

DİLEKÇE HAKKI, HALKIN İSTEKLERİ VE YÖNETİM

Doç. Dr. Metin KAZANCI

Halkın dilek ve yakınmalarını devlet örgüt ve görevlilerine aktaran uygulamanın yeryüzünde oldukça eski bir geçmişi bulunmaktadır. İlk kez 1215'de Magna Carta ile uygulamaya konulan dilekçe hakkı her ülkeye göre değişiklikler göstererek günümüze kadar gelmiştir. Ancak dilekçe hakkının kimi kez içeriği kısıtlanmış kimi kez de bu haktan yararlanacaklar konusunda sınırlamalar getirilmiştir. (1).

Osmanlı İmparatorluğunda, Divan-ı Hümayun, İkinci Divanları, Cuma ve Çarşamba Divanlarında halkın istek ve yakınmalarının karara bağlandığını bilmekteyiz. İlk kez 1876 Anayasasında yer alan dilekçe hakkı, daha sonra 1924 ve 1961 anayasalarında anılan önemli haklardan biridir. Önceleri tüzüklerle kullanılma ve yararlanma koşulları belirtilmiş olan dilekçe hakkı 1962 yılında çıkarılan 140 sayılı yasa ile yeniden düzenlenerek son biçimini almıştır.

Dilekçe hakkı ile ilgili olarak hemen hemen tüm hukuk ve özellikle anayasa kitaplarında mutlaka bir pasaj bulunmaktadır. Ülkemizde salt hukuk düzeyinde önem verilen bu hak konusunda hukukçuların sayfaları tutan yorumları var. Ancak ne var ki, bu hakkın kimler tarafından, hangi sosyal sınıf tarafından kullanıldığı, hangi sorunların dile getirildiği, halkın yakınmaların hangi noktalarda odaklaştığı ve hakkın kullanılması ile ilgili olarak hangi aksaklıkların ortaya çıktığı konusunda hemen hemen hiç bir şey yazılmamış. Sorun yalnızca hukukçuların sorunu olmuş, onlar da içerik incelemesine girmeksizin normatif yaklaşımlarla sorunu ele almışlardır. İşte bu yazıda biz, asıl olarak dilekçe hakkının yönetim-yönetilen ilişkisinde ağırlığının ne olduğunu, hangi toplumsal tabanın han-

(1) Bu konuda ve dilekçe hakkının değişik ülkelerdeki uygulaması için bkz: Servet ARMAĞAN, **Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası**, Hukuk Fak., İstanbul, 1972, s. 6 vd.

gi sorunlarda bu haktan yararlanmak istediğini, kamu yönetiminin bu hak karşısındaki konumunun ne olduğunu ortaya koymaya çalışacağız. Ancak bunun yanında kuşkusuz dilekçe hakkının kullanımında odak olan TBMM Dilekçe Karma Komisyonunun yasal yetki ve görevlerini de sık sık söz konusu edeceğiz.

Yalnız konuya girmeden önce, dilekçe hakkının anayasal ve yasal kurallar içindeki yerini ve ilgili kuralların oluşturduğu kurumları kısaca gözden geçirmekte yarar bulunmaktadır.

Anayasa'nın 62. maddesi «Vatandaşlar kendileriyle veya kamuyla ilgili dilek ve şikayetleri hakkında, tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir» demektedir. Maddeden anlaşılacağı gibi dilekçe hakkı, bir yandan çok geniş bir sorun alanını kapsamakta, öte yandan dilekçe hakkını kullanacak taban tüm yurttaşları içine alacak biçimde geniş tutulmaktadır. Bir başka anlatımla, ister bireysel ister kamusal nitelikte olsun her yurttaş sorununu, yalnız meclislere değil aynı zamanda yönetim birimlerine de yazıyla iletme hakkına sahiptir. Madde yetkili makamdan söz ettiğine göre, yönetimin değişik birimleri madde kapsamı içine giriyor demektir. Ancak biz burada asıl olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine başvuruyu odak olarak almamız nedeniyle, kamu yönetimine başvurmayı bir yana bırakıyor ya da ona yazının gelişimi içinde gerektiğinde değiniyoruz.

