

BELEDİYE CEZALARI VE BELEDİYE ZABITASI

Dr. Yüksel ERSOY

I — Yeni Tasarılar :

İçişleri Bakanlığı, belediye idaresinin günün koşullarına uygun bir şekilde düzenlenmesi için üç tasarı hazırlanmış bulunmaktadır. Halen yürürlükteki kanunların yerine geçecek olan bu tasarılar, «Belediye Kanunu Tasarısı», «Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı» ve «Belediye Cezaları Kanunu Tasarısı» dır.

İçişleri Bakanlığı, Belediye Kanunu Tasarısını, bilim ve uygulama çevrelerine sunarken, «mahallî idarelerimizin bugünün icap ve ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesi lüzum ve zarureti konusunda ...tam bir görüş birliği» olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca bu hususun hükümet programında «... her iş merkeziyetçilikte arayan bir zihniyet yerine kanun sınırları içinde muhtar mahallî idarelerimizi geliştirerek vatandaş hizmetlerinin sür'at ve suhuletle görülmesi yolunda gerekli reformları memleket gerçeklerine ve ihtiyaçlarına uygun bir şekilde ve kısa zamanda tahakkuk ettirmeyi hükümetin gayelerinin başında» sayıldığı şekilde ifadesini bulduğu belirtilmektedir.

Bakanlık, bu yöndeki çalışmalar sonucu, belediyeleri malî yeterliğe kavuşturmak amacıyla Maliye Bakanlığı ile birlikte Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısını ve belediye hizmetlerinin daha düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacı ile Belediye Cezaları Kanunu Tasarısını hazırlamıştır. Ayrıca, mahallî idarelerin temel kanunlarını teşkil eden Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Köy Kanunu ele alınmış ve bunlardan Belediye Kanunu Tasarısı hazırlanarak gerekli eleştirmelerin yapılması için ilgili çevrelere dağıtılmıştır.

Bu tasarılarından Belediye Cezaları Kanunu Tasarısının bazı ilkeleri ile Belediye Kanunu Tasarısının Belediye Kolluğu ile ilgili hükümleri üzerinde durmak ve bazı sakıncalı yönlerini ortaya koymakta fayda olduğu kanısındayız.

II — Belediye Cezaları :

Belediye Cezaları Kanunu Tasarısı, sağlığa ekonomik hayata toplum güvenliğine, imara, tarım ve veteriner işlerine ilişkin birtakım fiilleri ve belediye emir ve yasaklarına aykırı hareketleri müeyyide altına almaktadır. Bu konuda 16.4.1930 gün ve 486 sayılı Umuru, Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında Kanun ve bu kanunun bazı maddelerini değiştiren 15.5.1930 gün ve 1608 sayılı kanun, 2575 sayılı kanun ve 5.12.1960 gün ve 151 sayılı kanun hükümleri vardır. Ancak, toplum yaşantısında meydana gelen değişiklikler ve ortaya çıkan yeni ilişkiler karşısında, Belediye hizmetlerinin düzenli bir şekilde yürütülmesini sağlayabilmek için konunun yeniden ele alınması ve daha uygun hükümler getirilmesi şüphesiz gereklidir.

Konuya yeni bir düzen vermek gereğini kabul etmekle beraber, böyle bir çalışma sırasında Anayasa ilkelerini ve genellikle hukuk sistemimizde meydana çıkmış değişiklikleri hesaba katmak zorunluğunu unutmamak lâzım geldiğini belirtmeliyiz. Özellikle, yakın bir tarihte Anayasa değişikliği olmuş ve ceza hukukunda yeni ilkeler kabul edilmiş ülkemizde bu konuda çok dikkatli olmak gerekirdi. Halbuki, aşağıda açıklanacağı üzere, söz konusu tasarıda gerek Anayasa ve gerekse ceza hukuku sistemimizle bağdaştırılması zor hükümler yer almaktadır.

1 — Ceza hukuku ilkesine aykırılık

Belediye cezaları olarak uygulanan müeyyidelerden kapama veya men cezalarının infazı bir özellik göstermediği halde para cezalarının infazı konusundaki hükümler bazı sakıncalı yönler taşımaktadırlar.

Para cezaları bakımından 1608 sayılı kanunun 10. maddesindeki esas aynen benimsenmiştir. Tasarının 15. maddesine göre yetkili kişiler tarafından hakkında tutanak düzenlenen fiil para cezasını gerektiren bir fiil ise, ilgili şahıs kendisine bildiri yapıldığı tarihten itibaren üç gün içerisinde parayı belediyeye yatırarak makbuzunu belediye başkanlığına veya şube müdürlüğüne gösterildiği takdirde dosya muameleden kaldırılır ve suçu tekerrüre esas olmaz.

Üç gün içerisinde karşılığı yatırılmamış olan para cezasına dair tutanak karara bağlanmak üzere yetkili ceza kuruluna verilir ve ceza kurulu, fiilin niteliğine göre, kanundaki hadler arasında cezayı takdir ve tayin eder. (Tasarı m. 16)

Tasarının 4. maddesine göre, belediye cezaları esas olarak belediye encümeni tarafından verilir. Ancak, nüfusu elli binden fazla olan belediyelerde bu yetkinin belediye ceza kurulunca; şube kuruluşu bulunan yerlerde şube ceza kurulunca kullanılması öngörülmüştür.

