

# TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL : 65

MART 1993

SAYI:398

## İÇİNDEKİLER

Bedri VAZLIOĞLU	: İçişleri Bakanlığında Yapılan Mevzuat Çalışmaları.....	1
Ali PITIR LI	: İl Envanterleri .....	23
Doç. Dr. Muammer OYTAN	: Türk ve Fransız Hukukunda Birlikçi Uygulaması, Keşif, Delil Tespiti, Anket Uygulaması ve Sahteciliğin İleri Sürülmesi.....	45
Prof. Dr. Hüseyin ÖZGEN		
Yusuf ERBAY	: T.C. Devletin Genel Yönetim Sisteminde Taşra Teşkilatının Karşılaştığı Karar Alma Sorunları ve Bunların İyileştirilmesine İlişkin Bazı Öneriler.....	95
Doç. Dr. Turan GENÇ	: Türkiye'de Trafik Güvenliği.....	109
Doç. Dr. Nükhet AYAZ	: Kamu Çalışanları Sendikacılığı.....	125
Dr. A.Nihat DÜNDAR	: Pois Gözüyle CMUK Değişikliği.....	135
Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ	: Belediyelerin Temel Gereksinimi: örgütsel ve Yönetsel Yapılanma	159
Dr. İlhan AKBULUT	: Anarşi ve Tasnifleri .....	179
Dr. Mustafa TAMER	: İl ve ilçe Meclisleri .....	187
Muzaffer DİLEK	: Kamu Kuruluşlarının Kurdukları veya Sermayelerinin En az %91 ine Katıldıkları Şirketlerden Mal ve Hizmet Satın Alan Belediyeler, İl Özel idareleri ve Bunlar Tarafından Kurulmuş Bulunan Birliklerin Yükümlülükleri.....	207
Sabri BAŞKÖY	: Memurun Muhakematı Hakkında Kanunla ilgili Bazı Öneriler	
213		
K.Yücel TUTKUN	: İmza, Paraf, Kişisel Mühür, Parmak Basma .....	217
Hüsnü MERDANOĞLU	:Yasalarımızın (Mevzuatımızın) Sorunları ve Bunların Çözümü için Öneriler.....	241
Muhittin ACAR	:Hükümet Programlarında Kamu Yönetimi Konularının Ele Almış	
263		
Namık DEMİR	:Yöneticilik Yaşamı.....	275
<b>MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR</b>		
Mehmet ALDAN	: İbrahim Ethem AKINCI.....	289
HABERLER	: içişleri Bakanlığında Haberler.....	299
MEVZUAT		
Mustafa Sami KOÇ	: 1 Ocak 1993 - 31 Mart 1993 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan içişleri Bakanlığı ve Mülki idare Amirleri ile ilgili Mevzuat. .....	339

---

# İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

---

• İDARECİLER,

**BANA İÇTEN SEVGİLERİNİ HAYKIRANLAR;  
YARIM ASIRDAN BERİ BÜYÜK TÜRK ULUSUNUN  
TAM ANLAMIYLA MİLLET OLMASINA ÇALIŞAN,  
ONUNLA EN MODERN BİR TÜRK DEVLETİ  
KURMAK İÇİN İNSANLIK FEDAKARLIKLARININ  
HIÇBİRİNİ ESİRGEMEYEN KÜLTÜR, İRADE,  
İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON  
İLMİ TELAKKİLERE GÖRE TEBELLÜR  
ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK  
DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.**

**MUSTAFA KEMAL ATATÜRK**



## İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA YAPILAN MEVZUAT ÇALIŞMALARI

Bedri NAZLIOĞLU\*

### GİRİŞ

Geçtiğimiz 1992 yılının Mart ayında, İçişleri Bakanlığının bünyesinde, Bakanlığın hizmet ve ilgi alanına giren konular ve kuruluşların yeniden düzenleme amacıyla bir çalışmaya başlanılmıştır. Önceleri birkaç önemli ve aktüel konu ile sınırlı tutulmak istenen, ancak zamanla yaygınlaşıp yoğunlaşan bu çalışmalar hakkında, meslek kamuoyuna bilgi verilmesi yararlı ve hatta gerekli görülmüş ve bu yazı bunun için kaleme alınmıştır.

Yeniden düzenleme veya mevzuat hazırlama biçiminde adlandırılacak olan bu çalışmalarda güdülen temel amaç, İçişleri Bakanlığının, bağlı ve ilgili kuruluşlarının, daha ekonomik ve daha demokratik bir ortamda hizmet görmelerini sağlamak, birbirleriyle ve vatandaşla ilişkilerinde çağdaşlaşmayı benimsemek olmuştur.

Çalışmalarda izlenen yöntem, özetle şöyledir:

Her konuyu inceleyip araştırmak üzere yeter sayıda araştırmacı belirlenerek çalışma grupları oluşturulmuş, yeniden hazırlanacak mevzuatın ana ilke ve hedefi gösterilip belirli bir sürede sonuçlandırılması gruptan istenilmiştir, bu amaçla her defasında Bakanlık Makamından onay alınmıştır. (Bir örnek Onay Ek-1 de verilmiştir.)

Araştırmacılar tarafından hazırlanan yazılı metinler Bakanlıkta bir ön incelemeye tabi tutularak, hazırlayıcılarından ayrıca özet raporlar istenmiştir. Bakanlık Müsteşar'ının Başkanlığında yapılan ve Bakanlık karargahında görevli tüm üst düzey yöneticilerinin katıldığı ve "genişletilmiş Müdürler Encümeni" olarak adlandırdığımız toplantılarda, hazırlanan metinlerin özeti, hazırlayıcıları tarafından sunulup görüşme açılmıştır. (1993 yılı Ocak ayı itibarıyla genişletilmiş Müdürler Encümenine kaplanların adları ve görevleri Ek-2 de gösterilmiştir.) Toplantılarda beliren ve Bakanlığın eğilimini ortaya koyan görüşler doğrul-

---

\* Başkanlığımız Müsteşar Yardımcısı Sayın Bedri NAZLIOĞLU geçirmiş olduğu rahatsızlık dolayısıyla ABD'nin Houslon kentinde görmekle olduğu tedavi sırasında 13

Nisan 1993 tarihinde yaşamını yitirmiştir. Türk İdare Dergisi Yayın Kurulu adına merhuma Tanrıdan rahmet dileriz

## 2

## TÜRK İDARE DERGİSİ

tuşunda, çalışma grubu, yeni bir metin hazırlayarak Bakanlığa sunmuştur. Böy - lece, araştırma grubu tarafından son şekli verilen metin Bakanlıkta yeniden değerlendirilmiş ve sonuçta, bazı metinler Bakanlık talimatı olarak hemen uygulamaya konulmuş, bazı metinler uygulamada ve zamanı geldiğinde yapılacak düzenleme çalışmaları sırasında yararlanılmak üzere değerli birer kaynak olarak ilgili birimlere gönderilmiş, bazı metinlerde Sayın Bakan'ın Başkanlığında yapılan toplantıda son kez gözden geçirilmiş ve Sayın Bakan tarafından yapılan basın toplantıları ile kamuoyuna d uyu mlı muştur. Metinler çoğaltılarak görüşlerini bildirmeleri için ilgili kuruluşlara ve kişilere dağıtılmıştır. Tasan taslaklan, geçirilen bu aşamalarla kanunlaşma sürecini tamamlayacak ve Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Başbakanlığa sunulacaktır.

Çalışma gruplan, görevin niteliği esas alınarak, çoğunlukla sadece Merkez Valilerinden, gerektiğinde merkez teşkilatı üst düzey görevlilerinden ve bazan da karma biçimde oluşturulmuştur. Bize göre en az sakıncalı ve en iyi sonuç veren yöntem budur. Zira, Merkez Valileri, sahip oldukları bilgi ve deneyimlerin yanında, taşra örgütünün üst düzey ve tek yetkilisi ve sorumlusu olarak ağaçlarla birlikte, ormana da bakma alışkanlık ve yeteneğine sahiptirler. Üstelik Bakanlık birimleri kendi günlük iş ve hizmetleri ile o kadar doludurlar ki, araştırma ve mevzuat hazırlama görevine yeterince zaman ayıramıyabilirler. Kaldı ki görev gerektirdiğinde, karma kurullar veya Merkez Valileri dışında kalan görevlilerden oluşan gruplar da kurulmuştur.

Çalışmalar sırasında, araştırma için yeterli zaman ayınmadığı ve imkan tanınmadığı ve araştırmacılara 2-3 ay gibi kısa sayılabilecek süreler içinde görevlerinin tamamlanmasının istenildiği biçiminde bir iddia da ileri sürülebilir. Bu görüş doğrudur, ancak bilinçli olarak böyle bir yöntem seçilmiştir. Zira inanılmaktadır ki, araştırma kapsamımıza giren konulann tamamı için hem Bakanlığımızda, hem de Bakanlığımız dışında gerçekten değerli araştırmalar daima yapılmıştır. İç-düzen araştırması, Mehtap ve Kaya araştırmaları, bunlann en bilinenleridir. Böylesine zengin bir kaynak varken, aynı bulgulan tekrar ortaya koyacak yeni araştırmalara gidilmesi zaman israfı olarak görülmüş ve bu araştırmalardan ve araştırmacıların bilgi ve deney birikimlerinden de yararlanılarak doğruca sonuç almaya yönelme yolu tercih edilmiştir.

## ARAŞTIRMA GRUPLARININ TANITILMASI

Bakanlığımızda bir yıldan beri sürmekte olan ve bu yazının kaleme alındığı tarihte sayılan otuza ulaşan gruplarca yapılan yeniden düzenleme çalışımdan, mümkün olduğunca kolay anlaşılmalıy sağlamak için, nitelikleri bakımından dört grupta toplanarak tanıtılacaktır:

## İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA YAPILAN MEVZUAT ÇALIŞMALARI 3

**A-** Yerel yönetimlerle ilgili olanlar.

**B-** Genel yönetimle ilgili olanlar.

**C-** İçişleri Bakanlığı ile ilgili olanlar.

**D-** Karma nitelikli olanlar.

Aşağıda bu gruplara giren düzenleme çalışmalarından her biri hakkında, başlama tarihleri esas alınmak suretiyle ve Ocak 1993 ayı itibarıyla durumlarını ortaya koyan ayrıntılı bilgi verilmektedir.

### **A- Yerel Yönetimlerle İlgili Olanlar**

#### **I- Köy Kanunu İle İlgili Çalışma**

Yeni bir Köy Kanunu hazırlanmasına ilişkin 11.4.1992 günlü Bakanlık Onayında, ihtiyacın gerekçesi, hedef ve biçimi konusu şöyle ifade edilmiştir:

"Köylerimizin genellikle altyapı hizmetlerinin henüz tamamlanmadığı ve köyde yaşayan vatandaşlarımızın mahalli ihtiyaçlarının yeterince karşılanmadığı bilinmektedir. Bu sonuç, büyük ölçüde 1924 tarihli Köy Kanununun kurduğu yapıdan kaynaklanmaktadır.

Mevcut tabloyu değiştirmeye yardımcı olacak yeni bir köy idaresine acilen ihtiyaç vardır. Yeni idare, köyün ve köylünün temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek güce, kaynağa, imkana ve yetkiye sahip bulunmalı, demokrasinin okulu niteliğinde olmalı, idari yapımız içindeki uyumlu yerini almalı ve diğer mahalli idare birimleri ile iş bölümü ve iş birliği içinde çalışmalıdır.

Bütün bu hususların gerçekleşmesini sağlayacak ve demokrasi içinde kalkınan bir Türkiye'nin oluşumuna katkı yapacak, günümüzün ve yakın geleceğin ihtiyaç ve şartlarına uygun yeni bir köy idaresini yaratacak Köy Kanunu hazırlanması gerekmektedir.

Görev, 3152 sayılı teşkilat kanunumuzla Bakanlığımıza verilmiştir.

Bu nedenlerle, yukarıda açıklanan amaç ve kapsamda bir köy kanunu taslağının gerekçeli olarak hazırlanması, hazırlama işinin Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde mevcut tasaklardan ve çalışmalardan da yararlanılarak ve bu Genel Müdürlüğün yardımlarıyla Merkez Valileri Şevki PAZARCI, Şevket

EKİNCİ ve M. İlyas AKSOY tarafından yapılması ve Kanun Taslağının en geç 1992 yılı Mayıs ayı sonunda Bakanlığımıza sunulması uygun görülmüştür.”

Tasanyı hazırlamakla görevlendirilen Merkez Valilerinden Şevket EKİN-Cİ'nin gruptan ayrılması nedeniyle, tasarı Şevki PAZARCI ve M. İlyas AKSOY tarafından süresi içinde hazırlanarak Bakanlığa verilmiştir.

4

## TÜRK İDARE DERGİSİ

### 2- Belediye İle İlgili Çalışma

Belediye Kanunu hazırlanmasına ilişkin 11.4.1992 günlü Bakanlık Onayında aynen;

"Mahalli İdare birimleri içinde en dinamiği olan Belediyelerimizin, önde gelen sorununun, bunları düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun, günün ihtiyaç ve şartlarına uymamasından kaynaklandığı bilinmektedir. Bu kanunlarda zaman içinde değişiklikler yapılmışsa da, bunlar yeterli olamamıştır.

Belediyelerimizin hizmet yapmalarını engellemeyip aksine kolaylaştıran, onları, kaynak, görev, yetki ve imkan bakımından güçlendiren, hukuka saygılı, demokrasiye bağlı ve pazar ekonomisinin gerekleri ile uyumlu kılan, merkezi idare ve diğer mahalli idare birimleri ile ilişkilerinde iş birliğini ve çağdaşlığı esas alan yeni bir Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanununa ihtiyaç vardır.

Bu kapsamdaki Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanun taslakları ve gerekçelerini hazırlamak için Merkez Valileri Rafet ÜÇELLİ, Akif TİĞ ve Mustafa DEMİR'in görevlendirilmesi, taslakların iki ay içerisinde hazırlanması, çalışmalarda Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünden ve Genel Müdürlükte bulunan taslak ve metinlerden de yararlanılması uygun görülmüştür." denilmek suretiyle yeni hazırlanacak Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile ilgili kapsam ve hedef belirlenmeye çalışılmış ve hazırlayıcılar saptanmıştır.

Çalışma grubunu oluşturan Merkez Valileri, çalışmalarını sürdürdükçe, pek haklı olarak, Belediye ile Büyükşehir Belediyesi kanunlarının aynı ekip tarafından ve belirtilen süre içerisinde tamamlanmasının imkansız olduğunu ifade ettiklerinden, Büyükşehir Belediyesi Kanunu için ayrı bir grup oluşturulmuştur.

Belediye Kanun Tasarısını hazırlama grubu, süresi içinde görevini yaparak tasanyı Bakanlığa sunmuştur.

### 3- Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle İlgili Çalışma

Yukarıda açıklanan gerekçe ile yeniden oluşturulan Büyükşehir Belediyesi Kanun Taslağını hazırlama grubunun görevinin, amaç ve biçimi, 1.6.1992 günlü



Bakanlık Onayında;

"Büyükşehir Belediyelerinin hizmet yapmalarını engellemeyip aksine kolaylaştıran, onları, kaynak, görev, yetki ve imkan bakımından güçlendiren, hukuka saygılı, demokrasiye bağlı ve pazar ekonomisinin gerekleri ile uyumlu kılan, merkezi idare ve diğer Mahalli İdare birimleri ile ilişkilerinde işbirliğini ve çağdaşlığı esas alan yeni bir Büyükşehir Belediyesi Kanununa ihtiyaç vardır."

#### **İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA YAPILAN MEVZUAT ÇALIŞMALARI**

5

denilmiş ve bu kanunla ilgili tasarımı hazırlamakla Merkez Valileri Erol TUNCEL, Erdoğan CEBECİ ve Erhan TANJU görevlendirilmişlerdir.

Bu onayla oluşturulan çalışma grubu, görevini yaparak hazırladığı tasan ve gerekçesini zamanında Bakanlığa vermiştir.

#### **4- İl Özel İdaresi Kanunu İle İlgili Çalışma**

11.4.1992 günlü, konuya ilişkin Bakanlık onayı şöyledir;

"Osmanlı döneminden kaldığı için kurumlardan, niteliği ve dili bakımından ihtiyaçlara cevap veremeyen İl Özel İdaresi Kanununda zaman içinde bir takım değişimler ve iyileştirmeler yapılmıştır. Ancak bunlar belli bir temel görüşten kaynaklanmadığından bütünlük sağlanamamış, zamanla İl Özel İdarelerinin hizmet zaafı artmış ve varlık nedenleri tartışılır hale gelmiştir. Tabii ki bunda, İl Özel İdarelerine yeterli kaynak verilmemesi ve kendi teşkilatlarını kurmalarına imkan tanınmaması önemli etkindir.

Oysa ki, özellikle zamanımızda, İl Özel İdareleri hizmet üstlenme yönünden gittikçe artan bir öneme ve paya sahip olmak durumundadırlar. İl halkının mahalli ve müşterek bütün ihtiyaçlarını karşılamak ve hizmetlerini görmek İl Özel İdarelerinin asli görevi olmalı, bunun için de bu idareler, yeterli kaynağa kavuşturulmalı, gerektiğinde kaynak yaratabilmeli, hizmet ve ihtiyaçlara uygun teşkilat kurabilmeli, personel istihdam edebilmeli, halkın katılımını sağlamalı ve özetle güçlü olmalıdırlar.

Bütün bu hususları gerçekleştirecek yeni bir İl Özel İdaresine ve bunu sağlayacak yeni bir İl Özel İdare Kanununa ihtiyaç vardır.

Bu kapsam ve nitelikteki İl Özel İdaresi Kanunu taslağı ve gerekçesini hazırlamakla Merkez Valileri Ahmet BAŞSOY, Cengiz BULUT ve Bahaeddin GÜNEY'in görevlendirilmeleri, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde mevcut taslaklarla, metinlerden ve adı geçen Genel Müdürlükten yararlanmaları ve çalışmaların iki ayda tamamlanarak kanun taslağı metninin Bakanlığımıza sunulması uygun görülmüştür."

Grubu oluşturanlardan Merkez Valisi Bahaeddin Güney, o tarihlerde

emekli olarak görevden ve meslekten ayrıldığı için, grupta Ahmet BAŞSOY ile Cengiz BULUT kalmıştır. Bu iki arkadaşımız, İl Özel İdaresi Kanun Taslağını amaca uygun biçimde gerekçeli olarak hazırlayıp süresi içinde Bakanlığa teslim etmişlerdir.

Yukarıda sıralanan ve Bakanlığa teslim edildikleri ifade olunan dört adet Kanun Tasarı Taslağı önce Sayın Müsteşar'ın Başkanlığındaki genişletilmiş

## 6

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Müdürler Encümeninde, daha sonra dar bir kadro ile yapılan Sayın Bakan'ın Başkanlığındaki toplantıda incelenip değerlendirilmiştir. Taslaklara hazırlayıcıları tarafından, bu toplantılarda beliren görüşlere uygun biçimde son şekilleri verilmiş ve Sayın Bakan tarafından yapılan bir Basın Toplantısı ile kamuoyuna duyurulmuştur. Ayrıca çoğaltılarak bütün Bakanlıklara, ilgili kuruluşlara ve kişilere, bilgi sahibi olmaları ve görüşlerini bildirmeleri amacı ile gönderilmiştir. Görüş ve cevaplanıl bildirilmesi aşamasında Bakanlar Kurulunca, İçişleri Bakanı Sayın İsmet Sezgin Başkanlığında, Devlet Bakanları Sayın Akın GÖNEN ve Mehmet KAHRAMAN ile Millî Savunma Bakanı Sayın Nevzat AYAZ, Maliye ve Gümrük Bakanı Sayın Sümer ORAL ve Adalet Bakanı Sayın Seyfi OKTA Y'dan oluşan bir alt komite oluşturulduğu öğrenilmiştir. Bunun üzerine bu kanun tasarıları, hazırlanan özeti ile birlikte Sayın Bakanlara bir paket halinde sunulmuş, ayrıca sözlü bilgi de verilmiştir.

Halen, taşanlarla ilgili cevaplar ve görüşler değerlendirilmektedir,

### 5- Belediye Gelirleri Kanunu İle İlgili Çalışma

Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Gelirleri Kanun Taslağının hazırlanmasına ilişkin 11.4.1992 günlü Bakanlık Onayında;

"Belediyeleri ve Büyükşehir Belediyelerini, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına kavuşturmak, gerektiğinde yeni gelir kaynakları yaratma yetkisi ile donatmak ve halk katılımını sağlamak, bu idarelerimizin en önemli sorunudur.

Mevcut Belediye Gelirleri Kanunu ve sistemi, bu sorunu çözmektedir.

Belde halkının tüm ihtiyaçlarını karşılayacak ve hizmetlerini yürütecek güç ve nitelikteki Belediye İdaresi için zorunlu olan yeni bir Belediye Gelirleri Kanununa acilen ihtiyaç vardır.

Böyle bir kanun taslağını ve gerekçesini hazırlamakla, Merkez Valileri Orhan PİRLER, Erol ÇAKIR ve Şükrü ER'in görevlendirilmeleri, çalışmaların iki ayda tamamlanarak taslak ve gerekçesinin Bakanlığımıza sunulması uygun görülmüştür." denilmiştir.

Çalışma grubu, amaca ve süreye uygun biçimde Belediye Gelirleri Kanun Taslağını hazırlayarak Bakanlığımıza sunmuştur. Bu Taslak da yukarıda

açıklanan dört adet taslakla birlikte Sayın Müsteşar ve Sayın Bakan'ın Başkanlığında yapılan toplantılarda incelenmiş ve taslağa çalışma grubu tarafından son şekli verilerek, Sayın Bakan tarafından düzenlenen Basın Toplantısında, yukarıda ifade edilen dört taslakla beraber kamuoyuna duyurulmuştur.

Bu sırada, böyle bir çalışmadan haberdar olan Maliye ve Gümrük Bakanlı-

## **İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA YAPILAN MEVZUAT ÇALIŞMALARI**

7

ğı, grubu oluşturan arkadaşlarımızla kendi elemanlarının birlikte çalışarak tasarımın olgunlaştırılmasını uygun görmüş, birlikte çalışma bir süre devam etmiş ve daha sonra tasarıya, adı geçen Bakanlık sahip çıktığından, bu çalışma Bakanlığımız çalışma kapsamının dışında tutulmuştur. Dileğimiz bu taslağın da Yerel Yönetimler paketinde yer alan diğer Taslaklarla beraber Kanunlaşmasının sağlanmasıdır.

### **6- Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü - Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliği İle İlgili Çalışma**

30.12.1992 günlü Bakanlık Onayında; "Bakanlığımızca bir süreden beri yürütülmekte olan yeniden düzenleme çalışmaları çerçevesinde ele alınan Belediyelerle ilgili hususların tamamlayıcı bir parçası olmak üzere, 1943 tarihli Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü ile 1969 tarihli Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliğinin günümüz koşulları karşısında irdelenmesi ve yeniden düzenlenmesi yararlı ve gerekli görülmektedir. Söz konusu metinlerle ilgili olarak inceleme ve araştırmalar yapmak ve bu arada Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde bulunan çalışmalardan da yararlanarak, yerlerine konulacak yeni düzenlemeleri hazırlamak üzere Merkez Valisi Erol TUNCEL ve Mustafa DEMİR ile Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Enis YETER'den oluşan bir çalışma grubunun kurulması"mn uygun görüldüğü belirtilmiştir.

Bakanlık Onayında adlan geçenler, çalışmalarına başlamışlar ve halen sürdürmektedirler.

### **7- Mahalli İdareler Kontrolörlerinin Bağlılık, Alanda Örgütlenme ve Çalışma Usullerinin İyileştirilmesine Yönelik Araştırma**

Konu ile ilgili 12.1.1993 günlü Bakanlık Onayında, "11.4.1984 tarihine kadar İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığına ve halen de İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne bağlı olarak çalışan Mahalli İdareler Kontrolörleri ile ilgili olarak, ilgili mevzuatı incelemek, diğer

Bakanlıkların benzer konudaki uygulamaların gözden geçirmek ve her kademedeki yetkililerle görüşmek suretiyle, Mahalli İdareler Kontrolörlerinin bağlılık, alanda örgütlenme ve çalışma usullerinin iyileştirilmesi gibi sorunlarının saptanması, bu sorunlar için somut çözüm önerileri geliştirilmesi" uygun görülmüş ve görev için Merkez Valisi Ahmet ÖZER'in başkanlığında Teftiş Kurulu Başkanlığı Yardımcısı Taykan ATAMAN, Mülkiye Başmüfettişi Halil NİMETOĞLU (daha sonra yerine Erol AKINCI görevlendirilmiştir) ve Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Haşan ÖZHAN ile Kontrolörler Kurulu Başkanı Ahdurrahman ACAR'dan oluşan bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Grup halen çalışmalarını sürdürmektedir.

8

## TÜRK İDARE DERGİSİ

### B- Genel Yönetimle İlgili Düzenlemeler

#### 1- Olağanüstü Hal Kanunu İle İlgili Çalışma

Olağanüstü Hal Uygulamasına ilişkin çalışma grubunun görevini ve amacını belirleyen 21.3.1992 günlü Bakanlık Onayı şöyledir:

"Ülkemizin doğu ve güneydoğu yöresinde yer alan 10 ilimizde devam etmekte olan Olağanüstü Hal'in 19.3.1992 günü saat 17.00'den geçerli olmak üzere 4 ay süre ile uzatılmasına dair 26.2.1992 tarihli Bakanlar Kurulu isteminin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 17.3.1992 tarihli birleşiminde 165 sayılı kararla onaylandığı ve bu kararnın 18.3.1992 tarihli ve 21175 sayılı Resmi Gazetede yayımlandığı yüksek malumlarıdır.

Olağanüstü Hal Uygulaması, Anayasa'nın cevaz verdiği, yasal bir yönetim biçimi olmasına rağmen, uzun süre devam etmesi arzulanan bir durum değildir.

Amaç, biran önce tüm ülkeyi normal yönetime kavuşturmaktır. Ancak Ülkemizin, Milletimizin ve Devletin karşı karşıya bulunduğu tehlikeler de ortadadır.

Bu nedenlerle, Olağanüstü Hal Uygulamasının kaldırılması için hangi tedbirlerin alınması ve ne gibi düzenlemeler yapılması gerektiği ile Olağanüstü Hal Uygulamasının kaldırılması halinde yerine konulacak Yönetim Modelinin nasıl olacağı, Olağanüstü Hal Uygulamasının devamı durumunda ne gibi ek düzenleme ve önlemlere ihtiyaç olduğu hususlarının ayrıntılı biçimde araştırılması yararlı ve zorunlu görülmektedir.

Bu kapsamdaki bir araştırmayı, Merkez Valileri Adnan DARENDELİLER, Ahmet ÖZER, Yüksel ÇAVUŞOĞLU, Ercan BELEN ve Muzaffer ECEMİŞ'in makul bir süre içinde yapmaları ve düzenleyecekleri, somut önerileri içeren raporu Bakanlığımıza sunmaları, uygun görülmüştür." Gruba dahil bulunan Merkez Valisi Yüksel ÇAVUŞOĞLU oturma merkezini İzmir'e naklettiğinden çalışmalara katılamamış, geriye kalanlar konuyla ilgili raporu hazırlayarak

Bakanlığa sunmuşlardır. Bu rapor, Giriş bölümünde Kanun Tasan taslakları için uygulandığı açıklanan usul ve süreçlerin tamamından geçirilmiştir. Böylece son ve kesin biçimi kazanan rapor, gerek mevzuat hazırlıklarının sırasında, gerekse uygulamada gözönünde tutulması için ilgili Bakanlık merkez birimlerine gönderilmiştir.

## **2- Sivil Savunma Kanunu ile İlgili Çalışma**

Konuyla ilgili 12.4.1992 günlü Bakanlık onayı ile;

"Bakanlığımızın görev alanına giren Sivil Savunma Hizmetlerinde iyileştirme çalışmalarını Bakanlığında yapılan mevzuat çalışmalarını 9

me yapılmasına ihtiyaç olduğu görülmektedir.

Bu amaçla Sivil Savunma hizmet ve kuruluşlarında, ihtiyaçlara ve ülkemizin şartlarına uygun iyileştirmelere ve düzenlemelere gidilmesine yardımcı olacak bir araştırma yapılması gereklidir.

Böyle bir araştırmanın Merkez Valileri Mehmet US, Ziya GÖKSU ve Alaaddin TURHAN tarafından yürütülmesi ve hazırlanacak somut önerileri içeren taslak ve raporun en geç iki ay içinde Bakanlığımıza sunulması" uygun görülmüş ve yeni bir Sivil Savunma Kanunu Tasan Taslağı hazırlanarak genişletilmiş Müdürlük Encümeninde değerlendirmeye tabi tutulmuş, beliren görüşler ışığında hazırlayıcıları tarafından yeniden kaleme alınmıştır.

Bu metin, kanunlaştırılmak üzere gerekli işlemlerin yapılması ve izlenmesi amacıyla Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne gönderilmiş, bu Genel Müdürlükçe de görüşleri alınmak üzere ilgili Bakanlıklara sunulmuştur.

## **3- İl İdaresi Kanunu ile İlgili Çalışma**

Bakanlık Makamının 11.4.1992 günlü Onayında bu kanunla ilgili olarak aynen, "İl İdaresi Kanununda günümüzün ve yakın geleceğin ihtiyaçlarına ve şartlarına uygun düşecek ve sorunları çözecek değişiklik ve düzenlemeleri gerçekleştirmek üzere bir araştırma yapılması, bu araştırmanın Merkez Valileri Vahit Rüştü HEPER, M. Nuri ERDEM, Reşat AKKAYA, Necati BİLİCAN ve Bolat BOLATOĞLU tarafından yürütülmesi, sonunda hazırlanacak somut önerileri içeren raporun en geç iki ay içinde Bakanlığımıza sunulması uygun görülmüştür." denilmiştir.

Yeni bir İl İdaresi Kanunu hazırlamak veya bu kanunda bazı değişiklikler yapmak suretiyle İl sisteminde meydana gelen aksaklıkları ortadan kaldırmak amacıyla oluşturulan çalışma grubunda yer alanlardan Merkez Valisi M. Nuri ERDEM, çalışmalara katılmamış, Reşat AKKAYA ise komisyona görüşünü yazılı olarak bildirmekle yetinmiş ve böylece çalışma grubu Merkez Valileri

Vahit Rüştü HEPER, Necati BİLİCAN ve Bolat BOLATOĞLU'ndan oluşur duruma girmiştir. Grup tarafından hazırlanan ve esas itibarıyla Koordinatör Valiliğin savunulduğu sistem değişikliğini öneren rapor, genişletilmiş Müdürler Encümeninde ve daha sonra Sayın Bakan'ın Başkanlığında yapılan toplantıda ve 23-24.10.1992 tarihinde İzmir'de yapılan toplantıda incelenip irdelenmiştir. Araştırmacıların raporlarında yer alan, Valiliğin güçlendirilmesi, Vali atamalarının bir sisteme bağlanması gibi hususlar tasvip edilmiştir. Ancak Koordinatör Valilik veya Bölge Valiliği gibi sistem ve kavramlar kabul görmemiştir.

Bu nedenlerle ve 16.11.1992 günlü Bakanlık Onayı ile "Olağanüstü Hal Uy-

## 10

## TÜRK İDARE DERGİSİ

gulasımm kaldırılması durumunda yerine ikame edilecek güçlü İl Sistemi için gereken mevzuat düzenlemelerinin hazırlanması" uygun görülmüş ve bu amaçla Merkez Valisi Ahmet BAŞSOY başkanlığında, Merkez Valileri Tahsin SOYLU, Necati BİLİCAN, Cengiz BULUT ile Emniyet Genel Müdürlüğünden Daire Başkanı Dr. Nihat DÜNDAR ve Jandarma Genel Komutanlığından Şube Müdürü Kurmay Binbaşı Cengiz AKIN'dan oluşan yeni bir çalışma grubu kurulmuştur. Çalışına grubu, süratle hazırladığı İl İdaresi Kanunu Tasan Taslağını Bakanlığa tevdi etmiştir. Bakanlığımızda gözden geçirilerek son şekli verilen ve Bakanlar Kumlunda görüşülüp, oluşturulan alt komitenin gündemine dahil edilen ve görüşleri alınmak üzere Valilere gönderilen İl İdaresi Kanunu tasan taslağının getirmek istediği önemli değişiklikler şunlardır:

- Bucakların hukuki varlığına son verilmektedir.
- Bölge teşkilatı kurulması disiplin altına alınmaktadır.
- Vali atamalarında, Mülki İdare Amirleri tarafından belirlenen Vali aday listesine girme şartı getirilmektedir.
- Vali ve Kaymakamlara, mal ve can güvenliğini, kişi dokunulmazlığım, Anayasal hak ve özgürlükleri korumak amacıyla yeni görev ve yetkiler verilmektedir.
- Valiler ekonomik açıdan, plan ve program yönünden etkin duruma getirilmektedir.
- İl ve İlçe İdare Kurullarının yapısı yeniden düzenlenmektedir.

### 4- Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetki Kanunu İle İlgili Çalışma

Konu ile ilgili 5.5.1992 günlü Bakanlık Onayı, aynen, "1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun günümüzün ihtiyaçlarına cevap veremediği ve bazı sorunların kaynağı olduğu malumlarıdır.

Demokraseye bağlı ve hukuka saygılı bir devlet düzenine uygun yeni bir düzenlemeye gidilmesi gerekmektedir.

Yeni bir 'Jandanna Teşkilat, Görev ve Yetki Kanunu' Taslağı hazırlanması ve bu amaçla gerekli araştırmanın yapılması için İzmir'de ikamet eden Merkez Valileri Necdet ONUT, Agah BÜYÜKSAGIŞ, Aydın ÖZAKIN, Tuncer PERÇINLER, Ömer BÜYÜKKENT ve Timur METİN'in görevlendirilmesi, hazırlanacak gerekçeli kanun taslağının en geç iki ay içerisinde Bakanlığımıza sunulması uygun görülmüştür." biçimindedir.

Yeni bir Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetki Kanunu Taslağı hazırlamakla

## **İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA YAPILAN MEVZUAT ÇALIŞMALARI**

### **11**

görevlendirilen çalışma grubu, süresi içerisinde görevini yapmış ve hazırladığı Kanun Taslağını Bakanlığa göndermiştir. Jandarma Teşkilatını tamamen İçişleri Bakanlığına bağlayan ve Genelkurmay Başkanlığıyla ilgisini kesen bir esprinin hakim olduğu bu taslak, Sayın Müsteşar'ın Başkanlığında İzmir'de yapılan toplantıda etraflıca görüştürüp tartışılmış ve değerlendirilmiştir. Sonuçta, Jandarma Kanununun yeni baştan düzenlenmesi yerine, bazı maddelerinde değişiklik yapmak suretiyle Mülki İdare - Jandarma ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi görüşü benimsenmiş ve çalışma grubuna, bu görüşe uygun değişiklik taslağı hazırlama görevi verilmiştir. Değişiklik taslağı Bakanlığımızca birkaç kez gözden geçirilmek suretiyle ve vanlan mutabakata da uygun biçimde son şekli verilerek altı Sayın Bakan'dan oluşan Bakanlar Kumlu alt komitesine sunulan pakete dahil edilmiştir.

"Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Üç Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Tasan Taslağı" isimli bu metnin getirdiği bazı yenilikler şunlardır:

- İl Jandarma Komutanlıklar emrine atanan Astsubay ve Uzman Jandarma- lann istihdam yerlerinin ve İl içi yer değiştirmelerinin Jandarma Komutanının teklifi üzerine Valinin onayıyla belirlenmesi kabul edilmiştir.

- Vali ve Kaymakamlara, Jandarmaya disiplin cezası verilmesini talep etmek yetkisi tanınmıştır.

- Jandarmanın mülki görevleriyle ilgili eylem ve işlemlerinin Vali ve Kaymakamlar tarafından denetlenip, teftiş edilmesi öngörülmüştür.

- Jandarma Komutanları hakkında Mülki Sicil düzenlenmesi benimsenmiştir.

- İl ve İlçe Jandarma Komutanları ile karakol komutanlarına izin verilmesinde ve izinli olarak görevden aynmalannda Mülki Amirin uygun

görüşünün alınması ilkesi benimsenmiştir.

## 5- Polis Görev ve Yetki Kanunu İle İlgili Çalışma

Konuya ilişkin 5.5.1992 günlü Bakanlık Onayı, "1934 tarihli ve 2559 sayılı 'Polis Vazife ve Selahiyetleri Kanunu'nda, değişen şartlan ve gelişen ihtiyaçlan karşılama amacıyla, zaman içinde, bazı düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, özü 1934 tarihli olarak kalan kanun, bugünkü yapısı ve şekli itibariyle sonlanlan çözebilecek ve ihtiyaçlan giderebilecek niteliğe ve bütünlüğe sahip değildir.

Oysa günümüzde, bir taraftan ülkenin bölünmezliği ve Türkiye Cumhuriyeti Devletinin teklifi, diğertaraftan, demokrasiye bağlı, hukuka saygılı ve özgür-

## 12

## TÜRK İDARE DERGİSİ

lükçü Devlet anlayışı ile dünyadaki bütünleşme, Polisin konumunu, görevlerini ve yetkilerini yeniden ve dikkatle belirlemeyi zorunlu kılmaktadır.

Böylesine bir belirleme yapılabilmesi, yeni bir 'Görev ve Yetki Kanunu' hazırlanmasına bağlıdır.

Bu amaç ve kapsamda 'Polis Görev ve Yetki Kanunu' taslağını hazırlamakla, İstanbul'da ikamet eden Merkez Valileri A. İhsan UTKU, Rafettin KÜÇÜK- TİRYAKİ, Doğan PAZARCIKLİ, Memduh OĞUZ ve Nusret MİROĞLU'nun görevlendirilmeleri, hazırlayacaklan taslağı en geç iki ay içerisinde Bakanlığımıza sunmaları, uygun görülmüştür", biçimindedir.

Onayda adı geçen Merkez Valileri tarafından hazırlanan Polis Görev ve Yetki Kanunu Tasansı Taslağı İzmir'de yapıları toplantıda ayrıntılı biçimde incelenip tartışmaya tabi tutulmuş ve sonuçta esas itibariyle benimsenmiştir. Çalışma grubuna, toplantıda beliren görüşler ışığında taslağın yeniden kaleme alınması görevi verilmiştir. Göreve uygun olarak hazırlanan Polis Görev ve Yetki Kanunu Taslağına, Bakanlığımızca son şekli verilmiş ve Bakanlar Kurulu alt komitesini oluşturan Sayın Bakaplara sunulan pakete dahil edilmiştir. Yeni bir görüşle ve yeni baştan 'Polis Görev Yetki ve Sorumlulukları Kanunu" adıyla hazırlanan tasan taslağının bazı önemli özellikleri şunlardır:

- Yönetim bilimi ilkelerine göre görev ve yetkilerin her zaman sorumluluklarla birlikte ele alınması gerektiğinden, yeni Kanunun adı ve iç sistematifi bu durumu yansıtacak biçimde düzenlenmiştir.

- Polise verilen yetkiler, mevcut hükümler taranarak yeni bir anlayışla düzenlenmiştir. Ana ilke, insan hak ve özgürlüklerinin korunması ve bunlara yönelik saldırıların önlenmesinin en önde gelen görev olduğudur.

- Polisin Görev, Yetki ve Sorumlulukları belirlenirken, Polis örgütünün anlayış ve yaklaşım olarak yeni bir kimliğe sahip kılınması göz önünde



tutulmuştur.

## **6- Kimlik Bildirme Kanunu ile İlgili Çalışma**

Konuya ilişkin 1.6.1992 günlü Bakanlık Onayı; "1973 tarihli ve 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanununun insan, toplum ve devlet hayatı için önemi aşıkardır. Buna rağmen kanun, yürürlüğe girişinden buyana, içerdiği yoğun formalite nedeniyle hem tam olarak uygulanamamış, hem de uygulayıcılar ve uygulananlar bakımından zorluklar yaratmıştır.

Kişi haklarına ve özgürlüklere saygılı, ancak düzenli bir toplum oluşmasına katkıda bulunacak ve uygulanması kolay, sade, yeni bir Kimlik Bildirme Kanununa ihtiyaç vardır.

## **İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA YAPILAN MEVZUAT ÇALIŞMALARI 13**

Bu nitelikte bir kanun taslağı ve gerekçesini hazırlamakla Merkez Valileri Naim URAL, Cahit ERTAN ve İsmail GÜNİNDİ'nin görevlendirilmeleri, taslakların iki ay içinde tamamlanarak Bakanlığımıza sunulması uygun görülmüştür." biçimindedir.

Çalışma grubu, araştırmalarını sonuçlandırmış ve yeni baştan hazırladığı Kimlik Bildirme Kanunu Tasarısı Taslağını Bakanlığımıza sunmuştur.

## **7- Değişik Kanunlar**

Bakanlık Makamının 23.6.1992 günlü emriyle;

- a- Demekler Kanunu,
- b- Pasaport Kanunu,
- c- Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu,
- d- Güvenlik Soruşturması Yönetmeliğı,
- e- Nüfus Kanunu,
- f- Vatandaşlık Kanunu, ile ilgili olarak "Hükümet programı ve protokolünde, Anayasal düzenlemeler yapıncaya kadar, Anayasal hakların Vatandaşlar tarafından kullanılmasını rahatlatacak yasal değişikliklerin gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Bu hususu gerçekleştirmek üzere ilgili kanunlar ve yönetmeliklerde hangi değişikliklerin yapılması gerektiğinin Mülkiye Müfettişleri tarafından tespit edilmesi Teftiş Kurulu Başkanlığımızdan istenilmiştir.

Teftiş Kumlu Başkanlığımızın görevlendirdiği Mülkiye Başmüfettişleri Halil NİMETOĞLU, Dursun ÜSTÜNDAĞ, Nevzat TURHAN, T. Tamer AKALIN, Muzaffer DİLEK, Erol AKINCI, Bakanlık talimatında belirtilen Kanunlar ve Yönetmelikle ilgili incelemelerini yaparak bu mevzuatın değiştirilmesi veya düzeltilmesi gereken maddelerini saptamışlar ve bunları içeren taslaklarını Bakanlığımıza sunmuşlardır. Bu taslaklar Bakanlığımız Müsteşarı Başkanlığında yapılan genişletilmiş Müdürler Encümeni toplantısında irdelenip değerlendirilmiştir. Hazırlayıcılar, bu toplantıda ortaya konulan görüşlerden esinlenmek suretiyle taslaklara son şekillerini vermişlerdir.

Böylece Bakanlığımıza tevdi edilen ve yukarıda adları sayılan kanunlardan ilk dört sırada yer alan Emniyet Genel Müdürlüğüne, geriye kalan iki adedi de Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğüne, kanunlaşmaları için gerekli işlemler yapılmak ve izlenmek için gönderilmiştir.

14

## TÜRK İDARE DERGİSİ

### C- İçişleri Bakanlığının Doğrudan Kendisi İle İlgili Düzenlemeler

İçişleri Bakanlığının gerek merkezde, gerekse taşrada yürüttüğü hizmetlerle ve teşkilatıyla ilgili bazı düzenleme çalışmaları da yapılmıştır. Bunları aşağıdaki biçimde tanıtmak mümkündür:

#### 1- Merkez Valilerinin Çalışmalarını Düzenleme

Bakanlık Makamının 11.4.1992 günlü onayı ile, "Merkezde görevli Valilerimizin, bu görevleri sırasındaki çalışmalarını düzenlemeye yönelik bir yönetmelik veya yönergeye ihtiyaç vardır. Böyle bir yazılı metni oluşturmak üzere Merkez Valileri Kadir AYDOĞAN, Muharrem GÖKTAYOĞLU ve Nejdett UÇAN'ın görevlendirilmeleri ve en geç bir ay içinde hazırlanacak taslağın Bakanlığımıza sunulması" uygun görülmüştür.

Çalışma grubu, çalışmaları sonuçlandırarak hazırladığı yönetmelik taslağını Bakanlığımıza sunmuş, genişletilmiş Müdürler Encümeninde görüşülüp değerlendirilmiş ve Bakanlığımızca son şekli verilip, 18 Kasım 1992 günlü ve 21409 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

#### 2- Bürokrasinin Azaltılması İle İlgili Çalışma

Bakanlık Makamının 11.4.1992 günlü onayında "İçişleri Bakanlığının Merkez ve Taşra Teşkilatında, işlemlerin sadeleştirilmesi, bürokrasinin azaltılması ve hizmet akışına hız kazandırılması için bazı önlemler alınması ve düzenlemeler yapılması

gerekli görülmektedir.

Bu konuyu inceleyip araştırarak önerilerini içeren raporu iki ay zarfında Bakanlığımıza sunmaları için Merkez Valileri Tahsin SOYLU, Muzaffer YÜZGEÇ ve Mustafa DEMİRER'in görevlendirilmeleri" uygun görüldüğünden, çalışma grubu ayrıntılı bir araştırma yaparak özet ve genişletilmiş biçimde iki ayrı raporunu Bakanlığımıza teslim etmiştir. Genişletilmiş Müdürler Encümeninde görüşülüp değerlendirilen rapor çoğaltılarak yararlanılmak ve uygulanmak üzere tüm merkez birimlerine gönderilmiştir.

### **3- İçişleri Bakanlığı İmza Yetkileri Yönergesinin Yeniden Düzenlenmesi**

Bakanlık Makamının 11.4.1992 günlü Onayında, "İçişleri Bakanlığı Makamının 5 Mart 1984 günlü ve Genel Sekreterlik 201/77 sayılı emri ile uygulamaya konulan ve bazı maddeleri 27.1.1988 tarihli ve Özel Kalem Müdürlüğü 1200.001/14 sayılı onayla değiştirilen "İçişleri Bakanlığı İmza Yetkileri Yönergesinin" ihtiyaçlar ve hizmet gerekleri açısından yeniden düzenlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

## **İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA YAPILAN MEVZUAT ÇALIŞMALARI**

### **15**

Bu amaçla Merkez Valileri Erol TEZCAN, Gökhan AYDINER ve Tevfik BAŞAKAR'ın yeni bir yönerge taslağı hazırlamak üzere görevlendirilmeleri uygun görülmüş ve ayrıca bu çalışma sırasında "Emniyet Genel Müdürlüğü İmza Yetkileri Yönergesinin nazarda tutulması ve yürürlükteki iki yönerge hükümleri arasında farklılık veya çelişki varsa, bunun nasıl izale edilip uyum sağlanabileceğine ilişkin öneri getirilmesi de istenilmiştir.

Çalışma grubunda adı geçen Merkez Valisi Tevfik BAŞAKAR, görev esnasında Başbakanlık Müsteşar Yardımcılığına atandığından, grup iki kişi halinde çalışmalarını sürdürmüş ve yeni baştan hazırladığı İmza Yetkileri Yönergesini Bakanlığa tevdi etmiştir. Bu Yönerge taslağı genişletilmiş Müdürler Encümeninde görüşülerek değerlendirilmiş ve sonuçta yönergeyi hazırlayanlara, toplantıda beliren görüş ve eleştirilere uygun yeni bir taslak hazırlama görevi verilmiştir.

### **4- Protokol Düzenlemesi**

Konu ile ilgili 5.5.1992 günlü Bakanlık Onayı, "İçişleri Bakanlığının merkezinde ve taşrada, protokol konularında, özellikle düzenleme yetersizliğinden ve uygulama farklılığından kaynaklanan sorunlar bulunduğu malumdur.

Konu ile ilgili olarak halen yürürlükte bulunan üç adet yönetmelik (1-

Ulusal ve Resmi Bayramlarda Yapılacak Törenler Yönetmeliği, 2- Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak Törenler Yönetmeliği, 3- Resmi Bayramlar ve Anma Günlerinde Anıtlara Konulacak Çelenklerin Hazırlama, Taşıma ve Sunulması Hakkında Yönetmelik) mevcut ise de bunlar ihtiyaçlara ve olaylara karşılık verememektedirler.

Demokraseye bağlı ve hukuka saygılı, sivil toplum ve devlet düzeni içinde, protokol kurallannın belirlenmesi ve bunlann uygulanmasında birlik sağlanması büyük önem taşımaktadır.

Tüm olaylan, koşulları, ihtiyaçları ve durumları karşılayacak ve kapsayacak yeni ve bütünlüğü olan bir protokol düzenlemesi yapılması ve bu düzenleme taslağını hazırlamakla Merkez Valileri A. Zeki TUĞ, Altay UTKAN ve Güngör AYDIN'ın görevlendirilmeleri uygun görülmüştür." biçimindedir.

Çalışma grubu, Merkez ve taşrayı kapsayan araştırmaları sorunda, hazırladığı İlci adet protokol yönetmeliği taslağını Bakanlığa vermiş, bu taslaklar genişletilmiş Müdürler Encümeninde görüşülüp değerlendirilmiş ve sonuçta yeniden düzenlenmesi uygun görülerek grup, bununla görevlendirilmiştir. Çalışma grubu, yeniden hazırladığı iki yönetmelik taslağını 26 Ocak 1993 tarihinde Bakanlığa teslim etmiştir.

16

## TÜRK İDARE DERGİSİ

### 5- Kaçakçılık, İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı (KİHBİ) ile İlgili Çalışma

Konu ile ilgili 2.10.1992 tarihli Bakanlık Onayı; "Bakanlığımız ana hizmet birimlerinden olan ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile ilk kez görev alanı yasa ile belirlenen Kaçakçılık, İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama (KİHBİ) Dairesi Başkanlığınca, adı geçen kanunun yürürlüğe girdiği 1985 yılından buyana yapılan çalışmaların irdelenmesi, benzer görevlere ve sorumluluğa sahip birimlerle arasındaki ilişkilerin incelenmesi ve sorunların saptanması amacıyla bir çalışma grubu oluşturulması gerekli görülmektedir.

Hazırlayacakları raporu en geç Kasım 1992 ayı sonunda Bakanlık Makamına sunmak üzere sözü edilen çalışma grubunun, Merkez Valisi Kadir AYDO- ĞAN, Merkez Valisi Ercan BELEN ve Merkez Valisi Aydın GÜÇLÜ'den oluşması uygun görülmüştür." biçimindedir.

Çalışma grubu, KİHBİ'de, ilgili diğer kuruluşlarda ve mevzuat üzerinde yaptığı çalışmalar sonunda önerileri içeren raporunu Bakanlığımıza teslim etmiştir.

### D- Karma Nitelikli Konular

Bu bölümde, değişik tür ve nitelikteki bazı yeniden düzenleme çalışmaları yer almaktadır.

## **1- İstanbul İrinin Sorunları ve Çözüm Önerileri**

Konu ile ilgili 11.4.1992 tarihli Bakanlık Onayı,

"Mevcut düzenlemeler ve yapılaşma içinde İstanbul İl'inin yönetiminin her geçen gün güçleştiği ve sorunlar yarattığı görülmekte ve bilinmektedir.

İstanbul'un genel ve yerel idare açısından sorunlarının dökümünün yapılması ve bu sorunları çözecek yeni düzenlemelere ve yapılanmaya gidilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamdaki bir çalışmanın Merkez Valileri Ahmet ELBEYLİ, Yılmaz TÜRKTEKİN, Muhittin KESKİN, Hanefi DEMİRKOL ve Ayhan DEMİRCAN tarafından yapılması, sorunları ve bunları çözecek somut önerileri içeren raporun iki ay içinde Bakanlığımıza sunulması uygun görülmüştür." şeklindedir.

Esasen oturma merkezleri İstanbul'da olduğu için bu İl'i ve sorunlarını gözlemleme olanağına da sahip bulunan ve Bakanlık Onayında adları sayılan Merkez Valileri, yaptıkları ayrıntılı çalışmaların ürünü olan raporlarını Bakanlığa **İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA YAPILAN MEVZUAT ÇALIŞMALARI 17**

tevdii etmişlerdir. Bu rapor, Sayın Bakanımızın, Müsteşarımızın, İstanbul Valisi ile Bakanlığımız Birim Başkanlarının ve Emniyet Genel Müdürlüğü yetkililerinin katıldığı toplantıda, hazırlayanları tarafından sunulmuştur. Toplantıda dile getirilen hususlar da nazarda tutularak somut çözümler içeren düzenleme yapılması kanısına varılmış ve bu görev, Bakanlığımız 1. Hukuk Müşaviri Erol AKDOĞAN'ın Başkanlığında, Hukuk Müşaviri Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ, APK Kurulu Daire Başkanı Dr. Tayfur ÖZŞEN ve İller İdaresi Genel Müdür Yardımcısı Mustafa PEKDEMİR'e verilmiştir. Bu grup, daha önceden hazırlanmış bulunan İstanbul'un sorunları ile ilgili diğer araştırma raporlarını incelemek, yerinde gözlem yapmak ve ilgililerle görüşmek suretiyle çalışmalarını tamamlamış ve sonuçta:

a- İstanbul İl'inin Yönetimi Hakkında Yetki Kanunu,

b- İstanbul İl'inin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, adlı iki kanun tasansı taslağı hazırlanmıştır.

Bu tasarılar da Bakanlar Kurulu alt komitesini oluşturan Sayın Bakanlara sunulan pakette yer almaktadır.

## **2- Karayolları Trafik Kanunu İle İlgili Çalışma**

Konu ile ilgili Bakanlık Makamının 14.8.1992 günlü onayında "hızla

kalkınmakta olan ülkemizde kişi başına düşen ulusal gelirin artmakta olması, Karayollarımızda trafiğe çıkan kara nakil araçları sayısının hızla çoğalmasında yol açmaktadır. Şehirlerarası ve şehirlerarası karayollarında bugüne değin gerçekleştirilen geniş çaptaki altyapı yatırımlarına rağmen araç sayısındaki bu artış nedeniyle karayollarının taşıma kapasitesi sınırlı kalmakta ve önemli can ve mal kayıplarına yol açan trafik kazalarının önüne geçilememektedir. Bu bağlamda, 1983 yılında yürürlüğe giren 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun yeniden gözden geçirilmesinde ve trafik eğitiminden trafik ceza sistemine, geçiş üstünlüğü kurallarının yeniden düzenlenmesinden trafik ışıklarına, trafik polisinin yeniden örgütlenmesinden, yerel yönetimlere bu alanda daha fazla görev, yetki ve sorumluluk verilmesine kadar trafik ile ilgili tüm ilke, kural, norm ve süreçlerin yeniden düzenlenmesinde yarar görülmektedir." denilmiş ve Merkez Valisi Ra- fet ÜÇELLİ'nin başkanlığında Mülkiye Müfettişleri Erdal NAL ve Tamer AK ALIN ile Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Daire Başkanı Abdullah ALDO- ĞA N ve Emniyet Müdürü Ömer KÖSEOĞLU'nun görevlendirildiği bir çalışma grubu oluşturularak, hazırlanacak Kanun Tasarı taslağının en geç iki ay içinde Bakanlığa verilmesi istenilmiştir.

Grup tarafından hazırlanan ve 2918 sayılı Kanunu ilga ederek yerine yeniden tedvin edilip yürürlüğe konulmayı esas alan Karayolları Trafik Kanunu Ta-

**18**

## **TÜRK İDARE DERGİSİ**

sarısı Taslağı Sayın Müsteşar'ın Başkanlığındaki genişletilmiş Müdürlük Encümeninde görüşülüp tartışılmıştır. Sonuçta, yürürlükteki 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun aksayan veya noksan bulunan hükümlerini ve kurumları düzenleyen bir değişiklik tasarısı hazırlanması ile yenilmesi uygun görülmüş ve çalışma grubuna bu görev verilmiştir.

Grup tarafından hazırlanan "Karayolları Trafik Kanununun Bazı Hükümlerini Değiştiren Kanun Tasarısı" taslağı, Sayın Bakan tarafından düzenlenen bir Basın Toplantısı aracılığıyla kamuoyuna duyurulmuş ve görüşleri alınmak üzere Bakanlıklara gönderilmiştir.

### **3- Memurün Muhakematı Hakkında Kanun İle İlgili Çalışma**

Konu ile ilgili 2.10.1992 günlü Bakanlık Onayında;

"Memurların işledikleri suçlardan ötürü kovuşturulmalarına ve yargılanmalarına ilişkin yöntem, kamu hukukumuz içinde oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Anayasamızın 129 uncu maddesinde belirtilen ilke ve esaslar 1913 tarihli Memurün Muhakematı Hakkında geçici bir Kanuna dayalı olarak yürütülmektedir.

Aradan geçen uzun zaman nedeniyle hem yöntemin güncelleştirilerek günümüz sorunlarına daha etkili cevaplar verebilir konuma getirilmesi ve hem de anlaşılabilirliğini yitirmiş olan dilinin sadeleştirilerek günümüz Türkçesine uygun bir duruma getirilmesi yararlı görülmektedir.

Bu çerçevede, memurlann, suçlan nedeniyle kovuşturulmalanna ve yargılanmalanna ilişkin sürecin, leh ve aleyhindeki görüşler de dikkate alınarak, incelenmesi ve Anayasamızın 129 uncu maddesine uygun düşecek yeni bir düzenlemeye gerek görüldüğü takdirde, yeni bir kanun tasansı taslağının hazırlanması ve makul bir süre içerisinde Bakanlık Makamına sunulması için Merkez Valisi Rıza GÜR, Merkez Valisi Alparslan KARACAN ve Merkez Valisi Ahmet ÖZYURT'tan oluşan bir çalışma grubu oluşturulması uygun görülmüştür." denilmiştir.

Kamu hukukunda önemli bir ihtiyacı karşılayacağına inandığımız bu çalışma halen devam etmektedir.

#### **4- Geçici Köy Koruculuğu İle İlgili Çalışma**

Bakanlık Makamının 21.7.1992 günlü onayında "Emniyet ve asayişin sağlanmasında ve özellikle terörle mücadelede etkin, yoğun ve yaygın bir tedbir olarak düşünülüp, 1985 yılında yasal düzenlemesi yapılan ve o tarihten beri uygulanmakta olan geçici köy koruculuğu kurumunun niteliği, yararları ve kalıcı-

#### **İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA YAPILAN MEVZUAT ÇALIŞMALARI 19**

lığı, kamuoyunda devamlı tartışma konusudur. Ülkemizin şartları, ihtiyaçları ve çıkartan açısından en iyi çözümü bulabilmek için, bu tartışmalardan ve geçici köy koruculuğunun uygulamaya konulmasından bu yana geçen zaman içinde edinilen tecrübelerden de yararlanılarak, kurumun devam etmesi veya kaldırılması, kaldırılması halinde yerine neyin ikame edileceği, devamı halinde sistemin geliştirilmesi, ihtiyaç duyulan yerlerde teşkil edilebilmesi, personelin statüsü ve daha başka ne gibi tedbirler alınması ve düzenlemeler yapılması gerekeceği hususlarının incelenip araştırılması gerekli ve yararlı görülmektedir." denilmiş ve bu amaç ve kapsamdaki incelemeyi yaparak düzenleyecekleri rapor ve taslakları Bakanlığımıza sunmak üzere Olağanüstü Hal Genel Sekreteri Kenan GÜVEN, Merkez Valisi Atilla Osman ÇELEBİOĞLU, Şahabettin HARPUT ile Jandarma Genel Komutanlığından Tuğgeneral Yusuf SOYDAŞ ve Emniyet Genel Müdürlüğünden Emniyet Müdürü Nihat ÇAKAR görevlendirilmişlerdir.

Çalışma grubu gerekli incelemeyi yaparak hazırladığı raporu Bakanlığımıza teslim etmiştir. Rapor, mevzuat hazırlanması ve uygulama sırasında göz önünde tutulmak ve yararlanılmak üzere ilgili Bakanlık birimlerine gönderilmiştir.

## S- Anayasa İle İlgili Çalışma

1982 tarihli Anayasamızın Bakanlığımız açısından irdelenmesini amaçlayan bu araştırma ile ilgili, 21.7.1992 günlü Bakanlık Onayında; "Bakanlığımız ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının yapılarının ve hizmetlerinin çağdaştırılması amacı ile bir süredir yapılmakta olan yeniden düzenleme çalışmaları, 1982 Anayasasının Bakanlığımızla doğrudan veya dolaylı biçimde ilgili bazı maddelerinin de gözden geçirilmesini gerekli kılmıştır. Bu nedenle 1982 Anayasasının, Bakanlığımız hizmet, görev ve sorumluluk alanına giren hükümlerinin, evrensel demokrasi anlayışı açısından incelenmesi ve şayet ikisi arasında belirgin bir fark saptanabilirse, söz konusu farklılaşmanın giderilebilmesi için alınması gereken önlemlerle, yapılması gereken düzenlemelerin belirlenmesi amacıyla bir araştırma ve inceleme yapılması" denilmiş ve bu araştırmayı yapmak ve gerekli taslaklarla somut önerileri hazırlamak üzere Merkez Valileri Ahmet ÖZER, Mustafa DEMİREL, Aydın GÜÇLÜ görevlendirilmişlerdir.

Çalışma grubunda yer alan Aydın GÜÇLÜ'nün Başbakanlıkta Devlet Bakanı Sayın Akın GÖNEN'in Danışmanlığı görevini üstlenmesi ile, grup iki kişiye inmiş ve çalışma halen devam etmektedir.

## SONUÇ

Görüldüğü gibi şevk ve heyecanla başlatılıp aynı duygularla ve iyi niyetle yoğun biçimde sürdürülen mevzuat hazırlama çalışmalarda büyük mesafeler

20

**TÜRK İDARE DERGİSİ**

alınmıştır. Ancak hâlâ yapılacak çok şey vardır. Herşeyden önce hazırlıkları tamamlanıp, kanun taslağı haline gelen metinlerin kanunlaşması için gereken her türlü gayret gösterilmelidir. Kanımızca, hazırlanan taslakların kanunlaşması için şimdilerde ortam fevkalade müsaittir. Görev başında bulunan DYP-SHP koalisyon hükümetinin programında ve hükümet protokolünde, çalışmalarımızda hedeflediğimiz tüm ilke, kural ve amaçların ayrıntılı olarak yer alması, mevcut Siyasal Partilerin programlarında ve kamuoyuna yansıttıkları görüşlerinde aynı hususların mevcut bulunması ve nihayet kamuoyunun bütün bunlara hazır ve bekler durumda olması, bu kanımızın en güçlü dayanaklarıdır. Bütün bunların yanında en büyük bir başka avantajımız da Sayın İsmet SEZGİN'in İçişleri Bakanı olmasıdır. Kendisi, yeniden düzenleme çalışmalarının gerekliliğine ve yarana gönülden inanmış bir



kişi olarak, çalışmalarımızın başladığı ilk andan itibaren daima çok yakın dikkat, yardım ve ilgisini esirgememiştir. Sayın Bakanımıza, mesleğimiz adına şükranlarımızı sunuyorum.

İçimizden biri olan Sayın Müstaşanımız Fahri ÖZTÜRK'e, çalışmalar boyunca daima gösterdiği ve bundan sonra da süreceğinden emin olduğumuz zahmetleri, gayretleri ve yol göstericiliği için teşekkür etmeyi görev sayıyorum.

Çalışma gruplarını oluşturan ve gerçekten fedakarlıkla ve üstün gayret göstererek çalışan başta Merkez Valisi değerli arkadaşlarımız olmak üzere araştırmacıların tamamına, yapılan toplantı ve görüşmelere iştirak ederek değerli katkılarda bulunan Bakanlığımız yöneticilerine ve Bakanlık adına bu çalışmaları, birlikte yürüttüğümüz Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ, Dr. Tayfur ÖZŞEN ve Mustafa PEKDEMİR'c teşekkürler ediyorum.

Dileğimiz, bir yandan, başlatılan bu yeniden düzenleme çalışmalarının sonuca ulaştırılarak kanunlaşmalarının ve hayata geçirilmelerinin sağlanması, diğer yandan bu tür çalışmaların ve Bakanlığımızın çağdaşlaşıp yenileşmesinin bitmeyen bir süreç olduğu gerçeğinin göz önünde tutularak, devamlı kılınmasıdır.

O zaman, emekler ödüllendirilmiş olacak ve biz, görevini yapmış insanların huzur ve mutluluğunu duyacağız.

## **İÇİŞLERİ BAKANLIĞINDA YAPILAN MEVZUAT ÇALIŞMALARI**

### **21**

**EK : 1**

#### **BAKANLIK MAKAMINA**

Osmanlı döneminden kaldığı için kurumlan, niteliği ve dili bakımından ihtiyaçlara cevap veremeyen İl Özel İdaresi Kanununda zaman içinde bir takım değişimler ve iyileştirmeler yapılmıştır. Ancak bunlar belli bir temel görüşten kaynaklanmadığından bütünlük sağlanamamış, zamanla İl Özel İdarelerinin hizmet zaafı artmış ve varlık nedenleri tartışılır hale gelmiştir. Tabii ki bunda, İl Özel İdarelerine yeterli kaynak verilmemesi ve kendi teşkilatlarını kurmalarına imkan tanınmaması önemli etkindir.

Oysa ki, özellikle zamanımızda, İl Özel İdareleri hizmet üstlenme yönünden gittikçe artan bir öneme ve paya sahip olmak durumundadırlar. İl halkının mahalli ve müşterek bütün ihtiyaçlarını karşılamak ve hizmetlerini

görmek İl Özel İdarelerinin asli görevi olmalı, bunun için de bu idareler, yeterli kaynağa kavuşturulmalı, gerektiğinde kaynak yaratabilmeli, hizmet ve ihtiyaçlara uygun teşkilat kurabilmeli, personel istihdam edebilmeli, halkın katılımını sağlamalı ve özetle güçlü olmalıdırlar.

Bütün bu hususları gerçekleştirecek yeni bir İl Özel İdaresine ve bunu sağlayacak yeni bir İl Özel İdare Kanununa ihtiyaç vardır.

Bu kapsam ve nitelikteki İl Özel İdaresi Kanunu taslağı ve gerekçesini hazırlamakla Merkez Valileri Ahmet BAŞSOY, Cengiz BULUT ve Bahaeddin GÜNEY'in görevlendirilmelerini, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde mevcut taslaklarla, metinlerden ve adı geçen Genel Müdürlükten yararlanmalarını ve çalışmaların iki ayda tamamlanarak kanun taslağı metninin Bakanlığımıza sunulmasını tasviplerinize arz ederim.

Bedri NAZLIOĞLU  
Vali  
Müsteşar Yardımcısı

Tasviplerinizi Arz  
Fahri ÖZTÜRK  
Vali  
Müsteşar

OLUR  
11.4.1992

İsmet SEZGİN  
Bakan

22

**TÜRK İDARE DERGİSİ**

**EK: 2**

## **OCAK 1993 İTİBARIYLA GENİŞLETİLMİŞ MÜDÜRLER ENCÜMENİ**

1. Müsteşar Fahri ÖZTÜRK
2. Müsteşar Yardımcısı Bedri NAZLIOĞLU
3. Müsteşar Yardımcısı Rıza AKDEMİR
4. Müsteşar Yardımcısı Süleyman OĞUZ
5. Müsteşar Yardımcısı Metin İlyas AKSOY
6. Jandarma Genel Komutanlığı
7. Emniyet Genel Müdürlüğü
8. Sahil Güvenlik Komutanlığı

9. OHAL Koordinasyon Kurulu Genel Sekreteri  
Kenan GÜVEN – Kadir AYDOĞAN
10. Teftiş Kurulu Başkanı Namık GÜNEL
11. Personel Genel Müdürü Kamuran ERBUĞA
12. İller İdaresi Genel Müdürü Haşan PAKİR
13. Mahalli İdareler Genel Müdürü Fethi AYTAÇ
14. Sivil Savunma Genel Müdürü Rasim BAŞ
15. APK Kurulu Başkanı Ali PITIRLI
16. Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Özgen GÖK ALP
17. Hukuk Müşaviri Erol AKDOĞAN
18. Eğitim Dairesi Başkanı Halil IŞIK
19. KİHBİ Dairesi Başkanı Halil TİRYAKİ
20. İdari ve Mali İşler Daire Başkanı Cahit KIRAÇ
21. Bütçe Dairesi Başkanı Mehmet ÜNAL
22. Basın Müşaviri Olcay GÖKÜR
23. Genel Sekreter Rasih ÖZBEK
24. Bakan Danışmanı Kemal ÖNAL
25. Bakan Danışmanı Halil ULUSOY
26. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ
27. Dr. Tayfur ÖZŞEN
28. Mustafa PEKDEMİR

### **İL ENVANTERLERİ**

**Ali PITIRLI**

**Araştırma, Planlama ve  
Koordinasyon Kurulu Başkanı**

İçişleri Bakanlığı, kısa şiiire önce, taşra mülki idarelerimiz için son derece önemli ve yararlı bir eser üzerindeki çalışmaları tamamlayarak eseri uygulayıcıların ve diğer ilgililerin hizmetine sunmuştur. Bu eser İl Envanteri/ Envanterleridir. İl sınırları içinde mevcut bir çok bilgiyi çok dikkatli ayıklama işlemlerinden sonra tablolaştırarak bu envanterler, sadece İl ve İlçelerimizde başta Vali ve Kaymakamlarımız olmak üzere kamu görevlilerince ihtiyaç duyulacak bilgileri güvenilir bir şekilde karşılamakla kalmayacak, üniversiteler ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, araştırmacılar, İl ve İlçelerde ekonomik girişimlerde bulunmak isteyen özel girişimciler, velhasıl çok çeşitli kesimlerden ilgililer

tarafından yararlanılacak bir kapsam içinde düzenlenmiştir.

24 Şubat 1993 tarihinde İçişleri Bakanı Sayın İsmet SEZGİN tarafından yapılan bir basın toplantısı ile 1 Mart 1993 tarihinden itibaren istifadeye sunulma aşamasına getirilmiş olduğu kamuoyumuza duyurulan İl Envanterlerinin, İllerimizi en doğru şekilde tanıtacak, İl'e ilişkin en güvenilir bilgileri içerecek şekilde hazırlanmasına büyük özen gösterilmiş ve envanterler bütün İllerimiz itibariyle aynı teknik ölçülere göre düzenlenmiştir.

İçişleri Bakanlığı bünyesinde böyle bir hazırlığa neden ihtiyaç duyulmuştur?

### **Planlı Kalkınma Döneminden Önce**

Mülki İdare Amirliği, kendi özelliği gereği çok yönlü bir meslektir. İl ve İlçe düzeyinde Devlet tarafından yerine getirilmesi gereken güvenlik, eğitim, sağlık ve diğer birçok klasik nitelikli hayati hizmetin halka en yararlı ve etkin şekilde sunulmasının sağlanması Vali ve Kaymakamlarımızın önemli görevleri arasında bulunduğu gibi, görev çevrelerinde halkın ekonomik ve sosyal gelişmesine katkıda bulunmakta bu mesleğin var oluşundan itibaren aynı görevlilerin başlıca meşgaleleri arasında yer almıştır. Bunun gerçekleşmesi için Vali ve Kaymakamlarımız eskiden beri sürekli kaynak arayışı içerisinde olmuşlar ve

24

## **TÜRK İDARE DERGİSİ**

her türlü güçlüklerle rağmen sağlayabildikleri mütevazı yerel imkânlarla tüm ülke sathında insanlarımızın saygı ile yad ettikleri sayısız bayındırlık eserinin yaratıcı olma şerefini taşımışlardır. Ülkemiz en ücra köşesine kadar bir valinin, bir kaymakamın, bir bucak müdürünün çevre halkı ile işbirliği içinde büyük fedakârlıklar gösterilerek yarattığı yol, köprü, okul, gölet, sıvat, içme suyu, elektrik gibi ümran eseriyle donatılmış ve bu mütevazı eserler bugün gelişmişliğini tamamlama aşamasındaki alt yapılaşmamızın ilk kıvılcımlarını oluşturmuştur. Zira, bu mütevazı gayretler sayesinde; belirli merhalelerle tarımsal ürünlerimizde eskilere göre adeta patlama derecesinde artışlar meydana gelmiş, yapılan yollarla bu ürünler pazara ulaştırılarak değer kazanmış ve üreticinin hayat düzeyinde giderek iyileşmeler meydana gelmiş; ortaya çıkan okullar halkımızın bugünkü eğitilmişlik düzeyinin ilk itici gücünü oluşturmuştur vb.

Bugünkü gelişmişliğimize kaynaklık eden bu mütevazı ve halkla dayanışma içinde ortaya çıkarılan eserler genelde ferdi çapta kalmış olsa da, bunları ülkemiz daha planlı kalkınma dönemine girmeden çok önceleri mülki idare amirlerimizin gayretleriyle gerçekleştirilen mahalli nitelikli plana dayalı çalışmaların bir mahsulü olarak da görmemiz mümkündür.

### **Planlı Kalkınma Döneminde**

Ancak, günümüzde ülkemiz planlı kalkınma dönemi içinde bulunmaktadır. 1960 lı yılların başından beri sürdürülen bu dönemde de mülki idare amirlerimize, yürütmekte oldukları geleneksel kamu hizmetlerine ve mütevazı mahalli imkânlarla kişisel çapta yerine getirmekte oldukları ekonomik nitelikli hizmetlere ek olarak Kalkınma Planlarına dayalı Yıllık Programlarla merkezi nitelik arz eden yatırımlar için de planlama /önerme, koordinasyon ve izleme görevleri verilmiştir. Demek oluyor ki planlı kalkınma döneminde de mülki idare amiri ve özellikle vali, ekonomik içerikli bütün hizmetlerin başlangıcından sonuçlandırılmasına kadar süren her aşamada yaratıcı, yol gösterici, izleyici ve koordine edici bir devlet ve hükümet temsilcisi olarak yine devrededir. Öyle ki, az önce açıklanan ekonomik içerikli kısıtlı fakat fedakâr gayretlerine rağmen taşrada İl ve ilçe yönetiminin başı olarak kamu kuruluşlarının hukuki ağırlıklı geleneksel çalışmalarını etkinleştirmek, bu amaçla onları yönlendirmek, denetlemek ve aralarında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak öncelikli görevleri arasında yer almakta iken, planlı kalkınma döneminde bunlara ek olarak görev çevrelerinin ekonomik ve sosyal kalkınmasında itici güç oluşturmaları daha geniş içerik kazanmış, gerek halkımız ve gerekse kalkınma planları ve yıllık programlarla merkezi yönetim tarafından kendilerinden beklenir olmuştur.

Fakat son derece yerinde olan bu görevler kendilerine yüklenirken, bunları

## **İL**

## **ENVANTERLERİ**

25

hangi araçlarla yerine getirecekleri hususları üzerinde yakın zamana kadar durulmamıştır.

### **İl Planlama Birimleri**

Bu noksanlığı gören İçişleri Bakanlığı, tevdi edilen bu ağır görevlerinde kendilerine teknik düzeyde yardımcı olmak üzere İllerde planlama ve koordinasyon birimleri oluşturmuş ve 1980 li yıllar ortalanından itibaren giriştiği yoğun periyodik eğitimlerle de bu birimlerde görev alan İl Planlama Müdürlerini, İl Planlama Uzmanlarını ve Uzman Yardımcılarını hizmete yönelik olarak daha bilgili ve daha etkin kılıcı tedbirleri uygulama alanına koymuştur. Bunun olumlu sonuçları her geçen gün gözle görülür hale gelmeye başlamıştır. Her ne kadar henüz arzulanana amaca ulaşılmış olduğu iddia edilemez ise de, bugüne kadar gerçekleştirilmiş olan 11 eğitim

programı ile, bu birimlerde görevli personelimizin İldeki ekonomik içerikli konularda Valilerine teknik düzeyde daha yararlı elemanlar haline gelmeye başladıklarını söyleyebiliriz. Valilerimizin, evvelce hiç gündeme gelmez iken giderek artan planlama personeli atanması talepleri bu kanaatimizi doğrular niteliktedir. Ancak, İl Planlama birimlerinde ortaya çıkan bu gelişmeyi henüz yeterli görmemekle birlikte, İllerde Valilerimizin yükledikleri ağır ekonomik içerikli görevlerde kendilerine yardımcı olacak teknik ağırlıklı bir kadronun filiz vermeye başladığını da rahatça belirtebiliriz. Böylece, az önce değindiğimiz yardımcı araçlardan birisinin temeli İlde atılmış olmaktadır.

### **İllerde Veri Noksanlığı**

İl ve İlçelerde Vali ve Kaymakamlarımızın yalnız bırakılmamış olduğu ikinci bir alan da, özellikle ekonomik içerikli konularda sağlıklı kararlar almalanna yardımcı olacak verilerin derlenerek istifadelerine sunulmamış olmasıdır. Eskiden beri süre gelen bu noksanlığı hisseden İçişleri Bakanlığı, yukarıda İl Planlama Personeli için yapılmakta olduğuna işaret ettiğimiz eğitimlerde fizibilite incelemeleri, İl düzeyinde plan-program uygulaması, İl düzeyinde planlama- koordinasyon teknikleri, mahalli girişimlerin desteklenmesi usulleri, istatistik teknikleri, yerel yönetimlerde yıllık program hazırlıkları gibi konular yanında, İl envanterlerinin hazırlanması konularında üzerinde ağırlıklı olarak durulmasına da önem vermiştir.

Bu eğitimlerden sonra bir kısım planlama personelimizin İllerinde, İl'in öncelik arzeden potansiyelini kendilerince düzenlenen formlara yansıtmaya yönelik çalışmalarına giriştikleri görülmüş ve temelinde hizmet heyecanı yatan fakat sistematik olmaktan uzak bu kişisel çalışmalar Bakanlık Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı bünyesinde ele alınarak değerlendirildikten sonra, bütün İllerimize şamil bir İl Envanteri konusunun gündeme getirilmesi

26

### **TÜRK İDARE DERGİSİ**

gereği ortaya çıkmıştır. Düşünce Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığında giderek olgunlaştırılmış ve sonuçta bütün illerimiz için belirli standartta bir modelin oluşturulmasına yönelik çalışmalara fiilen başlamadan önce, bu çalışmaların öncelikle mevzuat alt yapısının yürürlüğe konmasının, yapılacak çalışmaların sağlıklılığı açısından gerekli olduğu sonucuna varılmıştır. Zira İl Envanteri konusu, işin tabiatı gereği İçişleri Bakanlığının görev sınırlarını aşan, diğer Bakanlık, Kurum ve Kuruluşlarını da çok yakından ilgilendiren bir konudur. Bu nedenle;

- İl düzeyindeki yatırımların gerekliliğine esas olan ön çalışmalar, yani ilde hangi yatırımların gerekli olduğunu ortaya koymaya ve varsa, çeşitli alternatiflerle İl Valisine sunmayı amaçlayan ön hazırlıklar ve kaynak araştırılmasının,

- İlde kesinleşerek uygulama alanına konulmuş olan yatırımların izlenmesi,

bu izlemeler sırasında ortaya çıkacak darboğazların belirlenmesi, çözümleri için işbirliği ve koordinasyonun sağlanması ve Valiye çözüm yolları götürülmesinin,

- İl Planlama Birimlerinin kuruluş ve görevlerinin,

esas ve usullerini belirlemek amacıyla o tarihte hazırlık çalışmalarını sürdürülmekte olan ve "İl Planlama ve Koordinasyon 'Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği"ne aşağıdaki 6 ve 8 inci maddeler konarak yasal altyapının bu suretle tamamlanmasına çalışılmıştır.

*"Madde 6 - İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünün görevleri şunlardır:*

*a) İl'in ekonomik ve sosyal yapısını belirlemek amacıyla araştırmalar yapmak, ilgili resmi ve özel kuruluşlardan toplanan bilgilerden faydalanarak İl Envanterlerini hazırlamak,*

*....."*

*"Madde 8 - Müdürlük; ..... İl'in ekonomik ve sosyal yapısını belirlemek, gerçek potansiyelini ortaya çıkarmak ve gerektiğinde kalkınma planı çalışmalarında yararlanılmak üzere kalkınma planlarındaki süreye uygun biçimde İl Envanterini hazırlar.*

*Dönem içindeki gelişmeleri yıllık İl İstatistik Raporu ile izler.*

*İl envanterleri ve yıllık il İstatistik Raporları, yıllık yatırım tekliflerinin sağlıklı biçimde yapılmasında ve öncelikli ihtiyaç kriterlerinin belirlenmesinde esas alınır.*

*....."*

## **İL ENVANTERLERİ**

27

Yönetmeliğin 13 Temmuz 1988 tarihinde yürürlüğe girmesi üzerine (19871 sayılı Resmî Gazete), Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığında, 21 inci maddesinde öngörülen İl Planlama birimlerinin görevlerine ilişkin daha detay ve daha teknik konular içerecek yönergenin (İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi) hazırlık çalışmalarına başlanmış ve yönerge Sayın İçişleri Bakanının 21 Şubat 1991 tarihli OLUR'larıyla yürürlüğe konmuştur. Yönergede il envanterlerine, bunlar için toplanacak bilgilere, hazırlama yöntemlerine, envanterin biçimine, yenilenme zamanına, bilgilerin toplanacağı formlara, değişikliklerin işleme zamanına, keza envanterlerle çok yakın ilgisi itibarıyla yıllık İl İstatistik Raporlarının hazırlanma zamanına, bu raporlarda yer alacak bilgilere ve bu bilgilerden yararlanma usullerine ilişkin çok geniş düzenlemeler yapılmış ve bu

düzenlemelere ait formlara da ekinde teker teker yer verilmiştir. Kısaca, yönerge, il planlama birimlerinin kuruluş yapılan ile planlama çalışmaları, izleme ve değerlendirme çalışmaları, İl'de ekonomik girişimlerin oluşturulması ve yönlendirilmesi çalışmaları ve İl Koordinasyon Kurulu çalışmaları yanında, İl Envanteri çalışmaları için de adeta bir rehber belge niteliğindedir. Örneğin 15 inci maddesinde envanterin çok açık bir biçimde tanımı yapılmıştır.

*"Madde 15 - "İl Envanteri", il'in ekonomik ve sosyal yapısını, potansiyelini ortaya koyan, İl yönetiminin çeşitli konularda karar almasına yardımcı olacak nitelikteki bilgileri bir araya getiren bir belgedir.*

*İl Envanteri, İl düzeyindeki planlama çalışmaları ile, gerektiğinde, kalkınma planları ve yıllık programlar için görüş bildirilmesi ve tekliflerde bulunulması, ekonomik girişimlerin oluşturulması gibi temel planlama çalışmalarında ana kaynak görevini yerine getirir".*

İl Envanteri için toplanacak bilgilere, hazırlanma yöntemi ve biçimi gibi diğer hususlara da müteakip maddelerde yer verilmiştir.

*"Madde 16 - İl Envanterinde yer alacak bilgiler ve bu bilgilerin düzenlenme biçimi Ek-2'deki İl Envanteri Modelinde gösterilmiştir.*

*Her İl bu modelde yer almayan ancak İl'in özelliği gereği envantere yer almasını uygun gördüğü konularda yeni tablo hazırlayarak ilgili bölümün son kısmına ekleyebilir.*

*Bu eklemeler, sebepleriyle birlikte Bakanlığa (Kurul Başkanlığı) bildirilir.*

*Modelde yer alan ancak İl için kullanılması gerekli olmayan tablolar boş olarak muhafaza edilir."*

**28**

## **TÜRK İDARE DERGİSİ**

*"Madde 17 - İl Envanterinin hazırlanmasında köy, belde, ilçe düzeylerinden sıralı olarak bilgi derlenmesi ve bunların il düzeyinde birleştirilmesi esastır.*

*Ancak kuruluşlarca gerek il ve gerekse merkezi düzeyde derlenmiş bilgilerden yararlanılabilir.*

*Müdürlük her kuruluştan isteyeceği bilgileri İl Envanter Modelinden de yararlanarak belirler ve ilgili yerlerden ister.*

*İlgililerin istenen bilgileri zamanında ve tam olarak göndermeleri için Valilikçe gerekli tedbirler alınır."*



*"Madde 18- İl Envanteri Ek-2 deki modele uygun olarak Bakanlıkça bastırılan formlar kullanılarak hazırlanır. Formun yetmediği durumlarda aynı ölçüde fotokopisi kullanılır. Tablolar mürekkepli kalemle ve okunaklı biçimde doldurulur.*

*Envanter, f6y -volant biçiminde bastırılır. Her yıl yeni tablo eklemeleri yapılarak, beşinci yıl sonunda, yenilenme zamanı gelinceye kadar sayfaların yıpranmadan korunması sağlanır."*

*"Madde 19 - İl Envanteri, her beş yıllık kalkınma planının üçüncü yılı sonunu izleyen ilk altı ay içinde, geçen dönemdeki uygulamalar ışığında ek ve değişiklikler yapıldıktan sonra Bakanlıkça bastırılır ve her beş yılda bir yenilenir.*

*Beş yıllık kalkınma planı dönemi başlamadan önce bu yenileme işlemlerinin tamamlanmış olması esastır."*

*"Madde 20 - Müdürlük, başta il envanteri olmak üzere il, ilçe, belde ve köy düzeylerinde bilgi toplama formları düzenleyebilir.*

*Bu formların birer örneği hazırlanan envanter ya da yıllık istatistik raporlarının ekinde Bakanlığa gönderilir."*

*"Madde 21 - İl envanteri yedi nüsha olarak hazırlanır. Bu nüshalardan biri Valide, biri Müdürlükte bulunur; Birisi dosyasında saklanır. Bir diğeri de yedek olarak muhafaza edilir. Her nüshanın üzerinde nereye ait olduğu belirtilir.*

*Envanterin üç nüshası Bakanlığa gönderilir. Bakanlıkta (Kurul Başkanlığı) gereken değerlendirme yapıldıktan sonra bir nüshası Devlet Planlama Teşkilatına, bir nüshası da Devlet İstatistik Enstitüsüne tevdi edilir."*

*"Madde 22- İl Envanteri, her yıl Temmuz ayında yıllık il istatistik raporu-*

## **İL ENVANTERLERİ**

**29**

*nun kesinleşmesinden sonra yeniden ele alınır ve rapordaki bilgiler envanterdeki ilgili tabloya işlenir.*

*Mevcut tablo yeterli olmadığı takdirde, aynı biçimde yeni tablo hazırlanarak arkasına eklenir. Bu tabloların sağ üst köşesinde ait olduğu yıl belirtilir."*

*"Madde 23- Yıllık il istatistik raporları her yılın ilk altı ayı içinde, bir önceki yılın 31 Aralık tarihi esas alınarak hazırlanır."*

*"Madde 24- Yıllık il istatistik raporlarında yer alacak bilgiler Ek-3 de yer alan 'Yıllık İstatistik Raporu Modelinde gösterilmiştir.*

*Bu raporda, envanter modelindeki her bilginin biten yıla ilişkin olanı gösterilir.*

*Bu yıllık durumu gösteren tablolar aynen kullanılır. On yıllık gelişmeyi gösteren tablolar için sadece o yıla ilişkin bilgiler tek sütun halinde yatay ya da dikey olarak gösterilir.*

*Uzun zaman aralıkları (5-10 yıl) ile derlenen ve işlenen verilere (nüfus, iklim gibi) yıllık il istatistik raporunda yer verilmez. Sadece ait oldukları yıl raporunda yer alır ve il envanterine işlenir."*

*"Madde 25- Yıllık il istatistik raporları da il envanteri gibi yedi nüsha olarak hazırlanır ve aynı şekilde kullanımı ve dağıtımı yapılır."*

*"Madde 26- Müdürlükçe hazırlanan il envanteri ve yıllık il istatistik raporu çalışma dokümanı niteliğindedir.*

*Bu dokümanların diğer amaçlara ilişkin olarak kullanılması Valinin uygun görmesine bağlıdır."*

*"Madde 27- İl envanterleri ve yıllık il istatistik raporlarından kendi yatırım hizmetlerinde yararlanmak isteyen kuruluş ve kişiler Müdürlüğe başvurur.*

*Müdürlük başvuruyu değerlendirir. Valinin onayını alarak başvuru sahibine istediği bilgiler hususunda yardımcı olur.*

*Ancak il envanteri ve yıllık il istatistik raporu, imza karşılığı dahi olsa bütünüyle hiç kimseye verilmez.*

*Kullanıcılar bu belgelerdeki tablo ve bilgilere, kendi eserlerinde ve raporlarında ancak kaynak göstererek yer verebilirler."*

*"Madde 28- Hiç bir kişi ve kuruluşun il envanteri ve yıllık il istatistik raporlarının tümü ya da bir kısmını özel yayın olarak bastırmasına izin verilemez Bu hususta gerekli olan tedbirler Valilikçe alınır."*

Yapılan bu alıntılarla aynı zamanda il envanterlerinin yapısı ve düzenleme biçimi hakkında da bilgi verilmiş olmaktadır.

#### **İl Envanteri Hazırlık Çalışmaları**

Ancak daha yönergenin tamamlanması beklenmeden, yönetmeliğin yürürlüğe konulmasını müteakip 1989 yılı sonlarına doğru merkezde Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığında il envanteri modelini oluşturmaya yönelik çalışmalara fiilen başlanmıştır. İlk çalışma uzman düzeyinde başlatılmıştır. Kurulda görevli APK Uzmanlarından bir çalışma grubu, önce envanter modeli için yararlı olabilecek form arama ve taraması çalışmaları yapmışlar, bu amaçla Ankara'da çok sayıda Bakanlık, kurum ve kuruluşta düzenlenmiş formlar gözden geçirilmiş; bunların il düzeyinde

uygulanabilirlikleri incelenerek bu açıdan bir ayıklamaya tabi tutulmuşlar ve üzerlerinde il'e has bazı değişikliklerden sonra, kaba çizgileriyle, işlenmeye hazır 217 tabloluk bir taslak model, diğer bir ifade ile bir formlar manzumesi ortaya çıkmıştır.

Ancak il envanterlerinin, başta Valiler olmak üzere birinci derecede mülki idare amirlerini ilgilendirecekleri düşünülerek, bu form tespiti aşamasından sonra, çalışmalarda mülki idare amiri kökenli bir görevli APK Daire Başkanı Dr. Tayfur ÖZŞEN devreye sokulmuştur.

Bu aşamada formlar, il düzeyindeki mülki ve yerel hizmetler açısından özenle değerlendirildikten sonra, bu kere ortaya 352 tabloluk bir taslak model çıkmıştır. Bakanlık dışındaki kuruluşların karşısına ilk defa bu taslakla çıkmıştır. İlk olarak konu ile çok yakından ilgili bulunan Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı ilgilileri ile görüşmeler yapılmış, müteakiben de konu ile ilgili görülen tüm Bakanlık, kurum ve kuruluşlarla geniş katımlı toplantılar düzenlenmiş, ihtiyaç hasıl oldukça da çok sayıda ikili görüşmeler yapılarak model taslağının olgunlaştırılmasına gayret edilmiştir. Bu şekilde 40 civarında Bakanlık ve kuruluşun ilgilileriyle görüşmeler yapılmak zorunda kalındığı ve bunlardan bir çoğunun da haklı olarak, kendi kuruluş yapılan gereği olarak kendilerine has düşünceler ortaya atıldıkları ve bunlarla her halükarda mutabakata varılması zorunluluğunun bulunduğu düşünülürse, modelin bugünkü düzeyine hangi aşamalardan geçerek gelmiş olduğu, sanı- nz, takdir edilir. Ancak, başta konu ile çok yakın ilgi içindeki Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı ilgilileri olmak üzere, nihai noktada bütün Bakanlık ve kuruluşlardan çok yakın anlayış gördüğümüzü burada şükranla ifade etmeliyim.

Merkezdeki kuruluşlarla sürdürülen çalışmalar belirli bir çizgiye getirildikten sonra, illerdeki asıl uygulamacılarla çalışmalara geçildi ve ilk olarakta, ille-

## İL

## ENVANTERLERİ

31

rin ekonomik özellikleri gözönünde bulundurularak bir çeşit örnekleme usulü ile Ankara'ya çağırılan 18 İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü ve İl Planlama Uzmanı ile birlikte taslak modelin illerde uygulanabilirliği gözden geçirildi. Bu çalışmalarda ortaya atılan görüş ve öneriler doğrultusunda taslak model 412 tabloya çıkarıldı.

Ancak, bir de modelin halen illerde uygulamada bulunan mülki idare amirleri gözüyle uygulanabilirlik derecesinin bilinmesinde yarar görülmüştür. Zira, model başta onlara hitap etmektedir. Bu nedenle, modeli kendilerine tanıtmak ve katkılarını sağlamak amacıyla, bütün illerimizin planlama işlerinde sorumlu Vali Yardımcıları ile planlama personeli Mersin'de bir seminere

çağırıldı. 19-27 Eylül 1990 tarihleri arasında gerçekleştirilen bu seminere Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı ve Devlet İstatistik Enstitüsünden yetkili ve uzman düzeyinde görevliler de katılmışlar ve model yönetici-teknisyen karması bir toplulukta bütün cepheleriyle uzun uzun tartışılmıştır. Burada ortaya çıkan eleştiriler ışığında model Bakanlık Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığında bir daha gözden geçirilmiş ve bu kere tablo sayısı 446 ya çıkmıştır. Konuya daha geniş aydınlık kazandırılması düşüncesiyle bu semineri müteakip İçişleri Bakanlığınca Valiliklere gönderilen 16 Ekim 1990 tarihli ve APK/AYG - 212-27.1-1/388 sayılı genelge aşağıya alınmıştır.

"Vali ve Kaymakamlarımız, Mülki İdare Amirliğinin varoluşundan beri, özellikle altyapı hizmetlerine ağırlık vererek, ülkemiz sathında kısıtlı kaynaklarla unutulmaz hizmetler vermelerine ve sayısız ümran eseri yaratarak halkımızın hizmetine sunma şerefini taşımalarına rağmen, bu hizmetlerini yerine getirirken daha sağlıklı ve uygulanabilir kararlar almalarına yardımcı olacak görev çevrelerine ilişkin verilerin derlenmesine yarayan standart bir modelin günümüze kadar oluşturularak hizmetlerine amade kılınmamış olduğu da bir gerçektir. Mülki İdare Amirlerinden, ekonomik ağırlıklı olarak, halkımızın beklentilerinin gittikçe arttığı ve her geçen gün genişlediği günümüzde bu noksanlığı ve ihtiyacı hissedilen Bakanlığımız, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğine İl Envanterleri hazırlanacağı (Madde 6) ve bu envanterlerdeki verilerin İldeki yatırım tekliflerinin hazırlanmasında esas alınacağı (Madde 8) hususunda hükümler koymuştur.

İçişleri Bakanı olarak göreve başladıktan sonra verdiğim ilk talimatlardan birisi, sözkonusu İl Envanterlerine ait bir modelin biran önce oluşturularak illerde uygulanmasının sağlanması olmuştur. Bu talimat üzerine başlatılan ve aralıksız sürdürülen çalışmalar sonunda, yönergesi, açıklamalı bölümü ve tablolardan dahil, bir nüshası İlinize de gönderilmiş bulunan ortalama 700 sayfalık bir en-

vanter modeli taslağı ortaya çıkmış ve taslak model 19-27 Eylül 1990 tarihleri arasında Mersin'de düzenlenen tüm illerimizin Vali Yardımcıları ile planlama üniteleri personelinin, uygulanabilirliği açısından, tetkik ve görüşlerine sunulmuştur.

Taslak model, illerimizde, başta Vali ve Kaymakamı aramız olmak üzere, bütün ilgililerin, sosyal ve ekonomik ağırlıklı olarak, çeşitli konularda daha sağlıklı kararlar almalarına yardımcı olacak verileri kapsayacak tablolardan oluşacak şekilde hazırlanmış olup, halen yukarıda değinilen seminerde ortaya

çıkan görüşler istikametinde gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra tarafımdan onaylanacak ve basımını müteakip, 1991 yılında uygulanmak üzere Valiliğinize gönderilecektir. Böylece, bu modeldeki esaslar dairesinde İlinizde gerekli veri toplama işleminden sonra, İl düzeyinde yapılacak ekonomik ağırlıklı çalışmalarla, kalkınma planları ve yıllık programlar için sağlıklı bilgiler elde edilmesine ve İlde özellikle ekonomik ağırlıklı gelişmelerin harekete geçirilmesi gibi hayati önemi haiz çalışmalarda ihtiyaç duyulacak temel bilgilere kaynaklık edecek resmi bir metin ortaya çıkmış olacaktır.

Bunun, özellikle Valiliğiniz açısından, İlinize ait merkezi ve mahalli nitelikli ekonomik girişimler yönlendirilirken bu konularda valiliğinize yapılan teklifler hakkında gerek nihai merci olarak karar verirken ve gerekse bu teklifleri daha üst mercilere teklif mercii olarak gözden geçirilirken sağlıklı ve uygulanabilir sonuçlara varılabilmesi bakımından ne kadar yararlar sağlayacağını belirtmeyi burada gereksiz görüyorum. Burada derlenecek bilgilerin yönetmelik hükmü gereği olarak yenilenebilir ve bu yenilenebilirliğin de süreklilik arzedecek olması, ayrıca bu yaran artıncı bir unsur olmaktadır.

Mülki İdaremiz tarihinde İl düzeyinde bu derece kapsamlı verilerin derlenmesine yönelik olarak ilk defa yapılmakta olan bu çalışmaların İllerimizde uygulanabilirliği yönünün belirlenmesi, bu arada İl Envanteri Modeli, uygulanmak üzere İllere gönderildiğinde İllerde yapılacak çalışmalarda gözönünde bulundurulacak ana hususların açıklanması kısaca, bu çalışmalar ve İl Envanterleri konusunda Valiliklerimizin bilgili kılınması amacıyla Mersin'de düzenlendiğine yukarıda işaret edilen seminerde, konunun İliniz Vali Yardımcısı ve İl Planlama Ünitesi elemanı/elemanlarına yeterince yansıtılabildiği kanaatine varılmıştır. Tarafınızdan da gerekli ilgi gösterildiği ve destek sağlandığı takdirde, İlinizde adı geçenlerin gayret ve yol göstericiliğinde İl Envanterinin uygulama aşamasına getirilmesinin mümkün olabileceği anlaşılmıştır.

Bu yazımızın temel amacı, Bakanlığımızda sürdürülmekte olan ve tarafımdan da yakından takip edilen bu çalışmaların 1991 yılı başından itibaren ilinizde de yansıtacağı ve gerekli veri derleme işlemlerinin valiliğinizin takip ve sorumlu-

## İL ENVANTERLERİ

33

luğunda yerine getirileceği düşünülmüş, daha şimdiden gerekli ön bilgileri vermek, böylece sözkonusu çalışmalar için iliniz imkanları ölçüsünde bazı tedbirlerin alınması gerekeceği hususunu daha şimdiden dikkatinize sunmaktır.

### Örneğin;

1. İlgili yazımızda, Mersin'de yapılmış olan seminer için ilinizden planlama ünitesi elemanlarından aynı olarak planlama işlerinden sorumlu vali yardımcılarının katılmasının sağlanması istendiği halde, seminer sırasında, az da

olsa bazı illerimizde bu işlerden sorumlu olmayan vali yardımcılarının iştirak ettirildiği görülmüştür.

Sözkonusu seminerin İl Envanterlerine has olarak uygulamalı bir yönü de bulunduğundan, yazımıza rağmen buraya iştirak ettirilen bu durumdaki Vali yardımcılarının, bu yazımız alınır alınmaz adınıza İl Planlamasına ilişkin hizmetlerle görevlendirilmesi ilinizde yapılacak çalışmaların daha sağlıklı biçimde ceryanı bakımından yararlı ve gerekli görülmektedir.

2. Bazı valiliklerce seminere, İçişleri kadrolarına ait elemanlar yanında ildeki diğer kuruluşlara ait personelin de iştirak ettirildiği görülmüştür.

İl Envanterine ilişkin çalışmaların daha sağlıklı biçimde ceryanı bakımından, bu elemanların 5442 sayılı Kanunun 9. maddesinin (F) bendine istinaden daha şimdiden İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri bünyesinde çalıştırılmalarının çok yararlı olacağını düşünmekteyim.

3. İlgi yazımızda, Bakanlığımızca atanmış planlama elemanı bulunmayan illerimizde, bu görevi asli elemanı atanıncaya kadar yürütecek şekilde belirlenecek bir görevlinin seminere iştirakinin sağlanması istenmiş ve ilgili valiliklerce bu gibi elemanlar seminere iştirak ettirilmiştir.

Özellikle bunların da, asli elemanı atanıncaya kadar yukanda değinilen kanun hükmüne göre daha şimdiden İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri bünyesinde görevlendirilmesi yararlı ve gerekli görülmektedir.

4. 1991 yılında yapılacak Envanter çalışmalarının aksamadan ceryanının sağlanması bakımından Valiliğinizce örneğin, yerleşim yeri, araç-gereç, yardımcı personelin belirlenmesi gibi mahalli şartlara göre uygun görülecek diğer tedbirler de daha şimdiden alınabilecektir.

Bilgi edinilmesini ve büyük gayretler sonunda ortaya çıkmakta olan İl Envanterinin illerimizde arzu edilen sonuçları vermeleri yönünde Vali arkadaşlarımızın konuya gerekli ilgiyi göstermelerini önemle rica ederim.

Abdülkadir AKSU  
Bakan...

Mersin toplantısından sonra yapılan nihai düzenlemelerden sonra, sıra, İl Envanteri modelinin basımı aşamasına gelmiş ve modelin, İçişleri Bakanlığınca bastırılan formlar kullanılarak yine Bakanlıkça bastırılan cilt kapakları içerisinde korunmasının, illerimizde belirli bir standardın sağlanması bakımından yararlı olacağı düşünülmüştür.

Modelin basım işlerinin tamamlanmasıyla, merkezi düzeyde sürdürülen çalışmalar yoğunluğunu illere bırakmıştır. 1991 yılı Temmuz ayının ilk yansında Ankara'ya çağın illerimizin planlama personeline İl Envanteri modelleri boş

olarak teslim edilmiş ve kendilerine ilde yapılacak veri derleme, değerlendirme ve modeldeki tablolarla intikal ettirilmesine yönelik ilk talimat verilmiştir. İl Envanterine ilişkin çalışmaların merkezden illere kaydırılması aşamasında önemli bir belge niteliğinde olan 7 Haziran 1991 tarihli ve APK/AYG-212-27.1-1/184 sayılı genelgenin buraya aynen alınmasının yararlı olacağını düşündük.

"İllerde Valilere Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla verilen görevlerin yerine getirilmesinde danışmanlık yapmak üzere kurulmuş bulunan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin Teşkilat, Görev ve Çalışma Esaslarını düzenleyen ve 13 Temmuz 1988 tarih ve 19871 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yönetmeliğin 21 inci maddesi gereğince hazırlanan 'İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi' 21 Şubat 1991 tarihinde tarafımdan onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

Yönerge, ülkemizde planlı kalkınma dönemine geçildiğinden bu yana il düzeyinde yürütülmekte olan planlamaya ilişkin çalışmaların belli bir sisteme ve bütün illerimiz itibariyle benzeri uygulamalara yöneltmesi açısından önem taşımaktadır.

Bu sistematik ve birömek uygulamaların en yararlı etkisini, ildeki yazımızla hazırlanmakta olduğunu duyurduğumuz il Envanteri Modeli'nde göstereceği düşünülmektedir.

Söz konusu İl Envanter Modeli diğer ilgili kuruluşlarla da yakın işbirliği içinde, büyük emekler harcanarak hazırlanmış ve nihai safhaya getirilmiştir.

İlgi yazıda da belirtildiği gibi, özellikle mülki idare amirlerimiz için ekonomik ve sosyal konularda karar verme süreçlerinde yardımcı olacak sağlıklı ve güncel bilgilerin her an hizmete hazır halde bulundurulmasına imkan sağlayacak olan bu envanterle arzulanan amaca varılabilmesi için, gerekecek veri derlemelerinin son derece dikkatli biçimde yapılmasının önem ve yaran aşıkardır.

Bu sebeple, yukanda tarih ve numarasına değinilen yazımızda İl Envanteri konusundaki çalışmaların başanlı bir şekilde yürütülmesi için daha o tarihte

## İL

## ENVANTERLERİ

35

alınması gereken tedbirler belirtilmiş ve valiliklerimizce bu konularda gerekli olacak hazırlıkların başlatılması istenmiştir.

Bu genelgemiz üzerine kısa bir süre sonra ilinizde fiilen başlatılacak olan İl Envanterine veri derleme çalışmaları için söz konusu yazıda belirtilen hususların bir defa daha gözden geçirilmesi ve gerekmesi halinde ek tedbirlerin öncelikle alınması faydalı mütalâa edilmektedir. İlinizde başlatılacak ve en geç bir yıl

içinde tamamlanacak olan bu çalışmalarda gözönünde tutulacak hususlara ana hatları ile aşağıda yer verilmiştir.

1. Bakanlığımızca her il için yönergeye uygun olarak bastırılan İl Envanteri formları, 7'şer takım halinde 8-12 Temmuz 1991 tarihleri arasında valiliklerce görevli olarak Ankara'ya gönderilecek İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü/ İl Planlama Uzmanı veya Yardımcıları ile, bu personelin bulunmadığı illerimizde valilerce görevlendirilecek olan diğer personele teslim edilecektir.

Bunlardan 8-9 Temmuz 1991 tarihlerinde ve 11-12 Temmuz 1991 tarihlerinde Ankara'da bulundurulacak personele ilişkin İl listeleri bu yazımız ekinde bulunmaktadır. 1 sayılı listede yer alan illere ait personel 8 Temmuz tarihinde saat 9.00 da, 2 sayılı listede yer alacak illere ait personel de 11 Temmuz tarihinde aynı saatte Bakanlığımız Eğitim Dairesi Başkanlığının Ahmetler Caddesindeki hizmet binasında hazır bulunacaklardır.

2. 15 Temmuz 1991 tarihi İl Envanteri çalışmalarının başlangıcı olarak kabul edilmiş olup, çalışmaların en geç bir yıl içinde bitirilmesi ve 15 Temmuz 1992 tarihinde tamamlanması hedeflenmiştir.\*

Valiliklerce bu tarihe kadar çalışmaların bitirilmesine yönelik olarak gerekebilecek ek tedbirler yeri geldikçe alınacak ve bu hususlarda, gerekli görüldüğünde, 1991 yılı için 28 Ekim 1990 tarihli Resmi Gazete'de öngörülen tedbir maddesi\*\* de (Sayfa 392, Madde b/5) gözönünde bulundurulacaktır.

3. İl Envanteri için veri derleme hazırlıklarında teknik sorumluluk İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin uhdesindedir. Ancak Müdürlüğün bu görevini yerine getirirken ildeki diğer kuruluşların yardım ve desteğine ihtiyaç duyacağı da kaçınılmazdır. Zira, söz konusu Müdürlüklerin bugünkü personel sayısı ve durumunun bu kadar geniş kapsamlı bir çalışmanın tek başına yürütülmesi için yeterli olmadığı bilinmektedir. Bu sebeple, gerekli görülen durumlarda İlde planlama hizmetlerinden sorumlu Vali Yardımcısının başkanlığında,

---

\* İllerde veri derlemedeki oyalayıcı güçlükler yüzünden bu tarih işleri Bakanlığının 13 Temmuz 1992 tarih ve 19.5-1/374 sayılı yazısı ile 1 Ocak 1993 tarihine ve yine aynı sebeplerle 30 Aralık 1992 tarih ve B050APK010/10 sayılı yazı ile 1 Mart 1993 tarihine uzatılmıştır.

\*\* "İl Envanteri çalışmalarına, ilgili bütün kuruluşlar gerekli desteği vereceklerdir."

başkan yardımcılığını ve sekreteryasını İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünün yürüteceği konuyla çok yakından ilgili bazı il ve bölge kuruluşlarının yetkililerinden oluşan bir il envanteri hazırlama komitesi oluşturulabilir. Böyle bir komiteye gerek duyulmayan durumlarda, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü 5442 sayılı Kanunun Valiliğinize tanıdığı



imkandan da yararlanılarak nitelikli ve konuya yatkın teknik elemanlarla ve büro personeliyle güçlendirilecektir.

Gerek görülmesi halinde, bu çalışmalar için teknik elemanlar ve büro personelinin oluşun sürekli ve geçici çalışma grupları da teşkil edilebilir.

4. İllerde envanter için veri derleme çalışmalarına başlamadan önce Valinin Başkanlığında, Kaymakamlar ve ilgili kuruluşların birinci derecedeki yetkililerinin katılacağı bir toplantının düzenlenmesinde yarar görülmektedir.

Bu toplantıda konu tanıtılacak, yapılacak çalışmalar anlatılacak ve hazırlanması gereken tablolar ilgililere resmi yazı ekinde verilecektir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, 1991 Yılı Programı gereğince, İl Envanteri çalışmalarına ilinizdeki ilgili bütün kuruluşların destek vermeleri gerekmektedir.

5. Bir önceki maddede açıklandığı biçimde kuruluş ilgililerine verilmiş olan tablolar ya da diğer formlar, ilgili kuruluşlarca doldurularak Valiliğe tevdi edilecektir.

Tüm ilgililer, bilgilerin doğru, sağlıklı olmasına özen gösterecek, bu husus üzerinde valilikçe gerekli görülebilecek yönlendirmeler yapılacaktır.

Tabloların hazırlayacak kuruluşlar, verileri nasıl derleyip değerlendirdiklerini tablolara ek olarak hazırlayacakları bir açıklama ile valiliğe bildireceklerdir.

6. Kuruluşlarca hazırlanan bilgi ve tablolar valiliğe intikal ettikten sonra, 3. maddede gösterilen Komite/İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğüne gerekli incelemeler yapılacak, gerekli görülen durumlarda konuyla ilgili kuruluş temsilcileri ile değerlendirme toplantıları düzenlenecektir.

7. Tüm tablo taslakları hazırlandıktan sonra, kapsadıkları veriler, Bakanlıkça bastırılan formlara yönergede ve İl Envanter Modelinin genel açıklama bölümünde belirtildiği şekilde işlenecektir.

Tablo sayılarının fazlaşması sonucunda, ek cilt kapağına ihtiyaç duyulduğunda durum Bakanlığımıza (Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı) bildirilecektir.

8. Tüm çalışmalar bitirildikten sonra Yönergede belirtildiği şekilde İl Envanterinin dağıtımını yapıp kullanımına başlanacaktır.

## İL ENVANTERLERİ

37

9. İl Envanteri zamanla yönergesinde belirtildiği şekilde güncelleştirilecek ve yenilenecektir.

10. Gerek İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi, gerekse İl Envanterine yönelik olarak valiliklerce yürütülecek çalışmalar Mülkiye Müfettişlerinden denetime tabi tutulacaktır.

Başta Valilerimiz olmak üzere, tüm ilgililerin, mülki idare tarihimizde önemli bir aşamayı oluşturacak bu düzenlemelerin başanya ulaştırılması yönünde gerekli gayret ve özeni göstereceklerine inanıyorum. Bilgi ve gereğini rica ederim.

Abdülkadir AKSU  
Bakan,,

İllerdeki veri derleme, değerlendirme ve modeldeki tablolara intikal ettirme çalışmaları Valilerimizin, ilgili Vali Yardımcılarımızın yakın ilgisi ve il planlama personelimizin üstün özverili gayretleriyle sürdürülmüş, fakat çalışmalar sırasında bazı derleme ve değerlendirme farklarının ortaya çıkmaya başladığının anlaşılması üzerine; hazırlık çalışmalarının topluca değerlendirilmesi, bu konuda personele yeni bilgilerin aktarılması ve personelde hasıl olan uygulamadan kaynaklanan tereddütlerin giderilmesi amacıyla 20-26 Mayıs 1992 tarihleri arasında Mersin'de bütün illerin planlama personelini biraraya getiren bir seminer düzenlenmiştir. Bu semineri müteakip illerde başlatılan çalışmalarda yeni değerlendirme farkları ve yeni tereddütlerin ortaya çıkması üzerine 21-30 Eylül

1992 tarihleri arasında Mersin'de bir seminer daha düzenlenmiş ve bu seminerden sonra il envanterinin il düzeyinde kesin olarak tamamlanma aşaması başlatılmıştır. Nitekim bu çalışmalarla İl Envanterleri 72\* ilimizde tamamlanarak 1 Mart 1993 tarihinden itibaren uygulamacıların ve ilgililerin istifadelerine sunulmuştur\*\*. Uygulamaya konulmasına ilişkin İçişleri Bakanlığının 2 Mart

1993 tarihli ve B050APK0100001/13 sayılı genelgesi İl Envanterleri açısından önemli bir belge niteliği taşımakta olması hasebiyle aşağıya alınmıştır.

"1 - İlinizde daha önce belirlenen yönteme uygun olarak doldurulması işlemleri tamamlanan İl Envanterlerinin, ilgi yazımız gereğince ilinizden gelen planlama elemanı/elemanları ile birlikte 11-24 Şubat 1993 tarihleri arasında Bakanlığımızda son değerlendirmeleri yapılmış ve Envanterlerin 1 Mart 1993 tarihinden itibaren uygulamaya konulduğu ve kapsadıkları verilerin yönetmeliği ve

---

\* Ardahan, Bartın, Iğdır'ın yeni il olması, Şımak'ta da sağlıklı veri derlenememiş olması yüzünden bu illerimizde envanter oluşturulması çalışmalarına 1994 yılında başlanacaktır.

\*\* İçişleri Bakanı Saym ismet SEZGİN'in konuya ilişkin 24 Şubat 1993 tarihli basım toplantısı metni bu sayımızın Haberler bölümündedir.

Çalışma Yönergesi) esaslar dairesinde istifadeye hazır olduğu, tarafımdan 24 Şubat 1993 tarihinde yapılan bir basın toplantısı ile kamuoyuna duyurulmuştur. Basın toplantısı metninin bir fotokopisi ilişikte gönderilmiştir.\*\*\*

Bilindiği gibi İlinize ait Envanterin kapsadığı verilerin istifadeye arzı temelde Valiliğinizin yetki ve sorumluluğu altındadır. Bu nedenle, envanterdeki verilerin istifadeye açık olduğu hususunun tarafınızdan yapılan bir basın toplantısı ya da uygun görülecek başkaca tanıtma şekilleriyle iliniz halkına duyurulmasının yerinde olacağı düşünülmektedir. Bu duyuruların belirli bir çerçevede içinde cereyan etmesi ve iller arasında Envanterler hakkında çelişkili yorumlara mahal verilmemesi bakımından, açıklamaların ekli metin içinde kalınarak ve bu metin içinde geçen hususlardan mümkün olanlar İl'inize uyarlanarak yapılması uygun görülmüştür. Bu konuda, son değerlendirme çalışmaları sırasında, İlinizdeki görevli de dahil, İl Planlama elemanlarına gerekli şifahi açıklamalar da yapılmıştır.

2- Bilindiği gibi, Bakanlığımızda yapılacak son değerlendirmeler sırasında üzerlerinde değişiklikler yapılabileceği düşünülerek. Envanterlerdeki doldurulmuş tabloların fotokopileri ile Bakanlığa gelinmesi istenmişti. Nitekim değerlendirmeler sırasında bir çok İlimiz envanterine ilişkin tablolar üzerinde daha ziyade usule ilişkin değişiklikler yapılması zorunluluğu hasıl olmuş ve bu durum envanterlerdeki ilgili tabloların temize çekilmesi işlemlerini gerekli kılmıştır. Ayrıca bir kısım envanterler de nihai değerlendirmeler yapılacağı düşünülmüş, bu değerlendirme sonuna kadar müsvedde halinde tutulmuştur. Bunların en kısa zamanda temize çekilmesi hususu İliniz görevlisine de şifahi olarak hatırlanmıştır. Bu temize çekme işlemlerinin tarafınızdan izlenmesi ve desteklenmesi gerekli görülmektedir. Ancak, temize çekme işleminin tamamlanmasına kadar, mevcut bilgilerden ilgililerin istifade ettirilmesi için herhangi bir engel bulunmamaktadır.

3- Envanterlerin temize çekilme işlemleri 30 Nisan 1993 tarihine kadar tamamlanacak ve bunlardan 4 nüshası Bakanlığımıza (Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı) gönderilecektir. Bakanlıkça bunlardan birisi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına, diğeri de Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığına intikal ettirilecektir.

Bilgi edinilmesi ve mülki idare tarihimizde önemli bir aşama olan İl Envan

---

\*\*\* Dergimizin bu sayısının Haberler bölümünde yayınlanmıştır.

terleri üzerinde bugüne kadar olduğu gibi, bundan sonra da gerekli ilgi

ve hassasiyetin gösterilmesini rica ederim.

İsmet SEZGİN  
Bakan,,

### **İl Envanterlerinden Beklenen Ahıaç**

Gerek merkezde ve gerekse illerimizde her derecedeki personelimizin bin- bir güçlük ve üstün görev anlayışının sonucunda ortaya çıkan İl Envanterleri, başta mülki ve mahalli idarelerimizin yörelerinin ekonomik ve sosyal gelişmesinin sağlanmasına yönelik olarak daha gerçekçi kararlar alabilmeleri için çok yararlı verileri içeren birer çalışma aracıdır. Envanterlerle genelde;

- İller hakkında gerekli olan bilgi ihtiyaçlarının teker teker İller itibariyle karşılanması, İllerde çeşitli kuruluşlarca sistematik olmaktan uzak tarzda, bölük börtük derlenegelen bilgilerin belirli yöntemlere bağılı olarak belirlenmesi ve İl\*e ait bütün bilgilerin topluca el altında bulundurulması,

- Bu şekilde derlenen bilgilerle, İl genel yönetiminin ve İldeki mahalli yönetimlerin sağıklı kararlar almalanna yardımcı olunması,

- Yerel yönetimler dahil, tüm kamu kesiminin planlama çalışmalarında gerekli ve sağılam verilerle desteklenmesi (İhtiyaç duyması halinde özel sektör de bu verilerden yararlanabilecektir),

amaçlanmıştır.

