenin hukuki olmadığına karar vermiştir. Gerçekte Avrupa Parlamentosunca önerilen hukuki mevzuatla ilgili tadilat önerilerinin 2/3 u kabul edilmiştir.

Avrupa Parlamentosu 2/3 çoğunlukla AT bütçesini kabul etmeme ve bütçenin "zorunlu olmayan" kısımlarında değişiklik yapma hakkına

sahiptir. 1989'da bütçe, tarıma harcanan tutara karşı bir jest olarak fiilen reddedilmiştir. Bu durum AT'nu bir duraklamaya getirmemiştir. Çünkü Avrupa Parlamentosu acil durum bütçesini yürürlüğe koyabilmiştir ve yeni bütçe altı ay sonra kabul edilmiştir. Avrupa Parlamentosu aynı şekilde 2/3 çoğunlukla Komisyonun tamamını azledebilir ancak tek bir komisyon üyesini görevinden uzaklaştıramaz ki bu daha çok etkili bir güç olmaktadır. Avrupa Parlamentosunun görevlerinin büyük bir kısmı hususi komiteler aracılığıyla yapılmaktadır ve bu komiteler raporlar tanzim eder ve birçok müzakerenin esasını oluştururlar.

Tablo: 1. 1979/1984 Döneminde İngiltere'de Seçim Sonuçları

	Rey	%'si	Koltuk %'si	Koltuk	Sayısı
Muhafazakarlar	79	84	79	84	84
İşçiler	50.6	40.8	70	58	45
Liberaller (79) Ali (84)	33.1	36.5	21	41	32
Toplam Toplantı	13.1	19.5	—	—	—
	32.1	32.1	—	—	—

İngiltere'de kullanılan sistem hemen hemen kaçınılmaz surette iki ana partinin hakikatte koltukları paylaşması anlamına gelmektedir. 1979'da ve 1984'de İngiltere doğrudan seçim yöntemini kullanan tek ülkedydi. Avrupa Parlamentosundaki üyelik durumu bir bütün olarak şu şekildedir:

	Avrupa Parlamentosu Üyeliği	Seçmen Sayısı (Koltuk başına) (+ 1000)
Fransa	81	435
B. Almanya	81	520
İtalya	81	505
İngiltere	81	495
Hollanda	25	380
Belçika	24	275
Danimarka	16	230
İrlanda	15	140
Luxemburg	6	34
Yunanistan	24 (1981'de katıldıklarında)	250

Bu durumda Luxemburg, örneğin dört büyükle mukayese edildiğinde, çok daha fazla olarak temsil edilmektedir.

Avrupa Parlamentosunun maksadı, daha ziyade bir Avrupa politik ruhunun gelişmesine yardımcı olmaktır. Fakat bunda etkisi az olmuştur. Çalışmaları basın yayın organlarında fazlaca yer almamaktadır ve birçok ülkede azimli ve istekli politikacılar, kendi milli hükümetlerinin

üyeliğinden bu durumu daha az önemli görmüşlerdir. Bunun yanı sıra parlamentonun sabit bir ikametgâhı da yoktur. Yeri kendisine bağlı komitelerle birlikte Strazburg'dadır, toplantıları Brüksel'de yapılmaktadır, sekreterliği de Luxemburg'da yer almıştır. Bir parlamento üyesinin ilk ihtiyacı bu nedenlerden dolayı sağlam bir seyahat çantasıdır.

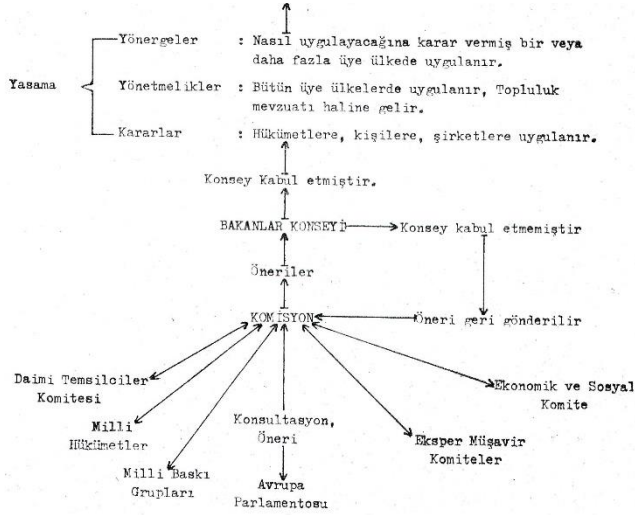
Milli Fayda ve Menfaatler

Bakanlar Konseyi

Topluluğun en kuvvetli kurumudur. Milli ve topluluk fayda ve menfaatleri arasında bir muhalefetin çıkıp uzlaşmanın yapılması için bakanlar her üye ülkenin milli fayda ve menfaatlerini temsil ederler. Hangi bakanın konseyde görev alacağı konusu müzakere edilen konuya bağlıdır, ancak Dışişleri Bakanları Konseyi oldukça büyük bir öneme sahiptir. Çünkü en kıdemli organ budur ve diğer konseylerin de çalışmalarında koordinasyon işlevini görür. Konseyin çalışmaları Komisyondan gelen önerilere dayanmaktadır, Konsey kendi önerisini sunamaz. Fakat kritik nokta Konseyin ne şekilde oy kullanacağıdır.

Şekil: 2. Avrupa Topluluğu Yasama Şekli.

Milli Parlamentolarda uygulanacak



Roma Antlaşmasına göre oy çoğunluğu imkan dahilindedir. Fakat oy verme kuvveti eşit değildir. En büyük beş ülkenin her birinin dört oy hakkı vardır, bir oy hakkı olan Luxemburg dışındakilerin ikişer oy hakkı vardır. Küçük ülkeler, ülkelerindeki nüfus sayısının hak ettiğinden daha fazla oy hakkına sahip olmakla korunmuşlardır. Oy çokluğu sisteminin getirdiği problem, bir konuda azınlıkta kalan bir ülkenin hayati milli menfaatlerinin göz ardı edildiği duygusuna kapılabilesidir. 1965'den beri üyeler antlaşmalara tam ittifakla ulaşmayı tercih etmişlerdir. Sonuç olarak kararlar, herhangi bir ülkenin diğerleriyle uyuşmayı kabul etmemesi halinde de alınabilmektedir. Uyuşmama halinde kararı veto etme hakkına sahip olunmaktadır, ancak bunun anlamı anlaşmanın en küçük meselelerde bile olsa imkansız olması demektir. Oy birliği aranmasının bir sonucu, uzlaşma hususunda yapılan baskıdır. Konular çözülmeden büyük "Pazarlıklar" yapılmaktadır. B öylece bir konu üzerinde anlaşma genellikle başka konulardaki tutuma bağlı olmaktadır. Örneğin İngiltere AT bütçesinde yeni düzenlemeler yapmak için diğer ülkelere baskı yolu ile çiftlik ürünlerinin fiyat

artışlarını durdurmuştur. Buna rağmen 1982’de bu taktik İngiliz hükümeti ile birlikte diğer üye ülkelerin de çiftlik ürünleri fiyatlarının artmasını veto etmesi ile 16 yıldır ilk defa bir geri dönüş söz konusu olmuştur. Bunun anlamı “oy birliği” kuralının yok olması mıdır? Hayır değildir, bu çok nadiren olan bir husustur, ama üyelerin sistemin suiistimal edildiğini hissetmeleri esnasında neler olabileceğini canlı olarak gösteren bir durumdur.

Daimi Temsilciler Komitesi

Elçilik düzeyinde her üye ülkenin Brüksel’de bir daimi temsilcisi vardır. Daimi Temsilciler Komitesi (COROPER) AT ile milli hükümetler arasında bir ilişki hattıdır. Bakanlar Konseyinin toplantılarının ajandasını hazırlar, Konseyin iş ve görevlerini koordine eder. Komisyon ile birlikte gelecekteki politikalar üzerine yapılan tartışmalarda önemli bir role sahiptir, bunun yanında üye ülkeler arasında anlaşmazlıkların ortaya çıktığı ve çözümlendiği bir yerdir.

Ekonomik ve Sosyal Komite

Ekonomik ve Sosyal Komite, daimi müşavir komite olup Bakanlar Konseyi ve Komisyonun danıştığı bir organdır. Sendikalardan, işverenlerden ve mesleki kuruluşlardan üyeleri bulunmaktadır ve bazen de "Ekonomik Parlamento" adı ile de anılır. Bu komite üyelerinin kişisel yetkileri vardır fakat kendi milli baskı gruplarına olduğu gibi hükümetlere de rapor vermek zorundadırlar.

Avrupa Konseyi

Avrupa Konseyi hükümet başkanları arasındaki toplantıların yapıldığı yerdir. Bu “zirve” görüşmeleri yılda üç kez yapılır ve bilgi ve özel görüşlerin alış verişinin yapılması olanağı yaratır. Aynı zamanda bu toplantılar, anlaşmazlık içinde bulunan konuların ortaya konulmasına veya en azından faaliyetler için genel prensiplerin maddeler halinde ortaya konulmasına yarar. Bu seviyede alınan kararlar kabul edilecek hususi ve önemli konulardır, çünkü her bir üye kendi hükümeti içinde çok büyük bir politik ağırlığa sahip birer liderdir.

