

TÜRKİYE'DE GÖÇ EĞİLİMLERİ VE ŞEHİRLEŞME SÜRECİ

Dr. İhsan KELEŞ*

GİRİŞ

Şehirleşme, ister bir kırsal yerleşmenin şehire dönüşmesi, ister doğrudan şehrin büyümesi biçiminde olsun, nüfusun şehir yerleşmelerinde yoğunlaşması olarak her şeyden önce demografik bir olaydır. Şehir nüfusundaki artışın iki ana kaynaktan olduğu açıktır. Bunlardan birincisi, doğum-ölüm farkının yarattığı doğal artış, diğeri ise göçlerdir. Ancak şehir nüfusundaki yoğunlaşmada doğal artıştan çok şehre yönelik göçlerin önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Bu nedenle, şehirleşme, nüfusun yerleşmelere dağılımında şehir yararına bir değişme anlamına gelmektedir.

Şehirleşme, kırdan şehre göç yoluyla şehir nüfusunun payında bir artış olarak belirdiğine göre, nüfus alışverişinde bulunan yerleşmelerin yapısal biçimlenişi arasındaki farklılık bu harekete aynı zamanda bir toplumsal-ekonomik değişme süreci özelliği kazandırmaktadır.

Türkiye'deki şehirleşme süreci çok partili hayata geçilmesi ve ülkenin kendi ayakları üzerinde durma gayretleri ile birlikte 1950'li yıllarda kırdan şehre göç ile hareketlilik başlamıştır. Bu oluşum şehirleşme sürecinde bu tarihlerden başlayarak, şehirlerde oluşan ve çözümsüzlüğe ulaşan bir çok sorunun da temelini oluşturmuştur.

Şehirleşme Süreci

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde Türkiye tam bir köylük toplum görünümündedir. 1927'de yapılan ilk nüfus sayımına göre, toplam nüfus içerisinde köylük nüfusun payı %75.8'dir. Başka bir ifadeyle, şehirlerin oranı %24.2'dir.

Bu oranlar 1950'lere kadar pek az değişerek devam edecektir. Bu tarihlerde nüfusun artış hızında ve şehir-köy yerleşme dengeleri önemli miktarda değişmeye başlar.

Nüfus artışı 1950'lerden bu tarafa doğum oranında yavaş, buna mukabil ölüm oranında hızlı bir azalma görülmesinin neticesi olarak ele alınır¹. "Örneğin 1950-1955 döneminde doğum oranı %46.7 ve ölüm oranı da %21.1'di. Aynı oranlar 1965-70 döneminde %40.8 ve %13.8'e düşmüştür. Ne var ki ölüm oranındaki hızlı düşüşe karşı, doğum oranı daha yavaş bir tempo ile azalmıştır. Ülkemizde bu büyüme hızıyla nüfus, 1927-1990 arasında yak-

* Gazi Üniversitesi. İktisadi İdari Bilimler Fakültesi. Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

¹ SENCER, Y.: Türkiye'de Kentleşme, Ankara, 1979, s.37

laşık %400'lük bir artış göstermiştir. Bu artışın sayım yıllarına ve şehir nüfuslarına göre dağılımı tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: Sayım yıllarına göre şehir nüfusları ve yıllık nüfus artış hızı

Sayım Yılları	il ve İlçe Merkezleri Toplam Nüfus	Kentte Yaşayan Sayım Yılları Nüfus	Yıllık Nüfus %	Artış %
1927	13.648.270	3.305.879	242	-
1935	16.158.018	3.802.642	23.5	17.5
1940	17.820.950	4.346.249	24.4	26.72
1945	18.790.174	4.687.102	24.9	15.10
1950	20.947.188	5.244.337	25.0	22.47
1955	24.064.763	6.927.343	28.8	55.67
1960	27.454.820	8.859.731	31.9	49.21
1965	31.391.421	10.805.817	34.4	39.71
1970	35.605.176	13.691.101	38.5	47.33
1975	40.347.719	16.869.068	41.8	41.75
1980	44.736.957	19.645.007	43.9	30.47
1985	50.664.458	26.865.757	53.0	62.61
1990	56.473.035	33.326.351	59.0	43.10

KAYNAK: DİE,1990 Genel Nüfus Sayımı

Nüfusun hızlı bir şekilde artması, bir anlamda köy ve şehir nüfuslarının birlikte artmaları anlamına da gelmektedir. Fakat, bu artış şehir ve köyde farklı şekillerde olmaktadır. Verilere göre, şehir nüfusu düzenli olarak artan bir hızla, köy nüfusundan olduğu kadar, genel nüfustan da daha hızlı bir artış göstermektedir. Nüfus artışının, köy ve şehir dengelerini, şehirlerin lehine gittikçe hızlanan bir şekilde bozduğu görülüyor. Nüfus değişmelerinin sebepleri sosyal yapı ve yerleşme ilişkileri içerisinde anlaşılabilir.

1950'de belirgin hale gelen nüfus patlaması hemen hemen aynı yıllarda oluşan bir şehirleşmeyi de doğurmuştur. Bilindiği gibi şehirleşme iki şekilde ortaya çıkar. İlki şehirlerde oluşan ve büyüyen sanayinin kırsal alanlardaki nüfus fazlasını çekmesi, ikincisi nüfus artışının kır tarafından itilmesi sonucudur. Şehirlerdeki sanayileşmenin çekimi nedeni ile meydana gelen şehirleşme sağlıklı bir şehirleşmedir. İkinci biçimde oluşan şehirleşme ise sosyal ve ekonomik açıdan çarpık ve sağlıksız bir şehirleşmedir. 1950 ikinci tip, yani kırsal alanın nüfus artışını itmesinden ileri gelen bir şehir oluşumunun izlerini taşımaktadır. Bu sağlıksız ve çarpık şehirleşmenin o tarihten başlayan olumsuzluğu 2000'li yılların Türkiye'sinde ciddi sorunlar yaratmaktadır.

Bu şekilde oluşan nüfus artış ve yığılmasının geliştirdiği şehirleşme, şehirlerde şehrin ekonomik ve sosyal faaliyetlerinin emme kapasitesinden fazla, nüfusun yığılması şeklinde tanımlanan bu yapı, Türkiye'deki şehirleşmeye "yığılma" ya da "demografik" şehirleşme diye ifade edilmektedir.

1975-1990 arasında ülkede gerçekleşen nüfus artışı %45 düzeyinde olmuştur. Ortalama yıllık %2.4 artış oranı ile gelişmiş ülkelerin üzerinde bir artış ile nüfus 56 milyonu geçmiştir. Şehirlerde yaşayan nüfus ise 33.326.000

Türkiye'de Göç Eğilimleri ve Şehirleşme Süreci

ile ülke nüfusunun yaklaşık %60'ı civarındadır. 2000 yılında ülke nüfusunun %70'lik bir oranının şehirlerde yaşayacağı tahmin edilmektedir.

Ülkemizde şehir sayısı da, sürekli bir artış içindedir. 1927'de 66 olan şehir sayısı 1970'de 231'e², 1980'de 683'e, 1985'de 645 ve 1990'da 894'e ulaşmıştır. Tablo 2'de şehir ve köy sayıları ile bu yerlerde yaşayan nüfus verilmektedir.

Tablo 2: Nüfus gruplarına ve sayım yıllarına göre şehir ve köy sayısı nüfus toplamı

1980		1985		1990	
Şehir	Köy	Şehir	Köy	Şehir	Köy
Nüfus Sayısı	Nüfus Sayısı	Nüfus Sayısı	Nüfus Sayısı	Nüfus Sayısı	Nüfus Sayısı
36022	23798701	894	33326351	36226	23146684
638	19645007	36155	25091950	645	26865757

Şehir nüfusu, şehir sayısından daha hızlı artmakta olduğundan "ortalama şehir büyüklüğü" de artmaktadır. 1935'de 30.000 olan ortalama şehir büyüklüğü, 1960'da 47.612'ye, 1970'de 49.312'ye, 1980'de 63.532'ye, 1985'de 67.866'ya yükselmiştir³.

Göç sırasında metropoliten alanların ayrı bir önemi bulunmaktadır. 1990'da 11.06 milyon kişi metropoliten alanlarda yaşamakta olup, bu rakamlara göre toplam nüfusun yaklaşık %20'sinin, şehirli nüfusun ise %33'ünün İstanbul, Ankara ve İzmir'den oluşan üç metropoliten alanda yaşadığı görülmektedir⁴. Metropoliten alanlar arasında 1980'lere kadar göçler nedeniyle hızlı nüfus artışına konu olan Ankara'nın son dönemde eskisine oranla çekiciliğinin görece olarak azaldığı görülmektedir.

Ülke nüfusunun büyük bir bölümünün, İstanbul, Ankara, Adana, İzmir, Bursa, Konya gibi şehirlerde yaşadığı görülmektedir. Bu illerin nüfusu son yirmi yıl içinde yaklaşık iki katına yükselmiştir. Nüfusu 1985-1990 sayımlarında bir milyonu üzerinde olan iller Tablo 3'de gösterilmiştir.

1975-1980 yılları arasında Antalya, İçel, Isparta, Manisa, Bursa, Gaziantep, Konya, Hakkari, Van, Muş, Kahramanmaraş il merkezleriyle Karabük, Kırıkkale, İskenderun, Batman gibi ilçe merkezlerinin şehirleşme hızlarının çarpıcı bir oranda artış sağladığı görülmektedir. 1980-1985 yılları arasında en büyük nüfus artışı Gümüşhane (%22.0), Ordu (%17.0), Mersin (%14.0), Tunceli (%14.5), Antalya (%12.8) ve Adana (%12.1) gibi il merkezleriyle, Gebze (%11.8) ve Bandırma (%6.2) gibi ilçe merkezlerinde görülmektedir⁵.

² DİE, Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50 Yılı, Yayın No: 683, Ankara, 1973, s.68

³ KELEŞ, R.: Kentleşme Politikası, Ankara, 1990, s.27

⁴ ERAYDIN, A.: Post-Fordizm ve Değişen Mekansal Öncelikler, ODTÜ, 1992, s.123-124

⁵ DİE: 1990 Yılı Genel Nüfus Sayımı

Şehirlerde görülen nüfus artış hızı, büyük şehirlerde gerçekleşen şehirleşme ile küçük şehirlerde oluşan şehirleşme arasında değişik özellikler gösterdiği görülmektedir. İstanbul, Ankara ve İzmir gibi şehirler %6-7 oranında şehirleştikleri zaman nüfus artışları, 100.000- 150.000 civarında, yani nüfus yapılarına göre gerçekleşmektedir. Büyük şehirlerdeki bu artış her yıl orta büyüklükte bir şehrin bu şehirlerde oluştuklarını göstermektedir. Ancak diğer şehirlerde meydana gelen artış oranı, bu şehirlerdeki nüfus bazındaki mutlak artışın birkaç bin civarında oluşmaktadır⁶.

Tablo 3'de görüldüğü gibi 1990 nüfus sayımında sayım yapılırken aynı ilde doğanların nüfusları tespit edilmiş ve bu sayımın sonucu yaklaşık 15 milyon nüfus kendi ilinin dışında ikamet ediyor gözükmektedir. Bu sayının büyük bir kısmının İstanbul, Ankara, İzmir, Adana (7.800.000) illerinde yaşıyor olması, göç eden nüfusun büyük bölümünün bu illerde ikamet ettiğini göstermektedir.

Tablo 3: Nüfusu 1 milyonun üzerindeki iller ve yıllık nüfus artış hızı

Büyüklik sırası	İller	1990	1985	Yıllık nüfus Artı hızı %0	1990 yılı aynı ilde doğanlar
	Türkiye Genel	56473035	50644458	21.75	
	Toplam				
1	İstanbul	7309190	5842985	44.78	2723795
2	Ankara	3236626	2909946	21.28	1743203
3	İzmir	2694770	23117829	30.14	1465769
4	Adana	1934907	1725940	22.86	1444387
5	Konya	1750303	1560375	22.97	1578105
6	Bursa	1603137	1324015	38.26	1008688
7	İçel	1266995	1034085	40.63	887167
8	Samsun	1158400	1106219	9.22	989686
9	Manisa	1154418	1048297	19.29	871655
10	Gaziantep	1140594	966918	33.04	978916
11	Antalya	1132211	891149	47.88	810941
12	Hatay	1109754	1002252	20.38	945666
13	Diyarbakır	1094996	934505	31.70	938602
14	Zonguldak	1073560	1044945	5.40	896624
15	Şanlıurfa	1001455	795034	46.16	939691

KAYNAK: DİE, 1990 Genel Nüfus Sayımı

İtici Faktörlerin İşleyişi

1950'lerden sonra ortaya çıkan hızlı nüfus artışı, aynı dönemlerde, beraberinde hızlı bir şehirleşme hareketini de başlatır. Nüfusun hızlı artışı, köylük alanlarda toprak-insan dengesini bozacak bir gelişme olarak, itici faktörlerin ön şartını oluşturur. Nüfusun toprak üzerindeki baskısı, gelenekçi tarım yapısını zorlarken, bu yapıyı bozacak başka gelişmeler de vardır.

⁶ KELEŞ, Ruşen, Kentleşme Politikası, age., s.30

1950'lere kadar sınırlı olarak kullanılan traktör, bu tarihlerden sonra Marshall Yardımı' programı çerçevesinde geniş köylük alanlara girer. Traktör sayısında 1950'den sonra baş döndürücü bir artış görülmüştür. 1940 yılında 1.066 adet olan traktör sayısı, 1950'de 16.585'e, 1960'da 42.136'ya, 1970'de 105.865'e, 1973'de 156.139'a, 1977'de 325.225'e çıkar. Bu sayı 1983 yılında 436.369'a, 1993'te 725.000'e yükselmiştir.

1993 yılında ülkemizde traktör parkının 725 bin civarında olduğu ve büyük bir bölümünün 12 yaşın üzerinde olduğundan, park yaşlanmış sayılmaktadır. Yerli imalat payı, traktör üretiminde %85'e kadar çıkmış, diğer tarım makinelerinin büyük çoğunluğunda ise üretim yüzde yüze yaklaşmıştır⁷.

Traktör sayısı, traktörle işlenen toprak miktarının arttığı görülmektedir. 1940 yılında tarım topraklarının traktörle işlenen miktarı tüm tarım alanları içinde % 01 iken, bu miktar 1973 yılında % 47 olmuştur. Aynı teknik gelişmelerden olmak üzere, biçer-döğger sayısı 1948'de 268, harman makinesi sayısı 430 iken, bu sayılar 1973 yılında sırasıyla 10.023 ve 29.125'e çıkmıştır.

Tarımda makineleşmenin sonucunda tarım faaliyetlerinde kullanılan organik enerjinin yerine, mekanik enerjiyi ikame edecek tarım üzerinde birikmiş nüfusu açığa çıkaracak gelişmeler ortaya çıkmıştır. Bu süreç henüz tamamlanmamıştır ve tarımda makineleşme -bu sadece traktör veya biçer-döğger değildir, sulama, ilaçlama, ekim, taşıma faaliyetlerinde kullanılan yeni teknikler- devam etmektedir. Sadece bir traktörün tarım alanları üzerinde, 9 ile 15 kişi arasında bir nüfus miktarını açığa çıkardığı bilinmektedir⁸; buna göre diğer mekanizasyon araçları bir tarafa, tarıma giren traktörün bile nüfusu tarım dışına itici etkisi küçümsenemez.

Tarımın itici özellikleri arasında sayılması gereken diğer faktörler içinde, tarım topraklarının dengesiz dağılımı ve işletme boyutlarının verimsizliğe yol açacak kadar küçülmesi vardır.

Bilhassa Osmanlı tarım sisteminin çözülmeye uğradığı dönemde ortaya çıkan, toprak üzerindeki mülkiyet hakkı, yine bu dönemde iltizam, tefecilik, zorbalık vb. faktörlerle dengesizleşmiş, ilk defa Türkiye tarımında 'ağalık' vb. adlarla anılan büyük toprak sahipliği oluşmuştur. Bu gelişme, daha sonraları gitgide yaygınlaşarak, büyük dengesizlik haline dönüştü. Böylece bunlara bağlı olarak, küçük toprak sahipleri, tarım alanları üzerinde geçinemeyecek duruma düşmekte, ya da çeşitli yollarla toprakları iyice küçülünce, tarım faaliyetinden kopmaktadırlar. "Toprağın eşitsiz dağılımı" köylüleri, köylerini bırakmaya zorlamaktadır. Tarımsal işletmelerin %88 ka-darı işlenebilir toprakların ancak %48'i üzerinde çalışabilmektedir. Öte yandan işletmelerin %12'si toprağın %50'den çoğunu kullanmaktadır⁹.

⁷ DPT: Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, 1993 Yılı Programı Destek Çalışmaları, s.92

⁸ DİE, Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişimin 50 Yılı, age., s.70

⁹ KONGAR, E.: Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, İstanbul 1991, s.338

Diğer bir nokta da, yukarıda temas edildiği gibi, tarım topraklarının miras yoluyla -ve hızlı nüfus artışıyla- parçalanması ve zaten yaygın olan küçük işletme türünün iyice küçülmesi sonucu, artık geçinmeye yetecek bir tarım faaliyetini sürdürme imkanının kalmayıpıdır.

Tarımda çözölmeyi, dolayısıyla köylerin itmesi olayını hazırlayan sebepler arasında -yukarıdaki ifadelerden de anlaşılacağı gibi tarımda verimli işletmeciliğin gerçekleştirilemeyişi yatmaktadır. Tarımda mekani-zasyona rağmen, işletme büyüklüğünün ve tarım girdilerinin, -bazılarının, bilhassa küçük işletmelerde kullanılmayışı eksikliği ve genellikle tarım işletmelerinin birbirinden fiziki olarak, ayrı ayrı ve çok parçalı olması bu verimsizliğe yol açmaktadır¹⁰. "Örneğin, 1950'de Türkiye'de işletmelerin ancak % 5,4'ü tek parça bir bütün halinde ve % 71.9'u dört ve daha fazla parçadan oluşmuş durumda" ise de makineleşmeyle birlikte bu çok parçalı işletmelerin bütünleşme eğiliminde olduğu da görülüyor. Öyle anlaşılıyor ki bu çok parçalılık ve toplanma süreçleri birbirini takip etmektedir. Küçük ve orta işletmeler, parçalanma sürecinde iken, büyük modern işletmeler de toplanma sürecindedirler.

Tablo 4: Traktör Sayısı ve Traktörle İşlenen Toprak Oranları

Yıllar	Traktör	Traktörle işlenen alanın tüm tarımsal alana oranı
1940	1.066	01
1950	16.585	09
1960	42.136	14
1970	105.865	33
1972	135.726	40
1973	156.139	47
1974	200.466	61
1975	243.066	75
1976	281.802	88
1977	320.578	-
1978	370.259	-
1979	440.502	-
1983	436.369	-
1993	725.00	-

KAYNAK: DİE İstatistik Yıllıkları, 1974,1975,1977,1980, DPT: 1993 Yılı Programı Destekleme Çalışmaları

Bu gelişmelerden de anlaşılabilceği gibi, kır kesiminde hızlı nüfus artışına karşılık, tarımsal toprakların ulaşabileceği son sınıra ulaşması, toprak yetersizliği, tarımsal teknoloji ve girdi yetersizliği, işletmelerin küçüklüğü, parçalılığı ve toprak dağılımının dengesizliği gibi etmenlere bağlı olarak tarımsal verimliliğin düşüklüğü, nüfus itici güçlerin işlemesine elverişli ortamı hazırlamıştır.

Tarımın bu yapısal özelliği, somut anlatımını, her şeyden önce nüfusun toprak üzerinde yığılmasını yansıtan düşük istihdam olayında bulmuştur. Tarımsal işletmelerde verimliliği belirleyen insan gücü, toprak ve sermaye

¹⁰ DPT: Köy ve Köylü Sorunu, 1967, s.61

etmenlerinin karşılaştırılması, tarım kesiminde düşük istihdam sorunu yaratan bir işgücü fazlalığının bulunduğunu göstermektedir¹¹.

Bu gelişmelerin tarımda kendi toprağını işleyen küçük ve orta çiftçileri topraktan iteceği, kiracılık, yarıcılık ve ırgatlığı uzun vadede tamamen tasfiye edeceği anlaşılmaktadır.

Nüfusun hızla artmasına rağmen, bütün toprakların işlenerek sınırına gelmiş olması, diğer gelişmelerle birlikte düşünüldüğünde tarım alanlarındaki nüfusun mecburen itilmesi, başka bir ifadeyle, tarım dışına doğru hareketlenmesi olayı yaşanacaktır.

Böylece, Türkiye'nin hızlı şehirleşmesinin nüfus kaynağı, beslenme sahasının özellikleri, belirlenmiş oldu. Bu itilen nüfusun hangi noktalara yöneleceği ise, çekici faktörlere bağlı olarak açıklanabilir.

Çekici Faktörlerin İşleyişi

Nüfusun köylük alanlardan, şehirlere doğru akın etmesini, yalnızca köylerin itmesiyle açıklamak mümkün değildir. Başka bir ifadeyle, şehire doğru göçler için, köylük alanlarda itici faktörler gerekli bir şart olmakla beraber yeterli değildir. Bunun için Türkiye'de köylerden, şehirlere doğru gelişen hareketlenmeyi, itici faktörlerin yanı sıra, şehirlerdeki çekici faktörler açısından da değerlendirmek gerekir. Yoksa köylerden itilen insanların -şehirin çekimine maruz kalmaları- neden başka köylere, kasabalara veya göçebe hayvancılığa değil de şehirlere ve özellikle büyük şehirlere göç ettiklerini açıklamak kolay olmayacaktır.

Tablo 5: Tarım kesiminde toprak mülkiyeti dağılımı

Tarımsal işletmeler	Sayı	%	Hektar Büyüklük olarak	%
Mülkiyetsiz işletmeler	308.899	8.7	-	-
Tüm kiralanmış işletmeler	104.347	2.9	-	-
1 hektar ve aşağısı	744.195	22.0	2.418.935	8.6
1-5 hektar	1.358.093	38.8	5.375.884	19.2
10-15 hektar	391.478	11.1	9.881.670	36.4
50 hektar ve daha büyük	1.352	0.5	4.352.501	15.6
Diğerleri Devlet Çiftlikleri vs.	1.400	0.1	276.807	01

KAYNAK: DİE, İstatistik Yıllığı, s.208-210

¹¹ DPT: Köy ve Köylü Sorunu, a.g.e., s.62

Türkiye'de nüfusun yer değiştirmesi kırdan, şehire göç her ne kadar köylerin ve kırsal kesimdeki elverişsiz yaşam koşulları itici güçler olarak görünse de, şehirlerin çekiciliği de önemli bir işleve sahiptir. Bu gelişmeyle beraber, şehirde yaşama düzeyi gün geçtikçe kırdan şehire göçün başlamasıyla kötüleşmektedir.

Bu özelliğin belirgin bir biçimde görülmesine rağmen, tablo da şehirlerin çekiciliği konusunda önemli ipuçları vermektedir.

Tablo 6'da görüldüğü gibi bütün olumsuzluğa rağmen büyük şehirlerde gelirin yüksek olması çekici unsurların başında gelmektedir.

Değişik açıdan bakıldığında, itici güçlerin şehirleşme sürecindeki payı, nüfusa yerinden ayrılma eğilimi kazandırmaktadır. Nüfusun itici güçlerin etkisi altında kalması şehirleşme için gerekli olmakla birlikte yeterli olmayan bir gelişimdir. Nüfusun harekete geçmesi bir başka yerleşmeye göç etme eğilimi bir başka köy veya kasaba değil, özellikle herhangi bir şehire de belirli büyük şehirlere göç etmesinin gereği olarak şehrin çekiciliğinin ön plana çıkması gerekmektedir. Bu durum gösteriyor ki, kırın iticiliğinin yanında, çekici güçlerin de gerekli olduğu göç üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır.

Çekici güçlerin nüfusun, sonunda yöneldiği yerleşmenin belirlenmesinden çok, doğrudan ilk hareketlenme belirleyici olmaktadır. Nüfusun içinde bulunduğu koşulların daha elverişsiz olmasına bağlı görece ve örtük iticiliği söz konusuysa da, bu bağlamda nüfusa dinamik yapı kazandıran çekici güçlerdir.

Şehirin çekiciliği, çalışma ve yaşama şartlarının elverişli olması yanında, kültür, tüketim, eğlence ve eğitim kaynaklarının çeşitlilik ve zenginliğine bağlı olarak belirmektedir. Şehire çekicilik özelliği kazandıran bu özelliklerden ilkinin, şehirleşmeye daha yaygın bir katkıda bulunduğunu ifade etmek mümkündür.

Şehirdeki iş imkanları, işgücü arzının altında seyretmiş olsa da, genel olarak şehirde ortalama gelirin yüksekliği ve özellikle sanayide ücretlerin yüksek olması, önemli bir çekicilik unsurudur. DPT'nin yaptığı bir araştırmaya göre üç büyük şehirde -Ankara, İstanbul, İzmir çalışan kişi başına düşen gelir, Türkiye ortalamasının üzerindedir. Bir sıralama yapılacak olursa, çalışan kişi başına en yüksek gelir sanayileşmiş bölgelerde, en düşük gelir ise köylük bölgelerdedir. 1973 başında tarımda çalışan kişi başına harcanabilir gelir 100 kabul edilirse, bu indeks sanayileşmemiş şehirlerde 103, orta derecede sanayileşmiş şehirlerde 120, sanayileşmiş şehirlerde 155; üç büyük metropolden İstanbul'da 241, İzmir'de 233, Ankara'da 195 olmaktadır. Yine aynı çalışma sonuçlarına göre, gelirin sosyal gruplar itibarıyla dağılımı tarım sektöründe izafi olarak daha bozuktur.

Bu ifadeler de göstermektedir ki, şehir çekici özellikleri bakımından hiçbir zaman, başka yerde bulunmayacak etkilere sahiptir. 1965 yılında sanayi sektöründe fert başına düşen gelir, tarım sektöründe fert başına düşen gelir miktarının 4.5 katıdır.

Tablo 6: Yerleşme yerlerine göre yıllık ortalama ev halkı geliri

Nüfusa göre oturlan yer	Ortalama yıllık yerleşme yerleri Ev halkı geliri TL
Üç büyük kent (İstanbul, Ankara, İzmir)	26.470
50.000'den çok nüfuslu kentler	10.700
150.000-50.000 arası nüfuslu kentler	11.482
2.000-15.000 arası nüfuslu kentler	9.979
2000'den düşük nüfuslu kentler	8.181

KAYNAK: BULUTAY, Timur Ersel: 1971, s.69

Türkiye'de şehir hayatını cazip kılan diğer sebepler arasında, kültürel faaliyet ve imkanların, çeşitli hizmetlerin şehirlerde toplanmış olması sayılabilir. Türkiye'de bütün üniversiteler, yüksek okullar sinema, tiyatro, vb kuruluşlar ve eğlence yerleri büyük şehirlerde toplanmıştır. Fiziki alt yapının, kamu hizmetlerinden faydalanma imkanlarının köylerden şehirlere doğru gittikçe artması ve iyileşmesi -hastane, doktor, eğitim, tüketim imkanları vb.- bu çekiciliği hızlandıran sebepler arasında saymak mümkündür.

Kısaca şehre gelen nüfusun, şehir fonksiyonları içerisinde emilememesi, yani marjinal sektörün işleyiş kazanması, olayına rağmen, şehir köylük alanların imkanlarına göre izafi olarak daha iyi bir hayat sunmaktadır, ki bu da çekici bir etki yapmaktadır -köyler üzerinde-. Bu etkinin en fazla yoğunlaştığı üç ilin, ülkenin en büyük şehirleri olduğu görülmektedir. Bu üç il -İstanbul, Ankara, İzmir çalışan nüfusun, sanayi ve hizmet sektörlerinde -şehirler arasında- en yüksek oranını barındırmaktadır.

Ülkemizde yaşanan bu hızlı ve çarpık şehirleşmeyi gelişmiş ülkelerde görülen şehirleşmeden ayıran bazı temel özellikler olduğu ifade edilmektedir. Bunlar, ilk olarak bu ülkelerde sanayi bölümündeki işgücü oranında hızlı şehirleşmeden ayıran bazı temel özellikler olduğu ifade edilmektedir. Bunlar, ilk olarak bu ülkelerde sanayi bölümündeki işgücü oranında hızlı şehirleşmeye uygun bir büyüme görülmemektedir. Böylece iş imkanlarından daha hızlı büyüyen bir şehirleşme içinde bulunmaktadır. İkinci özellik, gelişmekte olan ülkelerde şehirlerin, sanayi merkezi olmaktan çok, ticaret merkezi olarak gelişmeleridir. Üçüncü olarak, şehirleşen toplulukta görülen şehir yaşamına uymama halidir. Bu açıdan bakıldığında ülkemizdeki şehirleşme plansız hangi yöne gittiği belli olmayan, sorunları çözümsüz hale gelen ve bu sorunlar çözülmekte zorlandığı için demokratik olmayan çözümlerle (şehire girişe vize konulmak istenmesi vb.) şehirleşmenin içinden çıkılmaya çalışılmaktadır. Bu olumsuz yapı da plansız şehirleşmenin göstergesidir. 1950'de başlayan göç ile şehir planlaması yapıldığı zannedilerek sorunlar bu günlere taşınmıştır.

Kırdan şehire nüfus yapısını çeken etmenleri şöyle sıralayabiliriz¹²:

- Köy ile şehir arasındaki gelir farklılığı,
- Daha iyi ve ileri, eğitim imkanı,
- Şehrin cazibesi,

¹² ERTÜRK, H.: Kent Ekonomisi, Bursa.1995, s.13-14

- İş bulabilme ümidi,
- Daha iyi yaşam standardı,
- Çağdaş sağlık hizmetleri,
- Ulaşım imkanları.

Sanayileşme ve Şehirleşme İlişkileri

Şehirleşme toplumların yapısal değişmelerinin belirgin yapısını ortaya koymaktadır. Ülkede yaşayan nüfusun tarımdan ve topraktan koparak, tarım dışı alanlara, şehire sanayi alanlarına göç etmesi yaşamlarını bu alanlarda devam ettirmek için şehirde yeni iş imkanları bulmaya zorlamaktadır. Tarımdaki modern girdiler ve yeni gelişen insan-toprak ilişkileri ile şekillenen, üretim artışına rağmen, kırdaki emek ihtiyacı azalmaktadır¹³. Bu gelişmeler sonucu ülke nüfusunun yaklaşık %65'i şehirlerde yaşamaktadır. Bu duruma göre kırdaki yaşayan nüfusun önemli bir kısmı tarım ile uğraşmamaktadır.

Gelişmekte olan alanlardaki değişimler, şehirleşmenin zorunlu olarak sanayileşme ve kişi başına gelir artışı ile birlikte oluştuğunu göstermektedir. Şehirleşme ve sanayileşmenin geliştirdiği bir başka oluşum şehirde çok sayıda uzmanlaşmış, özel bilgi ve beceri ile donanmış kişilerin büyük şirketler ve örgütler içerisinde çalışarak bilgi, hizmet ya da mal üreterek şehir ekonomilerine katkı sağlamalarıdır. Bu gelişmeler modern sanayi toplumlarının özelliği olarak şehirde uzmanlaşmış meslek gruplarının oluşumuna imkan hazırlamaktadır¹⁴.

Bu gelişmeler ile şehirleşme olgusu basit bir demografik gelişme hareketi değildir. Bu oluşumların yanı sıra bu olgunun sonucunda ortaya çıkan sosyoekonomik değişimler söz konusudur. Bu açıdan şehirleşmenin;

Sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak şehir sayısının artması ve bugünkü şehirlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, iş bölümü ve uzmanlaşmayı oluşturan insan davranış ve ilişkilerinde şehirlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim sürecidir¹⁵. Bu özelliği ile şehirleşmenin boyutlarının çok geniş bir yapı içerisinde olduğu görülmektedir.

Şehirleşme olayının bir özelliğinin ekonomik nitelik taşıdığı ifade edilebilir. Öncelikle şehirleşme, sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak ortaya çıkan bir olgudur. Bu açıdan bakıldığında, bir tarafta kırsal alanda verimlilik artışına paralel olarak tarımsal yapı değişime uğrarken, öte yandan kırsal alandan şehirselleşen nüfus akımı gerçekleşmektedir. Bu gelişmeye paralel olarak da toplumlar tarım toplumundan sanayi toplumu olmaya yö-

¹³ KIRAY, M.: "Toplumsal Değişme ve Kentleşme", Kentsel Bütünleşme, Türkiye Gelişme Araştırmaları Vakfı Yayını, No: 4, Ankara 1972, s.57-58

¹⁴ ATALIK, G.: Bölge Planlamasına Giriş, İTÜ-1399, İstanbul 1989, s.6

¹⁵ KELEŞ, R.: Kentleşme Politikası, age., s.5

nelmektedir. Bu gelişmeyle birlikte şehirleşmeyle beraber toplumların ekonomik özelliği de değişmektedir¹⁶.

Şehirleşme süreci açısından şehirleşen insan ekonomik ve sosyal açıdan iki boyutta değişime uğramaktadır¹⁷. Ekonomik açıdan şehirleşme, kişinin geçimini tamamen şehirden ve şehire özgü işlerde sağlayacak duruma gelmesiyle gerçekleşir. Bu gelişim doğrultusunda şehirleşen insanlar, şehire göç ettikten sonra, ekonomik mekanların içinde kırsal kesimdeki ekonomik değerlerin şehirden oluşumuyla birlikte uzun süre devam etmesini istiyorlar. Bu durum, şehirden ekonomik yapıya güvensizliğin bir sonucudur¹⁸. Bu yüzden şehirselleşen ve toplumsal kaynaklar israf olmaktadır.

Türkiye'deki şehirleşme hareketleri ile sanayileşme arasında var olan ilişkilerin bir yönü de şehirlerin yapısıyla ilgilidir. Nüfusun 10.000'in üzerinde olduğu yerleşmelerde, yani şehir kabul edilen yerlerde tarımın önemini kaybettiği, işbölümünün geliştiği, hizmet ve sanayi sektörlerinde çalışanların arttığı, bir başka ifadeyle bu tür fonksiyonlara bağlı olarak yerleşme yerinin büyüyüp şehirleştiği gösterilmiştir. Sanayileşme hızıyla, şehirleşme hızı arasındaki açığı kapatmak -şehirleşme hızının çok yüksek, sanayileşme hızının düşük olduğu biliniyor-, genellikle marjinal sektör diye ifade edilen bir tampon mekanizma ile gerçekleştirilmektedir.

Bu sorunlu şehirleşmenin ardında yatan temel öge, Türkiye'de sanayileşme ile şehirleşme arasında bir uyum olmamasıdır. Büyük şehirselleşen nüfus, sanayide çalışan nüfustan daha hızlı büyümektedir¹⁹. Şehirlere gelen nüfus, sanayileşme süreci çerçevesinde oluşturulan yeni iş alanlarının çok üstündedir. Bunun sonucu olarak şehirselleşen nüfusun önemli bir bölümü hizmet kesimine kayıp, bu kesimin beklenmedik ölçüde büyümesine yol açarken, şehirlerdeki gizli ve açık işsiz oranı da sürekli artmaktadır.

Nüfusu 100.000'in üstünde olan şehirlerde egemen etkinlik sanayidir. Buna karşılık, 10.000-25.000 arasındaki şehirlerde, tarım ve madencilik daha çok görülür. Büyük şehirlerdeki tarımsal etkinlikler yok denecek kadar azdır. Ancak şehirleşme süreci içinde asıl önemli olan kesim hizmet kesimidir²⁰.

Hizmet kesimi diğer iki kesim arasında değerlendirilmedikçe, ne sanayinin artan, ne de tarım kesiminin azalan yeri şehirleşme olgusunun sonuçları bakımından bir anlam taşır. Büyük şehirlerin büyümesi biçiminde varlığını sürdüren şehirleşme, sanayi yerine, hizmet kesimindeki iş imkanlarının artmasına bağlı bir gelişme göstermektedir²¹.

Türkiye'deki son istihdam rakamlarına baktığımızda 1990 yılı toplam işgücünün %49.3'ünün tarım sektöründe, %35.2'sinin hizmet sektöründe, %15.5'inin sanayi sektöründe istihdam edildikleri görülmektedir. Bu da şehirselleşen alanda yaşayan %65'lik nüfus içinde de şehirselleşen alanlarda tarımla uğra-

¹⁶ ERTÜRK, H.: age., s.12

¹⁷ KARTAL, K.: Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentleşme", Ankara, 1992, s.23-25

¹⁸ KARTAL, K.: age., s.26

¹⁹ DİE: Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişiminin 50 Yılı, age., s.64-66

²⁰ KONGAR, E.: age., s.349

²¹ KELEŞ, R.: "Türkiye'de Şehirleşme Eğilimleri", SBF Dergisi, C. XXV, No: 4

şıldığını sanayide çalışan nüfus oranının sanayileşme sürecinde yetersiz kaldığıdır.

Ekim 1994'te 20.397.000 olan toplam istihdam, 1995'te 20.833.000'e yükselmiştir. Nisan 1995 rakamı bir önceki yılın aynı dönemi ile karşılaştırıldığında, %2.5'lik bir artış ifade edilmektedir. Nisan 1995'te toplam işgücü bir önceki döneme göre %1.2 artarak, 22.446.000'e çıkmıştır. Bu gelişmelere bağlı olarak işsizlik oranı %7.2 olarak belirlenmiştir.

Nisan 1995'te kırsal kesimde işsizlik oranı %5.1 gibi oldukça düşük bir düzeyde iken, şehir için bu oran %11.7'dir.

Türkiye genelinde, kadın ve erkek işsizlik oranları arasındaki fark oldukça küçük olmasına rağmen, şehir ve kırsal ayrımında kadın ve erkek işsizlik oranları arasında önemli farklılıklar gözlenmektedir. Nisan 1995'te tüm Türkiye için kadın işsizlik oranı %6.0 olurken, erkek işsizlik oranı %7.7 olarak gerçekleşmiştir. Şehir ayrımında bakıldığında, kadın işsizlik oranı %16.4, erkek işsizlik oranı ise % 9.4 ile daha azdır. Söz konusu rakamlar kırsal kesimde, şehirsal kesimdekine tersinedir. Kırsal kesimde Nisan 1995'te %5.8'lik erkek işsizlik oranına karşın, kadın işsizlik oranı %2.3'dür²². Bunun nedenini şehirsal alanda kadının çalışma ve iş arama düşüncesinin kırsal alana göre daha fazla olduğundan ortaya çıktığı söylenebilir. Şehirlerdeki geçinme ve şehrin ortamı kadının çalışmasına zemin hazırlamaktadır.

Bu kırdan şehire göç eden ve işçi olma imkanını kazanan grup, endüstriyel toplumu üretici unsurlar olduğu kadar, tüketim gücünü oluşturan unsurlar olması, toplumsal rolleri benimseyecek eğitim süreçlerine katılması vb. olayları yaşamaları işçi sınıfının şehirli sanayi toplumu insanları haline gelmesiyle ilgilidir²³.

İstihdam oluşumu, sanayi toplumunun geliştirdiği ve şehirlerdeki sanayileşmeye bağlı olarak gelişen ancak marjinal sektörleri oluşturan özellik arz etmektedir. İstihdamın yapısı ve sorunları ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermektedir. Sanayinin başlangıcında istihdam daha çok sanayide yoğunlaşırken, sanayinin gelişmesi ile birlikte istihdam hizmetler sektöründe yoğunlaşmaktadır.

Gelişmiş ülkelerin teknolojileri daha çok emekten tasarruf edici özellik gösterirken, bu aşamada büyük ölçüde teknolojik işsizlik ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık azgelişmiş ülkelerde tarım sektörü hala önemli bir istihdam alanı olma özelliğini göstermektedir²⁴.

Gelişmekte olan ülkelerde istihdamın yapısı tarımdan sanayiye ve hizmetler sektörüne doğru değişmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin ortak özelliği, hızlı nüfus artışı, faal nüfusun vasfındaki düşüklük ve verimli yatırımlar için kaynakların yetersizliği olarak kendini göstermektedir²⁵.

²² DİE: Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, 1995, s.89-90

²³ DİE: Türkiye'de Toplumsal ..., age., s.64-66

²⁴ İSBİR, E.: Şehirleşme ve Meseleleri, Ankara, 1990, s.25

²⁵ İSBİR, E.: age., s.25-26

Türkiye'de istihdam sorunu yapısal bir nitelik olarak ortada durmaktadır. Ülkemizde nüfus artış oranı 1994 yılında %2.2 oranıyla gelişmiş ülkelerin nüfus artış oranının yaklaşık 2 katı olarak kendini göstermektedir. Türkiye'de GSMH artış oranı yıldan yıla büyük farklılıklar göstermekle birlikte, nüfus artış baskısını masedecek bir istihdam artışını sağlayacak büyüklüğe erişememektedir. Ortalama emek arzı artış oranı GSMH büyüme oranından daha yüksek olarak seyretmektedir.

İleri teknoloji kullanımının ve otomasyondan doğan işsizlik ortada iken öte yandan bu yeni oluşuma uygun yetişmiş, vasıflı meslek sahibi işgücü arzı yetersiz bulunmaktadır. Bununla beraber istihdam yaratma potansiyeli yüksek sektörlerde yatırım için yeterli kaynak bulunmamakta ya da yaratılamamaktadır. Türkiye'nin bu sorunları istihdam, üretim ve teknoloji bakımından yapısal sorunlar teşkil ettiği ortaya çıkmaktadır. Tablo 7 istihdam içindeki sektör paylarını göstermektedir.

Tablo 7: Toplam istihdam içindeki sektör payları (%)

Sektörler	1988	1990	1992	1994
Tarım	46	49.3	43	46
Sanayi	16	15.5	16	17
Hizmetler	38	35.2	41	37

KAYNAK: Başlıca Ekonomik Göstergeler, HDTM, 1994

Tabloda da görüldüğü gibi, tarım ve tarım-dışı sektörler arasındaki dengesizlik, Türkiye'nin bir sanayi-şehirleşme sürecine girmediğini ve bunun sonucu olarak istihdamın büyük bir bölümünün tarım sektöründe toplandığını göstermektedir. 1994 yılında istihdamın %46'sının tarım sektöründe yapılması, bu durumun bir sonucudur. Türkiye'de sanayileşmeye dayanmayan şehirleşme tarım kesiminden gelen işçiye istihdam imkanı gerçekleştirmediği gibi, tarımdaki işgücü potansiyelini de yerinde kullanabileceği bir ortamı oluşturamamıştır²⁶.

İstihdamın sektör paylarına baktığımızda göze çarpan en önemli nokta, yeni yatırımların yapılması ve yeni istihdam alanlarının yaratılması bakımından sanayi sektörünün katkısı yok gibidir.

Ekonomik büyüme hızının çok üzerinde cereyan eden nüfus yığılmasının belirgin bir sonucu olarak, nüfus üretken sektörlerde istihdam imkanına kavuşamamakta, böylece marjinal işlere kaymaktadır.

Türkiye'nin yaşadığı şehirleşme olayının belirgin özelliklerinden birisi metropolleşme olgusudur. Metropolleşme, modern teknolojinin şehir mekanında yol açtığı değişmelerin ürünüdür. Metropolleşmeyle teknoloji arasındaki ilişkinin aynı zamanda şehirin evrimiyle ilgisini şu noktada tespit etmek mümkündür: "Metropolleşmeyi her oluşum gibi bir yapısal evrimin içinde ele almak mümkündür. Bu durumda teknolojinin özkaynak veya transfer oluşu,

²⁶ SEZAL, I.: Şehirleşme, İstanbul 1992, s.73-74

uygulama seviye ve biçimi, metropolleşmeyi değişik şekil ve şartlarda başlatacak, oluşturacak ve geliştirecektir. Bu yüzden sanayi ötesi toplumlar metropolleşme olgusunun olgunluk dönemini yaşarken, belli teknolojik ve toplumsal aşamaları yapamamış ülkelerde metropolleşme yeni yeni belirmektedir."

Türkiye metropolleri köylük alanlardan kaynaklanan bir nüfusa sahiptir ve ne sanayi toplumunun tecrübesine, ne de sanayi sonrası toplumun bilgi ve becerilerine sahiptir. Bir başka ifadeyle, Türkiye'de metropoller modern teknolojilerin fonksiyonu olmaktan çok, o teknolojileri eksik olarak kullanan - henüz sanayileştiği için-, köylük alanlardan göç edenlerin şehirleşme sürecine girdikleri alanlar görünümündedirler.

Bölgelerarası Şehirleşmede Dengesizlik

Şehirleşme sürecine ilişkin gelişmelerden de anlaşıldığı gibi, şehirleşmeye yol açan etmenler, kırsal kesimde ortaya çıkan fazla nüfusu buralardan iten etmenlerin yanı sıra bu fazla nüfusu kentlere çeken etmenler olmaktadır. Başka bir ifadeyle şehirleşme olgusu itici, çekici ve iletici etmenler ile gerçekleşmektedir²⁷. Bu etmenler kentler arasında dengesizlik oluşturduğu gibi bölgeler arasında da dengesizlik oluşturmaktadır. Bölgesel dengesizlik, Türkiye'de yaşanan önemli sorunlardan biri olarak görülmektedir. Özellikle ülkenin Doğu ve Güneydoğusu ile Batısı arasındaki farklılık her geçen gün artmaktadır. Bu olumsuz durum nedeniyle az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere hem insan gücü hem de servet gücü artarak devam etmekte ve aradaki denge az gelişmişler aleyhine büyümektedir. Devletin bölgesel dengesizliği gidermek üzere gerçekleştirdiği politikalar ise beklenen sonuçları vermemektedir. Doğu ve Güneydoğu'daki terör olayları, bölgedeki dengesizliği artırarak sorunların çözümünü güçleştirmektedir.

Bölgesel dengesizlik denildiğinde ülkemizde Doğu ve Batı arasındaki dengesizlik anlaşılmaktadır. Ancak Batı ve Orta Anadolu'daki gelişmişliğin Batı'daki il ve ilçelerdeki gelişmişlik düzeyinde olduğu anlaşılmamalıdır. Batı'daki il ve ilçelerin bir çoğu Doğu il ve ilçelerinden gelişmemişlik bakımından ileri değildir. Bazen bu durum en gelişmiş bir ilin merkezi ile aynı ilin bir ilçesi arasında bile korkunç eşitsizlikleri ortaya koyabilmektedir. Ülkemizin denize kıyısı olan Ege, Marmara bölgelerindeki iller ile diğer bölge illeri arasındaki eşitsizlik büyük ölçüde hissedilmektedir²⁸. Turizm potansiyeli olan, pazara dönük modern tarım yapılan, sanayisi gelişmiş Ege, Akdeniz ve Marmara bölgelerinin il ve ilçeleri gelişmişlik sıralamasının başında bulunmaktadır²⁹. Orta Anadolu, Karadeniz ve Orta Doğu Anadolu'nun il ve ilçeleri bu sıralamanın ortalarında bulunurken, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun il ve ilçeleri sıralamanın en altında görülmektedir.

²⁷ ALTUÇ, F.: Kent Ekonomisinin İlkeleri, Bursa 1989, s.34-36

²⁸ ERAYDIN, A.: age., s.115-118

²⁹ DİNÇER, B.: İlçelerin Sosyo-Ekonomik Sıralaması, DPT Yayını, Ankara, 1996

Türkiye'deki bölgeler arası kentsel dengesizliğe, bölgesel olarak baktığımızda, İstanbul merkezli Marmara, yatırım bölgesi seçenekleri arasında öncelikli bölge olarak görünmektedir. İstanbul'da kurulu sanayi Marmara bölgesindeki illere taşınıyor. Bu yapı ile sanayi desentralize olmaktadır. Önceleri Kocaeli ve Bursa'ya aktarılan sanayi daha sonra Trakya'da Tekirdağ, Edirne, Kırklareli'ne, Anadolu'da ise Bilecik, Çanakkale, Sakarya ve Balıkesir'e yönelmiş görünmektedir. Marmara bölgesindeki bu kentlerin "Kalkınmada Öncelikli Yöre" kapsamına alınması³⁰ Kocaeli ve Bursa'ya, Çerkezköy'e yapılan organize sanayi bölgeleri, sanayinin desentralizasyonunda başarılı sonuçlara yol açmıştır. Yeni yatırımlar, teşviklerden yararlanmak için bu bölgelere yapılırken, İstanbul'da kurulu fabrikalar da yavaş yavaş çevre kentlerde kurulmaya başlandı. Bu durumda hem verilen teşvikler değerlendirildi, hem de İstanbul'da rantı iyice yükselen eski fabrika arsalarının yerlerine iş merkezleri yapma imkanı değerlendirilmiş oldu.

Marmara bölgesinde İstanbul şehirleşme açısından başı çekerek bölgenin kalkınmasında her dönem lokomotif görevi görürken, aynı işlev Ege bölgesinde İzmir kenti tarafından yerine getirilmektedir. Akdeniz ve Ege'nin sahil kentleri turistik yatırımlardan ve turizm gelirinden daha fazla pay almak için büyük çaba içinde oldukları bilinmektedir. Aynı şekilde, Marmara, Ege ve Akdeniz bölgelerindeki şehirler milli gelirden aldıkları paylar, istihdama, nüfusa, refaha ilişkin bütün göstergeler bu bölgedeki şehirlerin etkin bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir³¹. Ancak buradaki gerçek bu bölgelerdeki şehirler plansız bir şekilde gelişmelerini sürdürmektedirler. Bu yüzden gelişmemiş şehirlerde başlamayan olumsuz gelişmeler gelişmiş bu bölge şehirleri içerisinde katlanarak büyüyerek çözülmesi zor sorunları bir araya getirmektedir.

Tablo 8: Büyük kentlerde çalışan işgücünün dağılımı

Kentler	Sanayi	Hizmet
İstanbul	40.4	56.3
Ankara	25.0	70.7
İzmir	35.6	52.7
Adana	32.6	59.9
Bursa	44.6	42.5
Eskişehir	40.0	53.4

KAYNAK: DİE: Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişiminin 50 Yılı, a.g.e.,

Ülkemizdeki gelişmiş bölge şehirlerinin gelişmeleri yanında gelişemeyen bölge şehirlerinin yapıları farklılıklar göstermektedir. 1980 sonrası gelişmelerden en fazla etkilenen bölgeler Orta Anadolu, Doğu Karadeniz, Doğu ve Güneydoğu bölgelerindeki şehirlerimiz olmuştur. Türkiye yüzölçümünün %28'ini oluşturan ve nüfusun %20'sinin yaşadığı Doğu ve Güneydoğu, ekonomik yoksulluğun yanında terör sorunu nedeniyle de yoğun bir sermaye ve insan göçünü vermeye devam etmektedir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun

³⁰ TOBB: Kalkınmada Öncelikli Yörelere, Ankara, 1994, s.27

³¹ ERAYDIN, A.: age., s.123-126

geri kalmışlığını önlemek amacıyla gerçekleştirilen GAP ülke ekonomisini olumsuz yönde etkilemesine ek külfet getirmesine rağmen, tamamlanması için gerekli mali desteğin yeterli olmadığı görülmektedir. GAP ile ülkenin, tarımsal sulama ve elektrik enerjisi imkanlarında ciddi artışlar sağlaması beklenilmektedir. Ancak projenin tamamlanması için gereken sürenin yarısına bile ulaşılmış değildir. Projenin 2005 yılında tamamlanması resmi kaynaklarca planlanmasına rağmen³², 25-30 yıl sarkacağı ifade edilmektedir.

Bu gelişmelere paralel olarak Orta Anadolu'da, Karadeniz'de ve Doğu'da devletin sanayi işletmelerine bağlı gelişen şehirler, KİT'lerin gözden düşmesi ve özelleştirilmesi için yapılan çalışmalar sonucu hızla yoksullaşmaktadır. Bu kentlerde KİT'ler yeni yatırım yapmadığı için, KİT'lere ilişkin "rasyonalizasyon" politikaları işsizliği büyük boyutlara ulaştırmış Anadolu insanına yeni istihdam imkanı oluşturamadığı gibi, özelleştirme süreciyle yeni bir işsizlik dalgası hakim kılacaktır. Bu ifade KİT'lerin özelleştirilmesine karşı gibi görünse de, bu yörelerde devlet yatırımlarının devamına ihtiyaç duyulmaktadır.

Türkiye'nin bölgeler arası eşitsizliği, yeni bir olgu değildir. Tarihsel olarak ekonomik gelişme İstanbul odağında gelişmiştir. İstanbul, 1960'lı yıllardan başlayarak Marmara bölgesinin de itici gücü olmuştur³³. Tarımsal ve madensel zenginlikleri olan ve denize yakın bulunan Ege ve Çukurova'da görece gelişmeler yaşanırken, diğer bölgelerin önemli bir kısmı "az gelişmiş" yöre olarak nitelendirilmiştir. Cumhuriyetten günümüze kadar uluslararası ekonomik ilişkiler nasıl gelişirse gelişsin, İstanbul Marmara Bölgesi ile birlikte ülke milli gelirinin %30-40'ının yaratıldığı bir bölge yapısını korumuştur. Ege'de İzmir ve çevresi, Akdeniz'de Adana-İçel şehirleri ve çevresi, Orta Anadolu'da Ankara büyüme kutupları görevini yüklenmişlerdir. Ankara'nın bu açıdan gelişme eğiliminde bulunması bölge açısından önem taşımaktadır³⁴.

Bölgeler arasındaki eşitsizliğin boyutları, ülkede yaşanan makro ekonomik politikalarla yakından ilgilidir. 1980 öncesinin Türkiye ekonomisi, ithal ikameci, iç pazara dönük, büyümeye dayalı bir yapıdaydı. Bu büyüme sürecinin sonucu olan mekansal dağılım, 1980 sonrası gelişmelerin de bir göstergesidir. 1980-1986 arası liberalizasyon dönemidir. 24 Ocak kararlarıyla başlayan ve üç yılı askeri yönetim altında geçen bu dönemde, makro ekonomik politikalar "ihracata yönelik" bir oluşum gösterdi. İç talebin çeşitli araçlarla daraltıldığı, satın alma gücünün düşürüldüğü, devletin cari ve yatırım harcamalarının azaltıldığı bu dönemde, ihracat ve turizm gibi döviz kazandırıcı faaliyetler teşvik görmüştür³⁵. Bu gelişmelerden Marmara ve Ege bölgesindeki İstanbul ve İzmir gibi merkezlere yakın şehirler gelişmelerden büyük oranda olumlu biçimde etkilenmiştir.

³² Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri, MGK, Ankara, 1993, s.391

³³ KONGAR, E.: age., s.346

³⁴ BADEMLİ, R.: "Ankara'da Sanayinin Önemi", ANKARA 1985'den 2015'e, Ankara, 1986, s.49

³⁵ GÜLTEKİN, N.B.: "Modernite, Ekonomi ve Anayasal Haklar", İktisat, İşletme ve Finans, Sayı:110, Mayıs 1995, s.28-31

Bu faaliyetlerin uzağında kalan firmaların, sektörlerin yoğunlukta olduğu şehirlerde aynı ölçüde şehirleşme yaşanmamıştır. Ekonomisi KİT'lerin faaliyetine dayanan Karadeniz, İç Anadolu, Doğu ve Güneydoğu'daki şehirler başta olmak üzere tüm Anadolu'daki şehirlerde sıkıntılar yaşanmıştır. 1980 öncesi bilinçli ve planlı seçimlerle oluşturulamayan işçi şirketlerinin dağıldığı bir çok Anadolu şehrinde sanayi mezarlıkları olduğu görülmüştür. Yüksek finans maliyetleri, iç talep azalması, dış rekabete açılmama, gibi sorunlar nedeniyle bu tür şirketlerin bir kısmı tasfiye yolunu seçerken, bir kısmı da merkezleri İstanbul'da bulunan büyük gruplarca satın alındığı görülmüştür. Anadolu'nun dışa açılmaya uyum gösteremeyen şehirleri, dönem boyunca kamu yatırımlarının da azalmasıyla ciddi istihdam sorunları ile karşı karşıya kaldıkları görülmektedir. Aynı dönemde tarım gelirlerinin düşmesinin de etkisiyle, bu bölgelerden gelişmiş olan Marmara ve Ege'ye sermaye ve işgücü göçü hızlanmıştır.

1979-1986 yılları arasındaki dönemde bölgelerin milli gelirden aldıkları paylar yapılan bir çalışmada değerlendirilmiş ve şu sonuçlar alınmıştır³⁶:

Dönem içinde, Marmara ve Ege bölgesindeki şehirlerin çoğunun ülke milli geliri içindeki paylarının arttığı, Marmara ile Ege bölgesinin 1979'da 51.8 olan milli gelir payının 1986'da %57'ye çıktığı görülmektedir. Akdeniz bölgesi illeri 1979'da %8.8 olan payları 1986'da %8.6 civarındadır. Karadeniz'in 1979'da 11.5 olan payı 2 puanlık gerilemeyle 1986'da %9.5'e düşmüştür. İç Anadolu'nun payı 19'dan %18'e gerilemiştir. Doğu ve Güneydoğu'da bu dönem zararlı kapatmıştır. %8.5 olan bölge payı 7.2'ye düşmüştür. Bununla beraber Urfa, Diyarbakır, Malatya'da GAP yatırımları nedeniyle gelişme yaşanırken, Siirt ve Mardin'in durumları değişmemiştir.

Bu bölgesel şehirleşme dengesizliği kır-şehir arasında olumsuzluk yaratırken, 1963'den 1987'ye az da olsa gelir dağılımında bir iyileşme olduğu söylenebilir³⁷ Bu gelişme en yüksek %20'nin gelirden aldığı pay azalma, toplam gelirden aldığı pay hala düşük olsa da en alt %20'nin gelir payında artış gözlenmektedir. Kır kesiminde gelir dağılımı şehire göre daha eşit duruma gelmiştir. Buna rağmen, fakirlik kır kesiminde daha yaygındır. Kır ve şehir kesimlerinde aile büyüklüğünün etkileri değişiklik göstermektedir. Kırdaki geniş ailelerin fertleri için gelir kazandıran iş yapma imkanının şehire göre daha fazla olduğu söylenebilir³⁸.

Türkiye'de genellikle iç göçlerin toplumsal-ekonomik bakımdan az gelişmiş kesimlerden gelişme düzeyi görece olarak daha yüksek şehir ve bölgelere doğru olması, şehirleşmenin bir gelişme düzeyi göstergesi olarak belirmesine yol açmıştır. Şehirleşme dereceleri yüksek veya düşük olan bölgeler aynı zamanda ülkenin gelişmiş veya az gelişmiş bölgeleri olarak ifade edilmektedir³⁹.

³⁶ ÖZÖTÜN, E.: Bölgelerin Milli Gelirden Aldıkları Pay, ISO, İstanbul 1987

³⁷ ÇAKMAK, E.H., STANISLAV, M.K.: "Türkiye'deki Gelir Dağılımı", İktisat, İşletme ve Finans, Yıl:10, Sayı:109, Nisan 1995, s.53

³⁸ ÇAKMAK, E.H., STANISLAV, M.K.: a.g.m., s.55

³⁹ YAVUZ, F., KELEŞ, R., GERAY, C.: a.g.e., s.33

Bölgeler arası şehirleşmede dengesizlik planlamaya önem verilmemesinden kaynaklanmaktadır. Eldeki veriler değerlendirilmediği için şehirler arasında gelir ve gelir dağılımı tüketim ve yaşam biçimleri açısından farklılıklar oluşmaktadır. Planlama ve dengeli kalkınma sonucu durum düzeltilebilir.

Güneydoğu Bölgesindeki Göçün Analizi

1950'li yıllarda başlayan hızlı ve çarpık şehirleşmenin temelinde yatan neden göç olgusudur. Göçün gerçekleşmesindeki önemli etkenlerden biri de ekonomik sorunlardan kaynaklanmaktadır. 1950'lerde başlayan olumsuzluk bölgesi açısından aynı şekilde devam etmektedir.

Bölgeler arası eşitsizliği azaltmayı hedefleyen devlet, bu eşitsizliği gidermek için "dengeleme" politikaları izler. Böylesi bir "dengeleme"ye iki nedenle ihtiyaç duyar. Birincisi bölgeler arasındaki uçurumun, o ülkedeki fertler arasındaki gelir bölüşümünü olumsuz yönde etkileyecek memnuniyetsizliklerin artması ile ilgilidir. İkinci faktör ise, "büyük şehir" bunalımı ile bağlantılıdır. Sağlıksız gelişme gösteren illerde yaşanan çevre kirliliği, spekülasyon arsa yağmacılığı, asayiş, trafik ve benzeri sorunlar, o metropolde sermaye verimliliğini düşürür ve devlet "büyük şehir" problemini çözüm bulmak için az gelişmiş şehri "çekici" kılacak düzenlemelere gider.

Modern devletin bu dengelemede kullandığı en önemli araç, topladığı vergilerden illere göre yaptığı harcamaları az gelişmişler lehine kullanmasıdır. Bütçede cari harcama, transfer harcaması ve yatırım harcaması şeklinde illere yapılan harcamalar, o ilde sağlanan vergi gelirlerinin üzerindeyse, o il'e gelişmiş illerden devlet eliyle kaynak aktarılıyor anlamına gelir.

Türkiye'de de devlet çeşitli şekillerde gelişmiş illerden az gelişmişlere belli kaynaklar aktarır. Ancak bu uygulamaya rağmen, az gelişmişlerin sıralamadaki yeri değişmemektedir. Bu durumun en çarpıcı örneği Doğu ve Güneydoğu bölgelerindeki eşitsizlikle ortaya çıkmaktadır. Bilimsel anlamda 1973 yılında yapılan araştırmada, ücretlinin de sermayedarın da küçük üreticinin de en yoksulunun Doğu ve Güneydoğu'da olduğunu gösteriyor. DPT'nin gelir dağılımı araştırmasına göre, Türkiye genelinde ücretli geliri 100 alındığında, İstanbul'da bu sayı 130, Doğu'da ise 77 idi. Aynı şekilde sermayedar geliri 100 alındığında İstanbul'da 272, buna karşılık Doğu Anadolu'da 64'dü. Bu da her sınıf ve kesimden gelirin bölgeler arasında çok farklı dağıldığını göstermektedir.

Gelirdeki bu dengesizliğin yanında eğitim alanında ve sağlık alanında da bir dengesizliğin olduğu görülmektedir. Bölgeler, eğitim fırsatını eşit şartlarda kullanamıyorlar. Gelişmiş bölgelerde eğitim şartları, genellikle az gelişmiş yörelere göre daha fazla. Az gelişmiş yöre insanları, özellikle Doğu ve Güneydoğu bölgesinde yaşayanlar, okul çağına gelen çocuklarını okula göndermeyi her zaman başaramıyorlar. Yani "okullaşma oranı" gelişmiş illerde daha yüksek, buna karşılık az gelişmiş yörelerde daha düşük görülmektedir.

Sağlık göstergelerine bakıldığında, bölgesel eşitsizlikler şöyle bir görünüm arz ediyor: Türkiye genelinde hekim başına 1148 kişi düşüyor. Bu ortalamanın üzerinde olan 8 il var ve ilk üç sırayı Ankara, İstanbul ve İzmir alıyor. Türkiye'de yaklaşık 50 bin hekimin yarısı, üç büyük ilde bulunuyor. Ankara'da 434, İstanbul'da 583 kişiye 1 hekim düşerken, sıralamanın en altında olan Batman'da 4203, Mardin'de 3820 kişiye 1 hekim düşmektedir. Doğu Anadolu genelinde 1802 kişiye 1 hekim düşerken, bölgenin merkezi Diyarbakır'da bu sayı 1093 kişiye 1 hekim düşmektedir.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da devletin elindeki işletmeler bölge için büyük önem taşımaktadır. Bölgede var olan ekonomik sıkıntılar, işsizlik ve istihdam konularında öneme sahip olan KİT'ler özelleştirme veya kapatma yollarıyla elden çıkarılmak istenmektedir. Gelişebilme yapısını bu KİT'lerle sağlayabilecek olan bölge, yapılacak özelleştirme ile devlet bu işletmeleri elden çıkararak, var olan dengesizliği daha da artırmış olacaktır.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi kapsamına giren iller Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Ş.Urfa, Batman, Şırnak Güneydoğu'da 30 devlet işletmesinde 7.253 kişi istihdam edilmektedir. Bölgede sayısal olarak bütün sanayi işletmelerinin % 27.5'i, istihdamın ise % 35.3'ü kamuya ait. Bu kriterlerde özel sektörün oransal olarak altında kalan devlet, yaratılan katma değer nispi olarak dağılımına bakıldığında, özel sektöre üstünlük sağlıyor. Güneydoğu'da devletin ürettiği sanayi katma değeri, toplamın içindeki payı %56 olmaktadır.

Doğu Anadolu Bölgesi kapsamına giren iller Ağrı, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkari, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van. Bölge sanayisinden devlet çıkarıldığı zaman, geriye hemen hiçbir şey kalmıyor. Burada, özel sektörün sanayideki ağırlığı "ihmal" edilebilir konumda. Kurulu 53 KİT'in bölgenin toplam sanayi işletmeleri içindeki oranı %57.6, 19 bin kamu çalışanının toplam sanayi çalışanına oranı ise %83.5. Devletin toplam sanayi üretimi içindeki payı ise %87'dir.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi, kamunun ekonomiden çekilmesi halinde bir çöle dönme tehlikesi ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bölgeler arası dengesizlik, bu durum ile daha büyük boyutlarda gündeme gelecektir.

SONUÇ

Nüfusun ve kapitalin bölgelere göre dağılımı, yaratılan gelirin bölüşümü ve refahın paylaşımı açısından da bölgeler arasında eşitsizlikleri büyütüyor.

Büyük şehirlere göç akınını durdurmak için bölgeye "Küçük ve Orta Boy İşletmeler" teşvik edilmeli ve Organize Sanayi Bölgelerinin kurulması da gerçekleştirilmelidir.