140 sayılı ve 26.12.1962 tarihli Türk Vatandaşlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine Dilekçeyle Başvurmaları ve Dilekçelerin İncelenmesi İle Karara Bağlanmasının Düzenlenmesine Dair Kanun konuyu ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Yasa vatandaşlarca verilecek dilekçelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Karma Komisyonunca inceleneceğini belirtmektedir. Yasa, ayrıca komisyonun yetkilerini görevlerini ve kuruluşunu düzenlemiş bulunmaktadır. Karma komisyon her toplantı yılı başında Cumhuriyet Senatosunca kendi üyeleri arasından seçilecek yedi üye ile Millet Meclisince milletvekilleri arasından seçilecek onsekiz üyeden oluşmaktadır. Dilekçelerin ön incelemesi Dilekçe Karma Komisyonu Başkanlık Divanınca yapılmakta daha sonra Komisyonun yetki alanı içinde kalan sorunlarla ilgili dilekçeler Karma Komisyon Genel Kurulunda sonuca bağlanmaktadır. İlk inceleme sırasında Başkanlık Divanı gerektiğinde ilgili bakanlığın görüşünü almakta ya da bir temsilcisini çağırılmaktadır. Yasanın 5. maddesi Dilekçe Karma Komisyonunun hangi tür dilekçeleri karara bağlayabilece-

gi ya da görüşebileceğini belirtmektedir. Daha sonra ayrıntılı olarak göreceğimiz gibi bu madde, 140 sayılı yasanın en önemli maddesi olup, Anayasanın 62. maddesinde yer alan ve çok geniş bir uygulama alanı verilmiş dilekçe hakkının kullanımını büyük ölçüde sınırlamış bulunmaktadır.

Sayısal Görünüm

Türkiye Büyük Millet Meclisi Yıllıkları 1927'den sonra yayınlanmaya başladığı için dilekçelerle ilgili sayısal bilgiler ancak bu yıllardan sonra saptanabilmektedir. 1.11.1927-24.5.1928 tarihleri arasında Komisyona 1681 dilekçe gelmiştir. 1.11.1927 ile 25.7.1931 yıllarını içeren III. yasama döneminde komisyona toplam 5208 dilekçe gelmiş bunların 2336'sı karara bağlanmıştır. IV. Dönemde gelen dilekçe sayısı 5209'dur. 3.4.1939 ile 31.10.1943 yılları arasında yani İkinci Dünya Savaşı sıralarında komisyona gelen dilekçelerin büyük ölçüde arttığını ve 15155'e ulaştığını görmekteyiz. VII. Yasama döneminde bu sayı 5238, VIII. yasama döneminde ise 9529'dur. Demokrat Parti iktidarı ile birlikte verilen dilekçelerde büyük bir artış görülmektedir. Nitekim 1950-1954 arasında IX. yasama döneminde sayı 20631'e ulaşmıştır. 6.3.1962'den 4.8.1970 yılına kadar komisyona gelen dilekçe sayısı 28.232'i bulmuştur.⁽²⁾ 1970, 1971 ve 1972 yılları içinde komisyona gelen dilekçe ortalaması 4.300 dolayındadır. 1927 yılından 1976 yılı kasım ayına kadar dilekçe komisyonuna verilmiş dilekçe sayısı toplam. 145.407'dir.⁽³⁾

Sayıların ilk ve kaba yorumu, bunalım dönemlerinde Meclise verilen dilekçelerde bir artma görüldüğü biçiminde yapılabilir. Gerçekten II. Dünya Savaşı ve 12 mart dönemlerinde dilekçe ortalaması ve sayılarının arttığını görmekteyiz. Ancak bu artmada yönetim dışı olayların önemli rol oynadığını belirtmek gerekir. Bir başka anlatımla bunalım dönemlerinde kamu görevlilerinin yakınlarından çok yalın yurttaşın dilek ve yakınları ağır basmaktadır.

Dilekçelerin sayısal görünümü kuşkusuz önemli. Bu sayıların çokluğu yönetim-yönetilen ilişkilerindeki aksaklığın yoğunluğunu, ülke sorunlarının ne denli ağırlaşmış olduğunu vurguluyor. İlginç olan bir başka yön, bu dilekçelerin ancak dilekçe hakkının farkın-

(2) Bu sayılar S. Armağan'ın anılan yapıtından alınmıştır.

(3) Cumhuriyet Senatosu Danışmanı Sayın Tansel Köprülü'den alınan yazılı bilgiler.

da olan ya da bu hakkın kullanılmasının olanaklı olduğunu duyanlardan gelmekte olduğudur.

I. Sayısal durum yanında bir de dilekçelerin hangi tür sorunlarla ilgili olduğunu, kimlerin bu haktan yararlandığını saptamak kısacası dilekçelerin öz ve içeriklerini belirlemek ortaya ilginç sonuçlar koyacaktır.

Dilekçelerin İçeriği ve Yönetim

Tek kişinin uğraşamayacağı kadar sayıca çok olan dilekçeleri zaman açısından bir sınırlamaya tabi tutmak gerekli oldu. Hem bu zorunluluk hem de en son durumu yansıtabilme ereğiyle en son yasama yılıyla ilgili dilekçeleri örnekleme alanı içine aldık. 1974-1977 yılları içinde Komisyona verilmiş ve Ağustos 1977 tarihine kadar komisyonca ele alınmış dilekçelerin içeriklerini çözümlmeyi yeğledik.