Anlaşma Problemleri

Son birkaç bölümde bahsedilen kurumlar AT’nun çatışım açıklamaktadır ve, milli ve topluluk fayda ve menfaatlerini dengede tutmaya çalışmaktadır. Fakat gerçekte milli fayda ve menfaatler konuya daha hakim olmaktadır. Bu çok şaşırtıcı olmamakla birlikte hiçbir zaman da “Topluluk” inisiyatifinin başarısızlığı

anlamına gelmez. AT'na bireysel olarak üyelik hükümetlerin bu durumu kendi avantajlarına olduğunu görme durumuna zorunlu olarak dayanmaktadır. Fakat bu avantajları hükümetler nasıl ölçeceklerdir? Hiçbir hükümet kendi isteklerinin diğerlerince kabul edileceğini bekleyemez. Milli politika içinde bir hükümet müessir bir durumdadır. Ancak yine de uzlaşmak durumundadır. AT'da ülkeler adil bir çevre içinde görüşmek ve Bakanlar Konseyinde Birlik içinde anlaşmayı araştırmak zorundadır. Her ülke içindeki fayda ve menfaat grupları çok farklı olabilirler. Örneğin İrlanda hâlâ bir tarım ülkesidir ve AT'da zirai fayda ve menfaatlerini göz önünde bulundurması İrlanda hükümeti için hayati öneme haiz bir mülahazadır. Diğer taraftan İngiltere sanayileşmiş bir ülke olup bölgelerle ilgili böyle problemleri mevcuttur ve bu durum birçok AT toplantısında İngilizlerin tartışmalarında ortaya konularak yansıtılan bir durumdur.

Milli sınırlar boyunca aynı türden faaliyetlerle kişilerin uğraşması esnasında gerginlikler ortaya çıkabilmektedir. Örneğin Fransa'daki şarap yapımcıları İtalya'dan ucuz şarap ithalatını dostça nitelendirmemektedir.

Politikaları bir araya getirmede ve bunlarla ilgili uzlaşma sağlamada çok büyük zorluklar vardır. Komisyon Topluluk fayda ve menfaatleri hakkında kendi görüşleri de dahil olmak üzere milli hükümetlerin, diğer AT organlarının ve baskı gruplarının da görüşlerini dikkate almak zorundadır.

Bu sadece, daha sonra Bakanlar Konseyine gönderilen önerilerin oluşturulması aşamasında böyledir. Bu safhada da ve Konsey içinde,

geniş bir biçimde pazarlık yapma hususu söz konusudur. Ancak sistem sadece ulaşılan uzlaşmalar kabul edildiği zaman işleyebilmektedir. Milli menfaat ve faydaların korunması demek her kararın lehte olması gerektiğinde inanmak olsaydı AT dağılırdı. Belki de gerçek mucize AT'nun işlevlerini yürütüyor olmasındadır.

AT'nun İngiliz Politikası Üzerindeki Etkileri

Politik Kurumlar

AT bir ticari organizasyon şekline çok daha ileri bir kuruluştur. AT mevzuatı üyeleri bağlamakta olup bu husus mevzuatın her üye ülkede uygulanması şeklini etkilemektedir. Milli mevzuatlarla AT mevzuatı arasında bir uyumsuzluk olduğunda, AT mevzuatının uygulanma önceliği söz konusu olmaktadır. Bu durumun bir sonucu İngiliz Parlamentosunun egemenliği konusundaki geleneksel ve temel kabul ettiği politikaları sürdürmekten AT'nun İngiltere'yi alıkoymayı, koyamamasıdır. Ciddi bir ekonomik bunalımla karşılaşıldığında diğer AT ülkelerinden yapılan ithalatın durdurulması veya

vergilendirilmesi buna bir örnek olabilir. Bu durum AT mevzuatına aykırı olmaktadır ve eğer bu kalıcı ve daimi bir politika olsaydı üyeliğin devamı imkansızlaşırdı. Eğer bu durum bazı ithalata karşı uygulanan geçici bir husus olsaydı o zaman kabul edilebilirdi, tabi ki istemeyerek.

Hükümet Çalışmaları

Hükümetlerin kendi kendilerine faaliyette bulunma imkânları değişmiştir. Kilit alanlarda (tarım gibi) politikalar AT üyeleri arasındaki anlaşmalara dayanmaktadır. Bu anlamda şimdi İngiliz hükümetlerinin faaliyet serbestisi kısıtlanmıştır. Danışma vetiresi bütünüyle önemli ölçüde genişletilmiş, buna paralel olarak Bakanların ve bürokratların başarmak zorunda oldukları iş hacmi de büyümüştür. Avrupa şimdi Bakanlar için şöhret kazanılan ve kaybedilen yeni bir faaliyet arenasıdır.

AT üyeliği, çoğu parlamento faaliyetlerine ilave bir iş yükü getirmiştir. Hem Avam Kamarası ve hem de Lortlar Kamarası, hükümetlerle kabul edilmeden önce AT mevzuatı ve yönetmeliklerle ilgili yeni önerileri ve bu öneriler üzerine mütalâaları dikkatle incelemek için yeni komiteler kurmuşlardır. AT işleriyle ilgili müzakereler her iki mecliste yapılmaktadır ve AT kararlarıyla ilgisi bulunan Bakanlar (Örneğin yazılı veya sözlü soruların cevap verme yoluyla) normal olarak politik sorumluluğu bütünüyle yüklenmeye hazır olmalıdırlar.

Baskı Grupları

Birçok politika kararları AT odağı üzerine ağırlıklı alınmaktadır. Bu nedenle daha fazla baskı grupları faaliyeti Brüksel'e yönelmiş olmaktadır. Örneğin çiftçiler kendi üretimleri ile ilgili daha iyi AT düzenlemelerinin yapılması için devamlı baskı yapmayı denemektedirler. Fakat diğer birçok gruplar da etkilenmektedir. Değişik AT üye ülkelerine ait baskı grupları Avrupa Federasyonları oluşturmak üzere bir araya gelmişler ve Brüksel'de büro kurmuşlardır. Diğerleri daha az resmi bir organizasyona sahip olmakla birlikte halen birlikte çalışma uğraşısını sürdürmektedirler.

Komisyonla bağlantı kurma ihtiyacı yerel yönetimler tarafından da hissedilmiştir ve bunlar tarafından kendi bölgelerinin gelişmesine yardım istemek üzere heyetler gönderilmektedir.

Siyasi Partiler

"Avrupa Topluluğu Meselesi" 1960'larm başından beri parti siyasetlerinde önemli bir faktör olmuştur. Avrupa Topluluğu'na üye olma hususu Liberal -

Sosyal Demokrat ittifakı tarafından desteklenmiş ve aynı destek muhafazakârlar için de gerçekleşmiştir. Ancak bunun yanı sıra sağ kanada meyilli bazı muhafazakârlar üyelik hususunda pek istekli olmamışlardır.

Avrupa Topluluğu üzerine en büyük ayrılık İşçi Partisi içinde ortaya çıkmıştır. 1967'de müracaat edildiğinde İngiltere'de Harold Wilson Başbakanı ve o zamanlar İşçi Partisi ve kongre tarafından destekleniyordu. Fakat sol kanadın AT üyeliğinde muhalefeti büyüdü. Soldaki bu tartışma, kapitalist ülkeler kulübünün bir parçası olmaktan hoşlanmamak ile egemenlik kaybının sosyalist önlemleri uygulamaya koymayı imkânsız bulacağından korkma duygularının bir karışımıydı. Doğal olarak üyelikle ilgili bazı maliyetler, ileride ele alındığı üzere İşçi Partisinin eline önemli bir silah vermiştir. 1973'de girişten, 1975 yılına kadar İşçi Partisi Avrupa Parlamentosuna üye parlamenterler veya Ekonomik ve Sosyal Komiteye temsilciler göndermeyi reddetti. Parti ve hükümet Avrupa Topluluğu'na üyelik için yapılan 1975 referandumunda görüş ayrılığına düştü.

Avrupa Parlamentosu ile ilgili doğrudan seçimlere İşçi Partisinin yeniden karşı çıkması üzerine 1979'a kadar bu mesele kapanmış oldu. 1980'de İşçi Partisinin yıllık konferansında İngiltere'nin AT'ndan başka bir referandum yapılmaksızın çekilmesi lehinde karar aldı ve bu durum 1981'deki Sosyal Demokrat Partinin teşkilinin arkasında yatan

bir faktör oldu. AT'ndan çekilme 1983 seçimleri için İşçi Partisinin seçim bildirgesinin tutulması gereken bir sözü durumuna geldi ancak bu seçimlerde İşçi Partisi ağır bir hezimete uğradı ve bu durum partinin kendi kendini yenileştirmesine önayak oldu. 1984 yılında İşçi Partisi Avrupa Parlamentosunda sandalye elde etme kavgasında bütünüyle yer aldı ancak bunun yanı sıra bazı işçi Partili Avrupa Topluluğu parlamenterleri AT üyeliğinden hâlen ayrılmaması gerektiği düşüncesinden yanaydılar.

Avrupa Topluluğunun İngiltere Üzerindeki Ekonomik Etkisi

İngiltere AT'na üye olarak girdiği zaman ekonomik her bölümünde avantajlar sağlayacağı beklenmekteydi. Ancak kazanılacak avantajların kaybedilecek hususlardan daha iyi olacağına inanılmaktaydı. Fakat çok önemli bazı "kayıplar" hemen ortaya çıktı ve bunlar AT ile İngiltere'nin ilişkilerinde ve üyelik müzakerelerinde başlıca konu oldular.

