Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, Yıl: 2012-2013
Vol: 17-18, No: 26-27-28-29, Year: 2012-2013
ISSN: 1303-9105

DİCLE ÜNİVERSİTESİ

HUKUK FAKÜLTESİ DERGİSİ

Journal of the Faculty of Law of Dicle University

DİCLE ÜNİVERSİTESİ
HUKUK FAKÜLTESİ YAYINI

33.yıl

Diyarbakır 2015

DİCLE ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ DERGİSİ

Derginin Sahibi : Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi adına
Prof. Dr. Hasan TANRIVERDİ (Dekan)
Sorumlu Müdür : Ahmet TUNA (Fakülte Sekreteri)
Sekreterya : Arş. Gör. Dr. M. Burak BULUTTEKİN
Yönetim Yeri : Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi / Diyarbakır
Yayının Türü : Hakemli Hukuk Dergisi (yılda 2 sayı)
ISSN : 1303-9105

Yayın Komisyonu
Prof. Dr. Hasan TANRIVERDİ
Doç. Dr. Ali AYLİ
Doç. Dr. Nihat TAŞDELEN
Yrd. Doç. Dr. Tahir MURATOĞLU
Yrd. Doç. Dr. Mehmet KARAASLAN
Arş. Gör. Dr. M. Burak BULUTTEKİN

Editörler:
Yrd. Doç. Dr. Tahir MURATOĞLU
Yrd. Doç. Dr. Mehmet KARAARSLAN
Arş. Gör. Dr. M. Burak BULUTTEKİN

Yazışma Adresi: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanlığı, 21280 Diyarbakır
Tel : +90412 2488357
Fax : +90412 2488358
Url : http://www.dicle.edu.tr/hukuk-fakultesi-dergi
E-Mail : diclehukuk@dicle.edu.tr
diclehukukdergisi@gmail.com

Tasarım ve Mizanpaj: Ahmet TUNA

Basım Yeri : Dicle Üniversitesi Basımevi – Diyarbakır

Basım Tarihi: Mart 2015

- Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, yılda iki sayı olarak yayımlanan hakemli bir hukuk dergisidir.
- Dergide yayımlanan makalelerin bilim, içerik ve dil bakımından sorumluluğu, yazarlarına aittir.
- Dergide yayımlanan makaleler kaynak gösterilmeden kullanılamaz.
- Her hakkı saklıdır.

HAKEMLER KURULU*

KAMU HUKUKU

Prof. Dr. Ahmet GÜRBÜZ (Bingöl Üniversitesi İİBF)
Prof. Dr. Ali ULUSOY (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Fazıl Hüsnü ERDEM (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Hakan HAKERİ (İstanbul Medeniyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Handan YOKUŞ SEVÜK (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Hasan TANRIVERDİ (Dicle Üniversite Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Metin GÜNDAY (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Mustafa KOÇAK (Okan Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Recep GÜLŞEN (Zirve Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Selim ERDOĞAN (Hasan Kalyoncu Üniversitesi İİBF)
Doç. Dr. Abdullah DEMİR (Zirve Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Doç. Dr. Ahmet Mithat GÜNEŞ (Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Doç. Dr. Ezeli AZARKAN (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Doç. Dr. Gürsel KAPLAN (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Doç. Dr. İrfan TÜRKOĞLU (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Doç. Dr. Vahap COŞKUN (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. Adil BUCAKTEPE (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. Hüseyin Murat IŞIK (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. Mehmet KARAASLAN (Dicle Üniversitesi Hukuk fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. Murat TUMAY (Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. Mustafa KOÇAK (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. Sadullah ÖZEL (Batman Üniversitesi İİBF)
Yrd. Doç. Dr. Songül ATAK (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. Tahir MURATOĞLU (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)

* Unvanlara ve isimlere göre alfabetik olarak sıralanmıştır.

ÖZEL HUKUK

Prof. Dr. Ali Nazım SÖZER (Yaşar Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Fevzi DEMİR (İzmir Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Mehmet AYAN (Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Mehmet BAHTİYAR (Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Merih Kemal OMAĞ (İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Mustafa Fadıl YILDIRIM (Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Refik KORKUSUZ (İstanbul Medeniyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Ünal NARMANLIOĞLU (Yaşar Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Prof. Dr. Zehra Şeker ÖĞÜZ (İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Doç. Dr. Dr. Ali AYLİ (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Doç. Dr. Mehmet ÜÇER (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Doç. Dr. Dr. Murat KANDEMİR (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Doç. Doç. Dr. Nihat TAŞDELEN (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. Abdullah ERDOĞAN (Gaziantep Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. Filiz YAVUZ İPEKYÜZ (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. M. Nedim MERİÇ (Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. Necat AZARKAN (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. Neşe BARAN ÇELİK (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. Ömer ERGÜN (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi)
Yrd. Doç. Dr. Varol KARAASLAN (Kocaeli Üniversitesi Hukuk Fakültesi)

DİCLE ÜNİVERSİTESİ HUKUK FAKÜLTESİ DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

1. Yayımlanmak üzere dergiye gönderilecek yazıların yayımlanmamış ya da başka bir yere yayımlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekir.

2. Yazılar biri isimsiz olmak üzere iki nüsha halinde veya elektronik ortamda teslim edilmelidir.

3. Yazılar hem yazı dilinde hem de İngilizce, Almanca veya Fransızca gibi dillerde hazırlanmış bir özete yer vermelidir. Ayrıca özetlerden hemen sonra gelmek üzere en az beş anahtar kelimeye de yer verilmelidir. Türkçeden başka bir dilde yazılan yazıların Türkçe özetine yer verilmesi zorunludur. Dipnotların sayfa altında gösterilmesi gerekir.

4. Yazarlar, unvanlarını, görev yaptıkları kurumları, haberleşme adreslerini, telefon numaralarını ve e-mail adreslerini bildirmelidirler.

5. Yayın Komisyonunca ilk değerlendirmesi yapılan yazılar hakeme gönderilmektedir. Hakemden gelen rapor doğrultusunda yazının yayımlanmasına, yazardan rapor doğrultusunda düzeltme istenmesine ya da yazının geri çevrilmesine karar verilebilir. Yazar bu durumdan en kısa sürede haberdar edilir.

6. Yazım yanlışlarının olanağın dışında bulunması, bilimsellik ölçütlerinin uyulmaması, yazının Yayın Komisyonu tarafından geri çevrilmesi için yeterli görülecektir. Yayın Komisyonu başka sebeplerle de bir yazının yayımlanmasını reddedebilir.

7. Gönderilen yazıların yazım bakımından son denetimlerinin yapılmış olduğu ve yayıma hazır olduğu kabul edilir.

8. Gönderilecek yazıların "Times New Roman" karakterinde, ana metin tek satır aralığında ve 12 punto olarak hazırlanması ve 30 sayfası geçmemesi gerekir.

9. Dergide yayımlanan yazılarda ileri sürülen görüşler yazarlara aittir. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi bu konuda herhangi bir mesuliyet kabul etmez.

İÇİNDEKİLER

Doç. Dr. Ezeli AZARKAN
II. DÜNYA SAVAŞI ÖNCESİ DÖNEMDE DEVLETLERİN TANINMASINDA ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER 1

Doç. Dr. Ahmet M. GÜNEŞ
AARHUS SÖZLEŞMESİ VE ÇEVRESEL BİLGİYE ERİŞİM HAKKI.....25

Doç. Dr. İrfan TÜRKOĞLU
YEREL YÖNETİMLERİN MALİ ÖZERKLİĞİ 41

Yrd. Doç. Dr. Necat AZARKAN
ANONİM ŞİRKET GENEL KURUL TOPLANTILARINI KİM YÖNETİR? 71

Yrd. Doç. Dr. Adil BUCAKTEPE
DEPREMDEN DOLAYI İDARENİN SORUMLULUĞU.....93

Yrd. Doç. Dr. Mehmet KARAARSLAN
NASIL BİR YEREL YÖNETİM? 6360 SAYILI KANUN ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME 123

Yrd. Doç. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ / Hakan GÜNDÜZ
ULUSLARARASI ADALET DİVANI'NIN "ANGLO-IRANIEN OIL CO.-1952" KARARININ İNCELENMESİ.....163

Arş. Gör. Dr. M. Burak BULUTTEKİN
THE GRADING OF WAQF SYSTEM IN EIGHTEENTH-CENTURY ISTANBUL IN LIGHT OF ISTANBUL AHKÂM REGISTERS (1750-1762) 179

CONTENTS

Doç. Dr. Ezeli AZARKAN
EFFECTIVE FACTORS ON RECOGNITION OF STATE BEFORE WORLD WAR II PERIOD.....1

Doç. Dr. Ahmet M. GÜNEŞ
DIE AARHUS KONVENTION UND DAS RECHT DES ZUGANGS ZU UMWELTINFORMATIONEN.....25

Doç. Dr. İrfan TÜRKOĞLU
FISCAL AUTONOMY OF LOCAL GOVERNMENTS.....41

Yrd. Doç. Dr. Necat AZARKAN
WER LEITET DIE GENERALVERSAMMLUNG DER AKTIENGESELLSCHAFTEN?.....72

Yrd. Doç. Dr. Adil BUCAKTEPE
THE RESPONSIBILITY OF ADMINISTRATION FOR EARTHQUAKE.....93

Yrd. Doç. Dr. Mehmet KARAARSLAN
WHAT KIND OF A LOCAL GOVERNMENT? EVALUATION ON THE 6360TH LAW.....123

Yrd. Doç. Dr. Fatma Ebru GÜNDÜZ / Hakan GÜNDÜZ
AFFAIRE DE L'ANGLO-IRANIEN OIL CO. DE LA COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE.....163

Arş. Gör. Dr. M. Burak BULUTTEKİN
İSTANBUL AHKÂM DEFTERLERİ IŞIĞINDA 18.YÜZYILDA İSTANBUL'DAKİ VAKIF SİSTEMİNİN TASNİFİ (1750-1762).....180

II. DÜNYA SAVAŞI ÖNCESİ DÖNEMDE DEVLETLERİN TANINMASINDA ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER

Ezeli AZARKAN*

ÖZET

Bu makale uluslararası topluma üyeliği düzenleyen devletlerin tanınması konusunu tarihsel örneklerle incelemektedir. Son yirmi yılda dünyanın birçok bölgesinde yeni devlet olma veya yeniden devlet olma iddialarına tanık olunmaktadır. Bu iddia edenlerden Eritre, Slovenya, Hırvatistan Bosna-Hersek ve Kosova gibileri başarıya ulaştılar, Bouganville, Güney Osetya ve Çeçenistan da ise başarılı olmadılar. Bununla birlikte, bu iddiaların çoğunun ileri sürüldüğü ülkelerde şiddetli çatışmalar ortaya çıkmıştır.

Bu çalışma devletlerin tanınması konusunu kapsamlı bir şekilde araştırmaktadır. Bu çalışma tarihsel örneklerinden kolayca çıkartılabilecek derslerin günümüzdeki sorunlara çözüm sağlayacağını ümit etmemekle birlikte, geçmişte benzer sorunlara bulunan çözümlerin günümüzdeki benzer sorunlarla bazı ortak özelikler taşıdığını görmek mümkündür.

Anahtar Kelimeler: Tanıma,Uluslararası Güvenlik, Belçika,Yunanistan, Polonya, Yugoslavya.

EFFECTIVE FACTORS ON RECOGNITION OF STATE BEFORE WORLD WAR II PERIOD

ABSTRACT

This article examines recognition of new states, the pratice historically employed to regulate membership in international society. The Last twenty years have witnessed novel or reinvigorated demands for statehood in many areas of the world. The claims of some, like those Eritrea, Slovenia, Croatia, Bosnia Herzegovina, Kosovo, achieved recognition, those of others, like Bouganville, South Osetia and Chechnya, did not. However, even as most of these claims gave rise to serious conflicts.

* Doç. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

This study seeks a comprehensive grasp of the pratice of state recognition. It does so not out of hope that history store readily discernible solutions to current problems, but rather out of expectation that We may learn from past responses that shared at least some common features with the present ones.

Key Words: Recognition, International Security, Belgium, Greece, Poland, Yugoslavia.

GİRİŞ

Soğuk savaş sonrası dönemde Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği ve Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti'nin dağılması ile Gürcistan'dan bağımsızlığını ilan eden Abhazya'nın Rusya Federasyonu tarafından tanınması uluslararası ilişikler ile uluslararası hukukun ortak kavramlarından olan devletlerin tanınması konusuna olan ilginin armasına neden oldu.

Devletlerin tanınması hukuk ve siyasetin örtüştüğü bir konudur. Bu nedenle, bu konuya ilişkin ortak uzlaşının olduğunu söylemek mümkün değildir. Fakat devletlerin bu konudaki uygulamaları incelendiğinde, 19. yüzyıldan beri uluslararası güvenlik ve uluslararası dengenin devletlerin tanınmasına etki eden önemli faktörler olduğu görülecektir.

Devletlerin tanınması konusu konusunda yakın zamana ilişkin birçok çalışma bulmak mümkün, geçmişe ilişkin çalışmaları bulmak ise oldukça güçtür. Bu çalışmanın amacı, devletlerin tanınmasına etki eden önemli faktörlerin uluslararası güvenlik, uluslararası denge ve devletlerin çıkarları olduğu örneklerle ortaya koymak, bu konudaki çalışmaların yetersizliğinin giderilmesine katkı sağlamaktır.

Bu amaçla çalışmada devletlerin tanınma sürecine ilişkin örneklere yer verilmektedir. Bu amaçla, ilk önce tanınma kavramına ilişkin kodifikasyon çalışmaların yapılmadığı 19. yüzyıldan başlanarak günümüze kadar gelen süreçte devletlerin nasıl tanındığını ve bu tanınmayı etkileyen faktörlerin neler olduğu açıklanmaktadır. Bu paralelde, 19. yüzyılda Belçika ve Yunanistan'ın tanınma süreçleri incelenmektedir. Daha sonra, iki Dünya Savaşı arasındaki dönemde bağımsızlıklarını kazanan Polonya, Çekoslovakya ve Yugoslavya'nın tanınması incelenecektir.

I. I. DÜNYA SAVAŞI ÖNCESİ DÖNEMDE DEVLETLERİN TANINMASI

I. Dünya Savaşı öncesi dönemde devletler isteyerek veya gereksinimden kaynaklanan nedenlerden dolayı yeni devletlerin tanınması yönünde politikalar izlemeye başladılar. Çünkü siyasi ortam yeni devletlerin kurulmasına elverişliydi. Bu görünüm 1850'li yıllar ortasında kutsal ittifakın terk edilmesinden sonra daha fazla güç kazanmıştır. 1870'li yıllarda hanedanlık rejimleri gerilemeye başlamıştır.

Bu gelişme, Avrupa devletleri için göz ardı edilebilecek türden bir durum değildi. 1820–1870 yılları arasında mutlakıyetçi rejimlerin sayısında hissedilir derecede bir azalma olmuştur. Buna karşın, anayasal düzene sahip monarşilerin sayısında artış meydana gelmiştir. Ancak, bu değişimin zayıf ve geri dönüşebilir şekilde olmasından dolayı, kendi evlerinde siyasi ve anayasal liberalizmi destekleyen devletler ülkeleri dışında bunu destekleme prensibini kabullenememişlerdir. Büyük bir güç olan İngiltere ve Fransa Avrupa siyasetinin şekillenmesinde ağırlıklı rol oynamışlardır.

19.yüzyıl Avrupa'sında devlet tanıma haritası coğrafi çizgilerle bölünebilir; Belçika'nın bağımsızlığı, İtalya ve Almanya'nın birliklerini kurmaları, 1814-15 anlaşmaları veya bunların daha sonraki değiştirilmiş halleri. Avrupa'nın Güneydoğu bölgesinde bulunan devletler (Yunanistan, Sırbistan, Karadağ ve Romanya) Osmanlı İmparatorluğunun parçalanmasından oluşmuşlardır.

Bu devletlerin tanınmaları bazı ortak özellikleri taşırlar. Bu devletler de facto olarak kurulmalarından önce onların tanınmaları sorunu ortaya atılmamıştır. Bu işin dışında kalanlar sadece bu yarışmanın dışarıya zararı dokunmaya başlaması sonrasında duruma taraf olmuşlardır. Bu Stratejik Silahlar Azaltılması Sözleşmesi, Avrupa'daki Silahlı Kuvvetler Andlaşması ve Biyolojik Silahlar Andlaşması dâhil durum üçüncü tarafların güvenliği, devletlerarası paktların otoritesi veya bunların bir araya gelmesi ile oluşmuştur. Güçlü devletlerin Avrupa düzeninin işlemesinde ortak sorumlulukları olduğu için, onlar tanıma konusunda öncü rol oynamışlardır.

Güçlü devletlerin işbirliği on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında zayıflamaya başlamıştır. Bu durum, özellikle, tek taraflı fetihlerin reddedilmesi konusunda ortaya çıkmıştır. Bu işbirliğinin zayıflamasının en iyi örneği, Alman birleşmesinde kendisini göstermiştir. İlk olarak, Avusturya ve Prusya, daha sonra Prusya tek başına diğer güçlere karşı büyümede ve onların diğer komşu ülkelere karşı zor kullanma isteklerine karşı koymada güçlük çekmiştir.

Yeni Avrupa devletlerinin sınırları de facto olarak çizilmiştir. Büyük güçler, o dönemde önceden yasal statüsü olan ve olmayan her iki tür devleti de tanımışlardır. Geçen süre içende de facto olarak çizilen yeni devletlerin sınırları kesin sınırlar olarak tanınmıştır. Sınırların çizilmesinde ulaşım bütünlüğü, sınır koruması veya ekonomik gereksinimler gibi diğer faktörler etken olarak göz önünde bulundurulmasına rağmen, sınırların çizilmesinde belirleyici olan faktörler siyasi faktörlerdir.

1. Belçika'nın Tanınması

1790 öncesinde Avusturya'ya bağlı olan Belçika'nın Viyana Andlaşması ile Birleşik Hollanda Krallığına katılması kabul edilmiştir. Çeşitli nedenlerden dolayı uyuşmazlıklara ve şiddetli gerginliklere rağmen, Belçika ve Felemenk eyaletleri birliği 1820'li yıllara kadar varlığını korumuştur. Hollanda Kralı II. William'ın izlediği dilsel, ekonomik, idari, eğitim ve dini politikalar Belçika'da büyük gerginlikler yaratmıştır. Bunun sonucu olarak, bu politikalara karşı gün gittikçe büyüyüp gelişen bir muhalefet ortaya çıkmıştır. Açık ve zalimce uygulanan Felemenk kuralları Belçikalıların kendilerini ikinci sınıf vatandaş olarak hissetmelerine neden olmuştur[1]. 1830 yılında Belçika'da Kral'a karşı bir isyan başladı. Kral II. William'ın Belçikalıların şikâyetlerini doğru teşhis edememesinden dolayı Brüksel'de geçici bir hükümet kurulmuş ve Ekim ayında "halkın istemlerine" dayanarak bağımsızlık ilan edilmiştir[2]. Geçici yürütme organının yayınladığı tüm kanunlar "Belçika halkı adına" başlığıyla ilan ediliyordu. Yeni devletin başkanına "Belçikalıların Kralı" unvanı verilmiştir. Bu unvan 1790 yılında XVI. Louis'e verilen "Fransızların Kralı" unvanını çağrıştırmaktadır. Belçika isyanı hızlı bir şekilde yayılmış ve başarılı olmuştur. Belçika'nın bağımsızlık ilanından bir ay sonra Belçikalı askeri birlikler, Antwerpen dışında, tüm Belçika'da denetimi ele geçirmişlerdi.

Hızla verilen kayıplar sonrasında, Kral II. William 1815 Viyana Andlaşmasına dayanarak taraf ve garantör olan büyük güçlerin askeri müdahalesini talep etmişti. Büyük güçler, Belçika'da meydana gelen olayların Avrupa'nın stratejik durumuna geniş ölçüde değişiklik yapabileceği endişesiyle acilen ilgi göstermişlerdir. Ordusunda seferberlik ilan eden Rusya haricinde büyük güçler, Felemenk istemine önem vermek konusunda isteksiz davranmışlardır. İngiltere ve Fransa Belçika'da isyanın başlamasından sadece

[1] Philip Mansel ,"The Foundation Of Belgium", **History Today,** Vol. 56, no. 5, May 2006, s. 21.

[2] Michael J. Kelly, " Political Downsizing: The Re- Emergence of Self-Determination and The Movement Toward Smaller, Ethnically Homoceneous States", **Drake Law Review**,vol.47,no.2,1999,s.230.

bir ay önce dış devletlerin başka devletlerin iç işlerine karışmaması yönündeki politikayı savunuyorlardı. Avusturya ülkesinden çok uzaktaki bu olaylardan kaygı duyuyor, Prusya ise herhangi bir savaşta asıl yükü taşımak istemiyordu. II. Wilhelm'e yardımdaki isteksizlik ve 1830 Kasım ayında Rusya Polonya'sında başlayan büyük çaplı isyan dolayısı ile Rusya Çarı I. Nicholas tek başına müdahale etmekten vazgeçti.

Belçika'da meydana gelen ayaklanmadan sonra, büyük güçler, her şeye rağmen, istenildiği takdirde Felemenk Kralına karşı sorunların çözümünde sorumluluk almaya karar verdiler. Seçilen yöntem Londra'da diplomatik bir konferansın toplanmasıydı. Her iki tarafın da Aralık ayı ortasında bunu resmen kabul etmesinden sonra, konferans toplanma amacının dışında geniş kapsamlı siyasi sorunların tartışıldığı bir platforma dönüştü. Bu sorunlardan biri de "1814 ve 1815 uzlaşmalarında kurulan sistemde Belçika'daki isyanın yarattığı sorunlar ve düzensizliğin çözüm"üydü[3].

Flemenklerin yenilgisi ve bunun yerine Belçika geçici yönetiminin gelmesi, bölgenin stratejik öneminden dolayı, büyük güçleri Belçika'yı uluslararası yapısında değişikliler yapma konusunda çalışmalar başlatmaya zorladı. Eski uzlaşmaların beklentileri karşılamadığı ve bundan dolayı da devam ettirilemeyeceği Londra Konferansının 7. Protokolünde[4] açıkça belirtilmekteydi. Gerçekçi bir çözümün iki varlığın mevcudiyetini kabul etmekten başka çıkar yol bırakmadığı şüphe götürmez bir durumdu. Ancak, büyük güçler Belçika'nın bağımsızlığı konusunda açık olsalar da, aynı zamanda 1814–15 anlaşmalarından dolayı Krallığa karşı sorumluluk taşıyorlardı: "Hollanda'ya bağlı ve Hollanda Krallığının iç bir bölümü olarak Belçika Avrupa'nın bir parçası olma özelliğini ve diğer güçlere karşı anlaşma yapma hak ve yükümlülüğünü kazanmıştır. Kendisinin Hollanda'dan ayrılması onu bu yükümlülüklerden kurtarmaz. Konferans bu nedenle yeni bir yapılanma konusunu tartışacak, Belçika'nın gelecekteki bağımsızlığı ile diğer güçlerin güvenliğini ilgilendiren anlaşmaların bir çatı altında toplanması ve Avrupa'daki dengelerin korunmasını sağlamaya çalışacaktır"[5].

Belçika'nın tanınması diplomatik gündemi sadece de facto bağımsızlık olarak meşgul etmiştir. İngiltere hükümeti Flemenk Kralı hakkında şüphelerini aylarca saklamış ancak Dışişleri Bakanı Palmerson açık olarak iki bağımsız devletin kaçınılmaz olduğunu açıklamıştır. Palmerson, İngiltere'nin Belçika olayları karşısındaki politikasının silahlı bir müdahaleyi reddetme yönünde olduğunu belirtmişti. O da selefinin Latin Amerika ile ilgili olarak yaptıkları gibi: "Bu ülkelerin herhangi bir değişiklikle yeniden bir çatı altında

[3] Protokol no.7, December20 ,1830, **House of Commons Parliamentary Papers (HCPP)**, vol.42,1833,s.298.
[4] Ibid.
[5] Ibid.

birleştirilmeleri hem Flemenklerin hem de Belçikalıların istemlerine aykırı olacaktır ve böyle bir kuruluşu güç kullanarak yerine getirmek istemini Majestelerinin hükümeti asla kabul edemez." Böyle bir durumun İngiltere'nin ilkelerine aykırı olduğu öne sürülmekte ve "aksi bir durumun Belçikalıların iç işlerine karışmak olduğu ifade edilmişti. Benzer şekilde, bu koşullarda Avrupa'nın güvenliği tehlikeye girmediği sürece Belçika'ya askeri müdahalenin mümkün olmayacağını belirtti". Fransız hükümeti de benzer görüşleri paylaşmaktaydı[6].

Londra'daki Rus temsilcisi Hollanda Krallığına karşı bağımsızlığını korumak isteyen Belçikalıların koruma istemini görmüştü. Rusya yasal durumu korumak istemekte ancak Hollanda birliğine karşın Avusturya'nın korunması ve birliğinin sürdürülmesi için de destek istenebileceği olasılığını düşünerek daha fazla destek vermeye yanaşmamaktaydı. Kendisinin Ferdinand VII'nin çıkarlarını denizaşırı ülkelerde korumak isteğinden şikâyetçi olduğu gibi, Metternich de Felemenk Kralının Belçika politikasından yakınmaktadır[7]. En yakın dönem olan Ekim ayı ortalarında, Rus temsilci önsezisine dayanarak karşıtlarına Hollanda olayının tamamen kaybedildiğini bildirmişti. Kutsal ittifak içerisinde Fransa Kralının Jacoben Fransız politikalarına yeniden başlamasından korkulduğu için, Avusturya'nın ana hedefi anlaşmazlığın çözümünün Fransa'nın Belçika'yı kendisine bağlamasında görmüştür.

Büyük güçlerce 20–27 Ocak 1831 tarihli Konferansın 11 ve 12 numaralı protokollerinde[8] ayrılma şeklinin Belçika'nın bağımsızlık ve Geleceğinin Belirlenmesi başlığı[9] altında sıralanan 18 maddelik anlaşma metni ile uyum içerisinde olması gerektiği belirtilmekteydi. Belçika'nın sınırlarının 1815 Viyana Andlaşmasında belirtildiği şekilde olacağı kabul edilmişti. Konferans kayıtlarına göre taraflar ortak bir anlaşma bazında uzlaşamamışlardır. Avrupa'nın dengelerini olası istilalar ile bozmamak için Belçika 1814-15 tarihli İsviçre modeli gibi tarafsız bir statüye kavuşturulacaktı. Ülkenin tarafsızlığı ve toprak bütünlüğü beş büyük güç tarafından kabul edilerek imzalanmıştır[10].

İlk olarak Hollanda Krallığı konferansın bu kararlarını protesto etti. 7. Protokol'ün amacı birliğin yeniden sağlanamayacağını tespit etmek ve parlamenterlerden oluşan bir komisyon tarafından kanunlarda değişikliğe

---

6 J.S. Fishman, **Diplomacy and Revolation: The London Conference of 1830 and the Belgian Revolt**, CHEV, Amesterdam,1988,s.56–57.

7 Ibid. s.58.

8 **Belgian Events**, Publication of the Belgian Embassy in London, London, 2005,s.13. http://www.diplomatie.be/london/media/london/SpecialBE0512.pdf (Erişim tarihi: 24. 08. 2009).

9 Protokol no. 11,January 20,1831 and Protokol no.12, January 27,1831,HCPP, vol.32,1833,s.306–308.

10 Ibid.

gidilerek halkın büyük çoğunluğunun istemlerine cevap vermesini sağlamaktı. Diğer yandan, Protokol 7'de amaçlanan diğer bir hedef de 1814-15 antlaşmasının yasal kurallarında meydana gelen her ihlalin kurulu düzene zarar verdiğinin bilinmesiydi. Flemenk Kralı isyancı bir hükümetin Belçika içerisinde yerleştiğini ve konferansın ülkenin bölünmesi yolunda karar alma yetkisi olmadığını ve bu durumun ülke bağımsızlığını zedelediğini belirtmiştir. Bu konferans kararlarını Belçika hükümeti de kabul etmemiştir[11].

Her iki taraftan gelen hoşnutsuzluk karşısında beş büyük güç otoritelerini korumanın gerekli olduğuna karar vermişlerdi. Büyük güçler,1814–15 yılları arasında Hollanda Birleşik Krallığının kurulmasındaki gerekçelerin artık ortadan kalktığını gördüler. Bu paralelde, 19. Protokolde Hollanda ve Belçika arasındaki birliğin bozulduğunun bir gerçek olduğu belirtilmiş ve şöyle devam edilmiştir: "Kurmuş olduğu bağların kopma nedenlerini yargılamak bu güçlere düşmez. Ancak kendileri bu bağların koptuğunu tespit ettikleri zaman, amaçlarına uygun olarak bu birliğin yeniden sağlanmasına gayret göstermek onların görevidir. Ayrıca Belçika ile Hollanda arasındaki birliğin temellerinden birisini teşkil ettiği Avrupa sükûnetini sağlamak da onların görevidir. Bu amaçla güçler acilen toplanmışlardır. Görevleri kapsamında Belçika'nın bağımsızlık kazanmasının Avrupa dengeleri üzerindeki etkilerini dağıtmak ve güvenliği sağlamak onların haklarıdır"[12].

Andlaşmayı imzalamayan Belçika'nın amacı Konferansın sınırlar konusunda vermiş olduğu "Her ülkenin kendi hakları vardır, ancak Avrupa'nın da hakları vardır ve bu hak sosyal düzenin korunmasıdır" kararıdır. Belçika'nın andlaşmayı imzalaması, Hollanda ile imzalamış olduğu anlaşmayı ihlali "uzlaşmazlık ve savaş"a neden olacaktı. Burada dikkat edilecek husus, Avrupa barış ve düzeninin korunması ve çıkarlarının zarar görmemesinin amaçlanmıştır. Avrupa'nın beş büyük gücü antlaşmaya başka hükümler de koymuşlardı. Bu hükümlerden birisi; Avrupa'da yeni bir devlet doğmasına neden olan olaylar girmiş olduğu sistemin bozulmasına neden olma hakkını vermemektedir; çünkü değişiklikler eski bir devletin koşulları içerisinde meydana gelmiştir ve bu ülkeyi kendi sorunlarını çözme konusunda yetkili kılar.

Bu hükmün anlamı, Belçika'nın Hollanda veya sınırları uluslararası hukuk ile çizilmiş diğer ülkelerden toprak talep etme hakkının olmadığıdır. Büyük güçler yaptıkları açıklamada kendileri için kabul etmedikleri bir hakkı başka bir devlet için de kabul edemeyeceklerini belirtmekteydiler. Bu güçler Avrupa'daki güç dengesini korumak ve barışı sağlamak amacıyla bütün toprak

[11] Jhon Lowe, **Britain and Foreign Affairs, 1815–1885: Europe and Overseas**, Routledge, London and New York,1998,s.43.

[12] Protocol no.19, 19 Februrary 1831,HCPP,vol.42,1833,s.318.

taleplerinden vazgeçtiklerini ilan etmişlerdir[13]. Belçika Anayasasında Belçika devletinin sınırlarının 1815 yılında çizilen sınırlar olacağı belirtilmektedir[14].

Belçika'nın Hollanda'dan ayrılmasına ilişkin Andlaşma Lahey'de 15 Kasım 1831 yılında imzalandı[15]. Hollanda bu andlaşmayı 1839 yılında imzaladı. Belçikalılarının bu başarısı, Avusturya'yı korkuttu. Avusturya Hollanda'nın yaşadığı sürecin kendisi için de geçerli olabileceği endişesine kapıldı. Ancak, bazı durumlar bu endişesini hafifletmekteydi, Belçika'nın monarşik bir yönetime sahip olması ve Belçika'nın Fransa ile Avusturya arasında tampon bir bölge olması.

Londra Konferansı Avrupa'nın büyük güçlerinin Avrupa'daki güç dengesini koruma konusunda işbirliği yapması bakımından başarılı bir konferans olmuştur. Belçika'nın başarılı olması siyasi liberalizmin yaygınlaşmasını hızlandırdı. Konferansın Avrupa'nın ortak çıkarları koruma yönünde başarılı sonuç elde etmesi büyük güçleri, Avrupa'daki güç dengelerini koruma konusunda ümitlendirmiştir.

2. Yunanistan'ın Tanınması

Osmanlı İmparatorluğuna yönelik Avrupa topraklarındaki etnik grupların ayrılıkçılık hareketinin tarihi 19. yüzyılın başlarına kadar uzanmaktadır. Fransız devrimi ve (siyasi liberalizm ve etnik-kültürel bağların eşzamanlı vurgulandığı) Alman ulusal hareketlerinin etkisiyle ayırımcılık hareketi giderek şiddetini artırdı. Diğer etkenlerle birlikte, bu etnik grupların imparatorluk ile olan güçlü bağları giderek zayıfladı. Bu dönemde, Osmanlı'nın giderek güçsüzleşmesiyle, bu ayrımcılık hareketleri batıdaki Tuna Havzasından doğudaki Perslere, kuzeydeki ve kuzeydoğudaki Kafkasya'dan güneydeki Afrika'ya kadar yayıldı. Avrupa, Asya ve Afrika'ya geçiş yolu olan bu bölge büyük güçlerin çıkarlarının çakıştığı bir bölge olması nedeniyle kışkırtmalara ve müdahalelere oldukça açıktı. Çünkü bu bölgedeki kaynaklar, her dönemde diğer devlet ve imparatorlukların rekabetini ve çatışmalarını beraberinde getirmişti. Bu güçsüzleşme aynı zamanda, Osmanlı İmparatorluğu karşısında diğer devletlere önemli ölçülerde olanaklar sağladı. Bu sürede, Osmanlı imparatorluğu Viyana Kongresine katılmamıştı, dolaysıyla, Avrupalı beş gücün ortaklığı ile

[13] Annex B to Protokol No.10., HCPP,vol.42,1833,s.305.

[14] 1815 yılında Luxsemburg Düklüğü Hollanda'dan ayrıldı. Düklüğün Belçika'ya bağlanması isteği Avrupa'nın güçlü devletlerince ret edildi. Çünkü Belçika'nın hukuki varlığı ilk olarak 1815 Viyana Andlaşmasında belirtilmişti. 1790'dan önce Belçika Avusturya'nın bir parçası olduğu iddia edilmekteydi.

[15] Andlaşmaya taraf olan devletler; Britanya, Avusturya, Fransa, Prusya, Rusya ve Belçika'dır.

oluşturulan Avrupa dengesinin güç dengesi içinde diğer Hıristiyan devletlerin sahip olduğu hukuk temelinde eşit egemen haklara sahip değildi.

Osmanlı topraklarından bağımsızlığını ilk ilan eden ülke Yunanistan'dır. Büyük güçlerin kaygıları ve endişeleri, Latin Amerika ve Belçika'yla benzer özellikler taşıyan bir oluşumun ortaya çıkmasıydı. 1821 yılında birdenbire ortaya çıkan Yunanistan ayaklanmaları ve bir yıl sonrasında yayınlanan bağımsızlık deklarasyonu, herhangi bir sonuç getirmedi[16]. Yunanistan'ın tanınmasının da bir yararı olmadı. İngiltere'nin sıkı müdahale etmeme politikası ve tarafsızlık politikasının İngiltere'nin çıkarlarına uzun dönemde olumsuz bir etkisi olmadı. Diğer yandan, Avrupa'nın güçlü devletlerinin oluşturduğu kutsal ittifak Rusya'yı da içine aldı. Kutsal ittifak, bağımsızlık mücadelelerinin kendileri için getireceği olumsuzlukları görmesine rağmen, Osmanlı İmparatorluğu sınırları içinde yapılan bu mücadelelere hoşgörüyle bakmışlardır.

Yunanistan yönetimi, devletinin tanınması amacıyla Avrupalı büyük güçlere tek tek müracaat etti. Bu yıllarda ABD liberal demokrasinin gelişmesi yönünde politikalar izlerken, İngiltere anayasal monarşi, kutsal ittifak, hanedanlık rejimlerinin sürmesini Rusya ise Ortodoksların hamiliğini üstlenen politikalar izlemekteydi. Aynı zamanda, İngiltere ve Avusturya, Rusya'nın yayılmacı politikalarını engellemek amacıyla Rusya'ya karşı Osmanlının yanında yer almaktaydılar. Bütün bunlara rağmen Yunanistan dışlanmıyordu. Büyük güçler Yunanistan'ın kuracağı monarşi ile Avrupa devletleri arasında kabul göreceğini belirtiyorlardı.

Yunanistan açısından olumsuz olan durum, Mısırlı paşaların köle ayaklamalarına karşı giriştiği mücadele nedeniyle Akdeniz'de uluslararası ticaretin ve gemi ulaşımının ciddi bir şekilde zarar görmesiydi. Bu yıllarda, Avrupalı büyük güçler arasında Balkanlar ve Yakın doğu üzerinde önemli çıkar çatışmaları sürmekteydi. Bundan dolayı, Akdeniz'de etkin devletler olan İngiltere, Fransa ve Rusya elçileri, aralarında çıkan uyuşmazlıkları çatışmaya varmadan çözebilmek amacıyla zamam zaman toplantılar düzenlemekteydiler. Bu devletler 1827 yılındaki Londra Anlaşmasında mevcut olan ateşkes talepleri ile arabuluculuk önerileri, Yunanistan'ın özerk bir devlet kurma yönünde oluşan uyuşmazlıkların sona ermesini beraberinde getirmişti. Yunanistan arabuluculuk teklifini kabul etti. Osmanlı devleti ise dış müdahale olarak nitelendirdiği bu teklifi reddetti. Üç devletin sunduğu arabuluculuk tekliflerinde, uyuşmazlık taraflarının bu teklifi kabul etmeleri vardı. Ayrıca, teklifin kabul edilmemesi

[16] 1821 Laibach ve 1822 Verona Kongrelerinde, İngiltere ve Rusya'nın istemesine rağmen, Yunanistan'ın yardım talepleri ve tanınma isteği kabul edilmedi.

halinde üç devletin Akdeniz'de güvenliği sağlamak amacıyla olaylara müdahale etme kararına vardıkları belirtilmekteydi[17].

Bu anlaşmaya uygun olan ilk uygulama, 1827 yılında Nevarino'da Türk - Mısır deniz kuvvetlerinin bozguna uğratılmasıdır. Daha önce de, 1825 yılında, Fransa, Mısır valisi tarafından ele geçirilen Moro Yarımadasını ele geçirmişti. Bu müdahale Yunanistan'ı tam bağımsızlığa kavuşturmadıysa da ona bağımsızlık yolunu açmış oldu. Gücü azalmış olan Osmanlı devletine karşı Avusturya'da üçlü ittifaka katılarak Güneydoğu Avrupa'nın yeniden şekillendirilmesi amacıyla Yunanistan'a bağımsızlık veya otonomi verilmesi yönünde bir politika izlemeye başladı[18].

1828 yılında, Rusya Osmanlı İmparatorluğuna savaş ilan etti. Üç güç Londra anlaşmasında alınan kararların uygulanması amacıyla görüşmelere devam ettiler. Bu görüşmeler sırasında Avusturya tarafından, Yunanistan'ın sınırlarına ilişkin bir protokol sunuldu. Bu Protokole göre Yunanistan'ın sınırları çizilirken bazı ilkeler uygulanmalıydı. Bu ilkeler şunlardı: (1) Yunanlıların elinde bulundurduğu adalar ve kara parçaları Yunanistan sınırları içinde yer almalı (2) Hıristiyanların çoğunluğu oluşturduğu bölgeler Yunanistan sınırları içinde yer almalı (3) Yunanistan elinde olmamakla birlikte Yunanistan'ın denizden savunması için zorunlu olan tek adalar ve küçük toprak parçaları Yunanistan sınırları içinde yer almalıdır[19].

1830 yılında yapılan görüşmeler sonucunda üç ana protokol imzalandı. Protokoller kurulması düşünülen Yunanistan'ın kendi yasaları çerçevesinde bağımsız bir devlet olması, kurulacak monarşik devletin kendi kurallarını kendisinin belirlemesini içeriyordu. Ayrıca, Protokollerde yeni bir devletin tam anlamıyla dini eşitlik ilkesini uygulamasını da önermekteydi. Çünkü Yunanistan sınırları içinde Müslüman Türkler ve Ortodoks olmayan Hıristiyanlar da yaşamaktaydı. Protokollerde bu insanların haklarının korunması amacıyla yeni devletten garantiler istenmekteydi. Yunanistan hukuki olarak tanınmasını sağlayan andlaşma Fransa, İngiltere, Rusya ve Balveria arasında 1832 yılında imzalandı. Yunanistan'ın bağımsızlık ilanından sonra geçen iki yılık çalkantılı dönemden sonra gelen bu andlaşma üç büyük Avrupa devletine Yunanistan'a müdahale etme hakkını da vermekteydi. 1833 yılında Avusturya ve Prusya'da Yunanistan'ı tanıdı. Diğer Avrupa devletleri de 1833-1837 yılları arasında Yunanistan'ı bağımsız bir devlet olarak tanıdılar.

---

[17] Richard Clogg, **Modern Yunanistan Tarihi**, çev. Dilek Şendil, İletişim Yayınevi, İstanbul,1997,s.55–59.

[18] Ibid.,s.58-61.

[19] Protocol of December 12,HCPP, vol.32,1828,s.661–681.

II. 1918–1945 YILLARI ARASI DÖNEMDE DEVLETLERİN TANINMASI

I. Dünya Savaşı sonrasında yeni devletlerin ortaya çıkmasında, ABD Başkanı Woodrow Wilson'un uluslararası ilişkilerde önemli gelişmelere neden olan politikalarının etkisi büyüktür. Yeni devletlerin ortaya çıkışını etkileyen en önemli etken Başkan Wilson'un ulusların kendi kaderlerini belirleyebilme hakkını (self-determinasyon) savunmasını içeren politikasıdır. I. Dünya Savaşı sırasında Başkan Wilson self-determinasyon hakkını çeşitli demeçlerinde ifade etmişti. Uluslararası kamuoyu bu yenilikçi gelişmeyi olumlu karşıladı. Teoride uygulanabilir bir hak gibi gözüken self-determinasyon hakkının uygulanmasında ise çeşitli zorluklar vardı; Bağımsız devlet olabilecek ülkelerin kimin tarafından belirleneceği sorunu, bağımsızlık talebinde bulunacak ülkelerden hangi koşullar aranması gerektiği... vb. sorunlar. Örneğin; 1918 yılında İrlandalılar İngiltere'den ayrılmak istediklerini Wilson'a iletiler. İrlandalıların bağımsız bir devlet kurmalarına kim yardım edecek veya sorumluluğu alabilecek bir uluslararası örgüt var mıydı?

I. Dünya Savaşı sonrası müttefik devletler yeni devletlerin ilan edilmesi veya oluşturulmasına yönelik politikalar izlemeye başladılar. Bu nedenle, devletlerin tanınması konusu gündeme geldi. Yugoslavya, Polonya ve Çekoslovakya gibi yeni kurulan bazı devletler I. Dünya Savaşı sonrası barış konferanslarına katıldılar. Bu dönemde uluslararası toplum tarafından devlet olarak tanınmak büyük ölçüde büyük devletlerin izleyecekleri politikalara bağlıydı.

Paris Barış Konferansına katılan üç devletin tanınma süreci yeni devletlerin tanınması ve sınırlarının çizilmesi yönünden önem taşımaktadır. Paris Konferansında yeni devletlerin sınırları çizilirken, 19. yüzyıldan bu yana kabul gören yeni devletlerin fiili olarak toprak parçalarını ellerinden bulundurma zorunluluğu ve bu topraklarda yaşayanların gönüllü olarak yeni devleti kabullenme şartlarından vazgeçilmiştir. Bu durum, Avrupa'nın farklı etnik yapıda olan grupların birçok yerde iç içe yaşamalarından kaynaklanmaktaydı. Kaldı ki, 19. yüzyıl Avrupa'sında yeni devletlerin sınırlarının çizimine ilişkin genel bir ilke bulunmamaktaydı. Aynı durum Paris Konferansı için de söz konusudur. Başka bir deyişle, Paris Konferansında da yeni devletlerin sınırları çizilirken Konferans katılımcısı devletlerarasında sınırların çizimine ilişkin tam bir uzlaşı sağlanamamıştı. Bununla birlikte, Konferansa katılan devletlerarasında Wilson'un uluslara self-determinasyon hakkının tanınması temelinde yeni devletlerin sınırları belirlenirken bazı ilkeler göz önünde bulundurulmaya çalışıldı. Bu ilkeler; uygulanması olanaklı bir sınır veya tarihsel sınırlar ya da yeni devletin ekonomik koşulları göz önünde bulundurularak kendi kendine

yetebilecek kaynaklara sahip olabilecek bir sınır, yeni devlete toplumda bütünleşmeyi sağlayacak ve mümkünse denize ulaştırabilecek bir sınırın çizilmesine dikkat edilmeliydi. I. Dünya Savaşının galip devletleri Savaş sonrası düzenlemeye çalıştıkları uluslararası düzende nelere öncelik verecekleri konusunda uzlaşı içinde değillerdi. Savaş sırasında kullanılan kavramlar belirsiz ve içerik bakımında uygulaması zor olduğundan Çekoslovakya, Yugoslavya, Yunanistan, Romanya benzeri bağımsızlıklarını kazanan devletlerde bu kavramları herkesin kabullenebileceği bir şekilde uygulanabilmesi oldukça zordu. Çünkü birçok etnik grup Wilson'un self-determinasyon hakkına ümit bağlamıştı. Ancak, Konferans kararları herkesi memnun etmedi.

Paris Barış Konferansı devletlerin tanınması konusunda birçok yenilik getirdi. Milletler Cemiyeti (MC) Şartı çerçevesinde devletlerin siyasal bağımsızlığı ve toprak bütünlüğüne saygı gösterilmesi ve korunması konusunda genel bir uzlaşı sağlandı. Benzer şekilde, işgal edilen topraklarda kurulacak yeni bir devletin tanınmaması, Stimson Doktrini, genel bir kabul gördü. Bu paralelde, Japonya'nın işgal etiği Çin topraklarında kuruluşu ilan edilen Manchukuo Devleti MC üyeleri tarafından tanınmadı.

Bu dönemde devletlerin tanınmasında siyasi etkenlerin ne kadar etkin olduğunu gösteren örnek Polonya, Çekoslovakya ve Yugoslavya'nın tanınmasıdır. Bu açıdan bu üç devletin oluşum ve tanınma sürecini incelenecektir.

1. Polonya, Çekoslovakya ve Yugoslavya'nın Tanınması

Polonyalılar uzun süreden beri bağımsız bir devlet kurmak için mücadelelerini sürdürmekteydiler. I. Dünya Savaşı sırasında Çek ve Slovak Liderler birleşik bir devlet kurmayı amaçladıklarını ifade etmişlerdi. Slovenler, Hırvatlar Güney Slav Devleti kurma amacında olduklarını, bu konuda Sırpların 1917 yılında kendilerine olan talepleri kabul ettiklerini açıkladılar. I. Dünya Savaşı galibi müttefikler için temel sorun, bağımsızlık taleplerini ne dereceye kadar desteklemekti. Diğer yandan, müttefik devletler savaşa öncelik verilmesi gerektiğini düşünüyorlardı. Onlar Avusturya-Macaristan İmparatorluğunu savaşta hızlı bir şekilde yenmek ve Alman askeri gücünü yok etmek istemekteydiler. Diğer yandan, Müttefik devletlerin sürgünde olan etnik grup liderlerin birçoğu tarafından dile getirilen ve 1914 yılından önceki dönemde tarihsel temeli olmayan talepleri nasıl değerlendirecekleri açık değildi. Bu açıdan müttefik devletler, kendilerini Fransa'nın Kuzey Amerika'dan 1775 sonrası karşı karşıya kaldığı duruma benzer bir durumda buldular. Fransa'nın İngiltere'ye olan sert düşmanlığı, İngiltere'ye 13 sömürgesinin özgürlük olasılığının artmasına ilişkin düşünceyi kabul ettirdi. Fakat onların tanınması,

basit bir uyum sorunu değildi. Fransa hareketi yasalar ve devletin toplum normları açısından haklı göstermeyi gerekli buldu. Bu nedenle, müttefik devletler bu sorunun hukuk içersinde nasıl çözebilecekleri konusunda uzlaşı içinde değillerdi. Bu belirsizlik sürerken, etnik hareketler de müttefikler ile birlikte I. Dünya Savaşında mücadele vermekteydiler.

İtalya, Fransa ve Rusya'daki savaşların asker kaçakları, hükümlü Çek ve Slovaklardan oluşan askeri birlikler ile Sırpların Yugoslavya fikrine verdikleri güçlü destek Çekoslovakya ve Yugoslavya bağımsızlık hareketlerini güçlendirmiştir. Çekoslovakların bir ordu kurması ve müttefik devletler ile birlikte savaşmaları halkların yaşadığı topraklar üzerinde bir devlet kurma amaçlarını gerçekleştirme yönünde büyük katkısı olmuştur. Çekoslovak ordusunun, özellikle, Sırbistan'daki operasyonlara katılması onlara karşı Balkan ülkelerinde büyük sempati duyulmasına sebep oldu. Çek ve Slovaklar 1918 yılına kadar savaşa katılan diğer ülkelere oranla daha çok can ve mal kaybına uğradılar. Avusturya-Macaristan'ın kuzeyindeki Slavlar Sırplarla birlikte ortak bir devlet kurmayı istemekteydiler. Ancak, bu proje Sırpların müttefikleri tarafından karşı çıkılması üzerine askıya alındı.

1918 yılı Haziran ayında Çekoslovakya Ulusal Konseyi Fransa'ya başvurarak Çekoslovakya hükümetinin tanınmasını istedi. Fransa da Çekoslovakya Ulusal Konseyinin Çekoslovakya mücadelesinin en üst kurumu olarak tanıdığını açıkladı[20].1918 yazına doğru, şahsen Avusturya-Macaristan'ın yok olması gerektiğine inandığını söyleyen ABD'li Bakan Lansing Çekoslovakya'yı bir devlet olarak tanıması gerektiği önerisini Başkana iletti. Yine de hükümetin bağımsız bir devleti tanımasının, "Başka bir milletin boyunduruğu altında olan ve toprakları daha üstün bir güç tarafından zapt edilen milletlerin özgür olmaya ve kendi topraklarına hâkim olamaya hakkı vardır" ilkesi üzerine temellendirdiği politikasını tedrici bir şekilde uygulaması gerektiğine dikkat çekti. Lansing "Yeniden oluşması kesin olan devletlere yönelik tam anlamıyla uygulanamayacak politikalardan kendimizi mümkün olduğunca sakınmalıyız" tavsiyesinde de bulundu[21]. Bakanın tavsiyesi geçmişteki politikaları desteklemekti. ABD İngilizlerin 1823 yılında Yunanlılara yaptıklarından veya Fransızların 1861 Konfederasyon'a yönelik politikalarından farklı bir biçimde, Çekoslovakların mücadelelerini kabullenmeyi ve daha sonra sorumluluğu mücadelelerinin sonucuna bırakan bir politika izledi.

---

[20] Victor S. Mamatey- Radomir Luza, **The History of Czechoslovakia Republic 1918-1948**, Princeton University Pres, New Jersey,1973,s.33-34.

[21] United States Department of State / Papers relating to the Foreign Relations of the United States. The Lansing papers, 1914-1920 (in two volumes),Volume II (1914-1920),s.139-140, http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=goto&id=FRUS.FRUS1914-1920v2&isize=M&submit=Go+to+page&page=139 (25.03.2009).

Böylece Amerika tanıma politikasında Fransızların safında yer aldı. Bu devletlerin tanıma politikalarına paralel olarak, İtalya ve İngiltere'de Çekoslovak ordusunun her iki halkın ortak hareket ordusu ve Çekoslovak ulusal konseyini de en üstün otorite olarak kabul ettiler. 1918 yılının Yazı ve İlkbaharı boyunca Wilson'un Avrupa halkları üzerindeki etkisine rağmen, I. Dünya Savaşına katılan devlet temsilcileri Amerikan siyasetçilerinin fazlasıyla korkak olduğunu düşünmeleri kayda değerdi.

Çek-Slovak halkları Avusturya-Macaristan ve Almanya'ya karşı silahlanıyorlar ve savaş hukukuna uygun olarak kendi subaylarının emrindeki orduları bu imparatorluklara karşı yürütülen savaş bölgesinde konuşlandırmıştılar. Çekoslovaklar bağımsızlık amaçlarını gerçekleştirmede Çek-Slovak ulusal konseyinin mutlak siyasi otoritesine güveniyorlardı. ABD hükümeti bu şekilde organize edilmiş bir devletin Çekoslovakya'nın Almanya ile Avusturya-Macaristan devletleri arasında var olduğunu tanımıştı. Aynı zamanda, Çekoslovak Ulusal Konseyinde Çekoslovakların askeri ve siyasi ilişkilerini yöneten düzenli bir otorite tarafından kontrol edilen "de facto" bir hükümet olarak tanınmıştı. Başlıca müttefiklerin benzer durumlarıyla beraber Amerika'nın, Çekoslovakya'nın silahlı güçlerini tanıması onun Çekoslovakya'nın bağımsızlığını tanıdığı şeklinde yorumlandı; fakat bu yanlış bir görüştü.

Çekoslovakya bağımsızlık hareketinin en büyük başarısını bu geçici ve değişken hareketlerden veya müttefik güçlerin herhangi bir kamuoyu desteğinden değil, 1918 yılı başlarındaki çöküşte harekete geçirilen ve olağanüstü bir hızla çöken Avusturya-Macaristan'ın yönetim birimleri ve silahlı güçlerinin dağılmasından sağlamıştır. Avusturya parlamentosunun Çek, Yugoslav ve Polonyalı milletvekilleri, protesto amaçlı, Viyana'yı terk ederek Prag, Zagreb, cracow, Ivov ve diğer şehirlere ulusal hareketlerinin örgütlenmesine yardım etmek için gittiler. Buna karşılık, Alman ve Avusturyalı milletvekilleri etnik bir Alman-Avusturya devleti için çağrıda bulundular. Macaristan'da hükümet, yenik bir devlet olarak toprak kaybı korkusuyla, 1867 yılında Avusturya ile yaptığı federal yönetim andlaşmasından çekildiğini ilan etti. Avusturya federasyonunu ilan edip de çöküşünü durduramayan Avusturya-Macaristan İmparatoru Karl, Federasyonun çöküşünü önleyemediğinden dolayı 11 Kasım 1918 tarihinde tahttan indi. Bir gün sonra, Alman-Avusturya Cumhuriyeti ilan edildi. Buradaki amaç, 1848–1871 sonrası Pan-Alman planlarıyla Alman Cumhuriyetinin bir parçası olmaktı. 16 Kasım 1918 tarihinde Macaristan hükümeti de cumhuriyet ilan etti.

Savaş sonrası dönem Orta ve Doğu Avrupa için son derece istikrarsız bir süreçti. Fakat, 3 Kasım 1918 tarihinde Çekoslovakya, Polonya ve Yugoslavya ateşkesten hemen sonra Habsburg hükümetinin kalıntılarından kendi devletlerini

kurmayı başardılar[22]. Müttefik güçler, tanıma sürecinin Paris Barış Konferansında sınırların belirlenmesiyle tamamlanacağını belirttiler. Dolayısıyla, bu üç devletin kurulması tartışılmazdı. Müttefik devletler ve yenik güçler Polonya, Çekoslovakya ve Yugoslavya'nın meşru devletler olduğunu kabul ettiler. Yeni devletlerin en önemli sorunu uluslararası sınırlarının çizilmesi sorunuydu[23].

Bu sorunun kolay çözümlenecek bir sorun olamadığı ateşkesin sonuçlanmasıyla belli oldu. 1918 yılı sonu ve 1919 yılı başında yeni devletler kendilerinin kabul ettikleri topraklara yavaş yavaş denetimlerini yaymaya başladığında sınırları belli toprakların onlara katılması için gereken nüfus desteğinin çok belirsiz olduğu ve komşu ülkelerde katılmak isteyip de katılamayan birçok insan topluluklarının olduğu açığa çıktı. Artan iddialar Polonya, Çekoslovakya ile Teschen[24], Spis ve Orava için, Batı Ukrayna Cumhuriyetiyle Doğu Galicia için, Titvanya Cumhuriyetiyle Vilnius için uyuşmazlıklar sürüyordu. Ayrıca Rusya Bolşevikleriyle de doğu sınırına ilişkin olarak uyuşmazlıklar sürüyordu. Yugoslavya Doğu Adriyatik sahillerindeki birkaç şehir ve alan için İtalyayla, Avusturya Cumhuriyetiyle Carinthia için, Romanya ile Banat için ve Arnavutluk ile Yugoslav-Alben sınırı için uyuşmazlıkları vardı. Çekoslovakya Avusturya ile Sudeten Almanların birleşmesi üzerine uyuşmazlığı bulunuyordu[25]. Barış Konferansının gündemine geldiğinde bu gibi toprak uyuşmazlıkları arttı. Aslında, Paris'teki görüşme sürecinde bu üç devlet komşularıyla her şeyi konuşmuş (Yugoslavya ile Yunanistan hariç) ve bu uyuşmazlıklar taraflar arasında sert tartışmalara neden olmuştu.

19. yüzyılda yeni devletlerin sınırlarını belirleyen temel ilke de facto olarak sınırların belirlenmesiydi; yıkılan devletin yerini alan yeni devlet veya devletler eski devletin ülkesi sınırları içinde kurulur, uyum bu şekilde sağlanırdı. Bu uyum etno-kültürel bakımdan değil, daha çok medeni-siyasi yönden anlaşıldı: Thessaly ve Epirus'un etnik yapısını Yunanlar oluşturmasına rağmen Yunanistan'ın dışında bırakıldı, çünkü Yunanistan'daki ayaklanma sırasında bu bölgenin sakinleri ayaklanmaya katılmamışlardı. Bu durum, onların Osmanlı İmparatorluğuna olan sarsılmaz bağlılıklarının göstergesi olarak algılandı. Avrupa'da de facto olarak yeni devletlerin sınırlarının belirlenmesinde birkaç faktör etkili oldu. Bu faktörler; askeri, stratejik, ekonomik ve nüfus gibi faktörlerdi. Yeni devletlerin de facto olarak sınırlarının belirlenmesinde diğer önemli etken de Avrupa ittifakının içindeki siyasi dengeyi korumaktı. Bu durum görünürde var olan "status quo"daki değişikliklere uygun olacağını

[22] M.B. Biskyaski, **The History of Poland**, Greenwood Press, London, 2000,s. 51.
[23] Mamatey-Luza,a.g.e.,s.35-36.
[24] Ibid.,s.34-35.
[25] J.V. Polisenky, **History of Czechoslovakia in Outline**, London,1991,s.111–113.

gösteriyordu. Yeni devletler içersinde farklı etnik yapılar bulundurmalarına karşı, 1828 Poros Protokolünde kaynaşmış değişik toplulukların olduğu yerde ayrım çizgisi olmayacağını belirten hükme dayanılarak[26], yeni devletler adaletli davranmak ve kendi halklarına karşı hiçbir şekilde ayrımcılık yapmayacaklarına dair garanti vermek zorunda kaldılar.

Bütün bunlara karşın, yeni devletlerin sınırlarının çizilmesinde genel kriterler neler olabileceğine ilişkin bir uzlaşmaya varılması, Paris Barış Konferansında ele alınacak kadar kolay bir konu değildi. Wilson'un self – determinasyon hakkındaki bildirisi bağımsızlık mücadelesi veren iddia sahiplerini ve karşıtlarını cesaretlendirdi. Fakat müttefik devletler onlar arasında orta bir yolun bulunması konusunda oldukça zorluklarla karşılaştılar. Avrupa'nın toprak paylaşımı sorunlarına ilişkin olarak etkin olan dört güç bile self determinasyon'a ne kadar izin verileceğine karar veremediler. İtalya kendi çıkarlarıyla çatıştığı için self-determinasyon'a soğuk bakmaktaydı. Fransa'da self determinasyon yeni güç dengelerini ortaya çıkardığı için İtalya ile aynı çizgide yol alıyordu. Polonya ve Çekoslovakya'nın Almanya'yı hem doğu hem de batıdan kuşatacak kadar güçlenmesi önemli bir olaydı. İngiltere'nin duruşu, Wilson politikalarına yakın bir politikaya işaret ediyordu.

Wilson'un ortaya atığı self-determinasyon kavramına ilişkin tartışmalı konular Paris Konferansı başladığında iyice belirginleşmişti. Tartışılan konulardan birisi çok sayıda etnik kökenin birlikte yaşadığı toprakların geleceğinin belirlenmesi sorunuydu. Bu sorunu barındıran coğrafik yerleşim birimlerine bakıldığında, I. Dünya Savaşındaki durum 1828 veya 1878 yıllarında çözülmesi gereken sorunlardan daha karmaşık ve daha fazlaydı. Banat, Doğu Galicia, Carinthia, Istria, Fiume (Rejika), Yukarı Silesia, Vilnius gibi birçok etnik kökenin yaşadığı yerlerde her etnik köken kendi başlarına ayrılma talebinde bulunabilirdi. Ancak, bu taleplerin uygulanması imkânsızdı. Yeni azınlıklar değişen sınırlara bakılmaksızın ortaya çıkacaktı; bazı halklar kalmayı istediği tarafta, bazıları ise istemedikleri bir devletin sınırları içinde kalabilirler. Temel sorun, insanların özgür iradeleriyle hangi tarafta kalacaklarına karar vermesi ve bunun nasıl sağlanacağı sorunuydu. Örneğin; Fiume kasabası İtalyan çoğunluğa sahipti fakat Purto Barros'un (Susak) çevre yerleşim ve köylerini hesaba katarsak çoğunluk Hırvatlardan oluşuyordu. İtalya tüm çevreyi Fiume'nin çoğunluğu temelinde, Yugoslavlar ise çevre yerleşim bölgeleriyle birlikte Fiume'nin ele alınmasını talep ediyorlardı. Hangi iddianın ikna edici olduğu belli değildi. Referandum bu tür durumlara uygun bir çözüm değildi. Çünkü bu gibi durumlarda seçmen sayılarını adil olarak belirlemek oldukça güç bir durumdu. Kaldı ki, referandumda kazanması olası olmayan bir tarafın

[26] C.W. Crawley, **The Question of Greek Independence: A Study of British Policy in the Near East, 1821–1833**, Cambridge,1930,s.145. http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=4912048# (11.02.2009).

referandumu desteklemesi imkânsızdır, dolayısıyla referandum desteklenmez. Bu nedenle, sorunun çözümü amacıyla bağımsızlık talebinde bulunan ülkeler ve Konferans katılımcıları devletler yöre halkının isteklerini, onların etnik kökenlerine göre tartışmaya ve iddiaları çeşitli nüfus istatistiklerine ve nüfus bilgilerine göre desteklemeye meyilliydiler. Ancak, bu yöntem sorunun tümüyle ortadan kalkması için yeterli değildi. Yugoslavya Carinthio'yı, büyük oranda Sloven nüfusu barındırdığı için ülkesine katmak istedi. Fakat yerel Slovenler bu yeni devlete katılmada istekli görünmüyordu. Sonuçta, yeni bir referandum yapılınca Slovenlerin büyük çoğunluğu Avusturya'yı seçti. Aksine, de facto sınır çizme ilkeleri, iddialardan ve bu gibi etnik nüfustan çok, somut gerçeklere dayandırarak iki sorunun da artmasını önledi. Wilson ilkeleri her halkın kendi kaderini kendisinin belirlemesi kavramsal olarak daha çok çekiciydi. İnsanların hangi birliğe bağlı olacağını, onların kararına bırakmak kadar daha ilerici bir şey yoktur. Fakat bunun uygulanması oldukça zordur.

Bağımsızlık taleplerini ileri süren halkların istekleri her ne kadar haklı olsa da yeni Avrupa devletleri kendilerini bu yöndeki toprak talepleriyle sınırlamadılar. Varisi oldukları 19. yüzyıl devletleri gibi, onlar da oralarda yaşayan halkların istememelerine rağmen sınırların belirlemesinde, ekonomik entegrasyon, coğrafik birlik, tarihi haklar veya stratejik gereklilik gibi sebeplerden dolayı hak iddia ettiler. Prag hükümeti, Alman halkının çoğunlukta olduğu Prag'ı oranın tarihi Bohemian krallığına bağlı olduğu, dağlık yapısının çoğunluğu düz olan merkezi askeri açıdan korumada vazgeçilmez olduğu, endüstriyel ve doğal kaynaklarının Çekoslovakya'nın ekonomik özgürlüğü için çok önemli olduğu iddialarıyla işgal etti. Son imparatorluk parlamentosu Avusturya ve Sudeten Alman milletvekilleri, bunun "self determinasyon" kavramına aykırı olduğunu söyleyerek protesto ettiler, adil bir referandum istediler. Fakat, bu istek müttefikler tarafından reddettiler[27].

Polonya'nın durumunda, tüm Polonyalıları kapsayan bir sınır isteği, Wilson'un "14 ilkesi"nde belirttiği gibi, aslında ortak talep olan Polonya'nın "özgür ve güvenli" bir şekilde denize ulaşmasıyla çakışıyordu. Polonya'nın kıyılara ulaşması sadece etnik Almanların çoğunlukta olduğu bölgelerle işbirliği içinde olmasıyla mümkündü. Polonya delegasyonun 1772 yılındaki Polonya'nın sahip olduğu sınırların esas alınarak sınırlarının çizilmesini istedi. Curzan hattı[28] olarak bilinen bu sınır düzenleme talebi Konferans katılımcı devletlerce

[27] Bu nedenle, Çekoslavakya, Çek, Slovak ve azınlık Almanlardan oluşan bir devlet oldu. Bkz. Hugh Lecaine Agnew."New States, Old Identities? The Czech Republic, Slovakia, and Historical Understandings of Statehood", **Nationalities Papers**, Vol. 28, No. 4, 2000,s.627–628.

[28] Paris Konferansında Polonya sınırı Curzan hattına göre çizilmedi. Çünkü Rusya Konferansa davet edilmemişti. Polonya Bolşevik rejimine karşıydı. Polonya'nın doğu sınırı 1921 Riga Andlaşmasıyla çizildi.

desteklenmedi[29]. Yugoslavya, İtalya ile olan sınırlarının 1915 Londra Andlaşmasına göre çizilmesini istemiyordu. Çünkü, Söz konusu Andlaşmada nüfus yoğunluğunu Slovenler ve Hırvatların oluşturduğu stratejik öneme sahip topraklar İtalya'ya verilmişti. Fakat Yugoslavya delegasyonu, Scutaria'nın, Kuzey Arnavutluk parçasını, stratejik nedenlerden dolayı istiyordu. Ancak, Yugoslavya Bulgaristan'ın, Bulgarlara etno-kültürel benzerlik gösteren insanların çoğunlukta olduğu Sırp Makedonya'sı üzerinde hak iddia etmesi veya Arnavutluğun Arnavutların çoğunlukta olduğu fakat Sırplar için tarihi ve dini değeri yüksek Kosova üzerinde hak iddia etmesini desteklemiyordu.

Yukarıda belirttiğimiz durumlara rağmen, müttefik liderlerin ve çeşitli komisyonlarda çalışan uzmanların çoğu sınırlar çizilirken bu sınırlar içinde yaşayan insanların taleplerine karşı tümüyle duyarsız davranmamışlardı. Bu amaçla, Savaş sonrası bir düzen oluşturmak için birkaç yöntem denendi. Paylaşılamayan topraklarda referandum planlandı. Danzig (Gdansk) ve fiume, konferansta en çok tartışılan iki şehir, sonunda herhangi bir devlete bağlanmaktansa, uluslararası bir kimliğe sahip "özgür şehir"ler statüsüne sokuldu. Bu çözümün Viyana Andlaşmasında paylaşılmayan şehir Cracow'dan farkı, her iki şehrin yönetimi seçilmiş müttefik güçlerin değil de MC sorumluluğunda olmasıdır. Savaş sonrasında çok az sayıda sınır, etnik kökene bakılarak çizilmiştir[30].

Yeni devletler Versailles[31] ve St. Germain[32] Andlaşmalarıyla Almanya ve Avusturya ile "ırk, dil, din bakımından çoğunluktan farklı azınlığın" çıkarlarını koruyacaklarını hüküm altına aldılar. Bu andlaşmalarda, Berlin andlaşmasına benzer (1878), verdikleri sözlere bağlı kalmaları bir grup büyük Avrupalı devletlerin gözetiminden ziyade MC tarafından gözetim altına alınmasıyla azınlıkların kültürel ve sosyal hakları uluslararası bir güvence altına alındı. Bu durum aynı zamanda MC'nin Savaş sonrası düzende önemli rolünün bir göstergesidir.

Bunlar "self determinasyon" kavramına kaçınılmaz birebir istisna olarak görünse de, "self determinasyon" ile ekonomik, coğrafik, tarihi ve stratejik faktörler arasındaki denge olduk olmadık talepleri kışkırtır, uzlaşmayı zorlaştırır ve iddialar arasında kaçınılmaz bir tutarsızlığın meydana çıkmasına sebep olur. Fakat belirlenen sınırlarda kaybeden tarafı oluşturanlar bu düzenlemeleri

---

[29] Shiv Lal, **Politico-Legal History of Nations, Poland**, New Delhi, 1996,s.30–32.

[30] F. Reddawy- J.H. Penson- O. Halecki- R. Dyboski, **History of Poland**, Cambridge University Press, Cambridge,1941,s.572-573. Örneğin; Yugoslavya-Romanya sınırı iki ülke sınırında yaşayan Sırp ve Roman nufusu göz önünde bulundurularak çizilmiştir. Benzer şekilde Çekoslovakya – Macaristan sınırı sınır bölgelerinde yaşayan Slovak ve Macar nüfus göz önünde bulundurularak çizilmiştir.

[31] Madde 86. ile Çekoslovakya ve madde 93 ile Polonya.

[32] Madde 51. ile Yugoslavya ve madde 57. ile Çekoslovakya.

ikiyüzlülüğün çifte standartları ve adaletsizlik olduğunu belirtmişlerdir. Hiçbir taraf, belirsiz kriterlerin kendi dezavantajına kullanılmasını onaylamaz. Sdetenland'siz Çekoslovakya sağlıklı bir endüstriyel üs yahut yeterli bir iç savunma yapma konusunda büyük sıkıntılar yaşardı. Aynı şekilde, batıda bir kara yolu olmasa Polonya Baltık denizinde ekonomik ulaşım olanaklarından yoksun kalacaktı. Fakat, bu her iki bölgede de yaşayan etnik Almanlar bu düzenleme konusunda ikna edilemedi. Onlar, Polonyalılara ve Çeklere alet olmak istemiyorlardı, Wilson'un "self determinasyon" ilkesinin kendileri için nedensizce reddedildiğini düşünüyorlardı. Yukarı Silesia, Allenstien ve Marienwerder'deki Almanların istekleri referandumda ses getirdi. Fakat Almanların diğer Alman nüfuslu topraklarda tutulmasına yetersiz kalan tepkiler ne Almanya'yı ne de Almanları tatmin etti[33]. Aynı zamanda, azınlık haklarının teminatı teklifi de Almanları yatıştırmadı, azınlık olmak istemediler. Vesailles'deki Alman delegasyonu Wilson'un kendi sözlerini hatırlatarak Barış Andlaşmasıyla kendilerinin ve kendi topraklarının sanki birer malmış veya rehineymiş gibi takas edilmesini kabul edilemez olduğunu söyledi. Fakat bu itiraz konferansın kararını değiştirmedi. Macar delegasyonunun da benzer itirazları, sınırındaki 3 milyon etnik Macar'ın, Çekoslovakya, Yugoslavya ve Romanya arasında bölüşmesini engellemek amacını taşıyordu, kabul edilmedi. Mağlup devletlerin konferans öncesi beklentilerinin tersine balkanların yeni devletlerinin (ve eskilerin) çıkarları yenilen devletlerin self determinasyon ilkesine üstün gelmesine izin verildi.

Yine de, hayal kırıklığı balkanlar bölgesi içinde de mevcuttu. Genel olarak, Stratejik ve güvenlik kriterler çerçevesinde Çekoslovakya ve Polonya'nın sınırları çizildi. Nüfusundaki büyük değişikliğe rağmen Avusturya, MC'nin onayı olmadan Almanya ile birleşme hakkından feragat etti. İtalya'nın Alman nüfuslu Güney Tyrel'u almasına rağmen, İtalya delegasyonu hala Doğu Adriyatik'teki toprak iddiasının müttefik devletlerce desteklenmediğinden yakındı. Doğu Galicia Ukraynalıları "Batı Ukrayna Cumhuriyetinin" Polonya mağlubiyetinden sonra başlıca müttefikleri tarafından yüzüstü bırakılmasını şiddetle kınıyorlardı[34]. Polonya'ya Curzan hattının kabul ettiremeyen veya onun eski Avusturya bölgesinden çekilmesi için kuvvet kullanma konusunda isteksiz olan müttefikler sonunda üç milyon Ukraynalı nüfusuyla Doğu Galicia'yı Polonya'nın bir parçası olarak tanıdılar.

Yeni devletlerin tanınması ve tanıma için yeni devletlerin azınlık andlaşmalarına taraf olması şartına bağlanması, yeni devletler ile müttefik devletler arasında uyuşmazlığa neden oldu. En önemli uyuşmazlık konularından biri de azınlık haklarının güvencesiyle ilgiliydi. Bu konuda Polonya'nın itirazları vardı. Polonya, azınlıklara geniş haklar verilmesi ve bu hakların uluslararası

[33] Derek Heater, **National Self-Determination**, Macmillan, London,1994,s.135-148.
[34] O. Halecki, **History of Poland**, J.M. Dent & Sons Ltd, London,1955,s.286–287.

düzeyde korunma sağlanması halinde güvenliğinin büyük ölçüde zarar göreceğini iddia ediyordu. Polonya azınlıkların kendi haklarının yabancı devletlerin garantisinde olduğunu bilmeleri halinde, onları siyasi bir gelecek yönünde ümitlendireceği ve çoğunlukla bir arada yaşamaları konusunda zorluklarla karşılaşmalarına neden olacağını ileri sürüyordu[35]. Azınlıklar konusunda uluslararası destekli düzenlemelerin eksikliği, uluslararası güvensizlik anlamına geliyordu.

Azınlık andlaşmalarına taraf olması istenilen devletler azınlık haklarının uluslararası düzeyde güvence altına alınmasına itiraz ettiler. Çünkü söz konusu devletler andlaşmalardaki güvenceler nedeniyle iç işlerinde sorunlarla karşılaşacakları endişesini taşıyorlardı. Ancak, MC denetimi altında azınlıkların korunması (Bir devletin iç işlerine karışılması açısından) büyük güçlerin azınlıklara ilişkin eski sistemdeki müdahaleciliğini azaltmaktaydı. Fakat andlaşmaları imzalamaya zorlanan devletler müttefik güçlerin kendi iç işlerine karşımalarından oldukça endişe ediyorlardı. Çünkü güçlü devletlerin sınırları içinde de azınlıklar yaşamasına rağmen, bu güçlerin topraklarında yaşayan azınlıklar andlaşma kapsamına alınmamıştı. Bu çifte standartların en güzel örneği, Kuzey İtalya'da İtalyan olmayanların yaşadığı geniş bölgeler bulunmasına rağmen, buralarda yaşayan azınlıklar için bir azınlık andlaşması hazırlanmamış olmasıydı.

SONUÇ

Avrupa'da devletlerin tanınma süreçleri incelendiğinde, Avrupalı büyük güçlerin tanımayı önceden ön görülmeyen koşulların ortaya çıkmasına paralel olarak değerlendirdiklerini göstermektedir. 19. yüzyılda tanınma konusunda en iyi örnekler Belçika ve Yunanistan'ın tanınma sürecidir. Özelikle Belçika'nın tanınma süreci uluslararası güvenlik, uluslararası denge ve devletlerin çıkarları doğrultusunda tanımayı bir araç olarak kullanmasını göstermesi açısından ideal bir örnektir. Belçika, Fransız büyümesi ve istilasına karşı tampon oluşturma amacıyla Avrupalı büyük güçler tarafından Hollanda Krallığı ile birleştirilmişti. Belçikalılar, Krallığın bir parçası oldukları sürece ayrımcılıklarla karşı karşıya kalmış, bu nedenle birleşmeden oldukça rahatsız olmuşlardı. İsyan onlar için haklarını savunmak ve kültürleri korumak için en güvenilir yöntemdi. Ayrıca bu yöntemle, birleşik bir ülkeyi tercih etmek konusunda kararsız olan Avrupalı büyük güçlerin dikkatini çekmek mümkündü. Fransa'nın Hollanda'ya müdahale

[35] Edward Mandell House and Charles Seymour, **What Really Happened at Paris: The Story of the Peace Conference, 1918–1919**, Charles Sribner's Sons,New York,1921,s.73, http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=809920# (11.02.2007). Peter D. Stachura, **Poland in the Twentieth Century**, St. Martin's Press, London, New York,1999,s. 9-10.

tehdidinden hemen sonra, büyük güçler Belçika sorununu gündemlerine aldılar. Büyük güçler arasındaki uyuşmazlığın yüksek düzeyde olmasını fırsat bilen Belçikalılar, geçici bir hükümet kurma ve bağımsızlıklarını ilan etme konusunda hızlı davrandılar. Sonuçta, Belçikalılar bağımsızlık talebi ve onun getireceği avantajları kullanabilecekleri uygun bir zamanı yakaladıklarını düşündükleri bir anda, bağımsızlık talebinde bulundular. Yani, bağımsızlık düşüncesi isyanın başlamasından sonra ortaya çıktı. Bu talep karşısında büyük güçler, Belçika sorununu çözmek için bir konferans düzenlemeye karar verdiler.

Avrupalı büyük güçler, Avrupa'da huzur ve barışın sağlanabilmesi için Belçika'nın taleplerini karşılamaktan çok kendi çıkarlarının nasıl korunacağı sorunu üzerinde yoğunlaştılar. Konferansta ele alınan sorunların başlıcalar şunlardı; Sınır sorunu, ulusal borçların taksimi, nehir ve kanallarda gemi seyirleri ve Belçika hükümetinin oluşturulmasıydı. Konferansta, Rusya, Avusturya ve Prusya gibi güçler, Belçika'nın bağımsızlığına karşıydılar.Buna karşın İngilizler ve Fransızlar da bağımsızlık kararını desteklemişlerdi. Belçika'nın tanınması ancak bağımsızlığını ilanından iki ay sonra gerçekleşmiştir. Diğer sorunların çözümü ise sekiz yıl sürmüştür. Ancak, bu sorunlar 1831 yılında ilan edilen bağımsızlık ilanını etkilememiş, Belçika'nın tanınması için bir engel oluşturmamıştır

Büyük güçlerin gözünde Belçika'nın gerek Hollanda Krallığının bir parçası olarak gerekse de tarafsız bağımsız bir devlet olarak varlığını sürdürmesinin temel amacı, çıkarlarının gerçekleştirilmesiydi. Bu bağlamda, Avrupalı büyük güçlerin Belçika'nın bağımsızlığını tanımasının dış politika açısından amacı ise Avrupa'da barışın korunması ve güçler arasında var olan dengenin sürdürülmesiydi. Belçika'nın bağımsızlığının tanınmasında bu devletin tarafsız bir devlet niteliğine büründürülmüş olmasının önemli bir yeri vardı. Çünkü tarafsızlık, Belçika'nın tanınmasından sonra da tanınmasından önceki "tampon bir konumda olma" işlevini sürdüreceğinden dolayı, Avrupalı büyük güçler açısından olumlu ve rahatlayıcı bir durum yaratmıştı. Belçika tanınması örneği, Avrupa'da güçler dengesinin korunması için devletlerin yapmak zorunda kaldığı gerekli bir işlem olarak ortaya çıkmıştır.

Çalışmamızda ele aldığımız Polonya, Çekoslovakya ve Yugoslavya'nın tanınmaları da 19. yüzyılda devletlerin tanınmalarına benzerlik göstermektedir. Bu üç devletin tanınması 1914 yılı öncesi olayların sürekliliğini göstermiştir. Polonyalılar, Çekoslovaklar ve Yugoslavlar Paris Barış Konferansından önce kemdi krallıklarının temellerini atmayı başarmışlardır. 19 yüzyılda birçok yeni devlet uluslararası krizlerden sonra kurulduğu gibi, bu devletlerin kurulmaları ve aralarındaki sorunların çözümüne bir uluslararası konferans çerçevesinde varılmıştır. Yeni devletlerin aralarındaki sorunların çözümünün sağlanmasında, bu devletlerin tanınmasının bu sorunların çözümüne bağlanmasının etkisi büyük olmuştur.