Çizelge I'de dilekçelerin konularına göre ayrımı verilmiştir. Çizelgeye göre emekli, dul ve yetim aylığı ve ikramiyesi ile ilgili sorunlar % 35.7 (2090 dilekçe) ile en başta yer almaktadır. Bunu % 23.7 ile atama yükselme ve intibakla ilgili sorunları olan kamu görevlilerinin dilekçeleri (1391 dilekçe) izlemektedir. Bu sayı göstermektedir ki, yönetimin kendi iç sorunu durumunda olan atama, yükselme vb. gibi yönetsel sorunlar, yönetimin önemli bir sorunu olmuştur. En azından bu tür sorunlar yönetimin azımsanmayacak kadar çok zamanını almaktadır. Dilekçe ve karar tutanaklarının taranmasından çıkan sonuca göre bu durum Dilekçe Karma komisyonuna da aynı oranda yansımaktadır. Geçen yasama döneminde Dilekçe Karma Komisyonunda karara bağlanan dilekçelerin % 32.7'si yönetim ile kamu görevlisi arasındaki çekişme ile ilgilidir. Çevreye hizmet ya da mal satmak ya da sınırlayıcı işlevler yüklenmiş olan değişik nitelikteki kamusal örgütlerde yönetim-personel ilişki ve sorunları, bu yönetsel kuruluşlara verilen ve kendilerinden gerçekleştirmeleri istenilen amaçları unutturacak denli yoğundur. Böylece ülkemizde kamu yönetiminde amaç saptamasının yoğunluğunu gösteren başka bir kanıtla karşılaşmış olmaktadır. Kamu yönetimi asıl olarak çevreyle ilgili kendi öz sorunları ile uğraşacağına, personelinin özlük sorunları ile uğraşmakta ve enerjisinin önemli bir bölümünü bu konuda harcamak zorunda kalmaktadır.

Üçüncü sırada ise yurttaşların yasa değişikliği önerileri ve istekleri gelmektedir. Bu isteklerin önem bir bölümü Bağ-Kur ya-

şasında değişiklikle ilgilidir. İlk gözlemlere göre Bağ-Kur yasasının yürürlükte bulunan kuralları serbest çalışan, esnaf ve zanaatkârların belirgin özlem ve isteklerini karşılayamamaktadır. Daha sonra % 5.1'lik yüzde ile yönetimin eylem ve işlemlerinden yakınmaların geldiğini görmekteyiz. Dilekçe içeriklerinin incelenmesinden çıkan sonuca göre, bu konuda yakınların odağını yönetimin geç işlemesi olayı oluşturmaktadır.

ÇİZELGE : I

DİLEKÇELERİN KONULARA VE KOMİSYONCA RED YA DA KABUL EDİLMELERİNE GÖRE AYRIMI (1974 - 1977 yılları)

KONU	RED EDİLEN		KABUL EDİLEN	
	Sayı	%	Sayı	%
İş isteği	76	1.3		
Emekli dul yetim aylığı ve ikramiye bağlanması sorunları	1901	32.5	189	3.2
Yükselme, atama ve intibak sorunları	1117	19.1	274	4.6
Öğrenci istek ve sorunları	163	2.8	2	< 1.0
Tazminat isteği	169	2.9	1	< 1.0
Para yardımı isteği	163	2.8	—	—
Yasalarda deęişiklik isteği	403	6.9	—	—
Yönetimden alt yapı hizmeti ile ilgili istekler	193	3.3	—	—
Af isteği	187	3.2	1	< 1.0
Devlet memurundan yakınma	204	3.5	—	—
İstiklâl madalyası verilmesi ya da vatani hizmet tertibinden maaş bağlanması isteği	204	3.5	4	< 1.0
Mahkemelerin tutumundan yakınma	169	2.9	—	—
Kamusal yönetimin eylem ve işlemlerinden yakınma	298	5.1	—	—
Mütalaa isteği	40	0.6	—	—
Değişik konular	92	1.6	—	—
TOPLAM	5379	92.0	472	8.0

GENEL TOPLAM

5851

100.0

Nitekim yalnız yönetimin eylem ve işlemlerinden yakınma bölümünde değil, emekli, dul ve yetim aylıklarının bağlanması ile ilgili konularda da yönetimin geç işlemlerinden yakınma en önemli sorun olmuştur. Ülkemizde yönetim-yönetilen ilişkisinde oldukça önemli bir yer tutan bu aksaklıkla ilgili olarak daha ayrıntılı bir açıklamaya girmekte yarar bulunmaktadır.