Ortak Tarım Politikası ve Gıda Maddeleri Fiyatları

Ortak tarım politikası (OTP) AT üreticilerini teşvik etmek ve dünyanın diğer

lkelerindeki ucuz üretimi gerçekleştiren müteşebbislerin rekabetlerinden korunmak amacıyla düzenlenmiştir. İngiltere AT'na girmeden önce yıllar boyunca kendi üreticilerini korumuş ama bu koruma yöntemi OTP'ndan çok farklı gerçekleştirilmiştir. 1973'den önce İngiltere bir sübvansiyon ödemesi sistemini kullanmıştır. Bunun anlamı ucuz ürün yurt dışından getirilmiş ve tüketicie yardımcı olunmuş, öte yandan hükümet ifte çiftçinin yüksek maliyet bedeli ile ucuz ürün bedelinin arasındaki farkı ödemekle üreticiyi korumuştur.

OTP farklı işlemektedir. Çiftçiler AT dışından ithal olunan gıda maddelerine vergi konularak korunmaktadır. Bu durum AT rnleri fiyatlarından ithal olunan ürünlerin fiyatlarının daha yüksek olmasını sağlamaktadır. Bunun da üzerinde, üretilen miktarlarla ilgili kontroller yapılmamaktadır. Çünkü, eğer fiyatlar belli bir seviyenin altına düşerse Komisyon rn fazlasını satın almaktadır —müdahale fiyatları— ve böylece ürün fiyatları muhafaza edilebilmektedir. Sonuçta dağlar kadar et ve tereyağı ve gller büyüklüğünde şarap ve sıvı yağ oluşmuştur. Bunlar ihtiyaç duyulduğu veya fiyatların yükselmeğe başladığı anda pazarlanmak amacıyla depo edilmektedir. 1984'de her ülkenin süt fazlasını kesmesi için bir süt kotası ortaya çıkarıldı, fakat bu durumun messif olup olmadığına karar vermek için çok erkendir. Ama bu, tabiatıyla süt üreticilerini kızdırdı. Hububat, süt, et, domuz eti, şarap gibi tarım ürünlerinin müdahale fiyatları tarım bakanlarının yaptıkları yıl

lık toplanılarda tespit edilmektedir. Doğal olarak büyük tarım nüfusuna sahip olan ülkeler mümkün olan en yüksek fiyat artışını elde etme çabasındadırlar.

OTP harcamalarının diğer bir büyük kısmı ise, yüksek AT fiyatları ve düşük dünya fiyatları arasındaki farkı ayarlamak için AT'ndan yapılan gıda maddeleri ihracatına verilen sübvansiyonlarla yapılmaktadır. Bunun sonucu olarak AT, dünya ihracatında tereyağının % 60'mı ve peynirin % 40'mı kontrol etmektedir.

Çiftçilerin korunması gerektiği konusuna hiç kimse karşı gelmemektedir, ancak mesele bunun nasıl yapılması gerektiği hususudur. OTP çiftçilerin gelirini korumaktadır ve AT'nun gıda ürünlerinde kendine yeterli hale gelmesini teşvik etmiştir. Bu da kötü bir durum değildir. Ancak İrlanda ve Fransa gibi nüfusun büyük bir yüzdesi çiftçilikle uğraşan ve gıda maddesi ihraç eden ülkeler kazanılı olmaktadır. İngiltere gibi yüzde oranı az olan gıda maddesi ithal etmek zorunda olan ülkeler zararlı çıkmaktadır. OTP'nın İngiltere üzerinde iki tür etkisi vardır. Birincisi diğer dünya ülkelerinden olduğu gibi AT ülkelerinden de gıda maddesi alındığından bunlara çok miktarlarda para ödenmektedir. İkincisi, eski sübvansiyon ödemeleri sisteminden OTP sistemine geçiş gıda fiyatlarını her halükârda yükseltmiştir. Ancak OTP problemleri AT bütçe problemlerine çok

fazla bağımlıdır.

**Tablo: 2. Avrupa Topluluğu Bütçesine İngiltere'nin Net Katkısı
(Ödemeler Eski £ m Hasılatı)**

1977	369	1980	705
1978	804	1981	55
1979	947	1982	390
		1983	685

AT Bütçesi

AT ihtiyacı olan parayı AT dışındaki ülkelerden gerçekleştirilen ithalata konan gümrük vergilerinden ve AT üyelerinin kısmi katma değer vergilerinden (KDV) temin etmektedir. Bu durum bir bakıma İngiltere'nin cezalandırılması anlamına gelmektedir, çünkü İngiltere gıda maddesi ithal etmek zorundadır ve aynı zamanda diğer ülkelere kıyasla bazı ürün ve hizmetler üzerine daha fazla KDV uygulamasına sahiptir. Harcamalar OTP'na göre düzenlenmekte olup gördüğümüz kadarıyla harcamaların büyük bir bölümü gıda maddesi üreten ülkelere gitmektedir. Sonuç şu olmaktadır; İngiltere AT bütçesine net katkıda bulunmayan bir ülkedir çünkü AT dışındaki ülkelerden üye ülkelere gerçekleştirdiğinden daha çok gıda maddesi ve ürün ithal etmektedir ve böylece daha fazla zorunlu gümrük ve gıda vergisi ödenmektedir ve faal tarım sektörünün çok az bir kesim olması nedeniyle AT bütçesinden çok az bir yardım almaktadır. Ortadaki problem eskisi kadar büyük bir problem değildir. Çünkü İngiltere'nin AT üye ülkeleri ile olan ticareti artmıştır. Ancak bazı esasa ait farklılıklar hâlihazırda mevcuttur.

1981 yılındaki düşüş hükümet tarafından görüşülen bazı özel tazminatlar nedeniyle gerçekleşmiştir. Savı şu idi ki: Kişi başına en düşük gelire sahip bir üye ülke olarak İngiltere'nin AT bütçesine en fazla katkısı olan bir üye olması beklenmemeliydi. Fakat bu ödemeler geçici olup kalıcı bir çözüm bulunamamıştır. Hatta OTP'nın yeniden düzenlenmesi imkansızdır. Çünkü Fransa gibi güçlü üye ülkeler OTP'ndan önemli ölçüde kâr ve fayda sağlamaktadır ve OTP için harcanan paranın anlamı İngiltere için daha hayati olan sosyal ve endüstriyel projeler gibi alanlara daha az para harcanması demektir.

İngiltere İçin Üyelik Kıymete Değer Olmuş Mudur?

İngiltere AT'na katıldığında bir takım dinamik yararların lehine işleyeceği ümidi vardı. 250 milyonu aşkın nüfusa ve ABD'den sonra en büyük gelire sahip bir ticari alanın bir parçası olmak İngiltere sanayisi için büyük bir fırsat olacaktı.

Hakikatte AT ülkelerine ihracatı süratli biçimde artmıştır: Toplam ihracatın % 43'ünü AT ülkeleri oluşturmaktadır. Batı Almanya şimdi İngiltere'nin en büyük tek ihracat pazarı olmuştur ve Ekonomist dergisi 2,5 milyon İngiliz istihdamının AT'yla ilişkilere bağlı olduğunu ileri sürmüştür. Ancak AT'ndan ithalat daha da hızla artmış ve şu anda toplam ithalatın % 44'üne ulaşmıştır. Motorlu araçlarda olduğu gibi bazı İngiliz sanayi dalları Fransız ve Alman rekabeti karşısında zarar görmüştür ve imalat sanayi ürünleri ihracatında İngiltere AT karşısında önemli ölçüde açık vermektedir. Mamafih İngiltere'nin petrol ürünleri ihracatı dahil edildiğinde bu açık çok büyük ölçüde kapanmaktadır. Tespit edilen noktalar AT üyeliğinden avantaj sağlamak için İngiliz sanayisinin çok daha rekabet edebilir duruma getirilmesi gerekliliğidir. Petrol ihracatı çok önemli olmasına rağmen, bu fayda ve kâr 2000 yılından sonrasına kadar sürmeyecebilir.

AT'na üyeliğin bir avantajı da şu husus olmuştur: AT dışındaki ülkelerin İngiltere'yi yatırım yapmak, yeni fabrikalar kurmak ve de AT gümrük tarife engelleri içinde çekici bir yer olarak görmeleridir. 1980'de AT'na yapılan direk yatırımların % 59'u İngiltere'de gerçekleştirilmiştir. Bu yatırımların başında ABD ve Japonya gelmiştir. Ancak bu durum

Avrupa'da yatırım yapan İngiliz firmalarıyla bir muvazene oluşturmaktadır.

İngiltere'nin AT'na üyeliği hakkındaki ekonomik müzakereleri değerlendirmeyi bu hususun altında yatan üç problem güçleştirmektedir. Birincisi İngiltere'nin AT'na dünya çapında bir gerilemenin vuku bulduğu bir zaman içinde katılma kararıdır. İkincisi kâr hesaplamalarının OTP ve bütçe meselelerinin nasıl kararlaştırıldığı hususuna dayandırılmak zorunda olmasıdır. Örneğin; 1981'de Brüksel'e yapılan İskontolar nedeniyle hesap edilen 55 milyon sterlin 1 milyar sterlin ödemiş olacaktı. Üçüncü olarak, İngiltere AT'na katılmamış olsaydı ne olacağı konusunda bir ölçüm ve inceleme yapma yönteminin bulunmamasıdır. OTP ve bütçe nedeniyle ortaya çıkan problemlerin külfetini çekmeyecekti ama AT ülkeleri içinde malları için bir pazar da oluşmayacaktı.

Ayrıca AT'na girmeden önce azalmakta olan AT ülkeleri dışına imalat sanayi ürünleri ihracatı nasıl olsa AT üreticilerinin şiddetli rekabetiyle başa çıkmak zorunda kalacaktı.