Çalışmamız uluslararası toplumun eşit bir üyesi olmak için tanınmak isteyen ve bağımsızlık ilan eden devletlerin tanınması üzerinde yoğunlaşmıştır. Çalışmamızda tanınma konusunun siyasi yönü ağır basan bir konu olduğu düşüncesi hâkimdir. Bu düşünce, tanımaya ilişkin siyasi bakış açısının uluslararası sistemde barış, güvenlik, düzen ve sürdürülebilirliğin sağlanması açısından önemli bir rol oynamasından kaynaklanmaktadır. Sonuçta, tanınma sürecini iyi anlayabilmek için uluslararası hukuk ile uluslararası ilişkiler arasında var olan ilişkide dengeyi sağlayacak daha iyi bir kurallar bütünü oluşturmak gerekir.

KAYNAKÇA

AGNEW, Hugh Lecaine, ”New States, Old Identities? The Czech Republic, Slovakia, and Historical Understandings of Statehood”, **Nationalities Papers**, Vol. 28, No. 4, 2000,s.619-650.

BISKUPSKI, M.B., **The History of Poland**, Greenwood Press, London, 2000.

CLOGG, Richard, **Modern Yunanistan Tarihi**, çev. Dilek Şendil, İletişim Yayınevi, İstanbul,1997.

CRAWLEY, C.W. , The Question of Greek Independence: A Study of British Policy in the Near East, 1821–1833, Cambridge,1930, http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=4912048# (11.02.2009).

FISHMAN, J.S., **Diplomacy and Revolation: The London Conference of 1830 and the Belgian Revolt,**CHEV,Amesterdam,1988.

HALECKI, O., **History of Poland**, J.M. Dent & Sons Ltd.,London,1955.

HEATER, Derek, **National Self-Determination**, Macmillan, London,1994.

HOUSE, Edward Mandell, SEYMOUR, Charles, **What Really Happened at Paris: The Story of the Peace Conference, 1918–1919**, Charles Sribner’s Sons, New York, 1921.

http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=809920# (19.04.2009).

KELLY, Michael J., “ Political Downsizing: The Re- Emergence of Self-Determination, And The Movement Toward Smaller, Ethnically Homoceneous States”, **Drake Law Review**, Vol.47,No.2,1999,s.211-276.

LAL, Shiv, **Politico-Legal History of Nations**, Poland, New Delhi, 1996.

LOWE, Jhon, **Britain and Foreign Affairs, 1815–1885: Europe and Overseas**, Routledge, London and New York,1998.

MAMATEY, Victor S. – LUZA, **Radomir, The History of Czechoslovakia Republic 1918–1948,** Princeton University Press, New Jersey,1973.

MANSEL, Philip , “The Foundation Of Belgium”, **History Today**, Vol.56,No.5,2006, ss.21-27.

POLISENKY, J.V., **History of Czechoslovakia in Outline**, London,1991.

REDDAWY, F. – PENSON, J.H. - HALECKI,O. – DYBOSKI, R., **The Cambridge History of Poland**, Cambridge University Press, Cambridge,1941.

STACHURA, Peter D., **Poland in the Twentieth Century**, St. Martin's Press, London, New York,1999.

Belgeler

Annex B to Protokol No.10., **House of Commons Parliamentary Papers** ,Vol.42,1833,s.300-305.

Belgian Events, Publication of the Belgian Embassy in London, London, 2005,s.13.

http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=goto&id=FRUS.FRUS1914-1920v2&isize=M&submit=Go+to+page&page=139 (Erişim tarihi 25.03.2009).

http://www.diplomatie.be/london/media/london/SpecialBE0512.pdf (Erişim tarihi 24.08.2009).

Protocol no.19, 19 Februrary 1833, **House of Commons Parliamentary Papers**, Vol.42,1833,s.315-318.

Protocol of December 12, **House of Commons Parliamentary Papers** , Vol.32,1828,s.661–681.

Protokol no. 11,January 20,1831 and Protokol no.12, January 27,1831, **House of Commons Parliamentary Papers**, Vol.32,1833,s.306–308.

Protokol no.7, December20 ,1830, **House of Commons Parliamentary Papers,** Vol.42,1833,s.298-301.

United States Department of State / Papers relating to the Foreign Relations of the United States. **The Lansing papers**, 1914-1920 (in two volumes),Volume II (1914-1920),s.139-140.

AARHUS SÖZLEŞMESİ VE ÇEVRESEL BİLGİYE ERİŞİM HAKKI

Ahmet M. Güneş*

ÖZET

Aarhus Sözleşmesi'ni çevresel bilgiye erişim açısından irdelemeyi amaçlayan bu çalışmada, öncelikle katılıma ve katılımın çevrenin korunmasındaki rolüne ilişkin açıklamalara yer verilmiştir. Bunun ardından, genel hatları ile çevresel bilgiye erişim hakkı ele alınmıştır. Devamında Aarhus Sözleşmesi'ne ilişkin genel açıklamalara yer verilmiş ve sözleşmenin çevresel bilgiye ilişkin hükümleri etraflı bir biçimde irdelenmiştir. Çevresel bilgiye erişim bağlamında önem taşıyan ulusal ve ulusalüstü düzenlemelere değinildikten sonra, son kısımda çalışmamızla erişilen sonuçlar ortaya konmuştur.

Anahtar Sözcükler: Aarhus Sözleşmesi, Çevresel Koruma, Çevresel Bilgi, Bilgi Edinme Hakkı, Katılım,

DIE AARHUS KONVENTION UND DAS RECHT DES ZUGANGS ZU UMWELTINFORMATIONEN

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Aufsatz hat im Wesentlichen das Ziel, die Bestimmungen der Aarhus Konvention betreffend den Zugang zu Umweltinformationen zu untersuchen. In diesem Zusammenhang wird zuerst einige Erläuterungen über die Partizipation und die Rolle der Partizipation im Umweltschutz gegeben. Danach werden allgemeine Kenntnisse über das Recht des Zugangs zu Umweltinformationen gegeben. Anschließend soll die Aarhus Konvention insbesondere hinsichtlich des Rechts des Zugangs zu Umweltinformationen ausführlich analysiert werden. Nachdem diesbezügliche supranationale und nationale Bestimmungen behandelt werden, werden schließlich die wesentlichen Ergebnisse der Abhandlung zusammengefasst.

Schlüsselwörter: Aarhus Konvention, Umweltschutz, Umweltinformation, Freier Zugang zu Umweltinformationen

---

* Doç. Dr., LL.M. Münster, Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi. Bu makale, 7-8 Haziran 2014 tarihinde Türkiye Barolar Birliği tarafından Ankara'da düzenlenen *İnsan Haklarından Doğa Haklarına Çevre Hakkı* adlı sempozyumda tarafımca sunulan bildirinin genişletilmiş halidir.

1. Çevrenin Korunmasında Katılımın Rolü

Çevre sorunlarının neden ve sonuçları itibariyle insan ve onun kurduğu sistem ile ilintili olması, bu sorunlarla mücadelede bireylerden hareket edilmesini gerekli kılmaktadır. Çevre sorunlarıyla mücadelede bireyin merkez alınması ise, tüm vatandaşların çevre ile ilgili konulara uygun bir düzeyde katılımının sağlanmasını zorunlu kılmaktadır.[1] Bunların haricinde, çevre sorunlarının karmaşıklığı, çok yönlülüğü, herkesi etkilemesi ile bu sorunların ortaya çıkışında herkesin payının varlığı, çevresel varlıkların herkese ait olması, çevre sorunlarıyla mücadelede başvurulacak tedbirlerin herkesin menfaatini ilgilendirmesi ve çevrenin korunmasına yönelik tedbirlerin etkili şekilde belirlenip uygulanmasının herkesin katkısına bağlı olması gibi birçok husus da çevresel sorunlarla mücadelede katılımı gerekli kılmaktadır.[2] Bu durumun bir sonucu olarak, katılım günümüzde çevre hukukunun en önemli kavramlarından birini oluşturmakta ve çevre ile ilgili birçok düzenlemede bir hak veya ilke olarak katılıma yer verilmektedir. Geniş anlamıyla bireylerin çevresel yönetim sürecinde rol oynamaları, etkide bulunmaları ve böylelikle kendi yaşamlarını şekillendirecek bu süreci yönlendirmeleri demek olan katılım,[3] genel olarak karar alma, planlama, yürütme ve uygulama, izleme, değerlendirme ile kontrol ve denetim aşamalarında ortaya çıkmaktadır.[4] Katılım, çevresel kararların demokratik meşruiyetini ve etkililiğini artırmanın yanı sıra, halka idari kararların alınması ve yürütülmesi sürecinde denetleme olanağı sunmakta, devlet idaresinde şeffaflığı artırmakta, ayrıca ilgili idari birimlere kararlarına temel oluşturacak sağlam bilgilere erişme olanağı yaratmakta ve idari kararların yerel koşulların da göz önünde bulundurularak alınmasını sağlamaktadır.

2. Katılımın Önkoşulu Olarak Çevresel Bilgiye Erişim Hakkı

Katılımın kendinden beklenen işlevleri yerine getirebilmesi katılacak kişilerin çevre ile ilgili faaliyet veya konulardan haberdar olmasına bağlıdır.[5] Başka bir deyişle, katılımın layıkıyla gerçekleşebilmesi için katılacak kişilerin ilgili faaliyet veya konu hakkında bilgi sahibi olması gerekir. Bu durumun bir neticesi olarak, katılıma yer veren birçok düzenlemede çevresel bilgilere erişime

---

1 Güneş/Coşkun, *"Çevre Hukuku"*, İstanbul 2004, s. 103.
2 Turgut, *"Çevre Politikası ve Hukuku",* 2. Baskı, Ankara 2012, s. 153.
3 Turgut, s. 153.
4 Güneş/Coşkun, s. 104.
5 Bu konuda ayrıca bkz. Klein, *"Umweltinformation im Völker- und Europarecht,"* Tübingen 2011, s. 15 vd.; Turgut, s. 154 vd.

ilişkin hükümlere yer verildiği görülmektedir. Çevresel konularda bilgilere erişimin sağlam bir temele oturtulması için ise, birçok düzenlemede çevresel bilgi edinme hakkının tanınması yoluna gidilmiştir. Çevresel bilgi edinme hakkı, esasen bilgi edinme hakkının bir türevi olup hukuk devletinin önemli bir unsuru olan idarenin şeffaflığı ilkesine dayanmaktadır. Çevresel bilgi edinme hakkı, bireyin çevresel konularda devlet karşısında yönetilen konumundan hak sahibi aktif yurttaş konumuna geçişini sağlaması bakımından çevresel demokrasinin önemli bir öğesini oluşturmaktadır. Bu hak, çevresel bilgileri edinmenin yanı sıra bu bilgilerin yer aldığı belgelere de erişilmesi hakkını içermektedir. Bunun dışında, gerçek ve tüzel kişiler çevresel bilgiye erişme hakkının sahibi olabileceği belirtilmelidir. Ancak farklı düzenlemelerde bu hakkın sahibi olmanın vatandaşlık, milliyet veya ikametgâh gibi koşullara bağlandığı görülmektedir. Çevresel bilgiye erişim hakkının yükümlüsü ise, genel olarak kamusal makamlardır. Bu hakkın kamusal makamlar bakımından doğurduğu yükümlülük, halkı çevresel konularda kendiliğinden bilgilendirmek ve talep durumunda çevresel bilgiye erişim hakkını kullanan kişilerin taleplerinin karşılanmasıdır. Çevresel bilgiye erişim hakkı, çevre ile ilgili bilgilerin edinilmesine ilişkin bir hakkın yanı sıra çevre ile ilgili belgelerin görülüp kopyalarının alınmasına ilişkin bir hakkı da içermektedir. Dolayısıyla çevresel bilgilere erişim hakkı, kişilere çevre ile ilgili bilgi ve belgelere erişilmesine ilişkin bir hak tanımaktadır. Bunların yanı sıra, halka sunulacak bilgi ve belgelerin eksiksiz ve anlaşılır olması gerekmektedir. Medya yoluyla yapılan ilan, anons veya açıklamalar, internet vasıtasıyla yapılan bilgilendirmeler, periyodik faaliyet raporları, bireysel başvurular üzerine posta veya e-mail yoluyla yapılan bilgilendirmeler ise, bilgi edinme hakkının gerçekleştirilmesine yönelik temel araçlardır.[6]

3. Ana Hatlarıyla Aarhus Sözleşmesi

Özellikle 1992 yılında Rio'da gerçekleşen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'ndan itibaren katılımın çevrenin korunmasında oynadığı role dikkat çeken uluslararası hukuk belgelerinin sayısının arttığı dikkat çekmektedir.[7] Bununla birlikte, katılım konusunda uluslararası alandaki en önemli gelişme 25.06.1998 tarihinde Danimarka'nın Aarhus Kentinde Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu (ECE) tarafından imzaya açılmış olan ve 30.10.2001 tarihinde yürürlüğe giren *Çevresel Konularda Bilgiye Erişim, Çevresel Karar Verme Sürecine Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru*

[6] Turgut, s. 157 vd.

[7] Tarihsel gelişim konusunda ayrıca bkz. Klein, s. 35 vd.

*Sözleşmesi'*dir.[8] Kısaca Aarhus Sözleşmesi olarak adlandırılan bu sözleşme, şimdiki ve gelecek kuşakların sağlıklı ve iyi bir çevrede yaşam haklarının korunmasına katkı sağlamak amacıyla, çevresel konularda bilgi ve belge edinme, karar vermede halkın katılımı ve yargıya erişim konularını ele alan ilk uluslararası sözleşmedir. Aarhus Sözleşmesi, bu özellikleri ile çevresel demokrasinin gerçekleştirilmesine yönelik olarak uluslararası düzeyde kabul edilen önemli bir hukuki belgedir. Ayrıca Aarhus Sözleşmesi'nde ele alınan temel kategoriler olması nedeniyle, bilgiye erişim, halkın katılımı ve yargıya erişim sözleşmenin dayandığı üç sütun olarak nitelenmektedir.[9] Aarhus Sözleşmesi bir bakıma, çevresel bilgilere erişim hakkı, çevresel karar alım süreçlerine katılım hakkı ve çevresel konularda yargısal başvuru hakkı gibi usuli nitelikteki birtakım çevresel haklarla takviye edilmediği sürece çevre hakkının çevrenin korunmasında etkili bir araç olamayacağı düşüncesini esas almaktadır. Çevrenin korunması sürecine halkın etkin bir şekilde katılımını öngören Aarhus Sözleşmesi, katılımcı demokrasi ve bilgi edinme özgürlüğünün gerçekleştirilmesine sunduğu önemli katkılar nedeniyle, çevre hukukunun gelişim eğrisinde yeni bir paradigmayı temsil etmektedir.

Esas metni üç bölümden oluşan Aarhus Sözleşmesi, bir giriş kısmının yanı sıra 22 madde ve 2 ek içermektedir. Sözleşmenin ilk bölümü (md. 1-3), sözleşmeye ilişkin genel hükümleri kapsamaktadır. *Amaç* başlığını taşıyan 1. maddede, sözleşmenin gerek şimdiki gerekse gelecek kuşakların sağlıklı bir çevrede yaşaması için, çevresel bilgiye erişim, karar alma sürecine halkın katılımı ve yargısal mercilere başvuru haklarını güvence altına almayı amaçladığı ifade edilmiştir. *Tanımlar* başlıklı 2. maddede, sözleşmenin uygulanması ile yakından ilgili bazı kavramların tanımına yer verilmiştir. *Genel kurallar* başlığını taşıyan 3. maddede ise, sözleşme taraflarının riayet etmekle mükellef olduğu genel kurallar yer almaktadır. Buna göre taraflar, sözleşmenin öngördüğü hedeflerin gerçekleşmesi için gerekli olan tedbirleri almak ve bu yönde çaba göstermek, çevresel eğitim düzeyi ve çevre bilincini geliştirmek, çevrenin korunması alanında faaliyet yürüten kuruluşların uygun bir şekilde tanınması ve desteklenmesi için çabalamak ve hukuk sistemini bu yükümlülükle uyumlulaştırmak, sözleşmeden doğan hakları kullanan kişilerin herhangi bir şekilde cezalandırılmalarına, takip edilmelerine ve rahatsız edilmesine engel olmakla yükümlüdür. 3. maddede ayrıca, sözleşmenin ilgili hükümleri çerçevesinde vatandaşlık, milliyet ve ikametgâh ayrımı yapılmaksızın ve tüzel kişi olması durumunda nerede tescil edilmiş olduğu ya da faaliyetlerinin etkin merkezinin neresi olduğu konusunda ayırım yapılmaksızın, halkın çevresel konularda bilgiye erişme, karar alma sürecine katılma olanağına ve yargıya

[8] http://did.ormansu.gov.tr/did/Files/AARHUS%20S%C3%96ZLE%C5%9EMES%C4%B0.pdf linkinden söz konusu sözleşmenin Türkçe metnine ulaşmak mümkündür.

[9] Güneş, GÜHFD 2010, C. XIV, S. 1, s. 301.

başvuru hakkına sahip olacağı belirtilmiştir. Aarhus Sözleşmesi'nin ikinci bölümünde (md. 4-9) ise, sözleşmenin üç sütununa ilişkin asgari standartlarla ilgili düzenlemeler yer almaktadır. 4 ve 5. maddelerde çevresel bilgilere erişim hakkı güvence altına alınırken, halkın çevresel kararların alınması sürecine katılımı 6-8. maddelerde düzenlenmekte, çevresel konularda yargısal başvuru ise 9. maddede yer almaktadır. Aarhus Sözleşmesi'nin üçüncü bölümünde (md. 10-22) ise, sözleşme ile ilgili diğer hususlara yer verildiği görülmektedir. Sözleşme hükümlerinin ardından EK-I'de, çeşitli başlıklar altında 6. madde uyarınca halkın katılımının zorunlu olduğu faaliyetlere yer verilmiştir. Son olarak EK-II'de, tahkime ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Aarhus Sözleşmesi'ne Haziran 2014 itibariyle, Avrupa Birliği'nin yanı sıra 46 ülke taraftır.[10] Türkiye ise, çeşitli çekinceler ileri sürerek bu sözleşmeye henüz taraf olmamıştır.

4. Aarhus Sözleşmesi Kapsamında Çevresel Bilgiye Erişim

Aarhus Sözleşmesi'nin ilk sütununu oluşturan çevresel bilgiye erişim ile ilgili temel düzenlemeler genel olarak sözleşmenin 4. maddesinde ele alınmıştır. 4. maddenin 1. fıkrasında bu bağlamda, tarafların resmi makamlarının talep halinde çevresel bilgileri ilgili bilgileri içeren gerçek belgelerin kopyaları dâhil olmak üzere herhangi bir menfaat şartı aramadan halkın kullanımına sunmakla mükellef olduğu belirtilmiştir. Burada ayrıca, söz konusu çevresel bilgilerin iki istisna dışında başvurucuya istediği formda sunulacağı ifade edilmiştir. Bu istisnalardan ilki, gerekçelendirilmek koşuluyla ilgili makamca bu bilgilerin belli bir formda sunulmasının makul olmasıdır. İkinci istisna, söz konusu bilgilerin halka daha önce belli bir formda sunulmuş olmasıdır. Dolayısıyla, Aarhus Sözleşmesi'nin herhangi bir koşul aramadan halka çevresel bilgilere erişim hakkını tanıdığı belirtilmelidir. Bunun haricinde, ilgili çevresel bilgilerin başvuruculara istedikleri formda sunulması gerekmektedir. 4. maddenin 2. fıkrasında ise, çevresel bilgilerin olabildiğince erken bir zamanda fakat en geç bilgi talebinden itibaren 1 ay içinde verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu bilgilerin kapsam ve karmaşıklığı bu sürenin 2 aya kadar uzatılmasını haklı kılabilir. Ancak süre uzatımının söz konusu olduğu durumlarda, talepte bulunan kişinin süre uzatım sebepleri hakkında bilgilendirilmesi gerekir.

Çevresel bilgiye erişim hakkının konusunu oluşturan çevresel bilgi kavramından ne anlaşılması gerektiği konusunda, sözleşmenin 2. maddesinin 3. fıkrasında yer alan tanıma başvurmak gerekir. Buna göre çevresel bilgi, "***(a)*** *Hava ve atmosfer, su, toprak, yer, peyzaj ve doğal alanlar, genetiği değiştirilmiş*

[10] https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en.

organizmalar da dâhil olmak üzere biyolojik çeşitlilik ile biyolojik çeşitliliğin öğeleri ve tüm bu unsurlar arasındaki karşılıklı etkiler; ***(b)*** *Maddeler, enerji, ses ve radyasyon gibi faktörler ve yukarıdaki paragrafta sayılan çevreye ilişkin öğeleri etkileyen ya da etkileyebilecek olan faaliyetler veya idari önlemler, çevreyle ilgili anlaşmalar, politikalar, kanunlar, plan ve programlar ve çevreyle ilgili karar alma süreçlerin de yararlanılan fayda-maliyet analizleri ve diğer iktisadi analizler ile varsayımlar;* ***(c)*** *Çevresel öğelerin durumundan veya bunlar aracılığıyla, ya da yukarıdaki (b) paragrafında sayılan öğelerden, faaliyetler veya tedbirlerden etkilendiği oranda, insan sağlığı ve güvenliğinin durumu, hayat şartları, kültürel yerlerin ve insan yapısı olan yapılara ilişkin, her türlü yazılı, görsel, işitsel veya diğer bir herhangi bir somut formdaki bilgidir."* Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, çevresel bilgi kavramı Aarhus Sözleşmesi tarafından oldukça geniş ele alınmıştır. Bu durum, Aarhus Sözleşmesi'nin bilgi taleplerinin kapsamını mümkün olduğunca geniş tutma yönündeki iradesinin bir yansıması olarak görülebilir. Bu noktada dikkat çekilmesi gereken bir husus, bu tanımda klasik çevre koruma politikalarına konu olan su, toprak ve hava gibi kategorilerin haricinde, genetiği değiştirilmiş organizmalara, karar alma süreçlerinde yararlanılan fayda-maliyet analizlerine ve diğer iktisadi analizlere açık bir şekilde yer verilmesinin oldukça ileri bir yenilik olduğudur.[11] Bunun dışında, (c) bendinde zikredilen öğelerle ilgili bilgilerin de çevresel bilgi kapsamına alınması Aarhus Sözleşmesi'nin klasik yaklaşımlardan farklılığını göstermektedir.[12] Bu bağlamda, Aarhus Sözleşmesi'nin çevreyle ilgili akla gelebilecek her türlü bilgiyi çevresel bilgi kapsamına aldığı belirtilmelidir.[13]

Çevresel bilgiye erişim hakkının yükümlüsü olan resmi makamlardan ne anlaşılması gerektiği, 2. maddenin 2. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre resmi makamlar, *"****(a)*** *Ulusal, bölgesel veya diğer düzeydeki idari birimler,* ***(b)*** *Ulusal yasalar uyarınca, belirli yükümlülükler, faaliyetler veya hizmetler de dâhil olmak üzere çevreyle ilgili kamusal idari görevleri yerine getiren gerçek veya tüzel kişiler,* ***(c)*** *Yukarıdaki (a) veya (b) paragraflarında belirtilen bir birim ya da kişinin denetimi altında çevre ile ilgili kamusal yetkilerle donatılmış, kamusal görevleri yerine getiren veya kamusal hizmetlerde bulunan gerçek veya tüzel kişiler,* ***(d)*** *Aarhus Sözleşmesi'nin tarafı olan ve sözleşmenin 17. maddesinde belirtilen bölgesel ekonomik entegrasyon örgütlerine bağlı tüm birimlerdir."* Oldukça geniş bir şekilde tanımlanmış olan resmi makam kavramının kapsamına kamusal hizmetlerini yürüten tüzel kişilerin de alınmış olması, özelleştirme veya benzeri bir sebeple kamusal hizmetlerin özel kişiler tarafından yürütüldüğü

[11] Güneş, GÜHFD 2010, C. XIV, S. 1, s. 307.
[12] Danwitz, NVwZ 2004, s. 275.
[13] Güneş, GÜHFD 2010, C. XIV, S. 1, s. 307; Danwitz, NVwZ 2004, s. 275; Epiney/Scheyli, "*Die Aarhus-Konvention"*, Fribourg 2000, s. 29. Bu konu ile ilgili olarak ayrıca bkz. Klein, s. 247 vd.

hallerde de bireylere çevresel bilgiler için bu kişilere de başvuru imkânı sağlamaktadır.[14] Bununla birlikte Aarhus Sözleşmesi'nin 2. maddesinin 2. fıkrasında, yasama ve yargı dâhilinde görev yapan kurum ve organların resmi makam tanımının kapsamı dışında bırakıldığı ifade edilmiştir. Diğer yandan, çevresel bilgiye erişim hakkının sahibi olan halk kavramından ne anlaşılması gerektiği konusunda sözleşmenin 2. maddesinin 4. fıkrasında yer alan tanıma başvurmak gerekir. Buna göre halk, bir veya birden çok sayıdaki gerçek veya tüzel kişiyi ve bunların ulusal hukuka veya uygulamalara uygun birlik, örgüt ve gruplarını ifade etmektedir. Dolayısıyla, Aarhus Sözleşmesi çevresel bilgiye erişim hakkını vatandaşlık, milliyet ve ikametgâh ayrımı yapılmaksızın tüm gerçek ve tüzel kişilere tanımıştır.

Çevresel bilgiye erişim taleplerinin reddedilebileceği durumlar ise, genel olarak sözleşmenin 4. maddesinin 3 ve 4. fıkralarında düzenlenmiştir. 4. maddenin 3. fıkrası uyarınca, *"**(a)** Başvurunun yapıldığı resmi makam kendisinden istenilen bilgiye sahip değilse, **(b)** Talep, açık, anlaşılır veya çok genel bir şekilde formüle edilmişse, **(c)** Talep, halen oluşturulmakta olan bir materyal ile ilgili ise veya resmi makamların içyapısını ilgilendiriyorsa ya da kamu yararı düşünülerek ulusal mevzuat çerçevesinde veya uygulamada kabul edilmiş bir istisnaya ilişkin ise, yapılan çevresel bilgi talebi reddedilebilir."* Buna ilaveten 4. maddenin 4. fıkrası uyarınca çevresel bilgi talepleri şu hallerde de reddedilebilir: *"**(a)** Ulusal mevzuat uyarınca resmi makamlar için gizliliğin öngörüldüğü haller, **(b)** Uluslararası ilişkilerin, ulusal savunma veya kamu güvenliği konularının olumsuz etkilenebileceği durumlar, **(c)** Yargısal sürecin işleyişinin, kişinin adil yargılama hakkının veya resmi bir makamın ceza ya da disiplin soruşturmalarını yürütme imkânının olumsuz etkilenebileceği durumlar, **(d)** Meşru ekonomik çıkarları korumak amacıyla hukuken korunan ticari ve işletme sırlarının olumsuz etkilenebileceği durumlar, **(e)** Fikri mülkiyet haklarının olumsuz etkilenebileceği haller, **(f)** Ulusal hukuk uyarınca bu tür bilginin gizliliği ilkesi kabul edildiği ve kişilerin kamuya açılmasına rıza göstermediği hallerde, gerçek kişilere ait kişisel verilerin veya dosyaların gizliliği, **(g)** Hukuken böyle bir yükümlülük altında bulunmamasına rağmen bu bilgiyi sağlayan üçüncü bir kişinin menfaatlerinin zarar görebileceği durumlarda, bu kişinin söz konusu materyalin açıklanmasına rıza göstermemesi, **(h)** Nadir türlerin üreme alanları gibi talep konusu çevresel öğelerin olumsuz etkilenebileceği haller."*4. maddenin 4. fıkrasında ayrıca, yukarıda zikredilen ret etme nedenlerinin talep edilen bilginin açıklanmasıyla elde edilebilecek kamu yararı ve talep edilen bilginin çevreye salınan emisyonlarla olup olmadığının göz önünde bulundurularak dar bir biçimde yorumlanacağı ifade edilmiştir.

[14] Epiney/Scheyli, s. 30.

Gözden kaçırılmaması gereken diğer bir nokta, 4. maddenin 3 ve 4. fıkralarında sayılan ret nedenlerinin tahdidi olduğudur.[15]

Diğer taraftan 4. maddenin 5. fıkrasında, ilgili resmi makamın talep edilen çevresel bilgilere sahip olmaması halinde, bu resmi makamın bilgileri talep eden kişiyi bu bilgileri bulabileceği resmi makam hakkında olabilecek en kısa zamanda bilgilendirmesini veya ilgilinin talebini başvurması gereken bu resmi makama iletmesini öngörmektedir. 3 ve 4. fıkralarda belirtilen ret nedenlerinin resmi makamların gizli sayılan bilgi dışında kalan çevreyle ilgili bilgileri başvuru sahibine iletmesi görevini ortadan kaldırmayacağı hususuna ise, 4. maddenin 6. fıkrasında yer verilmiştir. Bunun yanı sıra 7. fıkrada, talebin yazılı biçimde gerçekleşmesi halinde reddin de yazılı bir biçimde başvuruyu yapan kişiye iletilmesi, burada ayrıca ret nedenlerine ve 9. maddede öngörülen denetim usulüne erişime ilişkin bilgilere de yer verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ret kararı mümkün olan en kısa sürede ve talep edilen bilginin karmaşıklığı bu sürenin talepten sonraki iki aya kadar uzatılmasını haklı göstermedikçe en geç bir ay içerisinde verilmelidir. Başvuru sahibi, ayrıca herhangi bir uzatma ve bu uzatmayı haklı çıkaran nedenler hakkında da haberdar edilmelidir. Son olarak 8. fıkrada, çevresel bilgilere erişmek isteyen kişilerden uygun bir ücret alınabileceği belirtilmiştir. Ancak bu ücret makul olmak zorundadır. Bunun dışında, bilgi vermek için bir ücret belirleme niyetinde olan resmi makamların ücretin hangi durumlarda ne zaman alınacağı hususundaki ücret tarifesini başvuru sahibine iletmesi gerekmektedir.

Aarhus Sözleşmesi'nin 4. maddesinde güvence altına alınan çevresel bilgilere erişim hakkının kullanılabilmesi, ancak bu hakkın kullanımına elverişli informasyonel malzemenin varlığına bağlıdır. Bu bağlamda sözleşmenin 5. maddesi, taraf devletlere yönelik olarak çevresel bilgilerin toplanmasına ve yayımına ilişkin oldukça ayrıntılı yükümlülüklere yer vermektedir. Taraf devletler öncelikle, çevresel bilgilere erişim hakkının bireylerce etkin bir şekilde kullanımını güvence altına alacak tüm tedbirleri almak ve gerekli iç hukuk düzenlemelerini yapmakla yükümlü kılınmıştır. Bunun haricinde resmi makamlar, kendi görev alanlarına giren konulardaki önemli çevresel bilgileri hazırlama, bunları sürekli güncel tutma ve talep halinde başvuruculara bildirmekle mükelleftir. Üye devletler, ayrıca düzenli aralıklarla ülkelerindeki çevre durumu hakkında ulusal bir rapor yayınlayacaktır. Önemli nitelikteki diğer bir yükümlülük, çevresel bilgileri herkesin kolayca erişimi mümkün olacak şekilde elektronik veri tabanlarında kullanıma sunmadır. Taraf devletler ayrıca, oluşturacakları bir sistem ile planlama aşamasında olan veya halen devam eden faaliyetlerden ciddi çevresel etkiler doğurabilecek olanlara ilişkin bilgilere resmi makamların ulaşmasını sağlayacaktır.

[15] BMU, *"Beteiligungsrechte im Umweltschutz"*, Berlin 2004, s. 10; Güneş, GÜHFD 2010, C. XIV, S. 1, s. 309.

Aarhus Sözleşmesi'nin çevresel bilgiye erişim konusunda öngördüğü düzenlemeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, çevresel bilgiye erişim hakkının hayata geçirilmesi bakımından bu düzenlemelerin oldukça ileri olduğu belirtilmelidir. Zaten Aarhus Sözleşmesi de çevre hakkının yasal veya anayasal düzeyde soyut bir biçimde düzenlenmesinin çevrenin etkin olarak korunması bakımından tek başına yeterli olmadığı, bu nedenle çevre hakkının aralarında çevresel bilgilere erişim hakkının da bulunduğu birtakım çevresel haklarla desteklenerek somutlaştırılması gerektiği düşüncesini esas almaktadır. Bu noktada, Aarhus Sözleşmesi'nde çevresel bilgi kavramının içeriğinin geniş tutulmasının çevresel bilgiye erişim hakkının etkili bir şekilde hayata geçirilmesi bakımından fevkalade önem taşıdığı belirtilmelidir. Aynı şekilde Aarhus Sözleşmesi'nde çevresel bilgiye erişim hakkının yararlanıcıları olan halk kavramı ile bu hakkın yükümlüsü olan kamusal makam kavramının geniş biçimde tanımlanmasının sözleşmenin etkililiği açısından önem arz ettiğini ifade etmek gerekir. Bunların dışında, çevresel bilgiye erişim hakkının etkili bir biçimde uygulamaya aktarılmasına yönelik olarak üye devletlere yüklenen yükümlülüklerin oldukça kapsamlı olduğu ve bu yükümlülüklerin çevresel bilgiye erişim hakkının somutlaştırılması açısından son derece önemli olduğu görülmektedir. Sonuç olarak, Aarhus Sözleşmesi'nin çevresel bilgiye erişim hakkının gerek içeriği gerekse uygulanması konusunda oldukça ileri bir hukuki rejim oluşturduğu belirtilmelidir.

5. Ulusal Düzenlemeler

1982 Anayasası'nda çevrenin korunması ile ilgili temel düzenleme 56. maddede yer almaktadır. Bu madde uyarınca *"Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir."* Dolayısıyla Anayasa, herkesin çevre hakkına sahip olduğunu güvence altına almanın yanı sıra çevrenin korunmasının devlet ve vatandaşların ortak bir görevi olduğunu ifade etmektedir. Bu noktada öncelikle belirtmek gerekir ki, Anayasada yer verilen çevre hakkının etkili bir biçimde hayata geçirilmesi bakımından çevresel bilgilere erişme hakkının da aralarında bulunduğu bazı usuli hakların güvence altına alınması zorunludur.[16] Bunun dışında çevrenin korunmasının devlet ve vatandaşlara ortak bir görev olarak yüklendiği düşünüldüğünde, devletin sahip olduğu kamu gücü ile çevre koruma görevini yerine getirebileceği sonucuna ulaşılmalıdır. Vatandaşların anayasada kendilerine yüklenen çevre koruma ödevini yerine getirebilmesi ise, ancak kendilerine katılım olanaklarının tanınması ile mümkündür. Etkili bir katılımın önkoşulu ise, çevresel bilgilere

[16] Bu konuda ayrıca bkz. Kaboğlu, *"Çevre Hakkı"*, 3. Baskı, Ankara 1996, s. 93 vd.

erişimdir. Buradan hareketle, çevresel bilgilere erişim hakkının güvence altına alınmasının Anayasanın 56. maddesinin bir gereği olduğu belirtilmelidir. Hatta daha ileri gidilerek çevresel bilgilere erişim hakkının Anayasanın 56. maddesine mündemiç olduğu ifade edilebilir.

Anayasanın çevresel bilgiye erişim konusunda önem arz eden diğer bir düzenlemesi 74. maddede yer almaktadır. Önceleri *Dilekçe hakkı* başlığını taşıyan ancak 12 Eylül 2010'da gerçekleştirilen değişikliklerden beri ***Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*** başlığına sahip olan 74. maddenin 1. fıkrasında, vatandaşların ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazı ile başvurma hakkına sahip olduğu öngörülmüştür. Bunun devamında, ilgili başvuruların sonucunun gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilmesi gerektiği belirtilmiştir. 74. maddenin 3. fıkrasında ise, bilgi edinme hakkına ilişkin bir hükme yer verilmiştir. Buna göre, herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Bu düzenleme ile bilgi edinme hakkına anayasal bir dayanak oluşturulmuştur. İşin ilginç tarafı, söz konusu anayasal düzenlemenin bilgi edinme hakkına ilişkin yasal düzenlemenin kabul edilmesinden yaklaşık altı yıl sonra Anayasaya eklenmiş olmasıdır.

Bilgi edinme hakkına ilişkin olarak ulusal hukukumuzdaki en önemli düzenleme, 9 Ekim 2003 tarihinde kabul edilen *Bilgi Edinme Hakkı Kanunu*'dur.[17] Otuz üç maddeden oluşan bu kanunun 1. maddesinde, kanunun amacının demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usullerin düzenlemek olduğu ifade edilirken; 2. madde kanunun kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulama bulacağı belirtilmektedir. Kanunun 4. maddesinde ise, herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğuna ilişin genel bir kural öngörülmekte, ancak Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişilerin isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde bu kanunun hükümlerinden yararlanacağı dile getirilmektedir. Bunun haricinde 5. maddede, 4. maddede öngörülen düzenlemeyi pekiştirmek amacıyla "*Kurum ve kuruluşlar, bu kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler.*" hükmü getirilerek bilgi edinme hakkı sağlam bir temele oturtulmaya çalışılmıştır. Göze çarpan diğer bir nokta, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun yargı denetimi dışında kalan işlemler, mili savunma ve milli

[17] Bu kanun hakkında ayrıntılı olarak bkz. Döner, *"Şeffaf Devlette Bilgi Edinme Hakkı ve Sınırları",* İstanbul 2010, s. 137 vd.

güvenlik, devlet sırları, ülkenin ekonomik çıkarlarına ilişkin bilgi ve belgeler, istihbarata ilişkin bilgiler, ticari sır, fikir ve sanat eserleri, kurum içi bilgi, görüş ve tavsiyeler gibi konular bağlamında bilgi edinme hakkına istisnalar getirdiğidir.[18] Bu düzenlemeler dışında, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 3. maddesinde yer verdiği tanımlarla bilgi ve belge kavramlarının oldukça geniş ele aldığı görülmektedir. 11. maddede ise, bilgi veya belgeye erişimin 15 iş günü içinde sağlanacağı, zorunlu durumlarda bu sürenin 30 işgününü aşamayacağı ifade edilmiştir. Bu durumda, sürenin uzatılması ve gerekçesinin başvuru sahibine yazılı olarak ve on beş iş günü olan sürenin bitiminden önce bildirilmesi gerekir. Başvurunun reddedilmesi halinde ise, kararın gerekçesi ve kanun yolları belirtilecek (md. 12); istemi reddedilen başvuru sahibi yargı yoluna başvurmadan önce Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na itiraz edebilecektir (md. 13). Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, bu konudaki kararını 30 iş günü içinde vermek zorundadır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun uygulanması ile ilgili esas ve usullerin belirlenmesi amacına yönelik olarak, 27 Nisan 2004 tarihli Resmi Gazete'de *Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik* yayınlanmıştır. Bu yönetmelik, kısmen yasa hükümlerini yinelemekte kısmen de yasada yer alan bazı maddelere açıklık getiren detaylı düzenlemelere yer vermektedir. Bu bakımdan, gerek kanun gerekse ilgili yönetmelikte çevresel bilgiye ilişkin özel bir düzenlemenin öngörülmediği, bunun yerine bilgi edinme hakkına ilişkin genel hükümlere yer verildiği ifade edilmelidir.

Bilgi edinme hakkına ilişkin hükümler içeren diğer bir düzenleme, 2872 sayılı Çevre Kanunu'dur. Öncelikle Çevre Kanunu'nun *İlkeler* başlığını taşıyan 3. maddesinin e) bendinde, çevre politikalarının oluşturulmasında katılım hakkının esas olduğu ve devletin kişilerin çevre hakkını kullanacakları ortamı yaratmakla yükümlü olduğu belirtilmiştir. *Bilgi edinme ve başvuru hakkı* başlıklı 30. maddesinin 2. fıkrasında ise, *"Herkes, 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkına sahiptir. Ancak, açıklanması halinde üreme alanları, nadir türler gibi çevresel değerlere zarar verecek bilgilere ilişkin talepler de bu Kanun kapsamında reddedilebilir."* hükmüne yer verilmiştir. *Çevreye ilişkin bilgi* kavramı ise Çevre Kanunu'nun 2. maddesinde, *"su, hava, toprak, bitki ve hayvan varlığı ile bunları olumsuz olarak etkileyen veya etkileme ihtimali bulunan faaliyetler ve alınan idarî ve teknik önlemlere ilişkin olarak mevcut bulunan her türlü yazılı, sözlü veya görüntülü bilgi veya veri"* olarak tanımlanmıştır.

Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, çevresel bilgiye erişim hakkına değinmemekle birlikte halkın çevresel konularda bilgilendirilmesi bağlamında önem taşıyan hükümlere yer veren diğer bir düzenlemedir. Özellikle yönetmeliğin *Halkın katılımı toplantısı* başlığını taşıyan 9. maddede, ÇED

[18] Bu konuda ayrıca bkz. Döner, s. 221 vd.

raporunun kapsamının belirlenmesi aşamasında halkın katılımı ve bilgilendirilmesine ayrıntılı bir şekilde yer verildiği dikkat çekmektedir. Buna göre, halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere kapsam belirlemeden önce Bakanlıkça yetkilendirilmiş kurum ve kuruluşlar tarafından proje sahibinin katılımı ile halkın katılımı toplantısının düzenlenmesi gerekir. Bu toplantıda, halkın, proje hakkında bilgilendirilmesi, görüş, soru ve önerilerinin alınması sağlanmalıdır. Burada ayrıca, halkı bilgilendirilmesi amacıyla halkın katılımı toplantısından önce Bakanlıkça yetkilendirilmiş kurum ve kuruluşlar tarafından gerekli çalışmaların yapılabileceği ifade edilmiştir.

Çevresel Bilgilere erişim hakkını ele alan ulusal düzenlemeler bir bütün olarak ele alındığında varılması gereken ilk sonuç, geç de olsa bilgi edinme hakkına Anayasada yer verilmesinin önemli bir adım olduğudur. Belirtilmesi gereken diğer bir husus, bilgi edinme hakkını yasa düzeyinde ele alan düzenlemelerden Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun Çevre Kanunu'na göre genel kanun niteliği taşıdığıdır. Bu nedenle, aynı konuda hükümler öngörmeleri durumunda Çevre Kanunu Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na göre öncelikli uygulanacaktır. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile ilgili olarak dikkat çeken diğer bir nokta, bu kanunun bilgi edinme hakkına ilişkin hükümlerinin gerek bu hakkın içeriği gerek bu hakka ilişkin istisnalar gerekse de bu hakkın hayata geçirilmesine ilişkin tedbirler açısından Aarhus Sözleşmesi'nin bu konuda öngördüğü hükümlerle benzeştiğidir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 4. maddesinde bu hakkın sahibi olma açısından Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişiler bakımından her ne kadar bazı kısıtlamalar öngörülmüş olsa da, Çevre Kanunu'nun 30. maddesinin 2. fıkrasının çevresel bilgilere erişimin söz konusu olduğu durumlarda herkesin bu hakka sahip olduğunu ifade etmesi, Aarhus Sözleşmesi'nin bu konudaki hükümlerine aykırı bir durumun ortaya çıkmasına engel olmaktadır. Bununla birlikte, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 2 ve 3. maddeleri uyarınca bilgi edinme başvurusunun yalnızca kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına yapılabileceğinden söz edilmiş olması, Aarhus Sözleşmesi'nin resmi makam kavramının tanımına yer veren 2. maddesinin 2. fıkrasıyla uyumsuz görünmektedir.[19] Zira resmi makamlara ilişkin Aarhus Sözleşmesi'nde yer alan tanım, kamusal idari görevleri yerine getiren, kamusal faaliyet ve hizmetleri yürüten ve kamusal yetkilerle donatılmış gerçek veya tüzel kişileri de içerdiğinden, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 3. maddesinde yer alan kurum ve kuruluş kavramına göre oldukça geniş bir kapsama sahiptir. Bunların haricinde, herhangi bir sınırlama öngörmeden herkese çevresel bilgilere erişim hakkı tanıyan, ancak nadir türlere ilişkin bilgileri bu hakkın kapsamı dışında tutan Çevre Kanunu'nun 30. maddesinin 2.

[19] Güneş, GÜHFD 2010, C. XIV, S. 1, s. 321.

fıkrasının Aarhus Sözleşmesi'nin hükümleri ile uyumlu olduğu ifade edilmelidir. Daha önce de işaret ettiğimiz üzere, çevresel bilgilere erişimin söz konusu olduğu durumlarda yabancılar bakımından çeşitli kısıtlamalar getiren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 4. maddesi yerine Çevre Kanunu'nun bu hükmünün uygulanması gerekir. Bununla birlikte, Çevre Kanunu'nda yer alan çevreye ilişkin bilgi tanımının sorunlu olduğunu ifade etmek gerekir. Zira bu tanım, çevresel bilgi kavramını çok boyutlu ve oldukça ayrıntılı bir şekilde tanımlayan Aarhus Sözleşmesi'nin 2. maddesinin 3. fıkrasının epey gerisindedir.

6. Ulusalüstü Düzenlemeler

Çevresel bilgiye erişim hakkı bağlamında ülkemizi yakından ilgilendiren bazı ulusalüstü düzenlemeler de söz konusudur. Bu düzenlemelerden ilki 1954'ten beri taraf olduğumuz Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'dir. AİHS'de çevrenin korunmasına veya çevresel bilgi edinmeye ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durum, AİHS'nin çevrenin korunmasında başvurulabilecek hukuki bir araç olmasına engel oluşturmamaktadır. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, farklı zamanlarda verdiği kararlarla başta özel yaşama saygı hakkı (md. 8) olmak üzere yaşam hakkı (md. 2), adil yargılanma hakkı (md. 6), etkili başvuru hakkı (md. 13) ve mülkiyet hakkı (1. ek prot. md. 1) gibi sözleşmede yer alan diğer hakları geniş yorumlamak suretiyle çevrenin korunmasına önemli bir katkı sunmuştur.[20] Böylelikle AİHM, çevrenin korunması ile ilgili olarak önemli içtihatların oluşmasını sağlamıştır. AİHM, çevre ile ilgili bazı kararlarında çevresel bilgiye erişim hakkına da değinmiştir.[21] Örneğin 1998 yılında *Guerra/İtalya* davasında verdiği kararda sözleşmenin 8. maddesi uyarınca kişilerin çevresel konularda bilgilenme hakkına sahip olduğunu belirterek taraf devletlerin kişilerin maruz kaldıkları riskler konusunda halkı açık ve eksiksiz bir biçimde bilgilendirmesi gerektiği belirtilmiştir. *McGinley/Birleşik Krallık* (1998) ve *Tatar/Romanya* (2009) davalarında verilen kararlarda da benzer biçimde çevresel bilgilenme hakkına değinildiği dikkat çekmektedir. Diğer yandan, *Öneryıldız/Türkiye* (2004) kararında çevresel bilgilenme hakkının yaşam hakkına (md. 2) dayandırıldığı görülmektedir. Türk kamuoyunda *Bergama Davası* olarak da bilinen *Taşkın/Türkiye* (2004) davasında ise, 6. maddenin ihlalini tespit eden AİHM'nin verdiği kararda Aarhus Sözleşmesi'nden de bahsettiği dikkat çekmektedir.

[20] Bu konuda bkz. Duymaz, İÜSBFD 2012, N. 47, s. 122 vd.
[21] Bkz. Duymaz, İÜSBFD 2012, N. 47, s. 154.

Bunların dışında, Avrupa Birliği'nin çevresel bilgiye erişim konusunda bazı düzenlemeleri bulunmaktadır.[22] 2009 yılının Aralık ayında Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde yürütülen müzakerelerde çevre faslının açılmasıyla Türkiye'nin çevre ile ilgili Avrupa Birliği müktesebatını iç hukukuna aktarma yükümlülüğü altına girdiği düşünüldüğünde, Avrupa Birliği düzenlemelerinin ülkemiz bakımından da önem taşıdığı ifade edilmelidir. 2003/4 sayılı *Halkın Çevresel Bilgilere Erişimine İlişkin Yönerge,* Avrupa Birliği'nin çevresel bilgiye erişime ilişkin en önemli düzenlemesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Aarhus Sözleşmesi'nin çevresel bilgiye erişime ilişkin hükümlerinin Avrupa Birliği üyesi devletlerin ulusal hukukuna aktarılmasını amaçlayan bu yönergede yer alan hükümler Aarhus Sözleşmesi'nin öngördüğü düzenlemelerle önemli ölçüde örtüşmektedir. Bunun dışında, Avrupa Birliği organlarının elinde bulunan belgelere erişim konusunda hükümlere yer veren 1049/2001 sayılı tüzük ile Avrupa Birliği organlarının sahip olduğu çevresel bilgilere erişim konusunda düzenlemelere yer veren 1367/2006 sayılı tüzüğün önem arz ettiğini belirtmek gerekir.

7. Sonuç ve Değerlendirme

Çevresel bilgilere erişim, çevre ile ilgili kararlara halkın katılımı ve çevre ile alakalı meselelerde yargıya başvuru konularında ayrıntılı düzenlemelere yer veren ilk uluslararası antlaşma olan Aarhus Sözleşmesi, çevre hakkının gerçekleştirilmesine yönelik olarak ele aldığı usuli haklarla çevre hukukunun gelişiminde yeni bir dönemi temsil etmektedir. Öte taraftan, vatandaşlık, milliyet ve ikametgâh ayrımı yapılmaksızın öngörülen bazı hakların egemenlik haklarını tehdit edebileceğine dair kaygılar, GAP gibi sınıraşan sular üzerindeki projelerin engellenebileceğine dair endişeler, mili güvenliğimizin tehlikeye düşebileceği yönündeki gerekçeler, ülkemizin sözleşmeyle üstlenilecek yükümlülükleri yerine getirecek teknik kapasiteye sahip olmaması ve yatırım kararlarının gecikebileceği yönündeki kaygılar nedeniyle, Türkiye çeşitli çekinceler ileri sürerek Aarhus Sözleşmesi'ne henüz taraf olmamıştır. Bununla birlikte, Aarhus Sözleşmesi'nin onaylanmasının Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda Türkiye'nin yerine getirmesi gereken şartlardan olduğu belirtilmelidir. Nitekim Avrupa Birliği'ne katılım sürecine ilişkin olarak son yıllarda yayınlanan tüm ilerleme raporlarında Türkiye'nin hala Aarhus Sözleşmesi'ni imzalamadığına dikkat çekilmektedir. Aarhus Sözleşmesi'ne taraf olma, ülkemizde çevre hakkının etkili bir biçimde hayata geçirilmesi bakımından fevkalade önem taşımaktadır. Zira yürürlükteki ulusal düzenlemeler birçok açıdan Aarhus Sözleşmesi'nin gerisinde kalmaktadır. Çevresel bilgiye erişim hakkı açısından bakıldığında, bu hakkın

[22] Bu konuda bkz. Güneş, *"Avrupa Birliği Çevre Hukuku",* İstanbul 2011, s. 233 vd.

güvence altına alınmasının çevrenin etkin bir şekilde korunması bakımından kilit bir role sahip olan katılımın layıkıyla gerçekleştirilmesi açısından hayati bir önem taşıdığı belirtilmelidir. Bu noktada, çevresel bilgiye erişim konusunda ulusal hukukumuzda yer alan düzenlemelerin birçok açıdan Aarhus Sözleşmesi'nin ilgili düzenlemelerinin gerisinde kaldığı dikkat çekmektedir. Bu bağlamda, çevre koruma politikalarının etkililiğinin artırılması bakımından hayati öneme sahip olan katılımın güçlendirilmesi amacıyla ülkemizin Aarhus Sözleşmesi'ni imzalaması ve iç hukukumuzun bu sözleşmeyle uyumlu hale getirilmesi son derece önemlidir.

KAYNAKÇA

BMU (Bundesministerium für Umwelt) :*"Beteiligungsrechte im Umweltschutz",* Berlin 2004

Danwitz, Thomas v.: "*Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung,*

Zugang zu den Gerichten", Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2004, s. 272 vd.

Döner, Ayhan: "*Şeffaf Devlette Bilgi Edinme Hakkı ve Sınırları",* İstanbul 2010

Duymaz, Erkan: *"Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Çevrenin Korunmasına Katkısı"*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 2012, S. 47, s.121 vd.

Epiney, Astrid/ Scheyli, Martin: *"Die Aarhus-Konvention"*, Fribourg 2000

Güneş, Ahmet M.: *"Aarhus Sözleşmesi üzerine Bir İnceleme",* Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 2010, C. XIV, s. 299 vd.

Güneş, Ahmet M.: *"Avrupa Birliği Çevre Hukuku",* İstanbul 2011

Güneş, Yusuf/ Coşkun, Aynur A.: *"Çevre Hukuku"*, İstanbul 2004

Kaboğlu, İbrahim: *"Çevre Hakkı",* 3. Baskı, Ankara 1996

Klein, Daniel R.: *"Umweltinformation im Völker- und Europarecht,"* Tübingen 2011

Turgut, Nükhet Y.: *"Çevre Politikası ve Hukuku",* 2. Baskı Ankara 2012

YEREL YÖNETİMLERİN MALİ ÖZERKLİĞİ*

İrfan TÜRKOĞLU**

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, 2003 yılından sonra Türkiye'nin kamu mali yapısında başlamış yeni oluşumları belediyelerin mali özerkliği kapsamında değerlendirmek olacaktır. Konu incelenirken 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), 10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (BBK), 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu (İÖİK) ile 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu (BK) çerçevesinde belediyelerin görev ve gelir dağılımı üzerinde yoğunlaşılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Mali Özerklik, Kamu Geliri, Kamu Gideri, Kamu Hizmetleri, Gelir Bölüşümü

FISCAL AUTONOMY OF LOCAL GOVERNMENTS

ABSTRACT

This paper aims to elucidate the recent emerging local government regulations in the fiscal audit after 2003 in terms of financial autonomy of municipalities. It focuses on some important laws and regulations such as Public Finance Management and Control Act dated 10.12.2003 with Article no. 5018, Metropolitan Municipality Act, dated 10.07.2004 with Article no. 5216, Providence Governance Act, dated 22.2.2005 with Article no.5302 and Municipality Act dated 3.07.2005 with Article no. 5393 which are ratified by the Nationally Assembly.

Keywords: Fiscal Autonomy, Public Revenue, Public Expenditure, Public Services, Revenue Sharing

---

* Bu çalışmada "Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması" Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda yapılan Doktora Tezimden yararlanılmıştır.

** Doç.Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mali Hukuk ABD Öğretim Üyesi.

GİRİŞ

Mali özerklik, özerk kuruluşların ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve kanunların öngördüğü esaslar dairesinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapma esasına dayanır. Ancak, özerklik devletten bağımsız olma anlamına gelmediği için özerk kuruluşların devlet tarafından, kanunların öngördüğü usul, şekil ve esaslara göre denetlenmesini gerektirir. Bu nedenle yerel yönetimlerin mali özerklikleri anayasa ve kanunların kendilerine verdiği yetkiler çerçevesinde sınırlandırılmış, bu hizmetlerin gerektirdiği mali imkanlar ile ayrı bir bütçeye ve seçilmiş karar ve yürütme organlarına sahip olmaları sağlanmıştır.

Yerel özerklik, demokratik bir yerel yönetimin sağlanmasında en önemli güvencedir. Bu gerçekleştirilemediği sürece yerel demokrasiden bahsedilemez. Mali özerklik, yerel yönetimlerin mali işlerini kendi sorumlulukları altında gerçekleştirmesine bağlıdır (Quasten,1995:142). Bunun için de yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağımlı olmadan, kendi görevlerini yerine getirecek gelir kaynaklarına sahip olması, bu gelir kaynaklarını, öz gelirlerini serbestçe toplayıp harcama yetkisine sahip olması gerekir. Bu nedenle mali özerkliğin vergi özerkliğiyle sıkı ilişkisi bulunmaktadır. Yerel özerklikten bahsedilebilmesi için mali özerklikle birlikte idari özerkliğin de bulunması gerekir. Ancak, idari ve mali özerklik her devletin siyasi ve idari yapısına göre farklı derecelerde tanınmaktadır (Kalabalık,2005:475).

1. MALİ ÖZERKLİK KAVRAMI

Yerel yönetimler, merkezi yönetimin tüzel kişiliğinden ayrı birer tüzel kişiliğe, yani idari özerkliğe sahiptirler. Bu nedenle yerel yönetimlerin kendilerine özgü hak ve borçlarının yanı sıra devlet bütçesinden ayrı bir bütçeye, bağımsız gelir kaynaklarına ve mal varlığına da sahip bulunması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, özerkliklerinin sınırlanmasına ve merkezi yönetimlerin daha çok müdahale etmesine yol açmakta, bu nedenle özerklik, hizmetlerde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmenin en önemli araçlarından biri olmaktadır. Özerklik, idarelere etkin karar almaları ve ülke çıkarlarına en uygun hizmetlerin verilebilmesi için tanınmıştır. Özerk bir yerel yönetimden bahsedebilmek için yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama serbestisi olan bağımsız organlarının olması, yönetimler arasında dengeli görev ve gelir dağılımının olması ve her şeyden önemlisi mali kaynaklara ve harcama yetkisine sahip olması gereklidir.

2. KARAR ALMA VE UYGULAMA SERBESTİSİ OLAN BAĞIMSIZ ORGANLARIN OLMASI

Yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedilebilmesi için bunların kendi karar organlarını kendilerinin oluşturması ve almış oldukları kararları baskı altında kalmadan uygulamaya koyabilmeleri gerekir. Böylece yerel yönetimler merkezi idarenin etkisi altında kalmadan en etkin harcama kararlarını kendileri vereceklerdir. Yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen bağımsız organları bulunmaktadır. Bunlar yerel yönetimlerin idari organları olarak anayasa ve kanunlarla belirtilmiş olan yerel nitelikteki hizmetleri yerine getirirler.

3. YÖNETİMLER ARASINDA DENGELİ GÖREV VE GELİR DAĞILIMININ OLMASI

Anayasalara bakıldığında yerel yönetimler üzerinde vesayetçi bir anlayışın hakim olduğu, 1924 Anayasası çerçevesinde hazırlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun da bu vesayetçi anlayışın bir ürünü olduğu görülmektedir (Kırışık ve Sezer,2006:17). Ancak, son yapılan değişikliklerle bu durum değişmiş ve merkezi yönetimin gerek organik gerekse işlevsel olarak güçsüz kılınması yaklaşımı kanunlara yansıtılmamıştır (Günday,2005:165). Zamanla sanayileşme, toprak mülkiyetinde kutuplaşma, tarımda makinalaşma nedeniyle köylerden kentlere olan göçler kentleşme olgusunu doğurmuş ve belediye hizmetlerine olan talebi hızla arttırmıştır (Coşkun ve Uzun,2005:157).

Günümüzde yerel yönetimlere verilen görev ve yetkiler ülkelerin devlet felsefesine, geleneklerine, kültürlerine, tarihsel gelişim süreçlerine ve sosyo-ekonomik yapılarına göre ve ülkenin anayasal yapısına, siyasi partilerin ideolojilerine50, gönüllü kuruluşların kamu ihtiyaçlarını karşılamadaki rolüne ve halkın yönetimle olan ilişkilerin düzeyine göre ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Genellikle her ülkede merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde siyasi, idari ve mali yönden etkili olmanın, baskı kurmanın yollarını aramakta ve eline imkan geçtiğinde bunu kendi siyasi eğilimleri doğrultusunda değerlendirmeye çalışmaktadır (Eryılmaz,1988a:163). Bu nedenle bir memlekette uygulanan yerel yönetim modelinin başka bir ülkede uygulanabilmesi beklenemeyeceği gibi bir ülkenin her yerindeki uygulamanın da aynı olması oldukça ender karşılaşılan bir durumdur (Yalçındağ ve Ulusay,1967:29).

Kamu mal ve hizmet üretimi, hemen hemen her ülkede merkeziyetçilik eğilimlerine göre çeşitli derecelerde olmak üzere, merkezi ve yerel yönetimler

arasında bölüşülmüştür. Kamu hizmetlerinin yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasında bölüşülmesi, doğal olarak mali kaynakların da bölüşülmesini gerektirir. Çünkü bölüşülen hizmetlerin karşılanması mali kaynakları gerektirir. İşte bu nedenle hizmet veya görev dağılımında nesnel ve kesin ölçütler bulunması gerekir. Hizmetin kimin tarafından yapılacağı sağlam kurallara bağlanmadığı takdirde karışıklıklar meydana gelmektedir. Yönetimler arası hizmet ve gelir dağılımının düzenlenmesinde, her ülkenin kendi tarihi birikimleri, siyasi geçmişi, coğrafi yapısı ve ekonomik verimlilik gibi değişik özellikler belirleyici olmaktadır (Musgrave,1994:445,446). Ancak, Türkiye'de yönetimler arasında gelir, görev ve yetki paylaşımı henüz düzenli bir esasa bağlanamamıştır. Bu konuyla ilgili yasal olarak Anayasanın 127. maddesindeki "…. il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçları…" tek ölçüt olarak belirlenmiş, fakat "mahalli müşterek ihtiyaçlar"ın diğer ihtiyaçlardan nasıl ayrılacağı konusunda bir hüküm konulmamıştır.

3.1. Yönetimler Arasında Görev Dağılımı

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi her ülke tarafından kabul edildiğine göre bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi için yeterli mali kaynağın yerel yönetimlere bırakılması gerekmektedir. Tüm vatandaşları ilgilendiren hizmetlerin merkezi hükümet, yerel hizmetlerin de yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi ilke olarak benimsenmiştir (Akdoğan,2003:368). Görev dağılımı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim kuruluşlarınca, hangilerinin yerel yönetimlerce yerine getirileceğinin belirlenmesidir. Burada asıl amaç, hizmetlerin en etkin biçimde sunacak kuruluşlarca yerine getirilmesidir. Yerel yönetimler konusunda her ülke tarafından benimsenmiş örnek bir model olmamakla birlikte, yerel yönetimlerin sayılarının azaltıldığı, hizmetlerin halka en yakın yönetimlerce daha etkin yerine getirildiği, rasyonel ölçülerde merkezi hükümetlerden yerel yönetimlere yetki devrine gidildiği görülmektedir.

Yerel yönetimlerin genel makro amaçlara ulaşmada ve bürokratik engellerin azaltılmasında etkili olması; yerel ihtiyaçların tespitinde ve mali kaynakların etkin kullanımında daha avantajlı olması nedeniyle hizmet dağılımında yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından güçlendirilmektedirler. Köy Kanunu ile köy yönetimine, cumhuriyetin ilk yıllarının ağır şartlarında birçok görevler verilmiş ve 1930 yılında yürürlüğe konulan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla listeleme yöntemi getirilerek belediyelere birçok görevler verilmiştir. Bu gelişmeleri

izleyen 1961 Anayasası'nda ise il, belediye ve köyler anayasal kurumlar haline getirilmişlerdir.

Yerel yönetimlerle ilişkili olarak çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yerel yönetimlerin görev alanları yeniden düzenlenirken "mahalli müşterek ihtiyaçlar" kavramına açıklık getirilmemiş, kimin belirleyeceği hususuna yer verilmemiş, görevler sayma yoluyla belirlenmeye çalışılmıştır (Ulusoy,2005:183). Bu durum ilerde gerek yerel yönetimler arasında gerekse merkezi ve yerel yönetimler arasında görev karmaşasının doğmasına sebep olacaktır.

3.2. Görev Dağılımında Uygulanan Kriterler

Kamu ekonomisi üretici birimleri arasında hizmetlerin bölüşülmesi, sonuçta giderler olarak ortaya çıkacağından, buna "gider dağılımı" de denebilir. Kamu hizmetlerinin, merkezi yönetim ile birlikte yerel yönetimler tarafından sağlanması hemen hemen bütün ülkelerde kabul edilmiş bir uygulamadır. Bu çerçevede, genel bir ilke olarak, bütün vatandaşları ilgilendiren hizmetlerin, merkezi yönetim tarafından; bölgesel ve yerel hizmetlerin, o bölgenin yerel yönetimi tarafından sunulması temel ilke olarak benimsenmiştir. Fakat hangi hizmetlerin yerel yönetimlerce ve hangilerinin eyalet veya merkezce görüleceği hususunda kesin kriterler koymak zordur. Bununla birlikte, hizmetlerin merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında bölüştürülmesine ilişkin çeşitli ekonomik sosyal ve teknik kriterler bulunmaktadır. Söz konusu kriterleri; ekonomik etkinlik mali adalet, siyasi sorumluluk ve idari etkinlik (Öztürk,1997:39) veya ölçek ekonomileri, alan ekonomileri, fayda-maliyet taşmaları, tüketiciye yakınlık, tüketici tercihleri şeklinde belirlemek mümkündür.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yapılacak bir görev paylaşımında, yerel yönetimlere halkın gündelik yaşamını yakından ilgilendiren ve gündelik yaşamı kolaylaştıran, eğitim, sağlık, kültür, çevre, eğlence, dinlenme, imar, bayındırlık, ekonomik ve sosyal kalkınma, denetim ve asayiş gibi konularda görevler verilmelidir. Türkiye'de İl özel idareleri, belediyeler ve köylerin temel kuruluş ve görev kanunlarında oldukça fazla ve önemli görevler verilmiş ve kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dağılımı konusunda yasal olarak tek kriter benimsenmiştir. Bu da Anayasa'nın yerel yönetimler için belirlediği "belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçları"na ilişkin ihtiyaçlardır. Fakat yerel ihtiyaçlarla merkezden karşılanması gereken hizmetlerin ayırımı konusunda anayasada bir hüküm bulunmamaktadır. Bu

nedenle Türkiye'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki dağılımının düzenli bir esasa dayandığını, söylemek mümkün değildir.

3.2.1. İktisadi Kriterler

İktisadilik kriterine göre, bir hizmet hangi idare tarafından daha düşük maliyetle üretilip halka sunulabilecekse o idareye verilmelidir. Bölge halkının, ödedikleri vergilerle, kendilerine sunulan hizmetler arasında bir paralelliğin olması, mali adalet ilkesinin bir gereğidir. Hizmetlerin dağılımında iktisadi unsur önemli bir etkendir. Hizmetin en ekonomik ve etkin biçimde hangi idare tarafından yürütüleceği önemlidir. Esas olan görevin veya hizmetin halka en yararlı, en ucuz ve en çabuk hangi kuruluş tarafından yerine getirileceğidir.

1961 Anayasası'nda olduğu gibi 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde de "mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmüne yer verilerek kamu hizmetleri, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, hizmet etkinliğinin ve rasyonel kaynak kullanımının gerektirdiği ölçüde bölüştürülmesi ve yönetimlere kendilerine verilen görevlerle orantılı gelir kaynakları sağlanması konusu üzerinde durulmuştur. Harcamaların yapılması, dağılımı ve etkileri ekonomik bir olay olduğundan hizmetlerin sunulmasında ve dağılımında bir optimum aramak kamu maliyesinin ele aldığı temel konulardan biri olmuştur.

3.2.1.1. Hizmetin Faydasının Yayıldığı Alan

Kamusal hizmetlerin fayda alanları birbirinden son derece farklıdır. Hizmetin etkilediği alan ve dışsallıklar dikkate alınarak yerel halka hitap eden hizmetlerin yerel yönetimler tarafından, daha büyük kitleye hitap eden hizmetlerin ise; merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi daha rasyonel olacaktır (Ulusoy,2000:131). Çünkü, bölge sakinlerinin tercihlerini yerel yönetim kadar anlayabilme olanağına sahip bulunmayan merkezi yönetim, hizmete de gerekli kaynağı ayıramayacağı gibi, bu tür hizmetlerin merkezi yönetim tarafından üretilmesi halinde bürokrasinin sebep olacağı genel giderlerindeki artışlar hizmetin birim başı maliyetinin artmasına da sebep olacaktır (Nadaroğlu,1986:80).

Türkiye'de yerel yönetimlere kuruluş kanunlarıyla oldukça fazla görev alanı tanınırken, yeterli düzeyde mali kaynak sağlanmamış; ayrıca bu görev alanları değişik zamanlarda çıkarılan kanunlarla daraltılarak yerel yönetimlerin yetkisindeki birçok görev merkezi yönetimce üstlenilmiştir. Aslında bu tür yerel

hizmetlerin görülmesinde yerel yönetimler daha etkindir. Bu etkinliğin bir bölümü hizmetin arzındaki, diğer bir bölümü de talebindeki üstünlükten ileri gelmektedir. Bazı hizmetlerin merkezi yönetim tarafından görülmesi, hizmetin kavranamaması, ihtiyacın bilinememesi, kırtasiyecilik, bürokrasi ve idari personel israfı gibi sakıncalar ortaya çıkarabilmektedir. Ayrıca bu hizmetlerin o yerel yönetimde yerleşenler tarafından en iyi şekilde değerlendirilip yerine getirilmesi daha kolaydır (Öncel,1992:37).

3.2.1.2. Bölgesel Değerlendirilmiş Mallar

Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen eğitim, sağlık ve konut hizmetleri gibi hizmetlerin tamamına yakın bir kısmı, bölgesel düzeydeki değerlendirilmiş mallardır. Değerlendirilmiş malların marjinal sosyal faydası marjinal özel faydasından büyüktür. Bu sebepten ötürü bu tür malların üretimi tamamen piyasaya bırakılmaz. Bu durumda değerlendirilmiş malların üretimi kısmen veya tamamen kamu tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilir. Değerlendirilmiş malların faydası bazen yüksek öğrenim hizmetlerinde olduğu gibi ülkenin tümüne, bazen de ilköğrenim hizmetlerinde olduğu gibi belli bir bölgeye yayılır. Böyle bir durumda fayda alanı bölgesel olan değerlendirilmiş malların üretiminin yerel yönetimlere bırakılması gerekir (Nadaroğlu,1986:80).

3.2.1.3. Hizmetlere Olan Talebin Optimum Düzeyde Belirlenmesi

Yerel yönetimlerin sunmakla yükümlü oldukları hizmetlerin türleri, bazen miktarı ve sırası kanunla önceden belli edilmiş ve görülmesi hukuken zorunlu hale getirilmiştir. Bu sebeple hizmetin türünü ve sırasını saptamakta yerel yönetim birimleri sanıldığı kadar özgür değildirler. Türkiye'de de belediyelerin öncelikle gerçekleştirmek zorunda oldukları hizmetler Belediye Kanunu'nda ayrı ayrı sayılmak suretiyle belirtilmiştir (Nadaroğlu,1986:81). Hizmetin başlangıçtan iyi değerlendirilip değerlendirilememesi onun yerine getirilme etkinliğini arttıran önemli bir faktördür. Yerel yönetimler, bazı hizmetlerin düzeyini tespit ve sıralamasını yapma bakımından, merkezi yönetime oranla daha yüksek bir etkinlik sağlarlar. Çünkü yerel yönetimler, diğer yönetim birimlerine göre oranla daha küçük tüketim birimleri olduğundan, hizmetlere olan talep konusunda fertlerin tercihlerini daha iyi yansıtmaktadırlar. Bu sebeple yerel taleplere uygun hizmetleri sunmak bakımından daha avantajlı bir konuma sahiptir (Öncel,1992:38).

3.2.1.4. Dışsallıkların Giderilmesi Sorunu

Kaynakların optimum etkinlikle kullanılması amacından uzaklaşılmasına, bazı sapmaların meydana gelmesine sebep olan en önemli faktörlerden biri dışsallıklardır. Bir yerel yönetim birimince üretilen hizmet, o yerel çevrede bulunan diğer kişileri etkileyip pozitif veya negatif dışsallıklara sebep olabilmektedir. İster kamu mal veya hizmeti, ister piyasa mal veya hizmeti olsun, bunları satın alıp tüketene sağladığı fayda veya maliyeti yanında, başkalarını etkileyen fayda veya maliyetleri de mevcutsa dışsallık söz konusudur. Diğer bir ifade ile özel fayda ve maliyet yanında ek sosyal maliyet veya dış fayda oluşmaktadır. Böylece kamu ekonomisince üretilen veya tüketilen mal ve hizmetlerin, başkalarının maliyet fonksiyonu ile fayda fonksiyonunu etkileme derecesi, hizmetlerin tahsisinde önem kazanmaktadır (Öncel,1992:43).

3.2.1.5. Azalan Verimler Kanununun Etkisi

Her ülkede birbirinden farklı yapı ve sayıda birçok yerel yönetim birimi vardır. Bunların her birinin faaliyet alanlarının genişliği ve yürüttükleri faaliyetler birbirlerinden çok farklıdır. Bu nedenle bölgesel seviyedeki hizmetlerin hangi yerel yönetim birimince yerine getirileceği saptanırken "Azalan Verimler Kanunu"nun etkisini gözönünde bulundurmak gerekir. Çünkü, fayda alanı bölgesel olan hizmetlerde işletme büyüklüğünün belli bir noktadan sonra artması halinde azalan verimler ortaya çıkabilmektedir. Bu da, üretimdeki verimin düşmesine sebep olacaktır. Bundan dolayı hizmet bölüştürülmesinde hizmetin gerektirdiği optimal işletme büyüklüğü ile hizmet biriminin kapasitesi ve faaliyet alanının genişliği arasındaki ortak ilişkileri iyi değerlendirmek gerekir (Nadaroğlu,1986:83).

3.2.2. Geleneksel Kriterler

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev dağılımında uygulanan klasik yönteme göre, ulusal düzeyde bölünmezlik ve mahrum edilemezlik özelliklerine sahip milli savunma, diplomasi, iç güvenlik, adalet gibi kamusal hizmetler kesinlikle merkezi yönetim tarafından yerine getirilmeli; genellikle bölgesel düzeydeki su, kanalizasyon, mezbaha, kent içi ulaştırma, çevre düzenlemesi ve park gibi bir kısım yarı kamusal hizmetler ise, yerel

yönetimler tarafından yerine getirilmelidir. Özellikle, XX. yüzyılın ikinci yarısından sonra dünyanın hemen her yerinde bir kısım hizmetler yeni yönetim anlayışlarının gelişmesi ve değişik hizmet beklentilerinin oluşması gibi nedenlerle giderek merkezileştirilmiş; daha önceden yerel yönetimler tarafından görülen bazı hizmetler merkezi yönetimin görevleri arasında yer almaya başlamıştır. Buna rağmen yerel yönetimlerin toplum yaşantısındaki rolü ve önemi giderek artmıştır. (Nadaroğlu,1986:83).

Hizmetlerin bölüşülmesinde o ülkede yerleşmiş geleneklerin yanı sıra yeni uygulama ve hizmet beklentilerinin de etkisi vardır. Yıllardır yerel yönetim veya merkezi yönetim tarafından yapılmakta olan hizmetler aynı idareler tarafından yapılmaya devam etmektedir. Genel olarak bütün ülkelerde durum böyledir. Türkiye'de bu alanda bazı gelişmeler ve değişiklikler olmuş, daha önceleri yerel yönetimlerin yüklenmiş olduğu hizmetlerin bir kısmı giderek merkezi yönetimlere devredilmiştir. Önceleri ilköğretim tamamen il özel idarelerinin yükümlülüğü altında ve ilkokul öğretmenleri 1950 öncesine kadar aylıklarını bile il özel idarelerinden alırlarken şimdi bu tür hizmetler merkezi idarenin yetki ve sorumluluğu altında yürütülmektedir.

3.3. Hizmetlerin Merkezileştirilme Nedenleri

Kamu hizmetleriyle yerel yönetim gelirleri arasında önemli bir bağlantı bulunmaktadır. Avrupa'da kamu gelirleri ile kamu harcamalarının oranı yerel ve merkezi yönetim arasında yarı yarıya kabul edilmesine rağmen, Türkiye'de bu oran yaklaşık gelirin %15'i yerel yönetimler, %85'ini merkezi yönetimler tarafından kullanılarak kamu harcamaları yapılmaktadır (Falay,2003:47). Günümüzde, eskiden beri yerel yönetimler tarafından yapılmakta olan bazı hizmetler artık merkezi yönetim tarafından yerine getirilen görevler arasında yer almaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payları incelendiğinde, hizmetlerin giderek merkezileştirilmekte olduğu kolayca görülecektir.

Yerel yönetimlerin hizmetlerinin her geçen gün artması, endüstriyel gelişmeye karşı çevre koşullarını, yaşam kalitesini artırma gerekliliği ve halkın artan ihtiyaçlarının yeni hizmetleri zorunlu kılması, göçlerin yüksek maliyetli hizmetler gerektirmesi ve belediyelerin bunları karşılayacak gücünün olmaması, yerel yönetimlerin mali sorunlarını artırmakta ve merkeze bağımlı hale getirmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılarak mali anlamda merkeze bağımlı olmaktan çıkarılıp özerklikleri sağlanması gerekir (Saran,2004:179). Özellikle göç ve hızlı kentleşmeye bağlı olarak yerel hizmetlerin nitelik ve nicelik yönünden verimsiz kalması belediye gelir

kaynaklarının günün koşullarına uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Ancak, toplumsal, ekonomik ve teknolojik gelişmeler karşısında gerek kaynakların etkin kullanımı gerekse bunlara paralel olarak gelir ve kamu hizmetlerinin dağılımı konularında kayda değer bir gelişme sağlanamamıştır.

3.3.1. Gelirlerin Merkezileştirilmesi

Günümüzde özellikle üniter devletlerde, bol gelir getiren vergilerin hemen hemen tamamı merkezi yönetimin elinde toplanmış, Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, ÖTV, KDV gibi verimli muamele vergileri, bugün için tamamen merkezi yönetimlere bırakılmışlardır (Ulusoy ve Topal,1997:204). Emlak Vergisi 1972 yılında merkezi yönetimin yetkisine bırakılmışken, 1985'te merkezi yönetimden alınarak belediyelere bırakılmış ve yerel bir vergi şekline dönüştürülmüştür. Emlak vergisinin genel bütçe gelirleri ve diğer vergi gelirleri içindeki payı oldukça düşük olduğu için önemli bir gelir kaynağı olamamıştır. 1971'de genel bütçe gelirleri içindeki payı %0.73, 1975'de %0.30, vergi gelirleri içindeki payı ise; 1971'de %0.95, ve 1975'de %0.37 gibi çok düşük oranlarda bulunmaktaydı (Giray,2001:248).

Yerel yönetimlerin özerk ve güçlü kuruluşlar olabilmeleri için en önemli unsur bunların mali bakımdan merkezi yönetime bağımlı olmayacak ölçüde yeterli mali kaynaklara sahip olmaları ve bu kaynakları kullanacak bağımsız karar organlarına sahip olmaları gerekir. Türkiye'de yerel yönetimlerin mali yapılarına bakıldığında, gelir kaynaklarının yetersiz kaldığı ve kaynak bakımından merkeze bağımlı olduğu görülmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin mali özerkliğinden bahsetmek pek mümkün gözükmemektedir.

3.3.2. Bilim ve Teknikteki Gelişmeler

Hizmet dağılımında bilim ve teknik alandaki gelişmelerin, ülkenin yüzölçümü büyüklüğünün ve ulaştırma alanındaki gelişmelerin büyük rolü vardır. Bilim ve teknikte özellikle ulaştırma alanında kaydedilen gelişmeler uzaklıkları kısaltmış, nüfus hareketliliğini ve nüfus etkileşimini arttırmış, sonuçta bölgesel ayrılıklar kavramında çok köklü değişikliklere sebep olmuştur. Ulaştırmada sağlanan hız, özellikle yüzölçümü çok büyük olmayan ülkelerde, nüfus hareketliliğinin görülmemiş bir biçimde artmasına bir anlamda ülkenin bütününün tek bir bölge seviyesine inmesine sebep olmuştur. Bunun sonucu olarak eskiden yerel kabul edilen bazı hizmetler artık ulusal bir nitelik kazanmıştır. Uzaklıkların kısalması sonucu yerel sınırlar adeta yok olduğundan

ülkenin çeşitli bölgelerinde dağınık bir biçimde yaşayan insanlar eşit standartta hizmet talep etmeye başlamışlardır (Nadaroğlu,1986:85). Önceden yerel yönetimler tarafından yürütülen hizmetler yeni gelişmeler karşısında merkezi yönetim tarafından yürütülmeye başlamıştır.