Nüfusun satın alma güçleri bölgelere göre farklılaşıyor. Devletin sağlık ve eğitim imkanlarını dengeleme çabası yetersiz kalınca, bu alanlarda da fırsat eşitsizlikleri yaşanıyor. Böyle olunca, az gelişmiş bölgenin sermayesi de, işgücü de gelirin ve refahın daha yüksek olduğu bölgelere göç ediyor. Eğitim ve sağlık başta olmak üzere, kamu hizmetlerinden daha çok yararlanılacak bölgelere göç sürüyor. Yoğun göç, bir süre sonra göç alan merkezler üzerinde baskılar oluşturuyor. Az gelişmiş bölgeden sermaye ve nüfus göçü, bölgenin potansiyel gelişme gücünün de zayıflaması anlamını taşımaktadır. Sağlıksız büyümelerle devleşen metropoller yerine çağdaş devlete düşen bölgeler arası dengesizliği ortadan kaldıracak dengeli bir gelişmenin oluşumu hazırlanmalı ve sağlanmalıdır.

Bunun sonucunda da yapılması gereken işe belli bir yerden başlanmalı ve sonuca ulaşılabilecek çalışmalara hız verilmelidir. Aksi takdirde ortaya çıkan durumun sorumlusu, kırdan şehire göç eden insanlarda olduğu gibi, şehirde yaşayan ve şehiri kendi isteği doğrultusunda plansız ve imarsız duruma sokan varlıklı kesimin üzerinde de olacaktır.

KAYNAKLAR

- ALTUĞ, F.: Kent Ekonomisinin İlkeleri, Bursa, 1989
ATALIK, G.: Bölge Planlamasına Giriş, İTÜ-1399, İstanbul, 1989
BADEMLİ, R.: "Ankara'da Sanayinin Önemi", ANKARA 1985'den 2015'e, Ankara, 1986
ÇAKMAK, E.H., STANISLAW, M.K.: "Türkiye'de Gelir Dağılımı", İktisat İşletme ve Finans, Yıl: 10, Sayı: 109, Nisan 1995
DİE: Türkiye'de Toplumsal ve Ekonomik Gelişmenin 50 Yılı, Yayın No: 683, Ankara, 1973
DİE: 1990 Yılı Genel Nüfus Sayımı
DİE: Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, 1995
DİNÇER, B.: İlçelerin Sosyo Ekonomik Sıralaması, DPT, Ankara, 1996
DPT: Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler, 1993 Yılı Programı Destek Çalışmaları
DPT: Köy ve Köylü Sorunu, 1967
DPT: Karayolu Ulaştırması, Ö.I.K., §413, Yayın No: 2306, Ankara, 1992
ERAYDIN, A.: Post- Fordizm ve Değişen Mekansal Öncelikler, ODTÜ, 1992
ERTÜRK, H.: Kent Ekonomisi, Bursa, 1995
GÜLTEKİN, N.B.: "Modernite Ekonomi ve Anayasal Haklar", İktisat, İşletme ve Finans, Sayı: 10, Mayıs 1995
İSBİR, E.G.: Şehirleşme ve Meselerleri, Ankara, 1990
KARTAL, K.: Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentleşme Ankara, 1992
KIRAY, M.: "Toplumsal Değişme ve Kentleşme", Kentsel Bütünleşme, Türkiye Gelişme Araştırmaları Vakfı, Yayın No: 4, Ankara, 1972
KELEŞ, R.: Kentleşme Politikası, Ankara 1990
KELEŞ, R.: "Türkiye'de Şehirleşme Eğilimleri", SBF Dergisi, XXV-No.4

Türkiye'de Göç Eğilimleri ve Şehirleşme Süreci

- KONGAR, E.: Türkiye'nin Toplumsal Yapısı, İstanbul, 1981
SENCER, Y.: Türkiye'de Kentleşme, Ankara, 1979
SEZAL, I.: Şehirleşme, İstanbul, 1992
TOBB: Kalkınmada Öncelikli Yöreler, 1994
Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri, MGK, Ankara, 1993
ÖZÖTÜN, E.: Bölgelerin Milli Gelirden Aldıkları Pay, İSO, İstanbul
YAVUZ, F., KELEŞ, R., GERAY, C.: Şehirleşme, Ankara, 1973

AVRUPA SOSYAL ŞARTININ ONAYLANMASININ UYGUN BULUNDUĞUNA DAİR KANUN ÜZERİNE SOSYAL POLİTİKA BAKIMINDAN BAZI DÜŞÜNCELER

Doç.Dr.Abdurrahman AYHAN*

I. GENEL OLARAK

Avrupa Konseyinin hedefi, kendilerinin ortak mirası olan ideal prensiplerinin gerçekleştirilmesi ve korunması amacıyla üyeleri arasında daha güçlü bir birliğin sağlanması ve özellikle insan hakları ve temel özgürlüklerin gerçekleştirilmesi ve devam ettirilmesi koşuluyla, sosyal ve ekonomik gelişmenin sağlanmasıdır.

Avrupa konseyi üyesi devletlerin, 4 Kasım 1950 tarihinde Roma'da imzalanmış olan İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Avrupa Sözleşmesiyle 20 Mayıs 1952 tarihinde Paris'te imzalanan ek protoköde halklarına kişisel ve siyasal hak ve özgürlükleri sağlamayı kabul etmişlerdir. Hiç bir ırk, renk, cinsiyet, din, siyasal görüş, ulusal soy ya da sosyal köken ayırımı gözetmeksizin sosyoekonomik haklardan yararlanma hakkının sağlanması gerekir.

Uygun kuruluş ve faaliyetlerle kent ve kırsal nüfusun yaşam seviyesini geliştirmek ve sosyal refahını yükseltmek için her türlü ortak çabada bulunma kararlılığı da gösterilmelidir. Bu yön 18 Ekim 1961 tarihinde İtalya'nın Torino kentinde imzalanan; 16 Haziran 1989 tarihli ve 3581 sayılı Kanunla¹ onaylanması uygun bulunan Avrupa Sosyal şartı; Dışişleri Bakanlığının 21 Temmuz 1989 tarihi ve AVKON/KGSİ/1914-3546 sayılı yazısı üzerine, 31 Mayıs 1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun² 3 ve 5. maddelerine göre, Bakanlar Kurulu'nun 7 Ağustos 1989 tarihinde kararlaştırılmıştır³.

"Avrupa Sosyal Şartı'nın Dibace, Bölüm I,III,IV,V ve ekinin tümü ile II. bölümünün aşağıdaki "beyan" metni çerçevesinde onaylanması uygun bulunmuştur. Şöyle ki;

i. 20. maddesinin 1 numaralı fıkrasının (b) bendine göre; I,12,13,16 ve 19. maddelerinin tüm fıkralarıyla aynen,

ii. 20. maddesinin 1 numaralı fıkrasının (c) bendine göre; 9,10,11,14,17 ve 18. maddelerin tüm fıkralarıyla aynen .

* Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi.

¹ RG, 4 Temmuz 1989, s.20215.

² "Milletlerarası Antlaşmaların Yapılması, Yürürlüğe Ve Yayınlanması İle Bazı Antlaşmaların Yapılması İçin Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesi Hakkında Kanun" için bkz., R.G.,11 Haziran 1963, s.214225.

³ İlgili Bakanlar Kurulu Kararı için bkz., RG.,14 Ekim 1989, s.20312. Bu konuda ayrıca bkz., Mesut GÜLMEZ, "Avrupa Sosyal Şartı'na Genel Bir Bakış ve Türkiye" İnsan Hakları Yıllığı, C.12, Ankara 1990 (Ayrı Bası), s.91 vd.

iii. 4. maddesinin 3. ve 5. fıkraları,

iv. 7. maddesinin 3,4,5,6,8, ve 9. fıkraları,

Kabul edilmiştir (3581 SK.Md.1). "Avrupa Sosyal Şartı"nın 20. maddesinin 3.fıkrası gereğince aşağıda belirtilen maddelerin bilahare kabulüne de Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır(3581 SK. Md.2). Ülkemiz bakımından, halen uygulamaya konu olmayan "Şartın" ilgili hükümleri şöyledir;

i. 2,3,5,6,8,15,22,23,24,25,26,27,28,29,31,3,33,34,35,36,37 ve 38. maddeleri,

ii. 4. maddenin 1 ve 2. fıkraları ye

iii. 7. maddenin 1,2 ve 10. fıkralarıdır.

Bu genel hüküm ve ilkeler çerçevesinde devletler arasında bağitlanacak iki ya da çok taraflı sözleşmeler yahut diğer uygun hukuksal araçlarla ülke halklarına sosyal, ekonomik, politik ve eğitsel haklar sağlayarak toplumlararası eşitlik ilkelerinin uygulanması ve bunlarla ilgili önlemlerin alınması zorunlu kılınmıştır. Amaç, ülkeler arası sosyal politika tedbirleri ile toplumlara barış, huzur ve refahı gerçekleştirerek, insanların mutlu olmasını sağlamaktır.

II. KONUNUN SOSYAL POLİTİKA BAKIMINDAN ANLAM VE ÖNEMİ

Geçmiş bütün yüzyıllar arasında 19. yüzyılın bugüne kadar ki insanlık tarihinde "en çok şeyin değiştiği yüzyıl" olduğu tartışmasızdır. Şüphesiz, önce sınırlı bölgelerde başlayıp, gittikçe daha büyük alanlara yayılmak suretiyle bu yüzyılda gelişmiş olan modern teknik dünya tarihi ile ilgili olaylarda ilkler arasında yer alır. Bu bakımdan konunun sosyal politika yönüyle önemini, sosyal politika hakkında genel bilgiler vererek yapacağız.

"Sosyal Politika"nın tanımına geçmeden önce, kavramı oluşturan iki kelimenin açıklığa kavuşturulması ve öneminin anlatılması, tanımın daha kolay yapılmasına yardımcı olacaktır.

"Sosyal" kelimesi 19. yüzyılın Sanayi Devrimi sonrası dönemlerinde yoğun bir şekilde kullanılan ve insanla ilgili sorunları karakterize eden bir deyim olarak karşımıza çıkar. Bu amaçla da, organize toplumlarda insanla ilgili her şeyi "sosyal" kelimesi içersine girebilir. Kelimenin aslı da Latince "socius"dan gelir. Anlamı ise, ortak, arkadaş, dosttur.

"Politika" ise, kökeni Yunanca bir kelime olan "Polis"ten gelen politika dır. Politika, bir toplumda belirli bir amaca yönelik tedbirler bütünüdür. Bunun için her politika devletle ilgili görülür. Bu bakımdan sosyal politikanın temelinde de ilk planda devlet politikası bulunur⁴.

Gelişen teknoloji doğrultusunda 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra toplumların yaşamında etkin bir rol almaya başlayan "Sosyal Politika" olmuş

⁴ İhsan ERKUL, Sosyal Politika Dersleri, Birinci cilt, Yörük Matbaası, İstanbul 1993, s.1 vd.

ve bununla ilgili tedbirlerin alınmasına İngiltere'de başlanmıştır. Bu dönemde, İngiltere'de yapılan değişiklikler ve gelişmeleri şöyle sıralamak mümkündür⁵;

- i. Yüzlerce ağı mekanik bir şekilde ve aynı zamanda harekete geçiren iplik makinelerinin bulunuşu,
- ii. Demirden mamul otomatik işleyen dokuma tezgahının yapılışı,
- iii. İnsan, hayvan, su ve rüzgar kuvvetinin yerine geçen NEWCOMEN'in demirden yapılmış buhar makinelerini keşfi,
- iv. O zamana kadar hem madde olarak odundan yapılan makinelerde odunun yerini demir ve Benjamen HUNSTMAN'ın bulunduğu çeliğin almasının sağlanması,
- v. Maden kömür kokunun Abraham DARBY tarafından keşfiyle, yüksek fırınlar dahilinde demir cevherinden saf demirin elde edilerek modern demir devrinin açılması,
- vi. Maden ocaklarında makine, demir raylar ve demirden mamul kömür arabaları kullanarak maden kömürünün bol miktarda çıkarılmasını güvence altına alan yer altı maden kömür üretimi sistemindeki gelişme,
- vii. Demir rayların döşenmesiyle meydana getirilen yollar üzerinde işlenen demirden yapılmış lokomotiflerin kullanılmaya başlanması,
- viii. İnşaat sanayiinde yeni ve büyük imkanlar yaratan çimentonun bulunması ve
- ix. Buharlı geminin keşfidir.

Endüstri devrimiyle birlikte üretimin sürekli artması sonucu ülkelerin zenginleşmesi ve bunun teşvik edilmesi, arzu edilecek bir husustur. Ancak, bu zenginlikten toplumun bütün kesitlerinin yararlanması ve ondan adil bir pay alması gerekir. Yoksa, refah ve sefalet yan yana yaşarsa, toplum bünyesinde giderilmesi zor yaralar açılarak, krizlerin doğması kaçınılmaz olur.

Tekniğin başarısını simgeleyen endüstri devrimi yeni kentlerin kurulmasına ve nüfus artmasına, servetin sınırlı ellerde toplanmasına, işletmelerin ve çalışma hayatında sosyoekonomik sorunların çıkmasına neden olmuştur. Bir başka deyişle, bu dönemde endüstrileşme aşağıdaki yönlerde ekonomik, sosyal ve siyasi nitelikte değişimler getirmişti⁶.

- i. Fabrika endüstrisinin gelişmesi, üretim-tüketim ve pazarlama ilişkilerini köklü bir şekilde değiştirmiştir.
- ii. Hızlı bir kentleşme ortaya çıkmış, geniş nüfus kitlelerinin, ülke içi ve dışı coğrafi hareketliliği doğmuştur.

⁵ Gerhard KESSLER, *İçtimai Siyaset*, İstanbul 1945, s.31-32

⁶ Nusret EKİN, *Endüstri İlişkileri*, İstanbul Üniv. İktisat Fak. Yayınları No2547/434, İstanbul 1979, s.3-4

iii. O güne kadar mevcut olmayan yeni sosyal sınıflar belirmiş mevcut sosyal sınıflar, grup, zümre ve sosyal tabakalar ise derinden etkilemiş ve değişime uğramıştır.

iv. Endüstri devrimiyle kitle üretimine geçilmesi o güne kadar var olan zanaat hayatının, esnaf ve lonca düzeninin ekonomik koşullarını ortadan kaldırmıştır.

v. Sosyolojik anlamda toplum hayatından "kendi içine kapalı" ekonomik ve sosyal bir düzen "para piyasası" ekonomisine geçilmiş, böylece geleneksel sektöre karşı, modern sektör istihdamı büyümüştür.

vi. Ülke işgücünün yapısında önemli değişimler olmuş, işgücünün iş-kolu, meslek, yapı, sektör dağılımı ile cinsiyet, yaş ve diğer demografik faktörlere dayalı yapısı değişmiştir.

vii. İnsan gücü bakımından beşeri kaynakların nitelik ve nicelik bünyesinde değişimler olmuş, sağlık ve eğitim politikaları bu süreci hızlandırmıştır.

viii. Milli gelirin önemli bir bölümü, sanayi ve hizmet sektörlerinden elde edilmeye başlanmış, dışa yönelik ihracat ekonomisi ortaya çıkmıştır.

Geçen zaman içinde çeşitli meslek ve sektörlerde çalışan işçilerin meslek şuuruna ererek örgütlenmeleri, çalışma hayatına devlet müdahalesinin gerekli olduğu anlaşılmıştır. Bu durum, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlayan ve sosyal hayata müdahale eden bugünkü modern sosyal politikayı ortaya çıkaran bir dönemin başlamasında etkin olmuştur. Devleti sosyal hayata müdahaleye iten etkenleri şöylece sıralayabiliriz⁷.

- i. Humaniter, dini ve sıhhi sebepler,
- ii. Askeri sebepler,
- iii. Ekonomik sebepler,
- iv. Siyasi sebepler,
- v. Kültürel sebepler,
- vi. İşçi sınıfının baskısıdır.

Görüldüğü üzere bugünkü sosyal politikanın kökeni, doğrudan doğruya geçen zaman içinde doğarak gelişen uygun fikir ortamına ve bu fikir ortamı içerisinde işçilerin ekonomik ve sosyal durumlarını iyileştirmek için bir araya gelip işverenlerine karşı kendi kendine yardım şeklinde ortaya çıkan mücadelelerdir⁸. Amaç, işçinin bir meslekte çalışması ve kendisiyle birlikte ailesine yeterli gelir sağlaması⁹ olmalıdır. İşte bu açık gerçek, endüstri devriminin ortaya çıkardığı işçi sınıfının içine düştüğü büyük sefaletin ve sosyal sorunların sürekli bir çözümü için, devleti ister istemez hukuk kuralları koyma yoluyla

⁷ Orhan TUNA, *Sosyal Siyasete Giriş*, İstanbul, s.196-197

⁸ ERKUL s.69.

⁹ Gerard Lyon-CAEN/ Jeanne RIBETES-TILII-IET, *Manuel De Droit Social*, 2 Editon, Paris 1974, s.7.

işçi sınıfı lehine bir takım önlemler almak zorunluluğu ile karşı karşıya bıraktı. Bu yön itibariyle, toplum ve toplum grupları içinde yaşayan insanı hedef alan "Sosyal Politika", farklı inceleme yöntemleri ile ele alındığında farklı isimler altında karşımıza çıkar. Şöyle ki;

- i. İktisadi Siyaset,
- ii. Sosyal Ekonomi,
- iii. Çalışma Ekonomisi,
- iv. Siyaset-i İçtimaiye,
- v. Basiret-i İçtimaiye,
- vi. İçtimai Politika,
- vii. İçtimai İktisat,
- viii. İçtimai Ekonomi,
- ix. Sanayi Ekonomisi,
- x. İş Hukuku,
- xi. Sosyal Güvenlik ve
- xii. Sosyal Politika¹⁰.

Aslı Latince ve Yunanca iki ayrı kökenli kelimeden ortaya çıkan "Sosyal Politika"ya Batı Avrupa ülkelerinde ise;

- i. L'economie Sociale,
- ü. Economie du Travaile,
- üi. La Politique du Travaile,
- iv. La Securite Sociale,
- v. Droit Du Travail ve
- vi. La Politique Sociale.

İsimleri verilmiştir.

XIX. asrın ikinci yansından itibaren İngiltere ve Kıt'a Avrupası ülkele-
rinde ortaya atılan Sosyal Politika kavramı içersinde işçi sorunlarının çözül-
mesi ve sınıf tezatlarının azaltılması için alınacak önlemlerin ne olabileceği
gösterilmeye, çalışılmıştır. Şu halde, Sosyal Politikanın çıkış noktasında işçi
sınıfının himayesi gereği yatmaktadır. Bu dönemde Sosyal Politikayla güdül-
mek istenen amacın gerçekleşmesini sağlayacak önlemlerin tümünü kapsa-
mına alacak ve tam bir fikir birliği sağlayabilecek tanım yapılamamıştır.

Sosyal Politikanın başlıca sorunları, her dönemde ve her ülkede sosyal
sınıfların oluşum biçimine ve bunların aralarındaki sınıf tezatlarının niteliğine

¹⁰ "Sosyal Politika" adıyla ilgili olarak bkz. KESSLER s.3 vd.; Cahit TALAS, Sosyal Politika, Sevinç Matbaası, Ankara 1967 s.6 vd.; Orhan TUNA/Nevzat YALÇINTAŞ Sosyal Siyaset Güray Matbaası, İstanbul 1981 s.13 vd. Ali ÇUBUK Sosyal Politika, Ankara İktisadi ve İdari İlim. Aka. Yayın No.123 Ankara 1979, s.5-6.ş ERKUL s.3-4.; Adil İZVEREN Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, Ankara 1968, s.5 vd.; Zühtü ALTAN, Sosyal Politika Ders Notları, Eskişehir 1981, s.4 vd.

göre değişmekle beraber, genel amaç her zaman aynı kalmaktadır; bu da, toplumun çalışma hayatında sosyal örgütün mümkün olabilen en iyi düzenini sağlamaktır¹¹. Bugün Sosyal Politika denince genellikle anlaşılan, kavramın ilk atıldığı yıllarda olduğu gibi, bağımlı çalışanları sanayileşmenin ortaya çıkarttığı rizikolara karşı korumak ve sosyoekonomik sorunlarını asgaride çözmektir. Sağlıksız olan, herhangi bir şekilde bozulmuş sosyal ilişkiler toplumun varlığı, halk ve devlet için her zaman bir tehlike oluşturur. Ancak sağlıklı bir iş ilişkisiyle mümkün olan sosyal barış, devletin hükümranlığı ve gücünün, refahın, ekonominin, eğitim öğretim gelişmesinin en önemli bir koşulu sayılır.

Bu bakımdan Sosyal Politikanın görevi, bir toplumda ya da toplumlarasında ortaya çıkan sosyal ilişkilerdeki aksaklıkları gidermek ya da en aza indirmek, hedef ve amacı ise her şeyden önce bir ülkede ya da ülkeler arasında sosyal barışın sağlanması suretiyle ve devletin varlığının güvenliğini sağlamaktır.

Bugün için, 20. yy. son yıllarını yaşayan insanlar için Sosyal Politikaya bazı yeni çalışma alanları da eklénmiştir. Bu amaçla Sosyal Politikanın belli bir sınıfın korunması şeklinde değil, bir toplum politikası olarak ele alınarak kapsamının genişletilmesi, himayeye muhtaç diğer insan gruplarına da ulaşması gerekmektedir. Örneğin;

- i. Küçük el sanatkarları,
- ii. Esnaflar,
- iii. Çiftçiler,
- iv. Balıkçılar,
- v. Muhtarlar,
- vi. Noterler,
- vii. Avukatlar,
- viii. Göçmenler,
- ix. Memurlar,
- x. Bağımsız olarak çalışan kimseler,
- xi. Öğrenciler,
- xii. Korunmaya muhtaç çocuklar ve
- xiii. Yaşlılar.

Bir toplumun, korunmaya muhtaç sabit gelirli kimselerini oluşturur. Ayrıca sosyal politika uygulamasına;

- i. Tüketim Kooperatifleri,
- ii. Üretim Kooperatifleri,
- iii. Yardımlaşma ve Kredi Kooperatifleri,
- iv. Konut Kooperatifleri,

¹¹ ÖZVEREN, s.8.

- v. Tarım Kredi Kooperatifleri,
- vi. Sosyal ve Ekonomik Fonlar,
- vii. Sosyal Yardımlar ve
- viii. Sendikalar da

girmektedir. Bunun yanı sıra;

- i. Deprem,
- ii. Yangın,
- iii. Su baskını ve
- iv. Kuraklık.

Dahi Sosyal Politikanın kapsamı içersinde sayılır. Bunun sonucudur ki, sorun sosyal güvenlik adı altında gelirin ekonomi politikasıyla yeniden dağılımı¹² meselesi, sosyal politikayla sıkı bir bağlılık içersindedir.

Sosyal Politikanın görev ve amacından hareketle ve geçen zaman içindeki görev ve amaç gelişmesini de göz önünde tutarak anlam ve kapsamını ortaya koyduktan sonra, şimdi de, sosyal politikaya ilişkin yapılan çok çeşitli tanımların mahiyeti hakkında bilgi alınabilmesi için, bazı tanımlar üzerinde durmak istiyoruz. Şöyleki;

i. Gerhard KESSLER: Sosyal Politikayı sosyal sınıfların hareketleri, tezatlarla ve mücadeleleri karşısında devleti ve hukuk nizamını ayakta tutmağa ve idame etmeğe matuf bir politika olarak tanımlamaktadır¹³.

ii. Cahit TALAS: Sosyal Politikayı, 'umumi iktisadın tabii' kanunlarını taşih ve sınıf tezatlarının hafifletilmesini öngören bir "sosyal muvazene itilâf ilmi" olarak tanımlar¹⁴.

iii. Adil ÖZVEREN: Sosyal Politikayı, her şeyden önce işçi ve işveren sınıfları arasındaki ilişkilerden doğan çeşitli sorunları, ekonomik ve sosyal durumları bakımından diğerlerine nazaran zayıf ve dolayısıyla himayeye muhtaç olduğu kabul edilen işçi lehine çözüm yolları bularak, her iki grup arasında bir sosyal denge kurmaya çalışan bir politikadır¹⁵.

iv. Orhan TUNA: Sosyal Politikaya, geniş ve dar anlamda yer vererek, geniş anlamda sosyal politikayı sosyal zümrelerin cemiyet bütünü içinde yerlerini almaları ve bunları sosyal bünyeye kaynaştırmayı temine yönelmiş bir politika olarak tanımladıktan sonra, dar anlamda sosyal politika, bütün sınıf ve zümreleri ihtiva etmediğini belirtmektedir¹⁶.

¹² Gelirin sosyal güvenlik aracılığıyla dağılımı konusuna bkz., Felix PAUKERT, "Securite Sociale En Redistribution De Revenu Etude Compore" Revue Internationale Du Travail, Vol.98, No.5, Novembre 1968.: Sait DİLİK Türkiye'de Sosyal Sigortalar, İktisadi Açından BirTahlil Denemesi, 2. bas.. Ankara 1972.

¹³ KESSLER, s.4.

¹⁴ TALAS, s.7.

¹⁵ ÖZVEREN, s.9

¹⁶ Orhan TUNA s.17-18.: Aynı görüş için bkz., Ercan GÜVEN, Sosyal Politika Notu, Eskişehir 1976, s.4.

v. Ali ÇUBUK: Sosyal Politikayı, toplumların dinamizminden doğan ve toplum yapılarını sarsan, toplum grupları arasında çekişmeye, zıtlığa hatta düşmanlığa yol açan mücadeleleri sona erdirecek tedbirleri araştırmayı bulmayı ve uygulamayı hedef alan fonksiyonlar¹⁷ olarak tanımlamıştır.

vi. Zühtü ALTAN: Sosyal Politikayı, devletin toplumda sosyal refah düzeyini olabildiğince yükseltmek ve sosyal adaleti en üst düzeyde gerçekleştirmek üzere, toplumun korunması gereken, ekonomik yönden bağımlı ve güçsüz kimselerine yönelik kararlar almasına ve bunları uygulamasına ilişkin bir bilim¹⁸ şeklinde tanımlar.

vii. Buna göre Sosyal Politika: Toplum halinde yaşayan insanlar arasında sınıf farklılıklarını kaldırmak, sosyal refahı, adalet ve barışı gerçekleştirmek amacıyla devlet tarafından alınan sosyal, ekonomik ve politik önlemlerin bütünü ve bunları uluslararası sosyal politikaya uygulayan bir biçimdir.

Şu halde Sosyal Politika organize toplum içinde yaşayan insana yöneliktir. Amaç, sosyal refah ve sosyal hukuk devletini barış içerisinde gerçekleştirerek, huzurlu bir toplum yaratmaktır. Çünkü, toplum içerisinde insana yönelik sosyoekonomik ve bunlarla ilgili sorunları çözmeye çalışır. Bu bakımdan da diğer bilim dallarında vasıta olarak kullanılır ve sosyal bilimlerin de temeli sayılır.

III. AVRUPA SOSYAL ŞARTI İLE SOSYAL POLİTİK BAKIMINDAN ARANAN HAKLAR

Ülkemiz tarafından 16 Haziran 1989 tarih ve 3581 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan "Avrupa Sosyal Şartı"nda Akit Taraflar, ulusal ve uluslararası tüm uygun yolları izleyerek aşağıdaki hak ve ilkelerin etkin biçimde gerçekleştirilebileceği koşullara ulaşmayı politikalarının amacı sayar:

i. Herkesin, özgürce edinebildiği bir işle yaşamını sağlama fırsatı olacaktır.

ii. Tüm çalışanların adil çalışma koşullarına sahip olma hakkı vardır.

iii. Tüm çalışanların güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarına sahip olma hakkı vardır.

iv. Tüm çalışanların, kendileri ve ailelerine yeterli bir yaşam düzeyi sağlamak için adil bir ücret alma hakkı vardır.

v. Tüm çalışanlar ve çalıştıranlar ekonomik ve sosyal çıkarlarını korumak amacıyla ulusal ve uluslararası kuruluşlar düzeyinde örgütlenme özgürlüğüne sahiptir.

vi. Tüm çalışanlar ve çalıştıranlar toplu pazarlık hakkına sahiptir.

vii. Çocuklar ve gençler uğrayacakları bedensel ve manevi tehlikelere karşı özel korunma hakkına sahiptir.

¹⁷ ÇUBUK, s.8.

¹⁸ ALTAN, s.5.

viii. Çalışan kadınlar analık durumunda ve öteki çalışan kadınlar gerektiğinde, çalışırken özel korunma hakkına sahiptir.

ix. Herkes, kişisel ilgi ve yetenekleri uyarınca bir mesleği seçmesine yardımcı olacak uygun mesleki yönlendirme olanakları hakkına sahiptir.

x. Herkes mesleki eğitim için uygun olanaklar hakkına sahiptir.

xi. Herkes ulaşabilecekleri en yüksek sağlık düzeyinden yararlanmasını mümkün kılan her türlü önlemlerden faydalanma hakkına sahiptir.

xii. Tüm çalışanlar ve geçimini sağladıkları kimseler sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

xiii. Yeterli kaynaklardan yoksun herkes, sosyal ve sağlık yardım hakkına sahiptir.

xiv. Herkes sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkına sahiptir.

xv. Özürlü kimseler, özürlerinin nedeni ve niteliği ne olursa olsun, mesleki eğitim, rehabilitasyon ve topluma yeniden intibak hakkına sahiptir.

xvi. Toplumun temel birimi olarak aile, tam gelişmesini sağlamaya yönelik uygun sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkına sahiptir.

xvii. Medeni hallerine ve aile ilişkilerine bakılmaksızın, analar ve çocuklar uygun sosyal ve ekonomik korunma hakkına sahiptir (ASS.BÖLÜM I).

Şu halde, 3581 sayılı "Avrupa Sosyal Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun"un 1.maddesine göre ülkemizi Sosyal Politika bakımından ilgilendiren ve onaylanması uygun görülen hükümlerini incelemek yararlı olacaktır.

I. Çalışma Hakkı

Aktif taraflar çalışma hakkının etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamak üzere:

i. Tam istihdamı gerçekleştirmek amacıyla olabildiğince yüksek ve istikrarlı bir istihdam düzeyine ulaşmayı ve bu düzeyi korumayı başta gelen amaç ve sorumluluklardan biri saymayı,

ii. Çalışanların özgürce edindikleri bir işle yaşamlarını sağlama haklarını etkin biçimde korumayı,

iii. Tüm çalışanlar için ücretsiz iş bulma hizmetlerini sağlamayı ya da korunmayı,

iv. Uygun mesleğe yöneltme, eğitim ve rehabilitasyon hizmetlerini sağlamayı ya da geliştirmeyi,

taahhüt ederler (ASS.Md.1).

2. Adil Çalışma Koşulları Hakkı

Akit Taraflar adil çalışma koşulları hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere;

i. Verimlilik artışı ve ilgili diğer etkenler izin verdiği ölçüde haftalık çalışma süresinin tedricen azaltılmasını öngören makul günlük ve haftalık çalışma saatlerini sağlamayı,

ii. Ücretli resmi tatil olanağı sağlamayı,

iii. En az iki haftalık ücretli yıllık izin sağlamayı,

iv. Belirlenen tehlikeli ve sağlığa zararlı işlerde çalışanlara ücretli izin verilmesini ya da bunların çalışma saatlerinin azaltılmasını sağlamayı,

v. Elden geldiğince ilgili ülke ya da yörenin geleneklerine göre dinlenme günü olarak kabul edilen günle bağdaşmak üzere haftalık bir dinlenme süresi sağlamayı,

taahhüt ederler(ASS.Md.2).

3. Güvenli ve Sağlıklı Çalışma Koşulları Hakkı

Akit Taraflar, güvenli ve sağlıklı çalışma koşulları hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere;

i. Güvenlik ve sağlık alanında yasal düzenlemeler yapmayı,

ii. Gözetim önlemleriyle bu düzenlemelerin uygulanmasını sağlamayı,

iii. Gerektiğinde, iş güvenliği ve sağlığını geliştirmeyi amaçlayan önlemler konusunda çalıştıranların ve çalışanların örgütlerine danışmayı,

taahhüt ederler(ASS. Md.3).

4. Adil Bir Ücret Hakkı

Akit Taraflar, adil bir ücret hakkına etkin bir geçerlilik kazandırmak üzere;

i. Çalışan erkeklerle kadınlara eşit işe eşit ücret hakkını tanımayı,

ii. Ücretlerden ancak, ulusal yasalar ya da düzenlemelerle belirlenmiş yahut toplu sözleşmeler ya da hakem kararıyla saptanmış koşullar ve ölçüler içinde kesinti yapılmasına izin vermeyi,

taahhüt ederler(ASS. Md.4/3 ve 5. fıkraları).

5. Çocukların ve Gençlerin Korunma Hakkı

Akit Taraflar, çocukların ve gençlerin korunma hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere;

i. Henüz zorunlu öğrenim çağında olanların, eğitimlerinden tam anlamıyla yararlanmalarını engelleyecek işlerde çalışmamalarını sağlamayı,

ii. 16 yaşından küçüklerin çalışma sürelerinin, gelişmeleri ve öncelikle de mesleki eğitim gereksinimleri uyarınca sınırlandırılmasını sağlamayı,

iii. Genç çalışanların ve çırakların adil bir ücret ve diğer uygun ödeneklerden yararlanma hakkını tanımayı,

iv. Gençlerin, çalıştıranların izniyle normal çalışma saatlerinde mesleki eğitimde geçirdikleri sürenin, günlük çalışma süresinden sayılmasını sağlamayı,

v. 18 yaşın altındaki kişilerin, ulusal yasalar ya da düzenlemelerle belirlenen işler dışında gece işinde çalıştırılmamasını sağlamayı,

vi. Ulusal yasalar ya da düzenlemelerle belirlenen işlerde çalışan 18 yaşın altındaki kişilere düzenli sağlık kontrolünü sağlamayı,

taahhüt ederler(ASŞ. Md.7/3,4,5,6,8 ve 9. fıkralar).

6. Mesleğe Yönelme Hakkı

Akit Taraflar mesleğe yöneltme hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere, gerektiğinde özürülüler dahil herkesi niteliklerine ve bu niteliklerin iş bulma olanaklarıyla ilişkisine göre işini seçme ve mesleğini geliştirmesine ilişkin sorunlarını çözmek üzere yardımcı olacak bir hizmet vermeyi ya da geliştirmeyi ve bu yardımın okul çocukları dahil gençler ve yetişkinler için ücretsiz yapılmasını sağlamayı,

taahhüt ederler(ASŞ.Md.9).

7. Mesleki Eğitim Hakkı

Akit Taraflar, mesleki eğitim hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere;

i. Gerektiğinde, özürülüler dahil herkese, çalıştıran ve çalışanların örgütlerine danışarak teknik ve mesleki eğitim olanağı sağlamayı ya da geliştirmeyi ve salt kişisel yeteneğe dayalı olmak üzere yüksek teknik eğitim ve üniversite öğrenimi görme kolaylıkları bahşetmeyi,

ii. Kız ve erkek tüm gençlerin çeşitli işlerde çalışırken eğitilmeleri için bir çıraklık sistemiyle diğer sistemli düzenlemeleri sağlamayı ya da geliştirmeyi,

iii. Gerektiğinde,

- Çalışan yetişkinler için yeterli ve kolayca ulaşabilir eğitim olanaklarıyla,
- Teknolojik gelişmelerin ya da yeni çalıştırma eğilimlerinin sonucu olarak çalışan yetişkinlerin duyduğu yeniden eğitim gereksinimlerini karşılamak için özel kolaylıklar sağlamayı ya da geliştirmeyi,

iv. Tüm harç ve masrafların azaltılması ya da kaldırılması,

- Uygun durumlarda mali yardım yapılması,

- İşçinin, işi sırasında işverenin talebi üzerine gördüğü ek eğitimde harcanan zamanın normal çalışma süresinden sayılması,

- Yeterli denetim yoluyla, işçi ve işveren kuruluşlarına danışarak, çıraklık ve gençlerin eğitimi ile yapılan diğer düzenlemelerin etkinliğini ve genel olarak genç işçilerin yeterli bir şekilde korunmalarının sağlanması gibi, uygun önlemlerle sağlanan olanakların tam kullanılmasını teşvik etmeyi,

taahhüt ederler/ASS. Md.10).

8. Sağlığın Korunması Hakkı

Akit Taraflar, sağlığın korunması hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere, ya doğrudan ya da kamusal yahut özel örgütlerle işbirliği içinde, diğer önlemlerin yanı sıra,

i. Sağlığın bozulmasına yol açan nedenleri olabildiğince ortadan kaldırmak,

ii. Sağlığı geliştirmek ve sağlık konularında kişisel sorumluluğu artırmak üzere eğitim ve danışma kolaylıkları sağlamak,

iii. Salgın hastalıklarla yerleşik mevzii ve başka hastalıkları olabildiğince önlemek üzere tasarlanmış uygun önlemler almayı,

taahhüt ederler(ASS. Md.11).

9. Sosyal Güvenlik Hakkı

Akit Taraflar, sosyal güvenlik hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere;

i. Bir sosyal güvenlik sistemi kurmayı ya da korumayı,

ii. Sosyal güvenlik sistemini "En az Sosyal Güvenlik Standartlarına İlişkin Uluslararası Çalışma Sözleşmesi" (No:102)'nin onaylanması için gereken düzeyden daha düşük olmamak üzere yeterli bir düzeyde tutmayı,

iii. Sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmayı,

iv. Uygun, ikili ve çok taraflı sözleşmeler yaparak ya da başka yollarla bu sözleşmelerde yer alan koşullara bağlı olarak,

- Korunan kişilerin Akit Ülkeler arasında ne suretle olursa olsun yer değiştirmeleri sırasında diğer Akit Taraf vatandaşları ile sosyal güvenlik mevzuatında doğan yardımların korunması dahil sosyal güvenlik hakları itibariyle kendi vatandaşları ile eşit muamele görmelerini,

- Akit Taraflardan her birinin yasalarına göre tamamlanan sigorta ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi yoluyla sosyal güvenlik haklarının verilmesi, korunması ve yeniden tanınmasını,

Sağlamak için girişimlerde bulunmayı taahhüt ederler(ASŞ. Md.12).

10. Sağlık ve Sosyal Yardım Hakkı

Akit Taraflar, sağlık ve sosyal yardım hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere;

i. Yeterli olanağı bulunmayan ve kendi çabasıyla ya da başka kaynaklardan, özellikle bir sosyal güvenlik sisteminden yararlanarak böyle bir olanak sağlayamayan herkese yeterli yardım sağlamayı ve hastalık halinde bunun gerektirdiği bakımı sunmayı,

ii. Böyle bir yardım görenlerin, bu nedenle siyasal ve sosyal haklarının kısıtlanmasını önlemeyi,

iii. Herkesin, kişisel ya da ailevi mahrumiyet halini önlemek, gidermek ya da hafifletmek için gerekebilecek tavsiyelerle kişisel yardımları uygun kamusal ya da özel hizmetler eliyle alabilmesini sağlamayı,

iv. Yukarıda i, ii ve iii'de değinilen hükümleri, ülkelerinde yasal olarak bulunan başka Akit Tarafların uyruklarını kendi uyruklarıyla eşit tutarak 11 Aralık 1953'de Paris'te imzalanmış olan Sosyal ve Tıbbi Yardım Sözleşmesiyle üstlendiği yükümlülükler uyarınca uygulamayı,

taahhüt ederler(ASŞ. Md.13).

11. Ailenin Sosyal, Yasal ve Ekonomik Korunma Hakkı

Akit Taraflar, toplumun temel birimi olan ailenin tam gelişmesi için gerekli koşulları sağlamak üzere; sosyal yardımlar ve aile yardımları, mali düzenlemeler, konut sağlama, yeni evlilere yardım ve diğer yöntemlerle aile yaşamının ekonomik, yasal ve sosyal bakımdan korunmasını geliştirmeyi,

taahhüt ederler(ASŞ.Md.16).

12. Anaların ve Çocukların Sosyal ve Ekonomik Korunma Hakkı

Akit Taraflar, anaların ve çocukların sosyal ve ekonomik korunma hakkının etkin biçimde kullanılması için; uygun kuruluş ya da hizmetlerin kurulması yahut korunması dahil, bu amaca uygun ve gerekli tüm önlemleri almaktır(ASŞ. Md.17).

13. Diğer Akit Tarafların Ülkelerinde Gelir Getirici Bir İş Edinme Hakkı

Akit Taraflar, diğer Akit Taraflardan herhangi birinin ülkesinde gelir getirici bir iş edinme hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere;

- i. Mevcut düzenlemeleri serbestiyetçi bir anlayışla uygulamayı,
 - ii. Yürürlükteki formaliteleri basitleştirmeyi ve çalışan yabancılar ya da onları çalıştıranlar tarafından ödenen resim ve diğer harçları azaltmayı ya da kaldırmayı,
 - iii. Çalışan yabancıların istihdamını düzenleyen mevzuatı tek tek ya da topluca esneklik getirmeyi,
 - iv. Kendi uyruklarının diğer Akit Taraftarların ülkelerinde gelir getirici bir iş edinmek üzere ülkeden çıkış hakkını tanımayı,
- Taahhüt ederler(ASS. Md.18).

14. Çalışan Göçmenlerin ve Ailelerinin Korunma ve Yardım Hakkı

Akit Taraflar, çalışan göçmenlerin ve ailelerinin bir başka Akit Tarafın ülkesindeki korunma ve yardım hakkının etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere;

i. Bu tür çalışanlara yardımcı olacak, özellikle doğru bilgi almalarını sağlayacak yeterli ve ücretsiz hizmetleri vermeyi ya da verilmesini sağlamayı ve ulusal yasalarının ve düzenlemelerinin olanak verdiği ölçüde ülkeden ve ülkeye göçe ilişkin yanıltıcı propagandaya karşı tüm uygun önlemleri almayı,

ii. Kendi yetki alanları içinde bu çalışanları ile ailelerinin ülkeden çıkışlarını, yolculuklarını ve karşılanmalarını kolaylaştıracak uygun önlemler almayı ve yine kendi yetki alanları içinde yolculukları sırasında sağlık ve tıbbi bakım ve yeterli hijyen koşulları sunmak için uygun hizmetler sağlamayı,

iii. Uygun olduğu ölçüde göçmen gönderen ve göçmen alan ülkelerdeki özel ya da kamusal sosyal servisler arasındaki işbirliği geliştirmeyi,

iv. Kendi ülkesindeki yasal olarak bulunan bu tür çalışanlar için, yasalar ya da mevzuatla düzenlemek yahut idari makamların denetimine bağlı olmak üzere;

- Ücret, diğer çalıştırma ve iş kolları,
- Sendika üyeliği ve toplu pazarlık haklarından faydalanma,
- Barınma,

konularında kendi uyruklarına olduğundan daha elverişsiz davranılmasını sağlamayı,

v. Kendi ülkelerinde, yasal olarak bu tür çalışanlara akde bağlı olarak çalıştırılan kimseler ile ilgili olarak ödenmesi gereken istihdam vergileri harç ve primler bakımından kendi vatandaşlarına tanınandan daha elverişsiz davranılmamasını sağlamayı,

vi. Ülkede yerleşmesine izin verilmiş yabancı bir çalışanın ailesi ile yeniden birleşmesini, olanaklar ölçüsünde kolaylaştırmayı,

vii. Kendi ülkelerinde yasal olarak bulunan bu tür çalışanlara, bu maddede belirtilen konulara ilişkin yargısal işlemler bakımından kendi uyruklarına olduğundan daha elverişsiz davranılmamasını sağlamayı,

viii. Kendi ülkelerinde yasal olarak ikamet eden bu tür çalışanların, ulusal güvenliği tehlikeye sokmadıkça, kamu yararı ya da genel ahlaka aykırı bir fiil de bulunmadıkça sınır dışı edilmemesini sağlamayı,

ix. Bu tür çalışanların kazanç ya da tasarruflarının dilediği kadarını transfer etmelerine yasal sınırlar içinde izin vermeyi,

x. Konuyla ilgili bu maddede getirilen koruma ve yardımları, uygulanabilirliği ölçüsünde, bağımsız kendi nam ve hesabına çalışan göçmenlere de genişletmeyi,

taahhüt ederler(ASŞ. Md.19).

15. Savaş ve Olağanüstü Durumlarda Uygulamadan Kaçınmalar

i. Ulusun yaşamını tehdit eden savaş ya da diğer olağanüstü hallerde Akit Taraflardan biri bu şarta göre üstlendiği yükümlülüklerinden kaçınan önlemleri uluslararası hukuka göre üstlendiği diğer yükümlülüklerine aykırı olmamak koşuluyla ve durumun kesinlikle gerektirdiği ölçüde alabilir.

ii. Bu kaçınma hakkını kullanan bir Akit Taraf, Avrupa Konseyi Genel Sekreterini makul bir süre içinde alınan önlemler ve gerekçeleri konusunda tam olarak haberdar eder. Aynı şekilde bu önlemler yürürlükten kalktığında ve kabul ettiği Şart hükümleri yeniden tam anlamıyla işlerlik kazandığında Genel Sekreteri haberdar eder.

iii. Genel Sekreter buna karşılık bu maddenin (ii) hükmü uyarınca alınmış tüm muhaberati diğer Akit Taraflara ve Uluslararası Çalışma Bürosunun Genel Direktörüne bildirir(ASŞ. Md.30).

16. Kabul Edilmiş Hükümlere İlişkin Raporlar

Akit Taraflar, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine iki yıllık aralıklarla Bakanlar Komitesince belirlenecek biçime göre bu Şart'ın II. Bölümünün kabul etmiş oldukları hükümlerinin uygulanmasına ilişkin rapor gönderir(ASŞ. Md.21).

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sosyal politika alanında Avrupa Sosyal Şartı ile şimdiye kadar açıklamağa uğraştığımız konularda göze batan en önemli husus, bu tip çalışmaların dikey anlamda toplumun ekonomik hayatını olumlu yönde etkileyerek derinlik ya da genişlik kazanmasıdır. Çünkü sosyal politika yalnız gelirin nasıl dağıldığı, üretimin hangi araçlarla yapıldığı, üretim faaliyetinde emeğin yeri ve çalışma koşulları, gelin meydana getiren sistem, üretim merkezlerinin yönetimi, denetimi ve eşgüdümü, ekonomik faaliyetlerin genel mahiyeti, devletin sosyal karakteri, toplum gruplarını oluşturan işçi, memur, esnaf ve sanatkârlar, çiftçiler, öğrenciler, korunmağa muhtaç çocuklar ve yaşlılar konularıyla değil; organize toplumlarda yaşayan bütün insanların ulusal ve uluslararası sorunlarına cevap verecek olanaklara ulaşmıştır. Bu anlamda sosyal politikanın amacı "insanlık haysiyetine yaraşır" bir yaşama düzeyine ulaştırmaktır. Bunu gerçekleştirmek için de, insanı yüceltmede kullanılan araç ve motiflerden yararlanır. Şu halde Avrupa Sosyal Şartı'nda sosyal politikayla ilgili konularına bazı önerilerde bulunacağız. Şöyle ki;

i. Avrupa Sosyal Şartı'na imza koyan ülkelerin çoğunda binlerce Türk işçisi çalışmaktadır. Şart'a imza koyan devletler ise; Belçika, Danimarka, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Norveç ve İngiltere'dir. Söz konusu ülkelerde çalışan Türk işçilerinin aylık almadan Türkiye'ye kesin dönmeleri halinde, çalıştıkları ülkede kesilen sosyal güvenlik primleri ilgililere kısmen ödenmektedir. Şart'a bununla ilgili bir hükmün konulması kaçınılmazdır.

ii. Avrupa Sosyal Şartı'nın 12. maddesinin 3. fıkrası: "Sosyal güvenlik sistemini giderek daha yüksek bir düzeye çıkarmaya çalışmayı;...taahhüt ederler" hükmündedir. Bugün Şart'a imza koyan Batılı Ülkelerin çoğunda işsizlik sigortası ve aile yardımı sigortası hükümlerine rastlamak mümkündür. Maalesef ülkemizde, söz konusu sigorta kolları uygulamasına halen geçilememiştir. Dileğimiz, kabul ettiğimiz Şart'ın 12. maddesinin 3. fıkrası anlamına uygun gelişmeleri ülkemizde bir an önce görebilmektedir.

iii. Şart'ın onayladığımız 13. maddesi "Sağlık ve Sosyal Yardım Hakkı" başlığını taşımaktadır. Oysa ülkemizde, gerektiği şekilde sağlık hizmetlerinin sunulduğunu savunmak yanlış olur. Çünkü, sağlık kuruluşlarının önünde her gün yüzlerce hasta yığılmasını görmek mümkündür. Bu hastaları muayene edecek yeterli sayıda sağlık ekibi bulunmadığı gibi sağlık kuruluşlarında yeterli araç ve gereçlerini de bulmak zordur. Örneğin, Devlet Hastanelerimiz ile Sosyal Sigortalar Kurumu Sağlık Kuruluşlarında yapılan ağız tedavilerinde diş dolgusu ve diş çekimi yapılmakta, diğer ağız tedavileri, dışarıda bulunan diş kliniklerine sevk edilmektedir. Bu durumda da, Devletimizin harcama kalemlerini arttırmaktadır. Oysa küçük masraflarla, Devletin büyük gelir kayıpları önlenebilir.

iv. Şart'ın onayladığımız 14. maddesi; "Sosyal Refah Hizmetlerinden Yararlanma Hakkı"nı taşımaktadır. Maddenin 1. fıkrası "Sosyal hizmet yöntemlerinden yararlanarak toplumda gerek bireylerin, gerek grupların refah ve

- i. Korunmaya muhtaç çocuklar ve
- ii. Yaşlıların korunması

Sistemleri yetersizdir. Çünkü bir milyon civarında korunmaya muhtaç çocuğun ancak yirmi bini koruma altındadır. Beş yüz bin civarında tahmin ettiğimiz yaşlıların da on bini koruma altında olduğunu varsayarsak, konuyla ilgili fiziksel yetersizliğin derecesi ortaya çıkar. Gelecekte toplumumuzda büyük yaralar açabilecek bu konunun ivedi olarak Devlet tarafından ele alınması ve bu konuda hizmet verecek personelin eğitilmesi gerekmektedir.

v. Şart'ın onayladığımız 15. maddesi; "Anaların ve Çocukların Sosyal ve Ekonomik Korunma Hakkı" başlığındadır. Bugün ülkemizde, ana ve çocukların sosyal ve ekonomik korunma hakkının gereğince yapıldığını söylemek mümkün değildir. Geleneksel Türk ailesinin birçoğunda çocuklar gerek ana gerek baba tarafından dövülmekte, çocuklar bu yüzden hastanelik olarak sağlık bakımından tedavi altına alınmaktadır. Hatta, çocuklara dilencilik yaptırılarak onların sırtından ana ve babalar ekonomik bakımdan geçimini sağlamaktadır. Bu durum da, toplumun yozlaşmasına refah ve sosyal barışın bozulmasında etkin olmaktadır. Mademki çocuklar ve gençler toplumumuzun geleceğinde ümidimiz, onların sağlıklı bir ortamda yetişmelerini sağlamak da Devletin görevi olmak ve konuyla ilgili önlemleri almaktır.

Dünyada insanları mutluluğa ulaştırmanın yolu ihtiyaçlarının esaretinden kurtararak onların refah ve yaşam seviyesini yükseltmektir. Amaç, insanı insan gibi yaşatmayı gerçekleştirmektir. İşte sosyal politika bu kadar güç ve karmaşık bir görevi üstlenmiştir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ALTAN, Zühtü Sosyal Politika Ders Notları, Eskişehir 1981.
- CAEN-Grerad Lyon/RIBETESTILLHET Jeanne, Manule De Droit Social, 2. Edition, Paris 1974.
- ÇABUK Ali, Sosyal Politika, Ankara İkt. ve Ticari İlim. Aka. Yayın No:123, Ankara 1979.
- DİLİK Sait, Türkiye'de Sosyal Sigortalar, İktisadi Açından Bir Tahlil Denemesi, 2. bası. Ankara 1972.
- EKİN Nusret , Endüstri İlişkileri, İstanbul Üniv. İktisat Fak. Yayınları No: 2549/434, İstanbul 1979.
- ERKUL İhsan, Sosyal Politika Dersleri, Birinci Cilt, Yörük Matbaası İstanbul 1983.
- GÜLMEZ Mesut, "Avrupa Sosyal Şartına Genel Bir Bakış ve Türkiye" İnsan Hakları Yıllığı C.12, Ankara 1990 (Ayrı Bası).
- GÜVEN Ercan, Sosyal Politika, Ders Notu, Eskişehir 1978.
- İZVEREN Adil, Sosyal Politika ve Sosyal Sigortalar, Ankara, 1968.
- KESSLER Gerhard : İçtimai Siyaset, İstanbul 1945.
- PAUKERT Felix : "Securite Sociale En Redistribution De Revenu Et ude Compere", Revue Internationale Du Tra vail, Vol.98. No:S, Novembre 1968.
- TALAS Cahit : Sosyal Politika, Sevinç Matbaası, Ankara 1967.
- TUNA Orhan : Sosyal Siyasete Giriş, İstanbul.
- TUNA Orhan/YALÇINTAŞ Nevzat : Sosyal Siyaset, Güryay Matbaası, İstanbul 1981.

İDARE HUKUKUNDA TAKDİR YETKİSİ KAVRAMI VE BENZER KURUMLARLA KARŞILAŞTIRILMASI

Yrd. Doç. Dr. Halil KALABALIK*

GİRİŞ

"Hukuk devleti" ve onun bir gereği olan "idarenin kanunîliği ilkesi" gereği, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olması gerekmektedir. Bununla birlikte Yasama organı, kamu hizmetlerini gelişen ve değişen şartlara uydurabilmek için sık sık kanun değiştirmek zorunda kalacaktır. Bu ise, yasama organının yavaş işlemesi nedeniyle belli bir gecikmeye yol açacaktır. İşte, idareye takdir yetkisi verilmesi suretiyle, kamu hizmetlerini gelişen ve değişen şartlara uyarlama imkânı sağlanır.

İdareye, tanınan bu serbest hareket alanının çeşitli şekillerde doldurulması mümkündür. İdareye, serbestçe hareket etme imkânını veren bu kurallar, ya yasama organınca kanunlarla verilir ya bazı işlemler anayasa ve kanunlarla yargı denetimi dışında tutulur ya da yargı organlarının idarenin yapmış olduğu işlem ve eylemleri denetim dışında bırakmaları suretiyle onlara serbest hareket edebilecekleri bir alan bırakmış olurlar. Böylece, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde idareye serbest hareket imkânı sağlayan birtakım kurumlar ortaya çıkar. Bunlar "hükümet tasarrufları", "olağanüstü yönetim yetkileri", "takdir yetkisi" ve "yerindeliğin belirlenmesi"dir. Biz bu çalışmamızda, takdir yetkisini tanımladıktan sonra, idareye niçin takdir yetkisinin verildiğini, nasıl belirlendiğini ve benzer kurumlardan nasıl ayırt edileceğini irdelemeye çalışacağız.

II. TAKDİR YETKİSİ KAVRAMI

A - Takdir Yetkisinin Tanımı

Kamusal fonksiyonlarla ilgili olarak, takdir yetkisi terimi, bir kamu görevlisinin, hukuka uygun olmak şartıyla, belirli durumlarda, hakimnin veya başkalarının kontrolü olmaksızın, bir kimsenin kendi düşüncesi ve vicdanî kanaatine göre hareket etme yetkisini veya hakkını ifade etmek üzere kullanılmaktadır¹. Takdir, hak sahibinin yetkilerinden kaynaklanan genel bir yetektir ve Özel hukuk alanında, gerçek kişilerde sınırsız denilebilecek kadar geniştir². Tüzel kişilerin de bu yeteneğe sahip olmaları ve takdir yetkilerinin bulunması tabîdir. Zira idare de bir tüzel kişiler topluluğu olduğudur³. Bu ne-

* Karadeniz Teknik Üniversitesi - İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri ABD Öğretim Üyesi.

¹ Black's Law Dictionary, Sixth Edition, ST. Paul, Minn. West Publishing Co. 1990, 46f.

² Özay, İlhan, *Günüşiğında Yönetim*, Alfa, İstanbul 1996, 419.

³ Özay, *Günüşiğında Yönetim*, 419.

denle, hukuk devleti ilkesinin imkân verdiği ölçüde idareye takdir yetkisinin tanınması konusunda doktrinde görüş birliği bulunmaktadır. Ancak, takdir yetkisini ifade etmek üzere kullanılan terimlerde bir birlik bulunmadığı görülmektedir. Hukukçuların büyük bir kısmı takdir yetkisi terimini tercih ettiği⁴, anayasal (1982 Ay. md. 125/IV) ve yasal metinlerde (MUK md. 2/2) de bu terim kullanıldığı için biz de takdir yetkisi terimini kullanmayı yeğliyoruz.

Mevzuatta, İdarenin takdir yetkisinin bir tanımına rastlanılmamaktadır. Buna karşılık Türk ve yabancı doktrinde bu terim çeşitli şekillerde tanımlanmıştır⁵. Bu tanımların üzerinde birleştikleri nokta, idarenin takdir yetkisinden söz edilebilmesi için; idareye verilen yetkinin nasıl ve ne şekilde kullanılacağıının mevzuatta açıkça gösterilmiş olmaması, bir işlem ya da fiilin yapılmasında kanunen geçerli birden fazla yolun bulunması ve idarenin bu yollardan dilediğini seçebilmesidir. Bu noktalardan hareketle idarenin takdir yetkisini şu şekilde tanımlayabiliriz: İdarenin belli şart ve durumların meydana gelmesi halinde belli bir kararı alıp almamak veya kanunda öngörülen değişik çözümler arasında bir seçim yapmak konusunda tanınan bir serbestiye ya da belirli bir konuda karar alabilmek için hangi şart ve durumların ortaya çıkması gerektiğini tespit etmek imkânına sahip olmasıdır.

B - Takdir Yetkisinin Gerekliliği

Toplum hayatının zorunlulukları idareye takdir yetkisini tanımmasını kaçınılmaz hatta, zorunlu kılmaktadır. Ortak ve medenî ihtiyaçların günden güne artması ve devletin görevleriyle ilgili anlayışların değişmesi sonucu idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin alanı sürekli genişlemekte ve pek çok bakımlardan teknik ve uzmanlığı gerektirir bir hal almaktadır.

İdarenin takdir yetkisi tanınması hem kaçınılmaz⁶ hem gerekli ve hem de makbul bir husustur. Öncelikle belirtmek gerekir ki, idarenin takdir yetkisi, yürütme ve idare fonksiyonunun mahiyetinden kaynaklanmaktadır. Bir kere, devlet hayatının pratik zorunlulukları, böyle bir sonuca varmayı gerekli kılmaktadır. Özellikle karmaşıklaşmış, uzmanlaşmış ve çok geniş alanlara ya-

⁴ Özay, Günışığında Yönetim, 419; Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 1995, 202; Karatepe, Şükrü, ş İdarenin Takdir Yetkisi, Türk İdare Dergisi, Yıl:63, Eylül 1991, Sayı 392, 63; Özkan, Gürsel, Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi, Ankara 1995, 66; Gözübüyük, Şeref, Yönetmelik Yargısı, Gözden Geçirilmiş 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 1993, 195; Güneş, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzzenleyici İşlemleri, AÜ SBF Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara 1965, 84; Alan, Nuri, Türk İdarî Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi, (İdarî Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu Ankara, 10-11-12 Haziran 1982), Danıştay Başkanlığı, Ankara 1982, 33.

⁵ İdarenin takdir yetkisinin çeşitli tanımları için bakınız: Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt III, İstanbul 1966, 431 vd.; Cooper, Philip J., Public Law and Public Administration, Second Edition, Preutice Hall, Englewood Cliffs, New Cersey 1988, 224; Giritli, İsmet-Bilgen, Pertev, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1979, 34; Karatepe, Takdir Yetkisi, 7 1; Özkan, 68; Gözübüyük, A. Şeref-Dinçer, Güven, İdarî Yargılama Usulü, Turhan Kitabevi, Ankara 1996, 158.

⁶ Fesler, James R. -Kettl, Donald F., The Politics of Administrative Process, Chatham House Publishers, Inc. Chatham, New Jersey 1991, 321.

yılmış olan modern devlet hayatı içerisinde, idarenin bütün işlem ve eylemlerinin yasama organı tarafından önceden düzenlenmesi gerektiğini savunmaya imkân yoktur. Buna yasama organının ne çalışma süresi, ne uzmanlığı ve ne de hayli ağır işleyen çalışma usulleri müsaittir. Devletin sosyal hayata müdahale etmesini asgari ölçüde tutmayı amaçlayan klasik liberal devlet anlayışı içinde belki bir dereceye kadar savunulabilecek olan böyle bir görüş, çağımızın müdahaleci sosyal devlet anlayışı karşısında geçerliliğini tamamen yitirmiştir⁷. Normal şartlar altında, iyi idare, daima genel politikaların özet ihtiyaçlara uygulanmasını gerektirir⁸. Bunun tabî sonucu olarak, çok çeşitli ihtiyaçlara cevap vermek durumunda olan idareye genellikle karar ve hareket serbestisi tanınmaktadır⁹. Ancak, idarenin görevi, yargı organlarında olduğu gibi sadece hukuku uygulamaktan ibaret olmaktan ziyade toplumun maddî ve manevî ihtiyaçlarını yerine getirmek zorunda bulunduğundan, hukuk çoğu zaman, düzenleyici olmayıp, sadece çerçeveleyici olmaktadır. Bu yüzden de idarenin takdir yetkisine sahip olması zorunlu hale gelmektedir¹⁰.

Diğer taraftan kanunlar ve bunlara dayanılarak çıkarılan düzenleyici işlemlerin en önemli özelliği, bunların sonradan ortaya çıkacak kişilere ve olaylara uygulanacak şekilde genel ve soyut nitelikte olmalarıdır. Bu nedenle, kural koyucunun sonradan ortaya çıkacak her ihtimali önceden öngörmesi mümkün olmadığından, uygulamada birtakım boşluklar ortaya çıkar. Bu boşluklar yargısal alanda hakim tarafından boşluk doldurma usulleri ile doldurulmaktadır¹¹. İdarenin boşluk doldurma yetkisi ise bulunmadığından bu boşluklar, yürütme ve idare alanında takdir yetkisi ile giderilebilmektedir¹². Anayasa Mahkemesi de çeşitli tarihlerde verdiği kararlarda, kanun koyucunun belli kuralları eksiksiz koyacağını, eğer uygun veya zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları iyice gösterilmiş alanlar bırakacağını, idarenin ancak o alanlar içindeki takdir yetkisine dayanarak birtakım düzenlemeler yaparak kanunun uygulanmasını sağlayacağını¹³ belirtmektedir.

Bir an için idareye takdir yetkisi verilmediği farz edilsin. Bu durumda, kanun koyucunun çıkaracağı pek çok kanunun uygulanması mümkün olmayacak ve idare de belli bir faaliyette bulunma zorunda olsa bile, yetkisi bağlı olduğundan herhangi bir davranışta bulunamayacaktır. Ayrıca kanun koyucu

⁷ Özbudun, 201; Cooper, 223-225; Özyay, Günışığında Yönetim, 420.

⁸ Fesler-Kettl, 322.

⁹ Bayraktar, Erman, Takdir Yetkisi ve Yargı Yoluyla Denetimi, İdari Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler I, Ankara 1976, 259.

¹⁰ Balta, T. Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1968, 1970, 48.

¹¹ Hakim hukuk boşluğunu doldururken ya kıyas yoluna başvurabilir veya yeni bir hukuk kuralı yaratmak suretiyle gerçek boşluğu doldurabilir. Kıyas yoluyla gerçek olmayan boşluk doldurulmaya çalışılır. Çünkü, kıyasta dolaylı da olsa, somut olaya uygulanacak bir hukuk kuralı vardır. Zaten gerçek boşluk ile gerçek olmayan boşluk da bu noktada ortaya çıkmaktadır. A-tar, Yavuz - Ayan, Mehmet Arstan, İbrahim - Karahan, Sami - Somer, Haluk Hadi - Utuksipi, Ömer, Hukuk Bilimine Giriş, Mimow, Konya 1996, 70-71.

¹² Karatepe, Takdir Yetkisi, 72.

¹³ Anayasa Mahkemesi'nin 23-25.10.1969 gün ve E: 1967/41, K:1969/57 sayılı kararı, Aykonu Özkut, 39.

da kanunları hızla değişen şartlara uydurabilmek için sık sık değiştirmek zorunda kalacaktır. Bu ise, yukarıda belirtildiği gibi, yasama organının yapısı dolayısıyla yavaş işlemesi sonucu belli bir gecikme ile mümkün olacak, böylece değişen şartların gerektirdiği tedbirler zamanında alınamayacaktır. Bütün bu sebeplerle takdir yetkisi, dinamik bir toplumun ihtiyaçlarına uygun ve etkili bir idarî faaliyeti mümkün kılmakta, hukuk devletini zedelememekte, bilakis hukuk devleti ilkesinin bir tamamlayıcısı olmaktadır¹⁴.

Bunlara ilave olarak denilebilir ki, kanun koyucunun idarî faaliyeti bütün ayrıntıları ile düzenlemeye kalkışması ve idarenin yetkisini bağlaması halinde, somut olaya uygun düşecek çözüm yollarının bulunması güçleşecek ve hatta imkânsızlaşacaktır¹⁵. Örneğin, 11 Şubat 1964 tarihli ve 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu 6'ncı maddesinde, bir yabancıya Türk vatandaşlığına alınabilmesi için gereken şartları saymış ve bu şartların varlığına rağmen idareyi bir yabancıyı Türk vatandaşlığına alma ya da almama konusunda serbest bırakmıştır. Eğer kanun koyucu burada idareye bir takdir yetkisi vermesi ve belli şartlara sahip olan yabancılardan Türk vatandaşlığına alınmaları konusunda idarenin yetkisini bağlasaydı, idare çeşitli nedenlerle Türk vatandaşlığına alınmasında sakınca görülen kimseleri de Türk vatandaşlığına almak zorunda kalacaktı.

İdarenin takdir yetkisinin gerekliliği konusunda belirtilen yapısal ve davranışsal sebeplere ilave olarak, birtakım fonksiyonel argümanlar da vardır. İdarî faaliyetlerdeki artışın ilk sebebi, idarî sorunların yönetiminde artan esneklik yoluyla idarenin etkinliğini ve verimliliğini geliştirme arzusudur. Esneklik, hem idarede etkinlik yönetiminde bir ihtiyaçtır ve hem de idarî birimlerin gelişmesini sağlamak için hukuka izin verir¹⁶.