Bazıları, İngiltere'nin hiçbir zaman AT'nun bir ticari birlik olmaktan öte bir şey olduğunu tam olarak değerlendiremediğini ve hatanın üyeliklerini sadece ekonomik açıdan dikkate almak olduğunu ileri sürmektedir. Her durum ve şartta ekonomik ve politik meseleleri ayırmak oldukça güçtür. Örneğin Japonya'dan yapılan ithalatın kesilmesi hakkındaki AT politikası veya daha büyük çokuluslu şirketlerle ilgilenilmesi hususları, her ülkenin kendi başına yaptığı görüşmelerden

kolektif olarak daha güçlüdür. Dış politikada AT ülkeleri daha sıkı çalışmaktadır ve Orta Doğu gibi problemlere müşterek bir yaklaşım geliştirmiştir. 1982'deki Folkland krizi esnasında, İngiltere AT ülkelerinden çok kuvvetli destek almıştır ve müeyyideler baskı yoluyla Arjantin'e kabul ettirilmiştir.

Birçok İngiliz'e göre AT konusu, mensubu olup olmamaları sorununa indirgeneceğe benzemektedir. Avrupa'daki diğer ülkeler AT'nun Türkiye gibi diğer ülkeleri de içine alarak ne kadar genişleyeceği konusunda daha fazla ilgilenmektedir. Bu durumun OTP'na ve bütçeye ait problemleri arttıracak milli fayda ve menfaatlere yeni boyutlar ilave edecek olmasına rağmen bu ülkeleri sıkı demokratik geleneklere sahip ülkelere bağlamakla durumlarını daha da sağlam ve sabit kılacaktır. İngiltere'nin üyeliği devam etse de etmese de AT sürecektir. Zorluklara rağmen uzun bir milliyetçilik, milli sanayiye koruma siyaseti ve savaş tarihine sahip olan Avrupa'nın işleyen bir ortaklıkta bir araya getirilmiş olması önemli bir başarıdır.



HABERLER

Bu bölümde 1 Temmuz 1989 - 30 Eylül 1989 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki önemli faaliyetlere yer verilmiştir.

1. İçişleri Bakanı Sayın Abdülkadir AKSU'nun Basın Toplantıları

Bakanımız 23 Temmuz 1989'da Diyarbakır'da bir basın toplantısı yapmış ve bu toplantıda Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin çalışmalarına, bölgede yaşanan sorunlara ve alınan önlemlere değinmiştir.

- Basına yapılan açıklamalarda Bölge Valiliğinin kuruluşundan itibaren yapılan çalışmalar ve önlemler iki ana başlık altında incelenmiştir. Bunlardan birinci başlık altında İncelenenler, terörizmle mücadelede güvenlik kuvvetleri personelinin güçlendirilmesi ve çalışma şekilleri ile bina, modern araç-gereç ve malzeme yönünden takviye edilmesi ve sağlanan yeni imkânları; ikinci başlık altında ise, terörizmle mücadelenin ayrılmaz bir parçası olan bölgenin iktisadi, sosyal ve kültürel sorunlarının çözümüne yönelik çalışmalar ile halkla ilişkiler ve diğer konulan kapsamıştır.

Bakanımız; bölgede meydana gelen olaylar hakkında istatistiki bilgilere değindikten sonra, Bölge Valiliğince yürütülen diğer çalışmalar da basma açıklayarak toplantıyı bitirmiştir.

- 24 Ağustos 1989 tarihinde Diyarbakır'da Bakanımız Abdülkadir AKSU Olağanüstü Hal Bölge Valiliği sınırları dahilinde meydana gelen olaylar hakkında Devletimizin ve Milletimizin sessiz kalmayacağı ve terörizmin yok edileceği hususlarına dair basma bir açıklama yapmıştır.

- İtalya İçişleri Bakanı Sayın GAVA ve beraberindeki heyet, Bakanlığımızın resmi konuğu olarak ülkemizi ziyaret etmiştir. İki ülke arasında 1986 yılında imzalanan "Uyuşturucu, Kaçakçılık ve Uluslararası Terörle Mücadele İşbirliğine Dair Protokol" da geçen konular, görüşmeler sırasında ele alınmış ve bu konularda iki ülke arasında ilişkilerin daha düzenli ve daha sıkı işbirliğine imkân tanıyacak şekilde sürdürülmesi kararlaştırılmıştır. Sayın Bakanımız Abdülkadir AKSU görüşmeler sırasında ele alınan konularda yapılacak çalışmalar hakkında 22 Eylül 1989 tarihinde yapmış olduğu toplantıda basma bilgi vermiştir.

2. Resmi Gazetede Yayımlanan Atama ve Yer Değiştirme Kararnameleri

• 22 Temmuz 1989 tarih ve 20229 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2.7.1989 tarih ve 89/14318 (A) sayılı kararname ile vali atamaları yapılmıştır. Atamaları yapılan Valilerimizin eski ve yeni görev yerleri aşağıdaki gibidir:

ADI VE SOYADI	ESKİ GÖREVİ	YENİ GÖREVİ
Recep Birsin Özen	Erzurum Valisi	Adana Valisi
Aslan Yıldırım	Üsküdar Kaymakamı	Artvin Valisi
Recep Yazıcıoğlu	Tokat Valisi	Aydın Valisi
Bahattin Demirer	Mülkiye Başmüfettişi	Bingöl Valisi
Ali Sakallı	Isparta Emniyet Müdürü	Bitlis Valisi
Emrullah Zeybek	Artvin Valisi	Erzurum Valisi
Yusuf Ziya Göksu	İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Gn. Md.	Isparta Valisi
Rıdvan Yenişen	İstanbul Vali Yardımcısı	Aksaray Valisi
Nihat Üç yıldız	İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Gn. Md.	Bayburt Valisi
Metin Türcan	İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Gn. Md. Yrd.	Tokat Valisi
Ş. Ergun Özakman	Bitlis Valisi	Karaman Valisi
Fikret Güven	Bingöl Valisi	Kırıkkale Valisi
Fevzi Yetkiner	Adana Valisi	Merkez Valisi
Selamı Teker	Isparta Valisi	Merkez Valisi

• 3 Ağustos 1989 tarih ve 20241 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 31 Temmuz 1989 tarih ve 89/35854 sayılı Kararname ile yeni görev yerlerine naklen ve terfian atamaları yapılan, 74. Dönem Kaymakamlık Kursunu başarı ile bitiren Kaymakam Adaylarının yeni görev yerleri şöyledir:

1 - 74. Dönem Kaymakamlık Kursunu başarı ile bitiren Kaymakam Adaylarından:

Sarıgöl Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı Nazmi Günlünün,

Türkoğlu Kaymakamlığına Şanlıurfa Kaymakam Adayı Haşan Basri Güzeloğlu'nun,

Göksün Kaymakamlığına Adıyaman Kaymakam Adayı Mehmet Solgun'un,

Mengen Kaymakamlığına Gümüşhane Kaymakam Adayı H. İbrahim Acır'ın,
 Kumru Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Osman Akbaş'ın,
 Kozaklı Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı Emin Alıcı'nın,
 Ağlasun Kaymakamlığına Çorum Kaymakam Adayı Celil Ateşoğlu'nun,
 Karahallı Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Ali Ayan'ın,
 Mecitözü Kaymakamlığına Ağrı Kaymakam Adayı Cengiz Aydoğdu'nun,
 Daday Kaymakamlığına Bursa Kaymakam Adayı Şenol Bozacıoğlu'nun,
 Pozantı Kaymakamlığına Kars Kaymakam Adayı Fazıl Çan'ın,
 Şuhut Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Kadri Canan'ın,
 Bozkır Kaymakamlığına Muş Kaymakam Adayı M. Turan Çuhadar'ın,
 Çayıralan Kaymakamlığına Malatya Kaymakam Adayı Adnan Damar'ın,
 Kaynarca Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Ömer Doğanay'ın,
 Göynücek Kaymakamlığına Edirne Kaymakam Adayı Mehmet Erdoğan'ın,
 San oğlan Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Recep Erkılıç'ın,
 Kalkandere Kaymakamlığına Giresun Kaymakam Adayı İsmail Fırat'ın,
 Pehlivan köy Kaymakamlığına Çankırı Kaymakam Adayı Osman Günaydın'ın,
 Gündül Kaymakamlığına Van Kaymakam Adayı N. Mehmet Hamurcu'nun,
 Hadim Kaymakamlığına Adıyaman Kaymakam Adayı Davut Haner'ın,
 Şarkikaraağaç Kaymakamlığına Şanlıurfa Kaymakam Adayı N. Naci Kalkancı'nın,

Ermenek Kaymakamlığına Rize Kaymakam Adayı Şükrü Karanın,
 Yapraklı Kaymakamlığına Bingöl Kaymakam Adayı Haşan Karahan'ın,
 Kurucaşile Kaymakamlığına Niğde Kaymakam Adayı Haşan Kayhan'ın,
 Derinkuyu Kaymakamlığına Artvin Kaymakam Adayı Adnan Kayık'ın,
 Gelendost Kaymakamlığına Muş Kaymakam Adayı Mustafa Keklik'in,
 Doğanhisar Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı M. Uğur Kılıç'ın,
 Sarıcakaya Kaymakamlığına Çorum Kaymakam Adayı F. Ahmet Kurt'un,
 Mudurnu Kaymakamlığına Niğde Kaymakam Adayı Hakkı Loğoğlu'nun,
 Kofçaz Kaymakamlığına Van Kaymakam Adayı Ahmet Mailoğlu'nun,
 Balya Kaymakamlığına İzmir Kaymakam Adayı Mehmet Oduncu'nun,
 Yeşilova Kaymakamlığına Kars Kaymakam Adayı Cemalettin Özdemir'in,
 Selendi Kaymakamlığına İstanbul Kaymakam Adayı Ahmet Saraç'ın,
 Çarneli Kaymakamlığına Konya Kaymakam Adayı Muammer Sönmez'in,
 Sulakyurt Kaymakamlığına Gümüşhane Kaymakam Adayı Nusret Şahin'in,
 Başmakçı Kaymakamlığına Artvin Kaymakam Adayı Ali Uslanmaz'ın,
 Almus Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı Mustafa Yaman'ın,
 Acıgöl Kaymakamlığına İstanbul Kaymakam Adayı H. Ruhi Yaylacının,