Model, milli savunmaya ve temelinde gizlilik özelliğı bulunan bilgileri kapsamamaktadır.

Meseleyi İçişleri Bakanlığı ağırlıklı olarak ele alırsak, model ile; İllerimizde Vali ve Kaymakamlarımız ve belediye başkanlarımız sosyal ve ekonomik ağırlıklı olarak çeşitli konularda daha sağıklı kararlar alabilecekler, özellikle Valilerimiz, İllerinde merkezi ve mahalli nitelikli ekonomik girişimleri yönlendirirken;

- Gerek Valiliğı yapılan teklifler hakkında nihai karar mercii olarak,

- Ve gerekse bu teklifleri daha üst mercilere teklif mercii olarak, karar vermede kendilerini daha uygulanabilir sonuçlara götürücü verilere sahip olabileceklerdir.

## **İl Envanterlerinin Teknik Özellikleri**

İl envanteri, biçim yönünden bir genel açıklama ile 3 ana bölüm içinde yer alan 446 tabloyu, genel açıklama dahil toplam 664 sayfayı içermektedir. Ancak tablo, sayfa ve kare sayılan her il için çok büyük farklılıklar arzedeblecektir. Özellikle, tablolardan bazılarının ilin potansiyeline göre 50 sayfaya kadar çıkabildiği modelde kare sayısının da olağanüstü yükselmesi kaçınılmaz olacaktır.

Genel açıklama bölümü 4 başlıktan meydana gelmekte ve bunlardan birincisini "İl Envanter Modelinin Tanıtılması ve Merkezdeki Çalışmalar" oluşturmaktadır. Bu bölümde bazı temel bilgilere yer verilmiş ve merkezdeki hazırlık çalışmaları kısaca değinilmiştir.

İkinci başlık; "İllerde Envanter Çalışmalarının Yürütülmesi"dir. Bu bölümde, il envanterleri teslim alındıktan sonra ilde yapılacak çalışmalara ilişkin açıklamalar yer almaktadır.

Üçüncü başlık olan "Tablolardaki Bilgileri Verecek Kuruluşlar" adlı bölümde, tablolardaki bilgileri sağlayacak ya da tablolara düzenleyecek kuruluşlar ile, ilgili oldukları tablo numaraları belirtilmiştir.

Dördüncü başlık ise "Kavramlar ve Terimler" olarak düzenlenmiştir. Bu bölümde, tablolarda geçen bazı kavramların açıklamaları, ilgili kuruluşundan alınan bilgilerden yararlanılarak, yapılmıştır.

Genel açıklama bölümüne envanterin yegane sözel bölümü diyebiliriz. Zira tablolar düzeyinde sadece birkaç tabloda o da çok kısa olmak üzere yazılı açıklama yapılmıştır.

Genel açıklamadan sonra başlayan ve asıl kısmı oluşturan tablolar bölümü ise yukarıda değinildiği gibi 3 ana bölümde toplanmıştır.

Genel bilgiler başlığını taşıyan birinci bölümde İl'in coğrafi, nüfus ve idari durumuna ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Bölümde, İl'in arazi durumundan iklim yapısına, çevre koşullarından nüfus özelliklerine, mahalli idarelere, mahalli idare birliklerine, seçim sonuçlarına kadar pek çok konu görülmektedir. Bölüm 121 adet tablodan ibarettir.

İkinci bölüm sosyal, üçüncü bölüm ekonomik yapıyı gösteren veriler için ayrılmıştır.

Sosyal yapı; eğitim, kültür, gençlik ve spor, sağlık, adalet, sosyal güvenlik ve sosyal yardım, işgücü ve çalışma olmak üzere 7 ana sektörde toplanmıştır. Ekonomik yapı ise; tarım, sanayi ve hizmetler olmak üzere 3 ana sektörde toplanmıştır.

Tarım sektörü; bitkisel üretim, hayvancılık, ormancılık ile su ürünleri olmak üzere 4 alt sektöre,

Sanayi sektörü; imalat, madencilik ve enerji olmak üzere 3 alt sektöre,

Hizmetler Sektörü de; ulaştırma, haberleşme, turizm, tapu kadastro ve imar, konut-yapı-inşaat, ticaret, bankacılık ve sigortacılık, kamu gelir ve giderleri olmak üzere 8 alt sektöre,

ayrılmışlardır.

Sosyal yapıyı oluşturan tabloların sayısı 146, ekonomik yapıyı oluşturan tabloların sayısı da 178 adettir.

Bölmelerde yer alan tablolar İl'in sosyal ve ekonomik potansiyelini ortaya koyacak, sosyal ve ekonomik alandaki gelişmeleri takibe yarayacak şekilde hazırlanmıştır. Örneğin sosyal yapı, ildeki örgün eğitim (Okul öncesi eğitim, ilköğretim, ortaöğretim), yaygın eğitim ve yükseköğretimden tarihi yerlere, mimari zenginliklere, kutlama günlerine, koruyucu ve tedavi edici sağlık hizmetlerine ve bunları sağlayan yataklı ve yataksız sağlık kurumlarına, hekim, sağlık teknisyeni, hemşire, ebe sayısına, kadro yatak sayısı ile fiili yatak sayısına ve yatak işgal oranına, mahkeme ve hükümlü sayısına, sosyal güvenlik kuruluşlarından aylık ve yardım alanların sayısına, çalışanların, işsizlerin ve sendikaların sayısına kadar çeşitli bilgileri içermektedir.

Ekonomik yapı ise; ekilen ve erozyon alanlarından sebze ve meyve üretimine, meyve veren ve meyve verme yaşma girmemiş ağaç sayısına, tarımsal araç ve gereçlere, seracılıktan gübre tüketimine, hayvan varlığından mandıralara ya da orman alanlarından su ürünleri üretimi ve balıkçı teknesi sayılarına, küçük sanayi sitelerinden organize sanayi bölgelerine, maden rezervlerinden arama, ön işletme ve işletme ruhsatlarına, taşocaklarından elektrik santrallerine, köy içme sularından köy, il ve devlet yollarına, cinsleri itibarıyla araç sayısından trafik kazalarına, turizm işletme belgeli konaklama tesislerinden harita ve kadastro çalışmalarına, konut türü ve sayılarından, ticari, sınai, sosyal, kültürel, idari, dini ve diğer yapılara, şirket ve kooperatiflere kadar çok değişik ve önemli konularda ayrıntılı bilgileri içermektedir.

Modeldeki bazı tablolar, yıl sonu itibarıyla o konuda ilin durumunu göstermekte olup, bunların her yıl yenilenmesi gerekmektedir. Bu tabloların sayısı 65'tir.

Tablolardan 267 adedi ise beş yıl geçmiş ve beş yıl geleceğe şamil olmak üzere on yıllık olarak hazırlanmıştır. Dinamik envanter anlayışının bir sonucu

olarak tasarlanan bu tablolar ildeki gelişme trendini görmeye imkân sağlamaktadır.

Bazı tablolar uzun dönemli periyotlarla derlenen bilgileri yansıtıcı niteliktedir. 19 adet meteoroloji tabloları bu türe örnek teşkil etmektedir.

Nüfus, tanım, sanayi gibi konulardaki bazı tablolar ise belirli periyotlarla yapılan sayım sonuçlarına uygun verileri içermektedir. 39 adet tablo bu türde düzenlenmiştir.

Ayrıca, 341 adet tablo il ölçeğinde, 98 adet tablo ilçe ölçeğinde, 6 adet tablo belediye ölçeğinde, 1 adet tablo da köy ölçeğinde düzenlenmiştir. Görüleceği gibi, belediye ve köy ölçeğine kadar inilerek gerekli ana bilgilerin mekân boyutunda da görülmesi sağlanmıştır. Örneğin köy ölçeğinde düzenlenen 93 nolu tablonun, bir ildeki tüm köylerin en az 31 değişik açımdan verilerinin derlendiği bir tablo olduğu gözönüne alınır, tablodan topluca elde edilecek yararın büyüklüğü anlaşılabilir. Sadece bu tablo açısından, tüm illerin bilgileri biraraya getirildiğinde Türkiye'nin tüm köylerinin varlıkları hakkında net ve güncel bilgiye sahip olunabilecektir.

Bunların dışında, modelin her bölümünün başına temel bilgiler tablosu olarak ilin durumuna ilişkin temel parametrelerin Türkiye geneli ile karşılaştırılmasına imkân sağlanmıştır. Yani örneğin "A" ilindeki öğretmen başına düşen öğrenci sayısı Türkiye'deki öğretmen başına düşen öğrenci sayısı ile yanyana işleneceğinden ilin Türkiye genelindeki yeri rahatlıkla görülebilecektir.

Modelde, yoğunlaştırılmış tablo tekniği kullanılmıştır. Yani tek bir tabloda pek çok veriyi aynı anda görebilme ve çeşitli sonuçlara ulaşabilme imkânı mevcuttur.

İl envanteri, kalkınma planlarının hazırlık çalışmalarında yararlanılmasını sağlamak amacıyla, her beş yıllık kalkınma planının dördüncü yılı sonunu izleyen ilk 6 ayı içerisinde yenilenecektir.

Yıl içerisinde meydana gelen sayısal verilerdeki değişiklikler ise, yukarıya aynen alınan yönerge maddelerinde de görüldüğü gibi "İl İstatistik Raporu"nda gösterilecektir. Bu sayede illerimizde verilerin güncel halde tutulması sağlanmış olacaktır. Bu raporlar, her yılın ilk altı ayı içinde bir önceki yılın 31 Aralık tarihi temel alınarak düzenlenecektir.

İl envanterinde yer alan bilgilerin sürekli yenilenebilir olması, amaçlanan yararları sürekli kılacak bir unsur olarak düşünülmüştür.

Yönetmelik ve yönerge ile (yukarıya alınan 8. ve 15. maddeler) il düzeyin-

deki kuruluşların, her alanda il envanterleri için vermiş oldukları ve her yıl 31 Aralık tarihi itibarıyla istatistik raporları için verecekleri yıllık bilgileri kullanmaları esasını getirmiştir. Böylece, ilde çeşitli kuruluşlarca derlenecek bilgiler arasındaki tutarsızlık ve çelişkilerin giderilmesi düşünülmüştür. Ayrıca, il ve bölge kuruluşları bünyesindeki istatistik birimlerinin etkinleştirilmesi yönünden de, bu çalışmaların yararları göz ardı edilemez.

### **Sonuç**

Üç yıl aşkın süredir İçişleri Bakanlığında (Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı) ve 4 yeni il dışındaki 72 ilimizde ortalama 85 merkez ve il planlama görevlisinin mütevazı, reklamsız, fakat olağanüstü gayretleriyle sonuçlandırılan il envanterlerinin en doğru bilgileri içerecek şekilde hazırlanmasına büyük özen gösterilmiştir. Ayrıca mülki idarelerimiz açısından önemli bir yenilik olduğuna inandığımız ve mülki idare tarihinde sistematik ve süreklilik arzedecek şekilde ilk defa ortaya çıkan bu eserlerin, mülki ve mahalli idarelerimizde ekonomik ve sosyal konulardaki hizmet ve yatırımların planlanmasında ve il düzeyinde karar verme süreçlerinin etkin, verimli ve sağlıklı bir şekilde işlenmesinde büyük yararlar sağlayacağı umulmaktadır. Sağlıklı veri derlenmesi özellikle il ve ilçe düzeyinde öyle pek kolay değildir. Fakat İçişleri Bakanı Sayın İsmet SEZGİN'in de ifade ettikleri gibi "İllerdeki planlama elemanı arkadaşlarımız bu zorun üstesinden gelmişler ve hatasız demeyeyim ama, mümkün olabilen en az hata payı ile illerinin potansiyelini yansıtan bütün verileri derleme, değerlendirme ve envanter modeline geçirme başarısını gösterebilmişlerdir."\*

İllerimize kazandırılan bu eserler, büyük çoğunluğu ile daha çiçeği burnundaki heyecan dolu, vefakâr, fedakâr ve gayretli merkez ve il planlamacıları arkadaşlarımızın bundan sonraki aşamalarda da neleri yapabileceklerinin açık birer göstergesidir. Gerek bugün ve gerekse gelecek kuşaklar tarafından saygı ile ya da dedilcek bu özverili gayretlerinden dolayı kendilerini içtenlikle kutluyoruz.

\* Sayın Bakanın 24 Şubat 1993 tarihli basın toplantısından.





**TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ,  
KEŞİF, DELİL TESPİTİ, ANKET UYGULAMASI VE SAHTELİĞİN  
İLERİ SÜRÜLMESİ**

**Doç. Dr. Muammer OYTAN**  
**Danıştay Üyesi**

## **GİRİŞ**

İdari yargılama usulünde idari yargıcın rolü sadece dava dilekçelerini ve savunmaları kabul etmek ve tarafları cevap vermeye davet ederek bunları tebliğ etmekten ibaret olmayıp; tarafların konuya özen göstermelerini sessiz ve pasif bir şekilde beklemek yerine ihtilafın çözümlenmesine yarayabilecek usul tedbirlerini belirlemeye de kendisi yetkilidir.<sup>1</sup>

İdari yargılama usulünün inquisitorial olduğunu söylemenin anlamı, usulün tamamen yargıç tarafından yönlendirildiğini, yönetildiğini ifade etmektir. Bu bakımdan bu usul, taraflarca yönetilen hukuk usulünden farklıdır. İdari yargılama usulünde soruşturmayı yöneten yargıç gerçeğin anlaşılmasında aktif bir rol oynar. Bu bakımdan, idari yargıç, taraflar arasındaki tartışmaya iştirak etmeksizin hukuki bir düelloda hazır bulunup sonucunu açıklamakla yetinen adli yargı hakiminden farklı bir konuma, duruma ve tutuma sahiptir.<sup>2</sup> İdari yargılama usulünde insiyatif yargıçtır; idari yargı yerinde dava açıldıktan itibaren davacı hiçbir insiyatif kullanamaz. Davanın görülebilecek duruma gelmiş olup olmadığına, dosyanın tekemmül etmiş olup olmadığına, davanın hangi gün yapılacak toplantıda ele alınıp inceleneceğine yargıç karar verir.<sup>3</sup>

İdari yargıç,, kendisi için gerekli ve yararlı olduğuna inandığı soruşturma yöntemlerine başvurabilir. Şüphesiz taraflarda belirli soruşturma yöntemlerinin uygulanmasını isteyebilirler. Ancak bu yöntemin uygulanmasını zorunlu kılan yasal hüküm mevcut olmadıkça, yargıç olay hakkında yeterince aydınlanmış olması veya önerilen yöntemi gereksiz ve faydasız bulması sebebiyle talebi reddedebilir.<sup>4</sup>

---

1 Jean Lapanne - Joinville, La Direction de la Procedure devant les Tribunaux Administratifs, A.J. 1965, S.

2 R. ODENT, Contentieux Administratifs, 1970-1971, Fac. III. S. 706.

3 ODENT, a.g.e. S. 706

1.4 ODENT, a.g.e. S.705

Soruşturmanın sorumlusu olan idari yargıç, şüphesiz sadece davacının talepleri hakkında karar verebilir. Ancak, kendisini tarafların yerine ikame etmeye gayret göstermeden talep edilmemiş bazı hususlar hakkında dahi karar verebilir (Ultra petita)<sup>5</sup>.

İdari yargıç, ileri sürülen iptal nedenlerinin tamamını incelemek durumunda olsa bile, kararını, iptal nedeni sayılabilecek, ileri sürülmüş deliller ile kamu düzeniyle ilgili olmaları sebebiyle re'sen gözönünde tutulacak deliller üzerine kuracaktır. Fakat, tarafların ileri sürdükleri kanıtların değerlerinin ne olduğunu ortaya koymaya hasredilmiş olan idari yargılama usulü uygulamasında yargıç, dosyadaki belgelerin hangi ölçüye kadar bu kanıtları doğrulayıp, hangi ölçüye kadar tekdüz ettiklerini araştıracaktır ve bu çaba içinde onu bağlayan hiç bir katı kural mevcut değildir.

Örneğin, davacının ileri sürdüğü iddiaların doğruluğu hususunda ciddi delil ve kanıtlar mevcut olursa, idari yargıç, bunların açıklanmasını idareden isteyebilir; ihtilaflı idari işlem idarenin takdir yetkisine dahil bir işlem olsa dahi bu kararın alınmamasının sebeplerini sorabilir. İdarenin cevap vermemesi halinde davacının ileri sürdüğü delillerin ve iddiaların doğru olduğunu kabul edebilir<sup>7</sup>. Şu halde, davanın taraflarının iddialarının kanıtlanmasına yarayacak her türlü dokümanın ilgili idareden istenmesi yetkisi ve hatta iptali istenen kararın gerektirdiği fiili durum ve hukuki sebeplerin bildirilmesinin talep edilmesi idari yargıca aittir. İdari yargıç, milli savunma sim ile meslek sim, özellikle tıp alanındaki meslek sim alanında doküman ve belgelerin gönderilmesini isteme imkânına sahip değilse de davanın ihtilaflı noktaları hakkında kanaat oluşturabilmek için kendisine zaruri görülen bilgilerin, yasanın güvence altına aldığı gizliliğe hiç bir hâl getirmemek şartıyla kendisine verilmesine idari otoriteyi davet edebilir; bu davetin reddedilmesi halinde karar verirken bu hususu da göz- zönünde bulundurabilir.

Kısaca belirtmek gerekir ki idari yargıç kararına götüren ve sevkeden unsur, samimi vicdani kanaattir. Bu kanaati oluşturabilmek için her türlü yöntemden yararlanabilir; mantıklı düşünme; savlar; ciddi, uygun ve kesin kanıtlar, dosyadan edinilen intiba ve hatta sükût<sup>8</sup>.

Bilirkişi incelemesi, keşif, delil tesbiti; Fransız hukukundaki, tanık dinleme imkânı veren anket uygulaması (Enquete), belgelerin sahte ve düzmece olduğu

---

5 ODENT, a.g.e. S. 706

6 ODENT, a.g.e.S.706

7 ODENT, a.g.e. S. 709

8 ODENT, a.g.e. S. 711

## TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKiŞİ İNCELEMESİ

47

savının (l'inscription de faux) incelenmesi, gibi usuller de idari yargıcın vicdanî kanaat edinmesi amacıyla bulunmuş idari yargılama usulleridir.

Yazımız dört bölümden oluşacaktır. Birinci bölümde bilirkişi incelemesini, ikinci bölümde keşif uygulamasını, üçüncü bölümde delillerin tespitini, nihayet dördüncü bölümde de Türk Yargılama usulünde bulunmayan Fransız idari yargılama usulündeki iki araştırma yöntemini inceleyeceğiz. Bunu yaparken, yukarıda belirtildiği üzere idari yargılama usulünün araştırmacı bir nitelik taşıdığı ve idari yargıcın soruşturmanın patronu olup gerçeğin araştırılmasında aktif bir rol oynadığını gözönünde bulundurup özel hukukumuzdaki pozitif hükümlerin buna imkân verip vermediğini irdeleyip Fransız idari yargılama usulü kanunlarındaki ilgili hükümleri her müesseseyle ilgili incelememizin sonuna aynen alacağız.

### BİRİNCİ BÖLÜM BİLİRKiŞİ İNCELEMESİ

#### I- TANIMI VE NİTELİĞİ

Yargıçların önlerine gelen yüzlerce davada, karşılaştıkları her konuda yeterli bilgiye sahip olmaları düşünülemez. Birçok konulan, olayları anlamak, aydınlatmak, çözümlenmek özel bilgiyi, tekniği, tecrübe veya ihtisası gerektirir. Oysa yargıçlar önlerine gelen davayı çözümlenmek ve sonuçlandırmak zorundadırlar. Bu nedenle ele aldıkları davada çözümlenmesi özel bilgiyi veya tekniği gerektiren olaylarla karşılaştıklarında, bu konularda yetenekli gördükleri kişilere başvurup, onların konu ile ilgili raporlarını gözönünde tutarak davayı çözümlerler<sup>9</sup>. Çağımızda bilim ve teknoloji alanında kaydedilen hızlı ilerlemeler ve ulaştırma olanaklarının çoğalması, insanlar arasındaki uyuşmazlıkların artması nedeni olmuştur. Adalet dağıtımında görevli hâkimin gerçeği bulma çabasında, anlaşmazlığın ilişkin olduğu konuların hepsini bilmesi, kavraması olanağı kalmamıştır. Bu olaylarda özel ve ihtisas sahibi kimselerin yardımını sağlamak zorunluğunu kendisini gösterdiğinden bilirkişilik kurumu önem kazanmaktadır<sup>10</sup>.

Bilirkişilik, yargıç tarafından kararlaştırılan ve yetenekleri sebebiyle bir veya birkaç kişinin seçilip bizzat yine yargıç tarafından tespit edilmiş olan çerçeve dahilinde olayların müşahadesi veya teyidi için görevlendirilmelerine mahsus bir tahkikat yöntemidir. Bilirkişi bir yargıç değildir; sadece, yargıcı bağlamayan

---

9 Oral MAVİOĞLU, *Bilirkişiyeye Başvurma Zorunluluğu ve Bilirkişi Raporları Karşısında Yargıcın Durumu*, I.H.F.M. 1971/XXXVI/1-4, S. 371

gerekçeli bir görüş bildirmek zorunluluğu olan bir görevlidir; teknik bir danışmandır<sup>11</sup>.

Bilirkişi incelemesi, yargıcın, bir ara karar ile, mahkemesinde açılmış olan davadaki ihtilafa getirilebilecek çözümlerin esasına ilişkin noktalan hakkında kendisinin aydınlatılmasını yetkili uzman kişilerden isteyebilmesini mümkün kılan bir usuldur. Bu panel tanımlamadan, diğer idari yargılama usullerine nazaran bilirkişi incelemesi usulünü nitelendiren iki esas çizgiyi tespit edebiliriz: Bir taraftan, bilirkişi incelemesi, yargıca, olayın teknik niteliği dolayısıyla onun doğrudan doğruya değerlendiremeyeceği noktalan-yanian hakkında bilgiler vermek, telkinlerde bulunmak amacını güder; diğer taraftan, buna bağlı olarak, bu amaçla yapılan inceleme, yetenekleri ve uzmanlıklar sebebiyle tayin edilmiş ve fakat mahkeme heyetine dahil bulunmayan şahıslarca gerçekleştirilir. Yine bu özelliklerden de bazı sonuçlar çıkmaktadır: Bilirkişinin veya bilirkişilerin görevleri yargıcın ara kararında açık bir şekilde tanımlanmış ve smırlanmış olmalıdır; bilirkişi incelemesi sadece olaylar, eylemler, fiili sorunlar üzerinde yapılabilir, hukuki sorunlar üzerinde değil. Bilirkişilerin yargıç tarafından verilen görevleri, raporlarının ibraz edilmesiyle son bulur<sup>12</sup>.

Bilirkişi tanıktan farklıdır: Tanığın, bilgisine başvuru olan olayın nasıl meydana gelmiş olduğunu kendisi görmüş veya başkasından duymuş olmasına göre o olay hakkındaki gözlem veya duygulanı nakledip oy ve mütalâa bildirme yetkisi bulunmaz iken bilirkişi, hiç tanık olmadığı bir olayla ilgili görüşünü bildirir. Tanık geçmişteki, olayın vuku bulduğu tarihteki gözlemlerini, bilirkişi ise şimdiki kanaatini teknik bilgisine dayanarak anlatır. Özel uzmanlık ve teknik bilgi gerektirdiği için herkes bilirkişi olamaz, bu nedenle genelde bu görevi kabul etmek zorunluluğu yoktur; oysa tanık sadece gördüğünü veya duyduğunu anlatacağından zorunludur<sup>13</sup>. Bilirkişi, görüşüne başvuru olan olayın aynı zamanda tanığı da olmuş ise hem bilirkişi hem de tanık olarak gözlem ve görüşlerini bildirebilir; ancak görevini yapmakta başka tanıkların ifadelerine dayanamaz; kendisine verilen işi, daha yetkili-yetenekli ve bilgili olduğuna inandığı bir başka bilirkişiye havale edemez<sup>14</sup>.

Hukuk Usulü Muhakemesi Kanunumuzun 275 inci maddesine göre bilirkişi, özel ve teknik bilgiyi gerektiren hallerde rey ve mütalâasına başvuru olan üçüncü kişidir. Rey, fikir ve kanaat'lann beyan ve ifadesidir; mütalâa ise bir işi

11 J.M. AUBY-R. DRAGO Traite de Contentieux Administratif, T.II- S. 298.

12 Daniel LABETOUELLE-R.D.S. MARC, Les pouvoirs d'instruction du juge Administratif,

EDCE.1970, s.78

13 Baki KURU, Hukuk Muhakemeleri Usulü, 4.B. 1980 Ankara, Cilt II, s. 1801

14 A.L. MUSLUOĞLU, Ehli-vukufun Rey Beyan Etmeleri ve Rapor, ABD. 1957/2-3, S.72

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ**

### **49**

iyice düşünme, mülâhaza etme, inceleme ve etüd etmedir. Esasen iyi düşünme, inceleme, doğru fikir ve kanaat edinme gerçek hakimliğin de şartlandırıcıdır<sup>15</sup>. Ancak bu tür inceleme ve düşünmeye rağmen, bazı hallerde yargıç bilirkişiye başvurma zorunda kalabilir.

## **II- BİLİRKİŞİ İNCELEMESİNİ GEREKTİREN HALLER**

### **A- Yasal Olarak Bilirkişi İncelemesinin Zorunlu Olduğu Haller**

Yukarıda da değinildiği gibi ancak çözümü yargıç tarafından bilinmeyen, özel ve teknik bilgiyi gerektiren hallerde bilirkişiye başvurulur. Hakim tarafından bilinmeyen özel ve teknik bilginin davada gerekli olup olmadığını da yargıç takdir eder. Fakat bazı durumlarda bilirkişiye başvurulmasını yasa zorunlu görmüştür<sup>16</sup>.

Örneğin boşanma davasında hacir karar verilmesinde veya böyle bir kararın kaldırılmasında akıl hastalığı veya zayıflığının bulunup bulunmadığı hususu bilirkişi raporu gerektirir (M.K. Md. 133, 359, 418): Hayvan alım-satımında hayvanın ayıplı olduğunun (B.K. 199), itiraz halinde kamulaştırılan yerin kıymetinin (İstimlak K.15), bir yerin orman sayılıp sayılmayacağıının (O.K. Geç.M.I.) bilirkişilerce incelenmesi gerekir.

İdari yargılama sırasında bilirkişi incelemesini zorunlu sayan bir yasa hükmü mevcut değildir.

Fransa'da ise, tarafların istemiş olması şartıyla mali konularda ve bayındırlık işlerinde bilirkişi incelemesi zorunlu idi; fakat bu zorunluluğu getiren 22 Temmuz 1889 tarihli kanunun 13 üncü maddesinin 2 nci paragrafı 10 Nisan 1959 tarihli KHK ile yürüdükten kaldırılmıştır<sup>17</sup>.

### **B- Özel ve Teknik Bilgiyi Gerektiren Haller**

Özel bir yasa hükmü ile bilirkişiye başvurmak zorunlu kılınmış değilse her davanın çözümünde uzman bir bilirkişinin özel ve teknik bilgisine gerek bulunup bulunmadığına yargıç kendisi karar verecektir. Ancak yargıcın bu takdiri kararı da temyizden incelemeye tabidir ve gerek Yargıtay'ımızın, gerekse Danıştay'ımızın davanın çözümünün özel ve teknik bilgiyi gerektirdiği durumları değerlendirip sadece bu konularda yargıcın bilirkişi incelemesi yaptırması gerektiğine dair çok sayıda kararları mevcuttur<sup>18</sup>. Yargıtay 1. C.D. bu hususu son derece çarpıcı bir şekilde ifade etmiştir: "Hakim ancak ve yalnız özel ve uzman

---

- 
- 15 Şakir ALTAY, Bilirkişi Mütalâası ve Hakim, AD. 1957/8, S.733.  
16 B.KURU, a.g.e, S.1802  
17 J.M.AUBY-B.DRAGO, a.g.e. S.29R  
18 Yargıtay 3HD. 31.10.1979-6260/6520, YKD.1980/2, S.207; Y.4.HD.1911.1968, 808/9157; Y.HGK 1.7.1972, 4/253-693, İBD 1973/1-2, S.121 - 123;

lık bilgisini gerektiren hallerde soruşturma görevini kolaylaştırmak üzere bilirkişiye müracaat edebilir. Bunun dışında bilirkişiye başvurma, hakimden resmi görevini yapmama veya başkasına yaptırma mahiyetini taşıyabileceğinden kabul edilemez... Aksi halde hüküm hakime değil, bilirkişiye bırakılmış olur."19 Başka bir ifade ile hakimlik mesleğinin gerektirdiği genel bilgi ile çözümlenmesi mümkün olan konularda; tayin ve tespiti hukuksal bir konu olup incelenmesi hakimden yetkisi içerisine giren hususlarda; doğrudan doğruya hukuki meselenin çözümüne ilişkin durumlarda bilirkişi incelemesi yaptırılmaz20.

İdari yargılama usulünün inquisitoire = araştırmacı özelliği gereğince yani idari yargıcın davayı bizzat yönetmesi, gerçeğin ne olduğunu bizzat araştırması ve yakalaması mecburiyetine uygun olarak Danıştayımız bu hususlarda daha bir titiz davranmaktadır. Çözümü özel ve teknik bir bilgiyi gerektirmeyen konularda bilirkişi incelemesi yaptırılarak verilen kararlar bozarken Danıştayımız, hukuki ihtilafın, hakimlik mesleğinin gerektirdiği genel ve hukuki bilgi ile çözümlenmesi gerekeceğini belirtirken ayrıca yargıcın re'sen araştırma yapması zaruretini de vurgulamaktadır21.

Danıştayımızın sit alanının belirlenmesini22; bir yapının eski eser olup olmadığının incelenmesini23; Kıyı kenar çizgisinin tespitini 24; İmar plânı uygulanmasını25; İmzanın sahte olup olmadığının tespitini26; Vücuttaki sakatlığın çalışma gücüne ne oranda yük olacağını belirlenmesini27; ticari defterlerin incelenmesini28; bedensel özürün hakimlik - savcılık görevini yapmasına engel olup olmadığının tespitini29; taşınmaz değer artışının30 ve rayiç bedelinin belirlenmesini31 özel teknik bilgi isteyen dolayısıyla bilirkişi incelemesi yaptırılması gerektiren konular olarak kabul etmektedir.

- 
- 19 Y.I.CD. 19.3.1972, 613/1284 YKD.1972/6, s.42-44  
20 Y.HGK. 29.5.1971, T/691-340, YKD 1971/8 S.43; Y.HGK. 23.9.1972, 4/668-738, İBD, 1973/2, S.86; Y.4HD, 6.10.1970, 7515/7344, İBD, 1973/5-6, S.693; Y.4HD, 1.7.1977, 5913/7617, YKD 1978/12, S.1959  
21 D. 5D, 14.6.1985, E. 85/435, K.85/1920 BIM  
22 6D. 22.9.1982, E.79/1294, K.82/2672, BIM;  
23 6D. 11.11.1982, E.77/7108, K.82/3530, BIM.  
24 6D. 29.12.1982, E.76/7047, K.82/4664, BIM.  
25 6D. 21.1.1987, E.86/1241, K. 87/83, BIM.

- 26 3D. 27.5.1986, E.86/241, K.86/1402, BIM.  
27 3D. 25.9.1986, E.1986/299, K.1986/1791, BIM.  
28 7D. 21.10.1986, E.86/1318, K.86/2375, BIM.  
29 8D. 16.11.1980, E.90/474, K.90/1326 BIM.  
30 8D. 24.2.1982, E.80/5568, K.82/1057, BIM.  
31 8D. 10.3.1982, E.81/839, K.82/1377, BIM.

## TÜRK VE FRANSTZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ 51

### III- BİLİRKİŞİ İNCELEMESİNE KARAR VERİLMESİ

#### A - Tarafardan Birinin Bilirkişi İncelemesini İstemesi Üzerine Karar Verilmesi

Fransız hukukunda olduğu gibi ülkemizde de yargıç, tarafların veya bunlardan birinin istemi üzerine bilirkişi incelemesine karar verebileceği gibi re'sen de karar verebilir.

Tarafın hangi husus hakkında bilirkişi incelemesi yapılmasını istediğini bildirmesi gerekir<sup>32</sup>. Tarafların bilirkişi incelemesi yapılmasını istediği husus bir hukuki sorun ise veya hukuki olmamakla birlikte hakim o konudaki özel ve teknik bilgisinin yeterli olduğu kanısında ise bilirkişi incelemesi yapılması istemini reddeder. Bu karar, ara karar olduğundan yalnız başına temyiz edilemez, esas hakkındaki kararlar birlikte temyiz edilebilir<sup>33</sup>. Bilirkişi incelemesi isteminin reddine ilişkin karar doğru bulunmaz ise bozulur;- çünkü gerekli olduğu halde bilirkişi incelemesi yapılmamış olması, hükmün sonucuna etkili bir usul yanlışlığı teşkil eder<sup>34</sup>.

Yargıç bilirkişi incelemesi yapılmasını talebini kabul ederse bu hususta bir karar verir. Karar alınmadan bilirkişi incelemesi yapılmaz<sup>35</sup>. Kararda, talepte bulunan tarafa bilirkişi giderlerini mahkeme vizesine yatırması için bir süre verilir; bu sürede gerekli ödeme yapılmazsa hakim ilgili tarafa ikinci bir süre daha verir ki bu süre kesindir<sup>36</sup>. Bu süre içinde de bilirkişi giderleri ödenmez ise taraf bilirkişi incelemesi talebinden vazgeçmiş sayılır<sup>37</sup>. Ancak sırf ücret yatırılmamış olması nedeniyle, dolayısıyla bilirkişi incelemesi yapılmasına karar verildiği halde bu incelemenin yapılamamış olması nedeniyle dava esastan reddedilemez<sup>38</sup>.

#### B- Hakim Kendiliğinden Bilirkişi İncelemesi Yapılmasına Karar Vermesi

Gerek Yargıtayımızın, gerekse Danıştayımızın içtihatlarına göre, HUMK da bilirkişi incelemesine yargıcın kendiliğinden karar vermesini yasak eden bir hüküm bulunmadığı, davanın konusu gerektiriyorsa bu incelemeyi re'sen yaptıra-

---

32 HUMK. md. 241, fıkra 2'



- 33 B. KURU, a.g.e. S. 1816  
34 Bkz. HUMK. md. 428/son.  
35 D. 3D. 25.12.1990, E. 89/3460, K.90/3569, BIM  
36 Bkz. HUMK. md. 163  
37 D. 3D. 2.5.1985, E. 83/1787, K. 85/1370, BIM.  
38 D. 4D. 30.5.1988, E.86/2676, K.88/2151, BIM. D. 9D. 13.3.1984, E.84/128, K. 84/1566, BİM.

bileceği kabul edilmektedir<sup>39</sup>. Bilirkişi incelemesine re'sen karar verilmesi halinde taraflardan birisi tarafından veya birlikte, giderlerin ödenmesine karar verilir. Belirlenen sürede ödenmez ise yargıç bu giderlerin ilerde haksız çıkacak taraftan alınmak üzere Devlet Hâzinesinden ödenmesine karar verebilir<sup>40</sup>.

#### IV - BİLİRKİŞİLERİN SEÇİLMESİ

##### A- Resmi Bilirkişilerin Seçimi

HUMK.numuzun 275 inci maddesi gereğince dava konusunda özel ve teknik bilgisi olan uzman kişiler bilirkişi olarak seçilebilirler. Bir kişinin dava konusunda uzman olup olmadığı hususunda son söz hakimindir. Hakim bunu seçtiği bilirkişilerin uygulamadaki başarılarına, tatminkâr rapor hazırlayıp hazırlamadıkları hususundaki deneyimlerine göre tespit eder.

Bazı konularda yasakoyucu kimlerden görüş alınabileceğini tespit etmiş ise bilirkişi bunlar arasından seçilir<sup>41</sup>. Bir yerin orman sayılıp sayılmayacağı hususunda Orman Bakanlığı (O.K. Geç. Md. 1); eski eserler ve anıtlarla ilgili ihtilaflarda Eski Eserler ve Anıtlar Yüksek Kurulu (5805 SK. Md.1,5); adalet işlerinde bilirkişilik yapmak üzere kurulmuş Adli Tıp Müessesesi (6119 SK. M. 1,3); tıpla ilgili adli konularda bilirkişilik yapan Yüksek Sağlık Şurası (1593 SK. M. 10); Kamulaştırma bedeline itiraz davalarında her yıl ocak ayında liste halinde seçilmiş olan kişiler (İstimlak K.M.15) resmi bilirkişi sayılırlar.

##### B- Diğer Bilirkişilerin Seçimi

Resmi olmayan bilirkişilerin seçimi, Hukuk usulümüne göre taraflara ve hakime aittir; İdari Yargılama Usulümüzde ise sadece yargıca aittir (2577 SK, M.31/Son).

Yargıç üçten fazla olmamak üzere sayısını tespit ettiği bilirkişilerin seçimini yapmalannı taraflara bildirir. Taraflar dava konusunda özel ve teknik bilgisi olan bilirkişiler üzerinde anlaşabilirlerse yargıç bunlan seçer; anlaşamazlarsa re'sen kendisi seçer<sup>42</sup>. Tarafların anlaşmaları üzerine yargıç tarafından seçilen bilirkişilerden biri veya ikisi görevi kabul etmez veya ettiği halde göreve gelmez ise taraflara yeniden bilirkişi seçimi imkânı verilir; yahut da bilirkişi sayısı bire indirilebilir ve göreve gelen bilirkişiyse inceleme

yaptınlabilir; ancak bilirkişi sayısını dūřürmeden, göreve gelen bilirkişi ile yetinilerek keşiif yaptırılanı az43.

39 Y. HGK. 17.3.1965, 2/626-119, YKD. 1966/3, S. 18-20: D. 3D, 15.2.1985, E.85/91, K.85/438, BIM.

40 Bkz. HUMK. md. 415

41 Bkz. HUMK. md. 276/2

42 B. KURUa.g.e. S. 1848

43 B.KURUa.g.e. S. 1847

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ**

### **53**

Fransız hukukunda bilirkişilerin seçimi konusunda hiçbir özel şart öngör÷lmemiştir. Sadece mahkeme kararıyla medeni haklarını kullanması sınırladını- mış, reşiit olmayan kişiler, kısıtlı (mahcur) olan kişiler veya ihtilaf konusu hakkında gör÷üş belirtmiş ya da davacının talepte bulunmasına sebep teşiil eden çalışmalara katılmış memurlar bilirkişi olarak seçilemezleri44. Fransız İdari yargılama usulünde de seçilecek bilirkişi sayısı bir ilâ üç kişidir. Tek bilirkişi yeterli gör÷÷lürse bunu yargıç seçer; ancak tarafların anlaştığı birisi varsa yargıç onu atar; bilirkişi sayısı üç ise bunlardan birisini yargıç, diğer ikisinin her birini taraflardan birisi belirlic45. Türk hukukundan farklı olarak, davada birden çok taraf varsa her birinin bir bilirkişi seçmesi ve böylece bilirkişi sayısının üçten fazla olması doğal kabul edilmektedir46.

### **V- BİLİRKİŞİLERİN YEMİN ETMESİ**

Türk hukukunda bilirkişilerin yemin etme mecburiyeti yoktur; bu husus yargıcın takdirine bırakılmıştır. Yargıç gerekli gör÷ürse, bilirkişiye bildirdiği veya bildireceği gör÷üşün tarafsız olduğuna veya olacağına dair yemin ettirebilir47.

Fransız hukuku konuyu değişik bir tarzda ele almıştır: Bilirkişi incelemesine gerek gör÷÷len ve bilirkişileri teşiit eden kararda bunların hangi makam huzurunda yemin edecekleri de belirtilir. Örneğin mahkeme heyetinin önünde veya üyelerden birisinin, belediye başkanının veya bir sulh yargıcının huzurunda yemin ettirilebilir. Fakat taraflar ortak bir kararla bilirkişilerin yemin etmelerinden vazgeçebilirler ve bu takdirde yemin ettirilemez48. İçtihat, yemin formalitesinin yerine getirilmediğini ileri sürmeksizin bilirkişi incelemesinde hazır bulunmak suretiyle yeminden zimnen vazgeçilmiş olabileceğini de kabul etmektedir49.

### **BİLİRKİŞİLERİN TARAFSIZLIğI**

HUMK.muzun 276/4 üncü maddesinde açıkça belirtildiği üzere bilirkişilerin tarafsız olmaları gerekir. Bu sebeple bilirkişilerin reddi veya çekinmesi sorunu ile karşılaşmamak için daha işin başında taraflarla yakınlığı

veya düşmanlığı veya HUMK.muzun 28-29 uncu maddelerinde yargıçların davaya bakmaktan memnuniyeti ve reddi ile ilgili durumların bilirkişilerde mevcut olup olmadığının tesbiti uygun olur<sup>50</sup>. Örneğin Yargıtayın yerleşmiş içtihatlarına gö-

- 
- 44 CE. 5 Mai 1958, Ville de Bordeau, R.S. 261.  
45 J.M. AUBY-R. DRAGO, a.g.e., s. 300  
46 C.E. 22 Juin 1945, Com. Generale des Eaux, R.S. 135  
47 Bkz. HUMK, Md. 276/4  
48 J.M. AUBY-R. DRAGO, a.g.e., s. 300  
49 CE. 12 Mars 1880, Bureau, R. s. 278  
50 B. KURU - a.g.e.,s. 1865

54

## TÜRK İDARE DERGİSİ

re iki köy arasındaki mera davalarında, bu meradan yararlanmayan başka bir köyden bilirkişi seçilmelidir<sup>51</sup>. Öyle ki aynı köyden olan bilirkişiler söz birliği ile seçilseler dahi kabul edilmezler<sup>52</sup>.

### VII- BİLİRKİŞİLİK YAPMAK ZORUNLU MUDUR

Gerek Türk hukukunda gerekse Fransız hukukunda bilirkişilik yapmak prensip itibarıyla zorunlu değildir. Ancak hukuk usulümüzde konu daha sıkı hükümlere bağlanmıştır. Örneğin Fransız hukukunda tayin edilen bilirkişinin görevi kabul etmemesi halinde yerine bir yenisini atamaktan başka yapacak bir şey yoktur; bilirkişi görevi kabul ettikten sonra yerine getirmez veya verilen sürede raporu ibraz etmez ise, yalnız değiştirmekle kalmaz, aynı zamanda, gerekirse zararların ve masrafların tazmin ettirilmesine de mahkûm edilebilir.<sup>53</sup> Oysa HUMK.muzun 276 ve 278 inci maddelerine göre yukarıda sözü edilen resmi bilirkişiler ile bilirkişi olarak bilgisine başvuru hususu bilmeksizin sanatını icra etmesi mümkün olmayan ve açıkça sanatını uygulayan şahıslar o hususta bilirkişiliği kabul etmek zorundadırlar. Ancak bunlar tanıklıktan çekinme hakkındaki sebeplerle<sup>54</sup> veya hakim in davaya bakmaktan memnuniyeti ve reddi hakkındaki sebeplere dayanarak bilirkişilik yapmaktan çekinebilirler. Bunların dışında bilgisine başvuru konusunda özel ve teknik bilgisi olmadığını ileri sürerek de çekinmek mümkündür, ancak o konuda uzman olduğu anlaşılırsa TCK 282 nci maddesi uyarınca cezalandırılır<sup>55</sup>.

Bu çekinme halleri dışında bilirkişi seçilenler mahkemeye gelmek ve görev yapmak zorundadırlar. Bu zorunluluğa uymayanlar tanıklar hakkındaki hükümlere göre, yani HUMK.nun 253 ve 271 inci maddeleri uyanca para cezasına ve oturma giderlerine mahkûm edilebilirler.

Bilirkişilik yapmak zorunda olan kişinin, asılsız bir sebep ileri sürerek mahkemeye gelmemesi veya gelip te bilirkişilik görevini yapmaması halinde TCK.nun m.282 ye göre cezalandırılacağı içtihat kabul etmektedir<sup>56</sup>.

HUMK.muzun 278 inci maddesinin üçüncü fıkrası 26.2.1985 tarih ve 3156 sayılı Kanunun 12 nci madesi ile değiştirilerek, mahkemeye gelmekten ve gelip te ifayı vazifeden imtina eden bilirkişiler hakkında tanıklığa ilişkin hükümlerden, aynı Kanunun 253 üncü maddesinin ikinci fıkrasında ise "hakim, gelmeyen şahı-

---

51 M. Reşil KARAHASAN, Gayrimenkul Hukuk Davaları, İstanbul 1971;

52 Y. 8 HD, 10.2.1967, 517/630

53 AUBY - DRAGO, a.g.e., s. 301; C.E. 10 Janvier 1923, Chervet, R.s. 19

54 Bkz. HUMK. Md. 245-246-248

55 B.KURU, a.g.e., s. 1868

56 Y. GKG. 30.9.1968. 2/187-278. İBD. 1969/1-2. S. 34-35; Y2CD, 4.6.1976, 3800/5527, YKD. 1978/3, S. 445-446

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ**

### **55**

din kuvvei cebriye ile ihzar edilmesine dahi karar verebilir" denilmektedir. Buna göre bilirkişiliği kabul etmek zorunda olup da mahkemeye gelmeyenlerin ihzarla getirilmelerine mevzuatımız cevap vermekte ise de uygulamada bu yöntem kullanılmamaktadır.

### **VIII - BİLİRKİŞİNİN REDDİ**

Bilirkişinin tarafsızlığını sağlamak amacıyla Kanunkoyucu, hakimler gibi bilirkişinin de reddedilebileceğini kabul etmiştir<sup>57</sup>. Red sebepleri, HUMK.nun 29 uncu maddesinde hakimler için öngörölmüş olan sebeplerin aynıdır. Red talebini içeren dilekçenin, bilirkişinin seçiminin öğrenilmesinden itibaren üç gün içinde verilmesi gerekir. Yargıç red talebinin kabul veya reddine dair bir karar vermek durumundadır. Bu karar, yalnız başına temyiz edilemez, esas hakkındaki hükümlerle birlikte temyiz edilebilir.

Fransız idari yargılama usulünde bilirkişilerin reddi benzer şekilde düzenlenmiştir. Bilirkişinin atama kararının tebliğinden itibaren 8 gün içinde red talebini içeren dilekçenin verilmesi gerekir.

### **IX - BİLİRKİŞİ RAPORU**

#### **A- Hazırlanışı**

Yargıcın, dosyayı inceleyerek, bilirkişinin özel ve teknik bilgisiyile hangi sorulan cevaplaması; hangi sorulann çözümünü araştırması gerektiğini tespit etmesi bilirkişinin incelemesini yapıp raporunu hazırlaması için gerekli süreyi belirlemesi gerekir. Bu süre içinde bilirkişinin raporunu hazırlayıp vermesi zorunludur; yetiştiremez ise yargıç süreyi uzatabilir.

Bilirkişi incelemesini yaparken gerekli görürse taraflan dinleyebilir; ancak iki taraftan birini dinlerken karşı tarafın da hazır bulunması gerekir. Bilirkişi

tanık dinleyemez, inceleme ve araştırmasını bizzat kendisinin yapması, kendi özel ve teknik bilgisi ile sorulan yanıtlaması, raporunu hazırlaması gerekir.

Bilirkişi raporunda yargııcı inandıracak, aydınlatacak derecede gerekçe bulunmalıdır; görüş ve kanaatlar açık ve kesin olmalıdır<sup>58</sup>.

Bilirkişiler raporu birlikte hazırlamalıdır; aralarında görüş ayrılığı varsa azınlıkta kalan ayntık oyunu gerekçesiyle birlikte açıklamalıdır. Bilirkişiler raporda durum ve şartları tanımlar; zararları hesaplar; laboratuvar analizleri, tıbbi inceleme ve muayeneler yapabilir; hatta Fransa'da tanık bile dinleyebilirler<sup>59</sup>.

---

57 Bkz. HUMK. m. 277

58 A. Lütfi MUSLUOĞLU. Ehlivukfların Rey Beyan Etmeleri ve Rapor. ABD. 1957/2-3. S.71-76

59 CE. 20 Juillet 1950. Roussel. R.S. 496

56 TÜRK İDARE DERGİSİ

Kısaca olayların müşahadesi hususunda bilirkişinin geniş bir yetki ve görevi vardır, ancak bu olaylardan hukuki sonuçlar çıkarması gereken yargıçtır. Hiç bir durumda mahkeme, bilirkişilerin görüş ve fikirleriyle bağlı değildir, bunları izlemek zorunda değildir<sup>60</sup>.

Bilirkişiler kendilerini yargıç yerine koyarak davadaki hukuki sorunu halletme yetkisine sahip değildirler<sup>61</sup>.

### **B- Bilirkişi Raporuna İtiraz Süresi**

Bilirkişi raporuna itiraz etmek için belirli bir süre mevcut değildir, esas hakkında karar verilinceye kadar itiraz edilebilir.

HUMK.nun 283 üncü maddesindeki, "iki taraf dahi noksan ve müphem cihetler hakkında ehlivukuftan izahat alınmasını raporun kendilerine tebliği tarihinden bir hafta zarfında hakimden tahriren talep edebilirler" şeklindeki hükmün sadece, bilirkişilerden açıklama istemeleri için konulmuş bir süre tespit ettiği; yoksa bu sürede rapora itiraz edilmemesi halinde raporun kesinleşmeyeceği, itiraz hakkının hüküm verilinceye kadar kullanılabileceği Yargıtayın oturmuş içtihadı haline gelmiştir<sup>62</sup>.

### **C- Bilirkişi Raporu Yeterli Görülmez İse Ek Rapor Alınması Gerekir**

HUMK.nun 283 üncü maddesi uyannea yargıç bilirkişi raporunda gerekli ve yeterli açıklamaları bulamaz ise noksan veya açık olmayan hususları açıklanmasını talep edebilir<sup>63</sup>.

"Yargıçın bilirkişi raporu karşısında yapacağı şey, genel mantık kuralları ve kendi hayat tecrübesi sayesinde, bilirkişinin vardığı sonuç ile gösterdiği gerekçeler arasındaki mantıki bağı aramak yapılan bilirkişi değerlendirmesinin mantık ve genel bilgilere aykırı olup olmadığını araştırmaktır. Raporu bu esasa

göre inceleyen yargıç, onu yetersiz bulabilir. Bu durumda, yetersiz bir rapora göre hüküm tesis etme zorunluluğu yoktur. Ancak, bilirkişi raporunun yetersiz olduğunu saptayan yargıcın önünde kanımızca iki yol vardır. Ya aynı kişilerden ek bilgiler ve açıklamalar isteyecektir veya yeni bilirkişiler tayin edip, işi onlara havale edecektir. Yetersiz bilirkişi raporu karşısında yargıcın kendi bilgisine dayanarak karar tesis etmesi bizce, yasanın özüne, konuyu düzenleyen hükümlere aykırıdır. Çünkü bu konuda yargıç, kendi bilgisinin yeterli olmadığını ilk bilirkişiye gitmeden önce kabul etmiştir"64.

60 AUBY - DRAGO. a.g.e., s. 301

61 Muhsin TUĞSAVUL, Bilirkişi. AD. 1952/6. s. 789

62 Y.HGK. 6.3.1971,4/785-139, ABD 1972/4

63 L. MUSLUOĞLU, a.g.m., s. 74

64 O. MAVİOĞLU - a.g.m., s. 384 - 385

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ**

### **57**

Yargıç, ilk bilirkişi raporunu yetersiz bulup, ikinci bilirkişiye başvurduğunda, ikinci bilirkişi raporunu mantıklı ve genel bilgisine uygun görürse, bu ikinci raporu dayanak yaparak kararın verebilmelidir. Ancak asıl sorun, birinci rapor ile ikinci rapor arasında bir çelişki bulunması halinde ortaya çıkmaktadır. Böyle çelişik raporların varlığı halinde yargıç ne yapacaktır? Birinci raporu dayanak yaparak karar tesis etme olanağı yoktur. Çünkü, o raporu yetersiz bulduğu için ikinci bilirkişiye başvurmuştur. Sonradan birinci rapor daha tatminkâr, diye miyecektir. Yargıcı ikinci rapor da tatmin etmeyebilir. Bu halde üçüncü veya dördüncü bilirkişilere gitmede yasal bir sakınca yoktur. Fakat birinci raporla çelişkide olmakla beraber ikinci rapor, yargıcı tatmin etmiş yani mantık kurallarına ve yargıcın genel bilgilerine uygun düşmüşse, bu faraziyede ikinci rapor dayanak yapılarak karar verilebilmelidir. Yargıcın bilirkişi raporlarını takdir yetkisi ona bu olanağı vermektedir. Yargıtayın eski içtihadı da bu yolda idi65.

Oysa bugün Yargıtay, birçok kararlarında, bu faraziyede yargıcın üçüncü bir bilirkişi incelemesi yaptırmasını öngörmektedir. Bu görüş yerleşmiştir66.

Danıştayımız da yeterli olmayan bilirkişi raporuna göre karar verilmesini hoşgörmekte67; vergi konularında takdir karar ile bilirkişi incelemesi sonucunda tespit edilen değerler arasında çok açık fark bulunursa yeniden bilirkişi incelemesi yaptırılmasını gerekli görmekte68; yargıcın bilirkişi raporunun aksine karar vermesi halinde bunun gerekçelerini ve nedenlerini ortaya koymasını gerektiğini belirtmektedir69.

Ayrıca Danıştayımız idari yargılama usulünün özelliklerini de gözönünde bulundurarak, mahalli asliye hukuk mahkemeleri aracılığıyla yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu düzenlenen rapora dayalı olarak karar verilmesinde

isabet görememektedir<sup>70</sup>. Fransız Danıştay, idare mahkemesinin, adliye mahkemesince tayin edilen bir bilirkişinin hazırladığı rapordan yararlanabileceğini kabul etmiştir<sup>71</sup>.

## **X- BİLİRKİŞİNİN SORUMLULUĞU**

Bilirkişiler kural olarak, verdikleri oy, bildirim veya raporlardan sorumlu değildirler. Ancak kasden veya ağır kusurlan sonucu verdikleri gerçek dışı bildirim ve raporlan yönünden hukuki ve cezai sorumlulukları vardır.

---

65	HGK. 23.11.1949, 83-31/119, R. Ersoy, Yeni İçtihatlı HUMK. s. 158
66	HGK. 11.2.1970, 68/5-244, K.78
67	6D. 15.5.1991, E. 89/2727, K.91/1113 BİM 6D. 11.12.1991, E.91/3242, K.91/3051 BİM
68	9D. 22.6.1982, E. 81/2886, K.82/3774 BİM
69	3D. 5.6.1991, E.89/2916, K.91/2026 BİM 7D. 22.5.1990, E. 90/875, 00/1421 BİM
70	6D. 8.5.1991, E.90/429, K.90/1027 BİM
71	CE. 13 Juillet 1961, Commune de Thuire. AUBY-DRAGO - a.g.e., s. 303

**58**

## **TÜRK İDARE DERGİSİ**

### **A- Bilirkişilerin Hukuki Bakımdan Sorumlulukları**

Bilirkişilerin sorumlulukları hakkında Hukuk Usulü Yasasında açık bir hüküm yoktur. Bilirkişinin hakimlerin reddini gerektiren nedenlerden dolayı reddedileceği bildirildiği halde (HMUK. m.277, CYUK. m.67) sorumluluklan söz konusu edilmemiştir. Ancak bilirkişiliği kabulden çekinen yahut gelmekten veya gelipite görevi ifadan çekinenler hakkında hüküm vardır. (HMUK, m.278) Bilirkişilerin verdikleri raporlann ilişkin olduğu hükmün kesinleşmesinden önceki sorumluluklan ile kesinleşmeden sonraki sorumlulukları arasında ayırm vardır.

### **1- Hükümün Kesinleşmesinden önce**

Bilirkişi, hükmün kesinleşmesinden önce hukuka aykırı ve kusurlu davranışlar sonucu olarak verdiği bildirimleri yüzünden doğan zararlardan zarar görene karşı sorumludur. Genel olarak sorumluluk nedenleri şunlardır:

a) Belirli bir alanda bilgisine başvuruilan bilirkişinin kasden veya ağır kusuruyla gerçekdışı bildirim veya rapor vermesi. Burada bilirkişinin doğru olmayanı doğru imiş gibi göstererek maddi olaylan hakime gerçeğe aykırı şekilde açıklaması söz konusudur. Bilirkişinin verilen veya sağlanan veya vaad olunan bir çıkar karşılığı olaylan kasden değiştirmesi, bozması ve yorumlaması durumunda da sorumlu tutulur. Çıkar temin veya vaad olunduğu ispat edilmelidir<sup>72</sup>.

b) Bilirkişi görevini yaparken her türlü ihmal ve özensizliğinden sorumludur. Bilirkişi toplum içindeki mesleki yahut teknik faaliyetleri nedeniyle sahip olduğu özel bilgi ve tecrübe ölçülerinin gerektirdiği dikkat ve özeni

göstermek zorundadır. Eğer görev verildiği alan için gerekli bilgi, tecrübe ve güce sahip olmadığını biliyorsa bu işe girişmekle ihmali surette davranmıştır. Burada hukuka aykırı sonuç istenmemekle beraber bu sonucu önlemek için hal ve koşulların gerektirdiği dikkat ve özeni göstermemek suretiyle gerçek dışına çıkmıştır<sup>73</sup>.

Bu sayılanlara dayanılarak açılacak dava nitelikçe haksız eyleme ilişkin tazminat davasıdır. Bu normal bir eda davasıdır. Sorumluluk genel hükümlere dayanan ve haksız eylemden doğan bir sorumluluktur. Tazminat isteyen zarar görmüş olması gereklidir. Zarar, belli bir olay dolayısıyla bir kimsenin mamelekinde bir azalmanın meydana gelmesi yahut o kimsenin mamelekinde meydana gelecek bir çoğalmanın önlenmiş olması demektir<sup>74</sup>. Ayrıca doğan zararlar bilir-

---

72 K. OĞUZ, ŞENGÜN, Bilirkişinin Sorumluluğu ve Sonuçları, AD. 1969/7, S. 456-458

73 K.O. ŞENGÜN, a.g.m., s. 88

74 YHGK. 9.1.1963, Ta. 1/7-6

## TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ

### 59

kişinin eylemi arasında uygun bir illiyet "neden-sonuç" bağı olmalıdır. Zarar o eylemin bir sonucu olarak gözükmelidir. Eğer bilirkişiler o şekilde düşünce bildirmemiş olsalardı dava eden aleyhine karar verilemeyeceği ispatlanmadıkça bilirkişinin eylemi ile zarar arasında, Borçlar Kanununun 41 inci maddesinin uygulanmasını gerektirecek uygun neden-sonuç bağının bulunduğu kabulü mümkün değildir<sup>75</sup>.

#### 2- Hükümün Kesinleşmesinden Sonra

Kesinleşen bir kararla onaylanan bilirkişi raporları hakkında, yargılamanın yenilenmesi yoluna gidilmediği sürece sorumluluk sözkonusu değildir. Kesin hüküm kural olarak gerekçeye sirayet etmez. Ancak hüküm fıkrasına zaruri surette bağlı gerekçelerin kesin hüküm teşkil edeceği kabul edilmektedir.

Bilirkişinin kasden gerçeğe aykırı verilmiş bildirimine dayanan hüküm yargılamanın yenilenmesi nedeni olur<sup>76</sup>. Bu yol ancak kesinleşmiş olan kararlar için açıktır. Bunun için:

a) Bilirkişi ceza mahkemesinde, yargılamanın yenilenmesi istenen davadaki gerçektışı bildirim veya raporundan ötürü hüküm giymiş bulunmalıdır. Başka bir deyişle bilirkişinin kasden gerçeğe aykırı beyanda bulunduğu ceza mahkemesinde hükmen belli olmalıdır. Bundan sonra ait olduğu mahkemede yargılamanın yenilenmesi davası açılabilir.

b) Bilirkişinin gerçek dışı bildirim veya raporu hükme esas alınmış



olmalıdır<sup>77</sup>.

### **B- Cezai Yönden Sorumluluk**

Gerçeğe aykırı bildirim veya rapor veren bilirkişilerin cezai sorumlulukları da vardır. Bilirkişiler bilirkişilik görevlerini dürüstlük, özen ve sadakatle yapmak zorundadırlar. Bu ödevde aykırı davranan bilirkişiler için ceza yasası müeyyide koymuştur. Gerçekten ceza yasasının 290. maddesine göre "..... adliye huzuruna davet olunarak hakikate mugayir rey ve malumat veren ehli hibrc...." yalan yere tanıklık edenlere özgü ceza ile cezalandırılır. Yani T.C.K.nun 286 ila 289. maddeleri hükümleri bilirkişilere de uygulanır. Bu suç adliyeye karşı işlenmiş suçlardan sayılmıştır.

### **XI - BİLİRKİŞİLİĞİN UYGULAMADAKİ SORUNLARI**

Gerek Türkiye'de gerekse Fransa'da bilirkişilik müessesesine uygulamada bazı tenkitler yapılmaktadır.

---

75 Y. 4HD. 2.3.1967, 1965/10923 E., 1820 K.

76 HUMK. M. 455/5

77 K.O. ŞENGÜN, a.g.m., s. 460-461

**60**

**TÜRK İDARE DERGİSİ**

Bunların başında, ancak özel ve teknik bilgiyi gerektiren durumlarda bilirkişi incelemesine başvurulması gerekirken, uygulamada yargıçların kendi hukuksal ve genel bilgileriyle çözebilecekleri sorunlarda dahi bilirkişiye başvurdukları; örneğin ya emekli olmuş bir yargıcı ya da bir avukatı bilirkişi olarak seçerek dosyayı inceleyip, verilen raporun aynısını karar şeklinde yazdıkları şeklindeki eleştiriler gelmektedir.<sup>78</sup>

Ayrıca bilirkişilerin, işlerin çokluğu ya da ücreti azımsama nedenleriyle mahkemeye çağrıldıkları halde gelmemeleri; raporu çok geç vermeleri, bilimsel ve teknik verilere aykırı rapor hazırlamaları, raporda emsal ve gerekçe göstermemeleri, bu sebeplerle yeniden bilirkişi atanmak zorunda kalınması, bunun da davanın çözümünü geciktirdiği en büyük tenkit ve sitemi çekmektedir.<sup>79</sup>

Bunun yanında, genel olarak doktorların ve mimar-mühendislerin teknik ve mesleki sorumluluğunun tespit edilmesi sözkonusu olunca bunların meslekdaşı olan bilirkişinin, meslekdaşını olabildiğince haklı göstermek eğiliminde oldukları gözden kaçmamaktadır. Böyle bir durumda bilirkişinin değerlendirmelerinde gizli olan bu eğilimin tersini de düşünerek satırlar arasında gerçeği görmek ve sezmek yargıca düşmektedir.<sup>80</sup>

Nihayet, bilirkişiler, bazan ihtilâfın hukuki yönlerini de tartışıp halletmek isteyerek veya davanın çözümü hakkında kesin bir tavır koyarak görevlerinin sınırlarını aşmakta aşırı bir temayül göstermektedirler.

## XII- FRANSIZ İDARİ YARGILAMA USULÜNDEKİ BİLİRKİŞİ UYGULAMASI İLE İLGİLİ HÜKÜMLER

Fransa'da bölge idare mahkemelerinin kurulması dolayısıyla yapılan idari yargı refonnu ile Danıştayın ve İdare Mahkemelerinin gerek kuruluşları gerekse yargılama usulleri yeniden tespit edilmiş ancak bilirkişi, keşif ve tespit müesseseleriyle ilgili yeni hüküm getirilmemiştir. Gerek Danıştay, gerekse İdare Mahkemeleri tarafından, bu hususlarda, 22 Temmuz 1889 tarihli kanunla getirilen usul hükümleri uygulanmaktadır.

Bu kanunun, bilirkişi incelemesi uygulamasıyla ilgili 13-22 nci maddelerini aynen almayı uygun görmekteyiz.

### Bilirkişiler

**Madde 13-** İdare Mahkemesi, esas hakkındaki kararını vermeden önce, gerek re'sen gerekse tarafların veya onlardan birinin talebi üzerine, belirleyeceği hususlar üzerinde bilirkişi incelemesi yaptırılmasına karar verebilir.

78 GÜRTAN DEMİRER, Bilirkişilik ve Uygulamadaki Sorunları, ABD, 1976/6, s. 1030-1036

79 C. DEMİRER, a.g.m., s. 1032-1033

80 D. LABETOULLE - R.D. SAINTE MARC, Les Pouvoirs d'instruction du juge administratif. EDCE, 1970, s. 85

## TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ 61

**Madde 14-** Matrahı genel vergi yönetimince belirlenen vergi konusu hariç, mahkemenin birden çok bilirkişi tayin etmeyi uygun mütalâa etmesi hali dışında sadece tek bir bilirkişi atanır. Bilirkişilerin seçimi mahkemeye aittir. Mahkeme ayrıca, bilirkişinin veya bilirkişilerin raporlarını teslim edecekleri süreyi de tespit eder.

**Madde 15-** Bilirkişi incelemesi yapılmasına karar verildiği oturumda hazır bulunmayan veya dilekçe ya da savunmalarında bilirkişi belirlememiş olan taraflar, 7 nci maddeye uygun olarak yapılan bir tebligat ile 8 gün içinde bilirkişi belirlemeye davet edilirler.

Şayet bu süre içinde bu belirleme yapılmaz ise bilirkişi ataması idare mahkemesince re'sen yapılır.

**Madde 16-** Mahkemenin yazı işleri kalemi, beş gün içinde bilirkişiye veya bilirkişilere kendilerini atayan ve görevlerini belirleyen mahkeme kararını tebliğ eder. Bu karara, bilirkişinin veya bilirkişilerin yazılı olarak edecekleri ve dava dosyasına konulmak üzere 3 gün içinde yazı işleri müdürlüğüne verecekleri yemin metnini de ekler.

**Madde 17-** İhtilâf konusu işlem hakkında fikrini açıklamış olan veya dava açılmasına sebep olan işlemle ilgili çalışmalara iştirak etmiş bulunan memurlar bilirkişi olarak tayin edilemezler.

Hukuk Usulü Muhakemesi Kanunundaki bilirkişilerin reddedilmesi ile ilgili kurallar, İdare Mahkemelerince belirlenmiş olan bilirkişilere de uygulanırlar.

Bilirkişi tayin edilmesine dair kararın tebliğinden itibaren 8 gün içinde reddin teklif edilmesi gerekir. Bu husus acilen karara bağlanır.

**Madde 18-** Bilirkişinin kendisine tevdi edilen görevi kabul etmemesi halinde, yerine bir başka bilirkişi tayin edilir.

Verilen görevi kabul ettikten sonra onu yerine getirmeyen veya idare mahkemesinin tespit ettiği süre içinde raporunu vermeyen bilirkişi bütün masrafları, hatta uğranılan zarar-ziyanı ödemeye mahkûm edilebilir. Ayrıca gerekirse yeni bir bilirkişi tayin edilir.

**Madde 19-** Taraflara, bilirkişi veya bilirkişiler tarafından, bilirkişi incelemesinin yapılacağı gün ve saat bildirilir; bu bildirim, taahhütlü mektupla en az 4 gün önceden yapılır.

İnceleme sırasında tarafların belirteceği görüşlere de raporda yer verilmesi zorunludur.

**Madde 20-** Şayet birden çok bilirkişi mevcutsa, bunlar yerinde ziyaret ve keşfi birlikte yaparlar ve beraberce tek bir rapor düzenlerler. Aynı görüşte olma-

lan halinde, her birinin ayntık oyunu-görüşünü ve gerekçesini raporda belirtirler.

**Madde 21-** Rapor idare mahkemesinin yazı işleri kalemine tevdi edilir; uyuşmazlık halindeki tarafların adedinden bir fazla örneği de eklenir. 7 nci maddeye uygun olarak yapılan bir tebligatla, taraflar bilirkişi raporundan bilgi edinmeye ve 15 gün içinde görüşlerini bildirmeye davet edilirler; gerekirse bir süre uzatımı da sağlanabilir.

**Madde 22-** Şayet mahkeme, bilirkişi raporunda yeterli açıklamayı bulamaz ise yeni bir ilâve inceleme yaptırılabilir veya gerekli ve yeterli bilgiyi verip açıklamaları yapmak üzere bilirkişileri huzuruna çağırabilir.

Hiçbir halde mahkeme bilirkişilerin görüşlerine uymak zorunda değildir.

**Madde 23-** Bilirkişiler raporlarına, bilirkişilik ücreti, fazla mesai ücreti ve masrafların durumunu da ilave ederler. Matrahı genel vergi yönetimince belirlenen vergi ve harçlar konusu dahil, bilirkişi incelemelerinde ücret tespiti ve ödemelerin yapılması, Danıştay incelemesinden geçirilmiş bir kararname ile tespit edilen ücret tarifesine uygun olarak idare mahkemesi başkanı tarafından belirlenir. Fakat bilirkişiler ve taraflar, mahkeme başkanının kararının tebliğinden itibaren 8 gün içinde, ödemeye heyet halinde karar verecek idare mahkemesine itirazda bulunabilirler.

**Madde 23-** Bütün acil hallerde avukat marifetiyle veya avuksuz olarak verilecek basit bir dilekçe üzerine, henüz ortada alınmış bir idari karar, yapılmış ön idari işlem mevcut olmaksızın, idare mahkemesi başkanı veya yetki vereceği bir üye, bir idare mahkemesinde dava konusu yapılabilecek uyuşmazlıklara neden olabilecek nitelikte olup kendi idare mahkemesinin yetki sınırları içinde vuku bulmuş olan her olay ve eylemleri, süresiz olarak tespit ve müşahade etmek üzere bir bilirkişi tayin edebilir. Bilirkişinin görüşü, muhtemel davalıya (savunucuya) derhal bildirilir.

**Madde 24-** Bütün acil hallerde, idare mahkemesi başkanı veya yetki vereceği adliye mahkemesi yargıcı, henüz ortada alınmış bir idari karar, yapılmış bir ön idari işlem olmaksızın verilen basit bir dilekçe üzerine işin esasına zarar vermeksizin ve hiç bir idari karara alınmasına ve uygulanmasına engel teşkil etmeksizin, yararlı olabilecek her türlü tedbirin alınmasına karar verebilir.

Dilekçenin tebliği, belirli bir cevap süresi tespit edilerek muhtemel davalıya (savunucuya) derhal yapılır.

İdare mahkemesi başkanının bozuluncaya kadar uyulması zorunlu olan kararına karşı tebliğinden itibaren 15 gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Bu durumda Danıştaym ilgili dava dairesinin başkanı, mezkûr karara uygulanmasını derhal ve reçici olarak askıya alabilir.

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ**

### **63**

### **İKİNCİ BÖLÜM KEŞİF**

Geniş anlamda keşif, hakim in dava konusu şeyi inceleyerek onun hakkında bütün duygulanıyla bilgi edinmesine keşif denilmektedir.

HUMK.muzun 363-366 ncı maddelerinde düzenlenen dar anlamda keşif, sadece taşınmaz malların yani çekişmeli yerin hakim tarafından yerinde görülüp incelenmesidir. Hakim in taşınmaz mallar dışındaki çekişmeli şeyler hakkında bütün duygulanıyla doğrudan doğruya muayene etmesi, yoklaması, tatması, koklaması, dinlemesi suretiyle elde edebileceği bilgilere, Kanunkoyucu özel hüküm sebepleri demektir (m.367).

Mahkeme, zorunlu ve yararlı gördüğü takdirde heyet olarak veya üyelerinden bir veya birkaçının keşif kararında belirlenmiş olan müşahadeleri ve incelemeleri yapmak amacıyla mahalline gitmeyi kararlaştırabilir. Mahkeme veya görevli üyeleri, ayrıca keşif esnasında gerekli gördükleri kişileri dinleyebilir ve huzurlarında gerekli saydıkları çalışmalar yaptırabilirler. Burada, yargıcın dosyada sahip bulunduğu yazılı bilgilerin ve değerlendirilecek belgelerin yetersizliği yüzünden uyuşmazlığın çözümünü sağlayacağını düşündüğü müşahade ve tetkikleri mahallinde bizzat yapması ve teknik bir karakter göstermeyen ihtilaf hakkında çözüme kavuşturacak bilgileri toplaması

sözkonusudur<sup>81</sup>. Örnek vermek gerekirse özel bir şahıs, evinin bitişiğindeki arsada kurulmuş bulunan teknik öğrenim kolejinin atölyelerinden kaynaklanan gürültü ve sarsıntılar dolayısıyla uğradığı zararların tazmini için dava açmıştır; taraflar gürültü ve sarsıntıların yoğunluğu hakkında görüş ayrılığına düştüklerinden Danıştay, tetkik hakimini, mahalline gidip durumu tetkik etmesi ve keşif yapması için görevlendirmiştir<sup>82</sup>.

Keşif, hakimın bizzat görerek, müşahade ederek, tetkik ederek tam bir bilgi ve kanaat edinmesine imkân vermesi; davanın esastan karara bağlanmasını çok az geciktirmesi taraflara fazla ilave masraf yüklememesi gibi sebeplerle bilirkişi incelemesine nazaran daha avantajlı görülmektedir<sup>83</sup>.

Usulün 362 ci maddesine göre "gerek re'sen ve gerek iki taraftan birinin ta-\* lebi üzerine davanın her halinde münazaalı mahallin keşfine karar verilebilir." Karar alınmadan keşif yapılamaz<sup>84</sup>. Bu kararda;

- Keşfin hangi gün ve saatte yapılacağı,
- Keşfe gidilecek yerde ne yapılacağı ve keşfin esaslan açıklanmalı,
- Gerekliyorsa tahrir paftasını uygulayacak bilirkişi, ölçü yapacak fen elemanı usulüne göre önceden seçilmeli,

---

81 D. LABETOULLE - R.D.S.MARC, a.g.m., s. 78

82 CE. 5 fevrier 1969, Minlstre de L'e-ducation NationalAVarembourg, R.s. 72

83 D. LABETOULLE, R.D.S. MARC, a.g.m., s. 85

84 D. 3D 25.12.1990, E. 89/3460, K.90/3569 BIM.

**64**

### **TÜRK İDARE DERGİSİ**

- Keşif giderleri, mahkeme heyetine ödenecek tazminat, bilirkişi, tanık ve taşıt aracı ücretleri, bunlara yapılacak davetiye giderleri belirtilmeli; bunları hangi tarafın ödeyeceği gösterilmeli ve giderlerin yatırılması için mehil verilmeli, süresi içinde yatırılmaması sonuçlan yer almalıdır<sup>85</sup>.

İlgili taraf keşif giderlerini ödemezse mahkeme ikinci bir süre daha verir; bu süre kesindir. Taraf bu kesin süre içinde de keşif giderlerini mahkeme veznesine ödemez ise keşif isteminden vazgeçmiş sayılır<sup>86</sup>.

İlgili taraf süre geçtikten sonra keşif giderlerini yatırırsa, keşfin yapılabilmesi karşı tarafın muvafakat etmesine bağlıdır; etmez ise keşif yapılamaz. Ancak Yargıtay, keşif giderlerinin kesin sürenin bitiminden kısa bir süre sonra ve keşfin yapılacağı günden önce yatırılması halinde, keşfin yapılmasını kabul etmektedir<sup>87</sup>.

Hakim kendiliğinden keşif karan vermişse, keşif giderlerini taraflardan birinin veya her ikisinin ödemesine karar verir; belirlenen sürede taraflar ödemezlerse hakim, ilerde haksız çıkacak taraftan alınmak üzere Devlet Hâzinesinden ödemesine karar verebilir<sup>88</sup>.

Keşif, davaya bakan mahkeme tarafından yapılır. Toplu mahkemelerde keşfi üyelerden biri (naip üye) yapar. Önemli konularda mahkeme heyet olarak keşfe gidebilir. Zabıt Kâtibinin keşifte hazır bulunması zorunludur.

Keşfedilecek taşınmaz malın davaya bakan mahkemenin yargı çevresi dışında ise bu mahkeme keşfi kendisi yapamaz; taşınmaz mal hangi mahkemenin yargı çevresinde ise o mahkemeyi istinabe eder, yani o mahkemeden talep eder.

Davaya bakan mahkeme, istinabe olunan mahkemeye göndereceği istinabe talebinde, keşifte üzerinde durulacak hususların neler olduğunu; tanık dinlenecek ise bunların kimler olduğunu; bilirkişi incelemesi yaptırılacak ise hangi uzmanlık dalında, ne gibi özel ve teknik bilgi sahibi kişilerin bilirkişi olarak seçileceğini, bunların sayısının kaç kişi olacağını belirtir.

Davaya bakan mahkeme, dava açılmadan önce ihtiyati tedbir veya delil tespiti yolu ile yapılmış olan keşif ve bilirkişi incelemesi ile yetinebilir. Bunlara itiraz edilmiş olması halinde yeniden keşif yapılmasına da karar verebilir<sup>89</sup>.

Keşfin sonucunda, keşif sırasında neler yapıldığını; yerini-günü- saatini kimlerin bulunduğunu, hakimın gözlemlerinin - incelemelerinin neler olduğunu-tarafların, tanıkların söylediklerini, bilirkişilerin sorularına verdikleri yanıtları, imzaları içeren bir tutanak düzenlenir.

---

85 Y. 14 HD. 29.1.1976, 304/449; Y.HGK. 26.2.1975, 1/1273-258 - YKD. 1975/6, s. 34-35

86 D. 9D. 18.4.1986, E. 84/264, K.86/1563, BİM

87 Y. 1HD. 28.11.1974, 9366/8888, YKD 1976/3 s. 301—302

88. B.KURU - a.g.e., s. 1953

89 Y. 5HD. 15.6.1972, 5974/6010, (KURU - a.g.e., s. 1960)

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ**

**65**

Hakim, keşif sonucunda edindiği bilgileri ve varsa bilirkişi raporunu serbestçe takdir eder; çünkü keşif bir takdiri delildir.

Özetlemek gerekirse keşif, yargıcın ihtilafı yeri veya şeyi yerinde görmesi sebebiyle davanın çözümünde önemli ve kıymetli bir delildir<sup>90</sup>.

### **FRANSIZ İDARİ YARGI USULÜ KANUNUNDAKİ KEŞİFLE İLGİLİ HÜKÜM**

#### **Keşif**

**Madde 25-** Mahkeme, gerekli gördüğü takdirde, keşif kararında belirtilen müşahadelere tahkik ve incelemelerin yapılması için heyet olarak veya üyelerinden sadece birisinin ya da birkaçının mahalline giderek keşifte bulunmasına karar verebilir.

Mahkeme veya üyeleri ayrıca keşif sırasında bilgi almak amacıyla belirledikleri kişileri dinleyebilir, huzurlarında, yararlı mütalâa ettikleri çalışmalar (operation) yaptırabilirler.

Taraflara, 7 nci maddede uygun olarak yapılacak tebligat ile keşfin yapılacağı gün ve saat bildirilir.

Keşif sonunda bir tutanak tutulur.

Keşif masrafları, yargılama masraflarına ilave edilir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM DELİLLERİN TESPİTİ

Bir hakkın cebri vasıta ve yollarla elde edilebilmesi için hak sahibi olduğunu iddia eden kimse, evvel emirde vazife ve selahiyetli devlet makamlarına resmen müracaatla mevcudiyetini iddia ettiği hakkını tanıtmayı icabeder. Çünkü, devlet makamları ancak usulen ispat edilebilen hakları tanırlar ve himaye ederler<sup>91</sup>.

Uygulamada, taraflar daha ziyade mahkeme huzurunda iddia ettikleri hakkın varlığını değil o hakka dayanak olan maddi vakıaların mevcudiyetleri ile onların vasıf ve mahiyetlerini münakaşa etmektedirler.

Bir davanın yargılanmasında bir sıra yöntem aşamalarından geçildikten sonra kanıtların incelenmesine gelinir. Bu bazen uzunca bir süre gerektirebilir. Kanıtların bu süreye değin elde tutulması, korunması olanaksız olabilir. Bu nedenle yargılama yöntemleri beklenilmeksizin kanıtların toplanması ve güvence altına alınması bir gereksinim sonucudur<sup>92</sup>.

---

90 Muhsin TUĞSAVUL, Bilirkişi, AD. 1952/6, s.768

91 İsmail DOĞANAY, HUMK. nun Tespiti Delaile Dair Hükümleri Üzerinde Bir inceleme, AD. 1957/7 S. 888-899

92 K. Oğuz ŞENGÜN, Kanıtların Saptanması Giderleri Hakkında Bir inceleme. AD. 1972/10, s. 705-709

Kanıtların saptanması: Görülmekte olan bir davada, henüz kendisine inceleme sırası gelmemiş olan yahut ilerde açılacak bir davada dayanılacak kanıtların zorunluluk ve ivedilik nedeniyle süresinden önce incelenerek durumunun belli edilmesidir. Derhal tutanağa bağlanmaz ve saptanmazsa ilerde kaybolacağı ya da ikamesinde çok zorluk çıkacağı düşünülen ve fakat davanın çözümünde yardımcı olacak kanıtlar bu yöntemle göre yargıç kararıyla saptanır. (HUMK

m.368-374)

"Bazı hallerde acele tespit edilmeyen bir delilin ileride ortaya atılması fazla zorlukları mucip olacağı gibi, belki de imkansız bir hal alabilir. Bu vaziyet ise o delilin ikamesi ile alakadar olan şahsın hukukunu ihlal ve hakkının zayı olmasını intaç edebilir. Mesela, vuku bulan bir otomobil kazasında parçalanmış arabaların kazayı müteakip vaziyetleri acele tespit edilmediği takdirde enkazları kaldırıldıktan sonra mahallinde tetkikat yapılması imkansız bir hal alacağından böyle bir kazanın akabinde vuku bulan tespit talebinin kabulü ve mahallinde müstaceren delillerin tespit ettirilmesi lazım gelir"<sup>93</sup>.

Delil tespiti talebi, aynı bir dava değildir, aksine açılmış veya açılacak olan davaya bağlı bir işlemdir. Bu sebeple delil tespiti talebi ıslah yoluyla aynı bir

davaya dönüştürülemez.<sup>94</sup>

Ayrıca delillerin tespiti hakkındaki talepler açılmış veya açılacak bir dava zımında ileri sürülebileceği ve delillerin tespitini talep eden davacı herhangi bir karar ve işlemin iptalini istememiş olduğuna göre delillerin tespiti talebi müstakilen bir dava konusu da olamaz.<sup>95</sup>

Şu halde delillerin tespiti talebi tespit davasından da farklıdır. Çünkü tespit davası bir hukuki ilişkinin tespit edilmesi için açılmış başlı başına bir davadır. Oysa delil tespitinin konusu maddi vakıalann saptanmasıdır ve bu yola tespit davası için de başvurulabilir.

### **I- DELİL TESPİTİ İÇİN GEREKLİ OLAN ŞARTLAR**

A- Henüz inceleme sırası gelmemiş delillerin tespiti istenebilir. Özellikle dava açıldıktan sonra, ancak kendisine inceleme sırası gelmemiş olan delillerin tespiti için başvurulabilir. Davanın açılmasından önce ise, ileride açılacak olan davada ileri sürülecek hususların tanık, keşif, bilirkişi veya diğer delillerin tespit edilmesi istenebilir. (M.368)<sup>96</sup>

---

93 Müfık ERKUYUMCU, Delil Tespitine Mütcellik Hükümler Üzerinde Bir inceleme, AD.

1946/2, S. 126-136

94 B. KURU, a.g.e. S. 3141

95 D.10 D. 11.5.1966,3484/1189, DKD. 103-106, S. 380

96 B. KURU, a.g.e. 3142

### **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ**

67

B- Tespiti istenen delil, açılmış bulunan veya açılacak olan dava ile ilgili olmalıdır. Şu halde delil tespiti isteminde, açılmış veya açılacak olan davanın konusunun ve amacının ne olduğu somut olarak ve açıkça belirtilmelidir; tespiti istenen delillerin bu somut davada neden ileri sürülmeleri gerektiği açıklanmalı ve bunların tespitinde hukuki yarar bulunduğu gösterilmelidir. Örneğin bir kimse ihtilafli bulunmayan ve dolayısıyla herhangi bir dava konusu olması sözkö- nusu olmayan kıymetli bir saate zilyed bulunduğu tespit için ivedi olarak delil tespiti yapılmasını isteyemez.

C- Delil tespiti yapılması suretiyle tespiti istenilen noktanın derhal tespit olunmadığı takdirde ileride zayı olması muhtemel bulunmalıdır. Örneğin ihtilafli bir tarlaya dikilen fidan ve ağaçların ne miktar masraf yapılarak dikilip yetiştirildiğinin tespiti için mahallinde diğer tarafın gıyabında acele tetkikat yapılması caiz değildir. Zira, senelerce emek ve masraf yapılarak yetiştirilen ve çalınıp kaçınması muhtemel bulunmayan ağaçlara yapılan masraflann miktan davanın her hal ve safhasında diğer taraf hazır olduğu halde keşfen tespit edilebilir.

D- Davadan evvel tespit edilmediği takdirde ikamesinde fazlaca müşkilat



çıkması beklenen deliller mevcut olmalıdır. Kanunumuzda bu noktanın kabul edilmesi tabiidir; çünkü, bazı hallerde deliller acele toplanmadığı taktirde ziyaa uğrayabileceği ve binnetice bundan alakalı şahıs zarar görebileceği gibi, diğer bazı hallerde de derhal tespit edilmeyen delillerin sonradan gösterilmesi çok güç olabilir. Örneğin belediyece maili inhidam olduğu iddiasile yıkılmasına teşebbüs edilen bir binanın maili inhidam olmadığını iddia eden sahibinin talebi üzerine binanın vaziyeti ve yıkılması ihtimali olup olmadığı derhal mütehassıs bilirkişi raporile tespit edilmediği taktirde maliki belediyece acele yıktırılan binanın maili inhidam olmadığını ispat hususunda mahkemede zorluğa uğrayabilir.<sup>97</sup>

## II- DELİL TESPİTİ USULÜ

### A- Adli Yargıda Yetkili ve Görevli Mahkeme

Dava açılmadan önce delillerin tespiti en çabuk ve en az masrafla hangi mahkemede yerine getirilebilirse, o mahkemeden istenebilir. Bu mahkemenin yetki ve görevi yönünden bir sınırlama yoktur.

Dava açıldıktan sonra ise delil tespiti için yetkili ve görevli mahkeme yalnız davaya bakan mahkemedir. (M.370) Davaya bakan mahkemeden başka bir mahkemece yapılmış olan delil tespiti hükme esas tutulamaz<sup>97</sup> 98.

---

97 Müfit ERKUYUMCU, a.g.m. S. 129

98 HGK. 10.4.1963, 2/67-34, AD. 1963/9-10, S. 1033

Şayet davaya bakan mahkemenin tespit etmek istediği delil davaya bakan mahkemenin yargı çevresi dışında ise davaya bakan mahkeme delilin bulunduğu yer mahkemesini istinabe eder".

### B- İdari Yargıda Yetkili ve Görevli Mahkeme

Delil tespiti uygulaması, idari yargı yerlerinde sadece 521 sayılı mülga Danıştay Kanununun ilgili hükümleri gözönünde tutularak geliştirilmiştir. Bilindiği üzere bu Kanunun 90 inci maddesinde; "Taraflar Danıştay'da idari dava açtıktan sonra bu davalara ilişkin delillerin tespitini ancak Danıştay'dan isteyebilirler" hükmü yer almıştır. Bu maddenin gerekçesinde de açık bir şekilde; "Danıştay'da açılmış veya açılacak davalarda da delillerin tespiti lüzumu hasil olmaktadır. Danıştayca delil tespiti yapılması, usulü dairesinde dava açıldıktan ve bu davanın, Danıştay'ın görevine girdiği anlaşıldıktan sonra mümkün olabilir. Nitekim yürütmenin durdurulmasında da usul böyledir. Bu itibarla tasanda dava açılmadan önce Danıştay'a delil tespiti görevi verilmemiştir." denilmektedir.

Bu açık hüküm ve gerekçeye uygun olarak Danıştay, dava açılmadan önce delil tespiti için kendisine yapılan talepleri reddedegelmiştir. 100

Ancak bu hükümlerin idari dava açılmadan önce adliye mahkemelerine başvurularak, Danıştay Kanununun atıfta bulunduğu HUMK uyanca delil tespiti yaptırılmasına engel bir durum yoktur. Aksine 90 mci maddede bu açık hükmü koyduktan sonra ayrıca HUMK.nun delil tespiti yaptırılması müessesesine atıfta bulunan Kanunkoyucunun idari dava açılmadan önce adliye mahkemelerine delil tespiti yaptırılabilmesi imkanını vermenin dışında bir anlam yoktur. Kaldı ki 90 inci maddenin gerekçesinde "Danıştay"da açılmış veya açılacak davalarda da delillerin tespiti lüzumu hasıl olmaktadır." denilerek bu hususa açıklık kazandırılmıştır.

2577 Sayılı İYUK çıkarıldıktan sonra da durumda bir değişiklik olmamıştır.

Kanunkoyucu, bu Kanunun 58 inci maddesinde "Taraflar, idari dava açtıktan sonra bu davalara ilişkin delillerin tespitini ancak davaya bakan Danıştay, idare ve vergi mahkemelerinden isteyebilirler" şeklindeki hükmü koymuş ve 31 inci maddesi ile de HUMK.nun delil tespiti müessesesine atıfta bulunmuştur. Bu hükümlerden şu sonuçlar çıkarılabilir:

1- İdari dava açıldıktan sonra delil ancak, sadece Danıştay, idare ve vergi

99 Baki KURU, a.g.e. S. 3146

100 D. 6D. 25.5.1976, 3011/3450, 6. Daire Kararlar, S. 639

D. 12 D. 11.2.1970, 929/307,12. Daire Kararlan. S. 471

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ 69**

mahkemelerinden istenebilir. Şu halde idari dava açıldıktan sonra, adliye mahkemelerinden, bu dava ile ilgili delil tespiti istenemez.

2- İdari dava açılmadan önce HUMK.un hükümleri uyanca gerek Danıştay, idare ve vergi mahkemelerinden gerekse adliye mahkemelerinden bu dava ile ilgili delil tespiti istenebilir.

2577 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin 2 nci bendinde ise davaya bakan Danıştay, idare ve vergi mahkemelerinin istemi uygun görmeleri halinde üyelerden birinin bu işle görevlendirilebileceği belirtildikten sonra sözkonusu mahkemelerin tespitini mahalli idari veya adli yargı mercilerince yaptırılmasına da karar verebileceği hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümden de amaçlanan HUMK'daki adıyla istinabe, başka bir anlatımla mahkemeler arasında hukuki yardımdır.

2577 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin 3 üncü bendinde delillerin tespiti isteminin ivedilikle karara bağlanacağı belirtilmiştir.

Aslında gerek adli yargıda, gerekse idari yargıda delil tespitini düzenleyen

hükümler arasında tam bir paralellik vardır, ilkelerde farklılık mevcut değildir.

- Nasıl idari dava açıldıktan sonra delil tespiti ancak davaya bakan Danıştay, idare ve vergi mahkemesinden istenebiliyor ise, adliye mahkemelerinde de dava açıldıktan sonra sadece davaya bakan mahkemeden istenebilir. Yani 2577 sayılı Kanunun 58/1 inci maddesi hükmü, HUMK'nun 370 inci maddesindeki hükmün teyidinden ibarettir.

- 2577 sayılı Kanunun 31 inci maddesi ile, anılan 58 inci madde hükmüne rağmen, HUMK.nun delil tespiti müessesesine atıfta bulunulmak suretiyle dava açılmadan önce de idari yargıda delil tespiti yapılabileceği öngörülmüştür. Bunun gerek idari yargı yerlerince gerekse adliye mahkemelerince yapılmasına hiç bir hukuki engel yoktur.

- Dava açılmadan önce delil tespitinin yapılmasında, her iki yargı yerinde de geçerli ilke en çabuk ve en az masrafla yapabilecek mahkemece yapılmasıdır.

- Her iki yargı yerinde de, tespit edilecek delil, davaya bakan mahkemenin yargı çevresi dışında ise o yerin mahkemesinin istinabe edilebileceği esası getirilmiştir.

### **III- DELİL TESPİTİ İSTEMİ**

Delil tespiti istemi tarafların kimliklerini, adreslerini, tespit edilmesi istenen delillerin neler olduğunu, vakıaları, tanık ve bilirkişilere sorulması gereken so-

rulan ve delil tespiti yapılmasını gerektiren sebeplerin neler olduğunu açıklayan ve üç nüsha olarak verilen dilekçe ile yapılır. (M.371)

Delil tespiti isteminde bulunan dilekçenin verilmesiyle zamanaşımı kesilmiş olmaz.

Mahkeme delil tespiti talebini ineeleyerek karşı tarafın gıyabında veya duruşma yaparak bir karar verir. Taraflann kimliklerini, adreslerini, tespit edilecek delilleri, vakıalan, tanıkların ve bilirkişilerin isimlerini, sorulacak sorulan, delil tespitinin nerede, hangi gün ve saatte yapılacağını içeren bir kararla talebi kabul eder.

Mahkeme delil tespiti talebini yerinde ve kabule şayan görmezse reddeder. Aynı taraf durum ve şartlann değiştiğini ileri sürerek yeniden delil tespiti isteminde bulunabilir. Delil tespiti karan tek başına temyiz edilemez. Fakat karşı taraf, delil tespiti şartlannın bulunmadığı görüşü ile karara itiraz edebilir. Delil tespitine itiraz süreye bağlı değildir. Bu itirazı inceleyerek karara bağlayacak olan mahkeme, delil tespiti yapılmasına karar vermiş olan mahkemedir. (M.373)

Başka bir anlatımla delil tespitinde itirazdan önce dava açılmamış ise itiraz tespiti yapmış olan mahkemeye; şayet itirazdan önce dava açılmış ise itiraz davayı görececek olan bu mahkemeye yapılır.

Bu itirazın kabul edilmesi veya reddedilmesi hakkında mahkemece verilecek karar nihai karar olmadığından temyiz edilemez.101

#### **IV- DELİL TESPİTİ KARARININ UYGULANMASI**

Mahkeme delil tespitini yapmaya karar verdiği takdirde bu kararn suretini ve dilekçesinin örneğini karşı tarafa tebliğ eder ve delil tespiti sırasında hazır bulunmasını ister. (M.372)

Kural olarak, delil tespitinin tarafların hazır bulunmasıyla yapılması esas olmakla birlikte; usulüne uygun olarak davat edildiği halde karşı tarafın gelmemesi halinde, delil tespiti isteyen haklarını korumak için zorunluluk varsa veya acele hallerde istisnai olarak mahkeme karşı tarafa tebligat yapmadan, gıyabında delil tespiti yapabilir (M.372). Delil tespiti karşı tarafın gıyabında yapılırsa, tespit tutanağının bir sureti ve varsa bilirkişi raporunun örneği karşı tarafa gönderilir. (M.372)

#### **V- TARAFLARIN DELİL TESPİTİNE DAYANMASI**

Delil tespiti ilerde açılacak veya açılmış davada sırası geldiğinde kullanılmak üzere yaptırılır ve taraflardan herbiri tespit edilmiş olan delile dayanarak iddiasını veya savunmasını ispat edebilir.

---

101 Baki KURU, a.g.e. S. 3156

#### **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ**

71

Delil tespiti karşı taraf davet edilerek onun huzurunda yapılmış ise itirazlarını o sırada yapması gerektiğinden esas davanın görülmesi sırasında delil tespitine itiraz edemez.

- Aksine delil tespiti sırasında karşı taraf hazır bulunmamış ve tutanak kendisine tebliğ edilmemiş ise davacı delil tespitine dayanamaz. Gıyapta yapılan delil tespiti tutanağı karşı tarafa tebliğ edildiği halde itiraz etmemiş ise veya yapmış olduğu itiraz reddedilmiş ise davacı bu delilleri kullanabilir.

#### **VI- DAVA AÇILMADAN ÖNCE İDARİ YARGI YERLERİNCE DELİL TESPİTİ YAPILMASI**

Bilindiği gibi 521 sayılı mülga Danıştay Kanununun 90 inci maddesinde; "Taraflar Danıştay'da idari dava açtıktan sonra bu davalara ilişkin delillerin tespitini ancak Danıştay'dan isteyebilirler" hükmü yer almıştır. Bu maddenin gerekçesinde de açık bir şekilde, "Danıştay'da açılmış veya açılacak davalarda

da delillerin tespiti lüzumu hasıl olmaktadır. Danıştayca delil tespiti yapılması, usulü dairesinde dava açıldıktan ve bu davanın, Danıştay'ın görevine girdiği anlaşıldıktan sonra mümkün olabilir. Nitekim yürütmenin durdurulmasında da usul böyledir. Bu itibarla tasanda dava açılmadan önce Danıştay'a delil tespiti görevi verilmemiştir." denilmektedir.

Bu açık hüküm ve gerekçeye uygun olarak Danıştay, dava açılmadan önce delil tespiti için kendisine yapılan talepleri reddede gelmiştir.

2577 sayılı İYUK çıkarıldıktan sonra da durumda bir değişiklik olmamıştır.

Kanunkoyucu, bu Kanunun 58 inci maddesinde "Taraflar, idari dava açtıktan sonra bu davalara ilişkin delillerin tespitini ancak davaya bakan Danıştay, idare ve vergi mahkemelerinden isteyebilirler" şeklindeki hükmü koymuş ve 31 inci maddesi ile de HUMK.nun delil tespiti müessesesine atıfta bulunmuştur.

Bu kanunun gerekçesinde hiçbir açıklık mevcut değildir.

Görüldüğü üzere yukanda zikredilen 90 inci ve 58 inci maddelerin anlamı ve üslubu aynıdır. Bu sebeple bir görüşe göre, 521 sayılı Kanunun 90 inci maddesi için yazılan gerekçe, İYUK.nun anlamı ve üslubu aynı olan madesi için de geçerli sayılabilir ve böylece 58 inci madde de aynı şekilde yorumlanarak, dava açılmadan önce delil tespiti yapılması yetkisinin idari yargı yerlerine verilmediği sonucuna varılabilir.

Buna karşı, başka bir görüşe göre ise Kanunkoyucu dava açıldıktan sonra istenen delil tespitinin sadece idari yargı yerlerince yapılacağını hükme bağlamış; ayrıca 31 inci maddesinde HUMK.nun delil tespiti müessesesine atıfta bu-

lunmak suretiyle, dava açılmadan önce de bu müessesenin uygulanabileceğini kabul etmiş ve bu uygulamanın adli veya idari yargı yerlerince yapılması hususunda hiçbir özel hüküm ve ayırım getirmemiştir.

Her ne kadar 521 sayılı Kanunun 90 inci maddesi ile 2577 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin anlamı, delil tespiti yetkisi yönünden aynı ise de, yani idari yargı yerlerinde dava açıldıktan sonra delil tespitine sadece bu yargı yerlerinin yetkili olduğu her iki Kanunda da açıkça hükme bağlanmış ise de değişik olan bir durum vardır. Bu da idari yargı teşkilatıdır. 521 sayılı Kanun zamanında idari yargı yeri, ilk ve son derece mahkemesi olarak sadece Danıştay vardır ve Kanunkoyucu bu mahkemeyi henüz açılmamış davalar için ülkenin her yerinde yapılması gerekebilecek delil tespiti yükü altına sokamazdı. Gerçekçi bir yorumla gerekçede dava açılmadan önce delil tespiti yetkisi bulunmadığı belirtilmiştir. Bugün idare ve vergi mahkemeleri ülkenin çeşitli yörelerine

yayılmıştır. Bu sebeple, 521 sayılı Kanunun gerekçesindeki olumsuz görüşü 2577 sayılı Kanunun 58 inci maddesinin de gerekçesi imiş gibi kabul etmemiz mümkün değildir.

Önemli olan husus, idari yargıda dava açılmadan önce delil tespitine ihtiyaç var mıdır? Varsa bunun idari yargı yerlerince de yapılması yararlı olur mu? Sorularına verilecek yanittir.

Kanaatimce 521 sayılı Kanunun gerekçesinde de kabul edildiği gibi idari yargıda açılacak olan davalarda dayanılmak üzere henüz dava açılmadan önce delil tespiti yapılması bir ihtiyaçtır, bir zarurettir. Böyle bir tespit adliye mahkemelerince yapılabildiğine göre idari yargı yerlerince de yapılmalıdır; evleviyetle, öncelikle yapılmalıdır. Çünkü inanyorum ki adli yargıçla idari yargıcın bakış açısı, olayı ele alış tarzı farklıdır. İdari davada önem arzeden hususlar ve yerleşmiş içtihatlar bilerek yapılan bir delil tespiti ile, idari yargıcın araştırmacı tekniği ile yapılan bir delil tespiti ile özel hukuk hakiminki aynı olamaz. Nitekim Danıştayımız asliye'hukuk mahkemesi aracılığıyla yaptırılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen rapora dayalı olarak karar verilmesinde dahi isabet görmemektedir. (6.D. 6.5.1991 -90/492- 1027)

Ancak burada dava açılmadan önce delil tespitine girişmenin, idari yargı yerlerinin çalışmalarını; zaten büyük bir yük altındaki idare ve vergi mahkemelerinin işleyişini zorlaştıracakını da gözden uzak tutmamak gerekir. Bu sebeple idari yargının amacını ve özelliklerini de gözönünde tutarak bir sınır çekmek zorundayız. İdari yargının amacı, varoluş hikmeti idarenin yaptığı işlem ve eylemlerin hukuka uygun olmasını sağlamak; idareyi hukuk sahasında tutmaktır. Şu halde delil tespitinin amacı da bu olmalıdır.

- Dava açılmadan önce delil tespiti isteyebilmek için ortada bir idari işlem

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ**

### **73**

ve eylem bulunmalıdır. Bu idari işlem ve eylemin hukuka aykırı olduğu için iptali veya doğacak zararı tazmini talebiyle açılacak somut bir dava söz konusu olmalıdır.

- Tespiti istenen delillerin bu davalarda kullanılmasında hukuki yarar ve zaruret bulunduğu gösterilmelidir.

- Yoksa ortada bir idari işlem veya eylem yok iken dava açılmadan önce idari yargı yerlerinden delil tespiti istenebilmesini yararlı görmüyorum. Fransız mevzuatına göre bu mümkündür, fakat uygulamada fazla işletilmemektedir.

Böyle bir sınır konulması talepleri de azaltacaktır. Çoğunluğu iptal

veya tam yargı davası açtıktan sonra isteyecektir delil tespitini.

Sonuç olarak şunları söyleyebiliriz:

1- İdari dava açıldıktan sonra delil tespiti ancak, Danıştay, İdare ve vergi mahkemelerinden istenebilir. Şu halde idari dava açıldıktan sonra, adliye mahkemelerinden, bu dava ile ilgili delil tespiti istenemez.

2- İdari dava açılmadan önce HUMK.un hükümleri uyanınca gerek Danıştay, idare ve vergi mahkemelerinden gerekse adliye mahkemelerinden bu dava ile ilgili delil tespiti istenebilir.

Aslında gerek adli yargıda, gerekse idari yargıda delil tespitini düzenleyen hükümler arasında bir paralellik vardır. İlkelerde farklılık mevcut değildir:

- Nasıl idari dava açıldıktan sonra delil tespiti ancak davaya bakan Danıştay, idare ve vergi mahkemesinden istenebiliyor ise, adliye mahkemelerinde de dava açıldıktan sonra sadece davaya bakan mahkemeden istenebilir. Yani 2577 sayılı Kanunun 58/1 inci maddesi hükmü, HUMK.nun 370 inci maddesindeki hükmün teyidinden ibarettir.

- Dava açılmadan önce delil tespitinin yapılmasında, her iki yargı yerinde de geçerli ilke, en çabuk ve en az masrafla yapabilecek mahkemece yapılmasıdır.

- Her iki yargı yerinde de, tespit edilecek delil, davaya bakan mahkemenin yargı çevresi dışında ise o yerin mahkemesinin istinabe edilebileceği esası getirilmiştir.

## **VII- DELİLLERİN TESPİTİ İLE TESPİT DAVASININ FARKI VE BU DAVA TÜRÜNÜN İDARİ YARGIDA YERİ BULUNUP BULUNMADIĞI**

Delillerin tespiti ile tespit davasının nitelikleri, mahiyetleri, amaçları, konuları ve sonuçları birbirinden farklı olmasına rağmen, benzer fonksiyon ifa eden iki müessese olmaları nedeniyle karıştırılmakta ve birinin yerine diğer terim kullanılmaktadır.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi delil tespiti istemi bir dava olmayıp, kaybolacağından endişe duyulan delillerin davadan önce veya sonra fakat henüz inceleme sırası gelmeden tespit edilip emniyet altına alınmasıdır. Bu bir takdirli delilleri toplama yöntemidir.

Oysa tespit davası, bir hukuki ilişkinin tespitini amaçlayan bir dava türüdür; bu davada saptanan hukuki ilişki herkese karşı dermeyeran edilebilir. Hukuki ilişkinin varlığı veya yokluğu hakkındaki karar bir ilâmdır, muhkem kaziyedir; takdiri delil değil bağlayıcı delildir.

Bu dava türü idari yargıya yabancı mıdır?

Bunu bir örnek olaydan yararlanarak açıklamak istiyorum;

Bir davacı, 2,5 sene süre ile belediye başkanlığı yaptığıının tespiti talebiyle adliye mahkemesine tespit davası açmıştır.

Mahkeme davacıyı işçi statüsünde varsayarak davayı 506 sayılı Kanunun 79 uncu maddesi gereğince süre aşımı yönünden reddetmiş; temyiz edilmesi üzerine Yargıtay, davacının memur olduğunu, tespit ettirilmek istenen sürenin emeklilikte sayılmasının amaçlandığını, bu konuda açılacak esas davanın idari yargının görevine girdiğini, şu halde tespit davasının da aynı yargı yerinde açılması gerektiğini ileri sürerek karan görev yönünden bozmuştur.

Davacı bu kez idare mahkemesinde tespit davası açarak, hizmet süresinin tespitini istemiştir.

- İdare Mahkemesi;

- İYUK nun 58 inci madesindeki, idari davalarda delillerin tespitinin ancak idari dava açıldıktan sonra davaya bakan idari yargı yerinden istenebileceği kuralından hareketle HUMK.nun 370 inci maddesinden söz etmiş ve istemi delil tespiti olarak gördüğünü belli etmiş;

- Ancak bir taraftan da idari dava türleri arasında tespit davasının sayılmadığını açıklayarak bu davaya adli yargının bakması gerektiği sonucuna varmış ve Uyuşmazlık Mahkemesine başvurmuştur.

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ**

75

- Uyuşmazlık Mahkemesi kararında;

- "Tespit davası adli yargıya mahsus bir dava türü olarak kabul edilmekle birlikte, örnek olayda olduğu gibi tesbiti istenen hukuki ilişki bir kamu hukuku ilişkisi ise hukuk mahkemeleri bu tesbit davasını inceleyemeyeceklerdir. Çünkü tespit davalan bir eda davasının öncüsü durumundadırlar.

Adli yargıda açılacak bir eda davasında hiç bir zaman kullanılmayacağı, buna karşılık idari işlem tesis ettirmek için idari makamlara veya açılacak iptal davasında idare mahkemesine ibraz edilmek ve bu makam ve mahkemeleri hukuken bağlayacak nitelikte bir belge elde edebilme amacıyla açıldığı anlaşılan bir tespit davasının adli yargıda görülmesi mümkün değildir" demektedir. 101^a

Sonuç olarak Uyuşmazlık Mahkemesi, idari yargı yerinde müstakil olarak açılan tespit davasının bu yargı yerinde incelenip incelenmeyeceğinin takdirinin



yine idari yargı yerine ait olduğuna; nasıl adli yargıda HUMK.da açık hüküm olmadığı halde tespit davalan bir dava türü olarak kabul edilmiş ise, İYUK'da da düzenlenmediği halde bir idari dava türü olarak kabul edilebileceğine veya edilmeyebileceğine karar vermiştir.

Burada iki husus üzerinde durmak istiyoruz.

a) Birincisi, Uyuşmazlık Mahkemesinin de belirttiği gibi, gerçekten adliye mahkemelerince verilen "tespit davası kararının" idari yargıda esas alınamayacağı; bu ilâma bağlı ve bağımlı olarak karar verilemeyeceği hususudur.

Tespit davası, eda davasının öncüsüdür ve henüz şartlan tamam olmadığı için açılmayan eda davasında yararlanmak üzere, kesin hüküm niteliğinde bir kararla bir hukuki ilişkinin tespit edilmesi amacıyla açılan bir davadır.

- Adliye mahkemesince verilen bir kararla yani kaziyeyi muhkeme ile kurulacak hukuki ilişkinin kesin delil şeklinde idare mahkemesine ibraz edilmesi ad- li-idari yargı ayınnı ve bu iki yargı yerinin bağımsızlığı ilkesine aykındır.

- Delil tespiti yolu ile tespit edilen deliller takdiri delildir, kesin değildir, bağlayıcı değildir; oysa tespit davası ile kurulan hukuki ilişki bağlayıcı bir yargı karandı; idare mahkemelerinin delillerin takdiri yetkisini ortadan kaldıracak niteliktedir.

Adli-idari yargı ayınnı ve bağımsızlığı hususunda ne kadar duyarlı davranıldığına örnek olarak Fransız Danıştayının bir içtihadını örnek vermek isterim.

---

101/a Bkz. 21.10.1985 tarih ve 1985/14-26 sayılı karar, Resmi Gazete, 17.3.1986 gün ve 19050 sayı, S. 23.

Fransız Danıştay'ının yargılama usulü ile ilgili 31.7.1945 tarih ve 1700 sayılı kararnamenin 60 inci maddesi uyarınca bir belgenin sahte ve düzmece olduğu ileri sürüldüğü takdirde Danıştay, yetkili adliye mahkemesinin sahtelik hakkında karar vermesine kadar esas hakkında karar vermeyi ertelemek zorundadır.

Danıştay;

"Bir idari işleminin, hatta bir idare mahkemesi kararının sahteliği hakkında inceleme yapmaya; giderek, idari yargıçların hatalarının belirlenmesinin de adliye mahkemelerince yapılmasına cevaz verecek niteliktedir; bu da adli-idari

yargı yerlerinin ayırımı ve bağımsızlığı ilkesine aykırıdır" gerekçesi ile bu hükmün uygulanmasını ihmal etmektedir.

Bu konuda, "Bir mevzuat hükmü engel teşkil etmediği sürece, sahte olduğu iddia edilen bir belge, aksi kanıtlanıncaya kadar doğru kabul edilir" şeklinde bir içtihatla uygulamasından sahteliğin tespiti usulünü çıkarmıştır.

b) Üzerinde durmak istediğimiz ikinci husus da idari yargılama sisteminde; bizatihi sistemin, rejimin özünde tespit davasına gerek ve zaruret bulunmadığı konusudur.

İdari dava türleri olan iptal ve tam yargı davasından önce, bir öncü dava şeklinde açılıp, bir hukuki ilişkinin saptanması bizatihi tespit davasının şartlarına uymaz.

Tespit davasının şartları şunlardır:

1- Tespit davasının konusu bir kişi ile diğer bir kişi veya mal atasındaki somut hukuki ilişkinin tespiti olabilir; soyut hukuki ilişkilerin veya vakıalann tespiti olamaz.

2- Davacının bu hukuki ilişkinin hemen tespitinde hukuki bir yarar olması gerekir. Yani davacının bir hakkı veya hukuki durumu güncel bir tehlike ile tehdit edilmiş olmalı, tespit hükmü bu tehlike ve zarar ortadan kaldıracak olmalıdır.

3- Davacının tespit davası ile aradığı himayeyi diğer bir dava türü ile sağlayamayacak olması gerekir.

4- Esas hakkındaki dava (eda davası) açılabilen hallerde tespit davası açılmaz.

Bu şartlar idari yargı alanındaki davalara uygulanırsa görülür ki hiçbirisi mevcut değildir. İdari işlem veya eylem tesis edilmeden önce tespit davası açılmasına yukarıda sıralanan ilk 3 şart engeldir; idari işlem veya eylemin tesis edilmesinden sonra tespit davası açılmasına da 4 üncü şart engeldir.

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ**

77

İdari, yargı manzumesi bir sistemdir; İYUK'da hak veya menfaat ihlal edilmiş olan kişilerin nereye başvurup, nereye itiraz edip, nereye dava açacakları belirtilmiştir. Dava açıldıktan sonra da yargıç, gereken her türlü yetkiyi kullanarak gerçeği araştırıp yakalayacaktır.

Bu sistemin dışına çıkılarak, askerlik hizmetinin yapılmış olduğu, 2,5 sene süre ile belediye başkanlığı görevinin ifa edilmiş olduğu gibi vakıalann, bizatihi

tespit davasının ihdas ediliş amacına uymayan bu durumların bir öncü tespit davası açılarak ilâma bağlanması yersizdir, gereksizdir. Keza ana-babaya bakmakla mükellef olduğunun öncü dava ile tespit ettirilerek ilâma bağlanması da böy- ledir. Bunlar idari yargıyı bilmeyen avukatların uydurma-yakıştırma yöntemleridir.

Sisteme uygun olarak idareye şu veya bu taleple başvurulur; reddedilmesi halinde dava açılır, dava evresinde de idari yargıç, gerekirse idareye resmen sorup ilgili belgeleri de isteyerek iddialann mı, savunmanın mı doğru olduğunu tespit ederek karara bağlar.

Yoksa esas hakkındaki karar verecek olan idari yargıcın tüm re'sen araştırma, davayı yönetme insiyatifini; contradictoire usule uygun olarak idarenin savunmasını alarak toplayacağı delilleri ve belgeleri özgürce değerlendirme yetkisini elinden alacak şekilde, bağlayıcı-kesin delil şeklinde bir ilâmı getirip ibraz etmeye hiç kimsenin hakkı ve yetkisi yoktur; idari yargılama rejimi buna izin vermez.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM** **FRANSIZ İDARİ YARGILAMA USULÜNDEKİ ARAŞTIRMA** **YÖNTEMLERİ**

### **I- ANKET UYGULAMASI: (L'Enquete)**

22 Temmuz 1889 tarihli kanunun 26-35 inci maddelerinde düzenlenmiş bulunan anket uygulaması yazılı yargılama usulü yöntemlerinin mahkemeyi aydınlatmaya yetmediği, yeterli olmadığı durumlarda mahkeme oturumunda veya görevlendirilecek bir üyesinin huzurunda tanıklann ifadelerinin alınmasını mümkün kılan bir usuldür.

Anket uygulaması bilirkişi incelemesiyle oldukça benzerlik arz etmektedir. Aslında bu usul mahkemenin bizzat veya üyelerinden birisinin, teknik yönü olmayan konularda yaptığı bilirkişi incelemesi gibi nitelendirilebilir<sup>102</sup>. Anket uygulaması, teknik veya maddi düzeyde müşahede ve tetkiklerde bulunmayı gerektirmeyip farklı - çelişkili yorum ve anlatımlar karşısında gerçeği yakalamak

---

102 AUBY - DRAC.O, a.g.e. C.II, s. 307

için sözlü açıklamalara, tanıklıklara başvurmaktır ve şüphesiz ki bilirkişi incelemesi veya keşif uygulaması sırasında da aynı yola başvurulabilir. Fakat, anket uygulamasında tanık dinleme, bilirkişi incelemesi ve keşif sırasındaki tanık ifadesi almaya nazaran farklıdır. Bilirkişi incelemesi ve keşifte tanık dinlemek, çeşitli bilgi edinme yollarından sadece birisidir ve genel anlamda bilgi edinme imkanı verir. Oysa anket uygulamasında tanık belirli-sınırlı-dar-özel bir konuda bilgi verir ve bu yöntemde sadece tanık dinlenir, başka bir bilgi alma

yolu kullanılmaz<sup>103</sup>. Kanunun 29 uncu maddesinden anlaşıldığı üzere bu usulün amacı tanık ifadelerinin alınmasıdır. Bu ifadelerin alınmasına dair uygulama kuralları hukuk usulünden, hatta ceza usulünden esinlenmiştir; tanıklar yüzleştirilebilir- ler<sup>104</sup>.

Yargısal anket uygulaması, idari yargı yerlerinin uyguladığı diğer soruşturma ve araştırma yöntemlerinden farklıdır:

- Bilirkişi incelemesi, idareden belgelerin istenmesi veya belgelerin doğruluğunun sorulması gibi yöntemler idari makamların emir ve direktifi altında uygulanır ve böylece idare idari yargıya yardımcı olmuş bir konuma gelir. Bu durum bazı yazarlarca kuvvetler ayrılığı prensibinin benzeri olan aktif idare ile idare yargının ayrılığı prensibine ters düştüğü; ayrıca aktif idare görülmekte olan davanın tarafını teşkil ettiği için, yargılama olayına katılmasını istemenin "iyi bir adalet" ilkesine de uymadığı ileri sürülmektedir<sup>105</sup>.