Tek Parti döneminin sona erdiği yirmibeş otuz yıldan bu yana kamu görevlilerinin bir yandan toplumsal saygınlıkları, öte yandan parasal olanakları giderek düşüp, azalmaktadır. 1950-1965 yılları arasını kapsayan bir araştırmaya göre, çalışan kümeler içinde hem ulusal ekonomi hem de tarım ve tarım dışı kesimde gelir dağılımı açısından en çok gerileyen küme kamu görevlileri olmuştur. (4). Parasal durumdaki değişmelere koşut olarak kamu görevlilerinin toplumsal saygınlıklarında önemli azalmalar olduğu bir gerçektir. Bu gerçeğin en ilginç ve geçerli kanıtı 1950'den sonra iktidara gelen Demokrat Parti'nin halka yanaşma izlencesi çerçevesi içinde kamu görevlilerini tümüyle edilgen bir duruma getirmiş olmasıdır. Kamu görevlileri tek başlarına belirleyici olma özelliklerini yitirmişler, Tek Parti döneminin siyasal erki ile bütünleşmiş kamu görevlisi anlayış ve uygulamasının yerini siyasal sisteme bağımlı, onun buyruğunda eylem ve işlemde bulunan devlet memuru tipi almıştır. Bu gelişme öylesine olumsuz sonuçlar doğurmuştur ki, 1950'lerden sonra siyasal erkin kırsal alandaki uzantıları yerel siyasal güçlerle en küçük bir çatışma olduğunda kamu görevlisi görevden alınmış ya da başka bir yere atanmıştır. «Yorganı sırtında kamu görevlisi» yine bu dönemlerde devlet memurlarına yakıştırılan bir sıfattır.

Günümüzde ise kamu görevlilerinin içinde buldukları ekonomik koşullar son derece kötü. Çok açık olan bu gerçeği kanıtlamak ya da bu konuda araştırma adı vermek gereksiz. Öte yandan siyasal sisteme tümüyle bağımlı olmanın yarattığı prestij kaybı ayrı bir olumsuz gelişme. Günümüzde kamu görevlisi, belirleyici olmaktan çıkmış, görev ilişkileri içinde gizli ya da kapalı çevreden beklentileri olan kişi durumuna düşmüştür. Verilecek «iade-i itibar» savaşı ise daha başlangıcında başarısızlığa mahkumdur. Çünkü yönetsel sisteme oranla güçlü siyasal erk ve onun ar-

(4) Korkut BORATAV, «1950-1965 Döneminde Tarım Kesimi Dışındaki Emekli Gruplar Açısından Gelir Dağılımındaki Değişiklikler» **SBFD** C. XXV. S. 1, Mart 1969, s. 218.

kasındaki ekonomik güç bu savaşa karşı koymaktadır ve karşı koymak zorundadır. Bir başka açıdan siyasal erk, kamu görevlisi karşısına büyük bir engel olarak çıkmaktadır. İşin ilginç yanı çoğunluk kamu görevlisi, yitirdikleri saygınlık ve ekonomik olanaklara tekrar kavuşabilmek için siyasal erke yapışmakta ondan yardım beklemektedir. Kaldı ki, siyasal kişilerle kurulan iyi ilişkiler kamu görevlisini; istemediği, atama ve yer değiştirmelerden koruyacak en etkili güvencedir. Böylece kamu görevlisinin beklentileri büyük ölçüde siyasal erkde düğümlenmiş olmaktadır.

Sorunun (bir de) bireysel düzeyde ele alınması gereken bir başka yönü daha bulunmaktadır. Saygınlık arayan kamu görevlisi bu fırsatı görevi sırasında ve özellikle yurttaşlarla ilişki sırasında yakalamaktadır. Kamu görevlisi bu durumda toplumun alt kesiminden gelen yönetilenlere karşı son derece otoriterdir. Onlar karşısında son derece katıdır. Bu katılığı yönetsel işlemin bitmesine kadar sürer. Ancak, eğer yönetilen kamu görevlisine söz geçirebilecek, ona üstün bir gücün temsilcisinin yardımını sağlamışsa, bu durumda yönetilen-yönetim ilişkileri oldukça olumlu bir hava içinde gerçekleşir. Yine bu durumda kamu görevlisi yurttaşın yasal isteklerine ters düşen yorum ve eylemlerden bilinçli olarak kaçınır. Demek ki, yönetimin çözeceği soruna olumsuz yaklaşmak gibi bir sonuca yol açacak yönetsel tutumu kırmak için kamu görevlisi ile bireysel ve yakın ilişki içinde olmak ya da ona söz geçirebilecek olan siyasal erkin temsilcilerinin aracılığını sağlamak gerekmektedir. Kimi kez de yöneticinin katı yönetsel tutumu, yönetimin içrekliğini (ésoterisme) çözebilecek bunu meslek edinmiş kimselerce (avukatlar, danışmanlar, iş takipçileri vb.) ücret karşılığı kırılmaktadır.