3.3.3. Göçlerin Sebep Olduğu Değişiklikler

XIX. yüzyıldan beri Türkiye siyasi ve tarihi olayların etkisiyle büyük nüfus hareketlerine maruz kalmıştır. 1878 Berlin Anlaşması'ndan ve özellikle 1913 Balkan Harbinden sonra Balkan topraklarının kaybedilmesi üzerine buralardan anavatana doğru yoğun göç dalgaları yaşanmış ve bunu mübadele anlaşmalarıyla gelen göçler izlemiştir (Karpat,1996:94,95). XX. yüzyılın ikinci yarısında, iktisadi ve sosyal sebeplerden dolayı yaşanan köylerden kentlere yoğun göç olgusu temel toplumsal sorunlardan birini oluşturmuştur. 1950'lerden sonra sanayileşme ve tarımda makinalaşmayı izleyen yıllarda (Kazancı,1982:240) ve özellikle 1970'lerden sonra etkileri hissedilen, köylerden şehirlere göç olgusuyla birlikte belediye hizmetlerine olan talep hızla artmaya başlamıştır. Böylece yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin yapması gereken hizmetlere olan ihtiyaçlar artmış, göç edenlerin talep ettikleri mal ve hizmetlerin yüksek yatırım maliyeti gerektirmesi nedeniyle belediyeler mali açıdan merkezi yönetimlerin desteğine daha fazla ihtiyaç duymaya başlamışlardır. Son yarım yüzyılda Türkiye dünya'nın en hızlı kentleşen ülkelerinden biri olmuştur. Kentleşme hızı II. Dünya Savaşı'nı izleyen 35 yıl içerisinde yılda ortalama %7 seviyelerinde seyrederken, bu oran son yıllarda düşmekle birlikte hızlı kentleşme olgusu yine de devam etmektedir (TÜSİAD,1995:73).

3.3.4. Hizmet Boyutlarının Genişlemesi

Bugün dünyada yerel hizmetlerin boyutları öyle artmıştır ki, bazen merkezi yönetim bile bunları tek başına karşılayamayacak duruma düşmüş, hizmetin uluslararası kuruluşlar ya da çok taraflı anlaşmalar yolu ile gerçekleştirilmesi zorunlu hale gelmiştir. Çevre korunması gibi bazı hizmetlerin ulusal düzeyde ele alınması yeterli olmamakta, uluslar arası kuruluşların gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Çevre'nin korunmasıyla ilgili uluslararası örgütler de bu gelişmeler sonucunda kurulmuştur. Cumhuriyet öncesinde su, aydınlatma, toplu taşıma gibi alt yapı hizmetleri yabancı şirketler tarafından yapılan İstanbul hariç olmak üzere, 389 belediyeden, içme suyu olan belediye

sayısı: 20, fenni su tesisat ve şebekesi olan belediye sayısı: 2, elektrik tesisatı olan belediye sayısı: 4, mezbaha tesisi olan belediye sayısı: 17, spor alanı olan belediye sayısı: 7, park ve bahçeleri olan belediye sayısı: 29, mevcut asfalt yol uzunluğu: 17 km, mevcut şose yol uzunluğu: 251 km, kaldırım uzunluğu: 578 km, köprü, menfez sayısı: 393 adet olduğu göz önünde bulundurulduğunda günümüze kadar yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin hizmetlerinde inanılmaz boyutlarda artışlar olduğu görülecektir (Aytaç,1993:539).

Birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye'de de yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin karşı karşıya bulunduğu kaynak ihtiyacı, hizmetlerdeki niteliksel ve niceliksel artışa bağlı olarak artarak devam etmektedir. Çünkü, sosyal yaşantıdaki, nüfus artışındaki, bilim ve teknolojideki gelişmeler hizmet beklentilerinde büyük artışa sebep olduğu için yerel yönetimlerin mevcut kaynaklarla görevlerini yerine getirmeleri zorlaşmaktadır.

3.3.5. Yönetimin Rasyonel Olma Zorunluluğu

Bilim ve teknolojideki ilerlemelere paralel olarak, rasyonel yönetim ve işletme usulleri hizmetlerin asgari bir ölçeğe göre organize edilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu asgari ölçek çoğunlukla yerel ihtiyaçlara göre değil, ulusal ölçülere göre belirlenmektedir. Bu durumda görevi üstlenen merkezi yönetim kendi kuruluşu aracılığı ile daha önce yerel yönetimlerce yerine getirilmekte olan hizmetleri sunma görevini yurt çapında üstlenmek ve gerçekleştirmek zorunda kalmaktadır (Nadaroğlu,1986:86).

Her kamusal hizmetin tek sahibi bulunmalı ve aynı hizmet birden çok yönetimi ilgilendirmemelidir. Bu nedenle görev ve yetki çatışmasını önlemek için hizmetlerin kesin tanımı ve sınırı belirlenerek görev alanı iyice sınırlandırılmalıdır (DDK,1996:115). Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin mali ilişkilerindeki istikrarsızlık ve yetersizlik nedeniyle yerel yönetimler artan hizmet ihtiyaçlarını karşılamak üzere belediye hizmetlerinin özel sektöre kiralanması, bazı hizmetlerin özelleştirilmesi, gayrimenkul değer artışlarından elde edilen ranttan pay almak gibi alternatif uygulamalara ve gelir kaynaklarına yönelmişlerdir (Falay, Kalaycıoğlu ve Özkırımlı:1996:22,23).

3.4. Yerel Yönetimler Tarafından Gerçekleştirilen Bazı Hizmetler

Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki dağılımını, her zaman ve her yerde geçerli olabilecek değişmez ve kesin kriterlere göre düzenlemek mümkün olmamaktadır. Her ülkenin anayasal düzeni, gelişmişlik ve

gelir düzeyi, coğrafi ve demografik koşulları, sosyal ve kültürel özellikleri gibi sahip oldukları farklı yapıları nedeniyle yerel yönetimlerin üstlenmiş oldukları hizmetlerde ve hizmet yapılanmasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Hollanda da ülkenin dörtte birinin deniz seviyesinin altında bulunması nedeniyle sular idaresi, il, belediye ve hatta merkezi yönetimin dışında yapılandırılmasında olduğu gibi (Önder,2005:56), yönetimler arası hizmet paylaşımında zaman ve yere göre değişiklikler görülmektedir. Buna rağmen pek çok ülkede öteden beri bazen sadece yerel yönetimler tarafından, bazen de merkezi yönetimle ortaklaşa görülmekte olan birçok hizmetler bulunmaktadır.

3.4.1. Merkezi Yönetim ile Ortaklaşa Görülen Bazı Hizmetler

Bayındırlık ve imar hizmetleri, sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri, kültürel hizmetler, sosyal yardım hizmetleri gibi bazı hizmetler yerel yönetimler ve merkezi yönetim tarafından birlikte yürütülebilmektedir. Ulusal yollar devlet tarafından, il yolları il özel idaresi tarafından, belediye sınırları içindeki şehir içi yollarda belediyeler tarafından yapılmaktadır. Sağlık ve eğitim alanında da benzer uygulamalar bulunmaktadır. Bazı gelişmiş batı ülkelerinde sağlık hizmetleri büyük ölçüde merkezi yönetim dışındaki kişi, kurum ve kuruluşlar ile özellikle yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirilmektedir. Bu tür hizmetler, daha önce değinilen etki alanı, dışsallık ve etkinlik gibi nedenlerle kural olarak merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir. Ancak, yerel yönetimlerin belirli ölçülerde hizmete katılması söz konusudur. Bu katılma ülkeden ülkeye olduğu kadar, aynı ülke içindeki yerel yönetimler arasında da farklı boyutlarda olabilmektedir (Öncel,1992:51).

3.4.1.1. Bayındırlık ve İmar Hizmetleri

Bütün ülkeyi ilgilendiren büyük baraj, şehirlerarası yol, köprü ve liman gibi alt yapı tesisi niteliğindeki hizmetler merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. Görüldüğü gibi etki alanı belli bir bölge dışına yayılan imar faaliyetleri merkezi yönetimin görevleri dahilindedir. Ancak, öyle imar faaliyetleri vardır ki bunlar belli bir bölge yönetimi etkinlik alanı içerisinde kalır. Yerel yönetimleri birbirine bağlayan veya kent içi yolların bakım ve onarımı, parkların ve meydanların yapımı, bakımı ve onarımı, küçük ve basit köprülerin yapımı, köyleri ilçelere ya da ana yola bağlayan ikinci derecedeki yolların yapımı ve bakımı gibi hizmetler genellikle yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmıştır. (Öncel,1992:58). Türkiye'de yaşanmakta olan hızlı

nüfus artışı ve kırsal alandan kentsel alana yoğun göç, kentlerde içme suyu, kanalizasyon, katı atık ve atık su arıtma gibi çevre ve alt yapıya ilişkin sorunları artırmakta (Özdemir,1991:314), belediyelerin büyük çoğunluğu genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarla ancak personel giderlerini karşılayabildiklerinden, kentsel alt yapıya yeterli kaynak bulamamaktadırlar (DPT,2005:126).

Şehirlerde özellikle bayındırlık ve imar faaliyetleri ve nüfus artışıyla birlikte kentsel rant daha da yükselmekte ve bu rant kentte yaşayan herkes tarafından sağlanmaktadır (Erten,1999:205). Ancak, yapılan yerel bayındırlık hizmetleri nedeniyle gayrimenkul sahipleri bu ranttan daha fazla gelir elde ederken, yerel yönetimlerin katkıları gelire dönüştürülememektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin bayındırlık hizmetleri ve diğer hizmetlerinden dolayı gayrimenkullerinin değerinde yükselme imkanı bulmuş olan gayrimenkul sahiplerinin kendilerinin hiçbir katkısı olmadan elde etmiş oldukları bu rantların hakkaniyet gereği vergilendirilmesi gerekmektedir. Böylece yerel yönetimler yapacakları bayındırlık faaliyetleri için kendilerine finansman kaynağı da sağlamış olacaklardır.

3.4.1.2. Sağlık ve Çevre Hizmetleri

Sağlık personelinin yetiştirilmesi, salgın hastalıklarla savaş ve tam teşekküllü hastaneler açma gibi hizmetleri merkezi yönetim genellikle üzerine aldığından ve bireysel olarak sağladığı faydalarının çok üstünde toplu ve bölünmez faydalar ortaya çıkardığından, sağlık konusundaki esas görev merkezi yönetime düşmekle beraber, yerel yönetimler de kapasitelerine göre hastaneler açmakta, çevre sağlığı ve salgın hastalıklarla mücadele çalışmalarına katılmakta, sanatoryum, prevantoryum, dispanser ve doğum evi gibi kuruluşlar meydana getirmektedirler. Bunlardan ayrı olarak yerel yönetimlerin çocuk bakım evleri, düşkünler ve yetimler yurdu yapmak ve işletmek gibi belli bir bölge ile ilgili sağlık ve sosyal yardım görevleri de bulunmaktadır.

Çevre kirlenmesi konusu gerek ekonomik açıdan gerekse sağlık yönünden idareleri yıllardır meşgul etmekte ve halen de güncel sorunların başında gelmektedir. Özellikle sanayileşme ve kırsal alanlardan kentlere göç, hızla büyüyen çevre sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Sanayi atıkları, çevreye saçılan kirli gazlar gibi zararlı maddeler, doğayı, insan sağlığını ve ulusal refahı çeşitli şekillerde etkilemektedir. Çevre kirliliğine yol açan şahıs veya firmaların denetlenmesi, bunlara karşı yasal müeyyidelerin uygulanması ve önleyici tedbirlerin getirilmesi görevi büyük ölçüde yerel yönetimlere verildiği takdirde bu konuda başarı sağlanabilecektir. Günümüzde, kişi başına düşen yeşil

alanın metrekaresi, bireylerin su ve kanalizasyon hizmetlerinden yararlanma oranı gelişmişlik derecesi açısından gözönünde bulundurulan en temel hususlardandır (Aytaç,2004:6).

Türkiye'de sağlıkla ilgili mevzuata bakıldığında yerel yönetimlere sağlık alanında oldukça geniş yetkiler ve görevler verildiği, bu görevlerin pek çoğunun aynı zamanda merkezi yönetimin görevleri içinde de yer aldığı görülmektedir (Kaan,2002:399,400). Bir hizmetin aynı anda birkaç kuruluş tarafından yürütülmeye çalışılması da koordinasyon ve planlama eksikliğinden dolayı kaynak israfına ve hizmetin etkili ve verimli yürütülememesine sonuçta kaynak israfına sebep olmaktadır.

Dünya genelinde sağlıklı suya erişen nüfus oranı %82 iken, bu oran gelişmekte olan ülkelerde %66, gelişmiş ülkelerde %97'dir. Kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan nüfus oranına bakıldığında bu oranlar dünya genelinde %70, gelişmekte olan ülkelerde %44, gelişmiş ülkelerde %96'dır (Habitat, 1999:15). 2003 yılı itibarıyla 3.215 belediyeden 3.116'sı içme ve kullanma suyu şebekesine, 2.164'ü kanalizasyon şebekesine ve 3.018'i katı atık toplama hizmetine sahip olup, toplam belediye nüfusunun yüzde 97,1'i katı atık toplama hizmetinden, yüzde 97,2'si içme ve kullanma suyu, yüzde 81'i ise kanalizasyon şebekesinden yararlanmaktadır (DPT,2005:126,127). Görüldüğü üzere Türkiye'de belediye statüsündeki yerleşim yerlerinde nüfusun %90'ından fazlasına sağlıklı içme suyu hizmeti sunulurken, kanalizasyon şebekesinin hizmet ettiği nüfus oranı %81 ile dünya ortalamasının üzerinde, gelişmiş ülkelerin ise oldukça altında yer almaktadır.

3.4.1.3. Eğitim Hizmetleri

Bir toplumda fırsat eşitliği varsa o toplumda sosyal adalet de var demektir. Eğitim işgücünün üretkenliğinin kalitesini arttırarak milli gelirin artışını yani büyümeyi olumlu yönde etkilemektedir (Akalın,2000:221,225). Bunun gibi çeşitli dışsallıkları olmakla birlikte Türkiye'de eğitimi milli yapan en önemli dışsallıkları ise, sosyal fırsat eşitliği sağlaması, kalkınmaya katkısı ve modernleşme aracı olmasıdır (Akalın,2000:237). Ancak, bireysel tüketime konu olan eğitim, müze, tiyatro, galeri ve okuma salonları gibi hizmetlerin, sınırsız olarak bedava sağlanması, üretim fazlasına ve kaynak israfına sebep olacaktır. Karma bir mal olan eğitim hizmetleri (Akalın,2000:264) devlet, yerel yönetim ve özel tüzel kişilikler tarafından yürütülmekte ve genellikle ilköğretimden yüksek eğitime doğru gidildikçe, ortaya çıkan faydanın etki alanı da genişlemektedir. Özellikle ilköğretim pek çok ülkede yerel yönetimlerin görev

sahasında bırakılırken gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerden çok merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir (Öncel,1992:58).

Merkezi yönetimin görevleri arasında yer alan eğitim ve öğretim hizmetleri merkezi yönetimin yükünü azaltmak, bürokratik işlemleri önemli ölçüde hafifletmek ve daha etkin bir hizmet sunumu amacıyla Fransa, Almanya ve ABD gibi pek çok ülkede yerel yönetimlere bırakılmıştır (Görmez,1995:333). Dünyadaki ekonomik küreselleşme ile birlikte fırsat eşitliğinin önemi yavaş yavaş azalmakta, özellikle yüksek öğretimin kitlesel hale dönüşmesi, dışsallıklarla ilgili iddiaların geçerliliğini sorgulatmaktadır. Günümüzde sosyal refah devleti hizmeti şeklinde algılanan özellikle yüksek öğretimde, özelleştirme ve öğrenim harçlarının egemen olacağı görüşü hakimdir. Bunun altında devletin küçültülmesi ve piyasanın genişlemesi olgusu yatmaktadır (Akalın,2000:264)

3.4.1.4. Sosyal Yardım Hizmetleri

Günümüzde fakir, kimsesiz, hasta ve işsizlere sağlık, işsizlik, ihtiyarlık sigortaları gibi sosyal güvenlik hizmetleri ile iş bulma ve konut sağlama konularında yardım etmek lütuf değil devletin asli ve önemli görevlerinden biri olmuştur. Bu anlamdaki sosyal yardım hizmetlerinin faydası, ulusal sınırlara ulaşmaktadır. Bu nedenle de söz konusu hizmetlerin önemli bir kısmının yerel yönetim çerçevesinde halledilmesi mümkün değildir (Öncel,1992:57). Çünkü, yerel yönetimlerin mali güçleri buna yetmeyeceği gibi eşit mali güce sahip olmayan yönetimlerin yapacakları farklı yardımlar da vatandaşlar arasında ayrıcalıkların doğmasına sebep olacaktır. Bu da eşitlik ilkesine aykırı düşer. Bundan dolayıdır ki, sosyal yardımlar günümüzde esas itibariyle merkezi yönetimin görevleri arasında yer almıştır. Yerel yönetimler ise kendi bölgelerindeki fakir ve kimsesizlere olanakları ölçüsünde geçici yardımlar yapmakla yetinmektedirler (Nadaroğlu,1986:91). Merkezi yönetim sosyal yardım hizmetlerinin görülmesinde esas yetkilidir. Ancak, yerel yönetimler de bu konuda önemli görevler yerine getirmektedir. Özellikle bölgedeki halka yakın olmaları nedeniyle yardımların en etkili şekilde yerine ulaştırılmasında ve merkezi yönetimin bölgeye yapacağı yardımlarda koordinasyonun sağlanmasında etkili roller üstlenmektedir.

3.4.2. Sadece Yerel Yönetimlerce Yerine Getirilen Hizmetler

Sadece yerel yönetimler tarafından görülmekte olan geleneksel bazı yerel hizmetler önemlerini hala korumaktadır. Bunlar: imar, su ve kanalizasyon,

ulaşım, çevre sağlığı ve temizlik, itfaiye, acil yardım, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar gibi özellikle belde sakinlerinin yararlandıkları günlük hizmetlerdir. Bu hizmetler ezelden beri yerel nitelikli ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilen ve toplum yaşantısının sağlıklı ve huzur içinde yürütülmesinde çok önemli olan hizmetlerdir (Tortop,1996:29;Sakınç,2000:109). Bu hizmetlerin yerine getirilmemesi ya da geç yerine getirilmesi yaşayanları büyük zorluklarla karşı karşıya bırakmaktır.

3.5. Yönetimler Arasında Gelir Dağılımı

Mali kaynakların sınırlı olması, bu kaynakların paylaşımının ilişkilerde önemli bir yer tutması, yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerin mali kaynaklarını kullanıyor olması ve kaynakları harcananın harcayan üzerinde bir denetim ve söz hakkının bulunması gibi sebeplerden dolayı mali kaynakların dağılımı konusu yönetimler arası ilişkilerde en önemli hususlardan birini oluşturmaktadır.

Hizmetleri finanse edecek kaynak bulunmadığı takdirde, görev ve sorumlulukların akılcı dağılımı, yönetimler arası ilişkilerin kurulması konularında başarısız olunacaktır (Ünlü,1993:97). Bununla birlikte yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerle olan mali münasebetleri harcama yapma ve vergi koyma yetkileri, mali transferler, bütçe uygulamaları, istihdam koşulları ve seçim süreci gibi konuları da kapsamaktadır (Sağbaş ve Kösecik,2002:519).

Kamu faaliyetleri, merkezi yönetim yanında yerel yönetimlerin de dahil olduğu çeşitli hizmet birimleri tarafından yürütülmektedir. Bunların görülmesi için ulusal sınırlar içindeki kıt kaynaklardan yararlanılmaktadır. Yerel yönetimler devlet faaliyetlerinin yerine getirilmesi açısından merkezi yönetim gibi kamu ekonomisi üretici birimidirler (Öncel,1992:21). Yerel yönetimler, yerel düzeyde hizmet üreten kuruluşlar olduklarına göre, görevlerini yerine getirebilmeleri, harcama yapabilmeleri için mali kaynaklara sahip olmaları gereklidir. Bu nedenle, gider ile gelir arasında fonksiyonel bir ilişki vardır. Merkezi yönetim, gelirlerini yerel yönetimlerle paylaştığı oranda yerel yönetimler de kendilerine yükletilen görevleri gereği gibi yerine getirebileceklerdir (McMillan,2007:535,536).

Kamu hizmetlerinin çeşitleri ve nitelikleri göz önünde bulundurularak, merkezi ve yerel yönetimler arasında hizmetlerin paylaşımına benzer bir şekilde ortak gelir kaynağı olan milli gelirden, bu yönetimlerin alacakları payların da bölüştürülmesi gerekir. Ancak, ülke kaynaklarının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaştırılmasında ülkeler arasında çeşitli farklılıklar bulunabilmektedir.

1980 öncesi dönemde Türkiye'de merkezi ve yerel yönetimler arasında sistemli bir mali denkleştirme yapılamamıştır. Çünkü bu dönemde kamu gelirleriyle kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmasında tarafsız ve rasyonel davranılamamış, yerel yönetimlere bırakılmış olan gelir kaynakları bu yönetimler arasında etkili bir şekilde paylaştırılamamıştır. (Tosuner,1995:265). Mali denkleştirme ile kaynakların tahsisinde eşitliğin sağlanıp sağlanmadığı tartışmasında mali denkleştirmenin lehinde olan görüşler daha fazla olmasına rağmen uygulamada birçok gelişmiş Avrupa ülkesinde mali denkleştirmenin aleyhindeki verimlilik görüşlerine rağmen, mali denkleştirme politikaları uygulanmaktadır (Sağbaş ve Kösecik,2002:522). Türkiye'de yönetimler arası mali ilişkilerin düzenlenmesinde karma bir yöntem uygulanmaktadır. Bu nedenle gelir kaynaklarının dağılımında çeşitli yöntemler benimsenmiştir (Sakınç,2000:121). Bunlar;

- Vergi kaynaklarının kaylaştırılması

- Yerel yönetimlere merkezi yönetim vergi gelirlerinden pay verilmesi:

- Bir yerel yönetimin kendi gelirlerinden, diğer yerel yönetimlere pay vermesi

- Genel bütçe ödeneklerinden yapılan yardımlar

Uygulamada yerel yönetimlerin sahip oldukları özerklik ve serbestlik derecesi dolayısıyla yerel yönetimlere tahsis edilen gelir kaynakları yerel yönetimlerden beklenen hizmetleri karşılayacak seviyede olmadığından uluslararası anlaşmalarda ve anayasalarda yer alan mali özerklikle ilgili hükümler kuramsal kalmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin özerkliği yalnızca hizmet yapma sorumluluğunu değil aynı zamanda bu hizmetlerin finansmanı sorumluluğunu da gerektirir. Hizmetleri kendi seçtiği organlar tarafından ve özerk bir yapı içinde yürütmek isteyen halk, bu hizmetlerin finansmanını sağlamak için vergilendirme gücünün sorumluluğunu da üstlenmelidir (KAYA,1992:247).

3.5.1. Gelir Dağılımını Zorunlu Kılan Sebepler

Devlet gelirlerinin merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında hizmet etkinliğini gözeten adalet ve eşitlik ilkeleri içinde bölüşülmesi için evvela yerel yönetimlere verilecek görevlerin belirlenmesi gereklidir. Devletin yerel yönetimlerin yapmasını istediği hizmetler açıkça ve tüm boyutlarıyla belli olduktan sonra yerel yönetimlerin bu görevlerin üstesinden gelebilmesi için gerekli önlemlerin devlet tarafından alınarak gelir dağılımının buna göre

yapılması gerekmektedir (Tamer,1997:49). Devletler kendi sınırları içinde alt düzeyde yönetim birliklerine sahiptirler, hatta bu birimler birleşerek bazı ülkelerde devletin kurulmasına sebep olmuşlardır. Devlet bütün vatandaşların toplu çıkarlarını için çaba sarfederken, yerel yönetimlerde kendilerine hayat veren yerel halkın çıkarları için çaba göstermektedirler. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir dağılımı sorununun, rasyonel ve adil esaslara göre çözümlenmesi yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmelerinin vazgeçilmez temel mali koşuludur. Yerel yönetimler yerel düzeyde hizmet üreten birimler olduklarına göre görevlerini yerine getirebilmeleri, doğal olarak, görmekle yükümlü oldukları hizmetin gerektirdiği harcamayı yapabilecek mali kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır (Akdoğan,2003:375).

Yerel yönetimlere sağlanacak gelir bu yönetimlerin görmek zorunda oldukları hizmetleri karşılayacak düzeyde olmalı ve gelir dağılımı yapılırken sosyal, kültürel, coğrafi ve tarihsel sebeplerden kaynaklanan bölgeler arasındaki gelir farklılıkları göz önünde bulundurularak bu farklılıkları azaltacak düzenlemeler yapılmalıdır (Nadaroğlu,1986:94). Mali düzenlemeyi, yönetimler arasında hem gelirlerin dağılımı ve hem de hizmetlerin tahsisi anlamında geniş olarak kabul etmemize rağmen söz konusu düzenleme üniter devlet sistemlerinden çok federatif devletlerde daha çok önem kazanmaktadır.

3.5.2. Gelir Dağılımı Esasları

Merkezi ve yerel yönetimler aynı kaynaktan yararlandıkları için, bunların milli gelirden alabilecekleri azami oran belirlenmelidir. Bazı ülkelerde merkezi yönetimler bütün gelir kaynaklarına sahip oldukları için yerel yönetimlere lütufta bulunmaktadırlar. Bazı ülkelerde ise, yerel yönetimlerin gelir toplama ve gider yapabilme yetkileri zamanla arttırılarak mali özerklikler tanınmıştır (Özer,1976:34). Şayet amaç, yerel yönetimleri bir anlamda merkezi yönetimin subjektif değer yargılarına bağlı keyfi tasarruflarının esiri olmaktan çıkartıp, özerk kaynaklarla donatmak ve bu suretle sözü geçen kuruluşlara mali bir kişilik kazandırmak ise, vergi tabanının bölüşülmesi de sorunu çözümleyemezse merkezi yönetimin yerel yönetimlere fonlar sağlaması için başka yöntemler aranmalıdır. Vergi tabanının paylaşılması, iyi düzenlenebildiği takdirde, sonuç itibariyle dolaylı bir tarzda kaynakların optimum etkinlikle kullanılması amacına da yardımcı olabilecektir (Nadaroğlu,1986:95).

3.5.2.1. Hukuki Etkinliğin Sağlanması

Türkiye'de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ilişkiler "idarenin bütünlüğü ilkesi"ne uygun şekilde yürütülmektedir. Yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve mali kaynak paylaşımı ile ilgili esaslar anayasada, yerel yönetimlerin kuruluşları ile ilgili kanunlarda, bakanlar kurulunun yetkisi dahilinde yapmış olduğu düzenlemelerde, bütçe kanunlarında verilen harcama yetkileri ile vergi gelirleri ve fonlardan verilecek paylarla ilgili özel kanun düzenlemelerinde yer almaktadır (Sakınç,2000:119).

Yerel yönetimler, toplum üyelerinin tercihlerinin ve eğilimlerinin saptanmasında, merkezi yönetime oranla daha etkin oldukları için yerel özelliğe sahip bazı vergi dirençlerini kırmada, merkezi yönetime oranla daha avantajlı bir konuma sahiptirler. Ancak, uygulamada, bu olanağın vergileme yetkisi alanında uygulanmasında hukuki engellerle karşılaşılmaktadır. 1982 Anayasası'nın 73. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkrasında: "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir." hükmü yer almaktadır. Anayasa'nın yetkileri kısıtlayıcı ve sınırlandırıcı yukarıdaki hükmü karşısında, Türkiye'deki yerel yönetimlerin kendilerine bazı vergileri toplamak yetkisi verilse dahi, bunları toplumsal tercihlere uydurabilmek hususunda gerekli hukuki tasarruflarda bulunamayacakları açıktır.

3.5.2.2. Yönetsel Etkinliğin Sağlanması

Toplumların gelişmesine bağlı olarak devletin yerine getirmesi gereken işlevler artmakta ve çeşitlenmektedir. Kamu mal ve hizmetlerinin artması ve çeşitlenmesi yönetimlerin daha fazla kaynağa ve daha etkin hizmet sunumuna ihtiyaç olduğunu göstermiştir. Bu hizmetler merkezi ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilecektir. Merkezi ve yerel yönetimler arasında hizmetlerin paylaşımı yapılırken etkinlik ilkesi yol gösterici olmaktadır (Tekeli,1983:12). Devletin sosyal hizmetleri karşılama masraflarındaki artışlarla birlikte oluşan genişleme, bölgeler arasındaki farklılıkları ortaya çıkarmış, bu hizmetlerin merkezi ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek olması gelir kaynakları hususunda değişik bakış açıları ortaya çıkarmıştır (Buchanan,1966:156).

Aynı şekilde vergilendirme yetkisinde de bazı vergiler merkezi yönetimler tarafından daha etkin bir biçimde tarh ve tahsil edilebilirken bazı vergilerin de yerel yönetimler tarafından tarh ve tahsil edilmesi daha etkin olmaktadır. Vergilemede yönetsel etkinlik, herhangi bir verginin tarh ve tahsili için zorunlu olan reel kaynakların en aza indirilmesini ifade etmektedir. Bunun için gerekli koşullardan biri de, vergi tabanının, vergilemeyi yürüten otoritenin yetkili olduğu bölge içinde bırakılmasıdır.

Türkiye'deki uygulamada, yerel nitelikteki çoğu hizmetler merkezi yönetim yerine getirilmektedir. Hatta tamamen yerel yönetimlere bırakılmış birçok görevin yerine getirilmesi sürecinde bile, merkezi yönetimin idari vesayeti altındadır. Bu nedenle Türkiye'de, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ekonomik etkinliğin sağlandığı söylenemez. Türkiye'de gelir kaynaklarının tümünü tasarruf edebilme yetkisi, merkezi yönetimin elinde bulunmakta, yerel yönetimlerin gerek merkezi yönetimden alacakları gelirin miktarı ve gerekse kendi öz gelirleriyle ilgili ilkeler de genellikle merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Bu nedenle Türkiye'de yönetimler arası rasyonel ve adil esaslara göre yapılmış, etkili ve tutarlı bir kaynak dağılımına gidilememiştir. Yerel yönetimlerin çağdaş yönetim tekniklerden yeterince yararlanmamaları ise, özellikle belediyeler için önemli bir eksiklik olarak kendini göstermektedir. Yerel yönetimler yeterince mali kaynağa sahip olsalar bile bu kaynakları verimli ve etkili bir şekilde kullanacak yönetim teknikleri uygulamadıkları takdirde istenilen kalitede hizmet üretmeleri söz konusu olamayacak, mali kaynaklar verimsiz kullanmadan dolayı boşa harcanmış olacaktır (Coşkun ve Uzun,1999:57).

3.5.2.3. Geleneksel ve Tarihsel Faktörler

Bazı ülkelerde güçlü bir yerel yönetimin varlığı, tarihi ve geleneksel nedenlere dayanmaktadır. Merkezi yönetimler sonradan kurulmuş ve birçok görevleri devralmış oldukları halde yerel yönetimlerin veya federal devletlerde eyaletlerin bazı yetkilerini ortadan kaldırmamışlardır. Bu durumda bazı vergilerin toplanması yetkisi eskiden olduğu gibi yine yerel yönetimlere bırakılıp, tahsilatın bir kısmı merkezi yönetime aktarılmaktadır. Bütün bunlar bazı devletlerde uzun siyasi tartışmalar sonucunda belirlenirken merkezi yönetim kuvvet kazandığı zaman, eyalet ve yerel yönetimlerin mali yetkileri daralmış, aksi durumda son derece genişlemiştir. Özellikle katı merkeziyet ilkesinin geçerli olduğu veya güçlü yerel yönetim geleneğinin bulunmadığı ülkelerde, yerel nitelikteki vergilerin toplanmasında veya artırılmasında bölge idarelerinin etkin olmadığı görülür. Bu nedenle, merkezi yönetim, yerel

yönetimlere bırakılabilecek vergilerin bir kısmını kendisi tahsil eder ve hasılatını yerel yönetimlere devreder (Öncel,1992:66).

Köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip ülkelerdeki yerel yönetimler çok eskiden beri tarh ve tahsil ettikleri vergileri bazı değişiklikler olmakla birlikte geleneklerin ve tarihsel faktörlerin etkisiyle yine uygulamaya devam etmektedirler. Türkiye gibi güçlü bir yerel yönetim geleneği olmayan ülkelerde ise, merkezi yönetimin tüm gelir kaynaklarını kendi tasarrufunda bulundurması yadırganmamaktadır (Nadaroğlu,1986:98). Görüldüğü gibi tarihi ve geleneksel faktörler gelir dağılımını ve yönetimler arası mali ilişkiler sistemini etkileyen en önemli unsurlardan biridir.

3.5.3. Gelir Dağılımını Etkileyen Faktörler

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir dağılımının belli ve kesin kurallara bağlanmış, çoğunlukla benimsenip birçok ülkede uygulamaya konulmuş düzenli, devamlı ve standart bir şekli mevcut değildir (Nadaroğlu,1986:98). Her ülkede çeşitli nedenlerle farklı şekillerde uygulanan bir gelir dağılımı sistemi bulunmaktadır. Fakat merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir dağılımında "etkililik (effectiveness)", "verimlilik (efficiency)", "mali eşitlik", "idari etkinlik" gibi bazı unsurlar göz önünde bulundurulmaktadır.

3.5.3.1. Devlet Yapısındaki Farklılıklar

Yerinden yönetimin yaygınlık kazandığı çağımızda tam anlamıyla üniter yönetim biçimine sahip bir ülke bulmak oldukça zordur. ABD, Kanada, Almanya ve İsviçre gibi federal devletlerle Türkiye, Fransa, İtalya, Hollanda, Danimarka ve İspanya gibi üniter devletler arasındaki fark devletlerin federatif bir devlet yapısına sahip olup olmamasından kaynaklanmaktadır. Özellikle federal yönetim sistemlerine sahip ülkelerde yönetim yapısı oldukça karmaşıktır. Yönetimler arası ilişkiler, ulusal-yerel, bölgesel-yerel ya da ulusal-bölgesel-yerel olmak üzere değişik düzeylerde karmaşık bir nitelik kazanabilmektedir (Başbakanlık TOKİ,1993:15,27). Bu nedenle gelir dağılımının üniter bir devletle, federal bir devlette aynı esaslara göre düzenlenmesi imkansızdır.

AB ülkelerinde yerel yönetimlerin yapısı, fonksiyonları ve sorumlulukları çok geniş bir yelpaze oluşturmaktadır. Bu bakımdan ülkeler arası kıyaslama yapıldığında yanılgılar ortaya çıkabilir. Danimarka'da yerel yönetimlerin harcamaları toplam kamu harcamalarının yaklaşık %60'ını oluşturmasına karşın

bu oran Yunanistan'da %5'dir (Blair,1991:42,43). Bu durum, başta ülkelerin idari yapılarının farklılığı olmak üzere, ekonomik, sosyal, kültürel, tarihi, coğrafi nedenlerle yerel yönetimlere verilen önemin ve bu yönetimlerden kişilerin hizmet beklentilerinin farklılığından kaynaklanmaktadır.

3.5.3.2. Milli Gelir Düzeyindeki Farklılıklar

Ülkelerin gelişmişlik derecelerine göre merkezi ve yerel yönetimlerin milli gelirden aldıkları payların oranlarında büyük farklılıklar görülür. İktisadi anlamda aşırı şekilde üretim artışı olmasına rağmen servet ve gelirlerde de eşitsizlikler artmıştır. Sanayileşmenin gerçekleşmesi üretimi, geliri ve nüfus yoğunluğunu arttırırken bireysel anlamda olduğu gibi bölgesel anlamda da gelir ve servet eşitsizliklerini arttırmıştır. Bu eşitsizlikler sebebiyle bölgeler arasında kalkınma farklılıkları nedeniyle kamu hizmetlerini yerine getirme kapasitesi açısından farklılıklar oluşmuştur (Buchanan,1966:156). Bir ülkede yönetimin yerelleştirilmesi demokrasi açısından önem taşımakla birlikte, ülkenin bölgeler arasındaki nüfus ve gelişmişlik farkları kamu hizmetlerinin eşit bir şekilde yürütülmesine engel olmaktadır. Bu bağlamda merkezi idareye düşen bir görev de yerel yönetimler arasında gelişmişlik bakımından bir eşitlik sağlamak olmalıdır (Aronson ve Hilley,1986:74,75).

Bütün bu hususlar mali düzenlemenin bölgeler arası düzeyde de yapılmasını gerekli kılmaktadır. Böylece bölgeler arasında, hizmetler ve gelir kaynakları bakımından boşluk bırakılmadığı gibi tekrarların da önüne geçilmektedir. Farklı bölgelerdeki yönetimlerin eşit mali yük altında kalmalarını sağlamak amacıyla merkezden mali transferler ve hizmet yardımları yapılmaktadır.

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde yerel yönetim gelirleri genel olarak yerel vergiler ile merkezi yönetim tarafından verilen paylardan oluşmakta ve yerel vergilerin oranları yerel meclisler tarafından tespit edilmektedir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin GSYİH'ya oranı bu ülkelerde de farklılık göstermekle birlikte yaklaşık olarak bu oranlar İsveç ve Danimarka'da %20, Almanya'da %14, Finlandiya'da %13, Avusturya'da %11, seviyelerinde iken; İrlanda'da %2, Lüksemburg'da %3, Portekiz ve İngiltere'de %4'e yakın seviyelerdedir (OECD,2003:145). Türkiye'de ise, bu oran %3-4 seviyelerinde değişmektedir.

3.5.3.3. Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Anlayışı Farklılıkları

Birçok ülkede gelirlerin büyük bir kısmı, yerel vergilerin yetersiz olduğu bölgeleri telafi etmek veya mali kaynakları düşük beldelerin eşitsizliklerini gidermek amacı ile devlet tarafından dağıtılmaktadır. Bu dağıtım şekli ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (Tortop,1996a:1). Merkeziyetçiliğin geleneksel bir durum aldığı ülkelerde gelirlerin de merkezileştirilmesi kaçınılmaz olmaktadır. Büyük vergi kaynakları merkezi yönetim elinde toplanmakta, bu durum ise yerel yönetimlerin gelir yetersizliğine sebep olmakta ve merkezi yönetim gelirlerinden kendilerine pay verilmesini gerektirmektedir. Bu payların dağıtımı ise prensipli ve düzenlenmiş bir mali ilişkiye ihtiyaç göstermektedir (Öncel,1992:26). Bu nedenle gelir dağılımı, toplanan gelirler üzerinden değişik yöntemlerle pay verilmesiyle bazı düzensiz bağışlarda bulunulması esasına dayanmaktadır. Demokratik gelenekler yeterince yerleşmemiş ve yerel yönetimlerin hakları da kanunlarla tam bir güvence altına alınmamışsa yerel yönetimlerin kendilerine yetecek gelirleri elde etmeleri oldukça güç olacaktır. İdari yönden kuvvetli bir yerinden yönetim geleneğinin mevcut olduğu ülkelerde ise, bu geleneğin sağladığı imkanlar nedeniyle yerel yönetimler daha fazla mali özerkliğe ve gelir kaynaklarına sahip bulunmaktadır (Nadaroğlu,1986:99).

4. Mali Kaynaklara ve Harcama Yetkisine Sahip Olma

Yerel yönetimlerin mali özerkliklerinin sağlanmasında yerel yönetimlerin mali kaynaklara sahip olmalarının ve bu kaynakları kendilerinin uygun görecekleri alan ve hizmetler için harcamalarının çok büyük önemi vardır. Yerel yönetimler o yöre için gerekli hizmetleri önem derecesine koyarak yerine getirmekte en rasyonel kararı verecek olan yönetim birimleri oldukları için kaynakların etkin kullanımında da avantajlı olacaklardır. Demokrasinin ve özellikle mali özerkliğin bir gereği olarak yerel rantlar ve yerel kıymet artışlarının yerel yönetimlere geri döndürülebilmesi için karar alma ve uygulama özerkliğinin bu yönetimlere kanunlarla verilmesi etkinlik açısından uygun bir yöntem olacaktır. Böylece yerel yöneticiler yerel hizmetleri yerine getirme sorumluluğunu üstlenirken, bu hizmetler için gerekli finansman kaynaklarını da bulma imkanına kavuşmuş olacaklardır (Bahl,1999:10). Aynı zamanda yönetilenler, verdikleri kaynakların hesabını yerel yöneticilere soracakları için mali ve idari denetimde bulunarak, siyasi baskı uygulayarak, fikir vererek veya çeşitli şekilde yönetimi etkileyerek yönetime katılacaklardır.

SONUÇ

Türkiye'de, yerel nitelikteki çoğu hizmetler merkezi yönetim tarafından yerine getirilmekte ve yerel yönetimlere bırakılmış birçok görevin yerine getirilmesi sürecinde ise, merkezi yönetimin idari vesayet yetkisi bulunmaktadır. Ayrıca Türkiye'de gelir kaynaklarının büyük bir kısmı merkezi yönetimin tasarrufunda bulunmakta ve yerel yönetimlerin gerek merkezi yönetimden alacakları gelirin miktarı ve gerekse kendi öz gelirleriyle ilgili ilkeler genellikle merkezi yönetimce belirlenmektedir. Dolayısıyla, Türkiye'de yönetimler arası rasyonel, adil ve düzenli bir kaynak bölüşümü de yapılmamıştır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve gelir bölüşümü konusunda yetki ve sorumluluklar kesin ilkelere bağlanmadığından, gerek kaynakların toplanmasında, gerek hizmetlerin yerine getirilmesinde boşluklar doğmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ekonomik etkinliğin sağlanmış olduğunu rahatlıkla söyleyemeyiz.

Merkezi yönetim vatandaşın tepkisinden çekindiği için vergi koymak istemediği gibi gelirlerinden daha fazla pay ayırarak gelir kaybetmek de istememektedir. En önemlisi de merkezi yönetim, yerel yönetimlerin gelirlerinin artmasıyla yerel yönetimler üzerindeki otoritesinin ve merkezileşme eğilimlerinin zayıflamasından çekinmektedir. Böylece yerel yönetimler yakın ilişkiler içerisinde olduğu seçmenleriyle ters düşmek, merkezi yönetim ise, vergileri arttırarak makro ekonomik dengeleri bozmak istemediği için mali özerklik tam olarak sağlanamamaktadır.

Yerel yönetimlerin vergi, resim, harç ve benzeri zora dayanan yerel gelir kalemleri üzerinde tasarruf yetkilerinin sınırlı olması, nedeniyle bu kaynaklardan etkin bir şekilde yararlanamamaktadırlar. Yerel yönetimlerin toplam harcamalarının GSMH'ya oranındaki gelişimine baktığımızda bu oranın çok düşük olduğu görülmektedir. Yerel kaynakların oldukça arttırıldığı bir dönem olan 1988 de bile bu oran %2,4 seviyesinde kalmıştır.

Yerel hizmetlerin finansmanına olanak tanıyan fayda vergileri ve kullanıcı fiyatları etkin bir şekilde kullanılamamaktadır. Yerel yönetimler kendilerine parasal olanaklar sağlandığı ölçüde özerk olacakları için maddi imkanlar sağlanmadan yeterli hizmet beklenmemelidir. Mali kaynakların yetersizliği özerkliklerin sınırlanmasına ve merkezi yönetimlerin daha çok müdahale etmelerine neden olmaktadır. Belediyelere kendi kuruluş kanununda ve diğer kanunlarla çeşitli görevler verilmiştir. Bu görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için gerekli kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır. Mali yetersizlik nedeniyle yerel yönetimlerin bazı teşebbüsleri devlet tarafından engellenmekte ya da yerel yönetimler bu hizmetleri merkezi yönetime devretme eğiliminde bulunmaktadırlar.

Yerel hizmetlerdeki gelişmelere paralel olarak yarar ilkesi gereğince yerel yönetimlere konaklama, otopark vb. yerel vergi kaynakları sağlanmalıdır. Bu hizmetlerden yararlanan veya hizmetlerin maliyetine katılan yerel halkın hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleri gereğince yönetime katılımı sağlanmalı, yerel yönetimlerin kaynakların etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanıp kullanmadıklarını denetleyebilmeleri için harcamaların ilanı, hizmet maliyetlerinin duyurulması, meclis oturumlarının rahatlıkla takip edilebilmesi, kararların ilanı gibi gerekli şartlar sağlanmalıdır.

Teorik çalışmalar yerel yönetimlerin kendi sorumluluk alanlarında, verimli, fonksiyonel ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönünde olduğu halde, uygulamada bu ideal modele pek ulaşılamamaktadır. Bunun da temel nedeni siyasi tercihlerin merkezi yönetim lehinde ağırlığını koymasıdır. Yerel yönetimlerin sorumluluk alanları ile ilgili kriterlerin belirlenmesi ve bununla ilgili olarak siyasi tercihlerin hangi yönde kullanılacağı aşılması gereken önemli sorunlardır. Genellikle her ülkede merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde siyasi, idari ve mali yönden etkili olmanın, baskı kurmanın yollarını aramakta ve eline imkan geçtiğinde bunu kendi siyasi eğilimleri doğrultusunda değerlendirmeye çalışmaktadır.

KAYNAKÇA

AKALIN, Güneri. ***Kamu Ekonomisi***, Ankara, Akçağ Yayınları, 2000

AKDOĞAN, Abdurrahman. ***Kamu Maliyesi***, Ankara, Gazi Kitabevi, 2003

ARONSON, J. Richard ve J. L. HILLEY. ***Financing State and Local Governments***, Fourth Edition, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1986

AYTAÇ, Fethi. "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Ana Esasları ve Uygulamada Karşılaşılması Muhtemel Bazı Sorunlar.", ***Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi***, IX, Ekim 2004: 6.

BAHL, Roy. "Implementation Rules for Fiscal Decentralization." ***International Studies Program***, School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, Georgia, Working Paper 99-1, January 1999.

BAŞBAKANLIK TOKİ, IULA EMME, ***Yerel Yönetim Yapıları***, İstanbul, Kent Basımevi, 1993

BLAIR, Philip. "Trends in Local Autonomy and Democracy: Reflections from a European Perspective", ***Local Government in Europe***, Batley, R. ve Stoker, G (Ed.), New York: St. Martin's Press, 1991.

BUCHANAN, James M. "Federalizm ve Mali Eşitlik", (Çev. A. NEMLİ ve S. Y. ÖNCEL), ***Maliye Teorisi ve Politik İktisat***: James M. Buchanan'dan Seçilmiş Makaleler, İstanbul: İÜ Yayın No: 1167, 1966

COŞKUN, B. ve T. UZUN. "İl Özel İdaresinde Yeniden Yapılanma.", H. ÖZGÜR ve M. KÖSECİK (Ed.), ***Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar: 1***, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2005: 157-174.

COŞKUN, B. ve T. UZUN. ***Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar***, Muğla, Muğla Üniversitesi Yayını, 1999

DDK. ***Yerel Yönetimler Sorunları– Çözüm Önerileri***, DDK Yayımları-1, Haziran 1996

DPT. ***2005 Yılı Programı,*** 31 Ekim 2004 Tarih, 25629 (Mükerrer) Sayılı Resmi Gazete

ERYILMAZ, Bilal. "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler: Sorunlar ve Öneriler.", ***Akademik Araştırmalar Dergisi***, 3, 1988a.: 161-171.

FALAY, N., E. KALAYCIOĞLU ve U. ÖZKIRIMLI. ***Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme***, İstanbul, TESEV Yayınları: 2, Boyut Matbaacılık, 1996

FALAY, Nihat. " Kamu Hizmeti ve Yerel Yönetimler İlişkisi." ***I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı***, 18 Mart Üniversitesi Biga İİBF, 6-7 Haziran 2003

GİRAY, Filiz. ***Maliye Tarihi***, Bursa, Ezgi Yayınları, 2001

GÖRMEZ, Kemal. "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine." ***Yeni Türkiye*** (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Mayıs-Haziran 1995: 327-339.

GÜNDAY, Metin. "Kamu Yönetimi Reformunun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi." ***Danıştay Başkanlığı 137.Yıl Sempozyumu***, 11 Mayıs 2005, Ankara: Danıştay Matbaası, 2005:163-176.

HABITAT, ***Basic Facts on Urbanization***, The City Agency of The United Nation, 1999

KAAN, Tufan. "Sağlığın Yerelleşmesi.", ***Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri***, 1-2 Kasım 2000, Ankara, TODAİE Yayın No: 304, 2002:397-405.

KALABALIK, Halil. ***Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku***, Ankara, Seçkin, 2005

KARPAT, Kemal H. ***Türk Demokrasi Tarihi***, İstanbul, Alfa Yayıncılık, 1996

KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması). ***Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu***, Ankara, TODAİE Yayın No:247, 1992

KAZANCI, Metin. "1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar." E. TÜRKCAN (Ed.), ***Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru***, Ankara: Halkevleri Matbaası, 1982.

KIRIŞIK, F. ve Ö. SEZER. "Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler", ***ÇYYD***, XV, Nisan 2006: 5-30.

McMILLAN, Melville L. "Intergovernmental Transfers and Rural Local Governments." R. BOADWAY ve A. SHAH (Ed.), ***Intergovernmental Fiscal Transfers***, Washington, D.C.: The World Bank, 2007.

MUSGRAVE, R. A. ve P. B. MUSGRAVE. ***Public Finance in Theory and Practice***, Fifth Edition, İstanbul, Literatür Yayıncılık Dağıtım, 1994.

NADAROĞLU, Halil. ***Mahalli İdareler***, Üçüncü Baskı, İstanbul, Beta Yayınevi, 1986

OECD. ***OECD Economic Outlook,*** Volume: 2003/2, No. 74, December 2003, Paris, 2003

ÖNCEL, Yenal. ***Mahalli İdareler Maliyesi***, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1992

ÖNDER, Özgür. "Hollanda Yerel Yönetimleri.", ***ÇYYD***, XIV, Nisan 2005:35-63.

ÖZDEMİR, Biltekin. "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler.", ***Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye Sempozyumu***, Marmaris-Altınyunus 23-25 Mayıs 1991, MÜ İİBF Maliye Bölümü ve Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayını, İstanbul,1991:312-325.

ÖZER, İlhan. ***Türk Kamu Maliyesi ve Sorunları***, Ankara, TODAİE Yayın No:156, Sevinç Matbaası, 1976

ÖZTÜRK Azim (1997) **21. Yüzyıl Türkiye'si için Yerel Yönetim Modeli**, İstanbul: Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları.

QUASTEN, Walter. ***Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler, Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı***, 13-14 Temmuz 1995, Ankara, TBD-KAV, 1995

SAĞBAŞ, İ. ve M. KÖSECİK. "Mali Denkleştirme: Ekonometrik Bir Yaklaşım" ***Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri***, 1-2 Kasım 2000, Ankara, TODAİE Yayın No: 304, 2002:519-532.

SAKINÇ, Süreyya. "Vergilendirme Yetkisinin İdarelerarası Tahsisi ve Türkiye Uygulaması" ***Anayasal Mali Düzen, 13. Maliye Sempozyumu***, 14-16 Mayıs,1998, MÜMAUM Yayın No:12, 2000

SARAN, Ulvi. ***Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma***, Ankara, Atlas Yayıncılık, 2004.

TAMER, Mustafa. ***İl Özel İdaresi***, 2.Baskı, İzmir, Ty.

TEKELİ, İlhan. "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi" ***AİD***, XVI, Haziran 1983: 3-22.

TORTOP, Nuri. "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik" ***ÇYYD***, V, Eylül 1996a: 3-13.

TORTOP, Nuri. ***Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)***, Ankara, TODAİE Yayın No: 263, 1996

TOSUNER, Mehmet. "Mahalli İdarelerde Vergilendirme Yetkisi." ***DEÜİİBF Dergisi***, XX, 2, 1995: 259-272.

TÜSİAD. ***Yerel Yönetimler-Sorunlar, Çözümler***, İstanbul, 1995

ULUSOY, A. ve A. K. TOPAL. "Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri", ***TİD***, Mart 1997: 203-209.

ULUSOY, Ahmet. "Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi" ***Vergi Sorunları Dergisi***, Ekim 2000: 130-142.

ÜNLÜ Halil (1993) **Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara: TC Başbakanlık TOKİ IULA EMME.

YALÇINDAĞ, S. ve N. ULUSAY. "Yerinden Yönetim ve Kalkınma" ***BM Yerinden Yönetim ve Araştırma Grubu Raporu***, Ankara, TODAİE Yayınları, 1967

ANONİM ŞİRKET GENEL KURUL TOPLANTILARINI KİM YÖNETİR?

Necat AZARKAN*

ÖZET

Küçük ve dağınık tasarrufları bir araya getirerek, sermayenin toplanması ve sorumluluğun sınırlandırılması olanağını sağlayan anonim şirketler, günümüzün en önemli ekonomik ve sosyal kurumlarından biridir. Ülkenin ekonomik ve sosyal yapısını yakından etkileyen anonim şirketlerde toplumun, pay sahiplerinin ve yöneticilerin menfaatleri yanında, şirket alacaklıları ve hatta yatırımcılarda, şirketin iyi bir şekilde işleyişinde menfaat sahibidirler. Özellikle günümüzde geniş halk kitlesinin ve şirket işyerlerinde çalışanların şirket sermayesine iştirakini temin etmeğe yönelmiş büyük anonim şirketlerin, çeşitli menfaat gruplarına hitap etmesi ve bu gruplarının birbiriyle çatışan menfaatlerin bağdaştırılması gereği, şirketin faaliyetleri ve geleceğine ilişkin en önemli kararların alındığı genel kurul toplantılarının objektif ve bağımsız bir şekilde yönetilmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Anonim şirket genel kurul toplantılarının objektif ve bağımsız bir şekilde yönetilebilmesi, bu bağlamda, genel kurulu yönetecek başkanın kim/kimler veyahut hangi organ tarafından seçildiği sorusuyla yakın bir ilişki içindedir. Bu çalışmada, toplantının açılması, müzakereler ile oylamaların yapılması, karar alınması ve tutanağın düzenlenmesi aşamalarını içeren anonim şirket genel kurul toplantılarının yönetimi ve hususiyetle toplantıyı yönetecek başkanın seçimine ilişkin usul ve esaslar ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Anonim Şirket, Genel Kurul, Anonim Şirket Genel Kurul Toplantılarının Yönetimi.

* Yrd. Doç. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Ticaret Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

WER LEITET DIE GENERALVERSAMMLUNG DER AKTIENGESELLSCHAFTEN?

ZUSAMMENFASSUNG

Heutzutage sind die Aktiengesellschaften die wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Einrichtungen, die in der Regel eine große Anzahl von Aktionären, die ihr Kapital in die Unternehmung investiert haben, um Erträge zu erwirtschaften, vereinen und auf ein bestimmtes Grundkapital in der Weise gestützt sind, dass die Haftung der Aktionäre auf dieses Kapital beschränkt ist. Die Aktiengesellschaft stellt ein Ort dar, an dem die Interessen unterschiedlicher Gruppen zusammentreffen. Das Spektrum der Interessengruppen reicht von den Anteilseignern über Mitarbeiter, Kunden, Öffentlichkeit bis hin zu Konkurrenten. Daraus resultiert in der Regel ein Spannungsfeld, das zu Konflikten führen kann. Hält man sich vor Augen, dass ein Spannungsfeld zwischen den Interessen der Aktionäre und anderer Anspruchsgruppen besteht, so ist es erforderlich, die potentiellen Interessenkonflikte zu vermeiden. Dies ist durch eine objektive und unabhängige Leitung der Generalversammlung zu schaffen. Eine objektive und unabhängige Leitung der Generalversammlung hängt massgeblich davon ab, wer die Generalversammlung leiten soll. Im Folgenen soll zunächst die Durchführung der Generalversammlung, angefangen von der Einberufung, der Tagung und Eintrittskontrolle bis zur Durchführung von Abstimmungen und Ergebnispräsentationen, skizzenhaft dargestellt und danach auf die Frage, wer die Generalversammlung zu leiten hat, eingegegangen werden

Schlüsselwörter: Aktiengesellschaft, Die Generalversammlung, Die Leitung der Generalversammlung

I. GİRİŞ

Türk hukukuna göre, anonim şirketlerin ticarî amaçla kurulmuş olmaları, sermaye şirketi[1] olmaları ve şirketi oluşturan ortaklardan bağımsız birer tüzel kişiliğe sahip olmaları nedeniyle, şirketin malvarlığının sahibi ve yöneticisi tüzel kişiliktir. Tüzel kişilik, şirketin organizasyonu içerisinde hakları kazanma ve borçları kullanabilme bakımından idare ve temel işlevlerini gören organlara muhtaçtır[2]. Anonim şirketlerde yasal olarak bulunması zorunlu olan iki

[1] Doktrinde sıkça kullanılan '*Sermaye Şirketi – Şahıs Şirketi'* ayrımı ve nitelemesine 6762 sayılı TTK'dan farklı olarak 6102 sayılı TTK'da yer verilmiştir. TTK m. 124/2 de ticarte şirketlerinden kolektif ve komandit şirketlerin şahıs; anonim limited ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin ise sermaye şirketi olduğunu hükme bağlamıştır.

[2] **Ansay**, Tuğrul: Anonim Şirketler Hukuku, 6. Baskı, Seçkin Kitabevi, Ankara 1982. s. 87; Bunun yanında 6102 sayılı yeni TTK m. 335 ile anonim şirket tescil edilip borçlara ve haklara ehil oluncaya kadarki dönemdeki oluşum için, *"Ön-Anonim Şirket"* müessesesi getirilmiştir. Madde ön-anonim şirketin varlığına işaret etmekte ve bu şirketin oluşma anını açıklığa kavuşturmaktadır. Ön-anonim şirket, tüzel kişiliği haiz anonim şirketten farklıdır. Ön-anonim şirket ile anonim şirketin ayrışması sadece Tasarının 12 nci maddesi bakımından değil, organların oluşumu ve yetkilerini kullanma anlarının belirlenmesi başta

organdan[3] biri olan genel kurul, pay sahiplerinin katılımıyla oluşur ve şirket esas sözleşmesinin değiştirilmesi, şirketin diğer organın tayini, hesapların tasdiki, kazancın dağıtılması ve (kanunda öngörülen istisnalar dışında) şirketin feshi gibi temel konularda karar alır[4]. Ancak, yılda bir ya da (istisnai hallerde) birkaç kez toplanan bir organ olması nedeniyle uygulamada, genel kurul toplantılarını yönetecek başkanının seçimine ilişkin usul ve esaslar yeterince bilinmemekte ya da önemsenmemektedir. Oysa usule aykırı şekilde yönetilen genel kurul toplantıları ve bu toplantılarda alınan kararlar dava konusu edilebilmekte, hatta bu kararların iptali ve geçersizliği dahi gündeme gelebilmektedir. Genel kurul kararlarının muteberliği için, genel kurulu toplantıya çağıran makamın yetkili olup olmamasından başlayarak toplantıyı yönetecek başkanının seçimine, toplantının yapılıp tescil ve ilân işleminin sonuçlanmasına ve genel kurul kararlarının iptali için hak düşürücü süre olan üç aylık sürenin sonuna kadar geçecek zaman içinde yapılacak bütün bürokratik işleri, işlemleri ve faaliyetleri düşünmek gerekmektedir. Gündemi yönetim kurulu tarafından hazırlanan ve genel kurulca alınan kararlarının yönetim kurulunun faaliyetleri üzerindeki etkileri ve anonim şirket genel kurul toplantılarını yönetecek başkanın uygulamada genellikle yönetim kurulu üyeleri arasından (yönetim kurulu başkanının direkt olarak divan kurulu başkanlığına atandığı durumlar azımsanmayacak derecededir) seçildiği göz önüne alındığında, bu durumun başta, şirketin sorumlu ve etkin yönetimi için ön koşul olan karar verme, yürütme ve denetleme fonksiyonlarının birbirinden tümüyle bağımsız olarak düzenlenmesi ilkesi (kuvvetler ayrılığı ilkesi) olmak üzere, şirket içi menfaat dengelerini korumaya ilişkin diğer temel prensiplerle çeliştiği rahatlıkla söylenebilir. Bu olumsuzluklarla karşılaşmamak için anonim şirket genel kurullarının usulüne uygun şekilde toplanması ve yönetilmesi gerekir.

---

olmak üzere birçok diğer hüküm yönünden de önemlidir. Hâkim görüş uyarınca, ön-anonim şirket bir adî şirket ve dernek olmayıp; bir elbirliği mülkiyeti (şirketi) oluşturur. Ön-şirketin ortakları (kurucular) tacir sıfatını taşımazlar. Şirketin tescili ile ön-şirket tasfiyesiz infisah eder. Tek kişi anonim şirketinde ise ön-şirket, tek kurucunun özel malvarlığı niteliğini taşır. Türk hukukunda ön-anonim şirketin niteliği ile hukukî durumu öğretide ve mahkeme kararlarında açıklığa kavuşacaktır. 6102 sayılı yeni TTK, Madde Gerçekleri, 12. ve 335. madde hükmü, **www.tbmm.gov.tr** (son yararlanma: 27.01.2013).

[3] Anonim şirketlerin zorunlu organları 6762 sayılı TTK'da Genel Kurul (TTK m. 360-398), Yönetim Kurulu (TTK m. 312-346) ve Denetçiler (TTK m. 346-359) olarak sıralamıştı. Kanunun 435. maddesinde ise, bu organların varlığının kanunen zorunlu olduğu belirtilmiş ve herhangi birisinin yokluğunun anonim şirketin feshine sebep teşkil edeceği hüküm altına alınmıştı. Buna karşılık; 6102 sayılı yeni TTK ile 6762 sayılı TTK' da var olan denetim organı kaldırılmış olup, yerine iç ve dış denetim müesseselerinin getirilmesi öngörülmüştür.

[4] **Bahtiyar**, Mehmet / **Hamamcıoğlu,** Esra: Yeni TTK'ya Göre Anonim Ortaklık genel Kurul Toplantıları, İstanbul, 2014, s. 5.

II. ANONİM ŞİRKET GENEL KURUL TOPLANTISI

A. Genel Kurulun Anonim Şirketlerdeki Önemi

Anonim şirketlerin hukuki ilişkilerini dış ilişkiler ve iç ilişkiler olarak iki gruba ayırmak mümkündür. Dış ilişkiler şirketin diğer gerçek veya tüzel kişilerle eşit şartlar altında giriştiği ve yönetim kurulunca yürütülen ilişkilerdir. Pay sahipleri ve organlar arasındaki ilişki ise iç ilişkidir ve bu ilişkileri düzenlemede asıl yetkili organ genel kuruldur[5]. Genel kurul, pay sahiplerinin veya temsilcilerinin usulüne uygun çağrı üzerine belirli bir gündemi görüşmek ve karara bağlamak için bir araya gelmesinden oluşan, şirketin karar ve irade organıdır[6]. Birbirini tanımayan çok sayıda ortağı bir araya getirerek ortaklığın genel yönetimi işleri ile ilgili karar alabilen genel kurul tarafından verilen kararlar, toplantıda hazır bulunmayan veya olumsuz oy veren pay sahipleri hakkında da geçerlidir (TTK m. 423). Pay sahipleri; yönetim kurulu üyerinin seçimi, esas sözleşmenin değiştirilmesi, hesapların tasdik ve kazancın dağıtılması gibi şirket işlerine ilişkin haklarını, genel kurul toplantılarında kullanırlar (TTK m. 408). Genel kurul, şirketin iradesini açıklayan bir organ olduğu için kararlarının kanuna ve şirket esas sözleşmesine uygun olması gerekir. Aksi halde bunların iptali mahkemeden talep edilebilir (TTK m. 445). Hatta kanunun emredici hükümlerine aykırı kararların iptaline de gerek yoktur; bu kararlar hiçbir hüküm ifade etmezler. Bu gibi kararların mahkemeden sadece geçersizliğinin tespiti talep edilebilir[7].

B. Genel Kurulun Toplantıya Çağrılması

Ticaret Kanunu'muza göre bir genel kurulun varlığından söz edilebilmesi için ilk şart, pay sahiplerinin veya temsilcilerinin genel kurulu oluşturmak üzere toplanmalarıdır (TTK. m. 407, 409 ve 416). Bütün pay sahiplerine veya temsilcilerine yönelik olarak ve TTK ile esas sözleşmede belirtildiği şekilde

---

5 **Moroğlu,** Erdoğan: 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanununa Göre Anonim Ortaklıkta Genel Kurul Kararlarının Hükümsüzlüğü, 6. Baskı, İstanbul, 2012, s. 5.

6 **Pulaşlı**, Hasan: Şirketler Hukuku Genel Esaslar, 3. Baskı, Ankara, 2015, s. 287; **Çevik**, Orhan Nuri: Anonim Şirketler, Seçkin Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 1979, s. 750; **Domaniç**, Hayri: Anonim Şirketler, Bilimsel Kitaplar Yayınevi, İstanbul 1978, s. 570; **Ansay**, Tuğrul: Anonim Şirketler Hukuku Dersleri, Sevinç Matbaası, Ankara 1973, s. 157; **Cerrahoğlu**, Fadıl: Anonim Şirketlerde Umumi Heyet, İstanbul Ticaret, Cilt 10, Sayı: 487, İstanbul 1967, s. 5; **Arslanlı**, Halil: Anonim Şirketler, 2. Bası, Cilt II-III, İstanbul 1960, s. 2; **Hirsch**, Ernst E.: Ticaret Hukuku Dersleri, 3. Bası, İstanbul 1948, s. 212.

7 **Moroğlu**, Erdoğan:op.cit, s. 136 vd.

genel kurul toplantısına çağrı yapılması, anonim şirket genel kurul toplantısının ve o kurulda alınan kararların geçerlilik şartı olarak kabul edilmektedir[8]. Zira anonim şirket tüzel kişiliğinin irade beyanını yansıtan genel kurul kararından söz edilebilmesi için, söz konu toplantının kanun ve ana sözleşmede belirtilen hükümlere uygun olarak, yapılması gerekir[9]. Çağrının, aynı zamanda, sekil ve öz bakımından olağan bir dikkat ve özeni gösteren her pay sahibinin belirli bir yer ve zamanda genel kurulun toplanacağını anlayabileceği nitelikte de olması gerekir[10].

1. Genel Kurulu Toplantıya Çağırma Yetkisi

Toplantıya çağrı, kanun ve esas sözleşmeye göre yetkili organ veya kişiler tarafından pay sahiplerine veya temsilcilerine yöneltilen ve toplantının yerini, zamanını, gündemini ve katılma koşullarını içeren ilan ve/veya mektup seklinde yazılı bir irade beyanı veya bildirimidir[11]. Anonim şirketlerde bir genel kurul toplantısı için çağrının usulü dairesinde oluşabilmesi için, yani sonuç doğurabilmesi için çağrının, kanunen buna yetkili olan organ veya kişilerce yapılmış olması gerekmektedir[12]. Genel kurulu toplantıya çağırma görev ve yetkisi kural olarak şirket yönetim kuruluna aittir[13]. Yönetim kurulu genel

---

8 **Moroğlu**, Erdoğan: op.cit, s. 63.

9 **Moroğlu**, Erdoğan, op. cit, s. 66; **Bahtiyar**, Mehmet / **Hamamcıoğlu**, Esra: op. cit, s. 37.

10 GK'nun toplantıya çağrılmasının tek istisnası TTK m. 416'da düzenlenen çağrısız GK'dur.

11 **Moroğlu**, Erdoğan: op.cit, s. 63.

12 Yargıtay11. HD, 22.10.1982 tarih ve E. 3370, K. 4077 sayılı kararında "Kanun veya ana sözleşmeye aykırı olarak yapılan davet üzerine toplanan genel kurulda alınan bütün kararlar hükümsüz ve geçersizdir. Böyle bir toplantıda alınan kararların yoklukla malul olduğunun tespitini, her ortak mahkemeden isteyebilir" diyerek yetkisiz kişilerce yapılan çağrının ve bu çağrı ile toplanan kurulda alınan ilgili kararın yoklukla malûl olduğu görüşünü savunmuştur.

13 Genel kurulu davet yetkisi aslen yönetim kurulunda olmakla birlikte bazı sebeplerin ortaya çıkması halinde genel kurulun sermayenin en az onda birini, halka açık şirketlerde yirmide birini oluşturan pay sahipleri tarafından toplantıya çağrılması da mümkündür (TTK. m. 411). Azlık pay sahipleri olarak adlandırılan bu pay sahipleri, yönetim kurulundan, yazılı olarak gerektirici sebepleri ve gündemi belirterek, genel kurulu toplantıya çağırmasını veya genel kurul zaten toplanacak ise, karara bağlanmasını istedikleri konuları gündeme koymasını isteyebilirler. Yönetim kurulu çağrıyı kabul ettiği takdirde, genel kurul en geç kırk beş gün içinde yapılacak şekilde toplantıya çağrılır; aksi hâlde çağrı istem sahiplerince yapılır (TTK m. 411/4). Pay sahiplerinin çağrı veya gündeme madde konulmasına ilişkin istemleri yönetim kurulu tarafından reddedildiği veya isteme yedi iş günü içinde olumlu cevap verilmediği takdirde ise, aynı pay sahiplerinin başvurusu üzerine, genel kurulun toplantıya çağrılmasına şirket merkezinin bulunduğu yerdeki asliye ticaret mahkemesi karar verebilir (TTK m. 412). Yönetim Kurulunun devamlı olarak toplanamaması veya toplantı nisabının oluşmasına imkân bulunmaması yahut mevcut olmaması durumlarında

kurulu yılda en az bir defa olmak üzere hesap döneminin sonundan itibaren üç ay içinde olağan ve lüzumu halinde herhangi bir zamanda olağanüstü olarak toplantıya çağırmakla görevlidir (TTK m. 409, 410)[14].

2. Genel Kurul Toplantısına Çağrının Usulü

TTK'nun 414. maddesinde pay sahiplerinin genel kurul toplantısına ne şekilde davet edilecekleri düzenlenmiştir. Buna göre genel kurul toplantıya, esas sözleşmede gösterilen şekilde, şirketin internet sitesinde ve Türkiye Ticaret Sicili Gazetesinde yayımlanan ilanla çağrılır. Bu çağrı, ilan ve toplantı günleri hariç olmak üzere, toplantı tarihinden en az iki hafta önce yapılır. Bunun yanında, toplantı günü ile gündemin ve ilânın çıktığı veya çıkacağı gazetelerin, pay defterinde yazılı paysahipleriyle önceden şirkete pay senedi veya paysahipliğini ispatlayıcı belge vererek adreslerini bildiren paysahiplerine, iadeli taahhütlü mektupla bildirilmesi de gerekmektedir (TTK md. 414/f.1). Genel kurul toplantısına çağrının, ilân ve toplantı günleri hariç olmak üzere, toplantı tarihinden en az iki hafta önce yapılması şarttır (TTK md. 414/f.1). Bu itibarla, toplantıya çağrının -ilan ve toplantı günü hariç- genel kurul tarihinden en az iki hafta önce şirketin internet sitesinde ilan edilmesi, Türkiye Ticaret Sicili Gazetesi'nde yayınlatılması ve de pay defterinde yazılı paysahipleriyle, önceden şirkete pay senedi veya paysahipliğini ispatlayıcı belge vererek adreslerini bildiren paysahiplerine iadeli taahhütlü mektupla bildirilmesi gerekir[15].

---

ise, pay sahiplerinden biri mahkemeye müracaat edip izin almak suretiyle genel kurulu toplantıya çağırabilir (TTK. 410/2). 6102 sayılı TTK ayrıca, anonim şirketin tasfiye olması durumuna, tasfiye memurlarına, kendi görevleri ile ilgili konular için, genel kurulu toplantıya çağırma yetkisi tanımıştır (TTK. m. 410). Buna göre, bu sayılanların dışında başka kişi yada kişilere anasözleşmeye konulacak bir hükümle genel kurulu toplantıya çağırma yetkisi tanınamaz, bkz. Bahtiyar, Mehmet / Hamacıoğlu, Esra: op.cit, s. 37.

[14] YK, GK'u toplantıya çağrı yetkisini, kurul halinde kullanır. Buna göre YK, GK'u toplantıya çağırabilmek için, şirket esas sözleşmesinde aksine bir düzenleme bulunmadığı takdirde, üye tam sayısının en az yarısından bir fazlası ile toplanmalı ve toplantıda hazır bulunan üyelerin çoğunluğuyla karar vermelidir (TTK m. 390).

[15] Ancak, pay sahibi sayısı 250'yi aşan, bu nedenle de hisse senetleri halka arzedilmiş sayılan anonim şirketlerin "nama yazılı olarak ihraç edilmiş olup da, borsalarda veya teşkilatlanmış diğer piyasalarda devamlı işlem gören hisse senetleri" sahiplerine iadeli taahhütlü mektup gönderilmesi zorunlu değildir (YTTK md. 414/f.2; SPK md. 11/f.6).

C. Genel Kurul Toplantısının Açılması ve Yürütülmesi

Anonim şirketlerde usulüne göre bir genel kurul toplantısı yürütülmesi, pay sahiplerinin genel kurul toplantısına alınmasıyla başlayan ve toplantının kapatılmasına kadar devam eden bir süreçtir. Bu süreç öncelikle toplantının varlığı için gerekli olan toplantı yeter sayısının tespitiyle başlayarak, toplantıyı yürütecek olan başkanlık divanının seçimi ile devam eder. Akabinde, müzakere ve görüşmeler yapılır ve oylama yapılarak tutulan tutanak ile birlikte toplantının yürütülmesi aşaması son bulur.

1. Genel Kurul Toplantı Yeter Sayıları

Anonim şirket genel kurul toplantısı, genel kurula katılma hakkına sahip olanların toplantıya girişte imzaladıkları hazır bulunanlar listesine bakılarak[16] veya toplantıyı açmakla yetkili organ veya kişinin yoklama yapmasıyla toplantı yetersayısının mevcut olduğu anlaşıldıktan sonra açılabilir. Toplantı yetersayısı, genel kurul toplantısının açılıp sürdürülebilmesi için esas/çıkarılmış sermayenin kanunda ya da esas sözleşme ile belirlenmiş en az oranını temsil eden pay sahibi veya sahiplerinin, toplantıda hazır bulunması olarak tanımlanabilir[17]. Toplantı yeter sayıları, esas veya çıkarılmış sermayeye göre belirlenmektedir. Kural olarak, özel toplantı nisabı gerektirmeyen olağan işlerde toplantı yeter sayısı, ilk toplantıda sermayenin en az dörtte birini temsil eden pay sahiplerinin veya temsilcilerinin hazır bulunmasıyla oluşur (TTK m. 418)[18]. İlk toplantıda ¼ yeter sayısının elde edilememesi durumunda genel kurul, usulüne uygun şekilde tekrar toplantıya çağrılır. İkinci toplantıda, temsil edilen sermaye oranı ne olursa olsun pay sahibi veya pay sahipleri genel kurul olarak toplanmaya ve karar almaya yetkilidirler. Kararlar toplantıda hazır bulunanların çoğunluğu ile verilir.

---

[16] 6102 sayılı TTK anonim şirket genel kurulunda hazır bulunanlar listesinin hazırlanmasını yönetim kurulunu görevlendirmiştir. Bu liste de hangi bilgilerin olacağı kanunun 417. maddesinde belirtilmiştir

[17] **Saka**, Zafer: Anonim Ortaklıklarda Genel Kurul, İstanbul 2004, s. 176; Genel kurul toplantılarına elektronik katılımın söz konusu olduğu durumlarda nisaplarda bir değişiklik olup olmayacağı sorusuna ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. **Bahtiyar**, Mehmet / **Hamamcıoğlu**, Esra: op.cit, s. 84 vd.

[18] Görüşülecek konunun önemine göre TTK m. 421 uyarınca bazı toplantılarda "özel toplantı nisapları" aranmaktadır. Kayıtlı sermaye sisteminde çıkarılmış sermayenin dörtte birinin dikkate alınması gerekir.Bu yönde bkz. **Pulaşlı**, Hasan: 6102 Sayılı Ticaret Kanununa Göre Şirketler Hukuku Şerhi, C. I,İstanbul, 2011, s. 782.

2. Toplantı Başkanının Seçilmesi

Yukarıda kısaca değinildiği üzere genel kurul toplantısına başlanabilmesi için gerekli ilan ve davet gibi kanuni merasimin ifa edilmiş olmasından başka kanun ve esas mukavelede yazılı toplantı nisabının da mevcut olması şarttır. Anonim şirket genel kurulu ancak bir başkan ya da başkan yetkisine sahip kişi veya organca açılarak idare edilebileceğinden, öncelikle genel kurul toplantısını yürütecek başkanın tespit edilmesi zorunludur. Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde öncelikli olarak anonim şirket genel kurul toplantılarını yönetmekle görevli başkanının görevlerine kısaca değinilecek ve daha sonra anonim şirketlerin genel kurul toplantılarını yürütecek başkan veyahut başkanlık divanının seçimi usulüne ilişkin olarak ülkemizdeki mevcut hukuki durum, Türk ve yabancı hukuk öğretilerinde ileri sürülen çeşitli görüşler üzerinden değerlendirilecektir.

III. ANONİM ŞİRKET GENEL KURUL TOPLANTILARININ YÖNETİMİ

A. Genel Kurul Toplantılarını Yürütmekle Görevli Başkanı'nın Görevleri

Anonim şirket genel kurul toplantılarını yürütmekle görevli başkanın görevleri konusunda TTK'da açık bir hüküm bulunmamakla beraber öğretide, anonim şirket genel kurulunun da nihayetinde genel kurul olması gerekçesiyle dernekler genel kurulunun yürütülmesi ile ilgili Dernekler Kanunu'ndaki hükümlere atıf yapılmaktadır[19]. Buna göre genel kurul toplantılarını yürütmekle görevli başkanın başlıca görevi toplantıyı usulüne göre, tarafsız bir şekilde idare etmektir. Bu kapsamda görüşmeleri başlatmak ve bitirmek, söz vermek, gündem maddelerini ve önerileri oylatmak, oylama sonuçlarını tespit etmek ve tutanakların tanzim edilmesini sağlamak, konuşma hakkını kötüye kullananların sözlerinin kesilmesi veya toplantının huzurunu bozanların toplantıdan çıkarılmasını genel kurulun onayına sunmak da başkanın görevleri arasındadır[20].

---

[19] **Moroğlu**, Erdoğan: op.cit., s. 100 vd.

[20] **İmregün**, Oğuz: Anonim Ortaklıklar, 4. Baskı, İstanbul 1989, s. 114**; Pulaşlı**, Hasan: op.cit., s. 339; **Doğrusöz**, A. Bumin: Anonim Şirketlerde Genel Kurul Toplantıları, Yaklaşım Dergisi, Cilt I, S. 2, Ankara 1993, s. 21; **Erbek**, Cevdet: Anonim Şirketlerde ve Bankalarda İdare Meclisi ile İlgili Bazı Meseleler, Ankara Barosu Dergisi, Cilt 16, Sayı 4-5, Ankara 1959, s. 204; **Korkut**, Ömer: Anonim Ortaklıklarda Genel Kurul Toplantısına Çağrı ve Toplantının Yürütülmesi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2000, s.17.

Genel kurul başkanın gündemi değiştirme, sırasını bozma veya gündemden herhangi bir maddeyi çıkarma yetkisi olmadığı gibi müzakere edilmesi gereken gündem maddeleri varken toplantıyı kapatma yetkisi de yoktur[21]. Her ne kadar, genel kurulun usule ilişkin kararlarının iptali mümkün değilse de, başkan tarafından bu görevlerin gereği gibi ifa edilmemesi, oylama sonucuna etkili olmak kaydıyla ilgili bulunduğu asıl genel kurul kararının iptal edilebilirliği sonucuna yol açabilir (TTK. m. 446)[22].

B. Genel Kurul Toplantılarını Yürütmekle Görevli Başkanı'nın Seçimi

6762 sayılı TTK'da genel kurul toplantısını yönetmek üzere bir "divan kurulu" oluşturulması şeklinde bir zorunluluk öngörülmemişti. Ancak Anonim Şirketlerin Genel Kurul Toplantılarının Usul ve Esasları ile Bu Toplantılarda Bulunacak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Temsilcileri Hakkında Yönetmeliğin 32/b maddesinde "*Genel kurul toplantısını yönetmek üzere başkan, oy toplama memuru ve tutanak yazmanından oluşan toplantı başkanlığının seçimine nezaret etmekle görevlidir*" hükmüne yer verilmekteydi. Öğretide bu hükümden hareketle 6102 sayılı yeni Türk Ticaret Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önceki dönemde de genel kurul başkanı, oy toplama memuru ve tutanak yazmanından oluşan bir Toplantı Başkanlığı'nın varlığından söz etmenin mümkün olduğu görüşü ileri sürülmüştür[23]. Anonim şirket genel kurul toplantısını yönetecek genel kurul toplantı başkanının seçimi ise esas itibarıyla 6762 sayılı TTK'nun 375. maddesinin 3. fıkrasında düzenlenmişti. Söz konusu düzenleme ye göre "*umumi heyet toplantısına reislik edebilecek kimse, esas mukavelede tâyin edilmediği takdirde umumi heyetçe seçilir*"[24].

---

[21] **Yılmaz**, Yunus: Anonim Şirket Genel Kurul Kararlarının Geçersizliği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınları, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2010, s. 49.