- Oysa yargısal anket uygulamasında bu usulün seçilmesine bizzat idari yargı yeri l^arar vermekte; bizzat yargıç tarafından veya onun yakın kontrolü altında uygulanmakta ve nihayet tanıklann yeminli ifadelerinin doğrudan doğruya alınması mümkün olmaktadır<sup>106</sup>.

Anket yapılması, taraflarca talep edilebileceği gibi mahkemece re'sen de ka- rarlaştırılabilir. Bütün usullerde olduğu gibi anket uygulaması da zorunlu değildir ve mahkeme bu usulü uygulamayı reddedebilir<sup>107</sup>. Ancak temyizen, bu red kararına karşı Danıştay'a itiraz edilebilir.

Anket uygulaması yapılması hakkında bir ara karar verilir. Bu kararda hangi olaylann aydınlığa kavuşturulması gerektiği belirlenir<sup>108</sup>; uygulamanın halka açık olarak açılacak mahkeme oturumunda mı, yoksa gerektiğinde mahalline gidecek üyelerden birinin huzurunda mı yapılacağı hususu yer alır<sup>109</sup>.

---

103 D. LABETOULLE - R.D. Saint MARC, a.g.m. s. 78

104 AUBY - DRAGO, a.g.e., s. 308

105 AUBY - DRAGO, a.g.e. C.I., s. 261, No: 293

106 Anare HOMONT, Note, Aj. 1969. s. 362

107 CE. 18 Dccembre 1935, Consort Helie. R.s. 1210

108 CE 7 Decembre 1956, Prefet de Poliçe, AJ. 1957 11-51

109 AUBY - DRAGO, a.g.e. C. II, s. 308

## **TÜRK VE FRANSTZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ 79**

Anket uygulaması karşılıklı çekişmeli (contradictoire) usulde yapılması ve anket yapılmasını kararlaştıran hükmün taraflara tebliğ edilmesi gerekir<sup>110</sup>.

Anket uygulamasında tanıkların sayılan sınırlı değildir ve bunlan gösteren taraf vazgeçmedikçe hepsinin dinlenmesi zorunludur<sup>111</sup>.

Anket uygulaması, idare mahkemelerine ilişkin yargılama usulü hükümlerinde açıkça öngörülmüştür ve bu mahkemeler bu usulü oldukça sıkça kullanmışlardır. Aksine Danıştay'ın yargılama usullerine ilişkin mevzuat

hükümlerinde anket usulü mevcut değildir; fakat Danıştay, içtihatla konulmuş geleneksel bir uygulama ile, geçmişte istisnaen de olsa bu usulü kullanmıştır. Çoğunluğu seçim hukuku ile ilgili olarak anket usulünü Danıştay tarihi boyunca 15 sefer uygulamıştır<sup>112</sup>. Danıştay'ın anket uygulamalarının ilki 1833'te olmak üzere tamamı 19 uncu asırda yapılmıştır. 1881'den itibaren 82 sene sürece bu usul hiç kullanılmamış; unutulmuş-geçerliliği bulunmayan bir usul olarak görülmeye başlanmış iken 1963'te ve 1969'da olmak üzere iki defa uygulanmıştır<sup>113</sup>. Daha önceki uygulamalarda seçim işleriyle ilgili davalarda, idari sözleşmelerden doğan ihtilaflarda ve tazminat davalarında uygulanmış iken, 1963 ve 1969 senelerinde ilk defa iptal davasında uygulanmıştır. Yine eski uygulamalarda anketlerin yapılması için tetkik hakimi veya idare mahkemesi üyelerinden birisi ya da adliye mahkemesi yargıçlarından birisi görevlendirilirken bu yeni uygulamalar iptal davasını görmeye yetkili Danıştay sous-section'lan tarafından yapılmıştır<sup>114</sup>.

## ANKET UYGULANMASINA ÖRNEK OLAYLAR

### A- PONCİN DAVASINDA ANKET UYGULAMASI

Silahlı kuvvetlerde, sağlık alanında terfi suretiyle doldurulacak on makam için on aday tespit edilir ve bunlar arasında sınav yapılarak tayin işlemi gerçekleştirilir.

16 Haziran 1959 tarihli kararnamenin 16 ncı maddesi gereğince atamaların, sınavı yapan jürinin inhası üzerine yapılması gerekmektedir.

Sınava girecek adaylar arasına sokulmayan askeri doktor Poncin gerek bu işlem aleyhine gerekse jürinin inhası omaksızın atandığını sandığı psikoloji uzmanı bay Caille'in atanma işleminin iptali için iki dava açmıştır.

---

110 CE. 23 Mars 1945, Ville de Paris, R.s. 62

111 Andre HEURTE, L'Enquete Devant Les Juridiktior. Administrative, JOP. 1952. s. 1137

112 BRAÏBANT, Conclusion, R.D.P. 1964, s. 811

113 Andre HOMONT, a.g. Note. s. 362

114 Andre HOMONT, a.g. Note, s. 363

## 80

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Birinci davayı, Danıştay, 20 Mart 1968 tarihli kararlar, Bakanlığın Bay Poncin'in adaylığını reddetmekle görevli jürinin yetkilerine tecavüz ettiği gerekçesi ile iptal etmiştir.

Konumuzu ilgilendiren, anket uygulaması yapılan dava ikinci davadır. Bu davada Bay Poncin kendisini sınava girmesini engelleyen Bakanlık kararının daha önceki davada iptal edilmiş olmasının bütün atama işlemlerinin de iptal edilmesini gerektireceği savını ileri sürmemiş; Danıştay da kamu düzeni ile ilgili

olmadığı için bu hususu iptal sebebi olarak değerlendirmemiştir.

Davacı Bay Poncin, davada iptal sebebi olarak sadece Dr. Caille'in atanması için jüri tarafından inha edilmemiş olduğunu, inha işlemi olmaksızın da Bakanlığın atama işlemini yapamayacağını ileri sürmüştür. Dava dilekçesine de jüri üyelerinden birinin mektubunu eklemiştir. Davacı, jüri'nin çalışmalardaki gerçek durumu öğrenmek için sivil iki üyesinden birine, Paris Tıp Fakültesinde öğretim üyesi olan Dr. BOURLIERE bir mektup yazmış ve Bay Caille'in jüri tarafından inha edilmiş olup olmadığını sormuştur. Prof.BOURLIERE, cevabında, "Ordunun sağlık hizmetlerinde araştırma şefliği adaylarının durumunu incelemek üzere oluşturulmuş jürinin 30 Mart 1960 günlü toplantısındaki tartışma ve görüşmelerinden sonra verdiği kararın ne olduğunu ve bunu adaylara bildirip bildirmediğini soruyorsunuz. Bu sorunuz beni şaşırtmıştır; çünkü, jürinin karar, sınav salonunda ve bütün adayların huzurunda kamuoyuna açıklanmıştı. Açıklanmıştı ki, adını şu anda hatırlayamadığım Deniz Kuvvetlerinde doktor olan, bir psikoloji uzmanı hariç bütün adaylar kabul edilmiş ve inhalan yapılmıştı" demiştir.

Oysa Milli Savunma Bakanlığı, Deniz Kuvvetlerinde doktor olan, psikoloji uzmanı Bay Caille'in atanma işleminin de jüri'nin inhası üzerine yapıldığını savunuyor ve jüri Başkanınca imzalı tutanağı delil gösteriyordu. Gerçekten de Kara Kuvvetleri Sağlık Hizmetleri Müfettişi doktor-general Lieux tarafından jüri başkanı sıfatıyla imzalanmış olan tutanakta, Bay Dr. Caille'in sınavı, esas ve muhtevadan ziyade şekil üzerinde tenkitler çekmiştir; bilimsel ünvanlarının değer taşınması, Deniz Kuvvetlerinde Uygulamalı Psikoloji Araştırmaları ve Eğitimi Merkezinde şef olarak tatmin edici fonksiyonlar ifa etmiş olması gözönünde tutularak jüri tarafından\* oybirliği ile deneysel psikoloji araştırmaları şefliğine atanmasının Bakanlığa önerilmesine karar verildiği belirtilmektedir.

Bu tutanak 20 Nisan 1960 tarihlidir, yani sınavın yapılmasından 3 hafta sonra imzalanmıştır. Ayrıca davacı Dr.Poncin'in dilekçesine eklediği, jüri üyesi Prof. Bourlidre'in mektubu Bakanlığa gönderildiği halde herhangi bir cevap verilmemiştir. On kadroya atanmak üzere sadece on aday seçip bunların sınavı ta-

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ 81**

bi tutulması da gözden kaçmamış ve Danıştay, Dr.Caille'in atanmasının jüri tarafından inha edilmiş olup olmadığını araştırmak üzere anket yapmaya karar vermiştir.

Danıştay bu olayda üç seçim önünde bulunuyordu.

- Dosyadaki belgelerden, jüri Başkanınca imzalanmış olan tutanağın

muhtevasının gerçeğe uymadığı anlaşılammış olduğu gerekçesi ile davayı reddetmek,

- Prof. Bourlidre'in mektubundaki tanıklığına dayanarak, Bay Dr. Caille'in atanma işlemini iptal etmek,

- Nihayet yeni bir araştırma usulü başlatmak.

Danıştay sonuncu seçeneği tercih ederek, anket yaptırmayı ve gerçeği bulmayı amaçlamıştır.

Danıştay 22 Haziran 1963 tarihli ara kararında olayı özetledikten sonra şu hükmü vermiştir:

**"Madde 1** - 30 Mart 1960 tarihinde toplanan jürinin görüşmeleri ve müzakereleri sonucunda, 16 Haziran 1959 tarihli kararnamenin 16 ncı maddesi uyarınca yapılan sınav verileri değerlendirilerek, Bay Dr. Caille'in, Silahlı Kuvvetler Sağlık Servisinin deneysel psikoloji araştırma şefi olarak atanması Bakanlığa önerilmiş olup olmadığı hususunda Danıştay'ın 3 üncü sous-section'u tarafından bir anket yapılarak araştırılması için davacı Bay Dr. Poncin'in talebi doğrultusunda kararlaşın İm ıştır.

**Madde 2-** Anket sırasında Milli Savunma Bakanlığının davacı Dr. Poncin'in ve Dr. Caille'in işbu ara kararnın tebliğinden itibaren 15 gün içinde dinlenmesini istedikleri tanıklann ve 3 üncü sous-section'un dinlemeyi zorunlu ve yararlı göreçeği bütün tanıklann ifadeleri alınacaktır.

İfadeler yeminli olarak alınacaktır.

**Madde 3-** Anketin ifade tutanaklan M.S. Bakanlığına, Davacı Dr. Poncin'e ve Dr. Caille'e 3 üncü sous-section'un tespit edeceği süre ve şartlarda tebliğ edilecektir.

**Madde 4-** Yargılama giderleri ile ilgili karar esas kararla birlikte verilecektir.

**Madde 5-** İşbu ara karan M.S. Bakanlığına ve ilgililere tebliğ edilecektir. Milli Savunma Bakanlığının isteğine uygun olarak Danıştay'ın sous-

section'u jüri üyelerini dinlemeye karar verdi. Jüride başkan olarak Doktor general müfettiş LİEUX, Doktor general müfettiş HAMON, Denizci general-eczacı kimyager Profesör PERRET, Hava generali Doktor GRANPIERRE - olmak üzere 3 askeri üye; Paris Tıp Fakültesinden Prof. BOURLIÈRE ile Clermond Ferrand Üniversitesinde Prof. MEYNIÈL olmak üzere iki sivil üye ve

yedek üye Dr. General GROSNIER bulunmaktaydı.

Bu üyelere beş tanesi 6 Şubat günü Danıştayın 3 üncü sous-section'unda dinlenmişlerdir. Sağlık nedenleriyle Danıştaya gelemeyen iki üye ise Danıştayın yetki verdiği tetkik hakimi tarafından Paris'te ve Pau'da dinlenmişlerdir.

Anket sırasında jüri üyelerinden biri ifadesinde, 6 jüri üyesinden üçünün Dr. Caille'in lehinde yani inha edilmesi yönünde, 2 üyenin aleyhinde oy kullandığını, birinin de çekimser kaldığını belirtmiştir. Diğer iki jüri üyesi ifadelerinde, 3 kişinin de aleyhte oy kullandığını ve Dr. Caille'in inhasının kesin olarak ekarte edildiğini söylemişlerdir. Jüri müzakerelerine ve oylamaya katılmadan toplantıda hazır bulunan yedek üye de aynı yönde ifade vermiştir. Başkan ve diğer iki üye ise Dr. Caille'in durumunun askıda kaldığını ve oylamadan birkaç gün sonra çözüm bulunduğunu ifade etmişlerdir. Başkan, Deniz Kuvvetleri Sağlık Yönetiminin, üstlerinin her zaman takdir ve tatmin hislerini toplayan üstün hizmetler vermiş olan Dr. Caille'in ekarte edilmiş olmasından üzüntü duyduğunu ve kendisinden jürinin tekrar toplanıp bu konuyu görüşmesinin mümkün olup olmadığını sorduğunu, bunun üzerine aleyhte oy kullanmış olan iki üye ile görüşerek olumlu oyları aldığını ve Dr. Caille'in önerilmesi hususunda mutabakat sağladığını belirtmiş ise de bu jüri üyeleri böyle bir olumlu mutabakat sağlandığını kabul etmemişler, hatta Başkanın kendileriyle görüşüğünü dahi reddetmişlerdir.

Ayrıca, birçok jüri üyesi ifade etmişlerdir ki oylama sonucunda Başkan bütün adayları toplayarak Dr. Caille'in dışında diğer adayların atanmalarının önerilmesince karar verildiğini; Dr. Caille'in de daha sonra açılacak sınavlara tekrar girebileceğini söylemiştir.

Jüri üyelerinden birisi, ayrıca birkaç gün sonra başka konuda yapılan büyük bir toplantıda, bir Doktor-general'in Dr.Caille'in adaylığının reddedilmiş olmasını esefle karşıladığını belirterek jüri Başkanına sitem ettiğini Başkanın da bu soruna bir çözüm bulmayı arzu ettiğini belirtmiş olduğunu söylemiştir.

Böylece, bu ifadeler fazlasıyla göstermiştir ki, Dr.Caille, 30 Mart 1960 günlü toplantıda jüri tarafından aday olduğu makama atanması için önerilmemiştir ve Bakanlığın da inha edilmemiş bir adayı atamaya yetkisi yoktur.

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ 83**

Bu görüşle Kanun Sözcüsü Braibant, Dr.Caille'in atanma işleminin iptalini teklif etmiş, Danıştay da 17 Haziran 1964 tarihli karar ile iptal etmiştir.115

### **B- VİTRY DAVASINDA ANKET UYGULAMASI**



C-

Vitry davasındaki olayda, Vali, şehircilikle ilgili yenileştirme hareketleri ve girişimlerinin kamu yararına olduğuna karar vermiş ve bununla ilgili istimlakların yapılması için bir kamu kurumunu yetkilendirmiştir. Davacılar bu işlemin iptalini talep etmişlerdir. Davada, 6 Haziran 1959 tarihli kararnamenin 1 inci maddesi uyanca bir işlemin kamu yaranna olduğu karan verebilmek için dosya da bulunması gereken belgelerin mevcut olmadığı ve özellikle şehircilikle ilgili yenileştirme konularında dosyada bulunması zorunlu olan imar ve işlem planlarının eksik olduğu ileri sürülmüştür.

Davacılar bu planları dosyada mevcut olmadığını gösteren, en azından bu hususta şüpheye düşüren kanıtlar ibraz etmişlerdir. İlgili Bakanlık ise, davacıların ileri sürdüğü bu hususların aksini açıkça reddetmeksizin dosyadan bilgi edinmek isteyen halkın, gerçekte, uygulanacak olan operasyon hakkındaki her türlü dokümana tasarruf edebildiğini ileri sürmüştür.

Böylece Danıştay, davanın esastan karara bağlanabilmesi için yeterli kanaat edinmediğinden şu ara karan ile anket yapılmasına ve tanık dinlenmesine karar vermiştir:

"Choisy-le-Roi şehrinin merkezinin yenileştirilmesinin kamu yararına olacağına karar verip ilân eden ve kamulaştırma ya da satın alma yoluyla gerekli olan mülkiyetlerin temin edilmesi için bir ofisi yetkili kılan valilik kararnamesinin iptalini talep etmek için, Vitry ortaklar, Kamu yaranna kararı verilmeden önce, herşeyden evvel önışlem olarak yapılması gereken halk yoklamasının usulüne uygun yapılmadığını özellikle 6 Haziran 1959 tarihli ve 59-701 sayılı kararnamenin 1 inci maddesi gereğince halk yoklamasına- sunulan dosyada bulunması zorunlu olan işlem plânlarının mevcut olmadığını ileri sürerek bu iddiaları desteklemek gayesiyle ekledikleri belgeler, genel işlem planlarının dosyada mevcudiyetleri hususunda tereddüt yaratacak nitelikte olduklarından, diğer taraftan davalı Bakan resmi bir belgesini ibraz etmeksizin, dosyayı inceleyip bilgi sahibi olmak isteyen halkın amaçlanan çalışma ve eylem hakkındaki her türlü yasal belgeye tasarruf ettiğini ileri sürdüğünden; bu şartlar içinde dosyanın muhtevasının, Danıştaya, Vitry ortakların iddiaları hakkında karar verme imkanını bağışlamadığı cihetle, bir ara karan ile bu konu üzerinde bir anket yapılmasına gerek duyulmuştur.

---

115 CE. 17 Juin 1964, Poncin, RDP. 1964, s. 811, R.s. 188

84

TÜRK İDARE DERGİSİ

**Madde 1-** Vitry ortakların dilekçeleri üzerine, Danıştayın 5 inci sous-section'u tarafından, Choisy-le-Roi şehrinin merkezinin yenileştirilmesi operasyonlarının kamu kararına olacağına karar verebilmek amacıyla 6-24 Ocak 1964 tarihleri arasında uygulanan halk yoklaması için düzenlenen dosyada,

yapılacak çalışmaların genel plânının bulunup bulunmadığı hususunun araştırılması için bir anket yapılacaktır.

**Madde 2-** Bu anket sırasında, Donanım ve Konut Bakanlığının Kiralık Konutlar Bölgelerarası ofisinin ve Vitry ortakların işbu ara kararının tebliğinden itibaren 15 gün içinde gösterecekleri tanıklar ile 5 inci sous-section'un dinlemeyi zorunlu göreceği bütün tanıklar dinleneceklerdir. Tanıklar yeminli olarak dinleneceklerdir.

**Madde 3-** Danıştay'ın 5 inci sous-section'unun tespit edeceği şartlarda ve süre içinde yapılacak anketin tutanağı, Donanım ve Konut Bakanlığına, Bölgelerarası Kiralık Konutlar Ofisine ve Vitry Ortaklara tebliğ edilecektir."

## **22 TEMMUZ 1889 TARİHLİ İDARİ YARGILAMA USULÜ KANUNUNUN ANKET UYGULAMASI İLE İLGİLİ HÜKÜMLERİ**

**Madde 26-** Mahkeme tarafların talebi üzerine veya re'sen davamn soruşturulması ve tahkiki için müşahede ve incelenmesi kendisine yararlı görülen olaylar hakkında anket açtırmaya karar verebilir.

**Madde 27-** Anket açılmasını kararlaştıran hükümde, soruşturulması zorunlu olan olaylar belirtilir ve duruma göre soruşturmanın halka açık oturum yapacak mahkeme heyetinin huzurunda mı yoksa mahalline gidecek bir mahkeme üyesinin önünde mi yapılacağı kararlaştırılır.

**Madde 28-** Taraflara, 7 nci maddeye uygun olarak yapılacak bir tebligat ile anket yaptırılmasını kararlaştıran hükmün muhtevası hakkında yazı işlemi kaleminden bilgi edinebilecekleri ve kararda tespit edilen süre içinde dinlenmesini istedikleri tanıkların listesini vermeleri bildirilir.

Taraflar, tanıklarının, kendi namlarına mahkeme mübaşiri tarafından çağrılmasını sağlayabilirler.

**Madde 29-** Ebeveynler ile taraflardan birisi veya ortakları ile doğrudan hısımlık bağı olanlar tanık olarak dinlenemezler.

Temyiz kudreti bulunmayanlar hariç, diğer bütün şahıslar tanık olarak kabul edilirler.

**Madde 30-** Tanıklar, tarafların hazır bulunmalannda veya yokluklannda

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ**

**85**

ayrı ayrı dinlenirler. Her tanık, dinlenmeden önce, adım-soyadını, mesleğini, yaşını, ikametgahını tarafların ebeveyni ya da hısımlı olup olmadığını hısımlı ise kaçınıcı derece olduğunu; taraflardan birinin hizmetçisi olup olmadığını açıkça

belirtir; tanıklığı geçersiz olmaması için gerçeği söyleyeceğine yemin eder. Onbeş yaşını doldurmamış şahıslara yemin ettirilemez ve bunlar sadece bilgi kabilinden dinlenirler.

Tanıklar gerekirse tekrar dinlenebilirler ve birbirleriyle yüzleştirebilirler.

**Madde 31-** Anket, halka açık mahkeme oturumunda yapılırsa yazı işleri müdürü tanıkların dinlenmesi ile ilgili tutanak düzenler. Bu tutanak mahkeme Başkanınca görülüp vize edildikten sonra kararın asıl suretine eklenir.

**Madde 32-** Şayet anket, mahkeme üyelerinden birisine tevdi edildi ise bu üye, anketin; yapıldığı günü, saati, yeri belirten; tarafların hazır bulunup bulunmadıklarını; tanıkların adlarını soyadlarını mesleklerini, ikametgahlarını, tanıklığı reddetmeyi teklif etmiş olup olmadıklarını; tanıklarca edilmiş yemini; yemin etmeyenlerin, yemine engel olan sebeplerini, nihayet ifadelerini ihtiva eden bir tutanak tutar.

Her tanığın ifadesi metni okuyup imzalaması için kendisine verilir; tanık onu imzalar veya imza atmaya bilmediği, imzalamadığı veya imza etmek istemediği gibi durumlar hasıl olursa belirtilir.

Anket yapmakla görevli üyenin düzenlediği tutanak mahkeme kalemine tevdi edilir.

**Madde 33-** Şayet taraflar anket sırasında hazır bulunmamışlarsa, 7 nci maddeye uygun olarak yapılan bir tebligatla, mahkemece belirlenen süre içinde mahkeme kaleminde tutanaktan bilgi edinebilecekleri kendilerine bildirilir.

**Madde 34-** İdare Mahkemesinin, kendisine itiraz edilmiş bulunan seçim işlemlerinin geçerliliği hakkında bir anket düzenlemesi hallerinde 5 Nisan 1884 tarihli kanunun 38 inci maddesinde belirlenen süre içinde talep hakkında karar vermek zorundadır.

28 ve 33 üncü maddelerde öngörölmüş olan tebligatlar, 44 üncü maddenin son iki fıkrasına uygun olarak yapılabilir.

**Madde 35-** Şayet ankette dinlenmiş ücret olan tanıklar ücret talep ederlerse, ücret, bir tüzükle tespit edilecek tarifeye uygun olarak mahkeme başkanı veya anket yapmakla görevli üye tarafından belirlenir.

Seçimle ilgili konularda tanıklık yapanlara ücret verilmez.

**Madde 36-** Mahkeme, re'sen veya tarafların istemi üzerine, halka açık bir oturumda veya heyet halinde tarafların sorgulanmasına karar verebilir.

## II-BELGELERİN DÜZMECE VE SAHTE OLDUĞUNUN İLERİ SÜRÜLMESİ

### (L'inscription de faux)

Sahtelik iddiası, bir yargılama usulü esnasında elde edilmiş olan her belgenin sahteliğinin ileri sürülmesine yarayan bir usuldür.

Şayet, Danıştay'da açılan bir davada ibraz edilen bir belgenin sahteliği ileri sürülürse mahkeme ne yapabilir?

- Bu belgenin sahteliğine kendisi karar verebilir mi? Kanun tarafından böyle bir yetki ve usul öngörülmemiş olduğu için bu imkansızdır. İdari yargı ne kadar içtihat mahkemesi olursa olsun, yetkileri ne kadar geniş olursa olsun, yasada öngörülmedikçe özel bir usule tabi olan sahtelik iddiasının karara bağlanmasını kendiliğinden yapamaz.

Bu usul Fransız Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 214 üncü ve müteakip maddeleriyle düzenlenmiştir.

İdari yargılama usulünde ise, Danıştay yönünden, 31 Temmuz 1945 tarihli kanun hükmünde kararnamenin 60 ınci maddesi ile, idare mahkemeleri yönünden ise 22 Temmuz 1889 tarihli kanunun 38 inci maddesiyle öngörülmüştür. Her iki halde de, bir belgenin sahteliğinin ileri sürülmesi halinde, bu hususta yetkili ve görevli olan adliye mahkemesinin sahtelik iddiasını karara bağlamasına kadar, idari davaya bakan idare mahkemesinin veya Danıştayın karar vermeyi ertelemesi gerektiği belirtilmiştir.

- Bir özel hukuk akdine karşı sahtelik iddiası;

Böyle bir durumda, sahtelik iddiasına dair usulün uygulanması bir önemele teşkil etmektedir ve bit özel hukuk işleminin niteliğinin takdir edilip değerlendirilmesinin adliye mahkemelerince yapılması normaldir<sup>116</sup>. Danıştayın davaya bakan sous-section başkanı veya idare mahkemesi başkanı, sahte olduğu iddia edilmiş belgeyi kullanmayı isteyip istemediğini bildirmesi için bir süre tespit eder. Menfi cevap verilmesi veya süresi içinde cevap verilmemesi halinde söz- konusu belge reddedilir. Aksi halde, yani ilgili taraf bu belgeyi kullanacağını bildirirse, davaya bakan mahkeme, adliye mahkemesinin bu belgenin sahte olup olmadığı konusunda tespitini yapmasına kadar karar vermeyi ertelemeye hük-

---

116 AUBY - DRAGO, a.g.e. C. II, s. 254

## TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ

87

meder<sup>117</sup>. Veya sahteliği iddia edilen belgeyi dikkate almadan kararını verir<sup>118</sup>.

- Bir idari işlemin veya bir İdare Mahkemesi kararının sahteliğinin ileri sürülmesi;

Danıştay önceleri, bir idari işlemin veya bir idare mahkemesi kararının sahteliğinin ileri sürülmesi halinde aynı usulün uygulanabileceğine karar vermektedir<sup>119</sup>. Ancak giderek bu içtihat tartışmalara sebep olmuştur. Çünkü bu uygulama giderek bir idari işlemin veya bir idare mahkemesi kararının geçersiz olup olmadığı hususunda adliye mahkemesince takdir ve tespit yapılmasına götürmekteydi<sup>120</sup>.

Ne var ki Danıştayın yargılama usullerini düzenleyen 31 Temmuz 1945 tarih ve 45-1700 sayılı kararnamenin 60 inci madesindeki ".....adliye mahkemesi sahtelik iddiası hakkında karar verinceye kadar Danıştay esas hakkındaki kararını erteler....." biçimindeki hüküm gereğince, Danıştay sahtelik iddiasını kendisi karara bağlamaya yetkili değildir. Ne var ki sahtelik ve düzmece iddiası altındaki belge bir idari yargı yeri kararının aslı ise bunun sahte olduğunu belirleme yetkisinin adliye mahkemesine verilmesi de mümkün değildir. Çünkü bu adli-idari yargı yerlerinin bağımsızlığı ilkesine ters düşecektir. Çünkü bu yetki, idari yargı yerleri hakimlerinin bir hatasının incelenmesini, belirlenmesini de ihtiva ediyormuş gibi telakki edilebilir. Athias davası bunu göstermiştir<sup>121</sup>.

Şayet, sahte ve düzmece olduğu iddiası bir idari işleme karşı ileri sürülüyorsa, aynı sebeplerle bu yetki yine adliye mahkemesine verilemez<sup>122</sup>.

Şu halde Danıştay sahtelik iddiasını kendisi bizzat karara bağlamadığı gibi, böyle bir belgeyi ne adliye mahkemesine ne de kendi altında yer alan idare mahkemesine tevdi edebilmektedir. Bu durumda adaletin yerine getirilememesi (d6ni de justice) riski ortaya çıkmaktadır<sup>123</sup>.

Danıştay bu çıkmazdan, "bir mevzuat hükmü aksine hükme bağlamadığı bir engel teşkil etmediği sürece, sahte ve düzmece olduğu iddia edilen bir belge gerçekte, aksi kanıtlanıncaya kadar doğru kabul edilir" şeklindeki ilkesini koyarak çıkmıştır ve böylece de uygulamasından sahteliğin tespiti usulünü çıkarmıştır. Bu içtihat değişikliği Athias davasında kanunsözcüsü JACOMET tarafından

---

117 CE. 29 Janvier 1931, Elccions d'Eugene Etienne, R.s. 854

118 CE. 29 Janvier 1875, Rivarain - Collin, R. s. 78

119 CE. 28 Fevrier 1947, Jammes, R. s. 82; CE. 7. Sceptembre 1945, Horrie, R.s. 106

120 AUBY - DRAGO, a.g.e. C. D. s. 255

121 WALİNE, Note sous CE. 1. Avril 1955, Dclarue, R.D.P. 1955, s. 987

122 WALİNE, a.g. Note, s. 987

123 W ALİNE, a.g. Note, s. 987

teklif edilmiş ve savunulmuştur. M.JACOMET'ye göre, idari ve adli makam ve otoritelerin ayrılığı prensibi gereğince idari kararların veya idare mahkemesi kararlarının muhtevasının doğruluğunun adliye mahkemesince takdir ve tespit edilmesi mümkün değildir<sup>124</sup>.

## **FRANSIZ HUKUKUNDAKİ SAHTELİK İDDİASI İLE İLGİLİ MEVZUAT HÜKÜMLERİ**

A- Danıştay'ın yargılama usulü ile ilgili 31 Temmuz 1945 gün ve 45-1700 sayılı kararnamenin 60 inci maddesi.

Bir Belgenin sahteliğinin ileri sürülmesi..

**Madde 60-** Bir belgenin sahte ve geçersiz olduğu ileri sürüldüğünde, davayı görmekte olan sous-section'un başkanı, mezkûr belgeyi ibraz eden tarafın bunu kullanmayı isteyip istemediğini açıklaması için bir süre tespit eder. Şayet ibraz eden taraf kullanmayı düşünmediğini açıklarsa mahkeme belgeyi reddeder. İlgili taraf belgeyi kullanacağını açıklarsa Danıştay, sous-section'un görüşünü de alarak yetkili adliye mahkemesinin sahtelik hakkında karar vermesine kadar esas hakkında karar vermenin ertelenmesine veya şayet sahte olduğu iddia edilen belge etkili değilse karar buna bağlı değilse esas hakkında kesin kararını verebilir.

B- İdare Mahkemelerinin Yargılama Usulü ile ilgili 22 Temmuz 1889 tarihli Kanunun 38 inci maddesi.

**Madde 38-** Karşı tarafın bir belgesinin düzme, geçersiz ve sahte olduğunun iddia edilmesi halinde, mahkeme, bu belgeyi ibraz eden tarafın, onu kullanmayı, yararlanmayı isteyip istemediğini açıklaması için bir süre tespit eder.

Şayet, bu belgeyi kullanmayı istemediğini açıklarsa veya hiç bir açıklama yapmaz ise mezkûr belge reddedilir. Bu taraf, mezkûr belgeyi kullanmayı istediğini açıklarsa, Mahkeme, yetkili mahkeme tarafından belgenin sahteliği iddiası hakkırida kararını vermemesine kadar davayı esastan karara bağlamayı tehir edebilir veya verilecek kararın sahteliği iddia edilen belgeye bağlı olmadığı kanısına varırsa esas hakkındaki kararını da verebilir.

## **SONUÇ VE ÖNERİLER**

### **I- BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ İLE İLGİLİ ÖNERİLER**

Adli yargıda olduğu gibi idari yargıda da yargıçların, karşılaştıkları her konuda yeterli bilgiye sahip olmaları düşünülemez. İdari yargıcın re'sen araştırma

---

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ**

89

yapma ve gerçeği yakalama zorunluluğuna rağmen birçok konuda olayları anlamak ve çözümlmek özel bilgiyi, tekniği ve uzmanlığı gerektirebileceğinde ve dolayısıyla bilirkişiye başvurma gereksiniminin bulunduğu kuşku yoktur. Bu sebeple idari yargılama usulü yasa taslağı hazırlanırken bu müessesenin HUMK'na atıfta bulunmak yerine bu özel yargılama usulü içinde ve fakat idari yargılama usulünün özellikleri de gözönünde bulundurularak düzenlenmesi uygun olacaktır. Ancak bu yapılırken hukuki boşluk bırakılmamasına, örneğin HUMK'nun çeşitli maddelerine serpiştirilmiş çok sayıda gerekli hükmün de alınmasına özen gösterilmelidir.

Önerilerimizi HUMK'nun 275-286 inci maddelerindeki sırayı izleyerek, çıkarılması veya eklenmesi gereken hususlar belirterek yapmak istiyoruz.

1- Hangi hallerde bilirkişi incelemesi yapılmalıdır? (HUMK. m.275)

Bu soruya HUMK'nun 275 inci maddesi açıkça cevap vermiş olmakla birlikte uygulamada, adliye mahkemelerinin bir avukatı veya emekli hakimi görevlendirip, hakimlik mesleğinin gerektirdiği genel ve hukuki bilgi ile çözümlenebilecek konularda bilirkişi incelemesi yaptınıp, yani dosyayı tetkike alıp kendisinin delilleri değerlendirip sonuca gitmesi gerekirken bunu avukata veya emekli yargıca yaptınıp raporu da aynen karar diye yazdıkları en büyük eleştirisi konusu olmaktadır. Bu durum şimdilik idari yargı yerlerinde mevcut değildir. Buna rağmen madde metni bu husus gözönünde tutularak yazılmalıdır.

### **ÖNERİ METNİ :**

- "Danıştay bölge idare, idare ve vergi mahkemeleri, ancak özel veya teknik bir bilgiyi gerektiren hallerde bilirkişi incelemesi yaptınılmasına, bilirkişi olarak uzman kişilerin oy ve görüşünün alınmasına karar verebilirler. Hakimlik mesleğinin gerektirdiği genel ve hukuki bilgi ile ve resen araştırma yetkileri kullanılarak çözümlenmesi mümkün olan konularda bilirkişi incelemesi yaptınılamaz."

2- Bilirkişilerin seçimi; (HUMK. m. 276)

a- İdari davalarda taraflardan birisi her zaman idaredir. İdareyi temsil eden kişiler, kişisel menfaatleri bulunmadığı için, istisnaen de olsa kamu yarannın korunmasında çok duyarlı davranmayabilmektedirler. Bu sebeple, idari yargıcın re'sen araştırma ve davayı yönetme zorunluluğuna da uygun olarak ve gerçeği bir yaklaşımla İYUK'nun 31 inci maddesinin birinci fıkrasına 10.4.1990 tarih ve 3622 sayılı Kanunla eklenen hükmün aynen alınması, yani bilirkişilerin seçiminin idari yargıca bırakılması gerektiği düşünülmektedir.

b- Resmi bilirkişi varsa yani mevzuatın belirlediği kurum, kuruluş veya şa-

hıslardan oluşan bilirkişiler mevcut ise dahi, taraflardan birisi idare olduğundan, tek taraflı olarak Devletin tespit ettiği bu bilirkişilerle yetinmek sakıncalıdır ve yargıca gerektiğinde ayrıca bilirkişi görevlendirme yetkisi de verilmelidir.

c- Bilirkişi sayısının bir veya üç kişiden oluşması uygundur.

3- bilirkişilerin yemin etmesi (HUMK. m.276)

Bilirkişilerin yemin etmeleri Fransa'da olduğu gibi zorunlu sayılmalıdır. Bilirkişi seçimi kararında; bunların, heyet halindeki mahkeme huzurunda veya idari adli bir yargıç önünde; görüşlerini,, hiç bir etki altında kalmadan, mutlak tarafsızlık içinde bildireceklerine dair yemin etmeleri gereği de belirtilmelidir.

4- Bilirkişilerin tarafsızlığını teminen yargıçlar gibi reddedilebilmeleri kabul edilmelidir. (HUMK. m. 277) Red sebepleri olarak da İYUK'da idari yargıçların reddedilebilecekleri sebepleri ve süreyi düzenleyecek özel maddelere atıfta bulunulmalıdır. Aynı şekilde reddin hangi mahkemece görüşülüp karara bağlanacağı da yine idari yargıçlar için konulacak hükümlere atıfta bulunularak, düzenlenmelidir.

5- Bilirkişiliği kabul zorunluluğu: (HUMK. m.278)

Bilirkişilerin görevi kabul etmemeleri veya edip de yerine getirmemeleri ya d geç ve noksan getirmeleri gibi sebepler davaların gecikmesine neden olmaktadır. Bu hususun ciddi hükümlere bağlanması zorunludur.

### ÖNERİ METNİ :

"Bilirkişi olarak bilgi ve görüşlerine başvuru hususu bilmeksizin meslek ve sanatını icra etmesi mümkün olmayan ve alenen meslek ve sanatını icra eden kimseler o hususta bilirkişilik yapmayı kabul etmek zorundadırlar. Yalnız bunlar, HUMK'daki tanıklara ilişkin sebeplerin varlığı halinde bilirkişilik yapmaktan çekinebilirler. Bu sebeplerin mevcut olup olmadığını mahkeme tespit eder.

Bilgisine ve görüşüne başvuru konuda özel ve teknik bilgisi bulunmadığını ileri sürerek bilirkişilik yapmaktan çekinen kişinin o konuda uzman olduğunun anlaşılması halinde TCK'nun 282 nci maddesi uyannea cezalandırılır.

Mahkemeye gelmekten veya gelip de görevi yerine getirmekten imtina eden bilirkişiler hakkında HUMK'daki tanıklara ilişkin hükümler uygulanır."

5- Bilirkişi Raporu (HUMK. m. 279-281)

### ÖNERİ METİNLERİ :

- "Bilirkişiler raporlarını yazılı olarak vermek zorundadırlar. Bunun müm-



## TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKiŞİ İNCELEMESİ

### 91

kün olmadığı durumlarda, ayrıntılı rapor sonradan verilmek üzere, bilirkişilerin beyan ettikleri oy ve görüşler hemen tutanağa geçilir."

- "Hakim dosyayı inceleyerek bilirkişinin özel ve teknik bilgisiyle hangi sorulan yanıtlaması, ne gibi sorunlara çözüm araştırması gerektiğini, raporun kaç nüsha olacağını, işin niteliğine göre iki aydan uzun olmamak üzere raporun hazırlanıp verileceği süreyi tespit eder."

- "Bilirkişi, incelemesini yaparken gerekli görürse tarafları veya temsilcilerini dinleyebilir. Ancak taraflardan birini dinlerken karşı tarafın veya temsilcisinin de hazır bulunması gerekir."

- "Bilirkişiler raporlarını kendi özel ve teknik bilgileri ile hazırlamak zorundadırlar; tanık dinleyemez, mahkemece görevlendirilmemiş başka uzman kişilerden görüş alamazlar."

- "Bilirkişiler raporu birlikte hazırlamak zorundadırlar. Aralarında görüş ayrılığı olursa azınlıkta kalan bilirkişi ayn bir rapor verebilir."

- "Bilirkişi raporunun, tarafların ad ve soyadlarını, bilirkişinin çözümü ile görevlendirildiği hususları, inceleme konusu yapılan maddi vakıaları, gerekçeyi, sonucu, bilirkişiler arasında anlaşmazlık varsa bunun sebebini, düzenlendiği günü ve bilirkişilerin imzalarını içermesi gerekir."

Raporda yargıcı inandıracak ve aydınlatacak derecede gerekçe bulunmalıdır. Bilimsel ve teknik verilere aykırı rapor hazırlanamaz.

Bilirkişiler, raporda, müşahade ettikleri tılaylardan hukuki sonuçlar çıkaramaz; davanın hukuki yönlerini tartışıp çözüm arayışına giremezler."

- "Hakim belirli bir süre vererek raporda noksan ve müphem gördüğü hususların ek bir raporla açıklanmasını bilirkişilerden isteyebilir veya yeniden bilirkişi incelemesi yaptırabilir."

- "Hakim, ikinci bilirkişi raporunu tatmin edici bulursa kararını buna göre verebilir; aksi halde yeniden bilirkişi incelemesi yaptırır."

Vergi konularında idarenin yaptırdığı inceleme ve takdir karar ile bilirkişi incelemesi sonucunda tespit edilen değerler arasında açık fark bulunması halinde yeniden bilirkişi incelemesi yaptırılır."

- "Bilirkişi, raporunu mahkeme kalemine verir; raporun verildiği tarih kaydedilir."

- "Tarafların bilirkişi raporuna itiraz etmeleri hakim bu raporu

değerlen

92

## TÜRK İDARE DERGİSİ

dirmesini önlemez."

- "Hakim, hiç bir durumda bilirkişilerin oy, görüş ve fikirleriyle bağlı değildir, bunları izlemek zorunluluğu yoktur; sebeplerini ve gerekçelerini göstererek bilirkişi raporundaki görüşlerin aksine karar verebilir."

- "Bilirkişi ücreti, her sene başında Danıştay Başkanlık Kurulunca en düşük ve en yüksek hadleri saptanıp Resmi Gazete'de yayınlanacak olan ücret tarifesine uygun olarak işin niteliğine göre mahkeme başkanı tarafından tespit olunur.

Bilirkişi ücreti dava esastan karara bağlandığında haksız çıkan taraftan tahsil edilmek üzere Devlet Hâzinesinden karşılanır."

### II- KEŞİF UYGULAMASI İLE İLGİLİ ÖNERİLER

HUMK'nun 363-366 ncı maddeleri ile düzenlenmiş olan keşif uygulaması idari yargı yerlerine yaptırılacak keşiften farklı bir nitelik taşımamaktadır. Bu Kanunda keşfe ilişkin olup da diğer maddelere serpiştirilmiş hüküm de mevcut değildir. Bu sebeple hazırlanacak taslakta belirtilen madde hükümlerine uygun, benzeri hükümler getirilebilir.

### III- DELİLLERİN TESPİTİ İLE İLGİLİ ÖNERİLER

Yukarıda, tebliğ metninde açıkladığımız gibi; belirli şartlarla idari dava açılmadan önce idari yargı yerlerince de delil tespiti yapılmasını benimsiyoruz. Ancak, bu amaçla idari yargı yerlerini çalışmaz duruma düşürmemek için;

a- Yasada çerçevesi iyi bir şekilde çizilerek bunun bir istisnai işlem olduğu,

b- Sadece acil hallerde ve delillerin dava açılıncaya kadar kaybolması tehlikesinin bulunması haline münhasır olduğu,

c- Ancak idari işlemve eylemin tesis edilmesinden sonra böyle bir talepte bulunulabileceği,

d- Talepte bulunanın, açılacak davanın konusunun ve amacının ne olduğunu somut olarak ve açıkça belirtmesi, tespiti istenen delillerin bu davada neden ileri sürülmeleri gerekliliğini açıklaması; nihayet bu delillerin dava açılmadan önce tespitinde hukuki yarar ve zaruret bulunduğunu göstermesi gereği,

e- Bütün bu halleri değerlendirecek olan hakimın talebi kabul edip etmemekte takdir yetkisi bulunduğu, hükme bağlanmalıdır.

Bunun dışında HUMK.un 363-374 üncü maddeleri, idari yargı yerleri için de yeterlidir; dili ve ifadesi idari yargıya uyarlanarak tasanya alınabilirler.

## **TÜRK VE FRANSIZ HUKUKUNDA BİLİRKİŞİ İNCELEMESİ 93**

### **IV- ANKET USULÜ İLE İLGİLİ GÖRÜŞ**

Yazılı yargılama usulü yöntemlerinin mahkemeyi aydınlatmaya yeterli olmadığı durumlarda, resmi belgeler arasında dahi çelişki ve farklı yorumların bulunduğu hallerde, tamamen istisnaen uygulanmak üzere ve sadece Anayasa Mahkemesinin sözlü açıklama istemesinde olduğu gibi mahkemenin re'sen gerek ve ihtiyaç duyması şartıyla yetkili kişilerden sözlü açıklama dinleme; tanıklık yaparak bilgi, duygu ve görgüsünü anlatmasını isteme yolu açılabilir mi; yaran zarar ne olur, düşünülmesi uygun mütalâa olunmaktadır.



# T.C. DEVLETİNİN GENEL YÖNETİM SİSTEMİNDE TAŞRA TEŞKİLATININ KARŞILAŞTIĞI KARAR ALMA SORUNLARI VE BUNLARIN İYİLEŞTİRİLMESİNE İLİŞKİN BAZI ÖNERİLER

Prof. Dr. Hüseyin ÖZGEN\*

Yusuf ERBAY\*\*

## GİRİŞ

Karar verme, sorun çözme ile ilgili bir süreçtir. Bir örgütte problemleri ortadan kaldırmak, aksayan yönleri düzeltmek, eksiklikleri gidermek, değişikliklerle\* yapmak, verimliliği artırmak ya da bir çatışmayı önlemek karar verenlerin başlıca görevlerindedir. (Genç, 1991, s. 51)

Diğer bütün örgütler gibi Türkiye Cumhuriyeti Devleti de çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır ve bunları çözmek için karar veren mekanizmalar oluşturmuştur. Çalışmamızın ilk bölümünde devletin şu anda mevcut olan mekanizmasının işleyişi hukuki ve fiili yönleriyle kısaca anlatılmaya çalışılacak ve genel idari yapı açısından merkez ve taşra teşkilatlarının mevcut durumu, birbirleriyle ilişkileri ve bu ilişkileri düzenleyen bazı önemli kavramlara yer verilecektir.

Sıradan bir örgüt için karar vermeyi etkileyen faktörler arasında birey, grup, örgüt yapısı ve çevresi gibi unsurlar sayılabilir. (Onaran, 1971, s.99-100) Demokratik bir devlet için bunlar karar verme mekanizmasının başında bulunan siyasetçiler; idari ve bürokratik yapı; siyasi partiler, bu partilerin yapılaşmaları ve karar verme sürecine etkileri ile yerel grupların yönetimdeki fonksiyonları; örgütün hukuksal çatısından en küçük birimine kadar işleyişi; karar almayı etkileyen ve karar alıcıları belirleyen toplumsal mikro ve makro çevreler olarak tanımlanabilir.

Devlet örgütü içinde nihai karar alıcılar siyasetçiler yani "bireyler" olduğu için, bunların kişilikleri, tecrübeleri, bilgi, yetenek ve değerleri alınan kararları etkiler. Bu birey bir grup içinde karar veriyorsa, grup üyelerinin beklentileri, grup kararları ve uzmanların görüşleri bireyi

etkiler. (Genç, 1991, s.59)

---

\* Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F. İşletme Bölümü Başkam - ADANA

\*\* Yönetim ve Organizasyon Doktora öğrencisi, Karaisalı Kaymakamı – ADANA

96

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Örgüt yapısının ve bu yapının işleyişinin karar verme sürecine etkisi sözkonusudur. Örgütün içinde bulunduğu, onu etkileyen ya da devlet açısından bakarsak hizmet verilen-topluluk (çevre) ve topluluğun içinde bulunduğu şartlar ve sorunlar da karar verme süreci içinde oldukça önemli bir yer tutar.

Çok geniş sınırları ve alt sistemleri olan devlet sisteminin karar mekanizmasını bütün etkenleri hesaba katarak incelemeye çalışmak bu çalışmanın sınırlarını oldukça aşan bir çabayı gerektirir. Bu yüzden, yukarıda sayılanlar içerisinde daha çok mevcut örgüt yapısındaki problemlerden yola çıkılarak, karar verme ile ilgili meseleler ele alınmaya çalışılmıştır. Bunun yanı sıra uygulamada karşılaşılan sorunlara da, mevcut problemlerle birlikte ikinci bölümde yer vermemizin sebebi, Simon'un dediği gibi, "kararın uygulanmasının da aşında bir karar verme faaliyeti olduğu" gerçeği yatar. (Tosun, 1974, s. 116)

Türk idare sisteminin özellikle taşra teşkilatındaki tıkanıklığın ve merkez-taşra yönetimi ilişkilerindeki sorunların çözümü için ileri sürülen fikirler ve önerilere son bölümde değinilmiştir.

Çeşitli düşünürler karar verme sürecini yönetimin anahtarı olarak görürler. Çünkü karar verme en önemli kontrol kaynağıdır ve aynı zamanda karar verildikten sonra yapılacak eylemi de belirlemektedir. Kısaca karar verme süreci yönetimin sinir merkezine yakın bir yerde cereyan eder. (Culbertson ve diğerleri, 1960, s.458-460)

Bu noktadan hareketle, Türk idare sisteminde karar verme meselesi yönetimin ve sistemin tümünü ilgilendiren bir unsur olarak düşünülmüş ve çalışmamız boyunca açık veya kapalı bir tarzda karar verme yetkisinin nasıl kullanıldığına ya da kullanılması gerektiğinin değerlendirilmesi yapılmaya çalışılmıştır. Buna ek olarak, Türkiye Cumhuriyeti genel idare yapısı içinde bizzat "karar verme" yetkisinin kendisine kimin sahip olduğu veya olması gerektiği ve olguların doğurduğu sonuçlar üzerinde yürütülen fikirlere yer verilmiştir.

## 1- TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN BUGÜNKÜ HUKUKİ VE FİİLİ DURUMU

### 1.1 ANAYASAL YAPI

"Kuvvetler Aynılığı" prensibini benimseyen T.C. Anayasası millete ait olan egemenliğin millet adına kullanılması yetkisini yasama, yürütme ve yargı adı altında devletin çatısını oluşturan üç temel organa vermiştir. Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez. (Anayasa, 1982, m.7) Yürütme yetkisi görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirir-

## **TAŞRA TEŞKİLATININ KARŞILAŞTIĞI KARAR ALMA SORUNLARI 97**

lir. (Anayasa, 1982, m.8) Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır. (Anayasa, 1982, m. 9)

Anayasa'nın yürütme bölümündeki ilkelere göre Türkiye, Merkezi İdare Kuruluşu bakımından, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, iller; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İller İdaresi "Yetki Genişliği" esasına dayandır. (Anayasa, 1982, m. 126)

### **1.2 İL İDARESİ KANUNU**

Yukarıda belirtilen esaslar çerçevesinde, il yönetimini 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu düzenler. Bu kanunda, il idaresinde "Yetki Genişliğinin" esas olduğu ve merkezi idarenin mülki kademelerde (ilde, ilçede) örgütleneceği kaydıyla, il sistemi Anayasa paralelinde düzenlenmiştir. Hem Anayasamızda hem de İl İdaresi Kanununda bölge kuruluşlarının belli kayıtlarla "kurulabileceği" ifadesiyle il sisteminin esas olduğu vurgulanmıştır. Ama özellikle 1960-1980 arasında bu kurulabilir ifadesi, adeta "kurulmalıdır" şeklinde yorumlanarak gereksiz ve çok sayıda bölge kuruluşu oluşturulmuş ve il sistemi zedelenmiştir.

İl İdaresi Kanununun 4. maddesinde "İl genel idaresinin başı ve mercii Validir" hükmü yer almış ve İl'deki genel idare teşkilatının, adli ve askeri teşkilat dışında, Valiye bağlı olduğu "bu teşkilat Valinin emri altındadır" ifadesiyle açıkça belirtilmiştir. Aym Kanununun 27. maddesinde Kaymakamın ilçe genel idaresinin "başı ve mercii" olduğu ve ilçede de bu teşkilatın, adliye ve askeriye dışında, Kaymakamın emri altında bulunduğu hükmü yer almıştır.

### **1.3 YEREL YÖNETİMLER**

Genel idare yapımızın bir parçası olan Mahalli İdareler (Yerel Yönetimler); il, Belediye veya Köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esaslan kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler

tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli İdarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yannın korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde "idari Vesayet" yetkisine sahiptir. (Anayasa, 1982, m. 127)

Mahalli idareler üç değişik biçimde düzenlenmişlerdir.

**98**

## **TÜRK İDARE DERGİSİ**

### **a.İl Özel İdaresi**

İl Özel İdaresi II. Meşrutiyet döneminde çıkarılmış olan geçici bir yasaya dayanmaktadır. İl Özel İdaresini, taşınır ve taşınmaz malları olan, belli ve sınırlı görevleri yürütmekle yükümlü bir tüzelkişilik olarak tanımlayan yasada 1987 yılında 3360 sayılı Kanunla yeni düzenlemeler yapılmıştır.

İl Özel İdaresinin üç organı İl Genel Meclisi, İl Daimi Encümeni ve Va- li'dir. İl kamu tüzelkişiliğinin müzakere ve karar verme yetkisine sahip olan en yüksek organı İl Genel Meclisidir ve bu meclis tamamıyla mahalli niteliktedir. İl Daimi Encümeni Valinin başkanlığında genel meclis üyeleri arasından seçilmiş olan beş üye ve üç tabii üyeden oluşur. Genel Meclisin olduğu gibi İl Daimi Encümeninin de başkanı olan Vali İl Özel İdaresinin yürütme organıdır ve görevleri kanunda sıralanmıştır.

Kaymakamların İl Özel İdaresiyle ilgili olarak ilçede yürütecekleri görevler Valiliklerce belirlenecektir ve Kaymakam bu hizmetlerin yürütülmesinden Va- li'ye karşı sorumlu olacaktır.

### **b.Belediyeler**

Tanzimattan sonra yerel kuruluş olarak ilk örgütlenme Belediye alanında olmuştur. Buna karşılık, Belediyeler ancak Cumhuriyet döneminde gelişebilmiştir ve bugün ikibinin üzerinde Belediye mevcuttur.

Belediyeler, son nüfus sayımına göre nüfusu ikibinden çok olan yerler ile nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde kurulur.

Belediye kanununda Belediyelerin görevleri ayrıntılı bir biçimde sıralanmıştır. Başka yasalar da Belediyelere görev vermiştir. Zamanla bu görevler belediyelerin gücünü aşan bir nitelik kazanmıştır. Belediyenin gücüne göre bazıları için zorunlu bazıları için isteğe bağlı olarak düzenlenen bu görevler genellikle imar, sosyal yardım, ekonomi, sağlık ve kolluk alanlarındadır.



Tüzelkişiliğe sahip olan belediye yönetiminin üç organı vardır. Bunlar, belde halkı tarafından seçilen ve genel karar organı olan belediye meclisi; bu mescili- sin seçtiği belediye encümeni ve belediye tüzelkişiliğinin başı ve yürütme organı olan ve doğrudan doğruya seçmenler tarafından seçilen Belediye Başkanidir,

Belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan şehirlerde Büyükşehir Belediyesi adını taşıyan yeni bir yerel yönetim örgütünün kurulması 1984 yılında olmuştur.

## TAŞRA TEŞKİLATININ KARŞILAŞTIĞI KARAR ALMA SORUNLARI 99

### c. Köy idaresi

Köyler geleneksel bir yerel yönetim kuruluşudur. Köylerle ilgili düzenlemelerde tanzimattan sonraki yıllara dayanır. Köylere açıkça tüzelkişilik tanınması ancak 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu ile olmuştur. Köy tüzelkişiliğinin organları köy demeği, ihtiyar meclisi ve muhtardır. Bunlardan muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ile köy demeği danışma ve karar organlarıdır.

Köy Kanunu köyün görevlerini ayrıntılı bir biçimde belirtmiştir. Bunların bir kısmı zorunlu diğer kısmı ise isteğe bağlı görevlerdir.

### 1.4 BAZI ÖNEMLİ KAVRAMLAR

Türk idare sisteminin alt sistemlerini oluşturan merkezi idare ve onun taşra teşkilatı ile mahalli idarelerin ilişkilerini daha net biçimde anlatılabilmek için bazı kavramları merkezden yönetim- yerinden yönetim ilişkisi içinde açıklamakta fayda vardır.

#### a. Merkezden Yönetim ve Yetki Genişliği

Yetki genişliği ilkesinde, merkezi idarenin bir kısım yetkileri meydana getirilen coğrafi idare bölgelerine ya da belirli hizmetleri gören kumluşlara verilmiştir.

İl sistemine göre, ülke idari bakımdan "il" adı verilen coğrafi bölümlere ayrılmaktadır. İllerin başında genellikle merkezi idarenin tümünü temsil eden ve tümüne karşı sorumlu olan bir yönetici (Vali) bulunmaktadır. Bu yöneticiler aslında merkeze ait yetkileri merkez adına kullanmaktadırlar. Gerçekte kamu kudreti kendilerinde değil, merkezin elinde olduğundan verilen yetkileri ancak merkezin direktifi ve kontrolü altında kullanırlar.

Bunun yanı sıra, bazen merkezi idare yetkilerinin coğrafi idare bölümleriyle kayıtlı olmayan teknik nitelikte ve ihtisası gerektiren bir kuruluşun başında bulunan şahıs tarafından da kullanılabilceği, bu şahsın da merkezi idare adına

hareket edip karar alabildiği ve uygulayabildiği görülmektedir. Bu durumda, çoğunlukla, söz konusu kuruluş Devletinkinden farklı bir tüzelkişiliğe de sahip olabilmektedir. Bu tür uygulamaya "teknik (fonksiyonel) yetki genişliği" denilmektedir. (Özer, 1990, s.38)

Yetki genişliğinin amacı, merkezden yönetimin sakıncalarını belirli ölçüde ortadan kaldırmak ve merkezden yönetim sisteminin işleyişinde mümkün olduğu kadar rahatlık ve sürat sağlamaktır.

### b. Vesayet Denetimi

Yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki başka bir kuruluş veya kişi tarafından kanunların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine vesayet denetimi denir. Yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yapmalarını ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlama yönünden bu tür denetime gerek görülmektedir.

Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasına göre, merkezi idare, mahalli idareler üzerinde kanunda (mahalli idarelerin kendi özel kanunlarında) belirtilen esas ve usuller dairesinde idari Vesayet yetkisine sahiptir. (Çöker, 1991, s.5)

## 2- MEVCUT DURUMUN TAHLİLİ VE PROBLEMLER

Merkezin yerel düzeyde hizmet yürüten taşra kuruluşları ile yerel yönetimlerden oluşan taşra yönetimi, dünyadaki gelişmelerin ekonomik ve siyasi gerekleri olan verimlilik, etkililik, demokratik olma açısından bir bütün olarak ele alınmamaktadır. Merkezi idare ve yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümü yoktur. Her mesele ayrıntısına kadar "taşradan başkente taşınmakta, tekrar geriye götürülmektedir". Bunun sonucu olarak kırtasiyecilik ve bürokrasi dev boyutlara ulaşmaktadır. (Yazıcıoğlu, 1990, s.5-8)

Hemen her konuda merkezin onay şart olması taşra kuruluşlarında çalışanları sürekli olarak yukarıya yazan, soran, oradan talimat bekleyen ve sadece kendisine gelen emirleri uygulayan kişiler haline getirmiştir. Taşrada çalışanlardan yeni fikirler ve çözümler üretmelerini beklemek zordur.

Yazışma ve talimat beklemeye dayalı olan bu sistem hizmet ulaştırma konusunda da çok büyük gecikmeler doğurabilmektedir. Acil ihtiyaçların karşılanmasında bile merkezden karar, onay ve ödenek beklenmesi zorunluluğu olduğu için, bu tip ihtiyaçların cevap görmesi genellikle mümkün olmamaktadır. (Çöker, 1991, s.13-14)

Mahallinde canlı olan olay ile bu konuda kararın alındığı merkez arasındaki coğrafi uzaklık, problemle karşı karşıya olanla karar alanı/arklı kişiler olması, ve merkezde karara katılanların çokluğu, yavaş ve hizmetlerin temel şartı olan

uygunluk ve yerindelik ilkelerini ortadan kaldırmaktadır. Halkın kendisini çok yakından ilgilendiren kamu hizmetleri ile bağlantısı kopmaktadır. Kısaca taşradaki canlı olay merkezde karar alıcının önüne "cansız bir dosya" halinde gelmektedir ve kararlar bu hizmetlere ihtiyacı olan insanların çok uzağında alınmaktadır. (Yazıcıoğlu, 1990, s.8) Dolayısıyla, hizmetlerin isabetsizliği ve yanlış uygulamalar sebebiyle bunlardan etkilenecek olan halk tarafından yapılacak eleştiri ve denetim sözkonusu olmamaktadır. Sonuç, halkın siyasal bilincinin gelişmemesi ve devletten uzaklaşmasıdır.

## **TAŞRA TEŞKİLATININ KARŞILAŞTIĞI KARAR ALMA SORUNLARI 101**

Değnilmesi gereken bir diğer husus da merkezi yönetimin doğurduğu partizanlıktır. Merkezi yönetimden yana olanların öne sürdüklerinin zıddına, kamu kaynakları merkezi yönetim tarafından daha yanlı ve partizanca kul anı İm aktadır. Hizmetlerle ilgili tüm politik faaliyetlerin Ankara'da toplanması, yerel görevlilerin, politikacılar ve iş sahiplerinin mahalli konular için sürekli biçimde başkente akın etmesi sonucunu doğurmaktadır.

Asıl görevleri kanun yapmak (yasama) ve makro politikalar üretmek olan siyasetçiler zamanlarının büyük bölümünü Ankara'ya akın eden vatandaşların işlerini takip etmekle geçirmektedirler. Kendilerinin de görünüşte şikayetçi oldukları ve katı bir merkezden yönetim anlayışının sonucu, olan bu durumu düzeltmeye de hiç yanaşmazlar. Çünkü devlet kaynaklarının kendi elleriyle dağıtımının verdiği tatmin ve aslında bu dağıtımın gelecek seçimlere oy olarak yansması sözkonusudur.

Ayrıca, hizmet ve kaynak dağıtımıyla ilgili tüm politik faaliyetlerin ve karar verme yetkisinin merkezde toplanması, politikacıların yetişmesini de olumsuz yönde etkilemektedir. Demokrasinin gerçek okulu olması gereken yerel yönetimlerin Türkiye'deki yetersiz konumu, politikacı olmak isteyen kişiyi doğrudan milletvekili olarak Ankara'ya gitme çabasına itmektedir. Sonuç olarak T.B.M.M. sıralarını çoğunlukla yerel yönetimlerde gereken tecrübeyi kazanmadan meclise giren politikacılar doldurmaktadır. (Çöker, 1991, s. 15)

Merkezin taşra yönetiminin temeli olan bugünkü il sisteminin erozyona uğramasına, evrak trafiği idare etmeye çalışan etkisiz ve yetkisiz bir kurum haline gelmesine sebep olan bir diğer husus da, yerli yersiz kurulan bölgesel kuruluşlardır. Bu yolla il sistemi budanmış, il içi birimler de teşkilat kanunları tarafından her yönüyle merkeze bağlı hale getirilmiştir. Planına, bütçe ve kadrosuna hakim olamadıkları bir yapı içinde il yönetimi başındaki Valilerin koordinasyon ve denetleme görevini yapmaları mümkün değildir. (Yazıcıoğlu, 1990, s.20)

Üstelik hizmet gereği birden fazla ili kapsayan bölgesel kuruluşların başındaki bölge müdürlerinin fiili bağlılığı direkt olarak merkezdeki Genel

Müdüredir. Kendi siyasi kontrolleri altındaki bu yapıyı düzeltmek için iktidarların harekete geçmesini beklemekte oldukça zordur. Sözü edilen bölgesel kuruluşlar ise aslında devletin ana yatırım kalemlerini kontrol eden Karayolları, D.S.I., KÇy Hizmetleri gibi dev bütçelere sahip birimlerdir. Kısaca 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre devletin taşra yönetiminin başı olan Valiler asıl söz sahibi olmaları gereken yatırımcı ana birimlerde büyük oranda devre dışı bırakılmışlardır. \

İlçe biriminde durum daha da olumsuz bir yapı sergiler. Çünkü kuruluşundan itibaren ilçeler için, ildekine benzer bir özel idare yapısı dahi oluşturulamamıştır.

102

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Yukarıda sayılan bütün olumsuzlukların sonucu meydana çıkan "fiili gerçekler" taşra yönetiminde karar alma ve uygulama mekanizmasının oldukça karmaşık hale gelmesine neden olmaktadır. Merkezde siyasi denetimi elinde tutan partilerin taşra teşkilatlan ve mahalli politikacılar alman her türlü karar yönlendirmekte, bu karara katılmakta ve partileri adına adeta "fiili" olarak Yöneticilerin görev ve yetkilerini paylaşmaktadırlar.

Yazıcıoğlu'na göre mevcut sistemde bürokratla politikacı arasında üç davranış şekli vardır. Bürokrat ile politikacı kavga eder, bürokrat makamını kaybeder; bürokrat ile politikacı uzlaşır, koalisyon kurar, bürokrat bu sefer itibanm kaybeder (Partizan memorandum); her iki şıktan kaçınmak isteyen bugünkü bürokrat eylemsiz, idare-i maslahatçı, gününü gün eden, kanşma-görüşme-bulaşma politikasını benimseyen bir tavnın içerisine girer.

Türk yönetim modeli kamu hizmetlerini % 90'ı yer alan bu yapıya havale etmiştir ve bunun sonuçları ortadadır. (Yazıcıoğlu, 1992, s.27)

Türk idare sisteminin içinde bulunduğu durum siyasal açıdan da yozlaştıncıdır. Çünkü böyle bir ortamda yetişen yerel politikacı dar kişisel ya da grupsal çıkarlar peşinde koşan yetkisiz ve sorumsuz bir nitelik taşır. Aynı zamanda yerel topluluk karşısına hizmete ilişkin karar ve uygulamalarıyla çıkan ve denetlenen politikacı özelliği taşımaz. Sonuçta, "yerel yönetimlerin güçlendirilmemesi, merkez politikacıları ile bürokratlar kadar belki de yerel politikacıları da işine gelmektedir." (Yalçındağ, 1988, s.12)

### 3- ÇÖZÜM İÇİN ÖNERİLER

Önceki bölümde incelediğimiz bütün aksaklıkların ortadan kaldırılması için idare sisteminde başlatılacak olan yenileştirme faaliyetleri yerel idare merkezli bir düşünce tarzına kaymaktadır. Böyle bir sonuca ulaşmanın altında yerinden yönetim ilkesinin çeşitli faydalarının yattığı ileri sürülmektedir.

Yerel yönetim sisteminde bürokratik kademeler daha aza inecek ve bunun sonucu olarak yazışmalar ve kırtasiyecilik azalacaktır. Merkezden aylarca karar, onay ve ödenek bekleme ortadan kalkacağı için hizmetin gecikmesi önlenecektir.

Yerel yönetimler hizmet üretiminde çevre şartlarını ve özelliklerini merkezi yönetime kıyasla daha kolaylıkla dikkate alabilirler. İhtiyaçlar, bu ihtiyaçlarla birlikte yaşayanlar tarafından daha uygun bir şekilde belirlenebilir. Plan ve program yapan ve kaynak tahsis eden organ hizmetin yapılacağı yerden ne derece uzaklaşırsa, yanlış ve gereksiz politikaların etkili olması ihtimali o derece artar.

Hizmetlere ilişkin kararlar, programlar, ödenek tahsisi sınırlı alanı olan ye-

## **TAŞRA TEŞKİLATININ KARŞILAŞTIĞI KARAR ALMA SORUNLARI**

### **103**

rel yönetimler içinde yapılacağından, bu yönetimlere bağlı olan hizmet birimleri arasında her aşamada koordinasyon da kolaylıkla gerçekleştirilecektir. (Çöker, 1991, s. 16-26)

Yerel yönetimler ve onların yöneticileri hizmet ve yatırım kararlarını kendileri vereceği için verim artacaktır. Zira bu sistemde memur her şeyi yukardan bekleyen, hazırlanmış, ayrıntılarına kadar yukardan saptanmış kararları uygulayan değil, hizmet ve yatırımlara ilişkin her türlü hazırlığı baştan itibaren kendisi yapan, kararların oluşmasında görevi, etkinliği ve sorumluluğu olan bir kişi haline gelecektir.

İhtiyaçlara yönelik dengeli kaynak tahsisi yerinden daha iyi sağlanabilir ve merkezi idarenin kaynak kullanımındaki israfı ve yanlış yönlendirmeleri önlenir.

Yerinden yönetim sisteminde halk katılımı daha yüksek olmakta, bu yoldaki potansiyel kolaylıkla hizmete yönlendirilebilmektedir. Halk, kendi kararını gücünü ve mali desteğini katarak gerçekleştirdiği yatırımlara daha çok sahip çıkmakta, bunlardan daha çok yararlanmakta, randıman, verim ve kalite artmaktadır.

Diğer taraftan merkezi yönetimin olumsuzlukları ve tıkanma sebepleriyle buna çare olabilecek yerel yönetim yaklaşımının özelliklerini anlatmaya çalıştığımız genel çerçeveyi tamamlamak için, son nokta olarak merkezi yönetim sisteminin korunması gereken faydalı yönlerini belirtmekte yarar vardır.

Bunlardan ilki merkezden yönetimin ülke birliği ve bütünlüğünü sağlamadaki tartışmasız hayati olan rolüdür. Güvenlik ve savunma konularında oluşturulacak politikalar için merkezden yönetim sistemine ihtiyaç bulunmaktadır.

Buna ek olarak ulusal düzeyde yürütülmesi gereken, çok büyük mali imkanlar, teşkilat ve uzman gerektiren hizmetler için kaynakların birleştirilip tek elden yürütülmesi akılcı olur. Ayrıca merkezden yönetim sayesinde ekonomik yönden bölgeler arasında oluşacak büyük dengesizliklerin bütçe aracılığıyla azaltılması mümkün olabilir.

Sonuçta şunu önemle belirtmek gerekir ki, her iki sistemin faydalan ve sınırlanan birlikte değerlendirilmeli ve ortaya ülke gerçeklerine uygun bir sistem çıkarılmalıdır. Gelişmiş ülkelerin hemen hepsinde uygulanan da bundan farklı bir şey değildir.

### **3.1 BİREYSEL FİKİRLER VE ÖNERİLER**

Bireysel düzeylerde de ileri sürülen, fakat aslında genel kabul görmüş olan bazı çözüm önerilerinin kısa bir listesini yapmakta fayda vardır:

**104**

### **TÜRK İDARE DERGİSİ**

**a.** Yerel yönetimlerin teşkilatlanması tabana en yakın düzeyden başlatılmalıdır. Bunun için, köylerde bir kırsal idare birimi ve ilçelerde ilçe yerel yönetimi kurulmalı; illerde mevcut olan İl Özel İdareleri il yerel yönetimleri olarak yeniden düzenlenmelidir. İl ve ilçe yerel yönetimleri kent merkezlerinde bulunan belediyeler dışında kalan kırsal alanların yerel ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde örgütlenmeli ve her kademedede plan, program ve bütçe yetkisine sahip, karar organları halk tarafından seçilmiş, tüzelkişiliği haiz idari yapılar olmalıdır.

**b.** Ülke birliğinin sağlanması; makro politika, program ve hedeflerin belirlenmesi; genel anlamda işbirliği ve koordinasyon düzenlemeleri; mahalli idarelerin kapasitesini aşan milli projelerin gerçekleştirilmesi; milli savunma, adalet, ulaştırma, genel asayiş ve emniyetle dış politika konulan mefkezi idare tarafından yürütülmelidir.

**c.** Profesyonel yönetici ihtiyacı ve üniter devlet gereği olarak uzunca bir süre; merkezin (hükümetin) taşradaki tek temsilcisi Vali ve Kaymakam, il ve ilçe yerel yönetimlerinin başı olmalı, merkezle irtibatı bu makamlar sağlamalıdır. Zaman içinde bu makamlara seçime gelinmesi düşünülmelidir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler işbirliği esasına göre düzenlenmeli; merkez, destekleyici, yol gösterici olmalı, teknik ve mali yardım sağlanmalıdır.

Yerel idarelerin merkez adına yaptıkları görevlerde, merkezin denetim yetkisi olmalı, vesayet denetimi kavramı olarak kullanılmamalı, yerini "hukuka uygunluk denetimi" almalıdır. Mahalli nitelikteki hizmetlerde "yerindelik denetimi", tamamen yerel halka ait olmalıdır. (Yazıcıoğlu, 1992, s.44-45)

**d.** İl ve ilçe merkezleri ile kasabalarda hizmet veren belediye idareleri yeniden düzenlenmelidir. Belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları karmaşık

bir hal almıştır. Belediye Kanununda yer alan zorunlu ve isteğe bağlı görevlerin hangisinin yürürlükte olduğu, hangisinin merkezi idareye ve hangisinin belediyeye ait olduğu konusu net değildir. Bu durum görev-karar-kaynak dengesinin kurulmasını zorlaştırmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır.

e.Yerel yönetimlerin organizasyon yapılan, çağın ihtiyaç ve imkanlarına göre yeniden düzenlenmeli; hizmet planlaması, bütçeleme, programlama, personel politikası, iç denetim, özelleştirme, koordinasyon, kompitürleşme, muhasebe sistemleri ve hizmet maliyetini, program bütçe ve gerçek mali denetimi esas alan bir yönetim sistemi gerçekleştirilmelidir.

### **3.2 SİSTEMLİ BİR ARAŞTIRMA: KAYA**

Yönetim sisteminin içinde bulunduğu meseleler üzerinde yapılan araştırma

#### **TAŞRA TEŞKİLATININ KARŞILAŞTIĞI KARAR ALMA SORUNLARI 105**

lar ve sunulan öneriler içinde bir tanesi muhtevası ve akademik niteliğinin gücü açısından oldukça dikkate değer özellikler taşımaktadır.

Devlet Planlama Teşkilatının isteği üzerine 1988 yılında başlatılan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) adlı "yönetimi yeniden düzenleme" projesi 1991 yılında neticelendirilmiş ve bir rapor halinde hükümete sunulmuştur. (Yalçındağ, 1992, s.5)

Bu raporda, kamu yönetimi sistemimizin yerel topluluklara hizmet üreten birimleri olan yerel yönetimler ve merkezin taşra kuruluşları birlikte ele alınmış ve toplumumuzun verimli ve etkili hizmet beklentileri ile daha demokratik yönetim isteklerine cevap vermekten uzak düşmüş olan bu birimlerin zaman geçirmeden yeniden düzenlenmesi gereği savunulmuştur.

KAYA raporu öncelikle yerel yönetim kurumunun niteliği üzerinde durmuş ve Türkiye'deki yerel yönetim anlayışının ve uygulamasının bir tahlilini yapmıştır. Buna göre:

a. Yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yetkileri; hemşeri katılımı, kararları etkileme, denetleme ve temsil; ve yönetsel saydamlık açısından yerel yönetim kurumumuz yeterince demokratik değildir. (Yalçındağ, 1991, s. 126)

b. Yerel kamu hizmetleri üzerinde yetki ve sorumluluk; yerel yönetimleri kesin, yürütülür karar alma yetkisi; ve maddi kaynak yeterliliği ile kaynak yaratma yetkisi açılarda yerel yönetim kuruluşlarımız yeterince güçlü değildir. (Yalçındağ, 1991, s.127-128)

c. Kırsal alanda yönetim boşluğu; büyükşehir modelindeki aksaklıklar; ve çağdaş yönetim tekniklerinden uygulamada yeterince yararlanılmam aşısı gibi konular kapsayan yönetsel ve örgütsel sorunlar mevcuttur. (Yalçındağ, 1991, s.

128-129)

KAYA raporu ile önerilen modelde yerel düzeyde yönetim sistemimizin yerel yönetim ağırlıklı olması öngörülmektedir. Bunun anlamı, tıkanmakta olan bugünkü merkezi yönetim sisteminde, merkezde ve yetki genişliği ilkesi doğrultusunda merkezin taşra kuruluşlarında olan bazı karar alma ve uygulama yetki imkânlarının yerel yönetimlere aktarılmasıdır.

Raporda yerel düzeydeki yönetim sistemi için önerilen nodelin yerel demokrasiyi güçlendiren, halkın etkinlikle katıldığı ve denetlediği, saydam, kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel halkını ilgilendiren kararları kendi organları aracılığıyla alıp kendi birimleri sayesinde uygulayabilen, ülke yönetim sistemi ile yönetimin birliği ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşen, idari et-

106

## TÜRK İDARE DERGİSİ

kinliği ve verimliliği gerçekleştiren bir yerel yönetim kurumu özelliklerine sahip olması öngörülmüştür. (Yalçındağ, 1991, s. 131-132)

Modelde şu anki genel yönetim sistemimizin taşra teşkilatı ve mevcut yerel (yönetimlerin yerini alarak kırsal yörelere hizmet üretecek üç basamaklı bir yönetim sistemi önerilmektedir.

Birinci basamakta köy ve kırsal nitelikli belediyeler (Nüfusu 5000'in altındaki belediyeler), ikinci basamakta ilçe yerel yönetimi, en üst basamakta ise il yerel yönetimi yer almaktadır. Vali ve Kaymakam için modelde, yürütme organı fonksiyonu öngörülmektedir. İller ve ilçelerde merkez yönetiminin görevlerinin çok büyük bir kısmının modelde il ve ilçe yerel yönetimlerine bırakılması önerildiği için, merkezle yerel yönetimler arasında bir denge unsuru olarak Vali ve Kaymakamın yürütme organı görevini üstlenmesi düşünülmüştür. Buna karşılık modelde il ve ilçe meclislerinin konumu, güçlendirilmiştir.

Modeldeki yerel yönetim basamakları arasında demokratik idari vesayet ilişkileri kurulmalıdır.

Yerel görevler, modeldeki birimler arasında esnek biçimde bölüştürülmeli, ihtiyaçlara göre değişik düzenlemeler yapılmalıdır. (Yalçındağ, 1991, s. 133)

Şehirler ve büyükşehirlerde bugün var olan yerel yönetim anlayışı KAYA raporunu hazırlayanlar tarafından da benimsenmektedir.

Bu noktada yeni bir gelişmeye değinmek gerekmektedir. 28 Ocak 1992 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan bir Başbakanlık Genelgesiyle ilçe ve illerde meclisler kurulması kararlaştırılmış ve yürürlüğe konulmuştur. Söz geçen bu meclislerin KAYA projesi ile önerilen il ve ilçe meclisleri ile benzerliği yoktur. Genelgede sözü edilen seçimle iş başına gelen, tüzelkişiliğe sahip bir yerel



yönetim biriminin "karar verme yetkisi" olan meclisleri değildirler.

Danışma niteliği taşıyan ve bütçesi olmayan bu meclislerin il ve ilçe sorunlarına çözüm bulması beklenemez. Etkisiz ve yetkisiz danışma kurulları zincirine bir yenisini ilave etmekten başka bir işe yaramayan bu girişimin "ilçe ve il yerel yönetimleri ve bunların organı olacak il ve ilçe meclisleri hakkında yerel kamuoyunda, daha kurulmadan önce bazı (olumsuz) ön yargıların ve değerlendirmelerin ortaya çıkması sonucunu yaratması da mümkündür" (Yalçındağ, 1992, s.7)

#### 4. SONUÇ

Devlet sistemimizin hukuki temeli olan Anayasa'nın kuvvetler ayrılığı prensibi bugün işlemez haldedir. Yasama organı olan Meclisin Üyeleri fiilen idare

#### TAŞRA TEŞKİLATININ KARŞILAŞTIĞI KARAR ALMA SORUNLARI 107

organının yetkilerini kullanmaktadırlar. Siyasetçiler kanun yapma yerine bizzat yürütmenin görevlerini yüklenip alınacak kararlar en ince ayrıntısına kadar belirlemekte ve uygulamaları yönlendirmektedirler. Taşrada ise bu görevi yerel siyasetçiler yerine getirmektedir.

Öte yandan, merkezi yönetim taşra teşkilatına "yetki genişliği" ilkesi doğrultusunda devretmesi gereken bütün yetkileri elinde toplamıştır.

Hukuken yürürlükte olan ve devletin taşra teşkilatının temel ilkelerini düzenleyen İl İdaresi Kanunu yıpranmış ve fiilen büyük ölçüde bir kenara bırakılmıştır.

Genel idare yapısının bir parçası olan yerel yönetimler maddi imkânlar ve fonksiyonlar açısından yetersizdir. Belediyelerin asıl önemli görevi olan alt yapı çalışmalarını bile merkez teşkilatlarına yerine getirilmektedir. İl özel idareleri ise yeterli kaynaktan mahrum ve eskimiş bir yerel yönetim şekli olarak görev yapmaya çalışmaktadır.

Tamamına yakın kısmını merkezde topladığı yetkileriyle hantallaşan ve çok geniş bir alana yayılan ülkeye hizmet veremez hale gelen devlet idaresi, Başkente olan evrak ve iş takibi akını yüzünden işlev yapamaz hale gelmiştir.

Bu tıkanıklığın açılması büyük oranda yerel yönetimlere ağırlık veren ve problemleri yerinde çözmeyi amaç edinmiş yeni bir yapının oluşturulmasına bağlıdır. Demokratikleşme yolunda da önemli bir katkı sağlayacak olan yeni yapıda karar verme seçilmiş karar organlarına ait olacaktır.

. Türkiye'nin tarihi ve güncel şartlar gözönüne alınıp, merkezden yönetimin

üniter devlet açısından kaçınılmaz faydalan da hesaba katılarak, ülke şartlarına uygun karma bir devlet yapısı fikrine katılanların sayısı oldukça fazladır. Yapılan bazı kapsamlı araştırmalar da siyasi iktidarları bu yönde etkilemeye çalışmaktadır.

Ancak görülen odur ki, kaynakları ve karar alma yetkisini elinde bulunduran merkezi otorite ileri sürülen bu önerilere fazla sıcak bakmamaktadır. Alınan bazı yetersiz ve göstermelik kararların bu yolda gerçekçi bir katkı sağlaması da mümkün değildir.

Şartları çok değişen bir "yakın çevre" ile kuşatılmış devletimizin, koşar adımlarla çağları geçen dünya medeniyetini ve bu medeniyetin temel ilkelerini de hesaba katarak; fakat kendi özel şartlarının uzağına düşmeden; ekonomik işleyişin temelini teşkil eden verimlilik ve etkililik ilkelerini hayata geçirmenin kaçınılmaz olduğu gerçeğinden hareketle yeni bir idari yapılanmaya girme mecburiyetinin zamanı geçmektedir.

108

## TÜRK İDARE DERGİSİ KAYNAKÇA

-Culbertson, Jack, (1960), Jacobson, Paul., Reller, Theodore., **Administrative Relationship**, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

- Çöker, Ziya, (1991), "Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim", **Türk İdare Dergisi**, No: 393, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara.

- Genç, Turan, (1991), "Çağdaş Yönetimde Karar Verme Süreci", **Türk İdare Dergisi**, No: 392, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara.

- Gözübüyük, Şeref, (1989), **Yönetim Hukuku**, Sevinç Matbaası, Ankara.

- İDEM, (1959), **İdare Hukuku**, Sevinç Matbaası, Ankara.

- İl İdaresi Kanunu, Resmi Gazete, 10.6.1949, Ankara.

- Öktem, Kemal, (1988), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi", **Türk İdare Dergisi**, No: 378, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara,

- Onaran, Oğuz, (1971), **Örgütlerde Karar Verme**, A.Ü.S.B.F. Yayını, Ankara.

- Özer, Ahmet, (1990), "Anayasa ve Yönetim", **Türk İdare**

**Dergisi**, No: 388, içişleri Bakanlığı Yayınlan, Ankara.

- Simon, Herbert, (1974), Çeviren: Mustafa TOSUN, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 7, Sayı 3, TODAİE, Ankara.

- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, **Resmi Gazete**, 9.11.1982, Ankara.

- Yalçındağ, Selçuk, (1988), "Yerel Yönetimler için Yeni Model Arayışları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 21, Sayı 3, TODAİE, Ankara.

- İDEM, (1992), "Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 1, Sayı 2, TODAİE, Ankara.

- İDEM, (1991), "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 3, TODAİE, Ankara.

- Yazıcıoğlu, Recep, (1990), **Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi**, (Ma; halli idareler Reformu), Aydın.

- İDEM, (1992), "Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi", **Türk İdare Dergisi**, No: 394, içişleri Bakanlığı Yayınlan, Ankara.

## TÜRKİYE'DE TRAFİK GÜVENLİĞİ

Doç. Dr. Turan GENÇ  
Başmüfettiş

### ■ GİRİŞ

Trafik karayollarından yararlanan insan, hayvan ve taşıtlarla, hareketli ma- kinaların bu yollar üzerindeki durum ve hareketleri olarak tanımlanmaktadır.

Karayolları üzerinde, çarpma çarpışma, devrilme ya da başka bir biçimde meydana gelen ve ölüm, yaralanma ya da hasarla sonuçlanan olaylar ise "trafik kazası" olarak nitelendirilmektedir.

Bu olayların azlığı ya da çokluğu, karayollarında trafik güvenliğinin olup olmadığını ifade eder.

Yaşadığımız yüzyıl, hızla değişen ve gelişen bilim ve teknolojiye uyum sağlama çabasında bulunan insanları sık sık ve süratli yer değiştirme zorunluğunda bırakmaktadır. Bu nedenle, bir yandan motorlu araç sayısında önemli artışlar meydana gelirken, öte yandan motorlu araçlarda sürati artırmaya çalışmaları sünip gitmektedir. 1920'li yıllarda

dünyada birkaç milyon motorlu araç varken bugün bu sayı üç yüz elfi milyonu aşmış bulunmaktadır.

Motorlu araç sayısının ve bu araçların süratinin artırılması insanın ulaşım ve çabuk iş görme gücünü ve isteğini artırarak ekonomik ve sosyal kolaylıklar sağladığı bir gerçektir. Ancak, trafik kazalarının neden olduğu ölümler, yaralanma ve sakat kalmalar ile diğer ekonomik ve sosyal kayıplar dikkate alındığında trafik kazalarının dünyayı yıldırان bir sosyo-ekonomik sağlık sorunu olduğu ortaya çıkar.

Nitekim dünyada, trafik kazalarında yılda yaklaşık 150.000 civarında kişinin öldüğü, 350.000 civarında kişinin bedensel veya ruhsal yönden sakat kaldığı gözönüne alınırsa, trafik kazalarının dünyada zulüm diye nitelendirilen savaşlardaki insan kaybına eşdeğer olduğu söylenebilir.

Dünyada ölüm sebepleri arasında kazaların dördüncü sırayı aldığı ve bu kazaların yüzde 40 kadarının da trafik kazaları olduğu bilinmektedir.

Ülkemizde ise, son on yılda meydana gelen trafik kazalarının sayısı, ölü, yaralı ve maddi hasar durumu Tablo-1'de görülmektedir.

110

## TÜRK İDARE DERGİSİ

### TABLO - 1

#### YILLAR İTİBARIYLA TRAFİK KAZALARI

Yıllar	Kaza	Ölü	Yaralı	Maddi Hasar (TL)
1983	55.208	5.201	44.769	7.993.000.000
1984	60.840	5.731	50.521	11.517.000.000
1985	65.831	5.680	51.586	17.127.000.000
1986	92.625	7.315	71.264	39.214.000.000
1987	110.207	7.530	80.321	72.167.000.000
1988	107.651	6.846	79.174	126.068.000.000
1989	103.758	6.332	80.013	190.048.000.000
1990	115.925	6.286	87.693	328.017.000.000

1991	142.145	6.231	90.520	566.919.000.000
1992	173.864	6.015	92.416	-
Toplam	1.028.045	63.166	778.777	1.359.070.000.000

**Kaynak:** Emniyet Genel Müdürlüğü kayıtları. 1992 rakamları geçicidir.

Tablo-1 'in incelenmesinden anlaşılacağı gibi, Türkiye'de son on yıl içerisinde toplam 1.028.054 trafik kazası meydana gelmiş, bu kazalarda 63.166 kişi hayatını kaybetmiş, 728.777 kişi yaralanmış, yaklaşık bir trilyon 359 milyar Türk Lirası maddi hasar meydana gelerek milli servet kaybı olmuştur.

Kazaya karışanlar ve bunların yakınlarının duyduğu manevi acı ise maddiyatla ölçülemeyecek bir değerdedir.

Bu sayılar, ülkemizce acısı yıllarca yüreklerimizde iz bırakan Erzincan ve Varto depremlerindeki kayıplardan daha fazladır.

Görülüyor ki trafik kazalan, dünyayı yıldırان bir savaş, bir deprem, hatta bir salgın hastalık gibi çok önemli bir sorundur.

Bu nedenle bu konuda başta hükümetler, ilgili bakanlıklar ve kuruluşlar olmak üzere, basın ve yayın organları ile bu olgunun içinde yaşayan herkes etkili önlemler alınması gerek ve ihtiyacını duyarak birşeyler yapabilmelinin çabası içerisinde girmelidir.

## TÜRKİYE'DE TRAFİK GÜVENLİĞİ

111

Bu ilgi ve bekleyiş, ilgili diğer bakanlık ve kuruluşlarla birlikte Emniyet Genel Müdürlüğünü de teşvik ve tahrik ederek bu konudaki çalışma ve çabalarına güç katabilir.

Nitekim, Emniyet Genel Müdürlüğü, genel güvenlik ve asayiş hizmetleri ile birlikte trafiğin düzen ve kontrolüne ilişkin faaliyetleri de yürütmektedir. Ayrıca, çıkardığı trafik istatistik yıllığı ve diğer yayınlar ile, kazaların analiz, sentez ve bilimsel olarak değerlendirilmesine katkıda bulunmaya çalışmaktadır.

Ancak, trafik olgusu tek yönlü olmayıp, pekçok faktörü bulunan ve birçok kuruluşu yakından ve doğrudan ilgilendiren, çok yönlü ve karmaşık bir sorundur.

Bu nedenle, konuya bilimsel bir yaklaşımla bakarak, mevcut durumu sayısal verilere dayalı olarak ortaya koyduktan sonra Emniyet Genel Müdürlüğü ile diğer Bakanlık ve kuruluşlara düşen görevleri belirtmek ve çözüm yolları üzerinde durmakta yarar görülmektedir. Belki de bu yazının amaçlarından biri, bu karmaşık sorunun çözümünde etkili olabilecek kuruluşların neler yapabilecekleri konusunda görüşler üretmek, birimler arasında var olması gereken koordinasyon ve işbirliğine katkıda bulunmaktır.

Ülkemizde meydana gelen trafik kazaları ile bu kazalar sonunda uğranılan

maddi kayıplar istatistiklerde görmek yeterli değildir. İstatistiklerden yararlanılarak çıkarılacak sonuçlara göre, bu soruna çözüm bulmak, karayollarında seyahat edecek insanları kazalardan korumak, duydukları korku ve endişeyi ortadan kaldırmak, onlara güven ve huzur vermek, ulusal devletin başta gelen ödevlerinden biridir. Devlet olarak örgütlenmenin temel amaçlarından biri, belki de birincisi yurttaşların can ve mal güvenliğinin korunmasıdır.

### **TRAFİK KAZALARININ OLUŞ BIÇIMLERİ VE NEDENLERİ**

Trafik kazaları genellikle, çarpışma, duran araca, yayaya, hayvana, sabit bir cisme çarpma, devrilme ya da araçtan düşme biçimlerinde olmaktadır. Hangi biçimde olursa olsun, bir trafik kazasında ya da trafik olgusunda araç, yol ve insan olmak üzere başlıca üç temel öge bulunmaktadır. Trafik kazalarının yüzde ikisinin araç, yüzde 0,5 inin yol, yüzde 97,5 inin de insan kusurundan kaynaklandığı görülmektedir. 1

#### **ARAÇ**

Karayolu trafik güvenliğinin yol ve yolu kullanan insandan başka en önemli ögesini araçlar oluşturmaktadır.

Son yıllarda ülkemizde, otomobil üretiminin gelişmesi, özel otomobil talebinin artması, karayolu ile yapılan yük ve yolcu taşımacılığındaki gelişmeler nedeniyle motorlu araç sayısında hızlı artışlar olmaktadır.

1 Trafik İstatik Yıllığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, 1991. s. 13.

**TRAFİK KAZALARINDA KUSUR PAYLARI**

KUSURLU	ŞEHİRİÇİ		ŞEHİRDİŞİ		TOPLAM	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
SÜRÜCÜ	107.188	85.19	23.797	87.81	130.985	85.65
TAŞIT	1.582	1.25	1.565	5.77	3.147	2.05
YAYA	16.408	13.04	11.138	4.19	17.546	11.47
YOL	353	0.28	450	1.66	803	0.52
YOLCU	289	0.22	149	0.54	438	0.28
TOPLAM	125.820	1.00	27.099	1.00	152.919	1.00

**Kaynak:** Trafik İstatistik Yıllığı, 1991, s. 13

Ülkemizde son on yıl içerisinde motorlu araç sayısındaki artış ile sürücü sayısı ve trafik kazaları Tablo-3'de görülmektedir.

Tablo-3'ün incelenmesinden, Türkiye'de son on yılda trafiğe kayıtlı araç sayısında sürekli ve önemli artışlar olduğu anlaşılmaktadır. Bu sayılara Türkiye'den transit geçen yabancı plakalı araçlar ile yurtdışında çalışan işçilerimizin izne gelişlerinde getirdikleri yabancı plakalı araçlar ve yabancı turistlerin araçları da eklenince, Türkiye'de trafiğe çıkan araç sayısının küçümsenemeyecek bir düzeye çıktığı görülür.

Araç sayısı, yolun trafik yoğunluğunu artırdığından kaza olasılığı da artmaktadır.

Motorlu araç sayısındaki bu hızlı artışa rağmen, araçların teknik kontrollerinin etkili biçimde yapıldığı söylenemez. Teknik kontrollerdeki yetersizlikler, aracın trafiğe çıkacak teknik imkanları kaybetmesi sonucu kazalara neden olmaktadır. Az da olsa kazaların bir kısmının fren patlaması, rot çıkması, lastik patlaması, ışık kusurları, aks kusurları, aynaların eksikliği ve diğer araç kusurlarından da kaynaklandığı görülmektedir.

Türkiye'de son on yılda araç ve sürücü sayısındaki sürekli artışa paralel olarak trafik kazalarında da 1988 ve 1989 yılları hariç, bir artış olduğu görülmektedir.

1988-1989 yıllarındaki araç ve sürücü sayısındaki artışa rağmen, kaza sayısındaki düşüşün nedenleri araştırıldığında aşağıdaki hususlar saptanmıştır.

TABLO - 3  
MOTORLU ARAÇ, SÜRÜCÜ VE KAZALARDAKİ ARTIŞLAR

Yıl	Araç	Artış %	Sürücü	Artış %	Kaza	Artış %	Ölü	Artış %	Yaralı	Artış %
1982	1.887.878	+ 5,72	2.897.771	+ 4,82	46.249	+ 12,93	4.884	+ 9,97	35.976	+ 20,95
1983	2.018.608	+ 6,92	3.031.200	+ 4,60	55.208	+ 19,37	5.201	+ 6,49	44.769	+ 24,44
1984	2.186.515	+ 8,32	3.198.492	+ 5,52	60.840	+ 10,20	5.731	+ 10,19	50.521	+ 12,84
1985	2.375.141	+ 8,63	3.474.643	+ 8,63	65.831	+ 8,20	5.680	+ 0,88	51.586	+ 2,10
1986	2.653.715	+ 11,73	3.835.279	+ 10,38	92.625	+ 40,70	7.315	+ 28,78	71.264	+ 38,14
1987	2.987.215	+ 12,57	4.502.055	+ 17,39	110.207	+ 18,98	7.530	+ 2,93	80.321	+ 12,70
1988	3.313.005	+ 10,91	4.919.156	+ 9,26	107.651	- 2,32	6.846	- 9,08	79.174	- 1,42
1989	3.655.090	+ 10,33	5.519.101	+ 12,20	103.758	- 3,61	6.332	- 7,50	80.013	+ 1,05
1990	4.091.888	+ 11,95	6.235.196	+ 12,97	115.295	+ 10,71	6.286	- 0,72	87.693	+ 3,59
1991	4.487.259	+ 9,66	6.778.291	+ 8,71	142.145	+ 22,67	6.281	- 0,07	90.520	+ 2,90
1992	5.055.968	+ 10,1	7.465.559	+ 9,2	173.864	+ 22,31	6.015	- 3,46	92.416	+ 2,09

KAYNAK : Emniyet Genel Müdürlüğü kayıtları, 1992 rakamları geçicidir.



### Trafik Kazalarının Düşüş Nedenleri

1. 15/02/1988 tarihinden itibaren Türkiye'de 39 ilde ve bu tarihi izleyen günlerde bütün illerde takograf uygulamasına başlanmıştır.

2. 11/11/1988 tarihinden itibaren trafik para cezaları artmış 1990 tarihinden sonra ise para cezalarında herhangi bir artış olmamıştır.

3. 01/01/1989 tarihinden itibaren ceza puanı uygulamasına geçilmiş ve 100 ceza puanını dolduranların ehliyetleri geri alınmaya başlanmıştır.

4. 1986 yılından itibaren emniyet kemeri takma zorunluluğu getirilmiştir.

5. Karayollarında tek yönlü yollar işletmeğe açılmağa başlanmıştır.

Öyle ise, araç sayısındaki artışa rağmen alınacak etkili önlemler ile trafik kazalarında bir azalma olabileceği söylenebilir.

Bazı Avrupa ülkelerindeki trafik kazaları, araç sayısı ve nüfus durumu Tablo-4'de görülmektedir.

Tablo-4'ün incelenmesinden anlaşılacağı gibi, Türkiye 10.000 kişiye düşen kaza sayısı bakımından, Belçika, Avusturya, Almanya, İngiltere, Portekiz, İsviçre, Fransa, İspanya ve İtalya'dan sonra gelmektedir. Fakat, 10.000 araca düşen kaza, ölü ve yaralı sayısı bakımından Türkiye, Fransa'dan sonra ikinci sırayı almaktadır.

Bu durum, Türkiye'nin trafik kazaları bakımından nasıl bir konumda olduğunu göstermektedir.

### YOL DURUMU

Trafik güvenliği bakımından yol durumu, şehirdışı ve şehiriçi olmak üzere incelenebilir. Yolun fiziksel ve geometrik standartlarının, yolun teknik niteliklerinin kaza nedeni olarak yüzde 0.52 gibi çok düşük oluşuna bakılarak yeterli olduğu düşünülebilir. Ancak, Türkiye'nin son 50 yıl içerisinde gösterdiği toplumsal ve ekonomik gelişme, hızlı nüfus artışı, süratli fakat dengesiz kentleşme, karayolu taşımacılığının taşıdığı önem, uluslararası turizm hareketleri, yurtdışı- na giden işçilerimizin alışkanlıkları ve daha birçok etmenler dolayısıyla karayollarında bir kapasite zorlamasının olduğu ve Avrupa ülkelerine göre bazı yetersizliklerin bulunduğu söylenebilir. Türkiye'de yol kusuruna bağlı trafik kazaları, yol çökmesi, yol yapım hatası, düşük banket, kasis, işaret eksikliği ve diğer kusurlara bağlanmaktadır. 2

Karayollar Genel Müdürlüğü istatistiklerine göre, şehiriçinde iki yönlü yollarda meydana gelen kazaların tek yönlü yollarda meydana gelen kazaların üç katı, şehirdışında ise 20 katına kadar çıkmakta olduğu görülmektedir.



## AVRUPA ÜLKELERİNDE MOTORLU ARAÇ, NUFUS, KAZA, ÖLÜ VE YARALI SAYILARI

ÜLKE	KAZA SAYISI	ÖLÜ	YARALI	NÜFUS	YILI	MOTORLU ARAÇ SAYISI	10.000 ARAÇ DÜŞEN KAZA	10.000 ARAÇ DÜŞEN ÖLÜ	10.000 ARAÇ DÜŞEN YARALI	10.000 KİŞİYE DÜŞEN KAZA
Almanya	377.366	9.775	490.434	78.620.000	1988	39.081.050	96	2.50	125.4	47,99
Avusturya	46.565	1.402	60.623	7.620.000	1988	3.748.590	124	3.74	37.6	61,10
Belçika	62.982	1.993	86.676	9.913.000	1983	4.172.724	222	4.77	207,7	63,58
Danimarka	9.922	670	11.645	5.130.000	1989	2.043.119	48	3.27	56,9	19,34
Finlandiya	9.682	734	12.042	4.960.000	1988	2.070.762	47	3.54	58,1	19,52
Fransa	170.590	10.528	235.999	56.160.000	1988	3.487.114	489	30,19	676,7	30,37
Hollanda	44.061	1.456	50.298	14.830.000	1989	6.486.598	68	2.24	77,5	29,71
İngiltere	267.958	5.554	347.649	57.200.000	1989	24.420.700	100	2.27	142,3	46,84
İspanya	109.804	7.188	169.411	38.810.000	1989	14.651.094	75	4.90	115,6	28,29
İsviçre	17.969	904	23.531	8.490.000	1989	3.923.927	46	2.30	59,9	21,16
İsviçre	24.606	925	30.159	6.650.000	1989	3.585.580	69	2.57	84,1	37,00
İtalya	160.828	6.410	216.329	57.520.000	1989	32.580.197	49	1.96	66,3	27,96
Macaristan	24.367	2.167	32.052	10.580.000	1989	1.949.687	125	11,08	164,3	23,03
Norveç	8.494	381	11.490	4.230.000	1989	2.131.253	40	1.78	53,9	20,08
Polonya	46.338	6.724	53.639	37.850.000	1987	7.323.348	63	9,17	73,2	12,25
Portekiz	43.499	2.375	61.519	10.470.000	1989	2.480.318	175	9,57	248,0	41,54
Yugoslavya	45.798	4.619	61.426	23.690.000	1981	3.719.527	123	12,41	165,1	19,33
Yunanistan	20.299	1.699	28.914	9.966.000	1986	2.411.131	48	7,04	119,9	20,36
Türkiye	103.758	6.332	80.013	56.473.035	1989	3.655.090	283	17,32	218,9	23,15

KAYNAK: Birleşmiş Milletler yayını, 1991.

Bu durum, Türkiye'de karayollarında meydana gelen trafik kazalarının yola bağlı önemli bir nedeninin otoyol yetersizliği olduğunu göstermektedir. Bilindiği gibi otoyol, sağlı sollu iki veya daha çok şerit halinde bulunan, geliş ve gidiş yolları yanyana, fakat ayrı ayrı olan yoldur. Yolun bu durumu karşıdan gelen araçla çarpışmayı kesin olarak önlemekte, böylece şehirler birbirine güvenli bir biçimde bağlanmakta ve ülke ekonomisine önemli katkılarda bulunmaktadır.

Trafığe açık otoyollar ve uzunlukları Tablo-5'de görülmektedir.

**TABLO-5**  
**TRAFİĞE AÇIK OTOYOLLAR**

OTOYOL	Uzunluk (km.)
Anadolu Otoyolu (Çamlıca - Gebze) Arası	39
Anadolu Otoyolu (Gebze - İzmit) Arası	40
Anadolu Otoyolu İzmit Batı Kavş.- Doğu Kavş. (Şehir Geçişi)	20
Anadolu Otoyolu (İzmit - Sakarya - Kazancı)	31
Çamlıca Kavşağı - Anadolu Kavşağı	6
Şekerpınar Kavşağı E.5 Dev. Yolu Çayırova Kavşağı	7
Anadolu Otoyolu (Azaphane Geçişi)	11
Tarsus Ayr. - Pozantı	14
(Tarsus - Pozantı) Ayr- Yılankale	70
İstanbul 1. Çevre Yolu	24
İstanbul 2. Çevre Yolu	37
Hasdal - Okmeydanı	5
Vatan Cad. - Mahmutbey	11
Mahmutbey - Çobançeşme	8
Mahmutbey - Kumburgaz Aynmı	37
Kumburgaz Aynmı - Selimpaşa Aynmı	7
Kapıkule - Edirne (Edime Geçişi)	20
İzmir - Urla	27
<b>TOPLAM</b>	<b>414</b>

Bu yolların 74 kilometresi 1989 yılında, 85.6 kilometresi 1990 yılında, 11.10 kilometresi 1991 yılında, 135.7 kilometresi ise 1992 yılında trafiğe açılmıştır.

Otoyol yapımındaki bu gelişmelerin yol kusurundan ve sürücülere bağlı hatalı sollama, şerit ihlali gibi yola ilişkin kusurlardan meydana gelen trafik kazalarının azalmasında etken olduğu söylenebilir.

Bu yolların her mevsimde bakım, onanım ve işaretlenmesi çalışmaları ile yeni yol yapım faaliyetleri, Karayolları Genel Müdürlüğünün görevlerindedir.

Gerek yasaklayıcı, kısıtlayıcı ve uyanıcı nitelikleri ve gerekse bilgi verme yönünden sürücü ve yayalar için çok önemli olan trafik işaretleri, 1968 Viyana Konvansiyonu ve 1970 Avrupa Sözleşmesinde kabul edilen standart işaretler olarak kullanılmaktadır. Bu işaretlerin dikey ve yatay olarak gece ve gündüz görev yapmaları gerekmektedir.

Kırsal kesimde yolun alt yapı nitelikleri ve işaretlemeler yanında yolun kapasitesini etkileyen bir etmen de çevre koşullandır. Akaryakıt istasyonları, lokanta ve benzeri tesislerin yol çevresinde düzensiz olarak toplanmaları, bu tesislere giriş çıkışın yarattığı dönüşler, anayoldaki trafik akımının kesintiye uğramasına ve işletme hızının düşmesine ve trafik kazalarının oluşmasına neden olmaktadır.

Ayrıca, bu yollar üzerinde yapılan yükleme, boşaltma ve depolama işleri de trafik güvenliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Karayolları boyunca yapılacak ve açılacak tesislerin yapımı, yol emniyetini sağlamak amacıyla Karayolları Genel Müdürlüğünden ruhsat almak koşuluna bağlanmıştır.

Şehir içinde ise durum farklı bir görünümde. Şehir içi yollarda yerel yönetimlerin yetersizlikleri alt yapı ve işletme özelliklerine yansımakta ve karayolu trafik güvenliğini etkilemektedir. Alt yapı sorunları genellikle kavşaklarda belirginleşmekte, yol kullanımında önemli olan işaretlemeye ise gereken özen gösterilmemektedir.

Artan nüfus ve köyden kente göçün sonucu hızlı ve plansız şehirleşme, şehir içi trafik güvenliğini olumsuz olarak etkilemektedir. Şehir planlamasında mümkün olduğu kadar kesişen yol sistemi yerine, akan yol sistemi ile şehirlerin donatılması, ticaret merkezleri, işyerleri, sanayi bölgeleri, okullar, sosyal tesisler ve sağlık tesislerinin trafik yoğunluğunu azaltıcı bir biçimde dağıtılmaları gerekmektedir. Mümkün olan yerlerde ve özellikle yeni yapılan oturma bölgeleri ile yeni iş yerlerinde yaya ve taşıt yollarının birbirinden ayrılması, şehir merkezlerinde işleyen ringler, otoparklar tesis edilmesi, bu işler için gerekli bilim-

sel araştırma ve incelemeler yapılarak uygulama olanaklarının araştırılması gerekmektedir.

Belediyelerin Türk Kamu Yönetimi içerisindeki yeri ve önemi açıktır.

Belediyelerin sınırlı koşullar ve olanaklarla görev yaptıkları veya yapmağa çalıştıkları bilinmektedir. Ülkemizin bütçe imkânları dikkate alındığında kıt kaynaklarla büyük işler yapmak zorunda kalındığı görülür. Esas olan kıt kaynakların en etkili ve verimli bir biçimde kullanılmasıdır.

Mevcut trafik kazalarının yaklaşık beşte dördünün ve ölü sayısının yansının şehir içinde meydana geldiği dikkate alınırsa şehir içi trafiğinin düzenlenmesi, güvenliğinin ve normal akışının sağlanması konularında belediyelere düşen görevlerin önemi ve ciddiyeti anlaşılır.

Özellikle şehir içi trafik güvenliği bakımından belediyelerin yapması gereken işlerin önemlilerinden bazıları aşağıda belirtilmiştir.

1. Belediyeler, şehir planlarını yeniden gözden geçirerek şehir içi trafiğinin sürekli ve süratli akımını sağlayacak biçimde çalışmalarını sürdürmelidir.

2. Cadde, sokak, meydanlar ve pazar yerleri şehir trafiğini aksatmayacak biçimde düzenlenmeli ve trafik işaretleri mutlaka kullanılmalıdır.

3. Kaldırımlar, cadde ve sokaklar, yaya ve araç trafiğini güçleştiren engellerden temizlenmelidir.

4. Getirilen yasaklamaların devamlılığı sağlanmalıdır.

5. Yeni yerleşim alanlarına ve inşaatlara izin ve ruhsat verilirken otopark ihtiyacını karşılayacak önlemler alınmalıdır.

6. Mevcut fonlar ve belediye olanakları yeraltı ve yerüstü garajlar, açık otopark yerleri, alt ve üst yaya ve araç geçitleri yapımı için kullanılmalı ve bunların yapımı özendirilmelidir.

7. Yayaların ve araçların trafik düzen ve güvenliğinin sağlanmasında önemli bir rolü olan ışıklı ve ışısız dikey ve yatay trafik işaretlerinin eksikleri tamamlanmalıdır.

8. Modern şehirlerin simgesi olan otomatik sinyalizasyon (ışıklı işaret) sisteminin kurulması ve işletilmesi sağlanmalıdır.

Yol durumundan oluşan kazaların genellikle yolun çift yönlü ve dar oluşu, kalitesiz, virajlı, kasıslı, düşük banketli ve iyi işaretlenmemiş olması, hava koşulları nedeniyle, buzlu, kaygan, sisli, puslu oluşu gibi nedenlere

dayandığı gö-

119

TÜRKİYE'DE

TRAFİK

GÜVENLİĞİ

itilmektedir. Ancak, yol kusurundan oluşan kazaların yüzde 0.52 gibi düşük oranda oluşu, kazaların temel nedeninin insan ögesine dayandığını göstermektedir.

### İNSAN

Ülkemizde meydana gelen trafik kazalarının yüzde 97.40'ının insan kusurundan kaynaklandığı görülmektedir. İnsan kusurundan doğan kazalar çoğunlukla sürücü, yaya ve yolcuların dikkatsizlik, tedbirsizlik ve kurallara riayetsizliklerinden, fazla sürat, hatalı sollama, aşın yorgunluk, uykusuzluk, alkollü araç kullanmak ve ehliyetsizlik gibi nedenlerden oluşmaktadır.

Bu durum trafik kazalarında başta gelen sorumlunun insan olduğunu göstermektedir. O halde, insanımızı eğitmek, kontrol hizmetlerinde etkililiği sağlamak, dikkat edilmesi gereken başlıca hususlar olabilir.

### TRAFİK EĞİTİMİ

Trafik kazalarında yüzde 97.40 oranında kusurlu ve sorumlu insan olduğuna göre, trafik kazalarını azaltmak için insanı düzeltmek yani eğitmek gereği kendiliğinden ortaya çıkar. İnsanların dah az kaza yapmasında, cezalardan ve yasaklardan çok, kişinin yasaklara ve kurallara uyma eğilimini göstermesi gelir. Bu da eğitimle kazanılır.

Trafik kazalarının oluş nedenlerini ve bu kazaları azaltıcı kuralları her yaş ve düzeydeki kişiye öğretmeli ki, kuralları ve cezaları konuş nedenlerinin bilincine varılsın.

Çağdaş teknolojinin vazgeçilmez unsuru olan motorlu araçlardan en az zararlı yararlanabilmenin başta gelen koşulu, söz konusu araçların kullanılması için bilinmesi ve uygulanması gereken bilgi ve becerileri öğrenmektir.

İyi bir trafik düzeninin kurulup işletilmesi için, trafiği yönetenlerle yoldan yararlanan sürücü, yolcu ve yayalardan iyi bir şekilde eğitilmeleri gerekir.

### TRAFİĞİ YÖNETENLERİN EĞİTİMİ

Süratli, güvenli ve ekonomik bir trafik ortamının sağlanması için, trafik hizmetlerinin her kademesinde görev alacak personelin eğitimi gerekir.

Güvenli bir trafik ortamının yaratılmasında trafik mühendisleri,

teknisyenler, eğitimciler, araştırmacılar, trafik polisi, jandarma, savcı ve yargıçların bu konuda özel bir programla eğitilmeleri, yoldan yararlananlar için güvenli bir otoritenin gerçekleştirilmesi bakımından gerekli görölmektedir.

120

**TÜRK İDARE DERGİSİ**

Bu konuda trafik kürsüsü olan üniversitemize de görevler düştüğü ifade edilebilir.

## **YOLDAN YARARLANANLARIN EĞİTİMLERİ**

Bu konudaki eğitimi, trafik temel eğitimi ve sürücü eğitimi olmak üzere iki kısımda incelemek gerekir.

### **1. Trafik Temel Eğitimi**

Bu tür eğitim okul öncesi, okul çağı ve yetişkinlere hitap edecek şekilde programlanarak düzenlenebilir.

Okul öncesi eğitimi, ailede başlatılıp yuvalarda ve ana okullarında sürdürülebilir. Okul çağında trafik eğitimi, ilkokullarda hayat bilgisi, ortaokullarda sosyal bilgiler derslerine birer ünite olarak alınmış olmakla birlikte yeterli duruma getirilmesi için üzerinde çalışmalar yapılabilir. Belki de ayrı bir ders olması düşünülebilir.

Trafik eğitimi, ailede başlayan, okulda devam eden ve toplumda yaşanan ve yaşam boyu sürdürülmesi gereken bir eğitim süreci olmalıdır. Bunun için yetişkin eğitimi dediğimiz eğitim türü ile tüm topluma hitap eden radyo, televizyon, sinema ve gazete gibi basın ve yayın araçlarından yararlanılarak trafik eğitim programları düzenlenebilir. Bunun için basın mensuplarıyla TRT'ye de görevler düştüğü söylenebilir.

Çünkü trafik sorunu sadece şu ya da bu bakanlığın veya kuruluşun sorunu olmayıp tüm toplumun sorunu haline gelmiş bulunmaktadır.

### **2. Sürücü Eğitimi**

Trafik ortamının en etkili öğesi olan sürücü, trafik kazalarında yüzde 85.65 kusur payı ile eğitimine en çok önem verilmesi gerektir.

Ülkemizde ağır araç şoförlerinin büyük çoğunluğu kısa ya da uzun süreli bir muavinlikten yetişmektedir. Mevcut sürücü kurslarının bazı eksiklikleri ve hatalı uygulamaları bulunmaktadır.

Sürücü kursu ile alınan sürücü belgelerinden sonra sürücüler için hiçbir geliştirme eğitimi yapılmamaktadır.

Halbuki, günümüz trafiğı sürücünün iyi bir eğitimden geçirilerek bilgi ve



becerilerinin artırılmasını, beden ve ruh yapısı bakımından da mesleğe uygunluğunun araştırılmasını gerektirmektedir.

## TÜRKİYE'DE TRAFİK GÜVENLİĞİ

121

### TEKNİK KONULAR

Bu konular, daha çok karayolu mühendislik hizmetleri olup, yol standartlarının kesbiti, yolların gerekli işaretlerle ve çizgilerle donatılarak yoldan yararlananların uyarılması ve bu şekilde daha güvenli ve rahat yolculuk olanaklarının sağlanması konularını içermektedir. Bu hizmetler şehir dışında Karayolları Genel Müdürlüğü ve şehir içinde belediyeler tarafından yürütülmektedir.

### UYGULAMA

Karayolları üzerinde trafiğin kontrol ve düzenlenmesi Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlı trafik polisi tarafından yürütülmektedir. Trafik kazalarının yüzde 97.40'ının insan kusurundan kaynaklandığı düşünülürse trafik güvenliğini sağlamak için düzenleme ve kontrol hizmetlerinin önemi anlaşılır.

Yollardan yararlanan araç ve kişiler için konulmuş bulunan kanun ve kurallara uygun hareket edilip edilmediğini sürekli kontrol etmek, kusurlu davranışları cezalandırmak ve bireylerde kurallara uyma alışkanlığının yerleştirmek gerekir. Nitekim istatistikler 'kazaların çoğunun işaretersiz ve kontrolsüz yollarda olduğunu göstermektedir.

Etkili bir kontrol sistemi, ancak yeterli sayıda ve nitelikte eğitim görmüş, modern araç ve gereçlerle donatılmış personel ile sağlanabilir. Bu sağlanmadığı takdirde, ki her yaya ve sürücünün yanına bir polis verilemeyeceğine göre; etkin bir trafik kontrolü için, kişiye, aileye, okula, kışlaya, camiye, basına, TRT ye ve tüm topluma büyük görevler düşmektedir.

Karayolları üzerinde görülen bir kazanın, polise ya da güvenlik kuvvetlerine anında haber verilmesi, belki de o anda orada bulunan yarıhaların ölümünden kurtulmasını sağlayacaktır. Ayrıca karayolu üzerinde tespit edilen kusurlu bir davranışın ilk rastlanılan güvenlik görevlisine bildirilmesi, o hatalı davranışı yapanın yakalanarak cezalandırılması veya uyanılması, gelecek bir kazanın önünü almak olacaktır. Bu bir vatandaşlık görevi ve hakkıdır. Bu hakkın kullanılması ya da bu görevin yerine getirilmesi, olası bir trafik kazasını önleyeceğinden herkesi mutlu kılmalıdır. Bu şekilde 500 kişinin haber vermesi ile en az 500 trafik kazasının önlenebileceği akıldan uzak tutulmamalıdır.