Kamu görevlilerinde gözlediğimiz bu ulusal nitelikteki tavır alışa bir de yönetsel örgütün evrensel nitelikte olan içe dönüklüğü ve farklı bir zaman anlayışına sahip olma gibi (5) özelliklerini eklersek ortaya son derece olumsuz bir tablo çıkmaktadır. Kısaca andığımız dışsal ve içsel nedenler çerçevesinde yönetimin ağır işlemesi gibi bir sonuç kaçınılmaz olmaktadır. Yönetimden kısa sürede iş çıkarmak için onu dürtmek, güdülemek ya da yöneticileri etkilemek gerekmektedir. İşte bu noktada parlamenterlerin gayri resmi olarak yapmış oldukları müdahale (yönetici-yönetilen ilişkisinde aracılık)

(5) Metin KAZANCI *Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler*, SBF, Ankara, 1978, s. 103 vd.

aslında bir zorunluluktur. Fakat ne var ki her parlamenterin siyasal yaşantısında özellikle bölge seçmenleri yararına yapmak istediği bu aracılık ya da yönetimi bireysel dürtü ile hızlı çalışmaya (yalnızca aracılık yapılan sorun için geçerli olmak üzere) zorlaması, bunun binlerce örneğinin bulunması yadsınmakta, bu toplumsal gerçek yok kabul edilmektedir. Bu konuda yönetime müdahale etmek nedense Türkiye Büyük Millet Meclisine yakıştırılmamıştır. Bu nedenle Dilekçe Karma Komisyonunun yönetimi zorlama yetkisi bulunmamaktadır. Sanki Türkiye'de kuvvetler ayrılığının bütün gerekleri yerine getiriliyormuş gibi siyasal erkin yönetime bu noktada müdahale etmesinden ve önemli bir sorunu çözmesinden kaçınılmıştır. 140 sayılı yasa buna özen göstermiştir. Kaldı ki yalın ve kimseden yardım göremeyecek olan, aracı kullanma olanağından yoksun yurttaş için parlamentodan beklenen, bu müdahalenin yapılmasıdır.

Bir yandan yanlış verilecek bir kararı gözden geçirmesini yönetimden isteme, öte yandan yönetsel eylem ve işlemin gecikmesini önlemede Türkiye Büyük Millet Meclisi ya da onun adına Dilekçe Karma Komisyonunun yapabileceği çok şey bulunmaktadır. Bunun kurumsal ve anayasal hak olan dilekçe hakkı çerçevesinde kullanılması, ülkemizde bir çok çatışma ya da çekişmeyi ve giderek artan yönetim-yönetilen ikiliğini yumuşatıcı bir sonuç verecektir. Aynı müdahale, bu ikiliğin yarattığı olumsuz sonuçları daha kaynağında önleme olanağını da vermektedir. Özellikle yönetimle ilişkilerinde yalnız olan ve aracı kullanamayan daha açıkcası yöneticiyi harekete geçirecek güce sahip olmayan kişiler bu durumda Türkiye Büyük Millet Meclisinin «lütuf ve atıfetinden» (6) gerçekten yararlanabileceklerdir.

Oysa görülen durum bunun tam karşıtıdır. Bir kere anayasamızın genel anlayışı içinde yürütme, yasamının bir türevi değilmişcesine davranılmaktadır. Anayasa kuvvetler ayrılığı ilkesini bütün katılığı ile benimsemiş gibi yorumlanmakta ve bu yönde davranılmaktadır. Böyle olunca da Dilekçe Karma Komisyonu, yönetimin çalışması ve yönetimin yurttaşla ilişkisinde çok yaygın olan aksaklıklara seyirci kalmaktadır. Çünkü komisyonun çalışma ve yetkilerini düzenleyen 140 sayılı yasanın 5. maddesinin II. fıkrası komisyonun yönetimin işlerine karışmasını açıkça önlemektedir. Fıkra şöyledir :

«Dilekçe, son kararı almaya yetkili Yüksek Hakim-

(6) Bu terim, Dilekçe Karma Komisyonunun olumlu, yurttaş yararına sonuçlanan kararlarının çoğunda geçmektedir.

ler Kurulu dahil olmak üzere bir idari merci tarafından henüz kesin bir karara bağlanmamış bir hususa ait ise dilekçe sahibi veya sahiplerine, Karma Komisyonca yapılabilecek bir işlem olmadığı ve yetkili idari mercie başvurması lüzumunun bildirilmesi gerektiğini karara bağlar.»