Acaba idarenin takdir yetkisi ile idarenin yetkisinin bağlı olması arasındaki optimal kombinasyon nasıl sağlanacaktır? Takdir yetkisinin gerekli olması gerçeği, idareye gereğinden çok fazla takdir yetkisi verilmesini de gerektirmez. Takdir yetkisi, yerinde kullanılırsa, iyi bir araçtır. Takdir yetkisi ile adalet ve hakkaniyete uygun kararlar arasında olumlu veya olumsuz kesin bir ilişki yoktur¹⁷.

Maksimum
Adil
Karar Verme
Minimum
Takdir Yetkisi
Takdir Yetkisi-Adil kararlar ilişkisi¹⁸
Maksimum

¹⁴ Günday, Metin, İdare Hukuku Ders Notları 1, Ankara 1984, 250.

¹⁵ Onar, I, 433.

¹⁶ Cooper, 225.

¹⁷ Cooper, 226.

¹⁸ Cooper, 226

Eğer, takdir yetkisi ile adil karar verme arasındaki ilişki bir grafikte gösterilirse, çok gayretli ve bürokratik olmayan durum, Grafik - 1'deki A doğrusu ile ifade edilecektir. Sınırsız bir takdir yetkisi ve tamamen bağlı yetkinin her ikisinin de adil olmayan, keyfi, ve telif edilemez kararların alınmasına yol açacağını gösteren çok daha realistik bir ilişki ise B eğrisi ile ifade edilecektir. Eğri, yeterli ve uygun takdir yetkisi, optimum standardın sağlanması ve kuralların faydalı rehberliğini karşılayan bazı noktalar varlığına işaret etmektedir.

Maksimum
Etkinlik
Minimum
Minimum
Etkinlik-Takdir Yetkisi İlişkisi¹⁹
Maksimum

Takdir yetkisi ile esneklik arasındaki ilişki verimli idarenin geliştirilmesi için aynı şekilde ifade edilebilir. Takdir yetkisinin önemli argümanlarından birisi, idarenin gelişmesine izin vermesi ve idarenin bağlı yetki ruhu içerisinde çalışmasının istenmesinden ziyade daha verimli bir idare ile birlikte uzmanlığa bir esneklik ruhu içerisinde, müracaat etmektedir. Grafik - 2 de görüldüğü üzere, takdir yetkisi- verimlilik ilişkisi en iyi şekilde (A) doğrusundan ziyade (B) eğrisince temsil edilmektedir.²⁰

C - Takdir Yetkisinin Hukuk Devleti Açısından Önemi

Hukuk devleti ilkesinin çeşitli farklı manaları ve sonuçları bulunmaktadır. Hukuk devleti ilkesinin herkesçe kabul edilebilecek bir tanımını yapmak oldukça zordur. Her yazar, zamana, ülkeye ve kendi dünya görüşüne göre farklı tanımlar yapmaktadır. Bu ilkenin ilk başta gelen manası, her türlü faaliyetin hukuk kurallarına göre yapılmak zorunda olmasıdır. Bunu idareye uyarladığımızda, her kamu gücü kullanan makam veya merci yetkisini hukuktan alması gerekir.²¹

Hukuk devleti düşüncesi, salt güç ilişkisinin hukukî bir ilişkiye çevrilmesini gerektirir. Zira devlet gücü kişisel bir iradenin kaynağı olamaz, onun yerini kişisel olmayan bir olması gereken alır. Böylece keyfiliğin yerinde norm, tek yanlı egemenlik ilişkisinin yerinde karşılıklı olarak bağlayıcı hukukî ilişkiler bulunur. Bu durum karşısında, ilk bakışta idarenin takdir yetkisi, hukuk kuralları ile çizilmiş sınırlar içerisinde güç sahibinin, özellikle idarenin

¹⁹ Cooper, 226.

²⁰ Cooper, 226.

²¹ Wade, 23; Padfield-Byrne,15. Hukuk devletinin diğer anlamları, idarî fonksiyonun, idarenin faaliyet ve takdir alanını sınırlayan mevcut kurallar ve prensipler çerçevesinde yerine getirilmesi; idarenin tutum ve davranışlarının kanuniliğinin (the legality of act of government), yürütme ve idareden tamamiyle bağımsız hakimlerce sorgulanması; hukukun idare ve vatandaşlar arasında tarafsızlığı ve adaleti sağlaması; hiç bir kimse, işlendiği zaman kanunen suç sayılmayan bir fiilden dolayı cezalanması; kimseye, suçun işlendiği zaman kanunda o suç için öngörülmüş cezadan daha ağır bir ceza verilememesidir. (1982 AY. md.3B/1). Hukuk devletinin bu anlamlarının açıklamaları için bkz. Wade,23 vd.

kişisel iradesine göre hüküm süreceği bir alan imiş gibi görünür. Halbuki takdir yetkisi hukuk devleti düşüncesine uygundur. Çünkü, takdir yetkisi kişisel arzu ve isteklere göre değil, hizmetin gerektirdiği şekilde, maddî bakımdan meşru değerlendirmeye göre kullanılması gereken bir yetkidir²².

Bununla birlikte takdir yetkisi, hukuk devletinde belirli ve her zaman için gerekli bir fonksiyona sahip olmuştur. Takdir yetkisi, karara bağlanacak olayın esaslı özelliklerine inebilmek imkânını açmakla, hukuk devletinde hakkaniyet ve amaca uygunluğun gereğini yerine getirmektedir²³.

D - Takdir Yetkisinin Belirlenmesi

Cooper, analitik ve pratik amaçlarla idarenin takdir kararlarını, maddî usulî ve kompleks olmak üzere üçe ayrılabilirliğini belirtmektedir²⁴. Temel takdir kararlar, idarenin, bir hak, görev veya ödevi belirlediği veya belirli sorunlarla ilgili bir kural koyduğu kararlardır. Usulî takdir kararlar, idareye, birtakım kararların alınması konusunda belirli usul veya usullerin seçimi ile ilgili tanımış olan kararlardır. Örneğin, idare, kamu görevlisini belirli bir şekilde hareket hususunda kendisini muktedir kılabilir, eyalet veya federal idarî usul kuralları çeşitli usuller öngörebilir. Ancak, kamu görevlisi, sorunu çözmek için bu usuller içerisinde istediğini seçebilir, bilgisini geliştirmek için müzakere metodunu kullanabilir, görevlilere araştırma yaptırabilir veya duruşma benzeri oturumlar yapabilir. Kompleks takdir kararlar ise her ikisini de ihtiva eden kararlardır. Örneğin bir idare görevlisi, maddî takdir karara meyilli bir bilgi toplama tekniğini seçebilir.

Hangi durumlarda idarenin takdir yetkisi vardır? Diğer bir ifadeyle, idarenin kuruluş ve işleyişini, görev ve yetkilerini düzenleyen kanun hükümlerinden, idarenin takdir yetkisine sahip olduğunu nasıl anlayacağız, nasıl tespit edeceğiz? İdarenin takdir yetkisine sahip olduğu genellikle idarenin kuruluş ve işleyişini, görev ve yetkilerini düzenleyen kanun metninden anlaşılır. Kanunun metninden idarenin sahip olduğu yetkinin bağlı yetki mi takdir yetkisi mi olduğunun anlaşıldığı hallerde hiç bir sorun yoktur- bu iki yetkiyi ayırmak basittir. Ancak, kanun metninin açık olmadığı durumlarda, söz konusu yetkinin bulunup bulunmadığının tayini çeşitli yorum ve araştırmalar sonunda anlaşılabilir. Ancak aşağıda ele alacağımız dört halde idarenin takdir yetkisinin bulunduğu genellikle kabul edilmektedir. Bunları, kanunun lafzî yorumun, belirsiz kavramlar kullanılması, teknik ve uzmanlık gerektiren alanlar ve deneyim faktörü başlıkları ile açıklamaya çalışacağız.

I. Kanunun Lafzî Yorumu

Kuruluş ve işleyişini, görev ve yetkilerini düzenleyen kanunların kullandığı kelime ve cümle yapılarından, İdarenin belli şart ve durumların meydana

²² Aral, Vecdi, Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992,208.

²³ Aral,208.

²⁴ Cooper, 229.

gelmesi halinde belli bir kararı alıp almamak veya kanunda öngörülen değişik çözümler arasında bir seçim yapmak konusunda tanınan bir serbestiye ya da belirli bir konuda karar alabilmek için hangi şart ve durumların ortaya çıkması gerektiğini tespit etmek imkânına sahip olduğu açıkça anlaşılıyorsa, takdir yetkisinden söz edilir²⁵. Aksi halde idarenin yetkisi bağlıdır.

Örneğin, 3 Mayıs 1985 tarih ve 3191 sayılı İmar Kanununun 22. maddesinde, belediyeler veya valiliklerce veya yeminli serbest mimarlık ve mühendislik bürolarınca ruhsat ve ekleri incelenerek eksik veya yanlış bulunmuyorsa yapı ruhsatı verilir. denilmektedir. İdare, ruhsat vermek konusunda takdir yetkisi olduğunu öne sürerek yapı ruhsatı vermemezlik edemeyecektir. Çünkü bu konuda yetkisi bağlıdır.

Çeşitli nedenlerle, kanun koyucular kanunları yaparlarken belirsiz ve yoruma açık kavramlar kullanırlar. Yasama organınca, kural koyma yetkisinin idareye devri, idarenin takdir yetkisinin en önemli kaynağını oluşturmaktadır. Öncelikle, kanun koyucu belirli bir alanla ilgili tüm sorumlulukları idareye devredebilir ve açıkça bu alan içerisinde her türlü işlem ve eylemde bulunmaya tamamen yetkili olduğuna işaret edebilir. İkincisi, kanun koyucu, idarenin alternatif çözümler arasındaki seçimini kontrol etmek amacıyla bazı direktifler koyabilir; fakat genellik, belirsizlik ve anlam bulanıklığı nedeniyle, bazı durumlarda açıkça idarenin seçimlerini belirleyemez²⁶.

Freud'a göre, bir kanunda, idareye takdir yetkisi verilip verilmediğini anlayabilmek için o kanunda kullanılan kelimelere ve terimlere bakmak gerekir. Eğer kanun bir resmî görevlinin yetkilerini kullanmasında onun düşüncelerine beklentilerine veya gerçekler yerine temayüllerine işaret ediyorsa, yahut da kanun metninde yeterli, akla uygun, elverişli, uygun, yararlı, yeterli, yerinde, zararlı, tedbir, çıkar yol, adalete uygun, haklı, uyarlamak, gerekli, uygulanabilir, düzgün makul, saygın, güvenilir, yeterli, ahlâken iyi, ve bunların karşı anlamlarına gelen kelime ve terimler kullanılmışsa, idarenin takdir yetkisi vardır²⁷. Örneğin, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76'ncı maddesinde, Kurumlar, görev ve unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak aylık dereceleriyle memurları buldukları kadro derecelerine eşit veya 68'inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler hükmünde görüldüğü gibi, kanunlar, emredici kelimeler kullanmak yerine, yapabilir, edebilir, tutabilir... gibi, yoruma açık ve seçimlik bir görevi ifade eden kelime ve terimlerin kullanılması hallerinde, idareye takdir yetkisi vermektedirler.

²⁵ Karatepe, Takdir Yetkisi, 73; Özay, Günışığında Yönetim, 420.

²⁶ Cooper, 230.

²⁷ Bu kavramların İngilizce karşılıkları şunlardır: adequate, advisable, appropriate, beneficial, competent, convenient, detrimental, expedient, equitable, fair, fit, gerekli (necessary), uygulanabilir (practicable), düzgün (proper), makul (reasonable), reputable, safe, sufiicient, wholesome. Cooper, 230' naklen: Freud, Ernest, Administrative Powers over Persons and Property: A Comparative Survey, University of Chicago Press, Chicago 1928, 71

2. Belirsiz Kavramlar Kullanılması

Bazen idarenin kuruluşunu ve işleyeni, görev ve yetkilerini düzenleyen kanunlarda ve diğer hukuk kurallarında kamu düzeni, kamu yararı, kamu görevi, genel ahlak, hizmetin gerekleri, kamu güveni, kamu sağlığı, kamu esenliği, millî güvenlik, genel asayiş gibi belirsiz ve çok geniş yorumlanmaya elverişli kelime ve terimler kullanılmaktadır. Hatta bu tür kavram ve terimlere, Anayasa'da bile rastlanılmaktadır²⁸. Bir hukuk kuralının kullandığı belirsiz kavram, objektif bir değer yargısına ait ise, doktrinde idarenin takdir hakkından bahsedilemeyeceği kabul edilmektedir²⁹. Zira, her ne kadar bu kavramların hangi maddî olayları kapsadıkları ve hangilerini kapsamadıkları her zaman kesin olarak belli değilse de, gene de bu kavramların belli ve objektif bir anlamı vardır. Bir defa bu kavramlar uygulana uygulana belli ve objektif bir anlam kazanmışlardır. İkincisi, toplum da bunlara belli bir anlam vermektedir. Örneğin, 4.7.1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun 8 inci maddesinin (D) bendinde, "...genel güvenliğe ve genel ahlâka zararı dokunacak oyun oynatılan, temsil verilen, film ve video bant gösterilen yerler ... polis tarafından kapatılır..." denilmektedir. Şimdi bu hükme göre, bir kolluk (eminin yapılabilmesi için genel güvenliği tehdit eden veya tehlikeye sokan bir eylem veya durumun ortaya çıkması gerekir. Burada "genel güvenlik" belirsiz bir kavram olmakla beraber objektif bir anlama sahiptir. Gerçekten, genel güvenlik kavramı toplumun, polisin anlayışını değil, toplumda geçerli olan, toplumun dış ve maddî düzenini ifade eden bir anlamda kullanılmaktadır ve toplumun dirlik, düzenlik ve sağlık içerisinde yaşamasını ifade etmektedir. İdare, toplumun genel güvenliğini, dirlik ve esenliğini bozduğu takdirde ancak bir kolluk işlemi yapabilir.

Buna karşılık, kanunda kullanılan kavram, idarenin anlayışını ifade ediyorsa, idarenin takdir yetkisinin varlığı kabul edilmektedir. Örneğin, Kara Avcılığı Kanunu 4 üncü maddesinde, "belli edilmiş zamanlarda avlanılan hayvanların bütün Türkiye için de Nisan, Mayıs, Haziran ve Temmuz aylarında avlanması yasaktır. ...av komisyonları bu müddet haricinde dahi avlanılmayı men edebilir"; 5 inci maddesinde de, "belli edilen zamanlarda avlanılan hayvanlardan soyu azalanların avlanılmasını, av komisyonlarının teklifi üzerine veya re'sen Ziraat Bakanlığı mahallî olarak yasak edebilir", denilmektedir. Kanuna göre, Ziraat (Tarım) Bakanlığının bu konuyla ilgili yasaklama yetkisi "soyu azalan" av hayvanlarına yönelik olup, bu işin niteliği itibarıyla soy azalması meselesinde ilgili idarenin anlayışının esas alınması doğru gerekir. İşte, idarenin anlayışının ifade edildiği böyle hallerde, idarenin takdir yetkisinin varlığı kabul edilmektedir³⁰.

²⁸ Anayasanın 13.,28.,33., 48. maddelerinde bu tür beliniz kavramlar vardır.

²⁹ Balta, T.B., İdare Hukuku I, Genel Konular, ALISBF Yayını, Ankara 1970)72,136; Karatepe, Takdir Yetkisi, 74; Özkan, 74; Alpar, Erol, Yönetimin Hareket Serbestisinin Atanının Yargısal Denetimi ve Sınırları. Ankara 1090,27; Günay, Metin, İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara 1990,115.

³⁰ Özkan,74; Balta, 50-51; Karatepe, Takdir Yetkisi,74.

3. Teknik ve Uzmanlık İsteyen Durumlar

İdarenin takdir yetkisinin en önemli kaynağı, genel hukuk ilkelerinden ziyade *de facto* durumlardır. İdarenin *de facto* takdir yetkisine sahip olması, idarenin belirli bir alanda uzman olduğu durumlarda söz konusu olur³¹. Türk doktrininde "teknik takdir"³², "değerlendirme durumları"³³ da denilen ve idarenin teknik bilgi ve uzmanlığına ihtiyaç gösteren durumlarda, eğer değerlendirmenin genel objektif anlayışa ya da idare ajanının subjektif anlayışına bırakılmasına göre idareye tanınan yetkinin niteliği değişmektedir. Örneğin, 2942 sayılı sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 10'uncu maddesine göre kurulan kıymet takdir komisyonları, 11. maddedeki kıymet takdir esaslarına³⁴ göre taşınmaz malın değerinin tespit edilmesi, malulen emekliye ayrılmak isteyen bir memura görevini südürebilir durumda olup olmadığını gösterir sağlık raporunun verilmesi, bir binaya çürük veya oturulabilir raporunun verilmesi gibi işlemler genel değerlendirme niteliğinde görülmekte ve bu konularda idarenin takdir yetkisinden bahsedilmemektedir. Burada söz konusu edilen değerlendirmeler, idarenin bizzat kendisi tarafından alınan kararlarla gerçekleşmemekte, idare dışında bir kısım uzmanların raporlarına dayanılarak yapılmaktadır. Kararın alınmasında uzmanların raporları ve bilirkişilerin görüşleri esas alınacağından, genel anlayışı ve objektif ölçüleri yansıtan bu gibi değerlendirme durumlarında idarenin takdir yetkisi kabul edilmemektedir.

Fransız Danıştay'ı idarî işlemlerin tesis edilmesine dayanak teşkil eden olayların hukukî değerlendirilmesini yapmak için zorunlu teknik bilgilere sahip olmadığı konularda bu değerlendirmeyi yapmamayı tercih etmemektedir³⁵.

Anayasa mahkemesi de muhtelif kararlarında, kanunlarda etraflı ve teknik unsurlara yer verilemeyeceğini, sadece amacın ve alınacak önlemlerin sınırlarının belirlenmesi ile yetinilmesi gerektiğini ve teknik hususların belirlenmesi konusunda yürütme organına yetki tanınmasının zorunlu olduğunu³⁶ hükme bağlamıştır.

³¹ Cooper, 231.

³² İdare Hukuku, Çev. Akgüç Sahir Erman, İstanbul 1945,76.

³³ Gözübüyük, A.,Şeref-Akıllıoğlu, Tekin, Yönetim Hukuku, Gözden Geçirilmiş 5. Bası. Turhan Kitabevi, Ankara 1992,258; Karatepe, Takdir Yetkisi,75; Batta, İdare Hukuku,137; Gözübüyük-Dinçer,158

³⁴ 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 11 inci maddesine göre, K...Kıymet takdir komisyonu,...taşınmaz mal ve kaynaşın a) cins ve nevini, b) yüzölçümünü, c) kıymetini etkileyebilecek bütün nitelik ve unsurların ve her unsurun ayrı ayrı değerini, d) varsa vergi beyanını, e) kamulaştırma tarihindeki resmî makamlarca yapılmış kıymet takdirlerini, parazilerde,... mevki ve şartlarına göre ve olduğu gibi kullanılması halinde getireceği net gelirini, g) arsalarda, kamulaştırma gününden önceki özel amacı olmayan güre artış değerini, h) yapılarda kamulaştırma tarihindeki resmî birim fiyatları ve yapı maliyet hesaplarını ve yıpranma payını, i) bedelin tespitinde etkili olacak diğer objektif ölçüleri esas tutarak düzenleyeceği raporda ... kamulaştırma bedelini takdir eder...

³⁵ Oytan, Muammer, İdarî Yargı, Birinci Kitap, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi,1-4 Mayıs 1990, Ankara), Danıştay Matbaası, Ankara 1991,154.

³⁶ Anayasa Mahkemesinin 7.3.1963 gün ve E: 1962/281, K:12963/52 sayılı kararı; aynı mahiyette, 28.3.1963 gün ve E1963/4, K: 1963/71, Aykonu,-Özkul,38.

Teknik ve uzmanlık gerektiren değerlendirmelerin yanında, tamamen idarenin (yetkili makam ve mercilerin) anlayışına bırakılan değerlendirmeler de vardır. Sınav kağıtlarının değerlendirilmesinde, idarenin takdir yetkisinin bulunup bulunmadığı konusunda görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Bazı yazarlar, sınavlarda not verme işleminin tamamen uzmanlık gerektiren bir konuda maddî olayın değerlendirmesidir. Değerlendirmelerinde genel anlayışa uyacak olan öğretim elemanı ya da sınav komisyonunun takdir yetkisi bulunmamaktadır. Not uyuşmazlıkları ile ilgili davalarda, davaya bakan mahkemenin tayin etmiş olduğu bilirkişilerin görevi, not takdirinde bir hataya düşülüp düşülmediğini değil, maddî hata bulunup bulunmadığını araştırmaktır.³⁷

Buna karşılık, sınav kağıtlarının değerlendirmesinde, kimi yazarlar, idarenin takdir yetkisinin bulunduğunu kabul etmektedirler. Gözübüyük-Akıllıoğlu, bu konuyla ilgili olarak şöyle demektedirler: "Sınav kağıtlarına not atma bir tür değerlendirme ise de, değerlendirmede kullanılan ölçü yönünden yönetime takdir yetkisi tanınmıştır. Eşitlik ilkesine uyma koşulu ile, sınav kağıtlarını değerlendirenin uyguladığı ölçü, takdirine bırakılmış konulardandır. Sınav sonucu yapılan değerlendirmelere karşı yönetsel yargıda açılan davalarda bilirkişi incelemesi yapılırken, bilirkişilerden sınav kağıdının yeniden değerlendirilmesi istenmemelidir. Mahkeme, değerlendirme yapanın, takdir yetkisini kullanırken eşitlik ilkesine uyup uymadığını araştırmalı, başka bir deyişle, değerlendirme yapanın geçer not verdiği kağıtlar ile dava konusu yapılan sınav kağıdının karşılaştırılması, bilirkişiden istenmeli ve bu açıdan açık bir değerlendirme hatası yapılmış ise, değerlendirmenin iptaline karar verilmelidir"³⁸. Karatepe ise, sınav kağıtlarını değerlendiren öğretim elemanı ya da jürinin değerlendirmede esas alacağı genel ölçüyü belirlemede takdir yetkisinin bulunduğunu; ancak öğretim elemanı veya jürinin bu ölçüyü farklı kağıtlarda farklı şekilde kullanamayacağını belirtmektedir³⁹. Biz de bu görüşe katılıyoruz. Danıştay, not uyuşmazlıkları ile ilgili davalarda, sınavlarda yapılan not değerlendirmesini, değerlendirmeyi yapan öğretim elemanı veya jürinin takdirinde olan bir olay olarak kabul etmektedir. Not takdiri davalarında Danıştay, dava konusu yazılı sınav kağıdını aynı sınavda geçerli not almış iki ayrı kağıtla beraber sınav yerinden istemektedir. Gelen kağıtlar, aynı ders, aynı düzeyde başka okullarda okutan tarafsız ve yeminli üç öğretim elemanı tarafından incelendikten sonra, bunların kağıt için takdir edilen notlar toplanıp ortalaması alınarak dâva konusu kağıdın alabileceği not tayin edilmektedir⁴⁰. Gerçekten bunu, Danıştay'ın sınav kağıtlarına bilirkişi incelemesi sonucunda da geçmez not takdir edildiği anlaşılan öğrencinin başansız sayılması yolun-

³⁷ Tuncay, Aydın H., İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları, Danıştay Yayın, Ankara 1972, 156.

³⁸ Gözübüyük-Akıllıoğlu, 258; Gözübüyük-Dinçer'de aynı kanaattedir, bkz: Gözübüyük-Dinçer, 158.

³⁹ Karatepe, Takdir Yetkisi, 76.

⁴⁰ Yenice, Kazım, "Not Takdiri ve Denetim", Danıştay Dergisi, S: 52-53, 15 vd.

daki işlemde isabetsizlik bulunmadığı⁴¹ şeklindeki kararlarından da anlamak mümkündür.

4. Deneyim Faktörü

İdareye takdir yetkisinin verilmesinde, idare adına yetki kullanan ajanların deneyimleri de önemlidir. Bir kamu görevlisi teknik bilgi ve uzmanlık yönünden çok iyi yetişmiş olabilir; fakat, bu ilgilerin nasıl kullanılacağı konusunda deneyimi (tecrübesi) yoksa, idareye, uzmanlık alanına dahil bulunması nedeniyle tanınan takdir yetkisinin gereği gibi kullanılması söz konusu olmaz. Deneyimli idareci, idarî faaliyetlerin devamlılığı konusunda duyarlıdır. Deneyim, teknik uzmanlık gibi, dolaylı olarak, idarecinin takdir yetkisini etkiler. Esnekliğe izin verir, çünkü idarecinin, neyin doğru neyin çalışabilir olduğunu anlamasını mümkün kılar. Diğer taraftan deneyim, bir idareciye, belirli bir idarî faaliyet nedeniyle artan siyasî maliyeti değerlendirme fırsatını sağlar⁴².

III. TAKDİR YETKİSİ BENZER KURUMLARLA KARŞILAŞTIRILMASI

A - Hakimın Takdir Yetkisi

1. Hakimın Takdir Yetkisi Kavramı ve Tanım

Takdir yetkisi, kanun koyucunun bilerek ve isteyerek, yani bilinçli olarak bıraktığı kural içi (intra legem) boşlukların; hukuk kurallarını uygulamakla yükümlü bulunanlarca, olaylardaki özelliklerle toplumdaki ahlâki düşünceler, hukukun birliği, takdir yetkisini tanıyan kuralın amacı, sosyal adalet gibi hususlar göz önünde tutularak ferdileştirilip doldurulma yetkisidir⁴³. Bu da hayatın akışına ve gidişine, hukukun yeni oluşum ve gelişmelere kendisini uyuracak tedbirleri almasını sağlar.

Bazı kanunlarda hakimın takdir yetkisini kullanması gerektiği açıkça belirtilir. Örneğin, MK. md.14/8'in başlığı "*hakimin takdir hakkı*" şeklindedir. Aynı şekilde, MK. md. 321 'de "*iddianın haklı olmadığını ve miktarın hakimın sebestçe takdir edeceği*", MK. md. 694'te "*kastın takdirinin hakime ait olduğu*", BK. md. 50'de "*hakimin rücu hakkı bulunup bulunmadığını ve bunun kapsamını takdir edeceği*" BK. md. 3S6/II'de "*hakimin sahip olduğu takdir yetkisine dayanarak sözleşmeyi feshedeceği*"nden söz edilmektedir. Bazı durumlarda, kanunda açıkça hakimın takdir yetkisinden bahsedilmez. Fakat kanunda kullanılan deyim ve kelimelerden hakimın takdir yetkisinin varlığı sonucuna varılır. Örneğin Medenî Kanunun çeşitli maddelerinde "*muhik sebepler*" (md. 26, 58, 88I2, 132); "*mühim sebepler*" (BK. md. 202I3, 384I2);

⁴¹ Danıştay 11. D. 8.1.1979 gün, E: 1977/3626, K: 1079I2; Aynı mahiyette, II. D. 8.1.1979 gün, E: 1977/4170, K: 1979I8, Danıştay Onbirinci Daire Kararları (1971 - 1981) Danıştay Başkanlığı Ankara 1984, 219-220; Danıştay DDK. 11.2.1974 gün, E: 1973I301, K: 1974/209, Danıştay Dava Daireleri Kurulu Kararları Birinci Kitap (1965 - 1078) Danıştay Başkanlığı, Ankara 1981, 487.

⁴² Cooper, 232.

⁴³ Edls, 184.

"münasip tedbir ya da münasip miktar" (MK. 85, 143;14811,149, 306); "hakkaniyete uygunluk", "muayyen şartların mevcut olması" gibi deyimlere yer verilmişse, bunların neler olduğunu hakim takdir edecektir. Örneğin, MK. md. 4'e göre, "kanunun takdir hakkı verdiği ve icabı hale göre yahut muhik sebeplere nazaran hüküm vermekte mükellef tuttuğu takdirde hakim hak ve nispetle hükmeder." MK. md. BSl/ e göre, "Bir taraf kendi kusuru olmaksızın nişanın bozulmasında şahsen fahiş bir surette mutazarrır olmuş ise, hakim anın zararı manvisini telafi için münasip bir tazminat hükmedebilir" burada bir zararın mevcut olup olmadığını, varsa, bunun miktarını hakim tespit edecektir. Bu hükümde hakime bir takdir yetkisi verilmiştir.

Diğer kanunlarda da hakime takdir yetkisi veren hükümler bulunmaktadır. Örneğin, HUMK, md. 240'a göre, "Bu kanunun tayin ettiği haller müstesna olmak üzere, hakim ikame oduncun delilleri serbestçe takdir eder."

Hakimin takdir yetkisi esasen kural içi boşluklar bakımından söz konusu olur. Hakim takdir yetkisini kullanırken tarafların menfaatlerini dengelemesi, hakkaniyete göre hüküm vermesi ve bunu gerekçelen-dirmesi gerekir⁴⁴.

Takdir yetkisinin kullanılması bir boşluk doldurma yolu sayılamaz. Zira boşluk doldurma vardır diyebilmek için hukuk kurallarında bir eksikliğin ve yetersizliğin olması gerekir. Diğer taraftan, hakim, hukuktaki boşlukları hukuk yaratarak doldurur. Oysa, takdir yetkisinin kullanılması için, hukuk kurallarında bir eksiklik ve yetersizlik aranmaz. Aksine bir hukuk kuralı vardır. ancak, hakime takdir hakkını kullanabilmesi için bir alan bırakılmıştır⁴⁵.

2. Hakimin Takdir Yetkisinin İdarenin Takdir Yetkisi İle Karşılaştırılması

Hakim ve idare, her ikisi de Devletin farklı fonksiyonlarının yerine getirilmesi ile görevli olmalarına rağmen, idareye tanınan takdir yetkisi ile hakime tanınan takdir yetkisi arasında pek çok benzerlik ve farklılıklar bulunmaktadır. Ancak, bu iki kurumun takdir yetkilerinin karşılaştırıldığı zaman, benzerliklerinin farklılıklarından daha fazla olduğu görülür⁴⁶.

Benzer ve farklı yönleri şunlardır⁴⁷:

Hakimin takdir yetkisi ile idarenin takdir yetkisinden her ikisi de gerek açık olarak ve gerekse dolaylı olarak kanunun açıkça izin verdiği hallerde kullanılabilir. Yetkilerin kullanılması soyut ve sebepsiz olmayıp belli bir gerekçeye dayanır. Her iki yetkinin kullanılmasında dayanan gerekçe, hükmün verilmesinde ya da kararın alınmasında etkili olan sebeplerin ve değer hükümlerinin açıklanması şeklindedirler iki yetki de yargı organlarıncı sonradan

⁴⁴ Özsunay, Medenî Hukuk, 231.

⁴⁵ Atar ve diğerleri, 73; Bayraktaroğlu, 163; Önen, 164.

⁴⁶ Karatepe, Takdir Yetkisi, 90.

⁴⁷ Karatepe, Takdir Yetkisi, 90-91.

denetlenmektedir. İdarenin takdir yetkisi yargı denetimine tabi olduğu gibi, hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığının tespit edilmesi açısından hakimın takdir yetkisi de bir üst mahkeme tarafından denetlenmektedir.

Hakimin takdir yetkisi Medenî Kanun'un 1 inci maddesinde kullanılan "hükmeder" ifadesi nedeniyle bir yetkiden çok görev ve yükümlülük niteliğindedir. Bu nedenle, hakim, durumun gerektirdiği en doğru ve adil çözümü bulmak zorundadır. İdarenin takdir yetkisi kanunun açık hükmü ile idareye verilen bir görev değildir ama onun da idare tarafından, kanunun geçerli çözüm yollarından, kamu yaran ve hizmet gereklerine en uygun olanı doğrultusunda kullanılması gerekmektedir. Zira, adil ve hakkaniyete uygun şekilde kullanılmayan hakimın takdir yetkisi bir üst mahkemece denetlenerek bozulma ihtimali yüksek olduğu gibi, kanunen geçerli çözüm yollarından kamu yararı ve hizmet gereklerine en uygun olanının bulunması doğrultusunda kullanılmayan takdir yetkisi de idarî yargı yerince iptal edilmesi ihtimali yüksektir.

İdarenin takdir yetkisi ile hakimın takdir yetkisi arasında görülen en önemli fark ise, kullanıldıkları hizmet alanı bakımındandır. Hakimın takdir yetkisi adaletin gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik olarak yargı alanında kullanıldığı halde, idarenin takdir yetkisi yürütme fonksiyonuna dahil kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla yönelik olarak kullanılması gerekmektedir.

B - Olağanüstü Yönetim Usulleri

İdare, kamu güç ve otoritesini kullanarak kamu güven ve esenliğini, dirliğini sağlamaya çalışır. Ancak, hukuk dışı birtakım faktörlerin⁴⁸ etkisiyle bozulan kamu düzen ve güveninin yeniden tesis edilmesi, olağan dönemlerde kullanılan kamu gücü ve otoritesi ile mümkün olmamaktadır. İşte, böyle zamanlarda idarenin normal zamanlardakinden daha güçlü olması ve kamu düzen ve güveninin sağlanması için de olağan yetkilerin üstünde güç sağlayan bazı yetkilerle donatılması gerekli olmaktadır.

1982 Anayasası "Olağanüstü yönetim usulleri başlığı altında, 119 uncu maddesinde "tabî afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde" ve 120 nci maddesinde, "şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebepleriyle olağanüstü hal ilan edilebileceğini düzenlemektedir. Anayasanın 122. maddesinde ise sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş bulunmaktadır. Ayrıca, bu olağanüstü yönetim usulleri kanunlarla⁴⁹ da ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş bulunmaktadır.

⁴⁸ Hukuk dışı faktörler, savaş, savaş tehlikesinin baş göstermesi, ayaklanma ve iç karışıklıklar gibi devletin ve millî topluluğun güvenliği bakımından büyük tehlikeler yaratan maddi olaylardır. Daver, Bülent, Fevkalâde Hal Rejimleri, Ankara 1961, 5.

⁴⁹ Olağanüstü haller, 25 Ekim 1983 tarihli ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu ile; sıkıyönetim hali, 13 Mayıs 1971 tarih ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ile düzenlenmiş bulunmaktadır.

1. Olağanüstü Yönetim Kavramı ve Tanımı

Günümüzde toplum halinde yaşayan insanlar, her zaman ve her yerde, tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar, ağır ekonomik bunalım halleri veya şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi biçimde bozulması, hatta giderek devletin varlık ve bekasının tehlikeye düşürülmesi durumlarıyla karşılaşabilirler. Toplumun varlığını ve huzurunu tehlikeye sokan, kamu düzenini ciddi şekilde sarsan bu gibi durumlara, genelde, olağanüstü haller (states of emergency) denilmektedir.⁵⁰ Bu gibi durumlarda mevcut hukuk düzeni içerisinde idarenin sahip olduğu olağan yetki ve mevcut hukuk kuralları, kişilerin ve toplumun huzur ve mutluluğunu sağlamada yetersiz kalabilir. Böylece, olağanüstü hallerde yada sıkıyönetim ve savaş halinde olağanüstü idari usullerin uygulanması yoluyla bireylerin ve toplumun, olağandışı tabii afetler, bunalımlar veya hukukun dışı şiddeti temsil eden güçler karşısında korunması kaçınılmaz hale gelebilir. Bu gibi durumlarda, idari yetkiler artırılarak yürütme organ, fonksiyon ve yetkiler açısından güçlendirilir, temel hak ve hürriyetlere kısıtlamalar getirilebileceği gibi, kişilere para, mal ve çalışma yükümlülükleri de getirilebilir. Demokratik anayasalarda "olağanüstü yönetim usulleri" adı altında düzenlenen söz konusu bu rejimler tamamen hukukî bir yönetim şeklidir.

Öncelikle olağanüstü rejimler ile bunların ilan edilmesini sağlayan hukuk dışı faktörleri birbirinden ayırmamız gerekir. Zira hukuk dışı faktörler doğrudan doğruya bu rejimleri meydana getirmezler, fakat uygulanmasına sebep olurlar.⁵¹ Gerçekten, savaş, savaş tehlikesinin baş göstermesi, ayaklanma, iç karışıklıklar gibi devletin ve millî topluluğun güvenliği bakımından büyük tehlikeler yaratan olaylar birer olağanüstü hal yönetim usulü olmayıp, bu rejimlerin ilan edilmesine sebep teşkil eden maddî olaylardır.⁵²

Geniş anlamıyla olağanüstü yönetim usulleri, bazı istisnaî durumlarda devletin pozitif hukuk düzeninin korunması amacıyla zaruri her türlü tedbirlerin alınabilmesini ifade eder.⁵³ Olağanüstü yönetim usullerinin bu şekilde tanımlanması, zaruret halinde devletin varlığının korunması ve savunulması için her çareye başvurulabileceği ve yöneticiler için bunun hem görev ve hem de hak olduğu şeklindeki, Alman hukukçularının savunduğu "zaruret hali" teorisinin bir ifadesi olmaktadır.⁵⁴

Olağanüstü yönetim usulleri, diğer bazı yazarlarca daha dar ve hukukî bir şekilde tanımlanmaktadır. Onlara göre, olağanüstü yönetim usulleri, "anayasanın öngördüğü ölçüler içerisinde kanunla düzenlenmiş kurallara

⁵⁰ Yılmaz Aliefendioğlu, Anayasa Yargısı Açısından Olağanüstü Yönetim Usulleri, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 25, Sayı 2, Haziran 1992, 26.

⁵¹ Daver, Fevkalâde, 5.

⁵² Daver, Fevkalâde, 5.

⁵³ Daver, Fevkalâde, 6 vd.

⁵⁴ Hazır, Hayati, Türkiye ve Yabancı Ülkelerde Olağanüstü Hal Rejimlerinde Kamu Hürriyetlerinin Sınırlanması, Selçuk Üniversitesi, Konya 1991, 7.

uygun olarak, idareye seri hareket imkânı veren ve hürriyetlerin bir süre kısıtlanmasını veya durdurulmasını sağlayan geçici, otoriter bir yönetimdir.⁵⁵

Olağanüstü yönetim usullerinde idare, normal dönemlerde hukuk kurallarıyla kendisine verilen yetkilerin ötesinde ve üstünde daha çok yetkilere ve görevlere sahip olur. Diğer bir ifadeyle idarenin böyle zamanlarda takdir yetkisinde bir genişleme görülür. İdareye olağandışı dönemlerde olağanüstü birtakım yetkilerin tanınması gerekli olup olmadığı hususu doktrinde tartışmalıdır. Bu hususların açıklanması amacıyla doktrinde birtakım teoriler ortaya atılmıştır.

Olağanüstü yönetim kavramını açıklamak amacıyla ortaya atılan teorilerin başında, Almanya'da ortaya atılan ve geliştirilen "zaruret hali teorisi"⁵⁶ (notrecht) teorisi gelmektedir. Zaruret hali teorisi, hukuk kuralları koymak suretiyle kendi kendini sınırlayan devletin, zaruret hallerinde kendi koyduğu kuralların dışına çıkabileceğini kabul eder. Bu teorinin savunucularının başında Jhering gelmektedir. Daha sonra Jellinek, Laband ve Carl Schmitt gibi yazarlar bu teoriyi çeşitli yönleriyle geliştirmişlerdir.

Jhering'e göre hukuk kuralları devletten çıkar; buna rağmen devlet, kendi iradesiyle kendisini sınırlayarak hukukun üstünlüğünü sağlar. Ancak, olağanüstü hallerde hukukun üstünlüğünün sağlanabilmesi için devlet kendisine koymuş olduğu bu sınırlamayı kaldırır. Çünkü olağanüstü haller, toplum hayatı sarsan ve devletin varlığını tehlikeye düşüren buhran ve karışıklık dönemleridir. Böyle dönemlerde devletin hukukun üstünlüğünü koruyarak kendi varlığını sürdürebilmesi zorlaştığı için, normal zamanlarda kullandığı yetkilerden daha güçlü ve otoriter bazı yetkiler kullanmak zorunda kalır.⁵⁷ Normal zamanlarda kendi kendini sınırlamak durumunda olan devlet, olağanüstü hallerde toplumun selameti için hukuku feda etmelidir. Zira böyle hallerde, hukuk devlet içi bir amaç değil, toplumun korunmasına yarayan bir araçtır. Aracı kurtarmak için amacı değil, amacı kurtarmak için aracı terk etmek zorunlu ve tabiidir.⁵⁸

Jhering, olağanüstü halleri, ceza hukuku ile medenî hukukta kabul edilen meşru müdafaa haline benzetmekte ve ferdin nefsinin korumak amacıyla kanuna uymayan savunma hareketleri meşru sayıldığı gibi, devletin de toplumu korumak amacıyla yapacağı kanunlara uygun olmayan hareketleri meşru saymaktadır.⁵⁹

Çağımızda ise, zaruret hakkı teorisini geliştiren yazar Alman Hukukçu-su Carl Schmitt olmuştur. Yazar, olağanüstü hal emir, nizam ve sıkıyönetim hali olarak değil, devlet teorisinin genel bir kavramı olarak anlaşılması gerek-

⁵⁵ Hazır,7.

⁵⁶ Bu teoriye "auto limitation" teorisi de denilmektedir. Bkz: Onar, 1,436; Alpar,60; Daver, Bü-lent, "Olağanüstü Haller ve İnsan Hakları" Kamu Yönetimi, İkinci Kitap, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi,1- 4 Mayıs 1990, Ankara,471;

⁵⁷ Daver, Fevkalâde,12 vd; Onar, I,436; Karatepe, Takdir Yetkisi,81; Alpar,60;

⁵⁸ Okandan, Recai Galip, Umumi Amme Hukuku, İstanbul 1976,807 vd; Onar, I,437.

⁵⁹ Onar, I,436.

tiğini belirtmektedir. Bu durumda, devamlı olağanüstü hal devlet egemenliğini tanımlamaya elverişli tek durumdur. Dolayısıyla olağanüstü istisnâi hal, pozitif hukuk düzenince tanımlanamayan en şiddetli iztirar ve zorunluluk hali, devletin varlığının tehlikeye girmesi olarak nitelendirilebilir⁶⁰.

Jhering'in zaruret hali teorisi çeşitli yönlerden eleştirilmiştir: Jhering'in bu teorisinin Alman doktrinlerinin kanunu devlet iradesinin ürünü kabul eden ve devletin hukuka bağlılığını isteğe bağlı bir husus olarak addeden terilerle ilgili olduğunu belirten Onar, hukuku devletten önce ve devletin üstünde sayan, devleti zorunlu ve gerekli bir şekilde hukuka bağlı sayan esaslarla telif edilemeyeceğini belirtmektedir. Gerçekten, devletin ne zaman hukuka bağlı kalacağını tayin ve tespit eden bir ölçü de yoktur. Bu nedenle, devletin hukuka bağlılığına isteğe bağlı saymak ve gerekli gördüğü hallerde hukuka aykırı hareket edebileceğini kabul etmek hukuk kurallarıyla kişilere verilmek istenen hukukî güvence ve istikrar ilkesine de uymaz⁶¹. Ayrıca bu teori oldukça otoriterdir ve polis devleti uygulamalarına ortam her zaman hazırlayabilir⁶².

Olağanüstü yetkilerin kaynağı ve sınırları konusunda ortaya atılan zaruret hali teorisinin karşısında yer alan teori siyasi teoridir. Bu teori, İngilizler, Amerikalılar ve Fransızlar tarafından benimsendiği için bu teoriye "İngiliz-Amerikan-Fransız teorisi" adı da verilmektedir.

Bu teoriye göre, olağanüstü hallerde alınan tedbirler devletin zaruret hakkına dayanmamaktadır. Toplum hayatında zaruret halleri ile karşılaşıldığında, gerekli tedbirleri almak kaçınılmaz olmaktadır. Fakat bu tedbirler zaruret hakkı gibi bir hakka dayandırılmamalıdır. Toplumun varlığını tehlikeye düşüren haller karşısında idare edenler, siyasi sorumluluğu yüklenmek şartı ile her türlü tedbiri almak zorundadırlar. Ancak, bu tedbirler sonradan, siyasi bakımdan mazur görülse bile, onlara peşinen hukukî bir görünüm vermeye çalışmak doğru değildir⁶³. Olağanüstü hallerde anayasaya, kanunlara aykırı olarak yapılan işlemlerin hukukîliği ve meşruiyeti zaruret hakkına dayanılarak ispat edilemez. Bu nedenle, bu işlemlerin hukukî esaslarla değil, zamanın şartlarına göre değişen siyasi zaruretlerle açıklamak doğru olur⁶⁴. Bu yüzden hukuk ilkelerine ve kanunlara aykırı olarak yapılan bazı işlemler, olağanüstü hal geçtikten sonra çıkarılan "İbra Kanunları" (Acts of indemnity) ile meşrulaştırılmaya çalışılmaktadır⁶⁵. Bu meşrulaştırma gayreti de yapılan işlemlerin hukuka aykırılığını gidermeye yetmez. İbra ve af kanunu uygulaması olağanüstü

⁶⁰ Hazır, 11.

⁶¹ Onar, I,437.

⁶² Bilgen, Perteve, 1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim, İstanbul 1976,5; Onar, I,438; Karatepe, Takdir Yetkisi,81; Alpar,61.

⁶³ Hazır, 12'den naklen: Kapani, Münci, Kamu Hürriyetleri, Yenileştirilmiş 6. Bası Ankara 1981, 242

⁶⁴ Daver, Fevkalâde, 15.

⁶⁵ İngiltere'de zaman zaman kanunlar yetki vermeden önce yönetmelikler yapılmakta ve böylece usul hataları söz konusu olmaktadır. Örneğin 1944 yılında İtfaiye Hizmetleri Kanunu (Fire Services Act 1944) yetki vermeden önce çeşitli yönetmelikler yapılmıştı. Bu hatanın düzeltilmesi ve hukuka aykırılığın ortadan kaldırılması için bir İbra Kanunu çıkarılmış, böylece yönetmeliklere geçerlilik kazandırılmıştır. Geniş bilgi için bkz: Wade, 8'73.

nüstü hallerde devlet yararına da olsa, ancak, hukuku ihlal eden yöneticileri sorumluluktan kurtarmaya yarar; yoksa yapmış oldukları hukuka aykırı işlemleri hukuken meşru hale getiremez⁶⁶.

Olağanüstü durumların varlığı, demokratik hukuk devleti ilkesini kabul eden devletler için sorun yaratmakla birlikte, bu gibi hallerde idarenin normal zamanlarda alamayacağı bazı tedbirleri almak yetkisine sahip olduklarını kabul etmek zorunludur. Fakat bu yetkilerin olağanüstü halin devamına bağlı olarak kullanılması bile, yapılan işlemlerin hukuka uygun oldukları anlamına gelmez. Nitekim, sonradan bir ibra veya af kanunu çıkarma zorunluluğunda kalınması da bunların hukuka aykırı olduklarının bir göstergesidir. Böyle olunca, olağanüstü hal kalktıktan sonra kullanılmaları söz konusu olmayan yetkilere dayanılarak yapılan işlemlerin ancak siyasî bakımdan yerindeliği ileri sürülebilir, fakat hukuka uygunlukları savunulamaz.

Siyasî teori Fransa'da şu şekilde anlaşılmaktadır. Gerek 1914 Birinci Dünya Savaşında gerekse, İkinci Dünya Savaşında, olağanüstü hallerde hükümetin yetkilerinin genişleyeceği kabul edilmekte idi. Buna ek olarak, esas itibarıyla olağanüstü hallerin yetkileri artırıcı bir mahiyeti olduğu, yani bu gibi hallerde toplumun menfaatlerinin, hükümete normal zamanlarda alamayacağı bazı tedbirleri alma yetkisini vereceği, bunun anayasa tarafından cumhurbaşkanına ve hükümete verilen, kanunların uygulanması görevinin bir sonucu olduğu kabul edilmekteydi. Ancak Fransız Danıştay, Hükümete verilen bu yetkiyi olağanüstü halin devam ettiği süre ve parlamentonun göreve başlaması şartlarıyla sınırlandırmıştır⁶⁷.

Fransız hukukçusu Vedel, olağanüstü hallerin karakterlerini şu şekilde belirtmektedir: 1) Anormal ve olağanüstü bir durumun varlığı; 2) idarenin kanunî yollardan hareket etme imkânının bulunmaması; 3) Bu hallerin ancak idareyi kamu yararının gerektirdiği oranda kanuna uyma zorunluluğundan kurtarabilmesi⁶⁸.

Fransız görüş ve içtihatları olağanüstü hallerde idarenin hürriyetleri sınırlandırma, hatta bazı kanunların uygulanmasını erteleyebilmekle beraber, bu gibi hallerde hukukî bir yönetimin geçerli olduğunu, tasarruf ve fiillerin yargısal denetime tabi bulunduğunu, özellikle alınan tedbirlerin sebep ve maksat unsurları bakımından sıkı bir yargısal denetime tabi olacağını kabul etmektedirler. Danıştay'ın verdiği içtihatlarda, olağanüstü hallerin kanuna aykırı tasarruf ve sakatlığını tamamen kaldırmadığı, sadece hafiflettiği hükme bağlanmaktadır.⁶⁹

Olağanüstü hallerin hukuk düzeni üzerinde etkili olacağını kabul etmek zorunludur. Örneğin, hükümet bu gibi hallerde olağanüstü durumun gerektirdiği tedbirleri alınarak, kişilere de yine bu durumun gerektirdiği birtakım yü-

⁶⁶ Hazır, 12.

⁶⁷ Hazır, 12.

⁶⁸ Onar, I, 438.

⁶⁹ Onar, I, 438-439.

kümlülükler yüklemek durumunda kalır. Bu nedenle olağanüstü dönemlerde hükümetlerin ve dolayısıyla idarenin yetkilerinin genişlemesi kaçınılmazdır.

Ancak, tüm bu zorunluluklara rağmen, idarenin sırf takdir yetkisine dayanarak hareket etmesi, diğer bir ifadeyle hukuk devletinden polis devletine geçmesi savunulamaz. Zira, gerek toplum ve gerekse kişiler üzerinde daha ağır ve yoğun işlem ve eylemlere gerek duyulan hallerde idarenin kendisini hukukun dışında görmesi çok tehlikeli sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle, Onar'ın da belirttiği gibi, olağanüstü dönemlerde, idarenin yetkilerinin genişlediği kabul edilmekle birlikte, yine de bunun bir hukuk rejimi olduğunun kabul zorunludur⁷⁰.

1982 Anayasası'ndan önceki Anayasalara bakıldığında; 1876 Anayasası'nda "Olağanüstü Hal" kelimesine rastlanılmadığı görülür. 1924 ve 1961 Anayasalarında "Olağanüstü Hal" geçmekte, fakat bir tanımı yapılmamış bulunmakta, sadece mükellefiyet uygulanmasını gerektirir haller olarak değerlendirilmektedir. 1961 Anayasası'na göre, büyük doğal afetlerde, ekonomik bunalımlarda, vatandaşlar için konulabilecek para, mal ve çalışma yükümleri ile, olağanüstü halin ilanı, yürütülmesi ve kaldırılması ile ilgili usuller kanunla düzenleneceği belirtilmiş, fakat böyle bir kanun çıkmamıştır. 1970'li yıllarda İçişleri Bakanlığınca bu kanun için bir taslak hazırlanmış, ancak sonuçlandırılmamıştır.

1961 Anayasası iki çeşit olağanüstü yönetim şekli öngörmüştü. Bunlardan Olağanüstü Hal yönetimi bu Anayasanın 123. maddesinde düzenlenmiş ve "vatandaşlar için konulacak para, mal ve çalışma yükümleri ile bu hallerin ilanı, yürütülmesi ve kaldırılması ile ilgili usuller" in kanunla düzenleneceğini belirtmişti. 123. madde metninde ne gibi durumlarda bu yola başvurulacağı açıkça anlaşılmamakla beraber; madde gerekçesinde bu tür yönetim şeklinin ancak iktisadi buhrana veya genel afetin doğurduğu olağanüstü hale hasredilmiş olduğu belirtilmekteydi. Ayrıca maddede vatandaşlar için birtakım para, mal ve çalışma yükümlülükleri konacağı ve bu rejimin bununla sınırlı olacağı belirtildiğinden, bu halin ancak ekonomik bunalım veya tabii afet gibi nedenlerle ilan edileceği söylenebilirdi. Ancak 123. maddenin öngördüğü kanun çıkarılmadığından, 1961 Anayasası döneminde sıkıyönetim dışında olağanüstü yönetim usullerinin neler olduğu konusunda pozitif hukuk alanında sistemli bir açıklık bulunmamaktaydı. 1961 Anayasası'na göre olağanüstü yönetim usullerinin ikinci türü sıkıyönetimdi. 1961 Anayasası'nın 1488 sayılı Kanunla değişik 124. maddesine göre, "savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma olduğunu gösterir kesin belirtilerin meydana çıkması durumunda mümkün olacağı" ve bu sebeplerin ortaya çıkması halinde Bakanlar Kurulu, süresi altı ayı aşmamak üzere, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya her yerinde sıkıyönetim ilan edebilir ve bunu hemen Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunardı. 124. maddede 1971 yılında yapılan değişiklikle sıkıyönetim ilanı için aranan sebepler, süre ve kapsam yönünden genişletilmişti.

⁷⁰ Onar, I, 439.

7 Kasım 1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası da iki tür olağanüstü yönetim usulü öngörmüş ve 1961 döneminde açık olmayan hususları açıklığa kavuşturmak istemiştir.

1. Olağanüstü Haller, (md.119 ve md.120)
2. Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halidir (md.122)

Ancak 1961 Anayasasından farklı olarak, olağanüstü haller kendi içinde ikiye ayrılmaktadır.

1. Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım nedeniyle olağanüstü hal,
2. Şiddet olaylarının yaygınlaşması, ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması nedenleriyle olağanüstü hal ilanıdır.

1982 Anayasa'sında olağanüstü hal ilanını gerekli kılan haller sayılmıştır. Bunlar; doğal ağır hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım halleri (m.119) ile Anayasa ile kurulan hür ekonomik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları nedeniyle Kamu düzeninin ciddi biçimde bozulması (m.122) durumudur.

Sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hali; şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, yaklaşma olması veya vatan ve cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması durumlarında (m.122) ilan edilebilir. Bu durum olağanüstü hallerde, daha vahim bir durumu ifade etmektedir.

Yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde olağanüstü hal ilanına Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bakanlar Kurulu bu yetkisini, doğal afet veya ağır ekonomik bunalıma ilişkin konularda kendi değerlendirmesiyle; şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi biçimde bozulmasına bağlı olağanüstü hallerde ve sıkıyönetim ilanında Milli Güvenlik Kurulu'nun görüşünü aldıktan sonra kullanabilir. Olağanüstü hal, sıkıyönetim veya savaş ilanına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı Resmî Gazete'de yayımlanır ve olağanüstü hallerde derhal, sıkıyönetimde ise aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulur. T.B.M.M. tatilde ise "derhal"; sıkıyönetim için toplantı halinde değilse "hemen" toplantıya çağrılır. Her üç halde de ilan süresi altı ayı geçemez. T.B.M.M. bu süreyi değiştirebilir, gerekli görürse olağanüstü hali veya sıkıyönetimi kaldırabilir. Her üç durumda da, T.B.M.M., Bakanlar Kurulu'nun istemi üzerine her defasında dört ayı geçmemek üzere bu süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde, sıkıyönetim süresinin uzatılmasında, dört aylık süreyle sınırlı olma şartı aranmaz.

2. Olağanüstü Yönetim Usullerinin İdarenin Takdir Yetkisini Genişletici Etkisi

Olağanüstü dönemlerde ilan edilen olağanüstü hal rejimleri, idarenin takdir yetkilerinin genişlemesine yol açar⁷¹. Gerçekten, olağanüstü hallerde idare, normal zamanlara göre çok daha fazla takdir yetkisine sahip olur. Ancak, ne kadar genişlerse genişlesin, takdir yetkisi idareye keyfi kararlar almasını sağlayıcı bir imkân değil, aksine kamu düzeninin korunması için sağlanmış bir hukuki güçtür⁷². Zira, olağanüstü dönemlerde idareye tanınan yetkilerin hiç birisi hukuka aykırı yetkiler değildir, bilakis anayasa ve diğer mevzuatla idareye verilen yetkilere karşı yargı yoluna başvurulabilmesindedir.⁷³ Diğer bir deyimle, olağanüstü dönemlerde de idareye tanınan takdir yetkisi hukuk kuralları çerçevesinde kullanılacak bir yetkidir. Bu yüzden, idareye, hürriyetlerin kısıtlanması amacıyla veya her ne sebeple olursa olsun hukuk devleti düşüncesi ile bağdaşmayan takdiri yetkiler verilmesi düşünülemez⁷⁴.

Olağanüstü dönemlerde, olağanüstü hal rejimlerinin ilanına sebep olan hukuk dışı maddi olayların derecesi ile idarenin takdir yetkisinin genişlemesi doğru orantılıdır. Böyle dönemlerde, hukuk dışı olayların derecesi arttıkça, idarenin takdir yetkisi de ona bağlı olarak artmaktadır. Bu artış, ya bağlı yetki alanında olan bir işlemin takdir yetkisi alanına girmesi ya da zaten takdir alanında olan bir işlemin unsurlarından bir kısmının daha takdiri hale gelmesi suretiyle artmaktadır⁷⁵. Bu nedenle, olağanüstü dönemlerde idarenin takdir yetkisini kullanacağı alanın genişlemesi, durumun gerektirdiği bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

İdarenin düzenleme yetkisi, onun takdir yetkisinden kaynaklandığından⁷⁶, Olağanüstü dönemlerde takdir yetkisi genişleyen idarenin, buna bağlı olarak düzenleme yetkisi de genişleyecektir. İdare olağanüstü halin icaplarını karşılayabilmek için gerekli tedbirleri alacak ve bu arada da gerekli düzenlemeleri yapacaktır. Bu düşünceden hareketle, 1982 Anayasası, yürütme organına (Bakanlar Kuruluna) olağanüstü hallerde (md.121/III), sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde (md.122/I) kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermiştir.

C - Hükümet Tasarrufları

1. Hükümet Tasarrufları Kavramı ve Tanımı

Hükümet tasarrufları deyimini ile hükümetin veya hükümet dışındaki idari bir kuruluşun, yargı denetimi dışında kalan bazı "üst siyasi yönetim" faaliyetleri anlatılmak istenir. İdarî rejim uygulanan ülkelerde, idarenin işlemlerine

⁷¹ Özbudun, 213.

⁷² Daver, Fevkalâde, 18.

⁷³ Karatepe, Takdir Yetkisi, 82.

⁷⁴ Hazır, 22.

⁷⁵ Karatepe, Takdir Yetkisi, 82

⁷⁶ Güneş, Turan, Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, Sevinç Matbaası, Ankara 1965, 88; Günday, İdare Hukuku, 152; Özbudun, 202.

karşı adliyede dava açılmadığından, hakkında mahkemeye başvurulamayan bazı işlemler zorunlu olarak yargı denetimi dışında kalmıştır. O dönemde hükümetin ve öteki üst düzey idarelerin siyasî sebep ve düşüncelerle, ya da işlemin mahiyeti icabı vermiş oldukları bazı kararlar yargı organları tarafından yargı denetimi dışında bırakılmıştır⁷⁷.

Hükümet tasarrufları teorisi ilk defa Fransa'da Restoration ve Monarchie de Juliet) devirlerinde yavaş yavaş ve Danıştay kararları ile ortaya çıkmıştır. Bourbonları tekrar tahta çıkmalarında, Napolyon'un ihdas ettiği Danıştay kurumu eleştirilere uğramış, bu durum karşısında, Danıştay yargı fonksiyonunu kısıtlayıcı içerikte kararlar alarak birtakım idarî işlem ve eylemleri yargısal denetimi dışında tutma gereğini duymuştur⁷⁸.

Çeşitli dönemlerde, farklı siyasî nedenler dayanılarak verilen hükümet tasarruflarının ortak özelliklerini gösteren bilimsel bir tanım yapılamamıştır. Mahkeme kararlarında ise, bir tanım yapılmak yerine kavramı benzerlerinden ayıran bir kısım ölçütlerin verilmesi ile yetinilmiştir⁷⁹. Fransız Danıştay'ı ilk kararlarında hükümet tasarruflarını, diğer idarî işlemlerden ayırmak üzere *saik teorisini* kullanmıştır. Buna göre, bir işlem hükümet tarafından siyasî bir saikle yapılmışsa, bu bir hükümet tasarrufudur. Eğer işlem siyasî sebep ve saikle yapılmamışsa, idarî işlemdir ve yargısal denetime tabi olur⁸⁰. Ancak, siyaset kavramı açık olmadığı ve devletin hukuka bağlılığına zarar verebileceği için terk edilmiştir.

Daha sonraki kararlarda ise, "hükümet etmek ile idare etmek arasındaki fark" kriteri uygulanmaya başlamıştır. Bu kriter göre, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamak ve iç ve dış emniyeti korumak amacıyla yapılan işlem ve eylemler hükümet tasarrufu, buna karşılık, kanunların sürekli uygulanması ve kamu hizmetlerinin sürekli yapılmasına yönelik işlem ve eylemler ise idarî tasarruf olarak nitelendirilmiştir. Yönetmek işlevi ile hükümet işlevini birbirinden ayıracak maddî ve şekli tam bir kriter bulunamadığı ve siyasî saik kriterine yakın olduğu noktalarından eleştirilmiştir⁸¹.

Daha sonraları, hükümet tasarrufları kategorisini ayıracak hukukî bir ölçüt bulunamadığı için, Fransız Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi kararlarında bu işlemlerin bir listesi yapılmaya başlanmıştır⁸².

Fransız Danıştay'ının 1947 yılında vermiş olduğu "Gornbert" kararı tartışmalara yol açmış ve verilen hükümet tasarruflarının ortak yönlerinden hareket ederek bir tanım yapılabileceği iddia edilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın af hakkının kullanılmasını hükümet tasarrufu olmaktan çıkaran bu kararı nedeniyle hükümet komitesi *M. Celisr* hükümet tasarruflarını, "yürütme organının,

⁷⁷ Hükümet tasarrufları hakkında geniş bilgiler için şu eserlere bakılabilir: Batta, 233 vd; Gözübüyük, Yönelse Yargı, 19 vd; Giritli, İsmet Hükümet Tasarrufları, İÜHF Yayın, İstanbul 1958, 9; Onar, I, 441 vd; Özkan, 115 vd; Karatepe, Takdir Yetkisi, 76 vd.

⁷⁸ Onar, I, 443.

⁷⁹ Karatepe, Takdir Yetkisi, 77.

⁸⁰ Onar, I, 443-444.

⁸¹ Onar, I, 445; Alpar, 80.

⁸² Alpar, 81

bir yönü ile yasama organını ya da yabancı bir devlet otoritesini ilgilendiren işlemleri" olarak tanımlamıştır⁸³.

"Acte Mixten (kama teori) denilen bu teoriden sonra, gerek Fransız Danıştayı ve gerekse Türk Danıştayı, idarenin parlamentoya ve yabancı devlet otoriteleriyle ilişkilerini konu edinin işlemlerini hükümet tasarrufu sayarak denetlemekten kaçınmışlardır. Hükümet tasarruflarının benzerlerinden ayrılmasına önemli kolaylıklar getirmesine rağmen, bu teorinin yapmış olduğu tanımlama da bir tanımlama olmaktan çok bir sınıflandırma niteliğindedir. Bu nedenle, hükümet tasarruflarının tanımlanması yolundaki çalışmalar terke dilerek bu konudaki kararların ampirik bir listesi verilmektedir⁸⁴.

Türk Danıştayı 1961 Anayasasından önceki bazı kararlarında, mukabele-i bilmisil kararlarını⁸⁵, iskân mevzuatının uygulanması ile ilgili olan bazı işlemleri⁸⁶, vatandaşlıkla ilgili işlemleri⁸⁷ yabancıların sınır dışı edilmelerine ilişkin işlemleri⁸⁸ hükümet tasarrufu olarak kabul ederek yargı denetimi dışında tutmuştur. 1961 Anayasasının 114. maddesinde, idarenin her türlü işlem ve eylemi ne karşı yargı yolu açıktır hükmü getirildikten sonra hükümet tasarruflarından bahsedilmez olmuştur. 1982 Anayasası da aynı hükmü ihtiva etmektedir. Ancak, 125.maddenin 2 inci fıkrası ile Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemleri ile Yüksek Askerî Şura Kararları yargı denetiminin dışına çıkarılmıştır. Aynı hükümler 2577 sayılı Kanunun 2.maddesinde de yer almıştır.⁸⁸

1982 Anayasası Cumhurbaşkanı ve Yüksek Askerî şura kararları için getirilen istisnalar dışında, hükümet tasarımlarını kabul etmemektedir. Devletin yüksek politikasını ilgilendiren durumlarda açılan davaların da ilk incelemede reddedilmeyerek, uyuşmazlık konusu olayın idarenin takdir yetkinde olduğu belirtilerek esastan reddetmesi daha uygundur. Onar, *Gözübüyük-Akıllıoğlu* ve Karatepe'nin de yerinde belirttiği gibi, böylece hem hükümet tasarrufu diye bir işlem türüne son verilmemiş, hem de devletin yüksek siyasetini ilgilendiren konuların yargı denetimi ile sınırlandırılmayacağı meşru bir temele dayandırılmış olur. Böylece, hem hukuk devleti anlayışına, hem de idarenin her türlü işlem ve eylemine karşı yargı yolu açıktığını diyen Anayasa hükmüne uygun davranılmış olur⁸⁹.

⁸³ Karatepe, Takdir Yetkisi, 78.

⁸⁴ Karatepe, Takdir Yetkisi, 78

⁸⁵ Örneğin, Danıştay'ın I. D. 14.10.1931 tarih ve E. 1931/129, K. 1931/2504 sayılı Karan, Alpar, 110.

⁸⁶ Danıştay 8. D., 18.03.1939 tarih ve E. 1938/6, K. 1939/182 sayılı karar, Alpar, 110.

⁸⁷ Danıştay D. D. G. K., 6.12.1983 tarih ve E. 1938/310, K. 1938/243. Ancak, Danıştay 1952 yılında verdiği 12.1.1952 tarih ve E. 1951/28, K. 1952/15 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararı ile vatandaşlık işlerinin hükümet tasarrufu olmadığına karar vermiştir. Alpar, 111.

⁸⁸ Örneğin, Danıştay D.D.G.K., 18.5.1945 tarih ve E. 1945/17, K. 1945/55 sayılı kararı, Alpar, 112.