Karayolları trafik yasası, karayollarında trafiğin kontrol ve düzenlenmesi görevini trafik polisine vermiştir. Trafik polisinin mevcut personel, araç ve

gereçleriyle küçümsenemeyecek sayıda kontroller yaptığı söylenebilir. 1991 yılı iti- bariyle ceza yazılan sürücü sayısı 4.499.030, mahkemeye sevk edilenler ise 57.556 dır3. 3

3 A.g.k., s. 85.

122

## TÜRK İDARE DERGİSİ

### SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye'de trafik olgusunun önemli sorunlardan biri olmaya devam ettiğini kaza sayıları göstermektedir. Kazalann yüzde 85.65'inin sürücülerin, yüzde 11.47'sinin yayaların, yüzde 0.28'inin yolculann, yani toplam kazalann yüzde 97.40'ının insan ögesinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Trafiğin düzen ve kontrolü ile görevli bulunanların tüm iyi niyetlerine rağmen kazalann azaltılmasında istenilen hedefe ulaşıldığı söylenemez. Kaza sayılarının dolayısıyla can, mal ve milli gelir kaybının en aza indirilmesi sadece trafik polisinin gayret ve çalışması ile gerçekleştirilmesi mümkün görülmemektedir. Çünkü, istenen güvenli bir trafik ortamının yaratılabilmesi araç, yol ve insan öğelerinden kaynaklanan karmaşık bir olgudur. Bu olgunun içerisinde, alt yapı yetersizlikleri, işaretleme eksiklikleri, araç ve insan kusurları, eğitim yetersizlikleri, kazazedelere ilk yardımın zamanında ve sağlıklı bir biçimde yapılması, cezaların caydırıcı niteliğinin kaybolması, kontrollerde bulunan görevlilerin çağdaş araç, gereç ve malzemeye kavuşturulamaması gibi koşullar ve olanaksızlıklar bulunmaktadır. Herkesi bir trafik polisi ile kontrol etmek mümkün olmadığına göre, olsa bile kusurlu davranışı eyleme dönüşmeden önce önlemenin olanaksızlığı düşünülürse, herkesin kendi vicdanına, eğitim durumuna, yetiştirme biçimine, değer yargılarına ve diğer koşullara göre davranışta bulunması sonucu bir trafik olgusu meydana gelecektir.

Bu oluşum içerisinde can, mal ve milli gelir kaybının önlenmesi için ilgili bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, belediyeler, basın, TRT ve ilgili herkesin yakın işbirliği içerisinde bulunmaları gerekmektedir. En etkili kontrolün kendi kendini kontrol sistemi olduğu unutulmamalıdır.

Bununla birlikte trafik polisinin de trafiğin düzenlenmesi ve kontrolünde etkinliği sağlayıcı düzenlemeler yapması, çağdaş araç ve gereçle donatılarak, her zaman ve her yerde halkın hizmetinde olduğu imajını yaratması lazımdır.

Trafik kontrollerinin amacı, kişileri cezalandırmak değil, kurallara uyulmasını sağlayarak trafik kazalarını azaltmaktır. Cezalar, caydırıcı olduğu ölçüde geçerlidir. Bir ülkede yaşayan herkes, trafikle iç içe yaşamak zorunda olduğuna göre, her trafik olayı, herkesi ilgilendiriyor demektir. Öyleyse, trafiğin kontrolünde trafik polisine yardımcı olmak, herkesin kendi güvenliğinin sağlanmasına katkıda bulunmak demektir. Ancak, trafik polisinin de halkın

sevgi, saygı, güvem ve desteğine layık olduğunu, görev anlayışı ve davranışlarıyla kanıtlamış olması gerekir. Bu da trafik polisinin iyi seçilmiş ve yetiştirilmiş olması ile mümkündür. Trafik polisinin, özellikle halkla ilişkiler alanında iyi bir eğitim görmüş olması halka hizmet bilincinin gelişmesinde ve halkla iyi ilişkilerin

## TÜRKİYE'DE TRAFİK GÜVENLİĞİ

123

oluşturulmasında önemli bir etken olarak değerlendirilmektedir.

Trafik görevlilerinin eğitimi ile birlikte halkın eğitimine de gereken önem verilerek, her yaşta ve düzeyde insanın eğitimi için ailede, okulda, camide, kışlada, basın, TRT ve diğer kamu ve özel kuruluşların işbirliği içerisinde bulunmaları, polis radyosundan da yararlanılması gerekli görülmektedir.

Trafik kontrollerinde yeterli sayıda ve nitelikte çağdaş araç ve gereç kullanımı programlanmalıdır.

Sağlık Bakanlığı ile gerekli işbirliği geliştirilerek Bölge Trafik istasyonlarındaki ilk yardım odalarının sağlık personeli, araç ve gereç ile donatılmasına çalışılmalıdır.

Karayolları üzerinde devlet otoritesinin varlığının duyulması için trafiğin düzenlenmesi ve kontrolüyle görevli makam ve kişilere herkesin gördüğü hatalı ve yanlış davranışların iletilmesi için gereken güven duygusu yaratılmalıdır.

Cezalann caydırıcılık gücü düşürülmemelii, ceza puam uygulaması ile sürücü belgesinin belli bir süre geri alınması uygulamasına titizlikle ve etkili bir biçimde devam edilmelidir.

Güvenlik görevlilerinin, kendilerinden beklenen davranışları gerçekleştirmesinde önemli hususlardan biri de özlenen bir üniformaya sahip olma ve özlük haklarının yeterli bir düzeye kavuşturulmasıdır. Kazaların azaltılmasında başan sağlanabilmesi için oluş nedenlerinin sayısal verilere dayalı olarak bilimsel ve istatistik tekniklerle analiz etmek, değerlendirmek ve bulgulara göre önlemler almak gerekir. Bunun için verilerin bilgisayara geçilmesi ve değerlendirilmesi lazımdır.

Mevcut personel, araç ve gereç potansiyelinin etkili ve verimli çalıştırılmasını sağlayıcı önlemler alınmalıdır. Sabit kontrollerden çok hareketli kontrollere ağırlık verilmeli, sabit kontrollerde araç ve sürücüye ait belgelerin kontrolü yanında, aracın trafiğe elverişli olup olmadığı, fren,

lastik ve elektrik donanımların da kontrol edilmesine devam edilmelidir.

Gece kontrollerinde kazaların önlenmesine yardımcı olacak önlemler artırılarak hudut kapılarından girişten itibaren gerekli uyarılar yapılmalıdır.

Demokratik bir toplumda, özgür ve güvenli bir biçimde yaşamının başta gelen koşulu kurallara uymak ve uymayanları uydurmaktır.

Bu bilinç, idrak ve irade ile davranıldığı takdirde trafik güvenliğinin arzulanmış düzeye geleceğine ve kazaların azalacağına inanılmaktadır.

## KAMU ÇALIŞANLARI SENDİKACILIĞI

Doç. Dr. Nühket AYZAZ\*

### I. GİRİŞ

Demokratik bir toplum olabilmenin temel şartlarından en önemlisi belki de toplumu oluşturan sosyal grupların hak ve çıkarlarını koruyabilmek ve geliştirebilmek için örgütlenebilme serbestisinin tanınmasıdır. Sosyal adaletin temini için de önemli bir teminat olan örgütlenebilme hakkının engellendiği yerde demokrasiden ve demokratik hukuk devletinden bahsetmek çok zordur.

Ülkemizde hemen hemen tüm sosyal gruplar örgütlenme hakkına sahip bulunmaları suretiyle örgütlenerek hak ve menfaatlerinin takipçileri olmuşlar, dolayısıyla da milli gelirden elde ettikleri payı arttırma gayreti içinde olmuşlardır. Örgütlenebilme hakkının ellerinden alındığı yegane grup halk arasında devlet memurları olarak tabir edilen kamu çalışanlarıdır. Burada hemen belirtmek gerekir ki, örgütlenebilme hakkından anlaşılması gereken hiç kuşku yok ki sendikalaşma ve serbest toplu pazarlık yapabilmeye hakkıdır. Yoksa demerit ve vakıf benzeri kurumlar içinde örgütlenebilme gerçek anlamda, fonksiyonel bir örgütlenebilme olamaz, üyelerinin refah seviyesinin yükseltilmesi hususunda önemli bir katkı da sağlayamaz.

Bugün ülkemizde yaklaşık olarak 1 milyon 600 bin devlet memuru kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapmaktadırlar. Bunların bakmakla yükümlü oldukları aile üleriyle birlikte nüfusları 10 milyonu bulmaktadır ki, bu da toplam nüfusun yaklaşık yüzde 6'sı civarındadır. Böyle büyük bir kitle sosyal hukuk devletinin en zaruri kurumu olan sendikalaşma hakkından mahrum bulunmaktadır. Oysa ülkemizin de üyesi bulunduğu uluslararası kuruluşlar olan OECD'de Türkiye dışındaki tüm üye ülkelerde kamu çalışanlarına sendika kurma hakkı

tanınmıştır. Aynı durum ILO, NATO ve AGİK üyesi ülkeler için de sözkonusu- dur.

Özellikle, 1990 yılından bu yana kamu görevlilerinin de sendikalaşması daha ciddi bir biçimde gündeme gelmeye başlamıştır. Türkiye de mevcut iktidar

---

\* Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi öğretim Üyesi

126

## TÜRK İDARE DERGİSİ

ve muhalefete mensup tüm siyasi partiler ve kamuoyu, kamu çalışanlarına da sendika kurma ve sendikalara üye olma hakkının tanınması hususunda görüş birliği içindedirler, ancak Anayasanın 51 inci maddesi çok açık bir biçimde sendika hakkının sadece işçi ve işverenlere tanındığını belirtmiştir. Bu yüzden gerekli mevzuat düzenlemelerinin yapılabilmesi için Anayasada da mevzuat değişikliklerin yapılması zorunludur. Ancak gerekli tüm mevzuat düzenlemelerinin yapılarak, demokratik, ekonomik ve sosyal bir hak olan sendikalaşma hakkının kamu görevlilerine de tanınması, gerçek anlamda sosyal bir hukuk devleti olma ve son günlerin aktüel konusu olan demokratikleşme yolunda çok önemli bir aşama olacaktır.

## II. ULUSLARARASI BELGELERDE KAMU PERSONELİNİN SENDİKAL HAKLARI

Tarihi gelişimi içinde sendikal haklar milli mevzuatlar ile düzenlenmesinin yanı sıra uluslararası belgeler ile de garanti altına alınmaya çalışılmış ve tüm dünya genelinde yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Uluslararası yapılan sözleşmeler ile ülkelerin hukuksal açıdan bu sözleşmelere bağlı kalmaları amaçlanmıştır. Kamu görevlilerinin sendikalaşmalarına imkan tanımalarına yönelik bu belgeler Birleşmiş Milletler belgeleri, Uluslararası Çalışma Teşkilatı belgeleri, Avrupa Konseyi belgeleridir. Konu hakkındaki Birleşmiş Milletler Belgeleri şunlardır; 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyanname, 16 Mart 1966 tarihli Kişi Hakları ve Siyasi Hakları Milletlerarası Sözleşmesi, 3 Ocak 1976 tarihli Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakları Milletlerarası Sözleşmesi, 11 Ağustos 1969 tarihli Sosyal İlerleme ve Gelişme Bildirisi. Herkesin menfaatlerini korumak ve geliştirmek için sendika kurmaya ve kurulmuş bulunan sendikalara üye olma hakkı olduğunu içeren bu sözleşme ve belgelerin bazıları ülkemiz tarafından da imzalanmıştır. Konu ile ilgili uluslararası çalışma teşkilatı belgeleri ise şunlardır; Teşkilatlanma Hürriyeti ve Bu Hakkın Korunmasına Dair 87 Sayılı Sözleşme, Teşkilatlanma ve Kollektif Müzakere Hakkı Prensiplerinin Uygulanmasına Dair 98 Sayılı Sözleşme, Kamu

Kesiminde İstihdam Şartlarının Belirlenmesi Konusunda 151 Sayılı Sözleşme. Türkiye bu sözleşmelerden 98 sayılı sözleşmeyi onaylamıştır. Nihayet bir iki maddeye konulan ihtirazi kayıt dışında ülkemiz tarafından tamamen imzalanan Avrupa Konseyi Belgeleri ise, 4 Kasım 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile 1961 yılında kabul edilen Avrupa Sosyal Şartıdır.

Bütün bu belgeler kamuda çalışan memurları da, işçiler gibi sendika kurma ve sendikalara üye olabilmek haklarını, uluslararası düzeyde teminat altına almayı amaçlamışlar ve bunların önemli bir kısmı da ülkemiz tarafından da imzalanmak suretiyle kabul edilmiş durumdadırlar.

## **KAMU ÇALIŞANLARI SENDİKACILIĞI**

127

### **III.KAMU PERSONELİNİN SENDİKALAŞMA HAKKININ TARİHSEL GELİŞİMİ**

Kamu personelinin örgütlenme hakkı öncelikle dernek kurma ile başlamış, sendikal örgütlenme ise daha sonra benimsenmeye başlamıştır. 1924 Anayasasında cemiyet kurma hakkının tabii bir hak olduğu kabul edilmiştir. Ancak bu anayasal düzenlemenin pek etkili olduğunu kabul etmek mümkün olamamaktadır. 26 Haziran 1938 tarihli Cemiyetler Kanunu örgütlenme hakkı bakımından ilk önemli yasal düzenleme kabul edilmelidir. Ancak bu konuda devlet memurlarının da demek kurmaları ve mevcut demeklere üye olmalarına ilişkin hükümler bulunmamaktaydı. Özgürlükçü ve demokratik yaklaşımları benimseyen 1961 Anayasası gerek sosyal ve gerekse sendikal haklar bakımından oldukça ileri bir düzeyde bir dönemin başlamasına neden olmuştur. 1961 Anayasası, önceki anayasadan farklı olarak kişisel haklar ve siyasi hakların yanısıra temel hak ve özgürlüklerin arasına sosyal ve iktisadi hakları da katarak sosyal devlet ilkesinin yaşatılmasını amaçlamıştır. 1961 Anayasası demek şeklindeki örgütlenmeyi tüm vatandaşlara tanıırken, bütün çalışanlara da sendika kurmaları ve bunlara üye olmaları haklarını tanımıştır. Buna göre, çalışanlar ve işverenler önceden izin almaksızın sendikalar ve bunların üst yönetimleri olan konfederasyonun kurma, bunlara serbestçe üye olabilmek yine aynı şekilde üyelikten çekilme haklarına sahip olabileceklerdir. Anayasasının bu 46 ncı maddesinden de anlaşılacağı üzere getirdiği en önemli yasal düzenleme, kamu personelinin de sendikalar aracılığı ile örgütlenebilme hakkına sahip olabilmeleridir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, 1961 Anayasası kamu görevlilerinin sendikal haklarını tanıırken, toplu sözleşme ve grev yapma hakkını ise yalnızca işçi sıfatına haiz kişilere tanımıştır. Buna göre, devlet memurları doğal olarak bu haklardan yararlanamayacaklardır. Yine 1961 Anayasası ile 1946 yılında getirilen kamu görevlilerinin örgütlenme yasağı kaldırılmış ve onları da demekler etrafında örgütlenebilmek hakları kabul edilmiştir. 8 Haziran 1965 tarihinde ise 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunun 1 inci maddesi, işçi niteliğinde olanlar dışında kamu

hizmeti gören personelin ortak mesleki, kültürel, sosyal ve iktisadi hak ve menfaatlerini korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak hükmüne haizdir. 624 sayılı Kanun ile birlikte geçen yıllar içinde Türkiye'de 650 civarında kamu personeli sendikası kurulmuştur. 20 Eylül 1971 tarihinde çıkanlan 1488 sayılı Kanun ile Anayasasının 46 ncı maddesinde tadilat yapılmış böylelikle işçi niteliği taşımayan kamu personelinin, bir başka deyimle devlet memurlarının sendika kurma ve sendikalara üye olma hakları ellerinden alınmıştır. Ayrıca anayasasının 119 uncu maddesi de memurların sendikalara üye olamayacaklarını açık bir ifade ile belirtmiştir. 1982 yılında düzenlenen yeni anayasada da aynı yasaklar devam etti

128

## TÜRK İDARE DERGİSİ

rilmiş, söz konusu anayasada sendika kurma ve üye olma hakkı yalnızca işçi ve işverenlere tanınmış, işçi niteliğine sahip olmayan kamu görevlilerine bu hak tanınmamıştır. Bunun yanı sıra demer kurma hakkı bakımından da ilke olarak bir serbesti tanınmakla birlikte, demerlerin siyasi faaliyette bulunmaları yasaklanmıştır. Mevcut anayasa ve mevzuat bakımından kamu görevlilerinin sendika kurmaları ve sendikalara üye olmaları mümkün değildir. Ancak son 2 yıl içinde bu konuda toplumu oluşturan bütün kesimler ve sosyal gruplar arasında tam bir mutabakat ortamı doğmuş, hatta mevcut hükümetin programında kamu görevlilerinin sendikal haklara kavuşmaları da yer almıştır. Muhalefet de aynı görüş içindedir.

### IV. KAMU ÇALIŞANLARI SENDİKASININ AMAÇLARI

657 sayılı Devlet Memurlar Kanunu, kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yürütüldüğünü ifade etmekte ise de, kamu çalışanları deyimleriyle daha çok büyük bir bölümünü teşkil ettiğinden dolayı da, kamu çalışanları sözcüğü ile ilk aklı gelen hemen devlet memurları olmaktadır. Yasa, memurları mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın devlet ve diğer kamu tüzelkişilerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler olarak tanımlamaktadır.

Türkiye'de yaklaşık olarak 1.5 milyon civarında bir nüfusa sahip olan bu kesim ancak demer, vakıf vb. kuruluşlar içinde örgütlenebilme hakkına sahip bulunmakta, sendika kurma dolayısıyla toplu sözleşme ve grev hakkından yoksun bulunmaktadır. Özellikle enflasyonun yüksek oranlarda seyrettiği son yıllarda, sendikalar içinde örgütlenme hakkına sahip bulunmayan bu kesim sendikal örgütlenme hakkının sağladığı hak arama ve alma kabiliyeti sayesinde diğer kesimler refah pastasından aldıkları payı geçen zaman içinde büyütürken, bu haktan mahrum bulunduğu için de sadece verilenle yetinmeye mahkum edilmiş bunun için de hayat seviyeleri giderek gerilemiş ve kötüleşmiştir. Biraraya gelmek suretiyle belirli bir güç oluşturma böylece şimdiye oranla daha



iyi ekonomik ve sosyal şartlara kavuşabilmek umudu ve hedefi ile özellikle 1990'lı yıllardan başlamak üzere kamu çalışanlarına sendikal haklar tanınmasına yönelik çalışmalar yoğunluk kazanmış bulunmaktadır.

Kamu görevlilerinin tamamen tarafsız olması gibi bir eğilimi beklemek ile onlara tanınacak düşünce ve fikir özgürlüğünün sınırlarını tespit etmek hem çok zor, hem de kişi haklarına uymayan bir uygulama olmaktadır. Kamu görevi ifa eden bir kişi mesleki faaliyetlerinde hiç kuşkusuz nötr olmalıdır, ancak her vatandaş gibi siyasi bir görüşe sahip olma hakkı da vardır. Çünkü bir kamu hizmeti yapmakla birlikte herşeyden önce bir vatandaş ve seçmendir. Ülkenin gelece-

## KAMU ÇALIŞANLARI SENDİKACILIĞI

129

ği ve yönetilmesi hususunda her vatandaş gibi söz hakkına sahiptir. Görevi esnasında izlemekle yükümlü bulunduğu tarafsızlıkla çelişmeyen sınırlar dahilinde kalmak suretiyle düşüncesini serbestçe ifade edebilmelidir. Bunun tespit edilmesi ise çok hassas ve önemli bir konudur.

Ülkemizde kamu çalışanlarına sendikal haklar tanınması mücadelesi özellikle 1961 anayasasının örgütlenme hakkı bakımından öngördüğü hürriyetçi anlayış ile gerçek anlamda başlamış kabul edilebilir. 1961 anayasasının bu konuda getirdiği en önemli hüküm kamu görevlilerine sendikal örgütlenme hakkı tanımış olmasıdır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, kamu görevlilerinin sendikal hakları kabul edilmiş olmasına rağmen, 1961 anayasası toplu sözleşme hakkı ile grev hakkını yalnızca işçi niteliği taşıyanlara tanımıştır. Kamu çalışanlarına ise bu hak tanınmamıştır. 624 sayılı Kanun ile sendika kurma hakkına kavuşan kamu görevlileri 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği ile bu haklarını yitirmişlerdir. Ancak o tarihten itibaren günümüze kadar da sendikal amaçlı demek faaliyetleri ile sendika kurma mücadelesi yürütülmeye çalışılmıştır.

Kamu çalışanlarına sendikal haklar tanınması mücadelesinin yani kamu çalışanlarının sendikal hakları talep etmeye başlamasının başlıca sebeplerini ise ana başlıklar halinde şöyle sıralamak mümkündür:

- Cumhuriyet döneminde kamu çalışanlarının sosyal statüsü özellikle 1950'li yıllardan başlamak üzere sürekli olarak gerilemiştir. Bu gerileyiş 1970'li yıllarda daha da açık olarak görülür hale gelmiştir. Bu noktada özellikle işçi sendikalarının grevli toplu sözleşmeli hür sendikal haklarını kullanıp, sosyal statülerini memurların üzerine çıkarmış bulunmalarının da önemli bir etkisi bulunmaktadır. Böylece 1970'li yıllardan beri bir türlü sona ermiyen bir işçi-memur aynı mücadelesi sürmektedir. Bu durum kamu kesiminde personel rejimini olumsuz olarak etkilemektedir.

- Diğer taraftan memurlar arasında sendikal hak arayışlarının altında yatan sebeplerden birisi de memurların giderek yoksullaşmaları ve sosyal statülerinde

kayba uğramalıdır.

- Yine, memurları ülke siyasetinde ağırlıklarını gösterme ihtiyacının ortaya çıkması ve siyasi partilerin memurları kendilerine çekme çabaları. Demokratikleşme süreci içinde siyasi iktidarlar üzerinde baskı mekanizmasının harekete geçirilmesinin bir baskı grubu oluşturmak ve bu suretle kamuoyunu etkilemek şeklinde sonuçlanması ve işçi sendikalarının da buna bir örnek teşkil etmesi, memurlara da bu konuda bir motivasyon kazandırmıştır.

- Memurları sendikal örgütlenme taleplerinde bir diğer önemli faktör de,

### 130

### TÜRK İDARE DERGİSİ

özellikle 1980 sınırı düzenlenen mevzuatın bu hakkı kullanılamaz bir hale getirmesi, hiçbir koruyucu sosyal desteğe sahip bulunmayan serbest piyasa ekonomisi düzeninin ve bu düzenin özellikle sabit ve dar gelirli büyük bir ekonomik sıkıntı içine düşürmesi, dar gelirli nüfusun büyük bir kesimini oluşturan kamu çalışanlarının da bu ekonomik uygulamalardan en olumsuz etkilenen grupların başında gelmesi ve bu durumların kamuoyuna aktaracak imkanlardan mahrum bulunmalarıdır.

Kısaca ele alınan bu gelişmeler ve sebeplerin zorlaması ile kamu çalışanları da artık sendikal haklar elde etme çabası içine girmişlerdir.

Günümüzde memur sendikalarının kurulmasında henüz kanuni olarak bir imkan tanınmadığı halde, en büyük destek siyasi partilerden gelmektedir. Kamuoyuna açıkça yansıyan bu desteklerin gerisinde bu örgütleri kazanma arayışı yatmaktadır. Nitekim mevcut iktidar da gerek parti programında, gerekse basına yansıyan açıklamalarında "Memurları da kapsayacak biçimde tüm çalışanlara sendika kurma hakkı tanınacaktır." diyerek, konunun kanuni zemininin bir an önce oluşturulabilmesi için ilk adımı atmıştır. Ancak siyasi partiler ve iktidar tarafından fikir birliği ile memur sendikacılığı konusuna sıcak bakılıyor gibi görünse de kamu çalışanlarına tanınacak sendikal hakların kapsamı hakkında net bir gelişme görülmemektedir. Memurlara sendika hakkı tanındığında grev hakkı da tanınacak mıdır? Bu hakların muhatabı kim olacaktır? gibi konular üzerinde durulmamaktadır. Politikacıardan gelen sadece vaatlerdir ve konuya öyle bir boyut kazandırılmıştır ki, memurlara sendika hakkı verildiği zaman bütün sorunlar çözülmüş olacak gibidir.

Ancak, kamu çalışanlarının hak arayışlarının özünü, haklarının ve menfaatlerinin korunması teşkil etmektedir. Hükümetlerin tek taraflı olarak bu alanda tespit yetkilerinin bulunması kamu çalışanları aleyhine bir durum ortaya çıkarmıştır. Kamu çalışanları fakirleşirken, meselelerini yetkililere aktarabilme imkanından da mahrum kalmışlardır. Hükümetler üzerinde doğrudan etkili olma

gücünü bulamayan kamu çalışanları, kamuoyunu arkalanna alarak bu sonuca ulaşmak istemektedirler.

Buraya kadarki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, kamu çalışanlarına adil ve yeterli bir ücret, makul iş saatleri, uygun istihdam şartları, ilerleme imkanı, şikayetlerin tarafsız ve adil bir şekilde ele alınması vb. diğer haklar istemeleri konusunda durumları esas itibarıyla özel kesimde çalışan personelin durumundan farklı değildir. Bu sorunlar üzerinde görüşlerini bildirmek üzere örgütlenmeleri de tabii olmaktadır. Ancak kamu çalışanlarının halka ve devlete karşı olan görev ve ilişkilerindeki özelliğe de son derece dikkat etmeleri gerek-

## KAMU ÇALIŞANLARI SENDİKACILIĞI

131

mektedir. Ayrıca, kamu çalışanlarından nitelikli hizmet üretmelerini isteyebilmek için herşeyden önce kendilerine nitelikli bir hizmet üretebilecekleri bir ortamın sağlanması gerekmektedir. Böyle bir ortam sağlanmadan çalışanlardan yasaklayıcı ve cezalandırmacı yöntemler kullanarak nitelikli hizmet üretmelerini istemek aşırı iyimserlik olmaktadır. Yıllardan beri kamu bürokrasisinden, kırtasiyecilikten ve diğer olumsuzluklardan şikayet edilmesinin önde gelen sebebi kamu çalışanlarına istenilen nitelikte hizmet üretmelerini sağlayacak bir ortam sağlanmadan hizmet beklenilmesidir.

İşte bütün bu olumsuzluk ve aksaklıkları kısmen de olsa gidermede bir araç olabilecek kamu çalışanları sendikasının amaçları şöylece sıralanabilir:

- Dünyanın hemen her yerinde olduğu gibi kamu çalışanları sendikasının başlıca vasfı işçi sendikalarının aksine, iktisadi menfaatler uğruna değil, daha ziyade kültürel, sosyal ve mesleki özelliklerle hak ve menfaatleri korumasıdır. İktisadi faaliyetleri de korumak buna dahildir, ancak üzerinde durulan nokta, temel olarak iktisadi hususlardan ziyade diğer hususların ağırlık taşımasıdır.

- İşçi sendikalarında üyenin işinden ayrılması, üyelik sıfatının ortadan kalkması için yeterli olmadığı halde, memur sendikalarında işten kesin olarak ayrılma sendika üyeliğini de sona erdirmektedir. Bunun bir istisnası memurun emekliye ayrılmasıdır. Memurun emekli olması, memur olmanın yeni bir statüsü içinde devamı olarak kabul edilmiştir. İşten ayrılmakla üyelik sıfatının kalkmasını gerektiren sebepleri işçi sendikalarından ayırarak memur sendikaları kurulmasını gerektiren sebepler arasında aramak gerekmektedir. Nitekim işten çıkarılan kamu hizmeti görevlilerinin işten çıkarılmalarına seyirci kalınmasına imkan verilmemelidir. Memurun çalıştığı kurumun işten çıkarma kararı, üyelikten çıkarma sonucu da doğduğuna göre, kurumundan istifa etmesi, meslekten çıkarılma cezası almış olması gibi durumlarda sendika üyeliğinin de sona ermesi yerinde olmaktadır. Emeklilik halinde ise üyeliklerinin devamı kabul edilmelidir.

- İnsan haklarına, demokrasiye ve sosyal adalet ilkelerine bağlı olmak şartıyla:

Kamu çalışanlarına yaptıkları işe uygun ve insanlık haysiyetine yaraşır bir hayat seviyesi sağlamaya elverişli adil bir ücret temin etmeye çalışmak,

Üyelerinin beden ve ruh sağlığını koruyacak tedbirleri almak,

Üyelerin geleceğe güvenle bakmalarını sağlayacak sosyal güvenlik sistemini geliştirmek,

132

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Mesleğin ortak meselelerini çözümlenmeye çalışmak, üyelerin bilgilerini arttırmak, verimli çalışmayı sağlamak için toplantılar düzenlemek, kurslar açmak.

- Kamu çalışanlarını ilgilendiren mesleki konuların mesleğin gelişmesini, üyelerin personel hukundan doğan maddi ve manevi hak ve yükümlülüklerini, mesleğin ve üyelerin yarana en uygun şekilde gerçekleştirmeye çalışmak.

Personel hukukunu ilgilendiren mevzuat ve konular hakkında incelemeler yaparak, ilgili hususlarda ilgili kurumlara tekliflerde bulunmak.

Kurumların çalışma yerlerinin ve hizmetlerin verimliliği konusunda görüş bildirerek işbirliğinde bulunmak.

Daire ve büroların hizmete elverişliliği ve sağlık şartlarına ilişkin konularda tekliflerde bulunmak,

Üyelerin tüketim, kredi ve yapı kooperatifleri kurması için teşebbüslerde bulunmak ve yardım etmek, yardımlaşma sandıklarının kurulmasını,

Kuruluş amaçlarına ve faaliyetlerine uygun yayınlarda bulunmak,

Üyelerin çocukları için kreşler ve yuvalar, emekli üyeler için ihtiyarlık yurtları ve konutları kurmak ve yönetmek. Kâr amacı gütmeyen üyelerinin tatil ve boş zamanlarını geçirmelerini sağlamak için dinlenme yeri, spor alanı, park ve kitaplıklar kurmak ve yönetmek.

- Kamu hizmetlerinin aksamadan ve düzenli bir şekilde yerine getirilmesinin toplum hayatında büyük bir önemi bulunmaktadır. Bu açıdan kamu çalışanlarının sendikalarının faaliyetlerinin hizmetin sürekli bir şekilde yerine getirilmesini engellememesi, hizmetin kesilmeden ve aksamadan yerine getirilmesine imkan vermesi gerekmektedir. Bunu sağlayacak ortamı hazırlamak kamu çalışanları sendikalarının amaçlarının işçi sendikalarına kıyasla daha farklı ve zaman zaman da daha kısıtlı olmasına sebep olmaktadır. Bunun başlıca sebeplerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

Devlet özellikle tekel durumunda olduğu endüstrilerde ve arz ettiği mal ve hizmetlerin çoğunda rekabete maruz değildir. Kamu kesimi özel kesimle rekabet eden iktisadi teşebbüsleri dışında, kamuya arz ettiği mal ve hizmetlerin genellikle tek üreticisi durumundadır. Bu sebeple devlet, özel sektörün etkisi altında kaldığı piyasa rekabetiyle karşılaşmamaktadır, ya da daha az derecede etkilenmektedir. Kamu hizmetlerinin karşılığını bu hizmetten yararlınsınlar veya yararlanmasınlar vatandaşlar çoğu kez kanunların düzenlediği vergilerle ödemek zorundadırlar. Maliyet artışları, müşterileri kaybetme korkusu olmaksızın vergileri yükselterek kamu harcamalarını yapmak mümkündür. Ancak dernok-

## KAMU ÇALIŞANLARI SENDİKACILIĞI

133

ratik bir toplumda siyasi bir takım belirleyici faktörler devletin vergileme ya da başka gelir kaynakları bulma gücünü sınırlandırmaktadır.

Diğer taraftan kamu kesimi işvereni, özel kesim işverenin aksine ne mülkiyet hakkına ne de kendisini teşvik edip, kararlarını yönlendirecek bir kâr motifine sahip değildir. Ancak piyasa etmenlerinin zayıf olması, kamu işvereni iktisadi fırsatları değerlendirerek hareket etmek ve harcamalarında dikkatli olmak gereğinden kurtarmaz. Kamu işverenin başansı bütçeyi dengeleyebilme ya da yeni gelir kaynakları bulabilme gücü ve yeteneğiyle ölçülür.

Kamu işverenlerine özgü bütün bu farklılıklar, kamu görevlilerinin sendikalaşma ve toplu pazarlık faaliyetleri bakımından özel kesime kıyasla daha farklı uygulamaların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

### V. KAMU ÇALIŞANLARININ TOPLU SÖZLEŞME VE GREV HAKLARINDAN YARARLANMALARI

Toplu sözleşme ve grev hakları sendikal hakların en önemlisi ve başta gelenidir. 1982 tarihli Anayasa toplu iş sözleşmesi yapma hakkını yalnızca işçilere ve işverenlere tanımıştır. Toplu sözleşme çalışma şart ve koşullarının düzenlenmesinde işverenlerin yanı sıra çalışanların da söz ve pazarlık haklarının olması anlamına gelmektedir. Bu bakımdan kamu görevlilerinin sendikal haklarının tanınması en başta toplu sözleşme yapabilme hak ve serbestisi ile birlikte eş anlamlı olarak anlaşılması gerekmektedir. Bir başka ifade ile, sendikalaşmanın en önemli amacı toplu pazarlık yapabilme hak ve yetkisine sahip olmaktır. Kamu çalışanlarının hukuki statüleri bu hakkın işçilere tanınandan biraz farklı olmasını gerektirebilir. Nitekim, kamu görevlilerine bu hakkın büyük ölçüde tanınmış olduğu batı ülkelerinde dahi bu konuda önemli

bazı farklılıklar görülmektedir.

İş uyuşmazlıklarının halinde çalışanların toplu olarak işlerini belirli bir süre için terketmeleri demek olan grev, bir hak olarak yine mevcut Anayasamızda yalnızca işçi sıfatını haiz olan çalışanlara ve toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında uyuşmazlık çıkması halinde tanınmıştır. Memurlara da toplu iş sözleşmesi yapabilme hakkı tanınması halinde, toplu pazarlığın uyuşmazlıkla neticelenmesi durumunda, kamu görevlilerinin greve başvurmalarının, yerine getirmekle yükümlü buldukları önemli kamu hizmetlerinin kesintiye uğrayacağı, bundan dolayı da memurlar ve diğer kamu personeli için grev hakkının tüm memurlara tanınmaması belki düşünülebilir. Bu yüzden de, grev hakkının ülke genelinde önemli ve yaygın aksaklıklara neden olmayacak iş kolları için geçerli olması, aksatılması durumunda ciddi sonuçlar doğurabilecek bazı iş kolları için ise, başşçı çözüm yollar olan arabuluculuk, uzlaştırma ve hakem yolları öngörülebilir.

**134**

### **TÜRK İDARE DERGİSİ**

Genel olarak değerlendirildiğinde, demokratik bir toplum ve sosyal hukuk devleti olabilmenin en önemli şartlarından birisi, belki de en önemlisi, toplumu teşkil eden sosyal kesimlerin örgütlenebilme haklarının bulunmasıdır. Örgütlenebilme hakkı, bir toplumda demokratikleşmenin ve sosyal adaletin önemli bir teminatıdır.

Türkiye'de diğer bütün sosyal kesimler uzun yıllardan beri örgütlenebilme hakkından istifade ettikleri halde, yalnızca kamu çalışanları bu haktan mahrum bulunmakta ve örgütlenebilme hakkının sağladığı hak arama ve alma kabiliyetini kullanamamaktadırlar. Konu ile ilgili gelişme ve düzenlemelerin daha fazla vakit geçirmeden gerçekleştirilmesi, kamu çalışanlarının giderek artan sorunlarına kısmen de olsa bir çözüm getirebilecektir.

## **POLİS GÖZÜYLE CMUK DEĞİŞİKLİĞİ**

**Dr. A. Nihat DÜNDAR**  
**Emniyet Müdürü**  
**APK Daire Başkanı**

"İşlenmiş olan bir suç hakkında Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ile diğer kanunlarda yazılı görevleri yapmak" 1 Polise kanunla verilen görevlerden birisidir. Bu sebeple CMUK'daki değişiklikler polisi ve Genel Kolluk Kuvvetlerinden birisi olan Jandarmayı yakından ilgilendirmektedir.

Yazımın başlığından da anlaşılacağı üzere bu incelemede teorik hukuki tartışma ve bakış açılanna yer verilmeyerek kanun değişikliğinin polisçe nasıl algılandığı, uygulama olanakları ve ilk uygulamalar sonucu ortaya çıkan tereddütler ve kanun hükümlerinin eksiksiz olarak uygulanabilmesi için yapılanlara yer vermeye çalışılacaktır.

### **Kanun Neyi Değiştirmiştir?**

1 Aralık 1992 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 3842 sayılı Kanun, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu ile Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un bazı maddelerinde değişiklik yapmış, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun Mülga 110 uncu maddesini yeniden düzenlemiş, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa 135 inci maddesinden sonra gelmek üzere 135/a maddesini eklemiş, 3842 sayılı Kanunla yürürlüğe giren kanun hükümlerinden bazılarının Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda uygulanmayacağını, bunlar hakkında bu değişiklikten önce yürürlükte olan eski hükümlerin değiştirilmeden

önceki haliyle uygulanacağını belirtmiş, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 105 inci maddesini, 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemeleri Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun 16 ncı maddesini, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun (Kanun numarası Resmi Gazetede yanlışlıkla 2959 olarak yazılmıştır) Ek 2 nci maddesinin birinci fıkrasını, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 26 ncı maddesini, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 11 inci madde-

---

1 2559 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu Md.2.

136

## TÜRK İDARE DERGİSİ

sini yürürlükten kaldırmış, Terörle Mücadele Kanununun 15 inci maddesinin başlığını "Müdafî tayini" olarak değiştirmiş, Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar ağır ceza mahkemesinin birden ziyade dairelerinin bulunduğu yerlerden Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 26 ve 299 uncu maddelerine göre en yakın yer olarak kendilerine iş intikal etmiş bulunan ağır ceza mahkemeleri veya mahkeme başkanlarının bu işler hakkında yetkisizlik karar veremeyecekleri, bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 110 uncu maddesine göre gerekli karar verileceği, Türkiye Barolar Birliğine aktanlacak ödeneğin 1991 yılı bütçesinin esas alınarak hesaplanacağı ve en geç 2 ay içinde (1 Şubat 1993 tarihine kadar) Türkiye Barolar Birliğine aktanla- çağü hükümlerini getirmiştir.

Yukanda kısaca özetlendiği gibi kanun toplumun büyük bir çoğunluğunun algıladığı gibi "sorguda avukat bulundurmayı, gözaltında tutulma sürelerini ve benzeri uygulamaları" düzenleyen bir kanun değildir. Tam tersine pekçok konuda yeniden düzenlemeyi gerektiren hem mevcut maddeyi yürürlükten kaldırmayan, hem de yeni düzenleme getiren alışlagelenden farklı, bir kanundur. Bu sebeple değişikliklerin ayrıntılarıyla incelenmesinde ve uygulayıcı kurumlar ile kamuoyunca bilinmesinde yarar vardır.

### **Konuya Polis Olarak Bakıldığında Kanun'un:**

#### **A. Suç İşleyenler Açısından**

1. Tek Başına (Bir veya iki kişi) suç işleme
2. Birlikte (TOPLU) suç işleme (Üç veya Daha Fazla Kişinin birlikte suç işlemeleri)



## **B. Suçun İşlendiği Yer Açısından**

1. Olağanüstü Hal Uygulamasının olduğu yerler
2. Olağan Hal Uygulamalarının olduğu yerler

## **C. Mahkemelerin Görev Alanları Açısından**

1. Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Görev Alanına Giren Suçlar
2. Diğer Mahkemelerin Görev Alanına Giren Suçlar, ayrımının ve bu ayrıma uygun olarak farklı uygulamaların getirildiği söylenebilir.

Aşağıda bu konulara daha ayrıntılı ve herkesin anlayabileceği şekilde düzenlenmiş standart Form'lar aracılığıyla açıklık getirilecektir.

Yukanda belirttiği gibi suç işleyenler açısından ikili bir ayırım getirilmiş

## **POLİS GÖZÜYLE CMUK DEĞİŞİKLİĞİ**

137

Tek Başına (Bir veya iki kişinin) suç işleyenlerle, birlikte suç işleyenler (Üç veya daha fazla kişi) ayrılmıştır.<sup>2</sup>

Tek Başına suç işlendiğinde yakalanan kimse yakalama yerine en yakın Sulh Hakimi önüne çıkarılacaktır. Kanun bu süreyi genel prensip olarak 24 saat olarak belirlemiştir. Kuşkusuz suçlar yalnızca meskun mahallerde, insanların birlikte ve toplu olarak yaşadıkları mahkemelerin buldukları yerlerde işlenmiyor, ya da suçlular bu yerlerde yakalanmıyor bu sebeple kanun koyucu "Yakalama yerine en yakın sulh hakimine gönderilmesi için gerekli süre hariç 24 saat hükmünü getirmiştir. Burada Kolluk Kuvvetlerinin dikkat etmesi gereken husus Yakalanan Kimsenin yakalandığı yer, gün saat ve tarihin bir tutanakla (Yakalama Tutanağı İle) tespit etmeleri ve yakalama yeri ile en yakın sulh hakiminin bulunduğu yere gidebilecek makul süreyi de belirleyecek bir bölüme bu tutanakta yer vermelidir. Olaylar Evrak üzerinde sonradan inceleneceği için önemli olan yazılı kayıtlardır. O günkü hava şartları (Kar, tipi, vb.) sebebiyle mesafe kısa da olsa uzun bir süre geçebilir, olağan dışı bir olay olabilir (Deprem, su baskını vb.) bu sebeple evrak incelendiğinde yıllar sonra ilçe merkezine çok yakın bir köyden ilçe merkezine neden 3 gün sonra gelinebildiği sorusu sorulabilir. Bu sebeplerle kolluk kuvvetlerinin bunlara dikkat etmesinde usulüne uygun tutanak tanziminde yarar vardır.

Söz konusu süre, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda 24 saat değil 48 saattir. 48 saatlik süreye yakalama yerine en yakın Devlet Güvenlik Mahkemesi Hakiminin bulunduğu yere yakalananı götürmek için gelecek makul süre dahil değildir.

Birlikte (TOPLU) Suç İşleme halinde de prensip aynıdır, yani yakalanan 24 saat içinde yakalama yerine en yakın Sulh Hakimi önüne çıkarılacaktır. Ancak

kanun koyucu suçun üç veya daha fazla kişinin biraraya gelerek işlenmesi sebebiyle her zaman bu uygulamanın rahatlıkla uygulanamayacağını gözeterek bazı istisnalar getirmiştir. Buna göre; Delil Toplanmasında güçlük, fail sayısının çokluğu ve benzeri sebeplerle (benzeri sebepleri takdir etmek C. Savcısına verilmiştir.) Cumhuriyet Savcısı yazılı emir vermek suretiyle yakalananların 4 güne kadar Sulh Hakimi önüne çıkarılmasını geciktirebilecektir. 4 günlük uzatma süresine rağmen soruşturma tamamlanamamış ise; Cumhuriyet Savcısının talebi ve Sulh Hakiminin karar ile sanıkların Hakim önüne çıkarılmaları 8 güne kadar geciktirilebilecektir.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda yakalama yerine en yakın Devlet Güvenlik Mahkemesi Hakiminin önüne çıkarılması için

2 APK Daire Başkanlığı Form No: 1 (Ek 1)

138

## TÜRK İDARE DERGİSİ

yolda geçecek süre hariç 15 gün'dür.

Olağanüstü Hal ilan edilen bölgelerde yakalanan ve tutuklanan kimseler hakkında yukarıda belirtilen süreler iki kat olarak uygulanacaktır.

### TUTUKLAMA

Tutuklama CMUK'nun 104 üncü maddesi ile düzenlenmiştir.

Maddenin 1 Aralık 1992 tarihinden önceki hükümleri de, bu tarihten sonraki 3842 sayılı Kanunla yürürlüğe konulan hükmü de yürürlüktedir. Başka bir ifadeyle eski hüküm yürürlükten kalkmamıştır.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda bu hüküm uygulanacaktır. Yeni hüküm ise diğer suçlarda uygulanacaktır 3 Buna göre;

1. Kişilerin tutuklanabilmesi için öncelikle şahıs veya şahısların suçluluğu hakkında kuvvetli belirti bulunması ve bazı hallerin gerçekleşmesi gerekir. Bu haller;

a. Kaçma şüphesini uyandıracak vakaların bulunması (olaya yere ve zamana göre değişmekle birlikte yakalanan kişinin üzerinde pasaport ve yurt dışına çıkış için bir bilet bulunması, mevcut menkul ve gayrimenkul mallarını satarak paraya çevirmiş olması, kimliğinin sahte olması vb.)

b. Soruşturmanın seyrini değiştirmeye yönelik çalışmalar yapıldığını gösteren hal ve davranışların bulunması, (Delilleri yok etme, değiştirme, gözleme, suç ortaklarını uydurma beyana, tanıkların yalan tanıklığa, tanıklıktan kaçmağa sevk etme ve bilirkişileri etki altına almaya çalışma uygulamaları soruşturmanın seyrini değiştirmeye yönelik uygulamalar olarak kabul edilmektedir.)

c. Suça verilebilecek cezanın üst sınırının 7 yıldan az olmaması (Bu hüküm Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda uygulanmayacaktır.)

d. Sanığın ikametgahı veya meskeninin olmaması, kimliğini ispat edememesi,

e. Sanığın kim olduğunu ispat edememesi,

f. Suçun toplumda infial uyandırabilecek bir suç olması,

gerekmektedir. Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlar hariç genel prensip olarak 6 Aydan Az Hürriyeti Bağlayıcı cezayı gerektiren suçlar için Tutuklama kararı verilmeyecektir.

---

2 Ek: 2. APK Daire Başkanlığı Form No: 2

## 139 POLİS GÖZÜYLE CMUK DEĞİŞİKLİĞİ

### **Tutuklama Nasıl Yapılacaktır?4**

Sanığın tutuklanmasına ancak Görevli ve Yetkili Hakim Karar verebilecektir. (CMUK Md. 106)

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlar dışında, sanık hazır ise karar verilmeden önce dinlenecek, sanık talep ederse müdafî hazır bulundurulabilecek, karardan önce müdafî ve Cumhuriyet Savcısı dinlenecek, sanık hazır değilse karar gıyabında verilebilecektir.

Tutuklama müzekkeresinde sanığın mümkün olduğu kadar açıkça kim olduğu ve sanığın tanınmasını kolaylaştıran fiziki belirgin özellikleri, kendisine is- nad olunan fiil (suç), fiilin gerçekleştiği zaman ve yer, fiilin kanunda hükme bağlandığı maddeler, suçun kanuni unsurlarına yer verilecektir.

Sanık tutuklama müzekkeresi gereğince tutuklandığında kendisine tutuklamanın sebebi yazılı olarak bildirilecek, tutuklama müzekkeresinin sureti tutma anında kendisine tebliğ edilerek tutuklama kararına itiraz hakkı olduğu sanığa bildirilecektir.

Uygulamada, tutuklama müzekkeresi görevlilerin her zaman yanında bulunmadığı için tutma anında sanığa tutuklama müzekkeresi tebliğ edilememektedir. Bu uygulama kanunsuz değildir. Tutuklama müzekkeresinin sanığa tebliği sanığın tutukevine konulduktan sonraki güne bırakılabilir. Kuşkusuz bu gecikmenin iyi niyetli ve elde olmayan sebeplerle yapıldığının bir tutanakla belirlenmesi gerekir.

Tebliğ, tutuklama müzekkeresinin aslını sanığa bir suretinin verildiği

yazılmak, sanığın yakalandığı gün gösterilmek ve altı sanık ile tebliği yapan memur tarafından imzalanmak suretiyle olur.

Tutuklanan sanık veya sanıklar Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda yol hariç derhal ve nihayet 48 saat içinde, diğer suçlarda ise yol hariç derhal ve nihayet 24 saat içinde hakim önüne çıkarılırlar.

CMUK Tutuklulukta geçecek süre için de önemli düzenlemeler getirmiştir.<sup>5</sup>

Hazırlık soruşturması sırasında tutukluluk süresi azami 6 ay olacaktır. Ancak soruşturma geniş kapsamlı ve özel zorluğu olan bir soruşturma ise sanığın tutukluluk süresi hazırlık soruşturmasında geçen süre dahil 2 yılı geçmeyecektir. Soruşturma konusu fiil için kanunda belirlenen cezanın alt sının 7 seneye

---

4 Ek: 3. APK Daire Başkanlığı Form No: 3

5 Ek: 4. APK Daire Başkanlığı Form No: 4 (CMUK. Md. 110)

kadar Hürriyeti Bağlayıcı cezayı gerektiriyorsa tutuklama karan kaldırılacak, soruşturma konusu fiil için öngörülen cezanın alt sının 7 yıldan fazla Hürriyeti Bağlayıcı Cezayı gerektiriyorsa duruma göre tutukluluğun devamına, tutukluğun sona erdirilmesine veya uygun Nakli Kefalet vermesi şartıyla sanığın tahliyesine karar verilebilecek, kamu davası herhangi bir sebeple açılmamış ise tutuklulukta geçen süre toplam 2 yılı geçmeyecektir.

Tutuklulukta geçecek sürelerle ilgili 110. maddenin yeni hükümleri Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda uygulanmayacaktır.

### **Yakalanan Kimsenin Sorguya Çekilmesi 6**

Sorguya çekilme konusu işlenmeden kanaatimizce "Sorgu" tanımı üzerinde durmak gerekir. CMUK'nun değişik 106, 108 ve 128 inci maddelerinde sorguya çekme yetkisinin Hakim'e ait olduğu açıkça belirtilmektedir. Dolayısıyla kullanılan ifadeler bundan böyle dikkat etmemiz gerekmektedir. Polisin yetkisi "İfade alma" ile sınırlıdır. Zaman zaman yapıldığı gibi "polis sorguladı, polis sorguluyor" gibi ifadeleri terketmek, doğru ve hukuki ifadeler kullanmak gerekmektedir.

Daha önce belirtildiği gibi yakalanan şahıs yakalama yerine en yakın Sulh Hakimi önüne çıkarılır. Genel prensip olarak bu uygulamanın 24 saatlik süre

içinde yapılması gerekir. Bu süreye yakalama yeri ile mahkeme arasında yolda geçirilecek makul süre dahil değildir.

Suçun birlikte (toplu) işlenmesi halinde de genel kural aynıdır. Ancak delillerin toplanmasında güçlük, fail sayısının çokluğu ve benzeri sebeplerin varlığı Cumhuriyet Savcısınca belirlendiğinde, Cumhuriyet Savcısına şahısların Hakim önüne çıkarılmasını 4 güne kadar geciktirme yetkisi verilmiştir. Cumhuriyet Savcısı bu yetkisini ilgili Kolluk Kuvvetine yazılı emir vermek suretiyle kullanacaktır.

Soruşturma, C'. Savcısının yazılı emriyle 4 gün geciktirmeye rağmen tamamlanamamış, sonuç alınamamış ise Cumhuriyet Savcısına Sulh Hakimine başvurma hakkı tanınmıştır. Cumhuriyet Savcısının talebi uygun görüldüğü takdirde Sulh Hakimi vereceği kararla, "Hakim önüne çıkarma süresini" 8 güne kadar geciktirebilecektir.

Bu uygulamalara, başka bir ifadeyle yakalama süresinin uzatılmasına, yakalama işlemine karşı Sulh Hakimine başvurma hakkı tanınmıştır. Bu hak arzu edildiği takdirde yakalanan kişi, ya da kişiler, müdafî, kanuni temsilcisi, yakala-

---

6 Ek: 5. APK Daire Başkanlığı Form No: 5 (CMUK. Md. 128)

## **POLİS GÖZÜYLE CMUK DEĞİŞİKLİĞİ**

**141**

nanların birinci veya ikinci dereceden kan hısımlarına ve sanığın eşine tanınmıştır. Sulh Hakimi başvuruyu 24 saat içinde sonuçlandı mı ak zorundadır.

Yakalama süresinin dolması veya Hakimin serbest bırakma kararına üzerine serbest bırakılan kişi hakkında yakalamaya konu olan fiil sebebiyle yeni ve yeterli delil elde edemedikçe ve Cumhuriyet Savcısının karar olmadıkça bir daha bu madde hükmü uygulanmayacaktır.

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda ise uygulama daha farklı olup yakalananın talebi halinde sorguda müdafî bulundurulması sözkonusu değildir. Sanık sayısının çokluğu, sanıkların ve derililerin durumu veya suçun niteliği sebebiyle bu süre yeterli olmadığı takdirde Devlet Güvenlik Mahkemesi Cumhuriyet Savcısının veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Sulh Hakiminin yazılı emri ile hakim önüne çıkarılma süresi 15 güne kadar uzatılabilecektir.

### **İfade ve Sorgunun Tarzı 7**

Daha önce de belirtildiği gibi Genel Kolluk amir ve memurları ifade alma, hakim ise sorgulamaya yetkisine haiz olup, bu uygulamalarında belli kanuni esaslara uymak zorundadırlar.

Şahıs veya şahıslar çeşitli sebeplerle ifade ve sorgu için çağrılabilirler. CMUK'nun 132 nci maddesine göre kişi ifade alınması veya sorgu için celpname ile davet olunur, gelmez ise zorla getirileceği celpnameye yazılabilir.

Özellikle tanıklık için herhangi bir konuda ifadesi alınacak olanların polis merkezlerine çağınlmalan uygulamalarında polis çok hassas davranmalı, daha önceki uygulamalarda olduğu gibi adrese bir memur göndermek suretiyle "şu gün şu saatte karakolda olunuz vb." uygulamaları yerine ne amaçla, ne zaman, nerede, nasıl sorularının cevabının bulunduğu çağrı pusulası uygulamasına özen göstermelidir. Aksine uygulamalar hayatında hiç polise işi düşmeyenleri tedirgin etmekte ve endişeye sevk etmektedir.

Bu aşamadan yani davetten ya da şahıs yakalandıktan sonra ilk yapılacak iş ifadesi alınacak veya sorguya çekilecek olanın kimliğinin tespit edilmesidir. Kimlik denildiğinde, Adı ve Soyadı, Baba adı, Anne adı, Doğum yeri, Nüfusa kayıtlı olduğu yer, işi, ikametgah ve iş adresi, uyuğu, varsa kimlik, pasaport numarası vb. bilgiler tespit edilir.

İfade veren veya sorguya çekilen kimse kimliğine ilişkin sorulan doğru olarak cevaplandırmak zorundadır.

---

7 Ek: 6. APK Daire Başkanlığı Form No: 6 (CMUK. Md. 135)

142

**TÜRK İDARE DERGİSİ**

Kimlik tesbitinden sonra ifadesi alınan veya sorgulanana "Kendisine isnad edilen suç" anlatılır. Kendisine isnad edilen suçun yakalanana anlatıldığı ifade tutanağına geçirilir.

Müdafî yani Avukat ya da Dava Vekili tayin hakkının bulunduğu, Avukatının bulunup bulunmadığı sorulur. Cevap evet ise hukuki yardımından yararlandırılmak üzere Avukatı veya Dava Vekiline haber verilir, gelmesi için bir süre beklenir. Müdafinin hukuki yardımından yararlanmak istediği halde müdafisi yoksa ve müdafî tayin edebilecek durumda değilse hukuken Baro tarafından müdafî tayin edilebileceği ve onun hukuki yardımından yararlanabileceği, arzu ederse müdafinin ifade alınırken veya mahkemede sorgulanırken yanında bulunabileceği, bunun için müdafiyecî hemen vekalet vermesinin gerekmediği anlatılır.

Bu açıklamalardan sonra şahıs arzu etmiyorsa müdafî talep edilmez, arzu ediyorsa bir müdafî görevlendirilmesi için Baroya haber verilir. Baroya haber verilme saati ve kiminle konuşularak müdafî talep edildiği tutanağına geçirilir. 18 yaşından küçük veya sağır veya dilsiz veya kendisini savunamayacak derecede malül olanlara talepleri olmasa bile müdafî görevlendirilir.

Yakalanan şahsa yakınlarından istediğine yakalandığının duyurulabileceği söylenir. Belirtildiği yakınma şahsın yakalandığı duyurulur. Duyurma biçimi,

kiminle konuşulduğu tutanağa geçirilir.

Yakalanan şahsa, isnad edilen suç hakkında açıklamada bulunmamasının kanuni hakkı olduğu ancak bu sebepten kurtulması için somut delillerin toplanmasını talep edebileceği hatırlatıldıktan sonra şahsi halleri hakkında bilgi alınır.

Yukanda belirtilen ayrıntılı uygulamalar bir ifade ya da sorgu tutanağı ile (Mahkemede yapılır) tespit edilir. Bu tutanakla genel olarak ifade alınan veya sorguya çekilen yer, tarih, sanığın açık kimliği, bu işlem sırasında hazır bulunanların görevleri ve kimlikleri, bu işlemler yapılırken yukarıdaki esaslara uyulup uyulmadığı, uyulmamış ise sebepleri tutanakta yer alır. Tutanak okunduktan sonra hazır bulunanlarca imzalanır. İmzadan imtina eden varsa bunun sebepleri de tutanakta yer alır.

### **Yasak Sorgu Yöntemleri**

CMUK'na yasak sorgu yöntemleri 135/a maddesi ile ilave edilmiştir. Amaç ifade verenlerin beyanlarını özgür iradeleriyle vermelerini olanaklı kılmak ve özgür irade beyanını engelleyici;

- Kötü davranma

### **POLİS GÖZÜYLE CMUK DEĞİŞİKLİĞİ**

143

- İşkence
- Zorla ilaç verme
- Yorma
- Aldatma
- Bedensel cebir ve şiddette bulunma,
- Bazı araçlar uygulama

gibi iradeyi bozan bedeni ve ruhi müdahaleleri engellemektir.

Şahıs ya da şahıslara sorgulanırken kanuna aykırı bir menfaat vaad edilmeyecek, bu yasaklamalara rağmen, tesbiti halinde yasak sorgu yöntemleriyle elde edilen ifadeler şahsın nzası olsa bile delil olarak değerlendirilmeyecektir.

### **Müdafinin Dava Evrakını Tetkiki**

Müdafinin dava evrakını tetkik yetkisini Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda ve diğer suçlarda diye ikili bir ayrımla incelemekte yarar vardır. 8

Yakalanan kişinin ve sanığın sorgusunu içeren tutanaklar, bilirkişi raporları ve yaklanan kişi veya sanığın hazır bulunmaya yetkili olduğu diğer adli işlemlere ilişkin tutanakların müdafî tarafından tetkiki kısıtlanarak ve evrakların

örnekleri müdafiyeye harçsız olarak verilir. Genel kural budur. Ancak Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda iddianame mahkemeye verilmeden önce tahkikatın amacına zarar vermeyeceği anlaşılırsa her türlü evrakın müdafî tarafından tetkikine izin verilir. Tahkikatın amacına zarar vereceği anlaşılırsa izin verilmez.

Diğer Suçlarda ise Hazırlık soruşturmasında müdafinin evrak incelemesi ve suret alması soruşturmanın gayesini tehlikeye düşürebilecek ise, Cumhuriyet Savcısının talebi, Sulh Hakiminin karar ile bu hakkın kısıtlanması sözkonusu olup son tahkikat aşamasında bir kısıtlama söz konusu değildir.

### **Yakalanan ve Tutuklunun Müdafî ile Görüşmesi**

Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda, Tevkif edilen sanık müdafî ile her zaman görüşebilir ve haberleşebilir. Son Tahkikat açılıncaya kadar Hakim, sanığın bilmesini uygun görmediği bilgilerin kendisine bildirilmesini men edebilir. Tutuklama sebebine göre lüzum halinde son tahki-

---

8 Ek: 8. (CMUK. Md. 143 Uygulaması)

144

## **TÜRK İDARE DERGİSİ**

katın açılmasına kadar sanık ile müdafinin görüşmesinde bizzat hakim veya tayin edilecek naip veya istinabe olunan hakim hazır bulunabilir.

Diğer suçlarda ise yakalanan ve tutuklu bulunan kişi vekaletname aranmaksızın müdafî ile her zaman veya konuşulanlar başkalarının duyamayacağı bir ortamda görüşebilir, bu kişilerin müdafî ile yazışmaları denetime tabi tutulamaz.

### **Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Görev Alanına Giren Suçlar**

3842 sayılı Kanun Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlarda farklı, diğer suçlarda daha farklı bir uygulamayı yürürlüğe koymuştur. Dolayısıyla uygulayıcı birimlerin bir suç işlendiğinde İLK OLARAK bilmesi gereken husus, işlenen suç Devlet Güvenlik Mahkemelerinin görev alanına giren suçlardan birisi midir, yoksa diğer mahkemelerin görev alanına giren suçlardan mıdır? Bu sorunun cevaplandırılması için ise "Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Görev Alanına Hangi Suçlar Girmektedir?" sorusunun cevaplandırılması gerekmektedir. Okuyucuya ve uygulayıcıya kolaylık sağlamak açısından bu suçlar liste halinde verilmiştir.<sup>9</sup> Yaklaşık 41 çeşit suçta 3842 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önceki hükümler uygulanacaktır.



## UYGULAMADA SORUNLAR

CMUK değişikliğinin hazırlanışında, kanun hazırlama tekniği açısından tasarı öncesinde bilimsel bir çalışma yapılıp yapılmadığı, bazı ölçütlerin gözönüne alınıp alınmadığı bilinmemektedir. Ancak değişikliğin kanunun yürürlüğe girdiği 1 Aralık 1992 tarihinden günümüze kadar olan yaklaşık 2.5 aylık uygulamasında ortaya problem olarak çıkan hususlar kanun değişikliğinin hazırlanmasında bazı husus^ra dikkat edilmediği biçimindeki görüşlerin haklılığını ortaya koymaktadır. Aşağıda bu hususlara yer verilecektir.

### 1. Devlet Bütçesinden Mdafı creti Olarak Ayrılan Pay Yeterli Midir?

1992 yılı rakamları esas alındığında Polis Bölgesinde toplam 125.252 olay cereyan etmiş bu olaylarda toplam 169.538 kişi polisçe yakalanarak gözaltına alınmıştır. Ayrıca 169.130 trafik kazası meydana gelmiş bu olaylarla ilgili olarak yaklaşık 169.130 kişi polisçe gözaltına alınmıştır. Dolayısıyla Polis Bölgesinde 1992 yılında gözaltına alınanların sayısı yaklaşık. 338.668 kişidir. Yakalananlar Polis Bölgesinde yakalanmışlardır. Bu sayıya Jandarma Bölgesi dahil değildir. Jandarma Bölgesi de dahil edildiğinde 1992 yılında yaklaşık 500.000 kişinin karıştığı bir olay sebebiyle Kolluk Kuvvetlerince yakalandığı CMUK'nun ilgili maddesi uygulandığında 500.000 kişinin mdafı talep edebile-

9 Ek: 10.

## POLİS GÖZÜYLE CMUK DEğİŞİKLİğİ

145

ceği, her mdafı için 100.000 TL. talep ettiği takdirde  $500.000 \times 100.000 = 50.000.000.000$  rakamı ortaya çıkar. Bu rakam devlet bütçesinden daha doğru bir ifadeyle Barolar Birliğince karşılanabilecek bir rakam mıdır? Bu hususu okuyucunun takdirine bırakmak istiyorum. Bu meblağ karşılandığı takdirde acaba Müdafiler günün herhangi bir saatinde 100.000 TL'lık ücretle hukuki yardım sağlamak üzere karakola gider mi? Bu konuyu takdirlerinize bırakıyorum.

### 2. Mdafı Temininde Güçlükler

Acaba lkemizin her yerinde ilçelerin tümünde (Avukat veya Dava Vekili) Mdafı var mı, yeterli sayıda mı? Bu sorunun cevaplanması gerekiyor. Bazı birimlerimizden bizlere intikal eden bilgilere göre Avukat Mdafı temininde güçlük çekiliyor. Sanık 24 saat içinde Hakim önüne çıkarılacak, ancak mdafı bulunamıyor ya da gelmiyor, gelmeyi arzu edenler, karakollardan oto istiyor, "Araba Gnder de Geleyim" deniyor, mağdur olanlara aynı şekilde yardım götürülmediğini bu durumun moral bozukluğuna, suçlu olmanın, suç işlemenin daha itibarlı olduğu imajının yerleşmesi bu ve benzeri düşüncelerin doğmasına yol açtığı belirtiliyor.

### **3. Mağdurlara da Müdafî Tayin Edilmesi Düşüncesi**

Mağdurun karakola müracaatında kendisinin yalnızca müracaatının alındığı, kendisine hukuki yardım yapılmadığı oysa suç işleyenlere hukuki yardım yapıldığı, bu uygulamanın mağdurda moral çöküntüsüne yol açtığı kendisini yalnız ve korumasız hissettiği iddia ediliyor.

Cumhuriyet Savcısının kamu adına hareket ettiği, mağdurun da haklarını gözettiği belirtildiğinde "Karakolda ifade alınırken Avukat var, Cumhuriyet Savcısı yok, eşitlik sağlanmamış, mahkeme aşamasında bile sanıkla Avukat yan yana, istedikleri zaman görüşme, müdahale imkanına sahipler, Cumhuriyet Savcısıyla mağdur ayrı ayrı yerlerdedir, birlikte değiller...." cevabı veriliyor.

### **4. İfade Alma ve Sorgulama Yetkisi Kimdedir?**

1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 135. inci maddesinin başlığı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Görev Alanına giren suçlar için "Sorgunun Tarzı", diğer mahkemelerin görev alanına giren suçlar için "İfade ve Sorgunun Tarzı" olarak 3842 sayılı Kanunla değiştirilmek suretiyle belirlenmiş, en son değişiklikle "Zabıta Amir ve Memurları ile Cumhuriyet Savcısı tarafından ifade almada ve Hakim tarafından sorguya çekilmede....." amir hükme yer verilmek suretiyle, Cumhuriyet Savcıları ile Genel Kolluk Kuvvetlerinin yetkilerinin "İfade Alma" ile sınırlı olduğu Hakimın ise sorgulama yetkisinin olduğu açıkça belirtilmiştir. Ancak 3842 sayılı Kanunun 14 üncü, CMUK nun 3842 sa-

146

### **TÜRK İDARE DERGİSİ**

yılı Kanunla değişik 136 ncı maddesinin ikinci fıkrasında "Zabıta Amir ve Memurları tarafından yapılacak sorgu işlemlerinde..." ifadesine yer verilmek suretiyle Zabıta Amir ve Memurlarının da sorgulama yapma yetkisine haiz oldukları fikrinin doğmasına yol açmıştır. Dolayısıyla CMUK nun 135 ve 136 ncı maddeleri birbirleriyle çelişiyor gibi gözükmekte, polisin yetkisinin ifade alma ile sınırlı olup olmadığı, sorgulama yetkisinin de olup olmadığı konusunda tereddütte düşülmektedir.

Kanaatimizce bu uygulamada önemli olan iddiaların doğru olup olmadığı değil, kamuoyunda bu uygulamanın algılama biçimidir. Halk mağdurun bu uygulama ve düzenleme ile daha da mağdur olduğunu suç işleyenine ise korunduğunu düşünüyor. Bu bir "Sorun"dur. Bu yanlış imajın düzeltilmesi için gerekli

tedbirler alınmalı, düzenleme ve uygulamada bir hata varsa düzeltilmelidir.

### **5. Her Karakola Bir Müdafî ve Bir Cumhuriyet Savcısı Talebi**

Emniyet Mensupları vatandaşların ister mağdur ister suçlu olsun

işlemlerinin bir an önce tamamlanmasını ve çoğu kez hak etmedikleri halde kendilerine maledilen şikayetlerden kurtulmak, bu tür iddialara muhatap olmak istemediklerini ve hizmetin yürütülmesinde çabukluktan yana olduklarını belirtiyorlar ve Kanun koyucu gözaltında tutma sürelerini kısaltmak suretiyle aynı amacı arzu ettiğini ortaya koyduğunu belirtiyor ve bu uygulamanın işler hale gelmesi için "Her karakola bir Müdafî ve Cumhuriyet Savcısı" önerisini getiriyorlar ve nöbet hizmetinin konulmasını, o zaman hiç bir aksamanın olmayacağını, işlemlerin hız kazanacağını, bazı iddiaların da kendiliğinden ortadan kalkacağını belirtiyorlar.

Kanatımızca de öneri ciddidir. Aksine bir uygulama ise yeni problemleri beraberinde getirecektir.

#### **6. Yakalanan İle Müdafinin Görüşmesi**

CMUK nun değişik 144 üncü maddesinde "Yakalanan ve tutuklu bulunan kişi vakalctname aranmaksızın müdafî ile her zaman ve konuşulan başkalarının duyamayacağı bir ortamda görüşebilir..." denmektedir.

Bilindiği üzere, Polisçe suç ve suçluluğa ilişkin işlemler genel olarak polis karakollarında yapılmaktadır. Polis Karakolları da genel olarak iki ya da üç odalı bir salonlu yerlerdir. Karakollarda sanıkla müdafinin görüşmesi için başkalarının duyamayacağı bir ortam nasıl hazırlanacaktır.

Kanun hükümlerinin uygulanabilmesi için özel görüşme odalarının yapılması gerekir. Bugünkü bütçe imkanlarıyla bu odaların hemen yapılması ise olanaksızdır.

### **POLİS GÖZÜYLE CMUK DEĞİŞİKLİĞİ**

147

#### **7. Zabıta, Baro, Müdafî ve Hükümet Talebi İlişkilerinin Düzenlenmemiş Olması**

Kolluk Kuvvetlerince bir olaya el konduğunda ilk yapılacak iş Cumhuriyet Savcısının olaydan haberdar edilmesi ve davet edilmesidir. Bunun için Cumhuriyet Savcılarının günün 24 saatinde poliste olduğu gibi nöbetleşe görev yapmaları ve arandığında buldukları yer ve telefonların belli olması ve arandığında bulunması gerekir.

Barolann da benzeri bir nöbet uygulamasını geliştirerek uygulamaya koyması polisin arandığında nöbetçi müdafiyi bulması, müdafilerin arandığı saatten makul bir süre sonra karakolda bulunması, masraflarının nasıl karşılanacağını belirlenmesi gerekir. Hükümet Tabipliği için de benzeri düzenleme yapılmalıdır. Müdafiler, Karakola silahlarıyla mı girecektir, silahlı olarak mı sanıkla yalnız başına görüşecektir? Bu şekilde uygulanırsa muhtemel sakıncalan düşünülerek düzenlemeler yapılacak mıdır?

### **SONUÇ**

Adli Kolluk Kuvvetleri (Kolluk ve Jandarma) Cumhuriyet Savcısı adına ve onun yardımcısı sıfatıyla suça el koyarak delil ve emareleri toplamakta, Hazırlık Soruşturması aşamasında verilen görevleri yapmaktadırlar.

Cumhuriyet Savcılarının sayısı yeterli olsa, olaylara bizzat el koyabilse Kolluk Kuvvetleri onun nezaretinde görev yapabilmiş olsa Kolluk Kuvvetleri için haklı ya da haksız gündeme getirilen iddialar ortaya çıkmazdı.

Problemin çözümü, problemin doğru teşhis edilmesiyle mümkündür. Kanaatimizce problem doğru teşhis edilmemiştir.

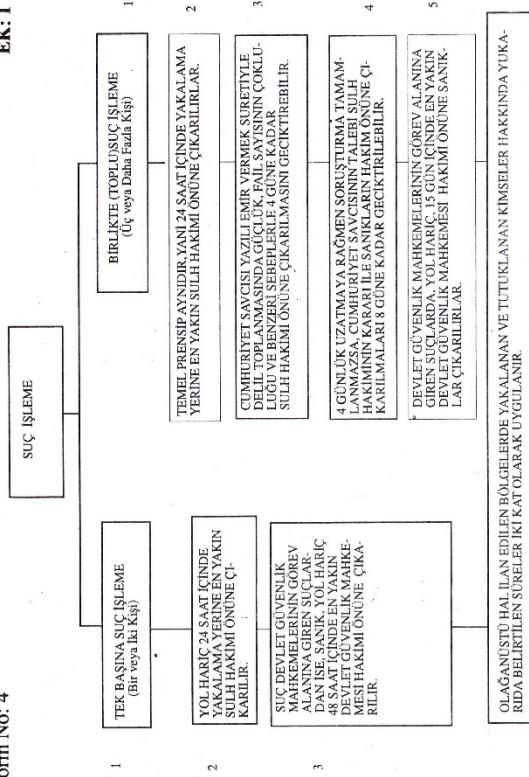
Suç toplumsal bir olgudur, herkes suç işleyebilir. Kuşkusuz CMUK ile sanıklar için getirilmiş hükümlerin çoğu reform niteliğindedir. Alt yapısı var mıdır, ülkemiz şartlarına uygun mudur, sorularına verilecek cevaplar ise tartışmalıdır.

CMUK'daki değişiklikler kamuoyunda suçlunun korunduğu, mağdurun bir kenara itildiği, mağdur ve sanık haklarının dengelenmediği imajının yayılmasına yol açmıştır. Kuşkusuz yasa hazırlayıcıları ve kanun koyucunun amacı bu değildi. Ama ortada mevcut olan bu kanaat kanaatimce tehlike işaretidir, gecikmeden düzeltilmelidir.

CMUK değişikliğinin suç ve suçluluğun önlenmesi, mağdur ve sanıkların bekledikleri adalet duygularının tatmin edilmesi, suç işleyenlerin ıslahı ve topluma yeniden kazandırılması, millet ve vatanımız güvenliğine katkıda bulunmasını temenni ederek, hayırlı olmasını diliyorum.

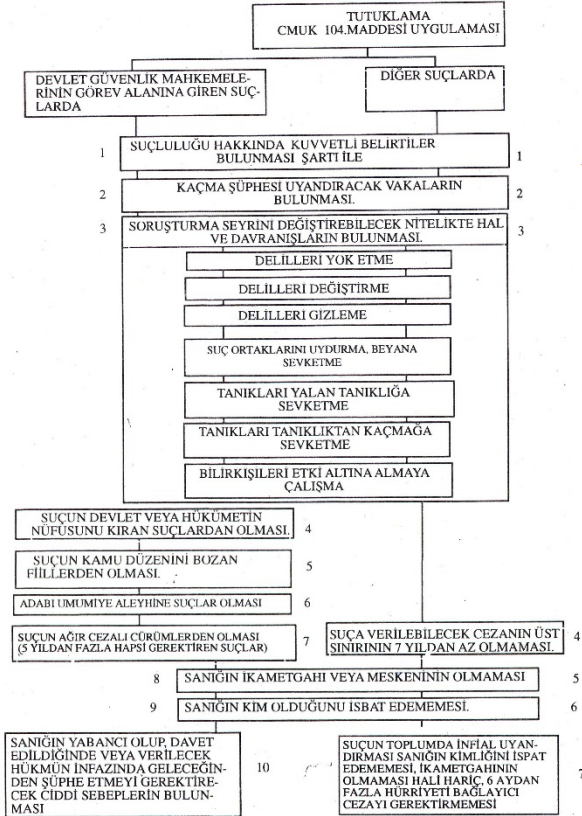
Emniyet Genel Müdürlüğü  
APK Daire Başkanlığı  
Form No: 4

EK: 1



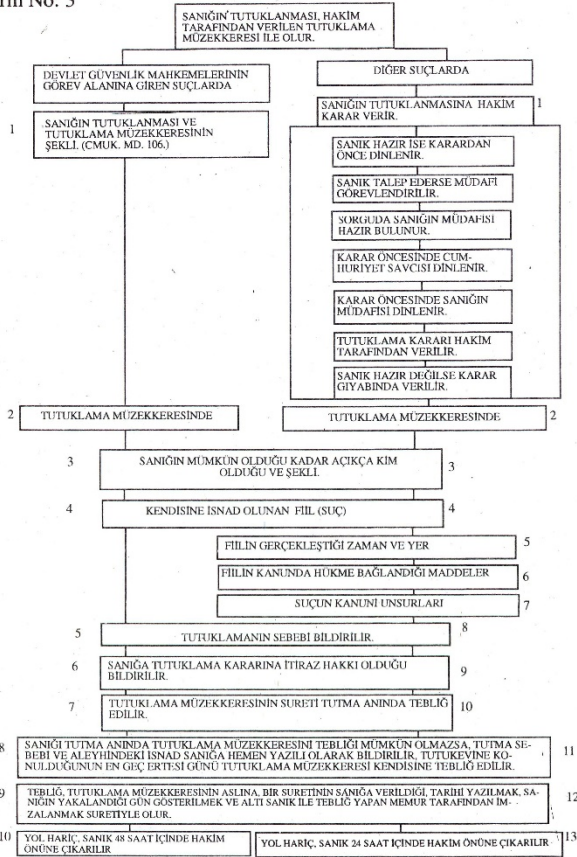
Emniyet Genel Müdürlüğü  
APK Daire Başkanlığı  
Form No: 2

EK: 2



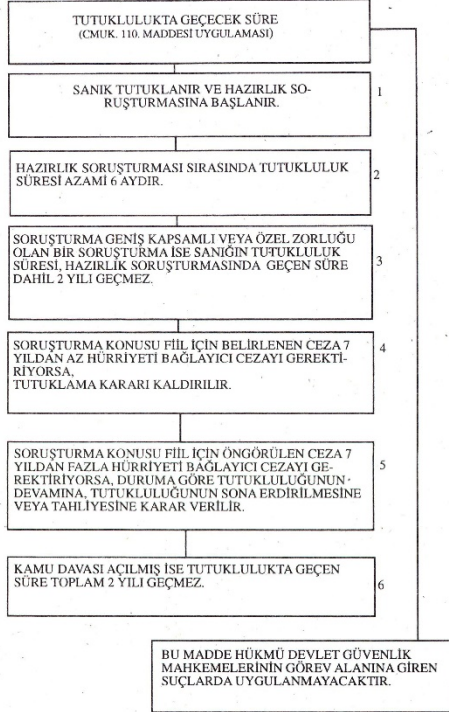
**Emniyet Genel Müdürlüğü**  
**APK Daire Başkanlığı**  
**Form No: 3**

EK: 3



Emniyet Genel Müdürlüğü  
APK Daire Başkanlığı  
Form No: 10

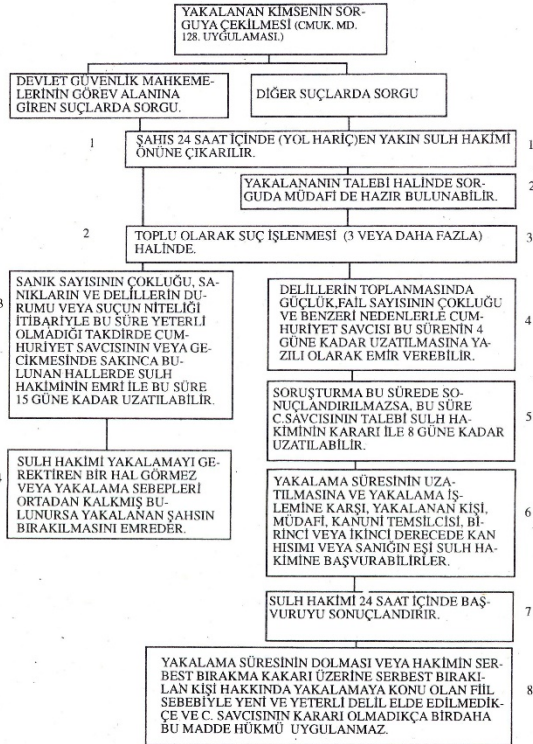
EK: 4





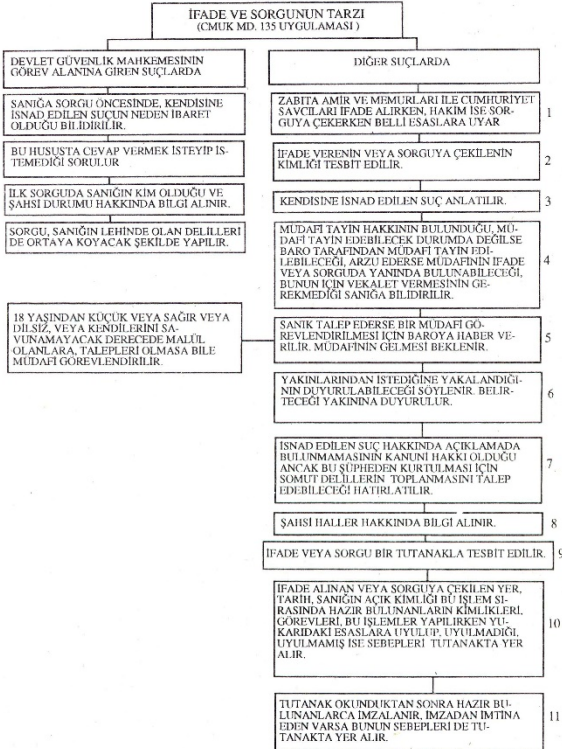
Emniyet Genel Müdürlüğü  
APK Daire Başkanlığı  
Form No: 5

EK: 5



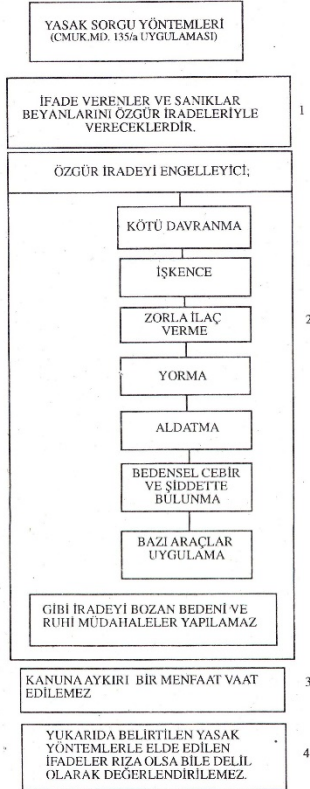
Emniyet Genel Müdürlüğü  
APK Daire Başkanlığı  
Form No: 6

EK: 6



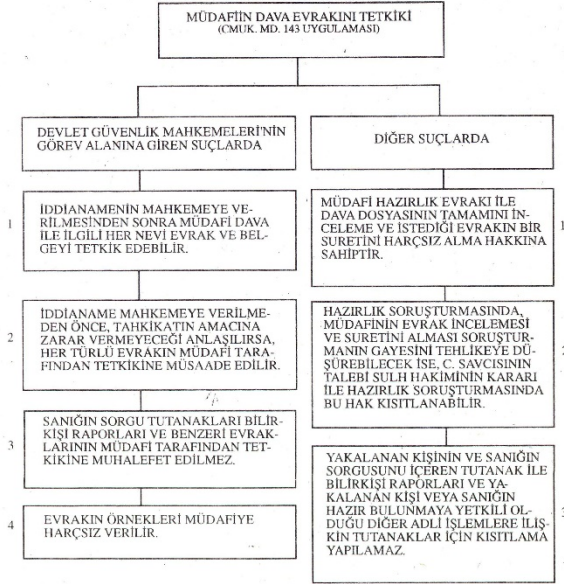
Emniyet Genel Müdürlüğü  
APK Daire Başkanlığı  
Form No: 7

EK: 7



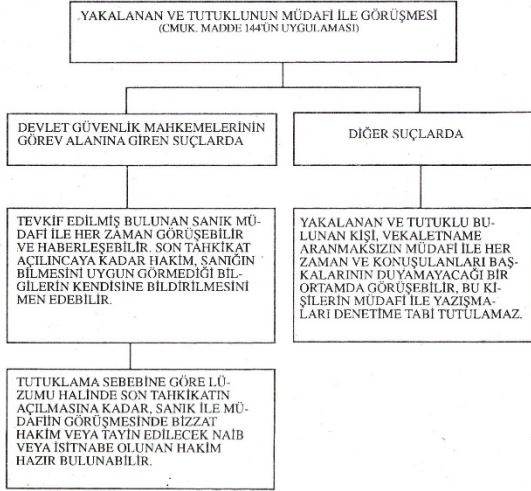
Emniyet Genel Müdürlüğü  
APK Daire Başkanlığı  
Form No: 8

EK: 8



Emniyet Genel Müdürlüğü  
APK Daire Başkanlığı  
Form No: 9

EK: 9



Emniyet Genel Müdürlüğü  
APK Daire Başkanlığı  
Form No: 10

EK: 10

DEVLET GÜVENLİK MAHKEMELERİNİN GÖREV ALANINA GİREN SUÇLAR (3842 SAYILI KANUNUN 29 ÜNCÜ MADDESİ İLE DEĞİŞİK)	
VATAN HAINLIĞI - DEVLETİN ÜLKESİNE VE EGEMENLİĞİNE KARŞI SUÇLAR (TCK. MADDE 125)	1
VATANDASIN DEVLETE KARŞI SİLAH KULLANMASI VEYA HARBE KATILMASI	2
DEVLETE KARŞI HARBE VEYA DÜŞMANCA HAREKETLERE TAHRİP - YABANCI DEVLET MÜDAHALESİNE ÇALIŞMA - MİLLİ MENFAATLARA KARŞI HAREKETLER. (TCK NUN 127 NCI MADDESİ)	3
ASKER TOPLAMA - YABANCI DEVLETE DÜŞMANCA HAREKETLER - TÜRKİYE'Yİ HARP TEHLİKESİNE KOYMA (TCK NUN 128 İNCİ MADDESİ)	4
DÜŞMAN ASKERİ HAREKETLERİNE YARDIM - DÜŞMANA YARDIM - DÜŞMANLA TİCARET (TCK NUN 129. MADDESİ)	5
HARP ZAMANINDA TAAHHÜDÜ YERİNE GETİRMEMEK - TAAHHÜDE HİLE KARİŞTİRMAK (TCK NUN 130. MADDESİ)	6
ASKERİ TEŞİSLERİ TAHRİP (TCK NUN 131 İNCİ MADDESİ)	7
DEVLETİN GÜVENLİĞİNE, SİYASİ MENFAATİ ERİNE İLİŞKİN BELGELERİ YOKETME VEYA BOZMA - DEV- LETİN GÜVENLİĞİNE İLİŞKİN BİLGİLERİ ELDE ETME (TCK NUN 132 NCI MADDESİ)	8
ASKERİ VE SİYASİ CASUSLUK (TCK NUN 133 ÜNCÜ MADDESİ)	9
TAKSİRLE İŞLENEN CASUSLUK (TCK NUN 134 ÜNCÜ MADDESİ)	10
GİZLİ ASKERİ BÖLGELERE GİRME - DEVLET GÜVENLİĞİ İLE İLGİLİ BELGELERİ BULUNDURMA (TCK NUN 135. MAD)	11
DEVLET SİRLARINI İFŞA TCK NUN 136 NCI MADDESİ	12
YAYILMASI YASAK HABERLERİ İFŞA TCK NUN 137 NCI MADDESİ	13
DEVLET SİRLARINDAN YARARLANMA - DEVLET HİZMETİNDE SADAKATSİZLİK TCK NUN 138 İNCİ MADDESİ	14
HARP ZAMANINDA DEVLET BUYRUKLARINA UYMAMAK TCK NUN 139 ÜNCÜ MADDESİ	15
DEVLETİN ANAYASA VE TEMEL NİZAMLARINI BOZMA TCK NUN 146 NCI MADDESİ	16
BAKANLAR KURULUNU DEVİRME - ÇALIŞMAZ HALE GETİRME TCK NUN 147 NCI MADDESİ	17
YABANCI HİZMETİNE ASKER YAZMAK VEYA SİLAHLANDIRMAK TCK NUN 148 İNCİ MADDESİ	18
İSYANA VE BİRBİRİNİ ÖLDÜRMEMEYE TEŞVİK TCK NUN 149 ÜNCÜ MADDESİ	19
FİRSATÇILARA VASİTA TEDARİK TCK NUN 150 NCI MADDESİ	20
PESADI RESMİ MAKAMLARA BİLDİRMEMEK TCK NUN 151 İNCİ MADDESİ	21
ASKERİ KOMUTANLIKLARIN GASBI TCK NUN 152 NCI MADDESİ	22
ASKERLERİ VE ZABITAYI İTAAZSİZLİĞE TEŞVİK TCK NUN 153 ÜNCÜ MADDESİ	23

**Emniyet Genel Müdürlüğü**  
**APK Daire Başkanlığı**  
**Form No: 6**

HALKI DEVLET KUVVETLERİNE KARŞI CÜRÜM İŞLEMENE TEŞVİK (TCK'NUN 154 ÜNCÜ MADDESİ)	24
MİHALEKET EMNİYETİNİ TEHLİKEYE KOYACAK YAYIMLAR HALKI ASKERLİKTEN SOĞUTMA (TCK'NUN 155 İSCT MADDESİ)	25
CUMHURBAŞKANINA SUİKAST ( TCK'NUN 156 NCI MADDESİ)	26
CUMHURBAŞKANINA FİİLİ SALDIRI (TCK'NUN 157 NCI MADDESİ)	27
SİYASİ VE İKTİSADİ BOZGUNCULUK (TCK'NUN) 161 İNCİ MADDESİ.)	28
DEVLETİN EMNİYETİNE KARŞI SİLAHLI ÇETE KURMA ( TCK'NUN 168 İNCİ MADDESİ.)	29
SİLAHLI ÇETE KURANLARA YARDIM (TCK'NUN 169 ÜNCÜ MADDESİ)	30
DEVLETİN EMNİYETİNE KARŞI GİZLİ ANLAŞMA (TCK'NUN 171 İNCİ MADDESİ.)	31
DEVLETİN EMNİYETİNE KARŞI CÜRÜM İŞLEMENE TAHRİK (TCK'NUN 172 NCI MADDESİ)	32
SİYASİ HÜRRIYETE KARŞI CÜRÜMLER (TCK'NUN 174 ÜNCÜ MADDESİ.)	33
HALKI SİNİF İRİK DİN MEZHEP VE BÖLGE FARKLILIĞI GÖZETEREK KİN VE DÜŞMANLIĞA AÇIK TAHRİK (TCK'NUN 312 NCI MADDESİ.)	34
SÜÇ İŞLEMENE İÇİN TEŞEKKÜL MEYDANA GETİRME (TCK'NUN 313 ÜNCÜ MADDESİ). BUNLARA YARDIM ETME (TCK'NUN 314 ÜNCÜ MADDESİ.)	35
UÇAK KAÇIRMA - NAKİL VASİTALARINI ENGELLEME (TCK'NUN 384 ÜNCÜ MADDESİ)	36
KASITLI OLARAK DEMİRYOLU KAZASINA SEBEP OLMAK (TCK'NUN 385 İNCİ MADDESİ.)	37
ADAM KAÇIRMA (SİYASİ AMAÇLI) ( TCK'NUN 499 ÜNCÜ MADDESİ)	38
YIKICI - ÖLDÜRÜCÜ ALETLER VEYA ATEŞLİ ECZA KAÇAKÇILIĞI VE TİCARETİNİN TOPLU OLARAK VEYA İŞEKKÜL MEYDANA GETİRİLMEK SURETİYLE YAPILMASI (TCK'NUN 264 ÜNCÜ MADDESİ VE 6136 S.K.)	39
TOPLU OLARAK VEYA TEŞEKKÜL VÜCUDA GETİRMEK SURETİYLE UYUŞTURUCU MADDE TİCARETİ YAPMAK (TCK'NUN 403 ÜNCÜ MADDESİ)	40
OLAGANUSUFLU HAL İL ANINA SEBEP OLAN SUÇLAR 2935 SAYILI KANUN	41
TABİİ AFET	
TEHLİKELİ SALGIN HASTALIKLAR	
AĞIR EKONOMİK BUNALIM	
ANAYASA İLE KURULAN HÜR DEMOKRASİ DÜZENİNİ VEYA TEMEL HAK VE HÜRRIYETLERİ ORTADAN KALDIRMAYA YÖNELİK YAYGIN ŞİDDET HAREKETLERİ	

NOT : YUKARIDA BELİRTİLEN SUÇLARI İŞLEYENLER İLE BUNLARIN SUÇLARINA İSTRAK EDENLER, SİYASİ VE MEMURİYETLERİ NE OLURSA ÖLSÜN DEVLET GÜVENLİK MAHKEMELERİNDE YARGILANIRLAR.

ANCAK, ANAYASA MAHKEMESİ VE YARGITAYIN YARGILAYACAĞI KİŞİLERE İLİŞKİN HÜKÜMLER İLE SAVAŞ VE SIKI YÖNETİM HALİ DAHİL ASKERİ MAHKEMELERİN GÖREVLERİNE İLİŞKİN HÜKÜMLERİ SAKLIDIR. 3842 SAYILI KANUN - 29 ÜNCÜ MADDE.

## **BELEDİYELERİN TEMEL GEREKSİNİMİ: ÖRGÜTSEL VE YÖNETSEL YENİDEN YAPILANMA**

**Dr. Firuz Demir YAŞAMIS**

### **Giriş : Kurumsal Gelişmenin Kurumsal Temelleri**

Türkiye'de uzun yıllardan bu yana süregelen ve gerek yerel yönetim sisteminin önemini ve geçerliliğini yitirmiş yönetsel, finansal ve hukuksal çerçevelerinden ve gerekse hızla kentleşmekte ve kentli nüfus sayısı artmakta olan toplumumuzun nitelik ve nicelik yönünden daha fazla hizmet elde etme konusundaki beklentilerinin çoğalmakta oluşundan kaynaklanan yeni beldesel sistemlerin ve yaklaşımların geliştirilmesi zorunluluğu ülkede yerel hizmetlerin üretilmesi süreçlerinin köktenci bir biçimde yeniden yapılandırılması gereksinimini açıklıkla ortaya koymaktadır.

Buna ek olarak, özellikle yüksek doğurganlık hızından ve emeğin marjinal değerinin kırsal kesime oranla kentsel kesimde çok daha yüksek oluşundan kaynaklanan yüksek kentleşme hızı nedeniyle kırdan kente göçeden nüfusun kentlerin dış kesimlerine yerleşmesi yoluyla ortaya çıkan plansız ve denetimsiz kentsel büyüme olgusu olumsuz ve çoğu kez zararlı etkileri giderilemez boyutlara ulaşan etkiler yaratmaktadır.

Bu nedenle, kentsel büyüme hızının büyük olduğu ve kent sayısının fazla olduğu yörelerde kentsel yönetimin değişik bir yaklaşımla ele alınması olağanüstü bir öneme sahip bulunmaktadır.

Bu temel neden doğrultusunda, kaynaklarını daha iyi planlayabilmeleri, geliştirdikleri planları daha iyi uygulayabilmeleri ve hizmet üretme düzeylerini geliştirebilmeleri için belediyelerin **örgütsel ve yönetsel güçlerini artırmaları zorunluluğu kaçınılmaz ve ihmal edilemez boyutlara ulaşmış bulunmaktadır.**

### **Saptanan Kurumsal Eksiklikler**

Ancak bu açık zorunluluğa karşı belediyelerimiz çok önemli kurumsal, yani örgütsel, yönetsel ve kaynak planlamasına ilişkin, sorunlar içinde bulun



maktadır. Sorunların çözümlenebilmesi için öncelikle örgütsel gelişme tekniklerinin kullanılması gerekmektedir. Bu çerçevede belediyenin ya da belediyelerin kurumsal sorunları belirlenmeli ve bununla ilgili olarak gereksinim duyulan bilgiler saptanmalı, elde edilmeli ve çözümlenmelidir. Çözümlemeden elde olunacak sonuçlara göre de iyileştirme amaçlı müdahale ve geliştirme programları hazırlanmalı ve örgütsel yapının geliştirilmesi amacıyla uygulama alanına konulmalıdır. Örgütsel yapı yanında, yönetsel süreçlerin, politikaların ve yeni örgüt normlarının da geliştirilmesi gerekmektedir.

Özetle belirtmek gerekirse kurumsal eksikliklerin önde gelenleri şunlardır:

Belediyenin örgütsel yapısı öylesine oluşmuştur ki hizmete ilişkin işlevlerin ve sorumlulukların birimler arasında paylaşımında mantıksal ve anlaşılabilir ilişkililer kurmak bazı durumlarda oldukça zorlaşmaktadır.

Mevcut örgütsel yapı rastgele bir şekilde gelişmiş ve herhangi bir bilinçli ve yapılandırılmış çabanın sonucu olarak ortaya çıkmamıştır. Bazı durumlarda, aynı veya çok benzer nitelikli hizmetler başka başka birimler tarafından yerine getirilmekte ve bu nedenle de aynı alanda sorumlu birden fazla yöneticiyle karşılaşılabilir.

Hizmet üretimi ile ilgili olarak hedefler hiçbir zaman belirlenmemektedir. Bunun sonucu olarak, ilgili birimler arasında eşgüdüm zorlaşmakta ve hizmette aksamlar görülmektedir.

Hizmet hedeflerinin belirlenmemiş olması nedeniyle de hizmet üretme ile yükümlü birimlerin performans düzeylerini izleme, ölçme ve değerlendirme için bir çaba sarfedilememektedir.

Doğal bir sonuç olarak belediyelerde çağdaş yönetimin bir ifadesi olan sorumluluk yönetimine geçiş açısından bir gelişme elde edilememektedir.

Bazı durumlarda da olması gereken birimin yokluğu nedeniyle toplumun gereksinimlerine yeterince yanıt verilememektedir. Bu durum özellikle yeni gelişmekte olan, çevre yönetimi ve toplu konut sorunu gibi, hizmet alanlarında görülmektedir.

İstihdam edilen personelin niteliksel düzeyi çoğu kez olması gerekenin altında bulunmaktadır.

Özellikle de hizmet içi eğitimin yok denebilecek düzeyde olması hizmet üretiminde ciddi olumsuzluklara yol açmaktadır.

Aynı şekilde kıt kaynakların planlanması ve yönetimi açısından da günlük

uygulamaların yapılandırılmış bir tercihi yansıtmadığı ve karar almanın anlık tercihlere ve kalıplara dayalı olduğu gözlenmektedir.

Buna ek olarak, yönetim planlaması açısından da birimlerde hizmetin para, zaman ve mekan bakımlarından önceliklendirilmesini amaçlayan yönetsel planlama çabalarının yok denecek kadar az olduğu görülmektedir.

Hizmetin üretiminde maliyet merkezi olmak gibi bir endişe ile karşılaşılmamakta ve hizmetin gerek toplam ve gerekse birim maliyeti hesaplanmamaktadır. Bunun sonucu olarak da hizmetin maliyeti karar almada bir unsur olarak ortaya çıkamamakta ve yönetimde maliyet boyutu çoğu kez ihmal edilmektedir. Aşın ve gereksiz istihdamın da hizmet maliyetini artırdığı görülmektedir.

Çağdaş yönetimin önde gelen araçları olan işyükü analizleri, sınıflandırması, personel yönetiminin geliştirilmesi ve görev tanımları gibi unsurların geliştirilmediği ve uygulanmadığı görülmektedir.

Hizmetin geliştirilmesini amaçlayacak araştırmaların hem nicelik ve hem de nitelik açısından çok yetersiz olduğu görülmektedir. Araştırma ve geliştirme türü çalışmalar yapılmamaktadır. Yeterli ve kabul edilebilir düzeyde toplumbilimsel araştırma yöntemlerini ve tekniklerini kullanabilen personel yok denilebilecek kadar azdır. Bu bağlamda, kaynak tahsisi amacıyla program planlayabilecek, veri derleyebilecek, çözümleyebilecek ve gereksinimler arasında öncelik saptayabilecek bir süreç geliştirilmemiş bulunmaktadır.

Üretilen hizmetin temel süreçlerini, ilkelerini ve teknolojik özelliklerini derleyen ve üretimin çeşitli aşamalarında yer alanlara aktararak hizmet standardını koruyan ve çalışanları eğiten sistemler gelişmemiş ve el kitapları konusunda bir gereksinim dahi duyulmamıştır.

Finansal yönetim anlayışı henüz gelişmemiş ve bütçeleme işlevi bir finansal planlama ve denetim aracı olarak gerçek niteliğine kavuşmamıştır. Yapılan son düzenlemelere karşın belediye muhasebe sistemi geniş çaplı yatırımlarda destek verebilecek düzeye erişememiştir.

İşçi devir hızı -bir birimde çalışırken yıl içinde birimden ayrılanların birimde çalışan toplam personele oranı- oldukça yüksektir. Bu durum personelin işten duyduğu tatminin sınırlı olduğunu göstermektedir. Kullanılan sağlık izinlerinin yoğunluğu ve çalışma saatlerine karşı duyarsızlık da varılan yargıyı doğrulayacak öteki örneklerdir.

Belediye üst. yöneticilerinin görev alanları, rol ve sorumlulukları ve yetkileri açıklıkla belirlenmemiştir. Belirlenmiş olsa bile daha tutarlı ve verimli

bir şekilde yeniden düzenlenmesine gereksinim duyulmaktadır. Özellikle başkan yardımcılar arasındaki görev dağılımının denetim alanının iyileştirilmesine ve denetimsel süreçlerde verimlilik ve etkililiğin artırılmasına yaptığı katkının sınırlı olduğunu belirtmek gerekir. Bunun sonucu olarak Belediye Başkanı çoğu kez kendini aşın ve rutin günlük işyükü altında ve zaman israfı içinde bulmaktadır.

İnsan kaynaklarının daha iyi yönetimine olanak verebilecek insan gücü planlama ve insan gücü geliştirme teknik ve yöntemlerinin uygulanabilme düzeyinin çok yetersiz olduğu bilinmektedir.

Yukarıda çok genel çizgileriyle belirtildiği üzere, karşılaşılan ve saptanan kurumsal sorunlar sayı ve çeşit olarak oldukça zengindir. Bu sorunların giderilmeleri yolunda yapılmış bir çaba olmaması da **değişime karşı direnen katı** ve tutucu bir yönetsel yapının ortaya çıkması ile sonuçlanmaktadır. Yapısal değişim konusunda engelleyici ve kolaylaştırıcı etmenlerden engelleyici olanların daha ağırlıklı olduğu görülmesine karşın yapılan son çözümlemede alınan genel yargılar aşağıda belirtilmiştir:

1. Belediyede örgütsel ve yönetsel (kurumsal) gelişim mümkün ve hatta zorunludur.
2. Belediyelerdeki kurumsal gelişim çalışmalarının başarısı daha iyi ve etkili bir yapının ortaya çıkarılmasına ve yönetsel becerilerin geliştirilmesine bağlıdır.
3. Belediyenin yeniden örgütlenme ve yapılanma çalışmalarının başarısı tüm belediye hizmetlerinin iyileştirilmesi açısından yaşamsal öneme sahiptir.

### **Örgütsel Gelişim Yaklaşımının İlkeleri**

Örgütsel gelişim yaklaşımının iki temel ilkesi vardır: yeniden yapılanma hedeflerinin belirlenmesi ve model geliştirme stratejisinin kesinleştirilmesi.

**Yeniden yapılanma hedeflerinin belirlenmesi** esas itibarıyla ve öncelikle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve işlev bölüşümünde yaşanmakta olan kaotik belirsizliğin giderilmesini zorunlu kılmaktadır. Ancak bu sorunun giderilmesi yasal düzenlemeleri gerekli kıldığından yeniden yapılanmada hedef ilkesini bizzat belediyenin kendisi açısından belirlemek gerekmektedir.

Genel ölçekte, belediyenin yeniden yapılanmasındaki temel hedef yerel topluma sunulan **hizmetlerin nitelik ve niceliğinde gelişmeler** elde edilmesidir. Bu genel hedef aşağıda belirtilen öteki ana hedeflerle birlikte düşünülmelidir:

- \* Hızlı kentsel büyüme olgusunu denetleyebilmek
- \* Kentsel altyapıları yeterli düzeye getirmek
- \* Hizmet üretme kapasitelerini güçlendirmek.

### **Belediye İçin Örgütsel Gelişme Stratejisi**

Daha önceki bölümlerde ifade edilen kurumsal sorunlar ve bu sorunların yol açtığı olumsuz sonuçlara önlem alabilmek endişesi örgütsel müdahale ve gelişme çalışmalarını kaçınılmaz kılmaktadır. Belediyede kurumsal gelişmenin sağlanmasını amaçlayan stratejinin dört temel bileşenden oluşması öngörülmüştür:

- \* Örgütsel yapının iyileştirilmesi
- \* Yönetimde verimliliğin artırılması
- \* İnsan gücü geliştirme
- \* Teknik süreçlerin iyileştirilmesi.

Sözkonusu bileşenler aşağıda ana çizgileriyle açıklanmıştır.

Belediye örgütünde işlevselliğin sağlanması için yeni yapının temel işlevlere koşut olarak oluşturulması gerektiği ilkesi belediye işlevlerinin dört temel işlev grubuna ayrılması ile sonuçlanmaktadır: kent plancılığı ve mimarlık yeteneklerinin ortak paydayı oluşturduğu planlama hizmetleri; mühendislik yeteneklerinin belirleyici rol oynadığı teknik hizmetler; belediyelerin temel işlevlerinden olan toplumsal ve denetsel hizmetler ve iç yönetime ilişkin yönetsel ve mali hizmetler. Bu genel ayrıma çevresel hizmetler grubunu ekleyebilmek de mümkün görülmektedir.

Bu bağlamda belediye müdürlüklerinin ve birimlerinin bu temel gruplara koşut olarak gruplandırılması gerekmektedir. Örnek olarak belirtmek gerekirse, planlama hizmetlerinin İmar Müdürlüğü, Gecekondu ve Sosyal Konutlar Müdürlüğü ve Emlak ve İstimlak Müdürlüğü'nden oluşması gerekmektedir.

Örgütsel yapının genel çizgilerinin tamamlanması açısından çok fazla önem verilen program planlama işlevinin de yeni yapı içine alınması gerekli görülmektedir. Belediyelerde, kurmay ya da stratejik planlama işlevlerinin eksikliği kaynak planlaması, tahsisi, yatırımların programlanması ve eşgüdümleştirilmesi etkinlikleri açısından önemli eksiklikler yaratmaktadır. Bu eksikliklerin giderilebilmesi için ve belediyenin orta ve uzun dönemli yatırım

planlaması çalışmalarını yürütmek üzere APK Müdürlüğü'nün bu doğrultuda yeniden oluştu-

164

## TÜRK İDARE DERGİSİ

**rulması ve Program Planlama ve Bütçeleme Kurulu'nun kurulması** gerekli görülmektedir.

Örgütsel sisteme yapılacak temel müdahalelerden biri de **uzmanlaşmış başkan yardımcılığı** ilkesinin örgüt iklimi içine sokulmasıdır. Buna göre, temel işlevsel gruplara ayrılmış olan yeni sistemde grupların başında sorumlusu olduğu grubun uzmanlık eğitimine sahip bir başkan yardımcısı bulunacaktır. Bu ilkenin yürürlük alanına girmesiyle günlük işlerin yürütümünde denetim ve eşgüdümün daha iyi bir konuma getirilebileceği varsayılmaktadır.

**İşlevsel örgütlenmenin** sağlanabilmesi için de hizmet gruplarının belediye müdürlüklerine; müdürlüklerin işlevsel şubelere ve şubelerin de en alt işlevsel birim olan şefliklere ayrılması gerekmektedir. Böylelikle örgütün en altından en üstüne kadar hizmetlerin yeniden yapılandırılmasında işlevsel bütünlük ilkesi gözetilmiş olacaktır.

Yeni sistemi tamamlamak üzere, klasik örgüt tipi dışında örgütlenilecek alanların da belirlenmesi gerekmektedir. Bunların başında belediyenin **şirketleşme stratejisinin** belirlenmesi gelmektedir. Bunu kurulacak şirketlerin çalışmalarında izleyecekleri stratejilerin belirlenmesi izleyecektir.

Bu çerçevede, örgütsel yapının geliştirilmesi açısından yapılacak temel müdahalelerin şu yollardan gerçekleştirilmesi beklenmektedir:

- \* Yeni yapıda sorumluluğun yeniden paylaşılması ve yapılandırılması
- \* Emir-komuta zincirinin ve denetim alanlarının yeniden tanımlanması
- \* Örgütsel iletişimin iyileştirilmesi.

Belediyede sorumluluk yönetiminin oluşturulması açısından son derecede önemli olan yeni örgütsel yapının kurulması yanında, **görev tanımları ve müdürlük yönetmelikleri gibi**, öteki bazı yönetsel araçların da belediye yönetimi içine sokulması gerekmektedir. Bu araçlar ileride ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

Belediyede emir-komuta zincirinin ve yöneticilerin denetim alanlarının daha ussal temele oturtulması açısından ise, belediye hiyerarşik yapısının yeniden düzenlenmesi ve standart bir örgütlenme prototipinin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, başkan yardımcıları, şirket genel müdürleri, Teftiş, Hukuk İşleri ve APK müdürlüklerinin belediye üst yönetimini; öteki müdürlüklerin ve şube müdürlüklerinin üst-orta yönetim düzeyini; şefliklerin alt-orta düzeyi ve işçi ve memurların ise alt düzeyi oluşturduğu varsayılmıştır. Temel belediye hizmet ve işlevleri de bu aşamalanmaya koşut olarak bütünden parçalara ayrılmıştır.

Örgütsel yapının iyileştirilmesinde son adımı örgütsel iletişimin iyileştirilmesi çalışmaları oluşturmaktadır. Biraz önce sözü edilen hiyerarşik prototip örgütlenme dikey örgütsel iletişimi iyileştirirken bütünden en küçük parçalara ayrılan işlevsel yeniden yapılanmanın yatay örgütsel iletişimi iyileştireceği bilinmektedir. PPB sisteminin beklenen şekilde çalışması da örgütsel iletişimin önündeki engellerin kaldırılmasına katkıda bulunacaktır.

Stratejinin ikinci temel aşaması belediye yöneticilerinin yönetsel yetenek ve becerilerinin artırılmasıdır. Belediye hizmet önceliklerinin ve hedeflerinin doğru olarak belirlenmesi ve kaynakların buna göre dağıtılması bağlamında mevcut yönetsel beceri ve yeteneklerin oldukça geri kalmış olduğu anlaşılmaktadır.

Belediyede yönetsel beceri ve yeteneklerin geliştirilmesi yolundaki istek ve eğilimin gerçekleştirilebilmesinin oldukça zor, sıkıntılı ve zaman alıcı olduğu bilinmesine karşın çağdaş yönetimin temel görünümünün basitleştirilmiş ve kolay anlaşılabilir formatlar altında belediye yönetimi içinde kurumsallaştırılması gerektiği kararına varılmıştır.

Bu amaçla geliştirilen model hedefe yönelik yönetim yaklaşımına dayalıdır. Modelin eğitim programları yoluyla yöneticilere aktarılması ve benimsetilmesi gerekmektedir. Buna ek olarak, yöneticilerin hedef belirleme teknikleri ve performans izlenmesinin önemi konularında eğitilmeleri gerekli bulunmaktadır.

Bu çalışmayı performans izleme sistemlerinin oluşturulması takip etmelidir. Performans ölçütleri, yönetim bilgi sistemleri, ölçümlerin gerçekleştirilmesi, sonuçların değerlendirilmesi ve eksiklikleri ve yanlışlıkları giderici önlemlerin uygulama alanına konulması ile ilgili çalışmalar ise kurumsal gelişme çabalarının ileriki aşamalarının temel hedefi olmalıdır. Ancak hemen belirtmek gerekir ki bu çalışmalar ancak belediye yönetiminin ısrarlı ve uzun süreli çabalarıyla örgüt ikliminde yerleşik kılanabilecek olgulardır.

Örgütsel gelişme stratejisinin üçüncü aşamasını insangücü geliştirme çalışmaları oluşturmaktadır. İstihdam edilen personelin eğitim düzeyleri oldukça düşük ve yetersiz bulunmuştur. Yetişkin insangücüne duyulan gereksinim ise oldukça fazladır. Bu sorun daha iyi yetişmiş personelin belediye kadroları içine alınmasıyla aşılabileceği gibi yeterince değerlendirilemeyen personelin daha verimli iş üretebilecekleri alanlarda görevlendirilmeleri ve daha önemli olarak, hizmetiçi eğitim çalışmalarının yoğunlaştırılması yoluyla da çözümlenebilirle olanağına da sahiptir.

Stratejik unsurların en önemli ve karmaşık olanı da öncelikli belediye birimlerinde yeni teknik süreçlerin geliştirilmesi ve varolan teknik yeterliliklerin artırılmasıdır. Teknik yeterliliğin artırılmasının temel yolu eî kitaplarının hazırlanmasıdır. El kitapları hem yeni kurumsal yapının özelliklerini ve hem de uygulanması gereken teknik süreçlerin genel bir açıklamasını içerecektir. Bu aynı zamanda, yapılan işlerin daha iyi ve verimli bir şekilde yapılabilmesi için bir teknoloji ve know-how transferi anlamına da gelecektir.

Stratajinin yukarda açıklanan temel bileşenlerinin ise aşağıda belirtilen temel ilkeler ışığında uygulanması gerekmektedir:

\* Örgütsel gelişme çalışmaları nitelikleri itibariyle yukardan aşağıya doğru çalışmalardır.

\* Belediye yönetilemez bir büyüklükten yönetilebilir bir ölçeğe ulaştınîma- lıdır.

\* Belediye karar organlarında yeniden yapılanmanın gerekliliği ve kaçınılmazlığı konusunda bir irade oluşturulmalıdır.

### **Müdürlükler İçin Sistem Analizleri**

Yeniden yapılanma çalışmalarının ilk temel eylemi reorganizasyon kapsamı içine girecek olan tüm birimlerde varolan kurumsal yapının çözümlenmesini amaçlayan sistem analizlerinin yapılmasıdır. Bu analizin şu sistemik bileşenleri kapsaması gerekmektedir:

- Hukuksal çerçeve
- Yönetimsel işlevler ve süreçler
- Teknik işlevler ve süreçler
- İşyükü analizi
- Görev dağılımı analizi
- Mevcut örgütsel yapı ve taşıdığı sorunlar
- Mevcut personel niteliği ve sorunları
- Araç ve gereç sorunları
- Yerleşim yerine ilişkin sorunlar

Bu temel bileşenlerin analizi ve analiz sonucunda belirlenecek sorunların en etkili bir şekilde giderilmesi için gerekli önlemlerin sağlanması ve ilgili ve

yetkili makamlara önerilmesi gerekmektedir. Elde edilen sonuçlar, varılan yargılar ve geliştirilen öneriler öncelikle birimin yöneticisi ile görüşülmeli ve bir fikirsel beraberliğe varılmalıdır. Kuşkusuz Belediye Başkanının ve Belediye Meclisinin de görüş ve fikir birlikteliği çok fazla bir önem taşımaktadır.

Birimlerin sistem analizleri yanında örgütün bir bütün olarak algılanması ve yönetim sorumluluğu dışında kalan unsurlarca da değerlendirilmesi gerekmektedir. Personel moral araştırmaları ve normatif personel analizleri yoluyla bu bilgileri elde etmek ve irdelemek hem mümkün ve hem de zorunlu görülmektedir. Ancak böylelikle örgütün bütünü konusunda yeterli bilgi elde edilebilecektir.

Belediyelerdeki kurumsal analizin tamamlanabilmesi için belediye birimlerinin alandaki örgütlenme koşullarının da irdelenmesi ve sorunlarının saptanması son derecede gerekli bir olgudur.

Sistem analizini tamamlayacak bir başka çalışma da analizler sırasında ortaya çıkabilecek olan temel gereksinim alanları ile ilgili olarak proje önerileri geliştirmek ve ilgili birimlerin dikkatine sunmak olmalıdır.

### **Öncelikli Birimler İçin Yönetmelikler**

Sorumluluk yönetimi ilkesinin önemli bir gereği örgüt içindeki işlevsel sorumlulukların kesin çizgilerle birbirlerinden ayrılması ve tanımlanmasıdır. Belediyelerdeki örgütsel gelişme çalışmalarının temel hedeflerinden birisi sorumluluk yönetiminin oluşturulması olduğuna göre, belediyenin işlevsel sorumluluklarının bir ayrıma uğratılması, gruplandırılınması ve yeniden tanımlanması ve yeni örgütsel yapının da buna koşut olarak kurulması gerekir. Bu belirlenen ilk temel hedef olmalı ve bunu işlevlerin daha ayrıntılı olarak tanımlanması ve belirlenmesi, sorumlulukların yerine getirilmesi yol ve yöntemlerinin saptanması ve ulaştırılması gereken spesifik hizmet hedeflerinin ölçülebilir değerler şeklinde kesinleştirilmesi izlemelidir. Bir başka anlatımla, örgütsel müdahale stratejileri ile beklenen sonuçların birbirlerine uygun olması için örgüt sisteminin alt sistemleri olan hizmet için girdiler, hizmet üretimi ve hizmete ilişkin ürünler ile ilgili süreçlerin (girdi-değişim-çıkıtı süreci) yeniden tanımlanması uygun olacaktır.