Demirköy Kaymakamlığına Uşak Kaymakam Adayı Mesut Yıldırım'ın,
 Saimbeyli Kaymakamlığına Tunceli Kaymakam Adayı Cemal Yıldız'ın,

Azdavay Kaymakamlığına Uşak Kaymakam Adayı Şerif Yılmaz'ın,
 Kargı Kaymakamlığına Giresun Kaymakam Adayı İhsan Yiğit'in,
 Şefaati Kaymakamlığına Siirt Kaymakam Adayı Hürrem Aksoy'un,
 Uluborlu Kaymakamlığına Erzurum Kaymakam Adayı M. Hilmi Dülger'in,
 Alucra Kaymakamlığına Zonguldak Kaymakam Adayı M. Hakan Güvençer'in,
 Göynük Kaymakamlığına Bingöl Kaymakam Adayı Yüksel Karadağ'ın,
 Türkeli Kaymakamlığına Rize Kaymakam Adayı Sadrettin Karahocagil'in,
 Artova Kaymakamlığına Tunceli Kaymakam Adayı Alpaslan Kavaklıoğlu'nun,
 Cide Kaymakamlığına Kars Kaymakam Adayı İ. Ejder Kayanın,
 Eskipazar Kaymakamlığına Ağrı Kaymakam Adayı Kadir Koçdemir'in,
 Kepsut Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı Bülent Pekdemir'in,
 Feke Kaymakamlığına Sakarya Kaymakam Adayı Ertan Peynircioğlu'nun,
 Enez Kaymakamlığına Mardin Kaymakam Adayı Mehmet Polat'ın,
 Lalapaşa Kaymakamlığına Çanakkale Kaymakam Adayı M. Nazmi Sezgin'in,
 Küre Kaymakamlığına Erzincan Kaymakam Adayı Vasip Şahin'in,
 Sütçüler Kaymakamlığına İzmir Kaymakam Adayı Erol Türkmen'in,
 Sivaslı Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı Metin Yılmaz'ın,
 Andırın Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı Mesut Yılmaz'ın.

• 8 Ağustos 1989 tarih ve 20246 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 3 Ağustos 1989 tarih ve 89/35853 sayılı müşterek kararname ile toplam 233 Mülki

İdare Amiri yer değiştirmiştir:

- 1 — 1. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcılığına
 1. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkam Ramazan Sodan'ın,
 1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına
 1. Derece kadrolu Hukuk Müşaviri Ergun Tezel'in,
 1. Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına
 1. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Şener Çan'ın,
 1. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına
 1. Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Hilmi Kayaş'ın,
 1. Derece kadrolu Dalaman Kaymakamlığına
 1. Derece kadrolu Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Daire Başkanı Atilla Dinçer'in,
 1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
 1. Derece kadrolu Keşan Kaymakamı Lütfi Yiğenoğlu'nun,
 1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
 1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcısı Niyazi Şekerin,
 3. Derece kadrolu Of Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü Alim Barutun,
 3. Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Halfeti Kaymakamı H. İbrahim Daşöz'ün,
 3. Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne Ömerli Kaymakamı İsmail Korkmaz'ın,
 3. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne Şırnak Kaymakamı Cemal Ayman'ın,
 1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına
 1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcısı Fahrettin Ölmez'in,
 1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına
 1. Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcısı Turgay Zilelinin,
 1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına
 1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcısı Mansur Özlüer'in,
 1. Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına

1. Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcısı Alaattin Alpaydın'ın
1. Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcısı Erhan Öztekin'in,
1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcısı Ergun Doğanay'ın,
1. Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcısı S. Önal Çiftlikli'nin,
1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcısı Ömer Bıçkıcıoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcısı A. Ülkü Aktuğ'un,
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcısı Erol Gökberk'in,
1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcısı H. Yılmaz Özen'in,
1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcısı Ertuğrul Tanç'ın,
1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu İçel Vali Yardımcısı Fahri İşiksiz'in,
1. Derece kadrolu Adana Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcısı Osman Eroğlu'nun,
1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcısı Haşan Tülay'ın,
1. Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcısı Şener Yüce'nin,
1. Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Erzurum Vali Yardımcısı Yılmaz Yolcu'nun,
1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcısı Nuri Yaman'ın,
1. Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu Gümüşhane Vali Yardımcısı Ramazan Mangaloğlu'nun,

1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcısı Haydar Şen'in,
1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Giresun Vali Yardımcısı Hikmet Tan'ın,

1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Şişli Kaymakamı N. Şeref Müftüoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu Beyoğlu Kaymakamı Mustafa Soycan'ın,
1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Sarıyer Kaymakamı Kadir Güzeloğlu'nun,
1. Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Salihli Kaymakamı Fethi Büyükkaksoy'un,
1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Bandırma Kaymakamı Alev Akçura'nın,
1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu Erdek Kaymakamı Timur Metin'in,
1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Karaman Kaymakamı M. Tefik Özbilgin'in,
1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu Kırıkhan Kaymakamı Celalettin Özdalın,
1. Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu Manavgat Kaymakamı Rıfat Taşkın'ın,
1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Çarşamba Kaymakamı Günhan Sarıkaya'nın,
1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu Biga Kaymakamı Nevzat Ünsal'ın,
1. Derece kadrolu Edirne Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Mustafakemalpaşa Kaymakamı Bekir Toksoy'un,
1. Derece kadrolu Muğla Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Akçakoca Kaymakamı Murat Hamzaoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Muğla Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu Fatsa Kaymakamı Ahmet Bilgealp'in,
1. Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu İnebolu Kaymakamı Halis Peker'in,
1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Gaziosmanpaşa Kaymakamı A. Hami Atatürk'ün,
1. Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Karaburun Kaymakamı Fethi Yorulmaz'ın,
1. Derece kadrolu Isparta Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Ayancık Kaymakamı Nevzat Yardımcının,
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu Tarsus Kaymakamı Nail Taşdelen'in,
1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu Nizip

Kaymakamı Ali Yılmaz'ın,

1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Babaeski Kaymakamı Nejat Efeoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Ankara Hukuk İşleri Müdürü Mümin Özışık'ın,
1. Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Trabzon Hukuk İşleri Müdürü Şerif Aşkar'ın,
1. Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu Sakarya Hukuk İşleri Müdürü Mehmet Baytimur'un,
1. Derece kadrolu Giresun Vah Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Konya Hukuk İşleri Müdürü Yaşar Kılıç'ın,
1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Giresun Hukuk İşleri Müdürü Ruhi Paker'in,
1. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına
1. Derece kadrolu Uşak Hukuk İşleri Müdürü Cevdet Kuran'ın,
1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu Manisa Hukuk İşleri Müdürü Mestan Koçbaş'ın, 1. Derece kadrolu Bayburt Vali Yardımcılığına 1. Derece kadrolu Kahramanmaraş Hukuk İşleri Müdürü Metin Ünlü'nün,
1. Derece kadrolu Salihli Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcısı M. Asım Hacımustafaoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Kocasinan Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcısı Selahattin Ekremoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Keşan Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcısı Dündar Gültekin'in,
1. Derece kadrolu Yenışehir Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcısı E. Selçuk Botsah'nın,
1. Derece kadrolu Akçakoca Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcısı A. Ertan Yücel'in,
1. Derece kadrolu Hendek Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcısı M. Birol Güngör'ün,
1. Derece kadrolu Kadirli Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcısı Kemal Karadağ'ın,
1. Derece kadrolu Aydın - Yenipazar Kaymakamlığına 1. Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcısı Raif Özener'in,

1. Derece kadrolu Dört Yol Kaymakamlığına

1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcısı Halit Deveci'nin,

1. Derece kadrolu Şişli Kaymakamlığına

1. Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcısı M. Halef Cevrioğlu'nun,
1. Derece kadrolu Melikgazi Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Osmaniye Kaymakamı Cengiz Kentli'nin,
1. Derece kadrolu Mamak Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Kırıkkale Kaymakamı Alim Koçer'in,
1. Derece kadrolu Bandırma Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Mamak Kaymakamı İbrahim Turanlı'nın,
1. Derece kadrolu Keçiören Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Eminönü Kaymakamı A. Muhsin Nakipoğlu'nun
1. Derece kadrolu Sarıyer Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Keçiören Kaymakamı Neşet Ersoy'un,
1. Derece kadrolu Ayvalık Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Aksaray Kaymakamı Cemal Ertem'in,
1. Derece kadrolu Tarsus Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Menemen Kaymakamı Yıldırım Kartan'ın,
1. Derece kadrolu Beyoğlu Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Bodrum Kaymakamı Ş. İsmail Tczer'in,
1. Derece kadrolu Akşehir Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Söke Kaymakamı Tevfik Karabalık'ın,
1. Derece kadrolu Orhangazi Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Tirebolu Kaymakamı Erdoğan Gürbüz'ün,
1. Derece kadrolu Seferihisar Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Akçaabat Kaymakamı B. Yaşar Çağlaşan'ın,
1. Derece kadrolu Gaziosmanpaşa Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Akşehir Kaymakamı Aydın Alper'in,
1. Derece kadrolu Çarşamba Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Sungurlu Kaymakamı Cengiz Horozoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Tirebolu Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Erbaa Kaymakamı A. Haydar Öner'in,
1. Derece kadrolu Kırıkhan Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Yalvaç Kaymakamı Mehmet Süer'in,
1. Derece kadrolu Nizip Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Kınık Kaymakamı H. Tancan Arpak'ın,
1. Derece kadrolu Söke Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Perşembe Kaymakamı Şemsettin Uzun'un
1. Derece kadrolu Erdek Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Elmadağ Kaymakamı R. Kemali Akay'ın,
1. Derece kadrolu Kınık Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Kadirli Kaymakamı Mehmet Mızrak'ın,
1. Derece kadrolu Demirci Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Dinar Kaymakamı Mesut Demirkol'un,