Yetkili ceza kurulunun vereceği karar ilgiliye bildirilecek ve ilgili bildiri tarihinden itibaren beş gün içerisinde suçun işlendiği sulh hâkimliğine itiraz edebilecektir. Sulh hâkimi para cezası kararını iptal ederse alınan para iade edilecek, onaylarsa, bu karar kesin mahiyette olacak ve aleyhine temyiz yoluna gidilemeyecektir. Fakat ilglinin Ceza Mahkemeleri Usulü Kanununun 343. maddesinin verdiği imkândan faydalanarak yazılı emir ile söz konusu kararı bozdurma yoluna gitmesi mümkündür.

a) Belediye para cezasını uygulayan merciler idarî niteliktedir :

Belediye encümenleri, belediye ceza kurulları ve şube ceza kurulları idarî nitelikte mercilerdir. Zira bu kurullarda görev alan kişiler hâkim nitelik ve teminatlarına sahip kişiler değildirler. Halbuki Anayasamız, yargı yetkisinin bağımsız mahkemelerce kullanılabileceğini; mahkemelerin bağımsızlığının hâkimlerin bağımsızlığı ilkesini kabulle sağlanabileceğini öngörmüş bulunmaktadır. (Anayasa m. 7 ve 132). Hâkim niteliğinde olmayan ve gerekli bağımsızlık statüsünde bulunmayan kişilerden kurulu olan söz konusu kurulların yargı mercileri oldukları hiç bir şekilde söylenemez ve bunların kararları da yargı kararı niteliğinde olamaz.

b) Belediye para cezalarının infazı usulü :

Tasarının infazla ilgili 25. maddesi, belediye para cezalarının, para tahsiline yetkili görevlilerle belediye zabıta memurları tarafından tahsil olunacağını ve bu cezaları ödemeyenlerin 21.7.1953 gün ve 6183 sayılı Âmme Alacakları Tahsil Usulü hakkındaki kanun hükümlerine göre mallarına başvurulacağını belirtmektedir. Aynı madde, ödemeye gücü yetmediği anlaşılanların cezalarının, belediye başkanlarının bildirmesi üzerine, cumhuriyet savcılıklarınca üç lira ve küsuru bir gün hesabıyla hapse çevrilmek suretiyle infaz edileceğini öngörmektedir. Bu hüküm yukarıda da belirtildiği üzere, 1608 sayılı kanundan, sadece bir gün hapse karşılık olan para cezası miktarı değiştirilerek aynen alınmıştır.

c) İnfaz hükmünün aykırılığı :

İnfazla ilgili hükmün, belediye para cezasının hapse çevrilmesi ile ilgili bu kısmı ceza hukukunda meydana gelen değişiklikleri hesaba katmamış ve sakıncalı bir esası devam ettirmek yoluna gitmiştir.

Bu noktada şöyle bir iddia ileri sürülebilir : Belediye para cezalarını ceza hukuku esaslarına göre düşünmemek, konunun özelliklerini göz önünde bulundurmamak gerekir. Belediye para cezalarının, ceza hukukundaki müeyyidelerden farklı gereklere dayanmaları dolayısıyla değişik bazı ilkelere bağlı olması normaldir. Ancak, belediye suçları çok daha hafif birtakım hukuka aykırılıklar olmaları dolayısıyla, bunlara uygulanan müeyyidelerin sonuçlarının ceza hukuku müeyyidelerinin sonuçlarından daha ağır olmamaları gerekir. Halbuki, aşağıda görüleceği gibi, tasarıda kabul edilen infaz esasları tamamen karşıt bir sonuç doğurmaktadır.

Türk Ceza Kanununun 19 ve 24. maddelerinde öngörülen ve para cezalarının hürriyeti bağlayıcı cezaya çevrilmesi imkânını veren kural, 647 sayılı Cezaların İnfazı Haakkında Kanun tarafından değiştirilmiş ve yeni bir esas getirilmiş bulunmaktadır. Bu kanunun 5. maddesinin 7. fıkrasında, «ödemeye malî kudreti müsait olmadığı usulen tesbit edilenler hakkında hükmedilen para cezası hürriyeti bağlayıcı cezaya tahvil edilemez» denmektedir.

Ödeme gücü bulunmayanların para cezalarının hürriyeti bağlayıcı cezaya çevrilmesi ilkesi, uzun zamandan beri üzerinde tartışılan ve sakıncaları ileri sürülen bir konuydu. Böyle bir çevirme, malî durumları arasında farklar olan vatandaşlara farklı muamelelere sebebiyet vermesi dolayısıyla eşitlik ilkesine aykırı görüldüğü gibi bu çevirme dolayısıyla ortaya çıkan hürriyeti bağlayıcı cezaların kısa süreli olmaları sebebiyle, bu cezaların sakıncalarını bünyesinde taşıdığı ileri sürülüyordu. 647 sayılı İnfaz Kanunu bu haklı eleştirileri göz önünde bulundurarak, kısa süreli hürriyeti bağlayıcı cezalar yerine diğer tedbirler öngörürken, aynı zamanda para cezalarının hapse çevrilme imkânını da kaldırmak yoluna gitmiştir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, belediye suçlarından daha ağır suçlar için ceza müeyyidesi olarak uygulanan para cezası hürriyeti bağlayıcı cezaya çevrilmezken, belediye para cezaları için bu imkânı tanımak hem hukuk ilkelerine, hem adalet duygusuna ve hem de yasama organının amacına aykırı düşer. Öte yandan, hukuk