Bu amaç, reorganizasyonda öncelikli müdürlükler için yönetmelikler yapılması yoluyla elde edilebilecektir. Söz konusu yönetmelikler üç temel unsur



olan işlev, sorumluluk-yetki ve kurumsal yapı düzenlemelerini içermelidir. Yönetmelikler Meclis tarafından onaylanarak yürürlüğe konulmalıdır.

### **Görev Tanımlarının Hazırlanması**

Örgütlerde sorumluluk yönetimine geçişin temel aşaması olan sorumlulukların tanımlanması sürecinin bir başka yöntemi de, birimlerin sorumluluklarının yönetmelikler yoluyla belirlenmesi yanında, birim yöneticilerinin bireysel sorumluluklarının da yeniden tanımlanması ve sınırlandırılmasıdır. Bu, örgüt tasarımcılarını yöneticiler tarafından yerine getirilecek işlevlerin, yöneticinin içinde çalışacağı örgütsel yapının, içinde bulunacağı ilişkilerin, görevi yerine getirilebilmesi için gerekli ve yeterli niteliklerin saptanmasını, tanımlanmasını ve açıklanmasını zorunlu kılmaktadır. Yönetim terminolojisinde bu işleme görev tanımları denilmektedir.

Bir görev tanımı iki ana bölümden oluşur: görevin tanımlanması ve açıklanması. Görevin tanımlanması bölümü görevi ve gerekli görülen eğitsel yeterlilik ve profesyonel deneyim koşullarını saptayacaktır. Açıklama bölümü ise içinde yer alınacak olan örgütsel yapıyı, temel ilişkileri ve yerine getirilmesi gereken ana işlevleri belirleyecektir.

Yönetim biliminin çok fazla önem verdiği bir araç olan görev tanımları ülkemizde çok yaygın bir uygulama alanı bulamamıştır. **Belediyelerde ise şimdiye dek hiç denenmemiştir.**

Görev tanımlarının önemli bir işlevi de **eğitim amacıyla** kullanılabilirlerdir. Bu yol ile herhangi bir görevlinin görevinden ayrılmasından sonra yerine gelecek yeni yöneticinin görev ve sorumlulukları bilmesi son derecede kolay olacaktır. Hizmetin sürekliliği güvence altına alınacaktır.

### **Kaynak Planlaması Yöntemi: Program Planlama ve Bütçeleme (PPB) Süreci ve Ardışık Plan**

Belediyede kurumsal gelişme çalışmalarının önemli yanlarından biri de günlük rutin hizmetler anlamına gelen çizgi işlevler yanında araştırma, inceleme ve planlama çalışmalarını betimleyen kurmay nitelikli işlevlerin de geliştirilmesini sağlamaktır. Bu amaçla öncelikle yönetsel eşgüdümü ve kaynak tahsisini yürütmek üzere bir sürecin geliştirilmesi ve süreci uygulayacak bir kurulun oluşturulması gerekli görülmektedir. Sürecin temel ürünlerinden biri belediyenin orta vadeli yatırım planı olmalıdır. Üç veya beş yıllık dönemi kapsayacak olan planın ardışık esasa dayanması, yani bir yıl bitince bir sonraki yılın plana eklenmesi ilkesi ise planın sürekliliğini sağlayacaktır.

Plan, birimlerin yatırım önerilerini önceliklendirecek, kaynak akışı tahminleri yapacak ve kaynakları hizmetlere tahsis edecektir. Yeni yatırım önerileri de aynı süreci izleyecek ve böylelikle belediye yönetimi için esaslı

## BELEDİYELERİN TEMEL GEREKSİNİMİ

169

bir kurmay hizmet işlevi sokulmuş olacaktır. Bu aynı zamanda yatırımlarla ilgili olarak son derecede etkili bir eşgüdüm mekanizmasının oluşturulması anlamına gelecektir.

Kaynak tahsisi ve eşgüdüm amacıyla geliştirilen süreç aşağıda özetlenmiştir:

Tüm belediye birimleri plan dönemi içinde yapılacak yatırımları saptayacak ve maliyetlendirecektir.

Yatırım önerileri önce birim düzeyinde daha sonra da başkan yardımcılığı düzeyinde birleştirilecektir.

Öneriler PPB Kurulunun sekreteryasını yürütecek olan APK Müdürlüğü'ne gönderilecek ve burada konsolide edilecektir.

APK Müdürlüğü yatırım önerilerini konsolide ederken Hesap İşleri Müdürlüğü de kullanılabilir mali kaynakları aynı dönem için tahmin edecektir.

Projeler, maliyetleri ve projeden elde olunacak gelirler PPB kuruluna iletilecektir.

PPB Kurulu yatırımdan öncelik sırasına koyacak ve öncelikli projelere kaynak tahsis edecektir.

Yatırım planına alınan projeler "kesin" ve alınmayan projeler ise "bekleyen" proje olarak isimlendirilecektir. Kaynaklar yeterli duruma geldiği sürece bekleyen projeler yatırım planına alınacaktır.

Sonuç ürün olarak dönemsel bir ardışık yatırım planı ortaya çıkacak ve yıllık bütçenin hazırlanmasına esas olacaktır.

Dönem sonunda biten yılın yerine yeni bir yıl eklenecektir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, eşgüdüm ve kaynak tahsisi için geliştirilen süreç kolay, basit ve anlaşılabilir bir süreçtir. Süreç planlama için özel bir yetenek gereksinimi doğurmayacak şekilde tasarlanmıştır. Sistemin yönetime bu şekli ile uyarlanması sonraki dönemlerde, çok daha gelişmiş ve sofistike planlama yöntemleri devreye sokulacaktır.

### Yönetimin Etki Düzeyinin Geliştirilmesi

Bir önceki bölümde örgütsel gelişme çalışmaları açısından çok önem taşıyan sorunlar olan kurumsal sorunlar, geliştirilen müdahale ve çözüm yolu modelleri ve örgütsel gelişme stratejisi ayrıntılı olarak açıklanmış bulunmaktadır. Örgütsel gelişme zincirinin önemli bir halkası da belediyede yönetsel etkililiğin kabul edilebilir bir performans düzeyine ulaşmasının

sağlanmasıdır. Bu

170

## TÜRK İDARE DERGİSİ

çerçevede güdülen hedef **verimlilik ve etkililik** gibi kavramların belediye yönetim iklimi içine sokulmasının sağlanması olarak belirlenmiştir.

Yukarıda belirtilen kavramlar üç açıdan önem taşımaktadır: belediye yönetiminde hizmetlerle ilgili olarak hizmet üretim hedeflerinin oluşmasını sağlamak; kıt kaynaklarla gereksinim duyulan ihtiyaçlar arasında dengeler kurmak ve hizmet maliyetinin karar almada sürekli olarak gözönünde tutulmasını sağlamak.

Belirtilen bu hedefler belediyenin içinde bulunduğu koşullar altında gerçekleştirilmesi zor ve geniş kapsamlı bulunabilir. Uygulama süresinin kısıtlılığı nedeniyle gerçekleştirilmesi zor olabilir. Öte yandan uygulama konusu olan örgüt çok büyük ve hizmet çeşidi oldukça zengindir. Çalışmayı çok kapsamlı kılan bir başka etmen de örgütsel ve kurumsal gelişmeye ek olarak teknik ve teknolojik gelişme ile finansal yönetim sistemlerinde de önemli gelişmelere ve ilerlemelere gereksinim duyulmasıdır.

Tüm bu sorunların giderilmesi için iki temel süreç geliştirilmelidir: yönetim anlayışının hedefe yönelik yönetim temeli üzerine oturtulması ve program planlama yetkinliklerinin geliştirilmesi. Bu temel anlayışları destekleyecek öteki iki unsur ise Belediye Başkanı ve Meclis üyeleri arasında oluşturulacak yeniden yapılanma iradesinin sürekliliğinin sağlanması ve belediye yöneticilerinin yeni örgütsel yapı modeli ve yönetim ilkeleri konularında yönlendirilmeleri.

### Yeniden Yapılanma Konusunda İrade Oluşturulması

İnanılmaktadır ki kamu sektöründe reorganizasyon gibi geniş kapsamlı toplumsal müdahalelerde başarı büyük çapta örgütsel değişikliklerin gerekliliği, zorunluluğu, önemi ve erdemi konularında bir genel irade oluşturulmasına ve bu iradenin sürekliliğinin sağlanmasına bağlıdır. Bu iradenin oluşturulması bürokratik kademelerden kaynaklanacak direnmelerin önüne geçebilmek bakımından da yaşamsal bir önem taşımaktadır. Bunun da ötesinde sözkonusu irade, yeniden yapılanma sonucunda değişime uğrayacak kesimlerin yeni rollerini ve sorumluluklarını benimsemelerine de yardımcı olacaktır. Kuşkusuz yukarıda sayılanlara daha bir çok etmen eklenebilecektir. Böylesine bir iradenin özellikle belediye meclis üyeleri arasında da gerçekleştirilmesi gerektiğine inanılmaktadır.

## Yöneticilerin Yeniden Yapılanma Konusunda Yönlendirilmeleri

Bu bağlamda ikinci aşama yeni belediye yöneticilerinin belediyede uygulanacak yeni örgütsel yapı ile yeni yönetim ilkeleri ve karakteristikleri konusunda yönlendirilmeleri olmalıdır. Zira, yeni yapı içinde yer alacak olan tüm yönetici

## BELEDİYELERİN TEMEL GEREKSİNİMLERİ

171

ler olagelmekte olan değişiklikler ve kendilerinden beklenen yeni roller konusunda acil bir bilgi gereksinimi içinde olacaklardır. Ayrıca, bu yöneticiler değişimi sağlayacak ana unsurlar olacaklarından kendilerinin çok esaslı bir şekilde bilgilendirilmeleri gerekmektedir.

### Hedefe Yönelik Yönetim Sisteminin Oluşturulması

Belediye sistemi içinde yer alan tüm müdürlüklerde birim ve hizmet ölçeğinde hedeflerin saptanması ve çalışmaların bu hedeflere göre yönlendirilmesi gerekmektedir. Bunun yapılabilmesi için izlenmesi gereken yöntem ise, bir anlamda yönetsel planlamanın tanımlanması da olmak üzere, aşağıda belirtilmiştir:

- \* Mevcut durumu, gereksinimleri, istekleri ve eğilimleri belirlemek üzere veri temeli oluşturmak
- \* Elde olunan verileri işleyerek, sınıflandırarak ve çözümlenerek bulgu, yargı, kanı, sonuç ve kararlara varmak
- \* Ulaşılmaması gereken somut ve olabildiğince ölçülebilir noktalan, soyut nitelikli amaç kavramından farklı olarak, hizmet hedefleri olarak belirlemek
- \* Hedefin elde edilmesi için izlenmesi gereken ilkeler ve değerlendirilmesi gereken olanakların tümü anlamına gelen almasıkları stratejileri saptamak
- \* En uygun strateji seçeneğini belirlemek
- \* Benimsenen stratejiye uygun eylemleri ve etkinlikleri saptamak
- \* Yarar/maliyet ve yarar/etkililik çözümlenmeleri ve doğusal programlama gibi yöntemlerle etkinlik ve eylemlerin ekonomik geçerliliklerini ölçmek
- \* Uygulamayı zaman, mekan, işgücü ve finansal olanaklar açısından dengelemek, planlamak ve eşgüdümlemek (PERT ve CPM gibi teknikler de kullanılarak).

Ancak böyle bir yönetim biçimi çağdaş ve bilimsel yönetim koşullarına uygun düşecektir. Hedefe yönelik yönetim kavramından anlatılmak istenen çok temel çizgileriyle budur. Belediyede yönetsel verimliliği ve etkililiği artıracak olan da hedefe yönelik yönetim anlayışının kurumsallaştırılmasıdır.

Hedefe yönelik yönetim kavramı açısından irdelendiğinde mevcut koşulları benzer bir durumu yansıtmaktan oldukça uzak olduğu ve benzer bir

sistemin oluşturulması için çok daha fazla çaba harcanmasının gerekli olduğu anlaşılmaktadır. Bunun yapılamamasının sonucu ise yönetsel verimlilikteki düşük düzeyin devamı olacaktır.

Daha belirgin bir ifade ile yönetsel verimlilik üretilen birim hizmet maliyetinin uygun ve kabul edilebilir düzeyde olması olarak tanımlanırsa, verimliliğin düşmesi yüksek maliyetlerle hizmet üretilmesi ve sonuç olarak da kıt kaynakların israfı anlamına gelecektir.

Aynı şekilde örgütsel etkililik de elde olunan sonuçların saptanan hedeflere uygunluk düzeyi olarak tanımlanırsa, etkililiğin azalması çalışmalarda tesadüflük ve gelişigüzeliliğin süregelmesi ile eş anlamlı olacaktır.

### **Sorumluluğa Dayalı Yönetim**

Hedefe yönelik yönetimin önemli bir tamamlayıcısı da yönetimde bireysel ve birimsel sorumluluk dağılımının çok iyi bir şekilde planlanması ve gerçekleştirilmesidir. Bireysel ve birimsel sorumluluğa dayalı sistem yönetimde bütünlüğün, eşgüdümün ve disiplinin güvencesi olacaktır. Böyle çalışan bir sistemde gerek örgütün tamamlayıcı parçaları olan birimler ve gerekse yönetim sorumluluğu olan bireyler yapmak durumunda oldukları iş ve işlevlerin neler olduğunu açıklıkla bilebilecekler ve kime karşı sorumlu olduklarının bilincinde olacaklardır. Bu aynı zamanda görev, yetki ve sorumluluk geçişmelerinin de önleyicisi olacaktır.

Örgütlerde sorumluluğa dayalı yönetimin geliştirilebilmesi için bazı yeni temel kurumsal girdilerin yönetim iklimine tanıtılması ve kurumsallaştırılması gerekmektedir. Bunlar aşağıda belirtilmiştir:

\* Müdürlük yönetmelikleri (daha sonraki aşamalarda el kitapları ve eğitim malzemeleri) aracılığıyla birimsel sorumluluğun ve sonumluluğun yerine getiriliş biçiminin açıklıkla belirlenmesi

\* Görev tanımları yoluyla yönetim kademelerinde yer alanların sorumluluklarının tanımlanması ve sınırlarının belirlenmesi

\* Yönetsel planlama tekniklerinin geliştirilmesi yoluyla birimlerin hizmet gereksinimlerini, önceliklerini ve üretim hedeflerini belirlemesi

\* PPB süreci yoluyla belediye örgütünün tümü için hizmet ve yatırım bütünlüğünün sağlanması

\* Ardışık planlama yoluyla kaynak kullanımında ussal karar vermenin güvence altına alınması

\* Kurum içi denetimin (teftişin) anlam ve içerik değiştiren yeni yapıya uyarlanması.

Yukarıda belirtilen kurumsal girdilerin yeni örgüt düzeni içinde doğru ve

## **BELEDİYELERİN TEMEL GEREKSİNİMLERİ 173**

etkili olarak yer almasıyla sorumluluk yönetiminin altyapısı oluşturulmuş olacaktır. Böyle bir yapının kurulması oldukça zor olmakla birlikte imkansız da değildir. Özellikle yaratılmak istenen ortama direnmek isteyen örgütsel klikler bir sorun olarak algılayabilecek ve uyum göstermede zorlanabileceklerdir. Örgüt üst yönetimin kararlılığı ve yoğun hizmetiçi eğitim yoluyla bu engellerin kaldırılabilmesi mümkündür.

Kuşkusuz tüm bunların gerçekleştirilmesinin bir tek anlamı olacaktır: yönetimde anlık ve yalnızca sağduyu ve bireysel deneyim birikimine dayalı kararların kapsamlı analize dayalı karar alma yöntemleriyle ve gelişigüzel tercihlerin planlı ve bilinçli seçimlerle yer değiştirmesi.

### **Yönetimde Çağdaş Tekniklerin Uygulanma Alanının Genişletilmesi**

Yönetimsel etkililiği geliştirmenin öteki önemli alanlarını da yöneticiler arası ilişkilerin ve yönetimde karar alma kademesinde bulunanların yetkinliklerinin güçlendirilmesi oluşturmaktadır. Bu, bir anlamda, yeni örgütsel normların geliştirilmesini, yeni rollerin tanımlanmasını ve yeni sorumlulukların örgüt iklimi içine sokulmasını gerekli kılmaktadır. Örgütte kurumsallaştınılmak istenen yeni nonlar aşağıda başlıklar şeklinde verilmiştir:

Hedefe Yönelik Yönetim  
Sorumluluğa Dayalı Yönetim  
Performans Ölçütleri  
Performans İzleme  
Kaynak Tahmini  
Kaynak Yaratma  
Kaynak Tahsisi  
Proje Geliştirme

Proje M al i yeti end irme  
Öncelik Saptama  
İşlevsel Örgüt  
İletişimin İyileştirilmesi  
Denetim Alanının Ussallığı  
Yukarıda belirtilen yeni normlara daha önce değinilmiş  
bulunmaktadır.

174

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Sözkonusu yeni normların belediye yöneticilerine benimsetilmesi esaslı bir zorunluluk olarak ortada durmaktadır. Bu zorunluluğun giderilmesi için her kademedeki yönetici için bir üst düzeye hazırlamayı öngören eğitim çalışmaları düzenlenmeli ve bunu yöneticilerin bireysel yetkinliklerini geliştirmeyi hedefleyen eğitim programları izlenmelidir.

Yeni örgütsel normların işlerlik kazanması ile ortaya çıkabilecek en önemli sonuç yönetimde varlığı gözlenen otorite boşluğunun giderilmesi ve Belediye Başkanı üzerindeki ağır günlük işyükünün azaltılması olacaktır. Günlük rutin işyükünün belediye başkan yardımcılanna kaydırılmasıyla Başkanın kaynak yaratma ve genel eşgüdümü sağlama çalışmalanna ayırabileceği zaman artacaktır.

Yukarıda genel çizgileriyle belirlenen yeni norm, rol ve sorumluluklar halen varolan şekilsiz, gelişmemiş, israfa yönelik, verimsiz ve etkisiz yapıdan tümüyle ve kıyaslanmayacak kadar değişik yeni bir yapının ortaya çıkması ile sonuçlanacaktır.

### **Teknik Süreçlerin Geliştirilmesi: Performans İzleme ve Değerlendirme Sisteminin Geliştirilmesi**

Sorumluluğa dayalı yönetim anlayışının ve hedefe yönelik yönetim sisteminin en önde gelen koşulu gerek birimlerin ve gerekse bireylerin çalışma ile ilgili performanslarının sürekli olarak izlenmesi, ölçülmesi ve değerlendirilmesidir. Böylelikle yönetim sorumluluğu taşımakta olan birim ve bireylerin nesnel yöntemlerle değerlendirilbilme olanak verilecektir.

Bu amaçla öncelikle hizmet hedeflerinin ve performans ölçütlerinin belirlenmesi gerekmektedir. Performans ölçütünden kastolunan birim zaman bazında üretilmesi gereken hizmet ya da yapılması gereken işlev miktarıdır.

Önceden saptanan bu ölçüte karşılık sorumlunun yaptığı iş ölçülecek ve sapmaların niceliksel ve niteliksel irdelemesi yapılacaktır. Sapma olumsuz yönde ise giderme ve düzeltme önlemleri planlanacaktır.

Türkiye'de belediyeler de dahil olmak üzere henüz kamu sektöründe bu tür göstergelerin yönetimin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi amacıyla kullanılması yaygınlaşmamıştır.

Ancak, örgütsel gelişme çalışmalarının ileri aşamalarında performans ölçümü-izlenmesi-değerlendirilmesi sisteminin örgüt iklimi içine sokulması gerekmektedir.

Kuşkusuz böyle bir sistemin oluşturulabilmesi için bir başka gereklilik de

## **BELEDİYELERİN TEMEL GEREKSİNİMLERİ** **175**

yönetim bilgileşim sistemlerinin varlığıdır. Ölçme ve izleme amacını taşıyan ve genellikle bilgi otomasyonuna dayalı olan bu sistemlerle çalışanların performansları sürekli olarak ölçülmekte ve kaydedilmektedir. Performans ölçülmesine ve değerlendirilmesine dayalı bir sistemin oluşturulması yönetimde verimliliği en fazla ölçüde artıran etmen olacaktır.

Performans ölçme ve değerlendirme sistemi belediyelerde tüm ilgili müdürlüklerde uygulanabilmek olanağına sahiptir. Toplanan çöp/gün, temizlenen sokak sayısı/saat, vergi yoklaması/dakika, asfalt dökümü/gün, beceri kursu/ maliyet gibi ölçütler verilebilecek örneklerdir.

Yapılması gereken tek şey böylesine bir yönetim anlayışını benimsemek ve örgüt içinde kurumsallaştırabilmektir. Bu gerçekleştirilebildiği oranda yönetimde çağdaşlaşma ve gelişme sağlanmış olacaktır.

### **Yeni Teknik Süreçlerin Geliştirilmesi ve Uygulanması**

Performans ölçümü ve değerlendirmesine dayalı sistem örgüt genelinde gerçekleştirilmesi gereken gelişmelere işaret etmektedir. Bunun yanında bir belediye sisteminde herbirisi değişen önem derecesinde olmak üzere çok fazla sayıda süreç uygulanmaktadır. Genellikle eski deneyimlerin ve alışkanlıkların tekran niteliğindeki bu süreçlerin tümü irdeleyici ve sorgulayıcı bir yaklaşımla yeniden ele alınmak, incelenmek, eksiklikleri ve yetersizlikleri saptamak, daha iyi ve verimli şekilde gerçekleştirilebilme amaçlarıyla geliştirilmek, geliştirilenleri denenmek ve başarılı olanları kesinleştirilerek uygulama alanına konulmak durumundadır. Bu süreçler, emlak vergisinin toplanma biçiminden, esnaf sicilii tutulmasına ve yol yapım ekiplerinin çalışma biçiminden analiz için örnek alma yöntemlerine kadar birçok alanı kapsayabilir.

Bu nedenle örgütsel gelişme çalışmaları süreklilik taşıyan ve hiçbir zaman sonu gelmeyecek olan çalışmalardır. Özellikle belediyeler gibi çok geri kalmış bir yapı ar/eden kurumlarda bu alanda çok daha fazla emek, zaman ve para



harcanması gerekmektedir.

Teknik süreçlerin geliştirilmesi aynı zamanda yeni teknolojilerin yönetim içine transfer edilmesi anlamına da gelmektedir. Bu bağlamda hem belediye dışı kurumlardaki ve hem de öteki belediyelerdeki teknolojik gelişmeler sürekli olarak izlenmeli ve gerekli geliştirici uyarlamalar yapılmalıdır.

Ülkemizdeki belediye bürokrasilerinin incelenmesinden çıkan kesin sonuç teknik süreçlerin geliştirilmesi konusunda çok büyük bir gereksinimin var olduğudur. Kentsel planlamadan, düzensiz ve plansız konut alanlarına; katı atık yönetiminden rekreasyonel alan sorunlarına; vergi toplama yöntemlerinden

muhasebe tekniklerine ve personel kayıtlarına ve çevre yönetiminden esnaf denetimine kadar her alanda çok önemli bir iyileştirme ve geliştirme zorunluluğu vardır. Bu alanlarda kesin gelişme ve iyileştirmeler sağlanamadığı takdirde yönetimde verimlilik artışı ve yerinden yönetimin güçlendirilmesi arayışları sınırlı kalacaktır.

### **Personel Yönetimi Koşullarının İyileştirilmesi Ve İnsan Gücü Geliştirme Yaklaşımının Kurumsallaştırılması**

Yeniden yapılanma çalışmalarının temel taşlarından birisi de iyi bir personel yönetimin öngöreceği koşulların belediyede oluşturulmasıdır. İyi bir personel yönetiminin ise şu unsurları taşıması gerektiği bilinmelidir:

- \* İnsan gücü planlaması yapmak
- \* Personelin tüm işlemlerini en doğru, güvenilir ve seri şekilde yerine getirmek
- \* Personelin bireysel sorunlarını da dikkate alan bir yönetim anlayışı içinde olmak

\* İnsan gücü geliştirme (hizmetiçi eğitim) çalışmalarını kurumsallaştırmak. Bunlardan birincisi olan insan gücü planlaması yapmak belediyenin mevcut personel yapısının içinde bulunduğu yeterlilik ve yetersizlikleri belirlemek ve gelecekte gereksinim duyulabilecek uzmanlık alanlarına uygun nitelikte ve sayıda personelin işe alınmasına yardımcı olmak anlamında kullanılmaktadır.

Mevcut personelin hak ve çıkarlarını en iyi şekilde korumak üzere tüm personel hareketlerini, istatistiksel planlama bilgileri de çıkarmaya elverecek şekilde, kayıt etmek ve bunları bilgisayar ortamında gerçekleştirmek yerine getirilmesi gereken ikinci temel önkoşul olarak görülmektedir.

Bir başka önemli ön koşul da personelin biçimsel örgütün bir üyesi olmanın dışında doğal özellikleri ile görmek ve moral ve motivasyon sorunları başta olmak üzere bireysel ve özel sorunları ile uğraşmayı personel yönetiminin esaslı

bir unsur olarak kabul etmek ve bunu kurumsallaştırmaktır.

Son önemli önkoşul ise esasen nitelikleri açısından yetersiz bulunan personelin niteliklerinin ve bu yolla verimliliğinin artırılmasını amaçlayan insangücü geliştirme, yani hizmetiçi eğitim çalışmalarının, en iyi ve yeterli şekilde kurumsallaştırılması ve işlerliğe kavuşturulmasıdır.

Ancak bu önkoşulları gerçekleştirilebildiği bir ortamda yeterli ve çağdaş bir personel yönetiminin oluşturulmuş olabileceği kabul edilmelidir.

## **BELEDİYELERİN TEMEL GEREKSİNİMLERİ** 177

### **Sonuçlar ve Alınması Gereken Önlemler**

Yapılan inceleme ve irdelemelerden açıkça anlaşılmalıdır ki belediyelerde kurumsal gelişme çalışmaları için çok acil bir gereksinim vardır. Bu gereksinim yeterince giderilemediği takdirde kıt kaynakların israfı ve hizmet üretiminde verim düşüklüğü kaçınılmaz olacaktır. Ayrıca, yine açıkça görülmüştür ki geliştirilen ilke, yaklaşım ve modeller belediyede duyulan örgütsel sorunların giderilebilmesi için doğru ve etkili çözümlerdir. Varılan üçüncü temel sonuç da izlenen stratejinin doğruluğu ve etkililiğidir. Son temel yargı da, elde edilen gelişmelere karşın daha yapılması gereken bazı çalışmalar olduğudur.

Sonuç olarak belirtmek gerekirse, belediyelerimizin kurtuluşu yönünde tek çözüm yolu örgütsel ve yönetsel bir başka anlatımla kurumsal gelişme tekniklerinin yoğun bir biçimde kullanılmasından geçmektedir. Bu yapılmadığı takdirde öteki alanlarda yapılacak düzeltmelerin iyileştirici etkisi daima sınırlı kalacaktır. Geliştirilmiş olan ve yukarıda çok genel çizgileriyle belirlenen çözüm yolları doğru ve etkili çözümlerdir. Bunlar yeterince uygulama alanı bulamadıktan sonra belediyelerimizde kurumsal sorunların hafifletilebilmesi mümkün olmayacaktır. Doğal olarak belediyeler hızlı kentsel büyümeyi denet- leyemeyecek ve yönlendiremeyecektir. Bunun da sonucu kentsel sorunların ve hizmet gereksinimlerinin hızla büyümesi olacaktır. Ülkede belediyelerin kurumsal gelişimi açısından yapılan çalışmalar yok denebilecek kadar azdır. Bu bağlamda yapılması gereken pek çok işlev ve yerine getirilmesi gereken sorumluluk vardır. Bu yolda temel

sorumluluk da bizzat bu yönetimlerin başı olan belediye başkanlarına ve merkezde yerel yönetimlere yönelik hizmetleri geliştirmek durumunda olan bakanlıklara ve araştırma kurumlarına düşmektedir.

## ANARŞİ VE TASNİFLERİ

Dr. İlhan AKBULUT\*

### 1. Anarşi Kavramının Açıklanması

Sözlük anlamı olarak; "Kumanda yokluğundan, Hükümeti kalmamış veya hükümeti, siyasî, İktisadî, sosyal anlaşmazlıklara hakem olmak veya bir grubun ötekilere hâkim olmasını sağlamak için gereken otoriteyi yitirmiş bir milletin durumu"!<sup>1</sup> şeklinde tanımlanan Anarşi sözcüğü, günümüzde en fazla bahsedilen sözcükler arasındadır 2. Bir toplumda Devlet otoritesinin kalmaması veya çok etkisiz hâle gelmesiyle ortaya çıkan bu fiilî durum nedeniyle düzensizlik, karışıklık meydana gelmektedir. Bu ortaya çıkan hâl ve şartlarda "anarşi" hukukî düzenin yok olması, siyasî iktidarın dağılması demektir.

"Her türlü otoriteye karşı olan, anarşi taraftan kimseye Anarşist" denilmektedir. Anarşist, anarşi hâlini yaratmak için elinde bulunan tüm imkânları kullanmak suretiyle, hattâ fikrî veya fiili propaganda yoluyla mevcut düzeni yıkmaya çalışmaktadır\*.

Bilhassa XIX. yüzyılın son yıllarında anarşik hareketlerin artması neticesi, anarşistlerle daha etkili yasa hükümleri ile mücadele edilmesi yolları aranmıştır. Devletler konu ile ilgili özel yasalar çıkararak etkili mücadele ortamları aramışlardır.

---

\* Hakim Kd. Binbaşı

1 Meydan LAROUSSE, İstanbul 1969, C.I, s.497.; Büyük LAROUSSE'de ise şu tanımlar yer almaktadır: "1 .Hükümsüz kalan ya da iktidarın, karşıt siyasal, ekonomik ve toplumsal güçler arasında uzlaştırma görevini artık yerine getiremediği bir toplumun durumu: Anarşi tehlikesiyle yüz yüze bir halk. Bir ülkeyi anarşiden kurtarmak. 2. Kuralsızlık, yönlendirici bir ilkenin bulunmaması ya da bu ilkelere uyulmaması

- yüzünden bazı etkinlik alanlarında ortaya çıkan düzensizlik ve kargaşalık durumu"  
Bknz. Büyük LAROUSSE, Sözlük ve Ansiklopedisi, Gelişim Yayınları, İstanbul  
1986, C.I, s.583.
- 2 Almanca : Anarchie; Fransızca : Anarchie; İngilizce: Anarchy; İtalyanca: Anarchia  
kelimeleriyle ifade edilmektedir.
  - 3 Meydan LAROUSSE, İstanbul, 1969, C.I, s.497.
  - 4 TOPÇUOĞLU, H., Türk Hukuk Ansiklopedisi, Ankara, 1962, C.II, s.996.
  - 5 ÖZEK, Ç., Siyasi İktidar Düzeni ve Fonksiyonları Aleyhine Cürümler, İstanbul, 1967,  
s.21.; ALPASLAN, M.Ş., Kriminoloji ve Hukuk Açısından Tedhişçilik, İstanbul,  
1983, s.25.

## 180

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Anarşistlerin en büyük isteği, mevcut yönetim tarzını ve bilhassa hür demokrasiye bağlı devlet sistemini yok etmektir. Anarşi günümüzde herhangi bir devleti yıkmak için hükümeti zayıflatmak ve ideolojik savaşın her çeşit taktiklerini uygulamak suretiyle insanları psikolojik olarak çökertmek âmacını güder. Dolayısıyla anarşi bir amaç değil, devletleri yıkmak, milleüeri parçalamak için bir vasıta, bir ideolojik savaş silahı olarak kullanılmaktadır^.

Belirli bir felsefi ve siyasi sistem olarak beliren "Anarşizm" XIX. yüzyılda kapitalizme tepki olarak kullanılmaya başlanmıştır. Anarşistlere göre, "hiyerarşik" özellikler taşıdığı sürece, en önce devlet olmak üzere, her türlü siyasal - yönetsel dayanışma ortadan kaldırılması gereken hususlardır. Şiddete bağlı olan bir ihtilâl, bu özellikteki her nevi birleşmenin yok edilmesi için anarşistlerce önerilen yöntemlerden biridir. Şiddeti bireysel bir yöntem olarak uygulayan anarşistler, birleşmeye, örgütlenmeye karşı çıkmışlardır. Anarşizm ferdin değeri ve ferdin iradesinin bağımsızlığı fikrinde birleşir. Yani, anarşizm bireycidir. Bireycilik ise, bireyi ve birey çıkarlarını her şeyin üstünde tutan düşünce demektir. Bir bakıma anarşizmin felsefi temelleri, bireycilik, sübjektivizm ve iradeciliktir diyebiliriz. Anarşistlere göre, baskı ve otorite herkes için kötüdür. Bu nedenle otorite tüm fenalıkların kaynağıdır. Anarşizmin temel ilkesi, hukuk kuralları yerine yapılan sözleşmelerin geçerli olmasıdır. Anarşizm, beşeri veya İlahî her türlü dıştan gelen nizamı reddeder. Onun için yegâne gerçeklik insandır.

Anarşizmin özelliklerini şu şekilde inceleyebiliriz:

- Şiddete dayalı bir ihtilâl, her türlü örgütlenmenin ortadan kaldırılması esastır.
- İnsan yaradılış itibariyle iyidir. İnsanın kötüleşmesi devletin zorlayıcı mü- esseselerinin yüzündendir. Devlet bir istismar mekanizması olduğundan, sosyal dertlerin halinde ondan fayda beklenemez.
- Her sahada federalizm prensibi asıl olmalıdır. Devlet sosyal değişmeye

en büyük engeldir. Bu yüzden devleti yıkmak lâzımdır. Amaç hiç devletsiz cemi- yettir<sup>9</sup>.

- 6 CİN, H., Anarşi ve Teröre Karşı Atatürkçülükte Bütünleşme Sempozyumu Açış Konuşması, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya, 1986, s.3.
- 7 İSEN, G.B., Terörizm: Değişik Boyutlarıyla Çağdaş Bir Sorun, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Diyarbakır, 1983, s. 195.
- 8 GÖZE, A., age. s. 331.
- 9 TOPÇUOĞLU, H., Anarşizm., s. 1000.

## ANARŞİ VE TASNİFLERİ

181

### 2. Anarşizmin Tasnifleri

Tarihi şartlar ne olursa olsun, devletin ortadan kaldırılmasını savunan bir doktrin olarak karşımıza çıkan anarşizmi, Dini Anarşizm, Bireyci Anarşizm ve Komünist Anarşizm şeklinde tasnife tâbi tutabiliriz.

A. Dini Anarşizm: Hristiyan anarşizmi şeklinde de adlandırılan bu anarşizm özellikle Fransa dışında gelişmiş ve yayılmıştır. Dini anarşizmin gelişmesi daha ziyade Tolstoy'un eserleriyle başlar. Tolstoy'un düşüncesine göre kiliseler hris- tiyanlığı dünyevi zevklere uydurmakla yetinmeyip inanç sistemi yönüyle de Hz. İsa'nın getirdiği gerçek hristiyanlığa taban tabana çelişkili bir noktaya getirmişlerdir. Tolstoy'un düşünceleri, yenilik taraftan hristiyanlar, anarşizmin temeli olan hayatı değiştirme ilkesini, din bakımından benimsemeye yöneltmiştir.

B. Bireyci Anarşizm: Bireyci anarşizm, temel değer olarak bireyi alır. Birey akli, duygu ve düşünceleriyle tek gerçektir. Bazı yazarlar bireyciliği; "kişinin bizzat düşünmek, davranmak ve hissetmek gayesiyle hârici, İçtimaî tesirlerden kurtulmak için yaptığı gayret" şeklinde tanımlamaktadırlar! T Bireyciliğin siyasi temeli, insanın doğal haklara sahip olduğu düşüncesine dayanır. İnsanlar doğuştan devredilmeyen, zamanaşımı ile kaybedilmeyen birtakım haklara sahiptir. Birey için herhangi bir müeyyide söz konusu edilemez. Bireyin sınırsız özgürlüğü vardır. Bu nedenle anarşizm birey özgürlüğünü yok ettiği düşüncesiyle her türlü iktidar ve otoriteye karşı çıkar!<sup>2</sup>.

C. Komünist Anarşizm: Komünist anarşizm de sosyal birim olarak bireyi ele alır. Birey iradesinin bağımsızlığı ön plandadır. Baskı ve zorlama söz konusu edilemez. Komünist anarşizmin öngördüğü toplum, bireyler arası sözleşmelere dayanacaktır. Sosyal hayat bireylerin serbest iradeleri ile yapıp uyguladıkları sözleşmelere dayanacaktır. Komünist anarşizm özel mülkiyeti kesinlikle reddetmektedir! <sup>3</sup>.

### 3. Anarşizmin Savunucuları

Anarşizmin çok eskilere uzanan tarihi bir geçmişi vardır. Anarşizm felsefesinde birbirine çok yakın görüşler olduğu gibi, tamamen zıt denebilecek görüşleri savunanlar da vardır. Ancak müşterek olan bir husus vardır ki, o da nasıl olursa olsun Devletten kurtulmak.

---

10 CANAN, I., İslâm Işığında Anarşi, Sebepler, Tedbirler, Çareler, 2. Baskı, İstanbul, 1984, s.388.; Meydan LAROUSSE, C.I., s. 497.

11 CANAN, I., age., s. 382.

12 GÖZE, A., age., s. 3"6

13 GÖZE, A., age., s. 383.; TOPÇUOĞLU, H., Anarşizm, s. 1004.

**182**

**TÜRK İDARE DERGİSİ**

Anarşizmin ilk öncülerine daha eski Yunan Via rastlamaktayız. Sokrates'in öğrencisi ve Kyren (Hedonizm) okulunun kurucusu olan ARİSTİPOS, insanların bağımsızlıklarını Devlet'e teslim etmemeleri görüşünü ileri sürüyordu. Daha sonralan düşünür Zenon, Devlet iradesi olmayan hür bir toplum fikrini savunmuştur.

Bilahare Anarşizme bağlı bir topluma ilişkin ilk görüşleri, Gerrard WİNS-TANLEY ortaya çıkardı. 1649 yılında "Turuth Lifting Up It's Head Above Scandals" adlı bir broşür yayımlayan WİNSTANLEY, iktidann insanların yozlaştırdığını, mülkiyetin özgürlükle bağdaşmadığını ve suçların kaynağında otorite ve mülkiyet hırsının yattığını öne sürüyordu. İnsanların yukandan dayatılan yasalara değil, kendi vicdanlarına göre davrandıkları, emeğin ve ürünlerin paylaşıldığı yöneticisiz bir toplumda özgür ve mutlu olabileceklerini savunuyordu 14.

Anarşizm, esas itibariyle 19. yüzyılda önem kazanan bir akım olmuştur. 1789 Fransız İhtilâli ile başlayan ve geniş halk kitlelerinin ayaklanması neticesini doğuran toplumsal hareketler, anarşizmi geliştirmiştir. Anarşizm akımının öncüleri olarak Fransız İhtilâli zamanındaki Babeufçüler gösterilmekteyse de, anaşizmin en mutedil şeklini ve ilk sistematik izahını düşünür William GOD- WİN yapmıştır. GODWİN'in "Man İs a Rational Being" formülü ile ifade edilebilen aklı anaşizminde, bireyin akla sahip bir varlık olduğunu, akıllarını serbestçe kullanarak her türlü zorlukları yeneceklerini belirtmiştir. GODWİN'e göre: "Devlet kavramı akla aykırıdır. Her hükümet kötüdür. Hukuku dahi aklın düşmanıdır"^. GODWİN'in en önemli özelliği, insanlar üzerinde etki yapan çevre ile ahlâka öncelik tanınması ve mülkiyetin ortadan kaldırılmasını savunmasıdır.

Anarşizm akımının diğer ünlü ismi Alman asıllı Max STİRNER'dir. Asıl adı Johann Caspar SCMİDT olan bu düşünür, anarşist bireyciliğin kurucusudur! 6. Hegel'in öğrencisi olan STİRNER, mutlak bir bireyciliği

savunmuştur. Anarşizmi metafizik temelleri üzerinde işlemiş ve bilhassa ahlâki değerleri tahlil ve düzeltme yolunu izlemiştir<sup>14</sup>. STİRNER'e göre, devlet ve hukuk, bireye aykırı düşer. Devletin tek gayesi bireyin davranışlarını sınırlamaktır. Devlet, kişinin güvenliğine yönelik en büyük düşmandır. En yüksek kanun, fert olarak in-

---

14 Ana Britannica, Genel Kültür Ansiklopedisi, İstanbul, 1987, C.İI, s. 44.

15 YALKUT, N., Son Gelişmeler Işığında Terör ve Anarşi, Adalet Dergisi, Ankara, 1984, Sayı 4, s. 1011.; GÖZE, A., age., s. 331.; TOPÇUOĞLU, H., Anarşizm, s. 1001.

16 GÖZE, A., age., s. 331.; TOPÇUOĞLU, H., Anarşizm, s. 1001.; YALKUT, N., agm. s. 1012.; Materyalist Felsefe Sözlüğü, s. 447.

17 TOPÇUOĞLU, H., Anarşizm, s. 1001.

## ANARŞİ VE TASNİFLERİ

183

sanın iyiliğini anıma kanunudur. İnsan için bir tek kanun vardır o da kendi faydasıdır. STİRNER, otoriteye karşı çıkan ve her türlü yönetim biçiminin ortadan kaldırılması gerektiğini savunan bir düşündürdür.

Anarşizmi ilk defa bilinçli bir kitle hareketi haline getiren Fransız siyaset adamı, Pierre Joseph PROUDHON olmuştur. Anarşizme adını koyan ve onun yayılmasında en çok emeği geçen PROUDHON, diğer anarşistlerden çok farklıdır<sup>15</sup>. Herşeyden önce esaslı bir ahlâki prensibe bağlıdır: STİRNER gibi bireyci anarşist olan PROUDHON, devletin, yani insanın insan tarafından güdülmesi rejiminin, abes ve kanunsuz olduğunu ileri sürmüştür. Büyük kapitalist mülkiyeti hırsızlık olarak niteliyen PROUDHON, küçük mülkiyetin faydalanıldığını savunur. PROUDHON, her türlü yönetime karşı olmakla birlikte ortadan kaldırmak için kuvvet kullanma konusunda kesin bir görüş ileri sürmemiştir. Anarşizmin babası sayılan PROUDHON'un düşüncelerinin etkisi büyük olmuştur.

Anarşizmi politik bir sistem olarak gerçek anlamıyla tanımlayan kişi Rus asıllı BAKOUNİNE olmuştur. BAKOUNİNE anarşizmi savunurken bütün otorite düşüncesinin ortadan kaldırılmasını, insanlar arasında eşitliği, toprak mülkiyetinin müşterekliliğini ileri sürmüştür. Mevcut devletin yıkılmasının ancak cebirle gerçekleşeceğine inanan BAKOUNİNE, cebirin askerî kuvvetlerce değil, doğrudan kitlelerce yapılması gerektiğini ileri sürmüştür. Devlet denilen müessesenin hiçbir zaman kurulmaması gerektiğini ileri süren BAKOUNİNE, KRO- POTKİNE gibi komünistler arasında zikredilir<sup>16</sup>.

Anarşizmin diğer bir savunucusu da Peter KROPOTKİNE isimli Rus düşündürdür. Ortak mülkiyet üzerinde duran KROPOTKİNE'e göre, ufak arazi sahibi olan köylüler, büyük arazi sahiplerini silecekler ortak mülkiyeti



kuracaklardır. KROPOTKİNE, halkı toplumsal otoriteye karşı çıkmaya çağırmakta ve şiddet kullanmayı önermektedir.<sup>20</sup>

Şiddet kullanılmasını savunan bir diğer anarşist de, Alman asıllı Johann MOST'dur. Yazmış olduğu "Revolutionary WarTactics" adlı yapıtında bomba-

---

18 GÖZE, A., age., s.331TOPÇUOĞLU, H., Anarşizm, s. 1002.; Materyalist Felsefe Sözlüğü, s. 383.

19 GÖZE, A., age., s.331; TOPÇUOĞLU, H., Anarşizm, s. 1003.; CİN, H., agm., s.3; YAL- KUT, N., agm., s. 1013.; Materyalist Felsefe Sözlüğü, s. 49.

20 TOPÇUOĞLU, H., Anarşizm, s. 1003.; Materyalist Felsefe Sözlüğü, s. 278.; GÖZE, A., age., s. 331.; YALKUT, N., agm., s. 1014.; Ana Britannica, C.D, s. 44.

nın nasıl yapılıp, nasıl kullanılacağını, işgallerin nasıl düzenlenip ne gibi taktikler uygulanacağını ayrıntılı bir şekilde izah etmektedir<sup>21</sup>.

Anarşizmi diğer bir açıdan, dinsel açıdan inceliyen bir düşünür olarak Leon TOLSTOI'yu görmekteyiz. TOLSTOI'ya göre hristiyan doktrini ile devletin varlığı birarada düşünülemez. Bu itibarla, Devlete ait olan bütün kuruluşları ortadan kaldırmak gerekir. TOLSTOI'un fenalıklara karşı şiddet yoluyla karşı koymama ilkesi, bilahare Hintli düşünür GANDHİ'nin de üzerinde durduğu ve benimsediği bir ilke olmuştur<sup>22</sup>.

Anarşizm özellikle 1960 ve 1970'lerde öğrenci hareketlerinde ve bazı sol çevrelerde hayli yaygınlık göstermiştir<sup>23</sup>.

Netice olarak diyebiliriz ki, bütün anarşistler, dünyayı toz pembe görüp sınırsız hayaller kurmuşlardır. İnsanları kanunsuz yollarla, baskılarla, cebir ve şiddetle kendi müesseselerine karşı gelen, onu yıkan fertler haline getirmektedir. Anarşistlerin baskı aracı olduğunu savundukları hükümet ve Devletin ve yine baskı kaynağı olduğunu ileri sürdükleri özel mülkiyetin ortadan kaldırılması, ferdi eşit ve hür değil, eşitsiz kılar ve baskı altında tutar. Anarşizm, kitleleri karmaşık ve yanlış düşüncelerle doldurmakta, onu etkisi altına alarak eyleme hazırlamaktadır. Esasen anarşi, devamlı tedhiş, korku, cinayet ve sabotajlarla toplumu sindirerek istenileni yapan, itiraz etmeyen, robot kitleler haline getirmeyi amaçlar. Anarşizmin ortaya çıkardığı anarşi, günümüzde herhangi bir devleti yıkmak için iktidan zayıflatmak, insanlann moralini bozmak, kargaşa ortamı yaratmak suretiyle her türlü yıkıcı, bölücü fikri kabule hazır hale getirmektedir. Bu itibarla anarşistlik, mevcut sosyal ve siyasî nizamı zorla devirme amacım güden yıkıcı faaliyetlerdendir. Ceza Kanunumuzun 141. maddesine göre; "Devletin siyasî ve hukukî temel nizamlarını topyekün yok

etmek gayesini güden cemiyetleri, her ne suret ve nam altında olursa olsun kurmaya tevessül edenler veya kuranlar veya bunların faaliyetlerini tanzim ve sevk ve idare edenler veya bu hususlarda yol gösterenler" cezalandırılırlar. Ceza Kanunumuzun tadili gerekçesinde ise şöyle denmektedir; "Anarşizm, nihilizm gibi cemiyet binasını bütünü ile yıkmayı istihdam eden ve bunun yerine nizamsızlık ve teşkilatsızlığı ikâme eylemek isteyen bozguncu cereyanlardır. Kanun bunların tecrim ve tecziyesini istihdaf eylemektedir. Bu maksadı daha iyi ifade edebilmek için fıkraya topyekün tabirinin ilavesi muvafık sayılmıştır. Fıkradaki, siyasi ve hukuki ni-

---

21 YALKUT, N., agm., s. 1014.

22 YALKUT, N., agm., s. 1014.; GÖZE, A., age., s. 331.; Materyalist Felsefe Sözlüğü, s. 478.

23 TAYLAK, M., Öğrenci Hareketleri, Ankara, 1969, s. 270 vd.; BERKEM, A.R., 27. yılında 28 Nisan Olayları ve Sonuçları, Tarih Tekerrür mü ediyor? Milliyet, 28.4.1987.

## ANARŞİ VE TASNİFLERİ

185

zam ibaresi ile Devleti teşkil eden siyasi ve hukuki müesseselerin bütünü kast olunmuştur"<sup>24</sup>.

Demokratik hukuk düzeni ile bağdaşmayan, toplum yapısını yıkmaya çalışan bu akıma çeşitli yönlerden itiraz edilmiştir<sup>25</sup>.

Anarşizmin önlenmesinde devlete düşen görev, güçlü olmak ve bu güçle toplumlar üzerinde hakimiyet kurarak onların eylemlerini kontrol altında tutmaktır. Bunun için manevi değerlere bağlı, vatan ve milletini seven bir nesil yetiştirmek için elden ne geliyorsa yapmak lâzımdır.

---

24 TCK\_nun tadili gerekçesi (1.12.1950), Tutanak Dergisi, sayı 264.

25 TOPÇUOĞLU, Anarşizme üç yönden itiraz edildiğini belirterek şöyle demektedir: "A) Zorlayıcı bir kuruma gerek olmadan varlığını devam ettirebilecek hiç bir insan topluluğu yoktur, insanın doğasında sosyal ve anti - sosyal düşünceler yanyana bulunmaktadır. Toplumun özellikle genişledikçe mutlaka organize bir zorlayıcı güce gereksinmesi vardır, bu nedenle devletsiz toplum sadece hayaldir. Ancak devletsiz bir toplum olacağı iddia edilirse, şimdikinden daha kötü bir toplum olacağı şüphe götürmez. B) Anarşizm zorlamayı, şiddeti hattâ cinayeti yeni cemiyeti kurmak için önerir ve telkin eder. Halbuki o yeni topluluğu sadece çok insani düşüncelere dayayacaktır, hattâ iddiasına göre bunlardan başka hiç bir dayanağı olmayacaktır. önerdiği, savunduğu araçlar ise öncelikle insanlardaki bu insani düşüncüyü yok eder, onları hayvanlaştırır. Yine deneyler göstermiştir ki amacı araçlar belirlemez, belki kullanılacak araçlar erişilecek amaca kendi damgalarını vururlar. Zorlamayla

kurulmuş hayal edilen topluluk, gerçek topluluk halini alınca ancak zorlayıcı kuvvete tutunabilir. C) Kollektivist ve komünist eğilimli anarşistler ise bütünü çelişme içindedirler, kişi ne kadar ikna edilirse edilsin kendi özel mülkiyetlerinden kendi kendine vazgeçemez. Bu gerçekleşse dahi ender hallerde rastlanan birkaç istisnai şahıstan öteye geçemez. Zorlayıcı bir kurum olmadan kolektivist veya komünist mülkiyetin devamı hayaldir. Liberal ve bireyci düzen için dahi bir zorlayıcı kuvvete gerek duyulduğu halde, insanları bir çeşit ekonomik perhiz içinde yaşatacak bir toplumsal düzende bu bütünü zorunlu olacaktır" Bknz. TOPÇUOĞLU, H., Anarşizm, s. 1003 - 1004. Anarşizmin diğer bir açıdan incelenmesi için Bknz. İbrahim CANAN, İslâm Işığında Anarşi, Sebepler, Tedbirler, Çareler, İstanbul. 1984, s. 359 - 408.; Anarşizm konusunda geniş bilgi için ayrıca bknz. BASCH, M., L'Individualisme anarhiste. Max Stimer, Paris, 1928.; MOUNIER, E., Communisme, Anarchie, et personnalisme, Paris, 1966.; ANSART, P., Naissance de L'Anarchie, Paris, 1970.; ARVON, H., L'Anarchisme, Paris, 1951.; SERGENT, A.- HARMEL, U., L'Histoire de L'Anarchie, Paris, 1949.; LORULOT, A., Les theories anarhistes, Paris, 1913.; PROLO, J., Les anarhistes, Paris, 1912.; Anarşizmin Ceza Hukuku açısından incelenmesi için, Bknz. GARRAUD, L'anarchie et la repression, Paris, 1895.

## İL VE İLÇE MECLİSLERİ

**Dr, Mustafa TAMER**  
**Erzurum Vali Yardımcısı**

### **GİRİŞ**

Tarihin ilk devirlerinde yönetim alanının dar oluşu ve nüfusun sınırlı olması nedenleriyle "Doğrudan Demokrasi" uygulanırken, günümüzde çok az sayıdaki örnekler dışında genelde "Temsili Demokrasi" uygulamasına rastlanmaktadır. Temsili Demokrasilerde ise vatandaş iktidarı kendisinin seçtiği temsilcileri vasıtasıyla kullanmaktadır. Çünkü; milyonlarca kişinin biraraya gelerek iradesini oluşturması çok zordur. Bunun yerine; onun adına hareket eden kendi seçtikleri vekilleri vasıtasıyla yönetimde söz sahibi olmaktadırlar. Söz konusu temsilcilerin veya vekillerin oluşturduğu bir meclisin varlığı söz konusudur. Belli bir sayıdaki üyeden oluşan meclisler kendi iç tüzüklerine göre görev yapmaktadırlar.

Meclislerin yapısı, çeşitli düzeylerde olabilmektedir. Bu meclisler ulusal düzeyde olabileceği gibi belli bir coğrafi bölgeyi içine alan meclislerin varlığı da söz konusudur. Hatta uluslararası meclislerin oluşmasından bahsetmek de mümkündür. Birleşmiş Milletler Teşkilatı, bunun bir örneğidir. Bu meclislerin yapısı ve çalışma biçimi, ülkelerin ve bölgelerin kendi özelliklerine göre değişmektedir.

İşte Türkiye’de bunun gibi çeşitli meclisler bulunmaktadır. Bunların başında en önemlisi olan TBMM gelmektedir. TBMM ulusal bir meclis olup, millet iradesini en iyi şekilde yansıtan bir anayasal kuruluştur. Türkiye'nin genelinde uygulanma imkanını bulan diğer meclis türleri, belediye meclisleri ve il genel meclisleridir. Köy ihtiyar meclisleri bunun diğer bir örneğidir. Bu tür meclisler yerel yönetim uygulamalarının en belirgin olanlarıdır. Çeşitli mesleklere ve konulara ilişkin meclislerin varlığından bahsetmek de mümkündür.

Türkiye’de son yıllarda il ve ilçe meclisleri adında yeni bir uygulama türü ortaya çıkmıştır. İleride açıklanacağı gibi bu meclisler henüz oluşma aşamasında olmakla birlikte, bu konuda söylenmiş fazla söz bulunmamaktadır. Gelişmesi gerektiği konusunda genel bir kanaatin olduğu bu alanda, yeni araştırmalara ihtiyaç bulunmaktadır. İşte burada yapılacak olan inceleme, bu alanda yapılan ilk inceleme olsa gerekir. Bilim adamlarının ve yöneticilerin bu konuda daha

çok kafa yormaları gerekmektedir.

Bu sınırlı araştırmada ilk önce çeşitli meclis türleri ele alınacaktır. Arkasından il ve ilçe meclisleri inceleme konusu yapılacaktır. Üçüncü kısımda il meclislerinin çalışma biçimi "Van Örneği" incelendikten sonra, genel değerlendirme ve sonuç kısmı ile konu bağlanacaktır.

### I- ÇEŞİTLİ MECLİSLER

Daha'önce de değinildiği gibi, meclisler çeşitli şekillerde olabilmektedir. Bunlar ülkenin durumuna veya bölgenin yapısına göre değişik biçimlerde ortaya çıkmaktadır. Konularına göre oluşan meclisler diğer bir türdür. Meclislerin nasıl olduğunun ayrıntılı incelenmesi, konumuz dışında bulunmaktadır. Bunlardan ziyade Türkiye’de hangi tür meclislerin olduğuna bakmakta fayda vardır. Demokrasi geleneğinin yerleşmekte olduğu Türkiye’de, uygulamada değişik türde meclisler bulunmaktadır. Bunlardan en belirgin olanı TBMM’dir. TBMM halk adına hareket eden ve nihai karar veren bir organdır. Demokrasi uygulamalarının en belirgin olanı ulusal düzeydeki meclislerin varlığıdır. Buna paralel olarak ülke düzeyinde belli bölgelere inhisar eden uygulamalar da mevcuttur. Türkiye’de bunun en belirgin olanlarına, yerel yönetimlerde rastlamak mümkündür. Bunlardan birisi belediye meclisleridir. İl Özel İdarelerine ilişkin, il genel meclisleri bu sahada görülen diğer bir çeşittir. Köylerde ise köy demekleri ve köy ihtiyar meclisleri bulunmaktadır.

İl ve ilçe meclisleri bu sahada görülen yeni uygulama çeşitleridir. Türkiye için yeni olan bu kurum için henüz çok şey söylenemiyeccektir. Önümüzdeki dönemlerde gelişerek, yerleşeceği ümit edilmektedir.

Bütün bunlardan sonra; çeşitli meclis türlerine bakmakta fayda vardır. İlk önce TBMM uygulamasına değinilmiştir. Arkasından il genel meclisleri bu kısımda yer alacaktır. Aynı şekilde belediye meclisleri diğer bir meclis türüdür. Köy meclisleri ve demeği en açık biçimde yer alan uygulamalardır. Bütün bunlar sırasıyla bu kısımda inceleme konusu yapılacaktır.

### **A- Ulusal Meclisler**

Ulusal Meclisler, ülke düzeyinde faaliyet gösteren meclislerdir. Söz konusu meclisin üyeleri, ülke genelinden seçilmektedir. Ülke düzeyinden seçilen üyelerin oluşturduğu ulusal meclisler, demokrasi uygulamasının varolduğu bütün ülkelerde mevcuttur. Bazı yarı demokrasi durumundaki veya totaliter rejimlerdeki uygulamalarda da sembolikte olsa bu tür meclislere rastlamak mümkündür. Üyeleri ülke genelinden seçilen bu meclisler, tüm ülkenin hakkında karar alma yetkisine sahiptir. Geçmiş tarihini çok eski zamanlarına kadar giden ulusal meclis-

## **İL VE İLÇE MECLİSLERİ**

**189**

lisler, milletlerin kaderinde daima söz sahibi olmuşlardır. Bu meclislerin teşkilat yapısı ve görevleri, genellikle Anayasalarında yer almaktadır.

Türkiye'de de meclis geleneği eskidir. Eski Türkler'den beri divan, kurul şeklinde çeşitli meclis oluşumlarına rastlamak mümkündür. Günümüzdeki manada meclisin ise, yaklaşık yüzyıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Tanzimat ve yenileşme hareketleri ile başlayan batılılaşma eğilimleri doğrultusunda, parlamento oluşturma çabaları da hızlanmıştır. 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 Ana- yasalannın hepsinde Meclisin yapısı hakkında hüküm bulunmaktadır. Günümüzde TBMM Anayasa hükümleri doğrultusunda kurulmuş bir Meclistir. Anayasa'ya göre belli seçim sistemine göre seçilen milletvekilleri, seçtikleri bölgeyi değil, tüm Türkiye'yi temsil ederler. Ulusal meclisler, konumuzla doğrudan ilgili olmadığı için burada buna fazla değinmeyeceğiz.

### **B- İl Genel Meclisi**

İl genel meclisleri, il özel idarelerinin genel karar organıdır. Kökeni batıya dayanır. Dağılan devlet otoritesini geliştirmek ve azınlıkları denetim altında tutmak gayesiyle, Osmanlılar tarafından batıdan ithal edilen il özel idareleri, ilk defa Vilayet Nizamnamesi ile girmiştir. 1913 tarihli Geçici Kanun ile yeni bir şekil verilen il özel idareleri, 3360 sayılı Yasa ile biraz değiştirilmek suretiyle günümüze kadar gelmiştir. Her İl'de bulunan il özel idarelerinin en yüksek karar organı olan il genel meclislerine, ilçeler belli oranda üye

seçmektedirler. İlin nüfusuna göre değişen sayıda oluşan il genel meclisleri, bizde en eski meclis örneklerindedir. Yetkilerinin kağıt üzerinde fazla olmasına rağmen, kaynak kıtlığı ve yetki tedahülü (çatışması) söz konusu olması nedeniyle, istenilen manada fonksiyonel olmaktan uzaktırlar. Demokrasi içerisinde il genel meclislerinin varlığı, o rejimin tabiatının gereğidir. Esas olan, söz konusu meclisleri etkili ve verimli bir yönetim anlayışı içerisinde işletebilmektir. İl genel meclisleri henüz bu düzeyden uzak bulunan ve geliştirilmeleri gereken demokratik uygulamalardır. İl Daimi Encümenleri ise il genel meclislerinin toplantı halinde olmadığı zamanlarda onun adına karar alan organlardır. Uygulamada Encümenler de yetersiz kalmaktadır.

#### C- Belediye Meclisleri

Belediye meclisleri 1580 sayılı Belediye Kanunu ile geniş şekilde düzenlenmiştir. TBMM'den sonra işleri ağırlıklı olan meclisler belediye meclisleridir. Belediye Kanunu ile belediyelere verilen görevlerin çoğu bu meclislerin karar ile uygulanmaktadır. Üyeleri şehirlerin nüfusuna göre değişen belediye meclisleri de istenilen seviyede değildirler. Söz konusu meclislere seçilen üyeler genellikle niteliksizdir. İl, İlçe ve kasaba belediyelerinin hepsinde belediye mecl-

## 190

## TÜRK İDARE DERGİSİ

üsleri bulunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde de meclislerin varlığı söz konusudur. Belediyelerin en yüksek karar organı olan bu meclislerin en önemli fonksiyondan bütçenin hazırlanması ve kabulüdür. Belediye meclislerinin yapısı ve görevleri daha önce de değinildiği gibi yetersizdir. Söz konusu meclislerin geliştirilerek fonksiyonel hale getirilmeleri gerekir.

Belediye meclisinin almış olduğu kararlar onun adına belediye başkanı ve belediye encümeni yürütmektedir. Belediye encümeni belediye meclisinin toplantı halinde olmadığı zamanlarda hizmet icra eden organdır. Belediye başkanları her yıl belediye meclislerine çalışmalar hakkında izahat vermek zorundadırlar. Atanmışlar ile seçilmişlerin birarada bulunduğu belediye encümenlerinde iş ve işlemler gerektiği gibi yürütülememektedir.

#### D- Köy Meclisi ve Dernekleri

442 sayılı Köy Kanunu ile köy demeği ve köy ihtiyar meclisleri kurulmuştur. Köy demekleri köyde yaşayanlardan seçme ve seçilme şartlarına haiz herkesin üye olduğu bir organdır. Köy demekleri çeşitli görevleri olmakla birlikte uygulamada fazla müessir olmayan bir kuruluştur. Köy demeğine Köy Kanunu fazla görev vermemiştir. Köyün genelini ilgilendiren bazı önemli

konularda karar alma hakkı vardır. Fiiliyatta köy demekleri hemen hemen hiç çalışmamaktadır. Köyde daha aktif olan köy ihtiyar heyetleridir. Muhtann başkanlığında çeşitli üyelerden oluşan köy ihtiyar heyetlerine 442 sayılı Köy Kanunu ile çeşitli görevler verilmiş bulunmaktadır. Köy ihtiyar heyetleri köye ait her türlü işi görüşen ve karara bağlayan bir organdır. Uygulamada görev itibarıyla daha etkili olmakla birlikte mali kaynaklan olmaması bu kuruluşun etkinliğini azaltmaktadır.

Cumhuriyetin ilk yıllannda çıkanlan Köy Kanunu ve onun oluşturduğu köye ilişkin karar organlan bugün için yetersiz kalmaktadır. Köy Kanununun değiştirilerek günün şartlarına uygun hale getirilmesi kaçınılmazdır. Aksi takdirde söz konusu kuruluşlar kendilerinden beklenen faydayı tam anlamıyla sağlayamayacaklardır. Bu konu inceleme alanımızın dışında olduğundan burada daha fazla yer almasına gerek görülmemiştir.

## II- İL VE İLÇE MECLİSLERİ

Başbakanlığın 03.01.1992 gün ve 1992/1 sayılı genelgesi ile il ve ilçe meclisleri oluşturulması kararlaştırılmıştır. Sözkonusu genelgenin ilk başında Devlet anlayışının nasıl olması gerektiği anlatılmıştır. Buna göre; her kademedeki kamu görevlisince dikkate alınması gereken ilkeler, Devlet Vatandaş ilişkileri Türkiye'nin yüksek menfaatleri açısından büyük önem arzemesi sebebiyle

## İL VE İLÇE MECLİSLERİ

191

ana başlıklar halinde şu şekilde gösterilmiştir: Devlet yönetimi şeffaf bir yönetim olacaktır. Topluma karşı açıklık ve dürüstlük esastır. Vatandaş doğrulan öğrenecektir. Rüşvet, kayırma ve her türlü yolsuzluğa, eşitsizliğe yer verilmeyecektir. Herkes kanun önünde eşittir. Herkes hakkını arayabilecek, savunabilecek ve haklı olduğu konuda muhakkak surette hakkını alacaktır. Tüm toplumun hak idraki bilinci içinde ve tam bir sorumluluk taşıyarak idareye yardımcı bulunması sağlanacaktır. Ülkenin bölünmez bütünlüğünü koruma, can, mal güvenliğini sağlama, ülkede pahalılığı ortadan kaldırma, kalkınmayı yeniden rayına oturtma, eğitime yeniden şekil vemie, işsizliğe çare bulma gibi herkesi ilgilendiren hedeflerin üzerine programlı ve düzenli bir tarzda gidilecektir. Halka güven ve inandırıcılık verilecektir. Halka şefkatle, adaletle ve eşit şekilde yaklaşarak onu korkulardan uzaklaştırmak esas olacaktır. PKK terörünün niçin önlenemediği tepeden tırnağa gözden geçirilerek, siyasi direktif aksaklığı ortadan kaldırılacak, tüm sorumluların görüşleri alınarak yeni bir siyaset uygulanacaktır. Herkesin kendi hedeflerini bir kenara bırakıp, Türkiye'nin kalkınmasını hedef almaları için, gerekli dayanışma ve işbirliği kapılan herkese açılacaktır. Her şeyin açık ve herkesin gözü önünde cereyan



etmesi, her şeyin hukukun içinde ve mutlaka hukukun üstünlüğünü sağlayarak başarmak esas olacaktır. Devlete saygınlık ve itibar kazandırılacaktır. Halkın doğrulan öğrenmesi mutlaka sağlanacak, bunun için devletin elinde bulunan radyo ve televizyon çok açık hale getirilecek, ülkeyi yönetenlerin düşüncelerine karşıt olan fikirler de halka duyurulacak ve her ay bir "Açık Oturum" yapılmak suretiyle, ülkenin siyaseti halkın önünde tartışılacaktır. Muhalefetin sesi radyo ve televizyondan daha çok duyurulacaktır. Özel radyo ve televizyon istasyonları kurulması için yasal düzenleme yapılacaktır. Basının işleri kolaylaştırılacak, ileri ülkelerde basına sağlanan kolaylıkların tümü basınıma sağlanacaktır. Yasama, yürütme ve yargı organları arasındaki kuvvetler ayrılığı prensibi çok düzgün şekilde işleyecek, hiç kimsenin Anayasa'nın vermediği bir yetkiyi kullanmasına müsaade edilmeyecektir. Türkiye'de bir tane hükümet olacak, bir kaç tane hükümet olmayacak, birden fazla hükümet olma devri son bulacaktır. Basın, Üniversite, Sendikalar ve meslek kuruluşlarının fikirleri her vesile ile alınacak, memleket meselelerinin onlarla birlikte çözümüne çalışılacak ve üniversitelerin özgür olmasına da itina gösterilecektir. Toplumumuz katılımcı, dinamik ve gelişme içerisinde bir toplum haline getirilecek, bunun sonucu olarak toplumumuz zenginleştirilecek ve refaha kavuşturulacaktır.

Bu düşünce ışığı altında, kamu yönetiminin yepyeni bir görev anlayışı içerisinde çalışmalarına hız verilmesi ve gayretlerin daha etkili ve daha verimli bir şekilde memleket hizmetine yöneltilmesi gerekmektedir.

Böylece yukarıdaki "Devlet Anlayışı" çerçevesinde kurulacak olan İl ve İlçe meclislerinin çalışmaları ve yapısı aşağıda gösterilmiştir. Bu kısımda il ve ilçe meclislerinin kuruluş gerekçeleri, merkezdeki kuruluşu, il meclisleri, ilçe meclisleri, çalışma prensipleri ve İçişleri Bakanlığı genelgesi konulan sırasıyla gözden geçirilecektir.

#### **A- İl ve İlçe Meclislerinin Kuruluş Gerekçeleri**

Başbakanlıktan yayınlanan ve yukarıda bahsedilen genelgede sözü edilen meclislerin kuruluş gerekçeleri aşağıdaki gibi açıklanmıştır. Buna göre;

Memleketimizde iktisadi ve sosyal refahın gerçekleştirilmesi için dikkat ve önemle hazırlanması ve uygulanması gereken Kalkınma Planı'nın hazırlanmasında, her daire ve teşekkülün kendisine düşen işlerin; plan, tavsiye ve hedeflerine uygun olarak, sür'atle yapmaları ve Bakanlıkların, görev sahalarına dahil teşekküllerin bu icabın yerine getirilmesini çok yakından ve hassasiyetle takip etmeleri gereklidir. İdareye yeni bir ruh ve dinamizm kazandırmak maksadıyla, milletin hizmetinde ve Kanunların emrinde bulunan memurlar, Devletin yetişkin, düiiist, aktif ve objektif kalmış bürokratik

kadrolan, tam bir hizmet emniyeti içerisinde çalışacaklardır. Dürüst çalışan bürokratları korumak, yanlış yapardan ayıklamak ve yönetimde hırsızlık ve yolsuzluk yapanları, rüşvet, iltimas işlerine alet olanları tasviye etmek, Devleti bozulmaktan kurtarmak; için şarttır. Yönetimdeki gereksiz zaman kaybettirici ve engelleyici formaliteler kaldırılacak, Türk bürokrasisine yeniden bir yapılanma getirilecek, ona etkin bir nitelik ve dinamizm verilecektir.

Katılımcı bürokrasiyi hedef alan hükümet, hak ve idare arasındaki ilişkileri karşılıklı anlayış ve güvene dayandıracak, işlerin Devlet katında kayırma, rüşvet ve iltimasla yürütülmesi ortadan kaldırılacak, dürüstlük, eşitlik ve açıklık, işlerin çözümüne hakim ilke olacaktır. Vatandaş, Devlet kapılarında güler yüzle karşılanacak, probleminin çözümü için her türlü çareye başvurulacak, eğer çözüm yoksa, neden çözülmediği kendisine izah edilecek ve çözülebilmesi için yapılması gereken hususlar vatandaşa anlatılacak, "Bugün git, yarın gel" şeklinde bir muameleyle kesinlikle izin verilmeyecektir. Kanunlara göre vazife yaparken, sorumluluk almaktan çekinmeyen kamu görevlileri; Kanunların himayesi ve teminatı altındadırlar. Devlet ve Hükümet otoritesinin korunması, hürriyetlerin ve hakların teminatı olan Devlet Nizamına ve Vatandaş hukukuna yönelen saldırılar karşısında mutlak manada Kanun Hakimiyetinin sağlanması, kamu hizmeti görenlerin başta gelen görevleri olacaktır. Kanunların herkese farklı muameleyle yer vermeden eşit olarak uygulandığının, kanun eşitliğini sağlama konusundaki inancın, Vatandaşlar ve Devlet memurları arasında tartışılmasına

## İL VE İLÇE MECLİSLERİ

193

imkan olmayan bir kural halinde yerleştirilmesine büyük dikkat gösterilecektir. Devlet kapılarının, yani vatandaşın müracaat ettiği kayıt memurundan, Başbakan'a kadar tüm müracaat kapılarının, banka, hastahane, kooperatif vb. halkın günlük yaşantısında büyük yer tutan her türlü müracaat kapısının, vatandaş müracaatlarına sonuna kadar açık bulundurulması esastır. Açık olan bu kapılar, vatandaşın derdine çare bulmak için çalışacaktır. Güler yüzlü ve tatlı sözlü olacaktır. Tüm müracaat mercilerinin yukarıdaki şekilde çalıştırılmasından ve çalışmasından, idarenin her noktasında görev alan amirler sorumludur. Böylelikle Devlet makamlarıyla doğrudan doğruya temas ederek, derdini dinletmek imkanını bulan vatandaşın, nüfuz ve iltimas araçlarının istismarlarından kurtulması da sağlanmış olacaktır. Kanunu denetleme ve sorumluluk saklı kalmak üzere; yetkilerin ihtiyaca en yakın idari makamlar tarafından kullanılması suretiyle, idarenin yavaş işlediği hususundaki haklı vatandaş şikayetlerinin önlenmesi, hizmetlerin vatandaşın ayağına götürülmesi sağlanacaktır. Topyekûn kal: kınmada başanlı olmak için Devletle vatandaşın elele vermesi sağlanarak, memleketin, bütün kaynakları seferber edilecektir.

Bütün bu sayılan görevlerin yapılmasında gözönünde bulundurulması gereken önemli bir diğer husus da; idarenin israftan, kırtasiyecilikten kurtanılması, rüşvet, irtikap ve su-i istimal ile müessir ve kesin bir şekilde mücadele edilmesidir. Böylece kurulacak meclislerin bazı prensiplerin ışığı altında çalışması gerektiği anlatılmış olmaktadır.

## **B- Merkezdeki Kuruluşu**

Merkezi Hükümette Başbakan'ın başkanlığında, Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonları, Türkiye İşverenler Sendikası Konfederasyonları, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Konfederasyonları, Türkiye Ziraat Odaları Birliği, Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu, Türkiye Barolar Birliği, Türkiye Noterler Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türk Tabipler Birliği, Türk Eczacılar Birliği, Türk Dişhekimleri Birliği, Türk Veteriner Hekimler Birliği, Yüksek Öğrenim Kurulu Başkanı ile Yüksek Planlama Kurulu üyelerinin de katılacağı toplantılar düzenlenecektir. Bu toplantılarda ülke mcs'clerini ve Valiliklerden gelen mes'eleler gözden geçirilerek, bunların çözümüne çare aranacaktır. Böylece üst seviyede problemlerin halledilmesi için merkezde koordinasyon toplantıları düzenlenecektir.

Tüm bu çalışmaların hedefi, ülke mcs'clerinin çözümünü halkımızla birlikte onların katkıları ile yapmak, böylece katılımcı demokrasiyi ülkemizde yerleştirmektir.

## **C- İl Meclisleri**

İl Merkezlerinde, Valinin Başkanlığında, İlçe Kaymakamları ile o ilde bulunan Üniversite Rektörleri, İl Belediye Başkanı ve o ilde bulunan tüm meslek ve oda kuruluş temsilcileri ile siyasi partiler ve kooperatif temsilcilerinden ve İl Encümen üyelerinden teşekkül edecek, istişari bir "İl Meclisi" oluşturulacaktır. İl Meclisleri, ilçeden kendilerine gelen talepleri çözüme ulaştıracak, buna ilaveten il'in problemlerine çare arayacaktır. Problemlerin çözümünde, ilçelerde olduğu gibi, mahalli kaynaklar ve imkanlarla problemlerin çözümü esas alınacaktır. Gerek ilçe, gerekse İl Meclis'lerinden halkımızın süratle çözümünü istedikleri meselelere öncelik verilecek, bunları takiben ilçe ve illerimizin geleceği ve gelişmesi ile ilgili problemler ele alınacaktır. İllerde çözüme kavuşturulmayan meseleler, Valiler tarafından Başbakanlığa intikal ettirilecektir.

Mahalli her türlü meselenin çözümünde Kaymakamlarımız ve Valilerimiz Kanunların kendilerine sağladığı yetkileri tam olarak kullanacaklar, buna ilave olarak yeni yetkiler istiyorlar ise, bunları Başbakanlıktan talep edeceklerdir.

Yetkisizlik beyanı ile meseleyi çözememek gibi bir mazeretin arkasına saklanılmayacaktır. İlçe ve İl Meclisleri her üç ayda bir kere, gündemli olarak toplanacaktır. Mahalli ihtiyaçlarla yakından ilgilenilmesi, kamu hizmetlerinin vatandaşa ulaştırılmasında devletin görev ve sorumluluğunu temsil eden her kademedeki memurların; oyalama ve savsaklamaya asla yer vermemeleri, vatandaşın ihtiyaç ve müracaatları karşısında işlerin açıklık, titizlik, iyi niyet ve süratle görülebilmesi için üstün gayret göstermeleri demokratik idarenin baş şartı sayılacaktır. Her işi Hükümet Merkezinde toplayan ve işlerin uzayıp gecikmesine sebep olan tutuma ve zihniyete son verilecek, kanunlara göre, Valiliklerin veya taşradaki diğer teşkilatların yetkisi içinde halledilebilecek işlerin Bakanlıklara intikal ettirilmeden yürütülmesi ve hatta Valiliklere bağlı kademeler içinde çare bulunması imkanları araştırılacaktır. Kanuni denetleme ve sorumluluk saklı kalmak üzere; yetkilerin ihtiyaca en yakın idari makamlar tarafından kullanılması suretiyle idarenin yavaş işlediği hususundaki haklı vatandaş şikayetleri önlenerek hizmetlerin vatandaşın ayağına götürülmesi sağlanacaktır.

İl meclisinin üyelerine örnek liste aşağıya çıkarılmıştır. Buna göre; Vali, Belediye Başkanı, Üniversite Rektörü, İlçe Kaymakamları, Sanayi ve Ticaret Odası, Ticaret Borsası, Barolar Birliği, Noter Odası, Türk Tabipler Birliği, Eczacılar Odası, Diş Hekimleri Odası, Veteriner Hekimler Odası, Esnaf ve Sanatkarlar Odası Birliği, Fırıncılar Odası, Kuyumcular Odası, Otel ve Kahveciler Odası, Şoförler Odası, Araba ve Faytoncular Odası, Bakkallar ve Manavlar Odası, Lokantacılar Odası, Elbiseciler Odası, Berberler ve Kuaförler Odası, Kunduracılar Odası, Alçı, Boyacılar ve Sıvacılar Odası, Elektronikçiler Odası,

## İL VE İLÇE MECLİSLERİ

195

Kasaplar Odası, Oto Tamircileri Odası, Seyyar Satıcılar Odası, Terziler Odası, Minibüs ve Dolmuşçular Odası, Marangoz ve Mobilyacılar Odası, Madeni İş ve Sanatkarlar Odası, Türk-İş Bölge Temsilciliği, Siyasi Partiler İl Başkanları, Kooperatif Temsilcileri, Tarım Amaçlı Kooperatifler, İl Encümen Üyeleri, Vali Yardımcısı, Defterdar Milli Eğitim Müdürü, Bayındırlık ve İskan Müdürü, Tarım İl Müdürü, Sağlık Müdürü, Vakıflar Bölge Müdürü, Gençlik Spor İl Müdürü, Kültür Müdürü, Sosyal Hizmetler İl Müdürü, Emniyet Müdürü, Nüfus ve Vatandaşlık Müdürü, DSİ Bölge Müdürü, Karayolları Bölge Müdürü, İller Bankası Bölge Müdürü, PTT Bölge Müdürü, Ulaştırma Bölge Müdürü, Orman Bölge Müdürü, Tanım Kredi Kooperatifleri Bölge Müdürü, Köy Hizmetleri İl Müdürü, Sanayi ve Ticaret Müdürü, Organize Sanayii Bölge Müdürü, Et ve Balık Kurumu Müdürü, Çalışma Bölge Müdürü, Bağ-kur İl Müdürü ve TEK Dağıtım Müessesesi Müdürlüğünden oluşmaktadır.

#### **D- İlçe Meclisleri**

İlçelerde, o ilçenin Kaymakamının başkanlığında, o ilçedeki İl Genel Meclisi üyeleri, Belediye Başkanı ve Belediye Meclis üyeleri varsa ilçeye bağlı Belediyelerin Belediye Başkanları ile o Belediyelerin Meclis üyeleri, o ilçeye bağlı tüm Köy Muhtarları, ilçede bulunan işçi, işveren, esnaf, köylü ve çiftçi, sanayi, ticaret, borsa, kooperatif vb. meslek kuruluşları ve siyasi parti temsilcileri ile merkez ilçeye bağlı muhtarlar ve ilçedeki kamu kuruluşları birim başkanlarının iştiraki ile istişari bir ilçe meclisi oluşturulacaktır. Bu meclislerde temsil edilen tüm kuruluşlar kendileri ile ilgili problemleri dile getirerek, bunlara müştereken çözüm arayacaklardır. Öncelikle ilçedeki kaynakların verimli kullanımı ve birimlerin koordineli çalışmaları suretiyle problemlere çözüm aranacaktır. Mevcut kaynak ve imkanlarla problemlerin çözümü esastır. Problemlere verilecek öncelikleri İlçe Meclisi tayin ve tespit edecektir. İlçe kaynak ve imkanlarıyla çözülemeyen problemler "İl Meclisi"ne Kaymakamlar tarafından intikal ettirilecektir. "İlçe Meclislerinin sekretarya görevini, ilçedeki araştırma, planlama ve koordinasyon birimleri yapacaktır. İlçe Meclisi toplantılarındaki müzakerelerin zabıtları tutulacak ve bir sonraki toplantıda bir önceki toplantı zaptı gözden geçirilerek nelerin yapıldığı, nelerin yapılmadığı tespit ve tayin edilecek, bunların yapılması cihetine gidilecektir. İlçelerde de il meclisindeki üyelerin benzeri kişiler ilçe meclisine üye olarak katılacaktır.

#### **E- Çalışma Prensipleri**

Bilindiği gibi 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9. maddesine göre Valiler buldukları il'de Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrıca her Bakan'ın mümessili ve bunların yürütme vasıtası olarak Bakanlıkların talimatı çerçevesinde

kanunların uygulanmasında, Hükümet programına ve Kalkınma Planı'na dahil işlerin gerçekleştirilmesinde gereken bütün tedbirleri almaya yetkili bulunmaktadır. İl içinde kamu hizmetlerinin kalkınma planındaki hedeflere ulaştırılması ve her türlü yatırımların süratle gerçekleştirilmesi hususlarında Valilerin yetkilerini en geniş anlamda kullanmaları şarttır. Merkezî yetki müdahale ve yazışmalarla, işlerin süruncemede kalmasına yol açan teşebbüs ve iş görme imkanlarından mahrum bir idare (Kalkınma planı, yıllık programlar ve icra programları çerçevesinde) yerine, yetki ve sorumlulukları sahibi olarak, kanunlar dahilinde ve her türlü tedbiri almak ve yürütmek gücüyle mücehhez, vatandaş ihtiyaçları- nı yakından ve süratle takip eden dinamik bir idare ikame edilerek bunun millet hizmetinde en etkili şekilde çalıştırılmasına özen gösterilecektir.

Memleketimizin ekonomik ve sosyal bünyesinde çok büyük bir yeri ve

milli kalkınmamızın başlangıç noktası olan köylerimizin, ihtiyaç ve hizmetlerine azami derecede önem verilmesi esastır. Köylerimizin yol, içmesuyu, okul, kanalizasyon, spor tesisleri, elektrik gibi medeni ihtiyaç konularının büyük bir hassasiyetle ve vatandaşla işbirliği yapmak suretiyle onların daha planlama safhasından itibaren esere gönüllü sahip çıkılmasını sağlayarak tetkik ve takibi başlıca vazifeleri olmalıdır. Yaz mevsiminin imkanlarının en verimli şekilde kullanılmasına bilhassa dikkat ve önem verilmelidir. Her türlü inşaat ve diğer yatırımların faaliyetleri için bu mevsimin sağladığı fırsatların iyi şekilde kullanılması sorumluluğu üzerinde bütün idareciler hassasiyetle duracaklardır. Bu hizmet yapılırken, kamu kurum ve kuruluşları elinde bulunan makina parklarının tam kapasite ile çalıştırılması esas olup, bunu gerçekleştirmek görevi Valilere aittir. Bölgesel kuruluşların denetimi yapılarak bunların verimli çalıştırılmalarından da yine Valiler sorumlu olacaklardır. Hükümet Programında olduğu gibi Kalkınma Planı'nda da önemle yer almış olan sosyal politikanın, milletimizin büyük güvenine layık bir verimlilikle tahakkuku, büyük toplulukların ihtiyaçları ile ilgili hizmetlerin üzerinde önemle durulmasını gerektirmektedir. Bu anlayış doğrultusunda aşağıda belirtilen prensipler doğrultusunda çalışmaların yapılacağına değinilmiştir. Buna göre;

A) Köylümüzün üretim gücünü arttıran kredi, gübre, ilaçlama, tohumlama, zirai mücadele gibi her türlü ihtiyaçla yakından ilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu konudaki talepler ve imkanlar mevcut mekanizma içinde yakından izlenecektir.

B) Sağlık işlerinin ve sağlıkla ilgili her türlü sosyal hizmetlerin geliştirilmesinde Vali ve Kaymakamlar yakından ilgilenecek ve lüzumlu tesislerin bir an evvel kurulup hizmete girmesi için gerekli tedbirlerin alınmasını, mevcut tesislerin en yüksek verimlilikle çalıştırılmasını izleyecek ve sağlayacaklardır.

## İL VE İLÇE MECLİSLERİ

197

C) Valilerin ve Kaymakamların, halkımızın büyük bir uyanıklığın işareti olarak dile getirdiği medeni ihtiyaçlarını, bu arada bilhassa okul, yol, su, kanalizasyon, elektrik ihtiyaçlarını tespit etmek ve bu yoldaki gönüllü gayretleri teşvik etmek ve ilgili makamlardan destek sağlamak hususundaki çalışmalarına büyük önem verilmektedir. Bu hedefe yönelen gayretlerin daha verimli olabilmesi için, idarecilerimizin yalnız inşaat safhası ile değil, hizmetin aksamadan ve düzenli bir şekilde yürütülmesiyle de devamlı suretle ilgilenmesini icap eder.

D) Orman köylerimizin ihtiyaçlarını yakından takip etmek ve orman köylüsü ile orman idarecisi arasındaki münasebetleri karşılıklı anlayış ve

işbirliği içerisinde düzenlemek, bir taraftan ormanlanımızın bir refah kaynağı olarak varlığının korunmasına ve geliştirilmesine, diğer taraftan orman içinde yaşayan vatandaşlarımızın dertlerinin azaltılmasına yararlı olacaktır. Bu yolda da idarecilerimiz yakın ilgi ve gayret göstereceklerdir.

E) Kimsesiz ve korumaya muhtaç çocuklar ile bakıma muhtaç yaşlılar konusunda hükümet olarak hassasiyete ele alınan tedbirler, Devletin imkanları yanında hayırsever gönüllü hizmetlerin de azami derecede teşvik edilmesine ve teşkilatlanmasına dayanmaktadır. Bu bakımdan kimsesiz çocukların ve yaşlıların korunması ile ilgili hizmet ve müesseselere Mahalli ve Devlet imkanları yanısıra hayırsever vatandaşlarımızın yardım etmelerini teşvik edecek tedbirlerin alınması idarecilerimize düşmektedir.

F) Umumi hayatta müessir afetlerin vuku halinde idarenin gecikmelere yer vermeden süratle harekete geçmesi ve bu husustaki Kanuni Hükümlere uygun olarak, afetten zarar gören halkın ihtiyaçlarını karşılaması lazımdır. Valiler, afet vukuunda icap eden tedbirleri süratle almakla beraber, durumdan ilgililere ve gereğinde bizzat Başbakanlığa bilgi vereceklerdir.

G) Vatandaşlarımızın yoksulluktan kurtulması ve refaha kavuşturulması da vasında iktisadi bakımdan korunmaya muhtaç vatandaş zümrelerinin durumları ve meseleleriyle yakından ilgilenmek, Hükümetin olduğu kadar her kademedeki idarecilerimizin başta gelen vazifesidir.

bulucu bir görüşle ortaya koyacakları fikirlerin, bu yolda gösterecekleri gayretlerin büyük ve şerefli bir payı ve yeri olacağına şüphe yoktur.

İdarede, zamandan tasarruf kadar, insan gücünden ve paradan tasarruf da başlıca gayelerimizden biri olmalıdır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve Kanunların uygulanmasında lüzumsuz yazışma ve kırtasiyeciliğin bertaraf edilmesi ve bunu mümkün kılacak bir çalışma metodunun benimsenmesi zorunludur. Ayrıca, bütçelerde mevcut ödeneklerin harcamalara sadece izin ve yetki mahiyetinde olduğu unutulurak bu ödenekleri mutlaka harcamak gibi yersiz bir düşünceden hareket edilmesi asla tecviz edilemez. Aksine bütçedeki her kuruluşun, yapılmasından vazgeçilmeyecek bir hizmet için ve o hizmetin gerektirdiği ölçüler içinde sarfedilmesi lüzumuna dikkat ve itina gösterilmelidir. Her kademedeki amir ve memurlar tarafından Devlete ait araç, malzeme ve imkanların kullanılmasında, Kanunlara, hizmet ve tasarruf ilkelerine uygunluk bakımından azami titizlik ve hassasiyetle hareket edilmelidir. İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın plan ve program çerçevesi içinde gerçekleştirilmesi, Devlet ve Vatandaşın müştereken yönelmesi arzu edilen bir gaye olduğu kadar, Anayasa'mızın açıkça belirttiği bir ödevdir. İçinde bulunduğumuz Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı devresinde, yıllık program ve icra planlarına göre yapılması

gereken işlerin zamanında ve eksiksiz olarak yapılması, idare mekanizmasından beklenen bir hizmet bütünlüğü gerektirir. Bu itibarla başta Bakanlar olmak üzere, idarenin her sorumlusunun plan ve program gereklerini yerine getirmek üzere devamlı bir takip zihniyeti içinde bulunması zorunludur.

Muayyen bir teşebbüs ve tedbirin alınması hususunda, karşılaşılabilecek herhangi bir güçlüğü, daireler veya Bakanlıklar arasında ortaya çıkabilecek görüş farklarının, plan tatbikatını aksatmasına hiç bir suretle meydan verilmeden, süratle halledilmesini sağlamak üzere; Taşra'da Valilikler, Merkez'de Bakanlıklar içinde, Bakanlıklar arasında ve icabına göre DPT ve Hükümet seviyesinde tam bir koordinasyon, idareye hakim olmalıdır. Bu bakımdan her Bakanlık içinde, Daireler arasında tafefisi gerekli olabilecek görüşlerin, Bakanlar tarafından tetkik ve halledilmesi ve Bakanlıklararası çözüme ihtiyaç gösteren meselelerin de süratle ele alınarak icabında Bakanlar Kurulu'nda görüşülmek üzere bu hususta Başbakanlığa bilgi verilmesi ve böylece idarede ve Bakanlıklar arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanması lazımdır. Gereksiz yazışma ve Kanunlara mazeret bulma alışkanlığından bechmahal uzak kalınması şarttır. Üzerinde hassasiyetle durulması gereken diğer bir konu da, Devlet hizmetlerinin vatandaşların güvenine layık tam bir dürüstlük, açıklık ve vazife şuru içinde yerine getirilmesidir. Memnunlukla ifade edilebilir ki, Türk idaresi, feragatli ve faziletli bir idaredir. Ancak bu durum, yer yer ve zaman zaman herhangi bir şekilde vaki olabilecek kanunsuzluk veya yolsuzluk hareketleri karşısında titizliğimizi ve hassasiyetimizi gevşetmemelidir. İdarenin bütününe hakim olan fazilet ve sorumluluk şuurunu her türlü şüphe ve isnatlardan masun

## İL VE İLÇE MECLİSLERİ

199

tutabilmek için münferit de olsa, suistim&l ve kanunsuzluk vakaları süratle ve müessir şekilde takip olunmalıdır. Her nç. şekilde olursa olsun, isim kullanma ve intisap iddiasıyla vaki müracaatlar hiçbir suretle haksız, imtiyazlı muamelelere sebep olmamalıdır. Bu gibi teşebbüsler asla müsamaha ve himaye görmemelidir. Bu prensipler doğrultusunda hareket edilmesi gerektiği bildirilmiştir.

### F- İçişleri Bakanlığı Genelgeleri

İgcler yayınlayarak il ve ilçe meclis- lamıştır. Bunlardan 03.02.1992 tarih hususlan açıklamıştır: Başbakanlık

içişleri Bakanlığı çeşitli tarihlerde gen i lcrinin çalışma ve uygulama biçimini açık ve 864 nolu genelge ile aşağıda belirtilen genelgesi ile kamu idaresinde öncelikle ör cim verilecek hususlar ayrıntılı bir şekilde belirtilmiş ve her kademedeki kamu görevlisi tarafından dikkate alınacağı ve devlet-vatandaş ilişkilerinin bu ilkeler ı şığında yürütüleceği vurgulanmış bulunmaktadır. Özellikle Valilikler ve Kaymakamlıklar açısından, genelgede yer alan



düzenlemelerin istenildiği biçimde uygulanması idarenin daha etkili, verimli ve süratli çalışması bakımından büyük önem taşımaktadır. Genelge incelendiği zaman başta valiler olmak üzere tüm ilgililerin genelgede öngörülen hususların yerine getirilmesi için gerekli £ [ördükleri tedbirleri ivedilikle alması zorunlu görülmektedir. Özellikle çalışmaları her aşamasında demokratik yönetim, katılımcılık, hukuk devleti anlayışına saygı ilkelerinin gözönünde tutulması ve bu doğrultuda yönetim hizmetlerinin yerine getirilmesi, yetkilerin tam anlamıyla kullanılması ve idarenin israf ve kü tasiyecilikten kurtarılması taşfa yönetiminde etkinlik açısından tüm yöneticiler tarafından gözönünde tutulması gereken temel yaklaşımlardır. Başbakanlık genelgesinde ifade edilen tüm hususların özüne ve sözüne uygun olarak yerine getirilmesi idarenin sorun çözme kapasitesini arttıracak, halka daha iyi hizmet vermesi için bir kamu yönetiminin oluşmasına büyük katkıda bulunacaktır.

Bu ana çerçeve içinde Başbakanlık genelgesinin, özellikle Bakanlığımızı yakından ilgilendiren ve il ve ilçe meclislerinin çalışmalarına ilişkin olarak açıklığa kavuşturulması yararlı görülen hususlar Başbakanlık genelgesindeki sıraya uygun olarak aşağıda belirtilmiştir.

1. İl meclisine ilişkin tüm sorunlarının ve çözüm önerilerinin eksiksiz yansıtılması bakımından il merkezinde de, Başbakanlık genelgesinde ilçeler için öngörülen "İlçe Meclisi"ne paralel olarak, bir vali yardımcısının başkanlığında ayrıca bir meclis oluşturulacaktır.

2. İlçe meclisi toplantılarının sonuçları bir rapor halinde üç ayda bir valiliğe iletilecektir.

**200**

## **TÜRK İDARE DERGİSİ**

3. Başbakanlık genelgesinde ilçe meclisinin sekreteryaya görevinin ilçe araştırma, planlama ve koordinasyon bilinen tarafından yapılacağı öngörülmektedir. Ancak, uzman personel sıkıntısı nedeniyle halen ilçelerimizde bu birimlerin oluşturulmasına başlanmamıştır. Bu konudaki çalışmalar sonuçlandırılıp bu birimler kuruluncaya kadar sekreteryaya görevinin 5442 sayılı İl İdare Kanununun yüksek öğrenimli personel tarafından yürütülmesi için kaymakamlıklarla gereken tedbirler alınacaktır.

4. İl meclislerine Başbakanlık genelgesinde belirtilen üyelerin yanısıra valilerce uygun görülecek ildeki kamu kuruluşlarının birim başkanları da çağrılacaktır.

5. İl ve ilçe meclislerinin toplantı zamanlarının tercihan il koordinasyon kurulu toplantılarının öncesine rastgelecek şekilde düzenlenmesi, belirlenecek sorun ve ihtiyaçların süratli bir şekilde görülmektedir.

Bu toplantılar sonucu tespit edilen sorunlar üçer aylık dönemler halinde hazırlanacak raporlarla Başbakanlığa bildirilecektir.

6. İl meclislerinin sekretarya görevi il planlama ve koordinasyon müdürlüklerince yürütülecektir.

7. İl ve ilçe meclislerinin toplantılarının hazırlık, uygulama ve sonuçlarının izlenmesi aşamalarında, İçişleri Bakanlığınca 1991 yılında yürürlüğe konulan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesinde il koordinasyon kuralları için öngörülen sistem gerekli uyarlamalar yapılarak uygulanacaktır.

8. İl ve ilçe meclislerinin toplanma ve çalışmalarına ilişkin hususlarda uygulamadan kaynaklanacak ve açıklığa kavuşturulması gereken noktalar yukarıda belirtilen raporlardan ayrı olarak Bakanlığımıza bildirilecektir.

Böylece meclislerin çalışma prensipleri ilkeler olarak ayrıca belirlenmiştir. Söz konusu genelgeden sonra 15.10.1992 tarih ve 115 nolu genelge ile Başbakanlığın ek genelgesi gönderilmiştir. Buna göre;

Kamu İdaresinde öncelikle önem verilecek hususlar hakkındaki genelge ile İl ve İlçe Meclislerinin teşkili ve görevleri belirtilmiş ve İl Meclisleri toplantılarında ilçelerden gelen taleplerle birlik te İl'in sorunlarına çare aranacağı, çözüme kavuşturulmayan konular ile ihtiyaçlarının karşılanması için alınacak tedbirler ve tatbikatda görülen aksaklıkların tespiti ile bunların giderilmesi hususundaki önerilerin Valiler tarafından Başbakanlığa intikal ettirileceği belirtilmiştir. Genelgede de belirtildiği üzere; İl ve İlçelerin problemlerinin çözümünde; mahalli kaynak ve imkanların esas olarak alınması, kuruluşlar arasında koordinasyonun

## İL VE İLÇE MECLİSLERİ

201

sağlanması ve kanunların sağladığı yetkilerin tüm olarak kullanılması gereklidir. Bakanlıklar ve ilgili kuruluşlar, Valiliklerce intikal ettirilen sorunları öncelikle ele alarak, çözümünü için yapılan çalışmalardan ve sonucundan bilgi vereceklerdir. İl Meclislerinde alınan veya ilçe meclislerinden İl'e gönderilen kararlar, öncelikle ilgili Bakanlık ve kuruluşlara gerekçeli olarak intikal ettirilerek, takip edilecek, sonuç alınmayan ve gerekli görülen konular, gerekçeli olarak ve Valilik görüşü ile birlikte Başbakanlığa gönderilmeyecektir. İl ve İlçe Meclisleri bundan sonra da, her altı ayda bir defa, gündemli olarak toplanacaktır. Yukarıda bahsedilen şekilde değişiklikler olduğu ve Başbakanlık Bünyesinde bir Müsteşar Yardımcısına bağlı iller ünitesinin kurulduğu belirtilmiştir.

### III- İL MECLİSİNİN ÇALIŞMA BİÇİMİ "VAN ÖRNEĞİ"

İl Meclisleri ile ilgili çalışmaların daha düzenli olarak yürütülmesi için Van Valiliği tarafından "Van İl Meclisinin Çalışma Esas ve Usulleri Görev ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelik" hazırlanmış ve aşağıdaki görüşle

Valiliklerce bilgi edinilmesi amacıyla gönderilmiştir. Buna göre;

"İl Meclisi çalışmalarını sistemli bir şekilde yürütebilmek için hazırlanan ve tatbik edilen *Van İl Meclisinin Çalışma Esas ve Usulleri Görev ve Sorumlulukları Hakkında Yönetmelik* İl Meclisi üyelerinin ilgisi ve olumlu tepkileriyle karşılandığı gibi bu meclisin ileride hukuksal bir temele kavuşturulması için de büyük ümit vermiştir.

Yönetmelik ve uygulama Başbakanlığın görüşlerine sunulmuş ve ekteki olumlu talimat alınmıştır.

Uygulamada görülen yararları üzerine ülkemiz düzeyinde yaygınlaşabileceği amacıyla Yönetmelik ve konu hakkındaki Başbakanlık görüşü ilişikte sunulmuştur" denilmektedir.

Adıgeçen Valiliğin çıkarmış olduğu Yönetmeliğin gerekçesi şöyledir; Başbakanlık Makamının 03.01.1992 gün ve 1992/1 sayılı genelgesinin III/B maddesi gereğince oluşturulan il meclisleri, sözkonusu tarihi takip eden faaliyetlerine başlamış bulunmaktadır. Geçen dönemdeki uygulama, kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin de iştirak ettiği bu meclislerin yöre sorunlarının çözümünde ilerisi için birçok yararlar vadetmesinin yanında, Devlet-Halk işbirliği ve idarenin kararlarına halk katılımının sağlanmasında da büyük hizmetler ifa edebileceğini göstermiştir. Yukarıda zikredilen hususlardan hareketle, il meclisinin toplantı esas ve usullerinin, neler olacağı, meclis çalışmalarında hangi esaslara riayet edileceği, oylama usullerinin neler olduğu ve karar yeter sayıların nasıl tespit edileceği ve meclis seçimlerinin hangi esas ve usullere uyularak

yapılacağı gibi hususlarda ilgili tüm tarafları bağlayıcı, muhtemel tereddütleri giderici ve uygulamada açıklık ve birlikteliği getirici yasal bir metnin hazırlanmasına gerek duyulmuştur. İl meclislerinin üye sayısının kalabalık oluşu ve bazı üyelerinin il meclisinin amacı, görev ve sorumluluklarının kapsamı konularında yeterli bilgiye sahip olamayabilecekleri vakasının yanında, kalabalık komisyonların belli ilke ve usullere uyulmadan yönetilmesinin zorluğu da, bu ilke ve usullerin yazılı bir hale getirilmesi zorunluluğunu doğuran, başlıca bir etken olmuştur. Yönetmelikle düzenlenen hususların il meclisi çalışma ve iç disiplininin artırılması üzerinde müsbet etkileri olacağına inanılmaktadır. Burada Yönetmeliğin hangi amaçla çıkarıldığı gösterilmeye çalışılmıştır.

Konu Başbakanlığa, Van Valiliği tarafından iletilmiş ve Başbakanlığın 18.1.1993 gün ve B.02.0.MÜS.YRD.04/65.03033 sayılı yazısı ile gönderilen "Van İl Meclisinin Çalışma Esas ve Usulleri Görev ve Sorumlulukları Hakkında

Yönetmelik" taslağı incelenmiştir.

Konunun Valiliğiniz takdiriyle iç düzenleme şeklinde ele alınması uygun görülmektedir, denilerek uygun bulunduğu bildirilmiştir.

#### **A- İl Meclisinin Toplantı Esas ve Usulleri**

Van Valiliğinin hazırladığı Yönetmelikte aşağıdaki gibi kurallar getirilmiştir: İl Meclisi her altı ayda bir kere gündemli olarak toplanır, toplantıların İl Koordinasyon Kurulu Toplantıları öncesine getirilmesine dikkat edilir. Toplantı süresi bir gündür. Süre sona erdiği halse konuların incelenmesi ve görüşülmesi neticelenmemiş ise, Valinin isteği ile toplantı bir gün daha uzatılabilir. Görüşmeler yine bitirilmediği takdirde bir haltaya kadar uzatmak mümkündür. Üyelerin 1/3'ünün talebi, Valinin kabulü ve Başbakanlığın izni ile olağanüstü toplantı yapılabilir. Toplantının günü ve gündemini Vali tarafından tespit edilir. Toplantıların gün, saat, yer ve gündemi toplantının yapılacağı günden en az 15 gün önce üyelere tebliğ edilir. Acele hallerde bu süre 3 güne kadar indirilebilir. İlçe kaymakamları, Üniversite Rektörü, İl Belediye Başkanı, tüm Meslek ve Oda Kuruluş Temsilcileri ile Siyasi Parti İl Başka dan, Kooperatif Temsilcileri ve İl Encümen Üyeleri İl Meclisinin tabii üyeleridir. Tabii üyelerin dışında Vali tarafından uygun görülen meslek veya kamu görevlileri de üye sıfatıyla toplantıya katılabilirler.

#### **B- İl Meclisi Çalışmaları**

İl Meclisinin çalışması ile ilgili aşağıdaki ilkeler Yönetmelikte belirtilmiştir: İl meclisi istişari bir meclistir. Aldığı kararlar da istişari mahiyettedir. Alınan kararların uygulanması, ilgili kamu kurum veya kuruluşları tarafından yapılır. İl meclisi, mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal

### **İL VE İLÇE MECLİSLERİ**

**203**

yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili sorunları görüşür ve bunlara mahalli imkanlar ve tespit edeceği öncelikler sırasına göre çare arar, görüşür, tavsiyede bulunur. İlçe meclislerinden intikal eden talepleri çözüme ulaştırır. Sorunların çözümünde mahalli kaynak ve imkanların kullanılması esastır. Konuların ele alınmasında halkın süratle çözümünü istedikleri sorunlara öncelik verilir. Bunları takiben İl'in geleceği ve gelişmesi ile ilgili sorunlar ele alınır. İl'de çözüme kavuşturulamayan meseleler Vali tarafından Başbakanlığa intikal ettirilir. Meclis toplantısını daha önceden tespit edilen Valilik toplantı salonunda yapar. Toplantı yeri değişikliği yapılırsa, bu husus mutad vasıtalarla ilân edilir ve üyelere duyurulur.

Meclise Vali başkanlık eder. Başkanlık divanı bir başkan iki kâtipten oluşur. İl'in Vali vekili tarafından yönetilmesi halinde, meclis başkanlığı Vali

vekili tarafından yerine getirilir.

Başkanlık divanının çalışmalanna yardımcı olmak üzere görevli bulundurulabilir. İl meclisi üye tam sayısının yansından bir fazlası hazır bulunmadıkça görüşmelere başlayamaz. Üye tam sayısına Vali dahildir. Yansından bir fazlasının hesabında, üye tam sayısının yarısı kesirliyse, bu kesirli sayıya bir ilave etmek suretiyle bulunacak kesirli sayı tama yükseltilir. Başkanlık divanı yerini aldıktan sonra, başkan tarafından yoklama yaptırılır. Toplantı yeter sayısının olduğu anlaşıldığı takdirde, meclisin birleşimi başkan tarafından açılır. Gündeme geçilmeden önce, başkan tarafından görevlendirilen katip; bir önceki birleşimde mecliste görüşmelere katılan üyelerin adları ile konuşmaların, okunan belgelerin ve alınan kararların özetlerini kapsayan tutanağı okur. Tutanak mecliste kabul edildikten sonra, başkanlık divanınca imzalanır. Tutanakta meclisçe değişiklik yapılırsa, sözkonusu tutanağa eklenerek aynı şekilde imza edilir. Gündeme geçilmeden önce meclise sunulacak konular varsa başkan tarafından meclise bildirilir. Vali tarafından havale edilmeyen konular mecliste görüşülemez. Meclis üyelerinden herbiri, il idaresini ilgilendiren konularda önerilerde bulunmaya yetkilidir. Bu öneri mutlak çoğunlukla kabul edilirse gündeme alınır. Gündem sırasında değişiklik yapılması veya gündeme ilave yapılması, Valinin veya meclisin mutlak çoğunluğunun kararıyla mümkündür. Üyelerin gündem dışı konuşma isteği, yazılı olarak başkana bildirilir. Söz verip vermemek, söz verildiğinde süresini belirlemek yetkisi başkana aittir. Gündem konusunda ve usul hakkında yapılacak konuşmalar en fazla on dakika ile sınırlıdır. Leh ve aleyhte olmak üzere birer üyeye söz verilir. Gündeme geçilerek konular sırasıyla okunur ve görüşmeye başlanır. Görüşmelerde konuşmak için, önceden başkanlıktan söz istenmesi gerekir. Görüşmelerde Vali veya görevlendirdiği yetki-

liye, ihtisas komisyonuna, üyelere ve siyasi parti temsilcilerine sırasıyla söz almada öncelik tanınır. Başkan veya üyelerin tebliği üzerine görüşmeleri yeterli olduğu, meclisçe kabul edildiği takdirde başka üyeye söz verilemez. Görüşülen konular hakkında üyeler her zaman tekliflerde bulunabilirler. Üyelerin çoğunluğu kabul ettiği takdirde teklif görüşmeye alınır. Meclisteki konuşmalar başkana hitaben yapılır. Başkan her zaman söz hakkına sahiptir. Görüşmeler halka açıktır. Meclis görüşmeleri sırasında söz alan üyelerin konu dışına çıkmaları, kişiliğe dokunan söz söylemeleri, konuşan kişilerin sözünü kesmeleri ve meclisin düzenini bozucu davranışlarda bulunmaları yasaktır. Yukarıda belirtilen hallerde aykırı davranışta bulunan üyeler başkanlıkça uyarılır. İki defa uyanılan üye yine davranışlarında ısrar ederse başkan tarafından meclisten çıkarılır. Meclis görüşmeleri sırasında, görüşmelerin devamının mümkün

olmadığının başkanlıkça tesbiti halinde, başkan tarafından ilgililere ihtarda bulunulur. Buna rağmen görüşmelerin devamının sağlanamayacağı anlaşılırsa, başkan oturuma ara verebileceği gibi görüşmeleri bir gün sonraya da erteleyebilir.

### **C- Oylama Usulleri ve Karar Yeter Sayısı**

İl meclisinin oylama usulleri ve karar yeter sayısı, aşağıdaki gibi açıklanmıştır: İl meclisinde oylama usulleri iş'ari ve ad okunarak olmak üzere iki türdür. a) İş'ari Oylama : İl meclis üyesinin elini yukarı kaldırarak veya ayağa kalkarak oyunun alınmasıdır.

İş'ari oylamada alınan oylan tespit etmek, başkanlık divanına aittir. Çoğunluk olup olmadığından şüphe veya tereddüt edilirse, bir defa daha oya başvurulur. b) Açık Oylama : Üzerinde üyelerin ad ve soyadları yazılı oy pusulalarının sandığa atılması veya üyelerin adlarının okunması üzerine; adı okunan üyenin ayağa kalkarak "kabul", "çekimser" veya "red" demesi suretiyle yapılan oylamadır. Sandığa atılmak suretiyle yapılan oylamalarda sandık, başkanın gözetiminde ve meclis önünde katipler tarafından açılır. Oy pusulaları sayılır, çeşitleri ayrı ayrı tutanaklara geçildikten sonra, başkan sonucu meclise bildirir. İş'ari ve açık oylamalarda eşitlik halinde başkanın bulunduğu taraf tercih olunur. İl meclisi kararları aksine hüküm bulunmadıkça toplantıda hazır bulunan üyelerin çoğunluğu ile alınır. Bir konu hakkında hazır bulunan üyelerin çoğunluğunun oyu sağlanamazsa, o konunun görüşülmesi ertesi güne bırakılır. Yine çoğunluk sağlanamazsa hazır bulunan üyelerin kabul veya red oylarından fazlasına (Nisbi Çoğunluğa) itibar edilir. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf tercih olunur. Birleşime son verme yetkisi başkana aittir. Birleşime son verilirken gelecek birleşimin günü ve saati, başkan tarafından üyelere duyurulur veya meclis salonunun uygun bir yerine asılır. İl meclisi görüşmeleri, açılıştan bitinceye kadar, katipler veya divanın sorumluluğunda görevliler tarafından tutanağa

## **İL VE İLÇE MECLİSLERİ**

**205**

geçirilir. Tutanak düzenlenmesinde teknik araçlardan da faydalanmak mümkündür. Tutanaklar görüşmelerin sonunda başkan ve katiplerce imzalanır. Tutanaklara göre karar özetleri, katipler tarafından yazılır. Başkan ve katiplerden en az biri imzalar.

### **D- Seçimler**

İl meclisinin, bu yönetmeliğin yürürlüğe girmesini takip eden ilk birleşiminde, meclis üyeleri arasından ikisi asıl, ilçisi de yedek olmak üzere, dört katip üye açık oyla seçilir. Bunların görevi yeni seçim sonuçlarının alınmasına kadar devam eder. İstifa, emeklilik, tayin v.s. sebeplerle katipliklerin boşalması durumunda, yeniden seçim yapılır. Önce asıl katipler, sonra da yedek katip üyeler için ayrı ayrı seçim yapılır. Katip üyelerin seçimlerinde, ikiden fazla isim

yazılmış olması halinde oy pusulası geçersiz sayılır. İl meclisinin ikinci maddede zikredilen genelgede sonradan çıkarılabilecek genelge veya emirlerle, görev olarak verilen konularda ön incelemeye ihtiyaç duyulan hallerde ihtisas komisyonları kurulabilir. Komisyonların adı, sayısı, çalışma konusu, süresi veya üye sayısı her komisyon için ayrı ayrı olmak üzere, meclisçe iş'ari oyla tespit edilir. Bir üye birden çok komisyonda görev alabilir. Komisyon kendi çapında bir başkan, başkan vekili ve bir sözcü seçer. Komisyonlar meslek kuruluşlarından ihtisas sahibi kişilerden de yararlanabilirler. Komisyona diğer üyeler de katılabilir. Fakat oy kullanamazlar. Görüşlerini başkanın izniyle belirtebilirler. Komisyonlar çoğunlukla toplanır ve katılanların çoğunluğu ile karar alırlar. Komisyon başkanı çalışmaları sonunda düzenleyeceği raporu, il meclisi başkanlığına sunar. Komisyonlar, Valilikçe temin edilecek yerlerde çalışırlar. Komisyon başkanınca üyelerine, toplantının zamanı ve yeri duyurulur. Komisyonların çalışmaları, müteakip meclis toplantı tarihine kadar geçecek süre ile sınırlıdır. Gerektiğinde bir konu, başkaca birden çok komisyona havale edilebilir.

Böylece Van Valiliği tarafından hazırlanan yönetmelik, illere gönderilmiş ve bu konuda yaygınlaştırılması gereken bir örnek olarak değerlendirilmiştir.

#### **DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

İl ve ilçe meclisleri konusu Türkiye için yeni bir uygulama şeklidir. Demokratik katılımı tabana yaygınlaştırmak ve halkın yerel konularda daha çok söz sahibi olmasını sağlamak amaçlarıyla teşekkül ettirilen il ve ilçe meclisleri hakkında henüz çok şey söylemek için vakit çok erkendir. Ancak bu uygulamaların geliştirilmesi gerektiği yolunda genel bir kanaatin varlığı da söylenebilecektir. İncelememiz neticesinde il ve ilçe meclisleri hakkında bazı çıkarımlarda bulunmak mümkün olabilecektir. Bunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür;

1- Her şeyden önce; il ve ilçe meclisleri fikir olarak yerinde bir harekettir.

**206**

#### **TÜRK İDARE DERGİSİ**

Demokratik katılımı artıran ve vatandaşın yerel hizmetlere daha fazla sahip çıkmasını sağlayan bir mekanizmadır.

2- Diğer yandan; söz konusu meclislerin kuruluşu ile ilgili dayanakların daha sağlamlaştırılması gerekir. Genelge ile düzenleme yapmakla yetinmemeli, bu konuda gerekli yasa çıkarılmalı ve uygulamaya yönelik yönetmelikler daha sonra hazırlanmalıdır.

3- Kademeli bir şekilde seçimle gelinerek, üye olma yolları açılmalıdır. Değişik nitelikli meslek mensuplarının temsil ettiği bir istişari organ olmaktan ziyade, iş ve hizmet yapan ve üreten bir yapı düşünülmeli ve uygulamaya

geçirilmelidir.

4- Aynı şekilde; plan, bütçe ve program yapamayan bir yapı uygulamada etkili ve verimli hizmet üretemez. İşin esasında kaynak tahsisi problemi gelmektedir. Özellikle il ve ilçe meclisleri emrine kaynak tahsislerinin kesinlikle yapılması gereklidir.

5- Etkinliği sağlamak açısından il ve ilçe meclislerine katılan üyeler için belli mükellefiyetler getirilmesi gereklidir. Örneğin; alınan kararlara uyulması, toplantıya devamın sağlanması, disiplinin sağlanması v.s. gibi konularda bağlayıcı özel hükümler getirilmelidir.

6- İl ve ilçe meclisleri ve belediye meclisleri ve köy muhtarları v.s. gibi seçilmişlerle il ve ilçe meclisleri arasında doğrudan organik bir ilişki kurulmalı ve özerkliği zedelemeyecek hiyerarşik bir yapının aralanması temin edilmesi gereklidir.

7- Atanmışlarla-seçilmişlerin birarada olması ilk zamanlarda realiteye uygun düşecektir. Demokratik eğilimlerin artışına paralel olarak, uzun vadede sadece seçilmişlerin oluşturduğu bir meclis yapısı düşünülmelidir.

Netice itibarıyla il ve ilçe meclisleri olumlu bir düşüncenin ürünü olarak kabul edilmektedir. Yukarıda belirtilen öneriler doğrultusunda, yeni bir yapının oluşturulması belki daha faydalı olacaktır. Şimdiki haliyle bağlayıcılığı ve yaptırım gücü ağır basan bir organdan ziyade; tesviye eden, fikir üreten ve yol gösteren bir "istişari organ" olma vasfı ağır basan bir yapının varlığı sözkonusudur. Böylece il ve ilçe meclislerine ilişkin uygulama kaldırılmamalı, geliştirilerek devam ettirilmelidir.