⁸⁹ Onar, I, 475; Karatepe, Takdir Yetkisi, 79; Gözübüyük-Akıllıoğlu, 303.

2. Hükümet Tasarrufları İle İdarenin Takdir Yetkisinin Karşılaştırılması

Her ikisi de idareye belli ölçülerde hareket serbestisi sağlamakla birlikte, takdir yetkisi ile hükümet tasarrufları arasında bazı farklılıklar söz konusudur. Bir defa, takdir yetkisine dayanılarak yapılan işlemlere karşı yargı yoluna başvurulabilir. Mahkeme ilk incelemede davayı kabul ederek esas bakımından hukuka uygunluk denetimine tabi tutar. Buna karşılık, hükümet tasarruflarına karşı hiç bir zaman yargı yoluna başvurulamaz. Baş vurulmuş olsa bile, hükümet tasarrufu sayılmasını gerektiren sebeplerden birinin varlığı ileri sürülerek reddedilir⁹⁰.

Ayrıca, her ikisi de, temelde idarenin takdirine bırakılmış işlemlerdir. Ancak, hükümet tasarrufları tüm unsurlar bakımından takdir idarenin mutlak takdir alanında kaldığı halde, takdir yetkisine dayanılarak yapılan işlemler, idarenin takdirine bırakılan unsurları bakımından bile mutlak takdir anlamında değildir⁹¹.

Takdir yetkisi ile hükümet tasarrufları arasında, yargı denetimi yönünden ortaya çıkan farklılığı nitelikten çok bir derece farkı sayanlar söz konusudur. Bunlar, hükümet tasarruflarını takdir yetkisinin kapsamı içerisine alarak anları uygulamadan tamamen kaldırmak mümkündür. Örneğin, Onar, özellikle uluslararası ilişkilerin tüm dayanaklarını hukuk kuralları ile önceden tespit etmenin mümkün olmadığını belirtmektedir. Ülkenin dış işleri ile ilgili problemlerinin halinde, karşılaştığı her özel durumda izleyeceği yolu, günün şartlarına göre anında tespit etmesi gereken idarenin bu konuda geniş bir serbestisinin bulunması zorunludur. Onar'a göre, her şeyden önce hükümetin yaptığı anlaşmaları sebep ve konu yönünden yargı denetimine tabi tutmak mümkün olmaz. Ancak, idarenin her türlü işlemine karşı yargı yoluna başvurulabilmesi hukuk devletinin temel ilkelerinden biri olduğundan; mahkemelelerin, hükümet tasarrufu olduğunu öne sürerek hükümetin yaptığı bir anlaşmaya karşı açılan davayı ilk incelemede reddetmesi de doğru değildir. Bu nedenle sorunun çözümlenebilmesi için takip edilmesi gereken en doğru usul, Danıştay'ın bu tür davaları ilk incelemede reddetmeyerek, hiç olmazsa şekil ve usul yönünden, bir incelemeye tabi tuttuktan sonra konuyu idarenin takdir yetkisinde bularak esastan reddetmesidir⁹². Karatepe, böyle bir yol izlendiği takdirde, hem idari işlemin gerçek niteliğinin ne olduğu anlaşılmadan yargı denetimi dışında kalması önleneyeceği, hem de hükümet tasarruflarının takdir yetkisi ile kaynaştırılarak, uygulanabilirliği tartışmalı olan bu işlemlerin varlığına son verilebileceği kanaatindedir.

3. Hükümet Tasarrufları İle Olağanüstü Yönetim İşlemlerinin Karşılaştırılması

Hükümet tasarrufları ile, olağanüstü yönetim usullerinde yapılan işlem ve eylemler birbirlerinden nitelik bakımlarından farklıdır. Olağanüstü yönetim usullerinde yapılan işlem ve eylemler hukuk kurallarına uygun olarak

⁹⁰ Karatepe, Takdir Yetkisi, 80.

⁹¹ Karatepe, Takdir Yetkisi, 80.

⁹² Onar, I, 475 vd.

yapılan ve yapılması gereken işlem ve eylemlerdir. Çünkü, olağanüstü yönetim usulleri birer hukukî rejimdirler. Belki, zaruret hallerinde yapılan işlem ve eylemlerden kanuna aykırı olanlarının iptali halinde, bu tasarrufları yapanların sorumlu olup olmayacağı düşünülebilir⁹³.

Buna karşılık, hükümet tasarrufları esasında hukuk kurallarına aykırı işlemler değildirler. Bunların bağlı olacağı hukuk kuralları bulunmadığı için, esasen hukuka aykırı olup olmadıklarını incelemeye gerek yoktur. Diğer bir ifadeyle hükümet tasarrufları alanı henüz hukukun girmediği, hukuk kurallarının etkisi dışında kalan bir alandır. Bu özellik, hükümet tasarruflarını takdir yetkisinden ve olağanüstü yönetim usullerindeki işlem ve eylemlerden ayırır. Çünkü, gerek takdir yetkisi ve gerekse olağanüstü yönetim usullerinde yapılan işlem ve eylemlerde idarenin bir hareket serbestisi bulunduğu halde, hükümet tasarrufları tamamen hukuk düzeninin dışında kalan bir özellik taşırlar⁹⁴.

SONUÇ

İdarenin belli şart ve durumların meydana gelmesi halinde belli bir kararı alıp almamak veya kanunda öngörülen değişik çözümler arasında bir seçim yapmak konusunda tanınan bir serbestiye ya da belirli bir konuda karar alabilmek için hangi şart ve durumların ortaya çıkması gerektiğini tespit etmek imkânına sahip olması anlamına gelen takdir yetkisinin, idareye tanınması, toplum hayatının zorlukları nedeniyle zorunludur.

1. Bir defa yürütme ve idare fonksiyonunun niteliği bunu gerektirmektedir. Çünkü, idarî fonksiyon sürekli bir fonksiyondur. İdarenin bütün işlem ve eylemlerinin önceden kanun koyucu tarafından düzenlenmesi mümkün değildir. Bu nedenle, kanun koyucunun, sonradan ortaya çıkacak her ihtimali önceden öngörmesi mümkün olmadığından, uygulamada ortaya çıkan boşluklar, idarenin takdir yetkisi ile doldurulmaktadır.

İkinci olarak, idarî faaliyetlerdeki artış nedeniyle ortaya çıkan sorunlar, idareye takdir yetkisi ve esneklik verilmesi yoluyla çözüme kavuşturulabilir, idarede etkinlik ve verimlilik sağlanabilir. Ancak, bu yetkinin de bir sınırı olmalıdır. Takdir yetkisinin yeterli olduğu miktarda verilmesi gerekir. Aksi halde, idarede keyfilik, hakkaniyete uygun ve adil olmayan kararlar artabilir. Bu nedenle, yerinde ve yeterli miktarda verilen takdir yetkisi, idareyi geliştirir, idarede etkinlik ve verimlilik artar.

2. İdareye takdir yetkisinin verilir verilmeyeceğini anlayabilmek için, öncelikle, kanunun cümle yapısına, kullandığı kelime ve terimlere bakmak gerekir. Eğer kanunun metninde, yetkiye kullanılırken kamu görevlilerinin düşüncelerine ve eğilimlerine işaret edilmekte ise, veya "elverişli", "uygun", "yetinde", "yeterli" vb. gibi belirli bazı kavramlar kullanılmışsa ya da, "...ebilir", "...abilir" gibi seçimsel bir görevi ifade eden kelimeler kullanılmışsa, idarenin takdir yetkisi vardır.

⁹³ Onar, I, 4ü2; Atpar, 76. 93 Onar, I, 442; Alpar, 76.

⁹⁴ Karatepe, Takdir Yetkisi, 80-81. Benzer düşüncede. Özkan, 121

Bazen de idarenin kuruluş ve işleyişini düzenleyen kanunlarda "kamu yararı", "kamu düzeni", "genel ahlâk" vb. belirsiz ve geniş yorumlamaya yönelik kavramlara yer verilmişse ve bu kavramların objektif ve belli bir anlamı yoksa, ya da kullanılan kavram idarenin anlayışını ifade ediyorsa, yine takdir yetkisi söz konusudur.

Kamu görevlilerinin uzman olduğu alanlarda, "değerlendirme durumları" denilen ve idarenin teknik bilgi ve uzmanlığına dayanan alanlarda da, değerlendirme genel objektif anlayışa bağlı değil de, idarenin subjektif anlayışına bırakılmışsa, idareye takdir yetkisi verilmiştir. Bu arada, idareye takdir yetkisinin verilmesinde, idare adına yetki kullanan kamu görevlilerinin deneyimleri de önemlidir.

3. İdarenin takdir yetkisi ile, hakimın takdir yetkisi, olağanüstü yönetim usulleri ve hükümet tasarrufları arasında birtakım benzer ve farklı taraflar bulunmaktadır.

İdareye tanınan takdir yetkisi ile hakime tanınan takdir yetkisi arasında pek çok benzerlik ve farklılıklar bulunmaktadır. Ancak, bu iki kurumun takdir yetkilerinin karşılaştırıldığı zaman, benzerliklerinin farklılıklarından daha fazla olduğu görülür. Eder ikisi de gerek açık olarak ve gerekse dolaylı olarak kanunun açıkça izin verdiği hallerde kullanılabilir. Her iki yetki de yargı organlarınınca sonradan denetlenmektedir. İdarenin takdir yetkisi yargı denetimine tabi olduğu gibi, hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığının tespit edilmesi açısından hakimın takdir yetkisi de bir üst mahkeme tarafından denetlenmektedir. Hakimın takdir yetkisi, bir yetkiden çok görev ve yükümlülük niteliğindedir. Bu nedenle, hakim, durumun gerektirdiği en doğru ve adil çözümü bulmak zorundadır. İdarenin takdir yetkisi de, kanunun açık hükmü ile idareye verilen bir görev değildir ama onun da idare tarafından, kanunun geçerli çözüm yollarından, kamu yararı ve hizmet gereklerine en uygun olanı doğrultusunda kullanılması gerekmektedir.

İdarenin takdir yetkisi ile hakimın takdir yetkisi arasında görülen en önemli fark ise, kullanıldıkları hizmet alanı bakımındandır. Hakimın takdir yetkisi adaletin gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik olarak yargı alanında kullanıldığı halde, idarenin takdir yetkisi yürütme fonksiyonuna dahil kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla yönelik olarak kullanılması gerekmektedir.

Olağanüstü dönemlerde ilan edilen olağanüstü hâl rejimleri, idarenin takdisi yetkilerinin genişlemesine yol açar. Ancak, ne kadar genişlerse genişlesin, takdir yetkisi idareye keyfi kararlar almasını sağlayıcı bir imkân değil, aksine kamu düzeninin korunması için sağlanmış bir hukukî güçtür. Olağanüstü dönemlerde, olağanüstü hâl rejimlerinin ilanına sebep olan hukuk dışı maddî olayların derecesi ile idarenin takdir yetkisinin genişlemesi doğru orantılıdır. Böyle dönemlerde, hukuk dışı olayların derecesi arttıkça, idarenin takdir yetkisi de ona bağlı olarak artmaktadır. Bu artış, ya bağlı yetki alanında olan bir işlemin takdir yetkisi alanına girmesi ya da zaten takdir alanında olan bir işlemin unsurlarından bir kısmının daha takdiri hale gelmesi suretiyle olmaktadır.

Her ikisi de idareye belli ölçülerde hareket serbestisi sağlamakla birlikte, takdir yetkisi ile hükümet tasarrufları arasında bazı farklılıklar söz konusudur. Takdir yetkisine dayanılarak yapılan işlemlere karşı yargı yoluna başvurulabilmesine ve mahkemece ilk incelemede davayı kabul ederek esas bakımından hukuka uygunluk denetimine tabi tutmasına karşılık, hükümet tasarruflarına karşı hiç bir zaman yargı yoluna başvurulamaz. Ayrıca, hükümet tasarrufları tüm unsurları bakımından takdir idarenin mutlak takdir alanında kaldığı halde, takdir yetkisine dayanılarak yapılan işlemler, idarenin takdirine bırakılan unsurları bakımından bile mutlak takdir anlamında değildir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Akıllıoğlu, Tekin, "Kamu Yararı Üzerine Düşünceler", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Y:9, S:13, 1988.

Alan, Nuri, "Türk İdari Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi", (İdarî Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu Ankara, 10-11-12 Haziran 1982), Danıştay Başkanlığı, Ankara 1982, 31-61.

Alpar, Erol, Yönetimin Hareket Serbestisinin Alanının Yargısal Denetimi ve Sınırları, Ankara 1990.

Aral, Vendi, Hukuk ve Hukuk Bilimi Üzerine, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992,

Atar, Yavuz - Ayan, Mehmet - Arslan, İbrahim - Karahan, Sami - Sümer, Halk Hadî Ulukapı, Ömer, Hukuk Bilimine Giriş, Mimosza, Konya 1996.

Aykon, Mustafa S. - Özkul, E. Aydın (Haz.) Anayasa Yargısı, Cilt: 2, Atatürk'ün Yüzüncü Doğum Yılı Armağanı, Anayasa Mahkemesi Yayınları: 2, Ankara 1981.

Azrak, Ali Ülkü, "İdarî Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi", İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Sayı:1-3, İstanbul 1985.

Balta, T. B., İdare Hukuku I, Genel Konular, AÜSBF Yayını, Ankara 1970-72.

Batts, T. Bekir, İdare Hukukuna Giriş, T4DAİE Yayını, Ankara 1968/ 1974.

Başpınar, Recep, "İdarenin Takdir Yetkisinin Yargı Denetimine Tabi Tutulması", Danıştay Dergisi, Sayı 3, Ankara 1971, 76.

Bayraktar, Erman, Takdir Yetkisi ve Yargı Yoluyla Denetimi, İdare Hukuku ve İdarî Yargı ile İlgili İncelemeler 1, Ankara 1976.

Bereket, Zuhâl, Hukukun Genel İkeleri ve Danıştay, Yetkin Hukuk Yayınları, Ankara 1996.

Bilgen, Pertev, İdare Hukuku Ders Notları İdarî Yargıya Giriş, İÜSBF Yayınları, İstanbul 1995.

Black's Law Dictionary, Sixth Edition, ST. Paul. Minn. West Publishing Co.1990. Cooper, Phitip J., Public Law and Public Administration, Second Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Cersey 1988.

Coşkun, Sabri, İptal Dâvası, Danıştay Yayınları, Ankara 1993,

Danıştay Beşinci Daire Kararları (1970-1981) Birinci Kitap Cilt:II, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1983.

İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılman

Danıştay Dava Daireleri Kurulu Kararları Birinci Kitap (1965-1078) Danıştay Başkanlığı, Ankara 1981.

Danıştay Dava Daireleri Kurulu Kararları Birinci Kitap (1961978), Danıştay Başkanlığı, Ankara 1981.

Danıştay İçtihatları Birleştirme Kararı III 1973-1984, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1085.

Danıştay Onbirinci Daire Kararları 971-1981 Danıştay Başkanlığı Ankara 1984.

Daver, Bülent, Fevkalâde Hal Rejimleri, Ankara 1961.

Daver, Bülent, "Olağanüstü Haller ve İnsan Hakları" Kamu Yönetimi, İkinci Kitap, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1-4 Mayıs 1990, Ankara.

Duez, Paul, Mukavele Dışında Amme Kudretinin Mes'uliyeti, (Çev: İbrahim SENİL), Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O., Ankara 1950.

Duran, Lütfi, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, TODAİE Yayınları No: 138, Sevinç Matbaası, Ankara 1974.

Esin, Yüksel, Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları, İkinci Kitap: Esas İdarenin Hukuki Sorumluluğu, Balkanoğlu Matbaacılık Ltd. Şti., Ankara 1973.

Feshler, James W. -Kettl, Donald F., The Politics of Administrative Process, Chatham House Publishers, Inc. Chatham, New Jersey 1991.

Freud, Ernest, Administrative Powers over Persons and Property: A Comparative Survey, University of Chicago Press, Chicago 1928.

Giritli, İsmet Hükümet Tasarrufları, İÜHF Yayını, İstanbul 1958

Giritli, İsmet-Bilgen, Pertev, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1979.

Gözübüyük, A. Şeref Akdhoğlu, Tekki, Yönetim Hukuku, Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 1992.

Gözübüyük, A. Şeref, Anayasa Hukuku, Üçüncü Bası, "S" Yayınları, Ankara 1991.

Gözübüyük, Şeref - Dinçer, Güven, İdarî Yargılama Usulü, Turhan Kitabevi, Ankara 1996,160.

Gözübüyük, Şeref, Yönetmelik Yargı, Gözden Geçirilmiş 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 1993. Günday, Metin, İdare Hukuku Ders Notları I, AÜHF Döner Sermaye İşletmesi, (Teksir), Ankara 1984, (Ders Notları).

Günday, Metin, "1982 Anayasasına Göre, İdarî Yargı Denetiminin Kapsamı ve Sınırları", İdarî Yargı, Birinci Kitap, (I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 1-4 Mayıs 1990 Ankara), Danıştay Matbaası, Ankara 1992, 139-148, (Kapsam ve sınırlar).

Günday, Metin, İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara 1990, (İdare Hukuku).

Güneş, Turan, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, AÜSBF Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara 1965.

Hazır, Hayati, Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Olağanüstü Hal Rejimlerinde Kamu Hürriyetlerinin Sınırlanması, S.Ü.H.F. Yayınları, Konya 1991/94

Karatepe, Şükrü, "İdarenin Takdir Yetkisi", Türk İdare Dergisi, Yıl:63, Eylül 1991, Sayı 392, 63- 120.

Okandan, Recai Galip, Umumî Amme Hukuku, İstanbul 1976.

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumî Esaslar, Cilt III, İstanbul "966.

Oytan, Muammer, "Yargılamanın Yargılama Teknikleri İle Sınırlandırılması", İdarî Yargı, Birinci Kitap, (I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1-4 Mayıs 1990 Ankara), Danıştay Matbaası Ankara 1991, 149- 158.

Özay, İlhan, Günışığında Yönetim, Alfa, İstanbul 1994.

Özbudun, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 1995

Özdemir, Nejet, Hizmet Kusuru Teorisi ve İdarenin Sorumluluğu, Yeni Desen Matbaası, Ankara 1963.

Özkan, Gürsel, Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi, Ankara 1995.

Sarıca, Ragıp "Hizmet Kusuru ve Karakterleri", İÜHFM, C.XV, S. 4.

Sarıca, Ragıp, İdare Hukuku (Methal), İÜHF Yayını, İstanbul 1950-51.

Soysal, Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, Dokuzuncu Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1992.

Tekinay, S.S., Medenî Hukukun Genel Esasları ve Gerçek Kişiler Hukuku, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992.

Tuncay, Aydın H., İdare Hukuku ve İdarî Yargının Bazı Sorunları, Danıştay Yayını, Ankara 1972. Üskül, Zafer, Sıkıyönetimin Yargısal Denetimi, İkinci Kitap: Kamu Yönetimi, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1-4 Mayıs 1990, Ankara.

Vedel, George, Droit Administratif, Prens Universitaire de France, Paris 1973.

Wade, H.W.R., Administrative Law, Sixth Edition, ELBS/Oxford University Press, 1988.

Yenice, Kâzım - Esin, Yüksel, Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdarî Yargılama Usulü Kanunu, Ankara 1983.

Yenice, Kâzım, "Not Takdiri ve Denetim", Danıştay Dergisi, S: 52-53.

Zanobini, Guido, İdare Hukuku, Çev. Atif Akgüç - Sahir Erman, İÜHF Yayını, İstanbul 1945.

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ÜÇÜNCÜ ÜLKELERE KARŞI UYGULADIĞI ORTAK TİCARET POLİTİKASININ HUKUKSAL DAYANAKLARI VE BU ÇERÇEVEDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yrd.Doç.Dr.Ercüment TEZCAN*

1- Kapsadığı sınırlar içinde üye ülkeler arasında mal, hizmet, sermaye ve işgücünün serbest dolaşımını öngören bölgesel nitelikli ve bütünlüşme amaçlı bir uluslararası örgüt, diğer ülkelerle olan ticari ilişkilerini belirli bir kurala bağlamak zorundadır. Aksi takdirde üye ülkeler arasında diğer ülkelerle varolan farklı ticari ilişkiler öngörülen hedefin tersine işleyecek, bunun sonucu da ilgili faktörlerin serbest dolaşımı sağlıklı olarak gerçekleşemeyecektir.

2- Avrupa Ekonomik Topluluğu (bundan böyle AET kısaltması kullanılacaktır) kurucu antlaşması 9-37 ve 48-73. maddeleri arasında üye devletler arasında mal, hizmet sermaye ve işgücünün serbest dolaşımını düzenlemektedir. Bu bağlamda özellikle malların serbest dolaşımını ilgilendiren, üye devletler arasındaki gümrük vergilerini, diğer eş etkili vergileri, miktar kısıtlamalarını ve eş etkili diğer tüm önlemleri yasaklayan 9, 12 ve 30. maddeler ayrı bir öneme sahiptir. Daha spesifik olarak 9. maddede sözü edilen gümrük vergisi ve eş etkili vergilere ilişkin yasaklamalar yalnızca Topluluk kaynaklı mallara uygulanmamakta, bunun yanı sıra üçüncü ülke kaynaklı olup Topluluk içinde yasal olarak piyasaya sürülmüş olan mallara da uygulanmaktadır. 9. maddeyi izleyen 10. madde ise bir üçüncü ülke menşeli olup gümrük işlemlerini yasaya uygun olarak tamamlayan ve üzerinden gerekli gümrük vergisi alınan her malın yasal olarak piyasaya sürülmüş mal olarak kabul edileceğini belirtir. İşte saydığımız tüm bu maddelerde belirtilen hükümlerden dolayı üçüncü ülkelerle olan ticari ilişkilerin de belirli bir düzene sokulması gerekmektedir. Bu da ancak bu ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesinin ve ortak bir ticaret politikasının uygulanmasıyla mümkündür. Aksi takdirde Topluluğun içinde kurulmaya çalışılan ortak pazar boş bir sözden ibaret kalacaktır¹.

* Galatasaray Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

¹ Avrupa Ekonomik Topluluğu kurucu antlaşmasının tutanağına eklenen Hollanda heyetinin gerekçe bildişi bu durumu tüm açıklığıyla ifade etmektedir. Bkz, Document parlementaire 1725, n 3, session 1956-1957, sub II, 6. Aktaran Pierre Pescatore, La politique commerciale, in Les Nouvelles, Droit des Communautés Europeennes, Sous la direction de Ganshof van der Meersch, 1969, Larcier, Bruxelles, s. 920.

Aynı doğrultuda, Komisyon birbirini izleyen açıklamalarında bir çok defalar Topluluk içindeki serbest dolaşım ile ticaret politikası arasındaki sıkı ilişkiye ve bu iki alan arasındaki dengeli

3- Ancak bu durum Avrupa Topluluğu'nun kendi içine kapanıp üçüncü ülkelerle ticari ilişkilerini asgari düzeye indirmesi biçiminde algılanmamalıdır. Topluluğun 1947 tarihli gümrük tarifeleri ve ticaret genel antlaşması (bundan böyle çalışma boyunca bu antlaşmanın İngilizce kısaltması olan "GATT" kısaltması kullanılacaktır)ndan sonra kurulduğu göz önüne alınacak olursa, bunun pek mümkün olmadığı da görülecektir. Dünya ticaretini engellediği yönünde yapılan bir takım suçlamalara karşın ortak ticaret politikası sayesinde Avrupa Topluluğu bugün dünyanın bir numaralı ithalatçısı ve ihracatçısı durumuna gelmiştir².

Ortak ticaret politikası yalnızca ortak pazarın basit bir dış uzantısı olarak görülmemelidir. Tam tersine ortak ticaret politikası, ortak pazar ülkeleri arasındaki gümrük birliğinin en önemli kısmını oluşturur. Zaten bu nedenle, diğer bir çok Topluluk politikasının tersine, başlangıçtan itibaren AET Antlaşmasında yerini almıştır.

4- Aslında ticaret politikası yabancı bir ülkeyle olan ticari ilişkileri düzenlemeye yönelik doğrudan ya da dolaylı kuralların tümünü içeren bir kavram olup, devlet düzeyinde geçerlidir. Her devlet bir yabancı ülkeyle olan ticari ilişkilerini özgür bir biçimde kendi ulusal ekonomisinin durumuna göre belirler. Ancak günümüzde ticari ilişkiler devletlerden daha çok uluslararası örgütler çerçevesinde yapılan çok taraflı ticari antlaşmalarla belirlenmektedir. Bu çerçeveden bakıldığında normalde devletin en temel yetkilerinden biri olan ticaret politikasını belirleme yetkisinin Topluluğa verilmiş olması bir hayli önemlidir. Bu öneme sahip olan ortak ticaret politikası Roma Antlaşması'nın 110 ila 116. maddeleriyle düzenlenmiştir³.

gelişme zorunluluğuna parmak basmıştır. Bkz, 2e Rapport, general CEE, 1959, n°. 59; 6e Rapport general CEE, 1963, n°. 263.

² Nicolas Moussis, Acces a l'Union Europeenne, Edit-Eur, Paris,1995, s. 517.

³ Ortak ticaret politikasıyla doğrudan ilgili bu maddelerin yanı sıra AET antlaşmasındaki diğer bir takım maddeler ortak ticaret politikasıyla doğrudan ilgili olmamalarına rağmen bu çerçevede bazı durumlarda uygulama alanı bulabilirler. Bu maddelere örnek olarak Topluluk kaynaklı mallarla yasal olarak Topluluk ülkelerinden birine girip piyasaya sürülen üçüncü ülke malları konusunda gümrük vergilerini ve eş etkili vergileri yasaklayan ve üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesinin belirlenmesi hükmünü getiren 9. ve 10. maddeleri verebiliriz. Gene ortak gümrük tarifesinden kaynaklanan gümrük vergilerinin indirilmesi konusunda üçüncü devletlerle Topluluk arasında antlaşma yapma olanağını sağlayan 18. maddeyi; gümrük kontenjanlarının verilmesine ilişkin 25. maddeyi; üye ülke gümrük mevzuatlarının uyumlaştırılmasına ilişkin 27. maddeyi; ortak gümrük tarifesinin Topluluk tarafından tek taraflı değiştirilmesine olanak sağlayan 28. maddeyi ve ortak gümrük tarifesinin kabulü çerçevesinde Komisyon'a, üye devletler ve üçüncü ülkelerle olan ticari ilişkilerin geliştirilmesi zorunluluğundan esinlenme yükümlülüğü getiren 29. maddeyi de bu çerçevede sayabiliriz. Aynı biçimde Topluluğa üçüncü ülkelerle ticari ilişkilerin de ele alındığı ortaklık antlaşması yapma olanağını sağlayan 238. madde bu çerçevede düşünülebilir. Nihayet bu çerçevede AET antlaşmasının daha genel nitelikli olan 5. maddesini zikretmek yerinde olacaktır. Bu madde bilindiği gibi üye devletlere ortak amaçların gerçekleştirilmesi için işbirliği yükümlülüğü getirmektedir. Ortak ticaret politikası da antlaşmada belirlenen hedefler arasında yer aldığından üye devletler bu çerçevede gerekli işbirliğini yapmak zorundadırlar. Çalışmamız boyunca ortak ticaret politikasıyla doğrudan ilgili maddelerin geçirdikleri değişim incelenecektir. Bu nedenle bu maddelerle ilgili değişiklikler çalışmanın kapsamı dışında yer almaktadır.

5- Ortak ticaret politikasının varlık nedenini böylece açıkladıktan sonra bundan böyle bu politikanın hukuksal dayanakları üzerinde dikkatimizi yoğunlaştıracacağız. Ayrıntılara girmeden önce şunu belirtmek gerekir: Ortak ticaret politikasına ilişkin maddeleri teker teker ele alıp incelediğimizde de göreceğimiz gibi, bu konuda Topluluğun kullanımına sunulan hukuksal araçları iki kategoride toplamak mümkündür. Bu kategorilerden ilki Topluluğun kendi iç bünyesinde ortak ticaret politikasının belirlenmesi çerçevesinde Topluluğun tek başına karar almasına olanak sağlayan kategoridir. İkincisi ise üçüncü ülkelerle bu alanda gerekli eylemleri gerçekleştirmeye olanak sağlayan kategoridir. Her iki kategoride de dikkati çeken şey, Konsey ve Komisyon'a aktif bir rol verilmiş olmasıdır.

Üç bölümden oluşacak çalışmamızda ortak ticaret politikasına dayanak teşkil eden antlaşma maddelerinin Maastricht antlaşmasıyla somutlaşan süreçte nasıl bir değişim geçirdiği yakından irdelenecektir. İlk olarak Maastricht antlaşmasıyla herhangi bir değişikliğe uğramadan olduğu gibi yürürlükte bırakılan maddeler üzerinde durulacak, bu çerçevede niçin bir değişiklik yapılmadığı sorgulanacaktır. İkinci bölümde aynı biçimde Maastricht antlaşmasıyla üzerinde değişiklik yapılan maddeler ele alınarak Maastricht antlaşması öncesi versiyonuyla Maastricht antlaşmasıyla değişikliğe uğramış versiyonu karşılaştırılacaktır. Ayrıca bu çerçevede bir yandan niçin bu değişikliklere gereksinim duyulduğu sorgulanacak, diğer yandan bu bağlamda ileri sürülen önerilere değinilecektir. Nihayet son bölümde Maastricht antlaşmasıyla antlaşma metninden çıkarılan maddeler ele alınacak ve bu durum sorgulanacaktır. Sonuç olarak ortak ticaret politikasına ilişkin hukuksal dayanakların Maastricht Antlaşması'yla nasıl bir değişim geçirdiği ve Amsterdam Antlaşması projesinde ortak ticaret politikasıyla ilgili olarak yapılması düşünülen değişiklikler irdelenecek; buradan hareketle ortak ticaret politikasına ilişkin ileriye yönelik olasılıklar üzerinde durulacaktır.

I- Maastricht Antlaşması'yla herhangi bir değişikliğe uğramadan olduğu gibi yürürlükte bırakılan hukuksal dayanaklar ve bunların değerlendirilmesi

6- Maastricht antlaşmasının üzerinde herhangi bir değişiklik yapmadan olduğu gibi yürürlükte bıraktığı maddeler 110. ve 112. maddelerdir. Bu iki maddeyi sırasıyla ele alıp Maastricht antlaşmasıyla korunan bu statükoyu sorgulamak yerinde olacaktır.

7- İlk olarak 110. maddeyi ele alalım. 110. madde "aralarında gümrük birliği kurmak suretiyle üye devletler ortak yararlar çerçevesinde dünya ticaretinin ahenkli bir şekilde gelişmesine, uluslararası ticari ilişkilerde kısıtlamaların aşamalı olarak kaldırılmasına ve gümrük duvarlarının indirilmesine yardım etmek kararındadırlar"⁴ 4.hükmünü getirerek ortak ticaret politikası çer-

⁴ Antlaşma maddelerinin Türkçe çevirileri için bkz, Ergin Nomer, Özer Eskiuyurt, Avrupa Sözleşmeleri, Hukuk Fakültesi yay., İstanbul,1975, ss. 560-564. Bu maddenin yorumu için bkz, The Flory, article 110, in Traite instituant la CEE, Commentaire article par article, sous la

çerçevesinde geçerli olacak temel ilkeyi koyar. Metninden de anlaşılacağı gibi bu madde, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra oluşan ve 1948'de yürürlüğe giren GATT'la somutlaşan liberal eğilimden esinlenmiştir. Liberal bir düşünceye sahip olan bu madde, AET antlaşmasının GATT'la uyumunun incelenmesi sırasında AET antlaşmasına imza koyan devletlerce bu antlaşmanın GATT'la uyumlu olduğu yönünde yapılan savunmaların en önemli dayanağını oluşturması açısından ilginçtir.

8- Bu maddeye göre, oluşturulan gümrük birliği dünya ticaretinin ahenkli bir biçimde gelişmesine katkıda bulunmalıdır. Bu yükümlülüğü, GATT'ın XXIV. maddesi, paragraf 4'te öngörülen yeni kurulacak bir gümrük birliğinin dünya ticaretinin gelişmesine daha fazla katkıda bulunması şartının bir sonucu olarak değerlendirebiliriz. Aynı biçimde 110. maddede yer alan uluslararası ticarete ilişkin kısıtlamaların kaldırılması ve gümrük duvarlarının indirilmesi GATT'ın XXIV. maddesinin 8. paragrafıyla tam bir uyum içindedir. Ancak tüm bunlara rağmen 110. madde somut bir hukuk kuralından daha ziyade niyet beyanı (declaration d'intention) hüviyetindedir⁵. Bu nedenle Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (bundan böyle ATAD, Adalet Divanı ya da yalnızca Divan gibi kısaltmalar kullanılacaktır) kararlarında bu maddeye göndermelerde bulunmasına⁶ rağmen bu maddeye doğrudan uygulanabilirlik özelliği tanımamıştır.

Maastricht Antlaşması'yla ortak ticaret politikası çerçevesinde geçerli olan temel ilkeyi koyan 110. maddede herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Dolayısıyla Maastricht Antlaşması sonrası ortak ticaret politikası ilke olarak bu antlaşma öncesi geçerli olan ortak ticaret politikasıyla aynı eğilimi paylaşmaktadır.

9- Maastricht Antlaşması'yla olduğu gibi yürürlükte bırakılan ikinci madde 112. maddedir. Bu madde, geçiş dönemi boyunca ihracata yönelik yardım çerçevesinde Topluluğun özel teşebbüsüyle ilgilidir. Bu maddeye göre;

"1) Üye devletlerin diğer uluslararası örgütler çerçevesindeki yükümlülükleri saklı kalmak şartıyla üçüncü devletlere ihracatı teşvik için üye devletler tarafından yapılan yardım istemleri geçiş döneminin bitiminden önce Topluluğun işletmeleri arasında rekabetin bozulmasına engel olmamak için gerekli olduğu nispette kademeli olarak birleştirilir. Komisyon'un teklifi üzerine Konsey bunun için gerekli olan yönergeleri ikinci dönemin sona ermesine kadar oybirliğiyle daha sonra nitelikli çoğunlukla alır.

2) Yukarıdaki hükümler gümrük vergi ve resimlerinin veya eş etkili vergilerin ve muamele vergisi dahil dolaylı vergilerin, istihlak vergilerinin ve bir üye devletin üçüncü bir devlete bir mal ihracına ilişkin diğer dolaylı vergilerin

direction de V. Constantinesco, R. Kovar, J.P. Jacque, D. Simon, Economica, Paris, 1992, ss. 627-632.

⁵ Aynı doğrultuda bkz, P. Pescatore, Politique commerciale, agm, s. 923.

⁶ Bkz, 21 ila 24/72 nolu International Fruit davalarında verilen 1.12.1972 tarihli karar, Rec., 1972, s.1219; 37 ve 38/73 nolu Sociaal Fonds voor Diamantarberbers davalarında verilen 13.12.1973 tarihli karar, Rec. 1973, s.1609.

idadesinde, bu ideler ihraç olunan malların dolaysız veya dolaylı tabi oldukları külfetleri aşmadıkları takdirde uygulanmaz"⁷.

Bu maddeyle üye devletlerin ticari ilişkilerine ilişkin genel koordinasyonu, tekbiçim ilkeler üzerine kurulu bir ihracat politikasına yönelik olarak daha netleştirilmiş ve Komisyon'un teklifi üzerine Konsey'in yönergeler yoluyla gerekli düzenlemeleri yapacağı aşamalı bir uyumlulaştırma biçiminde somutlaştırılmıştır. Aslında bu madde ortak ticaret politikasıyla doğrudan ilgili olmayıp daha ziyade dış pazarda üye devletlerin şirketleri arasındaki dengeli bir rekabetin sağlanabilmesi hedefine yöneliktir.

10- Maastricht Antlaşması'nın geçiş dönemine ilişkin maddeleri antlaşmadan kaldırdığı göz önüne alınacak olursa geçiş dönemi boyunca üçüncü ülkelere yönelik ihracata yapılacak yardıma ilişkin üye devletlerin yükümlülüklerinin düzenlendiği 112. maddenin de iptal edilmesi gerektiği sonucuna varılacaktır. Zira geçiş dönemi bitince 113. maddedeki ihracat politikası 112. maddenin yerini alacaktır. Ancak beklenenin tam tersine Maastricht Antlaşması 112. maddeyi olduğu gibi bırakma yönünde tercihini kullanmıştır. Bu tercihte üye devletlerin, Topluluğun bu alandaki müdahaleleri konusundaki çekingenliği rol oynamış olabilir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki uygulamada ihracata yönelik doğrudan yardım, yerini daha çok şirketlerin daha kolay ihracat yapabilmelerine olanak sağlayan önlemlere bırakmaktadır⁸.

II- Maastricht Antlaşması'yla üzerinde değişiklik yapılan hukuksal dayanaklar ve bunların değerlendirilmesi

11- Maastricht Antlaşması'nın üzerinde değişiklik yaptığı maddeler 113. ve 115. maddelerdir. Bu iki maddeyi sırasıyla ele alarak geçirdikleri değişiklikleri daha yakından görmek yerinde olacaktır.

12- İlk olarak 113. maddeyi ele alalım. Bu maddeye göre

"1) Geçiş dönemi sona erdikten sonra ortak ticaret politikası tekbiçim ilkeler üzerine kurulur; bu özellikle gümrük ve resimlerinin değişiklikleri, gümrük ve ticaret antlaşmalarının akdedilmesi, liberasyon önlemlerinin tekbiçimleştirilmesi, ticarete örneğin damping ve subvansiyon hallerinde koruyucu önlemler için söz konusudur.

2) Komisyon ortak ticaret politikasının yürütülmesi için Konsey'e öneriler sunar.

3) Üçüncü devletlerle yapılan antlaşmalar görüşme konusu oluşturduğu takdirde Komisyon Konsey'e tavsiyeler sunar; Konsey Komisyon'u gerekli görüşmeleri başlatmak için yetkili kılar.

Komisyon bu görüşmeleri kendisine yardımcı olmak üzere Konsey'ce belirlenen özel bir komiteye danışarak, Konsey'in kendisine verebileceği direktiflere uygun olarak yürütür.

⁷ E. Nomer, Ö. Eskiuyurt, age. Bu maddenin yorumu için bkz, J. Raux, age, ss. 639-641.

⁸ Pierre Constantinho ve Marianne Dony, Le droit communautaire, A. Colin, Paris, 1995, s. 202.

4) Konsey bu maddede kendisine verilen yetkilerin kullanılmasında nitelikli çoğunlukla karar verir⁹.

Görüldüğü gibi bu madde ortak ticaret politikasının alanını, bu alanda yetkili olan organların yetkilerini ve daha da önemlisi ortak ticaret politikası alanında Topluluk tarafından yapılacak antlaşmalarda izlenecek prosedüre ilişkin kuralları içerir. Bu maddedeki bir takım belirsizlikler ATAD'a Topluluk yetkilerinin güçlendirilmesi yönünde bir içtihat oluşturma fırsatını vermiştir. Bu boşluktan yararlanan ATAD hem ortak ticaret politikasını geniş bir biçimde ele almış, hem de bu alanda Topluluğun tek yetkili organı olduğunu ortaya koymuştur¹⁰.

Bu madde, siyasal bir amaca yönelik olarak Topluluğun ekonomik ve sosyal misyonunu yerine getirmek için öngörülen ticaret politikasıyla ilgili olarak Topluluğun gerçekleştirdiği somut teşebbüslerde en çok başvurduğu hukuksal dayanaktır¹¹.

Bu maddede üç nokta dikkati çekmektedir. Bunlardan birincisi geçiş dönemi sonrası gümrük ve resimlerin, liberasyon önlemlerinin, ticarete koruyucu önlemlerin tek biçim ilkeler üzerine kurulacak olmasıdır. Bu da haliyle bu alanlarda Topluluk düzeyinde bir düzenlemenin olması gerektiğini çağırıştırılmaktadır. Bu zorunluluktan hareketle Topluluk düzeyinde ortak ithalat rejimi¹², ticari koruma rejimi¹³ ve ortak ihracat rejim¹⁴ öngörülmüştür¹⁵.

13- Bu maddede dikkati çeken ikinci nokta, ortak ticaret politikasının diğer ülkelerle ekonomik ilişkileri düzenlemeye yönelik önlemlerin tümünü kapsaması gerektiğidir¹⁶. Bu önlemler bir yandan ortak ticaret politikasına özgü ya da uluslararası ticaretin düzenlenmesine ilişkin geleneksel araçlar olabilir. Bu çerçevede yer alan bir takım önlemler 113. madde tarafından da açıkça belirtilmiştir. Örneğin gümrük vergileri, kotalar, miktar kısıtlamalarının kaldırılması, damping ve sübvansiyon durumunda alınacak savunma tedbirleri. Bu önlemlere ek olarak 112. maddede yer alan ihracata yönelik yardımları da sayabiliriz. Topluluk tarafından ortak ticaret politikası alanında alınan önlemler temel olarak bu saydığımız önlemler üzerine oturmaktadır. Diğer

⁹ E. Nomer, Ö. Eskiurt, age. Bu maddenin yorumu için bkz, J. Raux, age. ss. 643-655.

¹⁰ Bkz, 1/75 nolu ve 11.11.1975 tarihli ATAD görüşü, Rec. s. 1362. Bu konuda ayrıca bkz, P. Gilsdorf, Portee et delimitation des competences commnautaires en matiere de politique commerciale, Revue du Marche Commun (RMC),1989, s.193.

¹¹ J. Raux, ibid.

¹² Bkz, Ortak ithalat rejimine ilişkin Konsey yönetmeliği, Journal Officiel des Communautes Europeennes (bundan böyle JOCE kısaltması kullanılacaktır), L 349,10.03.1994.

¹³ Bkz, 3283/94, 3284/94, 3285/94 ve 3286/94 nolu Konsey yönetmelikleri, ibid.

¹⁴ Ortak ihracat rejimine ilişkin Konsey yönetmelikleri için bkz, JOCE, L 324, 27.12.1969 ve JOCE L 372, 31.12.1991.

¹⁵ Ortak ithalat ve ihracat rejimiyle ticari korunma rejimi konumuzla direk ilgili olmadığı için daha fazla ayrıntıya girilmeyecektir. Bu konuda geniş bilgi için bkz, N. Moussis, age, ss. 520-529; L. Cartou, L'Union Europeenne, Dalloz, Paris, 1994, ss. 585-587; G. Duesne, Droit et Politiques de la Communaute, PUF, Paris, 1993, ss. 429-432; F. Dehousse, Le Marche Unique et les relations exterieures de 1 Union Europeenne, Journal des Tribunaux (JT), Bruxelles, 32.1996, ss. 73-78.

¹⁶ Bu doğrultuda bkz, P. Pescatore, agm, s. 921.

yandan geniş bir yorumla geniş bir perspektifte yer alan ticari amaçlı önlemler de bu maddenin kapsamına girmektedir. Zira bir yandan antlaşmayı kaleme alanlar tarafından ortak ticaret politikası alanında öngörülen hükümlerin dünya ticaretindeki olası gelişmelere tam cevap verememesi, diğer yandan gümrük birliğinin uyumlu işlemesi¹⁷, Topluluğun genel yararı, uluslararası ticaretin gelişmesi gibi faktörler bu tür önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu bağlamda tam anlamıyla ticari nitelikli olmasa bile işlevsel bir yaklaşımla ortak ticaret politikasına katkısı olacak her türlü önlem 113. madde temel seçilerek alınabilir. Topluluk iç pazarındaki gelişmelere uyumlu olarak taşıma, sermayenin serbest dolaşımı gibi alanlarda 113. madde dayanak gösterilerek önlem alınabilir.

14- Dikkati çeken son nokta, Topluluğun üçüncü ülkelerle ticari antlaşma yapma yetkisiyle ilgilidir. Bu konuda her şeyden önce şunu belirtmek gerekir ki Topluluğun üçüncü ülkelerle ticari antlaşma yapma yetkisi söz konusu antlaşmanın konusu ve ortak ticaret politikası göz önünde bulundurularak belirlenmelidir.

Antlaşmanın konusuyla ilgili olarak uygulanacak temel kriter, antlaşmanın konusunun AET Antlaşması'yla düzenlenmiş alanlar içinde yer almasıdır. Bu kriter katı bir biçimde uygulanmamaktadır. Zira politik ve stratejik öneme sahip olan Kuzey/Güney diyalogu çerçevesinde¹⁸, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu gibi topluluğun diğer kurucu antlaşmaları çerçevesinde ve GATT çerçevesinde Tokyo Round'da¹⁹ bu kriter gerçekleşmemesine rağmen Topluluk üçüncü ülkelerle gerekli görüşmeleri yapmıştır²⁰.

Topluluğun üçüncü ülkelerle ticari antlaşma yapma kapasitesi konusundaki ikinci kriter ise söz konusu antlaşmanın ortak ticaret politikası kapsamına girmesidir. Ancak üçüncü ülkelerle olan ilişkilerde bazı durumlarda ticari ilişkilerin tam net olarak ayırt edilememesi Toplulukla üye devletler arasında yetki karmaşasına neden olabilmektedir²¹. Bir ticari antlaşmanın ortak ticaret politikası kapsamına girip girmediği yetkili Topluluk organları tarafından saptanmakta, bu konuda üye devletlerin ya da diğer Topluluk organlarının itiraz etmesi durumunda ATAD'ın görüşü istenmektedir.

15- Üçüncü ülkelerle ticari antlaşmaya ilişkin 113. madde bağlamında Topluluğun sahip olduğu yetki normalde yalnızca Topluluğa ait münhasır bir yetkidir (competence exclusive).

¹⁷ "8/73 nolu Massey Ferguson davasında verilen 12.7.1973 tarihli ATAD kararı, Rec. s. 908.

¹⁸ Bkz, ATAD'ın 11.11.1975 tarihli 1/75 nolu görüşü, Rec. s. 1362. Bu önemli görüş üzerine bkz, V. Constantinesco, Journal de droit international (JDI), 1977, n 1, s. 249; J. Raux, Revue trimestrielle de droit européen (RTDE), 1976, n 3, s. 482.

¹⁹ Bkz, 2869 nolu 21 Ekim 1982 tarihli Konsey yönetmeliği, JOCE, n L 307, 1.11.1982.

²⁰ Topluluğun üçüncü ülkelerle ticari alanda yaptığı antlaşmalar için bkz, N. Moussis, age, ss. 529-533; L. Cartou, age, ss. 587-589; G. Druésne, age, ss. 432-438.

²¹ Maurice Flory, La politique commerciale et la politique de développement, in Trente ans de droit communautaire, OPOCE, Luxembourg, 1982, s. 403.

Bu ilke ATAD'ın 1/75 nolu görüşünde gayet açık olarak şu biçimde ifade edilmiştir: "Ortak ticaret politikasının kapsamına giren bir alanda ne uluslararası düzeyde ne de Topluluk düzeyinde, Topluluğun yetkilerine paralel olarak üye devletlerin yetkilerinin olduğu kabul edilemez. Bu yetkinin kabul edilmesi, devletlerin üçüncü ülkelerle olan ilişkilerinde Topluluğun takındığı tutumla uyuşmayan tutumlar almaya yol açar ki bu da Topluluğun içindeki karşılıklı güveni sarsar ve Topluluğun ortak yararı koruma konusundaki görevini yerine getirmesine engel olur". ATAD'ın bu açıklamalarından hareketle ortak ticaret politikası konusundaki yetkilerin tamamen Topluluğa devredildiği sonucu çıkarılabilir²². Dolayısıyla Topluluk düzeyinde geçiş döneminin bitiminden itibaren ulusal nitelikli ticaret politikası önlemlerinin alınması ancak Topluluğun özel bir yetkilendirmesiyle mümkündür²³.

Ancak Topluluğa ait bu özel yetki hiç de küçümsenmeyecek bir istisnayı beraberinde getirmektedir. O da söz konusu ticaret antlaşmasıyla öngörülen bir takım yükümlülüklerin Topluluk bütçesinden ayrı olarak üye devletler tarafından finansmanı durumunda Topluluğun özel yetkili statüsünü kaybetmesidir. Bu durumda üye devletlerin imzalanacak antlaşma gereği bir takım harcamalar yapmaları gerekeceğinden, Topluluğa olurlarını vermeleri gerekir. Bunun sonucu da imzalanacak antlaşma Topluluğun yanı sıra üye devletlerin de yer aldığı 'karma bir antlaşma' hüviyetine sahip olacaktır²⁴.

16- Ortak ticaret politikasında anahtar madde konumunda olan 113. madde üzerinde Maastricht Antlaşması çok köklü değişiklikler yapmamıştır. Yalnızca maddenin hemen başındaki "geçiş dönemi sona erdikten sonra" ibaresi kaldırılmıştır.

Geçiş dönemine ilişkin göndermenin kaldırılmasıyla somutlaşan bu basit değişikliğin dışında 113. maddedeki değişiklikler daha ziyade bu çerçevede Topluluk organlarının antlaşmaların yapılmasına ilişkin yerleşen uygulamalarının kodifre edilmesinden ibarettir. Ancak Komisyon tarafından Maastricht Antlaşması'nın henüz görüşme aşamasında önerilen bir takım değişikliklerin yapılmadığını da burada belirtmek gerekir. Bu bağlamda Komisyon, Hükümetlerarası Konferans'a sunduğu raporunda özellikle kurucu antlaşmalarda çok kısmi olarak ele alınan, ATAD içtihatlarıyla tamamlansa

²² Bu konuda bkz, 41/76 nolu Donckerwolcke davasında verilen 15 Aralık 1976 tarihli karar, Rec. 1976, s. 1937.

²³ Bu konuda bkz, 174/84 nolu Buck Oil davasında verilen 18.2.1986 tarihli karar, Rec. 1986, s. 576; 5.3.1986 tarihli Tezi I ve Tezi II kararları, Rec. s. 887 ve 933. Bu konudaki tartışmalar üzerine bkz, Alfonso Mattera, Le Marche Unique Europeen, ses regles, son fonctionnement, Jupiter, Paris,1990, ss. 611-613.

²⁴ Topluluğun kurulduğu tarihten önce üye devletlerin üçüncü ülkelerle yaptıkları ticari antlaşmalar ortak ticaret politikasına engel oluşturmadığı sürece Komisyon'un teklifi üzerine Konsey kararıyla her yıl uzatılmaktadır. Bkz, JOCE, L 326, 29.12.1969 ve JOCE L 292, 08.10.1992. Gene aynı hukuki çerçeve kullanılarak bir takım dostluk antlaşmaları, deniz taşımacılığına ilişkin antlaşmalar da her yıl uzatılmaktadır. Bkz, JOCE, L 326, 29.12.1969 ve JOCE L 317,18.12.1993.

bile sürekli güçlük ve karışıklık konusu olan Topluluğun dış faaliyetleri konusunda gerekli çözümlerin getirilmesini istiyordu²⁵.

Komisyon'a göre küçük çaplı değişikliklerden daha ziyade kurucu antlaşmaların hazırlandığı 1950'li yıllardan sonra ortaya çıkan problemlerin üstesinden gelebilmek için 113. maddede köklü değişiklikler yapılması gerekiyordu. Ancak Komisyon'un 113. maddede yapılacak değişikliklere ilişkin bu öneri ve istekleri somut bir sonuca ulaşmadan Hükümetlerarası Konferans'ta adeta boğuldu.

17- İlk olarak 3. paragrafın ilk cümlesindeki değişikliği ele alalım. Bu cümlelerin orijinal metni "Üçüncü devletlerle yapılan antlaşmalar görüşme konusu oluşturduğu takdirde Komisyon Konsey'e tavsiyeler sunar" biçimindeydi. Maastricht Antlaşması "üçüncü devletler" ibaresi yerine "bir ya da birden çok devletle ya da uluslararası örgütlerle" biçiminde somutlaşan bir değişiklik yaptı. Bu değişiklik yukarıda da belirttiğimiz gibi metnin basit bir güncelleştirilmesinden ve bu alanda Topluluk organlarının yerleşmiş uygulamalarını kodifre etmekten başka bir şey değildir. Çünkü bu değişiklik öncesi zaten Topluluk 113. maddeyi temel alarak bir ya da birden çok devletle ya da uluslararası örgütlerle²⁶ ticari antlaşmalar yapmıştı.

Maastricht Antlaşması'yla bu uygulama hem antlaşmada bir temel kazandı, hem de bu değişiklikte belki de Topluluk yeni imkanlar elde etme olanağını bulacaktır. Ancak görüşmeler öncesi hem Komisyon²⁷ hem de ulusal delegasyonlar²⁸ tarafından yapılan önerilerde kaynağını bulan değişikliklerin uygulamayı değiştirmeyeceğini belirtmek gerekir.

18-Komisyon tarafından radikal değişiklik istenen ancak Hükümetlerarası Konferans'ın gerekli değişikliği yapmayı başaramadığı bir diğer nokta 113. maddenin ilk paragrafıdır. Bilindiği gibi bu paragraf ortak ticaret politikası kapsamına giren alanların listesini vermektedir. Ancak paragrafın hemen başında kullanılan "özellikle" zarfı bu listenin tam olmadığını diğer bir takım alanların da aynı kapsama girebileceği izlenimini vermektedir. Sorun daha ciddi bir boyutta üye devletlerin uluslararası alanda bir ticari antlaşma esnasında tüm yetkilerini Topluluğa devredip görüşmelere katılıp katılmamalarıyla somutlaşmaktadır. Bu soruna ATAD 1/75 nolu görüşünde, Topluluğun bu alanda devletlerin yetkisinden ayrı olarak özel bir yetkisinin olduğu biçiminde bir çözüm getirmeye çalıştı. Konsey ve Komisyon arasında farklı yorumlara neden olan²⁹ bu belirsizlik GATT çerçevesindeki son dönem görüşmelerinde daha da belirgin bir hal aldı. Bilindiği gibi Uruguay Round malların dışında hizmet sektörü ve fikri haklarla yatırımların dolaşımının bazı yanlarını da

²⁵ Bkz, Contributions de la Commission a la Conference inter gouvernementale Luxembourg, OPOCE, 1991, s. 97.

²⁶ Topluluğun yaptığı antlaşmaların tümü için bkz, Recueil des accords conclus par les Communautés européennes, Conseil des Ministres, Luxembourg, OPOCE, 12 cilt.

²⁷ Bkz, anılan rapor, 1991, OPOCE, Luxembourg, s. 91.

²⁸ Bkz, Non-paper, Projet d'articles de Traite en vue de mise en oeuvre d'une Union politique, 12.4.1991, Europe Documents, n°1709/1710, 3.5.1991.

²⁹ Bu konuda bkz, 1/78 nolu görüş (Rec. 1979, s. 2871) ve 45/86 nolu dava (Rec. 1986, s. 1493) çerçevesinde ifade edilen görüşler.

ilgilendirmekteydi. Bu alanların 1950'li yıllarda henüz sözü edilmediğinden Topluluğun kurucu antlaşmalarında bunlarla ilgili açık hükümler öngörülmemişti. Ancak yıllar geçtikçe özellikle hizmet sektöründe Topluluğun bir takım antlaşmalar yapmış olması³⁰ üye devletlerle Topluluk arasında bir yetki paylaşımı sorununu gündeme getirdi. Bu bağlamda ideal çözüm 113. maddenin yeniden düzenlenmesinde yatmaktaydı. Ancak Konsey ve üye devletler antlaşmada böyle bir kesin hükmün yer almasına karşı çıkmaktaydılar. Zira böyle bir kesin hüküm eğer antlaşmaya konulursa Topluluğa nihai bir yetki transferi yapacak, bunun sonucunda da üye devletler bu konuda söz sahibi olamayacaklardı. Öte yandan bu çerçevede Konsey'de kararların nitelikli çoğunlukla alınması üye devletleri iyiden iyiye rahatsız edici nitelikteydi.

Bu öneme sahip olan sorunla ilgili olarak Maastricht antlaşması öncesi hazırladığı raporda Komisyon son derece radikal bir çözüm önermekteydi. Buna göre üç bölümden oluşan bir ortak dış politikayı konu alan yeni bir başlığın antlaşmaya eklenmesi gerekiyordu. Ortak ticaret politikası bu bölümlerden birisini oluşturmakta ve "dış ekonomik politika" başlığı altında daha geniş bir çerçeveye oturtulmaktaydı. 110. madde gibi Birliğin dış ekonomik faaliyetlerini, amaçlarını belirleyen ve dış ekonomik politikayı gümrük birliği eksenli olarak ele almayan Y 16 maddesi, ortak ticaret politikasının malların dışında da düşünülmesine olanak sağlayacak nitelikteydi. İzleyen madde dış ekonomik politikanın alanını detaylı ve geniş bir biçimde tanımlamaktaydı. Komisyon bu detaylı ve geniş tanımlamayı yaparak 113. maddenin kapsamı konusunda süregelen tartışmalara son vermek niyetinde olduğunu açıklıyordu. Topluluk ve üye devletler arasında yetki paylaşımı sorununa kesin bir çözüm getirmek için Komisyon değişmelere açık bir ortak ticaret politikası kavramı öneriyor ve ATAD tarafından şimdiye kadar belirlenen ilkelerin kodifre edilmesini istiyordu. Böylece Komisyon Birlik için ekonomik alanda içeriği bir devletin politikasına yaklaşan bir dış politika öneriyordu. Ancak haliyle bağlayıcılığı güçlü olan bir metinde böylesine detaylı ve geniş bir düzenleme üye devletlerin tepkileriyle karşılaşmakta gecikmedi. Bunun sonucunda da şimdi göreceğimiz gibi Hükümetlerarası Konferans'ta hiçbir somut sonuca ulaşmayan daha az radikal öneriler gündeme geldi. Lüksemburg tarafından hazırlanan 12 Nisan 1991 tarihli projede³¹ yer alan maddeler Komisyon'un önerilerine nazaran daha az cüretkar olmasına rağmen aynı eğilimi paylaşmaktaydı. Bu meyanda ortak ticaret politikasının ele alındığı bölüm, ATAD tarafından bu alanda kabul edilen ilkeleri göz önünde bulundurmaya olanak sağlayacak nitelikte düzenlenmişti. Gene aynı doğrultuda ortak ticaret politikasıyla ilgili olarak uluslararası ticaretin her türlü yönünü ele alma olanağını sağlayan gümrük birliği-ortak ticaret politikası ayrımı net bir biçimde yapılmıyordu.

³⁰ Özellikle Arjantin ve Çin'le yapılan antlaşmalar. Arjantin'le yapılan antlaşma için bkz, JOCE, n° L 249, 10.11.1971 (antlaşmanın 1. maddesi); Çin'le yapılan antlaşma için bkz, JOCE, n° L 123, 11.5.1978, (antlaşmanın 7. maddesi).

³¹ Bkz, Europe Documents, n 1709/1710, 3.5.1991.

Ne var ki Lüksemburg başkanlığı tarafından hazırlanan ikinci projede³² bu keskin çizgiler görülmemektedir. Ortak ticaret politikasına ilişkin bölüm artık eskisi gibi dış ekonomik politika başlığı ile anılmamakta, yalın bir biçimde ortak ticaret politikası olarak anılmaktadır. Dahası, ortak ticaret politikası önceki projeden farklı olarak tamamen gümrük birliği ile ilgili bir politika olarak ele alınmakta ve dolayısıyla daha çok mallarla ilgili bir içerik almaktaydı. Bunun sonucu olarak da hizmet sektörü 113. madde kapsamına sınırlı olarak dahil edilmekteydi. Sonuç olarak bu projede yer alan 113. madde taslağı, ortak ticaret politikasının Maastricht Antlaşması'yla daha modern anlayışa sahip bir ekonomik politikaya dönüşme şansını bir hayli azaltmaktaydı.

Lüksemburg başkanlığının projesiyle getirilen bu sınırlı yenilikler Hollanda başkanlığında hazırlanan projeye³³ tamamen geçersiz hale gelmiştir. 110. madde gümrük birliğine olan göndermesini yeniden kazanmıştır; 113. madde kesinlikle hizmet sektöründen bahsetmemektedir. Yalnızca Komisyon'a ortak ticaret politikası alanında Topluluğun dış temsil tekelini veren 5. paragraf kalmıştır. Bu paragraf da son anda projeden çıkarılarak nihai taslakta yer almamıştır.

Sonuç olarak Maastricht Antlaşması ele alındığında 113. maddede söz konusu olan uluslararası ekonomik ilişkilerde üye devletlerle Topluluk arasındaki yetki paylaşımı sorununa bir çözüm getirilmediği görülür. Bu durumda son çözümlemede Toplulukla mı yoksa üye devletlerle mi görüşmelere başlayacağını kestiremeyen Topluluğun ekonomik ilişkilerde bulunduğu devletler ya da uluslararası örgütler açısından belirsizliklere neden olmaktadır. Sorunun bu boyutta olmasına rağmen üye devletler 113. madde üzerinde bir görüş birliğine varamamışlardır.

19- Devletler arasındaki görüş ayrılığı 113. maddedeki antlaşma prosedürü bağlamında da ortaya çıkmıştır. Bu nedenle yetki paylaşımında olduğu gibi antlaşma prosedürüyle ilgili olarak da Maastricht Antlaşması basit bir takım değişikliklerle yetinmek zorunda kalmıştır. Şimdi bu çerçevedeki tartışmaları daha derinden inceleyelim. Antlaşma bilindiği gibi 113. maddenin Maastricht Anayasasıyla herhangi bir değişikliğe uğramayan ve aynı zamanda Topluluğun tek başına yürüttüğü eylemler için geçerli olan 2. ve 3. paragraflarının tersine 3. paragraf yalnızca Topluluğun uluslararası ticaret anlamındaki antlaşma politikasıyla ilgilidir ve yalnızca usulî kurallar içerir. Bu kuralların, uluslararası antlaşmaların Konsey tarafından aktedilmesi çerçevesinde yetersiz kaldığı bilinmektedir. Bu yetersizliği Topluluk organları resmi olmayan yollarla aşmaya çalışmışlardır. 3. paragraftaki yetersizliği giderme ve Topluluk organları tarafından geliştirilen uygulamaları antlaşmaya geçirme konusunda Hükümetlerarası Konferans'tan köklü değişiklikler beklenmekteydi. Ancak ne Lüksemburg Başkanlığı'nca ne de Hollanda Başkanlığı'nca hazırlanan proje köklü değişiklik önerisinde bulunmayıp küçük çaplı şekli bir değişiklikle yetinmiştir. Lüksemburg Başkanlığı'nca hazırlanan proje, Toplulu-

³² Projet de traité sur l'Union, 18.6.1991 Europe Documents, n° 1722/1723, 5.7.1991. 33

³³ Projet de traité sur l'Union (Document de travail de la Présidence neerlandaise), Europe Documents, n° 1746/1747, 20.11.1991.

ğün ortak ticaret politikası alanında tek başına yürüttüğü eylemlerle antlaşma politikasına ilişkin prosedürlerin kesin bir ayrımını öngörüyordu. Bu projeye göre antlaşma politikasıyla ilgili olarak 228. maddenin uygulanması gerekirdi. Ayrıca Komisyon'a açıkça 113. madde çerçevesinde Topluluğu uluslararası alanda temsil etme yetkisini de vermekteydi. Tabii bu da bazı durumlar saklı tutulmak kaydıyla pratikteki uygulamanın antlaşmaya geçirilmesinden başka bir şey değildi.

Lüksemburg Başkanlığı'nca hazırlanan ikinci proje ve Hollanda Başkanlığınca hazırlanan proje çok küçük ayrıntılar dışında aynı eğilimi paylaşmaktaydı. Ancak görüşmeler uzadıkça bu çok küçük değişiklikler üzerinde bile bir konsensüs sağlanamadı. Hatta üye devletlerin güvensizlikleri nedeniyle Komisyon'un 113. madde çerçevesinde Topluluğu temsil etme yetkisi antlaşma taslağından kesin olarak çıkarıldı.

20- Sonuçta 113. maddenin orijinal metninin muhafazası görüşü ağır bastı. Yapılan tek değişiklik antlaşma prosedürüyle ilgili olarak 3. paragrafa << bu çerçevede 228. maddenin ilgili hükümleri uygulanır >> biçiminde bir 3. fıkra eklenmesi oldu. Böylece 113. madde çerçevesinde yapılan antlaşmalarda 228. maddenin hükümlerinin geçerli olduğu Maastricht Antlaşması'yla kesin hükme bağlanmış oluyordu. Bilindiği gibi 228. madde bir ya da birden çok devletle ya da uluslararası örgütlerle Topluluğun yaptığı antlaşmalar çerçevesinde uygulanacak prosedürü belirleyen bir maddedir.

113. maddeyle 228. madde arasındaki ilişkide dikkati çeken bir diğer nokta Avrupa Parlamentosu'nun bu çerçevenin dışında tutulmuş olmasıdır. 228. maddenin 3. paragrafı açıkça "Konsey 113. maddenin 3. paragrafında ele alınan antlaşmalar haricinde antlaşmaları Avrupa Parlamentosuna danıştıktan sonra sonuçlandırır" hükmünü getirmektedir. Bu hükümle 113. madde kapsamına giren antlaşmaların yapıma prosedüründeki antidemokratik durum devam etmektedir. Avrupa Parlamentosu'nun bu konudaki ısrarlarına³⁴ rağmen Maastricht öncesi durum üzerinde karar kılınması bir hayli ilginçtir. Tabii burada Avrupa Parlamentosu'nun bu çerçevenin dışında tutulması çözümlünün, hızlı karar verilmesi gereken bir alan olan ticaret politikası alanında yürürlükteki prosedürün daha da ağırlaşmasını engellemek için tercih edilmiş olabileceği söylenebilir.

21- Maastricht antlaşmasıyla değişikliğe uğrayan ikinci madde 115. maddedir. Bu maddeye göre "üye devletlerce bu antlaşmaya uygun olarak alınmış bulunan ticaret politikasına ait tedbirlerin yürütülmesinin, ticaret saptması (détournement de trafic) yoluyla engellenmesini temin etmek amacıyla veya bu tedbirler arasında bir veya birden fazla devlette ekonomik güçlükler

³⁴ Avrupa Parlamentosu'nun bu konudaki isteklerinin ifade edildiği kararlara örnek olarak şunları verebiliriz:

Resolution sur la Conference intergouvernementale decidee au Conseil europeen de Madrid, 23.11.1989, JOCE, n° C 323/111, 27.12.1989.