sistemimizde kısa süreli hürriyeti bağlayıcı cezaların infazının sakıncaları kabul edilerek bunlar yerine başka tedbirler öngörüldüğü halde, belediye para cezaları bakımından bir istisnaya yer vermek için hiç bir zorunlu sebep gösterilemez. Belediye para cezası hapse çevrilerek infaz edildiği zaman kısa süreli hürriyeti bağlayıcı cezaların bütün sakıncalarını bünyesinde taşıyacak ve Ceza Kanununun öngördüğü bir fiili işlediği için kısa süreli hürriyeti bağlayıcı cezaya mahkûm edilen bir kimsenin cezası başka türlü infaz edilirken bir belediye suçu dolayısıyla verilen para cezasını ödeyemeyen kimsenin hapse girmesi yine adalet duygusuna aykırı olacaktır.

2 — Anayasa ilkelerine aykırılık :

Tasarının belediye para cezalarını hürriyeti bağlayıcı cezaya çevirme esasını kabul etmesi, ceza hukuku ilkelerinden başka, doğrudan doğruya Anayasa ilkelerine de aykırı bir görünümde dir.

Anayasanın 14. maddesinin 2. fıkrasında öngördüğü ilkeye göre, «kişi dokunulmazlığı ve hürriyeti, kanunun açıkça gösterdiği hallerde, usulüne göre verilmiş hâkim kararı olmadıkça kayıtlanamaz».

Halbuki tasarıda kabul edilen esas, birer idarî organ olan belediye ceza kurullarınca verilen para cezalarının, ödeme gücü olmayan kimseler hakkında, hürriyeti bağlayıcı ceza olarak infazı imkânını vermektedir. Bu kurulların birer yargı organı olarak kabul edilemeyeceği yukarıda belirtilmişti. Anayasanın 7. maddesi de yargı yetkisinin «Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce» kullanılacağını ifade etmiş bulunmaktadır. Bu kurullar bağımsız mahkemeler değildir ve mensupları da, Anayasanın koyduğu ilkeler göz önünde bulundurulunca, hâkim sayılamazlar. Bu bakımdan verdikleri kararın her ne suretle olursa olsun bir kimsenin hürriyetini sınırlaması, kayıtlaması kabul edilemez.

Bu esası haklı göstermek için, belediyelerin ceza vermeye yetkili kurullarının kararlarının hiç bir zaman hürriyeti bağlayıcı cezaya hükmetmek şeklinde olmadığı, bu kurulların para cezası uyguladıkları, ancak bazı hallerde bunların infazının değişik şekilde ortaya çıkabileceği ileri sürülebilir. Böyle bir savunma çok şekilci bir mantığa dayanmak gerekir ve ikna edici olmaktan uzaktır. Çünkü karar bir tanedir ve belediyenin yetkili kurulunca verilmiştir. İdarî bir organ olan bu kurulun verdiği bir karar sonucu bir kimsenin hürriyeti sınırlanabilecektir. Belediye para cezasının ha-

pis cezasına çevrilmesi Cumhuriyet savcılığının aracılığını gerektirmektedir, ancak savcının infaz muamelesi ile ilgili bu müdahalesi karara bir yargı kararı niteliğini vermez.

Belediye para cezasına karşı belli bir süre içerisinde sulh mahkemesinde itirazda bulunabilmesi de kararı bir idarî karar olmaktan çıkarmaz. Zira sulh hâkimi verilmiş olan kararı itiraz mercii olarak inceleyecektir. Ayrıca, süresi içinde sulh mahkemesine itiraz yapılmadan kesinleşmiş belediye para cezasının ödenememesi halinde de aynı şekilde çevirme işlemi yapılacaktır.

3 — Özel yetki konusu :

Tasarının sakıncalı bir hükmü de, Türk Ceza Kanununun 536, 538, 557, 559 ve 577. maddeleri ile 553. maddesinin 1. fıkrasında yazılı cezaları tâyin konusunda belediye ceza kurullarına özel yetki veren 2. maddesidir. Bu hüküm de 1608 sayılı kanunun 3764 sayılı kanunla değişik 1. maddesinden alınmıştır.

Ceza Kanununun Mevkii Mer'iyete Vaz'ına Müteallik Kanunun 29. maddesi hükmüne göre, yukarıda sayılan maddelerde yazılı suçlar bir belediye dairesi bulunan yerlerde işlenirse yetki belediyeye, bunun dışındaki hallerde sulh mahkemesine aittir.

Yargıtay içtihatları da bu ayrımı yapmaktadır. Örneğin, hayvanlara kötü muamele ile ilgili 577. maddenin uygulanması dolayısıyla, 4. Ceza Dairesi, 12.5.1961 gün ve 4127/4316 sayılı içtihadında, «Meriyet Kanununun 29. maddesi gereğince hayvanlara kötü muamele fiilinin ancak belediye dairesi içinde işlenmesi takdirinde umumî mahkemelerin vazifesi dışında kalacağı»nı belirtmiş ve fiil, belediyenin görev ve yetkilerinin tesiri haricinde kalan bir köyde cereyan ettiği halde mahkemenin görevsizlik kararı vermesini doğru bulmamıştır.