**KAMU KURULUŞLARININ KURDUKLARI VEYA  
SERMAYESİNİN EN AZ % 91'İNE KATILDIKLARI ŞİRKETLERDEN  
MAL VE HİZMET SATIN ALAN BELEDİYELER, İL ÖZEL  
İDARELERİ VE BUNLAR TARAFINDAN KURULMUŞ BULUNAN  
BİRLİKLERİN YÜKÜMLÜLÜKLERİ**

**Muzaffer DİLEK**  
**Mülkiye Başmüfettişi**

## **I- GİRİŞ**

Devlet İhale Yasasının "ihale usullerine tabi olmayan" işler başlığı altında yer alan 71. maddesiyle, ihtiyaçların kamu kuruluşlarından



karşılanmasının esas ve usulleri düzenlenmiştir. Bu madde kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların birbirlerinden ve sermayesinin % 51 'ine katıldıkları müesseselerden mal ve hizmet satın almalan 1986 Mali yılının sonuna kadar devam etmişken, 1987 Mali yılından başlayarak yeni bir uygulama başlatılmış ve uygulamanın esaslarını belirleme yetkisi Maliye ve Gümrük Bakanlığına verilmiştir.

İncelemenin amacı, başlatılan yeni uygulamadan doğabilecek yükümlülöklere ve sorumluluklara işaret etmektir.

## II- KAVRAMLAR

2886 sayılı Devlet İhale Yasasının 71. maddesinde ve bu maddeye göre çıkartılmış bulunan "Tebliğler" de yer alan bazı kavramlar:

**İktisadi Devlet Teşekkülü;** sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kanunla kurulan kamu iktisadi teşebbüsleridir.

**Kamu İktisadi Kuruluşu;** Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek için kanunla kurulan, kamu hizmeti özelliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsleridir.

**Müessese;** Sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğudur.

208

## TÜRK İDARE DERGİSİ

**Bağlı Ortaklık;** Sermayesinin % 50'sinden fazlası iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan işletme veya işletmeler topluluğudur.

**İştirak;** İktisadi devlet teşekküllerinin veya kamu kuruluşlarının veya bağlı ortaklıklarının, sermayesinin en az % 26'sına en çok % 50'sine sahip buldukları anonim şirketlerdir.

**İşletme;** müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üretim birimleridir.

**Uygun Görüş;** Mahalli İdarelerin, Devlet İhale Yasasının 71. maddesi

kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlardan ihalesiz mal ve hizmet satın almasına imkân sağlayan "encümen kararları" dır.

**Uygun Bulma Yazısı;** Devlet İhale Yasasının 71. maddesini askıya alan ve bu madde kapsamındaki alım/satım işlemleri konusunda Maliye ve Gümrük Bakanlığına düzenleme getirme yetkisi veren Genel Bütçe Yasasına dayanılarak çıkartılan "Devlet İhaleleri Genelgesi" ile öngörülen bir belgedir. Sermayesinin en az % 91 'i kamuya ait olan şirketlerin, kapasite ve faaliyet sahası itibarıyla değerlendirilmesi sonucu Maliye ve Gümrük Bakanlığınca verilir ve bu şirketlerden mal ve hizmet satın alacak idareler tarafından, satın alma işleminden önce şirket yetkililerinden istenilir.

### III- HUKUKİ DÜZENLEME

Devlet İhale Kanunu'nun 71. maddesi 1987 Yılı Genel Bütçe Kanunu'nun 59. maddesiyle askıya alınmış, ihtiyaçların kamu kuruluşlarından karşılanması konusunda düzenleme yapmaya Maliye ve Gümrük Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Bütçe Kanunu ile tanınan bu yetki uyarınca adı geçen Bakanlık tarafından ilk defa (8) Sıra Nolu Devlet İhaleleri Genelgesi çıkartılarak bu genelgenin F Bölümünün 2. maddesinde bazı temel ilkelere yer verilmiştir. Bu Genelgede düzeltme yapan (9) Sıra Nolu Genelge ile 1992 Yılı Genel Bütçe Kanunu'nun 62. maddesi uyanca çıkartılan ve uygulamada bulunan (20) Sıra Nolu Devlet İhaleleri Genelgesinde, "şirketlerden" mal ve hizmet satın alacak idarelerin, uyacağı kurallar açık bir biçimde yer almıştır.

En son kuralları içeren (20) Sıra Nolu Devlet İhaleleri Genelgesinin,\* ihtiyaçların kamu kurum ve kuruluşlarından karşılanmasıyla ilgili bölümü olan (F) bölümünün 2. maddesinin (c) bendinde:

“ .....

---

\* (20) Sıra Nolu Devlet İhaleleri Genelgesi, 6 Mayıs 1992 tarih ve 21220 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

### KAMU KURULUŞLARININ KURDUKLARI

209

c) Sermayesinin en az % 91 'i tek başına veya birlikte doğrudan bu idarelere... ait olup Bakanlığımızca kabul edilmiş kuruluşlardan (... bu bende giren kuruluşlardan Bakanlığımızca kabul edilmiş olduklarına dair 1992 yılında alınmış belge aranması gerekmektedir.)

.....kıymet takdiri suretiyle karşılayabilirler."

Hükmüne yer verilmiştir.

### III- UYGULAMADAKİ DURUM

Belediyeler, İl Özel İdareleri ve bunlar tarafından kurulmuş bulunan birlikler, ihtiyaç duydukları mal ve hizmetleri; sermayesinin en az % 91 'i kamu kuru- luşlarına ait şirketlerle sermayesinin % 100'ü kendilerine veya diğer kamu kuru- luşlarına ait şirketlerden satın alarak, Devlet İhale Yasasının 71. maddesiyle yerine getirilen düzenlemeleri eksik/yanlış yorumlamışlardır. Bir başka ifadeyle, ihalesiz mal ve hizmet satın alınmasında sadece şirketlerin sermayesinin menşesine ve oranına bakmışlardır. Bu hatalı değerlendirmeler sonucu bilinerek veya bilinmeyerek Devlet İhale Yasasının 2. maddesindeki aleniyet ve rekabet ilkeleri ihlal edilmiştir.

Oysa ki, Devlet İhale Kanunu'nun temel espirisi her türlü mal ve hizmetin ihale yoluyla sağlanması yolundadır. Uygulamadaki yanlışlığa değinmek bu yazının temel çıkış noktası olmuştur.

#### **IV- DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

Sayılarına yukandaki bölümlerde değinilen Devlet İhale Genelgelerinin tamamında, Devlet İhale Kanunu'nun 1. maddesinde sayılan kurum ve kuruluşların ihtiyaçlarını ihale yoluyla karşılamaları öngörülmüş; ihliyaçların kamu ve kuruluşlarıyla bunların kurdukları veya sermayesine % 91 oranında katıldıkları şirketlerden karşılanmak istenmesi halinde uyulacak kurallara yer verilmiştir.

Mahalli İdarelerimizin (Köyler hariç), ihale usulüne başvurmadan ihtiyaçların kamu kurum ve kuruluşlarından karşılanmasının bazı pratik yönleri bulunsa dahi, bu yöndeki uygulamaları her zaman yerinde ve doğru bulmak mümkün değildir. Her bakımdan özerk olan bu idarelerimizin, kaynaklarını kullanırken tasarrufa âzami riayet etmeleri, yaptıkları alım/satım işlerinde "aleniyeti ve rekâbeti" esas alınması kuşkusuz çok önemlidir. İhtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin, sermayesinin tamamı mahalli idarelere ait şirketlerden karşılanması da gerçeği değiştirmemektedir. Zira, bu şirketler çoğunlukla yüksek maliyetle mal ve hizmet üretmektedirler.

Yasa koyucunun, her yıl bütçe kanunlarıyla 2886 sayılı Yasa'nın 71. maddesini askıya alması ve bu uygulamanın altı yıldır sürdürülmesi, konuya gösterilen hassasiyeti ortaya koyması bakımından ilginçtir. Bütçe Kanunlarına konulan bir yasa hükmü ile "ihtiyaçların kamu kurum ve kuruluşlarından karşılanması" kanusunda Maliye ve Gümrük Bakanlığına kural koyma ve uygulamayı belirleme yetkisi tanınmış, keyfî ve subjektif uygulamaların önüne geçilmek istenmiştir.

1987 yılından başlayarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte Belediyelerimizi, İl Özel İdarelerimizi ve bunların kurmuş oldukları birlikleri de

kapsamına alan Devlet İhale Genelgelerine uyulması zorunluluğu bulunmaktadır. Zira bu genelgeler, Bütçe Kanununa konulan bir hüküm gereğince Devlet İhale Yasasının 71. maddesi yerine düzenleme yapmakta ve bu madde kapsamındaki iş ve işlemlere hukuki sınırlamalar getirmektedir. Şayet mahalli idareler (köyler hariç) ihtiyaçlarını doğrudan birbirinden karşılamıyorsa ve resmi kurum ve kuruluşların sermayesinin en az % 91'ine katıldıkları şirketlerle sermayesinin % 100'üne katıldıkları şirketlerden mal ve hizmet satın alıyorsa konu daha da önem kazanmaktadır. Çünkü, bu tür şirketlerin mahalli idarelere mal ve hizmet sunabilmeleri için bazı koşullar taşınmaları gerekmekte, bu koşullar taşımayan şirketlerden ihalesiz mal ve hizmet satın alınmasına yasal olanak bulunmamaktadır.

Sermayesinin % 91'inden fazlası veya tamamı resmi kurumlara ait şirketlerden mahalli idarelerin mal ve hizmet satın alabilmeleri, bu şirketlerin Maliye ve Gümrük Bakanlığınca uygun bulunması koşuluna bağlıdır. Buradaki "uygun bulunma" kavramının, "uygun görüş" le ilgisinin bulunmadığını da vurgulamak gerekmektedir. Devlet ihale Genelgesindeki "uygun bulma" sermayesinin en az % 91'i kamu kuruluşlarına ait olan şirketlerin "kapasite, faaliyet alanı ve diğer özellikleri" itibariyle değerlendirilmesi sonucunda düzenlenen bir değerlendirmeyi ifade etmektedir. Böyle bir "uygun bulunma" yazısı ibraz etmeyen şirketlerin sermaye yapısı ne olursa olsun ihalesiz mal ve hizmet satamayacağı açıktır. Ayrıca, mal ve hizmet satışını yapacak olan şirketlerin, bunları bizzat üretmesi de gereklidir. Maliye ve Gümrük Bakanlığının 1986 yılından sonra, hemen hemen hiçbir şirkete "uygun bulma" belgesi vermediği gözönüne alınırsa devam ettirilen hatalı uygulamalara son verilmesi gereği, daha iyi anlaşılır.

Sonuç olarak; her yıl Genel Bütçe Kanunu'na eklenen bir hükümlerle 2886 sayılı Devlet İhale Yasasının 71. maddesi askıya alınmış ve bu uygulama 1992 yılına kadar sürdürülmüştür. Askıya alınan İhale Kanunu'nun 71. maddesi kapsamındaki kuruluşların ihalesiz mal ve hizmet satın almalarının ilke ve esaslan-

## **KAMU KURULUŞLARININ KURDUKLARI 211**

nı belirlemeye Maliye ve Gümrük Bakanlığı yetkili kılınmış ve bu hususta her yıl Devlet İhaleleri Genelgeleri çıkartılmıştır. Çıkartılan İhale Genelgeleri ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından kurulan veya sermayesinin en az % 91'ine iştirak edilen şirketlerin, mahalli idarelere mal ve hizmetlerini ihalesiz satabilmeleri Maliye ve Gümrük Bakanlığınca "uygun bulunmaları" koşuluna bağlı kılınmıştır.

Mahalli İdareler, encümenlerinden İhale Genelgeleriyle öngörülen "uygun görüş" almakla kalmayacaklar, mal ve hizmet satın almayı

düşündükleri kamu kurum ve kuruluşlarına ait şirketlerin Maliye ve Gümrük Bakanlığınca uygun bulunmalarına ilişkin belgeyi de arayacaklardır. Ayrıca, sözkonusu şirketlerin mal ve hizmeti belli uğraşlar hariç bizzat üretmeleri de gerekecektir.

Açıklanan mevzuat hükümlerinin bir gereği olarak mahalli idarelerin, ihale yapmadan mal ve hizmet satın alacakları şirketlerin seçiminde titiz olmaları, sermayesinin en az % 91 'i resmi kurumlara ait şirketlerle sermayesinin tamamı kendilerine veya diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait şirketlerden, Maliye ve Gümrük Bakanlığınca "uygun bulunma" belgelerini aramaları zorunluluğu bulunmaktadır.

Devlet İhale Yasasının temel ilkeleri olan "aleniyet" ve "rekabet" ilkelerini dışlayan, sübjektif yorumlarla sadece sermaye yapısına bakılarak kamu şirketlerini mal ve hizmet satın alınmasına aracı kılan yöneticilerin; birtakım şaibelerden ve yasal müeyyidelerden kurtulmaları mümkün değildir. Şirketlerin kuruluşu ve işleyişindeki kolaylıktan yararlanarak Devlet İhale Kanunu'nu devre dışı bırakacak uygulamaya yönelmek, bu şirketleri, Maliye ve Gümrük Bakanlığı tarafından verilmesi gerekli "uygun bulunma"ya ilişkin yazı ibraz edilmedikçe alım/satım işlemlerinde muhatap kabul etmek ihale komisyonlarını sorumluluk altına sokacaktır.

Yaptıklarını ve yapmadıklarını açıklamak durumunda olan Mahalli İdarelerin yetkili organlarının, işin kolayına kaçmamaları, iş ve işlemlerinde açıklığa önem ve öncelik vermeleri günümüzün yönetim anlayışının da bir gereğidir.

**MEMURİN MUHALEMATI HAKKINDA KANUNLA İLGİLİ BAZI  
ÖNERİLER**

**Sabri BAŞKÖY**  
**Atkaracalar Kaymakamı**

**A- GENEL DURUM**

Memurların yargılanmasıyla ilgili olarak başlıca üç sisteme rastlıyoruz. Bunlar; idari yargılama sistemi, adli yargılama sistemi ve karma sistemdir.

İdari yargılama sisteminde, memurun işlediği iddia edilen görevle

ilgili suçların soruşturması idari merciler tarafından yapılır. Bu sistemde hem ön soruşturma hem son soruşturma hem de başvurulabilecek kanun yolu olarak denetim yargılaması idari merciler tarafından yapılmaktadır. Bu sistem bizde 1288 (1872) tarihli Memurin Muhakemat Nizamnamesi ile uzun süre uygulanmıştır. Bu sistemde memurun görev suçlarından dolayı sıkı bir şekilde korunduğu görülmektedir.

Adli yargılama sisteminde, memurun görevleri ile ilgili suçlardan dolayı yargılanmaları tamamen adli mercilere bırakılmıştır. Bu sistemde hazırlık soruşturması dahil bütün işlemler idarenin izin ve müdahalesi olmaksızın genel hükümler çerçevesinde adli makamlarca icra edilir.

Karma sistem ise, idari ve adli yargılama sisteminin birleştirilmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu sistem kendi içindi ikiye ayrılmaktadır. Birincisi, memurun göreve ilişkin suçundan dolayı hakkında adli soruşturmaya başlayabilmenin idarenin izin vermesine bağlı olduğu izin sistemidir. 19.4.1990 tarih ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile tamamen yürürlükten kaldırılan 1609 sayılı Kanunun kabul ettiği sistem bu idi.

İkincisi ise tahkik sistemidir. Bu usulde önsoruşturma idari makamlarca yapılır, son soruşturmanın yapılıp yapılmayacağına dair karar idari mercilerce verilir. Son soruşturma ise adli makamlarca icra edilir. 4 Şubat 1329 (1913) tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanununu Muvakkat (Bundan böyle MMHK denilecektir.)'in benimsemiş olduğu sistem budur.

Karma sistemin her iki türünde de memurların görev suçlarından dolayı yargılanabilmesinin sonuç itibarı ile idarenin takdirine bırakıldığı görülmektedir.

214

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Geçici bir kanun olarak 1913 yılında çıkarılan ve aradan geçen bunca zamana kadar uygulanan MMHK, bugün Türkiye'de bir kanun olmaktan ziyade memurların yargılanmasında uygulanan sistemin özü ve sembolü olmuştur.

Yaklaşık 80 yıllık uygulama döneminde MMHK'nın uygulama alanını daraltan ve genişleten bazı kanunlar ve kararlar yürürlüğe girmiştir. Ayrıca MMHK ile ilgili olarak 1961 Anayasasına aykırılığı nedeni ile dava açılmış, Anayasa Mahkemesi 14.11.1967 gün ve E. 14, K.36 ve 14.11.1967 gün ve E.16,K.37 sayılı kararları ile MMHK'nın Anayasaya aykırılığı iddialarını ret etmiştir.

Gerek 1967 yılındaki Anayasa Mahkemesinin bu ret kararna kadar, gerekse

bu karardan sonra doktrinde kanunun (sistemin) lehinde ve aleyhinde bir hayli tartışma olmuştur.

Kimi hukukçular memurlar için ayn yargılama sistemine gerek olmadığı ve bunun sadece Avrupa memleketleri içerisinde Türkiye’de uygulandığını ve ayrıca böyle bir uygulamanın "Yargı Birliği” ilkesini zedelediğini, Memurlara ayrıcalıklı bir yargılama yapılmasına gerek olmadığını savunmuşlardır.

Bu fikrin karşısında olanlar ise, eğer bu sistem uygulanmaz ise memurların sık sık isnat ve iftiralarla adli merci önüne çıkarılarak rahatsız edileceği ve huzurlu bir ortam içerisinde görev yapamayacakları, ayrıca böyle bir uygulamanın memurlara bir imtiyaz tanımadığı, sadece hizmetin daha düzenli yürütülebilme- sinin bir gereği olduğu ve memurların yargılanması işinin uzmanlık gerektiren bir iş olduğunu öne sürmüşlerdir.

1982 yılına kadar devam eden bu tartışmayı 1982 Anayasası "Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır, (m. 129/5)" demek suretiyle sistemi Anayasa içerisine yerleştirmiş ve kısmen de olsa tartışmaları kapatmıştır.

Bir uygulayıcı olarak sistem kaldırılınsın mı yoksa devam mı etsin tartışmasına girmeksizin uygulamada aksayan, idareyi ve idarecileri gereksiz yere meşgul eden bazı hususlara değinmek istiyorum.

## **B- AKSAYAN HUSUSLAR VE ÖNERİLERİMİZ**

### **a) Memur Kavramının (Tanımının) Açıklığa Kavuşturulması Gerekir**

MMHK ancak memur olan kişilere uygulanabilir. Memurun kim olduğu veya kimin memur olduğu kanunlarda açık bir şekilde yer almamış ve uygulamada memur kavramı içinden çıkılmaz bir hal almıştır. Hatta Anayasada zikredilen memur kavramı bile karışıklığa meydan verecek niteliktedir.

## **MEMURİN MUHAKEMATI HAKKINDA KANUNLA İLGİLİ BAZI ÖNERİLER 215**

Memur kavramının ne olduğu başlıbaşına bir yüksek lisans ya da doktora tezi seviyesinde ele alınacak kadar kaşık bir kavramdır.

Biz bu sınırlı makalede işin teferruatına girecek değiliz. Ancak şu açıklığa kavuşturulmalı ki; MMHK hangi kanunda bahsedilen memura uygulanacaktır. Anayasada tanımlanan memura mı? (Veya kamu görev ve hizmetinde bulunanlara mı?), TCK 279. maddede tanımlanan memura mı? Yoksa 657 sayılı Kanunda tanımlanan memura mı? Veyahut kanunlardan doğmayan ve fakat yargı kararlarıyla memur statüsüne alman veya kamu hizmeti ve kamu görevi tanımı içine sokulupta hakkında MMHK uygulanan memura mı yahut memur



sayılan kişiye mi? Ya da kamu hizmeti ve görevi kavramına sokulmayan ve haklarında MMHK uygulanmayan memura mı veya memur sayılmayan kişiye mi?

Şu akla gelebilir. Bahsedilen konunun halli o kadar kolay olsaydı şimdide kadar hallolurdu ve bu kadar da karışıklık olmazdı, demek ki işin tabiatında bir zorluk vardır.

Ben buna katılmıyorum. Temel mesele şudur: MMHK'nın şumulü daraltılmalı mı yoksa genişletilmeli mi? Eğer MMHK herkese uygulansın dersek tanım ve kavramları geniş yorumlayacak ve kanunun şumulünü genişleteceğiz. Aksini savunuyor isek memurun tanımında fazla zorlanmayacağız. Esasen MMHK'nın çıkış esprisi CMUK'a göre daha özel bir yargılama getirmesidir. Eğer bu özel yargılama usulü çok genişletilip bugün nerdeyse kamu personeli sayılan herkese uygulanabilir hale gelmişse işin içinden çıkmak mümkün olmaz.

Bunun çözümü, memur tanımını dar tutarak (Kamu görevi, Kamu hizmeti v.s. deyip belirsiz kavramlara girmemeli ve bugün temel personel yasası olarak 657 sayılı DMK'nun tanımı esas alınmalı) sistemi verimli ve işler hale getirebilmektedir.

### **b) Sözleşmeli Personel Belli Bir Statüye Oturtulmalıdır**

657 sayılı DMK'nun 4/B maddesinde tanımlanan sözleşmeli personel hakkında bir tereddüt yoktur. Oysa bugün 657 sayılı Kanunun öngörmüş olduğu istisnai ve ihtisas gerektiren işlerde sözleşmeli personel çalıştırılması kuralının bir hayli dışına çıkmıştır.

Sözleşmeli Personele MMHK uygulanacak mıdır? Bu konu bazen özel sözleşme kanunlarında belirtilmiş; genellikle de yargı kararlarına bırakılmıştır. Herşeyden evvel sözleşmeli personel ihtisas ve uzmanlık isteyen işlere münhasır olarak çalıştırılmalı ve bugünkü yaygın uygulamadan vazgeçilmelidir.

### **c) MMHK'nın Uygulama Alanı Daraltılmalıdır**

MMHK 657 sayılı Kanun kapsamına giren memurlara uygulanmalıdır. TCK 279. maddesinde bahsedilen memurlara uygulanmaktan vazgeçilmelidir. Ayrıca sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin kanunlarda olduğu gibi sık sık istisnai kanunlar çıkarılarak MMHK'nın şumulü genişletilmemelidir. O kadar çok istisnai uygulama yapılıyor ki istisnai uygulamalar genel hale gelip genel uygulamalar istisnai hale dönüşmektedir. Eğer böyle bir zorunluluk varsa sistem yeniden gözden geçirilmelidir.

#### **d) MMHK Memuriyet Görevinden Doğan Suçlara Uygulanmalıdır**

MMHK memuriyet görevinden doğan suçlara uygulanmalıdır. Çünkü memuriyet görevinden doğan suçlar sadece memurlar tarafından işlenebilen suçlardır. Memur olmayan kişiler bu suçları işleyemezler, ancak iştirak edebilirler.

Memuriyet sırasında işlenen suçlar ise herhangi bir kimse tarafından işlenebilen suçlardır. Ancak bugün bu suçlar memur tarafından görevin ifası sırasında işlenirlerse haklarında MMHK uygulanır. Bu durum da Kanunun uygulama alanını epeyce genişletmektedir.

Bu sakıncayı ortadan kaldıracabilmek için görevin ifası sırasında işlenen suçlarda görev ile suç arasında bir ilişki (İllyet bağı) aranmalıdır. Örneğin, bir muhtar gündüzleyin akrabasının düğününe gidiyor. Orada tabancasını çıkararak eğlence amacıyla ateş ediyor. Dolayısıyla "Meskûn mahalde silah atmak" suçunu işliyor. Bahse konu suçun Muhtarlık görevi ile hiçbir alakasının olmadığı açıktır ve böyle durumda MMHK uygulanmamalı ve soruşturma için İdarenin izin istenmemelidir. Oysa bugün istenilmektedir. Bu sakıncayı ortadan kaldıracak şekilde MMHK'da düzenleme yapılmalıdır.

#### **e) Bazı Kişiler (Personel) Hakkında MMHK'yı Uygulamaktan Vazgeçilmelidir**

Bunların başında köy ve mahalle muhtarları gelmektedir. Muhtarları memur tanımına sokup MMHK'yı uygulamak kanunun çıkış amacına uygun değildir. Ayrıca işçilere de hangi suretle olursa olsun MMHK uygulanmamalıdır.

Yukarıda değinilen hususlardaki eksik ve noksanlıklar giderilerek MMHK diliyle birlikte ıslah edilebilirse uygulamadaki karışıklıklar gidecek, hem idarenin yükü ve kırtasiyecilik azalacak, hem de hakkı olmayan şahıslara özel yargılama teminatı sağlanmamış olacaktır.

### **İMZA, PARAF, KİŞİSEL MÜHÜR, PARMAK BASMA**

**K. Yücel TUTKUN**  
**Polis Başmüfettiş**

## **I. GİRİŞ**

Türk Medeni Kanunu'nun1 "Hakiki Şahıslar" ile ilgili "Şahsiyet" Faslıının, "Medeni Kanunlardan İstifade" başlıklı 8. maddesini "Her şahıs medeni haklardan istifade eder. Binaenaleyh kanun dairesinde

haklara ve borçlara ehil olmakta herkes müsavidir" ve 9. maddesinin "Medeni Haklan kullanmaya salahiyettar olan kimse iktibasa da iltizama da ehildir" hükümlerinden yararlanarak özel yaşantımızda kendimiz için; aynı yasanın "Hükmi şahsiyetlerin, Medeni Haklardan istifade edeceklerini" ve bu "Medeni Haklan kullanmak salahiyetinin yetkili organlan vasıtası ile olduğunu" düzenleyen 45, 46 ve 47. maddelerindeki hükümlerden faydalanarak da iş hayatında temsil ettiğimiz gerçek veya tüzel kişi yerine imza veya paraf atılmaktadır. İmza atma (vazetme)ya muktedir olmayanlar ise kişisel MÜHÜR veya PARMAK basarak iradelerini görünür hale getirir.

Bazı kişiler görevleri gereği günde yüzlerce imza veya paraf atarken, kimi insanlar yıllarca bir imza dahi atmaz. Konu edilen işlemler, kamu ve özel iş yerlerinde tanzim edilen belgelerde veya ekonominin gerektirdiği belge ve kıymetli evraklarda da yapılmaktadır.

Yurt içinde, yurt dışında kullanılan belgeler günümüzde giderek çeşitlenmekle buna bağlı olarak da imzanın, parafın ve diğerlerinin önemi, yüklettiği sorumluluklar da artmaktadır. Bu neden ile; imza, sahibini tüm varlığı ile veya varlığından fazlası ile borçlu kılabilir, maddi ve manevi yönden yokedebilir, bir başkasını aynı şekilde zarara uğratabilir.

İmza ve parafın, kişisel mühür ve parmak basımının zaman zaman sahipleri tarafından hatırlanamadıkları veya hatırlanmak istenmedikleri olmaktadır.

---

1 Türk Kanunu Maddesi, Ka. No. 743., K.T.17.2.1926., Düs. T.3., C.7., S.237.  
**218 TÜRK İDARE DERGİSİ**

Kişisel olan imza, paraf ve şahsi mühür veya parmak basımı; bulundukları belgelerle insanları maddi ve manevi kazançlara veya kayıplara uğratabilmektelerdir. Hukuki ve ahlaki sorumluluk yaratan bu kişiselğin, bilimsel esaslara uygun yapılmasında Kişi Hakları ve Kamu Yaran bakımından fayda vardır. Bilimsellikten uzaklaşan, disipline edilmemiş, standardı olmayan bir hususun, ob- je'nin değerlendirilmesi de o ölçülerde zor olur.

## **II. YAZININ AMACI**

Bu yazı ile her kişinin sahip olduğu imza'nın, parafın, kişisel mühür'ün,

parmak bastırma'nın önemini gündeme getirmek; konuyu kamuoyunda tartışmaya açmak, hukukçuların, eğitimcilerin, yöneticilerin, kamuoyunda yeri olan her kurumun görüşünü bildirmeye davet etmek, sonuçta kişi hakları ve kamu yararı bakımından, bu konunun disipline edilmesine yardımcı olmaktır.

Konu kişi hakları yönünden önemlidir. Şöyle ki; Türkiye Cumhuriyetinde her vatandaşın Nüfus Cüzdanı vardır. Nüfus Cüzdanından veya çeşitli kurumlarca tanzim edilmiş kimlik belgelerinden bir şahsın öz adını ve soy adını öğrenmek mümkündür. Kamu hukuku veya özel hukuka konu olan belgelerin (tutanak, tebligat, kira sözleşmesi, çek, senet v.b.) tanzimi sırasında imzalayan kişi, kalemle çeşitli şekiller yaparsa (ki yapılmaktadır); karşı taraf bu şekillerin, imzayı atan şahsın samimi imzası olduğuna nasıl inanacaktır? Kişiyi bu şekillerin imzası olduğuna ispata mı davet edecektir, olan şekli kabul mu edecektir, tatmin olmadığı bu durumu tanıklarla karşılaştıracak mıdır, yapılan işlemde vaz mı geçecektir? Bu konuda şüpheye yer olmamalıdır. Şüphenin yaygın olması halinde konu, kamuyu ilgilendirir.

### **III. İMZA, PARAF, KİŞİSEL MÜHÜR, PARMAK BASIMI'NİN ANLAMLARI NEDİR? NE İFADE EDERLER?**

İnsan fikir ve düşüncelerini söz ile ifade ederek duyulmasını anlaşılmasını sağlar. Yazı ile de fikir ve düşüncelerini görünür hale getirir. Bu neden ile; imza, paraf, kişisel mühür, parmak basımı kişinin iradesini kullandığını, kimliğini gösterir. Her dört şekilde de iradenin kullanılmış olduğu ve bu iradeyi kullananın kimliği vardır.

#### **IV. İMZA**

Bu bölümde imza'nın yasalarımızda ne şekilde yer aldığı, sözlük anlamlarından nasıl olması gerektiği, ülkemizde imzanın nasıl atılmakta olduğu, örnek olan imzaların nasıl vazedildiği, imzanın atıldığı kalemlerde nelere dikkat edilmesi gerektiği gibi konulara yer verilmeye çalışılmıştır.

## **İMZA, PARAF, KİŞİSEL MÜHÜR, PARMAK BASMA**

219

### **A. YASALARIMIZDA İMZA**

#### **1. Soyadı Kanunu 2**

Soyadı Kanununun birinci maddesi "Her Türk öz adından başka soyadını da taşımaya mecburdur." hükmünü getirmiştir. İkinci maddesi "Söyleyişte, yazışta, İMZA'da öz ad önde, soy adı sonra kullanılır" hükmü ile de ad ve soy adın yazılış tarzını gösterirken, imza'ya yer vermiş ise de; imzanın ne şekilde vazedileceğini (atılacağını) belirtmemiştir.<sup>3</sup>

## 2. Borçlar Kanunu 4

Borçlar Kanununda umumi hükümlerde akdin şekillerini düzenleyen bölümde "imza" başlığını taşıyan ondüncü maddede "İmza, üzerine borç alan kimsenin el yazısı olmak lazımdır. Bir alet vasıtası ile vazolunan imza, ancak örf ve adetçe kabul olunan hallerde ve hususiyle çok miktarda tedavüle çıkarılan kıymetli evrakın imzası lazım geldiği takdirde, kâfi addolunur. Ââmâların (görme özürlülerin) imzalan usulen tasdik olmadıkça yahut imza ettikleri zaman muamelenin metnine vâkıf oldukları sabit olmadıkça, onları ilzam etmez." hükümleri vardır.

"İmza makamına kaim olacak işaretler" başlıklı onbeşinci maddesinde, "İmza vaz'ına muktedir olmayan bir şahıs, imza yerine usulen tasdik olunmuş ve el ile yapılmış bir alet vazetmeye yahut resmi bir şahadetname kullanmaya mezdur. Kambiyo poliçelerine müteallik hükümler mahfuzdur." hükmü ile imza yerine geçen bir aletten ve bu aletin el ile yapılması gereğinden bahsetmiş ve kullanılamayacağı istisnalara yer vermiştir.

Borçlar Kanunu da imza ve imzanın yerine geçerli aletin niteliklerinden bahsetmemiştir.

## 2. Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu 5

HUMK'un "senet" konulu Dördüncü Kısmında, 297. maddede "Mühür veya bir alet vasıtasıyla vazolunan imza veya cüzdan ile muamele icrasını itiyat etmiş olan müesseselerde muamelenin iptidasında tayin olunup bir sureti hesap defterine veya cüzdana mevzu bulunan mühür veya imza ile yapılacak muamele

2 Soyadı Kanunu: Ka. No: 2525., Ka.Ta.21/06/1934., Düs., T..3., C.15. S.506.

3 Göbek Adı: Bebeğin göbeği kesilirken konulan isim. Özad: Şahsa ailesince verilen ve aynı soydan gelenleri birbirinden ayırt etmeye yarayan isimdir. Anne ve baba tarafından verilir. Soyadı: Bk. Soyadı Kanunu.

4 Borçlar Kanunu: Kanun No. 818., Ka.Ta.22/4/1926., Düs., Ter.3, C.7, S.76.

5 Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu : Ka.No. 1086, Ka.Ta. 18/6/1927, Düs. Ter. 3., C. 8., S. 760.

muteberdir. Bundan başka imza vaz'ına muktedir olamayan veya yazı bilmeyen şahsın heyeti ihtiyariye ve mahallince mâruf iki şahıs tarafından tasdik edilmiş ve el ile yapılmış bir işaret veya mühürüstimal etmesi caizdir" hükümlerinde sadece imza'dan bahsedilmektedir, imzanın nasıl tersim edilmesi gerektiği hakkında bir tanımlama yoktur.

HUMK'un 308 ve 309. maddeleri imza'mn inkân ve tanınmadığı hallerde yapılacak işlemleri düzenlemiştir.

#### 4. Noterlik Kanunu 6

Noterlik Kanununda imzanın veya parafın ne şekilde vazedileceği (atılacağı) yönünde düzenleme yoktur. Yetmişbeşinci maddesi "İmza yerine işaret, mühür veya parmak izi kullanılması" hakkında hüküm getirmiştir. (Bk. Kişisel mühür ve parmak basımı.) 90, 91, 92. maddeleri, "İmzanın onaylanma şeklini, onaylanmasının şartlarını, onaylama şerhinin ihtiva edeceği hususları" düzenlemiştir. Bu maddelerde de, imza'nın nasıl yapılması gerektiği hakkında bir bilgi yoktur.

#### B. İMZA'NIN SÖZLÜK ANLAMLARI

İmza'nın çeşitli sözlüklerdeki tanımlardan, nasıl olacağı, nasıl olması gerektiği onaya çıkmaktadır. Tanımlanan şekillerde atılmış olan imzalar vardır. Örnekler ileride verilmiştir. ,,

İmza, "Bir kimsenin, bir yazının altına bu yazıyı yazdığım veya onayladığımı belirtmek için; her zaman, aynı biçimde, yazdığı ad ve işaret" 7, olarak tanımlanmaktadır. **Bu tanım ile imzanın:**

1. Yazılması gerektiği anlaşılmaktadır. Yazı harflerden oluşur. İmza'nın ya- zı'dan yani yan yana gelmiş harflerden oluşması gerekmektedir. İmzada yazılması gereken Öfad ile Soyad'tır. Borçlar Kanununun öndördüncü maddesinde bu durum "İmza, üzerine borç alan kimsenin el yazısı olmak lazımdır." hükmü ile yer almıştır.

2. Aynı biçimde yapılması gerektiği anlaşılmaktadır. İmza el yazısı ile yazılırken; matbaa harfleri ile (küçük harfler ile) yazılıyor ise devamlı matbaa harfleri ile yazılmalı; el yazısı ile tersim ediliyor ise devamlı el yazısı ile yazılmalı; noktalama işaretleri ve yapıyor ise eklemeler, özellikler her imzada bulunmalıdır. Özel mektuplara atılan imza ile resmi belgelere atılan imzaların aynı biçimde olması gerekmektedir.

---

6 **Noterlik Kanunu:** Ka.No.1514., Ka. Ta. 18/01/1972., Düs. T.5, C.II., S.408.

7 **Türkçe Sözlük :** C.I., Türk Dil Kurumu., Ankara, 1988., S. 899.

#### İMZA, PARAF, KİŞİSEL MÜHÜR, PARMAK BASMA

221

**3. Her zaman kavramı:** Burada her zaman kavramından anlaşılması gereken çeşitli şekillerde yorumlanabilir. Bu kavramın yanına, HER YERE'nin eklenmesinde fayda vardır. Kişi iki gün önce şu şekilde, bir gün sonra değişik bir tarzda imza atamaz. Kişi özel bir durum nedeniyle, keyifli olduğu zaman majes- kül harfleri ihtiva eden bir imza, yorgun olduğu veya canının sıkıldığı zaman matbaa harflerinden meydana gelmiş bir imza, hüzünlü olduğu zaman yarını bir imza atamaz. Kişi tereddütlü olduğu zaman bir başka, inandığı bir konu olduğu zaman daha başka bir imza tersim edemez. Her zamandan

anlaşılması gereken bu gibi durumlardır. Değişik değişik atılan imzaların izahı çok zordur.

Kişinin kültür düzeyi ve yaşı arttıkça, imzasının yapısında bir takım gelişmeler olacaktır. Öğrencilik çağlarında atılan imza ile göreve başladıktan ve zaman içindeki süreden sonra örneğin orta yaşlarda atılan imza arasında, olgunlaşmayı gösteren farklar olabilecektir. Ancak bu farklar el yazısı ile yazıldığı için yine de kişinin bulunduğu zamanın yazı karakterini taşıyacaktır, imzadaki bu olgunlaşmayı kişiler kendi imzalarında da gözleyebilir. Bu "olgunlaşma" kavramı ile "Her zaman" kavramı karıştırılmamalıdır.

**4. İşaret:** Sözlükte imza tarifi bittikten sonra "veya" kelimesi yazılmış ve "işaret" kelimesi ilave edilmiştir. Burada "işaret" in anlamı, imza yerine geçen'dir, imza yerine basılan Mühür veya Bastırılan Parmak anlamındadır. İşaret, imza atmaya, vazetmeye muktedir olmayan kişinin, imza yerine kullandığı el yapısı cismin bıraktığı iz'dir. Borçlar Kanununda "bir alet" geçmektedir. (Bkz. Yasalanımızda imza) Bu alet bir matbaa makinası da olabilir, küçük bir özel mühürde olabilir.

İngilizcede imza; "SIGN: İşaret, alamet, belirti, iz"<sup>8</sup>, şeklinde ön tanımlama ile tanımlanmakta ise de; imzanın asıl tanımlanması "SIGN MANUAL: El yazısı imza" <sup>9</sup> şeklinde vurgulanmaktadır. Bu tanımından da imzanın; el yazısı ile yazılması gerektiği, harflerden oluşturulması lazım geldiği, imza atmaya muktedir olmayan kişinin imza yerine iz, işaret, belirti, alamet bırakan bir mühür kullanması anlaşılmaktadır.

### C. ÜLKEMİZDE GENELDE İMZA NASIL ATILMAKTADIR?

İmza atmak ile imzalamak aynı anlamda kullanılır. "Dünya ülkelerinin büyük çoğunluğunda imzanın öz ve soy adın birlikte veya bunlardan birisinin yazılması suretiyle atıldığı kabul görmektedir" <sup>10</sup>. Memleketimizde kullanılan im-

---

<sup>8</sup> Redhouse Sözlüğü, İngilizce-Türkçe., İstanbul, 1969., S. 899.

<sup>9</sup> Redhouse Sözlüğü., S. 899.

<sup>10</sup> İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü., Maddi Suç Delilleri ve Krininal Polis Laboratuvarları., Em. Gnl. Md. Basım Evi., Ankara 1990., S. 68.

zalar daha ziyade bir şekilden ibaret olup, bu imzalar el yazısı karakteri atfetmezler" n. "Ülkemizde şahsın yaptığı birkaç çizgiden ibaret herhangi bir işaret de imza olarak kabul edilmektedir. Ancak bu tür imzalar kolayca taklit edilebileceklerinden bir takım sakıncaları vardır. Bu nedenle en geçerli imza, öz ve soy adın birlikte veya bunlardan birisinin yazılması suretiyle atılanlardır." <sup>12</sup>

"Belgeler altına atılan imza o belgenin tasdikini ve belge içindekilerinin imza sahibi tarafından kabul edildiği anlamına gelir."<sup>13</sup> Bu nedenlerden dolayı,

ülkemizde imzanın disipline edilmesine gerek vardır.

Çocuk annesinin, babasının, kendine yakın gördüğü kişinin, öğretmeninin imzasını örnek olarak KARALAMALARA başlar. Bu karalamalar zaman içinde şekillenir, okuma yazma öğrendikten sonra da imza olarak atılmaya devam eder. Çocuğun örnek aldığı imzada isim ve soyisim yazılmamış ise; çocuk da aynı şekilleri taklit edecektir. Çocuğa imzası olarak yapması gerekenin, adım ve soyadını yazması, bunu biraz süslemesi öğütlenmelidir. Böylece, kişiye ait karakteristik özellik, yazı (har!) içeren imza oluşmaya başlayacaktır ve zaman içinde bu imza olgunlaşacaktır. Harf ihtiva etmeyen şekillerin SANAT ESERİ, resim olarak kabulü gerekir.

#### **D. ÖRNEK İMZALAR**

Ülkemizde kültür seviyeleri yüksek ve özellikle yurt dışında bir müddet yaşamış kişilerin imzalan, istikrarlı ve örnek teşkil edecek düzeydedir. Yazılı basında görülen bazı imzalan örnek vermek mümkündür.<sup>14</sup>

#### **1. Özadın ve Soyadın Tamamının Yazılması İle Atılan İmzalara Örnekler** (Bakınız: Sayfa 238)

- a. Atatürk soyadını almadan önce Gazi Mustafa Kemal tarafından atılan "Gazi M. Kemal" olarak yazılan imza. <sup>15</sup>
- b. Gazeteci-Yazar Mete AKYOL'un imzası. <sup>16</sup>
- c. 14.1.1970 tarih ve 1211 sayılı Kanuna göre çıkarılan 50.000.- (ellibin) Türk Lirası'nın üzerinde bulunan M. Ercan KURUCU'nun imzası. <sup>17</sup>

---

11 SÖYLEMEZ, Ahmet., Kriminalistik., Haşmet Matbaası., İstanbul, 1977., S. 186.

12 İçişleri Bakanlığı, Em. Gnl. Md., Maddi Suç Delilleri ve Kriminal Pol. Lab., S. 68.

13 SÖYLEMEZ., Kriminalistik., S. 186.

14 Çeşitli parti liderlerinin imzaları için Bakınız : Hürriyet Gazetesi., '18.11.1992., S. 32.

15 Kültür Bakanlığı., Nutuk II., Atatürk serisi., 2. Milli eğitim Basımevi., İstanbul, 1980., S.1.

16 Star Dergisi., 15.11.1992., Sayı 57., S.7., (Sabah gazetesi eki).

17 İmzanın bulunduğu yerde ad ve soy ad yoktur, imzanın kendisinden okunmuştur. Bu neden ile örnek verilmiştir.

#### **İMZA, PARAF, KİŞİSEL MÜHÜR, PARMAK BASMA 223**

#### **3. Özad'ın Baş Harfinin ve Soyad'ın Tamamının Yazılması İle Atılan İmzalara Örnekler** (Bakınız Sayfa 238)

a. "ATATÜRK" soyadını aldıktan sonra, Gazi Mustafa Kemal Atatürk tarafından atılan ve "K. ATATÜRK" şeklinde yazılan imza. <sup>18</sup>

b. 14.1.1970 tarih ve 1211 sayılı Kanuna göre çıkarılan 50.000.- (Ellibin) Türk Lirası'nın üzerinde bulunan R. SARAÇOĞLU'na ait imza. <sup>19</sup>



## E. İMZA'NIN ATILMASINDA ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER

İmza, el yazısı ile öz ve soyadın tamamının yazılması veya öz adın baş harfinin konulmasından sonra soyadın tamamının yazılması ile atılmalıdır. İmzada ne kadar karakteristik, kişisel özellikler olursa imza o kadar güvenceli olur. İmza; kişinin psikolojik (ruhsal) yapısından, imzayı atarken vücudunun girdiği pozisyondan (ayakta, çökerek, bir yere oturarak v.b.), üzerinde yazıldığı (atıldığı) zeminin özelliğinden (sert, yumuşak, yere dik, paralel, v.b.), kullanılan kağıt ve kalem kalitesinden, yazıldığı mahallin dar veya geniş olmasından (sınırlı bir alana, v.b.), imzanın atıldığı zamanın az veya çok olmasından (acele v.b.) ve bunlar gibi nedenlerden etkilenebilir. Bu etkilenmelerin en az seviyeye indirilmesi için imzanın yukarıda izah edilen şekillerden birisi ile yazılarak atılması gereklidir.

## F. İMZANIN YAZILACAĞI KALEM

İmza, kolayca silinemeyen, uzun süre kalan sabit mürekkepler ile atılmalıdır. İmza'nın kısa sürede niteliği bozulan veya uçup kaybolan sıvılar ile atılması normal değildir. Devlet dairelerinde imza mürekkepli kalemler ile atılmaktadır. Kullanılan mürekkepler sabit mürekkeplerdir. Bu hususun örnek alınması gerekir.

## G. İDARİ (DİSİPLİN) ve ADLİ SORUŞTURMADA MUKAYESE İMZASI NASIL ELDE EDİLİR?

İdari ve adli soruşturmada imzanın hatırlanamadığı veya kabul edilmediği olur. Hukuk Usulu Muhakemeleri Kanunu 39. maddesi bu duruma "Davanın esnayı tahkikında bir taraf kendisine nispet olunan senette muharrer yazı ve imzayı inkâr veya tanımadığını beyan ederse" hükmü ile yer vermiştir.

İmza neden inkâr edilir veya tanınmaz:

---

18 Atatürk'ün Gençliğe Hitabesi ile çeşitli özdeyişlerinin altında her yerde görülebilir.

19 İmzanın bulunduğu yerde ad ve soyad yoktur, özadın ilk harfi ve soyad imza'dan okunmuştur. Bu neden ile örnek verilmiştir.

1. Taklit edilmiştir.
2. Belgenin tanzim tarihi eskidir veya kişi çok sayıda belge altına imza atmıştır, belgeyi hatırlayamaz, belge ile birlikte imza da hatırlanamaz.
3. Belgenin tanzim tarihi eskidir, aradan geçen süre içinde kişinin imzasında doğal bir takım değişiklikler olabilir.
4. Kişi imzasının şeklini değiştirmiştir. Eski imzası ile yeni imzası

farklı olduğundan, belge tarihi de eski olduğu için imzasını hatırlayamaz.

5. Kişi belgeye samimi imzasını atmamıştır. İnkâr etmek üzere imza vazetmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere ülkemizde imzalar genelde, kişinin yazı karakterini taşıyan harflerden değil; şekillerden, çizgilerden tersim edilmektedir. Ad ve soy adı ihtiva eden imzalarda, harfler arasına başka harfler ilave etmek her halde dikkat çeker ve mümkün değildir. Ancak, şekillerden oluşan imzaya yeni şekil ilave edilebilir veya imza değişik bir tarzda yeniden vazedilebilir.

Bir görevlinin hiç tanımadığı bir kişinin tanık, sanık v.b. nedenlerle ifadesini alıp, altım imzalatması veya bir senet, belge v.b. kağıdın tanziminde atılan imza sonra inkâr edilebilmektedir. İnkâr eden bilinçli olarak değişik imza atmış ise yaptırılan inceleme sonucu; kişinin yaptığı şekillerin, o kişinin imzası olmadığı tespit edilmekte ve bu durum karşı kişide "Gözümün önünde imzayı attı, nasıl oluyor da ters sonuç çıkıyor" şeklinde şaşkınlığa hatta olumsuz düşüncelere sebep olmaktadır.

Kötü niyetli kişi, mevzuatımızda imzanın nasıl vazedileceği hakkında bağlayıcı hükümler olmamasından istifade etmiştir. Bu bağlayıcılığın olmaması nedeniyle, isteyen istediği şekilde ve istediği sayıda imza üretebilir. Burada da kişi imzada ad ve soyadın yazılması zorunluluğu olmadığına göre, her zaman yaptığından daha, değişik şekiller yapmıştır. Karşı taraf buna inanmıştır, inanmak mecburiyetindedir de.

Uygulamada tecrübeli personel, bu tip inkârları önlemek ve önleğinde delillendirmek için; kişinin imzası (yaptığı şeklin) altına "Okudum" veya "Adı, soyadını" yazdırmaktadır. Bu şekilde yazı yazdırma bir tür sigorta olmaktadır.

6. Yukarıda belirtilen durumlardan dışı olan bir çok neden ile.

Yukarıda maddeler halinde özetlenen hususlar dikkate alındığında İMZA MUKAYESESİ almanın, temin etmenin önemi ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, "imzanın atılmasına etkili olan faktörler" de belirtilen hususlar da dikkate alınmalıdır.

## **İMZA, PARAF, KİŞİSEL MÜHÜR, PARMAK BASMA 225**

Hukuk Usulu Muhakemeleri Kanununun 309. maddesi, Mahkemece incelemenin nasıl yaptırılacağı hakkında hükümler getirmiştir. Bu hükümler de dikkate alınarak; mukayese imzalan elde edilme yöntemlerinden bazıları şunlardır.

### **1. Başka Nedenlerle Atılan İmza**

Başka nedenlerle atılan imzalar, mukayese için en güvenilir ve elverişli

imzalıdır. Bu tip imzaları temin ederken dikkat edilecek hususlar:

**a. Resmi Nitelikte Olmalıdır**

İmza sirküsü, banka hesap kartı, herhangi bir nedenle resmi bir kuruma verilmiş ve işlem görmüş dilekçeler, noterce tanzim edilmiş belgeler, SSK'da yapılan işlemlere atılan imzalar, geçmiş dönemlere ait kira kontradan, ödenmiş senetler ve benzerleri.

**b. Uygun (Yakın) Tarihlerdeki İmzalar**

Mukayeseye esas olacak imzaların, inkâr edilen belgedeki tarihten; ÖNCEKİ YAYIN TARİHLERDE ve SONRAKİ YAKIN TARİHLERDE atılmış imzalar olması faydalıdır. Belge tarihinden çok önceki ve çok sonraki tarihlerde atılan imzalardan daha ziyade, yakın önceki ve sonraki imzalar uygun imzalıdır.

**c. Orijinal İmza Olmalıdır**

Mukayese olacak imzaların, kalem ile vazedilmiş imzalar olması gerekir. Mukayese imzalarının fotokopi olmaması, karbon kağıdı ile çıkan suret olmaması gerekir. Belgenin üzerine kalemle atılmış, orijinal imza olması şarttır. Bazı hallerde, belgelerin fotokopileri çekilmekte, tetkikatın bu fotokopideki imzalardan yapılması istenmektedir. Bu yeterli değildir. Orijinal belge tetkike gönderilmeli, tetkik sonrasında yerine konulmalıdır. Tetkiki istenilen belgede de durum aynıdır.

**2. Huzurda Alınacak Mukayese İmzalan**

HUMK'nun 309. maddesi huzurda alınan mukayese imzalanndan "MEDARI TATBİK" imza olarak bahsetmektedir. Yasa gereği huzurda imza almak için;

a. "Tatbikata esas ittihaz olunabilecek evrak olma"ması,

b. "Tatbikata esas ittihaz olabilecek evrak olup da kifayede bulunmadığı takdirde" şartlarına yer vermiştir. Ancak, incelemenin iyi netice vermesi için hem belgelerdeki hem de huzurda alınan imzaların gönderilmesinde yarar vardır.

Mukayese temin etmenin amacı; tetkik edilecek olana en uygun olanı elde etmektir. **Huzurda mukayese imzası alınırken şu hususlara dikkat edilmelidir:**

a. İmzanın inkâr edildiği belgenin kağıdına uygun kağıt kullanılır.

(Birinci hamur, samanlı v.b.)

b. İmzanın atılmış olduğu kaleme uygun kalem seçilmelidir. (Dolma kalem, tükenmez, ispirotolu, keçe uçlu, sabit, boya kalemi, grafit (kurşun) uçlu, vb.)

c. İmzanın atılmış olduğu yere benzer bir yer oluşturma imkânı varsa, bu imkân kullanılmalıdır. (Pul üstüne atılmışsa, çerçeve içine alınmış bir yere atılmış ise, kağıdın alt kenarına yakın dar bir yere atılmış ise, imza kartonlarındaki ayrılmış bir mahale atılmış ise v.b. bunlara benzer yerlere atılmalıdır.)

d. Vücudun çeşitli pozisyonlarında mukayese imzası alınmalıdır.

da. Bir yere oturtularak. (Masa başında v.b.)

db. Ayakta durdurarak. (Kağıt duvara dayatılır veya kağıdın altına defter ve benzeri bir zemin konur. Bu durum özellikle; kapı önlerinde PTT, Polis, Jandarma ve benzeri görevlilerce yapılan tebligatlarda dikkate alınmalıdır.)

dc. Çöktürerek. (Kağıt masa üzerine, diz üstüne konur.)

e. Her pozisyonda atılan imzalan aynı bir kağıda attırmak, her pozisyonda en az on adet imza vazettirmek, imza atılırken, kişinin çabuk veya yavaş imza atmasını temin etmek gerekir.

f. İmza harf ihtiva ediyorsa; küçük harflerle (matbaa harfleri) yazılmış ise küçük harflerle atılmasını, el yazısı ile yazılmış ise (birbirine bitişik harflerden oluşmuş ise) el yazısı ile vazettirmelidir.

g. Mümkün ise her iki elle atılmalıdır.

h. Yukanda belirtilen hususlardan biri veya birkaçı, belgenin tanzim edildiği şartlara göre uygulanır, diğerleri uygulanmayabilir. Ancak, mukayesinin uygun şartlarda elde edilmesi gerçeği ortaya çıkarmada çok etkindir.

Paraf mukayesesi alınmada da aynı yöntemler kullanılır.

## V. PARAF

Paraf kelimesinin aslı Fransızcadır. Türkçe'de aynen kullanılır. Paraf im- za'dan sonra kullanılır. Yasalarımızda yer almamıştır.

### İMZA, PARAF, KİŞİSEL MÜHÜR, PARMAK BASMA 227

#### A. PARAF'ın SÖZLÜK ANLAMLARI

"Fransızca PARAPHE şeklinde yazılır, kısa imza" 20 anlamına gelir. "Yal mız baş harflerle yazılan kısa imza" 21 şeklinde de tanımlanır. Bu tanımlamalardan Parafın;

1) El yazısı ile, 2) Adın ve soyadın başharflerinden oluşturulması,

anlaşılmaktadır. Harf kişinin el yazısı (calligraphy) 22 özelliğini taşır. Bu nedenle parafın harfler ihtiva etmesi gerekir.

"PARAFE: Paraf konulmuş parafla işaretlenmiş" 23 anlamındadır. "Parafe Etmek: Parafını koymak" 24 veya "adının ve soyadının yalnız baş harfleri ile imzalamak" 25 şeklinde açıklanmaktadır. Bu tanımlardan da Parafın 1) Elle yazılması, 2) Adın ve soyadın baş harflerinden oluşması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Parafıta iki baş harfinden başka harfler de yer alabilir. Kısa imza olarak tanımlanmaktadır.

## **B. ÜLKEMİZDE GENELDE PARAF NASIL ATILMAKTADIR?**

Uygulamada gözlenen şöyledir: Evrak bir asıl birden çok suretten oluşur. İlk (orijinal) sahfede imza bulunur. Suretler'e 1) İmza atılır, 2) Paraf atılır, 3) Bazı tip bürokratların yaptığı gibi boş bırakılır; ilk sahfesi de gittiği için suretlerden evrakın gerçekte yetkilisinin onayını alıp almadığı anlaşılabilir. Evrak suretlerini imzasız veya parafsız bırakmak hatadır, ihmali gösterir.

Evrak suretlerinde yapılan gözlemlerde, Parafların, ad ve soyadın baş harflerini ihtiva etmedikleri, çeşitli şekillerde yapıldıkları, karalama tarzında oldukları, bakılmadan acele ile yapıldıkları için bir kaç hattan oluştuğları müşahade edilecektir. Bu sebeplerden dolayı da genelde birbirlerine benzerlik arzederler.

İsim ve soyisimin baş harflerini ihtiva etmeyen parafların sirkülerleri yoksa; kime ait olduğunun tesbiti için tanık aranır. Paraf geçmiş tarihlerde atılmış ve personel değişikliği olmuş ise; tanık da bulmak güçleşir. Halbuki parafın kendisinden kime ait olduğu anlaşılmalıdır.

## **VI. KİŞİSEL MÜHÜR**

Şahıs mühürlerini devlet kumrularındaki mühürlerden ayırmak amacı ile başa Kişisel kelimesi eklenmiştir.

20 Meydan Larousse., C. 9., İstanbul, 1972., S. 876.

21 Türkçe Sözlük., C.2., S.1159.

22 Redhouse., S. 132.

23 Meydan Larousse., C.9., S. 876.

24 Meydan Larousse., C.9., S. 876.

25 Türkçe Sözlük., C.2., S. 1159.

### **A. MÜHÜR'ÜN SÖZLÜK ANLAMLARI**

"Mühür: Bir kimsenin adının, ters kazılı bulunduğu, metal, lastik gibi şeylerden yapılmış araç ve bu araçla basılan ve imza yerine geçen ad" 26 veya "İmza yerine kullanılan mekanik işaret" 27, şeklinde tanımlanmaktadır. MÜHR: Mühür Farsçada "MÜHR" 28 olarak geçer. "MÜHÜR KAZMAK: Bir maden

üzerine bir kimsenin, bir kuruluşun adını ve sanını ters olarak kazımak anlamına gelmektedir. "Mühürlemek: Bir yazı, belge v.b.nin doğruluğunu kabul veya onayını belirtmek amacı ile altına mühür basmak, mühürlemek işi" 29 anlamına gelir.

## **B. YASALARIMIZDA KİŞİSEL MÜHÜR**

İmza yerine geçerli kişisel mühürün kullanılması ile ilgili mevcut yasalardaki hükümler şöyledir:

### **1. Borçlar Kanunu**

Borçlar Kanununun "Akitlerin Şekli"ni düzenleyen Umumi Hükümler bölümünde, "İmza" başlıklı onördüncü maddesinde "Bir alet vasıtası ile vazolunan imza, ancak örf ve âdetçe kabul olunan hallerde ve hususiyle çok miktarda tedavüle çıkarılan kıymetli evrakın imzası lazım geldiği takdirde, kâfi addolunur" hükmü vardır. Bu hükümden anlaşıldığı üzere Mühür kullanmak için örf ve âdetçe kabul edilen bir halin olması gerekmekte ise de; bunun ne olduğu hakkında bir açıklama yoktur. Tedavüle çıkarılan kıymetli evrak konusu, bu yazı ile ilgili değildir.

Borçlar Kanununun "İmza makamına kaim olacak işaretler" başlıklı onbeşinci maddesinde; "İmza vaz'ına muktedir olmayan bir şahıs, imza yerine usulen tasdik olunmuş ve el ile yapılmış bir alamet vasetmeğe yahut resmi bir şahadetname kullanmaya mezundur." hükümleri mevcuttur. Buna göre mühür kullanmak için;

- a. Kişi imza vaz'ma (atmaya) muktedir olmayacaktır, b. El ile yapılmış bir alamet vazedebilecektir, bu alamet usulen tasdik edilmiş olmalıdır, c. Resmi bir şahadetname kullanabilecektir. (Bu husus yazının konusu dışında kalmaktadır.)
- d. Kambiyo poliçesine müteallik hükümler saklı tutulmaktadır.

---

26 Türkçe Sözlük., C.2., S. 1053.

27 Redhouse., C.9., S.131.

28 Redhouse., C.9., S.131.

29 Türkçe Sözlük., C.2., S. 1053.

## **İMZA, PARAF, KİŞİSEL MÜHÜR, PARMAK BASMA**

229

### **2. Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu**

HUMK'un Senet'i düzenleyen Dördüncü kısmında 297. maddesinde imza vaz'ma muktedir olamayan veya yazı bilmeyen şahsın, heyeti ihtiyarıya ve mahallince maruf iki şahıs tarafından tasdik edilmiş ve el ile yapılmış bir işaret veya mühür istimal etmesi caizdir" hükümleri mevcuttur. HUMK'na göre mühür

kullanmak için;

a. Kişi imza vaz'ına muktedir olmayacaktır veya yazı bilmeyecektir, b. El ile yapılmış bir işaret veya mühür kullanabilecektir, c. El ile yapılmış bir işaret ve mühür'ün ihtiyar heyetince ve mahallince maruf iki şahıs tarafından tasdik edilmiş olması gerekecektir.

### 3. Noterlik Kanunu

Noterlik Kanununun "İmza yerine işaret, mühür veya parmak izi kullanılması" başlıklı yctmişbeşinci maddesinde; "İlgililerle tanık, tercüman ve bilirkişi imza atamadıkları ve imza yerine geçen bir el işareti kullanmadıkları takdirde, varsa mühür, yoksa sol elinin baş parmağı, bu da yoksa diğer parmaklarından biri bastırılır ve hangi parmağın bastırıldığı yazılır. Bir noterlik işleminde imza atılmış veya imza yerine geçen el işareti yapılmış olmasına rağmen, ilgilisi veya noter, işlemin niteliği, imzayı atan veya el işaretini yapan şahsın durumu ve kimliği bakımından gerekli görürse, yukardaki fıkradaki usul dairesinde ilgili, tanık, tercüman veya bilirkişinin parmağını da bastırır. Mühür kullanılması halinde pannağın da bastırılması zorunludur." hükümleri vardır.<sup>30</sup>

Bu maddede mühür'ün fiziki özelliği bakımından bir tanımlama yoktur. Ancak, mühür ile Parmak Bastırılmasının birlikte olmasını zorunlu kılmıştır. Mü- hürü parmak izi ile pekiştirmek amacı vardır.

Noterlik Kanununun doksanüçüncü maddesinde "Mühür, tarih, parmak izi ve işaretinin onaylanması" başlığı altında, sözü edilenlerin onaylanması yer almaktadır.

Günümüzde; iş kazalan, trafik kazalan, hastalıklar nedeniyle belli bir eğitimi olan vatandaşlarımız ile devlet hizmeti sırasında polisler, askerler ellerini kullanamaz hale gelmekte ve imza vazedemez duruma düşmektedir. Bedeni eksiklikten başka yasal hiçbir eksikliği bulunmayan bu insanlara mühürlerini kambiyo kağıtları da dahil tüm işlemlerde imza gibi kullanma imkânının verilmesi düşünülmelidir. Ayrıca; imza atmaya muktedir olan kişilerin, mühür kullanarak imzalarını güvence altına almalan da dikkate alınmalıdır.

---

30 Noterlik Kanunu., K.No.1512, Ka.Ta. 18/01/1972., Düs., T.5., C.II., S.408.

### C. MÜHÜR NASIL OLMALIDIR?

Yasalarımızda Mühür'ün fiziksel özellikleri yoktur. Arzuhalçiler ile birlikte sanatlarını gösteren ancak, günümüzde sayılan giderek azalan Mühürçü'lerden elde edilen bilgilere ve yasadaki sınırlı hükümlere ve sözlüklerdeki tanımlamalara atfen; KİŞİSEL MÜHÜR'ün şu nitelikleri taşıması gerektiği

ortaya çıkmaktadır.

### **1. Mühür Mekaniktir**

Mühür basıldığında iz bırakan bir cisim olduğundan, kolayca aşınmayan, kırılmayan, oksitlenmeyen bir madenden yapılmalıdır. Lastik, plastik, bakalit v.b. maddeler yıpranmaya karşı daha zayıftır, bunun için bunlar tercih edilmemelidir.

### **2. Öz Adı ve Soyadı İhtiva Etmelidir**

Mühür, sahibinin özadını ve soyadını ve de varsa göbek adını ihtiva etmelidir. Bunun yanında, doğum tarihi v.b. başkaca bir özelliği de belirtebilir.

### **3. Yazılar Ters Kazınmalı, Mühür El Yapısı Olmalıdır**

Mühür'ün basıldığı yerden okunabilmesi için yazıların ters kazınması gerekir. Kazıma üç şekilde olabilmektedir:

#### **a. Harfler Oyularak Yazılır (NEGATİF YAZMA)**

Harfler mühür zemininde bir alet ile muntazam oyularak teşekkül ettirilir. Bu tip mühürler beyaz kağıda basıldığında, ad ve soyad beyaz, etrafı koyu renk (mürekkep rengi) iz bırakır.

#### **b. Harfler Kabartma Yazılır (POZİTİF YAZMA)**

Harflerin etrafı kazılır. Zemin alçakta, harfler yüksekte kalır. Kabartma olarak hazırlanan mühürler beyaz kağıda basıldığında ad ve soyadın izi koyu renkli çıkar, zemin ve çevre izi çıkmaz. Görünüm itibanyla el yazısı gibi intiba yaratır iseler de; taklit edilmeleri mümkündür.

#### **c. Karışık Yazılır (NEGATİF ve POZİTİF YAZMA)**

Bu usulde yukardaki iki usul karışık olarak uygulanır. Örneğin, öfad zeminde oyularak, soyad etrafı kazınarak yazılabilir.

Mühür'ün özelliğini arttırmak amacı ile çeşitli şekiller uygulanabilir. Mühür el ile işlenmelidir. Makina ile yapılan mühür'ün tekrarı mümkündür. El ile yapılan bir mühür'ün ikizinin yapılması olanaksızdır.

## **İMZA, PARAF, KİŞİSEL MÜHÜR, PARMAK BASMA**

**231**

### **4. Mühür Yüzeyi Düz Olmalıdır**

Mühürde ismin yazıldığı yüzey veya ortaya çıkan yazı düz olmalı, bir defa basıldığında taşımış olduğu tüm özellikleri zemine çıkartmalıdır. Basıldıktan sonra çeşitli yönlere hareket ettirme gereği duyulmamalıdır.



## 5. Boyutları

Dikdörtgenlerde ençok kırkbeş milimetre x yirmibeş milimetre ebatlarında; en az otuz milimetre x onbeş milimetre ebatlarında olmalıdır. Daire şeklindeki-lerin çapı en çok otuzbeş milimetre, en az yirmi milimetre olmalıdır. Çevresinin geometrik şekilleri serbest bırakılmalıdır.

## 6. Mühür Nasıl Tz Bırakır

Mühür basılacak kağıt altındaki zemin sert olmamalıdır, mümkün ise zeminde; lastik, kauçuk, yumuşak kağıt, sümen v.b. bulunmalıdır. Böyle bir zemin yok ise el baş parmaklarının avuç içi ile birleştiği etli kısımdan faydalanmak mümkündür. Kağıda bastırılan mühür, basıldıktan sonra hemen kaldırılmaz, bir an serbest bırakılır ve alınır. Aksi takdirde yeterli iz teşekkül etmez. Sıcak mühür mumuna basılacak madeni mühür'ün mutlaka su ile ıslatılması gerekir, aksi halde muma yapışır.

## VII. PARMAK BASIMI

İmza vaz'ına muktedir olmayan, kişisel mühürü de bulunmayan kişi, iradesini kullandığını göstermek amacı ile parmak basar. Bu parmak basımı bazı ku- rumlarda kimlik kartlarında da yer alır. Parmak basımından amaç nedir? Uygulamada nasıl yapılmaktadır? Bu konulara girmeden önce, parmak izinin ne olduğunu hatırlamakta ve anlamakta fayda vardır. Parmak izinin ne olduğunu bilmeden, anlamadan parmak basımındaki özelliği, bu konunun inceliğini anlamak mümkün değildir. Öncelikle, parmak izinin ne olduğu anlaşılmalıdır.

### A. PARMAK İZİ NEDİR?

"El ve ayak parmaklarımızın ilk boğumlarından sonra 0,2 ve 0,5 milimetre aralıklarla, azçok birbirlerine paralel çizgiler halinde sıralanmış bu harikulade deri kabarıklarının tümüne PARMAK İZİ denir. Parmak izini teşekkül ettiren ve papil adı verilen bu çizgiler, deri altındaki doku içersinde bulunan ter guddeleri ve dokunma duyumuzu sağlayan sinir uçlarının muntazam bir şekilde, yan yana sıralanmasından meydana gelirler.

Parmak izleri ana rahminde dördüncü ayda teşekkül eder, ölüm ile yok olurlar. **Parmak izlerinin özellikleri:** a. Değişmez ve değiştiremezler, b. Birbirle

232

TÜRK İDARE DERGİSİ

rine benzemezler, e. Tasnif Olabilirler."31 "Bu nazik çizgiler acaba ne için parmaklarımızın ucunda bulunuyorlar? İlim henüz bu suali cevaplandıramamıştır."32 Parmak izi alanında otorite olmuş uzmanların iddialanna göre iki parmakta dokuz karakteristik noktanın benzer olması, elli sayısının, dokuz

kuvvetinde bir ihtimal veya 1.953.125.000.000.000 de bir ihtimaldir. Bir şahsın iki elindeki parmaklarında bulunan izler, kendi aralarında benzemedikleri gibi, ikiz kardeşlerin izleri de birbirine benzemez."33

## **B. PARMAK BASIMININ AMACI NEDİR?**

Parmak basımının amacı; yukanda "Parmak izi nedir" bölümünde kısaca belirtilen el parmaklarında tırnak ile ilk boğum arasında bulunan papillerin izini tespit etmektir. Bu izleri PARMAK İZİ UZMANLARI ile bu uzmanlardan eğitim almış kişiler kağıt üzerine tespit edebilir. Tekniğine uygun olarak bastırılmayan, bilgisizce bastırılan parmağın bıraktığı iz, teşhis kabiliyeti olmayan parmak izi lekesidir. Parmak izlerini, uzmanlar tespit edebilir. Ancak "Türkiyede Parmak İzi Uzmanların sayı, illerde parmak ile sayılabilecek kadar azdır."34 Bundan dolayı il merkezleri dışındaki bazı ilçeler haricinde parmak izi uzmanı bulmak mümkün değildir. Ancak; bu konuda görevlendirilecek kişilerin eğitimleri, eğitimlerinden sonra bilinçli ve dikkatli davranmaları sonucu, amaca uygun parmak bastırılması gerçekleşebilir.

## **C. UYGULAMADA PARMAK BASTIRMADA GÖRÜLEN HATALI DAVRANIŞLAR**

Emniyet Teşkilatında T knik Bürolarda görevli Parmak İzi Uzmanlar ile yapılan görüşmelerde ve yıllarca karşılaşılan belgelerdeki görüntülerden; polis ve jandarma eğitimi görmemiş veya bu konuda özel mesleki eğitime tabi tutulmamış veya kendi merakı ile parmak izi uzmanlarından bilgi almamış, kendisini bu konuda yetiştirmemiş kişilerin, çeşitli nedenlerle bastırmış oldukları parmaklar ile kağıt üzerinde, parmak izine esas olacak papillerin izlerini teşekkül ettiremedikleri ortaya çıkmaktadır. Oluşan parmak izi lekesidir. Parmak izi lekesi ile parmak izi aynı şeyler değildir. Parmak izi lekesinin teşhis kabiliyeti yoktur. Uygulamada gözlenen ve tespit edilen hatalı davranışlardan bazıları şunlardır:

---

31 SÖYLEMEZ, Ahmet., Kriminalistik, S. 25, 26.

32 ROBINSON., H.M. — KIRMAN, Bahaddin., İlim Cürüm Savaşı., Ankara, 1949 s. 31.

33 SÖYLEMEZ., a.g.e., S. 30.

34 TUTKUN., K. Yücel Karakolun Türk Emniyet (Polis) Teşkilatındaki Yeri, Görevleri, Sorunları., TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Tezi., Ankara. 1979., S. 110.

## **İMZA, PARAF, KİŞİSEL MÜHÜR, PARMAK BASMA**

**233**

1. Parmağın ucu, yani tırnak ile tırnağa bitişik kısım kağıda bastırılmaktadır. Bu yeterli değildir.

2. Parmağın sadece orta bölümü bastırılmaktadır. Bu da tam yeterli değildir.

3. İyi çıkması için parmak, ıstampa mürekkebine iyice bulanmakta ve mürekkep silinmeden kağıda bastırılmaktadır. Hatta parmak ıstampaya o kadar şiddetle bastırılmıştır ki, ıstampa bezinin dokuma izleri parmak derisine çıkmış ve bu hali ile kağıda bastırılmıştır. Parmak iyi netice versin düşüncesi ile kağıt üzerine iyice bastırılmakta ve hatta bir kaç sefer döndürülmektedir.

Bu gibi çoğaltılması mümkün olan fiiller sonucu bastırılan parmak, kağıt üzerinde leke bırakmaktadır.

#### **D. YASALARIMIZDA PARMAK BASIMI**

İmza ve imza yerine geçerli olan parmak basımının ne şekilde yapılacağı yasalarda belirtilmemiştir. Noterlik Kanunu parmak izinden bahsetmektedir. (Bakınız: Yasalarımızda kişisel mühür., Noterlik Kanunu Md. 75.)

#### **E. PARMAK NASIL BASTIRILIR?**

Yukarıda parmak izinden parmak basımının amacından, uygulamadaki hatalardan özetle bahsedilmiştir. Parmak amaca uygun şekilde nasıl bastırılmalıdır?

Noterlik Kanununun 74. maddesi "Sol elin başparmağının" bastırılmasını, bu parmak "yoksa diğer parmaklardan biri"nin bastırılmasını ve hangi parmak bastırılmış ise yazılmasını öngörmektedir. Bu duruma göre uygulamada sol elin baş parmağı nasıl bastırılacaktır? Amaç, tırnak ile birinci boğum arasındaki izlerin teshilidir.

##### **1. Temizlik**

Parmak su ve sabunla yıkanır, imkân yoksa alkol veya kolonya sürülmüş bez ile temizlenir.

##### **2. Şahsın Duruşu**

Parmağı bastırılacak kişi, görevlinin sağ yanında, bir kol boyu arkasında durur.

##### **3. Parmağın Tutuluşu**

Görevli bu iş için sağ elinin baş, işaret ve orta parmağını kullanmalıdır. Parmağı basılacak kişinin, sol el baş parmağı aşağıdaki şekilde tutulur. Bilindiği gibi baş parmakta bir adet eklem vardır.

234

**TÜRK İDARE DERGİSİ**

- a. Görevlinin baş parmağı, kişinin başparmağı eklemının sol yanında,
- b. Görevlinin orta parmağı kişinin baş parmağı eklemının sağ yanında,

c. Görevlinin işaret parmağı, kişinin baş parmağı tırnağının uzerinde, yer alır. Böylece kişinin izi alınacak parmak ucu kontrol altına alınır. (Bakınız Sayfa : 22)

#### **4. Parmağın Mürekkeplenmesi**

Parmağın mürekkeplenmesindeki amaç; sadece ve sadece papillerin üst kısımlarının mürekkeplenmesidir. Papillerin aralanna mürekkep dolmamalıdır. Pamil aralanna mürekkep dolduğu takdirde, basma sırasında; araya dolan mürekkepler dağılacaktır ve izi etkileyecektir. Mürekkepleme işleminde şu hususlara dikkat edilmelidir.

##### **a. Mürekkebin Cinsi**

Matbaa mürekkebi kullanılmalıdır. Matbaa mürekkebi olmadığı takdirde, ıstampa mürekkebi kullanılabilir, ancak; aşğıdaki işlemler daha dikkatli yapılmalıdır.

##### **b. Mürekkep Bir Yüzeğe Yayılır**

Mürekkebin, papillerin arasına girmemesi için bir yüzeğe çok ince bir tabaka halinde yayılması gerekir. Bu işlem için normal pencere camı uygundur. Yüzeği düz ve pürüzsüzdür. Dikdörtgen şeklinde kesilen cam üzerine mürekkep damlatılır. Damlatılan mürekkep bir merdane ile cam üzerine yayılır. Yayma işinde kullanılan merdane'nin; daktilo makinası, çamaşır makinası merdanelerinden kesilen bir parçadan elde edilmesi mümkündür. Yüzeğleri pürüzsüz ve düz olan bu tip merdane parçasının, silindir parçasının, uzun ekseninden geçirilecek bir mil il amaca uygun, yayma aracı elde edilecektir. Cam üzerine damlatılan bir, iki damla mürekkep, merdane ile yayılır. (Yayma işlemi, merdanenin cam üzerinde döndürülmesiyle olur.) Yayılan mürekkebin aralarında boşluk kalmaması ve her tarafta aynı incelikte olmasına dikkat edilir.

##### **c. Parmağın Mürekkeğe Teması**

Yukarıda belirtilen şekilde usulüne uygun olarak tutulan parmak, cam üzerine ince yayılan mürekkeğe; sol kenarıdan sağ yanına doğru çevrilerek ve hafifçe bastınlarak temas ettirilir. Amaç papillerin üstünü boyamaktır.

#### **5. Mürekkeplenmiş Parmağın Kağıda Basımı**

Parmağın bastılacağı kağıt altında pürüzsüz ve düz bir zemin olmalıdır. Bunun için cetvel kullanılır. Kağıtta parmak basılacak bölüm cetvelin üzerine İMZA, PARAF, KİŞİSEL MÜHÜR, PARMAS BASMA 235

yerleştirilir, kağıt cetvelin altına doğru kıvrılır. Kağıdın cetvel üzerinde bükülmesi ile oluşan kenan ile parmağın ilk eklemının alt çizgisini birbirine

paralel tutulur. Usulüne uygun tutulan parmak, görevlinin kontrolü altında sol yanından, sağ kenarına doğru hafifçe bastırılarak, kağıt üzerinde döndürülür. Böylece parmağın papil ihtiva eden uç kısmının tümünün izi tespit edilmiş olur. Bu bastırma işlemi kağıt üzerine en az iki defa yapılır. (Bakınız: Sayfa 239.)

#### **F. ADLİ VE İDARİ SORUŞTURMALARDA MUKAYASE İÇİN PARMAK BASIMI NASIL YAPILIR? (MUKAYESE PARMAK İZİ)**

İdari ve adli soruşturmalarda, belgedeki kabul edilmeyen parmak basımının kişi veya hangi kişiye ait olduğunun tespiti için bilirkişi incelemesi gerekir. Soruşturmanın yapıldığı yerde veya zamanda parmak izi uzmanı bulmak mümkün olmayabilir. Bu durumda kişilerin parmak basımı yaptırılması soruşturmacıya kalmıştır.

Prensip, mukayese parmak izlerinin uzmana alınmasıdır. Uzman bulunmadığı zamanlarda şu hususlara dikkat edilmelidir:

1. Yukanda "Parmak nasıl bastırılır" bölümünde belirtilenlere mutlaka uyulur.

2. Tek parmağın en az beş defa izi alınır. Ayrıca, uygulamada genellikle parmak bastırılırken; parmağın tırnağa yakın uç bölümü bastırılır. Bu hatalıdır. Ancak, zamanında hatalı olarak alınmış bir izi düzeltmek mümkün olmadığı için, mukayese için alınan izleri de buna göre almakta yarar olabilir. Bu neden ile yine beş defa; parmak, tırnak ile etin birleştiği bölgeden dikine bastırılmalıdır. Bu şekilde iz almada yarar olabilir.

3. Birden çok kişinin parmak mukayesesi almıyor ise; her parmağın en az beş defa usulüne uygun izi alınır ve ayrıca tek parmaktaki durum, her parmak için uygulanır.

Her parmak izinin altına; kim'in, hangi eli'nin, hangi parmağı'nın izi olduğu mutlaka yazılır.

4. Parmak izi alınan kağıdın mürekkep dağıtmayan cinsten olmasına dikkat edilir.

#### **VIII. GRAFOLOJİ, EL YAZISI İNCELEMESİ (Ekspertizi), CALLIGRAPHY (Kaligrafi)'NİN ANLAMLARI**

İmza, yazı tetkiki ile ilgili iş ve işlemleri bulunan kimselerin zaman zaman duydukları, okudukları Türkçe'de tam karşılığı bulunmayan Grafoloji, Callig-

raphy sözcükleri ne anlama gelmektedir? Kullanılma tarzları doğru mudur? Bu konular üzerinde de kısaca durmakta yarar görülmüştür.

## GRAFOLOJİ

"Bir kimsenin karakterini ve duygulannı el yazısından anlamayı amaçlayan çalışma"35 'yı ifade etmektedir. Fransa'da yayılmıştır.

Grafoloji, yazı bilimi anlamına da gelmektedir. El yazısının incelenmesinden elde edilen bilgilerin ilmi açıdan değerlendirilmesidir. Bu çalışma için tek bir işaretin (harf, rakam) hiç bir anlamı olmayacağına göre, en az onbeş yirmi satır incelmeksizin geçerli bir grafoloji analizi yapılamaz. Ayrıca incelenen belgelerin bunları yazan kimsenin çeşitli hayat dönemlerine ilişkin olması tercih edilir.

## EL YAZISI İNCELEMESİ (Ekspertizi)

Psikolojik yorumlamaya başvunmadan "harflerin şekillerini tasvir ederek, grafik anatomi (yapı) üzerinde"36 durmaktadır.

Grafoloji el yazısından bir kimsenin karakterini ve duygulannı anlamayı amaçlamaktadır. Bu bakımdan psikolojik yönü vardır. Bu çalışmada bir neticeye varılması için;

1. Kişi hayatının çeşitli dönemlerinde (çocukluk, gençlik, orta yaşlılık veya bunların süresinde) kaleme aldığı el yazılarının (ders notu, mektup, hatıra vb.) incelenmesi,

2. Her incelemenin en az onbeş yirmi satır el yazısı üzerinde yapılması,

3. Yukarıda iki madde halinde belirtilen belgeler üzerinde ve şartlardaki incelemenin, psikolojik ve karakter yönlerinden değerlendirilmesi gereği, anlaşılmaktadır.

w-

El yazısı incelemesi ise; psikolojik yorumlara başvurmadan, harflerin şekillerinin tasvir edilerek, harflerin yapıları, grafik anatomileri üzerinden değerlendirme yapmaktır.

## CALLIGRAPHY(Kaligrafi)

Kişinin harf yapma, yaptığı bu harfleri birbiri ile birleştirme, el yazısı yazmadaki kendine özgü özellikleri anlamına gelmektedir.

El yazısı incelenmesinde; özellikle yazı mukayesesi elde edilmesinde dikkat edilecek husus, imza mukayesesi temin etmede takip edilecek yöntemlere uyul-

---

35 Meydan Larousse., C. 12., S. 756.

36 Meydan Larousse., C. 5., S. 312.

masıdır (Bk. İdari ve adli soruşturmalarda mukayese imzası nasıl elde edilir.)

## **IX. İMZA SİRKÜLERİ**

Sirküler, birçok kimseye gönderilmek üzere belli sayıda basılan yazıdır. Genelge veya tamim olarak da tanımlanır.

İmza sirküleri; kurum ve kuruluşlarda temsil veya belli konularda imza yetkisi olan görevlilerin, ad ve soyadı ile imza örneklerinin belli sayıda baskı ile çoğaltılarak ilgili birimlere gönderilmesidir.

T.C. Başbakanlık Savunma Sekreterliği, 1981 yılı Kasım ayında, Başbakan Bülend Ulusu imzası ile çeşitli konulan düzenleyen "Başbakanlık Koruyucu Güvenlik Esasları" başlıklı genelge çıkarmıştır. Bu genelge gereğince Bakanlıklar ve kurumlar arasında dağıtılan imza sirküleri vardır. Ancak imza sirküleri standardı yoktur. Bu nedenle Bakanlıklar kendilerine göre çeşitli şekillerde.(imza ve paraf kaç adet olacaktır, vb.) imza sirküleri tanzim etmektedir.

## **SONUÇ**

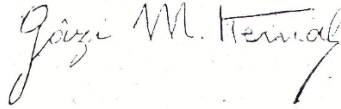
Ülkemizde hiç tanımadığımız bir kişinin ad ve soyadını sahip olduğu Nüfus Cüzdanından veya resmi kurumlarca tanzim edilmiş kimlik belgelerinden öğrenebiliriz. Adını, soyadını öğrendiğimiz bu kişinin kamu veya özel hukukta geçerli olan bir belgeye attığı (vaz ettiği) imzaya, parafa veya bastığı mühüre de inanmamız gerekir. İmzada, ad ve soyadın tamamı veya adın baş harfi ve soyadın tamamı okunabiliyor ise mesele yoktur. İnsan gözü ile gördüğüne, okuduğuna inanır, şüphe etmez. Ancak, kişi ad ve soyad yazmazsa, imza yerine bir takım şekiller yaparsa, bu yapılan şekillerin; bunları yapan kişinin imzası olduğuna nasıl kanaat getirilecektir? İmza olarak yapılan bu şekiller, zamana ve şartlara göre tekrar şekilden şekile girer mi, veya girmek üzere mi yapılmaktadır? İmza olarak çizilen şekillerin, o kişinin imzası olduğunu kabul etmek; görmeye, okumaya dayanan inanma yerine; psikolojik olarak güven duygusuyla izah edilebilir. Hukukta, ispatta hislere yer yoktur.

Kişilerin, imzasını alan insana güvenmeleri ve bu konuda herhangi bir şüphe duymamaları gerekir. Bu husus, belli bilimsel esaslara, yöntemlere dayanırsa gerçekleşir.

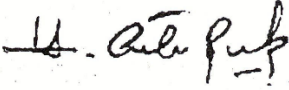
Bu itibarla, yazı metninde kısaca belirtilmeye çalışılan hususlara atfen; kişi hakları ve kamu yaranı bakımından, Asya ve Avrupa ile ilişkilerin arttığı günümüzde, imzanın; kişinin yazı karakterini ortaya koyan harflerle yazılarak atılmasını, parafın buna uygun yapılmasını, mühür yapımı ile parmak basımının kendisinden beklenen amaca uygun olacak şekilde bastırılmasını temin etmek ve diğer hususları düzenlemek için, özel hükümler çıkartılmalıdır.

## ÖRNEK İMZALAR

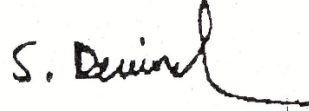
Mustafa Kemal Atatürk'ün Soyadı Kanunundan önce attığı imzası



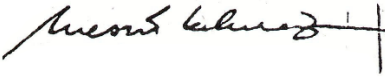
Siyasi Parti Liderlerinin imzaları



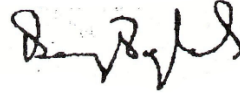
**Hüsamettin Cindoruk**  
TBMM Başkanı



**Süleyman Demirel**  
Cumhurbaşkanı

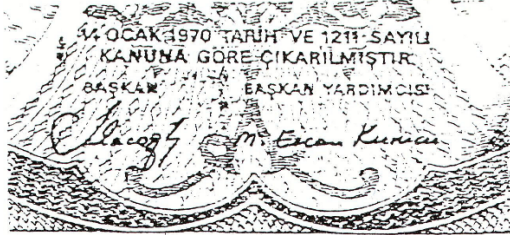


**Mesut Yılmaz**  
ANAP Genel Başkanı



**Deniz Baykal**  
CHP Genel Başkanı

Elli Bin Türk Lirasının üzerindeki imzalar



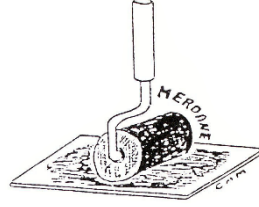
Gazeteci Yazar Mete Akyol'un imzası.



İMZA, PARAF, KİŞİSEL MÜHÜR, PARMAK BASMA 239

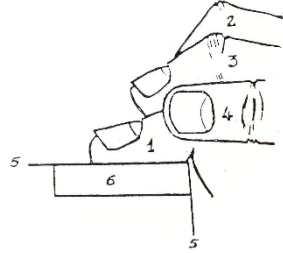


Parmak basımında kullanılması gerekli olan, matbaa mürekkebinin cam üzerinde ince bir tabaka halinde yayılmasını temin eden merdane

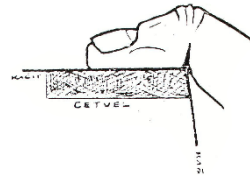


Parmak basımında, izi tespit edilecek olan parmağın; görevli kişi tarafından, mürekkepleme ve mürekkeplenmiş parmağın kağıt üzerine basımı sırasında tutuş

1. İzi alınacak parmak.
2. Görevlinin sağ el orta parmağı.
3. Görevlinin işaret parmağı.
4. Görevlinin sağ el işaret parmağı.
5. Kağıt.
6. Kağıt altına konulan cetvel.



Parmak basımında parmak izi alınacak olan parmağın, kağıt ile temas ettirilmesi şekli





## **YASALARIMIZIN (MEVZUATIMIZIN) SORUNLARI VE BUNLARIN ÇÖZÜMÜ İÇİN ÖNERİLER**

**Hüsnü MERDANOĞLU**  
**Başbakanlık Uzmanı**

### **BİRİNCİ BÖLÜM**

#### **YASALARIN ÖNEMİ, MEVZUAT İÇİNDEKİ YERİ VE SORUNLARI**

##### **I. YASALARIN ÖNEMİ VE MEVZUAT İÇİNDEKİ YERİ**

###### **A) YASALARIN ÖNEMİ**

Ülkemizde, 1839 yılında ilan olunan Tanzimat Fermanı'ndan sonra yönetimin hukuka bağlılığı ile birlikte yasalaşma hareketi de başlamıştır!

I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde hukuk devleti ile ilgili olarak gösterilen çabalann sonucu Cumhuriyet döneminde alınmıştır 2. Çünkü hukuk devletinin önde gelen özelliği olan yönetimin hukuka bağlılığı, yönetilenlere de hukuk güvenliği sağlanması Cumhuriyet döneminde gerçekleşmiştir.

Bir yandan hukuk devleti olmanın gereği olarak bir yandan da gelişen ekonomik, sosyal, teknik ve kültürel koşullara paralel olarak yeni hukuki metinlerin yürürlüğe konulması gerekmiştir. Bu hukuki metinlerin başında yasanımız gelmektedir. Yasa, hukukun doğrudan doğruya bir kaynağıdır 3. Yasalar medeni ve kültürel alanlarda ilerlemiş toplumlara özgü bir varlıktır\*\*. Bunyn için de hukuk kurallarının en iyi hazırlanmış şekli olmalıdır.

Bir bakıma hukuk devleti olmak, toplum hareketlerini yakından izlemektir. Devlet toplumdaki her yenileşmeye cevap vermek zorundadır. Bu nedenle, hukuk kuralları toplumun eğilimini karşılayabilme niteliğini kaybetmemelidir. Dilini, amacını, anlamını yitirmiş pozitif hukuk kuralları toplumu rahatsız etmekle

---

1 Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, Ankara 1983, S. 24-25...

2 Türk Mevzuatının Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Tikeler ve Öneriler, DPT Yayınları, Ankara, 1983, S. 13.

3 Hamza EROĞLU, İdare Hukuku Dersleri, S Yayınları, Ankara, 1974, S. 69.

4 Orhan Melih KÜRKÇÜER, Esas Teşkilat Hukuku, İ.F., Ankara, 1963. S. 27.

kalmayıp, onun hukuka, hukuk kurallarına daha da önemlisi Devlete olan güvenini yitirmesine neden olmaktadır 5.

Kısaca; yönetimin ve vatandaşların uymaya zorunlu oldukları yasalar ve bunlara dayanılarak konulan kuralların ne olduğunun herkesçe bilinmesi ve bu kuralların anlaşılır olması, hukuk devleti olmanın bir başka koşuludur.

Son yıllarda yasalarımızın ve öteki temel mevzuatımızın tek metin halinde derlenmesine yönelik çalışmalar yapılmış ve bu doğrultuda önemli adımlar atılmış bulunmaktadır. Ancak yasalann içeriğine yönelik sadeleştirmeler de yapılması Hukuk Devleti ve Şeffaf Devlet Yönetimi açısından önem arz etmektedir.

## B) MEVZUATIMIZ İÇİNDE YASALARIN YERİ

Mevzuat, Anayasanın ve yasalann öngördüğü organlar tarafından yürürlüğe konulan, toplum yaşamında kişilerin kendi aralarında ve devletle olan ilişkilerini düzenleyen, yönetilenlerin olduğu kadar, yönetenlerin de uyması gereken yazılı hukuk kuradandır.

Bu anlamda Türk mevzuatı:

- Anayasa
- T.B.M.M. İçtüzüğü
- Yasa
- Kanun Hükmünde Kararname
- İċtihat
- İċtihadı Birleştirme Karan
- Uluslararası Anlaşma
- Tüzük
- Bakanlar Kurulu Kararlan ile Yürürlüğe Konulan Yönetmelik
- Bakanlar Kurulu Karan
- Kamu Kurum ve Kuruluşlanca Yürürlüğe Konulan Yönetmelik
- Tebliğ
- Anastatü
- Sirküler

.....

gibi adlar altında yürürlüğe konulan kurallar bütünüdür.

---

- 
- 5 Kanunların Ayıklanması, Derlenmesi ve Yürürlükte Olanlara. Tesbiti Hakkında ülkemizde Yapılan Çalışmalar, DPT Yayınları, Ankara, 1983 S. 124.

## YASALARIMIZIN (MEVZUATIMIZIN) SORUNLARI

243

Yasa, hukukun doğrudan doğruya bir kaynağı olduğu için, yukarıda sayılan hemen her mevzuata Anayasa'dan sonra kaynaklık eder.

Yasalar, mevzuatımızın önde gelen kaynağı olması nedeniyle, bu yazıda ağırlıklı olarak yasalann sorunlan üzerinde durulmuştur. Yasalar için saptadığımız sorun ve çözüm yolları, "hukuki kurallar" olarak nitelendirdiğimiz bütün mevzuatımız için geçerlidir.

### II. YASALARIN GENEL DURUMU

Cumhuriyetimizin kurulmasından sonra, giderek değişen hukuki koşullann etkisi ile gelişen, büyüyen kamu hizmetlerinin gereği olarak yeni yeni yasalann yürürlüğe konulması gerektiği gibi, zaman içinde mevcut yasalarda da ek ve değişikliklerin yapılması gerekmiştir.

Bu konuda dikkati çeken husus; Cumhuriyetin ilk yıllann da çıkanlan yasalann, daha kısa, öz ve belli konulara yönelik iken, günümüzde buna uyulmadığıdır. Daha 1921 yılında Yüce Atatürk'ün;

"Konunun uzmanlanca bilinmelidir ki, kanun koyucu olan insanlar birtakım üstün niteliklere sahip olmak zorundadır. O niteliklerden birincisi şudur efendiler:

Kanun teklif eden, kanun yapan, kanun koyan bir insan, insanlığın tüm duygularına, tüm aşın isteklerine, tüm kapsamıyla, bunlardan ayırma güç ve yeteneğine sahip olmalıdır. Bu üstün özelliğe sahip olmayan insanlar toplum için kanun yapmak hak ve yetkisinden yasaklanmalıdır.

Efendiler; Kanun duygulara dayanarak ve uyularak yapılamaz."6 sözleri, bir uyan olduğu kadar, yasa yapmanın bir sanat olduğunu da vurgulaması yönünden sorumluluk taşıyan her kamu görevlisini düşündürmelidir.

Her ne kadar, anayasalanmız yasa koymanın tek yetkilisi olarak TBMM'ni yetkili kılmış ise de?, bilinmelidir ki, her yasanın ve hukuki metnin bir hazırlık evresi, proje aşaması vardır. Bu hazırlık evresi "konunun uzmanlan" olması gereken kamu görevlilerince yerine getirilmektedir. Cumhuriyetimizin ilk yıllann da çıkanlan tutarlı yasalara rağmen, daha sonralan özellikle de yakın zamanlarda, yürürlüğe konulan yasalann ve öteki hukuki metinlerin, hukuki kural koyma tekniğine uyulmadan hazırlanmaları sonucu, kendi metinleri içinde

ve birbirleri arasında uyum ve tutarlılık sağlanamamıştır.

6 Kâzım ÖZTÜRK, "Türk Hukuk Mevzuatı Yeniden Düzenlenmeli" 23.4.1985 tarihli Milliyet Gazetesi.

7 1961 ve 1962 Anayasaları, Madde 2.

244

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Öte yandan, Osmanlı döneminde yürürlüğe konulmuş olup da Cumhuriyet dönemine devrolunan yasaların dili bugünkü Türkçenin gerisinde kalmıştır. Bu durum ise hukuk kurallarında olması gereken anlaşılabilirlik ilkesini zedelemektedir.

Yasalanmıza, Cumhuriyetin ilk yıllarında dil de dahil<sup>8</sup> gösterilen özenin daha sonraki yıllarda gösterildiğini söylemek zordur. Yüzlerce kez değişen yasalara, aynı gün aynı konuda iki ayrı ek ve değişiklik getiren yasa çıkarıldığına rastlamak mümkündür. Yasalarımızın böylece sayılan çoğalmış içeriklerini ve birbirleri arasında olması gereken ilgi ve irtibatlarının izlenmesi güçleşmiş, bazen uzman hukukçuların bile içinden çıkamadığı durum hasil olmuştur.

Yasalanmızın belli usul ve tekniklere dayalı olarak çıkarılmasının yarattığı darboğaz sonucu,"... bazen var olan bir kanun ve yönetmeliğin tekrar çıkarıldığı dahi görülmüştür."<sup>9</sup>

Oysa toplumu düzenleyen, özellikle de yazılı olan kurallar, devletin temelini oluşturan kurallardır. Yasaya olan saygı aynı zamanda Devlete olan saygıyı yansıtır. Bu saygının ve saygınlığın korunması için yasalann aranıldığında bulunabilir, bulunduğu da anlaşılır olması gerekir.

Her ne kadar, yasa koyma yetkisinin tek sahibi T.B.M.M. ve onun üyeleri bulunan Milletvekilleri ise de hepsinin yasa koyma tekniklerini iyi bilmeleri mümkün değildir. Bu zaten beklenemez de. Çünkü Yasama Organının yasa koymak kadar önemli olan diğer işleri de vardır. Ancak, yukarıda belirtildiği üzere her hukuki metnin bu arada yasalann da bir hazırlık evresi vardır. Bu hazırlıklar büyük çoğunlukla, kamu kurum ve kuruluşlarının Hukuk Müşavirliklerinde, mevzuatla ilgili birimlerde kaleme alınmakta olup, özellikle hükümet ta- sansı ile ilgili işlemleri "Bakanlar Kurulunda görüşülecek duruma" getirmek için yasal hüküm<sup>10</sup> de mevcuttur.

### III. MEVZUATIN BAŞLICA SORUNLARI

Yasalanmızın, farklı dönemlerde aynı aynı numaralandırılmaları ve aynı çokluğu gibi sorunlar var ise de, aşağıda Osmanlı Dönemi'nden kalan ve halen yürürlükte olan yasalar başta olmak üzere bazılarının dilinin günümüzde anlaşılabilirliğine, hukuki metinlerin hazırlanmasında uyulması gereken usul ve kuralların ülkemizde yerleşmemesinden kaynaklanan sorunlara ve hukuki

me-

8 18 Mart 1924 t ar ili ve 442 sayılı Köy Yasasının dilini bugün de anlamak mümkündür.

9 Uğur İBRAHİMHAKKIOĞLU, Adalet Reformu ve Adli Mevzuat, Ankara, 1987, S. 30.

10 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Yasanın 8 inci maddesi hükmü, Yürürlükteki Kanunlar

Külliyyatı, Başbakanlık Yaymı, 1988, c. 5., S. 6461.

## **YASALARIMIZIN (MEVZUATIMIZIN) SORUNLARI**

**245**

tinlerin yürürlüğe konulması kadar onların aranıldığında kolaylıkla bulunabilmesinin de önemi olduğu hususlarına değinilecektir.

### **A) Osmanlı Döneminden Kalan ve Halen Yürürlükte Olan Mevzuatın Durumu**

Mutlakiyet döneminde, Padişah iradesi ile çıkarılan metinlerin adı ne olursa olsun yasa gücündedir. Çünkü bu dönemde, yasama yetkisi Padişaha aittir<sup>11</sup>. Bu metinlerden "nizamname", "kanun" ya da "kanunu muvakkat" adı altında 20 kadan halen yürürlükte ve hukuk kurallarımız içinde yer almaktadır.

Cumhuriyet Hükümeti, İstanbul'un işgal tarihi olan 16 Mart 1920'den sonraki Osmanlı mevzuatını geçersiz saymıştır<sup>12</sup>. Söz konusu tarihten önce yürürlüğe konulmuş olan ve Cumhuriyet döneminde hukuki ihtiyacı karşılayan metinler yürürlükte tutulmuştur. Zamanla yürürlükte olan bu metinlerde ek ve değişiklikler yapılmış, yürürlükte olan mevzuatın içerdiği konular yeniden yasalaştırılmış, ancak, eski yasalann bazı maddeleri saklı tutulmuştur. Örnek vermek gerekir ise, 19.7.1972 tarih ve 1615 sayılı Gümrük Yasası<sup>13</sup> çıkarılmış olmasına rağmen, aynı adı taşıyan ve Osmanlı Döneminden kalan 11.4.1918 tarihli ve 121 maddesi bulunan<sup>14</sup> Gümrük Yasası'nın çoğu hükmü yürürlükten kaldırılmış, sadece 112, 113, 116, 117 ve 118 inci maddeleri yürürlükte tutulmuştur. 11 Nisan 1329 tarihli Sulh Hakimleri Kanunu Muvakkatı'nın ise sadece 8 inci maddesi yürürlükte<sup>15</sup>. Üstelik bu yasanın söz konusu 8 inci maddesi 3 ayn yasa ile değiştirilmiştir. Bunlara benzer örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Asıl önemli olan, halen yürürlükte görülen Osmanlı mevzuatında yer alan; "... idam cezası müebbet kürek cezasına tahvil olunur.", "bir miktar akçe", "üç arşın mesafe"<sup>16</sup>, "Osmanlı Anonim Şirketi", "Heyeti vükala memurdur"<sup>17</sup>, "merbut bulunduğu liva"<sup>18</sup> gibi ibareler güncelliğini yitirmiştir.

### **B) Yasalarımızın Dil Sorunu**

Ceza Yasamızın 44 üncü maddesi,"... kanunu bilmemek mazeret sayılmaz" hükmü karşısında yasalarnızı anlamanın ne kadar güç olduğunu görebilmek için halen yürürlükte olan bazı yasalarnızın hükümlerinden örnekler vermek

- 11 GÖZÜBÜYÜK, S. 41.
- 12 7.6.1920 tarih ve 7 numaralı Yasa ile.
- 13 Yürürlükteki Kanunlar Külliyesi, C.4., S. 513.
- 14 II. Tertip Düstur, C. 10., S. 459.
- 15 Yürürlükteki Kanunlar Külliyesi, C. 1, S. 87.
- 16 Demiryollarının Usulü Zabıtasına Dair Nizamname, Yürü. K. Kül., C. 1., S. 1-6.
- 17 10 Haziran 1326 tarihli Yasa, madde 7 ve 13., Yür. Kan. Kül., C. 1., S. 51.
- 18 4.2.1329 tarihli ve "Memur'in Muhakematı Kanunu Muvakkat", Yür. Kan. Kül., C. 1., S. 65.

246

## TÜRK İDARE DERGİSİ

yerinde olacaktır. Bu örnekler, sıkıcı olmamak için kısa hükümlerden seçilmiş olup, yasalarnızın içinde çok daha uzun ve anlaşılması zor olanlarını bulmak mümkündür.

Osmanlı Dönemi Mevzuatı İle İlgili Olanlar:

Örnek 1- Taşocaklar Nizamnamesi (6.6.1901 tarihli)

Madde 5- Arazıl emreyi haliyede ocak küşat ve imali sahibi arz olmak itibariyle hükümeti saniyeden ruhsat istihsaline mütevakıftır.19

Örnek 2- Menafı Umumiyye Müteallik İmtiyazat Hakkında Kanun (10.6.1910 tarihli)

Madde 9- Meclisi Mebusan ve ayana arz olunacak imtiyazat kanunları merbutlan olan mukavelat ve evrakı müteferria ile bittetik umumiyyeti hakkında verilecek bir karar ile kabul veya red veya eshabı mucibe serdiyle berayı tadil iade olunur.20

Örnek 3- Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat (4.2.1913 tarihli)

Madde 1- Memurinin vazifei memuriyetlerinden münbass veya vazifei memuriyetlerinin ifası sırasında hadis olan cürümlerden dolayı icrayı muhakemeleri şeraiti atıye dairesinde mehakimi adliyyeye aittir.21

Cumhuriyet dönemine ait yasalarn hükümleri ise, dil yönünden siyah ile beyazın farklılığı gibi ayrıntılar göstermektedir. Binlerce örneğini saymak mümkün olan bu hükümlerden sadece aynı yasada iki ayrı örneğini vermekle yetiniyoruz.

Örnek 4- (a) Muhasebei Umumiye Kanunu (26.5.1927 tarihli)

Madde 14, Fıkra 1- Muhasipler kabız ve sarfetikleri nokut ve ayniyat ile vazifelerine müteferri bilumum muamelattan mesul ve hasaplarnı, marbut oldukları esaslar dairesinde Divanı Muhasebata itaya mecburdurlar.

Örnek 4- (b) Madde 22, Fıkra 1- (26.10.1988 tarih ve 3483 sayılı Yasa ile değişik şekli.)



Bütçe ödeneklerinin verimli ve tutumlu olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla, aşağıdaki ilkeler gözetilir ve yaptırımlar uygulanır.<sup>22</sup>

---

19 Yürürlükteki Kanunlar Külliyyatı, C.1, s.43.

20 a.g.e., S. 52.

21 a.g.e., S. 52.

22 a.g.e., S. 720-721.

## YASALARIMIZIN (MEVZUATIMIZIN) SORUNLARI

247

Hukukçuların dahi bir kısmı ağdalı Osmanlı Türkçesi ile, bir kısmı normal güzel Türkçe ile yazılmış, yüzlerce yasaı öğrenebilmesi, bilebilmesi, her an hatırlayabilmesi ve aralarında irtibat kurması mümkün değildir. Ancak, her yurttaşın ya da hukukçuların gerektiğinde aradıktan yasalara ulaşabilmeleri önemli ve zorunludur; bulunca da anlayabilmeleri gerekir.

Yukarıda örnekleri verilen hükümlerde kullanılan dil, o günlerde anlaşılan dil olabilir. Ancak, bugün için anlaşılır değildir. Halbuki toplumun uyması gereken hukuki metinlerin dilinin anlatımı ve iletişimi kolaylaştıracak ve her seviyede yurttaşın anlayacağı düzeyde olması gerekir.

Nitekim beşyüz yıl önce Fatih Kanunnamesi'ni kaleme alan kişi bile, yasaların herkesçe anlaşılacak bir dille yazılması gerektiğini, bu Kanunname'nin başlangıcındaki "... ve herkes müstefil olmak için istihal ve ibarattan feragat olunur...." tümcesiyle dile getirmiştir.<sup>24</sup>

"Kanunu bilememek özür sayılmaz." ana hukuk kuralı olur da, halk tarafından, halk için, halkla beraber ilkesine dayalı demokratik Cumhuriyette, açık siyasal yönetimde yasaı, halka daha iyi duyurmak, bulup okumasını sağlamak, anlamını kolaylaştırmak.<sup>25</sup> için çaba harcamak kural olmaz mı?

Bugün Türk dili kendini bulmuştur. Sadeleşme resmi ve halk dilinde bütünleşme sağlamıştır. Her konuda olduğu gibi yasa dilinde de yaşayan duru Türkçe kullanılması mümkündür. Yukarıdaki 4 (b) numaralı örnekte bu husus gösterilmektedir.

### C) Norm Koyma Tekniğine Uyulmadan Hukuk Kuralları ve Yürürlüğe Koymanın Yarattığı Sorunlar

Yasaların her zaman belli teknik ve esaslara dayanılarak hazırlandığı söylenemez. Bu tutum sonucunda aşağıda bazıları sayacağımız sorunlar doğmuştur.

Hemen belirtelim ki, Cumhuriyetimizin ilk yıllarında birer hukuk vecizesi olarak yasalaşan, kısa, öz ve birkaç satırlık maddeler içeren yasalar yerini, her şeyin en ince ayrıntısına kadar yazmaya çalışan uzun maddelere bırakmıştır. Bu

da mevzuatı dağınık, anlaşılması bir duruma düşürmüştür.

Özellikle sosyal içerikli yasaların çok kısa aralıklarla değiştirilmiş olması

---

23 İBRAHİMHAKKIOĞLU, a.g.e., S. 32.

24 Hıfı Veldet VELİDEDEOĞLU, T. Medeni Kanunu, Ankara. 1975 ,Önsöz., S. XV.

25 Kanunların Ayıklanması Derlenmesi veYürürlükte Olanlarının Tesbiti Hakkında Ülkemizde Yapılan Çalışmalar, DPT Yayını, 1983, S. 79.

248

## TÜRK İDARE DERGİSİ

sonucu, asıl yasalarda verilmek istenilen öz, ulaşılmak istenilen amaç kayıp olmuştur. Yaptığımız araştırmada, 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Yasası'nın, kabul tarihi olan 14.7.1965 tarihinden 31.12.1991 tarihine kadar 72 ayrı mevzuatla (Yasa ya da KHK ile) 510 ayn hükümünde değişiklik yapıldığı ve 31 Ek madde, 61 Ek Geçici madde eklendiği tespit edilmiştir. Elbette değişen ekonomik ve sosyal koşullara yetişebilmek için yasalarda değişiklik kaçınılmazdır. Ancak aynı konuda aynı günde iki ayn yasanın çıkarılmış olması26 düşündürücüdür.

Kimi yasaların hükümleri ise, 1-1,5 sayfa uzunluğunda27 düzenlenmektedir.

Bir yasa ya da KHK ile birden çok yasada ek ve değişiklik yapılması, mevzuatın son durumunu izlemeyi zorlaştırmakta ve yanlışlara neden olmaktadır. Bu yanlışlıkların düzeltilmesi için kimi kez Bakanlar Kurulu ve Parlamento gereksiz yere meşgul edilmektedir28. Bazı yasaların adı (başlığı) konusunu içerecek kadar uzun olmaktadır29. Bu durum aranılanın kolayca bulunmasına yarayan fihrist düzenlemesini zorlaştırmaktadır.

Bazı yasanın ise, işlem azaltıcı değil çoğaltıcı hükümler içermektedir. Örneğin 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 7 nci maddesi; nüfusu 2.000'den fazla olan yerlerde İçişleri Bakanı'nın teklif, Cumhurbaşkanının onayı ile belediye kurulmasını, hüküm altına almaktadır. Dolayısı ile böyle bir onay üçlü karar ile olur. Yani İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanı aynı karara imza atacaklar demektir. 1991 yılının son dört ayında bu konuda Resmi Gazete'lerde yayınlanan karar sayısı 239, bir günlük Resmi Gazete'de ise 133'dür30. Bu durum üst makamları imza enflasyonuna boğmak değil midir? Yasa ya da KHK'lerde sıkça rastlanan bir başka önemli sorun da,".... diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır." şeklindeki hükümlerdir. Hukuki değeri tartışılır olan böyle bir hüküm, yasalarımızın içinde bulunduğu darboğazı daha da daraltmakta içinden çıkılmaz duruma itmektedir. "Sürçü lisan ettik ise affo-

---

- 26 657 sayılı Yasanın ek ve değişikliği ile ilgili olan 2182 ve 2183 sayılı Yasaların kabul tarih-leri 20.2.1979'dur.
- 27 4.11.1983 tarihli ve 2942 sayılı Yasanın 15. ve 19. Maddeleri gibi. Yür. Kan. Kùl., C. 5., S. 6027-6211.
- 28 179 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilâtı Hakkındaki KHK'nin 8 inci maddesinin (j) bendi. 24.1.1989 tarih ve 356 sayılı KHK'nin (R.G.2.2.1989-20096) 15. maddesi ile kaldırıldı. Daha sonra, 23.10.1989 tarih ve 385 sayılı KHK'nin 4. maddesi ile sözkonusu 8. madde yeniden değiştirdi ve (j) bendi "özel öğretim Kurumları Genel Müdürlüğü" olarak düzenlendi.
- 14.3.1991 tarih ve 3703 sayılı Yasa ile 356 sayılı KHK yasalâştırıldı. Böylece, "özel öğretim Kurumları Genel Müdürlüğü" yok sayıldı. Aylar sonra bu durumu düzeltmek için
- 28.8.1991 tarih ve 454 sayılı KHK çıkarıldı.
- 29 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı Yasa'da olduğu gibi, (R.G.11.12.1985-18955).
- 30 16.10.1991 tarihli ve 21023 sayılı Resmi Gazete.

## **YASALARIMIZIN (MEVZUATIMIZIN) SORUNLARI**

**249**

la" anlamına gelen böyle bir hüküm yerine ilgili yasaların tek tek sayılması yasaların açıklık ilkesine daha iyi yakışır kanısındayız.

Yasaların ve öteki mevzuatın belli bir düzen, tertip, esas, kural ve tekniğe dayanılarak çıkarılması gerektiği, geç kalınmış olsa da 1980 li yıllarda gündeme gelmiş ve aşığıda değineceğimiz önlemler alınmaya başlanılmıştır. Ne var ki; önlemlerde dahi birlik ve düzen görünmemektedir.

Başbakanlık tarafından yayımlanan; 1981/29 No'lu Genelgede<sup>31</sup> hizmetin daha hızlı, etkili ve verimli bir biçimde yürütülmesi amacıyla; yasa, tüzük ve yönetmelik tasarıları ve kararname projeleriyle diğer yazışmalar için uyulması uygun görülen hususlar; 1982/58 No'lu Genelgede de<sup>32</sup> yasa tasan ve tekliflerin hazırlanmasında şekil, dil, üslup ve diğer yönlerden birlik ve beraberliğin sağlanması amacıyla, yasaların hazırlanmasında uyulacak esaslar belirtilmiştir.

Yine Başbakanlık tarafından 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Kanunun 2 ve 10 uncu maddelerine dayanılarak yürürlüğe konulan ve Resmi Gazete'de yayımlanan<sup>33</sup> "Kanun, Kanun Hükümünde Kararname Tüzük ve Yönetmeliğin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik" de söz konusu tasarıların hazırlanmasına uyulacak esaslar ile şekil kuralları karşılaşılan aksaklıklar gözönünde bulundurularak kapsamlı bir şekilde esaslara bağlanmıştır.

Bu Yönetmelik, kendinden önce yayımlanmış olan genelgelerde kaleme alınan konular içennisiz olmasına rağmen, bu kez de, Başbakan tarafından imzalanan ve bakanlıklara gönderilen<sup>34</sup> bir başka yazıda; yönetmelikten önce yürürlüğe konulan 1981/20 No'lu genelgeye titizlikle uyulması istenilmiştir.

Daha sonra da; 8.9.1992 tarih ve 21339 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Kanun, Kanun Hükümünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esaslar" ile mevzuat hazırlanmasında uyulacak kurallar yeniden düzenlenmiş; bir idari işlemin aynı düzeyde bir idari işlemlerle değiştirilmesi ya da yürürlükten kaldırılması idare hukukunun esaslarından

olmasına rağmen bu esaslar ile bu konudaki yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır. Bu durum; mevzuat hazırlanması ile ilgili esaslar tespit edilirken bile usul ve kural birliğine uyulmadığı görünümünü vermektedir.

- 31 20.4.1981 tarih ve 1981/29 No'lu Genelge, Başbakanlık Dış Genelgeleri (1975-1990), Ankara, 1991, S. 144.
- 32 21.7.1982 tarih ve 1982/58 numaralı Genelge, a.g.e., s. 236.
- 33 16.10.1991 tarih ve 21.023 sayılı Resmi Gazete.
- 34 Başbakan imzası ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarına yazılan 27.1.1992 tarih ve B.02.0.KKG/ 187-21/01507 sayılı yazı.

**250**

## **TÜRK İDARE DERGİSİ**

### **D) Hukuki Metinlerin Resmi Kaynakları ile İlgili Sorunlar**

Çağdaş demokratik ülkelerde geçerli olan "Hukuk Devleti" ilkesi gereğince; yönetenler de, yönetilenler de hukuka bağlı olmak zorundadırlar. Ülkemizde de bu ilke Anayasa ile açıkça belirtilmiş bulunmaktadır<sup>35</sup>. Pozitif hukuk kurallarının yöneten ve yönetilenlere zamanında ve eksiksiz olarak ulaşması bu prensibin gereğidir. Nitekim, yeni çıkan mevzuat bu amaçla Resmi Gazete ile yayımlanmaktadır<sup>36</sup>. Başta yasalar olmak üzere birçok temel hukuki metnin, yayımlandığı gün yürürlüğe gireceği hüküm altına alınmaktadır. Ancak, her isteyenin kendi hukukunu ilgilendiren bir metni, Resmi Gazete'de yayımlandığı gün ve birkaç gün içinde elde edebildiğini söylemek kolay değildir. Çünkü günlük Resmi Gazete sadece Ankara'da yayımlanmaktadır. Öteki resmi kaynakların ilgililerin eline ulaşması ise daha da geç olmaktadır.