Resolution sur la Conference intergouvernementale dans le cadre de la strategie du Parlement europeen pour l'Union Europeenne, 14.3.1990, JOCE, n° C 961/114, 17.4.1990.

Resolution sur les Conferences intergouvernementales dans le cadre de la strategie du Parlement europeen pour l'Union Europeenne, 22.11.1990, JOCE, n° C 324/219, 24.12.1990.

yaratacak farklılıklar söz konusu ise, Komisyon üye devletler arasında gerekli olan işbirliğinin sağlanması için usuller tavsiye eder. Bu yeterli olmadığı takdirde Komisyon şekil ve ayrıntılarını bizzat tespit edeceği gerekli koruma tedbirlerini almaları hususunda üye devletleri yetkili kılar. Acil durumlarda üye devletler uyum devresi boyunca bizzat lüzumlu olan tedbirleri alabilirler ve diğer üye devletlerle Komisyon'a bundan bilgi verirler. Komisyon bu tedbirlerin değişmesi veya kaldırılması gerektiğine karar verebilir.

Ortak Pazarın işlemlerini en az aksatan ve ortak gümrük tarifelerinin uygulanmasının imkan ölçüsünde çabuklaştırmak amacına yönelik olan tedbirler öncelikli olarak ele alınır"³⁵.

22- Bu maddenin korunma hükmü (clause de sauvegarde) içeren bir madde olduğu açıkça görülür. Maddenin metninden de anlaşılacağı gibi böyle bir korunma hükmünün öngörülmesi iki nedenle açıklanabilir. Birincisi ortak ticaret politikasının hênüz tam oturtulamaması nedeniyle üye devletler arasında farklı ithalat rejimlerinin varlığıdır. İkincisi, ortak ticaret politikasının tam olarak oturmamasına bağlı olarak bir veya bir kaç devlette ekonomik güçlükler veya ticaret sapması riskinin oluşmasıdır. Mattera'ya göre burada "veya" bağlacı yerine "ve" kullanılması gerekirdi. Çünkü burada sözü edilen ekonomik güçlükler ancak ticaret sapması yoluyla meydana gelebilir³⁶. Bir yandan üye devletler arasında ticari ilişkilerdeki koordinasyon eksikliği; diğer yandan ortak ticaret politikasının uygulanmasında bir devletten diğerine değişen uygulamalar bu tür bir düzenlemeyi zorunlu kılmıştır³⁷.

2. fıkrada da açıkça belirtildiği gibi geçiş dönemi boyunca üye devletler gerekli koruma önlemlerini bizzat kendileri alabilirler. Geçiş döneminin bitiminden itibaren bu önlemler Komisyon'un onayıyla alınabilir. Bu düzenlemedeki amaç ortak pazarda olabildiğince disiplinsizliklere meydan vermemek ve ortak ticaret politikasının oluşmasında gerekli ilerlemeleri sağlayabilmektir. Zaten bu nedenle de metinde açıkça koruma tedbirleri konusunda üye devletlerin işbirliğine öncelik verilmiştir.

Bu esriye sahip olan 115. madde her şeyden önce ithalatın ya da ihracatın birden en serbest ticaret politikasını uygulayan üye ülkeye doğru ölçüsüz bir biçimde kaymasını engelleme amacındadır. Böylece bu madde, bir üye devlette yasal olarak piyasaya sürülen bir üçüncü ülke malının tüm Topluluk içinde serbest dolaşımını da içine alan³⁸ malların serbest dolaşımı ilkesine istisnai bir durum oluşturur. Bir üye devlette yasal olarak piyasaya sürülen bir üçüncü ülke malının tüm Topluluk içinde serbest dolaşımdan yararlanması ortak ticaret politikasının yürürlüğe konmasına daha açık bir ifadeyle tüm Topluluk düzeyinde ithalat, gümrük ve diğer şartların tekbiçim hale getirilmesine bağlıdır. Ancak ortak ticaret politikasının tam uygulanmaması üye devletler arasında ticaret politikalarından kaynaklanan bir takım farklılıklara

³⁵ E.Nomer, Ö. Eskiuyurt, age. Bu maddenin yorumu için bkz, J. Raux, article 115, age, ss. 660-663.

³⁶ Bkz, age, s. 615.

³⁷ Aynı doğrultuda bkz, P. Pescatore, agm, s. 920.

³⁸ Bkz, 41/76 nolu Donckerwolcke davasında verilen 15 Aralık 1976 tarihli karar, ibid.

yol açmakta, sonuç olarak bu maddede öngörülen türden çözümleri gündeme getirmektedir. Ancak ortak bir ticaret politikasının gerçek anlamda işlerlik kazanmasını sağlayacak kapsamlı mekanizmaların oluşturulmasıyla birlikte bu tür çözümlere gerek kalmayacağı açıktır.

Bu maddeye dayanarak alınacak önlemler çok önemli durumlar söz konusu olunca belirli bir süre için verilebilir. Komisyon bu konuda karar verirken ilgili üye devlet tarafından ileri sürülen güçlüklerin gerçek olup olmadığını ve bu güçlüklerin bir üçüncü ülkeden gelen ithalatta kısmi de olsa ilintili olup olmadığını kontrol etmek zorundadır³⁹. Öte yandan Komisyon, Topluluğun genel yararını gözeterek Topluluk içindeki işlemleri en asgari oranda aksatacak önlemleri almak zorundadır⁴⁰. Son olarak bu maddede belirtilen önlemler geriye yönelik olarak alınamaz⁴¹.

23- Üye devletlere ortak ticaret politikasına istisna oluşturacak önlemler alma olanağını sağlayan 115. maddede Maastricht Antlaşması, 113. maddede olduğu gibi bir takım değişiklikler yapmıştır. Bilindiği gibi bu madde, üye devletlerin üçüncü ülkelere karşı değişik alanlarda ticari menfaatlerinin farklılıklar gösterebileceği gerçeğinden hareket ederek ilgili düzenlemeyi yapmıştır. Bu durumun farkında olan ATAD 15 Aralık 1976 tarihli Donckerwolcke kararında⁴² geçiş döneminin bitiminden itibaren ulusal nitelikli ticari önlemlerin ancak Topluluk tarafından özel bir izinle mümkün olabileceğini açık bir biçimde ifade etmiştir. Böylece ATAD ulusal nitelikli ticari önlemlerin olabileceğini açık bir biçimde kabul ederek Topluluğa bu önlemleri bir çerçeve ve altına alma olanağı sağlamıştır. Bu sayede ulusal nitelikli ticari önlemler, hukuksal olarak bağlayıcı yetki hüviyetine sahip olarak ortak ticaret politikasının bir parçası olma niteliğini kazanmış oluyordu.

Ancak bu kusursuz hukuksal montaja sahip ulusal nitelikli ticari önlemler Topluluğun içinde malların serbestçe dolaşabilmesi şartını getiren iç pazar kavramıyla çelişmektedir. Zira ulusal nitelikli ticari önlemler sonucunda bir üye devletin diğer Topluluk üyesi olan devletlerle olan ticari ilişkilerinde bir takım kısıtlayıcı önlemler alması gerekeceğinden, bu noktada malların serbest dolaşımı ilkesine taban tabana zıt bir durum oluşmaktadır.

Bu maddenin kaldırılması için Maastricht Antlaşması'nı hazırlayanların elinde gerekli fırsatlar vardı. Ancak Hükümetlerarası Konferans'ta gerekli konsensüs sağlanamadığından bu madde yürürlükte kalmıştır.

24- Aslında gerçekçi davranmak gerekirse 115. maddenin kaldırılmasının birden mümkün olmayacağı açıktır. Çünkü gerekli altyapı sağlanmadan bu madde kaldırılacak olursa üye devletler aynı uygulamaya devam edecek-

³⁹ Komisyon'un göz önünde bulundurması gereken kriterler arasında söz konusu mal çerçevesinde tüketim ve ihracatın gelişimi, yatırımların randımanı, söz konusu üçüncü ülke ya da ülkelerce elde tutulan piyasa payı, karlar ve zararlar gibi kriterler de bulunmaktadır. Bu konuda daha geniş bilgi için bkz, A. Mattera, age, s. 616.

⁴⁰ Bu çerçevede Komisyon'un uygulamaları üzerine bkz, A. Mattera, age, ss. 622-623.

⁴¹ Bkz, 288/83 nolu Commission c/ İrlanda davasında verilen 11.6.1985 tarihli karar, Rec.1985, s.1768, 14 nolu gerekçe fıkrası.

⁴² Rec.1976, s.1921, 32 nolu gerekçe fıkrası.

Avrupa Birliğinin Üçüncü Ülkelere Karşı Uyguladığı Ortak Ticaret Politikası

lerdir. Bu maddenin kaldırılabilmesi için ideal çözüm ortak ticaret politikasının tam anlamıyla oturtulabilmesidir. Ancak bu sayede ulusal nitelikli ticari önlemler gereksiz kalacaktır.

Uzun vadede Topluluk şirketlerinin rekabet gücünü artırabilmek için değişik üye devletlerdeki endüstriyel yapılar üzerine ciddi bir biçimde eğilmek gerekir⁴³. Bu sayede menfaatleri Topluluk tarafından gözetilecek olan üye devletler bireysel olarak korunma ihtiyacını hissetmeyeceklerdir. Kısa vadede de üye devletlerin bireysel tutum izlemelerini önlemek için Topluluğun üçüncü ülkelere karşı uyumlu bir yaklaşım izlemesi gerekir. Topluluk bu doğrultuda bir yandan ulusal nitelikli koruma önlemlerini ortadan kaldırmaya çalışmakta diğer yandan da Topluluğun sınırlarındaki gümrük prosedürlerini uyumlu hale getirmeye çabalamaktadır⁴⁴. Topluluğun bu çerçevedeki somut adımlarına örnek olarak Japonya'yla otomobil konusunda varılan uzlaşmayı verebiliriz⁴⁵.

Ancak Topluluk organlarının bu alandaki tüm çabalarına rağmen ortak ticaret politikasının henüz tam oturmadığı bir gerçektir. Bu gerçekten yola çıkıldığında üye devletlere tek taraflı önlemlerin alınabilmesi için gerekli yetkiyi vermek çok doğal gözükmektedir. Bunu göz önünde bulunduran Maastricht Antlaşması'nın hazırlayıcıları tercihlerini doğal olarak üye devletlere bu olanağı sağlayan 115. maddeyi yürürlükte bırakma yönünde kullanmak zorunda kalmışlardır.

25- Maastricht Antlaşması iç pazarla zıt bir durum oluşturan 115. maddeyi ilke olarak yürürlükte bırakmasının yanı sıra bu maddede uygulanacak prosedüre ilişkin bir takım yenilikler de öngördü. Aslında doğrusunu söylemek gerekirse getirilen bu yenilikler Maastricht Antlaşması öncesi metnin, Topluluk organlarının uygulamalarını da dikkate alan güncelleştirilmiş versiyonundan başka bir şey değildir.

115. maddenin 2. fıkrasının eski versiyonuna göre gerekli önlemler uyum dönemi boyunca alınabilirdi. Oysa uyum dönemi bittikten sonra da ulusal nitelikli koruma önlemlerine gerek duyulacağı açıktı. Bu duruma bir çözüm getirmek için Komisyon AET Antlaşması'nda öngörülmeleyen bir acil durum prosedürü yürürlüğe koymuştur⁴⁶.

Bu prosedür değişik üye devletlerde geçerli olan ticari önlemlerin farklı olması nedeniyle ticaret sapması riskinin oluşması durumunda bu riske maruz kalan üye devletlere ithal lisansı öngörme olanağını sağlıyordu. Ancak bu sistem Topluluk içinde malların serbest dolaşımını engelleyici nitelikteydi. Bu nedenle ATAD bu sistemin topluluk hukukuna aykırı olduğunu Donckerwolcke ve Tezi I kararlarında açıkça belirtti⁴⁷. Öte yandan bu çerçevede liberal bir politika izleyen Komisyon doktrinin çok ciddi eleştirilerine he-

⁴³ Aynı doğrultuda bkz, A. Mattera, age, s. 624.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Bkz, Agence Europe, n° 5871, 5.12.1992, s.10.

⁴⁶ Decision 71/202/CEE de la Commission, 12.5.1971, JOCE, n° L 21, 3.6.1971. Bu karar 73/55/CEE kararıyla bir takım değişikliklere uğramıştır. Bkz, JOCE, n° L 80, 28.3.1973.

⁴⁷ Bkz, Donckerwolcke kararı 43 nolu gerekçe fıkrası, Rec.1976, s.1921; 5 mart 1986 tarihli Tezi I kararı, 58 ve 59 nolu gerekçe fıkraları, Rec.1986, s. 887.

def oldu. Bu eleştirilere örnek olarak eski ATAD yargıçlarından Pescatore'un 115. maddenin bir kontrol aracıyken liberalce kullanılan bir enstrüman haline geldiği biçimindeki eleştirisini verebiliriz⁴⁸.

Komisyon bu durumu göz önünde bulundurarak söz konusu sistemi bir çok defa gözden geçirmiştir⁴⁹.

İşte ana hatlarıyla bakılacak olursa 115. maddenin 2. fıkrasındaki değişiklik 1970'lerden bu yana olan uygulamayı antlaşmaya geçirmekten ibarettir. Bunun için 115. maddenin 1. fıkrasında "izin verir" yerine "izin verebilir" biçiminde Komisyon'a küçük bir takdir yetkisi tanınmış; bunun yanı sıra 2. ve 3. fıkraları yeniden kaleme alınmıştır. Buna göre 2. ve 3. fıkraların yeni versiyonu şu biçimdedir:

"Acil durum halinde üye devletler kararını en kısa zamanda bildirecek olan Komisyon'dan gerekli önlemleri kendilerinin alması için izin isterler, ilgili üye devletler aldıkları önlemleri diğer üye devletlere tebliğ ederler. Komisyon, her zaman ilgili üye devletlerin söz konusu önlemleri değiştirmelerine ya da sona erdirmelerine karar verebilir.

Öncelikle ortak pazarın işleyişine en az zarar veren önlemler tercih edilmelidir"⁵⁰.

26- Tam metin olarak verdiğimiz bu yeni versiyonda iki nokta dikkati çekmektedir. Birincisi yeni versiyonda Komisyon'un yetkileri daha da artmıştır. Zira eski versiyonda üye devletler aldıkları önlemler konusunda Komisyon'a yalnızca bilgi verirken yeni versiyonda bu önlemleri alma konusunda izin istemek zorundadırlar. Dikkati çeken ikinci nokta Komisyon'un en kısa sürede devletlerin bu isteğine yanıt vermek zorunda olmasıdır. Bu noktada Komisyon'un artırılan yetkilerini dengeleme ve üye devletlere ani durumlarda acil önlemleri alabilmeleri konusunda gerekli esnekliği sağlama kaygısının yattığı söylenebilir.

Sonuç olarak Maastricht Antlaşması'yla 115. maddede yapılan değişiklikle ulusal nitelikli ticari önlemler sıkı bir çerçeve altına alınmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda özellikle Komisyon'un yetkileri bir hayli artırılmıştır. Dahası Komisyon, metinde de görüldüğü gibi söz konusu eylemlerin değiştirilmesine veya sona erdirilmesine her an karar verebilir. Komisyon'un bu kararına uymayan üye devletler aleyhine 169. madde uyarınca ihlal davası açılabilme olanağının da bulunduğunu burada hatırlatmak yararlı olacaktır.

⁴⁸ Conclusions generales, in Relations exterieures de la Communaute Europeenne et marche interieuraspects juridiques et fonctionnels, Story-Scientia,1988 (aktaran A. Mattera, age, s. 618).

⁴⁹ Bkz, Decision 80/47/CEE, 20.12.1979, JOCE, n L 16, 22.1.1980; decision 433/87/CEE, 22.7.1987, n L 238, 21.8.1987.

⁵⁰ Bu fıkraların Türkçe tercümeleri için bkz, Can Baydarol, Avrupa Birliğini kuran Antlaşma, İKV yay., İstanbul, 1992, s. 42. Maastricht antlaşmasıyla değişikliğe uğrayan 115. maddenin yorumu için bkz, Catherine Schmitter, Article 115, in Traite sur l'Union Europeenne, Commentaire article par article, sous la direction de V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon, Economica, Paris,1995, ss. 307-320.

III- Maastricht Antlaşması'yla yürürlükten kaldırılan hukuksal dayanaklar ve bunların değerlendirilmesi

27- Maastricht Antlaşması'yla ortak ticaret politikasına ilişkin 111., 114. ve 116. maddeler antlaşmadan çıkarılmıştır. Şimdi sırasıyla bu maddelerin değerlendirmesini ve neden yürürlükten kaldırıldıklarını daha yakından görmek yerinde olacaktır.

28- İlk olarak 111. maddeyi ele alalım. 110. maddede belirtilen ilke ve hedefleri içeren ortak ticaret politikasının, üye ülkelerin dış ticari ilişkileri üzerinde meydana getireceği değişiklikler göz önüne alınacak olursa bu politikanın kademeli olarak uygulamaya koyulması gerektiği görülecektir. Bu durumun farkında olan Roma Antlaşması'nın hazırlayıcıları, ortak ticaret politikasının eksiksiz bir biçimde uygulamaya konulabilmesi için 111. maddeyle bir geçiş dönemi öngörmüşlerdir. 111. Maddenin antlaşmaya koyulmasındaki temel düşünce tek biçim bir ticaret politikasının kurulabilmesi için üçüncü ülkelerle olan ticari ilişkilerin kademeli olarak koordinasyona tabi tutulması gerektiğidir.

Bu maddeye göre "115. ve 116. maddeler saklı kalmak şartıyla geçiş dönemi (antlaşmanın yürürlüğe girmesinden 1 Ocak 1970'e kadar olan dönem) süresince şu hükümler geçerlidir:

1) Üye devletler üçüncü devletlerle olan ticari ilişkilerini geçiş döneminin sonunda dış ticaret alanında ortak bir politikanın yürütülmesi için gerekli olan şartları gerçekleştirecek biçimde koordine ederler.

Komisyon, ortak bir teşebbüste geçiş dönemi içinde uygulanması gereken usul ve ticaret politikasının birleştirilmesi konusunda Konsey'e teklifler sunar.

2) Komisyon üçüncü devletlerle gümrük görüşmelerinde ortak bir gümrük tarifesi için Konsey'e tavsiyelerde bulunur. Konsey görüşmelere başlama hususunda Komisyon'u yetkili kılar.

Komisyon bu görüşmeleri kendisine yardım amacıyla Konsey tarafından kurulmuş bulunan özel bir komiteye danışmak suretiyle ve kendisine Konsey tarafından verilebilecek yönergelere uygun olarak yürütür.

3) Konsey bu maddede kendisine verilen yetkileri kullanmada ilk iki aşamada oy birliğiyle daha sonra nitelikli çoğunlukla karar verir.

4) Üye devletler özellikle üçüncü devletlerle aralarında yürürlükte olan gümrük antlaşmalarını ayarlamayı gerçekleştirmek ve böylece ortak gümrük tarifesinin yürürlüğe girmesini geciktirmemek amacıyla gerekli olan tüm önlemleri Komisyon'la danışarak kararlaştırırlar.

5) Üye devletler üçüncü devletlere veya üçüncü devlet gruplarına karşı serbestleştirme listelerini mümkün oldukça yüksek bir seviyede birleştirmek amacıyla hareket ederler. Komisyon üye devletlere buna uygun tüm tavsiyeleri sunar.

Üye devletler, üçüncü devletlere karşı miktar kısıtlamalarını kaldırdıkları veya azalttıkları takdirde daha önce bundan Komisyon'u haberdar etmek ve diğer üye devletlere aynı muameleyi uygulamak zorundadırlar⁵¹.

29- Bu maddede dikkati çeken ilk nokta, geçiş dönemi boyunca devletlerin ticaret politikası alanındaki yetkilerini ön planda tutan 115. ve 116. maddelerin uygulanmasında bir sakınca görmemesidir. İkinci önemli nokta geçiş dönemi boyunca yapılacak çalışmalarda Komisyon'a verilen aktif roldür.

Bu çerçevede Komisyon tek bir ortak ticaret politikası oluşturulması için Konsey'e teklifler sunar. Bu ticaret politikasının tekbiçimlileştirilmesi, üçüncü devletlere karşı liberasyon listeleri, miktar kısıtlamalarının kaldırılması, 113. maddede düzenlenen antidamping ve antisübvansiyon gibi ticari savunma önlemleri gibi konularda da geçerlidir.

Komisyon ayrıca bu çerçevede üçüncü ülkelerle yapılacak uluslararası antlaşmalar için Konsey'e tavsiyelerde bulunur. Daha sonra izlenecek prosedür 113. maddedeki prosedürle aynıdır. Bu konu 114. madde çerçevesinde ele alınacağından burada ayrıntıya girilmeyecektir.

Bu maddede dikkati çeken bir diğer nokta geçiş dönemi boyunca üye devletlerin kendi dış ticaret politikalarının yönetimini ellerinde bulundurmalarına karşılık bu yetkinin sınırlandırılmış olmasıdır. Birinci sınırlama, devletlerin üçüncü devletlerle olan antlaşmalarını bu antlaşmaların ortak ticaret politikasını herhangi bir tehlikeye sokmaması için koordine etmeleri biçiminde kendini gösterir (1. ve 4. paragraflar). Bu sınırlamadan hareketle Konsey üç karar almıştır:

Bu kararlardan birincisi 20 Temmuz 1960 tarihli⁵² olup, üye devletlerin yaptığı antlaşmalara ortak ticaret politikasının kurulması için yararlı olacak her türlü değişikliğin yapılmasını mümkün kılacak 'AET hükmü' nün koyulmasıyla ilgilidir. İkinci karar 9 Ekim 1961 tarihli olup⁵³, üye devletlerin üçüncü ülkelerle yaptıkları ticaret antlaşması görüşmeleri öncesi danışma ve bilgilendirme prosedürüyle ilgilidir. Aynı tarihli üçüncü karar⁵⁴ ise süresi geçiş döneminin bitimine rastgelen antlaşmalarla ilgilidir.

İkinci sınırlama ise Topluluğun üçüncü devletlerle gümrük görüşmelerinde bulunmasıyla ilgilidir. Buna göre Topluluk üçüncü devletlerle ortak gümrük tarifesi üzerine gümrük görüşmelerinde bulunmak ve bu çerçevede antlaşmalar yapmak yetkisine sahiptir. Ancak uygulamada, Topluluk bu çerçevede üçüncü devletlerle yalnızca gümrük tarifeleri üzerine antlaşmalar yapmakla kalmamış, bunun yanı sıra 111. maddeye dayanarak bir takım ticari antlaşmalar da yapmıştır⁵⁵.

⁵¹ E. Nomer, Ö. Eskiuyurt, age. Bu maddenin yorumu için bkz, J. Raux, article 111, in Traite instituant la CEE, age, ss. 633-638.

⁵² Bkz, Quatrieme rapport general sur l'activite de la CEE, 1961, p.196.

⁵³ JOCE, 4.11.1961, s.1273.

⁵⁴ İbidem, p.1274.

⁵⁵ Bunlara örnek olarak İran ve İsrail'le yapılan ticari antlaşmaları verebiliriz. Bu antlaşmalar için bkz, JOCE, n.52, 23.10.1963, s. 2555; JOCE, n. 309,19.12.1964, s. 1518. Bu antlaşmaların 111. maddeye uygunluğu konusunda bkz, P, Pescatore, Politique commerciale, agm, s. 931.

30- Maastricht Antlaşması'yla 111.maddenin iptal edildiği görülür. Bu maddenin geçiş dönemi boyunca üye devletlerin üçüncü ülkelerle gümrük ve ticari ilişkileri düzenlediği göz önüne alınır ve geçiş dönemi sonrası bu maddenin yerini 113. maddenin aldığı hesaba katılırsa bu iptalin, misyonunu bitirmiş hukuken pek geçerliği kalmamış bir maddenin ortadan kaldırılması olduğu gayet açık olarak görülecektir.

31- Maastricht Antlaşması'yla yürürlükten kaldırılan ikinci madde 114. maddedir. Bu maddenin orijinal metnine göre "111. maddenin 2. bendiyle 113. maddede öngörülen antlaşmalar Topluluk adına Konsey tarafından ilk iki aşama boyunca oybirliğiyle daha sonra nitelikli oyçokluğuyla alacağı kararlarla yapılır"⁵⁶. Daha açık bir ifadeyle bu madde 111. maddenin 2. bendi ve 113. maddede öngörülen antlaşmaları yapma yetkisini Konsey'e verir. Bu haliyle 114. madde gümrük ve ticaret antlaşmalarının yapılmasına ilişkin hükümlerle adeta 111. ve 113. maddeleri tamamlar. Açıkça bahsetmese de Topluluk için normal uluslararası antlaşmalar çerçevesinde geçerli olan prosedür, yani görüşmeleri Komisyon'un yürütmesi, Konsey'in antlaşmayı aktetmesi bu madde için de geçerlidir. Aynı biçimde 114. maddenin metninde açıkça bahsedilmese bile Komisyon ve Konsey'in görüşme aşamasındaki bir ticaret antlaşmasından Avrupa Parlamentosu'na gerekli bilgileri verme zorunluluğunun bu çerçevede de geçerli olduğunu söyleyebiliriz. Gene metinde açıkça zikredilmese de görüşme ya da imzalama aşamalarında özellikle karma antlaşmalarda devletlerin Topuluğun yanında yer almaları gerekmektedir.

32- Bu çerçevede bir ticaret antlaşması için görüşmelerin açılmasına Komisyon'un tavsiyesi üzerine Konsey karar verir. Bu çerçevede Konsey ilk iki aşama boyunca oybirliğiyle daha sonra da nitelikli çoğunlukla karar verir. Konsey bu aşamada Komisyon'a gerekli direktifleri verir.

Komisyon, görüşmeleri Konsey'den aldığı yetkiye dayanarak ve Konsey tarafından verilen direktifler doğrultusunda yürütür. Ancak Komisyon bu çerçevede Konsey tarafından seçilen ve üye devletlerin temsilcilerinden oluşan özel bir komite tarafından da desteklenir. Bu komite aslında verilen direktiflere Komisyon tarafından tam uyulup uyulmadığını kontrol eder, Komisyon tarafından görüşmeler sonucu elde edilen sonuçları değerlendirir. Gerktiğinde Komisyon yeni direktifler ister ve bu amaçla Konsey'e tavsiyelerde bulunur.

Komisyon tarafından yapılan paraf ya da üçüncü ülkenin temsilcileriyle Komisyon'un ortaklaşa hazırladıkları nihai bildiri, görüşmelerin sona erdiğinin göstergesidir. Görüşmeler daha resmi bir biçimde ticari antlaşmanın imzalanmasıyla da sona erebilir. Antlaşma Konsey adına imzalanır. Ancak antlaşmaya iki tam yetkili temsilci imza koyar. Bunlardan birisi Konsey'in bir üyesi ya da temsilcisidir. Diğeri ise Komisyon'un bir üyesi ya da temsilcisidir. 113. madde kapsamına giren önemli antlaşmalara genelde Konsey Başkanı ve

⁵⁶ E. Nomer, Ö. Eskiuyurt, age. Bu maddenin yorumu için bkz, J. Raux, article 114, age, ss. 657-659.

Komisyön Başkanı ya da ilgili Komisyön üyesi imza koyar. Daha az önemi antlaşmalarına ise Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER) Başkanı ile Komisyön'da görevli bir üst düzey bürokrat imza koyar.

İmzadan sonra, antlaşmanın yayınlanmasıyla ilgili iki şema mümkündür: İlk olarak antlaşma bir Konsey kararı uyarınca yapılabilir. Bu durumda antlaşmanın imzalandığına ilişkin Topluluğun resmi gazetesinde açıklayıcı bir bilgi yayınlanır. 113. madde temel alınarak yapılan gıda yardım antlaşmalarında, özellikle temel ürünler ve belirli bir ürün için yapılan antlaşmalarda bu şema geçerlidir.

İkinci şemaya göre antlaşma yönetmelik yoluyla yapılır. Bu durumda yönetmelik için geçerli olan kurallar işler.

Karma antlaşma durumunda antlaşmanın yürürlüğe girebilmesi için üye devletlerin de kendi iç hukuk kurallarına göre gerekli işlemleri yapmaları gerekir. Ancak her halükarda üye devletlerin sıkı bir biçimde görüşmelere katılmalarını sağlamak antlaşmanın nihai kabulünü sağlamak için bir teminat oluşturur.

33- Ortak ticaret politikası alanında yapılan antlaşmaların Konsey içinde oylama sistemine ilişkin olan bu maddenin Maastricht Antlaşmasıyla kaldırıldığı görülmektedir. Bu maddede, söz konusu antlaşmalar üzerine geçiş döneminin ilk iki aşamasında oybirliğiyle daha sonra da nitelikli oyçokluğuyla karar verilmesi öngörülmüştür. Bu düzenlemenin yapıldığı 114. madde geçiş dönemi sona erdiği için hükmünü yitirmiştir. Öte yandan AET Antlaşması'nın özellikle 228. maddesi Konsey'in ticari antlaşma yapma yetkisini açıkça belirtmektedir. Dolayısıyla uygulanacak oylama sistemi de bu maddede yer almaktadır. Tüm bu nedenlerden dolayı Maastricht antlaşmasının hazırlayıcıları bu maddenin kaldırılması yönünde tercihlerini kullanmıştır.

34- Maastricht antlaşmasıyla yürürlükten kaldırılan son madde 116. maddedir. Bu maddeye göre "geçiş döneminin sona ermesinden sonra üye devletler ortak pazar için özel öneme sahip bulunan tüm konularda ekonomik karakterli uluslararası örgütler çerçevesinde ortak bir yol (action commune) takip ederler. Bu amaçla Komisyön Konsey'e ortak yolun ölçüsü ve yürütülmesi konusunda teklifler sunar; Konsey bu konuda nitelikli çoğunlukla karar alır.

Geçiş dönemi boyunca üye devletler takip edecekleri yolu aralarında kararlaştırmak ve mümkün olduğu ölçüde tekbiçim bir tutuma girmek amacıyla karşılıklı danışırlar.

35- Görünüşteki açıklığına rağmen 116. madde bugün hala AET Antlaşması'nın anlamı ve kapsamı tam olarak açıklığına kavuşmamış maddelerinden biridir.⁵⁷ ATAD tarafından bu madde üzerine görüş belirtilmiş olmasına rağmen, bu maddede hala ATAD'ın yorumunu gerektirecek noktalar vardır. O

⁵⁷ E. Nomer, Ö. Eskiyyurt, age. Bu maddenin yorumu için bkz, Philippe Manin, article 116, age, ss. 664-671.

⁵⁸ P. Manin, ibid.

halde bu noktaları teker teker ele almak ve tartışmaya çalışmak yerinde olacaktır.

İlk olarak "116. madde ortak ticaret politikası alanıyla sınırlı mıdır yoksa bu alanın dışında da kullanım alanı bulabilir mi" sorusuyla karşı karşıyayız. İlk bakışta bu maddenin AET Antlaşmasının ortak ticaret politikasına ilişkin 3. bölüm içinde yer aldığı göz önüne alınırsa ilgi alanının da ortak ticaret politikasıyla sınırlı kalması gerektiği düşünülebilir. Ancak maddenin metni göz önüne alındığında bunun hiç de öyle olmadığı görülecektir. Zira metinde açıkça "ortak pazar için özel bir öneme sahip olan sorun" kavramından söz edilmektedir. Bu da tabii olarak 116. maddeye ticari konular dışındaki alanlarda kullanılmaya elverişli bir madde hüviyetini vermektedir. ATAD, AETR kararıyla 116. maddenin yer aldığı bağlamdan daha ziyade metnini göz önünde bulundurarak bu maddenin yalnızca ticari konularla sınırlı olmadığı yönünde kararını vermiştir⁵⁹.

116. maddenin kullanım alanıyla bağlantılı bir diğer sorun da "ortak pazar için özel öneme sahip sorun" kavramıyla ne kastedildiğidir. Açıkça söylemek gerekirse bu ifade açık olmaktan bir hayli uzaktır⁶⁰. Bir kere ortak pazar sözcüğünün Topluluk sözcüğü yerine kullanılıp kullanılmadığı akla gelmektedir. İkinci olarak bir sorunu ortak pazar için özel öneme sahip bir konuma getiren kriterlerin neler olduğu sorusu akla gelmektedir. Birinci noktada yanıt olumsuz olmasına rağmen bugün artık ortak pazar kavramının Topluluğun pek çok alanına nüfuz ettiği görülür. Dolayısıyla birinci soruya verilecek yanıt biraz nüanslı olmalıdır. İkinci soruyla ilgili olarak şu ana kadar yapılmış olan uygulamalar bu soruya kesin bir yanıt vermek için yeterli değildir. Ancak şu var ki "özel önem" kavramı 116. maddeyi kullanma konusunda Konsey ve Komisyon'a takdir yetkisi sağlar. Ancak, özel öneme sahip sorunlarda 116. madde kullanılacaksa bu maddeye göndermede bulunmak şarttır⁶¹.

Bu maddede açık olmaktan uzak bir diğer kavram "ekonomik karakterli uluslararası örgütler" kavramıdır. Eylem alanları ekonomik olan örgütler için pek bir sorun çıkmamasına karşılık, eylemleri geniş ve çeşitli olan uluslararası örgütler söz konusu olunca bu kavram açıklayıcı olmaktan uzak kalmaktadır.

36- 116. madde geçiş dönemi boyunca üye devletlere belirli bir takım yükümlülükler getirmez. Ancak bu dönem bittiğinde yükümlülükler işlemeye başlar. Daha açık bir ifadeyle bu dönemin bittikten sonra üye devletler ortak pazar için özel öneme sahip olan konularda ekonomik karakterli uluslararası örgütler çerçevesinde ortak bir yol takip ederler. Buradaki ortak yol ya da daha doğrusu ortak eylem (action commune) güçlü bir içeriği olan ancak

⁵⁹ 22/70 nolu Commission c/ Conseil davasında verilen 31.3.1971 tarihli karar, Rec. 1971, s. 273, 76 ve 77 nolu gerekçe fıkraları.

⁶⁰ P. Manin, ibid.

⁶¹ 3,4 ve 6/76 nolu Cornelis Kramer ve diğerleri davalarında verilen 14.7.1976 tarihli karar, Rec. 1976, s. 1279, 43 nolu gerekçe fıkrası.

belirsiz bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır⁶². Aslında ortak eylem ancak bir eylemin uygulanmasına ve kapsamına ilişkin Konsey kararıyla belirli bir hale gelebilir. Bu çerçevede Komisyon'un teklifi üzerine karar veren Konsey geniş bir takdir yetkisine sahiptir. Ortak eylemin yalnızca genel ilkelerini belirlemekle yetinebilir ya da detaylara girebilir.

Uygulamada çok taraflı uluslararası antlaşmalar çerçevesinde Topluluğu Komisyon temsil eder. Bu antlaşmalara taraf olan üye devletlerin yanı sıra Topluluk adına müdahalelerde bulunur. Ancak tarım, balıkçılık gibi Topluluğun tam yetkili olduğu alanlar kapsamına giren uluslararası antlaşmalarda görüşmeleri Konsey'den aldığı yetkiye dayanarak Komisyon yürütür. Üye devletler resmi olarak herhangi bir müdahale hakkına sahip değildir.

Konsey bu maddede belirtilen ortak eylemin kapsamı ve uygulamaya koyulmasına ilişkin kararını nitelikli çoğunlukla alabilir. İlk bakışta 116. maddenin uygulamasını kolaylaştırması beklenen bu nitelikli çoğunluk sistemi, Topluluk içinde konsensüs ilkesinin geçerli olduğu süre boyunca tam tersine bu maddenin ikincil bir duruma gelmesine neden olmuştur. Dahası Topluluk düzeyinde oybirliğinin geçerli olduğu bir alanda oyçokluğuyla ekonomik nitelikli uluslararası örgütler çerçevesinde ortak eylem gerçekleştirmek pek de gerçekçi bir yaklaşım değildir⁶³.

37- Tüm bu nedenlerden dolayı 116. madde Maastricht Antlaşması öncesi dönemde pek bir uygulama alanı bulamamıştı. Dolayısıyla Maastricht Antlaşması'yla yapılan bu yürürlükten kaldırma uygulanmayan bir hükmün yok edilmesinden başka bir şey değildir.

Ancak 116. maddenin ortadan kaldırılmasıyla bir hukuki boşluğun doğması söz konusu olabilir. Bu boşluk da muhtemelen daha genel nitelikli olan ve üye devletlere işbirliği yükümlülüğünü getiren 5. madde kullanılarak aşılabilir.

SONUÇ

Ortak ticaret politikasının hukuksal dayanaklarının gelişimini ele aldığımız bu çalışmanın sonucunda bir kaç nokta dikkati çekmektedir.

38- İlk olarak ortak ticaret politikasına ilişkin AET Antlaşması'ndaki maddeler 1950'lerin mantığına göre hazırlandığından zamanla yetersiz kalmışlardır. Bu yetersizliği başta Komisyon olmak üzere Topluluk organları bazen zorlama bir yorumla da olsa aşmaya çalışmışlardır. Maastricht Antlaşması'yla bu yetersizliklerin giderilmesi gerekmektedir. Ancak Hükümetlerarası Konferans'ta gerekli uzlaşmanın sağlanamaması, ortak ticaret politikasıyla ilgili maddelerin radikal değişikliği yönünde beklenen sonucu vermiştir.

⁶² P. Manin, ibid.

⁶³ P. Manin, ibid.

Aslında Maastricht Antlaşması öncesi toplanan Hükümetler-arası Konferans'ta gerekli uzlaşmanın sağlanamaması, ister istemez ortak ticaret politikasına ilişkin bir tartışmayı gündeme getirmekte ve belki de bu tartışmadaki farklı iki akımın olması nedeniyle tam bir uzlaşmaya varılamadığını akla getirmektedir. Bu tartışmadaki birinci akıma göre ortak ticaret politikası merkezinde güçlü bir çekirdeğin bulunduğu, etrafında sürekli oluşum halinde olan ancak ilk bakışta belirlenemeyen parçacıkların var olduğu bir atoma benzer. Merkezdeki güçlü çekirdek 113. maddede sayılan sektörlerdir. Oluşum halindeki parçacıklar ise 113. maddede öngörülmemen ancak Topluluğun eylem alanı genişledikçe ortak ticaret politikası çerçevesinde ele alınması gereken sektörlerdir. Bu sayede ortak ticaret politikası dinamik bir yapı arz etmektedir.

İkinci akıma göre ise ortak ticaret politikası, 113. maddede öngörülen sektörlerde Topluluğun içinde gerçekleştirilen uyumun dışa yansıtılmasından farklı bir şey değildir⁶⁴.

Sonuç olarak hukuki olarak anlamını yitiren 111, 114 ve 116. maddeler Maastricht Antlaşması'yla antlaşmadan kaldırılmıştır. Bunun dışında yapılan değişiklikler Topluluk organlarının bu çerçevede yerleşmiş uygulamalarının bir kısmının antlaşmaya geçirilmesinden ibaret olup son derece küçük çaplı değişikliklerdir.

39- Amsterdam Antlaşması öncesi toplanan Hükümetlerarası Konferans'ta ortak ticaret politikası da görüşülen konular arasında yer almaktadır. Avrupa Birliği Antlaşması'nda yapılacak değişikliklerin yer aldığı Amsterdam Antlaşması taslağında 113. maddeye bir 5. paragraf eklenmesinin söz konusu olduğu belirtilmektedir. Buna göre "Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine ve Avrupa Parlemontosu'na danıştıktan sonra oybirliğiyle 113. maddenin 1 ila 4. paragraflarının uygulanmasını bu paragraflarca öngörülmediği durumlarda fikri haklar ve hizmet sektörü ile ilgili uluslararası antlaşma ve görüşmelere yayabilir"⁶⁵.

Amsterdam Antlaşması taslağında bu değişikliğin dışında ortak ticaret politikasıyla ilgili bir başka kayda değer değişmenin olmaması Maastricht Antlaşması öncesi toplanan hükümetlerarası konferansta yaşanan sıkıntılarının aynen tekrarlandığını ister istemez akla getirmektedir. Bu noktadan hareketle bir öngörüde bulunacak olursak ortak ticaret politikasıyla ilgili olarak uzun bir süre daha detaylı ve bağlayıcı hukuksal kurallar Avrupa Birliği Antlaşması'nda yer almayacaktır. Bunun sonucu da ortak ticaret politikası yalnızca genel ilkelerinin antlaşmada yer aldığı bir Topluluk politikası olarak uygulanmaya devam edecektir. Tabii bunun tamamen kötüye yorumlanacak bir durum olmadığı, ortak ticaret politikasıyla ilgili son derece detaylı kuralların antlaşmada yer almamasının belki de nihai analizde ani karar verilmesi gereken bir alan olan ticaret politikası alanında üye devletlere belirli bir esneklik sağladığı söylenebilir.

⁶⁴ Bu konuda daha fazla ayrıntı için bkz, A. Mattera, age, ss. 606-613.

⁶⁵ Bkz, Hükümetlerarası konferansın vardığı sonuçların toplu olarak ele alındığı 4001/97 nolu hükümetlerarası konferans dokümanı.

40- Çalışmanın başında ticaret politikasıyla gümrük birliği arasındaki sıkı ilişkiden söz edilmişti. Bu açıdan, konuyla doğrudan bağlantılı olmasa da Türkiye'yle Avrupa Topluluğu arasında gümrük birliğinin son döneminin uygulamaya konmasıyla ilgili 1 /95 nolu ve 22 Aralık 1995 tarihli Avrupa Topluluğu-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı'nın⁶⁶ ortak ticaret politikasıyla ilgili hükümlerinin bir değerlendirmesini yapmak yerinde olacaktır.

Söz konusu karar, ticaret politikası başlığını taşıyan 3. bölüm 12. maddede özetle şu hükümlere yer vermektedir:

"1- Türkiye bu kararın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Topluluk üyesi olmayan ülkelere karşı ilgili yönetmeliklerde⁶⁷ yer alan Topluluğun ticaret politikasına ilişkin uygulama önlemlerine içerik olarak benzer önlemleri ve hükümleri uygular.

2- Türkiye, GATT antlaşmasının XXN. maddesine uygun olarak bu kararın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren tekstil ve giyim ürünlerinin ticaretine ilişkin antlaşma ve uzlaşmalar da dahil olmak üzere tekstil sektöründe içerik olarak Topluluğun ticaret politikasına benzer bir politika uygular. Bu objektifin gerçekleşmesi için Topluluk Türkiye'ye gerekli desteği sağlar.

3- Bu uzlaşmaların Türkiye tarafından imzalanmasına kadar giyim ve tekstil ürünlerinin ihracatlarına ilişkin menşe sertifikası sistemi yürürlüktedir. Bu gruba giren ve Türkiye kökenli olmayan ürünler Topluluğun söz konusu üçüncü ülkelere uyguladığı ticaret politikası kurallarına tabidir.

4- Bu kararın hükümleri motorlu taşıt ticaretine ilişkin Japonya ve Topluluk arasındaki uzlaşmaların uygulanmasına engel oluşturmaz.

Bu kararın yürürlüğe girmesinden önce Topluluk ve Türkiye bu uzlaşmanın çerçevesini öngörmek için işbirliği biçimlerini belirlerler.

Bu biçimlerin belirlenmemesi durumunda Topluluğun kendisine yönelik ithalatlara karşı söz konusu uzlaşmayı uygulayarak gerekli tüm önlemleri alma hakkı saklıdır".

Bu maddeden de açıkça anlaşılacağı gibi Türkiye Topluluğun üçüncü ülkelere karşı uyguladığı ticaret politikası hükümleri ve önlemlerini uygulamaya sokacaktır. Bunun sonucu olarak da "Türkiye ticaret politikalarında sadece Topluluğun otonom ticaret politikaları ile paralel politikalar uygulamakla kalmayacak aynı zamanda Topluluğun iki ve çok taraflı politikalarını da benimseyecektir"⁶⁸. Bu açıdan bakıldığında ortak ticaret politikası alanındaki geliş-

⁶⁶ JOCE, n° L 35,13.2.1996.

⁶⁷ Bu yönetmelikler kararda sayma yoluyla belirtilmiştir. Söz konusu yönetmelikler kısaca ithalata ilişkin ortak kurallar yönetmeliği, bazı üçüncü ülkeler kaynaklı ithalata ilişkin ortak kurallar yönetmeliği, miktar kısıtlamalarının idaresi için Topluluk usullerini düzenleyen kurallar yönetmeliği, dampingli ve sübvansiyonlu ithalata ilişkin koruma kuralları yönetmeliği, yeni ticaret politikası aracı ile ilgili yönetmelikler, ihracatta ortak kurallar yönetmeliği, resmi destekli ihracat kredileri hakkında yönetmelikler ve tekstil ve giyime ilişkin yönetmeliklerdir.

⁶⁸ Sevin Toluner, 6 Mart 1995 tarihli ortaklık Konseyi kararı: Milletlerarası hukuk açısından bir değerlendirme, İst. Üniv. Hukuk Fakültesi mecmuası, 1995-1996, cilt LV, sayı 1-2, s. 53.

me ve değişmelerin Türkiye'yi ne kadar yakından ilgilendirdiği gayet açık bir biçimde görülecektir.

ÖZET

Ortak ticaret politikası, bütünleşme amaçlı Avrupa Topluluğu için taşıdığı önem göz önüne alınarak Topluluğun kurucu antlaşmalarında düzenlenmiştir. Ancak yıllar geçtikçe kurucu antlaşmalardaki hükümler yetersiz kalmış ve değişiklik ihtiyacı belirmiştir. Ancak ne Maastricht Antlaşması ne de Amsterdam Antlaşması projesi bütünü göz önüne alındığında gerekli değişiklikleri getirmedikleri görülür. Ancak ticaret politikası gibi ani kararlar verilmesi gereken bir alanda bağlayıcılığı güçlü olan bir metinde ayrıntılı düzenlemelerin yer almasının ne kadar gerçekçi olacağı tartışılabilir.

OUTLINES OF HUMAN RIGHTS IN OTTOMAN PERIOD

Dr. Hasan T. FENDOĞLU*

I. INTRODUCTION

It is not an objective behavior to prejudicially approach the Ottoman period under the influence of the Crusaders. The subject needs to be dealt with scientifically, not ideologically.

Turkey has given up its anti-Ottomanist policy following 1980's, and declared this to other international areas. At new period, however, it began to be respectful towards its own history and human beings. It wasn't until 1980's that researchers had gained easy access to Ottoman archives. It is worth noting that only 10% of these documents have been completed and presented to researchers so far. Ninety percent of these documents have yet to be classified. Besides, there are about 20.000 volume verdicts of Ottoman Courts of "İstanbul Şer'iye Sicilleri Arşivi", which are utmost importance over human rights issue for Turkey as well as 20 Arap and other Middle East countries. Nevertheless, it is rather difficult to claim that those studies carried out at the Ottoman archives are enough.

There are two major empires in the history: Roman Empire and Ottoman State. It is too difficult to rule such areas as Middle East, Balkans and Caucasus, and to rule these areas has required to be very intelligent. Ottoman realized this fact in not less than 600 years.

Ottoman State is an European country. It has tried to approach the Europe step by step from 1299 onwards. The State has been mainly ruled by Islamic Law (Şer'i hukuk) and law of custom (örfi hukuk).

However, it is hardly likely to claim that Ottoman's Law has always been on Islamic Law.

II. THEORY

Ottoman Law have always been considerably respectful to human beings as theoretically. Prior to talking about human beings issue, we had better take up the subject in terms of "human being".

The view-point of Ottoman-Islamic Law to the concept "human being" is paradoxical with that of any westerner photospheres It is, however, difficult to suggest that the two difficult worlds, i.e Islamic and western world, have not made any contributions to humankind in the past.

* University of Dicle, Faculty of Law.

Outlines Of Human Rights In Ottoman Period

Aristo says, "humanbeings is a speaking animal" or "humanbeing is a sociological creature". According to Diderot, "Humanbeing is an animal more or less". Some western philosophers claims that "humanbeing is zoon politicon". Adam Smith says; "humanbeing is an economical animal". According to Karl Marx, "human being is an animal who produce tool". Nietzsche says; "Christian Jesus is a red-faced animal". For Freud, "a human being is under the eject of libido. Darwin puts forth, "humanbeing is out of monkey". According to Albert Casmus, however, "humanbeing is an animal who does not want to be an animal".

At no period have any Islamic philosophers or thinkers spoken of humanbeing as an animal. According to them, human is man and woman, not an animal.

Ottoman Empire, during its time was the most flourished liberty country in the world. Humanbeing is not created sinfully, but without sin.

In the Ottoman-Islamic law, there are three maslahats (benefits); "Zaruri maslahats, haci maslahats and tahsini maslahats". Zaruri maslahats have five freedoms:

- (i) Protection of religion {religion and belief),
- (ii) Protection of living right,
- (iii) Protection of generation (family and children's rights),
- (iv) Protection of mind (protection from harmful substances and drug),
- (v) Protection of property (property and socil rights),

These rights are "zaruri (Much more necessary) maslahats". Beside these, there are "haci (more necessary) maslahats", which involve beneficial works for individual fulfillment and society.

"Haci (more necessary) Maslahats" means less necessary needs according to the zaruri maslahats.

Apart from these, there are "tahsini (necessary) maslahats", which comprise less beneficial works for individual and society.

Majalla-i Ahkam-i Adliye, founded in 1869-1876 during Ottoman Empire, accepted these maslahats. Article 58 of Majalla spells out that "administration on population belongs to maslahats".

Islamic Law also accepts "classical rights and freedoms", "political rights and freedoms" as partly, as well on "social and economic rights and freedoms". The right to perseverance has been accepted in Islamic Law by the name of "Huruç ala-Sultan" lang before John Locke {1632-1706) who may generally considered the "the father of liberalism". Furthermore, the right to opposition was also accepted by Islamic law¹. It is possible to say that

¹ Fot details look at, Fendoğlu, H.: "Osmanlı Devletinde Muhalefet Hakkı (Opposition Right in Ottoman State)", Symposium on Human Rights, 10 December 1995, Tarık Zafer Tunava Kültür Merkezi, İstanbul 1995 (publish).

John Locke and other philosophers may taken this ideology in the enlightening era. In Ottoman State, the night to opposition and Hurucala-Sultan none accepted as partly

There are similar things between Jonh Locke and Ibn Haldun. It can therefore, be suggested that there is Islamic thought, not Roman and Greek thought, on the basis of universal human rights.

III. HUMAN RIGHTS PRACTICE IN OTTOMAN STATE

Organization of Judiciary System: The arrest of someone without trial or verdict of any court is not generally possible. The definition period by the police is three days. It is necessary that the accused be sent for trial within three days. Also, to search a residence without Kadi's verdict is almost impossible. On the Kadi's verdict the person's name, adress and other individual properties such as hairs' colour, eyes' colour etc. should be written. In addition, during search of a residence, an Imam or Priest is requested to be present.

Article 50 of "Yavuz Sultan Selim Kanunnamesi" says, "It is forbidden to arrest someone without Kadi's verdict". Article 34 of "Bursa Kanunnamesi" spells out "It is contrary to the custom of Ottoman and Islamic Law to arrest someone if his crime is not proved for certain". "IV. Murad Kanunnamesi" says that "It is not possible to arrest someone when there is sponsor (or guarantor) at the court". For him, there is the possibility of running away or when a big crime is in question, he is to be arrested". As is known, Sultan Yıldırım Beyazıd's whitney was nat accepted by the Kadi of Bursa.

Ottoman judiciary system is independent in view of administration. Sultan or Saray can not dictate to Kadi to decide wrongly. As regards this matter, no evidence has been encountered in archive documents.

Kadi is from the class of ilmiye, and written directly to Saray. He is not responsible to Governor in writing. İlmiye class or ehl-i şeria consists of müderris (professor) muftis and kadıs. They are administrators of Ottoman State.

But there are conflicts between ehl-i orf and ehl-i şer striver to pull them into law. This situation has always given rise to many paradoxes over human rights issue during Ottoman Empire.

If a Kadi commits a crime, he can only be tried at Divan-i Humayun in Istanbul. Therefore, local authorities can not try a Kadi.

In Ottoman Kadi system, there is a group referred to as "Şühud" (whimess) or "Şühudulhul" (witness of condition). Their number varies from 5 to 10. They are chosen from retired Kadıs, kazaskers and other lawyers. Under the Kadi's verdict, the signature of mugahits (witnesses) are essential².

² For details look at, Fendoğlu. H.: *Türk Anayasa Hukuku Tarihinde Yargı Bağımsızlığı* (The Independence of Judiciary System in Turkish Historical Constitutional Law), İstanbul 1996.

Outlines Of Human Rights In Ottoman Period

Torture. In Islamic and theoretical Ottoman Law, torture is forbidden by law. There may be some mistakes in practice. Torture, as evidence, is not accepted in Islamic sects (mezheps). Following a war, in Islamic law, a captive may be questioned regarding the matters of identity, not the military secrets, since it is forbidden³.

Some mistakes may have been committed in Ottoman Rule, as in other States, for example, the murder of Sultans' brothers by Sultan himself, to be a state above the law, interference of Sultans' wives in State affairs and broken down of Army and economy.

Ottoman State was a tolerant state; therefore, a number of jewish people have migrated from Spain to Ottoman Land in 1492⁴. Ottoman Empire was the first state to enjoy liberty during its period.

Minorities. Minorities also were in liberty under the Ottoman Rule. They had fundamental rights such as the right to live, the right to property and the right to freedom. Sokullu M. Pasha, -who was an non-moslem originally- the Prime Minister of Fatih Sultan Mehmed, has built a church along with a mosque in his village. Also, his brother was a priest in this village.

Minorities have largely enjoyed certain rights in the laws such as civil, family and heritage. Churches had autonomous structures as regards religious organizations, judicial, educational and economic matters, and they could establish foundations, has pitals and educational institutions.

Three basic rights and freedoms were granted to all humanbeings by the Ottoman State; First, to speak whichever language they may like; second, the liberty for the maintenance of their culture and thirdly, to live with their own pravite law.

³ Ez-Zuhayli, M. Vehbi; *Asarü'l-Harb Fi'l-fikhi'-İslami Diraseten Mutkarine*, Dima□k, non-date, Dar'ul-Fikr,p.392; Amir, Abdullatif; *Ahkamü'l-Esra ve Sebaya fi'l-Hurubi'l-Islamiyye*, Dar'ul-Kitabi'l-Misri-Dar'ul-Kitabi'l-Lubnani, 1406/1986, p.149.

⁴ Look at, Fendoğlu, H.: *Türk Kamu Hukuku Tarihinde Kölelik (Slave in Turkish Historical Public Law)*, İstanbul 1996, p.69, foot-note 2.

1980 SONRASI TÜRKİYE MİLLİ GELİRİNDEKİ DEĞİŞMELER

Yrd. Doç. Dr. Selim ERDOĞAN

1. GİRİŞ

Milli gelir, dönem başı ve sonunda aynı zenginlikte kalmak koşuluyla, bir yıl içerisinde, bir ülkede üretilen mal ve hizmetlerin piyasa fiyatlarıyla toplam değeridir. Bir başka deyişle, bir ülkede, bir yıl içerisinde mal ve hizmetlerin üretimlerinden meydana gelen, üretim faktörlerinin gelirlerinin toplam parasal değerine, *milli gelir* diyoruz.

Bu tanımlardan birincisine göre, piyasa fiyatlarıyla mal ve hizmetlerin toplam değeri, aynı zamanda gayr-ı safı milli hasıla (GSMH) olarak da bilinir. Gayr-ı safı milli hasıla, bir ülkede üretilen tüm mal ve hizmetlerin toplam değeridir. Bu değer, özel ve devlet harcamaları ile özel ve kamu yatırımlarından oluşur. Burada yapılan şey, ekonomide üretilen tüm malların fiyatlandırılıp, fiyat ve miktar çarpımları sonucu toplam değerlerin bulunmasıdır. Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi, bir önceki yılın mal ve stokları dikkate alınmaz. Çünkü onlar zaten bir önceki yılın gayr-i safı milli hasılası içerisinde yer almıştır.

Tanımlardan ikincisine göre ise, üretim faktörlerinin gelirleri, ülkenin milli gelirini belirlemektedir. Bir toplumda üretim faktörleri emek, sermaye, doğa ve girişimcidir. Bu dört unsur bir araya gelerek mal ve hizmet üretir, sonra da meydana gelen ve milli ürün yahut parasal olarak ifade edildiğinde milli gelirden paylarını alırlar.

Paralı ekonomilerde üretim faktörlerine, üretici hizmetlerinin karşılığı para olarak ödenir. İşte bu ödenen paraların toplamına milli gelir diyoruz. Yani; emeğin milli gelirden aldığı pay olan ücret, sermayenin faiz, doğanın kira ve girişimcinin karının toplamı milli geliri oluşturmaktadır. Bu yönden milli geliri, bir ülkede üretim faktörlerinin, bir yıl içerisinde üretime katılması karşılığı aldıkları parasal değerler toplamı şeklinde tanımlayabiliriz. Ancak hemen belirtelim ki, üretim faktörlerinin eline geçen her gelir, tanımda belirtilen anlamda milli gelirin bir parçası değildir. Çünkü, emekli maaşları, hediye ve bağışlar, daha çok transfer niteliği taşıdığından, faktör gelirleri kapsamına girmezler.

Bu açıklamalarımıza dayanarak, milli geliri çok kısa şekilde ve iki türlü tanımlamamız mümkündür. Birisi, bir toplumda, bir yılda üretilen nihai malların piyasa değeri ve ikincisi de bir yılda yaratılan kıymetler toplamıdır.

Milli gelir aslında, bir ekonominin genel refah ölçüsü sayılabilir. Basit deyimle, toplumun zenginleşip, zenginleşmediği hakkında bir fikir verir diyebiliriz. Refah bir bakıma, bireylere milli gelirden isabet eden mal ve hizmet

miktardaki artış olarak tanımlanabilir. Yani bir ülkede mal ve hizmet miktarı arttıkça, o toplumda refah ta yükselir. Ancak bir ülkede refahtan söz edebilmek için, milli gelirin büyük ölçüde dengeli dağılması şarttır. Yani, ülke milli gelirinin büyük bir kısmının, nüfusun büyük kısmına gitmesi önemlidir. Belirli bir dönemde bir sınıfın geliri artarken, bir diğer kesimin geliri artmıyor veya az artıyor, hatta azalıyorsa; o toplumda refahtan söz etmek anlamsız olur. Önemli olan husus, bir sınıfın refah düzeyini düşürmeden, diğer kesimin refahını artırabilmektir.

Milli gelir, ekonominin genel yapısı ve potansiyeli hakkında da fikir verir. Örneğin bir sektörün nispi önemi, milli gelirdeki paylarıyla karşılaştırılarak belirlenir. Gelirlerin sosyal sınıflar arasındaki dağılımı da, yine milli gelir içerisinde karşılaştırılır. Ayrıca milli gelir ülkeler arası refah karşılaştırmalarında da bir gösterge olarak kabul edilir.

Bunlara ek olarak, hesaplanan milli gelir rakamları ile ilerisi hakkında tahminlerin yapılması ve gelecekteki refah düzeyi konusunda bilgi sahibi olunması mümkündür. Bu yolla yapılacak tahminlerde, ekstrapolasyon yönteminden yararlanılır.

Milli gelirin belirtilen bu önemine karşılık, uluslararası karşılaştırmalarda bazı güçlüklerin olduğunu da belirtmek gerekir. Nitekim, gelişme halindeki ülkelerde, üretilen mal ve hizmetlerin bir bölümü, ailenin yıllık ihtiyacı amacıyla alıkonulmakta olduğundan, böyle ülkelerde hesaplanan milli gelir rakamları pek gerçeği yansıtmamaktadır. Çünkü, böyle bir durumda piyasaya sunulan malların miktarı az görünür. Yine ekonomide kazanılan gelirlerin bir kısmı, yabancı firmaların elinde toplanmaktadır. Bu bakımdan ortalama gelir düzeyi düşüktür. Bunların yanı sıra, ülkelerin milli gelirlerini hesaplama yöntemleri de farklıdır. Onun içindir ki, ülkeler arası karşılaştırmalarda kesin hüküm vermek bir hayli güçtür.

Milli gelir genelde 2 türlü akımı ifade eder. Bunlardan biri üreticilerle, çeşitli tüketiciler arasındaki mal ve hizmet akımı; diğeri de, üretimden kaynaklara ve üretim faktörlerine yönelen parasal akımdır. Milli gelir ve büyüklükleri aslında, bu akış sisteminin üç ayrı aşamasında ve ayrı ayrı hesaplanmaktadır. Söz konusu üç aşama, üretim yolu, gelir yolu ve harcamalar yoludur. Burada milli gelirin hesaplama yöntemlerini açıklamaya gerek görmüyoruz. Çünkü konumuz, Türkiye milli gelirin dönemi içindeki seyri ve gelişimidir.

2. TÜRKİYE MİLLİ GELİRİNDEKİ GELİŞMELER

2.1. Cari Fiyatlarla Milli Gelir

Türkiye'de üretim faktörlerinin hizmetleri karşılığı elde ettikleri gelirlerden hareket ederek, her yılın fiyatlarıyla milli gelir rakamları 1983-1992 yılları arası Tablo:1'de gösterilmiştir.

TABLO:1 Türkiye'de Cari Faktör Fiyatlarıyla Milli Gelir (Milyon TL)

Yıllar	Milli Gelir	İndeks(1983=100)
1983	11.485	100.0
1984	18.339	159.7
1985	27.797	242.0
1986	39.370	342.8
1987	69.940	609.0
1988	120.718	1.051.1
1989	215.712	1.878.2
1990	361.391	3.146.6
1991	566.772	4.934.9
1992	977.980	8.515.3

Tablo:1'de görüleceği gibi, cari fiyatlarla ülke milli geliri, 1983-1992 arası önemli ölçüde artmıştır. Nitekim, 1983 yılında 11.485 Milyon TL iken, 1986'da 39.370 ve 1992'de de 9 katına yakın artarak 977.980 Milyon TL'ine çıkmıştır. Ancak bu artış yıllar ve plan dönemleri itibariyle farklı olmuştur. Çünkü, Dördüncü Beş Yıllık Plan döneminin son iki yılında %59.7 oranında artış kaydeden milli gelir, 1985-1989 arası Beşinci Beş Yıllık Plan döneminde 8 kat artmıştır. Bu demektir ki, ortalama yıllık artış %160 dolayındadır. Beşinci Beş Yıllık Plan dönemi olan 1989- 1993 arası cari milli gelir artışı 4 yıl için 4.5 kat, yani yıllık %100'den fazla olmuştur. Görüleceği gibi 1989 sonrası, yıllık artış hızında bir yavaşlama göze çarpmaktadır. Bu da tüm dünyada yaşanan iktisadi durgunlukta ve daha sonra açıklanacak bazı faktörlerden ileri gelmiştir.

Hemen belirtelim ki, cari fiyatlarla hesaplanan milli gelir rakamları, dönemler arası karşılaştırılmalarda gerçek durumu yansıtmaktan uzaktır. Çünkü her yılın milli geliri, o yılın fiyatlarıyla hesaplanmaktadır. Yıllık fiyat artışlarından kaynaklanan cari milli gelirdeki büyümeler yanıltıcı olabilir. Onun içindir ki, belirli bir yılın fiyatları esas alınarak hesaplanacak milli gelir rakamları dediğimiz, sabit fiyatlarla milli gelirin daha gerçekçi sonuç vereceği düşünce-siyle ayrı bir başlık altında konuyu inceleyeceğiz.

2.2. Sabit Fiyatlarla Milli Gelir

Daha önce de belirttiğimiz gibi, bir ülkenin cari fiyatlarla milli gelirindeki artışların, toplumun refahının ölçülmesinde kriter olarak alınması ve bunlara dayanarak karşılaştırmalar yapılması; bizleri yarılış sonuç ve kararlara götürebilir. Çünkü herhangi bir yılın milli gelirinde meydana gelen artışın sadece üretilen mal ve hizmet miktarındaki artıştan değil, bunların fiyatlarındaki yükselmelerden de ileri gelmiş olabilir. Bir başka deyişle, paranın iç değerinde meydana gelen değişimler ve özellikle düşüşler, milli gelir rakamlarının büyük ölçüde kabarmasına yol açar. Yani enflasyonun etkisi, bu şişirilmiş rakamlara neden olduğundan, milli gelir serisine bakarak hızlı bir milli gelir artışından ve dolayısıyla hızlı bir ekonomik büyümeden söz etmek doğru

1980 Sonrası Türkiye Milli Gelirindeki Değişmeler

olmaz. Onun içindir ki, herhangi bir yılın temel yıl alınması, milli gelirin o yılın fiyatlarıyla hesaplanması gerekir. Bu şekilde bulunacak değerler, her yılın fiyatlarıyla değil de, belirli bir yılın temel yılın fiyatlarıyla elde edilmiş olacaktır. Bu yöntemle belirlenecek rakamlar, söz konusu yılların gerçek milli geliri, yani ülkenin reel milli gelirini gösterecektir. O halde reel milli gelirin hesabında, her yılın fiyatları değil, temel yılın fiyatları geçerli olacaktır. İşte bu yolla bulunan milli gelir rakamlarına *sabit fiyatlarla milli gelir* adı verilir.

Sabit fiyatlarla milli gelirin hesaplanmasında sektörler itibarıyla çeşitli indeksler kullanılmaktadır. Bu indeksler içerisinde en yaygın kullanılan yöntem, hesaplama yapılan cari fiyatlarla milli gelir rakamlarını, temel yılın fiyatlar genel düzeyini 100 kabul ederek düzenlenen genel indekse (toptan eşya fiyatları indeksi) oranlamaktır. Yani bu yöntemde, her yılın cari fiyatlarla milli gelir rakamlarını, başlangıç yılını 100 kabul eden, o yılın toptan eşya fiyatları indeksine bölmek suretiyle, sabit fiyatlarla milli gelir elde edilmiş olur. Şunu da hemen ekleyelim ki, toptan eşya fiyatları indeksinin her çeşit mal ve hizmet için deflatör olarak kullanılmasının bazı sakıncaları vardır. Bu nedenle her sektörde milli gelir toplamına giren bazı değerler, farklı indekslerle deflate edilir. Bu deflatörler tek veya çift olabilir. Biz bunların ayrıntılarına girmek istemiyoruz. Çünkü ayrıntılı bilgi milli geliri hesaplama bültenlerinde mevcuttur.