[22] **Saka**, Zafer: op.cit, s. 197; **Moroğlu**, Erdoğan:op.cit, s. 110.

[23] **Moroğlu**, Erdoğan: TTK'na Göre Anonim Ortaklıkta Genel Kurul Kararlarının Hükümsüzlüğü, 6. Baskı, İstanbul 2012, s. 112; Poroy ise, usule ilişkin kararların esas itibariyle esasa ilişkin kararlarla birlikte iptal edilmeleri gerektiğini, ancak devamlılık arz eden usul kararlarının tek başlarına da iptal edilebileceklerini ileri sürmektedir, bkz. **Poroy**, Reha/**Tekinalp**, Ünal/**Çamoğlu**, Ersin: Ortaklıklar Hukuku – I, 13. Baskı, İstanbul, 2014, s. 412.

[24] TTK m. 375/3, başkan olabilecek kişiler için "kimse" ifadesini kullanmış olduğundan, öğretide esas sözleşme veya seçimle belirlenen kişinin pay sahibi ya da anonim şirket organı üyesi olmasının zorunlu olmadığı hususunda görüş birliği hâkimdir. Bkz. **Poroy**, Reha/**Tekinalp**, Ünal/**Çamoğlu**, Ersin: op.cit., s. 403; **Pulaşlı**, Hasan: op.cit., s. 337; **Doğrusöz**, A. Bumin: op.cit., s. 21; 6102 sayılı yeni TTK m. 491/1, "esas sözleşmede aksine bir düzenleme yoksa toplantıyı, genel kurul tarafından seçilen *pay sahibi sıfatını taşıması şart olmayan* bir başkan yönetir." demek suretiyle 6762 sayılı TTK'da olmayan ama öğretide üzerinde görüş birliği olan bu hususu hükme bağlamıştır.

Benzer bir düzenlemeye kanun koyucu 6102 sayılı TTK'nın "Toplantı Başkanlığı ve İç Yönerge" kenar başlığını taşıyan 419. maddesinde yer vermiştir. Söz konusu hüküm uyarınca "*esas sözleşmede aksine herhangi bir düzenleme yoksa toplantıyı, genel kurul tarafından seçilen, pay sahibi sıfatını taşıması şart olmayan bir başkan yönetir*". Buna göre anonim şirket genel kurulu ya ana sözleşmesinde yazılı olmak şartıyla şirkette pay sahibi olan bir ortak tarafından ya da genel kurul tarafından seçilen ve pay sahibi sıfatı taşıması şart olmayan biri tarafından yönetilecektir[25]. Madde gerekçesinde bu düzenleme ile yerleşik uygulamanın hükme bağlandığı ifade edilmiştir. 28 Kasım 2012 tarih ve 28481 sayılı Resmi Gazete'de yeni 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu esas alınarak düzenlenen ve yayımlanan Anonim Şirketlerin Genel Kurul Toplantılarının Usul ve Esasları İle Bu Toplantılarda Bulunacak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Temsilcileri Hakkında Yönetmeliğin 23. maddesinde "çağrı yönetim kurulu tarafından yapılan toplantıların iç yönergede yapılan belirlemeye uygun olarak, çağrısı yönetim kurulu dışındakiler tarafından yapılan toplantılar iseiç yönergede bu konuda belirleme yapılmamışsa bu yetkililer tarafından fiziki ve elektronik ortamda açılır" denilerek toplantının aslında çağrıyı gerçekleştiren tarafından açılacağı hükme bağlanmıştır[26]. Zira 23. madde hükmünün göndere yaptığı iç yönergenin ekinde toplantının yönetim kurulu üyelerinden birisi tarafından, 6012 sayılı TTK'nın 418 ve 421. maddelerinde belirtilen nisapların sağlandığının bir tutanakla tespiti üzerine açılacağı ifade edilmiştir[27].

Anonim Şirketlerin Genel Kurul Toplantılarının Usul ve Esasları İle Bu Toplantılarda Bulunacak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Temsilcileri Hakkında Yönetmeliğin 14. mddesinde ise ise toplantı başkanının, tutanak yazmanı ile gerek görürse oy toplama memuru tayin ederek başkanlık divanını oluşturacağı, ayrıca bir tunak yazmanı ve oy toplama memuru seçilmemiş ise, bunlara ait görevlerin toplantı başkanı tarafından yerine getirileceği düzenlenmiştir. Bununla birlikte, hükmün lafzından başkanın bu seçimleri yapma zorunluluğu olup olmadığı anlaşılamamaktadır. Başkanın bir başkanlık divanı oluşturma zorunluluğunun bulunduğu kabul edilirse, bu zorunluluğa ayıkırı hareket

[25] Gerek 6762 sayılı TTK'da gerekse 6102 sayılı TTK'da başkanın oyuna üstünlük tanıyan bir hükme yer verilmemiştir. Pulaşlı, pay sahibi olan toplantı başkanına üstün oy hakkı tanınmasına ilişkin TTK'da bir hüküm olmadığını belirttikten sonra esas sözleşmede genel kurul başkanına -oy eşitliği halinde- üstün oy hakkı tanınabilir diyerek, anasözleşme yoluyla başkana üstün oy hakkı tanınanabileceğini belirtmektedir, bkz. **Pulaşlı**, Hasan: op.cit, s. 337. Buna karşılık Bahtiyar / Hamamcıoğlu ise TTK m. 340'ın getirdiği emredici hükümler ilkesi karşısında, bu yöndeki bir ana sözleşme hükmünün gerçerlilik kazanmasının mümkün olmadığını ve uygulamada tartışmalara sebebiyet vereceği görüşündedir, ayrıntılı bilgi için bkz. **Bahtiyar**, Mehmet / **Hamamcıoğlu**, Esra: op. cit, s. 98.

[26] **Bilgili**, Fatih / **Demirkapı**, Ertan: Şirketler Hukuku, 9. Bası, Dora Yayıncılık, Bursa, 2013, s. 305.

[27] **Bahtiyar**, Mehmet / **Hamamcıoğlu**, Esra: op.cit, s. 98.

edilmesitek başına alınan kararların geçersizliği sonucunu doğurmayacak, ancak zorunluluğa uyulmaması ile ihlal arasında uygun illiyet bağının varlığı halinde iptal yaptırımı gündeme gelebilecektir[28].

a. Genel Kurul Toplantılarını Yürütmekle Görevli Başkanın Esas Sözleşme ile Belirlenmesi

Bir genel kurul ancak bir başkan ya da başkan yetkilisine sahip kişi veya organca açılarak idare edilebileceğinden, öncelikle genel kurul başkanın tespit edilmesi zorunludur. Yukarıda da değinildiği üzere, TTK 419. madde hükmü uyarınca genel kurul toplantısını yürütmekle görevli başkan esas sözleşme ile tayin edilebilir[29]. Esas sözleşme ile genel kurul toplantılarına başkanlık etmek üzere görevlendirilen bu kişi olağan veya olağanüstü tüm genel kurul toplantılarına başkanlık etme yetkisine sahip olup, ayrıca başka bir seçim işlemine ihtiyaç duyulmaz[30]. Kanunun 419. maddesinde düzenlenen ve anonim şirket genel kurul toplantılarını yönetecek başkanın ana sözleşme ile belirlenmesine imkan tanıyan hükmün esas sözleşmenin düzenlenmesinde paysahiplerinin iradelerine yer verme amacı taşıdığı açıktır. Ancak; genel kurul toplantısını yönetecek başkanın ana sözleşme ile belirlenmesine imkan tanınması uygulamada bazı sorunları da beraberinde getirecektir. Bu noktada *Erberk*, kanımızca haklı olarak, uygulamada esas sözleşmelerde çoğunlukla yönetim kurulu başkanının genel kurula başkanlık edeceği yönünde hükümler bulunduğunu belirttikten sonra, bu düzenlemelerin kanunun amaç ve ruhuna uygun düşmediğini ifade etmektedir. Yazara göre, yönetim kurulu genel kurula hesap veren ve genel kurul tarafından ibra edilen bir organdır. Dolayısıyla yazar göre, genel kurul başkanının yönetim kurulu dışında bir kişi olması daha uygundur.

b. Genel Kurul Toplantılarını Yürütmekle Görevli Başkanın Genel Kurul Tarafından Seçilmesi

Genel kurul başkanı esas sözleşmede belirlenmemiş veya belirlenmiş olup da toplantıya gelmemiş yahut gelmekle birlikte bu görevi yapmak istemediğini

---

[28] **Bahtiyar**, Mehmet / **Hamamcıoğlu**, Esra: op.cit, s. 99.

[29] Her ne kadar kanunda genel kurul toplantısını yönetmek üzere bir "divan kurulu" oluşturulması şeklinde bir zorunluluk öngörülmemiş ise de, esas sözleşme ile genel kurulun idaresinin divan şeklinde bir kurula verilmesi mümkündür.

[30] **Karslıoğlu**, Hasan: Anonim Şirket Genel Kurul Kararları, Kararların Alınması ve Etkileri, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2007, s. 192.

şirkete bildirmişse, genel kurul toplantısı açıldıktan sonra genel kurulun ilk görevi başkanı seçmek olacaktır[31]. Ancak; genel kurula verilen bu seçim yetkisinin doğabilmesi için, genel kurul başkanının esas sözleşmede tayin edilmemiş olması veyahut başkanın esas sözleşmeyle belirlenmiş olduğu durumlarda esas sözleşmeyle belirlenen bu kişinin toplantı yerinde hazır bulunmuyor veya toplantıyı yönetmek istemiyor olması gerekir. Esas sözleşme ile belirlenen başkan toplantıyı yönetmeye hazır ve ehil bulunmasına rağmen genel kurulda bir başkası başkan olarak seçilirse, bu durum kanuna ve esas sözleşmeye aykırılık sebebiyle iptal edilebilir[32]. Seçimi iptal edilebilir bir karara dayanan başkanın başkanlığında alınan genel kurul kararları da iptali kabil kararlardır[33].

Anonim şirket genel kurul toplantısını yönetecek başkanın bizzat anonim şirket genel kurulunca tayin edilmesi düşüncesinin kökleri İsviçre hukuk öğretisinde uzun yıllardır tartışılan ve bazı yazarlar tarafından, parlamento yaşamının anayasa ve içtüzük hükümlerine uygun bir biçimde aksamadan yürütülmesini sağlamak ile görevli organların başında gelen meclis başkanı ve başkanlık divanı seçimlerinden hareketle[34] anonim şirket genel kurul toplantılarını yönetecek başkan veya başkanlık divanının bizzat genel kurul tarafından tayin edilmesi gerektiği fikrine dayanmakta[35] ve haklı olarak eleştirilmektedir. *Böckli*'ye göre anonim şirket genel kurul toplantısı, toplantı başkanının "toplantı başladı" sözü ile başlayıp " toplantı bitti" sözüyle biten 3-5 saatlik bir toplantı olmayıp, pay sahiplerinin genel kurul toplantısına çağrılması ve toplantıya alınmalarından itibaren başlayan ve toplantının kapatılmasına

---

[31] **Özer**, Işık: a.g.e., s. 109.

[32] **Moroğlu**, Erdoğan: op.cit, s. 110; **Yiğit**, İlhan: op.cit., s. 133; Arslanlı ise aksi görüşte olup, **e**sas sözleşmede divan başkanı gösterilse ve bu kişi toplantıyı idare arzusunda olsa dahi, hissedarların oybirliği ile başka bir kimseyi divan başkanı seçebileceklerini ve bu yöndeki kararın da kabili iptal bir karar olmadığını, ileri sürmektedir. Bkz. **Arslanlı**: op.cit., s. 41.

[33] **Moroğlu**, Erdoğan: op.cit, s. 110; **Yiğit**, İlhan: op.cit., s. 133; **Yılmaz**, Yunus: op.cit., s. 49.

[34] Bilindiği üzere yasama kuvvetinin temsili ve yönetim organı olan Başkanlık Divanı'nın oluşumu en önemli yasam faaliyetlerden biridir. 1982 Anayasası'nın 94. maddesi uyarınca Başkanlık Divanı, Meclis Başkanı, Başkan vekilleri, kâtip üyeler ve idare amirlerinden oluşup, Divan içinde en önemli görev yerini Başkanlık oluşturur. Meclis Başkanı T.B.M. üyeleri arasından gizli oy ile seçilecek olup, Anayasa'nın açık hükmü gereği siyasî parti grupları Başkanlık için aday gösteremezler. Anayasamız Meclisin kendi başkanını seçmesine ilişkin bu düzenlemeleri yaparken, kanımızca, bir yandan Meclis'in özerkliğinin bir göstergesi olarak ele almakta, diğer yandan ise Meclis Başkanı'nın tarafsızlığını amaçlamaktadır.

[35] **Wolfhart** F. Bürgi, Die Aktiengesellschaft, Zürcher Kommentar, Bd. V, Art. 698–738 OR, Zürich 1969, N 20 zu Art. 698 und N 16–18 zu Art. 702 OR; **Müller/Lipp/Plüss**, Der Verwaltungsrat, 2. Auflage, Zürich, 1999, s. 323**; Maute**, Wolfgang, Die Durchführung der Generalversammlung, Schriften zum neuen Aktienrecht, Band 4, Zürich, 1993, s. 39.

kadar devam uzun bir süreci ifade etmektedir. Genel kurula hazırlık işlemleri ile başlayıp toplantının kapatılmasına kadara devam eden bu sürecin tek ve aynı kişi veya organ tarafından yönetilmesi bu anlamda fonksiyonel açıdan da yararlı olacaktır. Bu noktadan hareketle *Böckli*, genel kurul hazırlık işlemlerinin yönetim kurulunun münhasır yetkisi olduğunu ve dolayısıyla genel kurul toplantılarının da yönetim kurulu veya onun belirleyeceği bir kişi tarafından yönetilmesinin fonksiyonel olarak amaca uygun olacağı görüşündedir.

Benzer bir şekilde *Jäggi*'de anonim şirket genel kurulu toplantısı yönetimi ile anayasa hukukuna özgü 'meclisin kendi başkanını kendisinin seçmesi ilkesi' arasında bağlantı kurulmasının doğru olmadığını ileri sürmektedir. *Jäggi*'ye göre bir ülkenin vatandaşları ile oy vermek suretiyle seçtikleri parlamento arasında var olan ve bir öz örgütlenmenin temelini oluşturan doğal veyahut bilinçli olarak hedeflenen bağlılığın hisse sahipleri ve genel kurul arasında mevcut olduğunu söylemek mümkün değildir. Zira parlamento seçimlerinde oy vermek bir vatandaşlık hak ve ödevi iken, anonim şirketlerde oy hakkı pay sahibinin yönetime katılmasını sağlaması bakımından büyük önem taşımakta ise de, şirket ortaklarının genel kurula katılma ve oy kullanma görevi bulunmamaktadır. Pay sahibinin genel kurula katılma hakkı ve dolayısıyla oy kullanma hakkı, ortaklık haklarının doğasında vardır. Pay sahipleri oy haklarını kullanarak genel kurulda kararın alınması sürecine etki ederler. Ancak, pay sahibi, hastalık, iş yoğunluğu, yol ve konaklama maliyetlerinin fazla olması, gizli kalma isteği gibi çok çeşitli nedenlerden dolayı, genel kurula şahsen katılmak istemeyebileceği gibi, pay sahiplerinin çok geniş mesafelere yayıldığı ve ortaklık merkezi ile pay sahiplerinin farklı şehirlerde hatta ülkelerde bulunduğu günümüzde pay sahiplerinin kendilerini genel kurul toplantılarında temsil edebilecek gönüllü kişiler bulmalarının hayli zor olduğu da gözden kaçırılmamalıdır. Özellikle halka açık anonim şirketlerde pay sahiplerinin anonim şirket genel kurullarına gerekli ilgiyi göstermediği bu nedenle genel kurul toplantılarına katılımın çok az olduğu ve bir güç boşluğunun doğduğu açıktır. Bu bağlamda, oy vermenin bir vatandaşlık hak ve ödevi olduğu bir seçim sonucunda oluşan parlamento ve vatandaşlar arasındaki bağ, birbirinden farklı çıkarları gözeten hissedarlara sahip anonim şirketlerin doğasına aykırıdır. Bu itibarla gerek kuruluşu gerekse yapısı ve görevleri itibarıyla biribirinden tamamıyla farklı olan iki organ olan parlamento ve şirket genel kurulunu karşılaştırmak ve anayasa hukukunun meclis başkanlığı seçimine ilişkin kurallarını kıyasen de olsa şirketler hukukuna taşımak mümkün değildir.

Bununla birlikte her iki yazarda, genel kurul başkanının esas sözleşmede belirlenmediği veya belirlenmiş olup da toplantıya gelmediği yahut gelmekle birlikte bu görevi yapmak istemediğini şirkete bildirmiş olması ve yönetim kurulunda bu görevi üstlenebilecek hiç kimsenin olmaması gibi olağanüstü

durumlarda genel kurul toplantı başkanının bizzat genel kurulca seçilebilmesine imkân tanımak gerektiği görüşündedir.

Yukarıda ileri sürülen ve haklı olduğunu düşündüğümüz eleştirilerin yanı sıra, kanımızca genel kurul başkanının bizzat genel kurul tarafından seçilmesine olanak tanınması halinde karşılaşılacak ve dolayısıyla cevap verilmesi gerekecek en önemli sorunlardan biri, genel kurulun bu seçimi kimlerin arasından yapacağı, daha doğru bir ifade ile kimlerin böyle bir seçimde başkan adayı olabileceği meselesidir. Acaba genel kurul tarafından yapılacak böyle bir seçime, genel kurula katılma hakkı olan/olmayan ayırımı gözetilmeksizin ve sermaye ve oy miktarına bakılmaksızın tüm ortaklar aday olabilecek midir ya da genel kurul tarafından, sadece genel kurula katılma hakkı olan hissedarlar arasından veyahut - daha da ileri gidecek olursak - şirket ortağı olmayan üçüncü bir kişi genel kurul toplantı başkanı olarak seçilebilecek midir? *Jäggi* ve *Haefliger* bu noktada esas sözleşmede aksine bir hüküm bulunmadığı takdirde sadece genel kurula katılma hakkı olan üyeler arasından birinin genel kurulca genel kurul toplantısını yönetmek üzere seçilebileceğini ileri sürerken[36], *von der Crone* ve *Kessler'*e[37] göre ise, genel kurula katılım hakkının daha geniş yorumlanması gerektiği ve sadece genel kurula katılma hakkı olan hissedarların değil, genel kurulda hissedarın temsilcisi olarak hazır bulunan kişilerin dahi seçilebilmesine olanak tanımak gerekir. Zira bilindiği üzere anonim şirketlerin karar ve en üst organı niteliğinde olan genel kurullarında, genel kurula katılmayacak olan kimseler bir temsilci atayabilirler veya kendi yerlerine daha tecrübeli ve bilgili bir kimsenin temsilen katılmasını ve oy kullanmasını isteyebilirler. Şirket esas sözleşmesinde aksine hüküm olmadıkça, temsilcinin hissedar sıfatını taşımasına gerek de yoktur. Ancaki şirket sözleşmesinden bir hissedarın şirket genel kurulunda ancak bir başka hissedar tarafından temsil edilebileceği düzenlenmişse, bu durumda hissedar olmayan bir temsilci ve dolayısıyla dışardan birinin genel toplantı başkanı olarak seçilmesi de mümkün olmayacaktır.

Kanun koyucumuz bu noktada İsviçre öğretisinde ileri sürülen görüşlerden daha ileri bir adım atmış ve açık bir şekilde, pay sahibi sıfatı taşımayan birinin dahi genel kurul tarafından toplantı başkanı olarak seçilebileceğini hükme bağlamış ve böylelikle ülkemizde bu anlamda ortaya çıkabilecek sorunların da önüne geçmiştir. Bununla beraber; kanunda geçen "*pay sahibi sıfatını taşıması şart olmayan başkan*" ifadesi ile pay sahibi sıfatı taşımayan ve fakat pay sahibinin temsilcisi olarak genel kurula katılanların mı

[36] **Jäggi**, Peter, Vom Abstimmungsverfahren in der Aktiengesellschaft, in: Festgabe Max Obrecht, Solothurn, 1961, s. 395; **Haefliger**, Peter, Die Durchführung der Generalversammlung bei der Aktiengesellschaft, Bern, 1978, s. 60.

[37] **Von der Crone**, Hans C./**Kessler**, Franz C., Die Leitung der Generalversammlung, Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht, Zürich, 2004, s. 5.

kastedildiği yoksa pay sahibi veyahut temsilci sıfatı olmayan üçüncü kişilerin dahi genel kurul tarafından başkan olarak seçilebileceği hususunda bir kafa karışıklığı oluşması mümkündür. Kanımızca, ikinci seçeneğe olumlu yanıt verilmesi durumunda, anonim şirket genel kurul toplantılarına, pay sahibi veya temsilcisi sıfatı taşımadığı için toplantıya katılma hakkı bulunmayan üçüncü şahısların da başkan adayı olarak katılmalarının önü açılacak ve bu durum uygulamada ciddi sorunları da beraberinde getirecektir. Bu bakımdan, Kanun'un 419. maddesi hükmünün, toplantıda hazır bulunsun veya bulunmasın, olumsuz oy kullanmış olsun ya da olmasın; çağrının usulüne göre yapılmadığını, gündemin gereği gibi ilan edilmediğini, genel kurula katılma yetkisi bulunmayan kişilerin veya temsilcilerinin toplantıya katılıp oy kullandıklarını, genel kurula katılmasına ve oy kullanmasına haksız olarak izin verilmediğini ve yukarıda sayılan aykırılıkların genel kurul kararının alınmasında etkili olduğunu ileri süren pay sahiplerine iptal davası açma imkânı veren TTK m. 446 1/b hükmü ile beraber değerlendirilmesi ve kanun koyucunun "pay sahibi sıfatını taşıması şart olmayan" ifadesi ile pay sahibi olmayan ve fakat pay sahibi temsilcisi sıfatıyla genel kurul toplantısına katılan kişileri kastettiği sonucuna varmamız mümkündür. Zira aksi bir durum genel kurul kararının iptali sonucunu da beraberinde getirecektir.

Anonim şirket genel kurul toplantı başkanının bizzat genel kurul tarafından seçilmesine olanak tanınmasının beraberinde getireceği bir diğer sorunda genel kurulca toplantıyı yönetmek üzere seçilen kişinin yine aynı genel kurulda yapılacak bir seçimle görevden alınıp alınamayacağı sorunudur. *Haefliger*[38] ve *Müller/Lipp/Plüss*'a[39] göre genel kurulda alınacak bir kararla seçilen başkanın yetkisi esas sözleşmeye değil, genel kurulun kararına dayanacağından genel kurul, lüzum görülmesi halinde genel kurul sürecinin sona erdiği ana kadar istediği bir zamanda seçmiş olduğu başkanı alacağı yeni bir karar ile görevden alabileceği gibi, yerine bir yenisini de seçebilmelidir. *Böckli* ise, genel kurul toplantı başkanının genel kurulda alınacak bir kararla seçileceği ve bu seçimin maddi hukuk anlamında bir genel kurul kararı olacağından iptali veya yokluğunun tespiti için dava açma imkânının her zaman mevcut olduğundan bahisle genel kurul tarafından seçilecek başkanın yine aynı genel kurulda alınacak bir kararla görevden alınması fikrini reddetmektedir[40].

Buna karşılık *von der Crone* ve *Kessler*[41] ise, önemli sebeplerin varlığı halinde buna imkân tanınması gerektiği görüşündedir. Yazarlara göre, genel

---

[38] **Haefliger**, Op. cit, s. 60.

[39] **Müller/Lipp/Plüss**, Op. cit., s. 323.

[40] **Böckli**, Peter, Leitungsbefugnisse des Präsidenten in der Generalversammlung, in: Rechtsfragen um die Generalversammlung, Schriften zum neuen Aktienrecht Band 11, Zürich, 1997, s. 61

[41] **Von der Crone**, Hans C./**Kessler**, Franz C., Op cit, s. 6.

kurulda yapılacak seçimle seçilen başkanın açıkça kasıtlı, yanlı veyahut ağır kusura dayanan bir yönetim sergilediği durumlarda bu yönetim biçiminden rahatsızlık duyan ve hoşnut olmayan muhalif hissedarların seçime ilişkin genel kurul kararının iptali için mahkemeye başvuracağının ve davalarında da başarı sağlayacaklarının muhtemel olarak öngörülebileceği durumlarda genel kurulca seçilen başkanın yine kendisini seçen aynı genel kurul tarafından görevden alınmasına imkân verilmesi dava ekonomisi açısından fayda sağlayacaktır[42].

c. Genel Kurul Toplantılarının Anonim Şirket Yönetim Kurulu Başkanı Tarafından Yönetilmesi

Yukarıda da belirtildiği üzere 6102 sayılı TTK genel kurul toplantılarını yürütmekle görevli başkanın esas sözleşme ile veyahut bizzat genel kurul tarafından belirlenmesi imkânı tanımıştır. Kanun koyucu her ne kadar anonim şirketler hukukuna egemen olan sözleşme hürriyeti ilkesinin bir gereği olarak pay sahiplerine ortaklığa ilişkin haklarını kullanabilecekleri toplantılar olması açısından büyük önem taşıyan genel kurul toplantılarını yönetecek kişiyi esas sözleşmeye konacak bir hüküm ile veyahut pay sahiplerinin haklarını kullanabilecekleri en temel platform olan genel kurulda alacakları bir karar ile serbestçe belirleme imkânı tanımışsa da, uygulamada esas sözleşmeye konulan bir hüküm veyahut genel kurulda alınan bir kararla anonim şirket yönetim kurulu başkanının veyahut yönetim kurulu üyelerinden birinin genel kurulu toplantı başkanı olarak seçilmesi önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Ancak; anonim şirket yönetim kurulu başkanının gerek esas sözleşme ile gerekse genel kurulda alınacak bir karar ile genel kurul toplantı başkanı olarak atanması/seçilmesi – 6102 sayılı TTK ile genel kurul toplantılarında bakanlık temsilcisi bulundurma zorunluluğuna kural olarak son verildiği de göz önüne alındığında-, başkanlık seçiminin kanunda ve esas sözleşmede gösterilen doğrultuda gerçekleşip gerçekleşmediği; ortakların talep etmesi halinde gizli oya başvurulup başvurulmadığı; başkanın görevini mevzuat çerçevesi içinde ve tarafsız olarak yapıp yapmadığı; genel kurulun huzurunu ön planda tutup tutmadığı; genel kurulu kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirip yönlendirmediği; keyfi olarak davranıp davranmadığı; isteyen ortaklara söz hakkı verip vermediği; objektif ve iyi niyet kuralları çerçevesinde hareket edip etmediği; özellikle, tartışmalı gündem maddeleri görüşülürken ve alınacak karara karşı muhalif olan ortakların mahkemeye başvurmaları da dikkate alınarak muhalefet şerhlerinin tutanağa geçirilip geçirilmediği; toplantıda alınan kararların hiçbir tereddütte yer vermeyecek şekilde kanun ve ana sözleşmede belirtilen nisaplarla alınarak oy miktarlarının tutanakta belirtilip belirtilmediği

[42] **Von der Crone**, Hans C./**Kessler**, Franz C., İbid., s. 6.

gibi soruları da beraberinde getirecektir. Genel kurul toplantısını yürütmekle görevli başkanın en önemli görevinin toplantıyı kanuna, esas sözleşmeye ve amacına uygun ve tarafsız bir şekilde yönetmek olduğu göz önüne getirildiğinde, yönetim kurulu başkanının genel kurul toplantı başkanı olarak atanması/seçilmesi durumunda toplantı yönetiminin bağımsızlığı hususunda pay sahipleri arasında bazı kuşkular belirecektir. Zira genel kurul toplantılarının bağımsız şekilde yürütülmesi, toplantının başkanın tarafsızlığını zedeleyebilecek nitelikteki herhangi bir ilişki, çıkar veya etkenden etkilenmeksizin yürütülmesini ifade eder. Bu anlamda genel Kurul toplantısında, gündemde yer alan konular tarafsız ve ayrıntılı bir şekilde, açık ve anlaşılabilir bir yöntemle aktarılmalı; pay sahiplerine eşit şartlar altında düşüncelerini açıklama ve soru sorma imkanı verilmeli ve sağlıklı bir tartışma ortamı yaratılmalıdır. 6102 sayılı Kanun'un 437. maddesindeki düzenleme ile finansal tabloların, konsolide finansal tabloların, yönetim kurulunun yıllık faaliyet raporunun, denetleme raporlarının ve yönetim kurulunun kâr dağıtım önerisinin, genel kurulun toplantısından en az on beş gün önce, şirketin merkez ve şubelerinde, pay sahiplerinin incelemesine hazır bulundurulacağını hükme bağladığı, pay sahiplerine bu belgeleri inceleme yetkisi tanıdığı ve ve pay sahiplerinin bu haklarını genel kurulda soru sorarak kullanabilmelerine olanak tanıdığı göz önüne alınırsa, genel kurulda pay sahiplerinin bu yönde soracağı sorulara doyurucu cevaplar vermek gibi ağır bir görevi bulunan anonim şirket yönetim kurulu başkanına, genel kurul toplantısını kanuna, esas sözleşmeye ve amacına uygun ve tarafsız bir şekilde yönetmek noktasında ek bir külfet yüklemenin uygulamada sıkıntılara yol açabileceğini söylemek mümkündür[43].

IV. SONUÇ

Anonim şirketlerde usulüne göre alınmış bir genel kurul kararı TTK 423. madde gereğince karar ile ilgili olumlu oy kullanmış pay sahipleri dışında, o kararın alınması, ilgili genel kurula hiç katılmayan veya katılıp da olumsuz oy kullanmış bulunan tüm pay sahipleri için de hüküm ifade etmekte olup şirket organları ile tüm ortaklar açısından bağlayıcıdır. Şirket yönetim organı ve tüm ortaklar açısından bağlayıcı olan genel kurul kararlarının muteberliği için bu kararların usulüne uygun olarak toplanmış ve yürütülmüş bir genel kurulda alınmış olmaları gerekir. Anonim şirketlerde usulüne göre bir genel kurul toplantısı yürütülmesi, pay sahiplerinin genel kurul toplantısına alınmasıyla başlayan ve toplantının yapılıp, tescil ve ilân işleminin sonuçlanmasına ve genel kurul kararlarının iptali için hak düşürücü süre olan üç aylık sürenin sonuna

[43] **Schaaf**, Andreas, Die Praxis der Hauptversammlung: Erfolgreiche Vorbereitung und Durchführung bei der Publikums-AG, Köln, 1996, s. 410.

kadar geçecek zaman içinde yapılacak bütün bürokratik işleri, işlemleri ve faaliyetleri kapsayan, aynı toplantı yeter sayısının tespitiyle başlayarak, toplantıyı yürütecek olan başkanın seçimi ile devam eden bir süreçtir. Görüşmeleri başlatmak ve bitirmek, söz vermek, gündem maddelerini ve önerileri oylatmak, oylama sonuçlarını tespit etmek ve tutanakların tanzim edilmesini sağlamak, konuşma hakkını kötüye kullananların sözlerinin kesilmesi veya toplantının huzurunu bozanların toplantıdan çıkarılmasını genel kurulun onayına sunmak gibi önemli görevleri olan başkan esas sözleşme ile tayin edilebileceği gibi, genel kurul başkanı esas sözleşmede belirlenmemiş veya belirlenmiş olup da toplantıya gelmemiş yahut gelmekle birlikte bu görevi yapmak istemediğini şirkete bildirmişse bizzat genel kurul tarafından seçilmesi de mümkündür. Ancak uygulamada anonim şirket yönetim kurulu başkanı veyahut yönetim kurulu üyelerinden birinin esas sözleşme ile veya genel kurulda alınacak bir karar ile genel kurul toplantı başkanı olarak belirlenmesi mümkündür. 6102 sayılı TTK ile genel kurul toplantılarında bakanlık temsilcisi bulundurma zorunluluğuna kural olarak son verildiği de göz önüne alındığında-, başkanlık seçiminin kanunda ve esas sözleşmede gösterilen doğrultuda gerçekleşip gerçekleşmediği, ortakların talep etmesi halinde gizli oya başvurulup başvurulmadığı; başkanın görevini mevzuat çerçevesi içinde ve tarafsız olarak yapıp yapmadığı; genel kurulun huzurunu ön planda tutup tutmadığı; genel kurulu kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirip yönlendirmediği; keyfi olarak davranıp davranmadığı gibi, soruları beraberinde getireceği gibi pay sahiplerinin bilgi edinme ve denetim haklarını kullanmaları halinde ağır bir iş yükü altına girecek yönetim kurulu başkanının, genel kurul toplantısını sağlıklı ve tarafsız bir şekilde yönetmesini de zorlaştıracaktır. Bu nedenle, her ne kadar kanunda yönetim kurulu başkan veyahut üyelerinin genel kurul toplantı başkanı olarak atanamayacağı/seçilemeyeceği yönünde bir hüküm bulunmasa da, genel kurul toplantılarının tarafsız ve objektif bir biçimde yürütülebilmesi açısından yönetim kurulu başka ve üyelerinin gerek esas sözleşmeye konacak bir hükümle gerekse de genel kurulda alınacak bir kararla genel kurul toplantı başkanı olarak belirlenmesinin mümkün olmaması gerektiği açıktır.

KAYNAKÇA

Ansay, Tuğrul: Anonim Şirketler Hukuku Dersleri, Sevinç Matbaası, Ankara 1973.

Ansay, Tuğrul: Anonim Şirketler Hukuku, 6. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 1982.

Arslanlı, Halil: Anonim Şirketler, Anonim Şirketin Organizasyonu, Cilt II-III, 2. Bası, İstanbul 1960.

Bahtiyar, Mehmet / **Hamamcıoğlu,** Esra: Yeni TTK'ya Göre Anonim Ortaklık Genel Kurul Toplantıları, Beta Yayınevi, İstanbul, 2014.

Bilgili, Fatih / **Demirkapı,** Ertan: Şirketler Hukuku, 9. Bası, Dora Yayıncılık, Bursa, 2013.

Böckli, Peter, Leitungsbefugnisse des Präsidenten in der Generalversammlung, in: Rechtsfragen um die Generalversammlung, Schriften zum neuen Aktienrecht Band 11, Zürich, 1997.

Cerrahoğlu, Fadıl: Anonim Şirketlerde Umumi Heyet, İstanbul Ticaret, Cilt 10, Sayı: 487, İstanbul 1967.

Çeker, Mustafa: Anonim Ortaklıkta Oy Hakkı ve Kullanılması, Seçkin Yayıncılık ve Ticaret A.Ş., Ankara 2000.

Çevik, Orhan Nuri: Anonim Şirketler, Seçkin Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 1979.

Doğrusöz, A. Bumin: Anonim Şirketlerde Genel Kurul Toplantıları, Yaklaşım Dergisi, Cilt I, Sayı 2, Ankara 1993.

Domaniç, Hayri: Anonim Şirketler, Bilimsel Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1978.

Dural, H. Ali: Çağrısız Toplanan Genel Kurul'da Pay Sahiplerinden Birinin Toplantıyı Terk Etmesi Alınan Kararların Geçerliliğini Etkiler Mi?, Prof. Dr. Ömer Teoman'a 55. Yaş Günü Armağanı, Cilt 1, İstanbul, 2002.

Erbek, Cevdet: Anonim Şirketlerde ve Bankalarda İdare Meclisi ile İlgili Bazı Meseleler, Ankara Barosu Dergisi, Cilt 16, Sayı 4-5, Ankara 1959.

Gelter, Martin: The Dark Side of Sharehoder Influence: Toward A Holdup Theory Of Stakeholders In Comparative Corporate Governance, Harvard Law School Discussion Paper No:17, http://ssrn.com/abstract=1106008, erişim tarihi 29.01.2015.

Haefliger, Peter, Die Durchführung der Generalversammlung bei der Aktiengesellschaft, Bern, 1978.

Hirsch, Ernst E.: Ticaret Hukuku Dersleri, 3. Bası, İstanbul,1948.

İmregün, Oğuz: Anonim Ortaklıklar, 4. Bası, Yasa Yayıncılık, İstanbul, 1989.

İmregün, Oğuz: Anonim Ortaklıklarda Toplantı ve Karar Yetersayılarının Esas Sözleşme ile Düzenlenmesi, Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp'e Armağan, Cilt 1, İstanbul, 2003.

Jäggi, Peter, Vom Abstimmungsverfahren in der Aktiengesellschaft, in: Festgabe Max Obrecht, Solothurn, 1961.

Karslıoğlu, Hasan: Anonim Şirket Genel Kurul Kararları, Kararların Alınması ve Etkileri, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007.

Korkut, Ömer: Anonim Ortaklıklarda Genel Kurul Toplantısına Çağrı ve Toplantının Yürütülmesi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2000.

Lajoux, Reed Alexsandra/ **Elson**, M. Charles: The Art Of M &A Due Diligence: Navigating Critical Steps and Uncovering Crucial Data, McGraw-Hill, New York, 2000.

Manavgat, Çağlar: Denetçilerin "Zaruri ve Müstacel" Sebeplerle Anonim Ortaklık Genel Kurulunu Olağanüstü Toplantıya Çağırması, BATİDER, C. XIX, Sayı 2, Ankara, 1997.

Maute, Wolfgang, Die Durchführung der Generalversammlung, Schriften zum neuen Aktienrecht, Band 4, Zürich, 1993.

Moroğlu, Erdoğan: Türk Ticaret Kanunu Tasarısı Değerlendirme ve Öneriler, Türkiye Barolar Birliği Yayını, 4. Bası, Ankara, 2006.

Moroğlu, Erdoğan: 6102 Sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre Anonim Ortaklıkta Genel Kurul Kararlarının Hükümsüzlüğü, 6. Baskı, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2012.

Moroğlu, Erdoğan: Özellikle Anonim ve Limited Ortaklıklarda Oy Sözleşmesi, Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları, Yayın No: 50, Ankara, 1996.

Müller, Roland**/Lipp,** Lorenz**/Plüss**, Adrian: Der Verwaltungsrat, 2. Auflage, Zürich, 1999.

Özeke, Billur: Birleşme ve Devralmalarda Due Diligence Kavramı ve Türk Hukukunda Satıcının Sorumluluğuna Etkisi, http://acikerisim.bilgi.edu.tr/browse/78485/billur_ ozeke_ tez.pdf , erişim tarihi 29.01.2015.

Özer, Işık: Anonim Ortaklıklarda Genel Kurul ve Genel Kurulun Elektronik Ortamda Toplanması ve Karar Alması, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2006.

Poroy, Reha/**Tekinalp**, Ünal/**Çamoğlu**, Ersin: Ortaklıklar ve Kooperatif Hukuku, Güncelleştirilmiş 13. Bası, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2014.

Pulaşlı, Hasan: Şirketler Hukuku Genel Esaslar, 3. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015.

Pulaşlı, Hasan: 6102 Sayılı Ticaret Kanununa Göre Şirketler Hukuku Şerhi, Cilt I, Adalet Yayınevi, İstanbul, 2011.

Schaaf, Andreas: Die Praxis der Hauptversammlung: Erfolgreiche Vorbereitung und Durchführung bei der Publikums-AG, RWS Verlag Kommunikationsforum GmbH, Köln, 1996.

Tekinalp, Ünal: Çağrısız Toplanabilen Genel Kurul, İktisat ve Maliye Dergisi, Cilt 15, Sayı 4, İstanbul, 1968–1969.

Turanboy, Asuman: Anonim Şirketlerde Temsilci Aracılığıyla Oy Kullanma Ve Hissedarlara Çağrı Yoluyla Oyda Vekâlet, AÜHFD 1996, Cilt: XLIII, Sayı: 1-4, s. 427-438.

Wolfhart F. Bürgi: Die Aktiengesellschaft, Zürcher Kommentar, Bd. V, Art. 698–738 OR, Zürich, 1969.

Von der Crone, Hans C./**Kessler**, Franz C.: Die Leitung der Generalversammlung, Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht, Zürich, 2004, s. 1-18.

Yılmaz, Yunus: Anonim Şirket Genel Kurul Kararlarının Geçersizliği, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınları, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

Yiğit, İlhan: Anonim Ortaklık Genel Kurulunun İşleyişi ve Ortaya Çıkan Sorunlar, Vedat Kitapçılık, İstanbul, 2005.

DEPREMDEN DOLAYI İDARENİN SORUMLULUĞU

Adil Bucaktepe*

ÖZET

Deprem toplum hayatını derinden etkileyen doğal afetlerden biridir. "Deprem" literatürde mücbir sebebe verilen klasik örneklerin başında yer almaktadır. Mücbir sebep, idari faaliyetlerin dışında cereyan eden, önceden tahmin edilmesi ve karşı konulması imkansız olan olaylardır. Mücbir sebep söz konusu olduğunda idarenin hem hizmet kusuruna dayalı sorumluluğu hem de kusursuz sorumluluğu ortadan kalkar. Kusurlu sorumluluğun ve kusursuz sorumluluğun ortadan kalkmasının nedeni mücbir sebep olarak nitelendirilen olayın idarenin eylem ve işlemlerinden kaynaklanmamasıdır. İdarenin teknik imkan ve kabiliyetleri ne kadar güçlü ise sorumluluğu da o kadar yüksektir. Günümüzün modern dünyasında idare ciddi maddi ve teknolojik imkanlara, yetişmiş uzman elemana, istatistiki bilgilere vs. sahiptir. Bu unsurlar "öngörülemezlik" ve "önlenemezlik" ilkelerinin kapsamını daraltmaktadır. Bundan dolayı günümüzde, idarenin mücbir sebep bahanesine sığınarak sorumluluktan kurtulma olasılığının artık daha da zayıfladığından söz edilebilir. Ayrıca mücbir sebep göreceli, nispi bir kavramdır. Daha açık anlatımla bir olay farklı yer, zaman ve şartlarda mücbir sebep niteliğinde sayılabilir ya da sayılmayabilir. Dolayısıyla depremlerin sık yaşandığı bir bölgede meydana gelecek bir deprem mücbir sebep olarak nitelendirilmeyebilir. Bu hususun idarenin sorumluluğunu doğrudan etkileyeceğine kuşku yoktur.

Anahtar Kelimeler: Deprem, idare, mücbir sebep, kusurlu sorumluluk, kusursuz sorumluluk

THE RESPONSIBILITY OF ADMINISTRATION FOR EARTHQUAKE

ABSTRACT

Earthquake is one of the natural disasters that deeply affect the society. In the literature, "earthquake" is one of the leading classic examples of force majeure. The force majeure are the events those take place out of the administrative activities and which are impossible to predict and resist previously. When force majeure is in question, either fault liability or absolute liability of the administration disappears. The cause of the disappearance of fault and absolute liability is the event called force majeure which is not resulted from

* Yrd. Doç. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

administrative action and processes. The more powerful technical capability is the more responsibility of administration. In today's modern world, the administration has serious financial and technological capabilities, trained experts and statistical information etc. These elements narrow the content of "unpredictability" and "unavoidability" principles. Hence today, it can be mentioned that the possibility of escaping responsibility of the administration by using the excuse of force majeure is decreased. In addition, force majeure is a relative concept. In other words, depending on the place, time and conditions an event can be regarded as force majeure or not. Therefore, an earthquake that would occur in a region experienced frequent earthquakes may not be considered as force majeure. There is no doubt that this issue will affect the liabilities of administration.

Keywords: Earthquake, administration, force majeure, fault liability, absolute liability.

GİRİŞ

Ülkemiz dünyanın en aktif deprem kuşaklarından birinin üzerinde bulunmaktadır. Geçmiş yıllarda ülkemizde birçok yıkıcı deprem olmuştur. Depremlerin gelecekte de olmaya devam edeceği bir gerçektir. Deprem Bölgeleri Haritası'na göre yurdumuzun % 92'si deprem bölgeleri içerisinde yer almaktadır[1]. Ülke nüfusumuzun % 95'i deprem bölgelerinde yaşamakta, ayrıca büyük sanayi merkezlerinin % 98'i ve barajların % 93'ü yine deprem bölgelerinde bulunmaktadır. Görüldüğü üzere neredeyse yurdumuzun tamamı deprem tehdidi altında bulunmaktadır. Son 58 yıl içerisinde meydana gelen depremlerde 58.202 kişi yaşamını yitirmiş, 122.096 kişi yaralanmış ve yaklaşık olarak 411.465 bina yıkılmış veya ağır hasar görmüştür[2].

Deprem nedir? Öncelikle ifade etmek gerekir ki deprem ciddi can ve mal kayıplarına sebebiyet verebilme potansiyeline sahip bir doğa olayıdır. Deprem sözlükte "yer kabuğunun derin katmanlarının kırılıp yer değiştirmesi veya yanardağların püskürme durumuna geçmesi yüzünden oluşan sarsıntı, yer

[1] En büyük şehirlerimizden İstanbul, İzmir ve Bursa birinci derecede, Adana ikinci derecede ve Ankara dördüncü derecede deprem bölgesinde bulunmaktadır. T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Deprem Dairesi Başkanlığı, http://www.deprem.gov.tr/sarbis/Deprem/DepremNedir.aspx Erişim Tarihi 11.12.2014.

[2] T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Deprem Dairesi Başkanlığı, http://www.deprem.gov.tr/sarbis/Deprem/DepremNedir.aspx Erişim Tarihi: 10.12.2014. 17 Ağustos 1999 tarihinde merkez üssü Kocaeli/Gölcük olan ve Marmara depremi olarak da anılan 7,8 şiddetindeki depremde 17 bin 480 kişi hayatını kaybetmiş ve 43 bin 953 kişi de yaralanmıştır. Bu depremde 327 bin 871 konut, 48 bin 508 işyeri, toplamda 376 bin 479 konut ve işyeri hasar görmüş, 133 bin 683 bina çökmüş ve 600 bin kişi evsiz kalmıştır. Resmi olmayan rakamlara göre ise, ölü sayısı 50 bin, yaralı sayısı 100 bine yakındır. Türkiye'de Deprem Gerçeği ve TMMOB Makina Mühendisleri Odasının Önerileri Oda Raporu, 1900 Sonrası Türkiye'deki Depremler, www.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler, Erişim Tarihi: 11.12.2014.

sarsıntısı, hareket, zelzele" olarak tanımlanmaktadır[3]. Yine deprem, yerkabuğu içindeki kırılmalar sebebiyle ani olarak ortaya çıkan titreşimlerin dalgalar halinde yayılarak geçtikleri ortamları ve yeryüzeyini sarsması olayı olarak tarif edilmektedir[4]. Benzer bir şekilde depremin "yerküre üzerindeki kırık (fay) düzlemleri üzerinde biriken biçim değiştirme enerjisinin aniden boşalması sonucunda meydana gelen yer değiştirme hareketinden kaynaklanan titreşimlerin dalgalar halinde geçtikleri ortamları ve yeryüzeyini sarsması olayı"[5] olduğu ifade edilmektedir.

İDARE HUKUKUNDA SORUMLULUK

Hukukta sorumluluk[6] "siyasi sorumluluk", "cezai sorumluluk" ve "mali (hukuki) sorumluluk" olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Siyasi sorumluluk, siyasi yöneticilerin halka karşı olan sorumluluğunu ifade etmektedir. İdare siyasetin dışında yer aldığı ya da siyasi iradeyi temsil etmediği için doğal olarak idarenin siyasi sorumluluğu yoktur. Cezai sorumluluk, ceza hukukundan kaynaklanan sorumluluğa denilmektedir. Ceza hukukunun "cezalandırıcı" ve "koruyucu" olmak üzere iki fonksiyonu vardır. Ceza hukukunda öngörülen bir suç işlendiğinde suç işleyen cezalandırılır. Bu cezalandırma esnasında ceza hukukunun koruyucu fonksiyonu da gerçekleşmiş olur. Toplumun korunması Devletin temel görevlerindendir. Bundan dolayı gerektiği durumlarda ceza yaptırımının uygulanması doğaldır. Kişinin[7] suç işlemesi halinde cezai

---

3 Büyük Türkçe Sözlük, http://www.tdk.gov.tr,Erişim Tarihi: 11.12.2014.

4 T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Deprem Dairesi Başkanlığı, http://www.deprem.gov.tr/sarbis/Deprem/DepremNedir.aspx Erişim Tarihi: 11.12.2014.

5 http://www.ibb.gov.tr/sites/akom/documents/deprem.html Erişim Tarihi: 11.12.2014.

6 "Sorumluluk" kelimesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Çağlayan, Ramazan, Tarihsel Teorik ve Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu, Asil Yayınları, Ankara 2007, s. 5-6.

7 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 20. maddesinin birinci fıkrasında ceza sorumluluğunun şahsi olduğu, kimsenin başkasının fiilinden dolayı sorumlu tutulamayacağı, ikinci fıkrasında da tüzel kişiler hakkında ceza yaptırımı uygulanamayacağı ancak, suç dolayısıyla kanunda öngörülen güvenlik tedbiri niteliğindeki yaptırımların saklı olduğu ifade edilmiştir. Bu maddenin gerekçesinde şu ifadelere yer verilmektedir: "Özel hukuk tüzel kişilerinin suç faili sayılıp sayılmaması ile işlenen bir suçtan dolayı bunlar hakkında bir yaptırıma hükmedilmesi sorununu birbirinden ayırmak ayırmak gerekir. Suç ve ceza politikası gereği olarak ancak gerçek kişiler suç faili olabilir ve sadece gerçek kişiler hakkında ceza yaptırımına hükmedilebilir. Bu anlaşılış, Anayasamızda da güvence altına alınan ceza sorumluluğunun şahsîliği kuralının bir gereğidir. Ancak, işlenen suç dolayısıyla özel hukuk tüzel kişileri hakkında güvenlik tedbiri niteliğinde yaptırımlara hükmedilebilecektir." Hem kanun metninden hem de gerekçeden anlaşılacağı üzere tüzel kişilerin ceza sorumluluğunun olmadığı ancak gerçek kişilerin suç faili olabileceği

sorumluluk ortaya çıkar. Hukukumuzda tüzel kişilerin cezai sorumluluğu kabul edilmemiştir. Bundan dolayı bir tüzel kişi olan idarenin de cezai sorumluluğunun olmadığına kuşku yoktur. İdari faaliyetlerin yerine getirilmesi esnasında bir suç işlendiği takdirde, suçu işleyen personel şahsen sorumlu tutulur. Üçüncü sorumluluk türü mali sorumluluktur. Bu sorumluluk türüne "malvarlığı sorumluluğu" ya da "hukuki sorumluluk" da denilmektedir. Malvarlığı sorumluluğu bir kişinin bir başkasına verdiği zararı tazmin etme yükümlülüğünü ifade eder. Mali sorumluluk ya da malvarlığı sorumluluğu "medeni sorumluluk" ve "idari sorumluluk" olmak üzere ikiye ayrılır. Medeni sorumluluk özel hukuk kurallarının geçerli olduğu bir alanda bir kişinin bir başkasına vermiş olduğu zararı gidermekle yükümlü olması durumudur[8]. İdari sorumluluk ise idari faaliyetler sırasında verilmiş olan zararların idarece karşılanması demektir[9].

İdare hukukunda idari sorumluluğun iki alt başlığı bulunmaktadır. Bunlar "kusurlu sorumluluk" ve "kusursuz sorumluluk"tur[10].

Kusurlu sorumluluk, "hizmet kusuru" kavramına dayanılarak açıklanmaktadır. Hizmet kusuru "idarenin kuruluşunda, düzenlenmesinde ve işleyişinde ortaya çıkan bir 'bozukluk', 'aksaklık' veya 'boşluk' olarak tarif edilmektedir[11]. Hukukumuzda hizmetin "hiç işlememesi", "geç işlemesi" veya "kötü işlemesi" hizmet kusuru olarak değerlendirilmekte idarenin ortaya çıkan zararı tazmin etmesi gerekmektedir[12].

---

anlaşılmaktadır. Özgenç, İzzet, Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi, Üçüncü Baskı, Adalet Bakanlığı Yayınları, Ankara 2006, s. 271 ve 277.

8 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: Eren, Fikret, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Yetkin Yayınları, 16. Baskı, Ankara 2014, s. 489 vd; Reisoğlu, Safa, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Beta Yayınları, 18. Bası, İstanbul 2006, s. 138 vd.; Ataay, Aytekin, Borçlar Hukukunun Genel Teorisi, 4. Bası, Der Yayınları, İstanbul 1986, s. 64 vd.; Aybay, Aydın, Borçlar Hukuku Dersleri, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1979, s. 74 vd.; İnan, Ali Naim, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Sevinç Matbaası, Ankara 1979, s. 259 vd.;

9 Önder, Ayhan, Ceza Hukuku Dersleri, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992, s. 3 ve 7; Gözübüyük, A. Şeref, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, Üçüncü Bası, S Yayını, Ankara 1973, s. 163-164; Gözler, Kemal/ Kaplan, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 15. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa 2014, s. 738-740; Çağlayan, İdarenin Kusursuz Sorumluluğu, s. 9-14.

10 Gözler/Kaplan, s. 741; Kutlu, Meltem, "Deprem ve İdarenin Sorumluluğu", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 32, Sayı 4, Aralık 1999, s. 16.

11 Düren, Akın, İdare Hukuku Dersleri, Sevinç Matbaası, Ankara 1979, s. 287; Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, İdare Hukuku, Cilt I, Gözden Geçirilmiş 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2004, s. 777.

12 "…Anayasanın 125. maddesinde, idarelerin kendi işlem ve eylemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduklarının kurala bağlandığı, kamu idarelerinin yasalarla kendilerine verilen kamu hizmetini gereği gibi yerine getirmek, işleyişini sürekli denetlemek ve gerektiğinde önlem almak zorunda oldukları, kamu hizmetinin geç işlemesi, kötü işlemesi veya hiç işlememesi gibi davranışların hizmet kusuru oluşturduğu, idarenin bu tür hizmet

Hizmetin hiç işlememesi idarenin yapmakla yükümlü olduğu faaliyetleri yapmaması, hareketsiz kalması hallerinde söz konusu olur. Hizmetin hiç işlememesinden dolayı idareyi sorumlu tutabilmek için idarenin o hizmeti yapmakla yetkili ve yükümlü olması şarttır. İdarenin görevli olmadığı bir kamu hizmetinin yürütülmemesinden dolayı sorumlu tutulamayacağına kuşku yoktur. Bağlı yetki olduğu durumlarda idare hareketsiz kalmak suretiyle kamu hizmetini yerine getirmemişse hizmet kusuru söz konusu olur. Fakat bir hizmetin yürütülmesinde idareye takdir yetkisi verilmişse bu durumda gerekli araştırmalar yapıldıktan sonra hizmet kusurunun olup olmadığı belirlenir[13].

Hizmetin geç işlemesi,[14] kamu hizmetinin gereklerine göre idarenin olağan karşılanmayacak bir şekilde yavaş davranması ve bunun sonucunda da bir zarar doğması durumunda söz konusu olan hizmet kusurunu ifade eder[15]. Fakat hizmetin geç işlediğini ya da bir başka ifadeyle hangi hallerde idarenin hizmetin sunulmasında gerekli çabukluğu göstermediğini tespit etmek kolay değildir. Hizmetin hangi süre içinde görüleceği mevzuatta belirlenmişse bir

---

kusuru sayılan davranışlarından doğan zararları tazmin sorumluluğunun bulunduğu…". D.10.D. Karar Tarihi: 25.02.1998, E. 1996/4292, K. 1998/833; "Anayasanın 125. maddesinde, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararları ödemekle yükümlü olduğu hükme bağlanmıştır. İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmetin kuruluşunda, düzenlenişinde veya işleyişindeki nesnel nitelikli bozukluk, aksaklık veya boşluk olarak tanımlanabilen hizmet kusuru; hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi hallerinde gerçekleşmekte ve idarenin tazmin yükümlülüğünün doğmasına yol açmaktadır." D.10.D. Karar Tarihi: 13.07.2010, E. 2007/6322, K. 2010/5981; "İdarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmetin kuruluşunda, düzenlenişinde veya işleyişindeki nesnel bozukluk, aksaklık veya boşluk olarak tanımlanabilen hizmet kusuru; hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi hallerinde gerçekleşmekte ve idarenin tazmin yükümlülüğünün doğmasına yol açmaktadır."D.10.D.,Karar Tarihi: 16.12.2003, E. 2002/7475, K. 2003/5193; "Kamu hizmetinin yürütülmesi sırasında bireylerin uğradığı özel ve olağandışı zararların tazmini gerekmekte olup, bu ilke idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu yönündeki Anayasa hükmünde ifadesini bulmaktadır. İdarenin yürütmekte olduğu bir hizmetin kuruluşunda, düzenlenişinde veya işleyişindeki nesnel nitelikli bozukluk, aksaklık veya boşluk olarak tanımlanabilen hizmet kusuru; hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi veya hiç işlememesi hallerinde gerçekleşmekte ve idarenin tazmin yükümlülüğünün doğmasına yol açmaktadır. İdare personelinin kusurunun da idarenin hizmet kusuru kapsamında kaldığı tartışmasızdır."D. 10. D., Karar tarihi: 20.11.2007, E. 2005/7545, K. 2007/5333.

[13] Düren, s. 288-289; Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2012, s. 700.

[14] "…Askerlik Şubesince düzenlenen 12.10.1993 tarihli belge ile ihtiyata alındığı, yurt dışına çıkmasında askerlik nedeniyle herhangi bir engelin bulunmadığının bu belgede belirtilmiş olmasına karşın, bu bilginin havalimanındaki bilgisayar kayıtlarına girmemiş olması, başka bir anlatımla hizmetin geç işlemesi nedeniyle kullanılamayan uçak bileti bedeli kadar zarara uğranıldığının anlaşıldığı gerekçesiyle, tazminat isteminin kabulüne…". D.10.D. Karar Tarihi: 25.02.1998, E. 1996/3181, K. 1998/834.

[15] Atay, s. 699.

hizmetin geç işleyip işlemediğini tespit etmek kolaydır. Geçerli bir gerekçe olmaksızın mevzuatta belirlenen süre içinde hizmetin gerekleri yerine getirilmemişse hizmet kusuru oluşmuş olur. Mevzuatta hizmetin görüleceği süre belirlenmemişse hizmetin özelliklerine göre idarenin hayatın olağan akışına uygun makul bir süre içinde harekete geçmesi beklenir. Aksi takdirde hizmet kusuru işlenmiş olur[16].

Hizmetin kötü işlemesi[17] hizmetin gerektiği gibi yapılmamasıdır. Bir başka ifadeyle hizmetin beklenilen titizlik, itina, dikkat ve kalitede sunulmaması sebebiyle bir zarar meydana gelmişse hizmetin kötü işlediğinden bahsedilir. Hangi durumlarda hizmetin kötü işlemiş olduğunu önceden kesin kurallarla belirlemek mümkün değildir. Bundan dolayı yargı organları her somut olayda gerekli araştırmaları yaptıktan sonra hizmetin kötü işleyip işlemediğine karar vereceklerdir[18].

İdari sorumluluğun bir diğer alt başlığı "kusursuz sorumluluk"tur. Yukarıda da ele alındığı gibi idarenin doğmuş olan bir zarardan tutulabilmesi için temel kural olarak idari kusurun varlığı şarttır. Bir başka ifadeyle idarenin kusuru yoksa sorumluluğu da yoktur anlayışı geçerlidir. Fakat zaman içinde sosyal, bilimsel, kültürel vb. dönüşümler nedeniyle, zararı karşılamada kusur ilkesinin yetersiz kaldığı ortaya çıkmıştır. Sosyal, ekonomik, kültürel ve bilimsel gelişmelere paralel olarak toplumun devletten beklentilerinin artması ve sosyal devlet ilkesinin kabul edilmesi devletin yerine getirdiği görevlerin sayısını arttırmıştır. Devletin sunduğu kamu hizmetlerinin sayısının artması doğal olarak idari faaliyetlerin yürütülmesi esnasında kişilere zarar verebilme ihtimalini de arttırmıştır. İdarenin sorumluluğu için her zaman hizmet kusurunun aranması da bazı durumlarda zararın karşılanmasını imkansız hale getirebilecektir. Bu sebeplerden dolayı, kişilerin haklarının zayi olmaması adına, zararın

---

[16] Düren, s. 290-291.

[17] "İdarenin ajanı olan polis memuru hakkında ağır ceza mahkemesinde açılan davanın sonuçlanmamış olması kamu hizmetinin yürütülmesinde hizmetin kusurlu işletilip işletilmediğinin tespitine engel teşkil etmemektedir. Olayın oluş biçimi ve ölüm sebebi göz önünde bulundurulduğunda yukarıda aktarılan Yasa hükümleri ve hukuki ilkeler birlikte değerlendirildiğinde; halkın can ve mal emniyetinin korunması şeklinde tecelli eden kamu hizmetinin düzenlenmesindeki yetersizlik, diğer yandan hizmet personeli üzerindeki denetimin gereğince yapılmamış olması hizmetin kötü işlemesi biçiminde ortaya çıkarak idarenin bu kamu hizmetinin yürütülmesindeki kusurunu otaya koymaktadır. Bu suretle meydana gelen zararın, hizmeti yürütmekle görevli idarece tazmini gerektiği de açıktır."D.10.D., Karar Tarihi: 12.10.1999, E. 1997/3568, K. 1999/4782; "İdarenin tesis etmiş olduğu bir işlemin yargı yerleri tarafından hukuka aykırı olduğuna karar verilmesi durumunda, idarenin işleyişindeki aksaklık kamu hizmetinin kötü işlemesi olarak değerlendirilecek ve idarenin hizmet kusurunun olduğu kabul edilecektir". D.13.D., Karar Tarihi: 20.09.2011, E. 2011/2603, K. 2011/3886.

[18] Düren, s. 290; Atay, s. 695-697; Çağlayan, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, 2. Baskı, Adalet Yayınları, Ankara 2014, s. 688.

karşılanması için idarenin bir kusuru olmasa bile idari faaliyet ile zarar arasında illiyet bağının varlığının[19] idarenin sorumlu tutulması için yeterli olduğu ilkesi kabul edilmiştir[20].

Kusursuz sorumluluk, idarenin herhangi bir kusuru olmasa bile idari faaliyetlerle zarar arasında nedensellik bağı kurulabildiği hallerde idarenin oluşan zararı tazmin etme yükümlülüğü olarak tanımlanabilir. Kusursuz sorumluluk istisnai nitelikte bir sorumluluktur. İdare hukukunda kusura dayalı yani hizmet kusuruna dayalı sorumluluk esastır[21]. Bir zarar sözkonusu olduğunda öncelikle idarenin hizmet kusuru olup olmadığı araştırılır. Hizmet kusuru yoksa ancak o zaman kusursuz sorumluluk ilkesine dayanılarak tazmin yoluna gidilebilir. Aynı anda hem kusur hem de kusursuz sorumluluğa dayanılarak idarenin zarardan sorumlu tutulması mümkün değildir[22].

---

[19] "İdare kural olarak yürüttüğü kamu hizmetiyle nedensellik bağı kurulabilen zararları tazminle yükümlü olup; idari eylem ve/veya işlemlerden doğan zararlar idare hukuku kuralları çerçevesinde, hizmet kusuru veya kusursuz sorumluluk ilkeleri gereği tazmin edilmektedir." D.10.D., Karar Tarihi: 25.02.2003, E. 2001/4795, K. 2003/696.

[20] Gözübüyük/Tan, s. 785; Günday, Metin, İdare Hukuku, Güncellenmiş ve gözden geçirilmiş 10. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara 2013, s. 379; Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul 2009, s. 352-353.

[21] Gözler, Kemal/Kaplan, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 15. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa 2014, s. 761. Özel hukukta da kural olarak "kusur prensibi" benimsenmiştir. Fakat belli hallerde kusursuz sorumluluk ilkesi benimsenerek kusurlu olmasa bile bir kişinin fiiliyle sebep olduğu zararı karşılaması kabul edilmiştir. Kusursuz sorumluluk ancak istisnai durumlarda ve mevzuatta açıkça düzenlenmiş olmak kaydıyla uygulanabilir. Eren, s. 493-494; Oğuzman, M. Kemal/Öz, M. Turgut, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Filiz Kitabevi, İstanbul 1995, s. 561-563 ; Kılıçoğlu, Ahmet M., Borçlar Hukuku Genel Hükümler, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s. 203; Aybay, s. 86-87; Ataay, s. 72-73;İnan, s. 263; Kaneti, Selim, "Haksız Fiil Sorumluluğunda Kusur Kavramının Görevi", Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler I. Sempozyumu Ankara 21-22 Ekim 1977, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1980, s. 57; Reisoğlu, s. 154 vd.; Gözübüyük, s. 164.

[22] "Tam yargı davalarında, öncelikle zarara yol açtığı öne sürülen idari işlem veya eylemin hukuka uygunluğunun denetimi esastır. Bu nedenle olayın oluşumu ve zararın niteliği dikkate alınarak, idarenin hizmet kusuru olup olmadığının araştırılması, hizmet kusuru yoksa kusursuz sorumluluk ilkelerinin uygulanıp, uygulanmayacağının incelenmesi, tazminata hükmedilirken de herhalde sorumluluk sebebinin açıkça belirtilmesi gerekmektedir". D.10.D., Karar Tarihi: 20.10.1999, E. 1997/721, K. 1999/5266**; "**İdarenin sorumluluğu istemiyle açılan davalarda, öncelikle hizmet kusurunun varlığı araştırılmalı, hizmet kusuru esaslarına göre tazmin olanağı bulunamadığı takdirde kusursuz sorumluluk esaslarına gidilerek uyuşmazlık çözümlenmelidir". D.10.D., Karar Tarihi: 25.12.1997 E. 1996/9012, K. 1997/6164; "İdare mahkemesince, davalı İdarenin tazmin sorumluluğu belirlenirken hem hizmet kusuru ilkesine, hem de kusursuz sorumluluk ilkesine dayanılmıştır. Oysa hem kusur, hem de kusursuz sorumluluk ilkesine dayanılarak idarenin tazmin sorumluluğuna gidilmesi hukuken mümkün değildir. Olayın oluşumu ve zararın niteliği irdelenip önce hizmet kusuru araştırılarak, hizmet kusuru yoksa kusursuz sorumluluk ilkesinin uygulanıp uygulanamayacağı incelenmek suretiyle idarenin tazmin

Kusursuz sorumluluğun genellikle iki ilkeye dayandığı kabul edilmektedir. Bunlardan birincisi "tehlike" veya "risk" ikincisi ise "kamu külfetleri karşısında eşitlik" veya "hakkaniyet-nesafet" ilkeleridir.

Öğretide risk sorumluluğu ya da hasar kuramı da denilen risk ilkesine göre idare, bünyesinde tehlike barındıran faaliyetleri ya da araçlarından dolayı kişiler zarar gördüğünde hiçbir kusur olmasa bile meydana gelen zararı karşılamakla yükümlüdür[23]. İdare hukukunda risk ilkesi "idarenin tehlikeli faaliyetleri ve araçlarından kaynaklanan zararlar", "mesleki risk" ve "sosyal risk"[24] alt başlıkları altında incelenmektedir. İdarenin niteliği gereği "tehlikeli faaliyetleri ve araçları"nın yol açtığı zararlar[25], "mesleki risk"[26] ilkesi gereğince kamu hizmetinde görev yapan bir kişinin görevini yerine getirdiği sırada ya da görevinden dolayı uğradığı zararlar ile "sosyal risk"[27] ilkesi gereğince terör olaylarından dolayı ortaya çıkan zararlar idare tarafından tazmin edilecektir[28].

---

sorumluluğunun belirlenmesi gerekmektedir." D.10.D., Karar Tarihi: 10.04.1996, E. 1995/53, K. 1996/1913.

[23] Düren, s. 322-323; Gözübüyük/Tan, s. 786; Yayla, s. 366; Gözler/Kaplan, s. 761.

[24] Sosyal risk konusunda bkz: Akyılmaz, Bahtiyar, "Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Haziran-Aralık 2005, C. IX, Sy. 1-2, s. 186 vd.

[25] "İdare Hukuku ilkeleri ve Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına göre, zarar gören kişinin hizmetten yararlanan durumda olduğu ve hizmetin riskli bir nitelik taşıdığı hallerde, idarenin tazmin yükümlülüğünün doğması için, zararın, idarenin ağır hizmet kusuru sonucu meydana gelmiş olması gerekmektedir. Bünyesinde risk taşıyan hizmetlerden olan sağlık hizmetinden yararlananın zarara uğraması halinde, bu zararının tazmini, ancak idarenin ağır hizmet kusurunun varlığı halinde mümkün olabilecektir." İ.D.D.G.K., Karar Tarihi: 24.11.2011, E. 2007/2113, K. 2011/1468.

[26] Mesleki risk ilkesi gereğince zararın karşılanması hakkında bazı düzenlemeler için bkz: 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu, 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Yönetmelik (Resmi Gazete: 21.03.1991, Sayı: 20821).

[27] "…bilimsel ve yargısal içtihatlarla geliştirilen sosyal risk ilksi ile toplumun içinde bulunduğu koşullardan kaynaklanan, idarenin faaliyet alanında meydana gelmekle birlikte, yürütülen kamu hizmetinin doğrudan sonucu olmayan, toplumsal nitelikli riskin gerçekleşmesi sonucu oluşan, salt toplumun bireyi olunması nedeniyle uğranılan özel ve olağandışı zararların da topluma pay edilerek giderilmesi amaçlanmıştır. Belirtilen niteliğine göre sosyal risk ilkesinin uygulanabilmesi için olayın tüm toplumla ilgilendirilmesi ve zararın toplumsal nitelikli bir riskin gerçekleşmesi sonucu meydana gelmesi yanında, olay ve zararın, yürütülen kamu hizmetinin doğrudan sonucu olmaması, başka bir deyişle zarar ile idari eylem arasında bir nedensellik bağının da kurulamaması gerekmektedir." D.10.D., Karar Tarihi: 18.09.2007, E. 2005/4493, K. 2007/4199; "Sözü edilen eylemler nedeniyle zarara uğrayan, terör eylemlerine her hangi bir şekilde katılmamış olan kişiler kendi kusur ve eylemleri sonucu değil toplum içinde ortaya çıkan bu olaylardan zarar görmektedirler. Başka bir değişle toplumun birer parçası olmak sıfatıyla zarar gören kişilerin belirtilen şekilde ortaya çıkan zararlarının özel ve olağan dışı nitelikleri dikkate alınıp nedensellik bağı aranmadan, terör olaylarını önlemekle yükümlü olduğu halde önleyemeyen idarece yukarıda açıklanan sosyal risk ilkesine göre tazmini

Kusursuz sorumluluğun dayandırıldığı ikinci ilke kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesidir. Bu ilkeye fedakarlığın denkleştirilmesi ilkesi de denilmektedir[29]. Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi kişilerin bir kısmının başkalarına oranla daha fazla zarara uğramaları söz konusu olduğunda idarenin herhangi bir kusuru, tehlikeli araç gereç ve faaliyetleri olmasa bile doğmuş olan zararı tazmin etme yükümlülüğünü ifade eder[30]. İdarenin varlık sebebi kamu yararının gerçekleştirilmesidir. Kamu yararının gerçekleştirilmesi adına idare birçok faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu faaliyetlerden genel olarak herkes yararlanmaktadır. Fakat kimi durumlarda genel olarak toplumun yararına olan faaliyetler bazı kişilerin haklarına zarar verici nitelikte olabilirler[31]. İşte böyle durumlarda kişilerin özel zararları kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi gereğince karşılanarak bazı kişiler aleyhine bozulmuş olan dengenin yeniden sağlanması mümkün kılınmış olur[32].

---

gerekir. Esasen terör olayları sonucu ortaya çıkan zararların idarece tazmini böylece topluma pay edilmesi hakkaniyet gereği olduğu, gibi sosyal devlet ilkesine de uygun düşecektir." D.10.D., Karar Tarihi: 25.12.1997, E. 1996/9012, K. 1997/6164.

[28] Risk ilkesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Düren, 322-323; Günday, 379-382; Atay, 712-721; Gözler/Kaplan, s. 761-771; Kalabalık, Halil, İdare Hukuku Dersleri, Değişim Yayınları, İstanbul 2004, s. 306-308; Çağlayan, İdare…, s. 707-720; Çağlayan, İdarenin…,255-340.

[29] Bu ilke Mecelle'nin 87. maddesinde yer almaktadır. Anılan maddede "mazarrat, menfaat mukabelesindedir. Yani, menfaatına bir şeyin nail olan, anın mazarratına da nail olur denilmektedir."

[30] Gözübüyük/Tan, s. 785; Atay, s. 721.

[31] "Kamu hizmetinin yürütülmesinin neden ve etkisinden kaynaklanan bir zararın doğmaması için idarece her türlü tedbir alınmasına rağmen, hizmetin doğal ve zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkan, hizmetten yararlananlar yönünden genel ve olağan nitelikteki bir külfetten kaynaklanan zararın, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi uyarınca idarece karşılanmasına olanak bulunmamaktadır. Kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanan bir zararın, kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi uyarınca idarece karşılanabilmesi için, uğranıldığı ileri sürülen zararın kamu külfeti olmaktan çıkıp, hizmetten yararlananlar yönünden özel ve olağandışı bir niteliğe dönüşmüş olması gerekir. D.10.D.,Karar Tarihi: 16.03.2012,E. 2008/188, K. 2012/934.

[32] Kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt III, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s. 1713-1714; Düren, 311-322; Günday, 382-383; Atay, 721-723; Gözler/Kaplan, s. 771-779; Kalabalık, 308-311; Çağlayan, İdare…, s. 720-728; Çağlayan, İdarenin…,340-361.

İDARENİN SORUMLULUĞUNU AZALTAN YA DA ORTADAN KALDIRAN HALLER VE DEPREM

Mücbir Sebep

İdarenin, bazı durumlarda bir zararı tazmin yükümlülüğünden tamamen ya da kısmen kurtulması mümkündür. Bir başka ifadeyle zarar ile idari davranış arasındaki illiyet bağı idarenin işlem ve eylemleri dışında bir sebeple ortadan kalkabilir veya zayıflayabilir. İşte illiyet bağının kesilmesi ya da zayıflaması ile doğru orantılı olarak idarenin sorumluluğu ya tamamen ortadan kalkmakta ya da azalmaktadır[33]. İdarenin sorumluluğunu ortadan kaldıran veya azaltan haller şunlardır: Mücbir sebep, beklenmeyen haller, zarara uğrayan kişinin davranışı, üçüncü kişinin davranışı.

Mücbir sebep (force majeure) kavramı oldukça eski olup Roma Hukuku kaynaklı kavramlardan biridir[34]. Mücbir sebep gerek kamu hukukunda gerekse özel hukukta hem kusurlu sorumluluğu hem de kusursuz sorumluluğu bertaraf etmektedir. Mücbir sebep önceden tahmin edilmesi ve karşı konulması mümkün olmayan olaylardır[35]. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu mücbir sebebi "kökeni, doğal, sosyal ve hukuki olması itibariyle failin dışında kalan, fail tarafından önlenme olanağı bulunmayan, önceden takdir ve tahmin edilemeyen olaylar" olarak tanımlanmaktadır[36]. Mücbir sebep olarak nitelendirilen olay doğal, sosyal, hukuki veya insan kaynaklı olabilmektedir. Mücbir sebep sayılan olaylar genellikle tabii olaylardır. Fakat yukarıda da ifade edildiği gibi mücbir sebep teşkil eden olaylar sadece doğal olaylar değildir. Deprem, heyelan, yıldırım düşmesi, sel, kasırga, bora, hortum, aşırı yağmur veya kar, don, kuraklık vs. gibi olaylar "doğal" olaylara; darbe, savaş, ihtilal, ayaklanma,

---

[33] Düren, s. 331; Günday, s. 385; Atay, s. 723; Gözler/Kaplan, s. 788.

[34] Roma hukukunda bu kavramın karşılığı olarak vis major, damnum fatale, casus majores kavramları kullanılmıştır. Latince'de "casus" olay, hal; "major" ise büyük, mücbir manasına gelmekte ve "casus majores" de "mücbir hal" olarak ifade edilmektedir. Bu kavramın karşılığında hukukumuzda "mücbir sebep" terimi kullanılmaktadır. Roma hukukunda karşı konulması imkansız olaylar bu terimle ifade ediliyordu. Gözübüyük, Abdullah Pulat, Mücbir Sebepler ve Beklenmeyen Haller, İkinci Bası, Ankara 1957, s. 12.

[35] "Mücbir sebep, bir yükümlülüğün, bir borcun zamanında yerine getirilmesini veya ödenmesini engelleyen; önceden görülüp, üstesinden gelinmesi olanağı bulunmayan her türlü olaydır". D.7.D., Karar Tarihi: 23.09.1999, E. 1998/993, K. 1999/3059; "Mücbir sebep, yer sarsıntısı, fezeyan (taşma, taşkın), ihtilal gibi evvelden takdir ve tahmini kabil olmayan, menşei tabii, içtimai veya hukuki olması itibariyle failin dışında kalan yani hakiki veya hükmi bir şahsın irade ve fiilinin tamamen dışında kalmış olan ve bu şahıs tarafından önlenmesi mümkün bulunmayan hadiselerdir." Onar, s. 1719.

[36] D.İ.D.D.K., Karar Tarihi: 17.12.2009, E. 2008/11, K. 2009/3108.

olağanüstü durumlarda yağmacılık vs. gibi olaylar "beşeri" olaylara; siyasi amaca yönelik olarak yapılan genel grev, ithalat veya ihracat yasaklamaları, sınırların kapatılması "hukuki" olaylara örnek olarak gösterilmektedir[37]. Yargı kararlarında ve doktrinde bir olayın mücbir sebep sayılabilmesi için "dışsallık, öngörülemezlik, karşı konulamazlık" unsurlarını taşıması gerektiği ifade edilmektedir[38]. Dolayısıyla bir deprem hadisesinin mücbir sebep olarak kabul edilebilmesi için sayılan bu şartların tamamını taşıyor olması zorunludur.

Bir olayın mücbir sebep olarak nitelendirilebilmesi için ilk şart olarak, olayın gerçekleşmesinin temelinde bir idari davranışın bulunmaması zorunludur. Bir başka ifadeyle olayın idarenin faaliyet ve eylemleri dışında meydana gelmiş olması şarttır[39]. Zarar ile idarenin yürüttüğü hizmetler arasında illiyet bağı olduğu zaman idarenin zararı tazmin etmesi gerekir[40].

Mücbir sebebin ikinci şartı öngörülemezlik ya da sezilemezliktir. Bir olayın mücbir sebep sayılabilmesi için önceden tahmin edilmesinin imkansız olması şarttır. Öngörülemez olaylar olağanüstü ya da olağandışı olaylardır. Sıklıkla yaşanan olayların öngörülemez olay olarak nitelendirilmesi imkansızdır. Deprem kuşağında yer alan, devamlı depremlerin olduğu bir bölgede deprem mücbir sebep olarak nitelendirilmemelidir. Bir yerde yaşanmış olan olağandışı bir olayın daha sonra aynı yerde aynı şekilde tekrar yaşanması halinde artık o olayın öngörülemez bir olay olduğu söylenemez. Atay Fransa'da, yüz sene önce yaşanmış bir sel felaketinin aynı şiddette tekrar yaşanması hadisesinin mücbir sebep olarak nitelendirilmediğini ifade etmektedir[41]. Öngörülemezliğin takdiri maddi bir iştir ve yargı organlarınca yapılır. Yargı organının öngörülemezliği

---

[37] Onar, s. 1719; Eren, s. 558; Özay, s. 878; Kaplan, Gürsel, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Güncelleştirilmiş '. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2009, s. 124.

[38] Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004, s. 878; Gözler/Kaplan, s. 788. Gözübüyük mücbir sebebin unsurlarının "kusursuzluk, sezilemezlik, karşı konulamazlık, gerçeklik" olduğunu ifade etmektedir. Gözübüyük, s. 66; "Gerek yargısal kararlar, gerekse öğretide kabul edilen bu tanımlamaya göre zorlayıcı sebep kavramını oluşturan temel unsur, "dışsallığın" yanı sıra "önlenemez" ve "öngörülemez" olmasıdır". D.İ.D.D.K., Karar Tarihi: 17.12.2009, E. 2008/11, K. 2009/3108.

[39] Özay, s. 878; Çağlayan, İdare…, s. 745.

[40] "Davalı idarenin savunmasında ise; o tarihte bölgede yağış olduğu kabul edilmekte ve kanalizasyon şebekesinin bakımının zamanında yapılarak yağmur sularına karşı önlemler alınmış olduğu beyanından başka, zararın idarenin yürüttüğü hizmetin dışında başka bir sebeple gerçekleştiğini ortaya koyacak bir tespitte bulunulmamaktadır. Bu açıklamalar karşısında uyuşmazlık konusu olayda hukuken geçerli delil niteliği taşıdığı anlaşılan ekspertiz raporu dikkate alınmak suretiyle oluşan zarar ile idarenin yürüttüğü hizmet arasında nedensellik bağının var olduğu kabul edilerek tazminata hükmedilmesi gerekmektedir". Karar Tarihi: 11.05.2011D. 8.D., E. 2011/2237, K. 2011/2623.