Temel mevzuat metinleri, Başbakanlık tarafından; Resmi Gazete, Düstur ve Mevzuat Külliyyatı'nda yayımlanmaktadır. Hukuki metinler, yalnız yürürlükte olduklarında değil, yürürlükten kaldırıldıklarında da gerekli olmakta ve aranılmaktadır. Bu bakımdan, mevzuatımızın resmi yayın kaynaklarının sorunlarına da değinmeyi yararlı buluyoruz.

### **1. Resmi Gazete ile İlgili Sorunlar**

Son yıllarda Resmi Gazete'ye yönelik olarak yapılan en iyi iyileştirmeler; 1 Mart 1977 tarihinden itibaren boyutunun daha kullanılır şekilde küçültülmüş olması, daha sonra günlük Resmi Gazete'nin son sayfasına içindekileri içeren fihrist konularak gereksiz zaman kaybının önlenmesi, son sayfanın içine yazılan ilgili adresler sayesinde iletişimin kolaylaştırılması, üç aylık ve altı aylık fihristlerle abonelere kolaylık sağlanması gibi hususlar sayılabilir.

Ancak, bugün için Resmi Gazete'nin en önemli sorunu, genel fihrist yetersizliğidir. Resmi Gazete'de aranılan mevzuatın; a)türü (yasa, KHK, tüzük gibi) b)adı, c) sayısı, d) tarihi gibi tanımlayıcı özellikleri bilinmiyor da,"....

hakkında yasa" veya diğer mevzuat şeklinde aranıyor ise, bulunabilmesi zor olmaktadır. Sayılan bu özelliklerden birisi biliniyor, olsa bile, yasama yılı itibariyle hazırlanmış bulunan fihristlerin ayrı taranması gerekmektedir. Aranılanın bulunmasında kolaylık sağlayan ve önceki yıllarda basımı yapılmış bulunan<sup>37</sup> "Umumi Tahlili Fihrist", "Genel Tahlili Fihrist" adı altındaki fihristlerin güncelleştirilmesi yapılmamıştır.

---

35 T.C. Anayasası, Madde 2.

36 Mevzuat Araştırma Kılavuzu, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1991, S.3.

37 Bu konuda en son yayımlanan elde mevcut. Genel Tahlili Fihrist III, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1972.

## **YASALARIMIZIN (MEVZUATIMIZIN) SORUNLARI 251**

Bu konuda bir başka husus da, Resmi Gazete'nin bütün abonelere aynı nitelikte gönderilmeyişidir. Ankara'da bazı üst düzeydeki makamlara, kenarlar kesilmiş olarak gönderilirken, abonelerin büyük çoğunluğuna Resmi Gazete basıldıktan sonra katlanmış şekli ile kenarlar kesilmeden gönderilmektedir. Bu durum ise arşivleme ve uzun süre saklamayı zorlaştırmaktadır.

### **2. Düsturlar İle İlgili Sorunlar**

Resmi Gazete'ye göre daha az yaygın<sup>38</sup> olan düsturlar da bir mevzuat yayın kaynağıdır. Düstür ciltlerinin baş ya da son kısmında içindekileri içeren fihristler var ise de, bu fihristler ilgili cilde ulaşıldığında yararlı olmaktadır. Cildi bilinmeyen mevzuat için yine Resmi Gazete fihristleri kullanılmaktadır. Çünkü, yasama yılı itibariyle düzenlenen Resmi Gazete fihristlerinde mevzuatın yer aldığı düsturun cilt ve sayfası da gösterilmektedir. Bu bakımdan Resmi Gazete'nin Fihristi için yukarıda söylediklerimiz Düstür Fihristleri için de geçerlidir.

Ancak, burada düsturlara yönelik bir başka eksikliği dile getirmek istiyoruz. O da, düsturların hazırlanmasında eski yıllarda gösterilen titizliğin son yıllarda terk edilmiş oluşudur. Düsturların incelenmesinden anlaşılmaktadır ki, önceki yıllarda düsturda yayımlanan bir yasanın ilgili olduğu öteki yasalar ya da öteki mevzuatın bir listesi yapılmış ve düsturda yayımlanan yasadan sonra, bu listeler de yayımlanmıştır<sup>39</sup>. Böyle bir ipucunun yararlanmak isteyenlere büyük kolaylıklar göstereceği açıktır.

### **3. Mevzuat Külliyyatı**

Çok geç de olsa, temel mevzuat kaynaklarımız resmi yoldan derlenmiş ve kamuoyunun kullanımına sunulmuş bulunmaktadır. Yıllarca ihmal edilen, bu nedenle de cesaret edilip başlanılmayan bu çalışmanın sonuçlandırılmış olmasını kamu yönetimimizin bir "yüzakı" olarak görüyor ve bundan sonra bu doğml-

tuda yapılacak çalışmalara örnek' olması açısından bu çalışmayı aşağıda ayn bir bölümde ele almayı yararlı buluyoruz.

Bu arada, resmi yayımlar arasında yer alan ve T.B.M.M. tarafından yayımlanan, Kanunlar Dergisi ile Tutanaklar Dergisi'nden de kısaca bahsetmek gerekir.

Kanunlar Dergisi, sadece yasalan ve T.B.M.M. kararlarını içerir. Tutanaklar Dergisi ise, bir yasa tasarısı veya teklifinin parlamentoda başından sonuna kadar geçirdiği aşamaları bu safhalarda yapılan işlemleri, yapılan görüşmelerin

---

38 40 bin kadar Resmi Gazete Abonesi vardır. 1.000 kadar da düstür basılmaktadır.

39 örnek olarak 10.6.1949 tarih ve 5441 sayılı Devlet Tiyatrosu Kuruluşu Hakkındaki Yasanın Yay unlandığı Tertip 3., Cilt 30'a bakılabilir.

252

## **TÜRK İDARE DERGİSİ**

tutanaklarını, tasanların gerekçelerini, komisyon raporlarını ve Başkanlığın diğer işlemlerine dair bilgileri kapsar.<sup>40</sup>

### **İKİNCİ BÖLÜM**

#### **MEVZUATIMIZIN TEK METİN HALİNDE DERLENMESİ İÇİN YAPILAN RESMİ ÇALIŞMALAR VE YAPILMASI GEREKENLER**

##### **I. MEVZUATIMIZIN TEK METİN HALİNDE DERLENMESİ İÇİN YAPILAN RESMİ ÇALIŞMALAR**

Kamu hizmetinin gereği olarak, yeni çıkarılan hukuki metinler, bilhassa altmışlı yıllardan sonra ivedi ihtiyaçların baskısı altında sür'atle ve eski yasalara ek ve değişiklik getiren hükümler şeklinde düzenlenmişlerdir. Böylece esasen karmaşık bir vaziyette bulunan mevzuatımız, daha da karışık, dağınık, birleştirmesi güç, konu ve mahiyet itibarıyla uyumu bozuk bir duruma gelmiştir. Hangi hükmün yürürlükte bulunduğu, hangisinin yürürlükten kaldırıldığı ya da değişikliğe uğramış olduğu; hangi yasanın hükmünü icra edip uygulanma imkânını kaybetmiş, böylece hükümsüz hale gelmiş bulunduğu, uzun ve ciddi araştırma ve inceleme yapılmadan uzman hukukçular tarafından dahi bilinemez duruma düşmüştür.<sup>41</sup>

Yasalarımızın sorunları, 1940'lı yıllarda fark edilmiş ve derleyip ayıklama çareleri aranmıştır. Bu konuda yasa teklif ve tasanlar hazırlanmış, Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve TODAİE gibi kuruluşlar bünyesinde komisyonlar kurulmuş, uzmanlar görevlendirilmiştir.<sup>42</sup> Sonuç ise, öneri geliştirip rapor yazmak olmuştur. Ancak bu konuda en takdire değer çalışma, sonuçlandırılmış olması nedeniyle, Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'nce yapılmıştır.

### A) Çalışmada İzlenilen Yol

Adı geçen Genel Müdürlük bünyesinde, bakanlıklardan ve kamu kurumlarından göreve çağırılan 30 kadar kamu görevlisinin oluşturduğu bir komisyon tarafından 1985 yılı içinde başlanılan bu çalışma, kısa bir süre içinde 43 sonuca

- 40 Erdoğan GÖGER, Hukuk Başlangıç Dersleri, Ankara 1974, S. 65.
- 41 Muammer OYTAN; "Hukuk Reformu-Mevzuatın Resmen Ayıklanması ve Yürürlükte Olanların Tek Metin Halinde Derlenmesi Çalışmaları ve Sonuçları" (Türk idare Dergisi, Yıl 60, Mart 1988, Sayı 378, S. 157-181) S. 158.
- 42 Bu konuda yapılan çalışmalar, "Kanunların Ayıklanması, Derlenmesi ve Yürürlükte Olanlarının Tespiti Hakkında Ülkemizde Yapılan Çalışmalar" adı altında DPT Müsteşarlığı'na yayımlanmıştır.
- 43 Temel Mevzuatımızın tek metin halinde derlendiği "Mevzuat Külliyyatı" hazırlığı bir yıl içinde gerçekleştirilmiş, ancak, baskı ve kontrol işlemleri nedeniyle üç yıl içinde Kamuoyuna sunulmuştur.

### YASALARIMIZIN (MEVZUATIMIZIN) SORUNLARI 253

ulaşmış ve "bitirmek istemediğin işi komisyona havale et" şeklindeki yaygın görüşün geçersizliği kanıtlanmıştır. Temel hukuki metinler tek metin haline getirilirken şu yol izlenilmiştir: Cumhuriyet döneminde çıkarılan ve Külliyyatın yayımlandığı tarihte sayılan 11258'i bulan yasanımız, ilk önce 23 Nisan 1920 tarihinden bugüne doğru, 1 numaradan başlanarak teker teker ve sıra ile incelenmiş; Düsturlarda yayımlanmış olan orijinal metinler esas alınmış ve rastlanan her ana (temel) yasa için bir zarf açılarak üzerine adı ve numarası yazılmış; içine düsturdan koparılan metni konulmuş; tarama devam ederken ek ve değişiklik getiren tali kanunlara rastladıkça bunların metinleri de düsturdan koparılıp ilgili ana yasanın veya yasaların zarflarına konulmuştur. Tarama sırasında yasalar bir taraftan da mevzu ve mahiyetlerine göre gruplara ayrılmıştır. Çalışma sonunda; Osmanlı döneminden kalan 20 kadar Kanun veya Kanun gücünde nizamname olduğu Cumhuriyet döneminde çıkarılan yasaların:

1. 3227 adedinin bütçe ile ilgili olduğu,
2. 1306 adedinin Uluslararası anlaşma onaylaması hakkında olduğu,
3. 540 adedinin özel nitelikte olduğu,
4. 33 adedinin genel af ile ilgili olduğu,
5. 48 adedinin veto niteliğinde olduğu,
6. 2720 adedinin yürürlükten kaldırılmış ya da iptal edilmiş olduğu,
7. 1654 adedinin uygulanabilirliğini yitirerek hükümsüz duruma düştüğü,
8. 1730 adedinin de SÜREKLİ OLARAK UYGULANILAN

YÜRÜRLÜKTE bulunan yasa olduğu,

tespit edilmiştir.<sup>44</sup>

Yürürlükte olduğu tespit edilen, 1730 yasanın da 700 kadarının temel (ana)

yasa olduğu, ötekilerin bu temel yasalarda ek ve değişiklikler yapan tali nitelikteki yasalar olduğu anlaşılmıştır. Tek metin derleme işlemleri bu tali yasaların, temel (ana) yasalardaki yerlerine işlenerek sonuçlandırılmıştır.

Tek metin derlemesi yapılan 11258 yasadın, sadece 1730'unun yürürlükte olmasının bir propaganda vesilesi olarak görülmesinin "... kimseye bir yarar getirmeyeceği açıktır."<sup>45</sup> Aksine, yürürlükteki yasalann az olması,.onların her türlü sadeleştirilmesi yönünden ele alınmasına cesaret vermelidir.

---

44 Muammer OYTAN, Sunuş, Yürürlükteki Kanunlar Külliyyatı, 1988, S. VIII.

45 Fahri ÇÖKER, "Yasa Düzeninde Son Uygulamalar", 1.6.1989 günlü Cumhuriyet Gazetesi.

## B) Çahşmada Elde Edilen Sonuçlar

### 1. Yasalar İle İlgili Olanlar

Mevzuatın tek metin halinde derlenmesi çalışmasında güdülen amaçlan ve buna bağlı olarak elde edilen sonuçlan şöylece sıralamak mümkündür:

a. Her yasa tek tek incelenerek yukanda sayıldığı şekilde tasniflenmiştir. Böylece yasalann resmi olarak mahiyetleri belirlenmiştir.

b. Açık bir şekilde yürürlükten kaldırılmış olan yasaların hangi yasa ya da KHK ile yürürlükten kaldırıldığı belirlenmiş ve bunlar nümerik olarak düzenlenen fihristlerde gösterilmiştir.

c. Yürürlükte görölmekle beraber, uygulanabilirliğini yitirmiş olan yasalann bir tasan ekinde parlamentoya sunularak yürürlükten kaldırılmaları sağlanmıştır.<sup>46 47</sup>

d. Yürürlükte olan yasalann, bütün ek ve değişiklikleri ile birlikte işleme tabi tutulup tek metin yasa sağlanmıştır.

e. Tek metin yasa haline getirilirken düzensiz ve kannaşık olan ek ve geçici maddeler düzene kavuşturulmuştur-4?

f. Asıl maddeler ile sonradan çıkarılan ek ve geçici maddeler arasında irtibat kuracak dipnotlar verilmiştir.

g. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları tek metin halinde derlenen yasa-metinlerine işlenilmiştir.



h. Ana metine işlenen yasa ya da KHK'lerin hangi tarihte yürürlüğe girdiğini gösteren bir cetvel yasaların sonuna eklenmiştir.

1. Yasaların baş kısmına konulan klişeler ile o yasa ile ilgili olan tüzük ya da bakanlar kumlu karar ile yürürlüğe giren yönetmelik olup olmadığı belirtilmiştir.

i. Hepsinden önemlisi, uygulayıcısının aradığını kolayca bulabilmesi için;

ia) Nümerik fihristte, bütün yasaların durumunu içeren açıklamalar,

ib) Alfabetik fihristte, yürürlükte olan yasaların ilk sözcüklerine ya da aranı- labilecek muhtemel adlara göre düzenleme yapılmıştır.

46 27.10.1988 tarih 3488 Sayılı Yasa ile.

47 1.3.1989 tarih ve 3520 Sayılı Yasa ile.

### **YASALARIMIZIN (MEVZUATIMIZIN) SORUNLARI**

**255**

Ayrıca, her olaya gerçekleştiği tarihte yürürlükte olan hukuki hükümler uygulanacağı esastan hareket edilerek, bazı yasaların yürürlükten kaldırılmış olan hükümleri de belli bir düzen dahilinde derlenmiştir.

Bu hizmetler, "Yürürlükteki Kanunlar Külliyyatı" ve "Bazı Kanunların Yürürlükten Kaldırılan Hükümleri" adı altında yayımlanarak kamuoyunun hizmetine sunulmuştur.

### **3. Öteki Mevzuatla İlgili Çalışma**

#### **a. Kanun Hükümünde Kararnameler İle İlgili Çalışma**

Bilindiği üzere, KHK'lerin, diğer düzenleyici işlemlerden farkı, yasaya eşit hukuki güce sahip olmasıdır. Bu anlamda, yürürlükteki bir yasa hükmünü kaldırabilir, değiştirebilir ya da hukuk alanına yasalar gibi sürekli ve genel hükümler taşıyabilen metinler koyabilir. Bu nedenle yasaların tek metin olarak derlenmesi sırasında KHK'ler de özenle incelenmiş, ek ve değişiklik getiren hükümler ilgili yerlere işlenilmiş, müstakil hükümler taşıyanları da ayn bir ciltte "Kanun Hükümünde Kararnameler Külliyyatı" adı altında yayımlanmıştır. Bu cilde de kolaylık sağlayıcı fihristler konulmuştur.

#### **b. Tüzükler ve Yönetmeliklerle İlgili Çalışma**

Hukuki metinlerin tek metin olarak derlenmesi çalışmaları kapsamına, tüzükler ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan yönetmelikler de alınmış olup "Külliyyat" içinde kendi adları ile yayımlanmışlardır. Bu külliyyatın içerdiklerini bulmak için de birinci ciltlerin baş kısmına kolaylık sağlayıcı fihristler konulmuştur.

Değişebilen (föy-volant) sisteme göre hazırlanan bu eser, adı geçen Genel Müdürlük bünyesinde bulunan uzmanlaşmış bir ekip tarafından güncelleştiril-

mekte ve değişen sayfalar üç ayda bir abonelere gönderilmektedir.

### **C) Mevzuat Külliyyatının Güvenirliğinin Korunmasının Önemi**

Danıştay Birinci Dairesi'nin 1949 yılında, "sayılan çok dağınık ve birleştirilmeleri güç, birbirine uygun bulunmaktan uzak olan bu metinler..."<sup>48</sup> şeklinde nitelendirdiği mevzuatımız, 1980'li yıllara değin daha da kańıık ve girift bir duruma düşmüştür. Buna rağmen, derlenip toparlanarak tek metin haline getirilmiş olması, akılı selim sahibi kişinin takdir etmesi gereken bir çalışmadır; ve bu Külliyyatın güvenirliğinin korunmasının bir milli görev olarak benimsenmesi gerekir. Bunun için mevzuat taslaklarını hazırlayan birimlerin, mevcut mevzu-

---

48 Kanunların Ayıklanması, Derlenmesi ve Yürürlükte Olanların Tespiti Hakkında Ülkemizde Yapılan Çalışmalar, DPT Yayınları, Mart 1983, S. 61.

256

## **TÜRK İDARE DERGİSİ**

atta ek ve değişiklik getiren yeni hükümleri ana metne işlenecek şekilde düzenlemeleri, ek ve geçiçi maddelere mevcut madde numaralarını dikkate alarak numara vermeleri mevzuatımızın geleceği ve eski durumuna düşmemesi için önemlidir.

Öte yandan; periyodik olarak abonelere gönderilen külliyyat ek'leri kontrol listeleri ile karşılaştırdıktan sonra eskilen ile değiştirilmelidir. Özellikle ek'leri teslim alan birimler, bunları külliyyatın bulunduğu birimlere zamanında ve eksiksiz olarak ulaştırmak, kurum ve kuruluşların yöneticisi düzeyindeki görevlileri külliyyatın güvenirliğine yönelik önlemler almalı, külliyyatın kullanıcılarının herhangi bir nedenle görevlerinden ayrılmaları durumunda devir teslim gibi işlemlere önem vermeleri ayrı bir önem arz etmektedir.

## **II. MEVZUATIMIZIN DERLENMESİNDEN SONRAKİ UYGULAMALAR**

Yıllardan beri biriken sorunlara boğulduğu için, içinden çıkılmaya cesaret edeiimeyen mevzuatımızın tek metin olarak biraraya getirilmiş bulunması bu eserin korunarak mevzuatımızın yine içinden çıkılmaz duruma düşmesinin önlenmesi gerekirken, aşağıda bazı örneklerini vereceğimiz hükümler bu konuya yeterli önem ve özenin gösterilmediğini kanıtlamaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Yasası'na, 9.4.1990 tarih ve 418 sayılı KHK'nin 49. maddesi ile "Ek Madde 31" getirilmiştir. Daha sonra, 17.5.1990 tarih ve 3649 sayılı Yasa 50\*3 ile yeniden bir "Ek Madde 31" getirilmiştir.

Yine aynı Yasaya, aynı KHK'nin 15. maddesi ile eklenen "Ek Geçiçi Madde" tek metin halinde derlenen söz konusu Yasaya "Ek Geçiçi Madde 59" şeklinde eklenmesi gerekirken, ek geçiçi maddeye hiç numara verilmemiştir.

Bazı tali Yasa ya da KHK'ler ile mevcut Yasa ya da KHK'lerde ek ve

değişiklik yapılırken, ek ve değişiklik getiren hükümlerden başka mevcut yasa ya da KHK'ye İşlenemeyen müstakil hükümlere yer verilmektedir.50-15 •

### **III. MEVZUATIMIZIN İYİLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK OLARAK YARILMASI GEREKENLER (ÖNERİLER)**

Ekonomik, sosyal ve kültürel uygulamaların vazgeçilmez aracı olan hukuk kurallarının en azından yürürlükte olanlarını, derleyip toparlayarak kullanımı

---

49 11.4.1990 tarih ve 20489 Sayılı Resmi Gazete.

50-a 25.5.1990 tarih ve 20528 Sayılı Resmi Gazete.

50-b örneğin, uzun bir başlığı olan ve 18 asıl 2'de geçici maddesi bulunan 14.6.1989 tarih ve 3571 sayılı Yasa ile 10 Yasa'da değişiklik yapılmış, ancak bu Yasa'nın 1 inci maddesi ile 2 geçici maddesi müstakil olarak düzenlenmiştir. (R.G. 20.6.1989 - 20201).

#### **YASALARIMIZIN (MEVZUATIMIZIN) SORUNLARI**

257

kolay bir duruma getirmiş olmak yadsınmaz bir çalışmadır. Ancak, bu çalışmada, çalışma kapsamına giren hukuki metinler, mevcut dil yapısı ile yani yasa koyucunun kabul ettiği orijinal şekli ile derlenmiştir. Bilipdiği üzere yasal metinlerde herhangi bir değişikliği yapmaya yetkili organ sadece T.B.M.M.'dir. Bundan sonra yapılması gereken; tek metin haline getirilmekle çerçevesi çizilmiş bulunan hukuki metinlerimizi belli usul ve esaslar doğrultusunda, dili ve içerikleri dikkate alınarak, çağdaş devlet yönetimi ve değişen dünya ve Türkiye koşulları da gözönünde tutularak belirlenecek bir çalışma programı dahilinde sadeleştirilmeleridir.

#### **A) Mevzuatın Hazırlanmasında Uyulması Gereken Esaslar (Normlar) Yasallaştırılmalı**

Hukuk Devletine daha çok yakışır hukuk kurallarının yürürlüğe girmesinin sağlanabilmesi için herseyden önce, bu tür kuralların ne gibi esaslar gözönünde bulundurulurken kaleme alınması gerektiğinin tespiti sağlanmalıdır. Bu konuda, bütün bakanlık ve kamu kuruluşlarının hissettiği boşluğu ve ihtiyacı karşılamak amacıyla, Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan ve Resmi Gazete'de yayımlanmış bulunan51 ancak, esasla (!) yürürlükten kaldırılmış olan "Kanun, Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmeliklerin Hazırlanmasında Uyulacak Esaslar ve Şekil Kuralları Hakkında Yönetmelik" in gecikmeden bir tasarı veya teklif şeklinde Meclis'e sunulması ve yasal! aşın İması gerekir. Aksi halde yaptırım gücü olmayan kurallara uyulmadan yapılan hazırlıklar sonucu mevzuatımız bilerek veya bilmeyerek tekrar içinden çıkılmaz bir duruma düşebilir.

#### **B) Yasaların Dili Sadeleştirilmeli**

Başta Osmanlı döneminden kalan mevzuat olmak üzere, yasalanmış yeniden ele alınmalı; uygulanmasında ve anlaşılmasında zorluk çekilenler, çıkarıl- ma amacına ulaşmayanlar, günün koşullarına uymayanlar, katıldığımız ve katılacağımız uluslararası anlaşmalara uyum gösteremeyenler, çelişkili hükümler içerenler, hizmetin gecikmesine neden olanlar, daha alt seviyede çözümlenmesi gerekir iken, en üst seviyedeki makamlara bazı işlemleri onama yükümlülüğü getirerek onların zamanının israfına neden olanlar, hukuk kurallarında bulunması gereken açıklığa uymayanlar, uygulanabilirliği olmayanlar, gereksiz ek ve yük getirenler, bürokratik işlemleri azaltıcı değil çoğaltıcı olanlar, bu olumsuz özelliklerinden kurtarılmalı ve her seviyede yurttaşın anlayacağı yaşayan Türkçe diline kavuşturulmalıdırlar.

51 16 Ekim 1991 tarih ve 21023 Sayılı Resmî Gazete.

258

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Örneğin;

Borçlar Yasasının "Havale, bir akitli ki onunla muhalünleyle, bilvekele kendi namına kabza salahiyettar olan muhalünlehe muhil hesabına nakit veya kıymetli evrak ve sair misli şeyler itasına mezun kılınır."52 şeklindeki 457 nci maddesi hükmünü, "Yollama, bir sözleşmedir ki, onunla yollama ödeyicisi, yollama alıcısını, para, değerli kağıtlar veya benzeri nesnelere, yollayım hesabına ödemeğe ve yollama alıcısı da bunları kendi adına teslim almağa yetkili kılınır."53 şeklinde düzenlenir ise, Hukuk Devletine ve açık (şeffaf) devlet yönetimine daha çok yakışır kanısındayız.

Yasanın (mevzuatın) metninde kullanılan dilin anlaşılır olması, hukuk devleti yönünden bir zorunluluktur. Bu metinlerde kullanılan dilin iletişimi kolaylaştırması ve kavram kargaşasına yol açmamayı gerektirir. Bu açıdan yasa metinlerinde kullanılan sözcükler anlaşılır, üzerinde tartışma götürmeyen, açık, söyleyişi kolay ve çoğunluk tarafından benimsenmiş bir özellik göstermelidir. Yasa metinlerinde kullanılacak anlatım dilinin anlaşılır olmasında amaç, Türkçe karşılığı bulunduğu ve yerleşik olarak kullanıldığı ve yine eş düzeyde başka kavramları çağrıştırarak kavram kargaşası yaratmadığı sürece, Türkçe kökenli sözcükler yerine geçecek eski ve yabancı sözcüklere mevzuat metninde yer vermekten olabildiğince kaçınılmalıdır.54

Kısaca adaletin gecikmemesi için yasalarımızı, yurttaşların ve uygulayanların anlayacağı seviyede sadeleştirmek, adalet reformunun kapsayacağı en iyi hizmetlerden biri olacaktır.

### C) Yayın Kaynaklarında Yapılması Gerekenler

Yukarıda önemine değindiğimiz, mevzuatımızın basılı resmi yayın kaynaklarına yönelik önerilerimizi ise şöyle sıralamak mümkündür:

23.5.1928 tarih ve 1322 sayılı "Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı ve Meriyet Tarihi Hakkında Kanun" ile 24.5.1984 tarih ve 3011 sayılı "Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun" birarada ele alınarak, dil ve içerik yönünden güncelleştirilmesi yapıldıktan sonra;

Tek metih halinde derlenmiş bulunan Mevzuat Külliyyatının, sürekliliği ve güvenirliliğine yönelik hükümler konulmalıdır.

Düsturlar, Resmi Gazete'de yayımlanan bazı mevzuatın tekrar yayımından ibaret gibi görünüyor ise de olaylara, olayın meydana geldiği dönemdeki huku-

- 
- 52 Hıfı Veldet VELİDEDEOĞLU, Borçlar Kanunu, 2. B. Ankara, 1975 S. 829.  
53 Yürürlükteki Kanunlar Külliyyatı, Başbakanlık Yayını, 1988, c., 1., S. 635.  
54 Fevzi ULUĞ, Mevzuat Hazırlama Tekniği, Ankara, 1986, S. 29.

## YASALARIMIZIN (MEVZUATIMIZIN) SORUNLARI

259

ki kuralların uygulanacağı esastan hareketle, her zaman aranan temel mevzuatlardan olan, sadece yasa, KHK, tüzük ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan yönetmelikler orijinal şekilleri ile yeniden yayımlanmalı ve bunlardan geniş kitlelerin yararlanma yolları aranmalıdır. Yayımlanılacak bu mevzuatın sonlarına ilgili oldukları diğer mevzuatın da isimleri ve bulunabilecekleri Resmi Gazete ve düsturlar ile ilgili açıklamalar yapılmalıdır.

Resmi Gazete'de yayımlanan mevzuatın bulunmasının anahtarı özelliğinde olan fihristler, çeşitli çalışmalar<sup>55</sup> örnek alınarak, arananın kolayca bulunacağı şekilde yeniden düzenlenmeli, bu fihristlere mevzuatın yayımlandığı Resmi Gazete, düstur ve Mevzuat Külliyyatı ile ilgili ipuçları da verilmelidir.

Resmi Gazete koleksiyonlarından yararlanılarak, aranan mevzuatın kolayca bulunmasını sağlamak amacıyla, mevzuatın adını, konusunu ve diğer mevzuatla olan ilgi ve irtibatını içerecek bilgi fişleri hazırlanmalıdır.

Böyle bir bilgi fişinin örneği şöyle olabilir:

### Mevzuat Bilgi Fişi

MEVZUATIN	Yayımlandığı	Düstur		Mevzuat Külliyyatı	
	R.G.Tarih/Sayı	c.	s.	c.	s.
TÜRÜ.....	.....	.....	.....	.....	.....
ADI .....	.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....	.....

Bu bilgi fişinin hazırlanması muhakkak ki uzun mesai istemektedir ancak yapılması mümkündür. Çünkü ilgili kuruluşlarda bu bilgi fişlerinde gerekecek bilgilerin derleneceği Resmi Gazete ve düstur kolleksiyonları eksiksiz bulun-

55 Aranılan mevzuatın kolayca bulunmasına yarayan, ancak güncelleştirilmesi yapılmamış olan kaynaklar arasında; Başbakanlık yayınlarından "Tahlili Fihrist", özel yayınlardan "Türk Hukuk Mevzuatı Analitik Fihristi" ve "Kavram İndeksi Sağlık Kanunları" sayılabilir.

260

## TÜRK İDARE DERGİSİ

maktadır. Bu fişler tamamlandıktan sonra, konularına ve isimlerine göre tasnif edilir. Bilgisayara yüklenebilir, böylece de aranılanın bulunmaması gibi bir sorun ortadan kalkar. Bu gibi bilgi fişlerinin, bulunamayan mevzuatın sorulduğu nihai yer olan Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğünde bulunmasında büyük yarar vardır.

Düzenlenmesini önerdiğimiz bilgi fişi; tek metin halinde derlenen, mevzuat kapsamına alınmayan ancak, eksikliği duyulan, Bakanlıklar ya da kamu kurum ve kuruluşlarının yönetmeliklerinin izlenmesi, son şekillerinin tespiti, aralarındaki ilgili ve irtibatın kurulması yönlerinden de yararlı olacağı inancındayız.

### D) Hukuki Metinler Bilgisayar Ortamında İzlenebilir

II. Dünya Savaşından sonra başlayan hızlı teknolojik gelişme, günümüzde büyük bir hızla ve başdöndürücü yenilikleriyle sürmektedir. Bu gelişmenin sonucu olarak artık, resmi ve özel her yeri bilgisayar ağı sarmış bulunmaktadır. Ne var ki, hukuki metinler bu çağdaş olanaklardan yeterince nasibini almış değildir. Oysa, hukuk bir amaç değildir, vasıttır. Amaç adalettir. Yani toplum halinde yaşayan insanoğlunun hakkının tespiti, verilmesi, korunması, ömrünün mutluluk ve huzur içinde geçirmesinin temin edilmesidir.<sup>56</sup>

Bu onurlu görevi "Millet adına" yargıçlar yerine getirmektedir. Yargıcın elinde kaynak yok, aradığını bulamıyor, bulduğunu anıyamıyor ya da uygulayacağı hukuki metnin yürürlükte olup olmadığını saptamamıyor<sup>57</sup> ise, görevini yerine getirir iken zorluk çeker ve sonuç adaletin gecikmesine neden olur, işte bunun içindir ki yasaların ve giderek tüm hukuki metinlerin, sade, kolay anlaşılır, şeffaf bir duruma getirildikten sonra, bilgisayara yüklenerek herkesten önce de hakim ve savcılarının kullanımına sunulacak seviyede yurt

düzeyine yaygınlaştıran iması, çağdaş demokratik ülke yönetiminin ve hukuk devleti olmanın gereğidir.

Her ne kadar, toplumu ilgilendiren hukuki metinler, Resmi Gazete'de yayımlanıyor ise de, yukarıda değinildiği üzere "eksiksiz ve kullanılabilir fihristleri yapılmamıştır. Resmi Gazete ve düsturlardan yararlanabilmek için tam kolleksiyona sahip olmak gereklidir. Resmi Gazete ve düsturların tam bir koleksiyonuna ve bunları saklayacak yere sahip olmak, bugün kişilerin maddi güçleri-

---

56 İBRAHİMHAKKIOĞLU, H., a.g.e., S.11.

57 22 Şubat 1289 (1881) tarihli, Ecnebin Hakkı istimlakı Kanunu için, Yargıtay Hukuk Dairesince 5 kez "yürürlükte", 4 kez "yürürlükte değil" sonucuna varıldığı, son olarak da 14 Mayıs 1991 tarihinde Yargıtay 14 üncü Hukuk Dairesinin 1666/4726 sayılı kararıyla sözkonusu Yasanın "yürürlükte" kabul edilmesi hukuk metinleri yönünden Yargıçların nasıl bir güçlük içinde olduğunu göstermektedir. (Nail GÜRELİ, 8 Şubat 1992 tarihli Milliyet Gazetesi, S. 13.)

YASALARIMIZIN (MEVZUATIMIZIN) SORUNLARI

261

nin dışındadır. Ayrıca buna gerek de yoktur." Düzenli bir devlet yönetimi kurabilmek ve insanları adalete doyurabilmek için bir yasa ve nizam yığını değil, her an elde edilebilen, sağlam ve sistemli bir hukuk düzenine sahip olmak gerekir. İşte bilgisayar bu noktada yeni ufuklar açmış,58 kaçınılmaz olanaklar yaratmıştır.

#### İV. SADELEŞTİRME ÇALIŞMALARINDA İŞBİRLİĞİ

Türk mevzuatının tek metin halinde derlenmesi, cesaret edilemediği için yıllarca gecikmiştir. Ancak bugün başarılı ve bitirilmek istenen işler için bir örnek özelliğini kazanmıştır. Şüphesiz yasaların sadeleştirilmesi, daha kapsamlıdır. Her şeyden önce metinlerin teker teker okunarak birbirleriyle karşılaştırılması, hükümlerin anlaşılır dil seviyesine çevrilmesi, hükümlerin her yönüyle güncelleştirilmesi ve bunların ayn ayn yazdınması elbetteki kolay değildir. Ancak çağımızda her zorluğun bir kolaylığı bulunmuştur. Bu işte, en çok zaman alacak olan yazım konusu hataları ve eksikleri anında saptayıp düzeltme olanağı olan bilgisayarlı dizgi makinelerinden yararlanmak mümkündür.

Yasaların sadeleştirilmesi çalışmaları gerçekleştirilmesinde, Başbakanlığın ilgili birimlerinin koordinesi ile kamu kurum ve kuruluşlarından personel yardımı almak mümkündür. Kurulacak komisyonun yapacağı çalışma planı doğrultusunda, ele alınacak yasalar ilgili olduğu kuruluşlar ile görüş alış veriş yapılabilir. Daha önce özel olarak Türkçeleştirilmiş59 ya da tasan olarak hazırlanmış60 çalışmalardan da yararlanılarak, çalışmanın gerçekleştirilmesi mümkündür. Böyle bir çalışmanın sonuçlandırılmasının gelecek kuşaklara bırakılacak en iyi miras olacağı kanısındayız. Ancak., böyle büyük kapsamlı bir çalışma Bakanlar Kurulu düzeyinde konuya yaklaşmakla mümkündür. Görevi

Bakanlar Kurulu, en azından Başbakan vermelidir. Çünkü böyle bir çalışmanın sonuçları yasa tasarısı olarak T.B.M.M.'den geçirilerek, yasalaşmaya yönelik olmalıdır. Oriun için de, T.B.M.M. ile diyalog sağlanmalı, hazırlanılacak tasarının kadük olmadan sonuçlandırılması çareleri aranılmalıdır.

Cumhuriyetimizin eskiye oranla personel, bilgi birikimi gibi diğer olanakları vardır. Bu nedenle de yasalarımızın ve öteki hukuki metinlerimizin daha tutarlı, eksiksiz ve anlaşılır olmasını engelleyecek bir durum düşünülemez; yeter ki, "idare ajanları (devletin kimi işlerini görenler) yönetici ve onların üstleri, ilgili kişilerle işbirliği yapmayı, adeta bir geri çekilme, ödün verme olarak.."61 görmesinler.

58 Güven DİNÇER, "Türk Mevzuatının Bilgisayara Verilmesi ve Bilgisayarda Yeniden Düzenlenmesi", (Anime İdaresi Dergisi, Ankara 1980, C. 13, S.4, S. 3-20) S. 5-11

59 Hırsı Veldet VELİDEDEOĞLU'nun "Yurttaşlık Yasası" gibi.

60 Türk Ceza Kanunu öntasarısı gibi.

,61 A. Ülku AZRAK, I. Ulusal idare Hukuku Kongresi, 2. Kitap, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s. 822.

262

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Sadeleştirmeye ihtiyaç duyulan bütün yasaların hepsinin birden bir tasan ekinde Parlamentoya gönderilmesi ve orada görüşülüp karara bağlanması zaman alacağı için, çalışma kapsamına alınacak yasa tasarıları, konulanna ve kapsamlarına göre, aşağıdaki örnekte olduğu gibi gruplara ayrılabilir.

### ÖRNEK:

**ADLİ YASALAR**

**MALİ YASALAR**

**İDARİ YASALAR  
YASALARI**

**VERGİ**

**ASKERLİK YASALARI**

### SONUÇ

Ceza Yasamızın 44 üncü mddesinde, "... kanunu bilmemek mazeret sayılmaz" hükmü yer almaktadır. Acaba, günümüzde herkes aradığı yasan kolaylıkla bulabiliyor mu? Bulduğunda dilini kolaylıkla anlayabiliyor mu? Sıradan yurttaşlar değil, hukuki kuralları "Millet adına" uygulayan yargıçlar bu işi çok kolay yapıyorlar mı? Mevcut yasalarımızın hepsinin dilini anlayanların sayısı artıyor mu? Azalıyor mu? Kanımızca bu sorulann



hepsinin yanıtı olumsuz olsa gerek. O halde uzman hukukçular bile yanılta, hukuk devleti ilkeleri ile çelişen kimi yasalarımızın çağdaş, anlaşılır, bürokrasiyi ve işlemleri azaltıcı yönlerden yeniden ele alarak, genel kabul görmüş teknik ve esaslar uyanca gelişen ve değışen ekonomik, sosyal ve kültürel koşullara uygun olarak sadeleştirmek ve her kademedeki uygulayıcı ile uygulanılanın anlayacağı dile kavuşturulması gerekmektedir. Böyle bir çalışma, "yargı sistemimizin hızlı, nitelikli ve adil sonuç almaya elverişli bir düzene kavuşturulabilmesi"<sup>62</sup>; hukuk sistemimizde, evrensel demokrasiye aykırı hüküm veya yapılanmaların evrensel değerler ve normlar çerçevesinde değıştirilebilmesi<sup>63</sup> için şarttır; Hukuk devleti olmanın ve şeffaf devlet yönetiminin de gereğidir.

---

62 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990 - 1994, Başbakanlık Basımevi 1989., s. 325.

63 25 Kasım 1991 tarihli Hükümet Programı, 25 Kasım 1991, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1991., s. 7.

## **HÜKÜMET PROGRAMLARINDA KAMU YÖNETİMİ KONULARININ ELE ALINIŞI**

**Muhittin ACAR**  
**DPT Uzman Yardımcısı**

### **GİRİŞ**

Hükümet programları, hükümeti kuran siyasi parti ya da partilerin ülke ve dünya sorunlarına bakış açılarını, ekonomik, sosyal, kültürel, askeri vb. alanlarda gerçekleştirmeyi düşündükleri çalışmaları ve ulaşmayı arzuladıktan temel hedefleri içeren metinlerdir.

Herhangi bir konunun hükümet programlarında ele alınışı incelenirken, iki hususu gözönünde bulundurmak gerekir; Birincisi, hükümet programı bir hükümetin belli bir konudaki bakış açısını yansıtan yegâne belge değildir. Hükümet programının yansıması, iktidarı oluşturan parti ya da partilerin tüzük ve programları ile seçim beyannamelerinin, koalisyon protokollerinin vb. de dikkate alınması gerekir. İkincisi, bir konunun hükümet programında yer alışı şekli ile uygulama arasında farklılıklar bulunabilir. Kamu yönetimi ile ilgili konularda hükümet programlarında yer alan hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirilebildiğine ilişkin değerlendirmeler bu yazının kapsamı dışında tutulmuştur. Bu makalede, hükümet programlarında kamu yönetimi konularının ele alınışı dört dönem halinde incelenmektedir. Birinci dönem; 25 Nisan 1920- 27 Ekim 1923, İkinci

dönem; 29 Ekim 1923-7 Ağustos 1946, Üçüncü dönem; 7 Ağustos 1946-27 Mayıs 1960 tarihleri arasında. Dördüncü dönem ise 30 Mayıs 1960'dan bugüne kadar işbaşına gelmiş hükümetlerin programlarını kapsamaktadır.

## 1. TBMM HÜKÜMETLERİ DÖNEMİ ( 25 Nisan 1920-27 Ekim 1923)

25 Nisan 1920-3 Mayıs 1920 tarihleri arasında görev yapan "Muvakkat İcra Encümeninden sonra göreve başlayan I. İcra Vekilleri Heyeti'nin programında "pek yüksek selahiyetlere malik olan heyeti hakime, memurini saireye nisbetle gayet az maaş alarak dert-i maişet içinde çırpınıyor" tesbitinin ardından, yapılacak iyileştirici düzenlemeler anlatılmaktadır.1

---

1 Dağlı, N., AKTÜRK, B. (Hazırlayanlar), Hükümetler ve Programları, T. 1920-1960, TBMM Kütüphane-Dokümantasyon ve Tercüme Müdürlüğü, Yayın No: 12, Ankara 1988, S.5.

II, III, IV. İcra Vekilleri Heyetleri program getirmemişler, buna karşılık, 14 Ağustos 1923-27 Ekim 1923 tarihleri arasında görev yapan V. İcra Vekilleri Heyeti'nin Programında kamu personel rejimi, mülki idare taksimatı, yabancı uzman getirilmesi gibi, daha sonraki yıllarda uygulama alanı bulan ve bugün bile üzerinde tartışmalar yapılan konulara yer verilmiştir.

Programda, "Memurini Dahiliye Nizamnamesi" tadilatı ile "ilk memuriyete alınacak olanların Mahasin-i ahlakiye ile beraber erbab-ı liyakatten olmalarını temin için bilmüsabaka kabulü,... her üç-senede hüsn-ü hizmeti görülenerin sınıflanılın terfi ve kıdem zammı" hususlarının düzenlendiği ve "bilasabeb-i kanuni idareten azle nihayet vermek suretiyle memurların masuniyeti"nin temin edildiği belirtilmektedir 2.

V. İcra Vekilleri Heyeti'nin programında, mülki idare birimlerinin dağılımında değişikliğin zorunlu olduğu, memleketin mülki idare taksimatının ilmi bir şekilde icra edilmeyip, "teşkilat-ı mülkiyeye ihtiyaçtan ziyade hissiyata müstenit metaîb-i mahalliye esas ittihaz" edildiği bildirilerek "Teşkilat-ı Esasiye Kanurum'nda işaret buyurulduğu veçhile coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet ve nüfusu mevcude ve varidat-ı memleket nazarı dikkate alınmak suretiyle taksimat-ı mülkiyede tadilat" yapılması hedeflenmektedir 3.

Programda ayrıca, bakanlıklarda ihtisasa gösteren işler için yabancı uzmanların getirilmesi planlanmaktadır 4.

## II. İKİNCİ DÖNEM (29 Ekim 1923 - 7 Ağustos 1946)

Cumhuriyetin kuruluşundan çok partili siyasi hayatın başlangıcına kadar geçen 16 yıllık sürede, 14 hükümet görev yapmış, 1 hükümet program getirmemiş, 5 hükümetin programında kamu yönetimi konularına hiç değinilmemiştir. Genellikle kısa konuşmalardan ibaret hükümet programlarında, kamu personel rejimine ilişkin bazı hususlar dışında kamu yönetimi konularına hemen hemen hiç yer verilmemiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında hükümet programlarında ağırlık verilen iç konular asayişin temin ve teyidi ile rejimin korunması, 1939-1946 yılları arasında görev yapan hükümetlerin programlarında dikkatlerin toplandığı husus ise, İkinci Dünya Savaşı'nın getirdiği dış ve iç sorunların çözümü, özellikle içeride işsizliğin giderilmesidir. Bu husus bazı hükümet programlarında şöyle açıklanmaktadır:

---

2 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S.13.

3 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S.14.

4 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S.12.

### HÜKÜMET PROGRAMLARINDA KAMU YÖNETİMİ KONULARI 265

#### VI. İsmet İNÖNÜ Hükümeti (4 Mayıs 1931- 7 Mart 1935)

"Dahili siyasette huzur ve emniyetin halden masuniyeti esas vazifemizdir."<sup>5</sup>

##### I. Refik SAYDAM Hükümeti (25 Ocak 1939 - 3 Nisan 1939)

"Rejimimizin Teşkilatı Esasiye Kanunu ile tesbit ettiği umdelerle müesseseler içtimai nizamını korumak en büyük işimizdir."<sup>6</sup>

##### I. Şükrü SARAÇOĞLU Hükümeti (9 Temmuz 1942 - 9 Mart 1943)

"Dahili politikamızın en mühim cephesi iktisadi cephe ve bu cephenin en hararetliliği de işsizliktir."<sup>7</sup>

"Harbin dördüncü yılı başlarında memleketimiz iki büyük sıkıntı ile karşı karşıya bulunuyordu. İşsizlik ve para sıkıntısı."<sup>8</sup>

Ayrıca ülkemizin o dönemdeki nüfus ve şehirleşme yapısı göz önüne alındığında, mevcut bürokratik yapının birtakım imkansızlıklara karşı yeterli olabildiği, bundan dolayı kamu yönetiminin işleyişinin önemli bir sorun olarak hükümet programlarında fazla yer tutmadığı da düşünülebilir.

##### Bir İstisna: I. Celal BAYAR Hükümeti (1 Kasım 1937 - 11 Kasım 1938)

İdari reform, mahalli idareler, kamu personel rejimi ve devlet-vatandaş ilişkilerine dair hususlara geniş şekilde yer veren I. Celal BAYAR Hükümeti Programı bu yönüyle yer aldığı dönemin istisnasını oluşturmaktadır:

"Kırtasiyeciliğin manası, tek tatbik şekli süratle ve fakat isabetle verilmiş kararlar ve işlerden alınan verimli neticelere teşviktir." şeklinde, kırtasiyeciliğin asla esas ve gaye olmadığı açıklanan Programda, tüm memurlann bu zihniyetle vazifelerine sarılmaları istenmekte\* bunun karşılığında memurlara "emin geçim, emin istikbal" vaad edilmektedir 9.

Yine programda, şehirlerde belediye zabıtasının görevlerinin polisler tarafından yerine getirileceği, polis ve amirlerinin halkla olan münasebetleri ve halka karşı vazife ve hizmetleri için hususi kurslar tertip edileceği belirtilmektedir.10

Mahalli idarelerin gelirlerinin artırılacağı, bu amaçla "şehir dahilindeki kara

- 
- |    |  |
|----|--|
| 5  | DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S.45.    |
| 6  | DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S.89.    |
| 7  | DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S.104.   |
| 8  | DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S.108.   |
| 9  | DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S.82, 83 |
| 10 | DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S, 54.   |

**266**

### **TÜRK İDARE DERGİSİ**

ve deniz nakliyelerinin ve diğer ticari mahiyette umumi hizmet işlerinin peyderpey belediyelere" devredileceği belirtilerek, belediyelerin "mesken, bina, yiyecek ve içecek gibi hayat ucuzluğunda, ölçüler kanunu tatbikatı gibi alış veriş doğruluğunda müessir vazifeler" alması hedeflenmektedir.n

Programa göre "belediyeler beş senelik mesai planı tanzimine sevkedilecek, harita, imar planı, su, ışık, kanalizasyon, kültür ve spor işleri, çocuk bahçeleri ve kısaca şehirlerin sıhhat ve güzelliğini alakadar eden belli başlı işleri planlaştıracak ve bu planlar., merkezde (belediyelerimizi türeli bir surette aydınlatmak, kılavuzlamak) vazifesiyle teşkil edilecek olan teknik büronun mütেকaddim tetkik ve kontrolüne tabi olacaktır."12

### **III. ÜÇÜNCÜ DÖNEM (7Ağustos 1946 - 30 Mayıs 1960)**

Çok partili siyasal hayata geçişin başlangıcı ile planlı dönemin başlangıcı arasındaki 14 yıllık sürede, 9 hükümet görev yapmış ve tamamının programlarında kamu yönetimine ilişkin hususlara (az ya da çok) yer verilmiştir.

Bu dönemde kamu personel rejimi önemle ele alınmaktadır. Özellikle, personel kadrolarındaki artışlar, bunun devlet bütçesi üzerinde oluşturduğu yük ve bu hususta tasarruf zorunluluğu sözü edilen dönemdeki hükümet programlarında ağırlıklı dile getirilmektedir. Bu konudaki örnek metinler aşağıya alınmıştır:

### **Recep PEKER Hükümeti (7 Ağustos 1946 - 10 Eylül 1947)**

"Bütün dairelerimizin gördükleri hizmetlerle kadrolarının esaslı bir incelemeden geçirilmesini ve mümkün olan tasarrufların yapılmasını ve fazla görülen elemanların da başka iş sahalarında görevlendirilmelerini ve Teadül Kanu- nu'nun başka memleketlerdeki benzerleri de gözönünde tutularak bugünün icab- larına uygun bir hale getirilmesini zaruri bir iş telakki ediyoruz."13

### **Hasan SAKA Hükümeti (10 Haziran 1948 - 16 Ocak 1949)**

"Büyük meclis önünde açıklamak isteriz ki, yalnız genel bütçeye dahil teşkilat kadroları her yıl artışlar kaydetmek suretiyle çeşitli özlük hakları ile birlikte karşılıktan içinde bulunduğumuz yıl bütçesi gelirlerinin % 46'sına kadar yükselmiştir."

"Hükümetimiz bu derece yükselmiş olan kadro masraflarının daha fazla artmasını önleme kararındadır. Bu kadroyu hizmet ihtiyaçları ile mütenasip bir ha-

---

11 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S. 53, 54.

12 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S. 53.

13 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S. 134.

## **HÜKÜMET PROGRAMLARINDA KAMU YÖNETİMİ KONULARI 267**

le getirmek için alınmış olan kararın tedrici surette tatbikine geçilerek bütün kadroları yeni baştan düzenlemek, sayısı on yıl içinde bir misline çıkmış olan memurlarımızı, kitle halinde açıkta bırakmayacak şekilde ve mağduriyete sebep olmayacak tedbirlerle, bugün için mümkün olan asgari kadrolara varmak istiyoruz."14

### **Adnan MENDERES Hükümeti (22 Mayıs 1950 - 9 Mart 1951)**

"Devlet, cihazımızın bugünün ihtiyaçlarına cevap verebilecek hale getirilebilmesi için bilimum devlet hizmetlerinin rasyonel olarak yeni baştan tanzimini zaruri görmekteyiz. Bu suretle hizmet verimini arttırmakla beraber her bakımdan tasarruf temin edileceği aşikardır. Memurlarımızı nisbi bir refalaha kavuşturmanın yolu da ancak bu olabilir."15

Dönemin özelliği, çok partili siyasi hayata geçişimiz ve ilk defa siyasi iktidarın serbest genel seçimler sonucu el değiştirmesidir. Bu iki unsurun, hükümet programlarında kamu yönetimi konularının ele alınışına yansımaları; Devlet vatandaş ilişkilerine dair hususların artan oranda hükümet programlarında yer alması ve en önemlisi "idarenin tarafsızlığı" konusunun bu dönemden itibaren kamu yönetiminin sorunları arasında önemli bir yer tutmaya başlamasıdır.

"İdarenin halka iyi muamelede bulunması" ve "idare teşkilatının iktidar

değişikliklerinden etkilenmeden, vatandaşlar arasında siyasi ayrılık gözetmeden çalışması" şeklinde özetleyebileğimiz hususlar bu dönemden itibaren hükümet programlarında önemle ele alınmaya başlanmıştır. Bu görüşü doğrulayan kimi örnekler aşağıda aktarılmaktadır:

### **I.Hasan SAKA Hükümeti (10 Eylül 1947 - 10 Haziran 1948)**

"Cumhuriyet rejiminin başlıca gayesi, idare teşkilatının halk menfaatleri hizmetinde olmasıdır. Bu bakımdan bütün idare ve emniyet teşkilatımızın kanunlan tatbik ederken, vazifelerini yaparken, bu zihniyetle hareket ederek halka iyi muamelede bulunmalan lüzumunda ısrarla duracağız."16 Programda ayrıca Devlet İdare Teşkilatının çalışmasını hükümet değişmelerinden müteessir olmayacak şekilde istikrarlı şekil ve usüllere bağlamanın gereğine değinilmektedir.

### **Şemsettin GÜNALTAY Hükümeti (16 Ocak 1949 - 22 Mayıs 1950)**

"Her derecedeki memurları kendi sorumluluğu ile beraber selahiyetini bilerek görevlerini yapmalanı ve böylece vatandaşları işlerini onlara beyhude

---

14 DAĞLI, N., AKTÜRK B.; y.a.g.e. S. 146.

15 DAĞLI, N., AKTÜRK B.; y.a.g.e. S. 163.

16 DAĞLI, N., AKTÜRK B.; y.a.g.e. S. 142.

17 DAĞLI, N., AKTÜRK B.; y.a.g.e. S. 142.

zahmet vermeksizin görmelerini ve halkın devlet işlerinde çalışanlara karşı gönülden sevgilerini sağlamak azmindeyiz. Diğer taraftan, memurlarımızda yukarda söylediğimiz tarzda çalışmanın iiyyat haline gelmesi için devamlı dikkat göstereceğiz."

"İdare amirlerinin ve emniyet kuvvetlerinin asayışı ve halkın huzurunu sağlamak vazifelerinde her türlü tesirden, her nevi endişe ve tereddütten uzak olarak ve yalnız kanunu kendilerine rehber bilerek cesaretle çalışmalarını yurt içinde huzrun başlıca teminatı sayıyoruz." 18

### **I. Adnan MENDERES Hükümeti (22 Mayıs 1950 - 9 Mart 1951)**

"..... Gene memlekette istikran teyit ve vatandaş haklarını teminat altında

bulundurmak, idare cihazının, iktidar değişmesinin tesirlerinden masun ve yalnız kanunun emrinde ve milletin hizmetinde bulundurulmasını zaruri görmekteyiz."19

### **II. Adnan MENDERES Hükümeti (9 Mart 1951 - 17 Mayıs 1954)**

"İçişleri prensibimiz, bütün idare cihazını halkın hizmetine vermektir. Bununla kasdettiğimiz mana, idare cihazımızın demokratlaşmasıdır.^")

Özetle, siyasi iktidarın halkoyu ile değişeceği bir dönemde devlet-vatandaş

ilişkileri önem kazanırken, farklı siyasi iktidarlarla çalışmak durumunda kalan bürokratik yapının yansızlığı ve bu yansızlığı sağlayacak tedbirler üzerinde durulmaya başlanmıştır

#### **IV, DÖRDÜNCÜ DÖNEM (30 Mayıs 1960 .....)**

Planlı Kalkınma Dönemi'nin başladığı 1960 yılından günümüze kadar (TBMM'den güvenoyu alamayan II. Bülent ECEVİT Hükümeti dahil) 25 hükümet görev yapmıştır ve görev başındaki V. Koalisyon (VII. Süleyman DBMİ- REL) Hükümeti ile bu sayı 26'dır. Bu dönemde yalnızca İ. Cemal. GÜRSEL Hükümeti program getirmemiş, kamu yönetimi ile ilgili konulara farklı ağırlık ve boyutlarda olmak üzere tüm hükümet programlarında yer verilmiştir.

İdarenin tarafsızlığı konusu bu dönemde de kamu yönetiminin önemli bir sorunu olarak hükümet programlarında dile getirilmiş, özellikle siyasi atmosferin gerginleştiği dönemlerde ve olağanüstü dönemlerde kurulan hükümetlerin programlarında, bu husus önemle ele alınmıştır. Bu dönemde kurulan 26 Hükümetin, 13'ünün programlarında doğrudan idarenin tarafsızlığı ile ilgili konulara

---

18 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e, S. 151.

19 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S. 163.

20 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e, S. 171,

#### **HÜKÜMET PROGRAMLARINDA KAMU YÖNETİMİ KONULARI 269**

yer verilmiştir. Öyle ki, I. Cemal GÜRSEL (30 Mayıs 1960- 5 Ocak 1961) ve I. Koalisyon (VII. İsmet İNÖNÜ) Hükümeti (20 Kasım 1961 - 25 Haziran 1962) programlarında kamu yönetimi ile ilgili olarak ele alınan tek konu idarenin tarafsızlığıdır.

Planlı Kalkınma Döneminde kurulan hükümetlerin programlarında genel olarak kamu yönetimi konularına önceki dönemlere göre daha geniş yer verilmiştir. Kamu yönetimi konularının bu, dönemin hükümet programlarındaki oransal ağırlığı yaklaşık olarak I. Nihat ERİM Hükümeti Programında (% 9.3), II. Turgut ÖZAL Hükümeti Programında (% 7.8), III. Koalisyon (X. İsmet İNÖNÜ) Hükümeti Programında (% 6.5), III. Süleyman DEMİREL ile Bülent ULUSU Hükümetleri Programlarında (% 5.9) ve III. Bülent ECEVİT Hükümeti Programında (% 5.3) şeklinde sıralanmaktadır.<sup>21</sup> V. İcra Vekilleri Heyeti Programındaki (% 10.9) oran dışarıda bırakılırsa yakındaki oranlar, kamu yönetimi konularının hükümet programlarında yer alışı ağırlığı olarak 70 yıldır görev yapan tüm hükümet programlarındaki en yüksek oranları temsil etmektedirler.

Kamu yönetimine ilişkin hususlar mutlak hacim olarak ise en çok I. ve II.

Turgut ÖZAL Hükümetleri programlarında yer tutmakta, bunları sırasıyla, II. Süleyman DEMİREL, III. Bülent ECEVİT, Ferit MELEN, I. Nihat ERİM, Bülent ULUSU ve III. Koalisyon (X. İsmet İNÖNÜ) Hükümetlerinin programları izlemektedir. 22

Bu dönemde, Kalkınma Planlarında yer alan sorunların çözümü ve planlarda öngörülen hedeflere ulaşılabilmesi için kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği sağlayacak "idari reform" konusu birçok hükümet programında yer almıştır. Aşağıda bu hususun yer aldığı hükümet programlarından bazı örnekler verilmektedir:

## **II. Koalisyon (IX. İsmet İNÖNÜ) Hükümeti (25 Haziran 1962 - 25 Aralık 1963)**

"Amme İdaremizin her alanda daha verimli çalışmasını sağlayacak bir idari reformu, iktisadi kalkınmanın da zaruri bir şartı sayıyoruz.<sup>23</sup>

---

21 ACAR, M., Hükümet Programları ve Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi Yaklaşımları, DPT Yayını, Ankara, Ocak 1991, S. 59.

22 ACAR, M., y.a.g.e. S. 59.

23 DAĞLI, N., AKTÜRK, B. (Hazırlayanlar), Hükümetler ve Programları II, 1960 - 1980, TBMM Kütüphane-Dokümantasyon ve Tercüme Müdürlüğü, Yayın No: 12, Ankara, 1988,

S. 43.

## **II. Süleyman DEMİREL Hükümeti (3 Kasım 1969 - 6 Mart 1970)**

"Devleti müessir hale getirme yolundaki tedbirlerin önemli bir cephesini hükümetin müessir işlemlerini sağlayacak tedbirlerde görmekteyiz.... İcranın müessiriyetini artırmak amacıyla yapılacak ıslahatın hedefi merkezi hükümet teşkilatının ve mahalli idarelerin kanunları uygulama ve kamu hizmetlerini yürütmede zamandan, insan gücünden ve paradan tasarruf sağlayacak ve daha iyi hizmet edecek surette yeniden teşkilatlanması ve çalışma usullerinin bu maksatlara göre rasyonelleştirilmesidir."<sup>24</sup>

"Plan uygulamasında edinilen tecrübeler gözönünde tutularak planlı kalkınmanın Devlet bünyesine uygunluğunu sağlayacak tedbirler alınacaktır. Böylece idari bünye ve mevzuat planlı kalkınmanın icaplarına cevap verir hale getirilecektir" <sup>24</sup> 25

## **III. Süleyman DEMİREL Hükümeti (6 Mart 1970 - 12 Mart 1971)**

"Devletimizin Anayasa ve Kalkınma Planı çerçevesindeki her türlü hizmetlerinde başarı elde edebilmesi; iktisadi, sosyal, kültürel, hedeflerin tesbiti



ve bu yolda gayretlere girişilmesi kadar, devlet faaliyetlerini müessir ve verimli kılabacak surette teşkilat ve metodların geliştirilmesine ve tesirli hale getirilmesine de bağlıdır."26

### **I. Nihat ERİM Hükümeti (26 Mart 1971 -11 Aralık 1971)**

Kurulan hükümetin bir "reform hükümeti" olacağı, "idari ve ekonomik yapının modernleştirilmesi" ana ilkesi doğrultusunda, "Devlet kesiminin etkin bir şekilde çalışır hale getirilmesinin" yapılacak reformların temel hedeflerinden biri olacağı belirtilmektedir.27

### **Ferit MELEN Hükümeti (22 Mayıs 1972 - 15 Nisan 1973)**

"Devlet İdaresinde Reform" başlığı altında ulusal kalkınmanın ekonomik ve sosyal hedeflerinin gerçekleştirilmesi için planların hazırlanmasında ve uygulanmasında en önemli araç olan Devlet İdaresinin kncd'i'sinden beklenenleri yapacak duruma gelmesinin zorunlu görüldüğü ve idari reforma bu nedenle büyük bir önem verildiği açıklanmaktadır.28

---

24 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S. 137.

25 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S. 184.

26 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S. 184.

27 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S. 200-208.

28 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S. 236.

## **HÜKÜMET PROGRAMLARINDA KAMU YÖNETİMİ KONULARI 271**

### **Naim TALU Hükümeti (15 Nisan 1973\*- 26 Ocak 1974)**

Önceki hükümetlerce başlatılmış bulunan reform çalışmalarını sonuçlandırmak bu hükümetin temel sorunları arasında sayılmakta ve "Kamu hizmetlerinin zamanında ve nitelikli şekilde görülebilmesi kalkınma planımızda öngörülen iktisadi ve sosyal hedeflerin gerçekleştirilmesi, etkin bir devlet idaresini zorunlu kılmaktadır. Bugünkü devlet idaremiz özellikle hızlı kalkınmanın gereklerini karşılayacak dinamikliğe ve esnekliğe sahip bulunmamaktadır. Bu idareye artan kamu hizmetlerinin ve hızlandırılması gereken kalkınmanın icabettirdiği modern yapıyı ve etkinliği kazandırmak için başlanmış olan reform çalışmaları bel li aşamalarda bulunmaktadır...." tesbiti yapılmaktadır. 29

### **V. Süleyman DEMİREL Hükümeti (21 Temmuz 1977 - 5 Ocak 1978)**

"Devletin güçlü ve tesirli olabilmesi için; devlet mekanizmasının uygun bir organizasyon dahilinde ahenk içinde işlemesi, kararların hızla verilmesi, icradaki lüzumsuz engellerin kaldırılması, yetki ve sorumlulukların en iyi şekilde koordinasyonu ve dağıtılması kalkınmamıza mani olan mevzuatın yeni ihtiyaç

ve şartlara göre tanzimi suretiyle, kamu idaresinde verimliliğin artırılması zaruretine inanıyoruz."30

### **III. Bülent ECEVİT Hükümeti (5 Ocak 1978 - 12 Kasım 1979)**

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

"Planlı kalkınmanın ve değişen toplumsal yapının ve ilişkilerin sonucu olan yeni gereksinimleri karşılamak üzere Bakanlar Kumulunda yeni bir düzenlemeye gidilecektir."31

### **Bülent ULUSU Hükümeti (20 Eylül 1980 - 13 Aralık 1983)**

"Türk kamu yönetimi teşkilatı bütünüyle gözden geçirilecek; uzun reorgani- zasyon çalışmalarına gidilmeden kısa sürede pratik düzenlemeler yapılacaktır. 31

---

29 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S. 259.

30 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S. 385.

31 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e. S. 415.

32 DAĞLI, N., AKTÜRK, B. (Hazırlayanlar), Hükümetler ve Programlar III, 1980-1987, TBMM Kütüphane-Dokümantasyon ve Tercüme Müdürlüğü, Yayın No: 12, Ankara, 1988,

### **I. Turgut ÖZAL Hükümeti (13 Aralık 1983 - 21 Aralık 1987)**

Bu hükümet programında "büyük önem ve ağırlık verilmesi, gayretlerin ve kaynakların üzerinde teksif edilmesi gereken temel altı mesele" arasında "bürokrasi meselesi" de bulunmakta, idari reformla ilişkin bazı hususlar şöyle sıralanmaktadır:

"Devlet hizmetlerinin aşın formaliteler ve teferruat keşmekeşinden kurtanması zorunludur. Bu amaçla bürokratik işlemlerin en fazla ve gereksiz olduğu alanlardan başlamak üzere, konular tasnif edilecek, işlemleri asgariye indirecek bütün tedbirler alınacak; kanun, tüzük, kararname, yönetmelik ve tebliğlerde gerekli değişiklikler yapılacaktır. Böylece devlet hizmetlerinin müessiriyeti artacağı gibi vatandaşlarımız rahatlayacak, ekonomik gelişmeye katkı sağlanacaktır."^

Planlı Kalkınma Döneminde kurulan hükümetlerin programlarında mahalli idareler konusu da önceki dönemlere göre daha sık ve ayrıntılı olarak yer almıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan 1960'a kadar geçen sürede kurulan 23 hükümetten

yalnızca 3'ünün programında mahalli idarelerle ilgili hususların ele alınmasına karşılık, 1960'tan sonra kurulan 26 hükümetten 14'ünün programında mahalli idarelerle ilgili görüş ve değerlendirmelere yer verilmiştir. Mahalli idarelerle ilgili olarak ele alınan temel konu ise, bu idarelerin gelirlerinin yetersizliği sorunudur.

Köyden kente göçün hızlandığı, artan şehirleşmenin yeni sorunları da beraberinde getirdiği bu dönemde, belediyelerin gelir ve kaynak yetersizliği; şehirlî nüfusun toplam nüfus (ve dolayısıyla toplam seçmen sayısı) içindeki büyüklüğü ve mahalli idare seçimlerinin önemindeki artış ile doğru orantılı olarak hükümet programlarında daha fazla yer tutmaya başlamıştır.

## SONUÇ

Kamu Yönetimi konularının ele alınışı bakımından hükümet programları, kesin ve çok belirgin olmamakla birlikte ortak özellikler taşıyan belli dönemlere ayrılabilir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında hükümet programlarında fazlaca yer tutmayan kamu yönetimi konuları, çok partili siyasi hayata geçişle birlikte, özellikle "devlet-vatandaş ilişkileri" ve "idarenin tarafsızlığı" konularında hükümet programlarında giderek artan oranda yer almaya başlamıştır. 1960'dan günümüze, Planlı Kalkınma Dönemi'nde değişen ve gelişen toplumsal yapı, kamu yö-

---

33 DAĞLI, N., AKTÜRK, B.; y.a.g.e., S. 35, S. 64.

## HÜKÜMET PROGRAMLARINDA KAMU YÖNETİMİ KONULARI 273

netimi alanında da değişildik ihtiyacı doğurmuş, kamu yönetiminin planlı kalkınmanın gerektirdiği etkinlik ve verimlilikte işleme sorunu, bu dönemdeki hükümet programlarının bir çoğunda ağırlıklı olarak ele alınmış. Ayrıca şehirleşmenin artışı ile birlikte belediyelerin sorunları (ağırlıklı olarak kaynak ve yetkilerinin artırılması sorunları) ve idarenin tarafsızlığı konusu (özellikle siyasi atmosferin gerginleştiği dönemlerde ve olağanüstü dönemlerde kurulan hükümet programlarında olmak üzere) bu dönemdeki hükümet programlarında önemli bir yer tutmuştur.

Hükümet programlarında kamu yönetimi konularının ele alınışı belli dönemlere göre ortak özellikler taşımakla birlikte, aynı dönem içindeki bir hükümet programını diğerlerinden ayırıcı, "hükümetlere özgü" belirli temalar ya da ağırlıklı olarak ele alınan konular bulunmaktadır.

Örneğin; Ali Fuat Paşa, riyasetinde kurulan y. İcra Vekilleri Heyeti'nin Programında mülki idare taksimatı, Recep PEKER Hükümeti Programında teftiş hizmetleri konulan geniş ve ayrıntılı olarak ele alınmıştır. I., II. ve III. Süleyman DEMİREL Hükümetleri Programlarında "Devletin, icranın müessiriye- tını artırma" konusu ağırlıklı olarak işlenmiş, I. ve II. Turgut ÖZAL Hükümetleri ile Yıldırım AKBULUT Hükümeti Programlarında "devletin vatandaş ile ilişkilerinde itimadın ve beyana güvenin esas alınması aksi görüldüğü takdirde müeyyide uygulanması" fikri önemli bir yer tutmuştur 34.

Son olarak, hükümet programlarında yer alan kamu yönetimine ilişkin hu- suslann, Kalkınma Planlarının bu konudaki hükümleri, çeşitli idari reform kurulu raporları ve değişik bilimsel araştırmalarla birlikte kamu yönetimi alanında ileride yapılacak çalışmalarda değerlendirilmesi gereği vurgulanmalıdır.

## YÖNETİCİLİK YAŞAMI\*

Çev: Namık DEMİR  
Samsat Kaymakamı

*"Hayat, zirveye yaklaştıkça giderek güçleşmekte  
soğuk artmakta, sorumluluklar çoğalmaktadır."*

**Friedrich Nietzsche**  
The Antihrist Aphorism

Zamanımızın mitlerinden biri de yöneticilik pozisyonunun bir boş zaman faaliyeti ve konfor olayı olarak görülmesidir. Aslında yöneticilik hayatı, yoğun çabayı, stresi ve saatler boyu çalışmayı gerektiren ve kişisel disiplini zorunlu

kılan güç bir hayattır. Bu güçlükler, esas itibıyla mesleğin kendi yapısından kaynaklanan güçlüklerdir. Bu bakımdan yöneticilik mesleğini arzulayanların yönetilik yaşamının doğasını iyi kavramış olmaları ve temel olarak sahip olunması gerekli özellikleri taşımaları gerekmektedir.

Bu bölümde birçok yüksek yöneticinin yaşamını tasvir ediyoruz. Dikkat ediniz bu, zirveye erişmemiş birçok kimsenin veya erişmiş bazı kimselerin tasvirinden ibaret bir iş değildir. Tasvir edilen insan "sıradan olmayan insan"dır.

### **Yöneticiler Ne Kadar Yoğun Çalışırlar?**

Günümüzde kapitalist sistem, büyük korporasyonların idaresine dayalı "işletme yöneticiliği" biçiminde etkili bir sisteme dönüşmüştür. Bu bakımdan, ekonomiyi organize eden idari sistemin önemli bir sonucu verimlilik olmuştur. Bugün Amerika, geçmişin kapitalist kaptanlarınkine nazaran işletme yöneticilerinin idaresinde daha verimli ve üretken durumdadır. Bu sisteme has olan "rekabet" prensibi, işletme yönetiminin gelişmiş olduğu ülkelerden kaynaklanmaktadır.

Ancak bu sistem, içinde liderlik pozisyonu alacak olan kimse üzerinde güç ve baskı olgusunu yerleştirmektedir. Bu baskı sistemi önemli ölçüde onun lider-

---

\* Bu yazı, Executive Skills, Roger Bellows, Thomas Q. Gilson, George S. Odiome, Prentice \*Hali Industrial Relations and Personnel Series, 1962 adlı yayının 163-175 inci sayfalarından tercüme edilmiştir.

lik tarzını da etkilemektedir. Bugün kânn şirket sahipleri açısından daha az gü- duleyici olmasına karşın yöneticiler arasında şirket için mümkün olan en fazla kân gerçekleştirmek en az eskisi kadar önemli bir güdüleyici güç durumundadır.

Vergileme sisteminin yüksek gelir dilimleri üzerindeki büyük payına rağmen birçok yüksek yönetici eski meslektaşlarına göre daha fazla çalışmaktadır. "Daha fazla çalışmam" diyor birisi. Bu, kendi sınıfının diğer mensuplarının şevkini kırdığından veya vergilerden şikayetçi olmadığından söz ettiği anlamına gelmemektedir. Fakat kendisinin de daha fazla maaş için daha fazlasını yapamayacağı anlamına da gelmez.

(Fortune Dergisinin 55 şirket başkanı ve 221 yöneticiyi kapsayan mülakat serisinden alınmıştır.)

Üzerinde araştırma yapılan kimselerden bir kesim, diğerlerinden bir ölçüde farklılık gösteren ve liderlik karakterine sahip kimselerdir. Bu tatlı güdünün altında 19. yüzyıl korsanlarınınki kadar güçlü bir ego yatmaktadır.

Bazı alt seviyedeki yöneticilerin daha yüksek görevler için umutlanmalarına rağmen gerilimden çekinmeleri nedeniyle bu seviyelere ulaşamadıkları belirtiliyor. Bu çalışma da gösteriyor ki baskılar rahatlık ve konforla bağdaşmıyor.

Ortalama olarak yöneticiler her beş gecelerinden dördünü çalışarak geçiriyorlar. Bu ofiste geçen bir geceyi, eğlenilerek geçirilen bir geceyi, evde geçirilen iki geceyi artı, 45-48 saate varan ve ofiste geçirilen bir geceyi kapsamaktadır. Tabii bu süre toplantı zamanlarında haftada 80 saate kadar yükselmektedir. Araştırmanın yapıldığı tarihte büyük şirketlerin hız artırmayı teşvik açısından çok küçük çaba sarfettikleri ortaya çıkmıştır. "Genç Başkanlar Örgütü"nü bildirdiğine göre ofiste geçen ortalama çalışma süresi evdeki işler hariç haftada 53 saattir.

Dört büyük şirkette görevli orta ve üst seviyelerdeki yöneticileri de kapsayan yüz yüksek yöneticinin katıldığı bir araştırmada, ortaya çıkarılan yöneticilik mesleğinin baskılarının Fortune dergisinin çalışmasında elde ettiği bulgularla aynı olduğu anlaşılmıştır. Yöneticilerin zamanını alan ve onlar için fevkalade sıkıntıya sebep olan bu faktörler arasında;

- Dışardan gelen ve kişisel ilgi gösterilmesi gereken ziyaretçiler,
- Telefonlar,
- Sosyal faaliyetlere katılım,

## **YÖNETİCİLİK YAŞAMI**

277

- Alt düzeylerdeki personelin problemleriyle uğraşmak (kişilik çatışmaları, tatminsizlikler, iş değişiklikleri yapma ve anahtar rolü oynayan insanların kiralanması..)

- Seyahatler.

Çoğu sabahın erken saatlerinde veya akşamın geç saatlerinde telefon trafiğinin azaldığı zamanlarda daha çok çalışabildiklerini belirtiyorlar. Bir tanesi şöyle diyor, "evde, yemekten sonra daha az gürültü ve daha az rahatsızlıkla ofiste- kinden daha iyi düşünebilme imkânı bulabiliyorum. Çoğu işlerimi, organizasyonlarımı ve adamlarımla ilgili çoğu yaratıcı düşüncelerimi bu anlarda geliştiriyorum."

Bu kimselerin çoğu, başkalarının kendilerini biraz yavaşlamaları için uyardıklarını, bunların da çoğunlukla eşler ve psikiyatristler olduğunu belirtiyorlar. Buna rağmen birkaçı şöyle diyor: "Eşim artık beni kızdırmıyor.

Gençken daima yavaşlamamı söylerdi, fakat şimdi artık rahatsız bile etmiyor, hatta umursamıyor bile. Sanırım artık seyahatlerime ve evdeki çalışmalarına alıştı. Yılda bir kez doktora gidip kontrolden geçmemi sağlamağa çalışıyor. Sanırım doktorun bana biraz dinlenmem gerektiğini söyleyeceğini biliyor."

Fortune dergisinin çalışmasında belirttiği gibi, yöneticilerin böylesine güç bir çalışma temposuyla çalışmağa razı olmalarının altında yatan güdüler; kendini ispatlama, övünç duyma, prestij arzusu, mevkiini kaybetme korkusu ve kendine bağlı kimseler için duyulan büyük sorumluluk duygusu gibi güdülerdir.

"Kafamda bir yığın yeni fikirler ve geliştirilmiş planlar taşıyorum. Eğer ben yavaşlarsam bir sürü insan da yavaşlayabilir. Sıradan işleri temsilcilerime devredebilirim, fakat ne zaman bütünsel bir fikir veya yeni bir rol ortaya koysam ana stratejileri benim belirlemem gerekmektedir. İşin ayrıntılarını diğerlerine aktarabilirim ama ders kitaplarının yazdığından ve yönetim bilimi profesörlerinin sandığından farklı öyle çok şey var ki onları devretmem mümkün değil."

Bu durum, kendilerinin de itiraf ettiği gibi onlara fevkalade büyük bir zevk veriyor, onları motive ediyor ve sürekli çalışma güçlerinin iki katına çıkmasına neden oluyor. Öncelikle kâr ve gelişme sağlayıcı işlerden uzak kaldıkları zaman kendilerini suçlu hissediyorlar, ikincisi enerjilerinin günden güne değişen ihtiyaçlardan dolayı dağılması nedeniyle tansiyonlarında hissedilir değişimler meydana geliyor.

Fortune dergisinin üzerinde araştırma yaptığı yöneticiler grubunda geçerli olduğu gibi gerçekten eğlenmekten ve bazı hobilere sahip olmaktan hoşlanmıyorlar (Çoğunlukla golf oynama, ördek avı, deniz botu sürme...). Bu tür kültürel uğraşlar yöneticilerce sevilmemekte onlara yabancı gelmektedir.

### Yöneticiler Birer Makina mı?

Osbdm Elliot "En Üstteki Adam" adlı kitabında, büyük bir otomobil şirketinde bir başkan yardımcısının ilk gününü tasvir ediyor. "Lüks çiçeklerle süslü evinin mükellef yatak odasında güne çalar saatinin emredici sesiyle, bir dahili toplantının tasansını kafasında oluşturarak başlıyor. Yatağında dosdoğru kalkıyor, duşu giriyor ve çıkıp giyinme odasına geliyor. Nihayet eşiyile kahvaltı ettikleri tezgaha erişiyor. Her zamanki olağan fakat sıkı biçimde hazırlanmış kahvaltısından sonra son kez görüntüsü hakkında eşinin fikrini alıp garajdaki lüks arabasına gidiyor ve yine her zamanki saatte yola koyuluyor.

Birçok yöneticiye göre kendi zamanları sıkı biçimde planlanmakta ve kontrol edilmektedir. Şevkli bir çalışma anlayışı içerisinde, kendi fonksiyonlarını



şemalar, toplantılar, konferanslar ve seyahat tarihlerinin kendileri için diğerleri tarafından tespit edilmesine imkân sağlayan objektif bir biçimde belirlerler. Bir yönetici randevularını belirlerken, basit anlamda sekreterini çağırıp söylemek yerine bu işi telefon ederek gerçekleştirir. Bir banka memurunun sözleri şöyle; "personeli yakından takip etme isteğimle ilgili bazı anahtar göstergelerim var. Bunlar denetimci kuruluşların menfi durumları gibi şeylerdir. Bu bakımdan, bütün bunlarla uğraşabilmem için zamanımın uygun olması, dolayısıyla sistemin yapıcısı olmak zorundayım."

İnsanın kendisini bu şekilde sıkı bir biçimde planlayıp şekillendirmesi bazı kafalarda "makina" imajını uyandırıyor. Yöneticinin bu şekilde, işten başka hiç bir şeyi olmayan bir kimse şeklinde yorumlanmasında biraz gerçeklik payı var, ama bu ancak yan yanya doğrudur. Onun fiziksel davranışları ve işine olan açık ve aralıksız dikkati, motivasyonlarına baktığımızda daha insancıl bir biçimde karşımıza çıkıyor.

### **Bay Yöneticiyi Koşturan Güç Nedir?**

Yöneticileri daima hızlı bir çalışma temposu içinde tutan baskı sisteminin parçaları güdüler ve şevktir. Max Lerner'in dediği gibi yönetsel fonksiyonlar, büyük şirketlerde kâr ve temettü elde etmek arzusundan tamamen farklılaşmıştır, daha çok rekabet performansı ve iyi yapılmış bir işin gururu ile yakından ilişkili hale gelmiştir. Karmaşık bir ücret, ikramiye, ince iş hevesi sürüp giden bir sistem olarak kapitalizm ve üretim-salış süreci içerisinde dikkate değer yetenekler olarak sayılmaktadır.

Yönetici tazmin sanatı, gelişkin gelir vergilerinin ortaya çıkmasına neden olan çeşitli formların bir bileşimidir. Temel ödemeye ilave olarak bir çok şirket yöneticisinin önderliği altında gerçekleştirilen geliştirmeye katkıda bulunması

### **YÖNETİCİLİK YAŞAMI**

279

için ikramiyelerle desteklenir. Bu ikramiye nakit olabilir ve temel ödemede olduğu gibi vergilenebilir veya farklılaştırılmış, emeklilikten sonra toplam ferdi gelirin (vergi seviyesine bağlı olarak) azalması sırasında ödenebilen tazminat biçiminde de olabilir. Bazı açılardan bu, seçilmiş stoklar biçiminde de olabilir. Bu şekildeki tasarımlar, firmanın çalışmalarnı sürdürmesi için yöneticinin gerekliliğinden kaynaklanan ileri avantajlara sahiptir, bu suretle kendisinin tüm tercihlerini ve diğer ödemelerini demek mümkün olacaktır. Çünkü o bir zaman zengin olma fikrine bağlandığından ekonomik sözleşmelerin içine konu olmaktadır.

Yöneticinin, bilinen standartlara göre zengin olsa bile gidişini yavaşlatması veya zenginlikle birlikte gelen bir eğlenceli hayata geçmesi küçük bir ihtimaldir. Du Pontların Başkanı Crawford Greenewalt "Sıradan Olmayan Adam" adlı

kitabında samimi biçimde, dolar başına 9 centlik vergiye rağmen kazançlı olduğunu ifade ediyor. Brüt ve net tazminatım eşitlense de sıkı çalışıyorum diyor. Bu çalışma zevki-paraya bağlı, aynı zamanda ondan ayrı yöneticinin içinde çevresindeki birçok şeyle bağlantılı ayrı bir zevktir. Para bunların arasında yer alır, fakat en önemli motiv değildir. Mesela bir başan örneği sergilenebilmesi için güdülenebilir.

"Bugün öğleden sonra telefon çaldığında ofiste otuyordum, arayan Başkanın sekreteriydi. Saat 5-6 civarında ofiste olup olamayacağımı soruyordu, Tabii olarak "elbette" dedim. Daha sonra her akşam o saatlere kadar çalışıp çalışmadığımı düşünüp düşünmediğini merak ettim. Yaklaşık 5.30'da geldi, yaklaşık saat 6.30'a kadar konuştuk. Bunun onun için olağan dışı bir şey olmadığını farkına vardım. Şu anda biraz daha ofiste kalmayı düşünüyorum. Zamanı daima iyi kullanabilirim. Bu, onun da yaptığı ve şu anda bulunduğu yere gelmesini sağlayan şey".

Bu parça ikinci noktayı gösteriyor. Örnekte bahsi geçen yönetici bir baskıyı ima etmiyor, daha çok yeni bir çalışma standardını kabul ederek kendi çalışma kapasitesini ortaya koyuyor. Bir eza fi maaşındaki bir yönetici şöyle diyor: "Buradaki herkes geç saatlere kadar kalıyor görünüyor. Yönetici kanat tarafında ne zaman dolaşsanız ofislerde Cumartesi, Pazar ve akşamları çalışan insanlar bulabilirsiniz. Hiç kimse bunu garip bulmuyor görünüyor, bunlar bizim yönetim tarzımıza ait şeylerdir."

Genç çalışanlar, bu firmada hiç kimse neden hemen ayrıldıklarını sormadığı ve resmi veya gayriresmi tespit edilmiş bir saat düzeni olmadığı halde yukarıda belirtilen alışkanlığı elde ettiler.

Gelenekleri kabul etmeyenler, yöneticilerin davranışlarını onlar üzerindeki

esrarengiz baskıyı uyumlaştırmak için inceleyebilirler, yöneticinin iş alışkanlıkları yakından incelendiğinde Rex Hersey'in açıklaması daha makul görünüyor. O, her insan faaliyetinin genel olarak organizmanın dinçliği üzerine kurulduğunu söylüyor. Bu dinçlik kendini üç yoldan ortaya koyuyor.

1. Genel olarak veya belli bir faaliyete karşı duyulan istek,
2. Faaliyet için gerekli fiziksel kapasite,
3. Entegrasyon ve kontrol gücü, mesela düşünsel disiplin veya duygusal direnç.

Hersey'in de ortaya koyduğu gibi dinamik hareketleri açıklayan bu kavram, belki bunu amaçlıyordu ama 100 genel yöneticiyi kapsayan bir mülakat esnasında ortaya çıkarıldı. Aşağıda bu mülakatlara ait bulgular şöyle sıralanmaktadır.

## 1. Genel Olarak veya Belli Bir Faaliyete Karşı Duyulan İstek

Genel yöneticilerin çoğu, faal olmadıkları zaman veya gereksiz faaliyetlerle uğraştıklarında kendilerini rahatsız hissediyorlar. Mesela: "Bir zamanlar iş esnasında, gazete okuyarak zaman öldürmek zorunda kalıyordum. Bu beni çılgına çeviriyordu. Bir süre için kitap okudum, sonra anladım ki bütün bunların belli bir amacı yoksa benim gerçekten ilgimi çekmiyordu. Nihayet sıkı bir işte keşfedildiğim zaman dışlarının arasına alabileceğim bazı hakiki problemlerin olmasına çocuklar gibi seviniyordum".

Bu arzu, çoğunlukla hayvansal enerjinin tüketimi yanında zihinsel ve duygusal bir faaliyete doğru genişler.

"Konuya gerçekten hakim bir asistanı yardımcı olması için verdiklerinde biraz dinlenme imkânı bulabileceğimi düşünmüştüm, fakat anladım ki üzerinde çalışmak istediğim işlere ilişkin notlar almaktan başka bir şey yapmıyorum. Bunun farkına varmadım önce her zamankinden daha fazla meşguldüm ve kendimce işi geliştireceğimi düşünüyordum".

Burada önemli olan nokta, tabii olarak yöneticilerin faaliyetlerinin anlamlı olması halinde çok daha sıkı çalıştıkları ve nerede ise tüm faaliyetlerinin anlamlı hale gelmesidir. Emerson'un belirttiği gibi "Ne olduğundan farklı hiç bir şey söyleyemezsin". Yöneticiler daima amacı olan insanlardır, tıpkı akan bir suyun kendi akacağı seviyeyi bulması gibi daima yaptıkları işlerde bir anlama erişen insanlardır. Bu, yöneticinin amacının -kendine sıkı çalışmayı empoze eden makînanın- kararlılığı anlamına gelmektedir. Böylesine bir biçimlenişte, amacının kendi üzerinde, hedeflerine ulaşması konusundaki şevk ve arzu açısından fevka-

## YÖNETİCİLİK YAŞAMI

281

İade büyük bir etkisi vardır. O'nu bu yönde güdüleyen güçler, temelde içsel güdülerdir ve başarısının ölçüsünü sağlayan bazı objektif ölçülerle dokunulabilir tabiatının ödülleri ile tesadüfi ile bağlantılıdır.

## 2. Faaliyetleri İçin Gerekli Fiziksel Kapasite

Fiziksel kapasite, üretken bir şey yaratma veya yöneticinin kapasitesini ölçme bakımından tek başına yeterli değildir. Bununla beraber yöneticiler üzerinde yapılan araştırma gösteriyor ki fiziksel enerji ve güç yetersizliği, yöneticinin bir çok işte göstereceği başarıyı sınırlayabilmektedir. Kafa, zihinsel şeylerden daha fazlasına yansıtılmaktadır ve erken hareket eden veya uzun kampanyaların gizemine dayanamayan yönetici muhtemelen kendini elimine

edecektir.

### 3. Zihinsel Disiplin veya Duygusal Direnç

Zihinsel disiplin veya duygusal direnç sıkı çalışma şevki olması gereken yönetici için temel gerekliliktir. Zihinsel disiplin, onlardan birinin ifade ettiği, bir çekmeceyi açıp ötekini kapamak gibi bana, konudan konuya geçme hünerini veriyor. Böyle bir disiplinle küçük bir konudan konuya geçme hünerini veriyor. Böyle bir disiplinle küçük bir çaba, sıkı bir çalışma düzeni için gereklidir. Eğer toplardan birini düşürürse yoğun stres ve muhtemel felaketler altında kalacaktır.

Lynn Castl, yöneticilerin çok çalışma arzularının mevcut şartların sonucu olduğunu söylüyor. Eğer belli şartlarla karşılaşırlarsa herkesin sıkı çalışacağıını belirtiyor. Tavsiye ettiği şartlar şunlardır:

1. İnsanlar kendi başlarına buldukları şeyler üzerinde çalışmayı seviyorlar.
2. İnsanlar kendileri için kurdukları işlerde daha sıkı çalışıyorlar.
3. İnsanlar ne yaptıklarını görebildikleri zaman çalışmayı seviyorlar.
4. İnsanlar, işlerinin önemli olduğunu hissettikleri zaman çalışmayı seviyorlar.
5. Kendilerini güvenli hissettiklerinde çalışmayı seviyorlar.
6. Bazı insanlar hızlı ve asabi bir tempoda çalışmayı seviyorlar.
7. Bir çok insan, neticenin şüpheli olduğu durumlarda çalışmayı seviyorlar.
8. İnsanlar faydalı işlerde çalışmayı seviyorlar.

Castl, bu listeye ayrıca şunları ilave ediyor: Yukarıdaki şartta düzgün bir biçimde gerçekleştirilip, çalışma ortamı buna göre sağlanırsa insanlar şevk ve etkinlik içerisinde çalışırlar. Severe çalışan bir kimsenin çalışma temposunu ve

duyduğu zevki nasıl muhafaza ederiz?

Burada, yöneticinin çalışma temposunun bazı nedenlerine ilişkin bir bulgu elde ediyoruz. Çünkü rahatlık konusunda iddia edilen baskılar ve Castl'nin reçete ettiği bireysel şartların gerçekleşmesine rağmen, yöneticinin işinde daha fazla bağımsızlık ve kendine göre hareket imkânı var, bu yüzden enerjisini paldır küldür harcayan ve bunun zevk olduğunu düşünen bir kimse durumundadır.

Bu liderlik konusunda enteresan bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Şayet liderler, kendi azim ve kararlılıkları doğrultusunda çok çalışmış olsalardı teşkilat içinde bu kararlılığın ödüllendirilmesi onların şevk ve çalışma gücünü hızlandıran bir anahtar olmaz mıydı?

## **Yöneticiler Stres Altında mıdır?**

Eğer her yönetici bir at kadar çok çalışsa ve tanrı kadar mutlu olsa kaygılanacak ortada her hangi bir şey olmazdı. Ancak, genelde işverenler, özellikle de yöneticiler için söz konusu olan stres, geniş çaplı biçimde dayandıkları temellerin olup olmadığı yolunda tartışılmaktadır. NevvYork Ömür Kuruntunun raporlarına göre dejeneratif hastalıklar açısından özellikle kalp, kanser ve ülser ortalama olarak makinistlerde veya vasıflı çalışanlarda bir yöneticide olduğu kadar tedaviye ihtiyacı olan hastalıklardır. Sadece 6000 kişinin yüzde 13.3'ünde sürekli tansiyon görüldüğü bildirilmektedir.

Zihinsel sağlık ilgili yerlerin güncel kavramı olan stres konusunun yöneticilik veya diğer mesleki pozisyonlardaki incelemesi çok yeni bir çalışmadır. Zihinsel sağlık fikri, sadece pisişik veya ciddi şekilde sarsılmış medikal ve psikiyatrik tedavi görmesi gerekenleri değil, aynı zamanda bir takım bilinen kişisel problemleri olan kimseleri de ihtiva etmektedir. Bu pröölemler, verimlilik ve faydalılık açışındım olumsuz etkileri olan duygusal rahatsızlıkları, aşın yavaş- lıklan, devamsızlıkları, diğer çalışanlar veya idareciler arasındaki muhalifler ve düşmanlıkları, sürekli şikayetleri, alkolizmle kazalan ihtiva etmektedir. Yöneticiler arasında yavaşlık ve devamsızlık, pratik anlamda mevcut olmamasına rağmen hesaplanan saatlerdeki performansları (işte bulundukları sırada) orta düzeyde çıkmış, diğer çalışmaları anlamlı bulunmuştur.

Stresin zarar vereceğini bir çok açıdan gösterirler. Etkinlik kaybı, idari yetersizlik, asabiyet, alkol düşkünlüğü ve diğer insanları rahatsız eden veya şirketin toplum içindeki yerini olumsuz şekilde etkileyen sosyo yetersizlikler muhtemelen sağlıksız zihin yapısının belirtileridir. Yönetici üzerinde baskı teşkil eden ve bireysel olarak stres etkisi yapan iki büyük güç vardır: İlki, kendisini yüksek bir çaba içerisine sokmak ve teşkilatının işlerini uygulamada insiyatif sahibi ol-

## **YÖNETİCİLİK YAŞAMI**

**283**

ma ihtiyacıdır. İkincisi, öfkesini veya hırsını kendisine başan getirecek şekilde ele alması ve kanalize etmesi ve daha ciddi asabiyetlere sebebiyet vermemesidir. Çünkü bu, teşkilat tarafından sosyal manada istenmeyen bir şeydir. Bu dengeleyici anlaşma, engin bir beceri ve ayrımcılığı gerektiriyor. Bu da endüstriyel liderlerin en büyük hünerleridir.

## **Kişisel İnsiyatif Baskısı**

Bir çok şirkette tepeye doğru yükselen insan, olan biten üzerinde insiyatif sahibi olmak durumundadır. Bu kimseler ve diğer yöneticiler başkalarından beş

yönde farklılık gösterirler.

1. Yüksek enerji sarfını gerektiren alışkanlıklar.
2. Önemli şeyleri önemsiz şeylerden ayırt etme yeteneği.
3. Diğerlerinin fikirlerini değerlendirme ve kullanma yeteneği.
4. Sağlam bir kafa yapısına sahip olma ve engelleri aşma kabiliyeti.
5. Engelleri aşmak.

• Şayet bunlar Allah vergisi olarak mevcut ise sorun yok fakat değilse insanların kendilerini geliştirmeleri gereken alışkanlıklarıdır. Aynı zamanda bu hasletler diğer çalışanlara da empoze edilebilir.

Yöneticiler bugün idare üzerindeki baskılara karşılık vermek için bu özelliklere sahip olma ihtiyacını duyuyorlar. Yönetici, daha büyük ölçekteki karmaşık şirketlerde güncel problemlerle sağlıklı biçimde uğraşmak ve kişisel rekabet gücünü geliştirmek zorundadır.

Şimdi bu temel özelliklere ve yöneticilerin kendi kapasitelerini nasıl geliştirdiklerine göz alalım:

### **Enerji Tüketimi Alışkanlığı**

Bu lüzumlu davranış örneği, her şeye şevk ve pozitiflikle yaklaşmaktadır. Yapıcı kimse, mümkün olan bir çok hedeften birini seçip yeteneğini geliştirir ve bu hedefi gerçekleştirmek için özelliklerini, bilgisini, gücünü ve liderliğini uzmanlık seviyesine çıkarır.

### **Önemli Şeyleri Seçmek**

Yönetici sonuçlara varan bir kimse olarak becerileri fonksiyonel hale getirir, bu açıdan bakıldığında anahtar yeteneklerden birisi, önemli şeyleri seçme ve eyleme dönüştürmedir.

Aksiyon gerçekleştiren adam olmak için ilk adım, sık çalılar arasında nasıl derleneceğini öğrenmek ve önemli şeyleri bulup birinci plana çıkarmaktır. Bu, yol boyunca bir çok zor adımda uzmanlaşmak demektir.

Aksiyon gerçekleştiren kimse, kendi üzerinde baskısı olan şeylerin tümünü inceler ve her birinin önemini tek tek değerlendirir. Mesela bir yönetici sözlü meşguliyetleri açısından haftalık olarak 10 adet taleple karşılaşır. Onların hepsini reddetmek veya kabul etmek yerine kendi hedefleri üzerindeki muhtemel etkilerini ölçer. Mesela küçük bir yatırım analizcileri grubu ile eğer güvenlik pazana katılmayı planlıyorsa bunlardan birini kabul edebilir veya eğer şirketi kolejlere bir iyileştirme kampanyası başlatmak üzere ise bir eğitimci grubu ile

konusabilir. Eğer problem toplumsal ilişkilerde ise gelir artırma fonu başkanlığını kabul edebilir. Eğer şirketi pazar ilişkilerine alaka duyuyorsa bir grup profesyonel kimseyi görevlendirebilir.

Sahip olduğu ustaca seçim imkânı hangi toplantıya katılmaması gerektiğini, hangi konferansta bulunmaması gerektiğini, hangi ziyaretçinin görülmemesi gerektiğini ve hangi mektuplara başka bir görevlice cevap verilmesi gerektiğini bilmesine yardımcı olmaktadır. Biliyor ki yapabileceği her şey aynı ölçüde öneme sahip değildir. Bir çok projeyi tutmak durumunda olan bir kişiden bu projeleri çıkarmak için fonlan zorlamaktadır. Hayati öneme haiz bir kaç şeyi listesinin başına almakta, önemsiz bir çok şeyi de listesinin altına kaydı mı aktadır.

Kâr zihniyetine sahiptir. Kâr getirici şeyleri hemen değerlendirmekte, gecikme halinde zarar getirici şeyleri de kontrol etmektedir. Bu birinci listeyi kullanmak suretiyle temel şeylerin yapılmasını sağlamakta, önemsiz olayları ise daha sonraya bırakmaktadır. Harekete geçmeyi gerektiren konularda dikkatini yoğunlaştırmaktadır. Diyelim ki büyük bir müşteri ile ilişkiler tehlikeye giriyor, ne olacağını beklemeden harekete geçiyor, hemen hoşnutsuzluğun giderilmesini sağlıyor, daha sonra gidip müşteriye olanı biteni anlatıyor. Bir çok aksiyon gerçekleştirici kimsenin sahip olduğu iki özellik vardır. İlki, müşteri şirkete giderek tepedeki adamla görüşüp işlerin iyi gitmesini sağlamaya çalışmaktır. Bu tip yöneticilerden biri şöyle diyor: "Büyük bir şeffle uğraşmak, diğer alt düzeylerdeki kimselerden biriyle uğraşmaktan daha kolaydır". İkincisi, kendi hata ve yanlışlarını kabul etmek ve söylemekten çekinmemektir.

Tekrar belirtmelidir ki önemli olan nokta tabii bir fırtına ile başlamak zorunda olmamız değildir. Herkesin kullandığı veya kullanamadığı bir kapasitesi vardır.

## YÖNETİCİLİK YAŞAMI

285

### **Diğerlerinin Fikirleri**

Aksiyon gerçekleştirici biliyor ki şirkette hiç kimse kendi başına iyi fikirlerin yaratıcısı durumunda değildir. Öyle bir atmosfer oluşturuyor ki her fikir açık açık söylenebiliyor ve her fikre itibar ediliyor. Bu sadece ofisinin kapısının herkese açık olması demek değildir. Dolaşılıyor ve işlerin nasıl yapılacağı konusunda herkesin fikrini alıyor ve bunları iş esnasında hesaba katıyor. O, kimin fikrinin sorgusuz kabul edilebileceğini, kiminkinin biraz budanarak kabul edilebileceğini iyi bilmektedir.

Bu, O'nun tek başına atanmış, herkesi alelacele kurgulayan bir deha olmadığı anlamına gelmektedir. O herkesi dinlemeye, soru sormaya yetecek bir sabıra sahip olup yan şekillenmiş fikirlerin geliştirilebilmesi için fikir sahiplerine yardımcı olma özelliğine sahiptir. Sadece bununla da yetinmez, fikrin sahibine bunun önemli olduğunu aşılır. Eğer uygulanmazsa nedenini ilgisine izah eder. Eğer fikir iyi ise fikri bulan, kimseye içten teşekkür ederek katkısının önemini kendisine anlatır.

Diğer çalışanlarla olan ilişkileri sıcak ve candandır, fakat muhtemelen pasif durumda değildir. Son derece saygı değer, hünerli bir makinist veya bir felsefe doktoru kadar güçlü beyine sahiptir. Çalıştırdığı insanlar hakkında onlar görevlerinde olmadıkları zaman da iyi şeyler söylemektedir.

Öyle bir atmosfer oluşturmaktadır ki fikir geliştiren insanlar kendilerini yapılacak işin içinde rahatlıkla bulmaktadırlar.

Çünkü bilmektedir ki başlannda bulunan kimse yeni bir fikir gelişmektedir ve kendilerinin de görüşlerine müracaat edilecektir. Yine biliniyor ki muhtemel bir hata veya kayıp, onların kafa derilerine mal olacaktır. Yönetici, astlarının her tür eylem ve işlemini mutlaka kontrol ve denetimden geçirmemektedir. Güvendiği adamları belli ölçülerde hareket imkânına sahiptirler.

Aksiyon gerçekleştirici kimselerin gerçek becerilerinden birisi de, çalışanlar arasında serbestçe fikir üretilmesini, patronları gibi temin etmeleridir. O'nun in-siyatifi bu anlamda bulaşıcıdır.

### **Düşünsel Zihniyetlilik**

Aksiyon gerçekleştirici kimselerin, toplantılara katılma, diğer çalışanların ihtiyaçları ve toplumun temel ihtiyaçları ile alakadar olma zorunluluklarına rağmen düşünsel zihniyet geliştirmeleri sözkonusudur. Chris Argyris'in belirttiği gibi bunun sadece bir istisnası var. "Hayal kırıklığına karşı tolerans sahibidirler. Sık sık gecikmelere ve toplantılara katlanırlar. Sabırlıdır ve sahip olduğu sabır elde etmeyi arzuladığı her şey için geçer yoldur.

Bu sabırlılık, bir boyun eğme olayı değildir. Zamanı geldiğinde aksiyon zihniyetli yönetici çoğunlukla acımasız olma hissi ile doludur. Seçenek, eğer işin yerine getirilmesi için eski ilişkilerin sürdürülmesini gerektiriyorsa daima işin favorisi olmak için karar vermeye hazırdır. İnsanların ayağına basmak onun ilk tercihi değildir, fakat eğer gerekiyorsa bunu gayet acımasızca yapacaktır."

"Bir yönetici, yapmayı planladığı pazarlamaya ilişkin bir kampanyayı patronunun eşinin bazı şeyleri beğenmemesi nedeniyle bozulduğunun farkına varıyor. Akıllı kimseler ve politik düşünürler onu bırakmasını ve başka bir yol bulmasını tavsiye ediyorlar. Bütün faktörleri değerlendirdikten sonra yoluna



devam ediyor. Sonuçlar fevkalade başanlı olduğunda patronu, eşiyle geçirdiği tatsız bir kaç dakikaya rağmen, memnun oluyor ve yonetickiye olan guvenini devam ettiriyor."

Duşunsel zihniyetlilik, bazan esnek değilmiş gibi goruunur. Bir kere hangi eylemin doğru olduğuna karar verdikten sonra havarim nasıl estiğine bakmayacaktır. Bu bir açıdan kararlaştırdığından ve çoğunlukla da tereddut veya sendeleminin uzerinde durulan Şey ne olursa olsun kavramaktan daha kotu olduğunu bilmekten kaynaklanmaktadır. Yine biliyor ki ne yapsa değiştirmesi gerektiği yolundaki baskılar kaçınılmaz olarak mevcut olacaktır. O, butun bunları ilerlemenin, gelişmenin maliyetleri olarak kabul etmektedir.

Aksiyon gerçekleştirici zihniyete sahip olan yoneticii, muhtemelen duşunsel zihniyete de sahiptir. alıştırdığı insanları, yaptıkları tabii hatalardan dolayı takdir etme arzusuyla doludur ve gereğinde kellelerini de goturmeğe hazırdır. alıştırdığı kimselerin duşunceli işçiler olduğu ve sıkı çalışacaklarını, iş başarısına katkıda bulunmak için sıkıntıya katlanacaklarını duşunmektedir.

Yeteneklerinin gerektirdiğinden daha az çalışan insanları uyardır. İyi işe karşı liberal bir tutum içindedir, aynı zamanda bu liberal anlayışı tersi yonde kapasitesi duzeyinde performans gosteremeyen kimseler için taşımaktadır. İşlerine gomuilmuş durumdaki insanlar açısından aksiyoncu adam korkutucu bir figurdur ve kesin olarak yaptıracağı Şeyleri duzene koyduracaktır, aksi halde teşkilat içindeki durumları gelecekte tehlikeye girecektir.

Kendisi de duşunsel zihniyetlidir. Kişisel başarıların odulunu verme arzusunadadır. Uzun saatler, sıkı çalışma temposu, oldurucu seyahatler onun için hayat tarzıdır. İşine sıkı bir biçimde konsantre olur ve diğer Şeylerin hayatında oynadığı rolunu en aza indirir. Zevk ve eğlenceyi sadece işinde bulur.

## **Engelleri Aşmak**

Genellikle aksiyon adamı engelleri aşmada ustalık sahibidir. Engelleri ana-

## **YONETİCİLİK YAşAMI**

**287**

liz etmede, onları ortadan kaldırma konusunda veya avantajlı duruma getirmede uzman durumundadır. Bu kuuk yetenek yoneticinin mesleğine "Şevk" katılımına katkıda bulunmaktadır. Bir doğulu yoneticinin dediği gibi "herkesin Şikayet ettiği bir problemi ozmekten fevkalade zevk alıyorum ne zaman, herkesin ozulemez dediği bir problemi ozsem, butun anlamsız çabalar anlam kazanmaktadır."

Bir bitki Şirketinde bu beceriyeye sahip bir muhendis vardır. Ne zaman bir bitki hastalansa, surekli bir problemi olsa, yuksek maliyet sorunu veya gostergelere yansayan bir zarar soz konusu olsa bu genç muhendisi yoneticii

olarak bir veya iki yıl süreyle tayin ederler. Çünkü o, sonuç getirici iş yapan bir kimse olarak, parayı kazandıran ve problemleri çözen kimse ününe kavuşmuştur. Kaçınılmaz olarak bir kaç yıl geçmeden işe alışamaz, bir sonraki görevi alma zamam geldiğinde ancak hazır duruma gelir. Böyle görevlerde bulunurken ne tür bir formül kullandığı kendisine sorulduğunda şöyle cevap veriyor: "Valizimi topladım ve bütün problemlerin kolayca çözümlenebileceği varsayımıyla işe koyuldum. Çok zaman önceki durumlardan daha farklı oluyor fakat bu hayatı benim için daha eğlenceli hale getiriyor."

Güven duygusu engellere yaklaşma bakımından önemli bir adımdır. Diğer insanları durduran engeller aksiyon gerçekleştiriciye kendini gösterme imkânı sağlamaktadır. Diğerlerinin yapamadığı şeyleri yapabilme ihtimali onun ataklığını çöştürmektedir.

Çoğunlukla aksiyon gerçekleştirici, diğer kimselere nazaran daha çok engelle karşılaştığının farkına varır. Bu engeller onun pozitif yaklaşımıyla çözümlenecek hale gelir. Gelecekte ortaya çıkacak engeller, aksiyon gerçekleştirici tarafından kestirilir ve öncelikle üzerinde çalışılır. Zamanını problemlerin çözümü için diğerlerinin de fikirlerini almak ve katılımlarını sağlamak ve böylelikle katkılarını elde etmekle geçirir. Çoğunlukla engellerin ortadan kaldırılması konusunda diğerlerine serbesti tanıyarak kendi problemlerini hafifletme yolunu seçer.

Bu engel aşma becerisi engellerin halli esnasında gelişir, olgunlaşır. Bazı olaylarda direkt yaklaşımlar geçerli olacaktır, bazılarında ise "ayak oyunlarına" ihtiyaç vardır. Bir yöneticinin dediği gibi "sonuç getirici olma özelliğim, sanırım ne zaman döğüşmek, ne zaman kaçmak gerektiğini bilme zorunluluğuma ilişkin yeteneğime atfedilebilir." Ancak bu, söylenenden de karmaşık bir şeydir. Beşinci bölümde de tartışacağımız gibi, planlama ve yaratıcılık, engel çözümündeki başanda önemli rol oynamaktadır.

## ÖZET

Bir çok yüksek yönetici çok çalışmaktadır. Hayadan bir amaç için organize edilmiş olup, rutin faaliyeter bir makina gibi zamanında gerçekleştirilir. Böyle yöneticiler işlerine karşı büyük bir şevk içindedirler, tipik anlamda fevkalade zihinsel, fiziksel ve

duygusal enerji ile doludurlar. Şirketin ve vazifenin malı durumundadırlar. Bazılan yöneticilik hayatının stres ve tansiyonundan hasta hale gelmişlerdir. Bu, görevin yürütümünde yüksek düzeyde inisiyatif ve atılganlık gereklidir, fakat bununla beraber iyi bir iş donanımına sahip olmak gerekiyor, şayet arzu edilmez aşınıklardan kaçınılırsa. İnsiyatifini kullanmada yönetici önemli konulan önemsizlerden ayıracak güce sahip olup, bunlan diğerlerine aktarabilir, düşünsel zihniyete sahip olup engellere rağmen ısrar etme kapasitesine sahiptir. Onun uzmanlığa, statüye ve zenginliğe olan arzusunun gerisinde atılganlık yatmaktadır. Fakat bu hususiyetlerin teşkilatın iyiliği için kullanılması gerekir.

## **MÜLKÎ İDAREDE İZ BIRAKANLAR / 9**

### **İBRAHİM ETHEM AKINCI**

**Mehmet ALDAN**

İbrahim Ethem Akıncı, Ulusal Kurtuluş Savaşı'nda, Demirci Kaymakamı olarak halktan oluşturduğu silâhlı bir güçle, gerçekleştirdiği

başarılı akutlarıyla işgalci Yunan birliklerini huzursuz etmiş, hızlarını kesmiş; özverili çalışmalarıyla Mustafa Kemal Paşa'nın beğenisini kazanmış örnek yöneticilerimizdendir.

Kurtuluşun sonra Valiliklerde bulunmuştur. Savaş anılarını "Demirci Akıncıları" başlığı altında toplaması da O'nun övgüye değer bir hizmeti olmuştur.

## HAYATI

İbrahim Ethem 1889 yılında Menlik'te doğdu. Babası Ali Efendi, annesi Naile Hanım'dır.

Selanik Hukuk Mektebi'ni bitirdikten sonra Temmuz 1915 tarihinde Balıkesir Sındırgı İlçesi'nin Çorum Bucak Müdürlüğü'ne atandı. Ekim 1918'de Şamlı Bucak Müdürlüğü'ne ve Kasım 1920'de Dahiliye Vekâleti Kalemî Mahsus Kita- beü'ne nakledildi.

Aralık 1920'de Demirci Kaymakamlığına tayin olunarak bu görevde Kasım 1923 tarihine kadar kaldı. Bu tarihte Ayvalık Kaymakamlığı'na atandı ise de, Demirci halkının Dahiliye Vekâleü'ne başvurusu üzerine 1 Nisan 1924 tarihine kadar Demirci Kaymakamı olarak görevini sürdürdü. 1 Nisan 1924'de Kula Kaymakamlığına nakledildi.

Mart 1925'de Bozok (Yozgat) Vali Vekilliği'ne terfi ettirildi. Bu görevi, Siirt Valiliği (19.10.1925 - 15.11.1928), Bayazıt Valiliği (16.11.1928 - 4.2.1931), Samsun Valiliği (22.2.1931 - 17.10.1931), Balıkesir Valiliği

---

1 "Demirci Akıncıları" adlı eserde verilen bu bilgiye karşın İbrahim Ethem Bey'in içişleri Bakanlığı Arşivindeki Sicil Kamesi'nde kendisi 20 Aralık 1923 - 23 Mart 1924 tarihleri arasında Ayvalık Kaymakamı olarak görünmektedir.

## 290

### TÜRK İDARE DERGİSİ

(30.10.1931 - 19.11.1933), Malatya Valiliği (26.11.1933 - 29.5.1939), Muğla Valiliği (18.6.1939 - 25.7.1949) görevleri izledi.

15.7.1949 tarihinde emekli olan Akıncı, 11.5.1950 tarihinde Hakk'ın rahmetine kavuştu.

Hatice Hanımla evliliğinden Orhan (1924), Burhan (1928), Turhan (1933), adlannda 3 oğul oldu. Sicilinde Fransızca, Bulgarca ve Rumca bildiği yazılıdır.

## HİZMETLERİ

İbrahim Ethem Bey'in hizmetleri hakkında, ölümünden sonra Türk Tarih Kurumu tarafından bastırılan, Kurtuluş Savaşı'na ait anılan dışında herhangi bir kaynağa rastlanmadığından İçişleri Bakanlığı Arşivi'nde bulunan Sicil Dosyasındaki bilgilerle yetinilmiştir. 2 Buna göre İbrahim Ethem Bey:

Çorum Bucak Müdürlüğü sırasında şekâvet kontüsündeki gayret ve başan-  
smdan dolayı Karesi (Balıkesir) Mutasarrıflığı'nca,

Muğla Valiliği sırasında, sağlık işlerinde ve sıtma savaşında gösterdiği "kıymetli mesaiden dolayı" Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nca; 1945 yılında ilköğretim alanında gösterdiği "Olağanüstü gayret ve mesaiden dolayı" Millî Eğitim Bakanlığı'nca birer takdirname ile ödüllendirilmiştir.

1945 yılında, sıtma savaşında gösterdiği başan nedeniyle kendisine ayrıca Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nca 500 lira nakdî mükâfat verilmiştir.

\*

İbrahim Ethem Bey, Demirci Kaymakamı bulunduğu sırada önce Bigadiç baskınında, sonra Gördes'te düşman karşısında gösterdiği, özveriye dayalı hizmetlerinden dolayı "Harp Madalyası" ile ve Akıncı Müfrezeleri komutanlığı ile Kula Kaymakamlığındaki üstün hizmetleri nedeniyle "Kırmızı Şeritli İstiklâl Madalyası" ile onurlandırılmıştır.

İbrahim Ethem Bey ününü, daha çok Demirci Kaymakamı olarak, düşman karşısında oluşturduğu, silâhlı sivil gücü ve bu gücün gerçekleştirdiği başarılı baskınlara borçludur.

İbrahim Ethem Bey, 25 Aralık 1920'de Demirci Kaymakamı olarak göreve başladı. Bu tarihe kadar Demirci ve çevresindeki köyler ve kasabalar düşmanla

---

2 Yöneticilerimizin hizmetlerini ve eserlerini sağlıklı saptamak bakımından imparatorluk döneminde ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında, başka bir göreve atanan Mülkî İdare Amirleri için düzenlenen Beraâtı Zimmet Mazbatasının güncelleştirilerek uygulamaya konulması; ayrıca görevden ayrılan yöneticinin, planlanan ve gerçekleştirilen yatırımlar hakkında bir Muhtıra hazırlayarak halefine devretmesini, bir benzerini de İçişleri Bakanlığı'na sunmasını öneriye değer buluyoruz...

Çerkez Ethem'e bağlı Kuvâyı Seyyare (seyyar kuvvetler) arasında birkaç kez el değiştirmişti. Kaymakam İbrahim Ethem Bey, düzenli askerî birliklerin oluşturulmasına ve devreye sokulmasına kadar, silâhlendirilmiş gönüllü birliklerle düşmanın hızını kesmek yeni işgalleri önlemek ve çekilmeye zorlamak yolunu tuttu.