Madde uyarınca yönetime ilişkin sorunları ya hiyerarşik denetim yolu ya da yargı organları eliyle çözmek gerekmektedir. Bunlardan hiyerarşik denetim, yapılmış bulunan değişik araştırmalarda ortaya çıkmış olduğu gibi, asıl olarak toplumun üst sınıfları ve kültürleri yönetimin hiyerarşik yapısını çözebilen kişilerce kullanılan bir yoldur.⁽⁷⁾ Başka bir anlatımla hiyerarşik denetim herkese açık olmasına karşın, ondan olumlu sonucu çoğunlukla toplumun ancak belirli bir kesimi alabilmektedir, ya da bu yola ancak toplumun çok sınırlı bir kesimi başvurmaktadır. Hiyerarşik başvurma kuşkusuz istenilen sonucu elde etmede pratik bir yoldur ama ne var ki, o da yönetim-halk ilişkisinden soyutlanamaz ve aracı kullanmayı gerektirir. Bunu başarabilenler ise sermaye sınıfı ve meslekleri aracılık olan kişilerdir. İkinci yol olan yargıya başvurma kuşkusuz toplumsal yaşantımızda çok önemlidir. Ama çok zaman alıcıdır ve o da yurttaşın avukat, dava vekili gibi kişilere ön ödemede bulunmasını gerektirmektedir. Bu ücreti (kimi kez çok yüksek olan) ödeyebileceklerin sınırlı olduğunu düşünürsek, bu yolun da kendi içinde önemli sakıncaları taşıdığını söylememiz güç olmayacaktır. Başvurmadan tutun da sorunun çözümünü elde edinceye kadar tüm aşamalarda parasal güce büyük gereksinme duyulmaktadır. Sistemimizin para üzerine kurulu olması ona sahip olanları ayrıcalıklı duruma geçirmektedir.

Yönetimin geç işleminin yarattığı sonuç öylesine önemli ve bu sorun öylesine yaygındır ki, Dilekçe Karma Komisyonuna bu konuda birçok başvuru yapılmaktadır. Ama Komisyon bu konuda susmakta ve yönetime başvurmayı öğütlemektedir. Çizelge II'de görüldüğü gibi Dilekçe Karma Komisyonunun red kararlarının % 65.2'si bu gerekçeye dayanmaktadır. Yani Komisyon red kararlarının % 65.2'sinde, sorunun yönetsel orunlarda görüşülmekte

(7) Henri DEROCHE, *Les Mythes Administratifs*, PUF, Paris, 1966, s. 31; Metin KAZANCI, a.g.e., s. 105 vd.

olduğunu bahane ederek müdahaleden kaçınmaktadır. Oysa sorun, yönetimde görüşülmekte olmayıp çoğu kez yönetim içinde uyutulmakta, bekletilmekte hatta unutulmaktadır. Yönetimin asıl olarak yapısal ve işlevsel özelliklerinin sonucu olarak ortaya çıkan bu yanlış tutuma, bu yanlışlığa 140 sayılı yasa «yönetimde görüşülmekte olan» sıfatını yakıştıran bunların kısmen de olsa meclisler tarafından giderilmesini önlemiş olmaktadır.

Komisyonun Dilekçeleri Red Nedenleri

Çizelge II'de görüldüğü gibi Komisyon 140 sayılı yasanın 5. maddesi gereğince kendisine yapılan başvuruların önemli bir kesimini yine yasada belirtilen gerekçeler içinde reddetmek zorunda kalmaktadır. Kuşkusuz 140 sayılı yasanın 5. maddesinde belirtilen sınırlamaların tümüne karşı çıkmak olanaksızdır. Özellikle sorunun yargı organlarında incelenmesi durumunda Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Karma Komisyonunun dilekçeyi reddetmesi tümüyle doğal ve gereklidir. Bunda zorunluluk vardır. Ancak hemen ekleyelim ki, geniş yurttaş yığınlarının yakını ve isteklerini dile getiren dilekçelerin içinde mahkemelerin işleyiş ve kararlarından yakınanlar önemli bir yer tutmaktadır. Çizelge I'de mahkemelerin tutumundan yakınan, mahkemelerin geç işlemesinden yakınanların oranı % 2.9'dur. Mahkeme kararları konusunda bir şey söylemek olanaklı olmasa bile yargı organlarının geç işlemeleri ile ilgili olarak herhalde alınacak bir çok önlem bulunmaktadır. Özellikle yıllar geçtiği halde hala karara bağlanmamış davalardan ders alarak bu konuda yasal ve yönetsel düzenlemelere gidilmesinde büyük yarar vardır. Bu konuyu daha ilerde anacağımızı belirterek şimdi tekrar red kararlarına dönelim.