Ayrıca İngiltere ve Kanada gibi bazı gelişmiş ülkelerde, sabit fiyatlarla milli gelir hesabında, bir temel yıl değeri esas alınmakta ve bulunan artış oranı ile ileriye dönük tahminler yapılmaktadır ki, bu istatistiksel metoda ekstrapolasyon yöntemi diyoruz.

Biz ülkemizin sabit fiyatlarla milli gelirini hesaplamada deflatör olarak toptan eşya fiyatları indeksini kullandık ve araştırma dönemimizin ilk yılı olan 1983 yılını temel yıl aldık. Bu yolla hesapladığımız milli gelir rakamlarını tablo halinde verdik.

TABLO:2 Türkiye'de Sabit Fiyatlarla Milli Gelir

Yıllar	Cari fiyatlarla Milli gelir	Toptan Eşya Fiyat İndeksi	Sabit Fiyatlarla Milli Gelir	İndek.5 (1983=100)
1983	11.485	100.0	11.485	100.0
1984	18.339	152.0	12.065	105.1
1985	27.797	212.8	13.063	113.7
1986	39.370	269.6	14.603	122.4
1987	69.940	374.7	18.665	162.5
1988	120.718	586.8	20.572	179.1
1989	215.712	968.2	22.280	194.0
1990	361.391	1.359.4	26.585	231.5
1991	566.772	2.038.9	27.798	242.0
1992	977.980	3.654.6	26.760	233.0

Tablo:2'de de görüleceği gibi, Türkiye'nin 1983 yılı fiyatlarıyla milli geliri, 1983 yılından itibaren 1986'ya kadar tedrici artışlarla seyretmiş iken; 1987

yılında, bir önceki yıla göre %5 dolayında artma göstermiştir. 1988 yılından itibaren tekrar yavaş artışlar gösteren sabit fiyatlarla Türkiye milli geliri, 1991'de 27.798 milyar TL'na çıkmıştır. 1992 yılında ise, enflasyondaki hızlı artış nedeniyle cari fiyatlarla milli gelir artış %72.6 artarken; sabit fiyatlarla milli gelir % 4 dolayında azalma göstermiştir.

Sabit fiyatlarla Türkiye milli gelirindeki artış oranı, Birinci Beş Yıllık Plan döneminde %19.0; İkinci Beş Yıllık Plan döneminde %31.0; Üçüncü Beş Yıllık Plan döneminde %28.0; Dördüncü Beş Yıllık Plan döneminde %20.0; Beşinci Beş Yıllık Plan döneminde de %36.0 dolayındadır. Anlaşılacağı gibi İkinci Beş Yıllık Plan döneminden itibaren sabit fiyatlarla milli gelir 1984 yılına kadar azalmış, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde de tekrar artmıştır.

Öte yandan, 1983 yılında 100 olan sabit fiyatlarla milli gelir indeksinin 1991 yılında 2.5 katına yakın artarak %242.0 olduğunu görüyoruz. Ancak daha önce açıklanan cari fiyatlarla milli gelirdeki dönemin artış oranının %85.15 olduğunu dikkate alınırsa, cari fiyatlarla son on yıldaki milli gelirin 85 kat artışına karşılık, sabit fiyatlarla sadece 2.5 kat artığını ve bunun da gelişmede, Batılı ülkelerle aradaki açığı kapatmada yeterli olamayacağı anlaşılır.

Bu açıklamalar da gösteriyor ki, özellikle 1987'den sonraki hızlı enflasyonist etkiler, cari fiyatlarla milli gelirin çok hızlı, sabit fiyatlarla ise yavaş artmasına neden olmuştur. Nitekim, 1987 yılı ile 1992 arası cari fiyatlarla milli gelir 14 kat artarken, sabit fiyatlarla artış sadece 1.5 katıdır.

Türkiye'de yıllar itibariyle bir inceleme yaptığımızda, ülkemizin gelişme hızının yıldan yıla önemli ölçüde değişiklikler gösterdiğini belirliyoruz. Nitekim, Birinci Beş Yıllık Plan döneminin ikinci yılında %7-8 olan gelişme oranı, 1965'te %2.1'e düşmüş ve 1966'da da %11.3'e çıkmıştır. Plan döneminin son yılında ise yine düşme göstererek %4.1 olmuştur. Bununla beraber Dördüncü Plan dönemine kadar yıllar itibariyle oranının artışı dikkati çekmektedir. Halbuki Dördüncü Beş Yıllık Plan döneminin ilk yılında, 1978'de 1977'ye göre sabit fiyatlarla GSMH %3.8; 1979'da da 1978'e nazaran %2.8 oranında artmıştır. Bir diğer deyişle, Dördüncü Beş Yıllık Plan döneminin ilk iki yılında gelişme oranı negatif seyir izlemiştir diyebiliriz. Bu bir bakıma gelişmenin durduğu ve hatta gerilediği anlamına gelmektedir. 1981 yılından sonra da gelişme oranındaki azalmalar devam etmiştir. Özellikle ilk iki plan döneminde GSMH rakamlarındaki artış ve eksilişlerin daha çok tarımsal üretim, dolayısıyla hava şartlarındaki anormalliklerden kaynaklanmaktadır. Çünkü hava şartlarının iyi gittiği 1966, 1969, 1971, 1974 ve 1975 yıllarında tarım ürünlerinin bol ve tarımsal gelirlerin de yüksek olması nedeniyle ülkemiz GSMH'si da önemli ölçüde artmıştır. Fakat, kötü hava koşulları ve kuraklığın hüküm sürdüğü yıllarda ise, tarım gelirleri büyük ölçüde düşmüş ve GSMH'deki artış oranında, hava şartları ve tarımsal gelirin yanı sıra, diğer sektör gelirlerinin de etkisi bulunduğu anlaşılmıştır. Bir başka deyişle, hava şartlarının etkisiyle birlikte üretim düzeyindeki dalgalanmalar ve fiyatlar, gelişme oranı üzerinde önemli rol oynamıştır. diyebiliriz. Örneğin, sabit fiyatlarla 1979 yılında, 1977

Yılına göre tarım gelirlerindeki azalmanın yanı sıra, inşaat, mali kurumlar ve hizmetler gelirlerinde de azalmalar olduğu açıkça görülmektedir.

1984 - 1989 yılları arası Beşinci Beş Yıllık Plan döneminde ise, üretim faaliyetleri gelirlerinde ve GSMH'da önemli dalgalanmalar olduğuna dikkati çekmektedir. 1985 yılında tarım gelirleri sabit fiyatlarla %2.4 artmış iken, 1986'da %7.8'e çıkmış, 1987'de %2.1'e düşmüş, 1988'de yine artmış ve %6.9 olmuştur. Aynı şeyi ticaret ve inşaat için de söylemek mümkündür. Sadece devlet hizmetleri yılları itibarıyla sürekli artış kaydetmiştir. GSMH'daki artış ise 1985 yılında %5.1, 1986'da %8.1, 1987'de %7.4 ve 1988'de de %3.4'tür. Bu da gösteriyor ki, Beşinci Beş Yıllık Plan döneminde GSMH ve sektör gelirlerinden yılları itibarıyla önemli dalgalanmalar söz konusudur. 1990'dan sonra ise sektör gelirlerinde, 1992 hariç tutulursa belirgin düşüş ve dalgalanmalar dikkati çekmektedir. Özellikle tarımda bu açıkça görülmektedir. GSMH 1990'da sabit fiyatlarla %9.2 artarken, 1991'de bu oran %0.5'e düşmüş, 1992'de tekrar %6.4'e çıkmıştır.

TABLO:3 Türkiye'de Kalkınma Planları Döneminde Sektörlerin Gelişme Oranları

Sektörler	1.BYKP Dönemi	2.BYKP Dönemi	3.BYKP Dönemi	4.BYKP Dönemi	5.BYKP Dönemi
Tarım	3.2	3.1	3.3	2.2	4.8
Sana i	9.7	7.6	9.9	1.7	7.1
Hizmetler	7.9	7.7	7.9	2.5	5.3
GSYİH	6.4	6.1	6.5	2.3	5.6
GSMH	6.4	6.1	6.9	2.3	6.0

Tabloda da görüleceği gibi, ülkemizde uygulanan kalkınma planlarında öngörülen GSMH artış oranları genellikle %7 ve bu oranın üzerinde iken, bazı yıllar söz konusu oran bazı sektörlerde aşılmış olmakla beraber, çoğu yıllar bu oranın altında kalmıştır. Hatta 1977, 1978 ve 1979 yıllarında sıfıra ve sıfırın altına düşmüştür. Ancak GSMH'nin %7 oranındaki artışın dahi, gelişmiş ülkelerle aradaki mesafeyi kapatma konusunda da vurgulamak isteriz. Çünkü milli gelir düzeyinin nispeten düşük olduğu ülkemizde %7'lik brüt bir gelişme hızı, hiçte yüksek kabul edilmemelidir. Kaldı ki son 25 yıllık dönemde ancak 11 yıl, öngörülen gelişme hızına yaklaşıldığı veya ulaşılabildiği düşünülecek olursa, 14 yıl belirlenen orana yaklaşılammış olduğu görülür. Bu da gösteriyor ki, kalkınma planlarında belirlenen hız ile gerçekleşen oranlar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu nedenle, planlardaki hızların hedeflenmesinde, ülkenin tüm şartlarının çok dikkatli analiz edilmesi ve dünya koşulları da dikkate alınarak karar verilmesinin daha doğru olacağı kanısındayız.

Gelişme oranlarının gerçekleştirilememesinin bazı önemli nedenleri vardır. Biz burada bunların fazla ayrıntılarına girmek istemiyoruz. Sadece şunu belirtmekte yarar görüyoruz ki, ülkemiz nüfusunun hızlı artışı, vatandaşların yıllık net gelirlerinde arzulanan büyüme ve gelişmeyi sağlamada olumsuz etki yapmaktadır. Örneğin, gelişme oranının %7 olduğu bir yılda,

nüfus artış hızı %2.5 dolayında bulunduğundan; ülkemizin net kalkınma hızı %7 - %2.5 = %4.5'a düşmektedir. Gelişme hızının %2.5 veya %3 olduğu yıllarda ise, net gelişme hızı sıfıra düşmüş veya sıfıra yaklaşmış olmaktadır. Kaldı ki, gelişmiş ülkelerin yıllık gelişme hızlarının genellikle %3 ile %3.3 dolayında olduğunu dikkate alırsak, %7'lik bir kalkınma hızı bile gelişmiş ülkelerle, ülkemiz arasındaki açığı kapamak için sadece %1.5'lük bir oran kalıyor ki, bu hız da bir hayli yavaştır.

Kısaca ülkelerin net kalkınma hızları, GSMH'daki artış oranından, nüfus artış oranının düşülmesinden sonra belirlendiğinden, GSMH'daki yıllık artış oranının, nüfusun yıllık artış oranının üzerinde gerçekleşmesi halinde ancak net gelişme hızının pozitif olması mümkündür. Kaldı ki, gelişmiş ülkelerle aradaki farkı kapatmak için, diğer gelişmiş ülkelerin %3'lük gelişme hızlarını da dikkate almak gerekir. Bu taktirde, ülkemiz kalkınma hızının yıllık en az %5.5 olması gerektiğini vurgulamak isteriz. Yani %5.5'lük yıllık kalkınma hızının üzerindeki bir oran ancak gelişmiş ülkelerle aradaki gelişmişlik açığını kapatmada olumlu katkıda bulunabilecektir.

GSMH'daki artış oranının, birçok yıllar arzulan hedefe ulaşamadığını ve genelde %7'nin altında kaldığını belirtmiştik. Ülkemizde Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde GSMH'daki artış oranı %6.7 iken, İsrail'de bu oran %9.0, İspanya'da %9.6 ve Yunanistan'da da %7.6'dır. 1992 yılında ise ekonomik büyüme oranı ABD'de %1.8, İspanya'da %1.8, Almanya'da da %1.4'tür. Anlaşılacağı gibi son yıllarda gelişmiş ülkelerin büyüme oranlarında düşüşler vardır. Ülkemiz büyüme oranının hedeflenen oran olan %7'ye ulaşması halinde önemli gelişme mesafeleri alınabilecektir.

2.3. Kişi Başına Milli Gelir

Bir ülkede, milli gelirin artışında nüfus miktarının çok önemli rolü olduğu bilinmektedir. Çünkü toplam nüfusa eklenen her fert, ülke milli gelirine katkıda bulunur. Ancak nüfus yapısını dikkate almadan, toplam milli gelire bakarak bir ülkenin refahından söz etmek doğru olmaz. Nitekim, nüfusun milli gelirden hızlı artması halinde, toplumun refahının artması şöyle dursun toplum fakirleşir ve refahın düşmekte olduğu gerçeği ortaya çıkar. Bu nedenle, kişi başına gelir rakamlarının dikkate alınarak gelişme ve refahın ölçülmesi şarttır. Ekonomik gelişmenin bir tanımının da, kişi başına düşen milli geliri devamlı surette arttırabilme süreci olduğu unutmamak gerekir.

Şurası da gerçektir ki, bir toplumdaki kişi başına milli gelir rakamları da her zaman o ülkenin gelişme refahının gerçek ölçüsü olmayabilir. Çünkü, milli gelirin toplumun fertleri arasındaki dağılımı da büyük önem taşır. Kişi başına geliri çok yüksek, fakat ekonomik ve sosyal refahı büyük ölçüde düşük bazı zengin petrol ülkelerine rastlamak mümkündür. Şayet gelir dağılımını dikkate almadan, ülkelerin refahı konusunda karar verirsek yanlış olur. Örneğin kişi başına geliri çok yüksek olan bir ülkede, milli gelirin %80'inin, nüfusun %10'una ve milli gelirin kalan %20'sinin de nüfusun %90'ına paylaşılması halinde; o ülkenin gelişmiş veya müreffeh bir ülke olduğunu söyleye-

meyiz. Ancak milli gelir ve nüfus arasındaki oransal denge sağlanabilirse, işte o zaman refahtan söz edilebilir.

Bu açıklamalarımız da gösteriyor ki, ekonomik refahta, kişi başına gelir rakamlarının yanı sıra, daha birçok istatistiki veri ve bilgilere ihtiyaç vardır. Başka bir deyişle refahın belirlenmesinde, toplumdaki gelir dağılımı ve gelir gruplarına göre harcama kalıpları; belirli dönemlerde, bunlardaki değişimleri gösterecek ve hayat standardı konusunda bilgi verecek düzenli ve güvenilir istatistiki verilere gerek duyulur. Ülkemizde ise maalesef belirtilen düzen ve güven derecesinde verileri bulma imkanı hemen hemen hiç yoktur, diyebiliriz. Onun içindir ki, yardımcı bilgilerden uzak, sadece kişi başına düşen GSMH veya milli gelir rakamlarına bakarak ülkemiz fertlerinin refahı konusunda bilgi sahibi olmaya çalışıyoruz. Kişi başına gelirin, toplam milli gelirin, ülke nüfusuna oranlanmasıyla bulunduğunu belirterek ülkemizde kişi başına GSMH rakamlarını bir tablo halinde verelim.

TABLO:4 Türkiye'de Kişi Başına GSMH (TL)

YILLAR	YIL NÜFUS (000)	ORTASI CARİ FİYATLA. KİŞİ BAŞINA GSMH	1983 FİYATLA. KİŞİ BAŞINA GSMH
1983	47.279	242.000	2.400
1984	48.557	377.000	2.500
1985	50.306	715.000	3.400
1986	51.433	1.012.000	3.800
1987	52.561	1.446.000	3.859
1988	53.715	2.436.000	4.151
1989	54.893	4.245.000	4.384
1990	56.098	7.047.000	5.184
1991	57.326	10.860.000	5.326
1992	58.584	18.300.000	5.006

Tablo:4'ten de anlaşılacağı gibi, ülkemizde cari fiyatlarla kişi başına GSMH 1983-1992 yılları arası 75 kat artış göstermiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde kişi başına yıllık GSMH artış oranı %7.5, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde %6.4, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde %51.6, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde %124.4 ve Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde de %109.0'dır, 1990-1992 arası yıllık artış oranı ise %31.9 olarak belirlenmiştir.

Ancak, cari fiyatlarla kişi başına GSMH'nın ülkenin gerçek refahını yansıtmayacağı ve fiyat artışlarının etkisinin giderilmesi gerektiği bilinmektedir. Bu nedenle, 1983 yılı fiyatlarıyla, yani sabit fiyatlarla kişi başına GSMH rakamlarına bakmak gerekir.

1983 yılı kadarıyla kişi başına GSMH, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yıllık ortalama % 3.1, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde % 3.8, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde % 4.2, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde % 1.8 ve Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı

döneminde de % 13.2'dir. 1990-1991 arası ise % 2.7 olup; 1991.-1992 yılları arası ise kişi başına gelirden % 6.0 dolayında azalma meydana geldiği dikkati eklemektedir. Bu da 1991-1992 yılları arası enflasyon oranının % 90'lere varmış olmasından kaynaklanmıştır.

Görülebileceği gibi, cari fiyatlarla kişi başına GSMH'deki yıllık artış, 1993 yılı fiyatlarıyla belirlenen yıllık artıştan bir hayli fazladır. Bunun nedeni de, Türkiye'de cari fiyatlardaki aşırı yükselmelerdir.

Sabit fiyatlarla kişi başına en yüksek artış Beşinci Plan döneminde meydana gelmiştir. 1986 yılından sonra ise, yıllık artış oranlarında önemli ölçüde kararsızlık ve dalgalanmalar dikkati çekmektedir. Nitekim, 1983 yılından itibaren çok yavaş artan, sabit fiyatlarla kişi başına GSMH 1985 yılından sonra hızlanmış ve 1988 yılında indeks %28.5 oranında artmıştır. 1989 yılında ise, 1988 yılına göre %15 oranında düşme meydana gelmiştir, 1989 yılından itibaren tekrar artmaya başlayan kişi başına gelir 1992 yılında yine düşmüştür.

Türkiye'de her ne kadar kişi başına gelir, hem cari hem de sabit fiyatlarla artma eğilimi göstermişse de; bu rakamları gelişmiş Batılı ülkelerle gelişme halindeki diğer ülkelerle karşılaştığımızda, ülkemizde kişi başına milli gelirdeki büyüme ve miktarın hiçte sevindirici olmadığını görürüz. Nitekim, kişi başına milli gelirin Yunanistan'da bile ülkemizin üç katı fazla olduğunu söylersek, konu daha iyi anlaşılır.

Konuyu dolar olarak ele aldığımız zaman diğer ülkelerle daha kolay karşılaştırma yapabiliriz.

Ülkemizde, kişi başına GSMH, 1983'te 960.9 dolar iken, 1988'de 1117.6 dolara yükselmiştir. 1989 yılında %4.5 oranında azalma iye 1066.9 dolara gerilemiştir. 1990 yılından sonra ise kişi başına gelir 2500 dolara yaklaşmıştır. Hemen belirtelim ki, 1983 yılından sonra ülkemizde kişi başına gelir dolar olarak, pek fazla artış kaydetmemiştir. Bunun nedeni, son on yılda ülkemizde yüksek oranlarda meydana gelen devalüasyonlardır. Yani doların Türk parası karşısında sürekli değer kazanmasıdır.

Dolar olarak kişi başına geliri bazı ülkelerle karşılaştığımızda şunları görüyoruz. Yunanistan'da 1986 yılında kişi başına gelir 4000 doların üzerinde, İtalya'da 7000, Fransa'da 10.000, Japonya'da 12.000, ABD'de de 17.000 doların üzerindedir. Görülebileceği gibi Yunanistan'da kişi başına gelir 1986 rakamlarına göre, Türkiye'nin 4 katı, İtalya'da 7, Fransa'da 10, Japonya'da 12, ve ABD'de 17 katından fazladır.

2.4. Sektörler itibariyle Milli Gelir

Ülkemiz milli gelirinin genel görünüşü ve gelişmelerinden sonra, farklı üretim kollarının milli gelire katkılarını da incelemek, ülkenin sektör büyüme-leri hakkında fikir verecektir.

TABLO:5 Türkiye'de Üretim Faaliyet Kollarına Göre GSMH (Milyar TL)

SEKTÖRLER	1983	1987	1989	1990	1992
Tarım	2.118	12.546	37.090	68.024	150.367
Sanayi	3.096	17.560	56.364	85.964	223.175
İnşaat	448	4.695	14.450	22.734	63.942
Ticaret	1.907	13.548	41.195	67.544	185.829
Ulaştırma	1136	10.275	31.227	53.034	132.143
GSMH	11.552	76.613	235.305	399.839	1.072.114

Tablo:5'te de görüleceği gibi, cari fiyatlarla ülkemizin tüm sektörlerinin gelirleri hızla artmıştır. Son on yıllık dönemde, tarımda 71, sanayide 72, inşaat 143, ticarete 97 ve ulaştırma sektöründe de 116 kat artış meydana gelmiştir. Anlaşılabileceği üzere en az artış tarım ve sanayide, en çok artış ta inşaat ve ulaştırma sektörlerinde ortaya çıkmıştır. En az artışın tarım sektöründe oluşu, tarımın ülke ekonomisindeki öneminin giderek azalmakta olduğunu, sanayinin döneminin arttığını belirtmektedir.

TABLO:6 Türkiye'de Üretim Faaliyet Kollarına Göre GSMH (Milyar TL) (1983 Fiyatlarıyla)

SEKTÖRLER	1983	1987	1989	1990	1992
Tarım	2.118	3.348	3.831	5.004	4.114
Sanayi	3.096	4.686	5.822	6.323	6.106
İnşaat	448	1253	1.492	1.672	1.750
Ticaret	1.907	3.616	4.255	4.969	5.085
Ulaştırma	1.136	2.742	3.225	3.901	3.616
GSMH	11.552	20.446	24.303	29.413	29.336

Tablo:6'da ise,1983 yılı fiyatlarıyla üretim faaliyet kollarının gelirleri gösterilmiştir. Dikkat edilecek olursa tüm sektörlerin sabit fiyatlarla gelirleri 1990 yılına kadar belirli düzeyde artışlar göstermişlerdir. 1983-1990 döneminde tarım sektörü gelirlerinde 2.4, sanayi gelirlerinde 2.0, inşaat sektörü gelirlerinde 3.7, ticarete 2.6 ve ulaştırma sektörü gelirlerinde de 3.4 kat artışlar olmuştur. Görüleceği gibi en çok artış inşaat ve en az artış ta sanayi gelirlerinde ortaya çıkmıştır. 1990-1992 arası ise, tarım sektörü gelirlerinde %18, sanayide %13 ve ulaştırma sektörü gelirlerinde de %7.3 oranında azalma olmuştur. Bu dönemde inşaat sektöründe %5 ve ticaret sektöründe de %2 oranında artışlar meydana gelmiştir. Bu dönemde sabit fiyatları GSMH'nin bile %03 oranında azaldığı dikkati çekmektedir.

Hemen belirtelim ki, cari ve sabit fiyatlarla sektör gelirleri arasında da çok büyük farklar bulunmaktadır. Bu da,1983-1992 dönemindeki şiddetli enflasyondan kaynaklanmıştır.

TABLO:7 Türkiye'de Sektörlerin Büyüme Hızları

Sektörler	1980	1985	1987	1990	1992
Tarım	1.9	2.4	2.1	7.4	2.9
Sanayi	3.4	6.2	9.6	9.1	6.7
Hizmetler	3.7	4.0	6.8	8.3	5.9

Tablo:7'de sektörlerin belirli yıllardaki büyüme hızları gösterilmiştir. Anlaşılacağı gibi, tarım sektörünün büyüme hızı 1980'de %2 dolayında iken bu oran, 1990 yılına kadar aynı oranda artmıştır. 1990'da %7.4'e kadar yükselen tarım sektörü büyüme hızı 1992'de tekrar %2.9'a gerilemiştir. Sanayi ve hizmet sektörlerinde ise 1980 yılında negatif büyüme söz konusu iken, 1985'ten itibaren ve %4-6 arasında büyüme hızı sağlanmıştır. Sanayi sektöründe en yüksek büyüme oranı %9-6 ile 1987 ve hizmet sektöründe de %8.3 ile 1990 yılında meydana gelmiştir.

TABLO:8 Kalkınma Planları Dönemlerinde Sektörlerin Gerçekleşen Büyüme Hızları

Sektörler	I.Plan	II.Plan	III.Plan	IV.Plan	V.Plan
Tarım	3.8	3.5	3.5	2.2	4.8
Sanayi	10.8	7.8	9.8	1.8	7.1
Hizmetler	7.3	7.9	7.9	2.6	5.3

Tablo:8'de ise planlar dönemindeki sektör büyüme hızları görülmektedir. Anlaşılacağı gibi, tarım sektöründe en düşük büyüme hızı IV.Plan ve yüksek büyüme hızı da V.Plan döneminde meydana gelmiştir. Sanayi sektöründe ise, en düşük büyüme hızı IV. ve en yüksek büyüme hızı da I.Plan döneminde olmuştur. Hizmet sektöründeki en düşük büyüme hızı da IV.Plan ve en yüksek büyüme hızı da II. ve III. Plan dönemlerinde olmuştur. Dikkat edilecek olursa, tüm sektörlerin en düşük büyüme hızı IV.Plan döneminde meydana gelmiştir.

TABLO:9 Sektörlerin Gayri Safi Yurtiçi Hasıladaki Payları (%)

SEKTÖRLER	I.Plan	II.Plan	III.Plan	IV.Plan	V.Plan
Tarım	35.0	29.5	24.1	23.4	21.6
Sanayi	17.4	20.9	22.7	22.6	25.4
Hizmetler	47.5	49.6	53.2	54.0	53.0

Tablo:9'da da görüleceği gibi, tarım sektörünün I.Plan döneminde GSYİH'daki payı %35 iken, bu oran yıllar itibarıyla giderek azalmış, 3. Plan döneminde %24.1 ve 5.Plan döneminde de %21.6'ya düşmüştür. Bu da, tarımın ülke ekonomisindeki öneminin giderek azalmakta olduğunu, fakat buna rağmen hala milli gelirin 1/5'inden fazlasını tarım gelirlerinin oluşturmasına devam ettiğini göstermektedir. Tarım sektörünün milli gelir içerisindeki payının 1948'de %53.3, 1960'ta %44.4 olduğunu söylersek, tarım gelirlerinin GSMH içerisindeki payının nedenli hızlı azalmakta olduğu gerçeği ortaya çıkar. 1980'li yıllarda tarım gelirlerinin, ülke milli geliri içerisindeki payının

Belçika'da %6, İngiltere ve ABD'de %2 dolayında olduğunu söylersek; ülkemizde tarım gelirlerinin, milli gelirdeki payının bugün dahi bir hayli yüksek olduğu gerçeği ortaya çıkar.

Ülkemizde tarım gelirlerinin, milli gelir içerisinde önemli bir yer tutmasının ekonomi üzerinde olumsuz sonuçlar doğurduğunu vurgulamak isteriz. Çünkü, tarımın genellikle hava şartlarına bağlı oluşu, tarım gelirlerinin hava şartlarındaki değişmelerle bağıntılı olarak, yıllar itibariyle önemli ölçüde dalgalanmalara yol açtığı bir gerçektir. Hava koşullarının uygun ve yağışların bol olduğu dönemlerde tarımsal gelirlerin ve buna bağlı olarak ta ülke milli gelirin yüksek; elverişsiz hava koşulları ve kuraklığın hüküm sürdüğü yıllarda ise tarımsal gelirlerin ve dolayısıyla milli gelirin düşük düzeyde kaldığını istatistiklerin incelenmesinden açıkça anlaşılmaktadır. Ayrıca Türkiye, de iklimin bir hayli çeşitli ve değişik karakterde oluşu, milli gelirin gelişme oranı üzerinde de olumsuz etkiler yapmaktadır.

Öte yandan, toplam tarım gelirleri içerisinde en büyük payı çiftçilik ve hayvancılık alt gruplarının sağladığını belirtmek isteriz. Yıllar itibariyle bir inceleme yaptığımızda, toplam tarım gelirlerinin %97-98'inin çiftçilik ve hayvancılıktan sağlandığını görüyoruz. 1992 yılı istatistiklerinde, toplam tarım gelirlerinin %97.3'ünün çiftçilik ve hayvancılık, %1.7'sinin ormancılık ve %1.0'nin balıkçılıktan sağlandığını belirtirsek, yukarıdaki fikrimizin doğruluğu ortaya çıkar. Hemen belirtelim ki son yıllarda orman gelirleri de birazcık artma eğilimi göstermiştir. Balıkçılık gelirleri ise yıllardır %05 ile %1.0 arasında değişmektedir.

Özetlersek, tarım gelirleri içerisinde ormancılık ve balıkçılık gelirleri çok düşük düzeyde kalmakta, hemen hemen çiftçilik ve hayvancılık gelirleri, tarım gelirlerinin tümüne yakın kısmını meydana getirmektedir diyebiliriz. Bu da, tarım sektörü içerisinde ormancılık ve balıkçılığa daha fazla önem verilmesini zorunlu hale getirmektedir. Üç tarafı denizlerle çevrili ülkemizde çok bol ve çeşitli balıkların bulunduğu dikkate alınır, bunlardan yararlanamadığımız gerçeği ortaya çıkar. Ormanların bilinçli veya bilinçsizce tahrip edildiğini, orman yangınlarının binlerce hektarlık alanı yok ettiğini belirtirsek ; yeni ormanlık alanların tesisinin ne denli şart olduğunu ve ormanlık alanların korunmasının gereği ortaya çıkar.

GSMH içerisinde sanayi sektörünün önemi ise yıllar itibariyle giderek artmaktadır. 1948 yılında GSMH'nin %10.5'ini oluşturan sanayi gelirleri, 1960'ta %10'a düşmüş, 1970'te %19.8, 1985'te %22.7 ve 1992'de de %26.8'e çıkmıştır. Özellikle 1980 yılından sonra, sanayi gelirlerinin GSMH içerisindeki payı tarım gelirlerinin üzerine çıkmıştır. Halen ülkemiz milli gelirin 1/3'üne yakın kısmının sanayi sektöründen sağlandığını görmekteyiz. Bu da, ülkemizin sanayileşme sürecinde çok önemli bir aşama kaydettiğini, bununla beraber arzulanan gelişme düzeyine henüz ulaşamadığını göstermektedir. Çünkü, ülkemizin sanayi gelirlerinin milli gelirdeki payının dış ülkelerle karşılaştırıldığında, düşük düzeyde olduğu anlaşılır. 1966 yılında sanayi gelirlerinin, milli gelir içerisindeki oranı ABD'de %32, Rusya'da %50, Yugoslavya'da %32

ve İngiltere'de de %39'dur. Demek ki, 1992 yılında bile henüz gelişmiş ülkelerin düzeyine ulaşmış değildir.

Sanayi sektörünün yavaş gelişmesinde bazı faktörlerin önemli rolü vardır. Bunlar, maliyetlerin yüksek oluşu, sermaye yetersizliği, kredi sağladaki güçlük, kredi azlığı, gelir düşüklüğü, ulaştırma ve enerjinin pahalılığı, kalitenin arzulanan düzeye çıkartılamaması, pazar teminindeki zorluklar ve dış ülkelerle rekabetteki güçlüklerdir.

Sanayi sektörünün üretim, imalat, madencilik, elektrik, gaz ve su gibi alt üretim faaliyet kollarını kapsadığı bilinmektedir. Bu kollar içerisinde en önemli artışın imalat sanayiinde olduğu dikkati çekmektedir. Ülkemizde son yıllardaki hızlı sanayileşme hareketinin devam etmesi ve bu sektörde önemli aşama kaydetmeye başlayan madenciliğin geliştirilmesinin ekonomiye büyük katkılarda bulunacağına bilinmesi gerekir. Çünkü, madencilik gelirlerinin, sanayi gelirleri içerisindeki payı 1975'te %6.4 iken, bu oran 1982'de %7.4 ve 1992'de de %8.0'a çıkmıştır. Ayrıca imalat sanayiinin payı da 1975'te %85.3'ten, 1982'de %83.1'e ve 1992'de de %82.2'ye düşmüştür. Bu da gösteriyor ki, sanayi sektörü içerisinde imalat sanayiinin payı azalırken; madencilik ve taşocaklığı gelirlerinin oranı önemli ölçüde artmaktadır. Elektrik, gaz ve su gelirlerinde de son yıllarda artma eğilimi görülmekte ise de bu artış, oran olarak fazla değildir. Nitekim, 1975'te %8.2 olan elektrik, gaz ve su gelirleri payı, 1982'de %9.2'ye ve 1992'de de %9.8'e çıkmıştır. Yani 10 yılda sadece %0.6'lık bir artma meydana gelmiştir.

GSMH içerisinde, son yıllarda en hızlı artış kaydeden sektör ise inşaat ve ticarettir. Cari fiyatlarla, inşaat sektörü gelirleri 1983-1992 yılları arası 143 ve ticaret sektörü gelirleri de 97 kat artmıştır. Yine, 1983 yılında GSMH'nin %3.9'unu oluşturan inşaat sektörü gelirlerinin, 1992 yılında %6.0'a yükseldiğini görüyoruz. Aynı dönemde ticaret sektörü gelirlerinde de artış olduğunu dikkati çekmektedir. Nitekim, 1983 yılında ticaret sektörünün GSMH içerisindeki payı % 16.5 iken, bu oran 1992 yılında %17.3'e çıkmıştır. Mal ve hizmetlerin alım ve satımı ile toptan eşya ve perakende ticari faaliyetleri kapsayan bu sektörün gelişmesinin daha da hızlanacağı tahmin edilmektedir. Çünkü, ticaret sektörünün payı 1992 yılında tarım sektörü payına yaklaşmıştır. 1992 yılında tarım sektörünün GSMH'daki payı %24 dolayında iken, ticaret sektörünün payı %17'ye ulaşmıştır.

Ülke ekonomisinde hizmet ve ulaştırma sektörlerinin de, ticaret sektöründen sonra önemli yer tuttuğu görülmektedir. Ancak ulaştırma sektörü ve hizmet sektörleri gelirleri, 1990 yılında %10 iken, 1992'de %11'e çıkmış, yani sadece %1 dolayında artış kaydetmiştir. 1983 yılında ulaştırma ve haberleşme sektörünün GSMH'daki payı %9.8 iken, bu oran 1992 yılında %11'e yükselmiştir. Son on yılda sadece %1'in üzerindeki bir artışın yeterli olamayacağı da gerçektir. Daha önceki yılları dikkate aldığımızda, ulaştırma sektörünün GSMH'daki payının 1977 yılında %15.9 olduğunu görüyoruz. Bu oran giderek azalmış ve 1983 yılında %9.8'e düşmüştür. Öte yandan, kamu hizmeti gören devlet hizmet sektörünün payında da 1983 yılından sonra önemli derecede azalmalar olduğunu görüyoruz. Nitekim devlet hizmetleri gelirlerinin GSMH

'deki payı 1983 yılında %7.5 iken bu oran 1990'da %6.9'a düşmüştür. 1990'dan sonra ise devlet hizmet gelirlerinde yavaş yavaş artışlar meydana geldiği dikkat çekmektedir. 1991'de oran %8.6'ya ve 1992'de de %9.0'a çıkmıştır. Anlaşılacağı gibi devlet hizmet sektörünün GSMH'daki payı ancak 1990 yılından sonra artmaya başlamıştır.

1980 sonrası konut gelirlerinin GSMH içerisindeki payında da bir azalma görüyoruz. 1985 yılında konut sahipliği gelirleri GSMH'nin %4.4'ü iken, bu oran 1989'da %2.7'ye ve 1990'da da %2.6'ya düşmüştür. 1990 yılından sonra yavaş yavaş artmaya başlayan konut gelirleri payı 1992'de %3.2'ye çıkmıştır.

Dış alem net faktör gelirlerinin payı ise, yıllar itibarıyla önemli ölçüde dalgalanmalar göstermiştir. 1970'te %1.7 olan oran, 1972'de %4.1'e çıkmış, 1977'de %1.2'ye ve 1984'te de %0.7'ye düşmüştür. 1992 yılında ise oran %1.0'dır. Ancak hemen belirtelim ki, ülkemiz vatandaşlarının dış ülkelerde yarattıkları değerler ile yabancıların Türkiye'de meydana getirdikleri hizmetler arasındaki fark 1966 yılına kadar daima negatif, yani ülkemiz aleyhine iken; 1966'dan sonra pozitif olmak suretiyle Türkiye lehine dönmüştür. Bu ülkemiz açısından memnuniyet verici bir gelişme olarak kabul edilebilir. Bunda elbette ki yabancı ülkelerde çalışan Türk işçilerinin, ülkeye yaptıkları döviz transferlerinin rolü büyüktür. Böylece milli gelir, yurt içi gelirlerinin üzerine çıkma başarısını gösterebilmiştir. Halbuki, 1965 yılından önceki milli gelir, sürekli olarak yurt içi gelirlerinin altında seyretmiş ve her yıl da aradaki fark büyümüştür. Dış alem net faktör gelirlerinin pozitif olması ülkemiz milli geliri açısından çok önemlidir. Bu değerın giderek artması ve gayr-i safı milli hasıla içerisindeki payının yükselmesi, ekonomik gelişme açısından en çok arzulanan husustur, diyebiliriz.

Sektörler itibarıyla verimliliğe de değinmekte yarar görüyoruz. Bir sektörün verimliliğini ölçmek için, söz konusu sektörün milli gelirdeki payını, faal nüfus içerisindeki orana bölmemiz gerekir. Yaptığımız hesaplarda 1980 yılında tarımda verimliliği %0.4, sanayide %2.3 olarak bulduk. 1990 yılında ise tarımda verimliliği %0.5, sanayide ise %1.7 olarak bulduk. Görüleceği gibi verimlilik 1980 yılında sanayide tarımdan yaklaşık olarak 6 ve 1990 yılında da 4 katına yakındır. Sanayide verimliliğin tarımdan ortalama olarak 5 kat daha fazla olması, gelişmede ve milli gelirin büyümesinde bu sektöre verilecek önemin arttırılması zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Başka bir deyişle, sanayinin geliştirilmesinin, gayr-i safı milli hasılanın artmasında büyük katkısı olacağını vurgulayabiliriz.

2.5. Harcamalar Yönünden Milli Gelir

Daha önce de belirttiğimiz gibi milli gelir, üretim, gelir ve harcamalar yoluyla hesaplanmaktadır. Ülkemizde uzun yıllar milli gelir, üretim yoluyla hesaplanmış, 1972 yılından sonra gelir yoluyla da hesaplamalara başlanmış ve böylece karma yöntemin uygulanmasına geçilmiştir. Milli gelirin dağılışı yönünden hesaplamayı mümkün kılacak istatistiklerin yeterli düzeyde bulun-

mayışı, hesaplamada bazı güçlüklerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ancak milli gelirin kullanılmasını hesaplama olanaklarının varlığı bizim de harcamalar yönünden gerekli verileri dikkate alarak bilgi vermemize imkan sağlamıştır.

Tablo:10'da da görüleceği gibi, ülkemizde milli gelirin harcama akımları, devletin nihai tüketim harcamaları, özel tüketim harcamaları ve gayr-i saf sabit sermaye oluşumu olmak üzere 3 grupta toplanmaktadır. Kaynakların 3 akıma dağılışı, miktar ve oranları, ekonomik gelişmede uygulanan politikanın gücünü ölçme bakımından büyük önem taşır.

TABLO:10 Türkiye'de Harcamalar Yöntemiyle GSMH (Milyar TL.)
(Cari Fiyatlarla)

Yıllar	Devletin Nihai Tük. Harcamalar	Özel Nihai Tüketim Harcamalar	GSS Sermaye Oluşumu	GSYİH	GSMH
1983	1.155.0	8.017.0	2.153.1	11.467.9	11.485.2
1984	1.505.0	10.409.8	2.859.0	17.401.6	18.339.4
1989	21.239.7	152.041.4	50.138.2	223.124.1	235.305.5
1990	43.558.5	261.376.9	87.007.6	385.436.3	391.217.6
1991	78.255.9	407.668.8	141.440.7	608.975.4	618.248.9
1992	141.318.0	678.752.4	242.865.1	1.031.896.7	1.061.642.0

1983 yılında 1.155 milyar TL. olan devletin gayr-i saf nihai tüketim harcamaları, 1992'de 122 kat artarak 141.318.0 milyar TL'sına çıkmıştır. Aynı dönemde özel nihai tüketim harcamaları ise 85 kat artmış ve 1983 yılında 8.017 milyar TL'dan, 1992'de 678.752.4 milyar TL'na yükselmiştir.

Gayr-i saf sabit sermaye oluşumu ise, 1983 yılında 2.153.1 milyar TL iken 1992'de 242.865.1 milyar TL'sına çıkmış ve yaklaşık olarak 113 kat artmıştır.

Bu da gösteriyor ki, gayr-i saf milli hasılanın 1983-1992 yılları arası özel tüketim harcamaları ile yatırımlara giden paya göre kamu harcamalarına giden miktarı daha fazladır.

Önceki yıllarla bir karşılaştırma yaptığımızda, 1970-1983 arası gayr-i saf milli hasılanın kamu ve özel tüketim harcamalarına giden miktarındaki artışa göre, yatırımlara ayrılan payın daha fazla olduğunu görüyoruz. O halde, 1983 yılından itibaren yatırımlara ayrılan payın az olması ve kamu harcamalarının yüksek düzeyde bulunması, ekonomik üretim düzeyinin hızlı artırılmasına olumsuz etki yaptığı gerçeği ile karşılaşmaktayız. Her ne kadar son 3 yılda kamu harcamalarındaki artışta hafif bir azalma varsa da, yatırımlardaki artış, ancak özel tüketim harcamaları düzeyinde kalmış olup %2-8'dir. Özel tüketim harcamalarındaki artış ise %2-6'dır. Halbuki kamu harcamaları son üç yılda %3-2 arasında artmıştır.

TABLO:11 Türkiye'de Gayr-i Safi Milli Harcamalar İndeksi (1983=100)

YILLAR	Devletin nihai Tük. Harc.	Özel Nihai Tük. Harc.	GSSS Oluşumu	GSYİH
1983	100.0	100.0	100.0	100.0
1984	130.3	129.8	132.8	151.7
1989	1.838.9	1.896.5	2.328.7	1.945.6
1990	3.771.2	3.260.3	4.041.0	3.361.0
1991	6.775.4	5.085.0	6.569.2	5.310.3
1992	12.235.3	8.466.4	11.279.8	8.998.1

Tablo:11'de Gayr-i safi milli harcamalar indeksi gösterilmiştir. İndeks-ten de anlaşılacağı gibi en çok artış devletin nihai tüketim harcamalarında, sonra gayr-i safi sermaye oluşumunda ve daha sonra da özel nihai tüketim harcamalarındadır. GSYİH indeksindeki artış ise yaklaşık 90 kat kadardır. Tabii ki bu cari fiyatlarla belirli harcamalardaki artışlardır. Bu nedenle reel artışlar yansıtmamaktadır. Ancak cari fiyatlarla harcama rakamları bile, rakamlar arası karşılaştırmalarda yeterli bilgi verebilmektedir.

TABLO:12 Türkiye'deki Harcamaların Gsmh İçerisindeki Payları (%)

YILLAR	Devletin Nih.Tük.Harcama	Özel Nihai Tüketim Harcamaları	GSSS Oluşumu
1983	10.1	69.8	18.7
1984	8.2	56.8	15.6
1989	9.0	14.6	21.3
1990	11.1	66.8	22.2
1991	12.7	65.9	22.9
1992	13.3	63.9	22.9

Öte yandan Tablo:12'den de anlaşılacağı gibi, 1983 yılında yatırımların gayri safi yurtiçi hasılasındaki payı %18.7 iken, 1984 yılında %15.6'ya gerilemiştir. 1989 yılında tekrar yükselen pay 1990 yılından itibaren hemen hemen hiç değişmemiştir. Halbuki devletin nihai tüketim harcamalarının gayr-i safi yurtiçi hasılasındaki payı 1983 yılında %10.1 iken, 1984'te %2.2'ye düşmüş. fakat 1989 yılında tekrar yükselerek %9.0'a çıkmıştır. 1989 yılından itibaren de tedrici yükselmiş,1991'de %12.7 ve 1992'de de %13.3' e çıkmıştır.

Özel nihai tüketim harcamalarının payı 1983'te %69.8 iken bu oran 1984'te %56.8'e düşmüştür. Sonraki yıllarda ise bir yıl artmış, bir yıl düşmüş ve 1992'de %63.9'a gerilemiştir.

Yatırımlara gelince, kamu ve özel tüketim harcamalarında olduğu gibi, gayr-i safi sermaye oluşumunun GSMH'daki payı 1983 yılında %18.7 iken, bir yıl sonra bu oran %15.6'ya düşmüştür. 1989'da %21.3'e çıkan pay 1990 yılından sonra hemen hemen aynı kalmış ve %23 dolayında seyretmiştir. 1984 yılı iktisadi raporuna bakıldığında, sabit fiyatlarla yatırımlardaki artı-

şın 1981,1982 ve hatta 1983 yıllarında negatif olduğu görülmektedir. Nitekim, 1981 yılında yatırımlardaki artış $-%4.2$,1982'de $-%11.5$ ve 1983'te de $-%1.6$ 'dır. Her ne kadar önemli artışların olduğu belirlenmekte ise de, sabit fiyatlarla yatırımlardaki seyir yükselme değil, düşme yönündedir. Bunun tek nedeni de enflasyondur.

SONUÇ

24 Ocak 1980 kararlarıyla yürürlüğe konulan ekonomik politikalar genellikle serbest piyasa modeli çerçevesinde oluşturulmuştur. Alınan tedbirler sonucu,1981 yılında genel ekonomik durum iyileşmiş, GSMH büyüme oranı 1980'de $-%2.3$ iken,1982'de $\%3.7$ 'ye yükselmiştir.

1985-1989 Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Plan, ülkede refahı artırıcı, verimliliği ve ihracat artışını teşvik edici, tarımsal gelişme potansiyelini gözeten bir yapı içinde sanayi üretiminin payının yükseltilmesini, ekonomik ve sosyal altyapının geliştirilmesini, büyümenin istikrar içinde yürütülmesini ve enflasyonun kontrol altında tutulmasını amaçlayarak hazırlanmıştır.

Bu amaçlar doğrultusunda 1984-1986 döneminde büyüme hızı istenilen düzeylerde gerçekleşmiş olup, 1984'de GSMH reel olarak $\%7.8$ ve 1985'te de $\%4.5$ oranında artmıştır. Bunda özellikle tarım ve sanayi sektöründeki gelişmelerin önemli katkısı olmuştur. Tarımsal gelirler, verimliliğinin artırılması, ileri teknolojinin uygulanması, ikinci ürünün teşviki ve kaliteli tohumluluk kullanımı sonucu önemli derecede artmıştır. Aynı dönemde imalat sanayiinde de önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Sanayideki bu gelişmeye, iç talepteki genişleme, ihracattaki artışlar ve inşaat sektöründeki girdi veren sektörlerdeki üretim artışları katkıda bulunmuştur. 1986 yılında iç talepte meydana gelen artış, petrol fiyatlarındaki düşmenin meydana getirdiği uygun uluslararası koşulların da katkısıyla, ekonominin hedeflenen büyüme hızının üzerinde büyümesine yol açmıştır. Bu süreç 1987 yılında da devam etmiş ve 1986'da $\%7.5$ olan büyüme hızı, 1987'de $\%9.3$ 'e yükselmiştir. Ekonomik büyümedeki artış, özellikle kamu kesimi yatırım-tasarruf farkının artmasına neden olmuş ve sonuçta kamu kesimi borçlanma gereği 1986'da GSMH'nin $\%5$ 'i iken, bu oran 1987'de $\%8$ 'e çıkmıştır. Bu da piyasalarda dengesizliğe yol açmış ve enflasyonu körüklemiştir.

1984-1987 yılları arası, yıllık ortalama GSMH artışı $\%6.6$ 'dır. İmalat sanayiinde ortalama büyüme hızı $\%8.9$ olmuştur. İmalat sanayiindeki hızlı büyüme, dış talebin ihracata bağlı olarak büyümesi, modernizasyon ve yeni üretim kapasiteleri yaratmaya yönelik sanayi yatırımlarının iç talebi genişletmesinden ileri gelmiştir. Tarım kesimindeki dalgalanmaya rağmen, imalat sanayiindeki istikrarlı ve hızlı büyüme, gayri safı milli hasıla artışında önemli rol oynamıştır. Nitekim, gayr-i safı yurt içi hasıla içerisinde, sanayi kesiminin payının 1982 yılından itibaren düzenli olarak yükseldiğini görmekteyiz. Tarım sektörünün payı ise 1963'ten itibaren giderek azalmış ve 1982'de $\%21$ iken 1992'de $\%25$ 'lere çıkmıştır. Hizmet sektöründe ise 1982'de $\%72$ 'lere yüksel-

diği görülmektedir. Hizmet sektöründeki mutlak büyümeye rağmen, sektörün payında bir gerileme olduğu ve bunun da, sanayi sektöründe meydana gelen büyümeden kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

1988 yılının ikinci yarısından itibaren ekonomi, imalat sanayiinde belirginleşen durgunluk ve iç talepteki daralmadan dolayı durgunluğa girmiştir. Bunun sonucu olarak ta ülkede istikrarsız bir büyüme meydana gelmiştir. Daha açıkçası, 1988 yılından sonra; büyük ölçekli alt yapı yatırımlarının önemli bir kısmının tamamlanması iç talebin azalmasına neden olmuş; dış ticaretteki teşvik politikalarındaki yön değişikliği de dış talebi etkilemiş ve imalat sanayiine yönelik toplam talep azalmıştır. Bu nedenle. 1988'den itibaren imalat sanayiindeki büyüme hızı giderek yavaşlamıştır.

1989 yılında, tarımsal üretimde beklenmedik bir azalma meydana gelince, 1989 yılı büyüme hızı, plan hedeflerinin gerisinde kalmıştır. 1989 yılında, kısmen de kuraklığın etkisiyle nispi olarak yavaşlayan ekonomik faaliyetler, 1990 yılı başlarında, yurt içi talebin güçlü olması nedeniyle ciddi bir hızlanma göstermiştir. 1989 yılında büyüme hızının konjonktürel olarak düşük olmasıyla beraber, tarımsal gelirlerdeki önemli artışlar ve uygulanan bazı ekonomik politikalarla 1990 yılı reel GSMH artış hızı tekrar %9.7'ye çıkmıştır. Aynı dönem imalat sanayi üretimi de %10 oranında artmış ve kapasite kullanım oranı da yükselmiştir. Kuraktan kurtulan tarım sektöründe de hızlı bir büyüme meydana gelmiş ve yaratılan tarımsal katma değer %11'e yükselmiştir.

1990 yılının ikinci yarısında Orta Doğu krizinin meydana getirdiği belirsizlik ortamından dolayı ekonomik faaliyetler tekrar yavaşlamaya başlamıştır. Aynı yıl Irak'ın Kuveyt'i işgaliyle başlayan Körfez krizi, özellikle petrol ithal eden ülkeleri önemli ölçüde etkilemiştir. Krizin 1991 yılı başında sıcak savaşa dönüşmesiyle, dünyada ticari ve ekonomik dengeler yeni bir değişim sürecine girmiştir. Dünya ülkelerinde giderek büyüyen bir kaynak sıkıntısı baş göstermiştir. Petrol fiyatları 1990 yılı içerisinde, varil başına 15 dolara kadar gerilemişken, krizin patlak vermesinden sonra, Ekim ayında 31 dolara çıkmıştır. Aralık ayında tekrar düşmeye başlayan ve 26 dolara inen petrolün varil fiyatı, 1991 yılı Şubat ayında 22 dolar civarında seyretmiştir. Petrol fiyatlarındaki bu dalgalanmalar, elbetteki ülkelerin ekonomik istikrarını büyük ölçüde sarsmıştır.

1991 yılı başlarındaki Körfez Savaşı, tüm dünyada olduğu gibi, ülkemizde de ekonomik aktivitenin önemli ölçüde yavaşlamasına neden olmuştur. Ayrıca, 1991 Haziranında yapılan iktidar partisi kongresi ve 20 Ekim seçimleri ile bunları izleyen hükümet değişiklikleri, 1991 yılı ekonomik gelişmesini olumsuz yönden etkilemiştir. Bunun sonrasında, gayri safı milli hasılda reel bir düşüş gözlenmiştir. 1991 yılının ilk 9 ayında GSMH reel büyüme oranı, bir önceki yılın aynı dönemine göre % 07 olarak gerçekleşmiştir. 1991 yılının son üç ayında ise sanayi sektöründeki ekonomik canlanmanın yavaş da olsa devam etmesi nedeniyle reel büyüme hızı %1.5'a çıkmıştır. 1991 yılı ekonomik büyüme oranının düşük olmasından tarım ve hizmetler sektörlerindeki yavaşlamanın önemli rolü vardır. Ancak 1992 yılına girildiğinde, eko-

nomide tekrar bir derlenip toparlanma başlamıştır. Haziran 1992'de toplanan Üçüncü İzmir İktisat Kongresinde, serbest piyasa ekonomisiyle arzulan hedeflere ulaşılabileceği vurgulanmış ve dışa açılma politikasından taviz verilmeden, devletin ekonomiye müdahalesinin en aza irtidilmesi gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Bir ülkede refahın gerçek ölçüsü olarak kabul edilen kişi başına gelire baktığımızda şunları görüyoruz. Kişi başına gayr-i safi milli hasılanın, 1977-1983 döneminde hep nüfus artış hızının altında kaldığı, hatta 1979-1980 yıllarında net bir gerileme olduğu dikkati çekmektedir. 1983'ten sonra ise, 1985 yılındaki çok küçük bir gerileme dışında, kişi başına gelir artışı, nüfus artışının üzerinde seyretmiştir. Nitekim, 1983 yılında Türkiye'de kişi başına gelir 1280 dolar iken, bu rakam 1992'de 2700 dolara yükselmiştir. Ancak hemen belirtelim ki, 1983-1992 döneminde yıllar itibariyle kişi başına gelir rakamlarında belirgin dalgalanmalar da meydana gelmiştir.

Harcamalar yönünden milli gelire baktığımızda ise, şu sonuçları belirlemekteyiz: Kamu harcamalarının gayr-i saf yurt içi hasıla içerisindeki payı 1983 yılında %10.1 iken, 1984 ve 1989 yılları arası bu oranın altında kalmıştır. 1990'da ise %11.1'e çıkmıştır. Özel nihai tüketim harcamalarının payı ise, 1983'te %69.8 iken, 1990'da %66.8'e ve 1992'de de %63.9'a gerilemiştir.

Toplam tüketim harcamalarının, gayr-i safi yurt içi hasılasındaki payının ise 1989 yılından itibaren giderek artışını izliyoruz. Cari fiyatlarla, 1989 yılında %77.6 olan tüketim harcamalarının GSYH'daki payı, 1992'de %79.5'e yükselmiştir. Özellikle maaş ve ücretlerde görülen artış, kamu kesiminin tüketim harcamalarının GSYH'daki payı 1989'da %9.5 iken, 1990'da %11.3, 1991'de %12.9 ve 1992'de de %13.7'ye yükselmiştir.

KAYNAKLAR

- ALKİN, Erdoğan. Türkiye Ekonomisi, Ankara.
- BAYSAL, Kubilay. İktisat Bilimine Giriş, İstanbul, 1983.
- CİLLOV, Haluk. Türkiye Ekonomisi, İstanbul, 1984.
- HİÇ, Mükerrrem. İktisadın Prensipleri, Ankara, 1976.
- KILIÇBAY, Ahmet. Türkiye Ekonomisinin Analizi, İstanbul, 1972.
- KILIÇBAY, Ahmet. Türk Ekonomisi, İstanbul, 1972.
- ÖZGÜVEN, Ali. Türkiye Ekonomisi, İstanbul, 1984.
- SAĞLAM, Dündar. İktisat, İstanbul.
- TÜRKBAK, Aydın. Planlı Dönemde Türkiye Milli Gelirindeki Değişmeler, Türkiye Ekonomisi ve Türk Ekonomi İlimi, Haziran, 1986.
- TOBB, İktisadi Rapor, 1989, 1990, 1991, 1992.
- MGB, Yıllık Ekonomik Rapor, 1988, 1989.
- HDTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ocak 1992, Şubat 1992, Eylül 1993, Ocak 1994.

BAKANLAR KURULU'NUN VERGİLENDİRME YETKİSİ

Sabahattin YÜREKLİ*

GİRİŞ

Vergi, devletin işlevlerini görmesinde ve programlarını uygulamasında kamusal, öteki yönüyle de kişilerin ekonomik yaşamlarına yön veren devlet eli olması nedeniyle, bireysel bir etkinlik olmaktadır¹. Günümüzde, vergilemenin kamu giderlerini karşılamak olan geleneksel mali amacının yanı sıra, ekonomik ve sosyal amaçları da önem ve ağırlık kazanmıştır. Kamu giderleri deyimini devletin ekonomik ve sosyal amaçlar için yaptığı giderleri de kapsayacak biçimde geniş yorumlamak gerekir².

Başka bir deyişle vergi, dayanağını kamu hukukunda bulan, herhangi bir karşılığa, bir kamu hizmetine bağlı olmaksızın bir takım parasal değerlerin geri verilmemek üzere, kesin biçimde, kamu kesimine aktarılması olup; etkisini kamusal alanda ve kişilerin özel ekonomik yaşamlarında göstermesidir³.

Devletin vergilendirme yetkisi, egemenliğinin mali alandaki görünümü olan mali egemenlikten doğmaktadır. Vergi alma, devletin sahip olduğu hukuki ve fiili bir güçtür⁴. Kaldı ki, günümüzde artık sosyal devlet olarak karşımıza çıkan devlet için vergi alma, bir hak ve yetki olarak kalmamakta, fonksiyonlarını gerçekleştirebilmesi için bir görev oluşturmaktadır. Devletin kendisinden beklenen kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi için, bu hizmetlere karşılık olan kaynakları, vergilendirme yetkisini kullanarak sağlaması gerekmektedir⁵.

Vergilendirme yetkisinin kullanılması, öncelikle ilişkin bulunduğu devletin temel Anayasa ilkeleri ile sınırlıdır. "Sosyal Hukuk devleti" kavramı, vergilendirme yetkisinin sınırlarını ortaya koyacaktır. Hukuk devleti ilkesi, vergilerin kanuniliği ilkesini ve buna bağlı olarak vergilendirmede eşitlik ve genellik ilkelerini içermektedir. Kişilerin hukuki güvenliklerinin sağlanması da hukuk

* Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

¹ Yılmaz Aliefendioğlu, Türk Anayasası Açısından Vergilendirmenin Sınırları, Danıştay Dergisi, Atatürk'ün Doğumunun 100. Yılı Özel Sayısı, s.68.

² Nami Çağan, Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi, Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 173.

³ Özham Uluatam, Örnekler, Belgeler ve Mahkeme Kararlarıyla Vergi Hukuku Genel Esasları ve Vergiler, Ankara 1995, s. 7,8; Aliefendioğlu, s. 68; Selim Raneti, Vergi Hukuku, İstanbul 1986/1987, s. 10; Sadık Kırbas, Vergi Hukuku, Temel Kavramlar, İlkeler ve Kurumlar, Ankara 1994, s. 21,27,61.

⁴ Nami Çağan, Vergilendirme Yetkisi, İstanbul 1982, s. 4.

⁵ A. Bumin Doğrusöz, Vergilendirme Yetkisinin Yasama ve Yürütme Organları Arasında Bölüşümü, idare Hukuku ve İlimleri Dergisi (IHİD), sayı: 1-3, Aralık 1985, s.66; Çağan, s.4; Çağan, (Anayasa Açısından Vergilendirme Yetkisi), s.171; Kırbas, s.61; Uluatam, s.17 vd.

devleti ilkesinin bir gereği olmaktadır. Bu da vergilemede belirginliğin sağlanması, vergi kanunlarının geçmişe yürütülmemesi ve kıyas yasağı ile gerçekleştirilecektir⁶.

Hukuk devleti çerçevesi içerisinde, vergilerin kanuniliği ilkesinin anlamı, çağdaş demokratik ülkelerde güçler ayrılığı ve güçler dengesi ilkeleri çerçevesinde vergilendirme yetkisine yasama organının sahip olup⁷, diğer bir deyimle kanun çıkarılarak kullanılmasıdır⁸.

"Kanunsuz vergi olmaz" biçiminde de ifade edilen bu kural birçok devletin anayasasında yer almıştır⁹. 1982 Anayasası'nın 73. maddesinde bu kural " vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır" ifadesiyle hükme bağlanmıştır.

Vergilerin kanuniliği ilkesinin bir sonucu olarak, yürütme organının kanuni dayanak olmaksızın bir idari işlemle veya yargı organının kıyas yoluyla vergi koyma, değiştirmeye ve kaldırma yetkileri yoktur¹⁰.

Zamanla, sosyal hukuk devleti ilkesinin benimsenmesiyle yürütme organının yetki alanı genişlemiş, hükümet üzerindeki parlamenter kontrol zayıflamıştır. Devletin genişleyen işlevlerine ve kamu kesiminin büyümesine paralel olarak, kamu maliyesi araçları da çok karmaşıklaşmıştır¹¹. Bu değişim sürecinde, kanunilik ilkesinin katılığı çok geçmeden zararlı neticeler doğurmuştur¹².

Yasa çıkarmanın zaman alması¹³ özellikle ekonomik konularda¹⁴ vergi politikası tedbirleri¹⁵ açısından önemli, zorunlu ve ivedi hallerde¹⁶ kısa zamanda karar alarak icra etmemek ülkenin sosyal ve ekonomik düzeni için zararlı sonuçlar doğurabilirdi". İşte bu durum yürütme organının toplanması ve çalışması, Yasama organı ile kıyaslanamayacak derecede kolay ve hızlı olması¹⁷ nedeniyle Bakanlar Kurulu'na yetki vermeye zorlamıştır¹⁸. Bu gelişme Türk Anayasa Hukukunda 1961 Anayasa'sınının 61.maddesinde 1971

⁶ Çağan, s.6.

⁷ Çağan, s. 7; Kırbaş, s.27.

⁸ Kırbaş, s.61.

⁹ Kırbaş, s.28.

¹⁰ Çağan, s.7; Kırbaş, s.28.

¹¹ Nami Çağan, Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü, Anayasa Yargısı, Ankara 1986, s. 216, 217.

¹² Doğan Soyaslan, Kanun Hükümünde Kararnameler, Anayasa Yargısı, Ankara 1995, s. 147.

¹³ Doğan, s.147; Şeref Gözübüyük, Anayasa Hukuku, Ankara 1993, s. 221; Servet Armağan, Türk Esas Teşkilat Hukuku, İstanbul 1979, s. 43.

¹⁴ Gözübüyük, s. 221.

¹⁵ Çağan, s.7, Dn. 28.

¹⁶ Necmi Yüzbaşıoğlu, Türkiye'de Kanun Hükümünde Kararnameler Rejimi, İstanbul 1996, s. 48

¹⁷ Gözübüyük, s.221, Çağan, s.7; Soyaslan, s.147; " Vergilerin kanuniliği ilkesi, parlamentonun vergilendirme alanındaki yetkilerinin uzun süre korunmasına neden olmuştur. Ancak maliye politikasının çabuk ve esnek tedbirler gerektirmesi ve vergilendirme alanında da yürütme organının yetkilendirilmesini gerekli kılmış, dolayısıyla kanunilik ilkesi eski sertliğini yitirmiştir", Çağan, (Anayasa Çerçevesinde Kamu Mal.), s. 218; Yüzbaşıoğlu, s.36.

¹⁸ Armağan, s. 433; Soyaslan, s. 147

yılında 1488 sayılı kanunla yapılan Anayasa değişikliği ile, vergilendirme konusunda Bakanlar Kuruluna verilen yetki ile kendisini göstermiştir.

Yürütmeye verilen bu yetki 1982 Anayasa'sının, m. 91'de kanun hükmünde kararname çıkarma, olağan üstü hal ilanı (m.120), sıkı yönetim ilanı (m.122), dış ticaretin düzenlenmesi (m. 167/2) konularında olmuştur. Ayrıca yürütme organı belli sınırlara ve koşullara bağlı olsa da (m.73/4) ile vergileme alanında düzenleme yetkisine haiz bulunmuştur.

I- Kanun Hükmünde Kararname ile Yetkinin Kullanılması

Vergilerin kanuniliği ilkesi, güçler ayrılığı kavramı içinde vergi koyma yetkisinin yalnız yasama organı tarafından kullanılmasını gerektirmektedir¹⁹. Bu da, egemenlik gücüne dayanan vergileme yetkisinin, ulusun temsilcisi durumunda bulunan yasama organı eli ile kullanılmasını, halkın kendi iradesi ile kendisini vergilendirmesi anlamına gelmektedir²⁰.

Bu çerçeve içerisinde yürütme organının vergilendirme konusundaki yetkisi yalnız vergi tarh, tahakkuk ve tahsil işlemlerine ilişkin olarak söz konusu olacaktır. Ancak çağdaş demokratik gelişim içerisinde güçler ayrılığı kurumu önemli ölçüde yumuşadığından, yasama ve yürütme güçleri arasında kesin ayırım yerine, işbirliği ve yakınlaşma geçerli olmaktadır²¹. Bu yakınlaşma neticesinde yürütme organına tanınan yetkilerden biri de kanun hükmünde kararname olmaktadır.

1- Kanun Hükmünde Kararname Kavramı

1924 Anayasası'nda ve 1961 Anayasası'nın ilk şeklinde mevcut olmayan kanun hükmünde kararname, 1961 Anayasası'nda 1971 yılında 1488 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler arasında hukukumuzda girmiştir²².

Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi, 1982 Anayasa'sı ile daha ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiş, 1961 Anayasa'sına göre, hem koşulları hafifletilmiş hem de uygulama alanı genişletilmiştir²³. 1982 Anayasası'nın 91. maddesi uyarınca, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Bakanlar Kurulunun KHK (Kanun Hükmünde Kararname) çıkarma yetkisi (sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'leri hariç) doğrudan doğruya Anayasa'dan değil, Bakanlar Kuruluna yetkiyi veren yetki kanunundan

¹⁹ Çağan, s.109.

²⁰ Çağan, Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi, Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 185.

²¹ Çağan, s.109.