Ancak, bu şekilde aynı fiil dolayısıyla cezanın bazan yargı organınca ve bazan idarî bir organca verilmesi, kanaatimizce sakıncalı bir çözüm yolu olmak gerekir. Çünkü, aynı müeyyide değişik nitelikte merciler tarafından uygulandığında bir yanda ceza müeyyidesi öte yanda idarî müeyyide olacağı gibi, bu müeyyidelerin sonuçları da farklı olacaktır.

4664 sayılı Adlî Sicil Kanununun, adlî sicile geçirilecek hususlarla ilgili 2 ve 3. maddelerinde, belediyelerce yukarıda sayılan kabahatler hakkında verilen cezaların adlî sicile geçirileceği konusunda bir açıklılık yoktur. Ayrıca böyle bir tescil imkânının verilmesi

doğru da olmazdı. Çünkü adlî sicil, adliye mahkemelerince verilen ceza mahkûmiyetlerinin kaydedildiği bir sicildir.

Mahkemelerden verilip kesinleşen bütün mahkûmiyet hükümleriyle, ferî cezalar dahil, emniyet tedbirlerine müteallik kararlar adlî sicile işleneceğine göre, yukarıda sayılan fiiller yüzünden bir kimse belediyenin yetkili kurulunca mahkûm edildiği takdirde adlî sicile kayıt söz konusu olmayacak, karar sulh mahkemesince verildiği takdirde kayıt yapılacaktır.

Kanımızca böyle bir sonuç, herkesin kanun önünde eşit olduğu şeklindeki ilkeye aykırı düşer. Bir fiil ya ceza hukuku bakımından suç kabul edilir veya edilmez. Bu husus belirli bir tarihî andaki sosyal gereklere göre yasama organınca takdir edilir. Ancak, aynı fiilin bir kısım vatandaşlar için veya başka çevrede yaşayanlar için belediye ihlâli olarak kabul edilmesi, ceza kanunlarının genelliği ve vatandaşların kanun karşısında eşitliği ilkelerine aykırı düşer.

4 — Sonuç :

Belediye Cezaları Kanunu Tasarısı, yeni gereklere cevap veremeyen eski hükümleri ele alıp günün koşullarına uygun şekilde belediyeler dahilindeki ilişkileri düzenlemek istemesi bakımından isabetlidir. Ancak böyle bir tasarı hazırlanırken Anayasa ve hukuk düzenimizde meydana gelmiş olan değişiklikleri göz önünde bulundurmaksızın eski hükümleri tekrarlamak, yapılan çalışmanın kıymetini azaltmaktadır.

Yukarıda söz konusu edilen hükümler bu şekilde kanunlaşarlarsa, vatandaşların hürriyetleri Anayasaya aykırı şekilde kayıtlanabilecek, para cezalarının hürriyeti bağlayıcı cezaya çevrilmelerinin ve kısa süreli hürriyeti bağlayıcı cezaların sakıncaları ortaya çıkacak ve vatandaşlar arasındaki eşitlik ilkesi haleldar edilmiş olacaktır.

III— Belediye Zabıtası :

Birkaç ek ve değişikliklerle yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu Tasarısının belediye zabıtası ile ilgili hükümlerini de ele almakta ve bu konuda tasarıda göze çarpan sakıncalı bir tutum üzerine dikkati çekmekte fayda olduğu kanısındayız. Ancak, asıl konuya girmeden önce, belediyelerle ilgili olarak hazırlanan tasarılar da dil birliğine hiç dikkat edilmediğini belirtmek isteriz.

Belediye Cezaları Kanunu Tasarısında eski deyimle «belediye zabıtası» diye adlandırılan kuruluşa Belediye Kanunu Tasarısında «belediye kolluğu» denmektedir. Aynı zamanda hazırlanmış bulunan ve aynı konuları ilgilendiren tasarılar da dil konusunda daha titiz davranılması gerekirdi.

1 — Belediye zabıtasının kuruluşu .

Belediye zabıtası belediyenin yürütme kuvvetini teşkil eder. İllerde kendi içlerinden çıkan mahallî bir yürütme kuvveti yoktur; merkez kuvvetine dayanılır. Belediyelerde ise, kendilerine has ve kendi içlerinden çıkan bir yürütme kuvveti söz konusudur.

Belediye zabıtasının kuruluşu, 1580 sayılı kanunda ve yeni tasarıda değişik şekilde hükme bağlanmış bulunmaktadır. 1580 sayılı kanunun 105. maddesi kadroyu ana hatları ile belirtmiş ve ayrıntılarını ne şekilde tesbit edileceğini öngörmemiştir. Bu hüküm, kadroların lüzumuna göre sonradan tesbit edilmesi imkânını vermekle beraber, bu tesbitte izlenecek usulün ve yetkili merciin hangisi olduğu açıkça belirtilmemiştir. »

Tasarının 159. maddesi konuya açıklık getirmekte ve «her belediyede bulunacak sabit ve gezici kolluk teşkilâtının kadrosu, lüzum ve ihtiyaca göre belediye meclislerince tesbit olunur ve yetkili mercilerin onayı ile uygulanır» demektedir.