Yasa teklif ya da tasarısına konu oluşturması nedeniyle reddedilen dilekçelerin sayısı 600'e (% 11.1) varmıştır. Özel af konusunda meclislere durumu iletmekten başka bir yasal sorumluluğu bulunmayan Komisyonun kuşkusuz bu konumunu da eleştirmek gerekmektedir. 140 sayılı yasa «özel af dilekçesinin Karma Komisyonca dikkate alınacak değerde görülmesi durumunda, Karma Komisyonun bir özel af kanunu tasarısı hazırlayarak Millet Meclisi Başkanlığına sunabileceğini» öngörmüştür. Böylece yalnızca özel af konusunda Karma Komisyona açık bir kapı bırakılmış olmaktadır.

ÇİZELGE : II

DİLEKÇE KARMA KOMİSYONUNUN DİLEKÇELERİ RED NEDENLERİ

RED NEDENLERİ	SAYI	%
Sorun yargı organında incelenmekte	74	1.4
Başvuru, yasa teklif ya da önerisine konu oluşturmaktadır	600	11.4
Başvuru yönetsel organların kararlarına konu oluşturuyor ya da yönetsel organlarda görüşülmekte	3506	65.2
Başvuru yargı organlarının kararlarına konu oluşturuyor ya da bu organlarda henüz kesin karara bağlanmamış	533	8.1
Sorun ilk elde kamuyu ilgilendirmiyor ya da kişisel nitelikte çekişme söz konusu (8)	726	13.5
Mütalaa isteği (9)	40	0.7
TOPLAM	5379	100.0

Komisyonun reddettiği dilekçeler içinde ilk elde kamusal niteliği bulunmayanlar da önemli bir yer tutmaktadır. 726 dilekçe yani değerlendirilen dilekçelerin % 13.5'i bireyler arasındaki çekişme ve kişisel sorunlarla ilgilidir. Aslında yurttaşın devlet gücüne verdiği önem kadar, yasaları bilmemesinin, devlet organla-

(8) Burada 140 sayılı yasanın çizdiği kapsam içine girmeyen bireysel nitelikte sorunlar söz konusu olduğundan Komisyon yasanın 5. maddesi gereğince başvuruyu reddetmektedir. Örneğin bir yurttaş birlikte çalıştırdıkları pastahanedeki ortağından yakınmaktadır. Bir başka yurttaş karısının zina yaptığını ileri sürerek kınanmasını istemektedir.

(9) Burada kamusal ya da bireysel nitelikteki sorunların çözümü için komisyondan görüş istenmektedir. Komisyon da 140 sayılı yasanın kendisine verdiği görevler içinde görüş bildirme ödevinin bulunmadığını belirterek başvuruyu reddetmektedir. Örneğin bir yurttaş polis kendisinin yüzüne tükürdüğünü ileri sürerek ne yapması gerektiğini sormakta, bir başka yurttaş akan çatısı için ne yapması gerektiğini öğrenmek istemektedir.

rındaki içrekliğin yoğunluğunu vurgulayan bu sayı, öte yandan önemli toplumsal aksalıkları ve sorunları da yansıtmaktadır. Bu konuyla dilekçelerin sosyolojik araştırmalara konu olmasında büyük yarar bulunmaktadır. 8 ve 9 nolu dipnotlarında verdiğimiz oldukça uç ve ender örneklerin yanında, toplumumuzun sürekli karşılaştığı sorunların dilekçelerde yer alması kamu yöneticileri için en azından düşündürücü olmalıdır.

Ancak böylesine karmaşık ve değişik başvurularla karşılaşan komisyon 140 sayılı yasa gereğince dilekçelerin önemli bir bölümünü reddetmek zorunda kalmaktadır. Reddedilen dilekçelerin araştırma evrenimiz içindeki oranı Çizelge I'de görüldüğü gibi % 92'ye ulaşmaktadır.

140 sayılı yasa uyarınca Komisyon

1. Yargı organlarının kararına konu olan,
2. Yargı organlarında görüşülmekte olan,
3. Çözümü yargı organlarının kararına bağlı bulunan,
4. Kanun teklif ya da tasarısına konu olmayı gerektiren,
5. Bir yönetsel orun (makam) tarafından henüz kesin bir karar sağlanmamış bulunan dilekçeleri görüşemeyeceği gibi, görevi içinde kabul ettiği ve görüşmekte olduğu konunun yargı mercilerinden birine intikal etmesi ya da bu mercilerden birinde karara bağlanması halinde de herhangi bir karar veremeyecektir.