²² Ergün Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara 1993, s. 203; Gözübüyük, s.221; Armağan, s. 43; Servet Armağan, 1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu, İstanbul 1978, s. 74; Yüzbaşıoğlu, s. 46 vd., Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, Ankara 1995, s. 52; Ergün Özbudun, 1961 ve 1982 Anayasa'larında Kanun Hükmüne Kararnemeler, Anayasa Yargısı, Ankara 1986, s.227 vd.

²³ Gözübüyük, s. 221, Gözübüyük, (Yönetim Hukuku), s. 52.

doğmaktadır. Önceden bir yetki kanunuyla yetkilendirilmedikçe, Bakanlar Kurulu kendiliğinden KHK çıkaramayacaktır²⁴.

Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir (AY. m.91/2). Kararnameler Resmi Gazete'de yayınlandıkları gün yürürlüğe girerler. Yürürlük tarihi olarak kararnamede başka bir tarih de gösterilebilir (AY.m.91/6). KHK'ler Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün TBMM.'ne sunulurlar (AY.m.91/7). Yayımlandıkları gün TBMM.'ne sunulmayan kararnameler bu tarihte, TBMM'ce reddedilen kararnameler bu kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri bu değişikliklerin RG.'de yayımlandığı gün yürürlüğe girerler (AY.m.91/son).

Ayrıca TBMM.'ne sunulan kararnameler, yasama organından başka Anayasa Mahkemesi tarafından, KHK'lerin Anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğu deñetlenecektir (AY. m.148).

2- Kanun Hükmünde Kararname Yoluyla Kullanılan Bakanlar Kurulu Yetkisinin Niteliği

Anayasa'nın 91/1 maddesine göre; "TBMM.'si Bakanlar Kuruluna KHK. çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasa'nın 2. kısmının 1. ve 2. bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle 4. bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez" hükmü getirilmiştir.

Anayasa'nın 73. maddesinde yer alan vergi ödevine bakıldığında, bu ödev Anayasa'nın siyasi haklar ve ödevlere ilişkin 4. bölümünde yer almaktadır. Anayasa'nın 91/1 hükmü nedeniyle kural olarak Bakanlar Kurulu'nun vergiler konusunda KHK çıkarma yetkisi yoktur ve vergiler KHK konusu yapılamayacaktır. Hal böyle olunca, KHK'ler vergi hukukunun kaynağı olmamaktadır²⁵.

²⁴ Özbudun, s. 204; Yüzbaşıoğlu, s. 51; Özbudun, (1961ve 1982 Anayasalarında KHK.), s. 230.

²⁵ Kırcaş, s. 40; Uluatam, s.39; Sadık Kırcaş, Vergi Hukuku Yönünden Kanun Hükmünde Kararnameler, Vergi Dünyası Yıl 3, Sayı 29, 1984, s.43; Mualla Öncel-Nami Çağan-Ahmet Kumrulu, Vergi Hukuku, Cilt 1, Genel Kısım, s.32; Akif Erginay, Vergi Hukuku, Ankara 1986, s.42; Gülsen Güneş, Verginin Yasallığı İlkesi, (yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1992, s.270 vd.; Çağan, (Türk AY. Açısından Vergilendirme Yetkisi), s.175; " Neden temel hak ve ödevler kısmının 1.,2.ve 4. bölümlerinde yer alan hakların KHK. ile düzenlenemeyeceği öngörülmüştür? Bunun cevabı açıktır: Çünkü burada yer alan hak ve özgürlükler çoğunlukla olumsuz statü hakları niteliğindedir. Olumsuz statik haklarında yapılacak bir düzenlemenin çoğu kez aynı zamanda hakları sınırlama sonucu vereceğinden endişe edildiği içindir ki bu haklar, KHK'lerin düzenleme alanı dışında tutulmuşlardır", Fazıl Saylam, Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırları, Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar, Anayasa Yargısı, Ankara 1984, s. 268; Aksi görüş: " Vergi alanında da KHK, uygulaması mümkün olabilir. Bu bakımdan KHK'lerde vergi hukukunun kaynakları arasında yer alır",

Anayasa'nın m. 91'deki siyasal haklar ve ödevlerin KHK'lerle düzenlenmesi yasağı bulunmasa dahi, Anayasa'nın 73. maddesinde yer alan vergilerin yasallığı ilkesi gereği vergilerin konulmasında, değiştirilmesinde, kaldırılmasında, yani vergilerin ana öğelerinin düzenlenmesinde KHK'ye yer olmayacaktır²⁶.

Devletin olumlu edimini gerektiren sosyal ve ekonomik haklar bakımından, temel hakkı güçlendiren düzenlemelerin KHK ile; hakkı sınırlayıcı düzenlemelerin ise ancak yasa ile gerçekleştirilebileceğinin kabul edilmesi, Anayasa'nın 13 ve 91/1 maddelerinin tutarlı, çelişmeyen bir yorumu olacaktır. Devletin olumsuz tutumunu gerektiren sosyal ve ekonomik haklar bakımından her düzenleme, bir anlamda sınırlama sayılacağından, bu hakların yalnızca yasa ile düzenlenmesi gerekir²⁷.

Yukarıda belirtildiği gibi, kanımızca da AY. m.91 uyarınca Bakanlar Kurulu'nun önüne KHK yoluyla vergisel alanda bir düzenleme yapamayacağı yönünde bir set çekilmiştir. Anayasa'daki bu hükmün yanında yine Anayasa'nın 73. maddesi uyarınca; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır hükmü ile vergilerin yasallığı ilkesi açıkça benimsenmiştir. Bu durum karşısında Bakanlar Kurulu'nun AY.m.91'de sınırlama olmasa dahi AY.m.73'deki vergilerin yasallığı ilkesinden dolayı KHK ile vergisel konularda bir düzenleme yapması mümkün olmayacaktır.

3- Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hal Durumunda Bakanlar Kurulu'nun Yetkisi

1982 Anayasa'sı, 1961 Anayasa'sının aksine, ancak sıkıyönetim halinde veya olağanüstü hallerde çıkarılan ve olağan KHK'lerden önemli farklarla ayrılan kendine özgü bir KHK türüne yer vermiştir. Bu KHK'lerin olağan KHK'lerden ayrıldığı noktalar şunlardır²⁸.

a- Olağan KHK'lerde yetki Bakanlar Kurulu'nun olduğu halde Sıkıyönetim ve Olağanüstü Hal KHK'leri, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılır. Dolayısıyla bu KHK'lerde Cumhurbaşkanının iradesi, olağan KHK'lerdeki gibi Bakanlar Kurulu KHK'sine eklenen şekli bir onay değil, işlemin asli bir unsurudur. Yetki unsuru bakımından ikinci bir önemli fark ise, sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'lerinin bir yetki kanununa ihtiyaç göstermemesidir.

Salahaddin Zorlu, Vergi Hukuku, Ankara 1981, s.12, A. Aykon Doğan, 1980 Sonrası Türk Vergi Politikası, Maliye Dergisi, Mayıs-Haziran 1983, s. 63.

²⁶ Güneş, s. 275.

²⁷ Oktay Uygun, 1982 Anayasasında Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi, İstanbul 1992, s. 114.

²⁸ Anayasada olağanüstü haller ve sıkıyönetim rejimini düzenlemek için çıkarılması öngörülmüş kanunlar 25.10.1983 gün ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu ile 13.5.1971 gün ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunudur. Bunlardan özellikle Olağanüstü Hal Kanununda doğal afetlerde, tehlikeli salgın hastalıklarında ve ağır ekonomik bunalımlarda yetkililerce getirilebilecek para, mal ve çalışma yükümlülükleri açıklığa kavuşturulmaya çalışılmıştır.

Bu anlamda, sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'leri yürütmenin 1982 Anayasa'sına göre sahip olduğu özerk veya asli düzenleme yetkisinin tipik bir örneğini meydana getirir²⁹.

b- Sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'leri olağan KHK'leri bakımından Anayasa'da yer alan konu sınırlamalarına tabi değildir. Diğer bir deyimle temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevlerde bu tür KHK'lerle düzenlenebilir (AY.m. 91/1).

Konu bakımından sıkıyönetim ve olağanüstü hal KHK'lerinin tabi olduğu sınır, bunların ancak sıkıyönetim ve olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda çıkarılabilmektedir³⁰. Anayasa Mahkemesi'nin de belirttiği gibi, "olağanüstü halin gerekli kıldığı konuların olağanüstü hal KHK'leriyle düzenlenmesi olanaksızdır. Olağanüstü halin gerekli kıldığı konular olağanüstü halin neden ve amaç öğeleriyle sınırlıdır³¹.

Süre bakımından olağanüstü hal KHK'leri, tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar ve aşırı ekonomik bunalım (AY.m.119) halinde, şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sebebiyle (AY.m.120) ve sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hallerinde başvurulacak olağanüstü hal (AY.m.122) durumlarında, 6 aylık süre öngörülmüştür.

A- Konunun Vergi Hukuku Açısından Değerlendirilmesi

Anayasanın 91. maddesinde Bakanlar Kurulu'nun KHK çıkarma yetkisi sıkıyönetim ve olağanüstü hallerle saklı tutulmuştur. Anayasanın 121. maddesine göre, olağanüstü hal süresince Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda ve AY.m.120'ye göre de Bakanlar Kurulu sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda KHK çıkarabilecektir.

O halde, bu durumlarda Bakanlar Kurulu temel hakları, kişi hakları ve ödevleriyle siyasi haklar ve ödevler konusunda KHK ile düzenleme yapabilecektir. Nitekim vergi ödevi başlığı taşıyan AY.m.73'de normal dönemde KHK ile bir düzenleme yapamayan Bakanlar Kurulu olağanüstü hal ve sıkıyönetim halinde herhangi bir sınırlama söz konusu olmadan vergisel alanda düzenleme yapabilecektir.

Sıkıyönetim ve olağanüstü durumlarda AY.m.73'deki verginin yasallığı ilkesi³², vergilemede aranan genellik, kamu giderleri karşılığı olma, mali güce göre ödeme ilkeleri işlemeyecektir. Böylelikle vergilendirmeye ilişkin kural koyma, değiştirme, kaldırma gibi kullanımlar KHK'ler ile gerçekleştirilebilecektir. Bu gibi durumlarda verginin ana öğelerinin de KHK ile düzenlenebile-

²⁹ Önbudun, s. 212.

³⁰ Özdun, s. 213; Burhan Kuzu, Türk Anayasa Hukukunda KHK'ler, İstanbul 1985, s. 222.

³¹ Anayasa Mahkemesi 10.1.1991, 1990/25, 1991/11, AMK., Sayı 27, Cilt 1, s.95,98.

³² Güneş, s.286; Aliefendioğlu, (Yorum), s. 188.

ceğini söylemek mümkün olacaktır. Bir bakıma verginin yasallığı ilkesinin yasaya verdiği tüm yetki ve imkanlar KHK yolu ile kullanılacaktır³³.

Ancak, Olağanüstü Hal Kanunu'nun 16 ve 17. maddelerinde belirtildiği gibi yükümlülüğün karşılığı olarak saptanarak ödenecek, geçici süre için alınacak mallar daha sonra ilgililere geri verilecektir. Söz konusu olan geri verme ya da karşılık ödeme vergilemenin esasıyla bağdaşmayacaktır³⁴.

O halde, Bakanlar Kurulu kendisine tanınan KHK çıkarma yetkisini olağanüstü hal ve sıkıyönetim hallerinde kullanarak vergisel alanda düzenleme yapabilecektir. Fakat, sayılan durumlar dışında vergilendirme yetkisinin yürütme organına devredilmesi, AY. m.7'de düzenlenerek devri yasaklanan yasama yetkisinin devri niteliği taşır hale gelecektir³⁵.

Yürütme organının herhangi bir Anayasal yetki devri söz konusu olmaksızın vergilendirme yetkisi kullanması ise fonksiyon gasbı niteliğinde olduğundan, yapılan işlemler kamu hukuku açısından yok hükmünde olacaktır³⁶.

Bakanlar Kurulu'nun olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumlarında vergisel alanda yaptığı düzenlemelere karşı Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açılmamaktadır (AY.m. 148/1). Bu kararname, Resmi Gazetede yayımlanır ve aynı gün TBMM. onayına sunulur (AY.m. 121/3).

Olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumlarında çıkarılan bu tür kararname de vergi hukukunun bağlayıcı ve temel kaynakları arasında yer alacaktır³⁷.

II- Bakanlar Kurulu Kararı İle Yetkinin Kullanılması

Anayasa'nın 73. maddesinin 4. fıkrasında; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kurulu'na verilebileceği yolunda hüküm getirilmiştir.

Yukarıda üzerinde durulduğu üzere, kanunilik ilkesinin bir gereği olarak, verginin konusu, mükellefi, matrahı, vergiyi doğuran olay filii, temel öğelerin düzenlenmesi yetkisi yasama organına aittir. Ancak, Anayasa m.73/4 ile temelde kanunilik ilkesine bağlı kalmakla birlikte³⁸, kanun çerçevesinde, yü-

³³ Güneş, s. 286.

³⁴ "savaş halinde konulacak mal ve hizmet yükümlülüğünde de durum aynı olmaktadır. Bu yükümlülüklerin konulmasını vergileme yetkisinden çok egemenlik gücüne dayandırmak daha yerinde olacaktır", Aliefendioğlu, (yorum), s. 188.

³⁵ KHK. çıkarma yetkisi hükümetin kendi tekelinde olan bağımsız bir yetki değildir. KHK'lerin çıkarılmasında ilk ve son söz meclise aittir. Şu halde KHK. usulü yasama yetkisinin yürütme ye devri şeklinde yorumlanamaz", Kuzu, s.368.

³⁶ Çağan, s. 111.

³⁷ Kırbuş. s.41; Kaneti, s.20.

³⁸ Kanunilik ilkesi bir dereceye kadar yumuşatılarak", Kırbuş, s.41.

rütmeye bazı temel ögeler konusunda kullanabileceği bir takdir alanı bırakmıştır³⁹.

Fakat, Anayasa bu yetkiyi sadece muaflik, istisnalar ve indirimlerle, oranlara ilişkin olarak ve kanunda belirtilen yukarı ve aşağı sınırlar içinde kullanılmak üzere sınırlandırmıştır.

Anayasa'yla böyle bir hükmün getirilmesi nedeni, ekonomiye etkin ve çabuk müdahale etme zorunluluğudur. Bu hükümle yasama organının nispeten yavaş çalışması nedeniyle, anılan konularda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesine imkan sağlanarak, esneklik ve çabukluk getirilmektedir. Temel kural yasallık ilkesi olduğundan, ancak Anayasa m.73/4'de belirtilen konularda yasa, Bakanlar Kurulu'na yetki verebilir. Temel ilkenin istisnası niteliğinde olan AY.m.73/4'ü dar yorumlamak gerekmektedir⁴⁰.

1- Verilen Yetkinin Kullanılış Şekli

Anayasa'nın 73. maddesine bakıldığında, Bakanlar Kurulu'nun kendisine tanınan yetkiyi nasıl kullanacağına dair bir açıklık yoktur.

Burada, bakanlar Kuruluna tanınan yetkiyi KHK çıkarma yetkisiyle karıştırmamak gerekir. Bakanlar Kurulu'na vergilendirme alanında düzenleme yetkisi verebilmesi için kanuni dayanak gerekmeyle birlikte, KHK'den farklı olarak teknik anlamda özel bir yetki kanunu çıkartılması zorunluluğu yoktur. Ayrıca Bakanlar Kurulunun düzenleme yetkisi, bir süre ile sınırlı değildir ve bu konudaki idari işlem TBMM'sinin onayına da sunulması gerekmemektedir⁴¹.

AY.m.73/4'e göre, kullanılacak vergilendirme yetkisinin hangi düzenleyici işlemlerle kullanılacağı konusunda bir açıklık yoktur. Konuyla ilgili bir görüşe göre; Bakanlar Kurulu vergi ödevine ilişkin yetkisini, belirtilen nitelikleri dolayısıyla tüzük rejiminde, yani Danıştay'ın incelemesinden geçirmek zorundadır diyerek, Bakanlar Kurulu'nun AY.m.73/4 uyarınca yaptığı işlemleri, tüzükler gibi yürütmenin düzenleyici işlemi olarak nitelendirmekte ve tüzüklerin rejimine tabi tutulması gerektiğini ileriye sürmektedir⁴².

Diğer bir görüşe göre; bu işlemler, tüzük ve yönetmelikler gibi, yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesinin istisnaları olarak kabul edilmekte ve Anayasal yetki devri olarak nitelendirilmektedir. Anayasal yetki devri olarak nitelendirilebilecek bu ayırık durumlarda, yasama organı, bir kanun ile yetkisini devrederken, yürütmenin yapabileceği düzenlemeleri bir çerçeve oluşturacak şekilde belirtmesi gerektiği ileriye sürülmüştür⁴³.

³⁹ Kırbaş, s.41, Yüzbaşıoğlu, s. 37.

⁴⁰ Kaneti, s. 35; Selim Kaneti, Türk Vergi Hukukunun Anayasal Temelleri, İktisat ve Maliye, Cilt XXXI, Nisan 1984, sayı 1, s. 33.

⁴¹ Kırbaş, s. 41.

⁴² Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 478; Yüzbaşıoğlu, s.37,38.

⁴³ Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku, İstanbul 1991, s. 38.

Yine bir görüşe göre; AY.m.73/4 uyarınca, Bakanlar Kurulu'nun yapacağı işlemlerin, her biri yürütme organının yeni bir işlem türü oldukları, Kanunlara aykırı olmayacak bu işlemlerin mutlaka Anayasa'da rejimi düzenlenen bir işlem türüne benzetmek gerekirse tüzüklere çok benzedikleri, bu nedenle olsa olsa tüzükler rejimine tabi olacakları belirtilmiştir⁴⁴.

Yine ileriye sürülen bir görüşe göre; Anayasa'da öngörülen sınırlara uygun olmak koşuluyla, Bakanlar Kurulu dilediği işlem çeşidiyle bu yetkisini kullanması gerektiği belirtilmiştir⁴⁵.

Konuyla ilgili olarak, Anayasa mahkemesi, vergi ve benzeri mali konularda, kanunla düzenlenmesi gereken hususları, kararında şöyle ifade etmiştir⁴⁶ : " Anayasa koyucunun her çeşit mali yükümlerin kanunla konulmasını buyururken, keyfi ve takdiri uygulamaları önleyecek ilkelerin kanunda yer alması gerektiğinden kuşku yoktur. Kanun koyucunun yalnız konusunu belli ederek bir mali yükümlün ilgililere yükletilmesine izin vermesi, bunun kanunla konulmuş sayılabilmesi için yeterli neden olamaz. Mali yükümlerin yükümlülükleri, matrah ve oranları, tarh ve tahakkuku, tahsil usulleri müeyyideleri, zamanaşımı gibi çeşitli yönleri vardır. Bir mali yüküm, bu yönleri dolayısıyla kanunla yeterince çerçevesizleşmemişse, kişilerin sosyal ve iktisadi durumlarını, hatta temel haklarını etkileyecek keyfi uygulamalara yol açabilir. Bu bakımdan yükümler, belli başlı unsurları da açıklanarak ve çerçeveleri kesin çizgilerle belirtilerek kanunla düzenlenmelidir".

Daha sonra Anayasa Mahkemesi verdiği iki kararında, AY. m.73/4'ün, yürütmeye yetkili olma gücü veren, Anayasa hükümleri arasında saymış; bunları AY.m.7'de, kanunla düzenleme ve yasama yetkisinin devredilemezliği ilkesinin ayrık halleri yada istisnaları olarak değerlendirmiştir⁴⁷.

Yine Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararda; iki idari düzenleme biçimi olan tüzük ve yönetmelikler hakkında konulan esasların, diğer düzenleme biçimleri için de geçerli olduğunu kabul etmek gerektiğini; zira tüzük ve yönetmelikler için konulan sınırlamalar diğer düzenleyici idari metinler için kabul edilmemesi, üst yasal metinler için konulan sınırlamanın alt yasal metinler için kabul edilemeyeceği anlamına geldiğini, bu düzenlemelerin isimlerinin ne olursa olsun, Anayasal ve hukuki temellerinin ayrı olduğunu belirtmiştir⁴⁸.

Söz konusu durumda, bizimde katıldığımız görüşe göre; Bakanlar Kurulu kendisine tanınan bu yetkisini olağan kararname ya da kararla kullanabileceği gibi tüzük de çıkarabilecektir. Burada önemli olan Bakanlar Kurulu'nun bu düzenleme yetkisini Anayasa da öngörülen sınırlar içerisinde

⁴⁴ Yüzbaşıoğlu, s.41.

⁴⁵ Çağan, s.122,123; Güneş, s.272,273.

⁴⁶ AYM., 29.11.1977, 1091131, Anayasa Mahkemesi Kararları Der isı, Sayı 15, s. 574, Bak. Yüzbaşıoğlu, s. 39.

⁴⁷ AYM.1.1.1985, 6/1, AYMKD., Sayı 21, s.10-11, AYM., 13.6.1985, 14/7, AYMKD., Sayı 21, s.177.

⁴⁸ AYM., RG: 28.11.1995, 3/20, Sayı 22477.

kullanmasıdır. Diğer bir deyimle bu yetkinin kanun tarafından belirlenen yukarı ve aşağı sınırlar içerisinde kullanılması gerekir⁴⁹.

Her ne kadar Bakanlar Kurulu'nun düzenleme yetkisinin tüzükle sınırlı olduğu belirtilmişse de, tüzükler oldukça uzun ve karmaşık yöntem sonucu yürürlüğe konulabildiğinden, hızlı ve etkin bir biçimde düzenleme gerektiren konularda böyle bir yöntem hizmeti aksatabilecektir. Nitekim uygulamada Bakanlar Kurulu kanunlarla zorunlu bulunmadıkça tüzük çıkarma yoluna pek gitmemekte hatta çoğu zaman bu zorunlulukların geciktirilerek yerine getirildiği görülmektedir⁵⁰.

Bakanlar Kurulu kendisine tanınan bu yetkiyi kullanırken kendisine yetki kullanma imkanı veren kanun ile yetkisinin hangi sınırlar içerisinde kullanılabilceğinin de gösterilmesi gerekmektedir. Bir başka anlatımla, Ay.m.73/4 uyarınca bu yetkinin aşağı ve yukarı sınırları kanunda gösterilmektedir.

Nitekim uygulamada çeşitli vergi kanunlarında konulan hükümler ile Bakanlar Kurulu'na yetki tanındığı ve kullanıldığı görülmektedir⁵¹.

Ancak Bakanlar Kurulu'na bu yetkiler tanınırken, sonuçları da dikkate alınarak değerlendirilmelidir. Anayasa'yla münhasıran yasama organına tanınmış bir yetkinin kullanılması sonucunu doğuracak şekilde Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesi mümkün olmamalıdır. Örneğin, bir verginin vergi oranının sifıra kadar indirilebilme yetkisi Bakanlar Kurulu'na tanınamaz. Çünkü oranın sifıra indirilmesi verginin ortadan kaldırılması anlamını taşıyacaktır. Bu nedenle yasama organınca, vergi oranında değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna tanınması hallerinde, alt sınırın bir olarak belirlenmesi gerekir⁵².

Bakanlar Kurulu yetkisini kullanarak, vergi oranını sifıra indirmesi durumunda söz konusu vergi ortadan kalkmaktadır. Anayasa uyarınca, verginin konulması, kaldırılması yasama organına ait olmasına rağmen burada örtülü olarak yasama yerine yürütme organı yer almaktadır. Bu nedenle vergilerin yasallığı ilkesine aykırı düşen böyle bir durumun meydana gelmemesi için, Bakanlar Kurulu'na bu yetki tanınırken verginin ortadan kaldırılmasına neden olmayacak şekilde açıkça alt ve üst sınırlar belirlenmelidir.

⁴⁹ Kırbaş, (Vergi Hukukunda KHK.), s.44

⁵⁰ Kırbaş, (KHK), s. 44.

⁵¹ Uluer Aral, Vergi Kanunları ve Bakanlar Kurulunun Yetkileri, Vergi Dünyası, Nisan 1986, s. 16-29; Karaman Gülser, Vergi Kanunlarında Bakanlar Kuruluna Tanınan Yetkiler, Maliye Dergisi, Kasım-Aralık 1983, s.3-15; Doğrusöz, s.72; Kaneti, s. 35; Kaneti, (Anayasal Temeller), s. 33.

⁵² Doğrusöz, s.72; Aksi görüş, " Bir vergi oranının sifıra indirilmesi durumunda o vergi kaldırılmış olmamaktadır; sadece sıfır olarak belirlendiği süre için uygulanmamaktadır", Çağan, (Türk AY. Açısından Ver. Yet.), s.175; " Bir vergi oranının sifıra indirilmesi hiçbir zaman o verginin kaldırıldığı anlamına gelmez. Bu durumda vergi bir kurum olarak devam etmekte olup Bakanlar Kurulu, ekonomik şartlara göre istediği zaman bu oranı yeniden kanunla belirlenen düzeye yükseltebilir", AYM., 19.3.1987, AMKD., Ankara 1989, s.160.

Bakanlar Kurulu'nun Vergilendirme Yetkisi

Bakanlar Kurulu'nun gerek Anayasa'dan gerekse kanundan kaynaklanan yetkilere dayanarak çıkardığı kararlar vergi hukukunun temel, bağlayıcı ve zorunlu kaynaklarındanır⁵³. Bu kararlar Resmi Gazetede karar numaraları verilerek yayımlanır.

a- Bakanlar Kurulunun Dış Ticarete İlişkin Yetkileri

1982 Anayasası'nın mali konularda yürütme organına verdiği asıl önemli yetki, Anayasa'nın 167/2 hükmüdür⁵⁴. Ay.m.167/2'ye göre, "dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla, Bakanlar Kurulu'na yetki verilebilir", şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Yapılan bu düzenlemenin amacı, Bakanlar Kurulu'na dış ticaret işlemlerinin gerektirdiği çabuk harekete geçme imkanı ve esnekliği sağlamaktır⁵⁵.

Ancak, dışalım, dışsatım ve diğer ticaret işlemlerinin aniden ve takdiri şekilde değiştirilmesi bireylerin sosyal durumu, ekonomik özgürlüğünü zedeleyeceği kadar, ekonomik istikrarı da olumsuz yönde etkileyebilecektir⁵⁶.

Anayasa'nın m.167/2'ye göre, Bakanlar Kurulu'na verilen yetki tartışma konusu olmuştur:

Bir görüşe göre; Anayasa'nın m.167/2 hükmünün ilgili olduğu, dış ticarete ilişkin ek mali yükümlülükler, vergilerin ve benzeri mali yükümlerinin hukuksal düzenini belirleyen AY.m.73 dışında tutulmuş olmakla birlikte, kamusal güce dayalı olarak alınmaları nedeniyle, diğer mali yükümlerinin kapsamında düşünülebilir⁵⁷.

Diğer bir görüşe göre, Anayasa'nın 167/2 hükmü, vergi ödevi konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesini öngören AY.m.73/4'den farklı olmayıp, bu alanda olduğu gibi, önce kanunla bir düzenleme yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Aksi halde AY.m.167/2 hükmü uyarınca, yürütme organı için öngörülen düzenleme yetkileri "vergi ve dış ticaret konularında KHK'ler-

⁵³ Kırbaş s.41.

⁵⁴ Anayasa'nın 167. maddesi hükmüne dayanarak, 2.2.1984 tarihinde 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

⁵⁵ Çağan, s.176; Yüzbaşıoğlu, s.37; Uluatam, s.10,dn.5; "yükümlülüklerin izlenen ekonomik politikayla uyumlu şekilde, hızlı ve gizli olarak getirilebilmesi ve düzenlenmesinin son derece teknik bir konuyu içerecek olması nedenleri ile yer verilmiştir", Güneş, s.293,dn. 87.

⁵⁶ Güneş, s. 293,dn.88.

⁵⁷ Kaneli, s. 7; "Yürütme organına, dış iktisadi ilişkilerde gerekli çabukluğu ve hareket serbestliğini sağlamak için konulduğu anlaşılan bu hüküm Danışma meclisinde çıkan Anayasa Tasarısında bulunmuyordu. Tasarının Millî Güvenlik Konseyinde incelenmesi sırasında eklenecek bu hüküm iktisadi mantıkla açıklamak kolay değildir. Elra, dış iktisadi ilişkiler için getirilecek "vergi ve benzeri mali yükümlülükler dışında ek yükümlülükler" de vergi ve benzerlerinden farklı iktisadi etki yapar. Bu nedendir ki Avrupa Birliğini kuran anlaşmada ve birlik Adalet divanı kararları gibi uluslararası belgelerde bu tür ek mükellefiyetler vergi gibi ele alınmalıdır", Uluatam, s.10,11, dn.5.

den de öteye sürekli olarak ve TBMM'nin bilgi ve onayı dışında kullanılabilir, AYM'nin denetiminden uzak, idari yargının çok sınırlı ve kısıtlı denetiminde kalacaktır"⁵⁸.

Yine bir görüşe göre, bu tür işlemler için kanunla Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesi, bunların birer KHK olabileceklerini akla getirebilmektedir ve aynen KHKlerin rejimine tabi tutulmalıdırlar⁵⁹.

Yine diğer bir görüşe göre, AY.m.167/2 ile getirilen yükümlülüklerin yasanın verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulu'nca konulabilmesi ve vergilerin yasallığı ilkesi dışına çıkılmasıdır⁶⁰.

Konuyla ilgili olarak AYM. verdiği kararında, "Anayasa'nın m.167/2 ile sözü edilen ek mali yükümlülüklerin konulması ve kaldırılmasında Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesi söz konusudur. Bir ek mali yükümlülüğün konulması onun nevinin ve miktarının saptanması demektir. Türü ve miktarı belli olmayan bir yükümlülük konulamaz. Şu halde, dış ticaretin ülke yararına düzenlenmesi amacıyla ek mali yükümlülükler koymaya yetkili kılınan Bakanlar Kurulu, ülke ekonomisi ne gibi ek mali yükümlülükler konulmasını gerektiriyorsa bunun nevinin ve miktarını saptamada serbest olacaktır"⁶¹ şeklinde olmuştur.

Kanımızca, AY.m.167/2 ve bu hükme dayanılarak çıkarılan 2976 sayılı, Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, Bakanlar Kurulu'na dış ticaret işlemleri üzerine ek mali yükümlülükler konulması ve kaldırılması konusunda yetki vermiştir. Her ne kadar Bakanlar Kurulu'na bu yetki verilmesine rağmen, dış iktisadi ilişkiler için getirilecek vergi ve benzeri mali yükümlülükler dışında ek yükümlülüklerde, vergi ve benzerlerinin göstermiş oldukları etkinin aynısını göstereceklerdir. Bu nedenle söz konusu ek mali yükümlülükler de vergi gibi ele alınmalıdır. Anayasa'nın 73. maddesinde vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin yasayla konulacağı belirtilmiştir. Anayasa'nın hükmü bu yönde olmasına rağmen aksi yönde bir uygulamayla Bakanlar Kurulu'na düzenleme yapma yetkisi verilmesi vergilerin yasallığı ilkesine aykırı olacaktır.

⁵⁸ Duran, s. 16; Aynı yönde Teziç, s. 15-16.

⁵⁹ Ergun Özbudun, 1961 ve 1982 Anayasalarında KHK., Anayasa Yargısı, Ankara 1986, s.233.

⁶⁰ Aliefendioğlu, (Yorum), s. 189; "AY.m.167/2'nin, AY.m.73/3'ün sınırlı bir istisnası olarak kabul edilmelidir. Şöyle ki, Bakanlar Kurulu düzenleyici yetkisini AY.m.73/3'de olduğu gibi, ek mali yükümlerinin tüm temel unsurlarına yani tüm temel öğelerine yönelik olarak değil, ancak yasa da belirtilmek ve çerçeveleri çizilmek kaydıyla, ek mali yükümlerinin AY.m.73/4'de sayılan öğelerine, örneğin oranlara, indirimlere, istisnalara, bağışlıklara yönelik olarak kullanmalıdır. Aksi bir durum vergilerin yasallığı ilkesiyle bağdaşmayacaktır", Güneş, s.300.

⁶¹ AYMK. 11.1.1985, 611, RG. 17.6.1985, 18787.

ANAYASA YARGISI VE DEMOKRASİ

Michel TROPER

Çev: Yrd.Doç.Dr. Ender Ethem ATAY**

Fransa'da demokrasi ile bağdaşmaz olarak yorumlandığı için, anayasaya uygunluk denetimine karşı eski bir düşmanlığın olduğu gayet iyi bilinmektedir. 1958 yılında anayasaya uygunluk denetimi kurulmuş olmasına ve bu kuruluşun kamuoyundaki başarılarına rağmen, 1971 ve 1974 yıllarından itibaren karşı konulmaz bir şekilde bu düşmanlık ve gelenek devam etmektedir.¹ Anayasaya uygunluk denetiminin demokrasiye en azından bir sınır taşıdığı kabul eden bu görüş; *Hukuk Devleti* kavramına daha fazla başvuran anayasaya uygunluk denetiminin taraftarlarınınca da paylaşılmış gibi görünmektedir. Burada basit bir seçimin karşısında bulunuluyor gibi görülmektedir: Ya sınırsız bir güce sahip olan ve hiç kuşkusuz her türlü anayasallık denetiminin dışında kalan, her hangi bir şekilde uygulanabilen, halkın egemen olduğu şeklinde bir değerlendirme yapılmaktadır; ya da aksine, yukarıda belirtilen anlamda halkın egemen olması ile aynı anda birlikte bulunamayan en azından anayasal şekillere, insan haklarına ve temel hak ve hürriyetlere saygı gösterilmesini sağlayacak yöntem olan Anayasa Yargısına saygı gösterme zorunluluğunun olduğu, halkın gücünün sınırsız olarak uygulanmaya bildiği değerlendirmesi yapılmaktadır. Bununla birlikte, anayasa halk egemenliği ilkesi üzerine kurulmuştur ve bu ilke ile Anayasa Yargısını uzlaştırma zorunluluğu sürüp gitmektedir.

Bu uyumlaştırma zorunluluğu bir takım açıklamaları gerektirmektedir. Kelimenin tam anlamıyla bir yerindelik ihtiyacından bahsetmek söz konusu olmamaktadır: Doğrulama bir takım değerlere veya normlara uygun olan bir kararı -zaten bu kararın alınmış veya alınacak olmasının hiç bir önemi yoktur- ortaya çıkarmaya yönelik bir muhakemedir. Yargısal bir kararın veya bir kanunun gerekçelerinin sunulması bir haklılığı (yerindeliği Ç.N.) oluşturur ve bundan dolayı kuralcı bir söylevden (*discours prescriptif*) kaynaklanır. Bu sebepten dolayı, doğrulamanın niteliği ne olursa olsun; bu husus hukuk bilimine ait değildir. Hukuk biliminin rolü diğer bilimlerde olduğu gibi; gereklilikleri söylemek değil, yalnızca betimlemeyi gerçekleştirmektir.

Böylece 1958 tarihinden önce anayasa hukukunun tanımlayıcı bir bilimi (*une science descriptive du droit constitutionnel*), kanunların bir anayasaya uygunluk denetimine bağımlı olmayla kendisini sınırlayabilecekti ve 1958'den sonra, bu aynı tanımlayıcı bilim bundan böyle anayasanın, anaya-

* *Pour une théorie juridique de l'Etat, Chapitre XXI Justice constitutionnelle et démocratie. Léviathan, PUF, Paris, 1994, sh. 329-346.*

** Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Öğretim Üyesi.

¹ R. de Lacharrière, Karşı oy (Opinion dissidente), in *Pouvoirs*, no: 13, 1980, sh. 133, Les infortunes de la logique, in *Commentaire*, 1986-1987, vol. 9. no: 36, sh. 693 vd.; ayrıca daha az radikal bir tutum için bkz. B. Chantebout, Contrôle de constitutionnalité et démocratie, *Mélanges Chaker*, sh. 171-185.

saya uygunluk denetimi örgütleyip, anayasaya uygunluk denetiminin yöntemlerini betimlediğini açıklamayla kendi kendini sınırlandırmak zorunda olduğu değerlendirilmesi yapılabilecekti.

Buna rağmen normlar kapalı bir şekilde tasvir edilmemiştir: Anayasa tarafından ortaya konulmuş olan diğer normların da betimlenmesi zorunludur. Oysa ki, 3. maddeye göre "referandum yolu ve temsilcileri aracılığıyla kullanılan egemenlik halka aittir" (*la souveraineté appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum*) ve temsilcileri tarafından kabul edilmiş olan kanunların bir denetime tabî kılınması halinde; halkın nasıl egemen olduğunun zorunlu olarak açıklanması gerekir. Hukuk bilimi yürürlükteki normların belirttiği açıklamalardaki kavramların içeriğinin anlamını göstererek somut bir şekilde bu normların tasvirini yapmayı amaçlamaktadır. Yorumlanan bu anlam belki yargıya, metnin yazarı olma veya uygulama yetkisi vermiş olabilir. O halde halihazırdaki anayasaya göre; egemen kelimesinin anayasaya uygunluk denetimi kurarak 3. maddeyle uyumlu hale getiren böyle bir anlamının belirtilmesi gerekir.

Burada geçerliliğin belirtilmesi (*justifier*), bir kararın veya bir kurumun akla uygun olarak ortaya çıkarılan değerini gösterilmesinden ibaret değildir. Uyumlaştırmak (*consilier*) iki iddianın meydana çıktığı şekilde bağdaştırılarak değiştirilmesi değildir. Uyumlaştırma işlemi hukuk bilimi tarafından yönlendirildiği anda, iddiaların konusunu oluşturmayıp ancak yalnızca yürürlükteki hukuk dilinin konusu olacaktır. Burada hukuk bilimi, pozitif hukuk tarafından önceden varsayılan "halkın egemenliği" deyiminin anlamını aramaktadır. Başka bir ifade ile, bu nokta anayasal denetimin varlığı aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.² Anayasal denetimin halk egemenliği kavramıyla bağdaştırılmasına hükmedildiği anda, anayasaya uygunluk denetimi kavramı belli bir anlama sahipmiş gibi değerlendirilmesi gerekecektir. Aynı şekilde, halk egemenliği kavramının anayasal denetimle tam manasıyla uyumlaştırılıyor değerlendirilmesinin yapıldığı anda da; anayasaya uygunluk denetimi bir başka anlama sahip oluyor demek gerekecektir. İşte önemli olan bu noktayı ortaya koymaktır.

Bağdaşmazlığa ilişkin tez (*La thèse de l'incompatibilité*) kanunun anayasaya uygunluğu denetiminin yapılmasının yasama işlevine karışma anlamına gelmekte olduğuna ilişkin basit bu fikrin üzerine kurulmuştur. Bir kanunun anayasa aykırılığını açıklayan denetleyici, adı geçen kanunun yayımlanmasına veya bu kanunun yürürlükte kalmasına karşı çıkmaktadır. Böylece kanunun halkın temsilcileri tarafından kabul edilmiş olması ve genel iradenin açıklaması olmasına rağmen; kendi kendini seçmemiş ve kimseyi temsil etmeyen denetimci (anayasa yargıçısı Ç.N.), kanun koyucunun yardımcısına (*co-législateur*) dönüşmüş olur.

Bu tez farklı şekillerde tartışılmıştır. Ancak bu şekiller her biri kendine özgü itirazlarla karşılaşan ve ortak bir itirazı ifade eden iki görüşe indirilmektedir.

² Norberto Bobbio'ya göre, hukuk ilmi kanun koyucunun dilinin yeniden kurulması görevini amaçlamaktadır.

a) Birinci itiraz belgesel (*instrumentale*) niteliktedir. Demokrasi sadece çoğunluğun hükümeti demek değildir ve halkın kendi kendini yönettiği bir sistemdir. Bu sistemin düzenli ve normal işlemesi, bugünün azınlıkta bulunan grubunun yarının çoğunluğuna dönüşebileceği bir tarzda fikirlerin ve düşüncelerin yarışmaya konması aracılığıyla; halkın iradesinin özgürce oluşabilmesini içermektedir. Bundan dolayı, bu şartların korunabilmesi zorunludur. Anayasa Yargısı demokratik sistemin desteklenmesinin zorunlu işlevini uygulamaktadır. Bu doğrulama yöntemine göre azınlık haklarının (*les droits de la minorité*) ve temel hakların (*les libertés fondamentales*), doğal haklar (*droits naturels*) olarak değil; ama yalnızca demokrasinin normal işleyişinin şartları olarak korunduğunun altını çizmek gerekir. Öyleyse burada saf bir şekilde belgesel nitelikli bir doğrulama söz konusudur.

Sistemin eksikliği, Anayasa Yargısının denetimin bir takım konulara özellikle geleneksel ve siyasal hürriyetlere (*libertés politiques ou publiques*) - ama diğerlerine değil- uygulanmasından kaynaklanmasını doğrulamaya yarıyor olmasındadır. Örneğin ahlakî olarak belki kötü olabilecek âdil veya önceden öngörülen bir tazmin etmeyi öngörmeyen, acımasız nitelikli ceza veya millileştirme kanunları demokrasinin işlemesine zarar vermeyecektir.

b) İkinci itiraz usule ilişkindir (*procédurale*): Kanun eğer anayasaya uygun değil ise, genel iradeyi (*volonté générale*) açıklamaz. Öyleyse anayasaya uygun olmasından dolayı bir kanunun yayımlanabilmesini engellemeye karar vermek, genel iradeye karşı gelmek demek değildir. Böylece anayasaya uygunluk denetimi, kanunun gerçekten genel iradenin ifadesi olmasının teyit edilmesidir. Anayasaya uygunluk denetimi ne demokrasinin bir düzelticisi ne de bir frenidir, ama demokrasinin zorunlu bir aracıdır.

Bu teze karşı oluşturulabilecek özgün itiraz; anayasa nazaran daha sonraki tarihli kanunların üzerinde yapılacak olan bir denetimin varlığını kanıtlamada ancak olabilir. Zira, genel iradenin ifadesi gibi parlamentonun kabul ettiği bir metnin; genel iradenin ifadesi olmasının hangi şartlara göre belirleneceğine karar verecek olan, anayasanın bizzat kendisidir. Ama itiraz yoluyla dava açılmasına (*voies d'exception*) ilişkin güncel olan kanun tasarılarının gerçekleşmesi halinde, eski tarihli kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi söz konusu oluyorsa; bu durumda olay tamamen farklıdır. Eski tarihli kanunlar genel iradenin ifadesi gibi yorumlanmaktadır. Çünkü bu kanunlar kabul edildikleri dönemin anayasasına uygundur. Adı geçen kanunların mevcut anayasaya artık uygun olmamasından dolayı; ayrıca anayasaya uygun olma özelliğini kaybetmişler ise, birden bire bu kanunların anayasaya uygunluk nitelikleri kaybettiklerini nasıl desteklenecektir? Geleneksel doğrulama çerçevesi içinde bu eleştiriye verilebilecek olan tek cevap; dava açma şartlarını değiştiren anayasa değişikliğinin geçmişe etkili olacak bir tarzda bundan böyle genel iradenin ifadesi gibi değerlendirilmek zorunda olarak eski bir kararın şartlarını değiştirecek gibi düşünülmesidir.

Bununla birlikte; eğer kanunun genel iradenin ifadesi olduğunu doğrulamak için yapıldığı kesin ise kanunla kıyaslanan seviyede, bu tezler ancak muhafaza edilir. Tezler denetim işleminin tarafsız olduğu her iki durumda da

önceden varsayılmaktadır. Aksine eğer seviye kesin değil, ancak denetimi yapan tarafından arzusunun göre şekillendirilmiş ise, o anda denetim işlemi irade sınavının diğerine oranlaması gibi incelenmek zorundadır. Oysa ki, burada iyiden iyiye böyle bir durum vardır. Bundan dolayı, söz konusu seviye, demokrasi ile anayasa yargısını uyumlaştıracak bir araç bulmak zorunluluğuna yeniden dönüşecektir.

ALIŞILAGELMİŞ OLAN MEŞRUIYET NİÇİN YIKILMAKTADIR:

GERÇEKÇİ YORUM KURAMI

Gerçekçi yorum kuramı (*théorie réaliste de l'interprétation*) herkes tarafından kabul edilmiş olmadan uzak olsa bile; günümüzde gayet iyi bir şekilde bilinmektedir. Açıklanmaya elverişli itirazları incelemeye önce, yorumun gerçekçi kuramının temel unsurları hatırlatmak yeterli olur.³

Gerçekçi yorum kuramının unsurları

Bütün hukukun uygulama işlemlerinden önce bir yorumun yapılması zorunluluğu, ilk ve en önemli unsurdur. Bir normun uygulanması için, hiç kuşkusuz bu normun tanınması gereklidir. Oysa ki, norm doğrudan doğruya açıklanamamaktadır ve hemen kavranılabilir (anlaşılabilir *perceptible*) nitelikte değildir. Normun içeriği anayasa, kanun, kararname veya diğer bir metindedir. Normun tanınması için, zorunlu olarak bu metnin anlamının belirlenmesi gereklidir. Normun anlamının belirlenmesi noktası sadece yargıcı değil; normu uygulayacak olan anayasanın öngördüğü her otoriteyi, yani Cumhurbaşkanı, Parlamento ve bütün kamu güçlerini olduğu kadar Anayasa Konseyi'ni de ilgilendirmektedir.

Eğer bütün metinleri yorumlanmak gerekli ise, geniş bir ölçek içinde normun dile getirdiği bu durum belirgin bir şekilde oluşmamıştır. Bu belirgin olmama hususu bazen iradî; bazen de gayrî iradî olabilir. Metnin yazarının birçok ihtimal, arasından birini seçebilmesine imkân tanındığı veya bu anlamda bir düzenleme içermesi halinde, belirgin olmama iradî niteliktedir. Böylece sadece herkese uygulanabilecek bir cezayı belirleyerek; yargıcın bu cezayı tespit edebilmesine imkân tanımış olduğu anda, kanun en fazla ve en az cezayı da içermek zorundadır. Düzenleme veya izin verilmiş olma tavrı belirgin olmayan bir zaman için gösterilmiş olduğu zamanda da; kanunun iradî olduğu anlamı çıkarılır: Parlamento kanunu oylamaya yetkilidir, ancak aynı şekilde yerinde olduğu değerlendirmesini yaptığı her türlü kanunu oylama yeteneğine de sahiptir. Cumhurbaşkanı "şartların zorunlu kıldığı önlemleri" (*les mesures exigées par les circonstances*) almak zorundadır. Ancak böyle

³ M. Troper'in *La théorie de l'interprétation et le problème de la supra-légalité constitutionnalité*, in *Mélanges Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1974, sh. 131-151 ve aynı şekilde bu kitabın sh. 293'e göndermede bulunmakta sakınca görülmemektedir.

Burada söz konusu olan husus Anayasanın 16. maddesinde öngörülmüş olan düzenlemedir. Bu düzenlemeye göre: « Cumhuriyetin kurumları, ulusun bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ya da uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesi ciddi ve ani bir şekilde tehdit edildiği ve anayasal kamu iktidarlarının düzenli işleyişi sekteye uğradığında; Cumhurbaşkanı, Başbakan, meclislerin

bir halde; zorunlu şartları belirleme yetkisi Cumhurbaşkanı'na ait olur. Böyle bir durumda, metnin yazarı belirgin bir tutumu düzenlediğine veya yasakladığına inanması ve ancak kullanmış olduğu kelimelerin farklı, hatta karşıt bir anlamı ifade ediyor olması anında; düzenlemenin içeriği gayrî iradîdir. Danıştay'ın ünlü "dame Lamotte" kararı, bu konuya ilişkin en çarpıcı örneği olma niteliğini haizdir: Kanun "ayrıcılık tanınmış olması hali, idarî veya adlî hiç bir davanın konusu olamaz" (*l'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire*) düzenlemesini içermekte idi ve bu düzenleme bütün davaların yasakladığı veya imkânsız kılındığı, ancak bununla birlikte iptal davası (*le recours pour excès de pouvoir*) açabilme yasaklanmadığı anlamına gelebilmektedir. Burada bilindiği gibi gayrî iradî olmaya ilişkin ikinci tür yorum ağır basmıştır.⁴ Adı geçen örnekte iradî olma ile olmamanın belirlenmesi arasında yeterince bir ayırımın yapılmadığı görülmektedir. Her iki durumda da baskın olan yorum; şekillenmiş olan bütün dillerden değil, metnin dilinin özelliğinden kaynaklanmaktadır: Metnin terimleri belirsiz ve iki anlama gelmektedir. Dolayısıyla, bütün metinler birden fazla anlam içermektedir. İşte burada bu anlamların arasından birini seçmek gereklidir. Bu seçim yorumun somutlaşmış olmasıdır.

Bu konuda baskın olan öğretinin aksine; yorumlamanın anlamının sadece kapalı metinlerin uygulanmasıyla ilgili olmadığı noktasının altının çizilmesi gerekir. Yorumlanmaktan kurtulmuş olan açık bir metin mevcut değildir. Zira açık nitelikli bir metni oluşturmak için, her şeyden önce metnin yorumlanması gereklidir.

Hans Kelsen gibi bu konu hakkında düşünce açıklamak gerekirse; yorumun tanıma işlemi olmayıp, iradî bir işlem olması noktasının benimsenmesi, yorumun gerçekçi teorisinin ikinci unsurunu oluşturur.⁵ Bu durum, ilk önce tanınmış olmanın objektif anlamının varolamayacağı noktasından kaynaklanmaktadır. Özellikle ortak bir otoritenin söz konusu olması halinde, genellikle metnin yazarının yorumunun tespit edilebilmesi zordur. Kanunu oylamış olanların, kanunu nasıl anladıkları ve belirttiklerini, aynı şekilde anlamadıklarını, her zaman ifade etmemiş olabilirler. Kanunun oylamasına katılanlardan bazıları kanunun içeriğini bilmeksizin; sadece mensup oldukları parti disiplini uygun olarak oy kullanmış olmaları dahi olmaktadır. Referandum yoluyla kabul edilmiş olan bir anayasanın söz konusu olması durumunda, her seçmenin eğilimini tanıyabiliyor olmak gerekecektir. Ama bu eğilimler biliniyor olsa bile; burada ancak bir anlam değil, psikolojik ve zihni nitelikli bir durum, tanınmış olacaktır. Belirtilmiş olan bu nokta, belirli bir anda bir grup insanın metni anlamış oldukları tarzı değildir. Zira metnin içeriği belirli bir anda bir grup insanın anlamış olduğu tarza göre değil; yürürlükte olan hukuka göre anlaşılmasıdır. Yani metin anlamı, uygulandığı ana göre belirlenmelidir. O

başkanları ve Anayasa Konseyi ile yapacağı resmî danışmadan sonra bu şartların gerektirdiği önlemleri alır ... » (Ç.N.)

⁴ CE, 17 Şubat 1950, rec. 110, RDP 1951, sh. 478, conc. Delvolvé, note M. Waline.

⁵ Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, Ch. Eisenmann'in Fransızca çevirisinin 2. Baskısı, Paris, Dalloz, 1962.

halde; bir anlamın tespiti bir emrin açıklanması olup, iradenin iyi bir işlevini ifade eder.

Oysa ki; diğer yandan bazı yargı organları tarafından yapılmış olan yorumun, resmî bir nitelik oluşturduğunu belirtmek gerekir. Bu yolla hukuksal olarak karşıtlık içermeyen ve pozitif hukukun, hukuksal sonuçlar bağladığı tek nitelik gösterilmektedir. Böylece üst dereceli bir mahkemenin (*Cour souveraine*) kanuna verdiği yorum veya anayasa yargıcının ya da Devlet Başkanı'nın, anayasaya adı geçen organların kendi işlemlere karşı dava açma hakkının bulunmadığı varsayımında, üst dereceli mahkemenin yapmış olduğu yorum resmî bir hüviyet kazanmış olur. Bir yandan, karşı karşıya gelinilebilecek standart bir normun olmamasından; diğer yandan ise, yorumun iptal edilebilir bir nitelik arz etmemesinden ve içeriği ne olursa olsun sonuçlarını doğurmaya devam etmesinden dolayı; gerçekten de, hiç kimse etkili bir şekilde yorumun gerçek ya da yanlış olduğu söyleyemez. Öyleyse yalnızca yorumun geçerli olup olmadığı söylenilebilir.

İlk önce yargısal işlem kuramından (*théorie de l'acte juridictionnel*), daha sonra ise normlar hiyerarşisi kuramından (*théorie de la hiérarchie des normes*) önemli bazı sonuçlar çıkmaktadır.

Geleneksel kavrama göre, yargısal karar bir kıyasın (*sylogisme*) ürünüdür ve bir modelin üzerine kurulmuştur: "Bütün hırsızlar hapis cezası ile cezalandırılmalıdır; Dupont bir hırsızdır; öyleyse Dupont hapis cezası ile cezalandırılmalıdır." Büyük önerme (*prémisse majeure*) uygulanabilir olan kanun (*loi*), küçük önerme (*la mineur*) olay (*le fait*) ve sonuç (*conclusion*) hükümdür (*sentence*). Böylece karar, bu anlamda bir önermeyi oluşturmamaktadır ve Montesquieu'nun formülüne göre, yargısal gücün hiçbir şekilde geçersiz olmadığı anlaşılır.

Bununla birlikte, yargıca gerçekten verilmemiş büyük önerme olan kanundan önce gelen ve yargıcın metinde yorumlamak ve anlamını belirlemek zorunda olduğu noktaları buradan kaynaklanmaktadır. Yargıç dolayısıyla doğrudan doğruya bu büyük önermenin gerçek yaratıcısı ve gerçek bir kanun koyucusu niteliğine sahip olur. İşte bu nokta yorumun gerçekçi teorisinin özünü oluşturur, yani gerçek anlamda kanun koyucu metnin yazarı değil yorumlayıcısıdır. Bu durum Piskopos Hoadley'e kadar uzanan çok eski bir geçmişe sahiptir. Zira adı geçen yazar XVII. yüzyılda aşağıdaki satırları yazmıştır:

*Herhangi bir yazılı ya da sözlü kanunu ilk yazan ya da konuşan kişi değil, onları yorumlama mutlak otoritesine sahip olan her kimse, o, bütün niyet ve amaçları için gerçek kanun koyucudur. Sadece kanunu yorumlamak değil, aynı zamanda kanunun ne olduğunu söylemek mutlak otoritesine sahip olan her kimse, gerçek kanun koyucu odur.*⁶

⁶ "Whoever hath an absolute authority to interpret any written or spoken law, it is he who is truly the law-giver to all intent and purposes, and not the person who first wrote or spoke them; a fortiori, whoever hath an absolute authority not only to interpret the law, but to say what the law

Gerçekçi yorum kuramı, gerçekçi akım (*le mouvement réaliste*) tarafından XX. yüzyılda tekrar ele alındıktan sonra, Hans Kelsen tarafından sert bir şekilde eleştirilmiştir; ancak bu durum yoğunluğu azalmış bir tarzda kabul edilerek sonuçlanmıştır.⁷ Kelsen'in gerçekçi yorum kuramına ilişkin tereddüdü şu şekilde açıklanabilir: Eğer bu kuram gerçeği yansıtıyor ise, yargıç ne kanuna ne de anayasanın kamusal iktidarlarına tâbidir ve hukuksal düzenin bir hiyerarşisi fikrinin (*l'idée d'une hiérarchie de l'ordre juridique*) yeniden değerlendirilmesini yapmaya zorlanılacaktır. Saf Hukuk Kuramına (*Théorie pure du droit*) göre, bir norm iradî bir işlemin objektif anlamını ifade eder. Norm olarak varolan veya geçerlilik olarak da adlandırılan bu objektif anlam, üst norma iradî işlemin uygun olmasından kaynaklanır. Normu uygulayan otoritenin normu açıklaması buradan doğar, zira eğer yorumlamak bir metnin anlamını belirtmek anlamına geliyor ise, bu metinde normu içeriğini belirtmek yorumlamadır.⁸

Kanunların anayasaya uygunluğunun denetimine gerçekçi yorum kuramının uygulanması Pozitif Fransız hukukuna göre; eğer şu anda bu görüşleri anayasa ile kanun arasındaki ilişkiye uygularsak, iki gözlemi zorunlu olarak yapmak zorundayız. Anayasa Konseyi'nin kararları ile anayasa arasında hiç bir hiyerarşinin olmadığı hususu, birinci tespiti gösterir. Karar gerçekten de anayasal bir norma dayandırılmıştır, ama kararı anayasal bir metin yapmaz. Kararın anayasal norma dayandırılmış olmasının Anayasa Konseyi'nin norma anlam atfetmesidir. Bir başka deyişle, Anayasa Konseyi ve Anayasa Konseyi'nin kararları, kurucu güçten kaynaklanan bir norma bağımlı değildir. Böylece, Millileştirmeye ilişkin bir kanunun (*une loi de nationalisation*) birtakım hükümlerinin "ödenecek olan tazminatın âdil niteliği konusunda İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi'nin (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) 17. maddesine uygun değildir" açıklamasını yaptığı anda; söz konusu düzenlemelerin sonuçta anayasaya aykırı gibi görüldüğü⁹ Anayasa Konseyi Bildirinin içeriğindeki "âdil" (*juste*) kelimesinin bir yorumunu seçmiştir. Ancak, Anayasa Konseyi aynı şekilde bir başka yorumu da seçebilirdi. Böyle bir seçimin yapılması halinde, kanun anayasa uygun gibi belirmiş olur. Bu sebepten dolayı, Anayasa Konseyi yalnızca kendi iradesini ve kendi normlarını benimsemiştir.

İkinci gözlem ise, Anayasa Konseyi'nin kanun koyucu veya kanunu kaleme alanın yardımcısı olması (*co-législateur ou co-auteur de la loi*) noktasıdır. Charles Eisenmann'ın ifade etmiş olduğu basit bir kıstas yardımıyla, bu nitelik belirlenebilir: İşlemin oluşum sürecine kararlı (etkili Ç.N.) bir şekilde iştirak eden, bir başka ifade ile işlemin oluşumunda onayları zorunlu olan bütün otoriteler, işlemin yaratıcısı veya yaratıcısının yardımcısıdır. Maddî

is, is truly the law-giver." Kelsen tarafından nakledilmiştir. *General Theory of Law and State*, New York, Russell & Russell, 1945, sh. 153.

⁷ In la *Théorie pure du droit*, age., n. 5.

⁸ Bkz. Michel Troper, Kelsen, la théorie de l'interprétation et la structure de l'ordre juridique, in *Revue internationale de philosophie*, 1981, sh. 518-529, aynı şekilde bu kitabın sh. 85.

⁹ Karar no: 81-132 16 Şubat 1982, rec. sh. 18; in Louis Favoreu, Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Sirey, 1989, sh. 465-468.

bakımdan sekreterlerde ve entelektüel açıdan uzmanlarda olduğu gibi işlemin oluşumuna katılan; ancak katılımları karara ilişkin olmayan şekilde gerçekleşen herkesin işlemin yaratıcısı veya yaratıcısının yardımcısı niteliğini reddetmeye, bu kıstas bizi götürür. Anayasal metnin kelimelerine şu veya bu anlamı yükleyerek Anayasa Konseyi, bir kanunun yayımlanmasına dahi karşı çıkmış olur.

İhtimal dahilindeki bir itirazı önceden haber vermek için davayı görüşmek üzere toplanmamış olsa bile; Anayasa Konseyi'nin kanun koyucunun yardımcısı gibi değerlendirilmesi zorunluluğunun eklemesi gerekir. Nispi olarak zayıf olan bazı kanunlar hakkında karar vermek üzere Anayasa Konseyi'nin toplanıyor olması bir gerçek olsa bile; Anayasa Konseyinin sahip olduğu imkân ve jürispürüdansının bilinmesi, hükümeti ve Parlamento'yı kendi kendini sınırlamaya sevk etmektedir. Bu otoritelerin birtakım düzenlemelerin açıklanmalarını yasakladıkları kesindir. Zira bu anlamdaki onaylarının, muhalefleri Anayasa Konseyi nezdinde dava açmaya ve hatta Anayasa Konseyi'nin bu düzenlemeleri sıkı bir biçimde denetlemeye götüreceğini adı geçen otoriteler bilmektedirler.

Bununla birlikte Amerikan Yüksek Mahkemesi'nden farklı olarak Anayasa Konseyi tek bir kanun koyucu gibi asla değerlendirilemeyecektir. Zira Anayasa Konseyi kendi kendine toplanmamaktadır ve bir düzenleme ilk önce Parlamentoda görüşülmemiş ise, tek başına kurallar empoze edemez. Dolayısıyla Anayasa Konseyi yalnızca kanun koyucunun yardımcısıdır.

Bu noktada üç itiraz ifade edilebilir: 1) özellikle 1971 yılından bu yana Fransa'da ki Anayasa Yargısının gelişimi veya yabancı ülkelerdeki Anayasa Yargılarının dikkate alınması bu teoriyi değiştirmeye sonuçlanmak durumundadır; 2) kanun ile anayasa arasındaki hiyerarşi konusu için; Anayasa Yargısını içeren sistem ile böyle bir yargının olmadığı sistem arasında ayırım yapılması önemlidir. Anayasa Yargısına sahip olmayan sistemlerde normlar arasında hiyerarşi mevcut değildir. Zira kanun koyucu anayasaya tâbi değildir; ama bir anayasa yargısının olması halinde, normlar arasında bir hiyerarşi oluşmuştur. Çünkü kanun koyucu yargıç tarafından oluşturulmuş olan ilkelere tâbidir; 3) herkesin normları yorumlayabiliyor olması ve bu yorumun, yorumu yapanın kendi sırası gelince, bir yorumun konusunu oluşturuyor olabilmesinden dolayı, hiç bir hiyerarşinin olmaması, teorinin aksi nitelikli sonucunu oluşturur.

Birinci nokta hakkında yirmi yıldan beri Fransa'da Anayasa Yargısı yargıcının yetkisi çok değişmemiş veya yabancı ülkelerdekinden köklü şekilde farklı gibi görünmemektedir. Söz konusu olan bütün noktalarda, yargıç iradî bir işlemlerle anayasayı yorumlayabilir ve böylece kanunu onaylayabilir veya onaylamaz ya da anayasanın içeriğini belirleyebilir. 1971 yılında Fransız Anayasa Konseyi 1803 yılında Amerikan Yüksek Mahkemesi'nin örneğini taklit ederek Anayasayı yetkilerini genişletecek bir tarzda yorumlamış olduğu bir gerçektir. Fransız Anayasa Yargısı yargıcının, diğer anayasa yargıcılarından tek farkı şudur: Fransız anayasa yargıcısı kendi kendine Anayasa Yargısını hareke geçiremez; ancak bazı kanunlar için yalnızca toplanabilir ve bu

sebeplerden dolayı kanun koyucunun yardımcısı gibi değerlendirilebilir. Oysa ki bazı yabancı anayasa mahkemeleri, kanunların büyük bir çoğunluğunu incelemeye ilişkin yargılama usulünün özelliğinden dolayı, idarî yargıya ve ilk dereceli mahkemelere taşınacak kararların alınmasına, sadece kanun koyucunun yardımcısı olarak değil; ama ayrık bir şekilde tam manasıyla kanun koyucusu olacak bir şekilde erişmiştir. Amerikan Mahkemesi'nin *affirmative action* olarak adlandırılan jürüspürüdansı böyle bir yasama işlevi için iyi bir örnek sunmaktadır.

İkinci olarak, bir yandan kanun koyucunun anayasal emirleri zarar görmeksizin ihlâl edebilmesinden dolayı; Anayasa Yargısı yargıcının bulunmadığı ve anayasa ile kanun arasında hiyerarşinin olmadığı durumlar arasında ayırım yapılması yararlı görülmemektedir. Diğer yandan, kanun koyucunun anayasal ilkelere etkili bir şekilde bağımlı olmasından dolayı, bir anayasal uygunluk denetimi bulunmakta ve sonuç olarak da normlar arasındaki hiyerarşi korunmaktadır. Gerçekten de bu tür bir ayırımın önceden kabul edilmesi, yalnızca Parlamento'yu kanun koyucu olarak adlandırır. Eğer bu kavram kabul edilirse; bir denetimin olduğu anda, sonuç olarak Parlamento anayasaya aykırı davranamayacaktır. Ama Parlatentonun ihlâl edemediği anayasanın, yargıcın yorumladığı türdeki anayasa olduğunu gözlemlemek gerekir. Parlamento bir metne değil ama, yargıcın yarattığı bir norma bağımlı kılınmıştır. Daha sonra ve özellikle gerçek bir kanun koyucu, kanunun yaratıcısı Parlamento değildir; yargıcında dahil olduğu kanunun oluşmasına katılanların tamamı, gerçek bir kanun koyucu, kanunun yaratıcısı olur. Oysa ki, kanun koyucunun bütünüyle karşı karşıya bulunduğu III. Cumhuriyet Parlatentosu'nda olduğu gibi, artık bu kanun koyucu anayasaya tâbi değildir.

Üçüncü nokta en tehlikeli, en hassas olanıdır: Eğer bütün otoriteler uygulayacağı normu yaratıyor değerlendirmesi yapılırsa, anayasanın kanuna kendini zorla kabul ettiriyor olmasını değil; kanunun kendini ne yürütmeye ne Danıştay'a ve ne de Yargıtay'a empoze ettirdiği gibi, Yargıtay'ın jürüspürüdansının da alt derece mahkemelere zorla kabul ettirmiş olması noktasına ulaşıldığı kabul edilmeli midir? Bu konuda yeni bir ayırımın Danıştay'ın veya Yargıtay'ın kanuna ve alt dereceli mahkemenin egemen bir Mahkemenin (bir üst dereceli mahkemenin) jürüspürüdansına oranla söz konusu olan durumu arasında yapılması zorunludur. Gerçekten de anılan ilk durumda; ünlü olan metnin açıkladığı normun oluşturulmasında olduğu gibi kanunun bu metnini bağımsız olarak yorumlayan egemen bir Mahkeme için bir imkân mevcuttur. Dame Lamotte kararı bu konu hakkında çarpıcı bir örnektir. Hiç kuşkusuz bu imkânın mevcudiyeti olgusu, her zaman çekincesiz olarak mahkemelerin bu hususu kullanması ve zaten zorlamaların bir şebekesi içine eklenilecektir anlamına gelmez. Bu nokta ikinci bölümde incelenecektir. Ancak gerçekten de bu gelişmelere gerçekçi teori ve teorinin doğal sonuçları yayılabilir: Geniş bir ölçek içinde mahkemeler kanunu yeniden yaratırlar ve ona dolayısıyla bağımlı olmazlar. Bütün diğer tedbirler alt dereceli mahkemelerin işlemleridir: İlk dereceli mahkemeler kanunları uygulamadan önce kanunu ve egemen Mahkemelerin jürüspürüdansını yorumlamak zorundadır, ancak bu yorum denetlenmektedir. Eğer bu yorum uygun olarak kabul edilmemişse, değiştirir-

lebilir. Bir kanun tarafından Danıştay'ın jürüspürüdansının dahi değiştirilebileceği veya Anayasa Konseyi'nin jürüspürüdansının bir anayasa değişikliği ile ortadan kaldırılabilmesine karşı çıkılabilecektir. Ancak bu imkân bir hiyerarşinin lehine bir argüman değildir. Zira bir kanun diğer bir kanun tarafından ortadan kaldırılabilir; buna karşılık kanunlar arasında hiç bir hiyerarşini olmadığı kesindir. Üstelik bir anayasa değişikliği Danıştay'ın bir idarî mahkemenin kararını iptal ettiği gibi anayasa yargıcının bir kararını doğrudan doğruya değiştirmeyeceği için, yalnızca Anayasa Mahkemesi tarafından uygun olmayan bir anlam içinde yorumlanmış metin yeni bir metin olarak varılmaya devam eder. Anayasal jürüspürüdans o halde yeni bir bağımlı olmayı anayasanın kendisindeki bu yeni bağımlılığında bulmayacaktır.