Belediye zabıtası, belediyenin yürütme kuvveti olduğu ve kendi bünyesinden çıktığı için, mahallî idarenin başında bulunan kimseye bağlı olmak durumundadır. Tasarı da, 1580 sayılı kanunun 107. maddesinde öngörülen hükme uygun olarak, 160. maddesinde zabıta teşkilâtının doğrudan doğruya belediye başkanına bağlı olduğunu ve şube kuruluşu bulunan yerlerde zabıta mensuplarının şube müdürünün emri altında olduklarını ifade etmiştir.

Belediye zabıtasının kadrosunu tesbit işi belediye meclislerine bırakılmış olmakla beraber bütün belediyeleri ilgilendiren hususlarda bu kadro mensupları hakkındaki hükümlerin konması İçişleri Bakanlığına bırakılmıştır. Bu bakanlıkça düzenlenecek bir yönetmelikte, «belediye kolluk âmir ve memurlarının yetki ve sorumluluk esasına göre memuriyet ünvanları, kıyafetleri, işaretleri, teçhizatları, kolluk teşkilâtına alınacaklarda bulunması gereken nitelikler, kolluk personelinin eğitimle yetiştirilmeleri, çalışma tarzları» konularında hükümler öngörülmektedir.

Belediye zabıtası teşkilâtı mensuplarına ayda belirli bir ek ça-

alışma ücreti verilmesi uygun görülerek tasarıya bu konuda bir hüküm konmuştur. Gerekçede, bu hükmün devlet zabıtası ile ilgili hükümlerinden mülhem olduğu belirtilmekte; ancak bu ücret 75 lira gibi sabit bir miktar olarak tesbit edilmektedir. Bu, aradan bir süre geçtikten sonra söz konusu miktarın sembolik bir hale gelmesine sebep olacaktır. Zaman zaman kanunda değişiklik yapılmasını gerektirecek böyle bir çözüm yolu yerine daha elâstiki bir hüküm getirilmesi uygun olurdu.

2 — Belediye zabıtasının görevleri :

Tasarıda belediye zabıtasının görevleri yürürlükteki kanuna göre daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Belediye zabıta faaliyetinin amacının «belediye sınırları içinde beldenin ve belde halkının düzen, sağlık ve esenliğinin sağlanması ve korunması» olduğu gerek zabıtanın niteliği ile ilgili 158. maddede gerekse görevleri sıralayan 161. maddede ifade edilmiştir.

Belediye zabıtası, yetkili organların yukarıda belirtilen amaçla alacakları kararların yürütülmesini sağlayacak, belediye suçlarının işlenmesini önleyecek ve işlenen belediye suçlarını izleyecektir.

Belediye suçları, Belediye Cezaları Kanununda ve belediye genel ve sağlık zabıtası yönetmeliklerinde konan emir ve yasaklara aykırı hareketlerdir. Belediye zabıtası her şeyden önce bu emir ve yasaklara riayet edilmesini sağlamaya çalışacak, aykırı hareketlerin olmaması için çaba sarfedecektir. Ancak buna rağmen suç işlenirse bu konuda tutanak düzenleyecek ve icabında yetkili ceza kuruluna verecektir. Belediye suçlarını izleme usulü, bilindiği gibi, Belediye Cezaları Kanunu Tasarısında düzenlenmiştir.

3 — Belediye zabıtası mensuplarının hukukî durumları :

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1. madesinin son fıkrasında «...belediyeler personeli hakkında kendi özel kanunları hükümleri uygulanır» demekle bu personelin devlet memuru sayılmadığını ifade etmek istemiştir. Belediye zabıtası mensupları da aynı şekilde kendi özel kanunlarına tâbi olacaklardır. Ayrıca tasarının 165. maddesinde öngörülen ve İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak olan yönetmelik zabıta mensuplarının hukukî durumlarını düzenleyecektir.

Belediye zabıtası bakımından özel kanun olacak bu tasarının 167. maddesinin 1. fıkrasında işten hep birlikte çekilme yasağı konmuştur.

Zabıta mensupları, idare hukuku yönünden tasarıya göre devlet memuru sayılmamakla beraber, Türk Ceza Kanununun 279. maddesinin 1. fıkrası 1. bendindeki tarife göre memur sayılacak ve kendileri memur olarak korunacaklardır. Buna karşı, işledikleri suçlar bakımından da bu nitelikleri göz önünde bulundurulacaktır.

Tasarının 162. maddesine belediye zabıtası mensuplarına karşı gelenlerle ilgili olarak konan hüküm, bunların genel zabıta mensuplarına karşı koyanlar gibi ceza göreceklerini belirtmiştir. Öte yandan, 167. maddenin 2. fıkrasında belediye zabıtası mensuplarının, zabıta teşkilâtı demirbaşına ait olan ve kendilerine teslim edilmiş bulunan araç, gereç, teçhizat ve eşyayı kaybetmeleri, tahrip etmeleri veya kendi mülkiyetlerine geçirmeleri veya bunları görev dışı amaçlarla kullanmaları yahut kullanılmalarına sebep olmaları hallerinde Türk Ceza Kanununun devlet mallarına karşı işlenen suçlarla ilgili hükümlerinin uygulanacaklarını öngörmektedir.