1. Derece kadrolu Menemen Kaymakamlığına 1. Derece kadrolu İznik Kaymakamı Ümit Oltulu'nun,
1. Derece kadrolu Bodrum Kaymakamlığına 1. Derece kadrolu İslahiye Kaymakamı Vehbi Avuç'un,
1. Derece kadrolu Osmaniye Kaymakamlığına 1. Derece kadrolu Karabük Kaymakamı Halil Kanalın,
1. Derece kadrolu Vakfikebir Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Demirci Kaymakamı Hamza Duygunun,
1. Derece kadrolu İznik Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Hendek Kaymakamı Mehmet Özcan'ın,
1. Derece kadrolu Babaeski Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Susurluk Kaymakamı N. Ziya Türkoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Yalvaç Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Bayındırlık Kaymakamı Hikmet Dinç'in,
1. Derece kadrolu Elmalı Kaymakamlığına 1. Derece kadrolu Tosya Kaymakamı Salih Ciniviz'in,
1. Derece kadrolu Siverek Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Bayburt Kaymakamı Hüseyin Doğan'ın,
1. Derece kadrolu Manavgat Kaymakamlığına 1. Derece kadrolu Dört Yol Kaymakamı Mehmet Demir'in,
1. Derece kadrolu Biga Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Yenişehir Kaymakamı Ümit Kapısız'ın,
1. Derece kadrolu Dinar Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Osmancık Kaymakamı Mesut Sarıkaya'nın,
1. Derece kadrolu Kula Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Çaycuma Kaymakamı Nurettin Güven'in,
1. Derece kadrolu Fatsa Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Yumurtalık Kaymakamı Halil Yılmaz'ın,
1. Derece kadrolu Keskin Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Savaştepe Kaymakamı Halil Uyumaz'ın,
1. Derece kadrolu Kırkağaç Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Derik Kaymakamı M. Kemal Keskin'in,
1. Derece kadrolu Erbaa Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Korkuteli Kaymakamı Recep Uzal'ın,
1. Derece kadrolu Karabük Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Orhangazi Kaymakamı Ö. Lütfi Özyataç'ın,
1. Derece kadrolu Ayancık Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Sorgun Kaymakamı Mustafa Karabacak'ın,
1. Derece kadrolu Soma Kaymakamlığına
1. Derece kadrolu Pazaryeri Kaymakamı İbrahim Şahin'in,
1. Derece kadrolu Eminönü Kaymakamlığına 1. Derece kadrolu Ayvalık

Kaymakamı Emre Ayman'ın,

1. Derece kadrolu İnebolu Kaymakamlığına

1. Derece kadrolu Ula Kaymakamı Nadi Kılıçarslan'ın,

1. Derece kadrolu İçel Hukuk İşleri Müdürlüğüne

1. Derece kadrolu Sivas Hukuk İşleri Müdürü M. Özay Peker'in,

1. Derece kadrolu Ankara Hukuk İşleri Müdürlüğüne 1. Derece kadrolu İzmir Hukuk İşleri Müdürü Gazi Kayanın,

1. Derece kadrolu Adana Hukuk İşleri Müdürlüğüne

1. Derece kadrolu Samsun Hukuk İşleri Müdürü Yalçın Şendur'un,

2. Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına

2. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcısı Şener Sarıçiftçi'nin,

2. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına

2. Derece kadrolu Havas Kaymakamı Mustafa Erdoğan'ın,

2. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına

2. Derece kadrolu Çemişgezek Kaymakamı Salih Karabulut'un,

2. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına

2. Derece kadrolu Pervari Kaymakamı Haşan Gürsoy'un,

2. Derece kadrolu Köyceğiz Kaymakamlığına

2. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcısı İsmail Akman'ın,

2. Derece kadrolu Susurluk Kaymakamlığına

2. Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcısı Hüseyin Poroy'un,

2. Derece kadrolu Kaman Kaymakamlığına

2. Derece kadrolu Kars Vali Yardımcısı Kemal Başer'in,

2. Derece kadrolu Elmadağ Kaymakamlığına

2. Derece kadrolu Haymana Kaymakamı Necati Şentürk un,

2. Derece kadrolu Sungurlu Kaymakamlığına

2. Derece kadrolu Manyas Kaymakamı Emin Güner'in,

2. Derece kadrolu Fındıklı Kaymakamlığına

2. Derece kadrolu Aşkale Kaymakamı Cengizhan Aksoy'un,

2. Derece kadrolu Tosya Kaymakamlığına

2. Derece kadrolu Koçarlı Kaymakamı Mehmet Öklü'nün,

2. Derece kadrolu İslahiye Kaymakamlığına 2. Derece kadrolu İskilip Kaymakamı M. Ali Ulutaş'ın,

2. Derece kadrolu Kandıra Kaymakamlığına 2. Derece kadrolu Özalp Kaymakamı Gündüz Beder'in,

2. Derece kadrolu Eskiye Kaymakamlığına

2. Derece kadrolu Narman Kaymakamı Yakup Güneri'nin,

2. Derece kadrolu Haymana Kaymakamlığına

2. Derece kadrolu Kozluk Kaymakamı Süleyman Kahraman'ın,

2. Derece kadrolu Acıpayam Kaymakamlığına
2. Derece kadrolu Akkuş Kaymakamı Mustafa Tekmen'in,
2. Derece kadrolu Havran Kaymakamlığına
- 2.Derece kadrolu Tekirdağ Hukuk işleri Müdürü A.Murat Pınar'ın,
- 3.Derece kadrolu Hakkari Vali Yardımcılığına
- 3.Derece kadrolu Çukurca Kaymakamı Mesut Şenol'un,
- 3.Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına
- 3.Derece kadrolu Palu Kaymakamı Halis Arslan'ın,
- 3.Derece kadrolu Şanlıurfa Vali Yardımcılığına
- 3.Derece kadrolu Sason Kaymakamı Abidin Ünsal'ın,
- 3.Derece kadrolu Bayburt Vali Yardımcılığına
- 3.Derece kadrolu Beşiri Kaymakamı Adem Saçan'ın,
- 3.Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına
- 3.Derece kadrolu Siverek Kaymakamı Ali Çağlar'ın,
- 3.Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına
- 3.Derece kadrolu Mahmudiye Kaymakamı ismet Akyol'un,
- 3.Derece kadrolu Çanakkale - Yenice Kaymakamlığına
- 3.Derece kadrolu Hakkari Vali Yardımcısı Ziya Karacaev'in,
- 3.Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına
- Ilgaz Kaymakamı Ahmet Nevruz'un,
- 3.Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcılığına
- Şirvan Kaymakamı Ümmet Kandoğan'ın,
- 3.Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcılığına
- Susuz Kaymakamı Cafer Yıldız'ın,
- 3.Derece kadrolu Erzurum Vali Yardımcılığına
- Tutak Kaymakamı Yusuf Yavaşcan'ın,
- 3.Derece kadrolu Kars Vali Yardımcılığına
- Şemdinli Kaymakamı Ali Bezirgan'ın
- 3.Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına
- Hamur Kaymakamı Ahmet Soley'in,
- 3.Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
- Çınar Kaymakamı Ergun Güngör'ün,

3.Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcılığına

İspir Kaymakamı İbrahim Avcının,
 3.Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
 Tunceli - Ovacık Kaymakamı İsa Küçük un,
 3.Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına
 Solhan Kaymakamı M. Ali Karatekeli'nin,
 3. Derece kadrolu Diyadin Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu Felahiye Kaymakamı Nihat Yıldırım'ın,
 3. Derece kadrolu Akçakale Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu Gülşehir Kaymakamı Gürbüz Karakuş'un,
 3. Derece kadrolu Ömerli Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu Kavak Kaymakamı Mehmet Başköy'ün,
 3. Derece kadrolu Dicle Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu Keleş Kaymakamı Osman Acar'ın,
 3. Derece kadrolu Sımak Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu Niğde - Ortaköy Kaymakamı Gazi Şimşek'in,
 3. Derece kadrolu Şemdinli Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu Tonya Kaymakamı Erdoğan Ülker'in,
 3. Derece kadrolu Baskil Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu Sivrice Kaymakamı Mahmut Yıldırım'ın,
 3. Derece kadrolu Halfeti Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu Altıntaş Kaymakamı Şefik Aytekin'in,
 3. Derece kadrolu Akkuş Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu Kemah Kaymakamı Mustafa Ergun'un,
 3. Derece kadrolu Tutak Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu İkizdere Kaymakamı Mustafa Işık'ın,
 3. Derece kadrolu Çaldıran Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu Çamlıdere Kaymakamı Nahsen Badeli'nin,
 3. Derece kadrolu Beytüşşebap Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu İvrindi Kaymakamı Mehmet Kurt'un,
 3. Derece kadrolu İdil Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu Yonma Kaymakamı Kemal Kahraman'ın,
 3. Derece kadrolu Ceylanpınar Kaymakamlığına
 3. Derece kadrolu Hizan Kaymakamı Hüseyin Demirciler'in,
 3. Derece kadrolu Oğuzeli Kaymakamlığına