[41] Atay, s. 724-725; "Yüksek Yargıtay bir kararında yabancı memleketten yapılacak ithalat eşyası için taahhüde girişen müteahhidin, harbin patlamasından sonra bu yabancı memleket hükümetinin ihracatı yasaklaması sebebiyle taahhüdünü yerine getirmemesini sezilemez bir olay saymıştır". Gözübüyük, s. 68.

takdirde her olayın özel mahiyetini ve meydana gelme şartlarını göz önünde bulundurması mecburidir[42].

Üçüncü olarak, bir olayın mücbir sebep sayılabilmesi için o olayın karşı konulamaz, önlenemez olması zorunludur. Bir olayın karşı konulamaz nitelikte olup olmadığına o olayın sonuçlarına ve şiddetine bakılarak karar verilir. Hayatın olağan akışı içinde sıklıkla karşılaşılabilen, ağır sonuçlar doğurmayan, düşük şiddette olaylar karşı konulamaz olaylar değildir. Toplum hayatını derinden etkileyen, çok büyük bir deprem veya şiddetli bir kış, hayatı durma noktasına getiren aşırı yağış gibi felaketler ya da savaş gibi olağanüstü olaylar karşı konulamaz olaylara örnek olarak gösterilebilir[43].

Depremin bir mücbir sebep midir? Bu soruya net bir şekilde "evet" ya da "hayır" demek doğru olmasa gerektir. Bir olayın her zaman her yerde mücbir sebep olarak kabul edilmesi mümkün olmayabilir. Bir başka ifadeyle bir olay bir yerde mücbir sebep sayılırken bir başka yerde sayılmayabilir. Mesela depremlerin sık sık olduğu bir yerde deprem ya da aşırı yağış alan bir bölgede yaşanacak sel felaketi mücbir sebep sayılmayabilecektir. Mücbir sebep uygulamasının kapsamının günümüzde giderek daraldığı söylenebilir. İdarenin güçlülüğü ile sorumluluğu doğru orantılıdır. Bir başka ifadeyle idare gücü oranında sorumludur. Günümüzde genellikle idarenin elinde her türlü maddi güç, teknolojik imkan, uzman eleman, istatistiki veriler, bilgiler vs. bulunmaktadır. Bu anlamda bir olayın "öngörülememe" ihtimali oldukça azalmıştır[44]. Mesela idarenin elinde ülkede meydana gelmiş depremlerin istatistiki verileri vardır. Bu verilerden yola çıkılarak nerelerde tekrar depremin olabileceğinin öngörülmesi mümkündür. Fakat günümüz itibariyle idarenin elindeki teknolojik ve diğer imkanlara rağmen henüz depremin önlenebilmesi ise mümkün değildir. Ancak idarenin, teknik ve mali imkanları ölçüsünde, alacağı tedbirlerle doğabilecek zararları azaltması mümkündür. Tekrar etmek gerekirse "öngörülememe" ve "önlenememe" unsurları idarenin teknik ve mali gücüyle doğrudan alakalıdır. Bu anlamda idareden teknik ve mali gücünün sınırlarını aşan bir çalışma ya da kamu hizmeti beklenmemelidir.

Ülkemiz açısından da deprem haritası mevcut bulunmaktadır. Deprem riskini gösteren haritalara deprem haritası denilmektedir. Ülkemizde beş farklı deprem bölgesi bulunmaktadır. Deprem riskinin en çok olduğu bölge "birinci derece deprem bölgesi" en az olduğu bölge ise "beşinci derece deprem bölgesi" olarak isimlendirilmektedir. 23.12.1972 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiş olan Türkiye Deprem Bölgeleri Haritası günümüz koşullarına ve mevcut bilgilere göre yeniden hazırlanmış ve 18.04.1996 tarih ve 96/8109 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe girmiştir. Bu haritaya göre ülkemizin

[42] Gözübüyük, s. 68.
[43] Gözübüyük, s. 70; Gözler/Kaplan, s. 789; Yayla, s. 370.
[44] Özay, s. 880; Yayla, s. 370-371.

büyük bir kısmı deprem bölgesi içinde yer almaktadır. Dolayısıyla depremin önlenmesi mümkün olmasa bile nerelerde depremin olabileceği öngörülerek idarece gerekli önlemleri alınmasıyla zararın minimuma indirilmesi mümkündür. Aksi takdirde idarenin hizmet kusuru nedeniyle sorumluluğuna gidilebilecektir.

Danıştay bu konuda aynı yöndeki kararlarından birinde şöyle demektedir[45]:

"Bir idari işlem veya bir idari sözleşmenin uygulanması durumunda olmayan, idarenin her türlü faaliyetlerinden veya hareketsiz kalmasından, araçlarının kullanımından, taşınır ve taşınmaz mallarının veya tesislerinin yönetiminden dolayı oluşan zararları idari eylem sonucu oluşan zarar ve buna yolaçan eylemi de sonuç olarak idari eylem kavramı içerisinde düşünmek gerekmektedir. Deprem nedeniyle oluştuğu ileri sürülen zararların tazmini istemiyle açılan bu davada, yapının üzerinde bulunduğu zeminin özelliği, zemin durumuna göre depreme dayanıklılığının kontrolü, yapı kullanma izni bulunup bulunmadığı, imar planları ve inşaat ruhsatlarının hangi idarelerce yapıldığı ve verildiği, yapıların imar açısından denetlenmesi, afete uğramış ve uğrayabilecek bölgeler ile yapı ve ikamet için yasaklanmış afet bölgelerinin tespit ve ilan edilip edilmediği, afet bölgelerinde yapılacak yapılarla ilgili kuralları, yapı tekniklerini, projelendirme esaslarını, ülkenin deprem haritalarını hazırlamak konusunda idarelerin üzerlerine düşen görev ve yetkileri yerine getirip getirmediği, denetim ve kontrol görevlerini yapıp yapmadığı hususları ayrı ayrı irdelenmeli ve idarece gerekli önlemlerin alınıp alınmadığı belirlenmeli ve

[45] D.11.D., Karar Tarihi:29.06.2007, E. 2005/1353, K. 2007/6248; "Deprem nedeniyle oluştuğu ileri sürülen zararların tazmini istemiyle açılan bu davada, yapının üzerinde bulunduğu zeminin özelliği, zemin durumuna göre depreme dayanıklılığının kontrolü, yapı kullanma izni bulunup bulunmadığı, imar planları ve inşaat ruhsatlarının hangi idarelerce yapıldığı ve verildiği, yapıların imar açısından denetlenmesi, afete uğramış ve uğrayabilecek bölgeler ile yapı ve ikamet için yasaklanmış afet bölgelerinin tespit ve ilan edilip edilmediği, afet bölgelerinde yapılacak yapılarla ilgili kuralları, yapı tekniklerini, projelendirme esaslarını, ülkenin deprem haritalarını hazırlamak konusunda idarelerin üzerlerine düşen görev ve yetkileri yerine getirip getirmediği, denetim ve kontrol görevlerini yapıp yapmadığı hususları ayrı ayrı irdelenmeli ve idarece gerekli önlemlerin alınıp alınmadığı belirlenmeli ve bunun sonucuna göre; idarenin belli bir hareket tarzı izleyip izlemediği veya hareketsiz kalıp kalmadığı ortaya konulmalıdır. Olaya bu açıdan bakınca yukarıda yapılan belirleme sonucu olayda idarelerin hareketsizliği söz konusu olmakla öğretide de kabul edildiği gibi idarenin bu hareketsizliğinin "olumsuz eylem" olarak kabulü gerekmektedir. Bu durumda, uğranıldığı ileri sürülen zarar idarenin "olumsuz eyleminden" kaynaklandığından Mahkemece 2577 sayılı Yasa'nın 13. maddesi uyarınca davanın süresi içerisinde açılıp açılmadığı hususunun değerlendirilmesi gerekirken davanın süreaşımı nedeniyle reddi yolundaki kararda isabet görülmemiştir". D.6.D., Karar Tarihi: 12.04.2004, E. 2004/1477, K. 2004/2115.

bunun sonucuna göre; idarenin belli bir hareket tarzı izleyip izlemediği veya hareketsiz kalıp kalmadığı ortaya konulmalıdır. Olaya bu açıdan bakınca yukarıda yapılan belirleme sonucu olayda idarelerin hareketsizliği söz konusu olmakla öğretide de kabul edildiği gibi idarenin bu hareketsizliğinin 'olumsuz eylem' olarak kabulü gerekmektedir. Mücbir sebep, sezilemeyen ve karşı konulamayan bir olayı ifade eder. Bu sebep, zararı idareye yüklenebilir olmaktan çıkaran ve zararla idari faaliyet arasındaki illiyet bağını kesen dış bir etken olarak doğal, toplumsal veya hukuki bir olaydan kaynaklanabilir. Sezilemezlik, karşı konulamazlık, kusursuzluk ve gerçeklik halleri mücbir sebebin ayırt edici öğelerini oluşturmaktadır. Deprem kuşağında yer alan bölgede, deprem gerçeğinin bir veri alınması suretiyle yerleşmelerle ilgili alanların belirlenmesi, bu alanlardaki yapılaşmaya ilişkin kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesiyle ilgili idari faaliyetlerin bütünündeki olumsuzluklardan oluşan idarenin 'olumsuz eyleminin' bulunması durumunda, depremin mücbir sebep olarak değerlendirilerek zararla illiyet bağını kestiğini kabule olanak bulunmamaktadır. Bu durumda, Mahkemece uğranıldığı ileri sürülen zararın oluşumunda idarenin hizmet kusuru bulunup bulunmadığının değerlendirilmesi sonucu bir karar verilmesi gerekirken depreminin mücbir sebep kabul edilerek zararla idari faaliyet arasındaki nedensellik bağının ortadan kalktığı gerekçesiyle davanın reddi yolundaki kararda isabet görülmemiştir".

Bu karardan da anlaşılacağı üzere deprem kuşağında yer alan bir bölgede yürütülen faaliyetlerde idarenin depreme karşı hazırlıklı olması gerekmektedir. İdare bu konuda gerekli çalışmaları, araştırmaları, kontrolleri, denetlemeleri yapmadığı takdirde mücbir sebep bahanesine dayanarak sorumluluktan kurtulamayacaktır. Bu ifadelerden idarenin, bir deprem bölgesinde depremden dolayı meydana gelecek her türlü zararı karşılayacağı manası çıkarılmamalıdır. Yukarıda da ifade edildiği gibi idarenin sorumluluğu teknik ve mali gücüyle sınırlıdır. İdare sahip olduğu imkanlar çerçevesinde sorumlu olduğu zararları karşılayacaktır. Ayrıca idarenin mevzuatın gereklerini yerine getirmiş olmak kaydıyla sorumluluktan kurtulması mümkündür. Mesela, deprem bölgelerinde binaların nasıl yapılacağı bir yönetmelikle belirlenmiştir. Bu yönetmeliğin uygulanmasından belediye ve mülki idare amirleri sorumludur. Kendi sorumluluk bölgelerinde yapılan binalarda, yönetmelikte öngörülen denetim ve kontrolleri eksiksiz yaptıkları takdirde anılan makamlar, olası depremlerde meydana gelebilecek zararlardan sorumlu olmayacaklardır. Bunun aksini düşünmek mümkün değildir. Zira idarenin görev, yetki ve sorumlulukları mevzuatta belirlenmiştir. İdare, ancak mevzuatta verilen görev ve yetkileri kullanabilir. İdarenin, mevzuatın gereklerini yerine getirmiş olduğu takdirde herhangi bir sorumluluğu söz konusu olmayacaktır.

Beklenmeyen Durum

Beklenmeyen hal, zararın doğmasına sebebiyet veren tesadüfi, gerçekleşmeden önce tahmin edilmesi ve karşı konulması imkansız olan idari davranış içinde cereyan eden olaylardır[46]. Beklenmeyen hal ile mücbir sebep kavramları birbirine yakın kavramlardır. Tanımda da ifade edildiği gibi beklenmeyen olaylar da aynı mücbir sebepte olduğu gibi öngörülemez ve önlenmez olaylardır. Dolayısıyla yukarıda mücbir sebep konusunda ele alınan "önlenemezlik" ve "öngörülemezlik" ilkelerinde anlatılanlar beklenmeyen durumlar için de geçerlidir. Fakat mücbir sebep olarak nitelendirilen zarar doğrucu olay idarenin faaliyetleri dışında gerçekleşirken beklenmeyen durumlar ise idarenin faaliyetleri içinde gerçekleşmektedir. Beklenmeyen durum ya da umulmayan hal sözkonusu olduğunda idarenin hizmet kusuruna dayalı sorumluluğunu ortadan kalkar fakat kusursuz sorumluluğu devam eder[47].

Mücbir sebep ile beklenmeyen hal kavramları bazen birbiriyle karıştırılabilmektedir[48]. Mesela depremden dolayı lojmanın yıkılmasında yargı organları olayın nitelendirilmesinde farklı değerlendirmelerde bulunmuştur. Anılan olayda deprem nedeniyle oturmakta olduğu lojman binasının yıkılması üzerine davacı, uğradığı maddi ve manevi zararın tazmini istemiyle dava açmış ve dava idare mahkemesince kabul edilmiştir. İdare mahkemesinin kararı Danıştay Onuncu Dairesince, zararın mücbir sebep sayılması gereken deprem sonucu meydana geldiği, kusurdan uzak, önceden bilinemeyen, karşı konulamayan, idarenin faaliyetleri dışında meydana gelen gerçek bir olay olan mücbir sebebin, zararı idareye yüklenebilir olmaktan çıkaran, zararla idari faaliyet arasındaki nedensellik bağını ortadan kaldıran etkenlerin başında geldiği, bu duruma göre de olayın gelişimi ve zararın belirtilen niteliği karşısında idarenin tazmin sorumluluğundan söz etmeye imkan bulunmadığı, mahkeme kararında olayın umulmayan hal olarak nitelendirilerek, umulmayan hallerde zararın hasar kuramına göre idarece tazmininin kural olduğu ve olayda idarenin hizmet kusurunun da bulunduğu yolundaki irdelemede de hukuki isabet görülmediği gerekçeleriyle bozulmuştur. İdare mahkemesi ise bilirkişi kurulunca mahallinde yapılan inceleme sonucu düzenlenen teknik raporda, binanın tamamen yıkılarak boş olan ve garaj olarak kullanılan zemin kata yığıldığı, bina kalıntılarında yapılan incelemede 1. derecede deprem bölgesi için gerek kolon kesiklerinin gerekse donatıların beton kalitesi ile birlikte yetersiz olduğu

[46] Onar, s. 1719; Gözübüyük, s. 12; Gözler/Kaplan, s. 790.

[47] Yayla, s. 370.

[48] Bir Yargıtay Hukuk Genel Kurulu kararında illiyet bağını kesen haller olarak mücbir sebep, zarar görenin kusuru ve üçüncü kişinin kusuru sayılmıştır. Bu konuda bkz: Reisoğlu, s. 155'deki dipnot. Beklenmeyen hal ile mücbir sebebin karşılaştırılması konusunda bkz: Gözübüyük, s. 129-130.

sonucuna varıldığı, idare tarafından gönderilen işlem dosyasında ise lojmanın 14.6.1984 tarihinden özel bir şahıstan hiç bir teknik inceleme yapılmadan satın alındığının anlaşıldığı, birinci derecede deprem bölgesi olan bir bölgede gerekli inceleme ve araştırma yapılmadan söz konusu binanın satın alınmasında davalı idarenin hizmet kusurunun bulunduğu gerekçesiyle kararında ısrar etmiş ve bu karar İdari Dava Daireleri Genel Kurulunca depremin mücbir sebep ya da beklenmeyen hal olup olmadığı konusuna değinilmeden oyçokluğuyla onaylanmıştır[49]. Bu olayda Genel Kurulun olayın niteliğini belirlemesi daha yerinde bir tutum olurdu. Danıştay'ın bir başka kararında genel hayata etkili olacak afetlerde, yerinde olarak, kurtarma faaliyetlerinin kamu hizmeti olduğu, arama ve kurtarma faaliyetlerinin yürütülmesindeki güçlüğün idare açısından beklenilmeyen hal olduğu ifade edilmiş, davacının yakınlarının ölümünün, idarenin arama kurtarma faaliyetine bağlı olarak gerçekleştiğine dair bir tespit bulunmadığından bahisle idare mahkemesinin tazminat talebini reddeden kararını hukuka uygun bulunmuştur[50]. Bir başka Danıştay kararında, 17 Ağustos 1999 Marmara Depreminde evin hasar görmesini beklenmeyen hal olarak değerlendiren İdare Mahkemesi kararı onanmıştır[51]. Yukarıda da ifade edildiği

[49] DİDDGK, Karar Tarihi: 17.01.1997, E. 1995/752, K. 1997/57. Bu karara yazılan muhalefet şerhinde lojmanın yıkılması sonucu meydana gelen zararın deprem nedeniyle doğduğundan bahisle idarenin tazmin sorumluluğunun bulunmadığı ifade edilmektedir.

[50] "Danıştay'ın yerleşik İçtihatlarına göre, idarenin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmeti faaliyeti dışında gerçekleşen ve öngörülemeyen ve/veya önlenemeyen durumlar mücbir sebep olarak değerlendirilmiş, mücbir sebebin idarenin tazmin sorumluluğunu ortadan kaldırdığı kabul edilmiştir. Öte yandan, idarenin yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetinin doğrudan yerine getirilmesi sırasında idare tarafından beklenilmeyen durumlardan kaynaklanan zararların ise, zararın idarenin doğrudan faaliyetinden kaynaklandığının saptanması, başka bir ifade ile zarar ile İdarenin eylemi arasında illiyet bağının tespit edilmesi halinde idarenin kusura dayalı sorumluluğu bulunduğu kabul edilmiştir. Bu durumda, depremin; idarenin doğrudan yürüttüğü bir kamu hizmeti faaliyetinden kaynaklanmaması, öngörülememesi ve/veya öngörülebilir nitelikte dahi olsa önlenemez olması nedeniyle mücbir sebep olarak değerlendirilmesi zorunludur. Depremin oluşmasında idareye bir kusur yüklenemeyeceğinden İdarenin kusura dayalı sorumluluğundan da söz edilmesi mümkün değildir. Ancak, 17.8.1999 tarihinde meydana gelen depremin, etkilediği coğrafi alanın büyüklüğü, nüfus yoğunluğu ve oluşturduğu hasar nedeniyle diğer kamu hizmeti faaliyetlerinin de yürütülmesini etkilediği, arama-kurtarma hizmetinin özelliği ve zaman açısından kısıtlı bir müdahale yöntemi olması nedeniyle gelişmiş ülkelerin dahi bu tip doğal afetler dolayısıyla arama kurtarma faaliyetleri için uluslararası yardım aldığı da göz önünde bulundurulduğunda, arama ve kurtarma faaliyetlerinin yürütülmesindeki güçlüğün idare açısından beklenilmeyen hal olduğu sonucuna varılmıştır". D.11.D., Karar Tarihi: 19.12.2005, E. 2003/2027, K. 2005/5962.

[51] "davacının, … bölümüne yatay geçiş yapma isteğinin reddine ilişkin davalı idare işleminin iptali istemiyle açılan davada; 17.8.1999 tarihinde ülkemizde yaşanan ve büyük bir yöreyi, bu arada davacının bulunduğu il olan Kocaeli'ni de etkileyen deprem nedeniyle ailesiyle birlikte oturdukları evin hasar gördüğü anlaşılan davacının, uğradığı bu beklenmeyen halden dolayı istisna olarak bu yoldaki başvurusunun özel durumu nedeniyle kabulü

gibi beklenmeyen halde zarar doğurucu davranış idari faaliyetin içinde gerçekleşmiş olmalıdır. Oysa deprem idarenin faaliyeti dışında gerçekleşen bir olaydır. Bundan dolayı sonuç bakımından doğru olan Danıştay kararı, İdare Mahkemesince verilen kararın dayandığı gerekçeyi usul ve yasaya uygun bulması bakımından yanlıştır.

Zarar Gören Kişinin Davranışı ve Üçüncü Kişinin Davranışı

Zararın meydana gelmesinde kişinin davranışının etkisine göre idarenin tazmin sorumluluğu azalabileceği gibi tamamen de ortadan kalkabilir. Zarar kişinin davranışından kaynaklanmış, zarar doğurucu olayın gerçekleşmesinde idarenin herhangi etkisi yoksa, zarar ile idari davranış arasındaki illiyet bağı kesilir. Böyle bir durumda idarenin sorumluluğu tamamen ortadan kalkar. Bazı durumlarda ise zararın meydana gelmesinde hem zarara uğrayan kişinin hem de idarenin kusuru söz konusu olabilir. Böyle durumlarda idarenin sorumluluğu tamamen değil kısmen ortadan kalkar. İdarenin zarardan kısmen sorumlu olduğu durumlarda ödeyeceği tazminat miktarında zarar görenin kusuru nispetinde indirim yapılır[52].

Danıştay, Marmara Depreminden dolayı konutta meydana gelen zarar dolayısıyla açılan tazminat davasında zarar, münhasıran depremden kaynaklanmışsa idarenin sorumluluğundan söz etmeye hukuken imkan bulunmadığı ancak zararın zorlayıcı sebep dışında idare tarafından ağırlaştırıldığının yargı yerince saptanması durumunda zararın ağırlaşan, artan kısmı bakımından kusuru gözönünde tutularak idarenin tazminle sorumlu tutulması gerektiğini, deprem bölgesi olarak belirlenen bir alanda deprem mevzuatına uygun yapılaşma koşullarına aykırı olarak inşaat ruhsatı verilmesi, fay hattının yapılaşmaya açılması gibi durumlarda ilgili idarelerin deprem sonucu bu bölgedeki doğan zarardan kusurları oranında sorumlu tutulacağının tabii olduğunu, ancak, deprem sonucu bir bölgedeki binalarda oluşan tüm zararların idarenin tazmin sorumluluğu altında bulunduğundan söz

---

gerekirken, diğer öğrencilerle aynı kurallara tabi tutularak öngörülen süre içinde başvurmadığı gerekçesiyle reddinde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemi iptal eden … İdare Mahkemesinin … kararının … bozulması istenilmektedir…. İdare Mahkemesince verilen kararın dayandığı gerekçe Usul ve Yasaya uygun olup, bozulmasını gerektiren bir neden bulunmadığından, temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına … karar verildi". D.8.D., Karar Tarihi: 6.12.2001, E. 2000/2791, K. 2001/5578. Danıştay bu kararında doğrudan deprem olayının kendisine ilişkin bir değerlendirmeden ziyade bu hadisenin kişilerin hayatı üzerindeki olumsuz sonuçları ve bu nedenle süresinde kullanamadıkları yasal haklarının korunması üzerinde durulmuştur fakat burada kavramların özenli kullanılmadığını ifade etmekte fayda vardır.

[52] Atay, s. 726-729; Gözler/Kaplan, s. 791-792.

edilemeyeceğinin de kuşkusuz olduğunu, zarar görenin eyleminin zararın doğmasında başlıca etken olduğu hallerde idarenin sorumluluktan kurtulacağını ifade ettikten sonra, somut olayla ilgili olarak, bilirkişi incelemesi sonucunda, inşaatın onaylı projesine uygun yapıldığı, bu bakımdan inşaatın devamı yönünde görüş bildirildiği, inşaatın daha sonra ruhsatına aykırı olarak tamamlandığı, henüz iskan edilmeden deprem sonucunda zarar oluştuğu anlaşıldığından bahisle olayda, davalı idarenin zararı ağırlaştırıcı bir işlem ve eyleminin bulunmaması, inşaat sahiplerinin eyleminin sonucunda zararda artış meydana geldiği gerekçesiyle, idarece tazmini gereken maddi ve manevi bir zararının[53] bulunmadığı sonucuna varmıştır[54]. Bu tespitler doğrudur. Depremin mücbir sebep olmadığı kabul edilse bile idare üzerine düşeni yaptıktan sonra diğer zararlardan sorumlu değildir. Bir başka ifadeyle her türlü zararın idareye yüklenmesi mümkün değildir.

Zararın oluşmasında bazı durumlarda üçüncü kişilerin davranışlarının etkisinin de olması mümkündür[55]. Zarar tamamen üçüncü kişinin davranışı

---

[53] Maddi ve manevi zarar konusunda bkz: Kocayusufpaşaoğlu, Yusuf, "Kişilik Haklarını Koruyan Manevi Tazminat Davasına İlişkin Yeni Gelişmeler", Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler I. Sempozyumu Ankara 21-22 Ekim 1977, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1980, s. 141 vd; Eren, s. 520 vd.

[54] D.İ.D.D.K., Karar Tarihi: 17.12.2009, E. 2008/11, K. 2009/3108.

[55] "Öte yandan sosyal risk dışında idarenin hukuki sorumluluğundan sözedebilmek için, ortada bir zararın bulunmasının yanında, bunun idareye yüklenebilen bir işlem veya eylemden doğması, başka bir deyişle zararla idari faaliyet arasında nedensellik bağının kurulabilmesi gerekir. Zararla idari faaliyet arasında nedensellik bağının bulunmaması, zararın idari faaliyetten doğmadığını gösterir. Zararın oluşmasında zarara uğrayanın ya da üçüncü kişinin kusurunun bulunması halinde ise idarenin tazmin sorumluluğunun ortadan kalkacağı ya da kusur ölçüsünde azalacağı açıktır. Dosyanın incelenmesinden, … davacı ve ...'nin merak etmeleri sonucunda, maddeyi bulup, yerden aldıkları; ...'nin el bombasını parçalayarak gövde kısmını elinde tuttuğu, davacının merak etmesi sonucunda ayrılan fünye kısmını davacıya verdiği, davacının, arkadaşlarından 3 metre kadar uzakta, bombanın fünye kısmı ile oynarken ateşleme mekanizmasını çıkarması sonucunda fünyenin patladığı; davacının, patlama sonucunda sağ el 1., 2. ve 3. parmağının ampute olduğu, sağ gözünde görme kaybı oluştuğu, bu nedenle uğranılan zararın tazmini istemiyle idareye yapılan başvurunun reddi üzerine bakılan davanın açıldığı….Bu durumda; olayda, insanların sürekli kullanımında ve yerleşim yerlerine yakın bulunan bir alanda patlamamış el bombasının bulunmasında, davalı idarenin güvenlik hizmetinin yeterince iyi yürütülmemesi nedeniyle hizmet kusuru bulunmaktadır; ancak meydana gelen zarar, davacı ve arkadaşının kişisel kusurlarından kaynaklandığından, zarar görenin ve üçüncü kişinin kusurunun olaya katılması, idarenin kusurlu faaliyeti ile zarar arasındaki illiyet bağını kesmektedir. Zarar ile idarenin faaliyeti arasında illiyet bağının bulunmadığı olayda, idarenin tazmin sorumluluğundan da söz edilemeyecektir." D.10.D., Karar Tarihi: 18.09.2007, E. 2005/4493, K. 2007/4199; "Anayasamızın 125. maddesinde; idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu hükme bağlanmıştır. İdarenin hukuki sorumluluğundan söz edilmek için ortada bir zararın bulunması ve bunun idareye yüklenebilen bir işlem veya eylemden doğması, başka bir deyişle zararla idari

sunucu ortaya çıkmışsa idarenin sorumluluğu olmaz. Mesela binanın, bina sahibi tarafından yapı tadilat izni alınmadan yapılan bölümlerinin depremde hasar görmesi sonucunda kiracının eşyalarının zarara uğraması halinde kiracı zararının tazmin edilmesini idareden değil ev sahibinden istemelidir. Zira böyle bir durumda idari faaliyet ile zarar arasında nedensellik bağı yoktur. Zarar hem idarenin hem de üçüncü kişinin davranışları neticesinde ortaya çıkmışsa idare zarardan kısmen sorumlu olur. 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 2. maddesinin (g) bendine göre ruhsat ve eklerine aykırı uygulama yapılması halinde durumun üç gün içinde ilgili idare bildirilmesi lazımdır. Bu bildirime rağmen gereği yapılmadığı takdirde zarardan hem ilgili idare[56] hem de ruhsata aykırı uygulama yapanlar sorumlu olacaktır. Böyle durumlarda zarara sebebiyet veren üçüncü kişi ve idare ancak kusurları oranında tazminat öderler. Danıştay'a göre de idarenin tazmin sorumluluğundan bahsedebilmek için, ortada bir zararın bulunması, bu zararın idareye yüklenebilen bir işlem veya eylemden doğmuş olması, başka bir ifadeyle zararla idari faaliyet arasında nedensellik bağının kurulabilmesi gerekir. Zararla idari faaliyet arasında nedensellik bağının bulunmaması zararın idari faaliyetten doğmadığını gösterir. Zararın oluşmasında zarara uğrayanın ya da üçüncü kişinin kusurunun bulunması halinde ise idarenin tazmin sorumluluğu ya tamamen ortadan kalkar ya da kusur ölçüsünde azalır[57]. Yine Danıştay bir başka kararında idari eylem nedeniyle uğranılan zararın tazmini için açılan tam yargı davalarda idarenin tazmin borcunun doğması için ortada bir zararın ve zarara sebebiyet veren idareye yüklenebilir bir eylemin bulunması, zararla eylem arasında nedensellik bağının kurulması ve hizmet kusuru ya da kusursuz sorumluluk esaslarına göre idare hukukuna özgü tazmin sebeplerinin olması gerektiği, tam yargı davalarında idarenin tazmin sorumluluğu belirlenirken öncelikle hizmet kusurunun varlığının araştırılacağı, hizmet kusuru olmadığı takdirde kusursuz sorumluluk ilkelerinin uygulanıp uygulanmayacağının irdeleneceğini ifade ettikten sonra zarar gören kişilerin veya üçüncü kişilerin eyleminden ya da mücbir sebeplerden kaynaklanan zararları idarenin tazmin etmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir[58].

---

faaliyet arasında illiyet bağı bulunması gerekir. Bu koşullardan birisinin yokluğu halinde idarenin tazmin sorumluluğu ortadan kalkacaktır. Ayrıca zarar gören kişinin eylemi üçüncü kişilerin eylemi ve mücbir sebepler sorumluluğu ortadan kaldıran diğer hallerdir." D. 10.D., Karar Tarihi: 28.05.1998, E. 1996/9113, K. 1998/2308.

[56] İlgili idareden kasıt, belediye ve mücavir alan sınırları içindeki uygulamalar için büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler, bu alanlar dışında kalan alanlarda valilikler, yapı ruhsatı ve kullanma izin belgesi verme yetkisine sahip diğer idarelerdir.

[57] D.10.D., Karar Tarihi: 08.02.2012, E. 2008/5366, K. 2012/423.

[58] "İdari yargıda idari eylem nedeniyle uğranılan zararın tazmini için açılan tam yargı davalarında idarenin tazmin borcunun doğması için ortada bir zararın ve zarara yol açan idareye yüklenebilir bir eylemin bulunması, zararla eylem arasında nedensellik bağının kurulması ve hizmet kusuru ya da kusursuz sorumluluk esaslarına göre idare hukukuna özgü tazmin sebeplerinin olması gerekmektedir. Tam yargı davalarında idarenin tazmin

Üçüncü kişinin davranışının idarenin sorumluluğunu etkilemesi ancak idarenin kusurlu sorumluluğunun kabul edildiği hallerde söz konusudur. Bir başka ifadeyle, zararın ortaya çıkmasında idare ile hukuki bir ilişki içinde olmayan kişinin davranışının idarenin sorumluluğunu tamamen ortadan kaldırması ya da azaltması ancak idarenin kusurlu sorumluluğuna gidilebilen durumlarda mümkündür. Kusursuz sorumluluk hallerinde ise üçüncü kişinin davranışının idarenin sorumluluğuna bir etkisi yoktur. İdarenin kusursuz sorumluluğuna gidilebilen hallerde zararın doğmasında üçüncü kişinin davranışının da etkisi olsa bile zararın tamamını idarenin tazmin etmesi istenebilir. Zararın tamamını karşılayan idarenin üçüncü kişiye rücu davası açması mümkündür[59].

DEPREMİN ÖNCESİNDE VE SONRASINDA İDARENİN GÖREV VE SORUMLULUKLARI

Ülkemizin deprem kuşağında yer aldığı herkesin bildiği bir gerçektir. Bundan dolayı meydana gelecek depremlerde olası zararları minimuma indirmek için idareye önemli görevler düşmektedir. Anılan görevlerin bazılarına değinmekte fayda vardır.

Yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların; plan, fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun teşekkülünü sağlamak amacıyla çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesine göre bu Kanun kapsamına giren yapılar, kamuya ait yapı ve tesisler ile sanayi tesisleri hariç, mücavir alan[60] içinde kalan yerlerde belediyeden, mücavir alan sınırla dışında ise valiliklerden yapı ruhsatının alınması mecburidir. İmar Kanunu'nun 32. maddesine göre ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılar hariç; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığının ilgili idarece tespiti, fenni mesulce tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma vakıf olunması üzerine,

---

sorumluluğu belirlenirken öncelik hizmet kusurunun varlığı araştırılmalı, hizmet kusuru yoksa kusursuz sorumluluk ilkelerinin uygulanıp uygulanmayacağı irdelenmelidir. Hizmet kusurunun varlığı istikrar bulan yargısal kararlarda hizmetin kötü veya geç işlemesi yahut hiç işlememesi hallerinde kabul edilmektedir. Öte yandan, idarenin sorumlu tutulabilmesi için zarara yol açan işlem veya eylemin idare tarafından yapılmış olması gerektiğine göre, zarar gören kişilerin eyleminden, üçüncü kişilerin eyleminden, zorlayıcı sebeplerden (mücbir sebepler) ileri gelen zararların idareye ödettirilemeyeceği, dolayısıyla bu gibi durumlarda idarenin hukuki sorumluluğunun bulunmadığı yine idari yargı kararlarında kabul edilmiş bir idare hukuku ilkesidir". D.İ.D.D.K., Karar Tarihi: 17.12.2009, E. 2008/11, K. 2009/3108.

[59] Gözübüyük/Tan, s. 818; Atay, s. 729-730; Gözler/Kaplan, s. 793-794.

[60] Mücavir Alan; imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve sorumluluğu altına verilmiş olan alanlardır.

belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilip, yapı mühürlenerek inşaatın derhal durdurulması gereklidir. Durdurma kararı, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. Bu tebligatın bir nüshası da muhtara bırakılır. Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mühürün kaldırılmasını ister. Ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mühür, kararı veren makama göre belediye veya valilik tarafından kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir. Yine İmar Kanunu'nda belediye ve valiliklere yıkılma tehlikesi olan binaları yıktırma görevi verilmiştir. Anılan Kanun'un 39. maddesine göre bir kısmı veya tamamı yıkılacak derecede tehlikeli olduğu belediye veya valilik tarafından tespit edilen yapıların sahiplerine bu tehlikenin ortadan kaldırılması için belediye veya valilikçe tebligat yapılır. Bu tebligattan sonra süresi içinde yapı, sahibi tarafından yıktırılarak ya da tamir edilerek tehlike ortadan kaldırılmazsa bu işlerin belediye veya valilik tarafından yapılması gereklidir.

7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısiyle Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun'un 1. maddesine göre deprem, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, çığ vb. afetlerde; yapıları ve kamu tesisleri genel hayata etkili olacak derecede zarar gören veya görmesi muhtemel olan yerlerde alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkında bu Kanun hükümleri uygulanır. Bu Kanun'un 2. maddesine göre tespit ve ilan olunan deprem bölgelerinde yeniden yapılacak, değiştirilecek, büyütülecek resmi ve özel tüm binaların ve bina türü yapıların tamamının veya bölümlerinin depreme dayanıklı tasarımı ve yapımı ile mevcut binaların deprem öncesi veya sonrasında performanslarının değerlendirilmesi ve güçlendirilmesi için gerekli kuralları ve minimum koşulları Deprem Bölgelerinde Yapılacak Binalar Hakkında Yönetmelik ile belirlenmiştir[61]. Deprem bölgelerinde yapılacak binalar hakkında ayrıntılı teknik esaslar bu Yönetmeliğin ekinde yer almaktadır[62]. Bu Yönetmelik hükümleri, deprem bölgelerinde yeni yapılacak binalar ile daha önce yapılmış mevcut binalara uygulanacaktır. Bu Yönetmeliğe

[61] Bu Yönetmelik (Resmi Gazete, Tarih: 06.03.2007, Sayı: 26454), 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunun 3. maddesinin birinci fıkrasına dayanılarak hazırlanmıştır.

[62] Yönetmeliğin 1.1.5. maddesine göre köprüler, barajlar, kıyı ve liman yapıları, tüneller, boru hatları, enerji nakil hatları, nükleer santraller, doğal gaz depolama tesisleri gibi yapılar, tamamı yer altında bulunan yapılar ve binalardan farklı hesap ve güvenlik esaslarına göre projelendirilen diğer yapılar bu Yönetmeliğin kapsamı dışındadır. 1.1.7. maddede ise bu Yönetmeliğin kapsamı dışındaki yapılara uygulanacak usul ve esasların, kendi özel yönetmelikleri yapılıncaya kadar, ilgili Bakanlıklar tarafından çağdaş uluslararası standartlar gözönünde tutularak saptanacağı ve projelerin bu esaslara göre düzenleneceği hüküm altına alınmıştır.

göre yeni yapılacak binaların depreme dayanıklı tasarımının ana ilkesi; hafif şiddetteki depremlerde binalardaki yapısal ve yapısal olmayan sistem elemanlarının herhangi bir hasar görmemesi, orta şiddetteki depremlerde yapısal ve yapısal olmayan elemanlarda oluşabilecek hasarın sınırlı ve onarılabilir düzeyde kalması, şiddetli depremlerde ise can güvenliğinin sağlanması amacı ile kalıcı yapısal hasar oluşumunun sınırlanmasıdır. Bu Yönetmeliğe göre deprem bölgelerinde yapılacak binalar, malzeme ve işçilik koşulları bakımından Türk Standartları'na ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı[63] "Genel Teknik Şartnamesi" kurallarına uygun olmak zorundadır[64].

7269 sayılı Kanun'un 3. maddesiyle belediye sınırları ve varsa mücavir alanlar dahilinde ilgili belediyelere, bunun dışında kalan yerlerde vali ve kaymakamlara Deprem Bölgelerinde Yapılacak Binalar Hakkında Yönetmelik esaslarının uygulanmasını sağlama görevi verilmiştir. Yönetmelik esaslarına aykırı olan yapılar hakkında anılan merciler tarafından sahiplerine tebligat yapılarak, en çok 3 aylık süre içinde hatanın ve tehlikeli durumun giderilmesi bildirilir. Verilen süre içinde sahiplerince ıslah edilmeyen bina veya bina kısımları belediye sınırları ve mücavir alan dahilinde belediye encümenlerince diğer yerlerde ise il veya ilçe idare kurullarınca, yıkma parası yıkıntı malzemesinden karşılanmak, yetmemesi halinde kalan kısmı afetler fonundan tamamlanmak üzere yıktırılır. Bu konuda gerekli kontrol ve denetime yetkili makam İmar ve İskan Bakanlığıdır[65].

Görüldüğü üzere Belediye, mülki idare amirleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına afet bölgelerindeki yapıları denetleme görev ve yetkisi verilmiştir. Anılan makamlar sorumlu oldukları alanlarda yapıların mevzuata uygun olup olmadığı konusunda gerekli denetimi yapmakla yükümlüdürler. Bu anlamda mevzuata aykırı olarak yapılmış binaların yıktırılması, yeni yapılacak binaların ise mevzuatın öngördüğü kurallara uygun bir şekilde yaptırılması sağlanmalıdır. İdarenin denetleme görevini hiç yerine getirmemesi ya da eksik yerine getirmesi hizmet kusuru teşkil eder. Dolayısıyla bir depremden nedeniyle zarara uğrayan kişi binanın mevzuata aykırı yapıldığını ispatladığı takdirde idarenin zararı tazmin etmesi gerekecektir.

---

[63] Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ismi 2011 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.

[64] Bu konuda benzer bir hükme Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik'te (Resmi Gazete, Tarih: 14.07.2007, Sayı: 26582) de yer verilmiştir. Bu Yönetmeliğin 3. maddesi şu şekildedir: Afet bölgelerinde yapılacak yapıların, yapı malzemelerinin taşıması gereken özellikler bakımından 8/9/2002 tarihli ve 24870 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Yapı Malzemeleri Yönetmeliği (89/106/EEC) ile Türk Standartları uygulanır. Türk Standartlarının bulunmaması hâlinde ise uluslararası geçerliliği kabul edilen standartlara uygun olması şarttır.

[65] İmar ve İskan Bakanlığı'nın ismi 1983 yılında Bayındırlık ve İskan Bakanlığı olmuş, 2011 yılında da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.

Depremin meydana gelmesinden sonra da idareye önemli görevler düşmektedir. Bir başka ifadeyle depremin vukuundan sonra derhal kurtarma çalışmalarına başlamak hayati derecede önemlidir. Bundan dolayı bu konuda mevzuatta çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu anlamda 7269 sayılı Kanun'un bazı maddelerine değinmekte fayda vardır. 7269 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre, İçişleri, İmar ve İskan, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Tarım Bakanlıklarınca acil yardım teşkilatı ve programları hakkında genel esasları kapsayan bir yönetmelik yapılacağı, bu yönetmelik esasları dairesinde afetin meydana gelmesinden sonra yapılacak kurtarma, yaralıları tedavi, barındırma, hayatını kaybedenleri defnetme, yangınları söndürme, yıkıntıları temizleme ve felaketzedeleri iaşe gibi konularda uygulanmak üzere görev ve görevlileri tayin, toplanma yerlerini tespit eden bir programın valiliklerce düzenleneceği ve gereken vasıtalar hazırlanarak muhafaza olunacağı, bu programların uygulanmasının, valiliklerce kurulacak kurtarma ve yardım komitelerince sağlanacağı, ancak 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanununa göre teşkilat kurulan yerlerde acil kurtarma ve yardım işlerinin, yukarda belirtilen komite ile sözü geçen sivil savunma teşkilatı tarafından müştereken yürütüleceği, ilçe, bucak[66] ve köylerde tafsilatlı çalışma muhtıraları ve uygulama programlarının tasdikli il muhtıra ve programlarındaki esaslar dairesinde ilçelerde kaymakamlar, bucak ve köylerde bucak müdürleri tarafından düzenleneceği; il kurtarma ve yardım komitesinin incelemesinden sonra valilerin onayı ile kesinleşeceği hükme bağlanmıştır. Bu hükme dayanılarak hazırlanan Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik 08.05.1988 gün ve 19808 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik'te afetin meydana gelmesinden sonra yapılacak faaliyetler ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu Yönetmeliğin bazı maddelerine değinmekte fayda vardır. Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmeliğin 1. maddesinde, bu yönetmeliğin amacının Devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlayarak, afetin meydana gelmesi halinde Devlet güçlerinin afet bölgesine en hızlı bir şekilde ulaşması ile afete uğrayan vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamak için acil yardım teşkilatlarının kuruluş ve görevlerini düzenlemek olduğu belirtilmektedir. Yönetmeliğin kapsamı 2. maddede belirtilmektedir. Bu maddede yönetmeliğin acil yardım hizmetlerini yürütmekle görevli vali ve kaymakamlar, bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluşlar, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile Kızılay'ın afetten önce yapmaları gerekli acil yardım planlarının ve afet sırasında yapacakları acil yardım ve hizmetlerinin gerektirdiği görevleri, işbirliğini, koordinasyonu ve karşılıklı yardımlaşma esaslarını kapsadığı hüküm altına alınmıştır. 5. maddede ise acil yardımların neler olduğu belirtilmektedir. Bu maddede afetzedeleri

[66] 6552 sayılı Kanun'un 129. maddesiyle tüm illerde bucaklar kaldırılmıştır.

kurtarma, yaralılara ilk yardım ve tıbbi tedavi yapma, aç ve açıkta kalan ailelerin geçici barındırılması ve bunların yiyecek, giyecek, ısıtma, aydınlatma ve diğer ihtiyaç maddelerinin karşılanması ve salgınları önlemek için yapılacak yardımlar acil yardım olarak tanımlanmıştır. Yine bu maddede acil yardım süresinin afetin meydana gelmesi ile başlayıp, afetin sona ermesinden itibaren 15 gün devam edeceği ve gerektiğinde ilgili bakanlığınca uzatılabileceği belirtilmektedir. Yönetmeliğin 4. maddesinde vali, kaymakam, görevli bakanlık, kurum ve kuruluşlar ile askeri birliklerin, ilgili mevzuat ve bu Yönetmelik gereğince düzenlenecek acil yardım planları ve acil yardımla ilgili yönergelerle kendilerine verilen görevleri yerine getirmekten ayrı ayrı sorumlu oldukları, afetin meydana gelmesinden itibaren, alınması gereken her türlü acil tedbirlerin alınmasından ve acil yardımların bir emir beklemeden yapılmasından afetin meydana geldiği yerin mülki amiri sorumlu olduğu hükmüne yer verilmiştir. 7. maddede ise olası afet halinde vali ve kaymakamların yetkilerinin neler olduğu belirtilmektedir. Bu hükme göre meydana gelmiş veya meydana gelmesi muhtemel afet hallerinde mülki amirler, asker ve hakim sınıfından olanlar hariç, 18-65 yaş arasındaki bütün erkeklere görev vermeye; bedeli, ücreti veya kirası sonradan ödenmek üzere resmi ve özel, canlı ve cansız her türlü taşıt araçlarına ve gerekli makina, alet ve edevatına el koymaya; resmi ve özel kuruluşlara, tüzel ve gerçek kişilere ait arazi, arsa, bina, tesis, yiyecek, giyecek, ilaç ve tıbbi malzeme ile halkın ihtiyacı olan diğer her türlü maddelere el koymaya ve geçici işgale, il dahilindeki kamu kurum ve kuruluşlarına ve bunlara bağlı müesseselere afetle ilgili görevler vermeye, acil yardımları ve harcamalarını, afetin genel hayata etkili olabileceği intibaını uyandırması halinde yapmaya, mahalli sivil savunma teşkillerinin bölgelerindeki afetlerde, sivil savunma planlama esaslarına göre acil yardım hizmetlerine katılmalarını sağlamaya yetkilidirler. 14. maddesinde, vali veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında belediye başkanı ile maddede sayılan il idare şube müdürlerinden oluşan İl Kurtarma ve Yardım Komitesi kurulacağı,16. maddesinde acil yardım hizmetlerini yürütmekten sorumlu komitenin bu hizmetleri maddede belirtilen hizmet grupları ile yürüteceği hüküm altına alınmıştır. 24. maddede ise bu maddede belirtilen kurum ve kuruluşların yetkili temsilcilerinden teşekkül eden kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmetleri grubunun kurulacağı kabul edilmiştir. Kurtarma ve yıkıntıları kaldırma hizmetleri grubunun görevleri şunlardır: 1. Afet mahallinde ve yıkıntı altında kalan yaralıları kurtarmak, 2. Mahsur kalanları kurtarmak, 3. Altında insan, hayvan ve kıymetli eşya ve maddeler bulunduğu anlaşılan yıkıntıları kaldırmak, 4. Ulaşımı engelleyen yıkıntıları kaldırmak, temizlenmesini sağlamak, 5. Kurtarma ve yardım çalışmaları bakımından tehlikeli olabilecek binaların desteklenmesi, yıkılması ve temizlenmesini sağlamak, 6. Gerekli görülen yıkıntının kaldırılmasını ve temizlenmesini sağlamak, 7. Afet bölgesinde yangından korunma ve yangını önleme tedbirlerini almak ve çıkan yangınları söndürmek, 8. Hastane, okul, sinema, kışla, atölye

gibi yerler ile konutlardaki vatandaşların, barınaklardaki hayvanların, kıymetli eşya ve malların kurtarılmasında öncelik sırasına uymak.

7269 sayılı Kanun'un 7. maddesinde afet bölgelerinde veya civarında bulunan askeri birliklerin vali veya kaymakamlar tarafından istenilecek yardımları üstlerinden emir beklemeksizin derhal yapmakla yükümlü oldukları ifade edilmektedir. 8. maddede ise rasat istasyonlarının meydana gelmesi muhtemel afetleri bu bölgelerin en büyük mülkiye amirine derhal bildirmeye mecbur oldukları hüküm altına alınmıştır. Maddenin devamında da afet meydana geldiği takdirde idari ve askeri bütün resmi makam ve müesseselerin durumu mahallin en büyük mülkiye amirine derhal bildirmekle yükümlü oldukları ifade edilmektedir. Bu Kanun'un 9. maddesinde ise afet bölgelerine gönderilecek kurtarma ve yardım ekipleri ile her türlü malzeme, makine, alet, yiyecek, giyecek ve eşyanın resmi makamların elinde bulunan her türlü kara, deniz, ve hava nakil araçları ile, bedeli sonradan ödenmek üzere sevk edileceği ihtiyaç hissedilen bölgelerde bu mecburiyet ve mükellefiyetlerin gerçek kişilere ve her türlü şirket ve müesseselere de teşmil edilebileceği belirtilmektedir.

Yukarıda yer alan düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere depremden sonra yürütülecek faaliyetlerin kamu hizmeti olduğuna kuşku yoktur. İdare, kamu hizmetlerinin kurulması ve/veya işletilmesinden kaynaklanan kusurlar nedeniyle doğacak zararlardan sorumludur. Bu anlamda yukarıda bazılarına değinilen kurtarma, yaralılara tıbbi yardım, salgınların önlenmesi, geçici barındırma ve diğer ihtiyaçların karşılanması gibi görevlerin yerine getirilmesinde idare kusurlu davranmışsa meydana gelecek zararları tazminle yükümlü olacaktır.

SONUÇ

Kamu hizmetleri yürütülürken idarenin bazı eylem ve işlemleri nedeniyle kişilerin maddi ve manevi zarara uğramaları sözkonusu olabilir. İdari faaliyetler nedeniyle kişilerin uğradıkları zararların idare tarafından karşılanmasına idarenin sorumluluğu denilmektedir. İdarenin sorumluluğuna gidilebilmesi için bazı şartların bir arada bulunması gereklidir. Bu şartlar, bir kişinin maddi veya manevi varlığında iradesi dışında meydana gelen "zarar", bu zarara neden olan "idarenin davranışı" ve zarar ile idarenin davranışı arasında bir "illiyet bağı"nın bulunmasıdır. İdarenin kusurlu sorumluğunun olduğu hallerde bu şartlara "hizmetin kötü işlemesi", "geç işlemesi" veya "hiç işlememesi" olan "kusur"u ilave etmek gereklidir. Kusursuz sorumluluk ilkesinin kabul edildiği hallerde ise

idarenin ortaya çıkan zarardan sorumlu tutulabilmesi için kusurlu olması şart değildir.

İdare, bazı durumlarda sorumluluktan tamamen ya da kısmen kurtulabilir. Zarar ile idari davranış arasındaki illiyet bağı (sebep-sonuç ilişkisi) idarenin davranışı dışında bir sebeple ortadan kalkabilir veya zayıflayabilir. İşte illiyet bağının kesilmesi ya da zayıflaması durumunda idarenin sorumluluğu ya tamamen ortadan kalkacak ya da azalacaktır. Zarara uğrayan kişinin kusuru, üçüncü kişinin davranışı mücbir sebep ve beklenmeyen hal idarenin sorumluluğu ya ortadan kaldırabilen veya azaltabilen hallerdir.

Zarar, tamamen zarar gören kişinin kusurundan kaynaklanmışsa, zarar ile idari davranış arasındaki illiyet bağı kesileceğinden böyle bir durumda idarenin sorumluluğu tamamen ortadan kalkar. Mesela ruhsata aykırı yapılan bir binanın deprem nedeniyle yıkılmasından idare sorumlu tutulamaz. İdarenin faaliyeti nedeniyle zararın miktarında bir artış olmuşsa bu artma oranında idarenin sorumluluğuna gidilebilir. Bu anlamda deprem bölgesi olarak belirlenen bir alanda deprem mevzuatına uygun yapılaşma koşullarına aykırı olarak inşaat ruhsatı verilmesi veya fay hattının yapılaşmaya açılması gibi durumlarda ilgili idarelerin deprem sonucu bu bölgedeki doğan zarardan kusurları oranında sorumlu tutulacağına kuşku yoktur.

Zarar üçüncü kişinin davranışı nedeniyle meydana gelmişse, idarenin sorumluluğu olmaz. Zira böyle bir durumda idari faaliyet ile zarar arasında nedensellik bağı yoktur. Zarar hem idarenin hem de üçüncü kişinin davranışları neticesinde ortaya çıkmışsa idare zarardan kısmen sorumlu olur. Üçüncü kişinin davranışının idarenin sorumluluğunu etkilemesi ancak idarenin kusurlu sorumluluğunun kabul edildiği hallerde mümkündür. Kusursuz sorumluluk hallerinde ise üçüncü kişinin davranışının idarenin sorumluluğuna bir etkisi yoktur. Bir başka ifadeyle zararın ortaya çıkmasında etkisi olan üçüncü kişinin yani idare ile hukuki bir ilişki içinde olmayan kişinin davranışı idarenin kusursuz sorumluluğunu ortadan kaldırmaz ya da azaltmaz. İdarenin kusursuz sorumluluğuna gidilebilen hallerde zararın doğmasında üçüncü kişinin davranışının da etkisi olsa bile zararın tamamını idarenin tazmin etmesi istenebilir. Zararın tamamını karşılayan idarenin üçüncü kişiye rücu davası açması mümkündür.

Beklenmeyen hal, önceden tahmin edilmesi ve karşı konulması imkansız olan olaylardır. Mücbir sebep ile beklenmeyen hal kavramları bazen birbiriyle karıştırılabilmektedir. Zira "öngörülemezlik" ve "önlenemezlik" ilkeleri beklenmeyen hal için de geçerlidir. Fakat mücbir sebepten faklı olarak beklenmeyen halde zarar doğurucu davranış idari faaliyetin içinde gerçekleşmiş olmalıdır. Mücbir sebep olarak nitelendirilen olaylar ise idarenin iradesinin dışında meydana gelmektedir. Deprem idarenin faaliyetleri dışında gerçekleşen bir olay olduğu için beklenmeyen hal değil bir mücbir sebeptir. Fakat deprem

olması muhtemel bölgelerde idare olası depremlere karşı daima hazırlıklı olmalıdır. Bundan dolayı depremden sonra yürütülecek kamu hizmetlerinde aksama veya eksikliklerden idare sorumlu olacaktır**.**

Deprem, mücbir sebebe gösterilen klasik örneklerden biridir. Mücbir sebep, önceden tahmin edilmesi ve karşı konulması mümkün olmayan, idarenin faaliyet ve eylemleri dışında gerçekleşen olaylardır. Mücbir sebep, zararla idari davranış arasında illiyet bağını kesmektedir. Mücbir sebebin, gerek kamu hukukunda gerekse özel hukukta hem kusurlu sorumluluğu hem de kusursuz sorumluluğu ortadan kaldırdığı kabul edilmektedir. Burada iki hususa değinmekte fayda vardır. Bunlardan birincisi mücbir sebebin nispi, göreceli bir kavram olduğudur. Bir olayın mücbir sebep sayılıp sayılmaması zamana ve yere göre değişkenlik gösterebilir. Yine belirli bir zamanda mücbir sebep sayılan bir olay başka bir zaman sayılmayabilir. İkinci olarak güçlü bir idarenin sahip olduğu imkanlarla "mücbir sebep" kavramının dokunulmazlığını zayıflatmakta olduğunun kabul edilmesi gerektiğidir. Yukarıda bir olayın mücbir sebep olarak nitelendirilmesi için "öngörülemez" olması gerektiği ifade edilmişti. Günümüzde ise idare her türlü maddi güce, teknolojik imkana, uzman personele, istatistiki verilere vs. sahip bulunmaktadır. Bu imkanlar bir olayın "öngörülememe" ihtimali oldukça azaltmaktadır. Bundan dolayı mücbir sebep uygulamasının kapsamının günümüzde giderek daraldığı söylenebilir. Mesela idarenin elinde ülkede meydana gelmiş depremlerin istatistiki verileri vardır. Bu verilerden yola çıkılarak ve modern gelişmiş teknolojik imkanlardan da faydalanarak nerelerde tekrar depremin olabileceğinin öngörülmesi mümkündür. Nitekim ülkemizin deprem haritası çıkarılmış bulunmaktadır. Ülkemizin beş farklı deprem bölgesine ayrıldığı Türkiye Deprem Bölgeleri Haritası 18.04.1996 tarih ve 96/8109 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe girmiştir. Bu haritaya göre ülkemizin büyük bir kısmı deprem bölgesi içinde yer almaktadır.

Ülkemiz dünyanın en aktif deprem kuşaklarından birinin üzerinde bulunmaktadır. Türkiye'de bir asırda büyüklüğü 6 ve üzerinde olan 56 deprem yaşanmış ve seksen binden fazla vatandaşımız hayatını kaybetmiştir. Bu depremlerden bazıları 1939'da Erzincan'da 8, 1944'te Gerede'de 7.4, 1983'te Erzurum'da 6.9, 1999'da Gölcük'te 7.5, 1999'da Düzce'de 7.2, 2011'de Van'da 7.2 şiddetinde olan depremlerdir.

Yukarıdaki açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda depremin artık ülkemiz açısından "mücbir sebep" olarak kabul edilmemesi gerektiği, en azından, Türkiye Deprem Bölgeleri Haritası'na göre deprem riskinin daha yüksek olduğu birinci ve ikinci derece deprem bölgeleri için mücbir sebep olmadığı söylenebilir. İdarenin depremin meydana gelmesini önlemesine imkan yoktur. Fakat gerekli önlemlerin alınmasıyla olası zararların minimuma indirilmesi mümkündür. Bu anlamda idareye çok önemli görev ve sorumluluklar düşmektedir. Depreme tehlikesine karşı alınabilecek tedbirler şu şekilde

sıralanabilir: İdare yerleşim alanlarını seçerken dikkatli davranmalıdır. Heyelan tehlikesi olan yerlere bina yapılmamalıdır. Gevşek zeminli araziler imara açılmamalıdır. Deprem bölgelerinde yeniden yapılacak veya değiştirilecek yapıların Deprem Bölgelerinde Yapılacak Binalar Hakkında Yönetmelik hükümlerine uygun olarak inşa edilmesi sağlanmalıdır. Mevcut binalar olası depremlere karşı dayanaklı hale getirilmelidir. Bu anlamda riskli bölgelerde kentsel dönüşümlerin derhal tamamlanması gereklidir. Binaların, imar planında belirlenen yerlere yapılması sağlanmalıdır. İmar planlarına aykırı yapılaşmaya izin verilmemelidir. Olası depremlerde riski daha yüksek olan dik vadilere, dik falezlerin kenarına bina yaptırılmamalıdır. Konutların depreme karşı sigortalanması sağlanmalıdır. Bu sayılanlar ve benzeri konularda idare gerekli denetim ve kontrolleri titizlikle yapmalıdır. Ayrıca vatandaşların depremden önce, deprem anında ve depremden sonra nasıl davranmaları konusunda bilinçlendirilmesi sağlanmalıdır. Bu anlamda depremden önce, binaların içinde düşme, devrilme ve kayma tehlikesi olan eşyaların sabitlenmesi; doğal gaz vanalarının ve elektrik sigortalarının otomatik yapılması; yanma veya patlama tehlikesi olan maddelerin dikkatli bir şekilde istiflenmesi; tehlike anında binaların derhal boşaltılması konusunda gerekli önlemlerin alınması, acil çıkışların açık tutulması; binalarda herkesin kolayca ulaşabileceği yerlerde yangın söndürme cihazlarının olması gerektiği vb. konularında tüm vatandaşların biliçli ve duyarlı olması sağlanmalıdır. Deprem anında ise düşme, kayma ve devrilme tehlikesi olan eşyalardan uzak durulması, asansör kullanılmaması, pencere ya da balkondan atlanılmaması, merdivenlere ya da balkonlara çıkılmaması, olası yangın tehlikesine karşı alev çıkarıcı aletlerin kullanılmaması, sarsıntının geçmesinden sonra elektrik sigortalarının, doğalgaz ve su vanalarının kapatılması gerektiği vb. konularında vatandaş bilgilendirilmelidir. Yine depremden sonra nasıl hareket edilmesi gerektiği konusunda vatandaşların bilinçli olması için gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

Ülke topraklarının % 92'sinin deprem tehlikesi altında olduğu bilinen bir gerçektir. Dolayısıyla ülkemizde deprem tehlikesi olan yerlerde meydana gelecek bir depremi mücbir sebep olarak nitelendirmek idare lehine aşırı iyimser bir yaklaşım olacaktır. Yukarıda da ifade edildiği gibi depremin olması önlenemese bile gerekli çalışma, araştırma, kontrol ve denetlemelerin yapılarak meydana gelecek zararların azaltılması mümkündür. Aksi takdirde hizmet kusuru nedeniyle idarenin sorumluluğuna gidilebilecektir.

KAYNAKÇA

Akyılmaz, Bahtiyar, "Sosyal Risk İlkesi ve Uygulama Alanı", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Haziran-Aralık 2005, C. IX, Sy. 1-2, s.185-211.

Ataay, Aytekin, Borçlar Hukukunun Genel Teorisi, 4. Bası, Der Yayınları, İstanbul 1986.

Atay, Ender Ethem, İdare Hukuku, 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2012.

Aybay, Aydın, Borçlar Hukuku Dersleri, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1979.

Büyük Türkçe Sözlük, http://www.tdk.gov.tr,Erişim Tarihi: 11.12.2014.

Çağlayan, Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, 2. Baskı, Adalet Yayınları, Ankara 2014.

Çağlayan, Ramazan, Tarihsel Teorik ve Pratik Yönleriyle İdarenin Kusursuz Sorumluluğu, Asil Yayınları, Ankara 2007.

Düren, Akın, İdare Hukuku Dersleri, Sevinç Matbaası, Ankara 1979.

Eren, Fikret, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Yetkin Yayınları, 16. Baskı, Ankara 2014.

Gözler, Kemal/Kaplan, Gürsel, İdare Hukuku Dersleri, 15. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa 2014.

Gözübüyük, A. Şeref, Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları, Üçüncü Bası, S Yayını, Ankara 1973.

Gözübüyük, Abdullah Pulat, Mücbir Sebepler ve Beklenmeyen Haller, İkinci Bası, Ankara 1957.

Gözübüyük, A. Şeref/Tan, Turgut, İdare Hukuku, Cilt I, Gözden Geçirilmiş 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2004.

Günday, Metin, İdare Hukuku, Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara 2013.

http://www.ibb.gov.tr/sites/akom/documents/deprem.html Erişim Tarihi: 11.12.2014.

İnan, Ali Naim, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Sevinç Matbaası, Ankara 1979.

Kalabalık, Halil, İdare Hukuku Dersleri, Değişim Yayınları, İstanbul 2004.

Kaneti, Selim, "Haksız Fiil Sorumluluğunda Kusur Kavramının Görevi", Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler I. Sempozyumu Ankara 21-22 Ekim 1977, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1980, s. 29-66.

Kaplan, Gürsel, İdari Yargıda Dava Açma Süreleri, Güncelleştirilmiş '. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2009.

Kılıçoğlu, Ahmet M., Borçlar Hukuku Genel Hükümler, 2. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara 2002.

Kocayusufpaşaoğlu, Yusuf, "Kişilik Haklarını Koruyan Manevi Tazminat Davasına İlişkin Yeni Gelişmeler", Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler I. Sempozyumu Ankara 21-22 Ekim 1977, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1980, s. 141-180.

Kutlu, Meltem, "Deprem ve İdarenin Sorumluluğu", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 32, Sayı 4, Aralık 1999, s. 15-27.

Oğuzman, M. Kemal/Öz, M. Turgut, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Filiz Kitabevi, İstanbul 1995.

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt III, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

Önder, Ayhan, Ceza Hukuku Dersleri, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992.

Özay, İl Han, Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004.

Özgenç, İzzet, Türk Ceza Kanunu Gazi Şerhi, Üçüncü Baskı, Adalet Bakanlığı Yayınları, Ankara 2006.

Reisoğlu, Safa, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Beta Yayınları, 18. Bası, İstanbul 2006.

T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Deprem Dairesi Başkanlığı, http://www.deprem.gov.tr/sarbis/Deprem/DepremNedir.aspx Erişim Tarihi: 10.12.2014.

www.mmo.org.tr/resimler/dosya_ekler, Erişim Tarihi: 11.12.2014.

Yayla, Yıldızhan, İdare Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul 2009.

NASIL BİR YEREL YÖNETİM? 6360 SAYILI KANUN ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Mehmet KARAARSLAN*

ÖZET

Türk İdari yapısında öteden beri katı merkeziyetçi bir idari yapı olmasına karşın idari teşkilatında yerel yönetimlere de yer verilmektedir. II. Dünya Savası sonrası Dünyada, yerel yönetimler alanında meydana gelen değişiklikler ülkemizide etkilemiş ve 1960'lı yıllardan itibaren Türkiye'de de bu alanda model ve ölçek arayışları başlamıştır. Bu bağlamda 1984'te büyükşehir belediyeleri kurulmuş, sonraki yıllarda belde belediye sayıları arttırılmış ve 2005'li yıllarda yerel yönetim mevzuatı değiştirilmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili bu gelişim süreci 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyesi olan illerde; il özel idareleri ve köyler kaldırılmak, belde belediye sayıları azaltılmak suretiyle yeni bir boyut kazanmıştır. Ancak bütün bu süreçte, model ve ölçek sorunu konusunda değişik arayışlara girilse de ne tür bir modelin hangi ölçeklerde uygulanacağı hususunda kesin bir model ve ölçeğe ulaşılamamıştır. Bu çalışmada söz konusu süreç, model ve ölçek arayışları ele alınmıştır.

Anahtar Sözcükler: Yerel yönetim, yerel yönetimler reformu, model ve ölçek sorunu, belediye, il özel idaresi, köyler.

WHAT KIND OF A LOCAL GOVERNMENT? EVALUATION ON THE 6360TH LAW

SUMMARY

Local government have also had a place in Turkish Administrative structure despite the strict centralist administrative structure existing for a long time. Changes happened in local government all around the world after World War II also affected our country and there have been a search for model and scale in this area in Turkey since that time. In this sense metropolitan municipalities were established in 1984, in addition the number of town municipalities was increased in the following years and around 2005s local government legislation was changed. With the 6360th law this development process related to local

* Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi.

government acquired a new dimension in that: provincial special administrations and villages would be abolished and the number of town municipalities would be decreased. However along all this process, even if there has been a number of different seeking for model and scale issue, any certain model and scale couldn't be agreed upon in deciding whether what kind of a model would be used on which scale. In this study, the process mentioned, model model and scale search were discussed on.

Key Words: Local government, Local government reform, model and scale issue, municipalities, provincial special administrations, villages.

GİRİŞ

Osmanlı Devleti tarihsel olarak 19. yüzyıla kadar âdemi merkeziyetçi bir yapı ile idare edilmesine karşın merkezi bir yapıyla çözülmekten kurtulacağı düşüncesiyle özellikle 19. yüzyılın 2. yarısından itibaren Fransız taşra teşkilat yapısını örnekseyen[1] bir dizi reformla katı merkeziyetçi bir idari yapıya geçmeye çalışmıştır.

İdari yapıda bu merkeziyetçi yapı oluşturulurken aynı zamanda idare teşkilatında âdemi merkeziyetçi birimlere yani yerel yönetimlere de yer verilmiştir. Katı merkeziyetçi bu yapı ve düşünce Türkiye Cumhuriyeti kurulurken de 1921 Anayasası dönemi hariç aynen muhafaza edilmiştir.

Cumhuriyet dönemi idari yapılanmasında il özel idareleri yanında köyler ve belediyeler başta olmak üzere âdeme merkezi yapılar oluşturulmuş ve günümüze kadar taşınmış olmasına rağmen Türkiye idari teşkilatının ve hatta tüm kuruluşlarının merkeziyetçi niteliği değişmemiştir.

II. Dünya savaşı ve müteakip yıllarda dünyada başlayan yerel yönetimler konusundaki değişimler Türkiye'de de yankı bulmuş; yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, model ve ölçek sorunları, Merkezi İdare ile olan ilişkileri uzun süre tartışılarak reform ihtiyacına işaret edilmiştir. Bu bağlamda 1960'lardan itibaren tartışıla gelen yerel yönetimler reformu; 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunuyla önemli ölçüde gerçekleştirilmiştir. Ancak yasama tarafından yapılan olumlu anlamdaki bu düzenlemeler önceleri Cumhurbaşkanlığı makamı tarafından törpülenmiş ve

[1] Mustafa GENÇOĞLU, "1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma" **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** 2(1): 29-50, s.35.

yavaşlatılmış olması yanında daha sonradan Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararları ile özelde İl Özel İdarelerini genelde ise tüm yerel yönetimleri ciddi manada özerk yapıdan uzaklaştırmış hatta bazı hususlarda reform öncesi kanunları aratır hale gelmiştir.

Merkezde ve bürokrasideki bu direnmelere rağmen olumlu gelişim süreci devam etmiş ve 1960'lı yılların ikinci yarısından itibaren tartışılan ve gündemde olan yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması sorunu 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun[2] ve akabinde Ordu ilini de büyükşehir yapan 14.03.2013 tarih ve 6447 sayılı Kanun[3] ile önemli bir aşama kaydetmiştir.

Ancak bu süreçte yerel yönetimlerin model ve ölçek sorunu konusunda değişik arayışlara girilse de ne tür bir modelin hangi ölçeklerde uygulanacağı hususunda kabul görmüş ve uygulanmış tek bir modele ulaşılamamıştır. Siyasal iktidarların konjonktüre göre değişen bakış ve uygulamaları ile bu değişim ve dönüşüm süreci devam etmektedir.

1. YEREL YÖNETİMLER

1.1. TANIMI VE KAPSAMI

Yerel yönetim ya da yerinden yönetim kavramı, Yönetim Biliminde "âdemi merkeziyet" (decentralisation) olarak bilinen siyasal bir kavramdır[4]. Âdemi merkeziyetin; siyasal ve yönetsel olmak üzere iki anlamı vardır. Siyasal âdemi merkeziyet; üniter, federal, konfederal ya da bölgesel devleti ifade etmesine[5] karşın idari âdemi merkeziyet, idari yetkilerin bir kısmının yerel birimlere aktarılmış olduğu bölgesel nitelikli yerel yönetimleri, belediyeleri, köyleri ve il özel idareleri gibi hukuki yapılardan oluşan kamu idarelerini ifade etmektedir.

---

[2] **Resmi Gazete,** T.6.12.2012, S.28489.

[3] **Resmi Gazete,** T.22.03.2013, S.28595.

[4] Ruşen KELEŞ, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 4. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul 2000, s.19; Ruşen KELEŞ/Fehmi YAVUZ, **Yerel yönetimler**, Ankara 1983, s.17.

[5] Halil NADAROĞLU, **Mahalli İdareler**, 7. Bası, İstanbul, 2001, s.23.

Yerel yönetimler; merkezi yönetim dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organları doğrudan halk tarafından seçilen, idari ve mali yönden özerk bir kamusal örgütlenme modeli olarak tanımlanmaktadır[6]. Bir yer bakımından yerel yönetim birimi olarak belediyeler ise; belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını (ortak ve yerel ihtiyaçlarını) karşılamak üzere kurulan, görev ve yetkileri kanunla belirlenmiş, karar organları seçimle iş başına gelen mali ve idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir[7].

Ülkemizde yer bakımından yerinden yönetimler; büyükşehir belediyeleri, belediyeler, köyler ve il özel idareleri olarak dörde ayrılmaktadır. Ancak hemen ilave edelim ki özellikle 6360 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyeleri konusunda yapılan değişiklikle zaten güçlü olmayan il özel idareler ve bir başka yerel yönetim birimi olan köyler büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kaldırılmıştır.

1.2. YEREL YÖNETİM GELENEĞİNİN ÜLKEMİZDEKİ GELİŞİM SÜRECİ

Türk-Osmanlı idare tarihinde il özel idareleri ve belediyeler Tanzimat yenilikleri kapsamında ortaya çıkmıştır. Belediyeler ilk defa 1855 yılında İstanbul'da kurulmuştur. Aynı şekilde il özel idareleri de 1864 yılında çıkarılan "Vilayat Nizamnamesi" ile her vilayette "Meclisi Umumi" adı altında oluşturularak Osmanlı İdare yapılanmasında yerini almıştır.[8] Bu meclis, bu günde var olan İl Özel İdarelerinin çekirdeğini oluşturmaktadır[9].

Yerel yönetimler I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde ciddi bir gelişim gösterememiştir. Özellikle II. Meşrutiyet döneminde İttihat ve Terakki Partisinin, özerkliğin devleti parçalayacağı düşüncesi merkeziyetçi ve devletçi

---

6 Nuri TORTOP/Burhan AYKAÇ /Hüseyin YAYMAN/Akif ÖZER, **Mahalli İdareler,** Ankara, Eylül 2006, s.2; M. Akif ÖZER, Batıda Yerel yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:71, s.425, Aralık 1999, s.105.

7 Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, 10.Bası, Ankara, 2011, s.72.

8 Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. II, İstanbul 1966, s.708; Ruşen KELEŞ, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 4. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul 2000, s.127; A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Türkiye'de Mahalli İdareler**, Ankara, 1964, s.28; Ruşen KELEŞ/Fehmi YAVUZ, **Yerel yönetimler**, Ankara 1983, s.42; Zerrin TOPRAK, **Yerel Yönetimler**, Ankara, Kasım 2006, s.79.

9 GENÇOĞLU, s.43.

bir politikanın izlenmesine neden olmuştur[10]. Bu bağlamda yerel yönetimlerle ilgili olarak hazırlanmaya çalışılan taslak Balkan savaşları sebebiyle kanunlaşamamıştır. Daha sonra hükümet 1871 tarihli Fransız İl İdaresi Kanunu'nu esas alan[11] bu tasarıyı bazı değişiklikler yapmak suretiyle "İdareyi Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatı" adıyla 13 Mart 1329 (1913) tarihinde yürürlüğe koymuş[12] ve bu Kanun 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanununun yürürlüğe girmesine kadar küçük değişikliklerle uygulanmaya devam etmiştir. Bu Kanunla vilayetlerin tüzel kişiliği, icrai karar alma yetkisi ve ayrı bir malvarlığına sahip olması şeklindeki yerel yönetimlerle ilgili temel ilkeleri kabul edilmiştir[13].

Güçler birliği ilkesi ve meclis hükümeti sistemini benimsemiş olan 1921 Anayasası yönetim anlayışı olarak da yerinden yönetimi hayata geçirmeye çalışmıştır. Bu Anayasa döneminde halkın yönetime katılması, tüzel kişilik, yerel yönetim ve özerklik vurgusu dikkat çekici gelişmeler olarak ortaya çıkmıştır[14]. Günümüzde bile yerel yönetimlere bırakılması düşünülmeyen eğitim, sağlık, ekonomi, bayındırlık ve tarım gibi birçok görev bu Anayasayla yerel yönetimlere bırakılmıştır.[15]

Bu Anayasada iller, kazalar ve nahiyeler şeklinde bir idari yapılanmaya gidilmiş ancak bunlardan sadece iller ve nahiyelerin yönetiminin halk tarafından seçilerek oluşturulması öngörülmüştür. İllere geniş bir özerklik tanınmasına karşın kazalara böyle bir özerklik tanınmamış ve kazalar, tamamen Büyük Millet Meclisi tarafından seçilen ve valinin emri altında görev yapan kaymakamlar tarafından idare edilmiştir. Böylece 1921 Anayasa'sı iller ve nahiyeleri bir yerinden yönetim olarak kabul etmiş olmasına karşılık kazaları Merkezi İdarenin taşra birimi olarak düzenlemiştir. Ancak 1921 Anayasasına

---

[10] Bilal ERYILMAZ, Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı, **Çağdaş Yerel yönetimler**, C.11, S. 3, Temmuz 2002, s.12-13; İlber ORTAYLI, **Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, 1985, s.169, Yıldızhan YAYLA, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaif,** İstanbul 1982, s.75.

[11] Gürsel KAPLAN, "Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi Ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi", **Ankara Üniversitesi Hukuk fakültesi Dergisi,** C.54, S.3, s.121.

[12] GÖZÜBÜYÜK, Türkiye'de Mahalli İdareler, s.28–29; ONAR, Umumi Esaslar, C:II, s.707.

[13] ONAR, Umumi Esaslar, C:II, s.710.

[14] Turan YILDIRIM, **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri,** İstanbul, Alkım Yayınevi, s.4.

[15] Mehmet KARAARSLAN, **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu,** Ankara 2008, s.105.

göre icrai karar alabilme yetkisi mevcut olan yerel yönetimlere ilişkin hükümler bölgecilik ve bölünme kaygıları sebebiyle uygulanamamıştır[16]. Aynı kaygıların günümüzde de varlığını sürdürdüğü görülmektedir.

1924 Anayasası vilayet, kaza, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimler olduklarını hükme bağlamış ancak 91. madde ile tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkeleri getirilerek 1921 Anayasasının güçlü özerklik vurgusu ve ademi merkeziyetçiliği terk edilmiştir[17]. Bunun yerine merkeziyetçi yapıyla daha uyumlu olan tefriki vezaif ilkesiyle yetinilmiştir. Ayrıca yukarıda da işaret edildiği gibi merkezle yerel yönetimler arasındaki görev ve yetkiler bakımından bir belirleme yapılmamış olmakla merkezin bu alanda daha rahat hareket edebilmesi hedeflenmiştir.[18]

1961 Anayasası ise büyük yerleşim yerleri için özel yönetim oluşturma dışında 1982 Anayasası ile hemen hemen aynı içerikte düzenlenmiştir.

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN REFORM SÜRECİ

2.1. HUKUKİ TEMELLER

Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili çerçeve, Anayasanın 127. maddesinde çizilmiştir. Buna göre "*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri(dir)"* olarak ifade edilmiştir. Ayrıca Anayasanın 127. maddenin 3. fıkrasının son cümlesinde *"Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir"* hükmüyle büyükşehir belediyeleri ya da alt belediyeler ya da daha farklı nitelikte yeni yönetim biçimleri oluşturulabilmesine imkân sağlamıştır.

---

[16] GÖZÜBÜYÜK, Türkiye'de Mahalli İdareler, s.7; YILDIRIM, Seçilmiş Organların..., s.4–5; TOPRAK, s.40.

[17] DURAN, Lütfi :**İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul 1982, s.144; Sıddık Sami ONAR, **İdare ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu,** İstanbul 1956, s.36; ONAR, Umumi Esaslar, C:II, s.802, 819; YILDIRIM, Seçilmiş Organların..., s.6; YAYLA, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri..., s.134.

[18] KARAARSLAN, s.107.

Bu bağlamda Kanun koyucu ilk olarak 18.1.1984 tarihli 2972 sayılı Kanun'un[19] Geçici 5. maddesiyle seçim usul ve esaslarını düzenlemiş ve akabinde 17.6.1982 gün ve 2680 sayılı yetki Kanunu'na dayanılarak çıkarılan 195 sayılı KHK ile hukuki statüsü düzenlenmiş ve ardından 27.6.1984 tarihinde kabul edilen 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunla[20] bu günkü anlamda büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

Zaman ve koşulların değişmesiyle ihtiyaçlara cevap veremeyen 3030 sayılı Kanun kaldırılmış bunun yerine 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediye yönetimleri yeniden düzenlenmiştir. Bunun yanında 1580 sayılı Belediye Kanunu ve İl Özel İdare Kanunu kaldırılmış, 5393 sayılı Kanun ile belediyeleri ve yine 5302 sayılı Kanun ile de İl Özel İdareleri yeniden düzenlenmiştir.