Halbuki gerek belediye zabıtası mensuplarına karşı işlenebilecek suçlar, gerekse bunların işleyebilecekleri suçlar sadece bu iki maddede öngörülenler değildir. Bu bakımdan bütün suçlar konusunda Türk Ceza Kanununa yapılacak genel bir atıf amaca daha elverişli olacaktır.

4 — Belediye zabıtasının silâhlandırılması :

Belediye Kanunu Tasarısının belediye zabıtası ile ilgili en önemli yeniliği bu zabıtanın silâhlı olduğunu öngören ve silâh kullanabileceği halleri sayan 163 ve 164. maddeleridir. Nitekim tasarının 163. madde gerekçesinde de bu husus ifade edilmekte ve «kolluk mensuplarına silâh taşıma hakkı tanınması, tasarının önemli değişikliklerindedir» denmektedir.

Belediye zabıtasının silâhlandırılması ile ilgili 163. madde hükmü şöyledir : «Belediye kolluğu silâhlıdır. Silâhlarının cinsi 165. maddeye göre düzenlenen yönetmelikte belirtilir».

164. maddede ise belediye zabıtası âmir ve memurlarının silâh kullanabilecekleri üç hal şöyle sıralanmaktadır :

1 — Görevlerini yaparken kendilerine saldıran ve hayatlarını tehlikeye sokan kimselere karşı hayatlarını korumak için;

2 — Genel kolluk kuvvetlerinin derhal müdahalesine imkân bulunmayan hallerde bir kimsenin can ve ırzını tehlike altında görür ve onu kurtarmak için başka çare bulamazlar ise;

3 — Genel kolluk kuvvetlerinin derhal müdahalesine imkân bulunmayan hallerde meşhut cürüm halinde bir cinayetin failini yakalamak için müdahale ettiklerinde o şahıs silâhla karşı koyarsa.

Tasarı gerekçesinde bu yeniliğin yapılmasını gerektiren iki husus ileri sürülmüştür. Bunlardan birincisi «belediye kolluk kuruluşu ile halk ilişkilerinin ciddiyyetten uzaklaşmış olması» dır. Gerekçeye göre, belediye yasaklarının, tembihlerinin dikkate alınmaması, kolluk kuvvetlerinin moraline de olumsuz etkide bulunmuş, onları yetkiden yoksun gören halk psikolojisine paralel olarak belediye zabıtası mensubu da kendini belediyenin alelâde bir müstahdemi görmeye, saymaya başlamıştır. Bu durum ise, yine gerekçede ifade edildiğine göre, özellikle büyük şehirde hiç bir sorumluluk taşımayan işportacı, gezici esnaf gibi bazı «kaldırım şagillerini» belediyenin çözümleyemediği bir dert haline getirmiştir.

Belediye zabıtasının silâhlandırılması konusunda gösterilen ikinci sebep, «mevzuatın gereği olarak belediye kolluğunun yapması gerekli bazı görevler» in yerine getirilmesinin «ancak ve ancak belediye kolluğunun silâhlı olması halinde kabil» olduğudur. Buna örnek olarak da «yurdumuzun büyük sosyal problemlerinden olan gecekondu yapılarının önlenmesini, usulsüz yapıların yıkılmasını öngören» 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesindeki yetkiyi kullanan belediye zabıtası mensuplarının durumu ileri sürülmektedir. Bu madde usulsüz yapıların yıkılmasını öngörmekte ve bu konuda belediye zabıtasını da görevlendirmektedir. Tasarı, bu kanunun uygulanmasının «beklenen acı sahneleri yaratmış» olduğunu ve «bazı yerlerde belediyenin kayıp vermiş» bulunduğunu belirtmektedir.

Belediye zabıtasının silâhlandırılması zorunluluğu konusunda ileri sürülen gerekçelerin inandırıcı olmaktan uzak bulunduğu ve böyle bir yeniliğin sakıncalarının, bundan doğacağı umulan faydaya nazaran çok fazla olduklarını hemen belirtmeliyiz.

5 — Ciddiyet silâh taşımakla sağlanmaz :

Her şeyden önce belediye zabıtası teşkilâtının görevleriyle ilgili olarak denebilir ki, bunların hiçbirisi yerine getirilmesi silâh kullanmayı gerektirmeyecek veya bir silâhın gölgesine sığınmak zorunluluğunu duyurmayacak görevlerdir.

Tasarı gerekçesinde belirtildiği gibi belediye zabıta kuruluşu ile halk arasındaki ilişkilerin ciddiyyetten uzaklaşmış bulunduğu şüphesiz olmakla beraber, bunun sebebini belediye zabıtası men-

suplarının silâh taşımamalarına bağlamak gerçeklerden çok uzak bir iddia olur.