3. Derece kadrolu Karayazı Kaymakamı Niyazi Can'ın,

3. Derece kadrolu Şebinkarahisar Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Diyadin Kaymakamı A. Kamil Başışoğlu'nun
3. Derece kadrolu Pazarcık Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Eleşkirt Kaymakamı Durmuş Genç'er'in,
3. Derece kadrolu Ergani Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Tuzluca Kaymakamı A. Hikmet Tuncer'in,
3. Derece kadrolu Bayındır Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Ceylanpınar Kaymakamı Muammer Aksoy'un,
3. Derece kadrolu Safranbolu Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Kızıltepe Kaymakamı Yavuz Erkmen'in,
3. Derece kadrolu Perşembe Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Nusaybin Kaymakamı Adnan Yılmaz'ın,
3. Derece kadrolu Pınarbaşı Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Ergani Kaymakamı Celal Ulusoy'un,
3. Derece kadrolu Bucak Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Gürün Kaymakamı T. Cumhur Ersoy'un,
3. Derece kadrolu Eşme Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Çan Kaymakamı Şükrü Kurnaz'ın,
3. Derece kadrolu Sivrihisar Kaymakamlığına
3. Derece kadrolu Ardeşen Kaymakamı Fikret Çuhadaroglu'nun,
3. Derece kadrolu Gümüşhane Hukuk İşleri Müdürlüğüne
3. Derece kadrolu Tokat Hukuk İşleri Müdürü Ö. Aydın Özmen'in,
3. Derece kadrolu Konya Hukuk İşleri Müdürlüğüne
3. Derece kadrolu Erzurum Hukuk İşleri Müdürü Mehmet Çınar'ın,
- Çermik Kaymakamlığına Kangal Kaymakamı Haşan Duruer'in,
- Arsin Kaymakamlığına Suşehri Kaymakamı Ömer Eru'nun,
- Adıyaman-Gölbaşı Kaymakamlığına Cizre Kaymakamı Necati Küçükdumlu'nun,
- Hozat Kaymakamlığına Eflani Kaymakamı Hakkı Ünal'ın,
- Şirvan Kaymakamlığına İmranlı Kaymakamı H. Avni Coşun,
- Olur Kaymakamlığına Uşak - Ulubey Kaymakamı Ali Çetinkaya'nın,
- Aralık Kaymakamlığına Gölhisar Kaymakamı H. Cavit Erdoğan'ın,
- Çemişgezek Kaymakamlığına Durağan Kaymakamı Ahmet Ertürk un,

Hani Kaymakamlığına Ulus Kaymakamı Orhan Mardinlinin,
 Baykan Kaymakamlığına Çüngüş Kaymakamı Serdar Polat'ın,
 Hizan Kaymakamlığına Akçakale Kaymakamı Caner Yıldız'ın,
 Cizre Kaymakamlığına Dicle Kaymakamı Mustafa Büyük un,
 Emirdağ Kaymakamlığına Çermik Kaymakamı Ş. Ünal Ülkünün,
 Eleşkirt Kaymakamlığına Yığılca Kaymakamı Hüseyin Başkaya'nın,
 Solhan Kaymakamlığına Bozkurt Kaymakamı Ersin Ateş'in,
 İliç Kaymakamlığına Hafik Kaymakamı Abdullah Ateş'in,
 İspir Kaymakamlığına Kurşunlu Kaymakamı Hamdi Bolat'ın,
 Göle Kaymakamlığına Domaniç Kaymakamı A. Muhittin Varol'un,
 Kozluk Kaymakamlığına Dereli Kaymakamı Kamil Sarı Aslan'ın,
 Susuz Kaymakamlığına Kale Kaymakamı Turgut Serimer'in,
 Tunceli - Ovacık Kaymakamlığına Çamardı Kaymakamı Amir Çiçek'in,
 Karayazı Kaymakamlığına Atabey Kaymakamı A. Taşkın Kocabaş'ın,
 Narman Kaymakamlığına Seyitgazi Kaymakamı Nihat Nalbant'ın,
 Hamur Kaymakamlığına Erfelek Kaymakamı Faruk Eraslan'ın,
 Sason Kaymakamlığına Araban Kaymakamı Ü. Şeref Kayacan'ın,
 Özalp Kaymakamlığına Karaisalı Kaymakamı Yılmaz Aydoğan'ın,
 Çatak Kaymakamlığına Tomarza Kaymakamı Şükrü Çakır'ın,
 Dargeçit Kaymakamlığına Akseki Kaymakamı İ. Hakkı Çınarsoy'un,
 Çüngüş Kaymakamlığına Arapgir Kaymakamı Necmettin Kılıç'ın,
 Pazaryolu Kaymakamlığına Çorum - Ortaköy Kaymakamı Ö. Faruk Ateş'in,
 Palu Kaymakamlığına Sındırgı Kaymakamı Hayri Sandıkçı'nın,
 Çukurca Kaymakamlığına İncesu Kaymakamı Candan Eren'in,
 Pervari Kaymakamlığına Yıldızeli Kaymakamı Necmettin Yalınalp'ın,
 Beşiri Kaymakamlığına Mihalıççık Kaymakamı Nurettin Yılmaz'ın,
 Güzelyurt Kaymakamlığına Çağlayancerit Kaymakamı İzzet Ercan'ın,

Kâzımkarabekir Kaymakamlığına Derebucak Kaymakamı Ahmet- Göçerler'in,
 Karataş Kaymakamlığına Hozat Kaymakamı İsmail Özdemir'in,
 Suşehri Kaymakamlığına ilçe Kaymakamı Murat Koca'nın,
 Derik Kaymakamlığına Çatak Kaymakamı Nazım Madenoğlu'nun,
 Reşadiye Kaymakamlığına Baskil Kaymakamı Mehmet Yılmaz'ın,
 Kızıltepe Kaymakamlığına Göle Kaymakamı M. Yaşar Özgül un,
 Nusaybin Kaymakamlığına Samsat Kaymakamı Özay Karanın,
 Aşkale Kaymakamlığına Aralık Kaymakamı Fahri Yücel'in,
 Bigadiç Kaymakamlığına Olur Kaymakamı Atilla Durmuşun,
 Gölarmara Kaymakamlığına İdil Kaymakamı Ali Cergibozan'ın,
 Ahmetli Kaymakamlığına Baykan Kaymakamı Kerem Al'in,
 Sındırgı Kaymakamlığına Araç Kaymakamı İsmail Karanın,
 Ağaçören Kaymakamlığına Torul Kaymakamı Alp Aslanargunun,
 Tonya Kaymakamlığına Kelkit Kaymakamı N. Çetin Akder'in,
 Tuzluca Kaymakamlığına Güroymak Kaymakamı Aslan Özbey'in,
 Çifteler Kaymakamlığına Orhaneli Kaymakamı B. Şahin Tüttüncü'nün,
 Çınar Kaymakamlığına Hani Kaymakamı Özcan Erdoğan'ın,
 Samsat Kaymakamlığına Artvin Hukuk işleri Müdürü Mithat Alan'ın,
 Aydın Hukuk işleri Müdürlüğüne Rize Hukuk işleri Müdürü Hurşit Kuşun,
 Burdur Hukuk işleri Müdürlüğüne Çankırı Hukuk işleri Müdürü Şevket Karahaliloğlu'nun,

1. Derece kadrolu Boyabat Kaymakamlığına

1. Derece kadrolu Milli Eğitim Bakanlığı Müşaviri Yurdakul Önen'in

atamaları yapılmıştır.

- 3 Eylül 1989 tarih ve 20271 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 28 Ağustos 1989 tarih ve 89/35967 sayılı Kararname ile açık bulunan 2. derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine atamalar yapılmıştır:

Açık bulunan 2. Derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine;

Mülkiye Mufettişleri Ali Osman Düğdü, İsa Parlak, İdris Şahin, Yusuf Suntay, Enver Salihoğlu, Yusuf Giinay, Fikret Çakır ve Azmi Yeşil'in,

657 Sayılı Kanunun 68/D ve 76. maddeleri ile 2451 Sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince atanmaları uygun görülmüştür.

3. Diğer Çalışmalar

- Bakanlığımız Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğünden bir heyet, Danimarka'nın Kopenhag kentinde yapılan “Bilgisayarla Yürütülen Nüfus Sistemleri” konulu toplantıya katılmıştır.

- Bilgilerini artırmak ve uygulamaları yerinde görmek amacıyla 5.9.1989'da 90, 28.9.1989'da 55 olmak üzere toplam 145 Mülki İdare Amiri İngiltere'ye gönderilmiştir.