Bütün bu anayasal ve yasal düzenlemelere rağmen yerel yönetimlerle ilgili birçok sorun çözümlenememiştir. Öncelikle belirtmek gerekir ki nasıl, ne ölçekte ve kaç çeşit yerel yönetim modeli istenildiği ya da hangi faaliyet ve kamu hizmetlerinin yerele bırakılması hususunda merkezin bir planı veya programı olmadığı ve yine tüm bu gelişmelerin birazda sponton geliştiği ve merkezde zihinsel berraklık olmadığı görülmektedir. Zira bir yandan köylerle ilgili yeni Köy Kanunu tasarısı hazırlanmaya çalışılmakta ve bu taslakta köyler olabildiğince görev ve yetkiler bakımından güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Örneğin 2009 yılında İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmış olan Köy Kanunu Tasarı Taslağı ilgili üniversite ve sivil toplum örgütlerine gönderilerek görüş ve öneriler istenmiştir. Hazırlanan Taslağa göre köylere, genel bütçe vergi gelirleri üzerinden binde beş oranında gelir aktarılması ile özel idare bütçelerinden kaynak ayrılması başta olmak üzere önemli sayılabilecek gelir kaynakları öngörülmüş yine mühendis, veteriner, teknisyen gibi personelin istihdam edilmesinin önü açılmıştır. Yine mevcut yerel yönetim mevzuatımızda olmayan ve seçmenlerin seçilenler üzerindeki doğrudan denetimini sağlayan "geri çağırma" müessesesi getirilerek seçmenlere önemli bir yetki tanınmış ve çevre düzenlemesi, arazi toplulaştırması, konut gibi çok önemli görev ve yetkiler köy tüzel kişiliklerine bırakılmıştır.

Ancak Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili son yapılan düzenlemelerle büyükşehirlerdeki köy tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bir yandan köylerin olabildiğince güçlendirilmeye çalışıldığı Köy Kanunu çalışmaları yapılmasına

[19] **Resmi Gazete,** 18.1.1984, S.18285
[20] **Resmi Gazete,** 09.7.1984, S.18453

karşın diğer bir yandan köylerin 30 il ve nüfusun yaklaşık 55 milyonunun yaşadığı alanlardan kaldırılmaya çalışılması Kanun koyucunun net bir planının olmadığını diğer bir ifadeyle elinde bir yerel yönetim modeli olmadığını göstermektedir. Yukarıda da zikredildiği üzere yerel yönetimlerle ilgili olarak bu güne kadar yapılan değişikliklerin seyrinin yerel demokrasi ve katılımcılığı arttıran genel anlamda olumlu bir seyir olmasına rağmen zaman zaman geri adım olarak da ifade edilebilecek düzenlemeler yapılması bu olumlu seyri oldukça yavaşlatmaktadır.

Aslında bu yavaşlamanın bir başka nedeni de gerek Anayasa gerekse Belediye Kanununda belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimleri açıklamak üzere kullanılan temel kavramlardan bazıları örneğin mahalli müşterek ihtiyaç, özerklik ve vesayet kavramları üzerinde ittifak edilmiş bir tanım ve anlam birliği olmamasıdır.

Türkiye için ideal bir yerel yönetim modeli önerebilmek için öncelikle yerel yönetimlerin görev alanının belirlenmesi gerekmektedir.

2.2. MODEL VE ÖLÇEK SORUNU

Geçen yüzyılın ortalarından itibaren artan nüfus, II. Dünya Savaşının getirdiği yıkımlar, kentleşmenin getirdiği sorunları çözmek, refah devletini gerçekleştirme[21] amacıyla dünyada ve biraz gecikmeyle de olsa ülkemizde özellikle yerel yönetim sisteminde birçok arayışlar olmuştur.[22] Bu bağlamda ülkemizde de 1960'lı yıllardan itibaren başlayan arayışlar 1980'leri müteakip büyükşehir belediyelerinin kurulması ve yine belediye sayısının arttırılması, ölçek ve sınırlarının sık sık değiştirilmesi suretiyle bu değişime katılmış olunduğu görülmektedir. Ancak bu arayışlarda yönetim sisteminin bir bütünlük içinde incelenerek sistematik çözümler bulmak yerine yerel yönetimlerin

[21] Halil KALABALIK, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku,** Teori-Uygulama, Ankara 2005, s.221; Bilal ŞİNİK, "Fransa'da Ademi Merkezileşme Süreci", **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları-Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler,** İstanbul 2009, s.252.

[22] Hasan CANPOLAT, Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili yargı Kararlarının Değerlendirilmesi, **Türk İdare Dergisi,** Sayı:467, Haziran 2010, s.79,82.

günübirlik sorunlarını çözme eksenli[23] ve biraz da siyasal temelli karar ve uygulamalarla çözüm arayışlarına girildiği görülmektedir.

Türkiye'de başlangıçta bu değişim 1984 yılında yürürlüğe giren 195 sayılı KHK uyarınca üç büyük kentte büyükşehir belediyeleri kurulmasıyla başlamıştır. Bu tarih itibarıyla, bu üç kentten, İstanbul'da on beş, Ankara'da beş ve İzmir'de de üç metropoliten ilçe oluşturulmuştur. Aynı yılın Temmuz ayında yürürlüğe giren 3030 sayılı Yasa ile büyükşehir ve ilçe belediyeleri şeklinde iki kademeli bir yapı kurularak her iki kademenin de görev ve yetki alanı, gelir kaynakları yasayla belirlenmiştir. Buna göre anakent düzeyinde daha ziyade koordinasyon görevleri ve alt düzeyde ise yerel halkın günlük gereksinimlerini karşılayacak hizmetlerin verilmesi öngörülmüştür.[24] Daha sonraki dönemlerde yapılan birçok değişiklikle belediye sayısı, belediye kurma kriterleri, ölçeği vb konularda birçok değişiklik yapılmıştır.

Ülkemizde bugün için her ilde aynı olmamakla birlikte il özel idareleri, büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri, belde belediyeleri ve köyler şeklinde beş ayrı yerel yönetim modeli uygulanmaktadır.

Ancak büyükşehir olan illerde; il özel idareleri, belde belediyeleri ve köyler kaldırılmış iki dereceli yani büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri şeklinde bir yerel yönetim modeli oluşturulmuştur. Buna karşın büyükşehir olmayan illerde ise il özel idareleri, il belediyeleri, ilçe belediyeleri, belde belediyesi ve köyler şeklinde beşli bir model uygulanmaktadır.

Her iki sistem arasında gerek yerel yönetimler ve gerekse Merkezi İdarenin taşra teşkilatları, görev ve yetkileri bakımından ciddi farklılıklar mevcuttur. Bu durum aynı zamanda ciddi bir sistemsizlik sorununu da beraberinde getirmektedir. Zira sistem karmaşıklaştıkça hukuk kuralları ile bu yerel yönetimlerin düzenlenmesi zorlaşmaktadır. Mevzuat standart olmadığı için bir başka ifadeyle modeller ve kurallar farklılaştığı için evrensel standartlara uygun yeknesak bir hukuk sistemi oluşturulması zorlaşmaktadır.

Özellikle mevzuattaki eksiklikler ve bu eksikliklerden yararlanan uygulamacıların kendi kurallarını hayata geçirdikleri görülmektedir. Şüphesiz yerel yönetimler üzerinde sert bir merkezi denetim yasalarla kurulsa dahi asla doğru değildir. Ancak hukuk devletinin hesap verebilirliğini sağlayacak düzenlemelere mutlaka mevzuatta yer verilmek ve bunun denetim mekanizmaları oluşturmak gerekmektedir. İşte yerel yönetim model ve türleri

[23] Ramazan ŞENGÜL, **Yerel Yönetimler,** Kocaeli 2010, s.143.
[24] ŞENGÜL, s.109.

arttıkça hele hele farklı illerde farklı sistemler uygulandıkça sistem bütünlüğü kaybolmakta dolayısıyla sistemle ilgili zaaf ve kontrol mekanizmaları bu dağınıklık sebebiyle geliştirilememektedir.

Aslında Türkiye yerel yönetim tarihinde model ve ölçek konusunda ki arayışlar 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar gitmektedir. Ancak bu arayışlar 1980'li yıllardan sonra ivme kazanmış ve günümüze kadar da artarak devam etmiştir.[25] Bu bağlamda son 30-35 yıllık dönemde hem model olarak hem de ölçek boyutu ile değişik model ve uygulamalara gidildiği görülmektedir. Aslında ideal büyüklükte bir yerel yönetim modeli konusunda verilebilecek net bir ölçütte yoktur[26]. Kaldı ki toplumun kendisi dolayısıyla talepleri, kamusal hizmetler ve mahalli müşterek ihtiyaçlar sürekli değişmektedir. Dolayısıyla bugünkü ihtiyaç ve taleplere göre oluşturulmuş uygun idari büyüklükler yarınki koşullarda sorunların çözümünde etkin bir ölçek olmaktan çıkabilmektedir[27]. Bu nedenle yerel yönetim yapılanması başta olmak üzere kamu yönetimi de değişen koşullara ve zamana göre değişebileceğinden bu yapılara ve yine bu yapıların sunduğu hizmetlerin değişimine sert bir şekilde karşı çıkmak doğru değildir.

1960'lardan itibaren devam eden bu süreçte ülkemizde hazırlanan rapor ve araştırmalarda bu konunun irdelendiği ve değişik model ve ölçeklerin önerildiği görülmektedir. Bu bağlamda 1989 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırmasında (KAYA Raporu); merkez ile yerel arasında yetki ve görev dağılımı konusunda nüfus ölçüsüne göre bir sınıflandırılma yapılması, kırsaldaki yönetim boşluğunun il özel idarelerinin güçlendirilmesi ve ilçe yerel yönetim yapısının değiştirilmesiyle aşılması, Merkezi İdarenin taşrada ki görevlerinin il ve ilçe yerel yönetimlerine bırakılması önerilmekte ve içinde köy belediyeleri ve kasaba belediyeleri de olan beş ayrı belediye türünden bahsedildiği görülmektedir.

Avrupa Konseyi'nin "Yerel ve Bölgesel Kamu Hizmetleri Hakkında R(2007)4 Sayılı Tavsiye Kararının" 2. maddesinde ise yerel ve bölgesel kamu hizmetleri vurgusu yapıldığı görülmekte ve kamu hizmetlerinin yerel halka yakınlığının vazgeçilmez bir zorunluluk olduğu ifade edilmektedir. Arzu edilen yerelleşmenin sağlanabilmesi için mülki yapı yanında yerel ve bölgesel

[25] CANPOLAT, s.87.

[26] Yıldız ATMACA, "Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası" **Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi,** Y.2013, C.3, S.2, s.171.

[27] Erbay ARIKBOĞA, Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu, **V. Kamu Yönetimi Forumu** 18-20 Ekim 2007, (KAYFOR 2007), s.3.

yönetimlerin büyüklüğünün önemine vurgu yapılmakta ve kamu makamlarının eylemlerinin tamamlayıcılığına işaret edilmektedir.

Aynı Tavsiye Kararının 10. maddesinde de çeşitli yönetim kademelerinin sorumlulukları ve bu kademeler arasında dengeli bir görev dağılımını açık bir şekilde belirlemek, ilgili birimlerin anlayacağı ve kabul edeceği biçimde görev dağılımı yapılması ve yine görev dağılımının yetki boşluğuna ve yetki mükerrerliğine sebep olmaması gerektiği belirtilmektedir.

Bütün bu veriler ışığında Avrupa Konseyinin; ulusal, bölgesel ve yerel nitelikli bir idari yapılanmayı öngördüğü söylenmelidir. Oysa ülkemizde il temelli birçok farklı yerel yönetim modeli denenmesine karşın bölgesel nitelikli bir yerel yapılanmaya teşebbüs edilememekte hatta tartışmaya dahi açılamamaktadır.

Buna karşın birçok Avrupa ülkesinde bölgesel nitelikli yerel yönetimler bulunmaktadır. Örneğin Fransa'da yerel yönetimler; belediye, il, bölgeler, özel statülü idareler ve deniz ötesi idareler olarak belirlenmiştir.[28] Yine İspanya (il, belediye, belediye birlikleri ve bölgeler)[29] ve İtalya'da (bölgeler, iller ve metropolitan şehirler ve belediyeler)[30] başta olmak üzere hemen hemen Avrupa ülkelerinin tamamında bölgesel nitelikli yerel yönetimlere yer verilmektedir.

Ülkemizde ise bölgesel nitelikli yerel yönetimlerin tartışılması da il ve daha küçük ölçekte birçok yerel yönetim modeli denenmektedir. Bu bağlamda 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 6360 sayılı Kanunla değişik 4. maddesine göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin kanunla büyükşehire dönüştürülebileceği hükme bağlanarak iki kriter getirilmektedir. Birincisi nüfus ikincisi ise Yasamaya tanınmış olan takdir yetkisidir. Böylece kurulan büyükşehir belediye sınırının il mülkü sınırı olduğu ve il özel idarelerinin kaldırılacağı düzenlenmiştir.(m.3)

Aynı şekilde 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye kurulabilmesi içinde il/ilçe olma ya da il/ilçe dışında belediye kurulabilmesi için belli bir alanda (5km mesafede) en az 5.000 kişilik nüfusa sahip olunması koşulu aranmaktadır.

---

[28] Kemal GÖZLER, "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler", *www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm.* s.17; Hayrettin YILDIZ, **Fransız Yerel Yönetimler Hukuku,** İstanbul, Aralık 2013, s.17.

[29] KARAARSLAN, s.60.

[30] Bekir PARLAK/Mustafa ÖKMEN, "Yerel Yönetimlerle İlgili Güncel Gelişmeler ve Uluslar Arası Belgeler", **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları-Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler,** İstanbul 2009, s 60.

Aslında Türkiye için dört dereceli bir yerel yönetim modeli önerilebilir. Birincisi bölgesel temelli bir yerel yönetim, ikincisi il mülki sınırlarını esas alan yerel yönetim, üçüncüsü ilçe mülki sınırlarını esas alan başka bir yerel yönetim ve dördüncü olarak da köy mülki sınırlarını esas alan ayrı bir yerel yönetim birimi olarak düzenlemenin isabetli olacağı söylenebilir.

Bu dörtlü yapılanma arasında ki görev dağılımı ise aynı görevlerin farklı kademelerde yapılması yerine her kademenin farklı nitelikteki mahalli müşterek ihtiyaçları yerine getirmek üzere görevlendirilmesini esas almalıdır. Ayrıca bu bölümleme sonrası her mahalli müşterek ihtiyacı onu en iyi verecek yerel yönetim birimine bırakılması suretiyle görev dağılımı gerçekleştirilmelidir. Böylece her kademe kendi gücü ile bağlantılı görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek ve aynı zamanda ihtisaslaşma sağlanmış olacaktır. Bu bağlamda 6360 sayılı Kanunla büyükşehir sınırları içinde köylerin kaldırılması isabetli olmamıştır.

2.2.1. MERKEZİ İDARE MAHALLİ İDARE GÖREV AYRIMI

Toplumsal ihtiyaçların hangilerinin milli hangilerinin mahalli nitelikte olduğu konusunda herkesçe kabul edilebilen bir ayrım ya da tanımlama mevcut değildir. Ancak toplumların içinde yaşadığı Devletin siyasal yapısı, güçlü bir Merkezi İdareye ihtiyaç olup olmaması, geleneklerine, toplumsal ve yöresel ekonomik durumuna[31] ve yine toplumu oluşturan etnik ve mezhepsel temelli farklılıkların beklenti ve taleplerine göre ihtiyaçlar milli ya da mahalli olarak belirlenebilmektedir.

Bu belirleme federal devletlerde belirlenmiş ve anayasal güvenceye alınmış olmasına karşın üniter devletlerde bu yetki Kanun koyucunun inisiyatifinde değişen koşullara göre belirlenebilmektedir[32]. Bu bağlamda üniter devletlerde bazen genel yetki ilkesi bazen de liste usulü ile yerel yönetimlerin görevleri belirlenmektedir.

1982 Anayasasının Merkezi İdareyi düzenleyen 126. maddesinde Merkezi İdarenin görev alanı ile ilgili bir tanım ya da belirlemede bulunulmamıştır.

[31] GÜNDAY, s.71; Ahmet ULUSOY/Tekin AKDEMİR, **Mahalli İdareler, Teori-Uygulama, Maliye,** Seçkin Yayınları, Ankara 2004, s.66-67

[32] PARLAK/ÖKMEN, s.59.

Sadece nasıl bir idari yapılanma olacağı hususu düzenlenmiş ve illerin yönetiminin yetki genişliğine dayanacağını ve yine kamu hizmetlerinin verimli ve uyumlu bir şekilde yürütülebilmesi için birden çok ili içine alan teşkilatlar kurulabileceği düzenlenmiştir. Ancak ne tür kamu hizmetlerinin olduğu hususunda hiçbir belirlemede bulunulmamıştır.

Anayasanın 127/1. maddesinde ise "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere…" oluşturulan kamu tüzel kişileri oldukları ifade edilerek mahalli idarelerin görev alanlarının mahalli müşterek ihtiyaç olduğu tespiti yapılmış ancak net bir belirlemede bulunulmamıştır. Dolayısıyla Merkezi İdare ve mahalli idare görev ayrımını yapmak konusunda da Anayasa'nın 126 ve 127. maddelerinde ki ilkelerden hareket etmek suretiyle bir belirlemede bulunmak gerekmektedir.

Ülkemizde geçmişte yapılan Anayasalara baktığımızda 1921 Anayasası hariç tüm Anayasaların benzer bir yerel yönetim yapısı öngördüğü görülmektedir. Örneğin 1961 Anayasası bu konuda açık bir belirlemede bulunulmamıştır. Hakeza 1924 Anayasasının 89 ve devamı maddelerinde de açık bir kriter yoktur.

Ancak bu noktada 1921 Anayasa'sına büyük bir parantez açmanın merkezi yönetimin ve yerel yönetimin görev ayrımı noktasında önemli bir ölçü olabileceği düşünülmektedir.

Güçler birliği ve meclis hükümeti sistemini benimsemiş olan 1921 Anayasası yönetim anlayışı olarak da yerinden yönetimi esas almıştır. 1921 Anayasasının 11. maddesi "Vilayetin mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haiz olduğu belirtilerek; iç ve dış siyasetin, şeri, adli ve askeri konular, uluslararası ekonomik ilişkiler, hükümetin umumi tekalifi (genel vergi) ile menafii ve birden fasla ili ilgilendiren konuları merkezi yönetimin görev alanı içinde saymış bunun dışında kalan; vakıflar, yükseköğrenim, eğitim, sağlık, ekonomi, ziraat, nafia ve sosyal yardım işlerinin düzenleme ve idaresi vilayet meclislerine bırakılmıştır.

Günümüzde dahi yerel yönetimlerden esirgenen genel yetki ilkesi ve merkezi yönetim tarafından yerele asla bırakılması düşünülmeyen birçok yetki bu Anayasayla yerel yönetimlere bırakılmıştır.[33] 1921 Anayasası âdemi merkeziyeti esas almış ve asli hizmet yürütücüsü olarak yerel yönetimleri düzenlemiştir.

[33] KARAARSLAN, s.105

1921 Anayasasının öngördüğü görev ayrımı günümüzde de merkez-yerel arasındaki görev dağılımı açısından önemli bir kıstas olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla günümüzde de benzer bir düzenlemenin yapılmasının çok daha doğru bir sonuç olacağı ifade edilmelidir. Zaten doktrinde belediyeler bakımından genel görev ilkesinin kabul edilmiş olduğu dolayısıyla belediyelerin genel görevli bir kamu idaresi oldukları belirtilmektedir[34].

Bilindiği üzere genel yetki ilkesi, yerel yönetimlerin, anayasa ya da kanunlarla açıkça yasaklanmamış, kendi yetki alanları dışında bırakılmamış veya başka herhangi bir idari kademenin görev alanına girmemiş ve başka herhangi bir idari makama verilmemiş olmak kaydı ve şartıyla, kendi sorumlulukları altında, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve yeni fonksiyonlara girişebilmek için her türlü görevi üstlenebilmeleri, bu konuda takdir yetkisine sahip olmaları olarak ifade edilmektedir[35]. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da genel yetki ilkesini Şartın 4/2. maddesinde açıklamıştır. Şarta göre "yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır" şeklinde belirtilerek yerel yönetimlerin genel yetki ilkesi çerçevesinde faaliyette bulunmaları istenmiştir.

Bu bağlamda ulusal savunma, iç güvenlik, yargı, dış siyaset, dış ticaret, vergi, tabi kaynaklar gibi konular tamamen merkezin yetki ve görev alanında olmalı bunun dışındaki tüm görevler yerel yönetimlere devredilmelidir. Kaldı ki zaten günümüzde neredeyse Avrupa ülkeleri genelinde; eğitim, sağlık, çevre, sosyal yardım, ulaştırma, turizm, kültür, fiziki ve sosyal planlama, ormancılık, iç güvenlik ve asayiş, nüfus işlemleri gibi pek çok hizmet yerel yönetimlerce sunulmaktadır[36]. Özellikle vergi ve tabi kaynaklar konusunda ulusal ve yerel bazda ayrıma gidilmeli ulusal kaynakların ülke genelinde hakça paylaşılması sağlanmak yanında yerel gelirlerin bölgesel gelişmişlik farklarını körükleyici olarak değil dengeleyici bir unsur olarak yerel yönetimlere bırakılmalıdır.

Ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesine göre belediyelerin görev ve yetkileri sayılmış, hizmet alanları belirlenmiş ve ayrıca kanunlarla

---

[34] KALABALIK, s.313.

[35] HOWEN, W. / ELSHOUT, A. Van den : (Çev: Selçuk YALÇINDAĞ) **Mahalli İdareler İçin Merkezden Yürütülen Hizmetler**, Ankara 1972 s.24; Muzaffer ÖNDER, "Geleceğin Belediyesi", **Yeni Türkiye**, Y.1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995, s.420; KALABALIK, s.275.

[36] PARLAK/ÖKMEN, s.59.

başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetlerin belediyeler tarafından yerine getirileceği düzenlenmiş olmasına rağmen Anayasa Mahkemesi 24.01.2007 tarih ve 2005/95 esas ve 2007/5 sayılı kararla bu düzenlemeyi iptal ederek belediyeler bakımından genel yetki ilkesi ya da bu manaya gelebilecek bir düzenlemenin yapılamayacağına hükmetmiştir. Şüphesiz Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bu karara katılmak mümkün değildir. Bu karar yukarı da işaret edildiği üzere yerel yönetimlerin ülkemizdeki reform sürecini ve yine gelişim sürecini olumsuz etkileyen Anayasa mahkemesi kararları arsında yerini almıştır.

Aslında görev ve yetki alanı genişletilmiş, güçlendirilmiş yerel yönetimlerin özellikle etnik ve mezhepsel temelli bir kısım sorunların çözülmesini kolaylaştıracağı söylenebilir. Bireylerin karar mekanizmalarını daha küçük bir ölçekte belirledikleri, yakından tanıdıkları ve çok daha rahat ulaşıp etkileyebildikleri bir yönetimin kendilerine sunulan hizmetlerin çok önemli bir kısmını vermesi; kendi kendilerini yönettikleri düşüncesini yerel de hâkim kılmak suretiyle etnik ve mezhepsel temelli birçok psikolojik bariyerin yıkılmasını sağlayabilecektir.

2.2.2. MAHALLİ MÜŞTEREK İHTİYAÇ ÖLÇÜSÜ

Yerel Yönetimler konusunda ideal bir yapıdan bahsedebilmek için ele alınması gereken önemli bir ölçüt olarak mahalli müşterek ihtiyaç kavramı üzerinde durmak gerekmektedir. Zira mahalli müşterek ihtiyaç kavramı bir kamu hizmetinin ulusal mı yoksa yerel mi olduğu hususunda çok önemli hukuksal bir ölçüt olarak Anayasada zikredilmiştir.

Mahalli müşterek ihtiyaç bir yörede beraber yaşamaktan kaynaklanan ihtiyaçlar ve menfaatlerin tamamı olarak ifade edilebilir.[37] Örneğin Anayasa Mahkemesinin de belirttiği üzere mahalli müşterek ihtiyaç kavramını*"Herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak*

[37] Cengiz DERDİMAN, Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyum Sorunu, **S.D.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi,** C.2, S.1, Yıl: 2012, s.58.

beklentiler" olarak belirtmiştir. Yine Alman Federal Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan tanıma göre "bir yerel bölgede doğan ya da o bölge ile özel bağlantısı olan ve insanların o bölgede beraber yaşamaları ile ortaya çıkan ihtiyaçlar ve menfaatler olarak" tanımlanmıştır.[38] Dolayısıyla henüz mahalli müşterek ihtiyaçlarla ilgili kavramsal ve ilkesel boyutlarda birlik ya da bütünlük sağlanamamıştır.

Anayasa mahkemesi Mahalli müşterek ihtiyaçların hangi yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği hususunda Kanun koyucunun takdir yetkisine sahip olduğuna karar vermiştir.[39] Dolayısıyla bir mahalli müşterek ihtiyacın il özel idaresi ya da büyükşehir belediyesi tarafından mı yerine getirileceği hususunda Anayasal bir sınırlama ya da engel yoktur.

Ülkemizde il özel idareleri ile belediyelerin sunduğu kamu hizmeti önemli ölçüde örtüşmektedir. Bu manada bütün yerel yönetim birimlerindeki mahalli müşterek ihtiyaçlar önemli ölçüde ortaklaşsa da birçok noktada da farklılaşabilmektedir. Zira bu iki yerel idare ile köyler arasında yürütülen hizmetler ve beklentiler bakımından büyük farklılıklar mevcuttur. Örneğin GÖZLER'inde haklı olarak ifade ettiği üzere köylerde hayvanların sulanabilmesi için arazi ve köy meskûn alanlarında çeşme ve kuyulara, kır bekçisine ihtiyaç duyulmakta buna karşın şehirde ise daha farklı mahalli müşterek ihtiyaçlar ön plana çıkmaktadır.[40] Bu nedenle tek tip bir yerel yönetim modeli ile tüm mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanabilmesi çok da mümkün gözükmemektedir.[41] Zira bazı mahalli hizmetler küçük yerel yönetim birimlerince daha etkin bir şekilde yerine getirilirken bazı hizmetlerinin etkinlik düzeyi ölçek ve model büyüdükçe daha iyi verilebilmektedir.[42] Bu nedenle kademeli bir yerel yönetim modeli oluşturulmasında büyük fayda vardır.

Bu bağlamda her kademeye gücü ve yetkisi nispetinde görevler yüklenerek mahalli müşterek ihtiyaçlar bakımından da ihtisaslaşma ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde bir yapıya geçilmelidir. Böylece her mahalli müşterek ihtiyaç kendisinden en fazla yararlanacak olanlar tarafından seçilerek oluşturulacak ve yönlendirilebilecek olan bir yerel yönetim tarafından karşılanabilecektir. Bunun sonucu olarak hem subsidiarite ilkesi ve hem de demokratik katılım en üst düzeyde gerçekleştirilebilecektir.

---

[38] Nakleden DERDİMAN, s.58.
[39] Ana. Mah. T.12.9.2013, E.2013/19, K.2013/100, **Resmi Gazete,** 18.9.2014, S.29123.
[40] Kemal GÖZLER; "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler", *www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm.* **s.9-10**, 19.
[41] Kemal GÖZLER; 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, s.34.
[42] ARIKBOĞA, s.3.

2.3. 6360 SAYILI KANUN

2.3.1. GENEL OLARAK

Kanun'un genel gerekçesinde, etkin, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve yerel yönetim odaklı bir kamu yönetiminin gelişmiş ülkelerin kamusal reformlarının temel ilke ve değerlerinden olduğu bu değişimin aynı zamanda küreselleşmenin bir sonucu olduğu ifade edilmiştir. Bu bağlamda vatandaş memnuniyetini arttırma ve kamu yönetimine daha fazla katılmasını sağlamak için böyle bir düzenlemeye gidildiği belirtilmiştir.

Yine büyükşehirlerin sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi olması sebebiyle yapılan planların büyükşehir sınırlarında bütüncül olarak ele alınması ve tüm büyükşehir sınırları kapsamında makro politikalar belirlenmesi gerektiğine işaret edilmiştir.

Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün hâle gelebileceği, hâlihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesinin birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacağı ifade edilmiştir. Zira geniş ölçekte örgütlenmiş güçlü büyükşehirlerin gelişmiş teknoloji ile donatılabileceği, nitelikli ve uzmanlaşmış personel ile verimliliğin artacağı ve kaynakların etkin kullanılabileceği ifade edilmiştir.

Bu bağlamda Kanun koyucu imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken hizmetlerin daha etkin ve verimli yürütülmesi için büyükşehir modelini uygulamaya koyduğu görülmektedir. Ayrıca artan çevre kirliliğini azaltabilmek anlamında içme suyu, kanalizasyon, katı atık depolama ve toplu taşıma gibi mahalli müşterek ihtiyaçların tek merkezden koordine edilmesinde büyük fayda sağlanacaktır. 5216 sayılı kanunla İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırlarının il sınırları olması münasebetiyle imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin sunumunda etkinlik sağlandığı gerekçesiyle bu iki şehirdeki büyükşehir uygulamasının genişletildiği görülmektedir.

2.3.2. YEREL YÖNETİMLERİN MEVCUT DURUMU

Türkiye'de 6360 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerden önce 16 büyükşehir, 65 il belediyesi, 143 büyükşehir ilçe belediyesi, 749 ilçe belediyesi, 1977 belde belediyesi olmak üzere toplam 2950 belediye mevcuttu.

Demokratikleşmenin sağlanması, halkın katılımının arttırılması, yerel yönetimlerin sürekli biçimde geliştirilmesi ve etkin hizmet üretebilmesi için 6360 sayılı Kanunla büyük değişiklikler yapılarak büyükşehir belediye ve ilçe belediye sayısı arttırılmış, belde belediyelerinin sayıları oldukça azaltılmış ve yine büyükşehirlerdeki il özel idareleri ve köyler ise kaldırılmıştır. Bu Kanunla yapılan değişikliklerden sonra Türkiye'de 30'u büyükşehir, 519'u büyükşehir ilçe belediyesi, 51'i il belediyesi, 400'ü ilçe belediyesi ve 397'si ise belde belediyesi olmak üzere yaklaşık 1397 belediye mevcut hale getirilmiştir.

Kanun koyucu imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken hizmetlerin daha etkin yürütülmesi için büyükşehir modelini yaygınlaştırmaya çalışmış bu kapsamda büyükşehir belediye sayısını 30'a yükseltmiştir.

Yine bu Kanunla yapılan değişiklikle yaklaşık 1578 belde belediyesi kaldırılmıştır. Bunların 1076'sı büyükşehir sınırları içinde iken kaldırılmış geri kalan 502 belde belediyesi ise nüfusu 2.000'nin altında olduğu için kaldırılmıştır. 6360 sayılı Kanun öncesi 1977 olan belde belediyesi sayısı değişiklikle 397'ye düşmüştür. Buda toplam belediye sayısındaki düşüşün ağırlıklı kısmının belde belediyelerinde olduğunu göstermektedir.

Bilindiği üzere ilk kademe belediyeleri 06.03.2008 tarihli 5747 sayılı Kanunla kaldırılarak o tarihte var olan 283 ilk kademe belediyesinin 35'i ilçe belediyesine 8'i büyükşehir belediye sınırları dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239'u bağlı olduğu ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye ve biri de köye dönüştürülmüştü[43]. 6360 sayılı Kanunla 27 ilçe kurulmuş, 351 ilçe dönüştürülmüş ve eski 143 ilçe ile birlikte toplam 519 büyükşehir ilçe sayısına ulaşılmıştır. Ayrıca büyükşehirlerde İlçe kurulması için 50.000 olan nüfus şartı 20.000'e düşürülmüş ancak yeni ilçe kurulması ile asıl ya da ayrılan ilçenin nüfusunun 100.000'nin altına düşürülmemesi kuralı getirilmişti.

[43] Kemal GÖZLER; **İdare Hukuku Dersleri,** 12. Baskı, Ekim 2012, Bursa, s.206-207.

Aslında bu noktada tartışılması gereken bir başka husus yerel yönetim yanında Merkezi İdarenin taşra teşkilatının bir bölümü olan ilçe sayının artmasının doğru olup olmadığıdır. Şüphesiz ki yasa koyucu Anayasaya uygun olmak kaydıyla düzenleme yapma yetkisine sahiptir. Bu manada Anayasal bir engel de gözükmemektedir. Ancak ilçe sayısının arttırılması Merkezi İdarenin sahip olduğu yetkileri yerel yönetimlere devretme niyetinde olmadığını da göstermektedir. Zira ilçe teşkilatı kurulması şikâyet edilen bürokrasiyi ve kırtasiyeciliği çoğaltmaktan ve merkeziyetçi yapıyı güçlendirmekten öteye ciddi hiç bir fayda sağlamayacaktır. Demokrasi geleneği güçlü olan İngiltere, İtalya, Fransa ve İspanya gibi ülkeler yerel yönetimleri güçlendirmek adına merkezi yapıyı küçültmeye hatta tamamen kaldırmaya çalışırken Türkiye'nin yeniden ilçe teşkilatlarını arttırması yerelleşme akımı ile çelişmektedir. Bahsi geçen ülkelerde merkezi yönetimler küçültülmeye ve bu küçültülmeden doğan boşluğun yerel yönetimlerle doldurulmaya çalışıldığı görülmektedir. Oysa ülkemizde yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi kullanacak makamların çoğaltılması yönünde bir tercihte bulunulduğu gözlemlenmektedir.

Son olarak mülki taksimat ya da devlet genel idaresi gibi belediye sınırlarının bir birine ulaştırılması mahalli müşterek hizmetlerin sunulması bakımından ciddi bir avantaj sağlayacaktır. Bu durum mahalli müşterek hizmet sunumunun tüm ülke sathına yayılmasını sağlayacaktır.

Bu uygulama Fransa'da 1821'den itibaren uygulanagelmektedir.[44] Böylece Fransız ulusal topraklarında bir belediyenin sınırının bittiği yerde bir başka belediye sınırı başlamaktadır.[45] Bu manada Türkiye'de de 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi ve sınırların bitişik hale getirilmesi oldukça yararlı olmuştur.

Ayrıca köylerin kaldırılması yerine köy yerel yönetimleri yeniden oluşturulmalı ve büyükşehir, ilçe belediyesi ve köyler arasındaki görev ve yetkiler yeniden paylaştırılmalıdır. Görev ve yetkiler konusunda yapılacak bu paylaşımlarla orantılı mali kaynaklar aktarılmalıdır. Görev ve yetkiler hizmet bütünlüğü açısından birbirine entegre edilerek kamu hizmetinin idari ve mali özerklik içinde sunulması sağlanmalıdır.

[44] Jean RİVERO/Jean WALİNE: **Droit Administratif,** 20. Baskı, Dalloz, Paris, 2004, s.99.
[45] RİVERO/WALİNE, s.99.

2.3.3. BELDE BELEDİYELERİNİN AZALTILMASI YA DA KALDIRILMASI

1980'li yıllardan itibaren ciddi bir hazırlığı ve yine bilimsel temeli olmaksızın ve idari bir ihtiyacı[46] karşılamaktan çok siyasal saiklerle köyler, belde belediyelerine dönüştürülerek belde belediye sayısında büyük bir artış yaşanmıştır.

Belde belediyelerinin sayısının çok olması katılımcılık ve yerel demokrasi bakımından olumlu karşılansa da kamu hizmeti üretme ve sunma bakımından son derece verimsiz teşkilatlar olarak varlıklarını sürdüre gelmişlerdir. Söz konusu bu belediyeler genel bütçe vergi gelirleri üzerinden kendilerine nüfus oranlarına göre verilen paylar dışında bir gelire sahip olmadıklarından çoğu zaman borç batağına saplanmakta ve beklenen ya da istenen mahalli müşterek hizmeti üretmek bir yana personel giderlerini bile karşılayamamaktadırlar. Şüphesiz ki mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak bakımından belde belediyelerinin mali kaynaklarının yetersizliği gerekçesi ileri sürülebilse de salt bu neden belde belediyelerinin içinde bulunduğu durumu açıklamaya yetmemektedir. Zira daraltılmış olan nüfus ve alanın yönetim giderlerini arttırdığı görülmektedir.[47] Nüfusu 2000'in altında ve yine biraz üzerinde olan belde belediyelerinin merkezden aldığı kaynaklar çoğu zaman belediye başkanı, makam şöförü, makam arabası ve yine belediye de çalışan birkaç diğer personelin cari giderlerini karşılamaya dahi yetmemektedir. Mahalli müşterek ihtiyaç ve hizmetlerle çok da bağlantılı olmayan bu gider kalemlerine belediye ödeneklerinin çok önemli bir kısmı tahsis edilebilmektedir. Hakeza bu belediyeler gelir gider dengesizliği içinde ciddi yatırımlar yapamamakta merkezden gelen kaynakları da yatırıma dönüştüremediklerinden kaynak israfına neden olmaktadırlar. Dolayısıyla mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama, verimlilik ve proje üretme bir yana borç batağına saplanmış durumdadırlar. Bu nedenle büyükşehirlerde ki ve yine nüfusu 2.000'nin altına düşmüş olan belde belediyelerinin kaldırılması son derece olumlu olmuştur. Hatta nüfus temelli bu kriterin yükseltilerek verimsiz bu tür bir yerel yönetimin sayısı çok daha aşağılara çekilmelidir.

Nitekim Anayasa Mahkemesi de "Nüfusu 2000'in altında kalan belediyelerin borç yükü altında iş yapamaz durumda bulundukları, belli bir

[46] CANPOLAT, s.93.
[47] ULUSOY/AKDEMİR, s.82.

coğrafi alanda hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun çok sayıda belediyenin yetkili olmasının ortaya çıkardığı sorunlar dikkate alındığında, dava konusu kuralın Anayasa'nın 127. maddesiyle yerel yönetimlere yüklenen kamusal hizmetlerin etkin biçimde yerine getirilmesini, bir taraftan da merkezî yönetim kuruluşları bakımından, merkezî idare hizmetlerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesini temin edebilecek, kamu kaynaklarının israf edilmeden etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacak uygun idari büyüklüğün oluşturulması amacıyla, bir başka ifadeyle kamu yararı düşüncesiyle yasalaştırılabileceğine" karar vermiştir.[48]

Aslında belde belediyeleri yerine güçlendirilmiş köy mahalli idarelerine ağırlık verilmelidir. 6360 sayılı Kanun öncesi yaklaşık 34.880 civarında olan köy sayısı değişiklik sonrası 18.336'ya düşürülmek suretiyle son derece yanlış bir tercihte bulunulmuştur.

Gerçi kanun köy ve beldelerin mera, yaylak ve kışlaklar üzerindeki yetkilerini korumaya çalışmış ancak aşağıda köylerin kaldırılması başlığı altında inceleneceği üzere tüzel kişiliği dolayısıyla taraf ve dava ehliyeti olmayan bir topluluğun mahalle olarak bu haklarını koruması mümkün gözükmemektedir. Ayrıca köy yerel idarelerinin sınırlı personeli ve giderleri olduğundan bunların kaldırılmasıyla da iktisadi manada bir tasarruftan bahsedilemeyecektir.

Oysaki nüfusu 2000 civarında olan bir belde belediyesinin sadece başkan, makam şoförü, makam arabası yakıt ve amortisman giderleri toplamının her ay belediyeye maliyetinin 10 ila 15 bin TL olduğu göz önüne alınırsa ve bu giderlerin yıllık tutarları hesaplandığında yatırıma dönüşmeyen büyük bir kaynak israfının olduğu görülecektir. Kaldı ki temiz su, atık su, temizlik ve toplu taşıma gibi yerel hizmetlerin etki ve verimli sunulabilmesi için gerekli kent dolayısıyla yerel yönetim büyüklüklerinin 150.000 ile 623.000 aralığında olduğu varsayıldığında[49] 2.000 nüfuslu bir belde belediyesinin kendi beldesinde mezkur mahalli müşterek hizmetleri karşılaması imkansızdır. Ayrıca bu hizmetlerin küçük ölçekte kurulmasının maliyeti sağladığı fayda ile mukayese edildiğinde oldukça yüksek dolayısıyla son derece verimsiz yerel idareler olarak gözükmektedirler.

Yine çokça tartışılan optimal yerel yönetim büyüklükleri göz önüne alınarak aynı yetki ve görevlere sahip farklı büyüklükte tek tip yerel yönetim modeli yerine görev ayrımına dayalı farklı nitelikteki yerel yönetim modeline

[48] Ana. Mah. T.12.9.2013, E.2013/19, K.2013/100, **Resmi Gazete,** 18.9.2014, S.29123.

[49] İsmail CERİTLİ, "Yerel Kent Hizmetlerinin Verimli Sunumu Açısından En Uygun Kent Büyüklüğü ve Türkiye Örneği", **Çağdaş Yerel Yönetimler,** C.11, S.2, Nisan 2002, s.22.

geçmenin çok daha doğru olacağı söylenmelidir. Yukarıda ifade edildiği üzere küçük bir belde belediyesindeki başkan eksenli giderlerin yıllık toplamı kadar bir yatırımın maalesef bu beldelerde yapılmadığı ya da yapılamadığı görülmektedir. Bu nedenle beldelerin kaldırılmasıyla tüm diğer kalemler bir yana başkan eksenli giderlerin köy tüzel kişiliklerine aktarılması ve yeni bir köy kanunu ile il ve ilçe belediyelerinin görev alanı dışında kalan mahalli müşterek ihtiyaçların çok daha iyi bir verimlilik ve kalitede karşılanabilecektir. Böylece hem yerellik ilkesi hayata geçirilmiş ve hem de nitelikli hizmetlerin yeterli ve güçlü yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi sağlanmış olacaktır. Zira istisnalar hariç hiçbir belde belediyesi mühendis vb kalifiye personel istihdam edememektedir. Hatta birçok il belediyesinde dahi olmayan şehir plancısı, mimar gibi personelin birkaç bin nüfuslu bir belde belediyesinde istihdam edilmesine imkân yoktur. Öyleyse küçük bir belde belediyesine imar yetkisi, su ve kanalizasyon ya da ulaşım yetkisinin verilmesi ve bu alanda hizmet üretmelerinin beklenmesi doğru değildir. Büyükşehirlerle küçük şehirlerin bile farklı bir yönetim modeline ihtiyaç duyduğu günümüzde tek tip bir yerel yönetim modelini esas almak suretiyle aynı mevzuat, görev ve yetkilerle istenen ve beklenen verim sağlanamayacaktır. Bu nedenle ilin tamamında hizmet yürütecek büyükşehir belediyeleri gibi bir il belediyesi, yine görev ve yetkileri farklı ilçe belediyeleri ve köy yerel yönetimin sistemine gidilmesi en doğru çözüm olarak önerilebilir. Hatta yukarıda da ifade edildiği üzere bunların üzerinde bölgesel boyutta mahalli müşterek eksenli hizmet ve yatırımları organize edecek bir yerel yönetim dahi tartışılmalıdır.

Şüphesiz oluşturulacak çok katmanlı bir yerel yönetim modelinde asli hizmet sunucusu olarak yerel yönetimler kabul edilmelidir. Tüm mahalli müşterek hizmetler yerel yönetimler tarafından üstlenilmelidir. Bu noktada hangi yerel yönetimlerin hangi hizmetleri yerine getireceği ve yine yerel yönetimler arasında çıkabilecek görev ve yetki tartışmaları Kanun koyucunun tafsilatlı düzenlemesine ve takdirine bırakılmalıdır. Günümüzde büyükşehir sınırları içinde çıkan ihtilaflar büyükşehir belediye meclisleri tarafından giderilmektedir. Ancak bu düzenlemenin isabetli olmadığı söylenmelidir. İktidar çoğunluğunu elinde bulunduran büyükşehir belediye meclislerinin ihtilaflı konuları taraflı bir şekilde karara bağladıkları görülmektedir. Özelde büyükşehirlerde bulunan ilçelerin kendi arasında ve yine bunlarla büyükşehir belediyeleri arasında genelde ise tüm yerel yönetimler arasında daha tarafsız karar alabilecek il idare kurulları ya da ihtilafları çözecek yerel yönetim hakem

heyetleri oluşturulmak suretiyle bu çekişmeler daha adil bir şekilde çözümlenebilecektir.

Ülkemizdeki belediye sayılarına ilişkin rakamlar, gelişmiş batılı ülkelerle mukayese edildiğinde çarpıcı bazı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Örneğin belediye sayılarımız, idari teşkilatlanmamızın esin kaynağı olan Fransa ile mukayese edilince çokta yüksek rakamlar değildir. Zira Fransa'da nüfusları ve ölçüleri birbirinden farklı 36.786 civarında belediye mevcuttur[50]. Bunların 22700 tanesi 500 kişinin altında nüfusa sahiptirler. Ancak bu belediyeler ülkemizdeki belediyelerle benzeşse de aralarında ciddi farklılıklar vardır. Zira Fransa'da belediye başkanı, belediyenin yürütme organı olmakla birlikte aynı zamanda devletin yereldeki temsilcisi olarak kolluk görev ve yetkileri ile de donatılmıştır[51]. Ayrıca başkan ve yardımcıları aylık almamaktadırlar. Aslında ülkemizde ki köylere benzer bir yapı oldukları söylenebilir.

Ancak aralarında Almanya, İngiltere, Belçika, Norveç ve İsveç gibi ülkelerinde bulunduğu birçok Avrupa ülkesinde de sayıları oldukça çok olan belediyeler bir dönem (1960 ve 1970'li yıllarda) azaltılmaya çalışılmış[52] ve büyüklüklerine göre görev ve fonksiyon kademelendirmesine gidilmiştir[53]. Zira küçük ve güçsüz belediyelerin halkın yerel ihtiyaçlarını karşılayamayacağı düşünülmektedir[54].

Mevcut durumda belde belediyelerin kaldırılmasının demokrasi ve katılımcılık anlamında olumsuz bir durum olacağı açıktır. Bu olumsuzluğu bertaraf edebilmek için köy sathında örgütlenmiş yerel yönetimlere ihtiyaç vardır. Ancak yerel yönetimlerin demokrasiyi ve katılımcılığı öğreten okullar olduğu varsayımıyla hareket edildiğinde köy sakinlerinin ya da belde belediyesinden köye dönüştürülen belde sakinlerinin Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılmış 442 sayılı Köy Kanunu'yla yönetilen bir yerel yönetim biriminde demokrasi kültürünü alamayacakları şüphesizdir. Aslında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Başbakanlığa sunulan Köy Kanunu Tasarısı Taslağı köylerle ilgili oldukça ileri düzenlemeler (uzman personel istihdamı, seçilmişlerin yargı kararı ile düşürülmesi, geri çağırma[55] vb) getirmesine karşın

---

[50] YILDIZ, s.18.

[51] YILDIZ, s.19.

[52] Birgül Ayman GÜLER, **Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım,** Ankara-Mart 1998, s.111; YILDIZ, s.40.

[53] KALABALIK, s.223; CANPOLAT, s.83.

[54] YILDIZ, s.19.

[55] Köy muhtarı ve meclisin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yapmamaları durumunda, Köyde kayıtlı seçmenlerin en az yarısının mahallin en büyük mülki amire yazılı müracaatı üzerine yapılacak halk oylaması sonucu katılanların en az üçte ikisinin

henüz kanunlaşmamıştır. Dolayısıyla güçlendirilmiş ve köy sathında örgütlenmiş bir yerel yönetim ihtiyacı açıkça görülmektedir. Süreç içerisinde Kanun koyucu bu eksikliği görüp giderecektir.

Ayrıca belde belediyelerinin tamamen kaldırılmasıyla bu alanlarda ihtiyaç duyulan yerel hizmetler ilçe belediyeleri tarafından karşılanacaktır. Yine bir kısım yerel hizmetlerin ise yeni çıkarılacak köy kanunu ile mali ve yapısal anlamda güçlendirilmiş ve yeniden tüzel kişilik kazanmış köy yerel yönetimleri tarafından verilmesi pekala mümkün hale getirilebilir.

2.3.4. İL ÖZEL İDARELERİNİN KALDIRILMASI

İl Özel İdareleri; İl halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Ülkemizde Merkezi İdarenin gölgesinde ve verimsiz oldukları, yerel yönetimlere ilişkin temel kriterleri tam olarak taşımadıkları ve yine temsiliyet noktasında yetersiz oldukları gerekçesiyle bir yerel yönetim olarak varlıkları tartışılagelmiştir. Aslında kısmen farklı nedenlere dayansa da idari teşkilatımızın esin kaynağı olan Fransa'da da il özel idarelerinin varlığı ve gerekliliğinin 2010'lardan itibaren sorgulanmaya başlandığı görülmektedir[56].

6360 sayılı Kanunla yeni kurulan ve eskiden büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idarelerinin yürütme organının vali olduğu ve yine Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararları[57] ile valiye meclis kararları üzerinde mutlak veto yetkisi tanınmak[58] suretiyle vesayet yetkisinin yeniden tahkim edilmesi göz önüne alındığında bu yerel yönetimlerin kaldırılmasının isabetli olduğu söylenmelidir. Zira yerel yönetimlerin karar organlarının halk tarafından seçilmesi ve yerel özekliği ortadan kaldırmayacak bir idari vesayet yetkisinin Merkezi İdareye tanınmış olması gibi yerel yönetimlere ilişkin temel değer ve kriterlerin il özel idareleri bakımından söz konusu olmadığı açıktır. Valinin yürütme organı olduğu, karar organı olarak kabul edilebilecek il encümeninin yarısının valiler tarafından belirlendiği ve yine meclis tarafından alınan tüm kararların Merkezi İdarenin temsilcisi olarak

---

geri çağırma yönünde karar vermesi durumunda, valinin bildirimi üzerine bölge idare mahkemesinin kararı ile ilgili organın görevinin sona ermesi.

[56] YILDIZ, s.20.

[57] Ana. Mah. T.18.1.2007, E.2005/32, K.2007/3.

[58] Yazar; Anayasa Mahkemesinin verdiği iptal kararı sonrası valiye mutlak veto yetkisi tanındığını ve meclisin ne yapacağı hususunun ise belli olmadığını belirtmektedir. Ramazan ÇAĞLAYAN, **İdare Hukuku Dersleri,** Ankara 2014, s.160.

valinin onayına tabi olduğu bir yapının özerk ve demokratik bir yerel yönetim olmadığı belirtilmelidir.

Buna karşın valinin il özel idarelerinin merkezinde olmasının temel nedeninin idari manadaki özerkliğin üniter yapıyı tehdit ettiği tezine dayandırılmakta[59] ve valinin yürütme organı olmasının Türk yönetim sistemi bakımından faydalı olduğu iddia edilmektedir[60].

Yine belediyeler bakımından başkanların faaliyet raporlarının değerlendirilmesi veya gensoru yöntemleriyle düşürülmesi mümkün iken bu iki yöntemin il özel idarelerinin yürütme organı olan valiler bakımından geçerli olmamasının hesap verebilirlik, demokratik katılım ve halk denetimi bakımından büyük bir handikap olduğu dolayısıyla diğer yerel yönetimlerle mukayese edildiğinde bir yerel yönetimden çok Merkezi İdarenin bir taşra örgütüymüş gibi bir izlenim verdiği görülmektedir.

Kaldı ki il özel idarelerinin mali yapısının zayıflığı ve Merkezi İdarenin taşrada yapması gereken işleri yürütme eksenli yoğun faaliyetleri göz önüne alındığında il özel idarelerinin bir yerel yönetim mi yoksa Merkezi İdarenin taşradaki bir idari birimi mi olduğu hususunda ciddi bir tereddüde neden olmaktadır. Zira 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine göre il özel idareleri Merkezi İdarenin taşradaki yatırımlarına aracılık etmektedirler. Bu nedenle il özel idarelerinin kaldırılarak bu alanda yetkili ve görevli büyükşehir yerel yönetimlerinin kurulması son derece isabetli olmuştur.

Anayasanın 127. maddesinde mahalli idareler tanımlanırken il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak ifade edilmesiyle il sathında mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan bir yerel yönetimden bahsetmekte ancak somut anlamda bir isim belirlememektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin kaldırılması ve yerine büyükşehirlerin kurulmasında Anayasaya aykırılık yoktur.

İl özel idarelerinin kaldırılmasıyla kural olarak il özel idarelerine ait tüm görev ve yetkiler büyükşehir belediyelerine verilmesine karşın Maden Kanunu'na göre verilen I (a) grubu maden ruhsatları (İnşaat ile yol yapımında kullanılan ve tabiatta doğal olarak bulunan kum ve çakıl) ile 5686 sayılı Kanuna göre ruhsatlandırılan jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ruhsatına ilişkin görev ve yetkiler valiliklere bırakılmıştır. Aynı şekilde Maden Kanunu'na göre işletilen üretim alanlarında iş yeri açma ve çalışma ruhsatı düzenleme yetkisi de valiliklere bırakılmıştır. Yine bu Kanunlara dayanılarak verilen idari para cezaları genel bütçeye gelir olarak kaydedilmektedir.

---

[59] Cemil KAYA, **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri,** Ankara-2007, s.29.

[60] Bahtiyar AKYILMAZ/Murat SEZGİNER/Cemil KAYA, **Türk İdare Hukuku,** Kasım 2014, Ankara, s.316.

Bütün bu veriler Merkezin, aslında il özel idarelerini gerçek manada bir yerel yönetim olarak görmediğini ve kabul etmediğini göstermektedir. İl özel idarelerinin kaldırılmasıyla Merkezi İdare adına taşrada doğacak boşluğu gidermek amacıyla kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) ve yine il özel idarelerince kullanılan bazı yetkilerin valiliklere aktarılması da il özel idarelerinin gerçek anlamda bir yerel idare olmadığını ispat etmektedir.

Şüphesiz Kanun koyucu, il özel idareleri ile ilgili, kısmen yukarı da işaret edilen eksiklik ve aksaklıkları gidermek suretiyle bu idareleri gerçek anlamda bir yerel yönetime dönüştürebilir. Ancak 6360 sayılı Kanunla, Kanun koyucunun il özel idarelerini ıslah etmek niyetinde olmadığını ve bunun yerine büyükşehir belediye modelini tercih etmek suretiyle bu modeli hayata geçirmeye çalıştığı görülmektedir.

2.3.5. KÖYLERİN KALDIRILMASI

Ülkemizde köyler geçmişi çok eskilere dayanan geleneksel bir yerel yönetim modeli olarak örgütlenmiştir. 1864 ve 1871 Nizamnameleri ile muhtar ve ihtiyar heyeti seçimi öngörülerek günümüzdeki yapıya benzer bir yapı oluşturulmuş[61] ancak ilk kez 1924 tarihli 442 sayılı Köy kanunu ile tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim olarak hukuki statüye kavuşturulmuşlardır[62].

442 sayılı Köy Kanunu'na göre köy; nüfusu 150 ila 2000 arasında olan, cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe tarlalarıyla birlikte oluşturdukları yerleşim yerleridir.

6360 sayılı Kanun öncesi yaklaşık 34.880 civarında olan köy sayısı değişiklik sonrası 18.336'ya düşürülmüştür. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi kurulan illerle İstanbul ve Kocaeli illerinde bulanan Köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmek suretiyle büyükşehir sınırları içinde yer alan yaklaşık 16.544 civarındaki köyün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Yapılan bu düzenleme hem Anayasa'ya, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına, yerinden yönetim ve katılımcılık ilkelerine açıkça aykırı olmasına rağmen Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi Anayasaya aykırı görmeyerek[63] hukuki açıdan yanlış bir karar vermiştir.

Köyler; demokrasinin en saf ve yalın hali olarak düşünebileceğimiz doğrudan demokrasinin günümüzde uygulanabildiği yegâne yönetim

[61] Hasan Nuri YAŞAR, **İdare Hukuku,** İstanbul 2014, s.542.
[62] AKYILMAZ/SEZGİNER/KAYA, s.344.
[63] Ana. Mah. T.12.9.2013, E.2013/19, K.2013/100, **Resmi Gazete,** 18.92014, S.29123.

birimidirler. Zira köy adına yapılacak bir kısım işlere ilişkin kararlar doğrudan köy halkı tarafından alınmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önsözünde; vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkı, Avrupa Konseyine üye ülkelerin tümünün paylaştığı ve demokratik ilkelerden biri olduğu vurgulanmak suretiyle bireylerin katılımının sağlanması istenilmektedir. Yerel demokrasinin ulusal demokrasiden daha eski olduğu ve yerel demokrasinin temelinin de doğrudan demokrasi olduğu[64] varsayıldığında köylerin kaldırılmasının demokrasi ve katılımcılık adına yanlış bir karar olduğu ve bu yönetim modelinin kaldırılmasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve yerel demokrasi ile çeliştiği görülmektedir.

Köy tüzel kişiliğine son verilmesi nedeniyle köy ihtiyar meclislerinin kaldırıldığı böylece köyde yaşayanlar dâhil il mülki sınırları içinde bulunan halkın demokratik temsilinin sadece belediye meclislerince sağlanması öngörülmüştür. Bu bağlamda köylerle mukayese edildiğinde ilçe ve büyükşehir belediye ölçeği oldukça büyüdüğünden demokratik temsiliyet gücü oldukça küçülmektedir. Köyün mahalli ihtiyaçları göz önünde bulundurulduğunda bunun demokratik yolla büyükşehir ve ilçe belediyelerine yansıtılması oldukça zorlaşmıştır.

Köylerin kaldırılması hukuki açıdan yanlış olduğu kadar maslahat açısından da yanlış bir uygulamadır. Yukarıda da işaret edildiği üzere 6360 sayılı Kanunla köylerin mera, yaylak ve kışlaklar üzerindeki yetkileri korunmuş olmasına rağmen tüzel kişiliği olmayan en basit ifadeyle taraf ve dava ehliyeti dahi olmayan bu yerel topluluğun bu haklarını mahalle sakinleri ya da bireyler üzerinden koruması imkânsızdır. Örneğin bir köye ait meranın ya da yaylanın dışarıdan gelen sürü sahibi hayvancılara yüzbinlerce TL bedelle yazlık ya da dönemsel olarak kiralandığını ve yine bu gelirin köylerde paylaşıldığı göz önüne alınırsa sadece bu bağlamda çıkabilecek ihtilafların dahi bir bütün olarak köy tarafından çözülmesi oldukça zorlaşmıştır.

Köy yerel idarelerinin yürütme organı olan muhtarın Devletten almış olduğu sınırlı bir aylık dışında Merkezi İdareye külfet olarak düşünülebilen bir gideri yoktur. Kır bekçisi ve köy bekçisi (çok önceleri köy imamları) gibi ücreti köy halkı tarafından karşılanan sınırlı personel görev yapmaktadır. Dolayısıyla köyler sınırlı ve sabit giderleri olan bir yerel yönetim birimidirler.

[64] Jean-Michel DE FORGES, **Droit administratif**, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, PUF, Paris, 2002, s.104.

Ayrıca köy tüzel kişiliklerin kaldırılması sebebiyle mahalleye dönüştürülen o köylerde verilecek mahalli hizmetler, şehirle mukayese edildiğinde öncelik sıralamalarında oldukça gerilerde olacağından ve köy tüzel kişiliği de olmadığı için bu hizmetler o köyler tarafından da yerine getirilemeyeceğinden dolayı hizmet almada ciddi eşitsizlikler ortaya çıkacaktır[65].

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına (AYYÖŞ) göre de bir yerel yönetim biriminin sınırlarının değiştirilmesi durumunda o mahalde yaşayan topluluklara referandum ya da başka yöntemlerle sorulması istenmektedir.[66] Oysa büyükşehir sınırları içindeki köy tüzel kişilikleri kaldırılmak suretiyle sadece sınırları değil köyler tamamen kaldırılmıştır. Yerel yönetimlerde model arayışları devam eden ülkemizde AYYÖŞ'ün çekince konulan bu maddesinin doğrudan ve tam olarak uygulanması olanaklı olmasa da demokrasi ve katılımcılık için en azından bu konuda ulusal bir referanduma gidilmesi daha doğru bir yöntem olabilirdi. Binlerce yıllık bir geçmişi ve pratiği olan köylerin halka gidilmeden ve yine kamuoyunda tartışmaya açılmadan bir anda kaldırılması doğru değildir.

2.3.6. YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI

6360 sayılı Kanun'un 34. maddesiyle 3152 sayılı Kanun'un 28. maddesinden sonra gelmek üzere 28/A maddesi eklenmiş ve bu madde ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) adıyla il özel idarelerinin kaldırılmış olduğu illerde valilikler bünyesinde yeni bir idari birim kurulmuştur. Temel de YİKOB'lar, Merkezi İdarenin il özel idareleri vasıtasıyla taşrada yürüttüğü işleri yapmak üzere kurulmuştur.

Başlangıçta Kanun koyucu hazırlamış olduğu kanun taslağında YİKOB'ları; Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi adıyla tüzel kişiliği olan özel bütçeli ve valiliğe bağlı bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak düzenlemeyi öngörmesine karşılık Meclis görüşmeleri sırasında tüzel kişilikten ve özel bütçeden vazgeçilerek Merkezi İdarenin hiyerarşik yapısı içinde valilikler bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları adıyla kurmuştur.

3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesine göre YİKOB, büyükşehir belediyesi olan illerde; kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi, koordinasyonu, ilin tanıtımı, afet, acil çağrı, acil yardım hizmetlerinin yapılması ve koordine edilmesi, Merkezi İdarenin

[65] DERDİMAN, s.73 .

[66] AYYÖ Şartı; bu danışmanın yapılabilmesi için aynı zamanda mevzuat tarafından öngörülmüş olması koşulunu da getirmektedir.

taşrada yapacağı yatırımları gerçekleştirme ve koordine etme, temsil, tören, protokol hizmetlerinin yürütülmesi, bunlara rehberlik etme, kaynakları yerinde kullanımını sağlama, hizmet aksamalarına engel olma, ildeki adli ve askeri kurumlar hariç tüm kurum ve kuruluşların hizmet ve faaliyetleri hakkında rapor hazırlamakta ve valinin görüşü ile birlikte başbakanlık ve ilgili bakanlığa göndermek gibi çok geniş bir yelpazede görev ve yetkilere sahip olduğu düzenlenmiştir**.**

Daha da önemlisi 3152 sayılı Kanun'nun 28/A maddesinin son fıkrasında kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksaması ve bu aksamanın halkın huzur ve esenliği, sağlığı, kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediği vali ya da ilgili bakanlık tarafından tespit edildiği takdirde vali uygun süre vererek bu hizmet ve yatırımın yerine getirilmesini isteyebilmektedir. Eğer verilen bu sürede eksiklikler giderilmez ve hizmetler yerine getirilmez ise vali söz konusu hizmet ya da yatırımı diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi bu yatırım ya da hizmetleri YİKOB vasıtasıyla da yerine getirebilecektir. Bu yatırım ya da hizmetin yerine getirilmesinden kaynaklanan harcama ve giderler, hizmet ya da yatırımı yerine getirmekle görevli kurumun pay ve ödeneklerinden kesilerek hizmet ve yatırımı ifa eden kurumun hesaplarına aktarılmaktadır.

Kanun koyucu hizmetlerde aksama durumunda daha önceden 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun 40. maddesi ile belediyeler ve il özel idareleri bakımından getirmiş olduğu bu istisnai kuralı 3152 sayılı Kanun'un 28/A maddesi ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarına teşmil ederek bu yetki alanını oldukça genişletmiştir. Zira bu hüküm ile ildeki Merkezi İdarenin hiyerarşik yapısı dışındaki belediyeler ve il özel idareleri dışındaki hizmet yerinden yönetim kuruluşları gibi diğer kurum ve kuruluşlar bakımından da hizmet ve yatırımlarda aksama olması durumunda valiye Merkezi İdare adına müdahale etme yetkisi tanınmıştır. Ancak belediyeler ve il özel idareleri bakımından hizmetlerde aksamanın olup olmadığı sulh hukuk mahkemeleri tarafından tespit edilmesine karşın 28/A maddesinde öngörülen müdahale için valilik ya da ilgili bakanlık tarafından tespitin yapılmış olması yeterli kabul edilmektedir. Vesayet yetkisinin en ağır şekli olan ikame yetkisinin uygulama alanının bu şekilde genişletilmesi gerek hizmet yerinden yönetim kuruluşları gerekse yerel yönetimler bakımından yanlıştır. Zira bu yetkiyle Merkezi İdarenin hiyerarşik yapısı dışında bulunan kurum ve kuruluşlara olabildiğince müdahale hakkı tanınmaktadır. Bu uygulama yerel yönetimlerin özerkliğini tehdit ve ihlal ettiği gibi hizmet yerinden yönetimlerinin kuruluş amaçlarıyla da çelişmektedir. Zira Kanun koyucu, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına belli bir faaliyet alanında uzmanlık ilkesi çerçevesinde o hizmete tüzel kişilik tanımak suretiyle ülke sathında merkezin etki ve baskısı dışında kamu hizmeti yürütmesini istemektedir. Oysa bu durumda her iki tür yerinden yönetim kuruluşlarına da vali ve bakanlıklar tarafından olabildiğince müdahale

etme yolu açılmış bulunmaktadır. Hele hele hizmetlerde bir aksama olup olmadığının tespiti hususunda yetkinin valilik ve bakanlıklara bırakılması bu hizmet alanlarının merkezin dolayısıyla siyasetin tam etkisine açılacağı bu durumun ise idarenin tarafsız ve hizmet gerekleri yani kamu yararına uygun hizmet yürütmesi bakımından ciddi olumsuzluklara sebep olacağı açıktır. Örneğin DSİ, KGM ya da bir KİT'in tüm faaliyet alanına bu yetkiyle ya da bu yetkinin kullanılacağı tehdidiyle olabildiğince müdahale edilebilecektir. Getirilen bu hükmün zikredilen olumsuzluklara sebep olmaması için en azından hizmetlerde aksama olup olmadığı hususundaki tespitin belediye ve il özel idarelerinde olduğu gibi mahkemeler tarafından yapılması suretiyle işaret edilen olumsuzlukların en aza indirilebilmesi mümkündür.

Kanun koyucu bu düzenleme ile Merkezi İdarenin görev ve yetki alnında olan ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesi bağlamında il özel idareleri vasıtasıyla yerine getirdiği bir kısım hizmet ve yatırımları YİKOB'ları kurmak suretiyle yerine getirmektedir. Pozitif hukukumuza göre bu hizmetlerin önemli bir bölümü Merkezi İdarenin görev ve yetki alanında olan hizmetlerdir.

Yine ilave edelim ki Kanun koyucu; il özel idarelerinin kaldırılmış olduğu illerde Maden Kanunu ve Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanununa göre il özel idarelerine verilen görev ve yetkileri büyükşehir belediyelerine vermek yerine bu yetkiyi valiliklere vermiştir. Bu kaynaktan elde edilen gelirlerin genel bütçeye aktarılacağı ve ödenek olarak YİKOB'a gönderilerek yine bu bölgedeki alt yapı hizmetlerinde kullanılacağı belirtilmektedir.

Görev ve yetki alanı oldukça geniş YİKOB'lara yetki ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için Maliye Bakanlığı tarafından yeterli ödeneğin aktarılacağı kanunla düzenlenmiştir. Aslında bu Kanun taslak aşamasında iken YİKOB'lar tüzel kişiliğe haiz, özel bütçeli kuruluşlar olarak düşünülmüş olduğundan bu kuruluşların görevlerini yerine getirebilmeleri için Genel Bütçe gelirleri tahsilatının %0,25'inin YİKOB'lara aktarılacağı şeklinde bir düzenleme öngörülmüştü. Ancak Kanun koyucu, tasarıyı yasalaştırırken tüzel kişilik dolayısıyla özel bütçe ve %0,25'lik genel bütçe vergi gelirleri üzerinden verilmesi öngörülen gelirlerden de vazgeçmiş bunun yerine YİKOB'ların görev yetkilerini yerine getirebilmeleri için gerekli ödeneğin Maliye Bakanlığı tarafından verileceğini hükme bağlamıştır.

2.3.7. 6360 SAYILI KANUNUN MALİ AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

6360 sayılı Kanunla; Büyükşehir ilçe belediyelerine "genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının" (GBVGTT) %4,5'i, il özel idarelerine %0,5'i ve diğer belediyelere ise %1,5'unun verileceği şeklinde düzenlemeye gidilmiştir. Böylece büyükşehir ilçe belediyelerinin payı %2,5 ten 4,5'e çıkarılmıştır. Diğer belediyelerin payı ise %2,85'ten 1,5'e indirilmiştir. Görüldüğü üzere büyükşehir ilçe belediyelerinin payı arttırılmış diğer belediyeler bakımından ise pay oranlarında düşme olmasına karşın toplanan paranın dağıtılacağı nüfusun azalmış olması sebebiyle bu belediyeler bakımından da gelirlerinde önemli bir artışa gidilmiştir.

Büyükşehirlere ise büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %6'sının verileceği belirtilerek bu oran %5'ten 6'ya çıkarılmıştır. Bunun yanında büyükşehir ilçe belediyelerine genel bütçe gelirleri tahsilâtı toplamından verilen %4,5'lik payın %30'nun verileceği hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir ilçe belediyelerine verilen %4,5'in %90'nı ilçelerin nüfus oranına göre %10'u ise yüz ölçüme göre dağıtılmaktadır. Buna göre hesaplanan ilçe belediye gelirinden %30'luk büyükşehir payı kesildikten sonra ilçe belediyelerinin payı hesaplarına yatırılmaktadır.

Büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının %6'lık kısmının dağıtımı ise %6'lık gelirin; öncelikle %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir hesabına aktarılmakta, kalan %40'ın %70'i nüfusa ve %30'u ise yüz ölçüme göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır.

Ayrıca kesinleşen en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri kadar bir pay maliye Bakanlığı bütçesine konmakta ve nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak ayrılmaktadır.

Görüldüğü üzere 6360 sayılı Kanunla yerel yönetimlerin gelirleri görece olarak arttırılmış ve yerel yönetimler mali açıdan güçlendirilmeye çalışılmıştır.[67] Ancak yetki ve sorumlulukları ve faaliyet alanları oldukça geniş olan yerel yönetimlerin gelirlerinde yapılan bu iyileştirmelerin hala çok yetersiz olduğu tartışmadan uzaktır. Zira mezkûr Kanun yerel yönetimlerin özgelir yaratma kapasitelerini arttırmaya yönelik hiçbir düzenleme yapmamıştır[68]. Aslında belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesi

[67] Emre KOYUNCU, "Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi" **TEPAV** Kasım 2012, (www.tepav.org.tr), s.2.

[68] KOYUNCU, s.2.

1930'lu yıllardan bu yana hemen tüm hükümetlerin programlarında yer verdikleri ancak bir türlü hayata geçirmedikleri bir hedef olarak kalmaya devam etmiştir[69]. Yerel yönetimlerin gelir kaynakları ile kendilerine yüklenen görevler arasında ki bu uyumsuzluk[70] yerel yönetimlerin başarısızlığında en önemli etken olarak öne çıkmıştır[71].

Genel de yerel yönetimler özelde ise belediyelerin yönetiminde etkin ve tarafsız bir şekilde görevlerin yerine getirilebilmesi için yeterli mali kaynakların sağlanması gerekmektedir.[72] Özellikle belediyeler tarafsızlık biryana yeterli mali kaynakları olmadığı için ticari itibarları çoğu yerlerde yok olmuş durumdadır. Gerek çalışanların gerekse bunlarla iş ilişkisi içinde olan müteşebbis ve vatandaşların bu tür belediyelerden olan ilamlı ya da ilamsız alacaklarını alamamaları bu idarelerin toplum nezdinde ki itibarlarını oldukça zayıflatmaktadır. Ayrıca bu tür belediyelerle bu tür uyuşmazlıkları olan çalışan ya da vatandaşların siyasal partiler veya illegal yapılarla bağlantı kurması için yönlendirilebilmektedirler. Hatta bu sorunlar sebebiyle her siyasal yapı kendi çalışanını, müteşebbisini kendi paralel yapısını yaratmaya çalışmaktadır. Aksi takdirde belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlerden ilamlı ya da ilamsız, ticari ya da hizmet ilişkisinden kaynaklanan alacaklar tahsil edilememekte, iş ve hizmet ilişkisi kurulamamaktadır. Zira belediyelerin özel malları ve özel gelirleri dışındaki hiçbir hesabına ya da menkul ya da gayrimenkullerine haciz konulamamaktadır. Ayrıca borçları olan belediyelerin özel malları ve özel gelirleri yok denecek kadar azdır. Var olan gelirlerde hukuk kurallarının zorlanması suretiyle alacaklılardan kaçırılmaktadır. Dolayısıyla yerel idarecilerin memnun edilmediği hiçbir durumda sonuç alınamamaktadır. Bu gibi durumlarda alacaklılar hukuk dışı yapı ve yollarla ilişki kurmak zorunda kalmak yanında siyasal yapıların hukuk dışı istek ve taleplerini karşılamak zorunda da bırakılmaktadırlar. Bu nedenlerle mezkûr yerel idarelerle güçlü bağları olmayanlar bu alanlardan çekilmektedirler. Bu gibi durumlar rekabet koşullarını olumsuz etkilediğinden özellikle kamu alımlarında ciddi manada yerel kaynak israfına neden olunmaktadır.

Bu durumun hukuk devleti ve hukuka bağlı idare, vatandaşların kamu idareleri karşısında eşitliği gibi ilke ve kavramlarla bağdaşmadığı ve hukuk devleti adına büyük bir geri gidişi ifade ettiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği nedeni ile kamu hizmetlerinde bir aksama olmaması için tanınan haciz yasağı gibi muafiyetler ile yerel yönetimlerin karar organlarına karşı yeterli yaptırımın uygulanmaması yukarıda zikredilen hukuk dışılıkları teşvik ve dolayısıyla hukuk devletini ciddi manada tehdit etmektedir.

---

[69] GÜLER, s.147-148.
[70] Nuri TORTOP, **Mahalli İdareler,** 6. Baskı, 1999, s.39.
[71] KALABALIK, s.306-307.
[72] TORTOP, s.37.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehirler konusunda yapılan düzenlemelerin büyükşehirler ve ilçe belediyeleri bakımından çalışma ve hizmet alanlarını olabildiğince genişlettiğini ve sorumluluklarını arttırdığı göz önüne alındığında bu düzenlemeden kaynaklanan giderlerin merkez tarafından karşılanması gerekmektedir. Zira Avrupa Konseyi'nin "Yerel ve Bölgesel Kamu Hizmetleri Hakkında R(2007)4 Sayılı Tavsiye Kararının" 3. maddesi ulusal düzeyde merkezin almış olduğu önlemlerin bölgesel ve yerel düzeyde yükümlülük getirdiği durumlarda mali önlemler başta olmak üzere tüm önlemlerin merkez tarafından alınmasına işaret etmektedir.

Genelde yerel yönetimler özelde ise belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesi için yapılacak olan reformlarda bölgesel gelişmişlik farkları göz önüne alınmak suretiyle adil bir gelir paylaşımı yapılması gerekmektedir. Zira ticari hayatın gelişmiş olduğu vergi gelirleri yüksek Kocaeli ili ile Diyarbakır ya da Erzurum Belediyeleri aynı statüye tabi tutulmamalı ve aralarındaki gelir uçurumu Merkezi İdare tarafından telafi edilebilmelidir.

2.3.8. 6360 SAYILI KANUNUN ANAYASAYA AYKIRILIK SORUNU

Bilindiği üzere Anayasanın 127 maddesinde büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği düzenlenmiştir. Bu bağlamda Kanun koyucu 1984 yılından itibaren büyük yerleşim yerleri için büyükşehir belediyeleri kurmuştur. Ancak Erzurum, Muğla ya da Mardin gibi illerin büyük yerleşim merkezi olmadıklarını[73] dolayısıyla bu iller bakımından özel yönetim biçimi olarak düşünülen büyükşehir belediyelerinin kurulamayacağı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmıştır. 6360 ve 6447 sayılı Kanunlarla 13+1 ilde büyükşehir kurulmasının ve Anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine müracaat edilmiştir. Anayasa Mahkemesi idarenin bütünlüğü ilkesinin Merkezi İdare ya da mahalli idarelerin tekdüze bir yapı olarak oluşturulması anlamına gelmediğini belirterek iptal istemini red etmiştir[74].

Anayasanın 127. maddesinde büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin önü açılmış ancak büyük yerleşim merkezlerinin ne olduğu hususunda hiçbir kriter belirlenmemiştir. Dolayısıyla büyük yerleşim merkeziyle ne tür bir nüfus ya da coğrafi büyüklüğün kastedildiği belli değildir. Dolayısıyla bu hükmü yorumlayan hukukçuların kent büyüklüğü ile ilgili ortaya attıkları fikirlerin tamamen sübjektif değerlendirmelerinden ibaret olduğu söylenmelidir.

[73] GÖZLER, 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, s.1, 11-12.
[74] Ana. Mah. T.12.9.2013, E.2013/19, K.2013/100, **Resmi Gazete,** 18.92014, S.29123 .

Hakeza Anayasanın 127. maddesinin yerel yönetimleri il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan tüzel kişiler olarak ifade etmesiyle il özel idareleri, belediye ve köy yerel yönetimlerini Anayasal güvenceye alındığı dolayısıyla bu madde ile ilgili bir Anayasal değişikliğe gidilmeden il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin kaldırılamayacağı ileri sürülmektedir[75]. Bu yoruma köyler bakımından katılmak mümkün olsa da il özel idareler bakımından katılmak mümkün değildir.

Öncelikle Anayasa koyucu bu ifadeyle mezkûr alanlarda yaşayanların ihtiyaçlarının karşılanmasını kastetmektedir. Dolayısıyla il boyutunda hizmet sunan bir yerel yönetim biriminin olması yeterlidir. İlle de bu yerel yönetimin isminin il özel idaresi olmasına gerek yoktur. Pekala il özel idareleri yerine il mülki sınırlarını esas alan büyükşehir ya da il belediyelerinin kurulmasında Anayasaya aykırı bir durum yoktur[76].

Zira Anayasa koyucu aynı madde de belediye kavramını da kullanmış olmasına karşın belediyelerle ilgili hiçbir sınır, ölçek ya da kritere yer vermemiştir. Dolayısıyla anayasa koyucu, Kanun koyucuya belediye sınırları ve kriterleri konusunda takdir yetkisi tanımıştır. Kanun koyucuda belediyeler konusunda ki bu yetkisini sadece meskûn mahaller olarak değil tüm mülki sınırlar olarak kullanmıştır. Aksi bir yorumda belde belediyelerinin Anayasal temeli olmadığı sonucu ortaya çıkar ki bu güne kadar bu konuda muhalif bir düşüncenin olmadığı söylenmelidir.

Ancak köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması konusunda Anayasa Mahkemesi tarafından verilen Anayasa'ya uygunluk kararına rağmen bu düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğunu ve ciddi manada tartışılması gerektiğini ifade etmek gerekir. Zira Anayasa koyucu il halkının mahalli müşterek ihtiyacının karşılanmasını istemiş ancak bunun kim tarafından karşılanacağı gerektiği hususunda bir belirlemede bulunmamış diğer bir ifadeyle model belirlememiştir. Dolayısıyla il boyutunda ki bu ihtiyaçların il özel idareleri ya da büyükşehir belediyeleri tarafından karşılanması arasında hiçbir farklılık yoktur. Ancak köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılama bakımından köy ölçeğinde örgütlenmiş bir yerel yönetim birimi büyükşehir belediyesi olan illerde mevcut değildir. Daha büyük çapta bir mahalli idare olan ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi tarafından köy halkının da ihtiyaçlarının karşılanacağı düzenlenmiştir. Ancak burada ismi köy ya da belde belediyesi ya da bir başka şey olsun köy ölçeğinde örgütlenmiş bir yerel yönetim yoktur. Dolayısıyla köy ölçeğinde örgütlenmiş bir yerel yönetim oluşturulması Anayasal bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

[75] GÖZLER, 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, s.2,5,7,17,18.
[76] ÇAĞLAYAN, s.152.

Buna karşın Anayasa Mahkemesi, köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesine ilişkin düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasını kabul etmemiş ve iptal istemini red etmiştir.

Yine belde belediyelerinin kaldırılmasına ilişkin yapılan düzenlemelerin de Anayasa'ya aykırı olmadığı söylenmelidir. Zira Anayasa koyucu belediyelerle ilgili olarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması dışında hiçbir kriter getirmemiştir. Dolayısıyla Kanun koyucu; tıpkı geçmişte getirmiş olduğu nüfus, alan ve mesafe gibi kriterlere göre belde belediyelerinin kurulmasına ilişkin düzenleme yapmış olduğu gibi şimdi de bu kriterleri değiştirmek suretiyle 2.000 kişinin altına düşen beldelerin kaldırılmasını ve yine büyükşehir belediye sınırları içindeki beldelerin nüfusuna da bakmaksızın bunların sınırları içinde oldukları ilçe belediyelerine katılmasını kanunla düzenlemiştir. Dolayısıyla belde belediyeleri hususunda Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu kararın isabetli olduğu görülmektedir.