Acaba bu güne kadarki uygulamada belediye zabıtası mensupları silâh taşısaldı farklı bir sonuç elde edilecek ve halkla ilişkiler daha ciddî olacak mıydı? Mevzuat ve zabıta mensuplarının davranışları aynı kaldığı sürece, gerekçede örnek olarak verilen işportacı ve gezici esnafa zabıta mensuplarının tabancalı olması nasıl engel olacaktı? Her halde büyük şehirlerde zaman zaman rastlanan işportacı avında silâha başvurulması imkânı düşünülüyor. İşportacı veya gezici esnaf, zabıta memurunu gördüğü zaman selâmeti kaçmakta bulan veya yakalanırsa silâh kullanmayı gerektirecek şekilde karşı koymada bulunmaktan çok, malının alınmaması serbest bırakılması için yalvaran kimselerdir. Böyle işleri meslek edinenlerin çoğunlukla, kendilerinin ve ailelerinin geçimlerini sağlayabilmek için her an malının elinden alınması ve cezalandırılmak tehlikesi içinde didinen insanlar olduklarını; kanunların sınırları üzerinde veya dışında faaliyet göstermelerinin suçunun bir kısmının toplumda ve toplumun içinde bulunduğu şartlarda aranması gerektiğini bir yana bırakıp kuru hukuk mantığı ile de düşünülse bu sorunların çözümlenmesinde silâhın faydasın görememekteyiz.

Tasarı gerekçesinde belediye zabıtası mensuplarını «yetkiden yoksun gören halk»dan söz edilmektedir. Önemli olan nokta da budur, yoksa zabıta memurunun silâhlı olup olmaması değil. Zabıta memurunu yetkili hale getirecek olan üzerinde silâh taşınması hususu olamaz. Toplum kalkınması ve fertlerin kültür ve hayat seviyelerinin yükseltilmesi yönündeki temel çabalar yanında, eğer belediye zabıtası mensuplarının denetlemek yetkisinde oldukları işler ve önlemek ve izlemek zorunda oldukları belediye suçları konularında yeterli müeyyideler öngörülür ve memurlar faaliyetlerini yetkileri çerçevesinde ciddiyetle yürütürlerse, tasarı gerekçesinin silâhlandırmaya sebep gösterdiği ilk husus kendiliğinden ortadan kalkar. Yoksa bu kuruluşa gerekli yetkiler verilmez, verilmiş yetkiler yerinde kullanılmaz ve belediye yasakları üç-beş gün süren yasaklar haline gelirse, belediye zabıta memuru ancak meşru müdafaa veya zaruret halinde kullanabileceği silâhlarla tepeden tırnağa donatılsa yine durum değişmez.

Bu hususu tasarımı hazırlayanlar da takdir etmiş olmalı ki, belediye zabıtasının silâhlandırılması konusunda gösterdikleri ilk gerekçenin hemen alatında «biryandan elemanın kendi kendinne gü-

venini arttırmak öte yandan halkı belediye düzenine saygı gösterir hale getirmek için silâh elbetteki şart görülmeyebilir» demişlerdir. Bundan da, ileri sürdükleri bu gerekçenin kendileri için de pek ikna edici görülmediği anlaşılmaktadır.

Kısaca söylemek gerekirse zabıta ile halk ilişkilerinin ciddî olmasını ve zabıta mensubunun kendisini göreviyle orantılı derecede önemli görmesini sağlamak bir yandan kanun koyucunun, öte yandan kolluk mensubunun kendisinin elindedir. Yani, hem zabıtanın yetkileri ve elindeki müeyyideler, aşırılığa kaçmaksızın, görevlerini hakkı ile yerine getirmesine yeterli şekilde düzenlenmeli, hem de zabıta mensupları görevlerini bilinçli ve ciddî bir şekilde yapmalıdırlar.

6 — Görevlerin niteliği de silâhlı olmayı gerektirmez :

Bu konudaki ikinci gerekçe yukarıda belirtildiği gibi, belediye zabıtasının yapması gereken bazı görevlerin ancak silâhlı olması halinde yapılabileceği iddiasıdır.

Bir kuvvetin silâhlı olmasının gerekmesi için genellikle yaptığı görevlerin vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini ihlâl edebilecek fiillerle ilgili olmaları ve kuvvet mensuplarının hayatları bakımından da riskler arzetmeleri söz konusu olmalıdır. Hattâ ileri ülkelerde böyle görevlerle ilgili kuvvetlerin ve bunların başında devlet zabıtasının bile silâhsızlandırılması konusunda eğilimler ve uygulamalar vardır.

Ceza Kanununun öngördüğü, müeyyideleri daha şiddetli fiilleri izleyen devlet zabıtasının birçok tehlikelerle karşı karşıya olduğu inkâr edilemez. Adam öldüren, yaralayan, kaçakçılık, hırsızlık yapan, yani Ceza Kanununun özellikle cürümler kısmında öngörülen fiilleri işleyen kimseler kendilerini tehdit eden müeyyidenin ağırlığını bildiklerinden veya tahmin ettiklerinden yakalanmamak için her çareye başvurabilirler. Bunun için de devlet zabıtasının çoğu zaman karşılaşılabileceği bu durumlar için hazırlıklı olması gerekir.

Halbuki belediye zabıtasının denetlemek, önlemek ve izlemek zorunda olduğu fiiller genellikle faillerinin gerek diğer vatandaşlar ve gerekse belediye zabıta memurları için kişisel bakımdan tehlikeli davranışlara sapmalarını gerektirecek fiiller değildirler. Geçici kapama, men cezaları ve para cezaları ceza müeyyidelerine nazaran çok hafif müeyyidelerdir.