İlk olarak, düşman işgalinde bulunan Bigadiç Kasabası'nın basılmasına karar verdi. Baskın başarıyla sonuçlandı; düşmanın kaybı büyük oldu. Düşmandan birkaç sandık bomba da ele geçirildi. Bu başarı üzerine, Kütahya

Mutasarrıfı Rahmi Bey, Demirci Kaymakamlığına 27 Nisan 1921 tarihli bir telgraf gönderdi:

*"Demirci Kaymakamlığı'na,  
Himmetinize teşekkür eder, fedakâr müfrezeye selâm ve muvaffakiyet  
temenni ederim.*

27 Nisan 1921

*Kütahya Mutasarrıfı  
Rahmi"*

Kaymakam İbrahim Ethem Bey'in Gördes baskını ve çatışması da başarılı oldu. Bunun üzerine bölgede bulunan Mustafa Kemal Paşa'nın Demirci Kaymakamlığına çektiği telgraf şöyledir:

*"Demirci Kaymakamlığına*

*Üçüncü Grup Kumandanlığı'nın 29.2.1921 tarihli ve 559 numaralı günlük emrinin 3. maddesi aynen aşağıya yazılmıştır.*

*Gördes çatışmasında vazifelerini fedakarâne bir surette ifa eden Demirci Kaymakamı İbrahim Ethem Bey'le Akıncı Müfrezeleri zâbitan (Subayları) ve mensupları Grup Cephesi Kumandanı tarafından takdir edilmiştir. Tebşir ederim (müjdelerim).*

*Gördes- Demirci Mıntıkası  
Mustafa Kemal"*

*Günlük emrin 3. maddesi:*

*Gördes çatışmasında hüdemat-ı fedakâraneleri sepkeden (özverili hizmetleri geçen) Demirci Kaymakamı İbrahim Bey'le İhtiyat Mülâzimi (Yedek Subay) İsmail Hakkı ve Pehlivan Ağa ile Halil Efe'ye birer Harp Madalyası verilecektir. Teklif varakası numunesi takdim kılınmıştır. Kaymakam Bey'in teklif varakası, taraf-ı âlinizden ve İsmail Hakkı Efendi ve Pehlivan ve Halil Efe'lerin ayrı ayrı olarak Demirci Kaymakamlığı'na tanzim ve altları imza buyrulurarak gruba gönderilmesini rica ederim efendim."*

Kaymakam İbrahim Ethem Bey'c Harp Madalyası verilmesine ilişkin yazı Millî Müdafaa vekili Fevzi (Çakmak) Paşa tarafından imzalanmış olup şöyledir:

*"Demirci Kaymakamı İbrahim Ethem Bey,*

*Önce Bigadiç baskınında ve bu defa da Gördes'te düşman karşısında, sabit olan hüdemat-ı fedakâraneleri dolayısıyla bir adet Harp Madalyası ile taltiflerini*

*gösterir işbu vesika ita kılındı.*

*11 Temmuz 1921"*

İbrahim ethem Bey, emri altındaki Silâhlı güce "Demirci Akıncılan" adım verdi ve müfrezelere verilen tâlimâtı "Akıncılar Yasası" başlığı altında topladı. "Akıncı Müfrezeleri Reisi ve Hükûmct-i Milliye Demirci Kaymakamı İbrahim. Ethem" ünvan ve imzasıyla yayımlanan 13 Ekim 1921 tarihli "Akıncılar Yasa-sı"nın başlıca hükümleri şöyledir:

#### *Örgütlenme*

- Akıncı müfrezelerinin mevcudu 25 - 30 kişidir. Her müfrezenin bir kumandam, bir muavini, bir de kâtibi vardır. Müfrezeler manga ve takım esasına göre oluşturulur.

- Müfrezeler kış aylarında köylerde yatmak zorunda kalırsa, köy İhtiyar He-yeti'ne başvurulur ve gösterilen yer ile yetinilir.

- Köylerden giyecek, hayvan nah gibi malzeme alınması halinde, mal sahiplerine numaralı bir belge verilir.

- Hiçbir suretle, kişilerden, köy ve kasabalardan para istenmez. Bağış şeklinde yapılan yardımlar karşılığında teşekkür edilir.

#### *Akıncı Müfrezelerin Görevleri*

- Demiryolu köprülerini tahrip etmek, telgraf hatlarını kesmek, nakliye ve posta kollarına saldırmak; düşman karakollarını basmak, düşman kıt'asına pusu kurmak ve İslâm ahaliye eziyet yapılmasını önlemektir.

- Akıncılar, kendi mıntıklarında hırsızlık ve eşkiyalık olaylarını takiple görevli ve bu gibi hareketlerden sorumludurlar.

- Namuslu ve "Aile-i Osmaniye'ye" fenalığı görülmemiş silâhsız Hıristiyan unsurlara şimdilik ilişilmez ve gerekirse "Emniyet Vesikası" verilir.

- Köylerde temizliğe, gübrelerin kaldırılmasına ve abdeshanesi olmayan evlere birer abdeshane yaptınlması gerektir.

### **İBRAHİM ETHEM AKINCI**

**293**

- Ahalinin kasabalarda Hıristiyanlarla alış-veriş etmemesi için gereken öğütlerde bulunulur ve milletin kanım emen vurguncuların köyleri dolandırmaları önlenir.

- Düşünlerde gereksiz masraf yapılmasına; rakı, şarap, tüketilmesine; kumar oynanmasına, kan oynatılmasına engel olunur.

- Düşmana, her ne suretle olursa olsun, yardım edenlerin mallanna el konur, kendileri idam edilir.

### *Ceza Hükümleri*

- Müfreze mensuplarının, manga ve takım kumandanlarının cezası, suçlarının derecesine göre tayin olunup doğrudan doğruya Kumandan tarafından uygulanır. Amirinin emrine uymayan Akıncı, suçunun her tekrarıda ağırlaşan cezalara çarptırılır. Sırasıyla uygulanacak cezalar şunlardır: Öğütte bulunmak, tekdir eylemek (azarlamak), elinden silâhını almak, terhis etmek (salıvermek), idam etmek.

- Ahaliye, hareketlerinin ağırlığına göre şu cezalar uygulanır: Öğütte bulunmak, tekdir eylemek, sopa çekmek, kulak ve burun kesmek, mallanna el koymak ve evini yakmak, idam etmek.

İbrahim Ethem Bey, Akıncı Müfrezeleri Reisi ve Hükümet-i Milliye Demirci Kaymakamı sıfatıyla Dahiliye Vekâleti, Garp Cephesi Kumandanlığı ile ve gerektiğe işgal kuvvetleri kumandanlarıyla yazışmalar yapmakta; halka uyancı tebliğler çıkarmaktadır. 13-14 Ekim tarihli ve 5 sayılı tebliğ şöyledir:

*"Düşman İşgaline Mâruz Kalan  
Hakikî Müslüman ve Türklere*

*Ey muhterem Ahali! Zavallı Köylüler!*

*Bu kadar zamandan beri düşmanın işgali, boyunduruğu altında kaldınız. Artık sabır ve takatinizin tükendiğini biliyorum. Fakat bir parça daha sabretmeniz lâzımdır. Zira 'Men sabere zafere', sabredenler kazanır ve muradına erer, sözünü biliyorsunuz. İşte sizlerle beraber biz de burada kaldık. Sizleri burada bırakıp gitmedik, gidemezdik! Çünkü biliyoruz ki, herhalde bu gâvuru denize dökcek ve kazanacağız. Bu ümit ve imanla düşmanın sizlere fazla zulüm yapmasına mâni olmak maksadıyla burada kaldık ve nihayete kadar kalacağız, belki dağlarda öleceğiz, fakat sizi düşmana bırakıp gitmeyeceğiz!..*

*Bu topraklar, bu memleketler bizimdir. Türk ve Müslümanlarındır. Gördüğünüz şeyler muvakkattir. Ve bize birer ders-i ibrettir. Hepimize düşen vazife,*

**294**

### **TÜRK İDARE DERGİSİ**

*elbirliğiyle çalışmak, ve bu gâvuru bu memleketten çıkarmaktır. Eğer bir şey yapamıyorsak bâri yatakta ölmek için kanımızı akıtarak, bununla sevgili toprağımızı sulayarak dağlarda ölelim ve kanlı rüyalarımızla mahşere çıkalım. Bunu da mı yapamıyoruz? Bittabi hakikî Türk ve Müslümanlar, vatan ve din için ölmeyi pek âlâ bilirler ve yaparlar. Bunu yapan da dünyada her şeyi yapar.*

*Bir defa düşününüz ki, düşmanın eğer hududu geçmek ihtimali var ise, harp*



ve cihat kadınlara bile farz-ı ayındır. Din-i şerifimizin emrini tuttuk mu? Düşman hududu değil, vatani geçmiş ne duruyoruz? Neyi bekliyoruz? Şimdiye kadar kaç gâvur öldürdünüz? Verdiğiniz vergiler nereye gidiyor? Kimden korkuyorsunuz?

1313 (1897) de Atina'ya kadar kovaladığımız laternacı Yunan gâvurundan mı? Ayıp değil mi? Türk ve Müslüman değil miyiz? Size açıkça söylüyorum: Bence Türklük ve Müslümanlık iki şekildedir. Birisi silâhı alıp gâvur öldürmek, diğeri de öldürelere yardım etmek... veyahut gâvurum deyip■ işin içinden çıkmak... Başka türlü işleri bilmem, mâzeretleri anlamam. Ve anlamamakta mâzu- rum. Onun için sizlere kardeşçe, babaca, Türk ve Müslümanca nasihatlarım:

1. Köyünüz ve hattâ evleriniz civarında müfrezelerimiz dolaşacaktır. Bunu çoluk çocuk kim görürse derhal ihtiyarlara haber verecek ve ihtiyarlardan kafası lâf alır kimselerden bir kişi derhal müfrezelerin yanına gidecek ve ihtiyacı nedir diye soracaktır.

2. Müfrezeler sizden yiyecekten başka bir şey talep edemez. Verdiğiniz şeylere karşılık senet verecektir.

3. Müfrezeler hakkında düşmana katiyen bir şey söylenmeyecektir.

4. Eşkiyayı, hırsızları köyündeki fena adamları müfrezelere bildirecek ve bir Müslümanın diğer bir Müslüman aleyhinde düşmana dava edilmesine müsaade edilmeyecektir.

5. Müfrezeler size zulmederse derhal bana hafıyyen (gizlice) malûmat verilecektir. Bunu yapmayan, bilhassa düşmana haber ve malûmat veren hainlerin cezası idamdır.

En hafif cezamız, kulak ve burun keserek ahfâda (torunlara) bir numune bırakmaktır. Onun için bütün ricalarım bu gibi şeylere meydan bırakılmaması, Türk ve Müslümanlığa yararlı şekilde çalışılmasıdır. Çalışmak bizden, tevfik Cenab-ı Hak'tan... Cümlenize selâmlar, âfiyetler... 13/14 Ekim 1921

İbrahim Ethem”

Akma müfrezeleri, düşman üzerine baskınlarını Kurtuluş Savaşı boyunca sürdürmüş ve çatışmalarda başanlı sonuçlar sağlamıştır. Ancak, düşman işgali altında bulundurduğu yerlerde halka, akla gelen her türlü kötülüğü yapmaktan geri durmamıştır. Bu arada düşman, Kaymakam İbrahim Ethem Bey'in Balıkesir'de bulunan annesi ile kardeşlerini sürgüne tâbi tutmuş ve mallarına el

koymuştur.

İbrahim Ethem Bey, Garp Cephesi Kumandanı İsmet imzasıyla bir Ordu Talimatı almıştır. 31.7.1922 tarihini ve 3359 sayısını taşıyan bu talimâtın I. maddesinde:

*"Şimdiye kadar muttarit (tekdüzen) bir şekilde çalışan müfrezeler, aşağıdaki talimâta göre güçlendirilerek birlikte faaliyette bulunacaklardır."*

Deniyordu. Talimâtın 2. maddesi ise şöyleydi:

*"Düşman işgal muntıkasında bulunan müfrezeler, kendi reislerinin kumandasında bulunmakla beraber tamamının nâfi (yararlı) bir tarzda sevk ve idare edilebilmesi için yapılacak bütün işler bir İdare Heyeti tarafından yürütülecektir. Bu heyet; Demirci Kaymakamı İbrahim Ethem Bey, J. Mülâzimi Galip Efendi, Parti Pehlivan Ağa, Bakırlı Mustafa Ağa, Arap Ali Osman Efe, Kamalı Ahmet Ağa ve diğer reislerden teşekkül edecektir. İdare Hey eti'ni teşkil edenlerin isim ve imzaları gönderilecektir."*

Ordu Talimâtı'nın öteki maddelerinde: Müfrezelerin düzenlenmesinden, köylerde yapılacak örgütlenmeden, köylüden bağış yoluyla alınacak giyecek, yiyecek ve paranın bu heyet eliyle toplanarak bağışta bulunanlara makbuz verilmesinden söz edilmektedir.

Ordu Talimâtında ayrıca, cephelelerde harekât başlar başlamaz müfrezelerin derhal faaliyete geçeceği, muharebelerin başladığının uçaklardan atılacak beyannamelerle ilân edileceği, bundan sonra müfrezelerin hangi işlere öncelik verecekleri açıklanmıştır.

Talimattan, beklenen "Büyük Taarruz"un yakın olduğu anlaşılıyordu. Nitekim bu taarruz 26 Ağustos 1922'de başladı ve hızla gelişti. Gazi Mustafa Kemal Paşanın yönettiği Başkumandanlık Meydan Savaşı'nda düşman kesin bir yenilgiye uğratıldı. Yıllardır düşman işgali altında inleyen köylerimiz, kasabalarımız ve şehirlerimiz arka arkaya kurtarıldı. Bu arada, 18-34 Ağustos tarihleri arasında Demirci de Akıncılar tarafından düşmandan tamamen temizlendi.

Bu mutlu sonuç üzerine, savaş boyunca özverili çalışmalarda bulunan Kaymakam İbrahim Ethem Bey'e, bölge halkından ve kuruluşlarından şükranduy-

296

## TÜRK İDARE DERGİSİ

gulannı dile getirilen yazılar ulaştı. Bunlardan, Sındırgı Müdafaa-i Hukuk Reisliği'nden alınan 9 Eylül 1922 tarihli ve 9 sayılı yazıda: İbrahim Ethem Bey'in

2.5 yıl boyunca sürdürdüğü yürekli mücadelesi sayesinde kaza halkının hem düşman saldırılarından, hem de onlara uşaklık eden hainlerin ve eşkiyalann kötülüklerinden korunduğu belirtildikten sonra, "bir ferdin burnu kanamaksızın ve kanşıklıklara yol açmaksızın kazanın kurtarılması uğrunda gösterilen öngörü, çaba ve haşandan dolayı kendisine halkın "minnet ve şükran duyulan iletilyordu.

Ordu birlikleri bölgeye tamamen egemen olduklarından artık Akıncı Müfrezelerinin görevleri sona eriyordu. İbrahim Ethem Bey, çıkardığı bir emirle, bütün müfrezelerin Balıkesir'de toplanmasını istedi. İkinci Ordu Kumandanı Yakup Şevki Paşa, başlannda Reisleri İbrahim Ethem Bey'in bulunduğu Müfreme Kumandanlarına hitaben yaptığı bir konuşmada, Akıncı Müfrezeleri'nin değerli hizmetlerini belirttikten sonra şöyle dedi:

*"Katıldığınız savaşlardan ve vatana ettiğiniz hizmetlerden dolayı Ordu hepinize teşekkür eder..."*

Bundan sonra müfrezeler terhis olundu, Kaymakam İbrahim Ethem Bey, bir Beyanname hazırlayarak Müfreme Kumandanlarına verdi. Soylu duygu ve düşünceleri, insancıl öğütleri içeren bu Beyannameyi aynen aktanyoruz:

*"Bilumum Dağ Arkadaşlarıma Son Hitabım ve Samimi Şikâyetlerim:*

1. Bu kadar zamandan beri dağlarda geçirdiğimiz müşterek hayata artık veda ediyoruz. Çünkü, vazifemiz bitmiştir.

2. İlk dağa çıktığımız zaman yekdiğerimize karşı verdiğimiz yemini biliyorsunuz. İşte bunu yapmış ve düşmanı denize dökerek verilen sözün eri olduğumuzu ispat etmiş olduğumuzdan dolayı size bütün mevcudiyetimle teşekkür ederim.

3. Bu hizmetimize mukabil ordu arzu edenleri, birer rütbe vererek istihdam etmek istiyor. Talip varsa ismini bildirsin.

4. Ordu hizmetini kabul etmeyecekler bugünden itibaren terhis olunacaklardır. Her müfreme Kumandanı bütün efradın künyelerini ve hizmet müddetlerini gösteren birer vesika yazacak ve tasdik ederek bana verecektir.

5. Kıdemli efradın silâh ve hayvanları kendilerine terk, kıdemsizlerin yalnız silahlan alınarak mahallî Hükümet'e teslim edilecek ve alınacak mazbatalar bana verilecektir.

## İBRAHİM ETHEM AKINCI

297

6. Balıkesir ve havalisi efradı burada terhis edilecektir. Sındırgı, Bigadiç,

Gördes, Simav ve Demirci efradı benimle beraber Sındırgı'ya gidecek ve orada terhis olunacaktır.

7. Silâhıyla terhis olunacak kıdemli efrat memleketine gittiğinde mahallî Hükümet'e vesikasını gösterecek ve yanında silâh olduğunu söyleyerek Hükümet'in talebinde derhal silâhı teslim edecektir.

8. Size Nasihatlarım: Köyünüzde veya mahallenizde hiçbir resmî işe karışmamak ve kendi işiniz ve gücünüzle uğraşmak; bekârlar hemen evlenmek, evliler de hemen çocuklarını mektebe vermek; büyüklere hürmet etmek, küçüklere merhamet göstermektir. Ben çeteyim, vatan kahramanıyım, filanım diye öteki berikine kafa tutmamak, hulâsa tüfeğini asıp sapana yapışmak ve çalışmaktır.

9. Köyünüze ve mahallenize gittiğinizde dağda çalıştığınız, hakkıyla mücahit olduğunuz için Yunanlıların muhasara kanunlarına göre ailelerinizin sürüldüğü, mallarınızın yağma ve müsâdere edildiği, ev ve eşyalarınızın yakıldığı ve aksine Yunanlılarla işbirliği edenlerin, düşman yordakçılığı yapan ve sizin felâketinizi hazırlayanların hayatta bulduklarını ve hatta zengin ve mevki sahibi olduklarını göreceksiniz ve bittabi bu feci, hazin ahvâl ve felâket karşısında müteessir olacaksınız. Fakat sabredecek, teessürünüzü kimseye açıklamayarak tamirine çalışacak, şahsi intikamdan, şahsi menfaattan, mevki edinmekten çekinecek, onurlu bir yol izleyerek pek yüce olan "Mücahit" namınızı lekelemeyeceksiniz. Çünkü Yağcı Dağı'nda verdiğimiz ilk mücahede kararımızı hatırlayarak vatan ve millet vazifesi yaptığımızdan dolayı duyulan ruhî ve manevî bazlarla yetineceksiniz.

İşte görüyorsunuz ki, benim valide ve birâderlerim sürgüne yollanmış ve malları yağma edilmiştir. Aldırmıyorum; zira bu mesele ve hatta bunun daha büyüğü programımıza, planımıza dahildi. Her şeyin tamiri, noksanların ikmâli mümkündür. Ve eminim ki, Millet bunu yapacak ve size yardımcı olacaktır. Binaenaleyh, cesur ve metin olunuz! Hiçbir zaman, şehit olan arkadaşlarımızın çoluk çocuğunu unutmayınız. Mümkün olduğu kadar bunlara yardım ve şehitlerimizin kabirlerini ziyaret ve güçlkle karşılaştığınızda derhal bana müracaat ediniz. Gücüm ölçüsünde çalışacağım, yardımda bulunacağım, emin olabilirsiniz.

W. Gücendirdiğim arkadaşların hakkını helâl etmesini rica ve salimen memleketinize giderek ailenize kavuşmanızı, refah ile yaşamınızı temenni eder, cümlemin gözlerinden öperim, muhterem fedakâr arkadaşlarım.

30 Eylül 1992

Kaymakam  
İbrahim Ethem”

karşılama ve içten konuşmalara sahne oldu..,

O, "Demirci Akıncıları" anılarını, "Netice - Çetelikten İdarecilığe" başlığı altında şu sözlerle sona erdirir:

*"Kadirşinas Demircililer, benim tekrar Demirci'ye Kaymakam olmam için müteaddit müracaatlarda bulunmuşlar ve Vekâlet de bunu kabul ederek beni tekrar Demirci'ye tayin buyurmuştu. Bittabi, evvelce Demircililere verdiğim sözü, ilk defa çıkarken "Korkmayın! Tekrar geleceğiz, burada vazife göreceğiz" sözünü tutmak mecburiyetinde olduğumdan bu vazifeyi kabul ederek Demirci'ye gelip işe başladım..."*

*Artık silâhlar durmuş, kafalar, kalemler işlemeye başlamıştır. Önümüzde pek geniş bir çalışma alanı vardır. Vatanın her tarafı virânelik; Millet perişan ve fakir... Vatanı imâr ve Milleti terfih eylemek lazım..."*

*Düşünüyorum: Bu, fevkalâde mühim işlerde muvaffak olabilecek miyiz?.. Tereddütsüz evet!.. Çünkü, büyük bir tecrübe görmüş ve ümitsiz anlar yaşamış, vahim dakikalar geçirmiş ve fakat muvaffak olmuştuk.*

*Akla hayret veren bu muvaffakiyetin âmili üçtü: Sa'y, iffet, sebat...*

*Binaenaleyh, vatanı imâr, Milleti terfih (mutlu kılmak) için durmayarak çalışalım..."*

20Kasım1922

*Demirci Kaymakamı  
İbrahim Ethem"*

İbrahim Ethem Bey, sözü özüne uygun, gözünü budaktan sakınmaz dürüst ve çalışkan bir idareciydi. Kurtuluş Savaşı boyunca, bu niteliklerini en açık şekilde kanıtladığı gibi, daha sonraki Kaymakamlık ve Valilik yaşamında da, başarısının etkeni olarak gördüğü, "sa'y, iffet ve sebat" parolasına bağlı kaldı.

Şüphesiz O, idare tarihindeki seçkin yerini daima koruyacaktır.

#### KAYNAKÇA

- İbrahim Ethem Akıncı, Demirci Akıncıları, T.T.K. Ankara 1978.

»

- Fahri Keser, Kurtuluş Savaşı'nda Demirci Kaymakamlığı, Türk İdare Dergisi, s. 365, Mart 1985.

- A.Sedat Boyacıoğulları, Haşan Alakese, Her Günü ve Her Şeyi ile Demirci, İstanbul, 1972.

- İçişleri Bakanlığı Arşivi, Sicil No: 435.

- Balıkesir Valiliği'nden alınan bilgi.

# HABERLER

Bu bültenimde 1 Ocak 1993 - 31 Mart 1993 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

## **İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN'in İl İdaresi, Polis ve Jandarma Teşkilatı İle İlgili Kanun Tasarıları Hakkındaki Basın Toplantısı**

® İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN 6 Ocak 1993 tarihinde bir basın toplantısı düzenleyerek, İl idaresi, polis ve jandarma teşkilatı görev ve yetki tasansı değişikliği ile getirilen yenilikleri kamuoyuna açıklamıştır.

İl özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy kanunu taşanları ile yönetim sisteminin bu çok önemli kesiminin yeniden düzenlenmesi için yapmaya çalıştıkları düzenlemelerin tüm ilgililerin ve değerli kamuoyunun bilgi, görüş, eleştiri ve değerlendirmelerine açıldığını belirterek; "Güçlü bir il yönetiminin oluşturulması için İl İdaresi Kanununda bazı değişiklik ve eklemeler yapılması Bakanlığımızca zorunlu görülmüş ve bu amaçla yeni bir kanun tasansı hazırlanmıştır." diyen Bakan SEZGİN, bu tasarı ile getirilen yeniliklere de değinerek, "*Güçlü il sistemini oluştururken çözümlenmesi gereken temel sorunlardan, Vali ve Kaymakamların ekonomik ve sosyal kalkınmada etkin bir rol oynamaları ve bu amaçla planlama olgusuna yeni boyutlar kazandırılması ile bölge kuruluşları ve mülki idare amirleri arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi il idaresi kanunu tasansı ile sonuçlandırılmaktadır. Yine güçlü il sistemi açısından gerekli olan temel bir düzenleme alanı da genel kolluk yetkileridir. Bu açıdan da il idaresi kanun tasansı ile özellikle Valinin yetkilerinde önemli bir genişleme sağlanmaktadır.*"

## **İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN'in Demokratikleşme Çabaları ve Bireysel Bilgi Fişleri İle İlgili Basın Toplantısı**

• İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN, 9 Ocak 1993 tarihinde düzenlediği basın toplantısında demokratikleşme çabaları ve bireysel bilgi fişleri ile ilgili olarak Bakanlıkça yapılan çalışmalar hakkında kamuoyuna bilgi vermiştir. Bakan SEZGİN, özetle şöyle konuşmuştur:

*" Bakanlığımızda uygulanmakta olan bireysel bilgi fişleri ile ilgili sistemler*

gözden geçirilmiş ve bir yandan uygulama kapsamına giren alanlar daraltılırken öte yandan kapsam dışında kalan birçok kişinin bilgi fişlerinin imha edilmesine ve bilgisayar kayıtlarının silinmesine karar verilmiştir. Pasaport alma ve yurt dışına çıkma gibi sınırlamaları bulunanların da bu sınırlılıklarının kaldırılmasına başlanmıştır. Ayrıca, yaşam boyu saklı tutulması yönere gereği olan fişlerin saklanma süresi de 5 yıl ile sınırlandırılmıştır."

### **Türk İdareciler Gününü Kutlama Töreni**

® Türk İdareciler Günü, 10 Ocak 1993 Pazar günü Gölbaşı Vilayetlerevi tesislerinde yapılan bir törenle kutlanmıştır. Törene İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN ile birlikte Devlet Bakanı Akın GÖNEN ve Milli Savunma Bakanı Nevzat AYAZ katılmışlardır.

Mesleğe girişlerinin 50. yılını bitiren idareciler için düzenlenen mesleğe saygı gününde İsmet SEZGİN de bir konuşma yapmış ve plaket verilen idarecileri kutlamıştır. Bakanımızın konuşmasının özeti aşağıya alınmıştır.

*"Türk İdareciler Derneğinin idareciler günü kutlama töreninde aranızda bulunmaktan ve sizlere hitap etmekten duyduğum mutluluk ve heyecanı belirterek sözlerime başlarken, hepinizi sevgi ve saygılarımla selamlarım.*

.....

*Ülkemizde, çok seslilikle birlikte, uzlaşma, barış ve yapıcı tartışmalar ortamının oluşturulması ve hoşgörünün toplumumuzun bütün yaşamına ilke olarak hakim olmasının sağlanması kaçınılmaz bir ihtiyaçtır. Biz, İçişleri Bakanlığı olarak hoşgörü ve sosyal barışı, toplumun bütün katmanlarına yaymaya kararlıyız ve çalışmalarımızı bu temel ilke çerçevesinde sürdürmekteyiz.*

.....

*Öncelikle, Devletin halk için ve onun huzuru, mutluluğu ve esenliği için var olduğu, kendisinin de halka hizmet için görevli bulunduğu gerçeğinin bilincinde olan idarecilerimizin, şefkatli ve sevecen yaklaşımlarıyla halkla kucaklaşmaları ve özverili çalışmalarını daha büyük bir şevk ve kararlılıkla sürdürmeleri sonucunda, Devletimizin; daha da yüceceğine, demokratikleşme, yeniden yapılanma ve ekonomik kalkınma sürecinde büyük adımlar atacağına, yeni dünya düzeni içinde saygın ve onurlu yerini alacağına yürekte inanıyor, bu yolda tüm idareci arkadaşlarıma içtenlikle güveniyorum.*

*Bu duygu ve düşüncelerle İdareciler Gününüzü kutlar, sevgi ve saygılarımla*

### **İstanbul'un Sorunları Konulu Toplantı**

® Mülkiyeliler Birliği İstanbul Vakfı tarafından 21 Ocak 1993 tarihinde düzenlenen "İstanbul İlinin Yönetim Sorunları" konulu toplantıya katılan İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN toplantıda bir konuşma yapmıştır. Konuşmasında İstanbul'un çeşitli sorunlarına değindikten sonra yönetimi için öngördüğü yaklaşımı şöyle açıklamıştır:

*"Öncelikle belirtmem gerekir ki; İstanbul fiziksel yapısıyla, tarihi özellikleriyle ve kültürel yapısıyla bir bütündür ve bölünmesi de mümkün değildir. İstanbul'un bölünerek yönetilmesini öngören tüm yaklaşımlar yanlıştır ve isabetsizdir. Bana göre İstanbul için düşünülmesi gereken sistem "Güçlü İl Yönetimi" yaklaşımı olmalıdır. Bu yaklaşımın temel özelliği; Vali'nin bugünkü konumundan uzaklaşması ve daha çok planıcı, eş güdümcü, denetleyici ve kaynak yaratıcı bir statüye ulaştırılmasını öngörmesidir."*

### **İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN'in Ege Genç İşadamları Derneğinin Düzenlediği Toplantıda Yaptığı Konuşması**

• Ege Genç İşadamları Derneğince 5 Şubat 1993 tarihinde düzenlenen toplantıya İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN de katılarak bir konuşma yapmıştır.

Konuşmasında çeşitli konulara değindikten sonra terörle mücadele konusuna da yer vermiş ve sözlerini şöyle tamamlamıştır:

*"Devletimizin, 1993 yılındaki hedefi, terörü mutlaka kontrol altına almak, etkisiz hale getirmek ve ülkemiz gündeminden çıkarmaktır. Bunun için gerekli olan siyasal irade mevcuttur. Ülkemiz, özgürlükçü, katılımcı ve çoğulcu demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkeleri çerçevesinde güven ve barış içinde yaşanan bir ülke haline getirilecek, terör yaratanlar ve şiddet kullananlar, hukuk içinde mutlaka etkisiz kılınacaktır."*

### **İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN'in Karayolları Trafik Kanunu Değişikliği İle İlgili Basın Toplantısı**

• İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN, 9 Şubat 1993 tarihinde bir basın toplantısı düzenleyerek, Karayolları Trafik Kanunu Değişikliği hakkında kamuoyuna bilgi vermiştir.

Ülkemizde trafik sorununun çözülmesi konusunda üç temel darboğazın, bu alanda başarıyı engelleyen en önemli etmenler olduğunu belirten İsmet SEZGİN, "Altyapı-Denetim-Eğitim" yetersizliği formülü ile ifade edilebilecek bu üç önemli etmenin ülkemizin gündeminden çıkarılması



gerektiğini vurgulamış ve değişiklik tasansında yer alan önemli konulan da şu şekilde açıklamıştır

302

## TÜRK İDARE DERGİSİ

*"Bundan böyle sürücü belgeleri belirli dönemleri kapsayacak şekilde verilecek ve İçişleri Bakanlığı'nca belirlenen dönemlerde trafik sürücü belgeleri yenilenecektir. Böylelikle, çeşitli yollarla adreslerini kaybettirenlerin kendilerine verilen ceza;*

*\* Yapılan araştırmalarda alkollü araç kullanmak ile ilgili trafik suçlarında son yıllarda önemli artışlar olduğu görülmektedir. 1985 yılında 3.041 olan alkollü araç kullananlarla ilgili suç sayısı 1991 yılında 11.761'e çıkmıştır. Bu durum alkollü olarak araç kullananlarla ilgili cezaların arttırılmasını gerekli kılmaktadır. Yapılan değişikliklerle alkollü içki kullananlara uygulanacak para cezası 500.000 liraya çıkarılacaktır. İki kez alkollü araç kullanmaktan ceza görenlerin sürücü belgeleri üç ay süre ile geri alınacak ve ilk ceza tarihinden itibaren 3 yıl içinde 3 kez alkollü araç kullandığı saptananların belgeleri iptal edilecektir. Alkolden farklı olarak, uyuşturucu ve keyif verici maddelerin etkisi altında araç kullandığı saptananlara ise 1 milyon liradan 2 milyon liraya kadar hafif para cezası ve 2 aydan 6 aya kadar hafif hapis cezası verilmesi ve bu kişilerin sürücü belgelerinin süresiz olarak geri alınması öngörülmektedir.*

*Aşırı hız nedeniyle verilen cezalar 300.000 liradan başlayarak 600.000 liraya kadar arttırılacaktır.*

*Suçlar yanında sürücü belgesi olmadan araç kullanmak ile ilgili cezalarda da önemli artışlar sağlanmıştır. Bu gibi kişilere para cezası yanında hafif hapis cezası da verilebilecektir.*

*\* Kamuoyunda "korsan taksicilik" olarak isimlendirilen gayri ticari araçlarla yapılan taşımacılık suçu da ceza yaptırımları arasına alınmıştır.*

*\* Ceza puanı nedeniyle sürücü belgesi geri alınanların belirli koşulların gerçekleşmesi durumunda psiko-teknik muayeneye tabi tutulmaları ilke olarak karar altına alınmıştır.*

*\* Sürücü belgeleri olmadan taşıt araçları kullananlara verilen kısa süreli hürriyeti bağlayıcı cezaların ertelenmemesi ve para cezasına çevrilmemesi ilke olarak kabul edilmiştir.*

*\* Mevcut yasada bulunan ancak yeterli ilgi uyandırmadığı için işlerliğe kavuşamayan Garanti Fonunun kapsamına kişiye verilen zararların yanında mala verilen zararlar da alınmıştır.*

*\* Fahri trafik müfettişliği hukuksal bir yapıya kavuşturulmaktadır. Belirli niteliklere sahip olan kişilere fahri trafik müfettişliği belgesi verilecektir. Bu*

*kişilerin hizmetlerinden trafik kazalarının azaltılması ve trafik suçlarının önlen-*

## HABERLER

303

*mesi amacıyla yararlanılması yoluna gidilmiştir. Fahri trafik müfettişleri saptadıkları suçları bir tutanağa bağlayarak yetkili trafik polisine devredeceklerdir.*

*\* Ticari amaçlı taşıt aracı kullanabilmek için "ticari taşıt sürücü sertifikası" almak ve en az ortaokul mezunu olmak zorunlulukları getirilmektedir. Sertifika bu amaçla düzenlenecek bir kurs sonunda verilecektir.*

*\* Motorlu taşıtların muayeneleri ile ilgili geçerlilik süresinin ön cama yapılandırılan bir pul ile izlenmesine karar verilmiştir. Bu pulu ön camlarında bulundurmayanların trafiğe çıkmaları engellenecektir. Ayrıca, muayene yetkisinin gerçek ve tüzel özel kişilere devrine yasal olanak sağlanmıştır.*

*Değerli basın mensupları;*

*Buraya kadar yaptığım açıklamalarda Karayolları Trafik Kanununda yapılması öngörülen değişiklikleri sizlere açıklamaya çalıştım. Yapılan bu değişikliklerle Karayolları Trafik Kanunumuzun etkisini yitirmiş olan hükümlerinin günümüz koşullarına uygun bir duruma getirilmesi amaçlanmıştır. İnaniyorum ki bu değişiklikler kısa zamanda etkisini gösterecek ve hepimizi çok yakından ilgilendiren ve her birimiz için önemli bir endişe kaynağı olan temel bir ulusal sorunun ortadan kalkmasına katkıda bulunacaktır.*

*Bu fırsattan yararlanarak yasa değişikliği ile ilgili taslağı hazırlayan değerli çalışma arkadaşlarıma ve Bakanlığımızın seçkin görevlilerine içtenlikle teşekkür etmek istiyorum.*

*Hepinize en derin sevgi ve saygılarımı sunarım."*

### **İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN'in T.B.M.M.'de Yaptığı Konuşma**

*\* İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN, faili meçhul cinayetlerle ilgili olarak T.B.M.M Başkanlığına verilen Meclis Araştırması önergesini, 9 Şubat 1993 tarihinde T.B.M.M.'de yaptığı bir konuşma ile cevaplamıştır.*

*Bakan İsmet SEZGİN, faili meçhul cinayetlerle ilgili bilgi verdikten sonra; "Herkesi her konuda oldukları gibi bu cinayetlerin aydınlatılması hususunda da güvenlik güçlerine yardımcı olmaya, bilgi ve eğer varsa belge vermeğe, tanıklık yapmağa çağırıyorum. Bu aynı zamanda yurttaş olmanın, insan olmanın da bir gereğidir ve vatandaşlık borcudur. Çünkü bu vatan hepimizindir. Vatanımızın*

*bölünüp parçalanmasından, kavgadan, kargaşadan, anarşi ve terörden bu ülkede yaşayan hiç kimsenin bir çıkarı olamaz ve olmayacaktır."* diyerek konuşmasını tamamlamıştır.

304

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Toplantı sonunda yapılan oylama ile önerge reddedilmiştir.

### 78 inci Dönem Kaymakamlık Kursu Kapanış Töreni

• 19 Ekim 1992 tarihinde 59 Kaymakam Adayı ile başlayan 78 inci dönem Kaymakamlık Kursu, başta İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN, Devlet Bakanı Şerif ERCAN, Yüksek Yargı Organ Temsilcileri ve diğer davetlilerin katıldıkları bir törenle 10 Şubat 1993 tarihinde sona ermiştir.

Bakanlık konferans salonunda yapılan tören, saygı duruşu ve İstiklal Marşı'nın okunmasıyla başlamış ve ilk konuşmayı Eğitim Dairesi Başkanı Halil İŞİK yapmıştır. İŞİK konuşmasında Kaymakamlık kurslarının tarihçesi hakkında özet bir bilgi verdikten sonra, eğitimin önemi üzerinde durarak; "Mülki idare mesleğinin temel direği, ilçe genel idaresinin sorumlusu, görev yaptıkları yerlerde hükümetin temsilcisi olan Kaymakamlarımızın her konuda bilgi sahibi olmaları, idarenin değişen ve gelişen ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yetişmelerinin sağlanması amacıyla, adaylık döneminde olduğu gibi meslek içinde de sürekli olarak eğitimlerine devam edilecektir." demiştir.

Bo konuşmadan sonra kurs birincisi Mehmet TEKİNARSLAN'da yaptığı konuşmada, mesleğe yeni atılan genç idareciler olarak Devletin kendileri için yaptığı özverinin bilinciyle hareket ederek ülkeye hizmet edeceklerini belirtmiş; "Stajımız süresinde bizlere verilen idarecilik bilgi ve kültürü ile vatanımızın her köşesinde ve her şart altında alacağımız her görevi; azim, kararlılık, adalet, cesaret, kabiliyet ve kuvvet sahibi olarak yerine getireceğimize inanıyoruz." diyerek konuşmasını tamamlamıştır.

Daha sonra kürsüye gelen İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN bir konuşma yapmıştır. Bakan SEZGİN'in konuşmasının tam metni aşağıya alınmıştır.

*" Saygıdeğer Konuklar,  
Bakanlığımızın Değerli Mensupları,  
Sevgili Genç Kaymakam Arkadaşlarım,  
Televizyon ve Basınınızın seçkin temsilcileri;*

*78. Dönem Kaymakamlık Kursunun kapanışı ve 57 genç kaymakamın daha ülkemiz yönetimine ilk adımı atışı nedeniyle, düzenlenen bu töreni onurlandırdığınız için teşekkürlerimi sunuyor, sizlerle birarada bulunmanın*

*mutluluğu içerisinde hepinizi yürekten sevgi ve saygılarımla selamlıyorum.*

*Öncelikle;*

## **HABERLER**

**305**

*Mülki İdare Amirleri hizmet sınıfına kaymakam olarak atanmaya hak kazanabilmek amacıyla, üç yıllık yorucu bir staj devresini başarıyla tamamlayarak, bu mutlu hedefe ulaşan, yürekleri hizmet heyecanı ile dolu genç arkadaşlarımı gönülden kutluyorum.*

*Değerli Arkadaşlarım,*

*Kaymakamı bulunmayan toplam 131 ilçemizden, 57'sinin kaymakamları biraz sonra çekilecek kur'a ile belirlenecek, atamaları yapılarak bu ilçelerimiz kaymakamlarına kavuşacaklardır.*

*Şu anda staj devresi içinde yetiştirilmekte olan 241 kaymakam adayımız bulunmaktadır. 78. dönem kaymakamlık kursundan sonra, boş kalan diğer 74 ilçeye de, bu yılın Ağustos ve Aralık aylarında başlatılacak 79 ve 80. dönem kaymakamlık kurslarından sonra kaymakamları atanmak suretiyle, 1994 yılı içinde mülki idare amiri bulunmayan ilçe kalmayacaktır.*

*Değerli Arkadaşlarım,*

*Çağdaş devlet yönetiminde ve ülkelerin kalkınmasında eğitilmiş insan unsurunun diğer kaynaklardan önde geldiği bilinmektedir. Bu gerçek ülkemiz için de geçerli bulunmaktadır. Gelişmelerin çok hızlı olduğu günümüz dünyasında, Bakanlığımız devlet yönetiminde önemli görevler üstlenecek mülki idare amirlerimizin yetiştirilmesine büyük önem vermektedir. İdarecilerimizin; bu gelişme, değişme ve yeniliklere uygun; bilgi, beceri ve tutumlarla donatılıp, yetiştirilerek, hizmetlerindeki verim ve etkinliklerinin daha da artırılmasının, başarılı bir idare için taşıdığı hayati önemin bilincinde olan Bakanlığımız, bu hususta üzerine düşen özen ve özveriye göstermektedir.*

*Günümüzde kaymakamlarımızın iyi bir yönetici olması yanında, en az bir yabancı dil bilmesi, bilgisayar kullanabilmesi, iyi bir asayiş ve ekonomi uzmanı olması da kaçınılmazdır.*

*Bu düşüncelerden hareketle; üç yıllık stajlarını ve kaymakamlık kursunu başarıyla tamamlayan ve biraz sonra görev yerlerini belirleyerek mesleğe başlayacak olan genç kaymakamlarımız, Bakanlığımızca, yurt dışındaki uygulamaları yerinde görmeleri ve yabancı dil bilgilerini geliştirmeleri amacıyla bir yıllık süreyle İngiltere'ye gönderilmiştir. Dört ay süren kaymakamlık kursunda, başarılı bir idareci olabilmeleri için gerekli mesleki*

*bilgiler yanında, bilgisayar eğitimi verilmiş, ülkemizin kalkınmasında daha etkin rol alabilmeleri için ekonomik konularda da yetiştirilmelerinin üzerinde önemli durulmuştur.*

**306**

## **TÜRK İDARE DERGİSİ**

*Değerli Arkadaşlarım,*

*Toplumumuzun, kültürel, sosyal ve ekonomik yapısının sürekli olarak değişmesi, gelişmesi yanında, bilim ve teknoloji alanındaki ilerlemeler de, her meslek alanında olduğu gibi kaymakamlarımızın da hizmet ve çalışma alanlarıyla ilgili konularda devamlı olarak eğitilmesini zorunlu kılmaktadır.*

*Bu düşünceden hareketle ve Bakanlığımızın sürekli eğitim politikası gereğince, kaymakamlarımızın yetiştirilmesine adaylık döneminin sona ermesinden sonra da her yıl düzenlenen eğitim programlarıyla devam edilmektedir. Ayrıca daha önce başlatılmış olan, mülki idare amirlerinin yabancı dil öğrenebilmelerini, bilgi ve görgülerinin artırılmasını amaçlayan yurt dışına gönderilmeleri uygulaması da sürdürülmektedir.*

*Bu anlayışla, halen yurt dışında, 117 kaymakam adayı ile 48 kaymakam ve vali yardımcısı olmak üzere toplam 165 mülki idare amiri bulunmaktadır.*

*Bu kaymakamlık kursunun diğer kurslardan bir farkı da, Orta Asya Türk Cumhuriyetlerinden; Azerbaycan, Kazakistan ve Kırgızistan'dan oniki İçişleri Bakanlığı mensubunun kursa katılmış olmasıdır. Kendilerine uygulanan özel çalışma programını tamamlayarak ülkelerine dönen bu değerli kursiyerlerimizi de kutluyor, Türk Cumhuriyetlerinin yönetimine katkıda bulunmuş olmaktan duyduğum mutluluk içinde, kendilerine ülkelerinde verecekleri hizmetlerinde başarılar diliyorum.*

*Sevgili Genç Kaymakam Arkadaşlarım,*

*Son derece güç, fakat o nisbette seçkin ve onurlu bir mesleğe adınızı attığınız bu mutlu gününüzde, idarecilik yaşantınız boyunca başarınızda katkısı olacağına inandığını bazı hususları sizlere hatırlatmakta yarar görüyorum.*

*Mülki İdare Amirleri, her zaman, Atatürk ilke ve devrimlerine bağlı, insan haklarına saygılı, laik, sosyal, özgürlükçü, demokratik hukuk devletinin gereklerine uygun davranış içinde büyük ve önemli görevler yürüten, bu görevleri sırasında karşılaştığı güçlükleri Cumhuriyet yasaları içinde yansız ve tarafsız olarak çözmeyi rehber edinmiş, kişisel refahından önce devletine hizmeti ve halkın huzuru ile güvenini, refah ve mutluluğunu düşünen, özverili kişiler olarak tanınmışlardır.*

*Sizleri de, bu temel ilkeler, nitelikler ve hizmet anlayışı çerçevesi içinde;*

*zor, fakat o ölçüde onurlu ve önemli bir görevin beklediğini aklınızdan çıkarmayınız.*

*Gözlerinizde, Atatürk ilke ve devrimlerine, Türkiye Cumhuriyeti'nin temel*

## HABERLER

307

*ilkeleri ve niteliklerine gönülden bağlılığın aydınlık ışığını görüyor ve bundan büyük mutluluk duyuyorum.*

*Devletimizin teklifini, ulusumuzun birliğini ve ülkemizin bölünmez bütünlüğünü her koşulda sonuna kadar savunmaya ve kesinlikle korumaya kararlı olunuz.*

*Ülkemizin ekonomik kalkınmasına katkıda bulunmak üzere, kalkınma plan ve programlarıyla, yerel gereksinmelerin uzlaştın imasını sağlayarak, görev yaptığınız yerlerin ekonomik potansiyelini harekete geçiriniz.*

*Yatırımların takipçisi olunuz.*

*Devlet-vatandaş imkânlarını kaynaştırarak iş ve hizmetlerin en üst düzeyde gerçekleşmesini sağlayacak önlemleri alınız.*

*Sizlerden yardım ve sıcak ilgi bekleyen vatandaşlarımızın, sorunlarına; adil, tarafsız ve insancıl yöntemlerle çözüm arayınız. Vatandaşlara, devletin güler yüzünü, sıcak ilgisini ve sevecenliğini önce siz gösteriniz. Devletle halkın kucaklaşması sürecine olumlu katkılarda bulununuz.*

*Gene tüm birimlerinizdeki görevlilerin de bu anlayışla hizmet etmelerini sağlayınız. Aksi uygulamalar varsa bunların üzerine özenle gidiniz. Halkla ilişkilerinize daima, ama daima büyük önem veriniz. Halkın sizi sevmesi için, önce siz halkı seviniz. Halkını seven ve kendisini sevdiren idarecinin, başarı için ilk ve en önemli adımı atmış olacağını biliniz.*

*Mensup olduğunuz mülki, idare mesleğinin; "Devlet Baba" imajını, Bakanlığımızın devlet düzeni içindeki saygın ve etkin yerini, korumaya, yaşatmaya ve daha da yüceltmeye özen gösteriniz.*

*Kendinizi değişen dünya koşullarına paralel olarak sürekli yenileyiniz ve geliştiriniz.*

*Özel ve mesleki yaşantınızda, onurunuzu ve tarafsızlığınızı zedeleyecek her türlü ilişki ve davranıştan daima uzak kalınız. Örnek bir insan olunuz.*

*Değerli Arkadaşlarım, Saygıdeğer Konuklar,*

*Türk yönetim sisteminin önde gelen temel taşlarından birisi olan İçişleri Bakanlığımızın, 2000'li yıllara giderken gerçekleştirilecek yeniden düzenlemelerle, hem demokratik, hem etkin çalışan, hem kalkınmamızı hızlandırıcı ve güçlü bir genel ve yerel yönetim yapılanmasını sağlaması*

temel görevlerindedir.

*Bu görevin en iyi şekilde yerine getirilmesi; bir yandan uluslararası değer sistemlerine, çağdaş yönetim bilimi ilke, felsefe ve tekniklerine uygun; öte yandan ulusumuzun yapıcı ve yaratıcı gücünü, hızlı ve dengeli kalkınma doğrultusunda harekete geçirecek, çağdaş uygarlık düzeyine en kısa zamanda ulaşılmasını sağlayacak bir yönetim sisteminin gerçekleştirilmesine bağlı bulunmaktadır.*

*Bu amaçla, Bakanlığımız görev alanı içinde yer alan yönetsel reformları gerçekleştirebilmek için yoğun bir çalışma içerisine girilmiştir. Bakanlığımız üst düzey görevlilerinden oluşan 25 çalışma grubu, kendilerine verilen görev alanlarında gerekli çalışmaları yapmışlar ve hazırladıkları tasarıları Bakanlığımıza sunmuşlardır.*

*Bakanlığımızın yeniden yapılandırılması ve siyasal ve yönetsel yaşantımızda demokratikleşme amacıyla İl İdaresi Kanunu, İl Özel İdaresi, Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve Köy Kanunları, Belediye Gelirleri Kanunu, Polis Görev ve Yetki Kanunu, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Nüfus, Pasaport, Vatandaşlık, Sivil Savunma, Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri, Dernekler, Trafik Kanunları ve Güvenlik Soruşturması Yönetmeliği ele alınmıştır.*

*Değerli Arkadaşlarım,*

*Burada, merkezi idarenin taşrada örgütlenmesinin ana ilkelerini koyan ve devlet ve hükümet temsilcisi olarak mülki idare amirlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen İl İdaresi Kanunu Değişiklik Tasarısı üzerinde kısaca durmak istiyorum.*

*İl İdaresi Kanunu değişiklik tasarısı ile getirilen yenilikleri şu şekilde özetlemek mümkündür.*

*- Fıilen işlevlerini yitirmiş bulunan bucakların varlığına hukuken son verilmektedir.*

*- Bölge müdürlüklerinin oluşturulmaları belirli bir sistem içine alınmakta, bu gibi kuruluşlar kurulmadan önce İçişleri ve Maliye Bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilatının olumlu görüşü alınması koşulu getirilmektedir.*

- Genel kolluk görev ve yetkilerinde mülki idare amirlerine önemli bir genişleme sağlanmaktadır.

- Ekonomik kalkınmaya yönelik çalışmaların yürütülmesinde, il ve ilçe düzeyinde plan ve programların hazırlanmasında, yatırımların izlenmesinde vali ve kaymakamlara bazı yeni görev ve yetkiler verilmektedir.

## HABERLER

309

- İl ve İlçe idare kurullarının yapısı yeniden düzenlenmektedir.

- İl ve İlçe yönetiminde bürokratik işlemlerin azaltılması, yetki devrinin kolaylaştırılması, haberleşmenin hızlandırılması için gerekli değişiklikler yapılmaktadır.

Bütün bu düzenlemelerin temel hedefi değerli arkadaşlarım, güçlü il sistemini oluşturmak ve bunu da vali ve kaymakamı güçlendirerek sağlamaktır.

Güçlü il sistemini oluştururken çözümlenmesi gereken temel sorunlardan, vali ve kaymakamların ekonomik ve sosyal kalkınmada etkin rol oynamaları ve bu amaçla planlama olgusuna yeni boyutlar kazandırılması ile bölge kuruluşları ve mülki idare amirleri arasında ilişkilerin düzenlenmesi bu tasarı ile sonuca ulaştırılmaktadır.

Yine güçlü il sistemi için genel kolluk yetkisinin gerekli olduğu gözönüne alınarak, özellikle valilerin genel kolluk yetkilerinde önemli bir genişleme sağlanmaktadır.

Güçlü il sistemini oluştururken, iç güvenlik konusunun önemle ele alınması ve mülki idare amirleriyle kolluk güçleri arasındaki ilişkilerin de yeniden düzenlenmesi gerektiğinden hareketle, Polis Görev, Yetki ve Sorumluluk Kanun Tasarısı ile Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanun Tasarısı da İl İdaresi Kanununa paralel olarak hazırlanmış bulunmaktadır.

Değerli Arkadaşlarım,

Devletin bütün kuramlarıyla yeniden yapılanmasına ve demokratikleşmesine yönelik hazırlanmış bulunan, biraz önce tek tek saydığım kanun tasarılarımız 7 Ocak 1993 tarihinde Bakanlar Kurulunda görüşülerek genel batlılarıyla benimsenmiş ve son şeklini vermek üzere benim başkanlığımda 6 bakan arkadaşımınla birlikte bir komisyon oluşturulmuştur.

Bu komisyon çalışmaları sonucu en kısa zamanda kanun tasarıları yüce meclisimize sevk edilerek 1993 yılı içinde yasalastırılıp uygulamaya konulacaktır.

Değerli Arkadaşlarım, Saygıdeğer Konuklar,

Konuşmamın bu bölümünde Türkiye'nin en önemli sorunlarının başında gelen ve çözümünden hep beraber sorumlu olduğumuz terör ve bölücülük üzerinde görüş ve değerlendirmelerimi arz etmek istiyorum.



Türkiye'de belirli dönemlerde ortaya çıkan organize silahlı şiddet eylemleri, tedhiş ve terör, Türkiye Cumhuriyeti'ni bölmek, demokrasimizi ortadan kal-

dırmak ve yerine kendi ideolojilerine uygun totaliter bir yönetim getirmek amacındadır. Terörün bu amacı artık iyice belirginleşmiştir.

Bunlar topraklarımıza, ülkemizin ve ulusumuzun gelecek güzel günlerine, yeniden rayına oturtulan devletimizin sosyal ve demokratik yapısına ve düzenine, düzelme eğilimine giren ekonomimize, vatandaşımızın günlük yaşam biçimine egemen olan demokratik rejimimize göz dikmiştir.

Bu amaçla hareket eden terörün ülkemizde iki boyutu bulunmaktadır. Birincisi Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgemizdeki bölücü örgüt saldırıları, diğeri ise büyük şehirlerimizde meydana gelen terör olaylarıdır. Bu terör olaylarının nitelikleri birbirinden farklıdır. Büyük şehirlerdeki terörist eylemler daha çok çağ dışı kalmış ve ideolojilerini yitirmiş taşeron cinayet şebekeleri tarafından ger çekleştirilmektedir. Ancak bu örgütlerin birbirleriyle çıkar işbirliği içerisinde oldukları da bilinmektedir. Çünkü ortak hedefleri, Türkiye Cumhuriyeti Devletini yıkmaktır. Vatana bölmektir ve demokrasiyi yok etmektir.

Ortadoğu, Balkanlar ve Kafkas'larla çevrili, dünyanın en krizli bölgesinde olan ülkemiz, hukuk devletini, özgür düşünce ortamını ve katılımcı demokrasiyi yaşatmak kararlılığında.

Türk toplumu insan hakları ve temel özgürlükleri içeren demokratik rejimin barışçı ortamında yaşamak istemektedir.

Laik Türkiye Cumhuriyetimizi bölüp parçalamak ya da çağdışı ideolojilere bağlamak isteyen güçler hiç bir zaman hedeflerine ulaşmayacaklardır.

Terör örgütleri, cinayet işleyerek bir yere varamayacaklarını iyi bilmelidirler. Demokrasiyi bayrak yapanlara saldırmakla, bu güzel ülkeyi ve demokrasimizi yok edemeyeceklerdir.

Ülkemizin karşı karşıya bulunduğu terörle mücadelede, özgürlükçü, katılımcı demokrasiye ve onurlu uzlaşmalara sıkı sıkıya sarılmanın tam zamanıdır. Çünkü demokrasi, en etkili silahtan daha güçlüdür.

Değerli Arkadaşlarım,

Terörle mücadelede hükümetimizin stratejisi, halkı sevgi ve şefkatle kucaklamak, teröristi halktan soyutlayarak ve mutlaka vatandaşımızla iş ve gönül birliği kurarak, devletin bütün olanaklarını kullanarak etkisiz hale

getirmektir. Dünyamızda ancak bu strateji, terörle mücadelede başarılı olabilmektedir.

Zaten şunu herkes iyi bilmelidir ki, ne devletin yöre halkıyla, ne de yöre halkının devletle, Cumhuriyetle ve demokrasiyle bir sorunu bulunmamaktadır. Sorun, teröristlerdedir.

## HABERLER

311

Türkiye'deki terörün temelinde bölücülük yatmaktadır. Ancak dost düşman şunu iyi bilmelidir ki, devletimiz "tek" tir, ülkemiz "bütün"dür ve ulusumuz "bir'dir. Bu birlik ve bütünlüğü yıkmaya değil, zedelemeye dahi kimsenin gücü yetmez ve yetmeyecektir.

Hükümetimiz her türlü sorunu olduğu gibi, terör sorununu da demokratik toplum değerlerine zarar vermeden, demokrasinin kavram, kurum ve kurallarına ve hukuka bağlı ve insan haklarına saygılı kalarak çözüme kararlılığındadır. Bunu her fırsatta defalarca vurguladık. Vurgulamaya da devam edeceğiz.

Değerli Arkadaşlarım,

Terörün üzerine gidilmesi için gerekli siyasal irade ve kararlılık güçlü bir şekilde ortaya konulmuş ve terörün önemli bir devlet sorunu olduğunda ulusal mutabakat oluşturulmuştur.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, bütün kurum ve kuruluşlarıyla, güvenlikten sorumlu tüm organlarıyla, basınıyla, parlamentosu ve sorumluluk bilinciyle hareket eden halkıyla bütünleşerek teröre karşı ortak tavır almıştır.

Arkasında devletini, yüce meclisini, yanında ulusunu gören güvenlik kuvvetlerimiz eşkiyanın üzerine daha büyük bir etkinlik ve daha yüksek moralle giderek başarılı olmaktadır.

Terörle mücadelede devletine destek veren, gücümüze güç katan yüce meclisimize, basınıma, başta siyasi partiler olmak üzere demokratik kitle örgütlerine ve büyük halkımıza teşekkürü borç bilmekteyiz.

Değerli Arkadaşlarım,

Devletimizin 1993 yılındaki hedefi, terörü mutlaka kontrol altına almak, etkisiz hale getirmek ve ülkemiz gündeminden çıkarmaktır. Bunun için gerekli olan siyasal irade mevcuttur.

Sevgili Mülki İdare Amiri Arkadaşlarım,

Bu hedefin gerçekleşmesinde, devletin her kurumuna olduğu gibi, daha

ağırlıklı olarak, güvenlikten sorumlu olan sizlere büyük görev düşmektedir. Bu görev ve sorumluluğun bilinciyle hareket etmekte olduğunuza ve edeceğinize inancım tamdır.

Değerli Arkadaşlarım,

Devletin halk için ve onun huzuru , güvenliği, mutluluğu ve esenliği için var olduğu, kendisinin de halka hizmet için görevli bulunduğu gerçeğinin bilincinde

312

## TÜRK İDARE DERGİSİ

olan mülki idare amirlerimizin, şefkatli ve sevecen yaklaşımlarıyla halkla kucaklaşmaları ve özverili çalışmalarını daha büyük bir şevk ve kararlılıkla sürdürmeleri sonucunda, devletimizin; daha da yüceleceğine, demokratikleşme, yeniden yapılanma ve ekonomik kalkınma sürecinde büyük adımlar atacağına, küreselleşen yeni dünya düzeni içinde saygın ve onurlu yerini alacağına yürekten inanıyor, bu yolda tüm mülki idare amiri arkadaşlarıma içtenlikle güveniyorum.

Değerli Arkadaşlarım,

Yurdumuzun en uzak köşesine herhangi bir mazeret göstermeden hizmet aşkıyla, hevesle giden, buldukları yerin her yönden kalkınması ve halkımızın esenliği, güvenliği ve mutluluğu yolunda çaba gösteren mülki idare amirlerinin, devlet yönetiminde layık oldukları gerçek yeri almaları için, mesleğin her türlü sorunu üzerinde Bakanlık olarak özenle ve önemle durmak ve çözmek kararlılığındaız.

Bu bağlamda, geçen yıl kaymakamlık kursunun sona ermesi dolayısıyla düzenlenen törende yaptığım konuşmamda, söz verdiğim iki hususu, gerçekleştirmiş olarak karşınızda bulunmaktan ayrı bir mutluluk duymaktayım.

Bilindiği gibi, kazanılmış hak aylıkları I. derecede olan kaymakamlara ve bu sıfatı kazanmış mülki idare amirlerine "Makam Tazminatı" verilmesine ve iki yıl il valiliği yapmamış valilerin de makam tazminatından yararlanmalarına ilişkin kanun tasarımız, yüce Meclisimizde, parti ayrımı olmaksızın anlayış birliği içinde yasalaşmış ve Temmuz 1992 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bizim bu kanun ile sağladığımız; mülki idare amirlerine ek bir maddi olanak verilmesinden öteye; adında "Makam" ibaresi taşıyan tek meslek grubu olan kaymakamlarımıza, bu sıfatlarıyla doğal olarak verilmesi gereken bir hakkın teslimidir.

Bu kanun tasarısı'nın hazırlanmasında emeği geçenlerle yasalaştırma çabalarımızda bizlere destek olanlara ve kabul eden T.B.M.M.'nin yüce heyetine burada bir kez daha teşekkürü borç bilmekteyim.

*Değerli Arkadaşlarım,  
Şimdi de, mülki idare amirliği tazminatı aldığı için özel hizmet tazminatından yararlandırılmayan mülki idare amirlerine, bu tazminatın verilmesine ilişkin kanun tasarımız Bakanlar Kurulu'nda kabul edilerek, yüce meclisimize sunulmuş bulunmaktadır.*

*Bu tasarı ile tüm mülki idare amirlerine, en yüksek devlet memuru aylığının*

## HABERLER

313

*% 50'si oranında ayrıca özel hizmet tazminatı verilmesi öngörülmektedir.*

*Bu tasarımı da özenle izleyerek yasalaşması için her türlü gayreti göstereceğimize emin olabilirsiniz. Yüce Meclisimizin, haksızlığın giderilmesine yönelik bu tasarımızı da, bundan öncekinde olduğu gibi, en kısa zamanda benimseyeceğine inancım tamdır.*

*Değerli Arkadaşlarım,*

*Kaymakamlık kursunun, yönetimi, yürütümü ve başarılı bir şekilde tamamlanmasını sağlayan Bakanlığımız Eğitim Dairesi Başkanlığının ve diğer bütün birimlerinin mensuplarına, destekleriyle programa güç veren, bakanlıklarımızın, üniversitelerimizin, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarımızın yönetimlerine, değerli mesailerini bizlere ayıran bütün konferansçılarımıza teşekkür ederim.*

*Teşrifleriyle bizlere güç katan siz değerli konuklarımıza da şükranlarımı ve saygılarımı sunarım.*

*Sevgili Genç Kaymakam Arkadaşlarım,*

*Aziz yurdumuzun her yerinde vereceğiniz hizmetlerinizde, hükümetimizin ve İçişleri Bakanı olarak benim daima aranızda ve yanınızda olduğumuzu bilmenizi isterim.*

*Çekeceğiniz kur'a sonucu gideceğiniz aziz yurt köşelerinde sürdüreceğiniz meslek yaşamınızda üstün başarılar, ailelerinizle birlikte sağlık ve mutluluk dolu yıllar dilerim.*

*Hepinize sevgi ve saygılar sunarım.”*

*Daha sonra kursu bitiren kaymakam adaylarının kura çekmek suretiyle atanacakları yerleri belirlemeleriyle tören sona ermiştir.*

İl Envanterleri Semineri

• İlk çalışmalar 1989 yılında başlatılan ve 3'ü yeni 4 ilimiz dışında 72 ilde ve Bakanlık Merkezinde (APK Kurulu Başkanlığı) üç yılı aşkın süredir devam eden İl Envanterlerimin hazırlığı son aşamaya getirilmiş; illerden gelen planlama personeli ile birlikte Bakanlığımızda son değerlendirmelerinin yapılması amacıyla 11-24 Şubat 1993 tarihleri arasında bir seminer düzenlenmiştir. Belirtilen tarihlerde yapılan seminerde İl Envanterlerinin topluca son kontrolleri yapılmış ve 1 Mart 1993'ten itibaren uygulamacıların ve ilgililerin istifadelerine sunulmak üzere hazır hale getirilmişlerdir.

Çalışmaların son gününe yaklaşılrken İl Envanterlerinin hazırlanmasında

314

## TÜRK İDARE DERGİSİ

görev alan planlama personeline, 22 Şubat 1993 Pazartesi akşamı Gölbaşı Vilyetlerinde Sayın Bakan tarafından bir yemek verilmiş, yemeğe katılan APK Kurulu Başkanı Ali PITIRLI, yapmış olduğu kısa konuşmayla envanterlerin hazırlanmasında üstün gayretle çalışan personele teşekkür etmiştir.

24 Şubat'ta tamamlanan çalışmalar, aynı gün yapılan basın toplantısıyla İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN tarafından kamuoyuna duyurulmuştur.

1 Mart 1993'ten itibaren uygulamaya konulan İl Envanterleri'nin hazırlık çalışmaları ile envanterlerin içerdiği bilgiler ve kapsamı hakkında açıklamalar içermesi nedeniyle, Bakanımızın bu basın toplantısında yapmış olduğu konuşma metni aynen aşağıya alınmıştır:

*"Sayın Basın Mensupları,*

*Bugün, sizleri, Mülki İdare tarihimizde hu denli kapsamlı hiçimde ilk defa girişilmiş ve artık uygulama aşamasına gelinmiş bulunan, "İl Envanterleri" ne ilişkin çalışmamız hakkında bilgi vermek üzere buraya davet etmiş bulunuyorum. Buraya kadar zahmetlerinizden dolayı teşekkür eder, sevgiler, saygılar sunarım.*

*Değerli Arkadaşlar,*

*Bilindiği gibi, görev yaptıkları çevrenin ekonomik ve sosyal gelişmesine katkıda bulunmak, mülki idare amirlerimizin en önemli görevleri arasında yer almaktadır. Halkımıza, özellikle altyapı ağırlıklı olarak hizmet verebilmek amacıyla vali ve kaymakamlarımız sürekli kaynak arayışı içinde olmuşlar ve sağladıkları kıt yerel olanaklarla tüm ülkemiz sahinde insanlarımızın saygı ile yadettikleri sayısız eserin yaratıcısı olma onurunu taşımışlardır ve halen taşımaktadırlar.*

*Bir vali'inin, bir kaymakamın, bir nahiye müdürünün halkımızla işbirliği içinde, özverili gayretleriyle gerçekleştirilmiş yol, kirprü, okul, içme suyu,*

*elektrik gibi eserleri, ülkemiz daha planlı kalkınma dönemine girmeden, Mülki İdare Amirlerimizin kişisel gayretleriyle gerçekleştirilen yerel nitelikli plan ve programa dayalı çalışmaların bir ürünü olarak görmek gerekir.*

*Ancak, değerli arkadaşlarım, günümüzde ülkemiz planlı kalkınma dönemi içinde bulunmaktadır. 1960'lerden beri sürdürülen bu planlı dönemde de mülki idare amirlerimize; yürütmekte oldukları geleneksel kamu hizmetlerine ve yerel olanaklarla kişisel çapta yerine getirmekte oldukları ekonomik nitelikli hizmetlere ek olarak, kalkınma planları ve yıllık programlarla, merkezi nitelikteki yatırımlar için de planlama, koordinasyon ve izleme görevleri verilmiştir.*

## HABERLER

315

*Demek oluyor ki, içinde bulunduğumuz planlı kalkınma döneminde vali, il çapında ekonomik içerikli bütün hizmetlerin başlangıcından sonuçlandırılmasına kadar süren her aşamasında yaratıcı, yol gösterici, birleştirici, bütünleştirici ve denetleyici bir devlet temsilcisi olarak yine devrededir.*

*Ancak, valilerimizin, bu hizmetlerini yerine getirirken, daha sağlıklı ve uygulanabilir kararlar almalarına yardımcı olacak, görev çevrelerine ilişkin verilerin derlenmesine yarayan standart bir model günümüze kadar oluşturularak hizmetlerine sunulamamıştır. Ekonomik ağırlıklı olarak, halkımızın beklentilerinin giderek arttığı ve her geçen gün genişlediği günümüzde bu noksanlığı ve ihtiyacı hisseden Bakanlığımız, 1988 yılında yürürlüğe koyduğu İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğine, il envanterleri hazırlanacağı (Madde 6) ve bu envanterlerdeki verilerin ildeki yatırım tekliflerinin hazırlanmasında esas alınacağı (Madde 7) hususunda hükümler koymuştur.*

*Aynı yönetmeliğin 21 inci maddesi de, DPT'nin görüşü alınarak hazırlanacak bir yönergede, il envanteri modelinin ayrıntılarıyla belirleneceği hususunu hükme bağlamıştır.*

*İşte sizleri buraya, tanıtımı için davet etmiş olduğum İl Envanterleri anılan bu yönergenin 2 numaralı ekindeki modele göre oluşturulmuştur.*

*Belli bir fikri birikim ve ihtiyaçların zorlaması sonucunda, İl Planlama sisteminin çalışma amaçlarından birisi olarak tasarlanan bu modelin oluşturulması çalışmalarına 1990 yılı başlarında fiilen başlanılmıştır. Çok yoğun bir tempoda büyük özverilerle sürdürülen bu çalışmaların Bakanlığımız merkezinde model oluşturma aşaması bitirdikten sonra, çalışmalar doldurulma aşamasında iken, yani 1991 yılı sonunda İçişleri Bakanı olarak göreve başladığımda, bana tanıtılan ilk projelerden birisi bu olmuştur. Eksikliğini bir*

yönetici olarak geçmiş yıllarda yakından hissettiğim bu konuda, önemli bir çalışmanın yürütüldüğünü memnuniyetle öğrendim ve bir an önce sonuçlandırılması yönünde gerekli talimatları verdim. Öğrendiğim andan itibaren sürekli izlediğim ve destek verdiğim bu projenin bugün son aşaması, yani illerde verilerin toplanıp, değerlendirilip tablolara işlenmesi aşaması da tamamlanmış ve 1 Mart 1993 tarihi itibarıyla İl Envanterleri 72 ilde uygulamaya hazır duruma getirilmiştir. Teşkilatlanma aşamasında belirli düzeye geldikten sonra, Şırnak ilimizle Ardahan, Bartın ve Iğdır illerimizde de İl Envanteri hazırlıklarına başlanacaktır.

Şimdi müsaadelerinizle modelin teknik özelliklerine değinmeden önce, oluşturulma çalışmaları hakkında kısaca bilgi sunmaya çalışacağım.

316

## TÜRK İDARE DERGİSİ

*Bu çalışma, ilk olarak Bakanlığımız Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı bünyesinde Uzman düzeyinde başlatılmıştır. APK Uzmanı arkadaşlarımız, öncelikle başta Devlet İstatistik Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı yayınları olmak üzere tüm bakanlık ve kuruluşların istatistik yayınlarını, il dokümanlarını gözden geçirmişler ve özellikle il yönetimi açısından modelde yer almasını gerekli gördükleri bilgileri tablolaştırarak, diğer kuruluşlarla görüşmeye baz teşkil edecek 217 tabloluk bir model taslağı üretmişlerdir. Bu taslaktaki 217 tablo 26 başlık altında kümelendirilmiştir.*

*Bu ilk taslak model, proje yöneticisi ile yapılan değerlendirmede 352 tabloluk bir model haline getirilerek, bu suretle eksik yönler tamamlanmaya çalışılmıştır. 352 tabloluk bu model ilk olarak Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet İstatistik Enstitüsü temsilcilerinin katıldığı bir toplantıda görüşülmüştür.*

*Daha sonra, ilgili görülen tüm kurum ve kuruluşlarla, bir çok kez ya geniş katımlı toplantılar ya da ilgili kuruluşlar düzeyinde görüşmeler yapılarak modelin olgunlaştırılmasına çalışılmıştır. 40 civarında Bakanlık ve kuruluşun ilgilileriyle çok sayıda görüşmeler yapılmak zorunda kalınmış ve bir çoğu da, haklı olarak, kendi özellikleri gereği, kendilerine has düşünceler ortaya koymuş ve bu görüşlerle arkadaşlarımızın varmış olduğumuz sonuçlar arasında uyum sağlanarak sonuca gidilmiştir.*

*Bu çalışmalar sırasında, ilgili bakanlık ve kuruluşlardan çok yakın ilgi ve anlayış gördük. Bu nedenle kendilerine huzurunuzda teşekkürü bir borç biliyorum.*

*Daha sonra, illerin ekonomik özellikleri gözönünde bulundurularak Ankara'ya çağırılan 18 İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü veya Uzmanı arkadaşımızla birlikte modelin illerde uygulanabilirliği incelendi. Bu toplantılarda dile getirilen görüş ve öneriler doğrultusunda model 412 tabloluk*

*bir doküman halinde yeniden düzenlendi.*

*İşte bu aşamada, konunun mülki idare amirlerimizi çok yakından ilgilendirdiği düşüncesiyle, kendilerine modeli tanıtmak ve modele katkılarını sağlamak amacıyla, bütün illerin planlama işlerinden sorumlu vali yardımcılarını, planlama personeli ile birlikte bir seminere davet edildi. 19-27 Eylül 1991 tarihleri arasında gerçekleştirilen bu seminere Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet İstatistik Enstitüsünün yetkili ve uzman elemanları da katılmışlardır.*

*412 tablodan oluşan model bu seminer sırasında belirtilen görüş ve eleştiriler ışığında Bakanlığımızda bir defa daha gözden geçirilmiş ve son bir değerlendirmeye tabi tutulduktan sonra basım aşamasına gelinmiştir. Basım aş-*

## HABERLER

317

*masında 446 tabloya ulayan model, yönerge kitapçığı ile birlikte bastırılmıştır.*

*İl Envanterlerinin yine Bakanlıkça bastırılan cilt kapakları içerisinde korunması, illerimizde standardizasyonu sağlamak bakımından yararlı görülmüş- tür.*

*1991 yılı Temmuz ayında Ankara'ya çağırılan İl Planlama Personeline, envanterler boş olarak teslim edilmiş ve kendilerine ildeki uygulamalara ilişkin ilk talimatlar verilmiştir.*

*Daha sonra, illerdeki çalışmaların sağlıklı bir biçimde yürütülmesine yardımcı olmak amacıyla Mayıs ve Eylül 1992 tarihlerinde iki seminer daha düzenlenmiştir.*

*Son olarak da, hazırlanan envanterler, 11 Şubat 1993 tarihinden beri tüm planlama elemanlarımızın katılımı ile Ankara'da gözden geçirilmiş, uygulama aşamasına geçerken son değerlendirmeler yapılmıştır.*

*Sayın Basın Mensupları,*

*İşte 1991 yılı Temmuz ayından itibaren illerimizde özellikle Planlama Personelimiz tarafından üstün görev anlayışı ile sürdürülen çalışmalar sonucu mülki ve mahalli idarelerimiz için, yörelerinin ekonomik ve sosyal gelişmesinin sağlanmasına yönelik daha gerçekçi kararların alınması bakımından çok yararlı verilerin yer aldığı bir çalışma aracı ortaya çıkarılmıştır.*

*Değerli Arkadaşlarım,*

*Şimdi, hazırlanan bu İl Envanter modelinin özellikleri hakkında kısaca*



*bilgi vermek istiyorum.*

*İl Envanteri, biçim yönünden bir genel açıklama ile 3 ana bölüm içinde yer alan 446 tablodan, genel açıklama dahil, toplam 664 sayfadan ve 127.523 adet verinin işlenebileceği karelerden oluşmaktadır. Ancak tablo, sayfa ve kare sayıları her il için çok büyük farklılıklar arzedeabilmektedir. Özellikle, tablolardan bazılarının 50 sayfaya kadar çıktığı modelde kare sayısının da olağanüstü yükselmesi kaçınılmaz olmaktadır.*

*Genel açıklamadan sonra başlayan ve asıl kısmı oluşturan tablolar bölümü ise yukarıda değindiğim gibi 3 ana başlıkta kümelendirilmiştir.*

*Genel bilgiler başlığını taşıyan birinci bölümde il'in coğrafi, nüfus ve idari durumuna ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Bu bağlamda, il'in arazi durumundan iklim yapısına, çevre koşullarından nüfus özelliklerine, mahalli idarelere,*

**320**

## **TÜRK İDARE DERGİSİ**

*ler yönlendirilirken, bu konularda kendilerine yapıöacak teklifler hakkında gerek nihai merci olarak karar vermede ve gerekse daha üst mercilere intikal ettirilmesi gerekecek teklifleri gözden geçirmede, sağlıklı ve uygulanabilirliği olan sonuçlara varılması bakımından, güncel ve güvenilir bilgilerin el altında bulundurulmasının çok önemli ve yararlı olduğuna kuşku yoktur.*

*Ayrıca, modelde yer alacak bilgilerin sürekli yenilenebilir olmasını, belirtilen bütün bu yararları sürekli kılacak bir unsur olarak değerlendirmekteyiz.*

*İl düzeyindeki kuruluşların, her alanda, İl Envanterleri için bugüne kadar vermiş oldukları ve her yıl da 31 Aralık tarihi itibariyle verecekleri yıllık bilgileri kullanmaları esası getirilmektedir. Böylece ilde derlenecek bilgiler arasındaki tutarsızlık ve çelişkilerin önlenmesi bakımından bu çalışmanın önemli bir konumu olacaktır. Ayrıca, il ve bölge kuruluşları bünyesindeki istatistik birimlerinin etkinleştirilmesi yönünden de, bu çalışmaların yararları gözardı edilemeyecektir.*

*Değerli Basın Mensupları,*

*Üç yılı aşkın bir süredir, 3'ü yeni 4 ilimiz dışında, 72 ilde ve Bakanlığımız merkezinde toplam 85 görevlinin olağanüstü gayretleriyle bu aşamaya getirilmiş olan çalışmanın aynı başarıyla sürdürülebilmesi, bundan böyle de hem teşkilatlanma, hem donanım, hem de personel konusunda yeni önlemlerin alınmasını gerektirmektedir. Ayrıca, uygulama sürecinin deneyimlerinden yararlanarak, bundan sonraki çalışmaların yöntem ve tekniklerinin daha bir açıklıkla*

s  
belirlenmesi de, Bakanlığımca yerine getirilmesi gereken önemli bir husustur. Bunlar da yerine getirilecektir.

İl Envanterleri bundan sonra bütün illeri kapsayacak şekilde APK Kurulu Başkanlığı tarafından izlenecek ve illerimize ve ülkemize yararlı pek çok doküman bu envanterlerden yararlanılarak hazırlanacaktır.

Bakanlığım teşkilatında böyle büyük bir projeyi gerçekleştirerek olmaz sanılan olur yapan personelimizin, bundan sonraki aşamalarda neler yapabileceklerinin takdirini sizlere bırakıyorum.

Takdir edersiniz ki, sağlıklı veri derlenmesi zor bir iştir. Fakat illerdeki planlama elemanı arkadaşlarımız bu zorun üstesinden gelmişler ve en az hata payı ile illerinin potansiyelini yansıtan bütün verileri derleme, değerlendirme ve envater modeline geçirme başarısını gösterebilmişlerdir. Bu gayretlerinden dolayı kendilerini huzurunuzda kutluyor ve başarılarının bundan böyle de devamını diliyorum.

## HABERLER

321

Ayrıca, büyüle emekler sonunda oluşturulan bu verilerin aktarıldığı kapsamlı model de Bakanlığımız APK Kurulu Başkanlığınca, Mülki İdare tarihimizde ilk defa gerçekleştirilmiş olmaktadır. Burada emeği geçenleri de içtenlikle tebrik ediyorum.

Keza, 1990 yılında başlatılmış olan İl Envanter modelini oluşturma çalışmalarında benden önceki Sayın Bakanların da ilgi ve katkıları olmuştur. Bu gayretlerinden dolayı kendilerine de içten teşekkür ediyorum.

Siz değerli basın mensubu arkadaşlarıma da, buraya kadar zahmetlerinizden dolayı teşekkür ediyor ve saygılarımı sunuyorum.”

### İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN'in Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu Toplantısındaki Konuşması

• Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu 12 Şubat 1993 tarihinde İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN'in başkanlığında toplanmıştır. Toplantıyı, ülkemize ve milletimize yararlı olması, büyük önem arz eden sorunlarımızın çözümünde yeni görüş ve olanaklar ortaya konulması dileğiyle açan SEZGİN, toplantı gündemiyle ilgili bilgiler verdikten sonra, gündemin en önemli konusunu teşkil eden terör hakkındaki düşüncelerini şöyle açıklamıştır:

"Bilindiği üzere, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde faaliyet gösteren bölücü terör örgütü günümüzde de halen en önemli iç tehdit unsuru olma özelliğini korumakta, bazı bilinen yasadışı sol örgütler ile dış mihraklarla da

*çıkart işbirliği yaparak eylemlerini büyük kentlerimize yayma gayreti içinde bulunmaktadır. Böylece iç ve dış odaklardan güç ve destek olan terör, devletin "TEK"liği, ülkenin "BÜTÜN"lüğü ve ulusun "BİR"liğine yöneliktir ve üniter bir devlet olan Türkiye Cumhuriyeti'nin bu yapısına saldırmaktadır." diyerek bölücü terörün nihai amacına işaret eden SEZGİN, "Türkiye Cumhuriyeti'nin; Devleti, ülkesi ve milleti ile bir bütün olduğunu, ülkemizin bölünmez bütünlüğünün tartışulmasına izin verilemeyeceğini, Türkiye'nin üniter devlet niteliğinin toplumsal yapımızdan kaynaklandığını" önemle vurgulamıştır.*

Bakan İsmet SEZGİN, toplantıda, terörle mücadele tedbirleriyle ilgili olarak da şu görüşleri ifade etmiştir:

*"Terörle mücadelede çözüm ve başarının, sadece güvenlik önlemleriyle sağlanamayacağı ve devam ettirilemeyeceği bilinen bir gerçektir. Bu itibarla güvenlik faaliyet ve hizmetlerinin aynı zamanda ekonomik, sosyal ve kültürel hizmet ve faaliyetlerle de tamamlanması, bütünleştirilmesi gerekmektedir."*

*İsmet SEZGİN, konuşmasını "Toplantımızda ortaya koyacağımız görüş ve*

322

## TÜRK İDARE DERGİSİ

*önerileriniz için şimdiden teşekkür eder, başarı dilekleriyle sevgi ve saygılarımı sunarım." diyerek tamamlamıştır.*

### **TODAİE Konferans Salonunda Yapılan "Yerel Yönetimlerde Reform" Konulu Panel**

• İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN, 25 Şubat 1993 tarihinde Lisansüstü Kamu yönetimi Uzmanlar Derneğince düzenlenen "Yerel Yönetimlerde Reform" konulu panelin açış konuşmasını yapmıştır. TODAİE konferans salonunda yapılan paneldeki konuşmasında Bakan SEZGİN, yerel yönetimlerin tarihi gelişimi ve hukuksal statüleri hakkında genel bilgiler verdikten sonra; bu birimlerin birbirleri ile ilişkilerini ve kendileri ile merkezi yönetim birimleri arasındaki ilişkileri düzenleyen 1913, 1924 ve 1930 tarihli yasaların, çok büyük bir hızla yaşamakta olduğumuz toplumsal değişimin yarattığı kurumsal ihtiyaçlar karşısında yetersiz kaldığını belirtmiştir. Bu yetersizliğin de Yerel Yönetimlerde Reform ihtiyacını ortaya çıkardığına değinen SEZGİN, "Hükümet programımız ile koalisyon protokolümüz bu gerçeğlerden hareket ederek yerel yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesini önemli bir ilke olarak kabul etmiştir." diyerek sürdürdüğü konuşmasında, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında doğru ve anlamlı bir görev paylaşımı ile asıl yerel yönetim reformu olarak her bir yerel yönetim birimi içinde yapılması gereken örgütsel, yönetsel, kurumsal, akçalı ve planlamaya ilişkin reformların da yapılmasının

gerekliliğine dikkat çekmiştir.

İsmet SEZGİN konuşmasını *"Yerel yönetim reform süreci iki yönlüdür. Merkezi düzeyde yapılacaklar kadar, her bir yerel yönetim biriminde de uygulanabilecek pek çok reform çalışması vardır. Bu yerel yöneticilerimizi ve konu ile ilgilenen akademisyen ve uzmanları bu konu üzerinde düşünmeye ve tartışmaya çağırıyorum."* diyerek tamamlamıştır.

### **28 Şubat Sivil Savunma Günü Kutlandı**

•28 Şubat "Sivil Savunma Günü" bütün il ve ilçelerde, bazı kurum ve kuruluşlarda çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır.

Kuruluşunun 34 üncü yıldönümü nedeniyle yapılan kutlamalarda çeşitli kamu kurumu ve kuruluşları ile işbirliği yapılmış; bu çalışmalar neticesinde, Sivil Savunmaya özgü sözlerin Ankara, İstanbul ve İzmir illeri başta olmak üzere 22 Şubat - 8 Mart 1993 tarihleri arasında PTT mektup zarflarının üzerinde yer alması, ayrıca 28 Şubat Milli Piyango çekiliş biletlerinde de Sivil Savunma ikaz ve alarm işaretlerini belirten kompozisyonun yayınlanması sağlanmıştır.

Ankara'daki kutlamalar, Sivil Savunma Genel Müdürü başkanlığındaki bir heyetle Bakanımız Sayın İsmet SEZGİN'c yapılan bir ziyaretle başlamıştır.

### **HABERLER**

**323**

Sivil Savunma Birliği Konferans Salonu'nda teşkilat personelinin katıldığı bir tören düzenlenmiş, saygı duruşu ve İstiklâl Marşı'nın okunmasından sonra Sivil Savunma Genel Müdürü Rasim BAŞ yapmış olduğu konuşmada günün anlam ve önemini şöyle dile getirmiştir. "Son yıllarda dünyadaki hızlı değişiklikler soğuk savaş dönemini sona erdirmesine, olumlu birtakım gelişmelere rağmen, dünya henüz mutlak bir barış döneminden uzaktır.

Belirsizlikler ve güvenliği tehdit eden pek çok riskle karşı karşıyayız. Ayrıca doğal ve teknolojik afet ihtimali de geçmişten farklı değildir. Depremler, sel, çığ ve diğer doğal afetler can ve mal kaybına yol açmaktadır. Bu durum sivil halkın korunması, sosyal ve ekonomik hayatın idamesi bakımından Sivil Savunmanın önemini daha da artırmaktadır." Genel Müdür, yapılan çalışmalarından örnekler sunduktan sonra konuşmasını tamamlamıştır.

Genel Müdürün konuşmasından sonra İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN de bir konuşma yapmıştır. SEZGİN'in konuşmasının özeti aşağıya alınmıştır.

"Saygıdeğer Konuklar;

Bakanlığımızın Değerli Yöneticileri;

Basımızın ve Televizyon Kuruluşlarının Seçkin Temsilcileri;

Beş yıldan bu yana Sivil Savunma Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 28 Şubat gününü "Sivil Savunma Günü" olarak kutlamaktayız. Bugün de burada bu amaçla 34 üncü kuruluş yıldönümümüzü kutlamak için toplanmış bulunuyoruz.

Bu vesileyle aranızda bulunmaktan duyduğum mutluluğu belirterek

sözlerime haşlarken hepinizi sevgi ve saygıyla selâmlarım,  
Değerli Arkadaşlarım,

.....

Birinci Dünya Savaşı'na kadar cephedeki güçleri hedef alan savaşlar, Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra günümüze değin cephe gerisindeki güçleri yani sivil halkı ve üretim kaynaklarını da hedef almıştır.

Bu nedenle, silahlı kuvvetler cephelerde savaşırken sivil halk da cephe gerisinde silahlı kuvvetlerini bütün gücüyle desteklemek ve yurt savunmasına katılmak zorundadır. Çünkü, yok olmamak için artık yalnızca cephedeki kuvvetlerin güçleri yetmemekte, halkın da sivil savunma yönünden inançlı, bilinçli ve hazırlıklı olması gerekmektedir." diyen SEZGİN, Sivil Savunma Teşkilatının başanlı çalışmalardan örnekler verdikten sonra Sivil Savunma Kanununu yeniden düzenleme çalışmaları hakkında da bilgi vererek konuşmasını şöyle ta-

326

## TÜRK İDARE DERGİSİ

*güçlerine yörenin doğa ve iklim koşullarına uygun mücadele yeteneği kazandırılacaktır.*

9. *Terörün silah kaynakları kurutulacaktır.*

10. *Bölgenin ekonomik kalkınmasına özel bir önem verilecek, terörte mücadelede ekonomik kalkınma, esaslı bir mücadele unsuru olarak kabul edilecek ve bölgede istihdam olanaklarının önemli ölçüde artırılması için yeni bir ekonomik seferberlik başlatılacaktır.*

11. *Olağanüstü Hal rejiminin sona erdirilmesi için gerekli olan yasal ve kurumsal altyapı oluşturulacak ve Olağanüstü Hal sonrası oluşacak olağan dönemde, kolluk ve güvenlik hizmetlerinin en iyi düzeyde sürdürülmesi için gerekli lojistik destek planlanacak ve bu planların gerekleri yerine getirilecektir.*

12. *Pişmanlık yasasının uygulamasına işlerlik kazandırılacak ve bu yasadan yararlanmak isteyenlere her türlü kolaylık sağlanacaktır.*

13. *Yasal altyapının ve lojistik desteklerin sağlanmasından sonra bir geçiş dönemi içinde yeni sistem gözden geçirilerek denenecek ve son düzeltmeler yapıldıktan sonra Olağanüstü Hal uygulamasına son verilecektir."*

*İçişleri Bakanı İsmet Sezgin, terörle mücadelede Koalisyon Hükümetinin yaptığı çalışmalardan örnekler verdikten sonra konuşmasını "Bu çalışmaların çok önemli ve olumlu sonuçlar doğuracağına ve terörün üstesinden, insan haklarına saygılı ve hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik devlet anlayışı içinde ve olağan yönetim koşulları çerçevesinde gelinebileceğine yürekten*

*inanmakla birlikte, halen süregelmekte olan terör olgusunun ve tehditin henüz tam anlamıyla bitmemiş olması gerçeği karşısında ve olağan döneme geçiş planlarının hazırlanabilmesine ve uygulanabilmesine olanak verilmesi bakımından bölgede yürürlükte bulunan Olağanüstü Halin dört ay daha uzatılması zorunluluğunu Yüce Meclis'in takdirlerine arı ediyorum."* diyerek tamamlamıştır.

Daha sonra yapılan oylama ile Olağanüstü halin dört ay süre ile uzatılması kabul edilmiştir.

### **İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN'in Güneydoğu Anadolu Gezisi**

• İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN'in başkanlığında, Jandarma Genel Komutanı Orgeneral Aydın İLTER, Emniyet Genel Müdürü Yılmaz ERGUN, Olağanüstü Hal Bölge Valisi Ünal ERKAN, Jandarma Asayiş Komutanı Korgeneral Necati ÖZGEN ve diğer görevlilerden oluşan heyet, Şeker Bayramının birinci günü olan 24 Mart 1993 tarihinde Güneydoğu Anadolu ve bazı Doğu illerini kapsayan beş günlük geziye çıkmışlardır.

## **HABERLER**

**327**

19 basın mensubunun da katıldığı bu gezi, 24 Mart 1993 günü Ankara'dan başlayarak sırasıyla; Diyarbakır, Bingöl, Elazığ, Tunceli, Malatya, Adıyaman, Şanlıurfa, Mardin, Batman, Şırnak, Siirt, Hakkari, Van, Bitlis, Muş, Erzincan ve Erzurum illerini kapsamış olup, buradaki halk ve yetkililerle görüşme yapılmıştır.

İçişleri Bakanı İsmet SEZGİN, gezi programının son durağı olan Erzurum'da düzenlediği basın toplantısında: "Gezimiz ağırlıklı olarak; gittiğimiz illerdeki vatansız halkımız ve kamu görevlileriyle bayramlaşma ve Devletine ve demokrasiye bağlılığını, inancını ve güvenini, her türlü tehdite, baskıya ve kendisine karşı yöneltilen şiddete karşın, onurla, inatla ve cesaretle sürdüren sevgili vatandaşlarımıza, şahsen ve Hükümetimiz adına şükranlarımızı sunma amacıyla düzenlenmiştir." demiştir.

### **Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Çalışmaları**

#### **Sivil Savunma Genel Müdürlüğü**

- 14 Aralık 1992 - 13 Ocak 1993 tarihleri arasında yapılan "İtfaiye Mensupları Temel Eğitim Kursu" 64 kişinin katılımı ile tamamlanmıştır.
- 18 Ocak 1993 tarihinde açılan ve 57 itfaiye mensubunun katıldığı "İtfaiye Temel Eğitim Kursu" 16 Şubat 1993 tarihinde sona ermiştir.

• 22 Şubat 1993 tarihinde Sivil Savunma Kolejinde açılan 345/1. Dönem "Karargah Servisi ve İdare Merkezi Çalışmalar Tekamül Kursu" ile 346/3. Dönem "İlkyardım Öğretmeni Yetiştirme Kursu" 5 Mart 1993 tarihinde sona ermiş olup, kurslara toplam 88 personel katılmıştır.

• 8-19 Mart 1993 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde yapılan 347/4. Dönem "İlkyardım Öğretmeni Yetiştirme Kursu" ile "Karargah Servisi ve İdare Merkezi Çalışmalar Tekamül Kursu" toplam 65 personelin katılımı ile tamamlanmıştır.

### **Eğitim Dairesi Başkanlığı**

• Bilgisayar Kursları

a) 4-29 Ocak 1993 tarihleri arasında yapılan 24. Dönem Bilgisayar kursuna bir Daire Başkanı, bir Şube Müdürü ile 12 Mahalli İdareler Kontrolörü katılmıştır.

b) 59 Kaymakam Adayının 3 grup halinde katıldıkları 25, 26, 27. Dönem Bilgisayar Kursları 4-29 Ocak 1993 tarihleri arasında yapılmıştır.

**328**

### **TÜRK İDARE DERGİSİ**

c) 22 Şubat 1993 tarihinde başlayan ve Bakanlığımız Merkez Teşkilatının çeşitli birimlerinden 26 kişinin katıldığı 28. ve 29. Dönem Bilgisayar Kursları 19 Mart 1993 tarihinde sona ermiştir.

® Daktilo Kursları

59 Kaymakam Adayının 3 grup halinde katıldıkları 37., 38. ve 39. Dönem Daktilo Kursları 4-29 Ocak tarihleri arasında yapılmıştır.

•APK ve İl Planlama Uzman Yardımcıları Hizmet İçi Eğitim Semineri

40 APK ve İl Planlama Uzman Yardımcısının katıldığı "11. Dönem APK ve İl Planlama Uzman Yardımcıları Hizmet İçi Eğitim Semineri" 18 Ocak 1993-17 Mart 1993 tarihleri arasında yapılmıştır.

•78. Dönem Kaymakamlık Kursu

19 Ekim 1992 tarihinde başlayan 78. Dönem Kaymakamlık Kursu 10 Şubat 1993 tarihinde sona ermiş olup, kursa katılan 59 Kaymakam adayından 58'inin Kaymakam olarak ataması yapılmış, bir kişi başansız olduğu için ataması yapılamamıştır.

•Bilgisayarda Uygulamalı Muhasebe Kursu  
42 Mahalli İdareler Kontrolörünün katıldığı 5. ve 6. Dönem Bilgisayarda Uygulamalı Muhasebe Kursu, 1-10 Şubat 1993 tarihleri arasında yapılmıştır.

•Güzel Konuşma Semineri  
16-19 Mart 1993 tarihleri arasında yapılan 2. Dönem Güzel Konuşma Seminerine Bakanlığımız mensubu 13 üst düzey yönetici katılmıştır.

### **Emniyet Genel Müdürlüğü**

•Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "PC ve Paket Programlanıl Kullanımı" kursu 1 Şubat 1993-5 Mart 1993 tarihleri arasında yapılmıştır.

•8 Şubat 1993-26 Şubat 1993 tarihleri arasında Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde açılan "A Serisi Temel İşletim Kursu"na 6 personel katılmıştır.

•15 Şubat 1993'de Gölbaşı Özel Harekat Tesislerinde "İç Güvenlik ve Özel Harekat Kursu" açılmış olup, 14 Mayıs 1993 tarihinde sona erecektir.

•1 Mart 1993-19 Mart 1993 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "A Serisi Temel İşletim Kursu" 12 personelin katılı-

## **HABERLER**

**329**

mi ile gerçekleştirilmiştir.

### **Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları**

® 27-30 Ocak 1993 tarihleri arasında Fransa'nın Strasbourg kentinde yapılan CIEC Seksiyon Başkanları toplantısına Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Özgen GÖKALP katılmıştır.

• 29 Ocak-14 Şubat 1993 tarihleri arasında ABD'nin Miami kentinde, Uyuşturucu İle Mücadele Kuruluşu (DE/p tarafından düzenlenen programa katılmak ve ABD'nin narkotik uygulamalarını yerinde görmek üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık, İstihbarat ve Harekat Daire Başkanı Haluk BAHÇE- KAPILI ile İstanbul Emniyet Müdürlüğünden Narkotik Şube Müdürü Mcstan ŞENER gitmişlerdir.

\*Ş> 6-10 Şubat 1993 tarihleri arasında Bulgaristan/Sofya'da yapılan Türkiye-Bulgaristan vize görüşmelerine Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanı Osman ÖZBEK katılmıştır.

• 8-11 Şubat 1993 tarihleri arasında Fransa/Lyon'da yapılan probalkan



toplantısına katılmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığından Komiser Salih Hakan CAN ile Kaçakçılık İstihbarat ve Harekat Daire Başkanlığından Komiser Yardımcısı Serdar HATİBOGLU anılan ülkeye gitmişlerdir.

- Ülkemizin son teknolojilere uygun kimlik sistemine geçebilmesi amacıyla incelemelerde bulunmak üzere İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Fahri ÖZ-TÜRK başkanlığında Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Özgen GÖKALP, Daire Başkanı Cahit DAŞER ile Bakan Danışmanı Haşmet AYSAN'dan oluşan bir heyet, 14-21 Şubat 1993 tarihleri arasında Fransa ve Hollanda'ya gitmişlerdir.

- 15-16 Şubat 1993 tarihleri arasında Macaristan/Budapeşte'de düzenlenen Avrupa ülkeleri arasında kontrol dışı göçün önlenmesi konulu konferansa Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık İstihbarat ve Harekat Daire Başkanlığına görevli Mali Şube Müdürü Orhan ÖZEN katılmıştır.

- 22-25 Şubat 1993 tarihleri arasında ülkemiz ile Rusya Federasyonu arasında imzalanması öngörülen terörizmle mücadelede işbirliğine ilişkin referandum konusunda Moskova'da yapılan müzakerelere Emniyet Gencl Müdürlüğü Dış İlişkiler Daire Başkanı Macid ERDENER iştirak etmiştir.

m 22-26 Şubat 1993 tarihleri arasında Avusturya/Viyana'da düzenlenen Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı İle Mücadele Eden Ulusal Kuruluşlar Başkanla-

332

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Metin ALP'in,

1 inci Derece kadrolu Nevşehir İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Muş Emekli Vali Yardımcısı Fahri BÜKTEL'in,

1 inci Derece kadrolu Çanakkale-Yenice Kaymakamlığına Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Müşaviri (Germencik Eski Kaymakamı) Muammer KUT-LU'nun,

Güçlükonak Kaymakamlığına Kabataş Kaymakamı Osman GÜNAY-DIN'in,

Tomarza Kaymakamlığına Ycnişarbademli Kaymakamı Hüseyin AVCI'nın,

Kiğı Kaymakamlığına Güçlükonak Kaymakamı F. Fikret ÇELİK'in,

Kumlu Kaymakamlığına Cumaova Kaymakamı Abdullah DÖLEK'in,

78 inci Dönem Kaymakamlık Kursunu haşan ile bitiren Kaymakam Adaylarından;

Çamlıdere Kaymakamlığına Sakarya Kaymakam Adayı Mehmet TEKÎ-NARSLAN'in,

Çamardı Kaymakamlığına Bayburt Kaymakam Adayı Bekir Sıtkı DAĞ'ın,

Denizli-Kale Kaymakamlığına Burdur Kaymakam Adayı Ali KATIRCI'nın,

Dumlupınar Kaymakamlığına Ağn Kaymakam Adayı Bahattin ATÇI'nın,

Çameli Kaymakamlığına Muş Kaymakam Adayı Turan ATLAMAZ'ın,  
Süloğlu Kaymakamlığına Çanakkale Kaymakam Adayı Vedat BÜYÜKER-SOY'un,

Harmancık Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Ergüder CAN'ın,

Gölköy Kaymakamlığına Kars Kaymakam Adayı Mehmet CEYLAN'ın,

İyidere Kaymakamlığına Ağn Kaymakam Adayı Şevket CİNBİR'in,  
Çamlıyayla Kaymakamlığına Van Kaymakam Adayı Akgün CORAV'ın,

Çeltik Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Nurullah ÇAKIR'm,  
Gökçebey Kaymakamlığına Rize Kaymakam Adayı Adnan ÇAKIROG-LU'nun,

Sulusaray Kaymakamlığına Şanlıurfa Kaymakam Adayı Mustafa ÇİÇEK'in,

## HABERLER

333

Yenişarbademli Kaymakamlığına Uşak Kaymakam Adayı Zülkif DAĞ-Li'mn,

Çorum-Bayat Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı Y. Fazıl DEMİR'in,

Asarcık Kaymakamlığına Bingöl Kaymakam Adayı Hikmet DENGESİK'in,

Büyükorhan Kaymakamlığına Artvin Kaymakam Adayı Ahmet DENİZ'in,

Taraklı Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı Tuncay ENGİN'in,

Sanyaşlı Kaymakamlığına Zonguldak Kaymakam Adayı Turgay ER-GİN'in,

Selendi Kaymakamlığına Tunceli Kaymakam Adayı Fahrettin GÖN-CÜ'nün,

Oğuzlar Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Ferda

İLERİ'nin,

Yakakent Kaymakamlığına Tunceli Kaymakam Adayı Kazım KARABU-LUT'un,

Akseki Kaymakamlığına Kars Kaymakam Adayı Ahmet KAYA'nın,  
Şalpazan Kaymakamlığına Giresun Kaymakam Adayı Nafiz KAYA'nın,

Hafik Kaymakamlığına Kars Kaymakam Adayı İbrahim KEKLİK'in,  
Çeltikçi Kaymakamlığına Erzincan Kaymakam Adayı Ertuğrul KILIÇ'in,

Burdur-Kemer Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı S.Nevzat KORKMAZ'ın,

Borçka Kaymakamlığına Mardin Kaymakam Adayı Mesut KÖSE'nin,  
Tokat-Yeşilyurt Kaymakamlığına Niğde Kaymakam Adayı Yılmaz KURT'un,

Yığılca Kaymakamlığına İzmir Kaymakam Adayı Erol ÖZKAN'ın,  
Çilimli Kaymakamlığına Çorum Kaymakam Adayı Adem ÖZTÜRK'ün,

Beylikova Kaymakamlığına Gümüşhane Kaymakam Adayı M. Ali ÖZYİ-ĞİT'in,

Yıldızeli Kaymakamlığına Kırıkkale Kaymakam Adayı Ahmet SARI-CAN'ın,

334

## TÜRK İDARE DERGİSİ

Altıntaş Kaymakamlığına Uşak Kaymakam Adayı Ufuk SEÇİLMİŞ'in,  
Devrekani Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı İ. Hayırhah SUN'un,

Afyon-Bayat Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı Nevzat TAŞ- DAN'ın,

Azdavay Kaymakamlığına Kırıkkale Kaymakam Adayı Ercan TOPA-CA'nın,

Güdüllü Kaymakamlığına Rize Kaymakam Adayı Eflatun Can TORTOP'un,

Başmakçı Kaymakamlığına Şanlıurfa Kaymakam Adayı Savaş TUN-CER'in,

Lalapaşa Kaymakamlığına Edime Kaymakam Adayı Ömer ULU'nun,  
Korgun Kaymakamlığına Adıyaman Kaymakam Adayı Serdar  
YAVUZ'un,  
İmranlı Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Adem  
YAZICI'nın,  
Halkapınar Kaymakamlığına Van Kaymakam Adayı Talip YEL'in,  
Eldivan Kaymakamlığına Giresun Kaymakam Adayı Bekir  
YILMAZ'ın,  
Ayrancı Kaymakamlığına Çankırı Kaymakam Adayı Mehmet  
YÜCE'nin,  
Isparta-Göncn Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı H. Nail  
ATAY'ın,  
Akpınar Kaymakamlığına Siirt Kaymakam Adayı Ahmet  
BEYOĞLU'nun,  
Torul Kaymakamlığına Malatya Kaymakam Adayı Enver ERDEM'in,  
Dereli Kaymakamlığına Adıyaman Kaymakam Adayı Haşan  
GÖZEN'in,  
Sulakyurt Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı Şehmuz  
GÜNAY- DIN'in,  
Karamanlı Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Mustafa  
HAR- PUTLU'nun,  
Orta Kaymakamlığına Bingöl Kaymakam Adayı Faruk IŞIK'ın,  
Beckilli Kaymakamlığına Konya Kaymakam Adayı Adil KIR'ın,  
Abana Kaymakamlığına Erzurum Kaymakam Adayı Ezclettin KÜÇÜK'ün,  
Kaynarca Kaymakamlığına Muş Kaymakam Adayı Adil NAS'ın,

## HABERLER

335

Domaniç Kaymakamlığına Niğde Kaymakam Adayı Mustafa  
TAPSIZ'ın,  
Yapaklı Kaymakamlığına Artvin Kaymakam Adayı İlhan  
ÜNSAL'ın

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 71, 76, 93 ve 36/A-  
11 inci maddeleri uyarınca atanmaları uygun görülmüştür.

- 9 Mart 1993 tarih ve 21519 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 93/4113 sayılı Karar ile;

Açık bulunan Kırklareli Valiliğine İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürü Kamuran ERBUĞA'nın atanması; İçişleri Bakanlığının 9 Şubat 1993 tarihli ve 2152 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23 Nisan 1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca kararlaştırılmıştır.

- 9 Mart 1993 tarih ve 21519 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 93/4140 sayılı Karar ile;

Açık bulunan Şırnak Valiliğine, İçişleri Bakanlığı İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanı Mustafa Cahit KIRAC'ın atanması, İçişleri Bakanlığının 24 Şubat 1993 tarihli ve 2382 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca kararlaştırılmıştır.

- 12 Mart 1993 tarih ve 21522 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 93/4139-A sayılı Karar ile;

Şırnak Valisi Mustafa MALAY'ın Merkez Valiliğine atanması; İçişleri Bakanlığının 24 Şubat 1993 tarihli ve 2383 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 1 Mart 1993 tarihinde kararlaştırılmıştır.

- 14 Mart 1993 tarih ve 21524 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 93/41528 sayılı karar ile;

Edirne Emniyet Müdürlüğüne, Kastamonu Emniyet Müdürü Şakir ERTEN'in  
Tekirdağ Emniyet Müdürlüğüne, Mardin Emniyet Müdürü Mehmet BÖKE'nin  
Manisa Emniyet Müdürlüğüne, Muğla Emniyet Müdürü M. Yavuz ELBİRLER'in,  
Ağrı Emniyet Müdürlüğüne, Şırnak Emniyet Müdürü Necati ALTIN-

#### MEVZUAT BOLUMU

**1 OCAK 1993 - 31 MART 1993 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ  
GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ  
İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)**

**Mustafa S. KOÇ**  
**APK Uzman Yrd.**

#### **I. KANUNLAR**

Yayımlandığı Resmi

Tarihi	Sayısı	Konusu	Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
25.12.1992	3860	1991 Mali Yılı Kesin Hesap Kanunu	06.01.1993	21457 Mükerrer
25.12.1992	3861	Katma Bütçeli idareler 1993 Mali Yılı Bütçe Kanunu	06.01.1993	21457 Mükerrer
25.12.1992	3862	1991 Mali Yılı Katma Bütçeli idareler Kesin Hesap Kanunu	06.01.1993	21457 Mükerrer
24.02.1993	3866	Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarlıkları Hakkında Kanunun Değiştirilmesine Dair Kanun	12.03.1993	21522
10.03.1993	3871	Terörle Mücadele Kanununun 20 ve 22 nci Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	20.03.1993	21530
10.03.1993	3870	Emniyet Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	22.03.1993	21532
10.03.1993	3872	657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	23.03.1993	21533 Mükerrer

## II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Yayımlandığı Resmi  
Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
4.03.1993		KHK/481 Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ihdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	05.03.1993	21515

340

## TÜRK İDARE DERGİSİ OT. T.B.M.M. KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
09.03.1993	225	Daha Evvel 10 İlde Uzatılan Olağanüstü Halin Bir İlde Kaldırılmasına 9 İlde Uzatılmasına Dair Karar	11.03.1993	21521
09.03.1993	226	Bitlis ilinde Olağanüstü Hal ilanına Dair Karar	11.03.1993	21521

## \* IV. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
18.11.1992	92/3774	Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Özbekistan Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Arasında imzalanan Protokolün Onaylanmasına Dair Karar	04.01.1993	21455
24.11.1992	92/3778	Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Makedonya İçişleri Bakanlığı Arasında imzalanan Güvenlik İşbirliği Protokolünün Onaylanmasına Dair Karar	10.01.1993	21461
05.12.1992	92/3908	Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Çek ve Slovak Federal Cumhuriyeti Federal İçişleri Bakanlığı Arasında Terörizm, Organize Suçlar ve Uyuşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı ve Suistimaline Karşı İşbirliği Andlaşmasının Onaylanmasına Dair Karar	12.01.1993	21463
21.12.1992	92/3939	"Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Rusya Federasyonu Güvenlik Bakanlığı Arasında İşbirliğine İlişkin Anlaşma" ve "Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Rusya Federasyonu İçişleri Bakanlığı Arasında İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasına Dair Karar	22.01.1993	21473
21.12.1992	92/3938	"Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Kazakistan Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Arasında Güvenlik İşbirliği Protokolü'nün Onaylanmasına Dair Karar	24.01.1993	21475
13.01.1993	93/4046	Türkiye ile Özbekistan Arasında Özbekistan Polisinin Eğitimi, Çalışma Usulleri ve Talimatlarının Yeniden Yapılandırılmasına Destek Verilmesi ve İşbirliği Yapılmasına Dair Protokola Ek Protokolün Onaylanmasına Dair Karar	22.02.1993	21504

## MEVZUAT

341

24.01.1993 93/4063	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Macaristan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Terörizm, Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Organize Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşmasının Onaylanmasına Dair Karar	22.02.1993	21504
30.12.1992 2/3956	Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Türkmenistan İçişleri Bakanlığı Arasında imzalanan "Suça Karşı Mücadele	02.03.1993	21512

ve Toplum Emniyeti Konularında işbirliğine ilişkin Protokol'un Onaylanmasına Dair Karar

09.02.19939 "Romanya içişleri Bakanlığı ile Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığının 3/4111 Bakanlığında Sahil Güvenlik Alanındaki işbirliğine ilişkin Sözleşme" ile "15 Temmuz 1992'de Romanya İçişleri Bakanlığının ve T.C. içişleri Bakanlığının Arasında Yapılan Protokole Ek Sözleşme"nin Onaylanmasına Dair Karar 20.03.1993 21530

#### V. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
		Tarihi	Sayısı
92/3922	1993 Yılında Memuriyet Taban Aylığına Uygulanacak Katsayı ile Yan ödeme Puanlarının Tespitine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	04.01.1993	21455
92/3876	406 Kişiyeye Türk Vatandaşlığından Çıkma izni Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	09.01.1993	21460
92/3927	432 Kişiyeye Türk Vatandaşlığından Çıkma izni Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	19.01.1993	21470
92/3947		31.01.1993	21482
93/3976	Sakarya ili, Hendek ilçesine Bağlı Kurtköy Belediyesi Adının "Yeşilyurt", Niğde ili, Altınhisar İlçesine Bağlı Akmanlar Beldesi Adının "Yakacık" Olarak Değiştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	31.01.1993	21482
92/3969	Şırnak ve Çukurca'da Meydana Gelen Çatışmalar Nedeniyle Hasar Gören ve Tahribata Uğrayan Yerlerdeki Hasar ve Tahribatın Giderilmesine ilişkin Kararda Değişiklik Yapılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	06.02.1993	21488
92/4017	Bazı Mahalli idare Birliklerinin Kurulmasına izin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	09.02.1993	21491
93/4135	Bitlis ilinde Olağanüstü Hal ilan Edilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	05.03.1993	21515

342

#### TÜRK İDARE DERGİSİ

24.02.1993 93/4138 Erzurum, Kars, Van ve Gaziantep Havaalan- larının Yolcu Giriş-Çıkış Hudut Kapısı Olarak 18.03.1993 21528  
Tespitine Dair Bakanlar Kurulu Kararı

#### VI. YÖNETMELİKLER

#### A - BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER



Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
25.11.1992	92/3809	Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Yönetmelik	18.01.1993	21469
08.01.1993	93/3978	Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeline Uygulanacak Rütbe Terfi Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	31.01.1993	214

### B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Mahalli idareler Fon Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	06.01.1993	21457
İçişleri Bakanlığı Mahalli idareler Kontrolörleri Yönetmeliğinin 13 üncü Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	07.01.1993	21458
Belediye Tahsilat Talimatnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	13.01.1993	21464
Subay Sicil Yönetmeliğinin 25 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	18.01.1993	21469
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeline Görevlerinde Kullanılmak Üzere Bedeli Mukabili Zati Demirbaş Tabanca Satışına Dair Yönetmelik'in 6 ncı Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair Yönetmelik	21.01.1993	21472
Polis Okulları Yönetmeliğinin Baza Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	26.01.1993	21477
Emniyet Genel Müdürlüğüne Bağlı Eğitim-öğretim Kurumlarına Alınacak öğrencilerde Aranılacak Sağlık Şartlarına Dair Yönetmelik	27.01.1993	21478
Astsubay Sicil Yönetmeliğinin 35 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	02.02.1993	21484
Subay Sicil Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	05.02.1993	21487

### MEVZUAT

#### 343

Demekler özel Denetleme Grubunun Kuruluş ve Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	25.02.1993	21507
İstanbul Polis Hastanesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	28.02.1993	21510
Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Kuruluşları Eskort Hizmetleri Yönetmeliğinin Bir Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	14.03.1993	21524

## VII. MÜŞTEREK KARARLAR

Yayımlandığı Resmi  
Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
30.12.1992	92/41262	Afyon ili İhsaniye ilçesine Bağlı Kunduzlu Köyünün Kayıhan Belediyesine Bağlanmasına3 Dair Müşterek Karar	02.01.199	21453
30.12.1992	92/41263	Trabzon ili Akçaabat ilçesi Merkez Bucağı- Bağlı Gökçebel Köyünün Danca Belediyesi3 Sınırları içerisinde Alınmasına Dair Müşterek Karar	na-02.01.199	21453
30.12.1992	92/41264	Tokat ili Turhal ilçesine Bağlı Kayacık Köyünün Turhal Belediyesi Sınırları içerisinde Alınmasına3 Dair Müşterek Karar	02.01.199	21453
30.12.1992	92/41267	Elazığ ili Arıcak ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Üçocuk ve Kutludüğün Köylerinin Birleşerek3 Merkezi Üçocuk Köyü Olmak Üzere "ÜÇOCAK" adı altında Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	02.01.199	21453
30.12.1992	92/41268	Hatay ili Samandağ ilçesi Karaçay Bucağına Bağlı Tavla Köyünde "TAVLA" adı altında3 Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	02.01.199	21453
30.12.1992	92/41269	Hatay İli Kırıkhan ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Kurtuluş Köyünde "KÜRTLÜ-3 SOGUKSU" Adı Altında Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	02.01.199	21453
30.12.1992	92/41186	İsparta ili Gönen İlçesi Merkez Bucağına Bağlı İğdecik, Gölbaşı, Koçtepe ve Scirce Köylerinin Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Merkez Bucağına, Güneykent Belediyesi ile Gümüşgün Köyünün de Keçiborlu İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmalarına Dair Müşterek Karar	08.01.199	21459
30.12.1992	92/41187	Gümüşhane ili Kürtün ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Güvenlik Köyünün, Buradan Ayrılarak3 Giresun ili Doğankent ilçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	08.01.199	21459
<b>346</b>		<b>TÜRK İDARE DERGİSİ</b>		
19.02.1993	93/41481	Denizli İli Güney İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Eziler Köyünde "EZİLER" Adı Altında Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	25.02.1993	
12.03.1993	93/41542	Zonguldak İli Ereğli İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Gökçeler Köyünde "GÖKÇELER." Adı Altında Belediye Kurulmasına Dair Müşterek Karar	21.03.1993	

14.03.1993	93/41525	Konya İli Ereğli İlçesi Çakmak Bucağına 21531	21.03.1993
		Bağlı Zengen Belediyesi İle Niğde İli Bor İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kızılca Be- lediyesi Arasında Kalan İki İl Arası Sınırına İlişkin Müşterek Karar	
30.03.1993	93/41572	Aksaray İli Sarıyahşi İlçesi Merkez Bucağı 21538	31.3.1993
		na Bağlı Sarıhasanlı Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Ağaçören İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	
30.03.1993	93/41573	Kırıkkale İli Çelebi İlçesi Merkez Bucağına 21538	31.03.1993
		Bağlı Armutlu Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Keskin İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	

#### Vİİ- GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Kamu Harcamalarındaki Tasarruf Tedbirleri İle İlgili Başbakanlık Genelgesi (1993/4)	27.01.1993	21478

#### IX - TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
1993 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 2)	14.01.1993	21465
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 132)	15.01.1993	21466
1993 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 1)	15.01.1993	21466
1993 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 3)	15.01.1993	21466
1993 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 4)	15.01.1993	21466
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 131)	16.01.1993	■ 21467
1993 Mali Yılı 6 Sıra No'lu Bütçe Uygulama Talimatı (Tedavi Yardımları)	09.03.1993	21519