MEVZUAT BÖLÜMÜ
1 TEMMUZ 1989 - 30 EYLÜL 1989 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ
İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT

Derleyen
Haydar ÖZTÜRKÇÜ
APK Uzman Yardımcısı

I — KANUNLAR

Yayınlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
16.6.1989	3582	3294 Sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	4.7.1989	20215

II — KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Yayınlandığı
Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
4.8.1989	KHK/377	78 Sayılı Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında KHK'nin Eki Cetveller ile 190 sayılı KHK'nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	11.8.1989	20249

III — T.B.M.M. KARARLARI

Yayınlandığı
Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
22.6.1989	62	Altıncı Beş Yıllık (1990-1994) Kalkınma Planının Onaylandığına İlişkin Karar	6.7.1989	20217
			Mükerrer	

IV — TÜZÜKLER

		Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi Sayısı
21.7.1989	89/14322	Türk Medeni Kanunu Hükümlerine Göre Kurulan Vakıflar Hakkındaki Tüzüğün Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Tüzük	2.8.1989 20240
21.7.1989	89/14367	Sakatların İstihdamı Hakkında Tüzüğün 12 nci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Tüzük	18.8.1989 20256
4.8.1989	89/14400	Türkiye'de Harp Silah ve Mühimmatı Yapan Hususi Sanayi Müesseselerin Kontrolü Hakkında Nizamnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Tüzük	23.8.1989 20261
		V—BAKANLAR KURULU KARARLARI	

		Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi Sayısı
27.6.1989	14286	Yatırımların ve Döviz Kazandırıcı Hizmetlerin Teşviki ve Yönlendirilmesine Ait Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	1.7.1989 20212
28.6.1989	89/14297	Geçici Köy Korucularına Ödenecek Aylık Ücret, Giyim Bedeli ile Hizmetin Sonunda Verilecek Tazminata Dair Karar	1.7.1982 20212
11.5.1989	89/1418	Bazı Dernek, Federasyon ve Sendikaların Adlarında Kullanacakları Kelimelere izin Verilmesine Dair Karar	4.7.1989 20215
18.5.1989	89/14168	Afyon, İstanbul ve Kocaeli İllerinin Bazı Köy ve Belediyelerinde Kurulan Birlikler Hakkında Karar	5.7.1989 20216
		83/7243 ve 84/8679 Sayılı Karamameler le Özel Güvenlik Teşkilatı Kurdurulmak ve özel Güvenlik Tedbirleri Aldırılmak Suretiyle Korunmaları Kararlaştırılan Bazı Kuruluşların Bu Karamameler Kapsamından Çıkarılması ve 88/2841 Sayılı Karamamenin Eki Listede Yer Alan Bir Kuruluşun Adının Değiştirilmesine Dair Karar	
23.6.1989	89/14296		20.7.1989 20227

MEVZUAT

23.6.1989	89/14827	249 Kişiy e Türk Vatandaşlığından Çıkma izni Verilmesine Dair Karar	26.7.1989	20223
30.6.1989	89/14324	Emniyet Genel Müdürlüğüne Ait Kadrolarda Yapılan Düzenlemelerle ilgili Karar	2.8.1989	20240
8.6.1989	89/14244	441 Kişiy e Türk Vatandaşlığının Kayb ettirilmesine Dair Karar	10.8.1989	20248
1.8.1989	89/14387	Vergi İadesi Kapsamına Giren Mal ye Hizmet Alımlarının Yeniden Tespitine Dair Karar	16.8.1989	20254
15.8.1989	89/14424	Serbest Göçmen Olarak Vatandaşlığımıza Alınacaklara Ait Karar	18.8.1989	20256
5.6.1989	89/14235	Bazı Bölgelerde Dalış Yasağı Uygulanması ve 88/13259 Sayılı Kararnamenin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Karar	19.8.1989	20257
21.7.1989	89/14378	Bazı tilerde Koro ve Orkestra Müdürlükleri Kurulması Hakkında Karar	22.9.120263989	20264
17.8.1989	89/14438	Canlı Hayvan Destekleme Alımları Hakkında Karar	25.8.1989	20264
23.7.1989	89/14409	1989 - 1990 Dönemi Bakliyat Ürünü Destekleme Alımı ve Satımı Hakkında Karar	26.8.1989	20270
29.8.1989	89/14410	Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	26.8.1989	20271
4.8.1989	89/14401	Özel Güvenlik Teşkilatı ve Özel Güvenlik Tedbirleri Aldırılmak Suretiyle Korumalar Hakkındaki Kararname Kapsamına Alman Kuruluşlara Ait Listed en Bazı Kuruluşların Çıkartılmasına Dair Karar	2.9.1989	20271
1.8.1989	89/14386	Bazı İlçelerde Orman İşletme Müdürlüklerinin Kurulmasına Dair Karar	3.9.1989	20280
7.8.1989	89/14415	Bazı İllerde Kurulan Birlikler Hakkında Karar	3.9.1989	20282
18.5.1989	89/14153	Karayoluyla Uluslararası Eşya ve Yolcu Taşıma Esasları Hakkında Karar	12.9.1989	20260
1.9.1989	89/14505	Sürekli Görevle Yurt dışında Bulunan Memurların Aylıklarına Uygulanacak Katsayı Hakkındaki Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	14.9.1989	20270

22.8.1989	89/14487	Bazı Birliklerin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	16.9.1989	20284
13.9.1989	89/14543	Bazı Yerleşim Alanlarının Uygulama Bölgesi Olarak Tespiti Hakkında Karar	16.9.1989	20284
23.6.1989	89/14269	Devlet Arşivlerinde Araştırma ve İnceleme Yapmak İsteyen Türk veya Yabancı Uyruklu Gerçek veya Tüzel Kişilerin Tabi Olacakları Esaslar Hakkında Karar	18.9.1989	20286
21.7.1989	89/14370	Niğde Bolkardağı Karagöl Turizm Birliği Kurulması Hakkında Karar	28.9.1989	20266
24.8.1989	89/14479	Yurtdışında Basılan ve Adları Belirtilen Bazı Yazılı Eserlerin Türkiye'ye Sokulması ve Dağıtılmasının Yasaklanmasına Dair Karar	29.9.1989	20297
8.9.1989	89/14525	95 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Karar	29.9.1989	20297
8.9.1989	89/14514	497 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Karar	30.9.1989	20298
13.9.1989	89/14557	Türkiye Doğalgaz Boru Hattının Uzatısını Teşkil Eden Bazı Tesislerde Özel Güvenlik Teşkilatı Kaldırılması Hakkında Karar	30.9.1989	20298

VI — YÖNETMELİKLER

A — BAKANLAR KURULU KARARI İLE YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

			Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
15.6.1989	89/14240	Kamu Arazisinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Hakkında Yönetmelik'in 11 inci Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	2.7.1989	20213
11.5.1989	89/14123	Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	4.7.1989	20215
15.6.1989	89/14241	Turizm Bölgeleri, Turizm Alanları ve Turizm Merkezlerinin Belirlenmesi için Çalışma Gruplarının Oluşturulması, Görev ve Yetkileri ile Çalışma Şekline İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	22.7.1989	20229

17.5.1989 89/14144 Emniyet Hizmetleri Sınıfı Atama ve Yer 8.9.1989 20266
Değiştirme Yönetmeliği

**B — BAKANLIKLARCA YÜRÜRLÜĞE KONULAN
YÖNETMELİKLER**

Yayınlandığı Resmi Gazetenin

Konusu	Tarihi	Sayısı
Polis Akademisine Giriş Yönetmeliği'nin 6 ncı Maddesinin (i) Bendinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	6.7.1989	20127
Emniyet Genel Müdürlüğünce Standart Dışı Bırakılan Silahların Satışına Dair Yönetmeliğin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	8.7.1989	20219
Karayolları Trafik Yönetmeliği'nin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	8.7.1989	20219
Hayvan Sağlığı Özel Laboratuvarı Yönetmeliği	10.7.1989	20211
Katma Değer Vergisi Fonu Yönetmeliği	31.7.1989	20238
Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit - Tescili Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	19.8.1989	20257
Konaklama ve Yeme-İçme İşletmeleri Personeli Yetiştirme Temel Eğitim Kursları Yönetmeliği	26.8.1989	20264
Karate Müsabaka Yönetmeliği	»	»
Eskrim Müsabaka Yönetmeliği	»	»
Özel Beden Eğitimi ve Spor Yönetmeliği	»	»
Jimnastik Müsabaka Yönetmeliği	28.9.1989	20666
Atıcılık ve Avcılık Müsabaka Yönetmeliği	»	»
Futbol Yönetici ve Öğretici Yönetmeliğinin 5 inci Maddesinin (a) Bendinin 5 inci Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	29.8.1989	20267
Kayak Yarışmaları Yönetmeliği	»	»
Atletizm Yarışma Yönetmeliği	»	»
Kreş ve Gündüz Bakımevi Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	31.8.1989	20268
Su Altı Sporları, Cankurtaran, Su kayağı ve Paletli Yüzme Müsabaka Yönetmeliği	31.8.1989	20268
Yelken Müsabaka Yönetmeliği	1.9.1989	20269

Judo Müsabaka Yönetmeliği	5.9.1989	20273
Profesyonel Turist Rehberliği Yönetmeliğinin Bazı Maddele- rinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	25.9.1989	20293

VII — TEBLİĞLER VE GENELGELER

Seri No.	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
		Tarihi	Sayısı
18	Katma Değer Vergisi Mükelleflerinin Ödeme Kaydedici Cihazları Kullanmaları Hakkında Tebliğ	19.7.1989	20226
34	Katma Değer Vergisi Genel Tebliği	1.8.1989	20239
110	Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği	12.8.1989	20250
199	Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği	17.8.1989	20255
35	Katma Değer Vergisi Genel Tebliği	25.8.1989	20263
6	Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu Hakkında Tebliğ	26.8.1989	20264
197	Vergi Usul Kanunu Tebliği	31.8.1989	20268
	Kamu Personelinin Yabancı Dil Seviyesinin Tespitine İlişkin Esaslara Dair Tebliğ	12.9.1989	20280