Bunun yanında YİKOB'ların kurulması ile ilgili düzenlemenin de Anayasa'ya aykırı olduğuna ilişkin istem de haklı olarak red edilmiştir. Yukarıda il özel idarelerinin kaldırılması başlığı altında tartışıldığı üzere 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu'nun 6. maddesinde il özel idareleri tarafından Merkezi İdare adına yapılması gereken görevler belirtilmiştir. Bir yerel yönetim olarak il özel idareleri adeta Merkezi İdarenin ildeki taşeronu olarak çoğu zaman görülmüş ve uygulamada bu şekilde devam edegelmiştir. Ancak yürütme organı vali olan ve merkezin bir uzantısı olarak kamu hizmeti yürüten ve yine sert bir vesayet yetkisi altında olan il özel idarelerinin yerel yönetim olma niteliğini tartışmalı hale getiren birçok görev ve yetkinin devri amacıyla oluşturulan bir birim olarak YİKOB'ların Anayasa'ya aykırı olduğu düşünülemez. Bilakis il özel idarelerinin bugüne kadar ki Anayasa'ya aykırılık durumu bu düzenlemeyle rayına oturmuş gözükmektedir. Yerel idareler kendi tabi görev ve sınırları içindeki kamu hizmetlerini yürütecekler Merkezi İdare ise taşrada yapmak zorunda olduğu işleri kendi hiyerarşik yapısı içindeki teşkilatlar veya YİKOB'lar vasıtasıyla yerine getirecektir.

SONUÇ

Dünyada, yerel yönetimler alanında farklı ölçek ve modelde sayılamayacak kadar çok seçenek uygulanmaktadır. Her ülke kendi ihtiyaçları, tarihsel kurumları ve demokrasi gelenekleri ile bağlantılı yerel yönetim modellerine idari teşkilatı içinde yer vermektedir. Ancak Türkiye, zikredilen kriterlerden çok etnik ve toplumsal temelli kaygılarla hareket etmek suretiyle merkezi yönetim yapısı ve yerel idarelerini belirlemiştir. Buna karşın zamanın ve koşulların değişmesiyle oluşturulmuş olan klasik yerel yönetim yapısı,

birazda Avrupa Birliği gibi uluslarüstü yapı ve kurumların dayatmasıyla bu yapıda 2000'li yıllardan sonra önemli bir değişime gitmiş ve bu değişim süreci hala devam etmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimler konusunda model ve ölçek belirlemede Yasama organının geniş anlamda bir takdir yetkisi bulunsa da ülke içindeki etnik, mezhepsel ve geniş anlamda toplumsal talep ve dinamikler, merkezi bürokrasi, yüksek yargı ve yine birleşme ve küreselleşme sürecindeki uluslarüstü yapı ve dinamikler bu süreci önemli ölçüde etkilemektedirler.

Ancak ülkemizdeki etnik, mezhepsel ve toplumsal talepler göz önüne alındığında salt idari âdemi merkeziyetin sorunların çözülebilmesi ve taleplerin karşılanabilmesi için yeterli olmayabileceği belki siyasal âdemi merkeziyetin ilke ve kurumlarından kısmen de olsa faydalanılması gerektiği söylenmelidir.

Bu bağlamda yerel yönetim alanında görev, yetki, ölçek ve mali kaynaklar bakımından farklı kademeli yerel yönetim modelinin en doğru tercih olacağı söylenebilir. Zira bütçesi personel giderlerini karşılamaya dahi yetmeyen bir belde belediyesinin ya da köyün kalifiye personel istihdam edebilmesi imkansızdır. Ancak büyükşehir ya da il mülki sınırlarını kapsayan güçlü bir yerel yönetim modelinin kendi bünyelerinde şehir plancısı, hukukçu, ekonomist, ihale hukuku uzmanı, farklı alanlarda uzmanlaşmış mühendisler, mimarlar istihdam etmesi, halk sağlığı laboratuarları kurması, bu alanda uzmanlar istihdam etmesi ve yine bu uzman personellerle daha alt kademedeki yerel yönetimlere hizmet ya da destek sunması mümkündür. Aksi takdirde bir il sınırı içinde bulunan her köyün, beldenin ya da ilçe belediyesinin kendi su sorununu çözmeye çalışması, atık depolama alanı, arıtma tesisi, kanalizasyon şebekesi kurması ve bunları ekonomik bir şekilde işletmesi gerekir ki bu durumun pek mümkün olmayacağı aşikârdır. Bu nedenle bu tür işlerin, il boyutunda uzman personeller vasıtasıyla planlanması, programa alınması ve hayata geçirilmesi mali kaynak başta olmak üzere kaynakların israfını çok önemli ölçüde azaltacaktır. Zira aralarında birkaç km mesafe olan farklı yerel yönetimlerin her biri kendi su sorununu çözmek için çoğu zaman hizmet alımı yöntemi ile birçok proje hazırlamaya çalışmaktadırlar. Bu projeler kaynak yetersizliği ya da proje çakışması ya da daha masumane hatalarla çok büyük bir nüfusun ihtiyaçlarını karşılayabilecek bir kaynak küçük bir kitlenin hizmetine sunularak tabi kaynaklar heba edilebilmektedir. Bu nedenle görevleri, yetkileri, kaynakları, görevli oldukları ölçek farklı olan kademeli bir yerel yönetim modeline geçilmelidir.

Hele hele 30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde ayrı diğer illerde ayrı yerel yönetim modeli oluşturulması mevzuatın geliştirilmesi ve yine denetimin sağlanması bakımından ciddi olumsuzluklar getirmektedir.

Öncelikle belirtelim ki yerel yönetimlerin nasıl isimlendirildiğinin hiçbir önemi yoktur. Asıl olan kurulacak olan yerel yönetimlerin işlevleri ve sahip

olacakları yetkilerdir. Bu nedenle gerekirse Anayasanın 127. maddesinin de değiştirilmesi suretiyle belediye, köy ve il şeklindeki dayatmadan kurtulmak gerekmektedir. Belki bu noktada bölgesel yerel yönetimlerin tartışmaya açılması veya mahalli idare birliklerinin etkinlik ve faaliyet alanı konusunda yasal bir düzenleme yapılmak suretiyle kalkınma ajansları vb bölgesel ölçekte yürütülen hizmetleri de içine alacak şekilde il sınırlarının üstünde bir yerel yönetim modelinin hayata geçirilmesi gerekir. Nitekim Fransa'da da bölgesel yerel yönetimler[77] üniter yapıyı bozacağı kaygısıyla önceleri kamu kurumu olarak kurulmuş ve akabinde bir yerel yönetim olarak düzenlenmiş ve hukuki statüleri belirlenmiştir[78]. Söz konusu kaygıların ülkemizde de aynen taşındığı görülmektedir.

Yine bunlar kadar önemli bir başka sorun ise yerel yönetimlerde hukuk devletine yakışır bir kurumsallaşmanın olmamasıdır. Devlet ya da idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde kamu idareleri hukuka bağlı kalmak zorundadırlar. Özellikle yerel yönetimlerin karar mekanizmasında yer alan yöneticilerin ciddi hiçbir hukuki sorumluluğa ya da yaptırıma tabi olmadıkları belirtilmelidir. Yöneticisi olduğu bir kurumun geleceğini ipotek altına alarak giden bir yerel yöneticinin ya da mahkeme kararlarını uydurma sebeplerle yerine getirmeyen bir yöneticinin gerçek anlamda bir hukuki sorumluluğu yoktur. Bu nedenle de keyfi uygulama ve icraatlar her yönüyle devam etmektedir. Bu noktada var olan yasal eksiklerin 6360 sayılı Kanun'la da giderilmediği görülmektedir.

Belki bu noktada yerel yönetimlerin tüm seçilmiş yöneticileri bakımından geri çağırma müessesesinin hayata geçirilmesinin hesap verilebilirliği ve yine demokratik katılımı arttıracağı ve dolayısıyla hukuk devletini hayata geçirebileceği düşüncesiyle önerilmesinde yarar vardır.

[77] Fransa'da Bölgesel yerel yönetimlerin kurulmasına ilişkin ilk teşebbüs olarak kabul edilen Anayasa metni 7 Nisan 1969 tarihli referandumla red edilmiştir. ŞİNİK, s.254.

[78] YILDIZ, s.20-21, ŞİNİK, s.254-255.

KAYNAKÇA

AKYILMAZ, Bahtiyar /SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil :**Türk İdare Hukuku,** Kasım 2014, Ankara

ARIKBOĞA, Erbay :Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu, V. Kamu Yönetimi Forumu 18-20 Ekim 2007, (KAYFOR 2007)

ATMACA, Yıldız : "Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası" Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi, Y.2013, C.3, S.2

CANPOLAT, Hasan :"Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili yargı Kararlarının Değerlendirilmesi", **Türk İdare Dergisi,** Sayı:467, Haziran 2010

CERİTLİ, İsmail "Yerel Kent Hizmetlerinin Verimli Sunumu Açısından En Uygun Kent Büyüklüğü ve Türkiye Örneği", **Çağdaş Yerel Yönetimler,** C.11, S.2, Nisan 2002

ÇAĞLAYAN, Ramazan : **İdare Hukuku Dersleri,** Ankara 2014

DE FORGES, Jean-Michel :**Droit administratif**, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, PUF, Paris, 2002

DERDİMAN, Cengiz : Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyum Sorunu, S.D.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi, C.2, S.1, Yıl: 2012

DURAN, Lütfi :**İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul 1982

ERYILMAZ, Bilal :Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı, **Çağdaş Yerel yönetimler**, C.11, S. 3, Temmuz 2002

GENÇOĞLU, Mustafa :**1864 ve 1871 Vilâyet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma,** Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 2(1): 29-50

GÖZLER, Kemal **:İdare Hukuku Dersleri,** 12. Baskı Bursa, Ekim 2012

GÖZLER, Kemal : "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler", *www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm*.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref :**Türkiye'de Mahalli İdareler**, Ankara, 1964

GÜLER, Birgül Ayman :**Yerel Yönetimler-Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım,** Ankara-Mart 1998

GÜNDAY, Metin :**İdare Hukuku**, 10.Bası, Ankara, 2011

HOWEN, W. / ELSHOUT, A. Van den : (Çev: Selçuk YALÇINDAĞ) **Mahalli İdareler İçin Merkezden Yürütülen Hizmetler**, Ankara 1972

KALABALIK, Halil :**Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Teori-Uygulama**, Ankara 2005

KAPLAN, Gürsel :"Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi Ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi", **Ankara Üniversitesi Hukuk fakültesi Dergisi,** C.54, S.3

KARAARSLAN, Mehmet :**Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu,** Ankara 2008

KAYA, Cemil :**Türkiye'de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri**, Ankara-2007

KELEŞ, Ruşen / YAVUZ, Fehmi :**Yerel yönetimler**, Ankara 1983

KELEŞ, Ruşen :**Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 4. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul 2000

KOYUNCU, Emre : "Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi" TEPAV Kasım 2012, (www.tepav.org.tr),

NADAROĞLU, Halil :**Mahalli İdareler**, 7. Bası, İstanbul, 2001

ONAR, Sıddık Sami :**İdare ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu,** (Kısaltma: Bugünkü Durum), İstanbul 1956

ONAR, Sıddık Sami :**İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. II, İstanbul 1966

ORTAYLI, İlber :**Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul, 1985

ÖNDER, Muzaffer "Geleceğin Belediyesi", **Yeni Türkiye**, Y.1, S.4, Mayıs-Haziran, 1995

ÖZER, M. Akif :Batıda Yerel yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:71, s.425, Aralık 1999

PARLAK, Bekir/ÖKMEN, Mustafa :"Yerel Yönetimlerle İlgili Güncel Gelişmeler ve Uluslar Arası Belgeler", **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları-Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler,** İstanbul 2009

RİVERO, Jean / WALİNE, Jean :**Droit Administratif**, 1992, 20. édition, Dalloz, Paris, 2004

ŞENGÜL, Ramazan :**Yerel Yönetimler,** Kocaeli 2010

ŞİNİK, Bilal :"Fransa'da Ademi Merkezileşme Süreci", **Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları-Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler,** İstanbul 2009

TOPRAK, Zerrin **:Yerel Yönetimler**, Ankara, Kasım 2006

TORTOP, Nuri : **Mahalli İdareler,** 6. Baskı, 1999

TORTOP, Nuri/AYKAÇ, Burhan/YAYMAN, Hüseyin/ÖZER, Akif **:Mahalli İdareler,** Ankara, Eylül 2006

ULUSOY, Ahmet /AKDEMİR, Tekin :**Mahalli İdareler, Teori-Uygulama, Maliye**, Seçkin Yayınları, Ankara 2004

YAŞAR, Hasan Nuri **:İdare Hukuku,** İstanbul 2014

YAYLA, Yıldızhan :**Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaif,** İstanbul 1982

YILDIRIM, Turan :**Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri,** İstanbul, Alkım Yayınevi

ULUSLARARASI ADALET DİVANI'NIN "ANGLO-IRANIEN OIL CO.-1952" KARARININ İNCELENMESİ

Fatma Ebru GÜNDÜZ* / Hakan GÜNDÜZ**

ÖZET

29 Nisan 1933 tarihinde, İran Hükümeti ile İngiltere siciline kayıtlı bir şirket olan İngiliz-İran Petrol Şirketi arasında anlaşma yapılmıştı. İran Hükümeti ile İngiliz-İran Petrol Şirketi arasında ihtilaf ortaya çıktı. İngiliz Hükümeti, diplomatik koruma hakkı gereğince, bu İngiliz Şirketi için 26 Mayıs 1951 tarihinde İran Hükümeti aleyhine Uluslararası Adalet Divanına bir dilekçe ile başvurarak konuyu dava konusu yaptı. Divana göre: burada forum prorogatum ilkesini uygulamak için, İran Hükümetinin mahkemenin yetkisine karşı rızasını/muvafakatini içeren bazı belgelere veya deklarasyonlara dayanılması gerekir. Fakat İran Hükümeti Divanın yetkisine sürekli itiraz etti. Hiçbir rıza unsuru olmadan İran tarafından Divanın yetkisinin zımni olarak kabul edildiği sonucu çıkarılamaz. Sonuçta Divan, İngiltere tarafından 26 mayıs 1951 tarihli dava dilekçesinde yer alan dava konusunu yargılamak için yetkili olmadığına karar verdi.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası Adalet Divanı, Yetki, Forum Prorogatum.

AFFAIRE DE L'ANGLO-IRANIEN OIL CO. DE LA COUR INTERNATIONAL DE JUSTICE

SOMMAIRE

Le 29 avril 1933, un accord fut conclu entre le Gouvernement Impérial de l'Iran et l'Anglo-İranien Oil Company, Limited, société enregistrée au Royaume-Uni. Un différend s'est élevé entre le Gouvernement de l'Iran et l'Anglo-Iranian Oil Company, Limited. Le Gouvernement du Royaume-Uni prit fait et cause pour cette société britannique et, en vertu de son droit de protection diplomatique, il déposa près la Cour İnternationale de Justice, le 26 mai 1951, une requête introduisant une instance, au nom du Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, contre le Gouvernement impérial de l'Iran. D'aprés la Cour: pour pouvoir s'appliquer en l'espèce, le principe du forum prorogatum devrait être fondé sur quelque acte ou déclaration du Gouvernement de l'Iran impliquant un élément de

* Yrd.Doç.Dr., Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Öğretim Üyesi.

** Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi.

consentement à l'égard de la compétence de la Cour. Mais le Gouvernement de L'Iran n'a pas cessé de contester la compétence de la Cour. Aucun élément de consentement ne saurait être déduit de l'attitude adoptée par l'Iran. En conséquence, la Cour en vient donc à la conclusion qu'elle n'est pas compétente pour connaître de l'instance introduite par le Royaume-Uni, par requête du 26 mai 1951.

Les Mots Clés: la Cour Internationale de Justice, la compétence, Forum Prorogatum.

GİRİŞ

Uluslararası alanda ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü; görüşmeler, dostça girişim, arabuluculuk, uzlaştırma gibi yargı dışı çözüm yolları ile mümkün olabildiği gibi, uluslararası hakemlik ve Uluslararası Adalet Divanı gibi yargısal çözüm yolları ile de mümkün olabilmektedir.

Uluslararası Adalet Divanı'nın temel görevi, devletler tarafından önlerine getirilen uyuşmazlıkları uluslararası hukuka göre çözüme kavuşturmaktır. Devletlerin aralarındaki uyuşmazlıkları Uluslararası Adalet Divanı'nın önüne götürmeleri, ilgili devletlerin bu yönde görüş birliğine varmış olmalarına, iradelerinin uyumlu olmasına bağlıdır.

İnceleme konumuz olan İngiliz-İran Petrol Şirketi Davasında[1], 26 Mayıs 1951 tarihinde İngiltere Hükümeti tarafından Uluslararası Adalet Divanı'na sunulan dilekçe ile uyuşmazlık, İran aleyhine Divan önüne getirilmiş ve Uluslararası Adalet Divanı 22 Temmuz 1952 tarihli kararında oy çokluğu ile bu uyuşmazlığın çözümünde yetkisiz olduğuna karar vermiştir.

Çalışmamızda, söz konusu uyuşmazlıkta tarafların iddia ve savunmaları ile Divan'ın verdiği karara yer verildikten sonra, genel olarak Divan'ın yetkisi ve "forum prorogatum" ilkesi incelenecek, verilen bu bilgiler ışığında Uluslararası Adalet Divanı'nın uyuşmazlık ile ilgili kararı değerlendirilecektir.

I. ULUSLARARASI ADALET DİVANI'NIN KARARINA KONU OLAN OLAYIN ÖZETİ

29 Nisan 1933 tarihinde, İran Hükümeti ile İngiltere siciline kayıtlı bir şirket olan İngiliz-İran Petrol Şirketi arasında bir imtiyaz sözleşmesi yapılmıştır[2]. Bu sözleşme, 28 Mayıs 1933 tarihinde İran Meclisinde kabul

[1] Davanın orijinal adı "Anglo-İranien Oil Co. Case" dir ve metin içinde "İngiliz-İran Petrol Şirketi Davası" olarak belirtilmiştir.

[2] "Uluslararası Adalet Divanı'nın Kararına Konu Olan Olayın Özeti", "Tarafların İddia ve Savunmaları" ve "Uluslararası Adalet Divanı'nın Kararı" başlıkları altında yer alan

edildikten sonra onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu imtiyaz sözleşmesine göre, İran'ın sözleşmede gösterilen bölgelerinde 1993 yılına kadar petrol arama ve işletme hakkı, adı geçen şirkete verilmiş ve İran yasama yolu ile imtiyaz sözleşmesini değiştirmemeyi kabul etmiştir[3].

15 ve 20 Mart 1951 tarihlerinde, İran Meclisi ve Senatosu, İran petrol endüstrisinin millileştirilmesinin prensiplerini ortaya koyan bir kanun kabul etmiştir. 28 ve 30 Nisan 1951 tarihlerinde de İran'da petrol endüstrisinin millileştirilmesini uygulamaya koymanın prosedürünü açıklayan bir başka kanun kabul edilmiş ve bu kanun 1 Mayıs 1951 tarihinde onaylanmıştır[4].

Bu kanunlarının hukuki sonucu olarak, İran Hükümeti ile (bu kanunların yürürlüğe girdiği tarihe kadar İran petrollerinin işletilmesinde imtiyaz sahibi olan) İngiliz-İran Petrol Şirketi arasında ihtilaf ortaya çıkmıştır. İngiliz Hükümeti, diplomatik koruma hakkı bulunduğu gerekçesiyle, 26 Mayıs 1951 tarihinde İran Hükümeti aleyhine Uluslararası Adalet Divanı'na başvurarak, olayı dava konusu yapmıştır.

II. TARAFLARIN İDDİA VE SAVUNMALARI

A. İNGİLİZ HÜKÜMETİNİN İDDİA VE SAVUNMALARI

İngiltere, Divan Statüsünün 36. maddesinin 2. fıkrasına göre, 29 Nisan 1933 tarihinde İran Hükümeti ile İngiliz-İran Petrol Şirketi arasında yapılan İmtiyaz Sözleşmesinin 22. maddesi nedeniyle, İran ile İngiliz-İran Petrol Şirketi arasında ortaya çıkan antlaşmazlıkta, Divan'ın hakemliğinin kabul edildiğini ileri sürmüştür. Ayrıca İngiliz Hükümeti, 1 Mayıs 1951 tarihinde yürürlüğe konulan İran'da petrol endüstrisinin millileştirilmesi ile ilgili İran Kanunu'nun, söz konusu sözleşmenin şartlarını değiştirdiğini, sözleşmenin 21. ve 26. maddelerine aykırı olduğu, bu nedenle söz konusu kanunun İran Hükümetinin uluslararası hukuk alanında sorumluluğunu doğuracağını ileri sürmüştür.

---

bölümler Uluslararası Adalet Divanı'nın resmi internet sitesinde (www.icj-cij.org) mevcut, inceleme konusu Divan Kararının (Affaire de L'Anglo-İranian Oil Co. (Royaume-Unı c. Iran) Exceptıon Préliminaire Arrêt du 22 Juillet 1952, s. 1-49) Fransızca ve İngilizce metinlerinden Türkçeye çevrilmiştir. Tekrar olmaması için, bu bölümlerde karar metnine ayrıca atıf yapılmamıştır.

[3] GÖĞER, Erdoğan, "Kamulaştırma ve Millileştirmenin Devletler Hususî Hukukuna Getirdikleri Sorunlar", http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/325/3247.pdf, (E.T.: 07.12.2009), s.167.

[4] GÖĞER, Erdoğan, s.167.

Bununla birlikte, Sözleşmenin 22. maddesinin, İran Hükümetini hukuken bağlamaya devam ettiği, Sözleşmenin bu maddesinde öngörülen itiraz yolunun kullanımını engelleyen İran Hükümetinin uluslararası hukukun tersine hareket ettiği, İran Hükümetinin yasal olarak Sözleşmede düzenlenen hususları kaldıramayacağı ve değiştiremeyeceği, sadece İngiliz-İran Petrol Şirketi ile antlaşarak, Sözleşmenin 26.maddesinde öngörülen şartlar içinde sınırlandırma yapabileceği ileri sürülmektedir. Ayrıca İngiltere, Divan'dan İran Hükümetinin, İngiliz-İran Petrol Şirketinin zararının tazmin edilmesi yönünde karar verilmesini, Divan Statüsünün 41. ve 61. maddelerine uygun olarak İran Hükümetine karşı bazı ihtiyati tedbirler almasını talep etmiştir.

İngiliz Hükümetinin yukarıda yer alan dava dilekçesinde ileri sürdüğü hususlara karşı İran Hükümetinin (aşağıda belirtilen) ilk itirazları[5] *üzerine İngiliz Hükümeti Divan önünde şu beyanlarda bulunmuştur:*

Divan Statüsünün 36. maddesinin 2. fıkrasına göre, İran tarafından kabul edilen Divan'ın yargı yetkisinin tanınmasına ilişkin deklarasyon nedeniyle, Divan bu ihtilafı yargılamak için yetkilidir. İran tarafından kabul edilen bu deklarasyon, onaylanmasından sonra ortaya çıkan uyuşmazlıklara uygulanır. Bu nedenle, söz konusu deklarasyon İran tarafından herhangi bir zamanda kabul edilen sözleşme veya antlaşmalardan kaynaklanan ihtilaflarda uygulanmalıdır. Sözleşme veya antlaşmanın ne zaman kabul edildiği önemli değildir.

İran, 1 Mayıs 1951 tarihli kanunu yürürlüğe koyarak; İngiltere ile İran arasında 1857 tarihinde yapılan antlaşmanın 9. maddesine, 1903 tarihinde yapılan antlaşmanın 2. maddesine, İran'daki İngiliz Tebasının durumu ile bağlantılı olan 10 Mayıs 1928 tarihinde İngiltere ve İran Hükümetleri arasındaki nota değişimine ve İran Hükümeti ile İngiliz-İran Petrol Şirketi arasında yapılan imtiyaz sözleşmesine aykırı davranarak, İngiltere'ye karşı yükümlülüklerini yerine getirmemiştir.

İran tarafından, Divan'ın yargı yetkisinin kabul edildiği deklarasyonun onayından sonra yapılan sözleşmelerle ilgili uyuşmazlıklara bu deklarasyonun uygulanabileceğinin belirtilmesi yanlıştır. İran deklarasyonu, Divanın yargı yetkisini deklarasyonun onay tarihinden sonra İran tarafından kabul edilen antlaşma ve sözleşmelerden kaynaklanan uyuşmazlıklar ile deklarasyonunun onayından sonra ortaya çıkan durumlar ve olaylarla sınırlandırdığına göre, Divan İngiltere'nin talebini kabul etmelidir. Buna göre İran İngiltere'ye karşı, Danimarka ve İran arasında 20 Şubat 1934 tarihinde imzalanan Dostluk, İmar ve Ticaret Sözleşmesinden, İngiltere ile İran arasında 1857 tarihinde yapılan

[5] UAD'nin somut uyuşmazlıkta yargı yetkisine sahip olmadığı konusundaki karşı çıkışlar "ilk itirazlar" arasında yer alır. "İlk itirazlar" hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: İNAN, Yüksel, Uluslararası Adalet Divan'ının Yargı Yetkisi, Doçentlik Tezi, Ankara 1978, s. 23-30.

antlaşmanın 9. maddesinden, 1903 tarihinde yapılan antlaşmanın 2. maddesinden kaynaklanan ödevlerini yapmamıştır. Dava konusu uyuşmazlık, sadece Divan yetkili olduğunda çözüme kavuşturulabilir. İran Hükümeti (Divan'ın yetkisini açıkça kabul etmemiş olsa dahi), *"forum prorogatum"* prensibi temeli üzerinden Divan'a yetki verir.

Belirtilen bu nedenlerle, İngiliz Hükümeti Divandan yetki konusundaki ihtilafı sonuca bağlayarak, yetkili olduğunu bildirmesini talep etmektedir.

B. İRAN HÜKÜMETİNİN İDDİA VE SAVUNMALARI

İngiliz Hükümetinin yukarıda yer alan dava dilekçesinde ileri sürdüğü hususlara karşı İran Hükümeti ilk itirazlarında şu beyanlarda bulunmuştur:

Bu uyuşmazlıkta Divan yargılama yetkisine sahip değildir. Divan sadece tarafların deklarasyonu ile atanmış olması durumunda yetkilidir. Bu durumda, İran'ın Divan'ın yetkisini tanımasına ilişkin deklarasyon, ortaya çıkan uyuşmazlıklarda Divan'ın yetkisini sınırlandırmıştır. Divan'ın yetkisi, deklarasyonunun onayından sonra ortaya çıkan ve bu deklarasyonun onayından sonra İran tarafından kabul edilen antlaşmaların uygulanması sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarla sınırlıdır.

İngiliz Hükümetinin taleplerini 1857 ve 1903 tarihlerinde İran'ın, İngiltere'nin de içinde bulunduğu diğer güçler ile yaptığı, en çok gözetilen ülke şartını taşıyan antlaşmalara dayandırdığı görülmektedir. Bu antlaşmalar, İran deklarasyonunun onanmasından öncedir.

10 Mayıs 1928 tarihli İngiltere ve İran arasında yapılan nota teatisi bir sözleşme ve antlaşma karakterinde değildir aynı zamanda İran'ın deklarasyonun onay tarihinden öncedir ve İran Hükümetinin taahhütlerine saygı göstermeyi tespit etmekle yetinir.

İngiltere Hükümeti tarafından, 1933 tarihli imtiyaz sözleşmesinin iki ülke hükümeti arasında örtülü bir antlaşma olduğu ileri sürülmekte ise de, 1933 tarihli İngiliz-İran Petrol Şirketi ile İran arasında yapılan İmtiyaz Sözleşmesi devletler arasında yapılan antlaşma veya sözleşme karakterinde değildir, Milletler Cemiyeti Paktının 18. maddesine uygun olarak kaydedilmemiştir ve uygulanabilir bir antlaşma değildir. O halde Divan yetkisizdir ve yetkisizliğini bildirmek zorundadır.

İngiliz-İran Petrol Şirketine tazminat verilmesi yönündeki talep diğer bir kabul edilemez taleptir. Bu Şirket, İran'da iç hukuk yollarını tüketmiş değildir.

Sonuç olarak, Divan yetkisizliğine karar vermeli, İngiliz Hükümetinin taleplerinin esasına girilemeyeceğini belirtmelidir.

III. ULUSLARARASI ADALET DİVANI'NIN KARARI

Tarafların iddia ve savunmalarının ardından, Divan'ın konu hakkında verdiği karar ve karara götüren gerekçeler şöyledir:

Divan'ın davanın esasını tanıması ve karar verme yetkisine sahip olması, uyuşmazlığın taraflarının isteğine bağlıdır. Dava konusu olayda, Divan'ın yetkisi taraflarca UADS'nün 36. maddesinin 2. fıkrasına uygun olarak, karşılıklı olmak şartıyla yapılan bildirimlere/deklarasyonlara bağlıdır. Taraflar bu maddeye uygun olarak Divan'a yetki vermedikçe, Divan uyuşmazlıkta yetkili olamaz. Taraflardan biri olan İngiltere tarafından 28 Şubat 1940 tarihinde imzalanan, diğer taraf İran'ın 2 Ekim 1930 tarihinde imzaladığı ve 19 Eylül 1932 tarihinde onayladığı deklarasyonlar, tarafların Divan'a yetki verdiği deklarasyonlardır. Bu deklarasyonların aynı zamanda/karşılıklı olarak verilmeleri şartıyla, Divan'a yetki verdikleri kabul edilebilir. İran Deklarasyonunun kapsamı, İngiltere'nin Deklarasyonuna göre çok daha sınırlandırılmıştır. Divan, tarafların bu noktada mutabık olduğu İran Deklarasyonuna dayanmak, onu esas almak zorundadır.

Söz konusu İran Deklarasyonu 2 yıllık bir süre için yapılmıştır; bu sürenin sonunda deklarasyonun yürürlükten kaldırılmasına onay verilinceye kadar tüm etkilere sahip olmaya devam edecektir. Bu deklarasyonun birinci şartına göre, Divan sadece İran tarafından kabul edilen bir antlaşmanın veya sözleşmenin uygulanmasında bir ihtilaf kendisine bildirildiği zaman yetkilidir. Ayrıca taraflar bu konuda anlaşmış olmalıdır. Ama dava konusu uyuşmazlıkta taraflar Divan'ın yetkisinin İran Deklarasyonunun onaylanmasından sonra, İran tarafından kabul edilen antlaşma veya sözleşmenin uygulanmasıyla sınırlandırılıp sınırlandırılmadığı veya İran tarafından herhangi bir tarihte kabul edilen antlaşma veya sözleşmenin uygulaması sırasında ortaya çıkan uyuşmazlıklarda Divan'ın yetkili olup olmadığı konusunda hem fikir değildirler.

İran Hükümeti, Divan'ın yetkisinin deklarasyonun onayından sonra kabul edilen antlaşmaların ve sözleşmelerin uygulaması ile sınırlandırıldığını savunmaktadır. İngiliz Hükümeti ise metne dilbilgisel bir bakış açısıyla (metnin lafzına bakarak), İran Deklarasyonunun, İran Hükümeti tarafından herhangi bir zamanda yapılan sözleşmeler ve antlaşmalardan kaynaklanan uyuşmazlıklara atıf yaptığını ileri sürmektedir. İran Hükümeti, İran Deklarasyonundaki "bu deklarasyonun onayından sonra, İran tarafından kabul edilen antlaşmalar ve sözleşmelere" deklarasyonun uygulanacağı yönündeki ifadeye vurgu yapıyor, İngiliz Hükümeti ise, İran Deklarasyonundaki "bu deklarasyonun onayından sonra meydana gelen durumlar ve olaylar" ifadesine vurgu yaparak, İran Deklarasyonunun, İran tarafından yapılan antlaşma ve sözleşmelerin herhangi

bir zamanda uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıklarda Divan'a yetki verdiğini ileri sürüyordu.

Divan, metnin yorumunda yalnız sözleşmenin lafzına göre yorum yapamaz aynı zamanda sözleşmenin genel mantığına ve amacına uygun yorum yapmak zorundadır.

İngiliz Hükümeti, İran Hükümeti ile İngiliz-İran Petrol Şirketi arasında 29 Nisan 1933 tarihinde imzalanan antlaşmanın iki karaktere sahip olduğunu, bunlardan birincisinin, iki hükümet arasındaki bir antlaşma olduğunu ve ikinci olarak ise İran Hükümeti ile şirket arasındaki bir imtiyaz sözleşmesi olduğunu ileri sürmektedir. Oysaki İran Hükümeti ile İngiliz-İran Petrol Şirketi arasında imzalanan sözleşmenin çift karaktere sahip olduğunu kabul edilemez. Bu bir yabancı tüzel kişi ile bir hükümet arasındaki imtiyazlara ilişkin bir sözleşmeden daha fazlası değildir. İngiltere sözleşmenin bir parçası değildir; İran Hükümeti ile İngiltere arasında özel bir sözleşme yoktur. İran Hükümetinin temsilcileri ve söz konusu şirket, sözleşmeyi imzalarken sadece imtiyazlara ilişkin olarak şirket ile hükümet arasındaki ilişkileri iyileştirmek amacını gözetmişlerdir. Bu imtiyaz sözleşmesinde iki hükümet arasındaki ilişkilere ilişkin herhangi bir düzenleme yoktur

İngiltere, kendisi lehine en çok gözetilen ulus kaydını taşıyan 6 Mart 1935 tarihli İran-Danimarka Antlaşmasının yürürlükte olduğunu iddia etmektedir. Eğer Danimarka, İran ile bu antlaşmanın uygulanmasındaki herhangi bir uyuşmazlığı Divan önüne getirseydi, UADS'nün 36. maddesinin 2. fıkrası gereğince Divan yetkili olurdu. Çünkü antlaşma, İran Deklarasyonunun onaylanmasından sonradır. Bu anlaşmada İran, en fazla gözetilen ulus kaydının işletilmesine sınır getirmiştir. Bu nedenle Divan, Danimarka ve İran arasındaki bu anlaşmanın Divan'a yetki vermediğini değerlendirmektedir. Divan, İngiltere tarafından ileri sürülen İngiltere ile İran arasında 1857 yılında ve 1903 yılındaki antlaşmaların, İran Bildirisinin onaylanmasından önce olduğunu, bu nedenle Divan'a yetki vermediğini belirtmektedir.

İngiltere, sadece başka ülkelerle İran arasında (İran ile Danimarka ve İsveç arasında 1933'de yapılan ve Türkiye ile 1937 tarihinde yapılan antlaşmalar) yapılan anlaşmaları ileri sürmüştür ve 1933 tarihinde İngiltere ve İran arasında hiçbir antlaşma veya sözleşme yapılmamıştır. İngiltere, İran Deklarasyonundan sonra yapılan başka antlaşma veya sözleşme ileri sürememektedir. İngiltere tarafından Divan'ın önüne getirilen uyuşmazlık, İran Deklarasyonunun kabulünden sonra, gerçekleştirilen bir antlaşma veya sözleşmenin uygulanması ile ilgili bir uyuşmazlık değildir. Sonuçta Divan söz konusu uyuşmazlıkta, İran tarafından 19 Eylül 1932 tarihinde onaylanan deklarasyonun şartları nedeni ile yetkili olduğunu kabul etmeyecektir.

İngiltere Hükümeti sunmuş olduğu gerekçeler arasında *"İran hükümetinin dilekçesinde/iddialarında bulunan, Divan'ın kararına tabi pek çok sorun Divan'ın yetkisinin dışında değildir ve bu sorunlar sadece Divan yetkili olduğunda çözüme kavuşturulabilir, bu "forum prorogatum" prensibi temeli üzerinde Divan'a yetki verir.*" demiştir.

Burada "forum prorogatum" ilkesini uygulamak için, İran Hükümetinin Divan'ın yetkisine karşı muvafakati olduğunu içeren (hukuki sonuç doğurmaya yönelik irade beyanını ihtiva eden) bazı belge veya deklarasyonlarına dayanılmalıdır. Ama İran Hükümeti Divan'ın yetkisine sürekli itiraz etmiştir. Yetkisizlik için ilk itirazlarını bildirdikten sonra, tüm süreç boyunca bu itirazını sürdürmeye devam etmiştir. Bununla birlikte, İran Hükümeti doğrudan yetki sorunu ile ilgili diğer genel itirazlarını da sunmuştur. Yapılan itirazlar, İran'ın yetki itirazı reddedilirse/bertaraf edilebilirse, davanın esasına girilebileceğini açıkça göstermiştir. Hiçbir rıza unsuru olmadan İran'ın zımni rızası olduğu kabul edilemez. Sonuçta, İngiltere'nin talebi bu noktada kabul edilemeyecek ve "forum prorogatum" ilkesi somut olayda uygulanamayacaktır.

Belirtilen gerekçelerle, Divan İngiltere tarafından 26 Mayıs 1951 tarihli dava dilekçesindeki konuyu yargılamak için yetkili değildir. Yetki itirazı karşısında diğer itirazları değerlendirmek mümkün değildir. Bu nedenlerle, Divan dokuza karşı beş oyla bu davada yetkisiz olduğuna karar vermiştir.

IV. ULUSLARARASI ADALET DİVANI'NIN KARARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

A. ULUSLARARASI ADALET DİVANI'NIN YARGILAMA YETKİSİ

1. Genel Olarak

UADS'nün 34/1 ve 35/1'nci maddeleri gereğince, sadece Divan Statüsüne taraf olan devletler, Divan önündeki davalarda taraf olabilmektedir. B.M. Antlaşmasının 93/1'nci maddesine göre, Birleşmiş Milletlerin üyesi olan devletler otomatik olarak Divan Statüsünün tarafı olmaktadır. B.M. Antlaşmasının 93/2'nci maddesine göre, Birleşmiş Milletler üyesi olmayan devletlerin Divan önünde taraf olma yetkisini belirleme yetkisi, B.M. Güvenlik Konseyinin tavsiyesi üzerine B.M. Genel Kuruluna tanınmıştır[6]. B.M. Güvenlik

[6] SEHA, L. Meray, Devletler Hukukuna Giriş, İkinci Cilt, 4. Bası, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1975, s.385; PAZARCI Hüseyin, Uluslararası Hukuk, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005, s. 473.

Konseyinin 15.10.1946 tarihli ve 9 sayılı kararıyla, Divan'ın yetkilerini bir bildirim/deklarasyon ile kabul ettiğini bildiren ancak B.M. üyesi olmayan devletlerin de bu haktan yararlanabileceği kabul edilmiştir[7].

Tarihsel kökenleri olan "Devletler kendi iradeleri dışında yargılanamaz" ilkesi, Uluslararası Adalet Divanı'nın yargı yetkisinin temelini oluşturur[8]. Divan'ın, devletler arasındaki ihtilafları çözümleme yetkisi, taraf devletlerin iradelerinin bu yönde bulunmasına bağlıdır. Uyuşmazlığın tarafı olan devletlerden birinin Divan'dan uyuşmazlığın çözümünü talep etmesi, bu uyuşmazlıkta Divan'ın yargı yetkisi bulunduğu anlamına gelmez. Bu da Divan'ın zorunlu yargı yetkisinin bulunmadığını göstermektedir. Bir uyuşmazlığa taraf devletin, Divan'ın yetkisini tanıma yönünde bir iradesi olmaksızın, Divan'ın kendiliğinden (ex officio) yargı yetkisini kullanma imkânı bulunmamaktadır[9].

Uluslararası Adalet Divanı Statüsü'nün 36'ncı maddesinde[10] Divan'ın yargılama yetkisi genel olarak düzenlenmiştir. Devletler arasında bir uyuşmazlık çıktığında, taraf devletler aralarında anlaşarak bu uyuşmazlığın çözümü için

---

7 PAZARCI, s. 473.

8 İNAN, s. 64.

9 DOĞAN, İlyas, Devletler Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara 2008, s. 306; MENGİLER, Özgür, Birleşmiş Milletler Çerçevesinde Uyuşmazlıkların Barışçı Çözümü, Platin Yayınları, Ankara 2005, s. 67.

10 UADS 36. Madde:

1. Divan'ın yetki alanı tarafların kendisine sunacağı bütün işlerle Birleşmiş Milletler Antlaşması'nda ya da yürürlükteki antlaşma ve sözleşmelerde özel olarak öngörülmüş bütün durumları kapsar.

2. İş bu Statü'ye taraf olan devletler, herhangi bir anda, aynı yükümlülüğü kabul eden herhangi bir başka devlete karşı, konusu hepsine ilişkin olarak Divan'ın yargı yetkisini fiilen ve özel antlaşma olmaksızın zorunlu olarak tanıdıklarını bildirirler :

a. bir antlaşmanın yorumlanması;

b. uluslararası hukuka ilişkin her konu;

c. saptandığı takdirde, uluslararası bir yükümlülüğe aykırılık oluşturabilecek her olayın gerçekliği;

d. uluslararası bir yükümlülüğe aykırı bir davranışın gerektirdiği zarar giderimin niteliği ya da kapsamı.

3. Yukarıda sözü edilen bildirimler hiçbir koşula bağlı olmadan yapılabileceği gibi, birkaç devlet ya da belirli devletler bakımından karşılıklı olma koşuluna bağlı olarak, ya da belirli bir süre için yapılabilir.

4. Bu bildirimler Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'ne tevdi edilir, o da bunların birer örneğini işbu Statü'nün taraflarına ve Divan Yazmanı'na iletir.

5. Uluslararası Sürekli Adalet Divan Statüsü'nün 36. Madde'si uyarınca yapılmış ve süresi henüz bitmemiş bildirimler, işbu Statü'nün tarafları arasındaki ilişkilerde, sözkonusu bildirimlere göre geri kalan süre için ve bu bildirimlerin koşulları uyarınca Uluslararası Adalet Divanı'nın zorunlu yargısının kabulünü içerir sayılacaklardır.

6. Divan'ın yetkili olup olmadığı konusunda bir uyuşmazlık çıkması durumunda, Divan karar verir.

Divan'a başvurabilirler. Divan, bu şekilde önüne getirilen bir uyuşmazlığın çözümü ile yetkili ve yükümlüdür.

Uluslararası Adalet Divanı'nın Statüsünde ve Tüzüğünde, Divan'ın yargı yetkisinin tanınması yöntemi için bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, Divan'ın yargı yetkisinin ilgili devletlerce tanınması özel bir yönteme tabi değildir. Taraf devletler, uyuşmazlığın öncesinde veya sonrasında, herhangi bir şekilde ve herhangi bir zamanda Uluslararası Adalet Divanı'nın yargı yetkisini tanıyabilirler[11]. Gelecekte doğacak uyuşmazlıkların Divan önüne götürülmesi için devletler arasında yapılacak bir antlaşma veya antlaşma hükmü, UADS'nün 36/2'nci maddesi hükmü uyarınca yapılan tek taraflı bildirim/deklarasyon veya "forum prorogatum" yoluyla Divan'ın yargı yetkisi tanınabilir[12].

Divan'ın zorunlu yargı yetkisinin UADS'nün 36/2'nci maddesi uyarınca tek taraflı bildirimle tanınması, bir Devlet tarafından tek taraflı bildirim ile hukuksal uyuşmazlıklarda aynı yükümlülüğü kabul eden devletlere karşı Divan'ın yargı yetkisinin kabul edildiğinin bildirilmesidir. Bu bildirim koşullu veya koşulsuz olarak ve süreli ya da süresiz olarak yapılabilir[13]. UAD'nın bu yolla zorunlu yargı yetkisinin tanınması, aralarında Divan'ın yargı yetkisini tanımaya yönelik özel bir anlaşma olmayan uyuşmazlığın tarafı devletler arasında akdi ilişki kurulduğuna işaret etmektedir[14]. Devletlerin bildirim yoluyla Divan'ın yargı yetkisini tanımasında süre, karşılıklılık, çeşitli çekinceler koyma gibi koşullarla, Divan'ın yargı yetkisini sınırlandırma yoluna gittikleri görülmektedir[15].

2. "Forum Prorogatum" İlkesi

"Forum prorogatum" yoluyla Uluslararası Adalet Divanı'nın yargı yetkisini tanıma, devletler arasındaki uyuşmazlığın doğmasının ardından Divan'ın yargı yetkisini tanıma şekillerinden biridir. Başlangıcı Roma Hukukuna dayanan "forum prorogatum" özellikle Uluslararası Adalet Divanı'nın uygulamalarında önemli bir yer tutmuştur. Uyuşmazlığın taraflarından olan bir devlet, diğer devletin Divan'ın yargı yetkisini tanıyıp tanımayacağını bilmeden Divan'a başvurmakta ve daha önce Divan'ın yargı yetkisini herhangi bir şekilde tanımamış diğer Devlete "forum prorogatum" yoluyla Divan'ın yargı yetkisini tanıma imkânı sağlamakta, tek taraflı olarak

[11] İNAN, s.64.
[12] MENGİLER, s. 67.
[13] DOĞAN, s.306.
[14] MENGİLER, s. 69.
[15] MENGİLER, s. 68.

Divan'a başvurmak suretiyle, diğer devleti Divan önüne çekmeye çalışmaktadır[16].

Bir Devletin Divan'a dilekçeyle başvurarak, uyuşmazlığı Divan'ın önüne getirmesinin ardından, Divan'ın yargı yetkisini önceden herhangi bir şekilde kabul etmemiş diğer Devletin, Divan'ın yargı yetkisine açıkça karşı çıkmayarak, davanın tarafı olmayı kabul etmesine "forum prorogatum" yolu denilmektedir. Divan'ın yargı yetkisinin bu yolla açık olmayan bir şekilde tanınması; davalı durumundaki Devletin, Divan İçtüzüğünün 38/3'ncü maddesi gereğince, vekil tayin etmesi veya Divan'ın yargı yetkisi konusunda herhangi bir görüş belirtmeksizin doğrudan uyuşmazlığın esasına girmesi ya da başka yollardan Divan'ın yargı yetkisini tanıması şeklinde olabilir[17].

Divan'ın yargı yetkisinin örtülü veya açık olarak davalı Devletçe tanınmasının Divan önünde yapılması zorunlu olmamakla birlikte, tanıma eyleminin ilgili devletin yetkili organlarından biri tarafından yapılması zorunludur[18].

Divan'ın yargı yetkisinin davalı devlet tarafından açıkça veya "forum prorogatum" yoluyla örtülü olarak tanınmasının ardından Divan, davanın esasına girerek uyuşmazlığı çözme çalışmalarına başlar. Divan'ın yargı yetkisi taraf devletlerce, ne suretle olursa olsun bir kez tanındıktan sonra bir daha geri alınamaz[19].

Uluslararası Adalet Divanı, Divan'ın yargı yetkisini açıkça tanımayan davalı Devletin tüm eylemleri ve beyanlarını değerlendirdikten sonra, davalı devletin Divan'ın yargı yetkisini tanımadığı kanaatine varırsa, bu uyuşmazlıkta yargı yetkisini kullanamayacak ve davanın esasına giremeyecektir[20].

B. KARARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Uluslararası Adalet Divanı'nın, bir uyuşmazlık hakkında karar verme yetkisine sahip olması, uyuşmazlığın taraflarının bu yöndeki talebine bağlıdır. Öncelikle, somut uyuşmazlığın çözümü için uyuşmazlığın tarafı olan devletler tarafından yukarıda belirtilen usullerden biri ile Divan'ın yetkilendirilip yetkilendirilmediğinin açıklığa kavuşturmak gereklidir. Uyuşmazlığın çözüme kavuşturulması için Divan'a başvuran İngiltere Hükümetinin Divan'a bu hususta

[16] ÜNAL, Şeref, Uluslararası Hukuk, Yetkin Yayınevi, Ankara 2005, s. 340; PAZARCI, s. 474; İNAN, s.64, 65; SEHA, L., s.392.
[17] PAZARCI, s. 475; İNAN, s.66.
[18] İNAN, s.70.
[19] İNAN, s.67.
[20] İNAN, s.70.

yetki tanıdığına ilişkin tereddüt bulunmamaktadır. İran Hükümetinin Divan'ın yargılama yetkisini kabul edip etmediğini belirlemek için; İran tarafından UADS'nün 36. maddesinin 2. fıkrasına uygun olarak (karşılıklı olmak şartıyla) yapılan bildirim/deklarasyon bulunup bulunmadığı veya taraflar arasında, uyuşmazlığın doğmasından önce yapılan ve Divan'a yetki tanıyan bir antlaşma bulunup bulunmadığı ya da "forum prorogatum" yolu ile İran Hükümetinin Divan'ın yargı yetkisini tanıyıp tanımadığını incelemek gereklidir.

İngiltere Hükümeti, 28 Şubat 1940 tarihinde imzalanan deklarasyon ile Divan'a yargılama yetkisi vermektedir. İran Hükümeti, 2 Ekim 1930 tarihinde imzaladığı ve 19 Eylül 1932 tarihinde onaylanan deklarasyon ile Divan'a yargılama yetkisi vermektedir. Bu deklarasyonların karşılıklı olmak şartıyla, taraflar arasında çıkan bir uyuşmazlıkta Divan'a yetki verdikleri kabul edilebilir. İran Deklarasyonunun kapsamı, İngiltere'nin Deklarasyonuna göre daha çok sınırlandırıldığı için Divan, İran Deklarasyonunu esas almalıdır. İran Deklarasyonunun birinci şartına göre Divan, bu deklarasyonun onayından sonra İran tarafından kabul edilen bir antlaşmanın veya sözleşmenin uygulanmasında ki ihtilaf kendisine bildirildiği zaman yetkili olacaktır.

İran hükümeti ile İngiliz-İran Petrol Şirketi arasında 29 Nisan 1933 tarihinde imzalanan imtiyaz sözleşmesinin çift karaktere sahip olduğu, bunlardan birincisinin iki hükümet arasındaki bir antlaşma olması ve diğerinin ise İran hükümeti ile bir şirket arasındaki bir imtiyaz sözleşmesi olması hususları olduğu İngiliz Hükümeti tarafından ileri sürülmekle birlikte, bir yabancı tüzel kişi ile bir hükümet arasındaki imtiyazlara ilişkin bir sözleşmeden ibaret olan bu imtiyaz sözleşmesinin, salt söz konusu şirketin İngiliz Ticaret Siciline kayıtlı olması nedeniyle, İngiltere'nin de bu sözleşmenin tarafı olduğu ve bu sözleşmenin iki devlet arasında yapıldığını söylemek mümkün değildir. Divan da isabetli olarak, İran Hükümeti ile İngiltere arasında bu uyuşmazlık öncesinde yapılan ve Divan'a yargı yetkisi tanıyan bir sözleşme olmadığına ve uyuşmazlığın kaynağı olan imtiyaz sözleşmesinin, İngiliz-İran Petrol Şirketi ile İran Hükümeti arasında yapıldığına işaret etmiştir.

İngiltere, kendisi lehine en fazla gözetilen ulus kaydını taşıyan 6 Mart 1935 tarihli İran-Danimarka Antlaşmasının yürürlükte olduğunu ileri sürmektedir. Antlaşmaların etki alanını genişleten bir usul olan en fazla gözetilen ulus kaydının, bir antlaşmaya konulmasının amacı, antlaşmanın tarafı olmayan devleti bu antlaşmanın hükümlerinden yararlandırmaktır[21]. Bu antlaşmanın İran deklarasyonundan sonra yapılan bir antlaşma olması sebebiyle, Danimarka tarafından, bu antlaşmanın uygulanması sırasında İran ile aralarında ortaya çıkan herhangi bir uyuşmazlık Divan önüne getirildiği takdirde,

[21] ÇELİK, Edip F., Milletlerarası Hukuk, 1. Cilt, 4. Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1980, s.220-222.

UADS'nün 36. maddesinin 2. fıkrası gereğince, Divan'ın yetkili olduğu söylenebilecektir. Ancak, İran'ın bu anlaşmada, en fazla gözetilen ulus kaydının işletilmesine sınır getirmiş olması nedeniyle Divan, Danimarka ve İran arasındaki bu anlaşmanın somut uyuşmazlıkta Divan'a yetki vermediğini belirtmiştir. Kanaatimizce de, Danimarka ve İran arasında ortaya çıkmadığı sabit olan ve bir şirket ile İran Hükümeti arasında ortaya çıkmış olması nedeniyle doğrudan İngiltere ve İran arasında ortaya çıktığı dahi söylenemeyecek olan somut uyuşmazlıkta, İran Hükümeti ile Danimarka arasında yapılan bir antlaşmaya dayanılarak, Divan'ın somut uyuşmazlıkta yetkili olduğunun ileri sürülmesi yerinde değildir.

İngiltere tarafından, İran ile Danimarka ve İsveç arasında 1933'de yapılan ve Türkiye ile 1937 tarihinde yapılan antlaşmalara dayanılarak somut uyuşmazlıkta Divan'ın yetkili olduğunun ileri sürülmesi de yukarıda belirtilen gerekçelerle yerinde değildir. Bununla birlikte, İngiltere tarafından ileri sürülen, İngiltere ile İran arasında 1857 yılında ve 1903 yılında yapılan antlaşmalar, İran Bildirisinin onaylanmasından önce olması nedeniyle, Divan'a somut uyuşmazlığın çözümü için yetki vermemektedir. Sonuç olarak, İran Deklarasyonundan sonra, uyuşmazlığın çıktığı tarihe kadar İngiltere ve İran arasında yapılan, somut uyuşmazlığın çözümü için Divan'a yetki verilmesine ilişkin bir antlaşma veya sözleşme bulunmaması nedeniyle, deklarasyonun onayından sonra İran tarafından kabul edilen bir antlaşmanın veya sözleşmenin uygulanmasından kaynaklanan bir uyuşmazlıkta Divan'ın yetkili olduğunu bildiren İran Deklarasyonunun şartları gereğince, bu deklarasyona dayanılarak Divan'ın yetkili olduğu ileri sürülemeyecektir. Divan da isabetli olarak aynı hususa işaret etmiştir.

İngiltere Hükümeti, *"forum prorogatum"* prensibinin de Divan'a yetki vereceğini ileri sürmüş ise de, bu ilkenin uygulanması için İran Hükümetinin Divan'ın yargı yetkisini açık veya örtülü bir şekilde tanıdığının, bu yönde rızası bulunduğunun ortaya konulması gereklidir.

Deklarasyon yoluyla veya bir antlaşma-sözleşme hükmü gereğince, somut uyuşmazlığın çözümü için Divan'a yetki vermediği anlaşılan İran Hükümeti, İngiltere Hükümetinin Divan'a dilekçesini sunmasından sonra yetki itirazında bulunmadan önce Divan önünde kendisini savunacak temsilcisini atayıp, doğrudan davanın esasına girerek savunma yapsaydı, "forum prorogatum" prensibi gereğince İran Hükümetinin bu uyuşmazlığın çözümü için Divan'a yetki verdiği kabul edilebilirdi. Ancak yukarıda açıklandığı üzere, başlangıçtan itibaren, her aşamada sürekli olarak Divan'ın bu uyuşmazlığın çözümü için yetkili olmadığını ileri süren İran Hükümetinin, Divan'a örtülü olarak yetki verdiğinden bahsedilemeyecek ve "forum prorogatum" prensibi bu uyuşmazlıkta uygulanamayacaktır.

Yukarıda belirtilen gerekçelerle, somut uyuşmazlığın çözümü için İran Hükümetinin Uluslararası Adalet Divanı'na herhangi bir şekilde yargılama yetkisi vermemiş olması nedeniyle, Divan'ın bu uyuşmazlığın çözümünde yetkili olmadığı yönünde karar vermesinin yerinde olduğunu değerlendirmekteyiz.

SONUÇ

Uluslararası Adalet Divanı'nın temel görevi, devletler tarafından önlerine getirilen uyuşmazlıkları uluslararası hukuka göre çözüme kavuşturmaktır. Divan'ın, davanın esasını tanıması ve karar verme yetkisine sahip olması uyuşmazlığın taraflarının isteğine bağlıdır. Tarihsel kökenleri olan "Devletler kendi iradeleri dışında yargılanamaz" ilkesi, Uluslararası Adalet Divanı'nın yargı yetkisinin temelini oluşturur. Uyuşmazlığın tarafı olan devletlerden birinin Divan'dan uyuşmazlığın çözümünü talep etmesi, bu uyuşmazlıkta Divan'ın yargı yetkisi bulunduğu anlamına gelmez. Bu da Divan'ın zorunlu yargı yetkisinin bulunmadığını göstermektedir. Bir uyuşmazlığa taraf devletin Divan'ın yetkisini tanıma yönünde bir iradesi olmaksızın Divan'ın kendiliğinden (ex officio) yargı yetkisini kullanma imkânı bulunmamaktadır. Uluslararası Adalet Divanı Statüsü'nün 36'ncı maddesine göre, uyuşmazlığın tarafları Divan'a yetki tanımadıkları takdirde, Divan'ın bu uyuşmazlığı esastan çözme yetkisi mevcut değildir.

Gelecekte doğacak uyuşmazlıkların Divan önüne götürülmesi için Devletler arasında yapılacak bir antlaşma veya antlaşma hükmü, UADS'nün 36/2'nci maddesi hükmü uyarınca yapılan tek taraflı bildirim/deklarasyon veya "forum prorogatum" yoluyla Divan'ın yargı yetkisi tanınabilir. Divan'ın zorunlu yargı yetkisinin UADS'nün 36/2'nci maddesi uyarınca tek taraflı bildirimle tanınması, bir Devlet tek taraflı bildirim ile hukuksal uyuşmazlıklarda aynı yükümlülüğü kabul eden devletlere karşı Divan'ın yargı yetkisinin kabul edildiğinin bildirilmesidir. Bu bildirim koşullu veya koşulsuz olarak ve süreli ya da süresiz olarak yapılabilir.

"Forum pororogatum" yoluyla Uluslararası Adalet Divanı'nın yargı yetkisini tanıma, devletler arasındaki uyuşmazlığın doğmasının ardından yapılan Divan'ın yargı yetkisini tanıma şekillerinden biridir. Bir Devletin Divan'a dilekçeyle başvurarak uyuşmazlığı Divan'ın önüne getirmesinin ardından, Divan'ın yargı yetkisini önceden herhangi bir şekilde kabul etmemiş Devletin, Divan'ın yargı yetkisine açıkça karşı çıkmayarak, davanın tarafı olmayı kabul etmesine "forum prorogatum" yolu denilmektedir. Divan'ın yargı yetkisinin bu yolla açık olmayan bir şekilde tanınması; davalı durumundaki Devletin, Divan

İçtüzüğünün 38/3'ncü maddesi gereğince vekil tayin etmesi veya Divan'ın yargı yetkisi konusunda herhangi bir görüş belirtmeksizin doğrudan uyuşmazlığın esasına girmesi ya da başka yollardan Divan'ın yargı yetkisini tanıması şeklinde olabilir.

Uluslararası Adalet Divanı, Divan'ın yargı yetkisini açıkça tanımayan davalı Devletin tüm eylemleri ve bayanlarının değerlendirdikten sonra, davalı devletin Divan'ın yargı yetkisini tanımadığı kanaatine varırsa, bu uyuşmazlıkta yargı yetkisini kullanamayacak ve davanın esasına giremeyecektir.

İran Hükümeti tarafından 2 Ekim 1930 tarihinde imzalanan ve 19 Eylül 1932 tarihinde onaylanan deklarasyonun birinci şartına göre, Divan sadece, bu deklarasyonun onayından sonra İran tarafından kabul edilen bir antlaşmanın veya sözleşmenin uygulanmasında bir ihtilaf kendisine bildirildiği zaman yetkili olacaktır.

İran hükümeti ile İngiliz-İran Petrol Şirketi arasında 29 Nisan 1933 tarihinde imzalanan imtiyaz sözleşmesinin, bir yabancı tüzel kişi ile bir hükümet arasındaki imtiyazlara ilişkin bir sözleşmeden ibaret olması nedeniyle, bu sözleşmenin İngiltere ve İran arasında yapıldığını söylemek mümkün değildir. Bununla birlikte, İran Deklarasyonundan sonra uyuşmazlığın çıktığı tarihe kadar İngiltere ve İran arasında yapılan, somut uyuşmazlığın çözümü için Divan'a yetki verilmesine ilişkin bir antlaşma veya sözleşme bulunmaması nedeniyle, İran Deklarasyonuna dayanılarak Divan'ın yetkili olduğu ileri sürülemeyecektir. Ayrıca, başlangıçtan itibaren, her aşamada sürekli olarak Divan'ın bu uyuşmazlığın çözümü için yetkili olmadığını ileri süren İran Hükümetinin Divan'a örtülü olarak yetki verdiğinden bahsedilemeyecek ve "forum prorogatum" prensibi bu uyuşmazlıkta uygulanamayacaktır.

İran Hükümeti ile İngiliz-İran Petrol Şirketi arasındaki uyuşmazlıktan ibaret olan ve bu sebeple iki devlet arasındaki bir uyuşmazlık niteliğinde olmayan somut uyuşmazlıkta, İran Hükümetinin Uluslararası Adalet Divanı'na açık veya örtülü bir şekilde yargılama yetkisi vermemiş olması nedeniyle, Divan'ın bu uyuşmazlığın esasına girilmesinde yetkisiz olduğu yönündeki kararının yerinde olduğunu değerlendirmekteyiz.

KAYNAKÇA

Affaire de L'Anglo-İranian Oil Co. (Royaume-Uni c. İran) Exception Préliminaire Arrêt du 22 Juillet 1952, www.icj-cij.org.

ÇELİK, Edip F., Milletlerarası Hukuk, 1. Cilt, 4. Baskı, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1980.

DOĞAN İlyas, Devletler Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara 2008.

GÖĞER Erdoğan, "Kamulaştırma ve Millileştirmenin Devletler Hususî Hukukuna Getirdikleri Sorunlar", http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/325/3247.pdf,

İNAN Yüksel, Uluslararası Adalet Divanı'nın Yargı Yetkisi, Doçentlik Tezi, Ankara 1978.

MENGİLER Özgür, Birleşmiş Milletler Çerçevesinde Uyuşmazlıkların Barışçı Çözümü, Platin Yayınları, Ankara 2005

PAZARCI Hüseyin, Uluslararası Hukuk, 3. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.

SEHA L. Meray, Devletler Hukukuna Giriş, İkinci Cilt, 4. Bası, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1975.

ÜNAL Şeref, Uluslararası Hukuk, Yetkin Yayınevi, Ankara 2005.

THE GRADING OF WAQF SYSTEM IN EIGHTEENTH-CENTURY ISTANBUL IN LIGHT OF ISTANBUL AHKÂM REGISTERS (1750-1762)

M. Burak BULUTTEKİN*

ABSTRACT

This study, which aims to evaluate the waqf (vakıf, charitable endowments) system of Istanbul in the eighteenth-century, is based on the grading of Istanbul Ahkâm Registers in the period of 1750-1762. In order to classify the provisions of Ahkâm Registers; (a) registry (book) numbers, (b) application areas, (c) conflict issues, (d) the social position of the litigants, (e) the religion of the litigants, and (f) application years were chosen as the basic analysis variables. Each judgement, which were based on this systematic, were examined in themselves.

192 provisions of the waqf system were determined in Istanbul Ahkâm Registers in the period of January 1750-December 1762. The analysis of this Ahkâm Books (between 3-6 books), the maximum provisions were found with 3rt part (29.7%) of them. The most problems of the waqf system of Istanbul were "revenue and accounting of the waqf" (62%), "using, devolution and istibdal (exchanging) of the waqf's place" (60.4%) and "lease of the waqf, rental procedures and tenancy" (45.8%). Moreover, the most waqf's problems occurred in Surici (64.1%) region. Also, the most waqf system problem in Surici and Uskudar was "istibdal (exchanging)"(respectively 95 and 10 cases) and in Haslar and Galata was "intermeddling, suppression or occupancy to the waqf's place" (respectively 13 and 4cases).

The waqf system problems of Istanbul in the eighteenth-century mostly occurred between the reaya (92.2%). Both the applicants and the complainees were intensity composed by the Muslims reaya which were dwelling in centrum. It was determined that 54.2% of this waqf's problems occured in the period of 1758-1762.

Keywords: 18th Century, The Ottoman Waqf System, The Waqfs in Istanbul, Istanbul Ahkâm Registers

* Research Assistant Doctor, Dicle University, Faculty of Law, Financial Law Department

İSTANBUL AHKÂM DEFTERLERİ IŞIĞINDA 18.YÜZYILDA İSTANBUL'DAKİ VAKIF SİSTEMİNİN TASNİFİ (1750-1762)

ÖZET

18.yüzyılda İstanbul'daki vakıf sistemini değerlendirme amacındaki bu çalışma, 1750-1762 yılları arasındaki döneme ait İstanbul Ahkâm Defterleri'nin tasnifine yöneliktir. Ahkâm Defterleri'nde yer alan kayıtlardaki hükümleri tasnif edebilmek için; (a) defter numaraları, (b) başvuru yerleri, (c) ihtilaf konuları, (d) ihtilafın taraflarının sosyal konumları, (e) ihtilafın taraflarının dinleri ve (f) başvuru yılları, temel analiz değişkenleri olarak seçildi. Her bir hüküm, bu sistematiğe göre -öncelikle kendi içlerinde ve daha sonra da genel analize tabi tutularak- incelendi.

İstanbul Ahkâm Defterleri Kayıtları'nda, Ocak 1750-Aralık 1762 tarihleri arasındaki dönemde, ticaret ile ilgili olarak 192 tane hüküm tespit edildi. 3-6 arasında yer alan ilgili Ahkâm Defteri'ndeki bu hükümlerden, en fazla kaydın 3 numaralı defterde (%29,7) yer aldığı görüldü. İstanbul'daki vakıf sistemde yaşanan sorunların, yoğunluklu olarak "vakfın gelirleri ve muhasebesi" (%62), "vakıf yerinin tasarrufu, intikali ve istibdali" (%60,4) ve "vakıf yerinin kiralanması, kiralanma usulleri ve kiracılık" (%45,8) konularıyla ilgili oldukları belirlendi. Bununla birlikte vakıflarla ilgili en fazla sorunun, Suriçi (%64,1) bölgesinde oluştuğu görüldü. Yine, Suriçi ile Üsküdar bölgelerinde genellikle "istibdal" (sırasıyla 95 ve 10 karar) ve Haslar ile Galata bölgelerinde yoğunlukla "vakfın yerine müdahale, yeri zaptetme veya işgal etme" (sırasıyla 13 ve 4 karar) konularına ilişkin sorunların yaşandığı tespit edildi.

18.yüzyılda İstanbul vakıf sistemindeki sorunların, çoğunlukla yönetilenler (reaya) arasında yaşandığı (%92,2) görüldü. Hem müracaat eden ve hem de şikayet edilen taraflar, çoğunlukla şehir merkezinde yaşayan Müslüman yönetilen reayadan müteşekkildi. İncelenen dönemdeki sorunların %54,2'sinin, 1758-1762 yılları arasındaki dönemde yaşandığı belirlendi.

Anahtar Kelimeler: 18.yüzyıl, Osmanlı Vakıf Sistemi, İstanbul'daki Vakıflar, İstanbul Ahkâm Defterleri

I. INTRODUCTION

In this archival research that we strive to depict the waqf system in Istanbul in the eighteenth-century, our basic research field is *Istanbul Ahkâm* (Judgements, Verdicts) *Registers*.

The waqf (*vakıf*) is a voluntary, permanent, irrevocable dedication of a portion of ones wealth -in cash or kind (such as a house)- to Allah. A waqf was under the context of sadaqâh and zakât, an indispensable religious endowment in Islamic law, generally donating a building of land or even cash for Muslim religious and charitable intents. It was an established legal and social institution

of traditional Islamic society. The aim of this should be pious and charitable, so the donated assets were held by a charitable trust.

The waqfs were the largest economic, religious and social institutions holding large agricultural lands and various revenue-yielding real estates, managing extensive budgets and providing social, educational and religious services. At this point, it is clear that, the waqf combined two types of activities: it financed the foundation of pious charitable projects and it acted also as an economic enterprise.

The Ottoman State has created a unique social structure with its religious, administrative and economic characteristics. In there, the solution place of social conflicts is the central administration. The problems, upon the application of the complainant, are examined by the central decision-making body called *Divan-ı Humayun* (Council of Ottoman State). The relevant township is notified in writing about the disputes settled by Sultan or the council established having the force of "*Sultan's commandment*". The judgements are binding. However each decision made is compiled -systematically according to cities- and is archived recording to the books called "*Ahkâm Registers*". For these reasons, *Ahkâm Registers* can be considered as the main arguments showing the overall socio-economic characteristics of the period to which they relate.

Considering that they can describe the waqf system in Istanbul in the eighteenth-century, *Istanbul Ahkâm Registers* of the period have been classified in this study.

To analyze waqf's problems experienced in Istanbul between the 1750 and 1762, *Istanbul Ahkâm Register*s transcribed by the team created in the editorship of KAL'A[1] were examined and 192 decisions considered to be related to waqf system were determined. In order to classify these judgements in the book records, fundamental analysis variables were chosen as; (a) registry (book) numbers, (b) application areas, (c) conflict issues, (d) the social positions of the parties to the dispute (litigants), (e) the religion of the parties to the dispute and (f) the application years. Each judgement is examined (primarily in itself and then subjecting to general analysis) based on this systematic. Classifications were recorded in an Excel and all the data was made available for evaluation in tables.

While keeping the records of *Istanbul Ahkâm Register*s, the registers (books) are numbered. This numbering forms a systematic for archival records of the judgements. In this framework, our first classification variable is register

[1] Ahmet TABAKOĞLU, Ahmet KAL'A, Salih AYNURAL, İsmail KARA ve Eyüp Sabri KAL'A, **İstanbul Ahkâm Defterleri İstanbul Vakıf Tarihi 1**, Corpus of Istanbul V, Istanbul Research Center, Istanbul Metropolitan Municipality Publications, İstanbul, ss. 133-342, 1998.

numbers. Problems related to waqf system in Istanbul within the scope of the classification, were seen to take place in the registers between 3-6 numbers.

The center of religious, administrative, political and economic systems in the Ottoman State is Istanbul. Until the end of nineteenth-century, Istanbul (Dersaadet) city is divided into regions as; (a) the *Surici* (Istanbul city center) and (b) *Bilad-ı Selase* (Three Towns: *Galata*, *Uskudar* and *Haslar*) in terms of administrative and judicial structures. In *Ahkâm Registers*, the places where judgements are held(in other words, the application places), is described as sub-district(townnship, nahiyah). From this point, firstly, sub-districts within the hinterland of these four townships composing Istanbul in that period, have been identified. In accordance with this assessment, book judgements are subjected to place classification as *Surici*, *Galata* (Beyoglu), *Uskudar* and *Haslar* (Eyüp, Outside the city walls) regions and their sub-districts.

Explanations about judgements given also take place in the records of *Ahkâm Registers*. From this data, one can reach to a general agreement about the reasons problem arising from. In the scope of the study, firstly, we tried to determine what the problems might be encountered in waqf system. Taking into consideration the waqf's structure of the period, the subjects of waqf conflicts in Istanbul are classified as follows; (i) *lease of the waqf, rental procedures and tenancy* ["lease of the waqf's place", "lease of *icareteyn* (double rent) procedure" and "tenancy of the waqf's place and leasehold place of waqf"], (ii) *using, devolution and istibdal (exchanging) of the waqf's place* ("using of the waqf's place", "devolution of chattels to the waqf" and "*istibdal* (exchanging)", (iii) *revenue and accounting of the waqf* ["rental income of the waqf (*icare-i muaccele* 'advance wage' and *icare-i müeccele* 'annual wage')", "*muqâtaa* income of the waqf" and "accounting of the waqf"], (iv) *management, inspection, employee of the waqf and wages* ["*tevliyet* (bare trustee)", "waqf staff and intermeddling to the staff" and "wage of waqf staff"], (v) *cash waqfs and evlatlık (made to last) waqfs* ("cash waqfs" and "*evlatlık* (family waqfs, made to last) waqfs"), (vi) *intermeddling to the waqf and intermeddling of the waqf* ("intermeddling, suppression and occupancy to the waqf's place", "intermeddling to the waqf's place by heir, trustee etc." and "repair and overhaul of the waqf or the tenant") and (vii) *other issues*. In this context, in order to determine the waqf's problems experienced in Istanbul, each judgement was shaped according to the division of subjects of conflicts that we have created.

Judgements given for the solution of waqf's problems in Istanbul townships, as you know, is intended to solve the problems between the two parties. Within the study, these two parties, according to their social position, are called as (a) applier/complainant party (in other words, the one having problem with the judgement given, the plaintiff), "*applicant*" and (b) the party caused the application (in other words the one caused the problem in the judgement given,

the defendant), "*complainee*" and according to this distinction, the classification of judgements on the basis of parties was made.

As is known, in the classical period of Ottoman administrative classification, social positioning is divided as follows in general framework; (a) "*askeri* (governor)" (class who have a say in the management of state, military) and (b) "*reaya* (governed)" (people who live as resident within the borders of state, rayah). However, by making a sub-grouping, these *askeri* and *reaya* division, could be divided again according to the place of settlements as (i) "*urbanite*" (living in the city centre) or (ii) "*villager*" (living in the village). For this reason, from the general information given in book of judgements, the parties' social position, (a) their general division as *askeri* and *reaya* and (b) their place of settlements as *urbanite* and *villager* have been determined.

In Ahkâm records, religious knowledge about the parties of the dispute is also included. Based on the division in the Registers, it was thought that a classification according to religious division must be performed in this study as well. General division based on religion of the parties of the dispute, was made as (a) "*Muslim*" and (b) "*Non-Muslim*". However, *Non-Muslim*s also have been divided into the sub-categories –as stated in *Ahkâm Registers*- as (i) "*Dhimmi* (Zimmi)", (ii) "*Jews*" and (iii) "*Nazarene* (Nasrani)".

While the decisions made in relation to the problems in Istanbul are recorded to *Istanbul Ahkâm Registers*, the time of disclosure of judgements -in line with the book archive systematic- is stated by dates. Considering the period of our study is the second half of the eighteenth-century, judgements covering the period between the dates of January 1750-December 1762 of decisions made in registers related to waqf system in Istanbul, were included in the classification.

To sum up, the time of this study will be identified as the eighteenth-century, the center of study is Istanbul, the main area of study is waqf system, and focus point of the study is *Istanbul Ahkâm Registers*.

II. ANALYSIS OF WAQF SYSTEM IN ISTANBUL BY THE EIGHTEENTH-CENTURY *ISTANBUL AHKÂM REGISTERS* (1750-1762)

To be able to depict the waqf system in Istanbul in eighteenth-century, *Ahkâm Registers* of the period were analyzed. In the registers examined, 192 cases were found to be made as regards to waqf system in Istanbul in that period. According to the data obtained from these records between the dates of

January 1750 - December 1762, the waqf system in Istanbul were classified as; (a) book numbers in Ahkâm archival registers, (b) its distribution in Istanbul townships and sub-districts, (c) problems subject to judgement, (d) social position and religion of the parties related to judgements, and (e) years where problems occur.[2]

A. Grading of Waqf system in Istanbul by their Book Numbers in *Istanbul Ahkâm Registers* of Eighteenth-Century

Judgements given about the waqf system in Istanbul in the period between the years 1750-1762, take place in books numbered between 3-6 of *Ahkâm Registers.*[3]

Table 1. Grading of the Waqf Problems in Istanbul in the Eighteenth-Century by *Istanbul Ahkâm Registers*

	REGISTRY (BOOK) NUMBER				TOTAL
	3	4	5	6	
CASES	57	49	38	48	192
PERCENTAGE	29.7%	25.5%	19.8%	25%	%100

As shown in Table 1, when the distribution of decisions in the registers made regarding Istanbul waqf system in that period is examined, it will be seen that most of the decisions takes place in the book numbered 3 (29.7%)[4]. Decisions within the scope of our study are take place in all books equally[5].

---

[2] The classification made for each *Ahkâm Register* can be examplified as: [**Başbakanlık Osmanlı Arşivi (**BOA**,** Office of the Prime Minister Ottoman Archives**)**, Bab-ı Asafi Divan-ı Hümayun Sicilleri İstanbul Ahkâm Defteri (A. DVNS. AHK. İS. d.) 5, c. 272, p. 86, June 1759]

ISTANBUL AHKÂM REGISTERS			CONFLICT ISSUES	REGION	SOCIAL POSITIONS OF THE PARTIES		THE MUTUAL RELIGIONS OF THE PARTIES		YEAR
Book Number	Page Number	Case Number			APPLICANT	COMPLAINEE	APPLICANT	COMPLAINEE	
5	86	272	Tevliyet	Suriçi	Reaya (Urbanite)	Askeri (Urbanite)	Muslim	Muslim	June 1759

[3] Identity indication of judgements in footnotes -taking into consideration the condition of place- is made as "BOA book number / case number". General identities of relevant registers take place in references.

[4] In 3rd book: BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 3/118, BOA 3/198, BOA 3/303, BOA 3/410, BOA 3/527, BOA 3/538, BOA 3/559, BOA 3/565, BOA 3/574, BOA 3/618, BOA 3/619,

192 cases about Istanbul waqf system, can also be elaborated according to our study period, the years between 1757 - 1760.

Table 2. Distribution of *Istanbul Ahkâm Registers* Related to Istanbul Waqf System in Eighteenth-Century By Years (1750-1762)

YEAR	REGISTRY (BOOK) NUMBER				TOTAL
	3	4	5	6	
1750-1752	13	-	-	-	13
1753-1755	44	4	-	-	48
1756-1758	-	45	3	-	48
1759-1762	-	-	35	48	83
TOTAL	57	49	38	48	192

As seen in Table 2, the problems experienced in the waqf system of Istanbul in that period have usually been concentrated in between 1759 and 1762 (in 6th book). Towards the middle of the century, the reduction in decisions has

---

BOA 3/761, BOA 3/786, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/833, BOA 3/837, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/891, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/918, BOA 3/919, BOA 3/924, BOA 3/935, BOA 3/936, BOA 3/938, BOA 3/954, BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1007, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1057, BOA 3/1058, BOA 3/1067, BOA 3/1075, BOA 3/1118, BOA 3/1138, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1174, BOA 3/1190, BOA 3/1193, BOA 3/1234, BOA 3/1238, BOA 3/1249, BOA 3/1252, BOA 3/1295, BOA 3/1296, BOA 3/1306 and BOA 3/1377.

[5] In 4th book: BOA 4/87, BOA 4/107, BOA 4/118, BOA 4/135, BOA 4/151, BOA 4/167, BOA 4/168, BOA 4/173, BOA 4/194, BOA 4/208, BOA 4/216, BOA 4/252, BOA 4/310, BOA 4/336, BOA 4/350, BOA 4/363, BOA 4/431, BOA 4/440, BOA 4/442, BOA 4/492, BOA 4/526, BOA 4/575, BOA 4/591, BOA 4/641, BOA 4/657, BOA 4/661, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/689, BOA 4/725, BOA 4/736, BOA 4/754, BOA 4/786, BOA 4/791, BOA 4/803, BOA 4/814, BOA 4/843, BOA 4/844, BOA 4/862, BOA 4/885, BOA 4/918, BOA 4/931, BOA 4/948, BOA 4/968, BOA 4/981, BOA 4/991, BOA 4/1003, BOA 4/1023 and BOA 4/1031. In 5th book: BOA 5/3, BOA 5/12, BOA 5/119, BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/239, BOA 5/254, BOA 5/272, BOA 5/275, BOA 5/343, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/509, BOA 5/515, BOA 5/539, BOA 5/561, BOA 5/562, BOA 5/573, BOA 5/579, BOA 5/586, BOA 5/647, BOA 5/783, BOA 5/785, BOA 5/806, BOA 5/822, BOA 5/848, BOA 5/894, BOA 5/918, BOA 5/956, BOA 5/966, BOA 5/993, BOA 5/1006 and BOA 5/1008. In 6th book: BOA 6/12, BOA 6/55, BOA 6/87, BOA 6/118, BOA 6/124, BOA 6/125, BOA 6/129, BOA 6/164, BOA 6/183, BOA 6/185, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/234, BOA 6/247, BOA 6/259, BOA 6/261, BOA 6/313, BOA 6/317, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/339, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/387, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/402, BOA 6/420, BOA 6/422, BOA 6/426, BOA 6/437, BOA 6/442, BOA 6/443, BOA 6/445, BOA 6/464, BOA 6/469, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/530, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588, BOA 6/592 and BOA 6/598.

been noticed. Indeed, only 31.8% of the total decisions covers the years 1750 and 1755.

B. Grading of Waqf Problems Encountered in Istanbul in the Eighteenth-Century by Townships and Sub-districts

While the decisions made by *Divan-ı Humayun* are saved to the *Ahkâm Registers*, the related place of judgements is explained according to the sub-districts. In order to examine the judgements according to the place where the application is made, in the scope of the study; the sub-districts specified in the judgements have been classified by *Surici* and *Bilad-ı Selase* townships of that period. In this context, in which hinterland (*Surici* and *Bilad-ı Selase*) the sub-districts described in each book record are situated, has been determined and in this way, the data related to the place where judgements are made is compiled[6].