Bu durum o halde iki sonuca izin verir: V. Cumhuriyet rejiminde yasama işlevinin Parlamento ve hükümet tarafından (takdirî bir işlem olarak, kanun teklif veya tasarısının gündeme alınmasına karar vermedeki hükümetin uygun bulması, Parlamantonun bir kanun teklif veya tasarısının kabul etmesinde olduğu gibi kesindir) birlikte şekillendirilen kısmî organlardan birinin karmaşık bir organınca uygulanıyor olması, birinci sonucun ilk bölümünü oluşturur. Birinci sonucun ikinci bölümü ise, adı geçen karmaşık organın kısmî nitelikli başka bir organı olan Anayasa Konseyi'nce doğrudan doğruya ve Anayasa Konseyi'ni harekete geçiren organlardan biri tarafından birlikte şekillendirilmesi oluşturur. Toplam bir değerlendirmede, bu kanun koyucunun, III. Cumhuriyet Parlamantosunun olduğundan daha fazla anayasaya bağımlı olmadığı noktasına ulaşılır.

Demokratikliğini ilân eden siyasal bir sistemde, kanunun ne halkın bizzat kendisi ne de temsilcileri tarafından tamamen oluşturulması ikinci sonucu oluşturur. Bu düşüncenin başlangıcında ortaya konulan sorun, öyleyse olduğu gibi varılmaya devam etmektedir: "Halk egemenliği" veya "demokrasi" kavramlarının anlamı böyle bir siyasal sistemde hangi anlamı içermektedir?

ANAYASA YARGICI GENEL İRADEYİ İFADE EDER

Basit bir sonucun önceden var olduğu noktasından çıkarılan kuvvetli bir eğilim kesinlikle mevcuttur: Eğer yorum teorisi gerçek ise, siyasal sistem demokratik değildir. Birçokları bu eğilimden vazgeçen, bu sonucu uzatma yolunu arayanlardır ki; bu durum iki şekilde oluşabilir. Bu grubu oluşturanların bir kısmı anlamsızca bir akla uygunluk olarak, sonucu tatbik etmektedirler: Eğer yorum teorisi gerçek ise, siyasal sistem demokratik değildir, ancak siyasal sistem demokratiktir; o halde teori hatalıdır. Bu grubu oluşturanların diğer kısmı demokrasiyi yeniden kurmak için; anayasaya uygunluk denetimini ortadan kaldırmak gerekliliğini düşünmektedirler. Bu muhakemelerin hiçbiri kesinlikle kabul edilebilir nitelikte değildir. İlk muhakeme *wishful thinking* kavramının bir türünden başka bir şey değildir. Oysa ki, ikinci muhakeme anayasal politikadan doğmaktadır; yoksa ikinci muhakeme yürürlükteki hukukun tanımlanmasında kendi kendisini sınırlandırmak zorunda olan pozitif yargısal bir bilimden kaynaklanmamaktadır.

Sonuç olarak bir Anayasa Konseyi'nin varlığı ile bağdaşabilen ve bunun neticesinde mevcut Fransız siyasal sistemi tarafından önceden öngörülüyormuş gibi değerlendirilmek zorunda olduğu demokrasi kavramının ne olduğunu belirtmek, yürürlükte bulunan bu hukuk bilimine aittir. Anayasal yargıcın genel irade kavramına katkısının olduğu önceden kabul edilmiş olan bir durumdur ve bu katkı, adı geçen yargıcın uyguladığı bir tarz tarafından doğrulanmaktadır.

Genel iradenin açıklanmasına katkı

Uygun bir başlangıç noktası, İnsan Hakları Bildirisi ve 6. maddenin "kanun genel iradenin açıklamasıdır" (*La loi est l'expression de la volonté générale*) formülü ile verilmektedir. Burada bir emrin söz konusu olmadığı ve Meclisin kanunun genel irade kavramı olmak zorunda olduğunu ilân etmediği noktalarının altını çizmek gerekir. Bildirinin diğer hükümlerinde olduğu gibi burada basit bir tanımlama, yol gösterici bir söylem (*discours indicatif*) söz konusudur.¹⁰

Yol gösterici olma niteliği dikkat çekici bir özelliktir. Eğer bir emir söz konusu olmuş olsaydı; kanunun yapılmasına katılmak zorunda olanların yalnızca genel iradeyi açıklama eğiliminde olabileceği sonucu çıkarılabildi. Ancak bu bir tanımlamadır, o halde kanunun genel iradenin açıklaması olmasından dolayı; bu iradeyi yapan ve açıklayan, genel iradenin oluşumuna katkıda bulunanlar için, bu kavrama katkıda bulunulduğu değerlendirilmesi zorunlu olarak yapılması gerekir.

10 Ağustos 1791 tarihinde bundan dolayı Millet Meclisi, Barnava'nın iddiasını izlemek ve kanunun oluşumuna kralın vetosuyla iştirak ettiği, genel iradenin açıklanmasına katıldığını ve o andan itibaren yasama topluluğu (*le corps législatif*), egemenliğin bir temsilcisi olduğunu açıklamak zorunda kalmıştır. Bu tartışma kurucu gücün başlangıcında değil; ama kurucu gücün çalışmalarının sonunda belirmiş olması anlamına gelir. Yasama gücüne atfedilecek bir ilkenin bulunması değil; ama sadece bir kez bu atfetme işlemi yapılmışsa, bu atfetme işlemini doğrulayacak bir ilkenin bulunması söz konusu olmuştur. Böylece şekli ne olursa olsun, Millet Meclisi için yasamanın kısmi bütün organlarının belirlenmesi genel iradeyi dile getirir. Genel iradeyi ifade etmek için seçilmiş olmaya hiç bir şekilde ihtiyacın olmadığı özellikle açıktır.

Fransız kamu hukukunun temel ilkelerinden birinin basit bir uygulamasıyla, İnsan ve Vatandaşlık Hakları Bildirisi tarafından ilân edilmiş olan kanunun oluşumuna katılan Anayasa Konseyi'nin de genel iradenin açıklanmasına katkıda bulunduğu değerlendirilmesinin yapılmak zorunda olduğu, o halde gerçekleştirilmiş olur.

Doğrusunu söylemek gerekirse; Anayasa Konseyi en azından olumsuz şekil altında bu tezi kabul etmekten uzak değildir. Kanunun "anayasaya

¹⁰ Bkz. M. Troper, La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789, in Conseil constitutionnel, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la Jurisprudence*, Paris, PUF, 1989, sh. 13 vd. aynı şekilde bu kitabın sh. 317.

saygı gösterilmesi halinde ancak genel iradeyi açıkladığını" Anayasa Konseyi'nin yazdığı anda, bu formül anayasayla uyum içinde olmayan bir kanunun genel iradeyi açıklamadığını gayet iyi bir şekilde belirtmektedir.¹¹ Ancak bu formül anayasaya uygun bir kanunun genel iradeyi açıklamayı doğruladığı anlamına da gelmektedir.

Belirtilen bu durumda kanunun oluşumuna ilişkin mevcut Fransız sistemi, ister yasama gücünün tek ya da çift kanatlı bir Parlamente'ye tevdi edildiği; isterse veto hakkı veya kanunları yapma inisiyatifinin tekelini elinde bulundurmak sayesinde yasama gücünün sahibinin kesin bir şekilde sürece iştirak ettiği, çoğulcu otoriteler tarafından uygulanan yasama gücünün bulunduğu sistemlere de aynı şekilde, yaklaşmak zorundadır. Söz konusu olan bütün bu durumlarda kanun genel iradenin açıklanmasıdır ve yasama işlevinin kısmî organlarından her biri bu iradenin oluşumuna katılıyor olması değerlendirilmesi yapılmıştır.

Genel iradenin açıklanmasındaki uyumsuzluklar

Bu dağılımın kanıtlanması için; eğer kanun birden fazla otorite tarafından incelenmişse, en iyi nitelikte olacaktır yargısı desteklenebilir -ve zaten etkili bir şekilde bu destekleme yapılmaktadır- ve sonuç olarak bir çok otorite tarafından açıklanmış olan kanunun genel iradenin ifadesi olduğuna ilişkin bir karinenin kurulduğunun uygun olması aynı şekilde desteklenebilir. Ancak belirtilen sebeplerin, kanunun en iyi olacağı doğruluğunun dayanağı bizzat değişkendir. Bu anlamda iki durum birbirinden ayırt edilebilir: Birincileri her kısmî organın tayin edilmesi modellerinden, ikincileri ise bu organların katılımları modellerinden doğmaktadır.

Birinci durumda; iki veya ikiden fazla farklı organ kanunu uygun bulduklarını belirtmek zorundadırlar ve her biri kanunun yerindeliliğini açıklar. Ancak eğer bu organlar farklı şekillerde tayin edilmişlerse, önerilen kanunun yerindeliliğini bahis konusu organların farklı şekillerde takdir ettikleri anlaşılır. Bu durum kanunun bir uzlaşmadan kaynaklanıyor olmasından dolayı, çok iyi olacaktır. Bu tür beklenen bir uzlaşma kesinlikle farklı organların oluşumlarına bağlıdır. XVIII. yüzyılın anayasalarının bir çoğu, iki veya daha fazla meclis tarafından farklı şekillerde temsil edilen bir çok toplumsal grubun çıkarları arasında bir uzlaşmanın sağlanmasının zorunlu olduğu fikrine dayanmaktaydı. Geri kalan anayasalar ise; o andaki çoğunluğun çıkarları ile bölgesel veya ulusal çıkarlar arasında bir uzlaşmayı aramışlardı. Söz konusu olan her durumda ortak olan nokta; yasamanın kısmî organları, meclisler veya bir veto yetkisi ile donatılmış devlet başkanının benzer bir muhakeme gereğince muvafakatlerini kabul veya reddetmeleridir: Kanun belirli bir sonu gerçekleştirmeye yönelmiş bir araç gibi değerlendirilir ve ilk olarak neticenin istenip istenmediği, daha sonra karşı karşıya bulunulan araçların bu işi gerçekleştirmeye özgül olup olmadığı incelenilir.

¹¹ Karar no: 85-197 23 Ağustos 1985, Evolution de la Nouvelle-Calédonie, rec. sh. 70; Louis Favoreu, Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, age., n. 9, sh, 631 vd.

Ancak yasama gücünün farklı yasama usulleri gereğince ifade edilen kısmî iki organ tarafından uygulanıyor olması da varsayılabilir. Farklı usullerin organları farklı durumlardan itibaren uzlaşmaları gerçekleştirmeye yönelteceği iddiası yapılmış olur. Bu tür bir sistemin modeli özellikle belirgin olmayan bir şekilde bir argüman aracılığıyla modeli doğrulanmış Harrington tarafından III. yılın kurucu güçlerine ilham olmuştu: Ağızlarının tatlarını bilen iki küçük kız çocuğuna adaletin anlamını anlatmak için, onlara aralarında paylaşacakları bir pasta verilir. Ancak burada amaç daha çok bunları paylaşım usulünü görüşmelerini teşvik etmektir. Bunun içinde; kızlardan birine pastayı itina ile iki parçaya kesmesi görevi verilmiş, diğerine ise kesilmiş olan bu parçalardan istediğini seçme hakkı tanınmışsa, kızların pastadan alacakları payların tamamen eşit olacağından emin olunabilir.

Fransız siyasal hayatında III. yıl olarak anılan tarihte, sistemin bu tipi Sieyès tarafından övülmüştür. Sistem "aynı eserin yapılmasını bir çok farklı temsilci toplulukları kullanmaktan ibaret değildir. Ancak sistem, eserin oluşumunu farklı tarafların çeşitli temsilcilerine bütün çalışmaların sonucunu talep edilen kesinliğin birlikteliğiyle üreteceği bir tarzda tevdi etmektedir. Taraflardan birinin zararlı olan etkileri, hatalarını diğerinin düzeltilmesi amacıyla; aynı topluluğun iki veya üç ileri gelenine değil; ama özenli bir tarzda ağırbaşlılığın iradeyi belirlemede yarıştığı farklı yeteneklerini bir tek başın içinde ayırarak vermiştir... Sistem tek bir liderin yasama işlevinin oluşturulmasının bütün taraflarını belirterek doğal bir organizasyonun kanunları tarafından ilgililere tanımaktadır."¹² Bu kavrama uygun olarak, III. yıl Anayasası'na göre Konseylerden biri kanunu önermektedir, oysa ki diğer Konsey III. yıl sisteminde kanunu oylamakta, bir meclis oylamaksızın kanunu görüşmekte ve diğerine ise tartışmada bulunmaksızın oylamaktadır. Gücün bu dağılımı yalnızca meclise, tahmin edilen sonucu sağlamaya bilecektir. Gerçekte Harrington'un sisteminin saygınlığı müdahale tekniklerinden daha çok, yukarıda belirtilmiş olan iki kız çocuğu arasındaki çıkarların karşıtlığına dayanmaktadır ve eğer kızlar mantıklı bir şekilde görüşmelerini yapmışlarsa, paylaşmanın aynı olacağı muhtemeldir.

Anayasal bir yargıcın oluşturulması belirgin bir şekilde bu tür bir sisteme bağlıdır: Anayasa yargıcı kanunun oluşturulmasına katılır ve iradenin bir işlemini tamamlar; ancak parlamentaryer bir meclis ve oy kullanma hakkıyla donatılmış bir organın aksine yerindelik hakkında görüş beyan etmez. Ulaşılabilecek olan neticelerin istenilen olup olmadığı veya bu amaçların araçlarının uygunluğu hususunda değerlendirmede bulunmaz. Anayasa yargıcı bunları yapamıyor ise, bunun sebebi anayasanın metninin kendisinden "hukuku" beyan etmesini istemiş olması değil; ama bulunduğu durumun içinde izlediği usulün yerindelik açıklaması yapmasını engellediği ve anılan durum ile uyguladığı usulün kendisi üzerinde karşıt nitelikli bir baskı yapıyor olmasıdır.

Bir satranç oyuncusunun belirli bir tarza sahip olmak zorunda olduğu durumda, bu oyuncunun farklı durumlardaki kıyaslamasıyla burada bir an bulunduğu düşünülebilir. Oyuncu taşların yerini değiştirirken, oyunun kural-

¹² Discours du 2 thermidor an III.

ları gereğince, oyuncu sayısına ilişkin ilkelere her şeyden önce saygı göstermek zorundadır. Bu ilkelere "kurucu ilkeler" (*règles constitutives*) denilmektedir. Bu ilkeler kelimenin alışlagelmiş olan anlamı gereğince hiç bir şekilde «zorunlu» değildir. Çünkü söz konusu kurallar üstün bir kural gereğince konulmuş değildir ve ilkenin ihlâli hiç bir şekilde cezalandırılmamaktadır. Açıkça söylemek gerekirse, oyunculardan biri bu kurallara uygun davranmıyor olması halinde de, bu kuralların çiğnendiğini dahi söyleyemeyiz. Böyle bir durumda ancak kurallara riayet etmeyen oyuncunun satranç oynamadığı söylenilebilir. Dolayısıyla basit bir şekilde oyuncuların davranışlarının yorumlanmasının karmaşık olan bir araçından bahsedilebilir.¹³ Bununla birlikte, oyun sırasında oyunculardan biri taşları kuralların gerektiğinden farklı bir şekilde yer değiştirdiği veya rakibinin oynamasını engelleyecek tarzda oynadığı da olabilir. Bu durumda hamleyi yapan oyuncu satranç oynamaya devam edecektir, zira kurucu ilkelere göre davranacaktır ve yalnızca tek bir kurala aykırı davranmış olacaktır. Bu nokta o halde bir önceki durumdan çok farklıdır ve eğer satranç oynanıyorsa, o anda bazı zorunluluklar olacaktır (taşların şu veya bu şekilde hareket ettirilmesi ya da rakibin oyununu engelleyecek bir tutumdan kaçınmak) denilebilir ve bir hakem zaten gerektiğinde kuralların ihlâl edilmesi halinde bu ihlâli cezalandırabilecektir. Nihayet, oyun esnasında oyunculardan birinin birçok hamle yapmasına izin verilmiş olması halinde; ihtimallerden birini seçebilir ama bu durumda buna rağmen taşların birinin yerinin değiştirilmesi bu oyuncunun yenilgisini engelleyebileceği inancına sahip olabildiğinin de yine ortaya çıkması muhtemeldir. Bundan dolayı, oyuncu burada seçim yapmak zorunda olmalıdır. Hiç kuşkusuz, artık bir önceki durumda olduğu gibi bir zorunluluk değil; ancak bir karşıtlık söz konusudur.

Anayasa yargıcı somut bir şekilde bu türdeki bir durumun içinde kendini bulmaktadır. Anayasayı yorumlama yetkisi sayesinde, anayasa yargıcı kendisi dışındaki hiç bir norm tarafından hukuksal açıdan bağımlı olmaksızın, kanunun oluşumuna kendi onayını bağımsız olarak verip vermede hürdür. Buna karşılık bu hukuksal hürriyetinin herhangi bir şekilde kullanamaz ve denetimine tâbi kanunun yerinde olup olmadığını araştırmakla da yetinecektir. Gerçekten de anayasa yargıcı aynı anda içeriden ve dışarıdan kaynaklanan bir baskılar ağı içine sokulmuştur. Anayasa yargıcının dikkate almak zorunda olduğu hukuksal verilerin tamamı "zorlamaların" anlamını açıklamaktadır. Gayet tabiidir ki, burada yalnızca tamamen hukuksal faktörler; yani genel anayasal örgütlenmeden kaynaklanan kamuoyunun ağırlığı, yargıçların siyasal partilerle veya meslekî ideolojileri ile olan ilişkilerinde olduğu gibi; hukuk dışı unsurların dışarıda bırakılması, söz konusu olmaktadır.

Dış kaynaklı zorlamalar (*les contraintes externes*) en belirgin olanlardır. Yargıç zorunlu olarak diğer otoritelerin muhtemel reaksiyonlarını göz önünde bulundurmak zorundadır. En güçlü reaksiyon statüyle hatta yargıçların kişilikleriyle ilgili bir ölçü içinde bulunmaktan ibaret olabilir. Marbury & Madison kararından sonra Amerika Birleşik Devletleri'nde Yüksek Mahkemenin üyelerinin bir *impeachment* veya diğer vesilelerde yargıçların sayısı-

¹³ Bkz. J.R. Searle, *Les actes de langage, Essai de philosophie du langage*, H. Pauchard'ın yaptığı Fransızca çevirisi, Paris, 1972.

nın artırılması ile karşı karşıya bulunmadan çekinebilmekte oldukları bilinmektedir. Ekseriyetle ya anayasaya aykırılığı açıklanmış bir kanunu anayasal bir şekil vererek kabul edilmesi ya da anayasa yargısının yetkilerini sınırlandırmayı amaçlayan bir anayasa değişikliği düşünülmektedir. Bu husus zaten bütün misilleme araçlarından (*moyen de représailles*) yoksun değildir: Amerikan Yüksek Mahkemesi anayasa değişikliğini inceleyerek, bir anayasa değişikliğine New Deal döneminde anında cevap vermeyle; yani anılan değişikliğin anayasanın üstünde yer alan ilkelere (*principes superconstitutionnels*) uygunluğuyla, tehdit edilmişti. Benzer bir durum Yüksek Mahkemenin yürütmeyi tehdit ettiği ve bir anayasa değişikliğinin anayasaya aykırılığını açıkladığı Hindistan'da da ortaya çıkmıştır.¹⁴ Fransa'daki muhalefet daha sonra çoğunluğa dönüştüğünde zarar görebileceği bir jürüspürüdansın gelişmesine olanak tanımak korkusuyla, Anayasa Konseyi'nde dava açmakta tereddüt etmekte olduğu da rahatlıkla düşünülebilir.

İç kaynaklı zorlamalar (*les contraintes internes*) esas olarak işlevin doğasına, yani kural olarak kararların ispat edilmesi zorunluluğuna bağlıdır. Bu zorunluluk bundan dolayı ne yalnız başına ne de genel olarak birtakım metinlerin tarafından onaylanmış olan gerekçelendirime zorunluluğundan kaynaklanır ve hatta bu zorunluluklar olmaksızın bütün gerekçelere rağmen kararların olacağı tahmini yapılabilir. Gerçi yargıç kararına mümkün olan en fazla etkinliliği vermekte olduğunu kastetmektedir, yani bu türde bir işlem yapmak istiyorsa bir kanunun iptali sayesinde yalnızca *in concreto* değil ama *in abstracto* etkileri de kararının doğurduğunu düşünmektedir.¹⁵ Gerekçelendirme (*motivation*) bir ilkeden veya bir metinden mantıksal olarak sapılmış olduğunu göstererek *in concreto* alınmış kararı yalnızca doğrulamak için değil, ama -ve özellikle- bu metnin anlamının ya da bu ilkenin objektifliğini ispatlamak için bir işlevde bulunmaktadır. Böylece oluşturulmuş olan norm; o zaman diğer anayasal otoritelere zorla kabul ettirilebilecektir. Anılan durum Parlamentoda aşağıda belirtilen durumda belirecektir: Parlamentonun gelecekteki söz konusu kurallara aykırı davranarak oluşturduğu bütün kanunlar, yargılanmaları sırasında anayasaya aykırı olacağı hususu açıktır. Diğer yargı yerleri için de aynı durum geçerlidir. Çünkü aynı konuda bir ayırık durumu haklı kılacak durumların dışında, daha genel nitelikli bir ilkenin objektif olarak mevcudiyetinin kurulması hali hariç, bu yargı organlarının kendi kararlarının bu aynı normdan doğmasını engellemek zorlukla olabilecektir. Bundan dolayı gerekçelendirme diğer organların kurtulamayacakları bir muhakeme içine hapsedmek girişimi için, bir yöntemdir. Ancak bu muhakeme aynı şekilde

¹⁴ 1967 yılında L.C. Golak Nath v. Punjab davasında Mahkeme Anayasanın 368. maddesine uygun olarak kabul edilmiş olan bir değişikliğinin, temel bir hakkı değiştiremeyeceğine karar vermiştir. Bu karşıtlığın üstünden gelmek için, Parlamento her hangi bir nokta hakkında anayasanın bu yöntemi bundan böyle değiştirmesine izin verecek bir tarzda 368. maddenin değiştirilmesi için bir değişiklik önerisini oylamak zorunda kalmıştır. Bu karşılıklı ilişki *Indira Nehru Gandhi v. Raj Narain* davasında da tekrarlanmıştır. 1975 yılında bir anayasa değişikliğinin anayasaya uygun olmadığına Mahkemenin yeniden hükmetmiş olmasından dolayı, Parlamento tekrar anayasa değişikliğine ilişkin maddeyi düzeltmek zorunda kalmıştır.

¹⁵ İptal etme kavramı hiç kuşkusuz belirgin değildir. Ama *a priori* olduğu gibi *a posteriori* bir denetim imkânının olması halinde bütün anayasaya aykırılık açıklamalarının etkilerini belirtmek için, oldukça genel bir iptal etme kavramı mevcut değildir.

anayasa yargıcının bizzat kendisinin aleyhinedir. Çünkü eğer yargıç bir defa bir normun objektif varlığını onaylamış ise, daha sora bu normu bilmesi gerekir ve diğer kararlarını *in concreto* oluşturmak yargıç için zorunluluktur ya da yargısal diğer otoritelerin durumlarında olduğu gibi; birinci kararına istisnalar getirmişçesine doğrulanan daha genel bir normu yaratmak zorunda kalır. Genel olarak sunulmuş olmasından olduğu gibi; yargıcın davranış tarzı ancak nadiren bir kanun koyucunun davranış tarzına benzer. Yargıcın ilk olarak bir metnin veya bir ilkenin yorumlanmasını ifade ettiği andaki olgu ancak oluşmuştur. Bu varsayımlarda zaten öğreti yargıcın rolünün dışına çıktığı değerlendirilmesini yapar.¹⁶ Ama şartların büyük bir çoğunluğunda, ilkenin veya yorumun daha önceden kurulmuş olması anında, özgün kararının oluşturulmasında yargıçlar daha güçlü bir karşıtlığı uygularlar. Jürüspürüdansdan farklı olan karmaşık nitelikli bu oluşum, bazen söylenildiği gibi herhangi bir zorunluluğun tutarlığı veya basit bir endişe tarafından değil ama; sadece zorunluluk tarafından açıklanmaktadır. Diğerlerini bağımlı kılmak için sahip olduğu tek aracın tutarlılık olmasından dolayı, yargıç tutarlığa zorlanmaktadır.

Ancak bu zorlama anayasa yargıcının kanunun yardımcı yaratıcısı olması, öğretinin -ve doğrudan doğruya yargıcın- yargıcın gerçek bir güce sahip olmaması ve yargıcın rolünün tek "iyi cevabı" (*unique «bonne réponse»*)¹⁷ her durumda aramakla kendini sınırlandırıyor olmasına rağmen; durumun sebebini açıklamaktadır. Satranç oyuncusu gibi, yargıç hukukî olarak hürdür, birden fazla çözümlü kabullenme hakkına sahiptir. Ama genellikle diğerlerinin kararları üzerindeki bütün etkisini kaybedeceği tehdidi altında bu çözümlerden birini seçmek zorundadır. Yasama işlevinin kararına ilişkin yargıcın katılımı siyasal bir seçimin ortaya çıkması durumunda önemlidir; ama jürüspürüdansın birlikte oluşturması tarafından normal kararların söz konusu olması anında bazen uygulanmaktadır.

Öyleyse ilk sonuç açıklanacak bir hal alır: Modern devletlerin bir çoğunda olduğu gibi, Fransa'nın pozitif hukukuna göre, genel iradenin ifadesi olan kanun, kısmî nitelikli birden fazla organ tarafından yapılır. Genel iradenin açıklanmasının birçok organa tevdi edildiği ve bu organların farklı şekillerde bu sürece katıldığı ve farklı zorunluluklara bağımlı oldukları nedeni böylece oluşur: Parlamento yerindeliği hukuksallaştırır ve siyasal zorunluluklara maruz kalır; Anayasa yargıçları rastlantısal olarak, ama genel olarak hukuksal bir muhakemenin sonunda ve bu muhakemeye bağlı olan zorunluluklara maruz kalarak, ancak yerindeliğe hükmeder. Anayasa yargıçları genel iradenin açıklanmasına bir jürüspürüdans oluşturmak yoluyla katkıda bulunurlar.

¹⁶ Bknz. P. Avril ve J. Gicquel 26 Haziran ve 1 Temmuz 1986 tarihli düzenleme kararlarında Anayasa Konseyi'nin kararları hakkında bahsetmektedirler, in *Pouvoirs*, no: 40, sh. 174, anılan kavram L. Favoreu tarafından onaylanmıştır. Les sources normatives secondaires en droit français, Rapport au colloque de Florence sur *Les sources normatives secondaires en droit comparé* (mai 1989).

¹⁷ R. Dworkin, No right answer?, in Hacker et Raz (éd.), *Law, Morality and Society, Essays in Honour of H.L.A. Hart*, Oxford, Clarendon Press, 1977, sh. 58-84; Bknz. F. Michaut, La bonne réponse n'est-elle qu'une illusion?, in *Droits*, 1989, no: 9, sh. 69-78.

Bu sonuç alışılacağı üzere demokratik teori karşısında Anayasa Yargısını doğrulamaya girişildiği iddiasına tercih ediliyor görünmektedir. Bu uzlaştırma girişiminin zayıflığı, girişimin uzlaştırmayla ilgili iki terimden "demokrasi" terimi ve Anayasa Yargısının tarafsız olmak zorunda olduğuna ilişkin olanını sadece gerçekleştiriyor olması noktasından kaynaklanmaktadır. Ancak Anayasa Yargısı tarafsız değildir ve zorunlu olarak kendiliğinden her iki terimin üzerinde gerçekleştiriliyor olması gerekir. Demokrasi çoğunluğun iradesi değildir, ama genel irade, demokrasi gibi temsilciler aracılığıyla dışa vurulur. Anayasa yargısı bu temsilcilerden biridir ve anayasaya aykırılık istisnasının kabul edilmesine, kanun tasarıları tarafından gündeme getirilmiş olan zorlukların çözümüne imkân tanır. Kanun genel iradenin açıklanması olmak zorundadır. Genel irade oylama anında açıklanmış olan değil; uygulanma sırasında ki iradedir. Bundan dolayıdır ki, kanunlar mevcut kanun koyucunun iradesine uygun olduğu sürece yürürlükte kalır ve burada kanunun uygulanmasının doğrulanması bulunmaktadır. Kanunlar böylece mevcut genel iradeye uygun olmak zorundadır: Şöyle ki; söz konusu kanunlar 1/ mevcut kanun koyucu tarafından yürürlükten kaldırılmamıştır ve 2/ yeni kanunların olduğu gibi tamamen yürürlükte olan anayasaya uygundur.

Bu tez buna rağmen bir itirazla karşı karşıya kalmaktadır: Anayasa Yargısının temsili sisteme (*système représentatif*) ait olduğu belki ortaya konula bilir veya en azından demokrasinin ve temsili sistemin kimliğini ilke olarak gösterebilir. Ama, gerçekçi olarak Anayasa Yargısı ve demokrasi uzlaştırılmamıştır. Anayasa yargısı belki bir temsilcidir; ama gerçek halkın bir temsilcisi değildir. Ortaya konulmuş olan hatıra, 1791 yılında kralın temsilcisi olduğu millette olduğu gibi; sadece bir varsayımdan ibarettir. Eğer hiç kimse 1791 Anayasası'nın demokratik olduğunu ileri süremiyorsa, niçin V. Cumhuriyet altında demokrasinin sürüp gittiğinden bahsedilmektedir?

Bu itiraza karşı iki evreli bir cevap verilmesi gerekir: İlk olarak bir anayasaya uygunluk denetiminin kurulması, gerçek bir demokrasinin ve hatta böyle bir demokrasiyle basit bir biçimde uzlaşacak bir sistemin işleminde zorunlu olduğunun ispatlanmasının söz konusu olmadığını da hatırlatmak gerekir. Zaten bunun yapılması, "gerçek demokrasi" (*démocratie véritable*) gibi bazı şeylerin varolmasında olduğu kadar, hukuk ilmine ait olmayacaktır. Pozitif bilimin ayırt edebileceği tek görevi, sistemin kendisini demokratik gibi gösterdiği ve bir anayasaya uygunluk denetimini içerdiğini bilerek, önceden varsayılan "demokrasinin" anlamının ne olduğunu ortaya koymaktır. Bu sistem için "demokrasi" alışıla gelmiş anlamından tamamen farklı bir anlama sahip olması tamamen mümkündür. Belirtilen noktanın tasviri, yoksa daha fazlası değil, hukuk ilmine düşmektedir.

Açık olan bir diğer nokta da aşağıda belirtilendir: Bir Anayasa Yargısının varlığı, halkın kendi kendini yönetmesi gibi tanımlanan bir demokrasi kavramını değil; ama halkın iradesini doğrudan doğruya veya dolaylı bir seçim hakkıyla açıklamış olması olgusunun etkisi altında kısmî olarak şekillenmiş bir genel iradenin hükümeti gibi tanımlandığı bir demokrasi kavramını önceden kabullenmektedir.

RUS MAFYA'SI

Stephen HANDELMAN¹
Çev.Dr. Mesut Hakkı CAŞIN

DİĞER YOLLARLA POLİTİKA

Organize Suç, Sovyet komünizminin enkazından doğabilecek en tehlikeli kuvvettir. Rus Mafyası, reformların altını oymuş, büyük şehirlerde olağanüstü düzeylerde şiddet yaratmış ve ultra milliyetçi bir neticenin gelişmesine yardımcı olmuştur. Batı'daki örneklerine göre daha az organize olmasına rağmen ve bu neden yüzünden Batı tarafından genellikle yanlış anlaşılan veya hafife alınan Rusya'nın suç grubu, Sovyet sonrası demokrasiye ciddi bir tehdit oluşturmaktadır.

Rus stili mafya, yeni ortaya çıkmakta olan pazar ekonomisinden beslenen çok başlı bir fenomendir. Rusya'da 3000 ila 4000 arasında çete bulunmakta ve bunlardan birkaç yüzünün faaliyetleri Bağımsız Devletler Topluluğu (BDT) sınırlarını kapsamakta olup, Orta Avrupa ve Batı'ya doğru eski Sovyet sınırlarını geçmektedir.

Rus Organize Suçunun tanımı, bazen yerel politik amaçlarla genişletilmektedir. Polis ve politikacılar halen makul bir seviyenin üstünde parası olan herkese mafya bağlantıları yakıştırmak şeklindeki eski Sovyet alışkanlığını sürdürmektedir. Rusya'daki toplam aktif çete üyesi sayısı, 100.000 den az olduğu tahmin olunmaktadır. Illegal ve legal iş faaliyetleri arasındaki bulaşık ayırım sayesinde mafya grupları Rus ekonomisinin birçok alanını ele geçirecek çok büyük bir etki sahibi olmuşlardır.

Rusya İçişleri Bakanına göre, Organize Suç 1993 yılı itibariyle mal ve hizmet cirosunun %40'ını kontrol etmiştir. Sadece birkaç girişimci, silahlı "koruyuculara" para veya şirket hisselerinden pay vermesi uzun süre boyunca işe devam etmeyi umut edebilir.

Devlet düzenlemesinin olmadığı bir ortamda, Suç kartelleri bankalara, gayrimenkul piyasalarına, borsalara ve hatta rock müzik endüstrisine sızmıştır. Bu arada, daha geleneksel suç örgütleri, hızla dünyanın yeni narkotik merkezi olma yolunda ilerleyen Orta Asya gibi, bölgeleri etki altına almıştır. Hepsinden kötü olanı ise, Organize Suç gruplarının, sonradan Rusya'nın güney sınırlarındaki etnik karışıklıklarda ortaya çıkan Kızıl Ordu silahlarının pazarlamasını yapmasıdır.

¹ Columbia Üniversitesi Harriman Enstitüsünde Misafir Görevlidir ve 1987 ile 1992 arasında The Toronto Star'ın Moskova Bürosu Şefliğini yapmıştır. Şimdi Rus suçları üzerine olan kitabını tamamlamaktadır.

Rus mafyasını aşırı tehlikeli hale getiren onun devlet bürokrasisiyle, olan kilit bağlantılarıdır. Bu kadar karmaşık olan Suç girişimi her düzeydeki resmi yetkililerin destek ve teşviki olmaksızın başarılı olamaz. Devlet müfettişlerine göre 1992'de ülkedeki mafya gruplarının yarısından fazlasının devletle bağlantıları mevcuttur. Bazı karteller, kendi parti kartlarını zengin tekel finansörleri olabilmek için kullanan eski Sovyet elitleri, "REFORMİST KAPİTALİSTLER" için cephe oluşturmaktadırlar. Reformist kapitalistler Organize suç gruplarını eski Sovyetler Birliği'nin ganimetleri üzerindeki vahşi kavgada arap olarak kullanılmaktadırlar. Bu ganimetler, eskiden Komünist Parti tarafından kontrol edilen endüstriler, bankalar, savunma tesisleri, limanlar ve fabrikalardır.

1992 yılındaki bir olayda, geçen gangsterler Sovyet döneminden kalma bir geçit bankalar arası transfer olan bonoları kullanarak Moskova ve diğer şehirlerdeki özel bankalardan yaklaşık 350 milyon \$ dolandırmaya çalışırken tutuklanmışlardır. Rus Devlet Bankası'nın dört çalışanı kardan pay almak karşılığında -Çeçenler'e sahte bono sağlamakla suçlandırılmışlardır. Onları yönlendiren, tek saik kar olmamakla birlikte, ülkenin en büyük ticari bankacılık birliğinin başkanı, bu dolandırıcılık olayının telkinin özel ticari bankacılık faaliyetlerini baltalamaya kararlı olan Maliye Bakanlığı yetkililerinden geldiğine inanılmaktadır. Bir başka ifade ile, Sovyet - sonrası suç genellikle diğer yollardan yapılan politikanın bir devamıdır.

KIZIL ÇETELERİN YEŞİLLEŞMESİ

Rus Mafyasının ülkenin politik savaşlarındaki rolünü anlamak için geçmişe kısaca bakmak faydalı olacaktır. Rusya'nın yeraltı dünyasının etki-leyici bir tarihi vardır. Kaçakçıların, hırsızların ve eşkıyaların oluşturduğu gruplar yüzyıllardır milli hayatın kenarlarında var olmuşlardır. Çarlık döneminin sonlarında, yasadışı çeteler, toprak sahiplerine ve baskıcı devlete karşı yürütülen kavganın büyüleyici sembolleri olmuşlardır. Bir onur yasası ve ritüellerle takviye edilen geleneksel çete yapısı ilk Bolşevik gizli örgütlerine bir model olmuşlardır.

Sovyet devletinin gelecekteki kurucuları, sadece çetelerin kurum karıştı özelliğine hayran olmamakla kalmamış, onları aynı zamanda devrimde de kullanmışlardır. Kamulaştırma adı altında yapılan banka soygunları ve adam kayırma olayları için haydutlara iş verilmiştir. Genç Joseph Stalin içlerinden bazılarına gizli polis teşkilatında görev verdiği çete liderlerini en yakın dostları arasında saymıştır. Sovyet gücünün kurulmasından sonra yasadışı yeraltı dünyası üyeleri, politik muhaliflere karşı gulag hapisane sisteminde ceza uygulayıcı ve muhbir olarak kullanılmışlardır.

Ama en karlı işbirliği, şekil 1960'larda karaborsanın yükselmesiyle ortaya çıkmıştır. Sovyet gangsterleri "GRI" ve "SİYAH" ekonomilerde gayri resmi araçlar olarak görev yapmış, fabrika müdürlerinin gizli işbirliği ile özel olarak üretilen malların veya devlet malzemelerinin sirkülasyonunu sağlamışlardır. Aynı zamanda, eski Rus çetelerinin yapısı da değişmeye başla-

miştir. Birçok Rus şehrinde vary zakonye denilen ve ticaretteki bölgesel tekelere eşdeğer işareti taşıyan çete liderlerince yönetilen büyük suç örgütleri ortaya çıkmıştır. Yetkililerle işbirliği karşısında geleneksel büyük suç örgütleri ortaya çıkmıştır. Yetkililerle işbirliği karşısında geleneksel yeraltı yöntemleri zayıfladığı için, pek çok çete lideri bölgelerindeki devlet yetkilileri ile beraber çalışmaya başlamışlardır. Sovyet döneminin sonu itibarıyla 600'den fazla vary Sovyetler Birliği üzerinde nüfuz sahibi olmuştur.

Fakat komünist yetkililerin kendileri de suç işleme konusunda üst sıradadırlar. 1970'ler ve 1980'lerde, Özbekistan'daki parti patronlarının üretim raporlarını yanlış düzenleyerek büyük paralar kazandığı "Pamuk Olayı" gibi skandallar, Sovyet liderlerinin ahlakçı görünüşünün altında daha önceden şüphelenilmeyen bir hırsızlık yeteneği olduğunu ortaya çıkarmıştır. Ruslar ilk olarak bu on yıllarda Mafya kelimesini yerel ve merkezi yönetimlerin içinde çöreklenmiş büyük yolsuzluk şebekelerini tanımlamak için kullanmışlardır.

Perestrolka bu şebekelerin gücünü kırmak için pek az şey yapmıştır. Aslında, Sovyet hayatının çeşitli suç gruplarını bir araya getirmiştir. Diğerlerinin defalarca tekrarladığı bir yorumu dile getiren bir İçişleri Bakanlığı müfettişi: "Perestrolka ülkemizde organize suçun gerçek başlangıcıdır" demiştir. Devlet özel ticarete izin verilen alanı genişlettiğinde yeraltı zenginleri ve parti baronları tarafından toplanan servet kendisine yasal bir çıkış bulmuştur. Kara para, yurtdışında ekonomik reformun müjdecileri olarak sevinçle karşılanan borsalara, ortak girişimlere, kooperatiflere ve anonim ortaklıklara akmıştır. Aynı zamanda, parti organları ve (KGB) fonları sessizce, yeni "PİYASA SOSYALİZMİ" çağının avantajlarından yararlanmak üzere konuşlandırılmış ticaret şirketlerine ve ithalat/ihracat firmalarına aktarmıştır. Kurallara uygun olarak çalışmak isteyen Rus girişimciler hem resmi hem de yeraltı rekabetinin olduğu bir ortamda ayakta kalabilmenin imkansız olduğunu görmüşlerdir. Rus analistlere göre, 1980'lerin sonu itibarıyla, Perestrolka sırasında kurulan kopuk işlerin çoğunluğu mafya tarafından kontrol edilmekte veya yeraltı örgütlerine aşırı borçlu bulunmakta idi.

Böylece sahne, modern Rus organize suçunu karakterize eden ittifaklar ve şiddetli çarpışmalara hazır hale gelmiştir. Rus gangsterleri, büyük örgütlerde gerekli olan uzlaşma kurallarına uyma konusunda en az siyasi alandaki meslektaşları kadar isteksizdirler. Mafya gücünün ülke çapında yayılmasının tahrip edici bir etkisi olmuştur. Cinayetler, bomba patlamaları, adam kaçırmalar ve silahlı çatışmalar düzmelerce Rus şehrinin günlük parçası olmuştur. Bu şekilde artan şiddet, yeni ekonomiden alınacak ganimet için yeraltında süren rekabetin ve Rusya'da daha önce görülen her şeyin ötesinde bir suç karmaşıklığının en görünür işaretidir.

Rus Mafyası, SSCB'nin çöküşünden faydalanan belki de tek kurumdur. Eski imparatorluğu yöneten güçlü parti mekanizması ortadan kalktıktan sonra ortaya çıkan 15 devlet, tüm Avrasya kıtasını doğal etki alanı olarak gören suçlular için kolay lokmalar olmuştur. Örneğin çok büyük miktarda bakır, çinko ve diğer stratejik madenlerin işaretsiz kamyonlarla ve askeri uçaklar ile Orta Rusya'dan Baltık limanlarına ve oradan da İskandinavya veya

Batı Avrupa'ya taşınmasıyla, kaçakçılık ticareti serpilmiştir. Kaçakçılar, BDT'nin avantajlarını zekice kullanmışlardır. Rus fabrikalarından çalınan mallar Rusya sınırlarını terk ettikleri anda yasal mallar olarak görülmektedir. Rus savunma sanayii fabrikalarından, Estonya yolu ile denizaşırı ülkelere o kadar çok -1992 de tahmini olarak günde yarım milyon dolardan fazla değer- kanuni olmayan maden gitmiştir ki bu küçük Baltık Cumhuriyeti tek bir maden fabrikasına sahip olmamasına rağmen dünyanın en büyük mamul maden ihracatçılarından biri olma ayrıcalığını kazanmıştır.

Kaçakçılıktan elde edilen kazançlar post-komünist mafya servetinin oluşmasını ve suçlularla ıslahatçılar arasında işbirliğinin gerçekleşmesini sağlamıştır. Bu arada Topluluk Devletleri, delik deşik sınırlarının yarattığı tehlikeleri fark etmişler ve telaşla (genellikle etkisiz olan) gümrük antlaşmaları imzalamaya başlamışlar, bu yüzden Sovyet kaynaklarının kanuna aykırı ticaretinden elde edilen gelir gayri menkule, özelleştirmeye ve mali kurumlara yönlendirilmiştir. Kısa zamanda çeteleri devlet patronlarından ayırmak çok zor hale gelmiştir.

Rus yetkililer, dizginlenmemiş kapitalizm, organize suç ve resmi hileler karışımının bir idare krizi yarattığını itiraf etmektedirler. Boris Yeltsin geçen yıl yaptığı bir konuşmada gangster faaliyetinin Rus Devletinin geleceğini tehdit eder olgu ve karaktere ulaştığını söylemiştir. Bunun ekonomiyi tahrip ettiğinden, politik ortamın istikrarını bozduğundan ve halkın moralini alt üst ettiğinden şikayet etmiştir. "Suç bizim için bir numaralı mesele olmuştur" demiştir. Bu, konuşma sanatı açısından çok etkileyiciydi. Fakat ne yazık ki bir yemilgi itirafı gibi görünmekteydi.

SUÇ VE CEZA

Rusya parlamentosunda suçu önleme hakkında epeyce yaygara olmuştur ama, 1991'de komünist yönetimden çıkmalı beri Rusya'nın yeni liderleri organize suçu engelleyecek önemli tedbirleri uygulamaya geçirmede başarılı olamamışlardır. Dahası, reformcuların en önemli başarıları -polis devletinin son kalıntılarının kaldırılması ve özel mülkiyet üzerindeki bir çok sınırlamanın kaldırılması- mafyanın gelişimi içim mükemmel bir ortam yaratılmasında etkili olmuştur.

Rus politikacıları birçok temel hatalar yapmışlardır: Bir serbest piyasanın, içinde güvenli olarak işleyebileceği bir sivil toplum yaratmadan önce böyle bir serbest piyasayı geliştirmeye çalışmışlardır. Bunun sonucu olarak, işadamları, politikacılar ve kanun uygulayıcılar Sovyet hukukunun can çekmekte olan ideolojik ön yargılarından muzdariptirler. Bir piyasa ekonomisinin işlemesi için gerekli olan pek çok faaliyet illegal kalırken organize suç gibi, Batı normlarına göre kanundışı sayılan diğer faaliyetler özel olarak yasaklanmamıştır.

Mevcut sisteme göre, polis bir suç eyleminde yakaladığı bir grup suçluyu tutuklayabilir fakat Batı-stili kanunların bulunmaması yüzünden bunların

ele başına, eğer sahneden uzak duruyorsa dava açamaz. Sovyet hukukuna göre "şantaj" kapitalist bir kavramdır ve bu yüzden Sovyet gerçeğine uygulanamaz. Diğer yandan, kar etme- "spekülasyon", eski Sovyet ceza kanununa göre ciddi bir suç- Sovyet sonrası kanun uygulamaları için muğlak bir alan olarak kalmıştır. Özel şirketler arasındaki anlaşmazlıkları çözümlenmeye yönelik kurallar hala berraklaştırılmayı beklemektedir ve sözleşme yapma veya iflas ilan etme yöntemleri halen mevcut değildir. Rusya bağımsız bir yargıya ve beyaz yakalı suçun daha karmaşık türleriyle uğraşacak yollara sahip değildir. Şu anda yürürlükte olan kanunlar sahtekarlık yapan şirketlerin kayıtlarını inceleme veya banka hesaplarının kaynağını kontrol etmeye olanak sağlamamaktadır. Bu tür kanunlar varolsa bile, bunların uygulanıp uygulanmayacağı şüphelidir. Rus polislerinin donatımı o kadar eksiktir ki bazıları suçluları otobüs veya taksiyle izlemektedirler. Böyle bir ortamda suçun serpilip gelişmesi olağandır.

Polis ve güvenlik güçleri harcamalarını arttırma ve eski Sovyet ceza kanununu değiştirme yolundaki planlar geçen parlamentoda yitip gitmiştir. Geçen Aralık'ta az bir farkla onaylanan yeni Rus Anayasası, bağımsız yargı ve özel mülk ve iş hakkı gibi adalet sistemi reformu için önemli bazı ilkeler kurmaktadır. Fakat bu ilke ve planların yasa haline getirilip getirilmeyeceği mühimdir.

Uygun bir anti-mafya politika oluşturulmasına en büyük engel anlayışla ilgilidir. Birçok Rus politikacı (ve bazı yabancılar) yolsuzluk ve suçun Rusya'nın serbest girişim deneyimi için ödenmesi gereken bedel olduğuna inanmaktadır. Bu kişiler diğer devletlerin de (1917 sonrası Rusya dahil) keskin sosyal ve ekonomik değişimler sırasında yüksek suç oranları yasadışı savunmaktadır. Bugünkü kaçakçı patronlar ve karanlık girişimciler on dokuzuncu yüzyıl Amerika'sının soyguncu baronlarıyla karşılaştırılmaktadır. Belki de benzeri kavramlar, Sovyet otoriter yönetimi tarafından şekillendirilen devletler için tedavinin hastalıktan daha kötü olup olmayacağını düşünmek mantıklı olabilir. Fakat mafyayla anlaşma argümanları kritik bir noktada çökmektedir. Gelecekteki Rus Carnegie Van-Derbilt ve Morganları'na hoşgörü göstermek bir şeydir, onlara siyasi sistem içinde serbest beslenme hakları ihsan etmek çok başka bir şeydir.

Rus mafyasının devletle olan ve eski komünist yapıyla ortak yaşama ilişkisinden doğan bağlantısı, organize suçu Rus demokrasisinin kalbine yönelik bir hançer haline getirmektedir. Tehlike özellikle Moskova ve St.Petersburg şehir merkezlerinin dışında kalan ve komünist idare organlarının bıraktığı boşluğun yerel suç patronları ve onların devlet içindeki müttefikleri tarafından doldurulduğu yerlerde aşıkardır. Bu ittifaklar hem siyasi hem de ekonomik nedenlerle kurulmaktadır. Bölgesel liderler kaynaklar üzerindeki güçlerini arttırmak istedikçe, merkezi kontrole direnme konusunda karaborsacılar ve yeraltı unsurlarıyla ortak bir çıkarı paylaşmaktadırlar.

Organize suç Rus politikasının merkezi sinir sistemine sirayet etmiştir. 1993 yılı boyunca art arda patlayan yolsuzluk skandalları Yeltsin hükümetini sarsmıştır. Lekelenmeyen hiçbir kurum kalmamıştır: Kızıl Ordu'nun üst düzey

komutanlarının kaçakçılık ilişkileri içinde olduğu, kabine bakanlarının ve polis yetkililerinin karanlık ticari şirketler için çalıştığı saptanmıştır. En çok duyulan olay ise, Balkan Yardımcısı Aleksandr Ruskal idaresindeki yüksek Sovyet üyelerinin bazı reform bakanlarını yolsuzluk nedeniyle suçlayarak görevi bırakmaya zorlamalarıydı. Buna misilleme olarak devlet yetkilileri Rustsol ve onun siyasi yandaşlarının para aklama ve silah kaçakçılığında suçlu olduğunu gösteren belgeleri açığa çıkarmışlardır².

Suçlama ve karşı suçlamaların gülünçlüğü devletin yolsuzluğu durdurmak için harcadığı zayıf çabaları politize etmiş ve hükümetin güvenilirliğini daha da düşürmüştür. Rusların kolayca hatırlayabileceği gibi, Sovyet dönemindeki yolsuzluk olayları tesadüfen sadece siyasi savaşta kaybedenleri etkilemiştir. Yeltsin'in kendisi herhangi bir skandalla ilişkili olmamasına rağmen, Balkan kendi siyasi müttefiklerinin yaptığı yanlışların kanıtlarıyla uğraşmayı yakışsız bulmuştur. Onun yolsuzluk karşıtı müfettişlerinden bazıları yılgınlık içinde ayrılmışlardır. Ağustos 1991'in coşkusu yok olunca pek çok kişi değişen tek şeyin iktidardaki yüzler olduğunu görmüştür. Moskova'lı bir gazeteci bana şu itirafta bulundu: "Gerçeği söylemek gerekirse, eğer yarın biri yeni bir darbe yaparsa, kimi veya neyi savunacağımı bilmiyorum." Gidererek bilinçlenen bir topluma suçun ekonomik ve siyasi dönüşümün kötü fakat kaçınılmaz bir yan ürünü olduğunu kabul ettirmeye çalışmak bir hakarettir. Artan hayat pahalılığı daha önceleri de zor zamanlar yaşamış olan Ruslar işin siyasi olarak kabul edilebilir. Ama ekonomik hoşnutsuzluk resmi yolsuzluğa duyulan öfkeyle birleşince etkin bir politik suç haline gelmektedir. Lüks restoranlardan, kumarhanelerden ve yollardaki Batı yapımı arabalardan çıkan zenginlerle ve yolları kesen haydutlarla simgelenen ülkenin yeni görüntüsü millette ihanet ve daha da önemlisi kişisel güvenliğin kaybolduğu hislerini yaratmaktadır.

Artan suç oranları, bir zamanların düzenli ve kemüral toplumunu bir korkulu yabancılar ülkesine çevirmiştir. 1992 yılında yapılan bir araştırmada her dört Moskovalıdan üçü gece sokaklarda dolaşmaktan korktuklarını itiraf etmişlerdir. 1993'teki bir başka halk yoklamasında Rusların %49'unun suç konusunda işsizlikten daha endişeli oldukları ortaya çıkmıştır³.

12 Aralık 1993'teki parlamento seçimlerinde ortaya çıkan neofaşist Vladimir Jirinovskî'ye verilen güçlü destek, ekonomik populizme olduğu kadar suça duyulan tepkiye de bağlıdır. Hem ultra milliyetçi vatanseverlerin hem de neokomünistlerin cazibesi bunların "mafya" (Batı) değerlerine karşı çıkışın-

² Şubat 1993'de Rus Savunma Bakanı Pavel Grachev 46 general ve üst düzey subayın yolsuzluk nedeniyle yargılanacağını ve ayrıca 3000 subayın silah kaçakçılığında askeri teçhizatın karaborsada satılmasına kadar değişen "illegal iş anlaşmaları" yüzünden disipline verileceğini açıklamıştır. Birkaç ay sonra, Grachev'in kendisi de Almanya'dan resmi araç alımıyla ilgili yolsuzluk yaptığı gerekçesiyle suçlanmıştır.

³ Komünizmin çöküşünden sonraki ilk yılda, Rus savcısı 2.7 milyon suç rapor etmiştir ve bu kaynak 1991'den %33 fazla olmuştur. 1993'un ilk altı ayında, Sovyet döneminin genelinde çok az olan uyuşturucu trafiği, zimmete para geçirme ve devlet malının çalınması gibi suç kategorilerinin yanı sıra cinayet, tecavüz ve şiddet kullanarak saldırma suçlarının oranları da artmıştır.

dan kaynaklanmaktadır. Birçok muhalif adaylar gibi Jirinovski de sıkı bir kanun-ve-düzen platformu üzerine bir kampanya yürütmüştür. Seçimlerden önce televizyonda yaptığı son konuşmada suçluların görüldüğü anda vurulmasını emreden Rus iç savaş hükümlerine dönülmesini önermiştir.

Kanun ve düzen krizine önerilen zalim çözümler artık gündemdeki siyasi düşüncenin bir parçasıdır ve muhtemelen yeni Devlet Meclisi (Duma)'nın gündeminde de önemli yer işgal edecektir. Kanunun hükmüyle yönetilen bir toplum yaratamayan ilk Sovyet-sonrası hükümet, seleflerinin alışkanlıklarını sürdürmektedir. Ekim 1993 krizi sırasında Yeltsin'in parlamentoyla savaşından sonra yoz eğilimler ortaya çıkmıştır. Rusya Parlamentosuna yapılan saldırıdan kısa bir süre sonra hükümet Moskova'da gece sokağa çıkma yasağı ilan etmiş ve kentlinin caddelerinde devriye gezmek üzere asker ve polis göndermiştir. Doğal olarak, suç oranları düşmüştür. Bu geçici önlemlerin ani başarısı polis ve politikacılar arasında suça karşı Sovyet-stili bir savaşın yürütülmesi gerektiğini savunanları güçlendirmiştir. Yeltsin, Moskova ve Topluğun diğer şehirleri arasında kolayca gidip gelen suçlu suç gruplarını bozmak için polise "kayıtsız yabancı"ları başkentten atma emrini vermiştir. Bu önlem öncelikle Kafkasyalı gangsterlere yöneliktir. Özellikle Çeçenler ve Azeriler uyuşturucu trafiğinin önemli bir bölümünden sorumludur. Bu yaklaşım binlerce masum tüccarın ihracına veya kovulmasına yol açmıştır. Bu tür bir şiddet, suçu yok etme kararlılığı kadar, Ruslar arasında giderek artan ırksal hoşgörüsüzlüğü de göstermiştir. Ve bazı gözlemcilerin belirttiği gibi, Rus suç patronlarının çoğu bu davranışın en büyük rakiplerini eleme yolu olarak görek iyi karşılamışlardır.

Bu arada hükümetin, sağ-kanadın özel girişimini suçla özdeşleştiren önyargısına uyararak, girişimcilere karşı daha sert bir tutum takınacağına işaretleri de mevcuttur. İçişleri Bakanlığı Sovyet devriminin son yılında kullanılmış bir KGB taktiğini -ticari kuruluşların teftişi ve herhangi bir garanti verilmeden mülkiyetin hacedilmesi, kamulaştırılması-yeniden ortaya çıkarılmış ve bunu anti-suç paketinin bir parçası olarak önermiştir. Bu öneri gazetelere sızdıktan sonra Yeltsin tarafından reddedilmiştir. Fakat bu fikrin, reformist kapitalistler ve sağ kanattan sempati görmesi şaşırtıcı olmamıştır.

Reformların tersine çevrilmesi veya yavaşlatılması, teşvikli ve toplu bir kapitalizmi özel mülkiyetin sınırsızca gerilemesine tercih eden eski Sovyet yapısının amacıdır. Bu aynı zamanda, zenginliklerini politik etkiye çevirmek isteyen büyük suç gruplarının da amacı olmuştur. Ağustos 1991 darbesi sırasında gangsterler, kısmen komünistlere karşı duydukları geleneksel antipati yüzünden, demokrasinin en sadık savunucuları arasında yer almışlardır.

Fakat daha sonra pek çoğu Rus ekonomisindeki "karışıklık" yüzünden artık reformları desteklemediklerini söylemişlerdir. Bir gangster, yüzünde hiçbir ironi ifadesi olmaksızın "Böyle bir ortamda kim iş yapabilir ki?" demiştir.

Aralık kampanyası sırasında, bazı muhalefet adaylarının mafya gruplarından kampanya için destek aldıklarına inanılıyordu, ve aşırı milliyetçi partilerin Kafkasyalıları ve diğer etnik azınlıkları taciz etmek için çeteleri kullandıkları yolunda güvenilir raporlar mevcuttur. Bu raporlara inanılsa da inanılmasa da, Yeltsin hükümetinin manevra alanı daralmıştır.

İYİ POLİS, KÖTÜ POLİS

Batılılar organize suç ve yolsuzluğun Rus politik ve ekonomik reformlarını baltalama derecesini olduğundan daha az tahmin etmektedirler. Serbest girişimin sayesinde demokrasi için yumuşak bir yol açılacağı yönündeki ilk varsayımlar eski Sovyet ileri gelenlerinin köstekleyici etkisini dikkate almamıştır. Organize suç, eski yapıları ekonominin anahtar sektörleri üzerindeki kontrollerini sürdürme savaşlarında teşvik etmiş ve Batı-yanlısı reformcular tarafından izlenen serbest -piyasa demokratik politikalarına karşı halkın düşmanlığını güçlendirmiştir.

Batı, Rus organize suçunu şimdiye kadar aldığından daha ciddiye almamıştır. Şu anki durum Batı başkentlerindeki politikacılar için çift taraflı bir çelişki yaratmaktadır. Rus gelişmeleri bir kez daha uluslararası gündemin en üstlerinde yer almaya başlarken, Batı; Rusya'nın iç meseleleri üzerinde giderek daha az etki sahibi olmaktadır. Batının tavsiyeleri ve mali yardımı sınırlı olmasına rağmen, Rusya'nın piyasalarda kaosla karşılaşması yüzünden itibarını yitirmiştir. Şimdi milliyetçi ve otoriter yönetim yanlısı çözümler tırmanıştır. Fakat önemli etki alanları halen keşfedilmemiştir.

Birinci olarak, yardım politikalarında ve Rus pazarını geliştirme stratejilerinden kavramsal bir değişiklik gerektirmektedir. Son zamanlara kadar, Batı Rusya'yı kemer sıkma politikalarına devam etmeye teşvik ederken aynı zamanda onun uluslararası borç yükünü karşılamasına yardım etme konusuna yoğunlaşmıştır. Aralık seçimlerinden bu yana, bu görüş ekonomik hoşnutsuzluğu giderme yolu olarak sosyal güvenlik programlarına daha açık destek sağlamaya dönmüştür. Fakat bu politikalar hala esas problemi işaret etmemektedir: Rus ekonomisinin kalbindeki yasal boşluk, Ticari bir alt yapı, iyi bir bankacılık sistemi ve düzenleyici kuruluşlar, ve iş faaliyetleri için yasal bir çerçeve yaratma yolundaki Batı tavsiye ve yardımı Rus ve yabancı yatırımcıların güvenlik ihtiyaçlarını karşılamaya da yönelik olacaktır.

Eğer Rus piyasasındaki engeller Rus girişimcilere mani olursa bu, organize suç ile siyaset arasındaki bağlantının eski-sosyalist Doğu ile kapitalist Batı arasındaki kültürel bariyerleri şiddetlendireceğini düşünen yabancılar üzerinde soğutucu bir etki yapacaktır. Rüşvet her zaman Sovyet döneminde iş yapmanın gizli maliyeti olmuştur. Bugün, talihsiz yabancı iş adamı kendisini şantaj taleplerinin veya daha kötü şeylerin hedefi olarak bulabilir. Ve bu durumda zaten çok fazla çalışan polis ve mahkemelerden pek fazla ilgi göremeyecektir.

Bu durumda Rusya'nın adalet ve kanun uygulama sistemini modern çağa taşımak için uluslararası yardım elzemdir. Bu görev Batı hukuku prensiplerine uyum kurslarından ve polis değişim programlarından daha fazlasını gerektirmektedir. Rus polisi, polis arabaları ve bilgisayarlardan suç takip ve önleme tekniklerine kadar hemen her alanda yetersizdir. Davacıya karşı olan eğilimi ve kişisel haklara önem vermemesiyle bilinen Sovyet adaletinin eskimiş mekanizmasını yeniden oluşturmaya verilen yardımın, kanun konusunda

yaygın Rus hakir görüşünün ardındaki esas etkeni ortadan kaldırma yolunda alacağı uzun bir mesafe vardır.

Batılı polis kurumları, anlaşılabilir nedenler yüzünden, Rus meslektaşlarıyla yakın çalışma konusunda çekingendir. FBI'in Moskova'da bir irtibat bürosu açma yönündeki son kararı ileri doğru atılmış bir adımdır, fakat bir çok ajan, Rus kanun uygulayıcıları arasında yaygın olan yolsuzluklar yüzünden ilişkilerin sınırlı düzeyde kaldığını itiraf etmektedir. Yine de, Batı'nın Rusya'nın polis kuruluşlarıyla ortak bir ilişkiye girmesi akademik bir ilgiden daha fazla bir şeydir.

Eski "Kötü imparatorluk" söylemi artık yerini Rus mafyasının Batı ekonomilerine sızması korkusuna bırakmıştır. Bu korku yerindedir. Rus çeteleri Orta Avrupa ve Almanya'daki şiddetli suç dalgasında sorumludurlar. Rus kaynaklarının dışarıya kaçırılması alüminyum gibi malların dünya fiyatlarını düşürmüştür. Silahlarda kullanılan uranyum ve Sovyet nükleer silah sanayinin diğer yan ürünleri Batı Avrupa başkentlerinde satılmaya başlanmıştır.

Rusya'nın suç grupları Batı'daki keyifsiz ortaklarını da cezbetmektedir. Moskova ve Baltıkların çete liderleri İtalyan mafyasının üyeleriyle bir "zirve" düzenlemiştir. Ayrıca Rusya'nın bir uyuşturucu geçiş koridoru olarak giderek artan önemi Kolombiya kartellerinin ilgisini çekmiştir. Artan cinayetlerden, yakalanan kaçakçı sayısından ve önemli miktarlardaki kapital transferlerinden anlaşıldığına göre Sovyet-sonrası gangsterler Birleşik Devletler'de de aktif durumdadır. MVD'nin tahminlerine göre 1993'te organize suç grupları tarafından Topluluk Devletlerinden Batı bankalarına 25 milyar dolar transfer edilmiştir. Eski komünist yapının, gangster müttefikleri sayesinde Batı ekonomilerinin büyük bir yatırımcısı haline gelebileceği ihtimali Batı'nın kendi ekonomik güvenliğine daha yakın ilgi göstermesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Rusya'nın iç karışıklıkları Soğuk Savaş-Sonrası döneminin zafer havasını zedelemiştir. Son iki yıl Sovyetler Birliği'nin çökmesinden sonra Batı tarafından yapılan çeşitli varsayımları sarsmıştır: Komünist yapının siyaset üzerindeki etkisini yitirdiği, Rusların demokrasiye sıkı sıkıya sarılacağı ve kapitalizmin Rusya'nın dönüşümü için gerekli motoru sağlayacağı. Üçüncü varsayımı çevreleyen belirsizlik en vahim olanıdır. Ruslar giderek artan bir şekilde serbest- piyasa demokrasisini organize suç ve yolsuzlukla özdeşleştirdikçe daha az sevimli idare şekillerine yöneleceklerdir. Kontrol edilmeyen ekonomik kaos ve çete şiddeti, Batı'nın 21'nci yüzyılda istikrarlı bir dünya için ihtiyaç duyduğu, refah içinde bir ortak yerine, Avrasya kıtasında düşman ve otoriter yönetim altında olan bir gücün ortaya çıkışını teşvik edebilir.