Bu bakımdan belediye zabıtasının faaliyetinin genellikle vatandaşların silâha başvurulmasını gerektiren davranışlarına sebep olmayacakları kolaylıkla söylenebilir. İstisnaî olarak bir kimsenin ölçüsü ve aşırı tepki göstermesi imkân dışı değildir. Ancak, memur veya hizmetli, göreviyle ilgili bir davranışı dolayısıyla iş sahibi olan kimsenin aşırı tepkisi ile karşılaşabilmek durumundadır. Bu mantık silsilesi burada da bitmez. Memur olsun olmasın herkesin daima bir diğer kimsenin aşırı davranışları karşısında kalması ihtimali vardır.

Bir kimsenin işiyle ilgili olarak genellikle tehlikeye maruz bulunması başkadır, istisnaen böyle bir ihtimalin bulunması başka. Aksi takdirde herkesi veya hiç olmazsa kamu görevi yapanların hepsini silâhlandırmak bu gerekçe ile mümkün olacaktır.

Tasarı gerekçesinde, ancak silâhlı olarak yapılabilecek görevlerle ilgili olarak ileri sürülen örnek 775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinde öngörülen gecekondu yapımının önlenmesi ve usulsüz yapılanların yıkılması ile ilgili görevdir.

Bu görevin belediye zabıtası için tehlikeli tepkilere yol açması ihtimali bir gerçektir. Ancak bu ihtimalin pek çok memurun faaliyeti ile ilgili olarak söz konusu edilebileceği de bir gerçektir. Örneğin hacze giden icra mmeuru bakımından da bu tehlike vardır.

Yukarıda da belirtildiği gibi, önemli olan nokta, meslekî faaliyetin risklerinin genellikle fazla olmasıdır. Gecekondu Kanununun uygulanması maalesef bir yerde belediye zabıtasının «kayıp» vermesine sebep olmuştur. Böyle bir olay şüphesiz herkesi üzer. Ancak bir kanun tasarısı hazırlarken tek başına böyle hissî bir sebebe dayanmamalı, objektif olmaya çalışılmalıdır. Hâkim ve savcılara karşı da bu şekilde davranışlar olmuş, «kayıp» verilmiştir. Hâkimler kanununa da hâkim ve savcılar silâhlandıran bir madde mi eklenmelidir ?

Kaldı ki «ancak ve ancak belediye kolluğunun silâhlı olması halinde» yerine getirilebilecek görev diye bulunan tek örnek de incelenirse durumun böylesine kesin olmadığı anlaşılır.

775 sayılı Gecekondu Kanununun 18. maddesinin birinci fıkrası yıktırmanın «belediye veya devlet zabıtası» tarafından yaptırılacağını ifade etmekte, ikinci fıkrada «yıkım sırasında lüzum hâsıl olduğunda» belediyelerin ilgili mülkiye âmirlerine başvurarak yardım isteyebilecekleri ve mülkiye âmirlerinin «Devlet zabıtası ve

imkânlarından faydalanmak suretiyle, izinsiz yapıların yıkımı konusunda yükümlü» oldukları ifade edilmektedir.

Yıkım vazifesinin birinci derecede belediye zabıtasına verildiği kabul edilse bile devlet zabıtasının da bu işte görevli olduğu bir gerçektir. Ayrıca belediye zabıtası her zaman devlet zabıtasından yardım isteyebilecektir.

Bu bakımdan ancak belediye zabıtasının silâhlı olması halinde yerine getirilmesi kabil bir görev söz konusu değildir. Çoğu zaman da bu iş devlet zabıtasının yardımı gerekmeden yapılmaktadır.

Hülâsa ne yandan bakılırsa bakılsın belediye zabıtasına silâh verilmesi fayda sağlamayacak ve sakıncalı bir davranış olacaktır. Devlet zabıtasında bile silâhın bazan nasıl yersiz ve zararlı kullanışlarına raslandığı düşünülürse sakıncalı yön kolaylıkla görülebilir. Ayrıca, belediye emir ve yasaklarını bile ancak silâhlı bir kuvvet baskısıyla yerine getirir saymak ve bunu onlara hissettirmek vatandaşları rencide eder.

7 — Sonuç :

Belediye Kanunu Tasarısının belediye zabıtası ile ilgili hükümleri yürürlükteki kanuna nazaran daha ayrıntılı ve ihtiyaca daha iyi cevap verir niteliktedir. Ancak, bundan sonra yapılacak görüşmelerde, eleştirilen konular üzerinde daha iyi düşünüleceği ve özellikle belediye zabıtasının silâhlandırılmasının faydasız ve sakıncalı olduğunun görüleceği ümit edilir. Aksi takdirde «tasarının önemli değişikliklerinden» olarak tanıtılan silâh taşıma hakkı, yürürlükteki kanuna nazaran bir gerilemeyi ifade edecek ve kabul edilecek kanunun değerini düşürecektir. Sakıncaları dolayısıyla bu değişiklik toplumumuz için olumsuz sonuçlar da doğurabilecek niteliktedir.