Table 3. Places in Istanbul where Waqf Problems Experienced in the Eighteenth-Century

	REGION				TOTAL
	SURICI	GALATA	USKUDAR	HASLAR	
CASES	123	9	37	23	**192**
PERCENTAGE	64.1%	4.7%	19.3%	12%	**100%**

As classified in Table 3, in book records, for *Surici* 123[7], for *Galata* 9[8], for *Uskudar* 37[9] and for *Haslar* with the largest land border 23[10] cases related to

[6] To be able to make classification related to place, firstly, subdistricts of *Surici*, *Galata*, *Uskudar* and *Haslar* region have been researched. Next, based on the subdistricts stated in judgements, judgements have been classified by region and subdistrict.

[7] BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 3/118, BOA 3/198, BOA 3/410, BOA 3/538, BOA 3/565, BOA 3/618, BOA 3/619, BOA 3/761, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/833, BOA 3/837, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/891, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/924, BOA 3/935, BOA 3/936, BOA 3/938, BOA 3/954, BOA 3/989, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1067, BOA 3/1118, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1190, BOA 3/1193, BOA 3/1234, BOA 3/1238, BOA 3/1249, BOA 3/1252, BOA 3/1296, BOA 3/1306, BOA 4/107, BOA 4/118, BOA 4/151, BOA 4/168, BOA 4/350, BOA 4/431, BOA 4/442, BOA 4/492, BOA 4/526, BOA 4/591, BOA 4/641, BOA 4/661, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/689, BOA 4/754, BOA 4/791, BOA 4/843, BOA 4/844, BOA 4/862, BOA 4/885, BOA 4/968, BOA 5/12, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/272, BOA 5/275, BOA 5/343, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/509, BOA 5/515, BOA 5/561, BOA 5/562, BOA 5/579, BOA 5/647, BOA 5/785, BOA 5/822, BOA 5/894, BOA 5/918, BOA 5/966, BOA 5/1008, BOA 6/12, BOA 6/87, BOA

waqf system were found. At this point, it is determined that waqf's problems in Istanbul have occurred mostly in the *Surici* (64.1%) region.

In the evaluation of the judgements on the basis of the place, distinction of the sub-districts in the hinterland of *Bilad-ı Selase* has been made according to *Galata*, *Uskudar* and *Haslar* regions.

Table 4. Distribution of Judgements Given Related to Waqf System in *Galata* District by Their Sub-districts

GALATA					
TOWNSHIP	**CASES**	***PERCENTAGE***	**TOWNSHIP**	**CASES**	***PERCENTAGE***
BANDIRMA	1	11.1%	MARMARA	-	-
ERDEK	-	-	KAPUDAGI	3	33.3%
UNKNOWN	5	55.6%	**TOTAL**	**9**	**100%**

The concentration of judgements in *Galata* district boundaries by the township is indicated in Table 4. *Galata* region in Istanbul in the eighteenth-century is divided into sub-district as; *Bandirma, Beyoglu, Corlu, Erdek, Istinye, Kapudagi, Marmara, Mudanya, Mahmutpaşa, Kasimpasa, Pinarhisar, Erdek, Gemlik* and *Yenikoy*. In the classification of book judgements made by this distinction, it is seen that the judgements entering the *Galata* district boundaries are mainly related to *Kapudagi* (33.3%)[11] and *Bandirma* (11.1%)[12] townships[13].

6/118, BOA 6/124, BOA 6/125, BOA 6/129, BOA 6/164, BOA 6/183, BOA 6/185, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/234, BOA 6/261, BOA 6/313, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/339, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/387, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/420, BOA 6/426, BOA 6/437, BOA 6/442, BOA 6/443, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588 and BOA 6/598.

8 BOA 3/842, BOA 3/988, BOA 3/1007, BOA 3/1174, BOA 4/87, BOA 4/931, BOA 5/993, BOA 6/55 and BOA 6/247.

9 BOA 3/527, BOA 3/574, BOA 3/786, BOA 3/918, BOA 3/919, BOA 3/1057, BOA 3/1058, BOA 3/1075, BOA 3/1295, BOA 3/1377, BOA 4/167, BOA 4/216, BOA 4/310, BOA 4/575, BOA 4/736, BOA 4/786, BOA 4/814, BOA 4/918, BOA 4/948, BOA 4/981, BOA 4/991, BOA 4/1003, BOA 4/1023, BOA 5/133, BOA 5/239, BOA 5/254, BOA 5/539, BOA 5/573, BOA 5/783, BOA 5/956, BOA 5/1006, BOA 6/317, BOA 6/402, BOA 6/445, BOA 6/464, BOA 6/469 and BOA 6/592.

10 BOA 3/303, BOA 3/559, BOA 3/1138, BOA 4/135, BOA 4/173, BOA 4/194, BOA 4/208, BOA 4/252, BOA 4/336, BOA 4/363, BOA 4/440, BOA 4/657, BOA 4/725, BOA 4/803, BOA 4/1031, BOA 5/3, BOA 5/119, BOA 5/586, BOA 5/806, BOA 5/848, BOA 6/259, BOA 6/422 and BOA 6/530.

11 BOA 3/1174, BOA 4/87 and BOA 5/993.

12 BOA 6/55.

Uskudar, another *Bilad-ı Selase* district, is composed of; *Adalar*[14], *Agacli, Begkoz, Gekbuze, Geyve, Kandiri, Karamursel*[15], *Kartal*[16], *Kaymas, Kocaili, Samandıra, Seyhler, Sile*[17], *Taskopri*[18], *Tekfurdag, Tuzla, Yalakabad* and *Yoros* townships in the eighteenth-century.

Table 5. Distribution of Judgements Given Related to Waqf System in *Uskudar* District by Their Sub-districts

USKUDAR					
TOWNSHIP	**CASES**	***PERCENTAGE***	**TOWNSHIP**	**CASES**	***PERCENTAGE***
ADALAR	2	5.4%	SEYHLER	-	-
GEKBUZE	10	27%	SILE	3	8.1%
KANDIRI	4	10.8%	TASKOPRI	1	2.7%
KARAMURSEL	1	2.7%	YALAKABAD	-	-
KARTAL	2	5.4%	YOROS	4	10.8%
UNKNOWN	10	27%	**TOTAL**	**37**	**100%**

As can be seen in Table 5, those who have problems in *Uskudar* district reside mostly in *Gekbuze* (10 cases and 27%)[19], *Kandiri* (4 cases and 10.8%)[20] and *Yoros* (4 cases and 10.8%)[21] sub-districts[22].

The hinterland of the *Haslar* district in Istanbul in eighteenth-century includes; *Burgos, Catalca*[23], *Cekmece-i Kebir, Cekmece-i Sagir, Edirne*[24], *Eregli, Haskoy, Istiranca, Midye, Ruskasrı, Silivri*[25] and *Terkos* townships.

---

[13] The unknown sub-districts of *Galata*: BOA 3/842, BOA 3/988, BOA 3/1007, BOA 4/931 and BOA 6/247.
[14] BOA 3/1075 and BOA 4/786.
[15] BOA 5/539.
[16] BOA 4/1023 and BOA 5/239.
[17] BOA 3/918, BOA 3/919 and BOA 5/956.
[18] BOA 5/573.
[19] BOA 3/527, BOA 4/918, BOA 4/948, BOA 4/981, BOA 4/1003, BOA 5/254, BOA 5/1006, BOA 6/464, BOA 6/469 and BOA 6/592.
[20] BOA 3/786, BOA 3/1295, BOA 3/1377 and BOA 4/167.
[21] BOA 3/1057, BOA 3/1058, BOA 4/216 and BOA 6/445.
[22] The unknown sub-districts of *Uskudar*: BOA 3/574, BOA 4/310, BOA 4/575, BOA 4/736, BOA 4/814, BOA 4/991, BOA 5/133, BOA 5/783, BOA 6/317 and BOA 6/402.
[23] BOA 3/1138, BOA 4/336, BOA 5/806 and BOA 6/422.
[24] BOA 4/208 and BOA 5/3.
[25] BOA 4/1031, BOA 5/586 and BOA 5/848.

Table 6. Ahkâm Judgements Given Related to the Waqf System in *Haslar* Region and The Distribution of Them in Accordance with Their Sub-districts

HASLAR (EYUP)					
TOWNSHIP	**CASES**	***PERCENTAGE***	**TOWNSHIP**	**CASES**	***PERCENTAGE***
CATALCA	4	17.4%	MIDYE	-	-
CEKMECE-I KEBIR	-	-	SILIVRI	3	13%
EDIRNE	2	8.7%	TERKOS	10	43.5%
UNKNOWN	4	17.4%	**TOTAL**	**23**	**100%**

It is determined that a very high percentage of problems as 43.5% of *Haslar* region -having the largest borders within the townships of Istanbul- has been lived in the sub-district of *Terkos* (10 cases)[26] as classified with the Table 6[27].

In the eighteenth-century, another research field is that at which times waqf's problems experienced in these four main regions of Istanbul are seen. The waqf's problems in *Surici*, *Galata*, *Uskudar* and *Haslar* regions are classified based on this thought system according to 1750-1762 years which were also the years of the research period of the study.

Table 7. The Distribution of the Places in which Waqf Problems were Experienced in the Eighteenth-Century in Accordance with Years

YEAR	**REGION**			
	SURICI	**GALATA**	**USKUDAR**	**HASLAR**
1750-1752	9	-	2	2
1753-1755	33	5	8	2
1756-1758	21	1	13	13
1759-1762	60	3	14	6

As indicated in the Table 7, it is detected when places in which waqf problems of Istanbul were experienced are examined that waqf's problems were often experienced in *Surici* region in 1759-1762 years (60 cases), intensely in *Galata* region in 1753-1755 (5 cases), often in *Uskudar* region in also 1759-

[26] BOA 3/559, BOA 4/135, BOA 4/194, BOA 4/252, BOA 4/363, BOA 4/440, BOA 4/657, BOA 4/725, BOA 4/803 and BOA 5/119.

[27] The unknown sub-districts of *Haslar*: BOA 3/303, BOA 4/173, BOA 6/259 and BOA 6/530.

1762 (14 cases) years and intensely in *Haslar* region in 1756-1758 (13 cases) years.

C. Grading of the Waqf Problems in Istanbul in the Eighteenth-Century by Topics

To find out what are the problems experienced in Istanbul waqfs in the period between 1750-1762, each *Ahkâm Register* has been classified by six general topics we have identified as the main waqf's problems.

The waqf's problems experienced in Istanbul in the eighteenth-century can be held as (i) *lease of the waqf, rental procedures and tenancy*, (ii) *using, devolution and istibdal (exchanging) of the waqf's place*, (iii) *revenue and accounting of the waqf*, (iv) *management, inspection, employee of the waqf and wages*, (v) *cash waqfs and evlatlık (made to last) waqfs*, (vi) *intermeddling to the waqf and intermeddling of the waqf* and (vii) *other issues.*

Table 8. Waqf Problems Encountered in Istanbul in the Eighteenth-Century

CONFLICT ISSUES	CASES	PERCENTAGE
A. LEASE OF THE WAQF, RENTAL PROCEDURES AND TENANCY	88	45.8%
B. USING, DEVOLUTION AND ISTIBDAL (EXCHANGING) OF THE WAQF'S PLACE	116	60.4%
C. REVENUE AND ACCOUNTING OF THE WAQF	119	62%
D. MANAGEMENT, INSPECTION, EMPLOYEE OF THE WAQF AND WAGES	32	16.7%
E. CASH WAQFS AND EVLATLIK (MADE TO LAST) WAQFS	12	6.2%
F. INTERMEDDLING TO THE WAQF AND INTERMEDDLING OF THE WAQF	37	19.3%
G. OTHER ISSUES	3	1.6%

As a result of classification of book records by these conflict issues and elaborated in table 8; the problems of waqf system in Istanbul in that period have been determined to be related to *revenue and accounting of the waqf* (62%)[28] and *using, devolution and istibdal (exchanging) of the waqf's place*

[28] BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 3/118, BOA 3/198, BOA 3/303, BOA 3/410, BOA 3/527, BOA 3/538, BOA 3/559, BOA 3/565, BOA 3/618, BOA 3/619, BOA 3/761, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/924, BOA 3/935, BOA 3/936, BOA 3/938, BOA 3/954, BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1007, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1193, BOA 4/107, BOA 4/118, BOA

(60.4%)[29] topics generally. While these problems are followed by *lease of the waqf, rental procedures and tenancy* (45.8%)[30], *intermeddling to the waqf and intermeddling of the waqf* (19.3%)[31] and *management, inspection, employee of*

4/135, BOA 4/151, BOA 4/168, BOA 4/173, BOA 4/216, BOA 4/350, BOA 4/431, BOA 4/440, BOA 4/442, BOA 4/492, BOA 4/526, BOA 4/641, BOA 4/657, BOA 4/661, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/689, BOA 4/725, BOA 4/736, BOA 4/754, BOA 4/791, BOA 4/843, BOA 4/844, BOA 4/885, BOA 4/991, BOA 4/1023, BOA 5/3, BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/254, BOA 5/275, BOA 5/343, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/515, BOA 5/562, BOA 5/579, BOA 5/647, BOA 5/785, BOA 5/822, BOA 5/918, BOA 5/1008, BOA 6/12, BOA 6/87, BOA 6/118, BOA 6/124, BOA 6/125, BOA 6/164, BOA 6/183, BOA 6/185, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/234, BOA 6/317, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/339, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/420, BOA 6/422, BOA 6/437, BOA 6/443, BOA 6/445, BOA 6/464, BOA 6/469, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/530, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588, BOA 6/592 and BOA 6/598.

[29] BOA 3/89, BOA 3/118, BOA 3/198, BOA 3/410, BOA 3/559, BOA 3/565, BOA 3/574, BOA 3/618, BOA 3/619, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/833, BOA 3/837, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/891, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/924, BOA 3/935, BOA 3/936, BOA 3/938, BOA 3/954, BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1007, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1057, BOA 3/1058, BOA 3/1067, BOA 3/1118, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1190, BOA 3/1193, BOA 3/1296, BOA 4/107, BOA 4/118, BOA 4/135, BOA 4/168, BOA 4/173, BOA 4/216, BOA 4/350, BOA 4/431, BOA 4/440, BOA 4/442, BOA 4/526, BOA 4/641, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/689, BOA 4/736, BOA 4/754, BOA 4/786, BOA 4/791, BOA 4/843, BOA 4/844, BOA 4/862, BOA 4/1031, BOA 5/12, BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/343, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/509, BOA 5/515, BOA 5/539, BOA 5/783, BOA 5/785, BOA 5/822, BOA 5/918, BOA 5/1008, BOA 6/87, BOA 6/118, BOA 6/124, BOA 6/125, BOA 6/129, BOA 6/164, BOA 6/183, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/261, BOA 6/313, BOA 6/317, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/339, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/420, BOA 6/426, BOA 6/442, BOA 6/443, BOA 6/445, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/530, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588 and BOA 6/598.

[30] BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 3/198, BOA 3/303, BOA 3/410, BOA 3/527, BOA 3/565, BOA 3/618, BOA 3/619, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/891, BOA 3/935, BOA 3/938, BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1067, BOA 3/1075, BOA 3/1118, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1190, BOA 3/1193, BOA 3/1296, BOA 4/107, BOA 4/151, BOA 4/168, BOA 4/173, BOA 4/216, BOA 4/431, BOA 4/442, BOA 4/492, BOA 4/641, BOA 4/754, BOA 4/843, BOA 4/844, BOA 4/885, BOA 4/991, BOA 4/1023, BOA 5/3, BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/343, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/515, BOA 5/579, BOA 5/822, BOA 5/848, BOA 5/918, BOA 5/1008, BOA 6/124, BOA 6/185, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/420, BOA 6/422, BOA 6/443, BOA 6/445, BOA 6/464, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588, BOA 6/592 and BOA 6/598.

[31] BOA 3/761, BOA 3/1075, BOA 3/1138, BOA 3/1174, BOA 3/1238, BOA 3/1295, BOA 3/1377, BOA 4/87, BOA 4/135, BOA 4/151, BOA 4/167, BOA 4/194, BOA 4/208, BOA

the waqf and wages (16.7%)[32] respectively, it has been noticed that the problems as *cash waqfs and evlatlık (made to last) waqfs* (6.2%)[33] and *other disputes* (1.6%)[34] in Istanbul in that period are relatively few.

These fundamental problems can be elaborated as follows; "lease of the waqf's place"[35], "lease of icareteyn (double rent) procedure"[36], "tenancy of the waqf's place and leasehold place of waqf"[37], "using of the waqf's place"[38],

---

4/252, BOA 4/336, BOA 4/363, BOA 4/657, BOA 4/948, BOA 4/968, BOA 4/981, BOA 4/991, BOA 4/1003, BOA 5/119, BOA 5/539, BOA 5/562, BOA 5/573, BOA 5/586, BOA 5/806, BOA 5/848, BOA 5/993, BOA 5/1006, BOA 6/55, BOA 6/247, BOA 6/402, BOA 6/422, BOA 6/437 and BOA 6/530.

[32] BOA 3/538, BOA 3/559, BOA 3/786, BOA 3/918, BOA 3/919, BOA 3/1234, BOA 3/1238, BOA 3/1249, BOA 3/1252, BOA 3/1306, BOA 4/208, BOA 4/310, BOA 4/575, BOA 4/591, BOA 4/725, BOA 4/803, BOA 4/814, BOA 4/885, BOA 4/918, BOA 4/931, BOA 5/239, BOA 5/272, BOA 5/562, BOA 5/806, BOA 5/956, BOA 5/966, BOA 5/993, BOA 6/12, BOA 6/55, BOA 6/387, BOA 6/402 and BOA 6/469.

[33] BOA 3/559, BOA 3/1138, BOA 3/1174, BOA 3/1306, BOA 4/208, BOA 4/310, BOA 4/440, BOA 4/657, BOA 4/725, BOA 5/562, BOA 5/806 and BOA 5/1006.

[34] BOA 5/561, BOA 5/894 and BOA 6/259.

[35] BOA 3/303, BOA 3/527, BOA 3/1075, BOA 4/151, BOA 4/885, BOA 4/991, BOA 4/1023, BOA 5/848 and BOA 6/185.

[36] BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 3/198, BOA 3/565, BOA 3/619, BOA 3/819, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/938, BOA 3/988, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1067, BOA 3/1118, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1190, BOA 3/1193, BOA 4/107, BOA 4/168, BOA 4/216, BOA 4/431, BOA 4/641, BOA 4/754, BOA 4/843, BOA 4/844, BOA 4/991, BOA 4/1023, BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/343, BOA 5/365, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/515, BOA 5/579, BOA 5/918, BOA 6/185, BOA 6/187, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/359, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/420, BOA 6/443, BOA 6/445, BOA 6/495, BOA 6/533, BOA 6/539 and BOA 6/598.

[37] BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 3/198, BOA 3/410, BOA 3/565, BOA 3/618, BOA 3/619, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/891, BOA 3/935, BOA 3/938, BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1067, BOA 3/1118, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1190, BOA 3/1193, BOA 3/1296, BOA 4/107, BOA 4/168, BOA 4/173, BOA 4/216, BOA 4/431, BOA 4/442, BOA 4/492, BOA 4/641, BOA 4/754, BOA 4/843, BOA 4/844, BOA 5/3, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/343, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/515, BOA 5/579, BOA 5/822, BOA 5/918, BOA 5/1008, BOA 6/124, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/356, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/420, BOA 6/422, BOA 6/443, BOA 6/445, BOA 6/464, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588, BOA 6/592 and BOA 6/598.

[38] BOA 3/559, BOA 3/833, BOA 3/837, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/924, BOA 3/936, BOA 3/938, BOA 3/954, BOA 3/1007, BOA 4/118, BOA 4/135, BOA 4/350, BOA 4/440, BOA 4/526, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/689, BOA 4/736, BOA 4/786, BOA 4/791, BOA 5/783, BOA 5/785, BOA 6/87, BOA 6/118, BOA 6/164, BOA 6/313, BOA 6/317, BOA 6/356, BOA 6/442 and BOA 6/530.

"devolution of chattels to the waqf"[39], "istibdal (exchanging)"[40], "rental income of the waqf (icare-i muaccele 'advance wage' and icare-i müeccele 'annual wage')"[41], "muqâtaa income of the waqf"[42], "accounting of the waqf"[43], "tevliyet (bare trustee)"[44], "waqf staff and intermeddling to the staff"[45], "wage of

[39] BOA 4/1031 and BOA 5/12.

[40] BOA 3/89, BOA 3/118, BOA 3/198, BOA 3/410, BOA 3/565, BOA 3/574, BOA 3/618, BOA 3/619, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/833, BOA 3/837, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/891, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/924, BOA 3/935, BOA 3/936, BOA 3/938, BOA 3/954, BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1007, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1057, BOA 3/1058, BOA 3/1067, BOA 3/1118, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1190, BOA 3/1193, BOA 3/1296, BOA 4/107, BOA 4/118, BOA 4/168, BOA 4/173, BOA 4/216, BOA 4/350, BOA 4/431, BOA 4/442, BOA 4/526, BOA 4/641, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/689, BOA 4/736, BOA 4/754, BOA 4/791, BOA 4/843, BOA 4/844, BOA 4/862, BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/343, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/509, BOA 5/515, BOA 5/539, BOA 5/783, BOA 5/785, BOA 5/822, BOA 5/918, BOA 5/1008, BOA 6/87, BOA 6/118, BOA 6/124, BOA 6/125, BOA 6/129, BOA 6/164, BOA 6/183, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/261, BOA 6/313, BOA 6/317, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/339, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/420, BOA 6/426, BOA 6/442, BOA 6/443, BOA 6/445, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588 and BOA 6/598.

[41] BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 3/118, BOA 3/198, BOA 3/303, BOA 3/410, BOA 3/565, BOA 3/618, BOA 3/619, BOA 3/761, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/893, BOA 3/935, BOA 3/938, BOA 3/954, BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1007, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1193, BOA 4/107, BOA 4/118, BOA 4/151, BOA 4/168, BOA 4/173, BOA 4/216, BOA 4/350, BOA 4/431, BOA 4/442, BOA 4/492, BOA 4/526, BOA 4/641, BOA 4/664, BOA 4/689, BOA 4/736, BOA 4/754, BOA 4/843, BOA 4/844, BOA 4/885, BOA 4/991, BOA 4/1023, BOA 5/3, BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/343, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/515, BOA 5/579, BOA 5/785, BOA 5/822, BOA 5/918, BOA 5/1008, BOA 6/87, BOA 6/118, BOA 6/124, BOA 6/125, BOA 6/164, BOA 6/183, BOA 6/185, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/317, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/339, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/420, BOA 6/422, BOA 6/443, BOA 6/445, BOA 6/464, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/530, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588, BOA 6/592 and BOA 6/598.

[42] BOA 3/559, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/924, BOA 3/935, BOA 3/936, BOA 3/954, BOA 3/1007, BOA 4/135, BOA 4/440, BOA 4/492, BOA 4/526, BOA 4/657, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/725, BOA 4/791, BOA 4/885, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 6/12, BOA 6/469 and BOA 6/530.

[43] BOA 3/538, BOA 4/661, BOA 5/562, BOA 5/647, BOA 6/12 and BOA 6/234.

[44] BOA 3/538, BOA 3/559, BOA 3/786, BOA 3/918, BOA 3/1238, BOA 3/1249, BOA 3/1252, BOA 3/1306, BOA 4/208, BOA 4/310, BOA 4/575, BOA 4/725, BOA 4/885, BOA 4/918, BOA 5/272, BOA 5/806 and BOA 6/12.

[45] BOA 3/1234, BOA 4/310, BOA 4/575, BOA 4/725, BOA 4/803, BOA 4/814, BOA 4/931, BOA 5/239, BOA 5/966, BOA 5/993, BOA 6/55, BOA 6/387, BOA 6/402 and BOA 6/469.

waqf staff"[46], "cash waqfs", "evlatlık (family waqfs, made to last) waqfs"[47], "intermeddling, suppression and occupancy to the waqf's place"[48], "intermeddling to the waqf's place by heir, trustee etc."[49], "repair and overhaul of the waqf or the tenant"[50] and "other disputes"[51].

These waqf problem issues experienced in Istanbul, were analyzed according to Istanbul's main areas in that period (*Surici*, *Galata*, *Uskudar* and *Haslar*) and the distribution of religion of the parties.

Table 9. Distribution of Waqf Problems Experienced in Istanbul in the Eighteenth-Century, by Istanbul's Townships and Religion of Parties

	CONFLICT ISSUES																	
	Lease of the waqf's place	Lease of icareteyn (double rent) procedure	Tenancy of the waqf's place and leasehold place of waqf	Using of the waqf's place	Devolution of chattels to the waqf	Istibdal (exchanging)	Rental income of the waqf	Muqâtaa income of the waqf	Accounting of the waqf	Tevliyet (bare trustee)	Waqf staff and intermeddling to the staff	Wage of waqf staff	Cash waqfs	Evlatlık (family waqfs) waqfs	Intermeddling, suppression and occupancy to the waqf's place	Intermeddling to the waqf's place by heir, trustee etc.	Repair and overhaul of the waqf or the tenant	Other disputes
I. REGION	**9**	**55**	**77**	**31**	**2**	**109**	**98**	**23**	**6**	**17**	**14**	**6**	**-**	**12**	**29**	**2**	**7**	**3**
a.SURICI	3	48	68	22	1	95	81	15	6	8	3	2	-	2	2	-	4	2
b.GALATA	-	2	2	1	-	3	3	1	-	-	3	-	-	1	4	-	-	-
c.USKUDAR	4	5	4	4	-	10	9	1	-	5	6	4	-	2	10	2	2	-
d.HASLAR	2	-	3	4	1	1	5	6	-	4	2	-	-	7	13	-	1	1
II. RELIGIOUS COMPOSITION	**9**	**55**	**77**	**31**	**2**	**109**	**98**	**23**	**6**	**17**	**14**	**6**	**-**	**12**	**29**	**2**	**7**	**3**
a.MUSLIM	9	53	75	31	2	107	96	23	6	17	14	6	-	12	29	2	7	3
b.NON-MUSLIM	-	2	2	-	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

When the results of classification shown in Table 9 are evaluated, the waqf issues experienced in Istanbul as *istibdal (exchanging)* (56.8%) mainly arise in the *Surici* district and among *Muslim* citizens.

[46] BOA 3/538, BOA 3/919, BOA 5/239, BOA 5/956, BOA 6/12 and BOA 6/402.

[47] BOA 3/559, BOA 3/1138, BOA 3/1174, BOA 3/1306, BOA 4/208, BOA 4/310, BOA 4/440, BOA 4/657, BOA 4/725, BOA 5/562, BOA 5/806 and BOA 5/1006.

[48] BOA 3/1075, BOA 3/1138, BOA 3/1174, BOA 3/1238, BOA 3/1295, BOA 3/1377, BOA 4/87, BOA 4/135, BOA 4/167, BOA 4/194, BOA 4/208, BOA 4/252, BOA 4/336, BOA 4/363, BOA 4/657, BOA 4/948, BOA 4/968, BOA 4/981, BOA 4/1003, BOA 5/119, BOA 5/539, BOA 5/573, BOA 5/586, BOA 5/848, BOA 5/1006, BOA 6/55, BOA 6/247, BOA 6/422 and BOA 6/530.

[49] BOA 3/1377 and BOA 5/573.

[50] BOA 3/761, BOA 4/151, BOA 4/991, BOA 5/562, BOA 5/806, BOA 6/402 and BOA 6/437.

[51] BOA 5/561, BOA 5/894 and BOA 6/259.

Indeed, in the analysis of the problems in Istanbul waqfs, carried out according to the Istanbul's townships, it has been seen that; in *Surici* township *istibdal (exchanging)* (77.2%) issue; in *Galata* township *intermeddling, suppression and occupancy to the waqf's place* (44.4%) issue, in *Uskudar* township also *istibdal (exchanging)* (27%) and *intermeddling, suppression and occupancy to the waqf's place* (27%) issues and in *Haslar* township also *intermeddling, suppression and occupancy to the waqf's place* (56.5%) issue are generally the main topics.

However, when religious distribution of these waqf's problems is analyzed; while the *Muslim* citizens usually have problems like *istibdal (exchanging)* (107 cases and 56.3%), *rental income of the waqf (icare-i muaccele 'advance wage' and icare-i müeccele 'annual wage')* (96 cases and 50.5%), *tenancy of the waqf's place and leasehold place of waqf* (75 cases and 39.5%) and *lease of icareteyn (double rent) procedure* (53 cases and 27.9%); it has been observed that *Non-Muslim* citizens also usually have problems also related to *lease of icareteyn (double rent) procedure* (2 cases and 25%), *tenancy of the waqf's place and leasehold place of waqf* (2 cases and 25%), *istibdal (exchanging)* (2 cases and 25%) and *rental income of the waqf (icare-i muaccele 'advance wage' and icare-i müeccele 'annual wage')* (2 cases and also 25%).

D. The Grading of the Waqf Problems Experienced in Istanbul in the Eighteenth-Century in Accordance with the Social Positions of Dispute Parties

The data related to the social positions of parties experiencing problems in Istanbul may also be obtained from *Istanbul Ahkâm Registers*. For this purpose, it is a necessity that parties of the judgement given should be determined. In judgement records, the party applying to the kadi is entitled as *the applicant* (plaintiff) and the other party on whom the judgement is given is entitled as *the complainee* (defendant). These two parties are subjected to the discrimination in accordance with the social positioning of the period as *the askeri* or *the reaya* (and as *the urbanite* or *the villager*).

Table 10. The Social Positions of the Parties of Waqf Problems Experienced in Istanbul in Eighteenth-Century

SOCIAL POSITION	SOCIAL POSITIONS OF APPLICANT		SOCIAL POSITIONS OF COMPLAINEE	
	CASES	*PERCENTAGE*	CASES	*PERCENTAGE*
I. ASKERI	**8**	**4.2%**	**9**	**4.7%**
A. Urbanite	5	62.5%	8	88.9%
B. Villager	3	37.5%	1	11.1%
II. REAYA	**184**	**95.8%**	**183**	**95.3%**
A. Urbanite	166	90.2%	163	89.1%
B. Villager	18	9.8%	20	10.9%

When Table 10 is analyzed, it will be detected that according to the *Ahkâm Registers*, from the two parties having problems between them in Istanbul, both *the applicant* party and *the complainee* party consist of the class residing in the city. A very high percentage of *applicants* as 95.8% applying to the central administration for the solution of the problems consists of *reaya* (90.2% of dwelling in centrum[52]).[53] Accordingly, 95.3% of *the complainees*

[52] BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 3/118, BOA 3/198, BOA 3/410, BOA 3/527, BOA 3/538, BOA 3/565, BOA 3/574, BOA 3/618, BOA 3/619, BOA 3/761, BOA 3/786, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/833, BOA 3/837, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/891, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/919, BOA 3/924, BOA 3/935, BOA 3/936, BOA 3/938, BOA 3/954, BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1007, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1067, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1174, BOA 3/1190, BOA 3/1234, BOA 3/1238, BOA 3/1249, BOA 3/1252, BOA 3/1295, BOA 3/1296, BOA 3/1306, BOA 4/87, BOA 4/107, BOA 4/118, BOA 4/151, BOA 4/167, BOA 4/168, BOA 4/173, BOA 4/208, BOA 4/310, BOA 4/350, BOA 4/363, BOA 4/431, BOA 4/442, BOA 4/492, BOA 4/526, BOA 4/575, BOA 4/591, BOA 4/641, BOA 4/661, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/689, BOA 4/736, BOA 4/754, BOA 4/786, BOA 4/791, BOA 4/814, BOA 4/843, BOA 4/844, BOA 4/862, BOA 4/885, BOA 4/918, BOA 4/931, BOA 4/991, BOA 4/1003, BOA 4/1023, BOA 4/1031, BOA 5/3, BOA 5/12, BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/239, BOA 5/254, BOA 5/272, BOA 5/275, BOA 5/343, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/509, BOA 5/515, BOA 5/539, BOA 5/561, BOA 5/562, BOA 5/579, BOA 5/586, BOA 5/647, BOA 5/783, BOA 5/785, BOA 5/806, BOA 5/822, BOA 5/848, BOA 5/894, BOA 5/918, BOA 5/956, BOA 5/966, BOA 5/993, BOA 5/1006, BOA 5/1008, BOA 6/12, BOA 6/55, BOA 6/87, BOA 6/118, BOA 6/124, BOA 6/125, BOA 6/129, BOA 6/164, BOA 6/183, BOA 6/185, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/234, BOA 6/247, BOA 6/259, BOA 6/261, BOA 6/313, BOA 6/317, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/339, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/387, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/402, BOA 6/420, BOA 6/422, BOA 6/426, BOA 6/437, BOA 6/442, BOA 6/443, BOA 6/464, BOA 6/469, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588, BOA 6/592 and BOA 6/598.

forming the other party of the judgement composes of *reaya* (also 89.1% of dwelling in centrum[54]).[55]

Our other question regarding the social positions of the parties is to determine which parts experiences the waqf's problems, in other words to determine "who complains whom?". For this reason, book records are classified regarding the social positions of both parts together.

---

[53] Besides, in *the applicant* part of *the askeri*(*urbanite*): BOA 3/1118, BOA 3/1138, BOA 3/1193, BOA 4/194 and BOA 4/252. In *the applicant* part of *the askeri*(*villager*): BOA 3/1058, BOA 3/1075 and BOA 3/1377. In *the applicant* part of *the reaya*(*villager*): BOA 3/303, BOA 3/559, BOA 3/918, BOA 3/1057, BOA 4/135, BOA 4/216, BOA 4/336, BOA 4/440, BOA 4/657, BOA 4/725, BOA 4/803, BOA 4/948, BOA 4/968, BOA 4/981, BOA 5/119, BOA 5/573, BOA 6/445 and BOA 6/530.

[54] BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 3/118, BOA 3/198, BOA 3/410, BOA 3/527, BOA 3/538, BOA 3/565, BOA 3/574, BOA 3/618, BOA 3/619, BOA 3/761, BOA 3/786, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/833, BOA 3/837, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/891, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/919, BOA 3/924, BOA 3/935, BOA 3/936, BOA 3/938, BOA 3/954, BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1007, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1067, BOA 3/1118, BOA 3/1138, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1174, BOA 3/1190, BOA 3/1193, BOA 3/1234, BOA 3/1238, BOA 3/1249, BOA 3/1252, BOA 3/1295, BOA 3/1296, BOA 3/1306, BOA 4/87, BOA 4/107, BOA 4/118, BOA 4/151, BOA 4/167, BOA 4/168, BOA 4/208, BOA 4/350, BOA 4/363, BOA 4/431, BOA 4/492, BOA 4/526, BOA 4/575, BOA 4/641, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/689, BOA 4/736, BOA 4/754, BOA 4/786, BOA 4/791, BOA 4/814, BOA 4/843, BOA 4/844, BOA 4/862, BOA 4/885, BOA 4/918, BOA 4/931, BOA 4/991, BOA 4/1003, BOA 4/1023, BOA 4/1031, BOA 5/3, BOA 5/12, BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/239, BOA 5/254, BOA 5/272, BOA 5/275, BOA 5/343, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/509, BOA 5/515, BOA 5/539, BOA 5/561, BOA 5/562, BOA 5/579, BOA 5/586, BOA 5/647, BOA 5/783, BOA 5/785, BOA 5/806, BOA 5/822, BOA 5/848, BOA 5/894, BOA 5/918, BOA 5/956, BOA 5/993, BOA 5/1006, BOA 5/1008, BOA 6/12, BOA 6/55, BOA 6/87, BOA 6/118, BOA 6/124, BOA 6/125, BOA 6/129, BOA 6/164, BOA 6/183, BOA 6/185, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/234, BOA 6/247, BOA 6/259, BOA 6/261, BOA 6/313, BOA 6/317, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/339, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/387, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/402, BOA 6/420, BOA 6/422, BOA 6/426, BOA 6/437, BOA 6/442, BOA 6/443, BOA 6/464, BOA 6/469, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588, BOA 6/592 and BOA 6/598.

[55] Moreover, in *the complainee* part of *the askeri*(*urbanite*): BOA 4/173, BOA 4/194, BOA 4/252, BOA 4/310, BOA 4/442, BOA 4/591, BOA 4/661 and BOA 5/966. In *the complainee* part of *the askeri*(*villager*): BOA 4/336. In *the complainee* part of *the reaya*(*villager*): BOA 3/303, BOA 3/559, BOA 3/918, BOA 3/1057, BOA 3/1058, BOA 3/1075, BOA 3/1377, BOA 4/135, BOA 4/216, BOA 4/440, BOA 4/657, BOA 4/725, BOA 4/803, BOA 4/948, BOA 4/968, BOA 4/981, BOA 5/119, BOA 5/573, BOA 6/445 and BOA 6/530.

Table 11. Mutual Social Positions of Parties of the Waqf Problems Experienced in Istanbul in Eighteenth-Century: Who Complains Whom?

SOCIAL POSITIONS OF THE CASE PARTIES		CASES	*PERCENTAGE*
APPLICANT	COMPLAINEE		
I. ASKERI	ASKERI	2	1%
II. ASKERI	REAYA	6	3.1%
III. REAYA	REAYA	177	92.2%
IV. REAYA	ASKERI	7	3.6%

As can be seen in Table 11, in the eighteenth-century, waqf's problems in Istanbul were mostly experienced among *the reaya* ones. In that, while both parties consist of *the reaya* at a very high rate like 92.2% of prejudgements[56], 3.6% of it was experienced between "*the reaya* and *the askeri*"[57], 3.1% of it was

[56] BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 3/118, BOA 3/198, BOA 3/303, BOA 3/410, BOA 3/527, BOA 3/538, BOA 3/559, BOA 3/565, BOA 3/574, BOA 3/618, BOA 3/619, BOA 3/761, BOA 3/786, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/833, BOA 3/837, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/891, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/918, BOA 3/919, BOA 3/924, BOA 3/935, BOA 3/936, BOA 3/938, BOA 3/954, BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1007, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1057, BOA 3/1067, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1174, BOA 3/1190, BOA 3/1234, BOA 3/1238, BOA 3/1249, BOA 3/1252, BOA 3/1295, BOA 3/1296, BOA 3/1306, BOA 4/87, BOA 4/107, BOA 4/118, BOA 4/135, BOA 4/151, BOA 4/167, BOA 4/168, BOA 4/208, BOA 4/216, BOA 4/350, BOA 4/363, BOA 4/431, BOA 4/440, BOA 4/492, BOA 4/526, BOA 4/575, BOA 4/641, BOA 4/657, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/689, BOA 4/725, BOA 4/736, BOA 4/754, BOA 4/786, BOA 4/791, BOA 4/803, BOA 4/814, BOA 4/843, BOA 4/844, BOA 4/862, BOA 4/885, BOA 4/918, BOA 4/931, BOA 4/948, BOA 4/968, BOA 4/981, BOA 4/991, BOA 4/1003, BOA 4/1023, BOA 4/1031, BOA 5/3, BOA 5/12, BOA 5/119, BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/239, BOA 5/254, BOA 5/272, BOA 5/275, BOA 5/343, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/509, BOA 5/515, BOA 5/539, BOA 5/561, BOA 5/562, BOA 5/573, BOA 5/579, BOA 5/586, BOA 5/647, BOA 5/783, BOA 5/785, BOA 5/806, BOA 5/822, BOA 5/848, BOA 5/894, BOA 5/918, BOA 5/956, BOA 5/993, BOA 5/1006, BOA 5/1008, BOA 6/12, BOA 6/55, BOA 6/87, BOA 6/118, BOA 6/124, BOA 6/125, BOA 6/129, BOA 6/164, BOA 6/183, BOA 6/185, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/234, BOA 6/247, BOA 6/259, BOA 6/261, BOA 6/313, BOA 6/317, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/339, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/387, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/402, BOA 6/420, BOA 6/422, BOA 6/426, BOA 6/437, BOA 6/442, BOA 6/443, BOA 6/445, BOA 6/464, BOA 6/469, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/530, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588, BOA 6/592 and BOA 6/598.

[57] BOA 4/173, BOA 4/310, BOA 4/336, BOA 4/442, BOA 4/591, BOA 4/661 and BOA 5/966.

experienced between "the *askeri* and the *reaya*"[58] and only 0.5% of it was experienced between two *askeri*"[59].

In conclusion, the religion of the parties was determined in the analysis of judgements in accordance with the social positions. Within this framework, the religious distributions of *the applicant* party and *the complainee* party are determined from judgements given in accordance with their social positions and are tabulated.

Table 12. The Religious Distributions of *The Applicants* Applying for the Solution of Their Waqf Problems in Istanbul in the Eighteenth-Century in Accordance with Their Social Positions

SOCIAL POSITION OF APPLICANT	RELIGION OF APPLICANT				
	I. MUSLIM	II. NON-MUSLIM	A. Dhimmi	B. Jews	C. Nazarene
I. ASKERI	8	-	-	-	-
II. REAYA	182	2	2	-	-
TOTAL	190	2	2	-	-

As can be followed with Table 12, it is detected that while 8 of *the askeri* are *Muslims*; 182 (98.9%) of *the reaya* are *Muslims* and 1.1% of them *Non-Muslim*s (only 2 cases *Dhimmi*) from *the applicant*s applying for the solution of waqf's problems in the related period.

Table 13. The Religious Distributions of *The Complainee* Party in Problems Experienced in the Waqf System of Istanbul, in the Eighteenth-Century in Accordance with Its Social Position

SOCIAL POSITION OF COMPLAINEE	RELIGION OF COMPLAINEE				
	I. MUSLIM	II. NON-MUSLIM	A. Dhimmi	B. Jews	C. Nazarene
I. ASKERI	9	-	-	-	-
II. REAYA	177	6	5	-	1
TOTAL	186	6	5	-	1

[58] BOA 3/1058, BOA 3/1075, BOA 3/1118, BOA 3/1138, BOA 3/1193 and BOA 3/1377.
[59] BOA 4/194 and BOA 4/252.

Also, similar results have been obtained in religious distributions analyzed in accordance with the social position of *the complainee* party. As can be seen in Table 13, *the askeri* and *the reaya* composing of *the complainee* party are also mostly *Muslim*s. In that, while all 9 *askeri* complained are *Muslims*, a very high rate of *reaya* as 96.7% (177 cases) are also *Muslims* (and only 6 cases *Non-Muslims).*

E. The Grading of the Parties of Waqf Problems Experienced in Istanbul in the Eighteenth-Century in Accordance with Their Religions

The data about the religious characteristics of the persons being a party to the waqf's problems seen in between 1750-1762 years are obtained from the records of *Istanbul Ahkâm Registers*. According to the record systematic of *Ahkâm Register*, the religious characteristics of two parties having a dispute between themselves are mentioned with their names. From this point of view, the purpose is to classify parties having a dispute between themselves in accordance with their religions and (i) "the distributions of *Muslim* and *Non-Muslim* in judgements" and (ii) "the mutual religions of the parties" are analyzed.

In the relevant period, the religious distributions of *the applicant* and *the complainee* parties having disputes between themselves are evaluated in terms of *Muslim* and *Non-Muslim*.

Table 14. Religions of the Parties Experiencing Problems in Istanbul in the Eighteenth-Century: *Muslim* and *Non-Muslim* Distributions

RELIGIOUS COMPOSITION	RELIGION OF APPLICANT		RELIGION OF COMPLAINEE	
	CASES	*PERCENTAGE*	CASES	*PERCENTAGE*
I. MUSLIM	**190**	**99%**	**186**	**96.9%**
II. NON-MUSLIM	**2**	**1%**	**6**	**3.1%**
A. Dhimmi	2	100%	5	83.3%
B. Jews	-	-	-	-
C. Nazarene	-	-	1	16.7%

When this classification concluded in Table 14 is analyzed, it will be seen that *Muslim* people have intensity in both parties experiencing problems in Istanbul in the related period. In that, while 99%[60] of *the applicant*s and 96.9%[61]

[60] BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 3/118, BOA 3/198, BOA 3/303, BOA 3/410, BOA 3/527, BOA 3/538, BOA 3/559, BOA 3/565, BOA 3/574, BOA 3/618, BOA 3/619, BOA 3/761,

BOA 3/786, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/833, BOA 3/837, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/891, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/918, BOA 3/919, BOA 3/924, BOA 3/935, BOA 3/936, BOA 3/938, BOA 3/954, BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1007, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1057, BOA 3/1058, BOA 3/1067, BOA 3/1075, BOA 3/1118, BOA 3/1138, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1174, BOA 3/1190, BOA 3/1193, BOA 3/1234, BOA 3/1238, BOA 3/1249, BOA 3/1252, BOA 3/1295, BOA 3/1296, BOA 3/1306, BOA 3/1377, BOA 4/87, BOA 4/107, BOA 4/118, BOA 4/135, BOA 4/151, BOA 4/167, BOA 4/168, BOA 4/173, BOA 4/194, BOA 4/208, BOA 4/216, BOA 4/252, BOA 4/310, BOA 4/336, BOA 4/350, BOA 4/363, BOA 4/431, BOA 4/440, BOA 4/442, BOA 4/492, BOA 4/526, BOA 4/575, BOA 4/591, BOA 4/641, BOA 4/657, BOA 4/661, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/689, BOA 4/725, BOA 4/736, BOA 4/754, BOA 4/786, BOA 4/791, BOA 4/803, BOA 4/814, BOA 4/844, BOA 4/862, BOA 4/885, BOA 4/918, BOA 4/931, BOA 4/948, BOA 4/968, BOA 4/981, BOA 4/991, BOA 4/1003, BOA 4/1023, BOA 4/1031, BOA 5/3, BOA 5/12, BOA 5/119, BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/239, BOA 5/254, BOA 5/272, BOA 5/275, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/509, BOA 5/515, BOA 5/539, BOA 5/561, BOA 5/562, BOA 5/573, BOA 5/579, BOA 5/586, BOA 5/647, BOA 5/783, BOA 5/785, BOA 5/806, BOA 5/822, BOA 5/848, BOA 5/894, BOA 5/918, BOA 5/956, BOA 5/966, BOA 5/993, BOA 5/1006, BOA 5/1008, BOA 6/12, BOA 6/55, BOA 6/87, BOA 6/118, BOA 6/124, BOA 6/125, BOA 6/129, BOA 6/164, BOA 6/183, BOA 6/185, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/234, BOA 6/247, BOA 6/259, BOA 6/261, BOA 6/313, BOA 6/317, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/339, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/387, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/402, BOA 6/420, BOA 6/422, BOA 6/426, BOA 6/437, BOA 6/442, BOA 6/443, BOA 6/445, BOA 6/464, BOA 6/469, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/530, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588, BOA 6/592 and BOA 6/598.

[61] BOA 3/118, BOA 3/198, BOA 3/303, BOA 3/410, BOA 3/527, BOA 3/538, BOA 3/559, BOA 3/565, BOA 3/574, BOA 3/618, BOA 3/619, BOA 3/761, BOA 3/786, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/833, BOA 3/837, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/891, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/918, BOA 3/919, BOA 3/924, BOA 3/935, BOA 3/936, BOA 3/938, BOA 3/954, BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1007, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1057, BOA 3/1058, BOA 3/1067, BOA 3/1075, BOA 3/1118, BOA 3/1138, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1174, BOA 3/1190, BOA 3/1193, BOA 3/1234, BOA 3/1238, BOA 3/1249, BOA 3/1252, BOA 3/1295, BOA 3/1296, BOA 3/1306, BOA 3/1377, BOA 4/87, BOA 4/107, BOA 4/118, BOA 4/135, BOA 4/151, BOA 4/167, BOA 4/168, BOA 4/173, BOA 4/194, BOA 4/208, BOA 4/216, BOA 4/252, BOA 4/310, BOA 4/336, BOA 4/350, BOA 4/363, BOA 4/440, BOA 4/442, BOA 4/492, BOA 4/526, BOA 4/575, BOA 4/591, BOA 4/641, BOA 4/657, BOA 4/661, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/689, BOA 4/725, BOA 4/736, BOA 4/754, BOA 4/786, BOA 4/791, BOA 4/803, BOA 4/843, BOA 4/862, BOA 4/885, BOA 4/918, BOA 4/931, BOA 4/948, BOA 4/968, BOA 4/981, BOA 4/991, BOA 4/1003, BOA 4/1023, BOA 4/1031, BOA 5/3, BOA 5/12, BOA 5/119, BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/239, BOA 5/254, BOA 5/272, BOA 5/275, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/509, BOA 5/515, BOA 5/539, BOA 5/561, BOA 5/562, BOA 5/573, BOA 5/579, BOA 5/586, BOA 5/647, BOA 5/783, BOA 5/785, BOA 5/806, BOA 5/822, BOA 5/848, BOA 5/894, BOA 5/918, BOA 5/956, BOA 5/966, BOA 5/993, BOA 5/1006, BOA 5/1008, BOA 6/12, BOA 6/55, BOA 6/87, BOA 6/118, BOA 6/124, BOA 6/125, BOA 6/129, BOA 6/164, BOA 6/183, BOA 6/185, BOA 6/187, BOA

of *the complainees* are *Muslim*s; only 1%[62] of *the applicant*s and 3.1%[63] of *the complainee*s are *Non-Muslim*s. Also, it is determined that these *Non-Muslim*s are mainly *Dhimmi*.

Also, the data related to the mutual religious characteristics of the parties having disputes between themselves is obtained from *Istanbul Ahkâm Registers* analyzed with relation to the eighteenth-century.

Table 15. The Mutual Religions of the Parties Having Disputes Between Themselves in Istanbul in the Eighteenth-Century

THE MUTUAL RELIGIONS OF THE PARTIES		CASES	*PERCENTAGE*
APPLICANT	COMPLAINEE		
I. MUSLIM	**MUSLIM**	**185**	**96.4%**
II. MUSLIM	**NON-MUSLIM**	**5**	**2.6%**
A. MUSLIM	DHIMMI	5	100%
B. MUSLIM	JEWS	-	-
C. MUSLIM	NAZARENE	-	-
III. NON-MUSLIM	**MUSLIM**	**1**	**0.5%**
A. DHIMMI	MUSLIM	1	100%
B. JEWS	MUSLIM	-	-
C. NAZARENE	MUSLIM	-	-
III. NON-MUSLIM	**NON-MUSLIM**	**1**	**0.5%**
A. DHIMMI	DHIMMI	-	-
B. DHIMMI	NAZARENE	1	100%
C. JEWS	DHIMMI	-	-

As can be seen in Table 15, waqf's problems experienced in Istanbul in the eighteenth-century have mainly appeared between two *Muslims*. According to the related *Ahkâm Registers*, 99.5% of the prejudgements related to the waqf

6/226, BOA 6/234, BOA 6/247, BOA 6/259, BOA 6/261, BOA 6/313, BOA 6/317, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/339, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/387, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/402, BOA 6/420, BOA 6/422, BOA 6/426, BOA 6/437, BOA 6/442, BOA 6/443, BOA 6/445, BOA 6/464, BOA 6/469, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/530, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588, BOA 6/592 and BOA 6/598.

62 *Dhimmi* of *the applicant*: BOA 4/843 and BOA 5/343.

63 *Dhimmi* of *the complainee*: BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 4/431, BOA 4/814 and BOA 4/844. *Nazarene* of *the complainee*: BOA 5/343.

disputes are for the *Muslim* subject. Also, 96.4% of the waqf's problems have occurred between two *Muslims*[64].

On the other hand, it can be seen in only 6 cases of all 192 cases in the related period that at least one of the parties is *Non-Muslim*. In that, 2.6% of prejudgements concerning the problems is between "*Muslim* and *Non-Muslim*"[65] (all of these are between "*Muslim* and *Dhimmi*"), 0.5% of it is between "*Non-Muslim* and *Muslim*"[66] (all of these are between "*Dhimmi* and *Muslim*") and also 0.5% of it is between two *Non-Muslims*[67] (all of these are between "*Dhimmis* and *Nazarene*")*.*

[64] BOA 3/118, BOA 3/198, BOA 3/303, BOA 3/410, BOA 3/527, BOA 3/538, BOA 3/559, BOA 3/565, BOA 3/574, BOA 3/618, BOA 3/619, BOA 3/761, BOA 3/786, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/833, BOA 3/837, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/891, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/918, BOA 3/919, BOA 3/924, BOA 3/935, BOA 3/936, BOA 3/938, BOA 3/954, BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1007, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1057, BOA 3/1058, BOA 3/1067, BOA 3/1075, BOA 3/1118, BOA 3/1138, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1174, BOA 3/1190, BOA 3/1193, BOA 3/1234, BOA 3/1238, BOA 3/1249, BOA 3/1252, BOA 3/1295, BOA 3/1296, BOA 3/1306, BOA 3/1377, BOA 4/87, BOA 4/107, BOA 4/118, BOA 4/135, BOA 4/151, BOA 4/167, BOA 4/168, BOA 4/173, BOA 4/194, BOA 4/208, BOA 4/216, BOA 4/252, BOA 4/310, BOA 4/336, BOA 4/350, BOA 4/363, BOA 4/440, BOA 4/442, BOA 4/492, BOA 4/526, BOA 4/575, BOA 4/591, BOA 4/641, BOA 4/657, BOA 4/661, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/689, BOA 4/725, BOA 4/736, BOA 4/754, BOA 4/786, BOA 4/791, BOA 4/803, BOA 4/862, BOA 4/885, BOA 4/918, BOA 4/931, BOA 4/948, BOA 4/968, BOA 4/981, BOA 4/991, BOA 4/1003, BOA 4/1023, BOA 4/1031, BOA 5/3, BOA 5/12, BOA 5/119, BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/239, BOA 5/254, BOA 5/272, BOA 5/275, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/509, BOA 5/515, BOA 5/539, BOA 5/561, BOA 5/562, BOA 5/573, BOA 5/579, BOA 5/586, BOA 5/647, BOA 5/783, BOA 5/785, BOA 5/806, BOA 5/822, BOA 5/848, BOA 5/894, BOA 5/918, BOA 5/956, BOA 5/966, BOA 5/993, BOA 5/1006, BOA 5/1008, BOA 6/12, BOA 6/55, BOA 6/87, BOA 6/118, BOA 6/124, BOA 6/125, BOA 6/129, BOA 6/164, BOA 6/183, BOA 6/185, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/234, BOA 6/247, BOA 6/259, BOA 6/261, BOA 6/313, BOA 6/317, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/339, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/387, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/402, BOA 6/420, BOA 6/422, BOA 6/426, BOA 6/437, BOA 6/442, BOA 6/443, BOA 6/445, BOA 6/464, BOA 6/469, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/530, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588, BOA 6/592 and BOA 6/598.

[65] Between "*Muslim* and *Dhimmi"*: BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 4/431, BOA 4/814 and BOA 4/844.

[66] Between "*Dhimmi* and *Muslim"*: BOA 4/843.

[67] Between "*Dhimmi* and *Nazarene"*: BOA 5/343.

F. The Grading of the Problems Experienced in Istanbul in the Eighteenth-Century in Accordance with Years

The last classification in the *Ahkâm Registers* of the problems experienced in the waqf system of Istanbul in between 1750-1762 years period is based on the evaluation of judgements in accordance with years. Our intention in the classification of prejudgements in accordance with years is to determine how the frequency of waqf's problems change by years. Within this framework, dates of the judgement in the *Ahkâm Registers* are analyzed to make classification in accordance with years.

Table 16. Years in which Istanbul Waqf Problems are Experienced in the Eighteenth-Century

YEAR	CASES	*PERCENTAGE*
1750	5	2.6%
1751	1	0.5%
1752	7	3.6%
1753	20	10.4%
1754	16	8.3%
1755	12	6.3%
1756	12	6.3%
1757	15	7.8%
1758	21	10.9%
1759	17	8.9%
1760	13	6.8%
1761	19	9.9%
1762	34	17.7%
TOTAL	**192**	**100%**

When the classifications of problems seen in Istanbul waqf system in between 1750-1762 years as our analyzing period made on the basis of years –in table 16- are evaluated, it is detected that applications about waqf's problems are relatively high in between 1758-1762 years[68], it gradually decreases towards at

[68] The cases related to 1758 are BOA 4/754, BOA 4/786, BOA 4/791, BOA 4/803, BOA 4/814, BOA 4/843, BOA 4/844, BOA 4/862, BOA 4/885, BOA 4/918, BOA 4/931, BOA 4/948, BOA 4/968, BOA 4/981, BOA 4/991, BOA 4/1003, BOA 4/1023, BOA 4/1031, BOA 5/3, BOA 5/12 and BOA 5/119. The registers related to 1759 are BOA 5/133, BOA 5/157, BOA 5/202, BOA 5/203, BOA 5/228, BOA 5/239, BOA 5/254, BOA 5/272, BOA 5/275, BOA 5/343, BOA 5/365, BOA 5/409, BOA 5/497, BOA 5/500, BOA 5/509, BOA 5/515 and BOA 5/539. The cases regarding 1760 are BOA 5/561, BOA 5/562, BOA 5/573, BOA 5/579, BOA 5/586, BOA 5/647, BOA 5/783, BOA 5/785, BOA 5/806, BOA 5/822,

the beginning of 1750s. In that, while 1750-1762 years period; 54.2% (104 cases) of the waqf's problems experienced in Istanbul in 1758-1762 years period, 39.1% (75 cases) of them lived in 1753-1757 years period[69] and only %6.8 (13 cases) of them experienced in 1750-1752 years period[70]. Also it is pointed out that waqf's problems of Istanbul is relatively high especially in 1753 (10.4%), 1758 (10.9%) and 1762 (17.7%) years.

III. CONCLUSION

In Ottoman State, the waqf system had important role in social and economical development of the Ottoman cities. The waqf system provided the legal norms, local management, and self-contained economy to the cities. It can be said that, all state services, social, scientific, religious, and cultural life requirements were managed by waqf facilities.

This archive study having the aim of analyzing the waqf system in Istanbul in the eighteenth-century is based on the regimentation of *Istanbul Ahkâm Registers* of the period. With this purpose, records of *Istanbul Ahkâm*

BOA 5/848, BOA 5/894 and BOA 5/918. The decisions related to 1761 are BOA 5/956, BOA 5/966, BOA 5/993, BOA 5/1006, BOA 5/1008, BOA 6/12, BOA 6/55, BOA 6/87, BOA 6/118, BOA 6/124, BOA 6/125, BOA 6/129, BOA 6/164, BOA 6/183, BOA 6/185, BOA 6/187, BOA 6/226, BOA 6/234 and BOA 6/247. The cases related to 1762 are BOA 6/259, BOA 6/261, BOA 6/313, BOA 6/317, BOA 6/329, BOA 6/332, BOA 6/334, BOA 6/339, BOA 6/356, BOA 6/359, BOA 6/387, BOA 6/388, BOA 6/389, BOA 6/402, BOA 6/420, BOA 6/422, BOA 6/426, BOA 6/437, BOA 6/442, BOA 6/443, BOA 6/445, BOA 6/464, BOA 6/469, BOA 6/485, BOA 6/495, BOA 6/515, BOA 6/530, BOA 6/533, BOA 6/539, BOA 6/572, BOA 6/578, BOA 6/588, BOA 6/592 and BOA 6/598.

69 The cases regarding 1753 are BOA 3/761, BOA 3/786, BOA 3/799, BOA 3/802, BOA 3/819, BOA 3/833, BOA 3/837, BOA 3/842, BOA 3/847, BOA 3/853, BOA 3/891, BOA 3/893, BOA 3/907, BOA 3/918, BOA 3/919, BOA 3/924, BOA 3/935, BOA 3/936, BOA 3/938 and BOA 3/954. The decisions related to 1754 are BOA 3/988, BOA 3/989, BOA 3/1007, BOA 3/1019, BOA 3/1021, BOA 3/1057, BOA 3/1058, BOA 3/1067, BOA 3/1075, BOA 3/1118, BOA 3/1138, BOA 3/1154, BOA 3/1167, BOA 3/1174, BOA 3/1190 and BOA 3/1193. The cases related to 1755 are BOA 3/1234, BOA 3/1238, BOA 3/1249, BOA 3/1252, BOA 3/1295, BOA 3/1296, BOA 3/1306, BOA 3/1377, BOA 4/87, BOA 4/107, BOA 4/118 and BOA 4/135. The registers related to 1756 are BOA 4/151, BOA 4/167, BOA 4/168, BOA 4/173, BOA 4/194, BOA 4/208, BOA 4/216, BOA 4/252, BOA 4/310, BOA 4/336, BOA 4/350 and BOA 4/363. The cases regarding 1757 are BOA 4/431, BOA 4/440, BOA 4/442, BOA 4/492, BOA 4/526, BOA 4/575, BOA 4/591, BOA 4/641, BOA 4/657, BOA 4/661, BOA 4/664, BOA 4/674, BOA 4/689, BOA 4/725 and BOA 4/736.

70 The cases related to 1750 are BOA 3/74, BOA 3/89, BOA 3/118, BOA 3/198 and BOA 3/303. The registers related to 1751 are BOA 3/410. The cases regarding 1752 are BOA 3/527, BOA 3/538, BOA 3/559, BOA 3/565, BOA 3/574, BOA 3/618 and BOA 3/619.

Registers including waqf's problems related to the period between January 1750-December 1762 years are analyzed. In the related registers, 192 cases are detected related to the problems concerning the waqf system in Istanbul.

Each register detected is classified according to (i) the book numbers in the *Ahkâm Register*s, (ii) the application places according to the Istanbul townships, (iii) problems experienced in the waqf system, (iv) social positions of the parties, (v) religions of the parties, and (vi) year variables which are determined by ourselves.

Records related to the waqf's problems experienced in between 1750-1762 years in Istanbul take place in the 3-6 numbers of Ahkâm Books. In this period in which 192 judgements were given, it is determined that maximum decisions takes place in the book numbered 3 (57 cases and the 29.7% of total judgements).

According to Ahkâm Records, the most important problems experienced in Istanbul waqf system are related to the general subjects of *revenue and accounting of the waqf* (119 cases and 62% of total judgments) and *using, devolution and istibdal (exchanging) of the waqf's place* (116 cases and 60.4% of total judgments). These problems are respectively followed by titles as *lease of the waqf, rental procedures and tenancy* (88 cases and 45.8%), *intermeddling to the waqf and intermeddling of the waqf* (37 cases and 19.3%), *management, inspection, employee of the waqf and wages* (32 cases and 16.7%), *cash waqfs and evlatlık (made to last) waqfs* (12 cases and 6.2%) and *other issues* (3 cases and 1.6%).

The waqf's problems experienced in Istanbul in the eighteenth-century related to *istibdal (exchanging)* (109 cases and 56.8%), *rental income of the waqf (icare-i muaccele 'advance wage' and icare-i müeccele 'annual wage')* (98 cases and 51%), *tenancy of the waqf's place and leasehold place of waqf* (77 cases and 40.1%) and *lease of icareteyn (double rent) procedure* (55 cases and 28.6%). It is seen that "lease of the waqf's place" (9 cases and 4.7%), "lease of *icareteyn* (double rent) procedure" (55 cases and 28.6%) and "tenancy of the waqf's place and leasehold place of waqf" (77 cases and 40.1%) problems are experienced related to *lease of the waqf, rental procedures and tenancy* subjects. While problems of the "using of the waqf's place" (31 cases and 16.1%), "devolution of chattels to the waqf" (2 cases and 1%) and "*istibdal* (exchanging)" (109 cases and 56.8%) are mainly experienced in *using, devolution and istibdal(exchanging) of the waqf's place;* the *revenue and accounting of the waqf* subjects are generally for "rental income of the waqf (*icare-i muaccele* 'advance wage' and *icare-i müeccele* 'annual wage')" (98 cases and 51%), "*muqâtaa* income of the waqf" (23 cases and 12%) and "accounting of the waqf" (6 cases and 3.1%). Moreover, the concentration about *management, inspection, employee of the waqf and wages* are on the "*tevliyet*

(bare trustee)" (17 cases and 8.9%), "waqf staff and intermeddling to the staff" (14 cases and 7.3%) and "wage of waqf staff" (6 cases and 3.1%). The *cash waqfs and evlatlık (made to last) waqfs* are generally for "cash waqfs" (none of cases) and "*evlatlık* (family waqfs, made to last) waqfs" (12 cases and 6.3%). And the *intermeddling to the waqf and intermeddling of the waqf cash waqfs and evlatlık (made to last) waqfs* are generally for "intermeddling, suppression and occupancy to the waqf's place" (29 cases and 15.1%), "intermeddling to the waqf's place by heir, trustee etc." (2 cases and 1%) and "repair and overhaul of the waqf or the tenant" (7 cases and 3.6%).

In the eighteenth-century, Istanbul provincial border split up main two hinterlands as *Surici* and *Bilad-ı Selase* (*Galata*, *Uskudar* and *Haslar*). For this reason, shape of the study in accordance with the place is around *Surici*, *Galata*, *Uskudar* and *Haslar* (Eyup) regions and the sub-districts connected with them.

It is detected that in our related study period, maximum waqf's problems have been experienced in *Surici* region. While 64.1% of the Ahkâm records is related to the *Surici* region; 19.3% of it belongs to *Uskudar*, 12% of it belongs to *Haslar* and 4.7% of it belongs to *Galata* region. It is also seen that in the analysis based on the sub-districts related to the these *Bilad-ı Selase* regions, waqf's problems are centered upon the sub-districts of *Kapudagi* (33.3%) and *Bandirma* (11.1%) in *Galata* region; of *Gekbuze* (27%), *Kandiri* (10.8%) and *Yoros* (10.8%) in *Uskudar* region and of *Terkos* (43.5%) and *Catalca* (17.4%) in *Haslar* region.

When the distributions according to the subjects of waqf's problems experienced in these four regions of Istanbul are analyzed, it is detected that problem of *istibdal (exchanging)* (77.2%) is often experienced in *Surici;* problem of *intermeddling, suppression and occupancy to the waqf's place* (44.4%) is mainly experienced in *Galata;* problems of *istibdal (exchanging)* (27%) and *intermeddling, suppression and occupancy to the waqf's place* (27%) are mainly experienced in *Uskudar* township and problem of *intermeddling, suppression and occupancy to the waqf's place* (56.5%) is mainly experienced in *Haslar* townships.

In between the periods of 1750-1762 years, to evaluate the judgements of *Ahkâm Registers* given related to the waqf system in Istanbul according to the social classes of the parties, judgement are detailed as *the askeri* and *the reaya*. In conclusion of this grading, both *the applicant* party applying for the delivering of the judgement and *the complainee* party against whom the judgement is delivered consist of *the reaya* residing in the city center. In that, while a very high rate of *applicant*s applying to the central administration for the solution of problems experienced in Istanbul as 95.8% consist of *the reaya* (90.2% of whom settled in *urbanite*), 95.3% of *the complainee*s are composed of *the reaya* (also 89.1% of whom reşide in *urbanite*).

In the eighteenth-century, waqf's problems in Istanbul were mostly experienced among *the reaya* ones. In that, while both parties consist of *the reaya* at a very high rate like 92.2% of prejudgements. Moreover, 3.6% of them were experienced between "*the reaya* and *the askeri*", 3.1% of them were "the *askeri* and the *reaya*" and only 0.5% of them were experienced between two *askeri.*

Also, the data about the religious characteristics of parties experiencing waqf disputes between them are obtained from the records of *Istanbul Ahkâm Registers*. For this reason, judgements in the registers are evaluated by classifying as *Muslim* and *Non-Muslim*. In conclusion of the classification, it is determined that waqf's problems in Istanbul in the eighteenth-century are mainly experienced among *Muslim*s. According to the related *Ahkâm Registers*, 99.5% of judgements given related to the waqf disputes are for the *Muslim* subjects. In that, while 99% of *the applicant*s and 96.9% of *the complainee*s are *Muslim*s. Only 1% of *the applicant*s and 3.1% of *the complainee*s are *Non-Muslim*s (and mainly *Dhimmi*s). This situation supports the claim of the population of *Muslim*s in Istanbul in the eighteenth-century is more intensive than others.

On the other hand, it is seen that while *Muslim* subjects experience the problems related to *istibdal (exchanging)* (107 cases and 56.3%), *rental income of the waqf (icare-i muaccele 'advance wage' and icare-i müeccele 'annual wage')* (96 cases and 50.5%), *tenancy of the waqf's place and leasehold place of waqf* (75 cases and 39.5%) and *lease of icareteyn (double rent) procedure* (53 cases and 27.9%); *Non-Muslim* subjects also experience mainly the problems related to *lease of icareteyn (double rent) procedure* (2 cases and 25%), *tenancy of the waqf's place and leasehold place of waqf* (2 cases and 25%),*istibdal (exchanging)* (2 cases and 25%) and *rental income of the waqf (icare-i muaccele 'advance wage' and icare-i müeccele 'annual wage')* (2 cases and also 25%).

In conclusion, judgements given in *Istanbul Ahkâm Registers* related to the waqf system are evaluated in terms of time. For this reason, the registers belonging to the eighteenth-century (1750-1762) are classified in accordance with the years indicated in the judgements. In conclusion of the classification, it is detected that waqf's problems experienced in 1758-1762 years is relatively high and they have gradually decreased towards 1750-1752 years. Thus, while 54.2% of the problems is experienced in 1758-1762 years period, 6.8% of it is experienced in 1750-1752 years period. Complaints related to the waqf's problems in Istanbul intensified in respectively 1753, 1758 and 1762 years.

Besides, it is detected that waqf's problems were often experienced in *Surici* region in 1759-1762 years (60 cases), intensely in *Galata* region in 1753-1755 (5 cases) years, often in *Uskudar* region in also 1759-1762 (14 cases) years and intensely in *Haslar* region in 1756-1758 (13 cases) years.

REFERENCES

Archival Sources

Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA, Office of the Prime Minister Ottoman Archives), Bab-ı Asafi Divan-ı Hümayun Sicilleri Istanbul Ahkâm Defteri (A.DVNP. AHK. IS. d.) 3, case number (c.) 74, page (p.) 19, January 1750 (BOA 3/74).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 89, p. 23, February 1750 (BOA 3/89).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 118, p. 31, April 1750 (BOA 3/118).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 198, p. 52, July 1750 (BOA 3/198).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 303, p. 78, December 1750 (BOA 3/303).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 410, p. 106, June 1751 (BOA 3/410).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 527, p. 138, January 1752 (BOA 3/527).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 538, p. 140, February 1752 (BOA 3/538).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 559, p. 148, March 1752 (BOA 3/559).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 565, p. 150, March 1752 (BOA 3/565).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 574, p. 153, March 1752 (BOA 3/574).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 618, p. 165, June 1752 (BOA 3/618).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 619, p. 166, June 1752 (BOA 3/619).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 761, p. 199, March 1753 (BOA 3/761).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 786, p. 206, March 1753 (BOA 3/786).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 799, p. 210, April 1753 (BOA 3/799).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 802, p. 211, April 1753 (BOA 3/802).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 819, p. 217, May 1753 (BOA 3/819).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 833, p. 221, June 1753 (BOA 3/833).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 837, p. 222, June 1753 (BOA 3/837).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 842, p. 224, June 1753 (BOA 3/842).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 847, p. 226, July 1753 (BOA 3/847).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 853, p. 228, July 1753 (BOA 3/853).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 891, p. 238, September 1753 (BOA 3/891).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 893, p. 238, September 1753 (BOA 3/893).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 907, p. 242, October 1753 (BOA 3/907).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 918, p. 246, November 1753 (BOA 3/918).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 919, p. 246, November 1753 (BOA 3/919).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 924, p. 248, November 1753 (BOA 3/924).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 935, p. 251, November 1753 (BOA 3/935).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 936, p. 251, November 1753 (BOA 3/936).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 938, p. 252, November 1753 (BOA 3/938).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 954, p. 257, December 1753 (BOA 3/954).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 988, p. 266, January 1754 (BOA 3/988).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 989, p. 266, January 1754 (BOA 3/989).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1007, p. 271, February 1754 (BOA 3/1007).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1019, p. 275, March 1754 (BOA 3/1019).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1021, p. 275, March 1754 (BOA 3/1021).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1057, p. 286, May 1754 (BOA 3/1057).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1058, p. 286, May 1754 (BOA 3/1058).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1067, p. 289, May 1754 (BOA 3/1067).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1075, p. 291, May 1754 (BOA 3/1075).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1118, p. 302, June 1754 (BOA 3/1118).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1138, p. 309, August 1754 (BOA 3/1138).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1154, p. 313, September 1754 (BOA 3/1154).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1167, p. 317, October 1754 (BOA 3/1167).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1174, p. 319, November 1754 (BOA 3/1174).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1190, p. 323, November 1754 (BOA 3/1190).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1193, p. 324, November 1754 (BOA 3/1193).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1234, p. 337, January 1755 (BOA 3/1234).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1238, p. 339, January 1755 (BOA 3/1238).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1249, p. 343, February 1755 (BOA 3/1249).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1252, p. 344, February 1755 (BOA 3/1252).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1295, p. 359, March 1755 (BOA 3/1295).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1296, p. 359, March 1755 (BOA 3/1296).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1306, p. 362, June 1755 (BOA 3/1306).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 3, c. 1377, p. 384, June 1755 (BOA 3/1377).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 87, p. 31, November 1755 (BOA 4/87).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 107, p. 39, December 1755 (BOA 4/107).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 118, p. 44, December 1755 (BOA 4/118).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 135, p. 52, December 1755 (BOA 4/135).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 151, p. 57, February 1756 (BOA 4/151).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 167, p. 63, February 1756 (BOA 4/167).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 168, p. 64, March 1756 (BOA 4/168).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 173, p. 65, March 1756 (BOA 4/173).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 194, p. 71, March 1756 (BOA 4/194).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 208, p. 75, March 1756 (BOA 4/208).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 216, p. 77, March 1756 (BOA 4/216).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 252, p. 84, April 1756 (BOA 4/252).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 310, p. 101, July 1756 (BOA 4/310).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 336, p. 110, August 1756 (BOA 4/336).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 350, p. 114, September 1756 (BOA 4/350).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 363, p. 117, September 1756 (BOA 4/363).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 431, p. 137, January 1757 (BOA 4/431).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 440, p. 141, January 1757 (BOA 4/440).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 442, p. 142, January 1757 (BOA 4/442).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 492, p. 159, April 1757 (BOA 4/492).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 526, p. 171, May 1757 (BOA 4/526).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 575, p. 190, July 1757 (BOA 4/575).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 591, p. 196, July 1757 (BOA 4/591).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 641, p. 210, September 1757 (BOA 4/641).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 657, p. 215, September 1757 (BOA 4/657).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 661, p. 217, October 1757 (BOA 4/661).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 664, p. 218, October 1757 (BOA 4/664).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 674, p. 222, October 1757 (BOA 4/674).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 689, p. 226, November 1757 (BOA 4/689).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 725, p. 238, December 1757 (BOA 4/725).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 736, p. 241, December 1757 (BOA 4/736).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 754, p. 247, January 1758 (BOA 4/754).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 786, p. 259, February 1758 (BOA 4/786).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 791, p. 261, February 1758 (BOA 4/791).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 803, p. 268, March 1758 (BOA 4/803).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 814, p. 271, March 1758 (BOA 4/814).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 843, p. 284, March 1758 (BOA 4/843).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 844, p. 285, March 1758 (BOA 4/844).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 862, p. 292, April 1758 (BOA 4/862).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 885, p. 298, April 1758 (BOA 4/885).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 918, p. 309, May 1758 (BOA 4/918).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 931, p. 314, June 1758 (BOA 4/931).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 948, p. 318, July 1758 (BOA 4/948).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 968, p. 324, July 1758 (BOA 4/968).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 981, p. 329, July 1758 (BOA 4/981).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 991, p. 333, July 1758 (BOA 4/991).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 1003, p. 337, August 1758 (BOA 4/1003).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 1023, p. 343, August 1758 (BOA 4/1023).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 4, c. 1031, p. 346, August 1758 (BOA 4/1031).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 3, p. 2, September 1758 (BOA 5/3).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 12, p. 5, November 1758 (BOA 5/12).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 119, p. 38, December 1758 (BOA 5/119).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 133, p. 44, January 1759 (BOA 5/133).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 157, p. 48, February 1759 (BOA 5/157).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 202, p. 64, February 1759 (BOA 5/202).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 203, p. 64, February 1759 (BOA 5/203).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 228, p. 71, April 1759 (BOA 5/228).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 239, p. 75, April 1759 (BOA 5/239).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 254, p. 80, April 1759 (BOA 5/254).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 272, p. 86, June 1759 (BOA 5/272).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 275, p. 88, June 1759 (BOA 5/275).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 343, p. 110, August 1759 (BOA 5/343).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 365, p. 115, August 1759 (BOA 5/365).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 409, p. 131, September 1759 (BOA 5/409).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 497, p. 160, December 1759 (BOA 5/497).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 500, p. 161, December 1759 (BOA 5/500).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 509, p. 164, December 1759 (BOA 5/509).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 515, p. 167, December 1759 (BOA 5/515).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 539, p. 177, December 1759 (BOA 5/539).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 561, p. 184, January 1760 (BOA 5/561).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 562, p. 185, January 1760 (BOA 5/562).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 573, p. 188, May 1760 (BOA 5/573).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 579, p. 189, February 1760 (BOA 5/579).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 586, p. 192, February 1760 (BOA 5/586).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 647, p. 213, April 1760 (BOA 5/647).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 783, p. 257, August 1760 (BOA 5/783).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 785, p. 258, August 1760 (BOA 5/785).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 806, p. 266, September 1760 (BOA 5/806).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 822, p. 270, October 1760 (BOA 5/822).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 848, p. 280, October 1760 (BOA 5/848).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 894, p. 297, December 1760 (BOA 5/894).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 918, p. 306, December 1760 (BOA 5/918).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 956, p. 320, March 1761 (BOA 5/956).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 966, p. 324, March 1761 (BOA 5/966).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 993, p. 335, June 1761 (BOA 5/993).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 1006, p. 339, June 1761 (BOA 5/1006).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 5, c. 1008, p. 340, June 1761 (BOA 5/1008).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 12, p. 4, June 1761 (BOA 6/12).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 55, p. 18, August 1761 (BOA 6/55).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 87, p. 29, August 1761 (BOA 6/87).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 118, p. 42, September 1761 (BOA 6/118).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 124, p. 45, August 1761 (BOA 6/124).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 125, p. 45, October 1761 (BOA 6/125).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 129, p. 47, August 1761 (BOA 6/129).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 164, p. 59, October 1761 (BOA 6/164).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 183, p. 66, October 1761 (BOA 6/183).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 185, p. 67, November 1761 (BOA 6/185).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 187, p. 67, November 1761 (BOA 6/187).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 226, p. 81, December 1761 (BOA 6/226).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 234, p. 83, December 1761 (BOA 6/234).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 247, p. 87, December 1761 (BOA 6/247).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 259, p. 92, February 1762 (BOA 6/259).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 261, p. 92, February 1762 (BOA 6/261).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 313, p. 110, April 1762 (BOA 6/313).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 317, p. 112, April 1762 (BOA 6/317).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 329, p. 115, April 1762 (BOA 6/329).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 332, p. 117, April 1762 (BOA 6/332).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 334, p. 118, April 1762 (BOA 6/334).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 339, p. 120, May 1762 (BOA 6/339).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 356, p. 126, May 1762 (BOA 6/356).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 359, p. 127, May 1762 (BOA 6/359).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 387, p. 135, June 1762 (BOA 6/387).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 388, p. 136, June 1762 (BOA 6/388).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 389, p. 136, June 1762 (BOA 6/389).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 402, p. 141, June 1762 (BOA 6/402).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 420, p. 148, July 1762 (BOA 6/420).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 422, p. 149, July 1762 (BOA 6/422).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 426, p. 150, July 1762 (BOA 6/426).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 437, p. 153, July 1762 (BOA 6/437).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 442, p. 155, August 1762 (BOA 6/442).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 443, p. 156, July 1762 (BOA 6/443).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 445, p. 156, July 1762 (BOA 6/445).

BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 464, p. 161, August 1762 (BOA 6/464).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 469, p. 164, August 1762 (BOA 6/469).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 485, p. 169, August 1762 (BOA 6/485).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 495, p. 173, September 1762 (BOA 6/495).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 515, p. 180, September 1762 (BOA 6/515).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 530, p. 186, September 1762 (BOA 6/530).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 533, p. 188, October 1762 (BOA 6/533).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 539, p. 191, October 1762 (BOA 6/539).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 572, p. 204, November 1762 (BOA 6/572).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 578, p. 207, November 1762 (BOA 6/578).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 588, p. 211, December 1762 (BOA 6/588).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 592, p. 213, December 1762 (BOA 6/592).
BOA, A. DVNP. AHK. IS. d. 6, c. 598, p. 215, December 1762 (BOA 6/598).