Bu durumda akla hemen bir soru gelmektedir. Dilekçe Karma Komisyonu o halde hangi tür konu ve sorunları görüşüp karara bağlar? Bu soruya dilekçe Karma Komisyonu eski üyelerinden biri şu yanıtı vermiştir :

«... 140 sayılı yasanın 2. maddesinin ilke olarak belirttiği, bir hakkının hak sahibine tanınmaması ve ihmale uğraması kuralından hareket ederek sorunları çözmeye çalışıyoruz.»

Ancak hemen belirtelim ki araştırma evreni içinde kalan dilekçelerden ve Komisyonun almış olduğu kararlardan çıkardığımız sonuçla bu üyenin görüşleri birbirini doğrulamamaktadır. Bir başka deyişle ileri sürülen bu görüş uygulamaya yansımamıştır.

Aynı soru 140 sayılı yasanın meclislerde görüşülmesi sırasında da sorulmuş ve Anayasa Komisyonu sözcüsü bu soruyu şöyle yanıtlamıştır :

«Şimdi geriye ne kalıyor deniyor? Çok mümkün hususlar kalıyor. İdarenin takdir yetkisi içine girip de şu ya da bu istikamette halledilebilecek bir mesele oluyor. İşte bu gibi hallerde Dilekçe Komisyonu, «şu şekilde halletmeliydin; bu şekilde halletseydin iyi olurdu» diye bir karar alabilir. Takdir yetkisine girdiği için vacibülicra değildir. Fakat bu kararı Dilekçe Karma Komisyonu alabilir.

Başka ne kararı alabilir? Kaza mercilerine müracaat hakkı zail olmuş örneğin bir emekliye sevk işlemi yapılmış olabilir, Hak sahibi yargı organlarına müracaat hakkı olan 90 günü geçirmiş ve artık yargı organlarına başvurarak hakkını arama olanağı kalmamıştır. Ama adamın özde hakkı vardır. İşte o zaman dilekçe karma komisyonu idareye bu işlemi değiştir diyebilir.

Muhterem arkadaşlarım, dilekçe komisyonunun başka memleketlerde ve bizdeki fonksiyonu bundan ibaretir. Mevcut kanunlara göre bir hakkın tesbiti fonksiyonunu ifa etmektedir.»

Ülkemizde çok keskin olan yönetim-yönetilen ayrımı içinde halkın karşısında çıkıp «ben sorunlarınızı ve güçlüklerinizi önlemeye çalışan bir organım» diyemeyen Meclisin konumunu açıklığa kavuşturmak için aktardığımız bu pasaj, öte yandan Dilekçe karma komisyonun önemli hiçbir şeyle uğraşamıyacağıının da bir kanıtıdır. Komisyonun görevi ile ilgili olarak, gerek öğretilerde gerekse uygulamadan çıkan bazı sonuçlar vardır. Bunlar belki sayı olarak çoktur. Ancak yönetim yönetilen ikiliğinde ortaya çıkan aksaklıkların hiç birini içermemektedir. Daha açıkcası kıyıda köşede kalan ve çok istisnai olan durumlarda Komisyonun müdahalesi, istisari nitelikde karar almasını öngörmektedir. Bu noktalar şöyle sıralanabilir :

1. Yönetimin takdir yetkisi içine girip şu ya da bu yönde çözülebilecek olan, ⁽¹⁰⁾.
2. Yargı organlarına başvurma hakkının yitirmiş olan,

(10) Hemen ekliyelim ki bu görüş uygulamaya yansımamış olup daha çok akademisyenlerce ileri sürülmektedir. Komisyon yönetimin takdir yetkisi içine girip girmediğine bakmadan önce sorunun yönetime aktarılıp aktarılmadığını incelemekte ve 5. maddeden hareket ederek konuyu görüşmemektedir. Bunun çok az sayıda ayrık örneği bulunmaktadır.

3. Yurttaşın hakkını tesbit ve teslim için başvurulacak bir orun bulunmayan durumlar ile,

4. Kesinleşmiş yargı kararlarının uygulanmasında bir haksızlık olduğu durumlarda yurttaşların dilekçelerini inceliyerek karara bağlama yetkisine sahiptir.

Ancak bir kez daha yineliyelim ki Komisyonun yetkili kılındığı alan ve sorunlar, ülkemizde yönetim-yönetilen ilişkilerinde ortaya çıkan ikinci derecedeki aksaklıklara ilişkindir. Komisyon önemli ve sık sık rastlanılan sorunları çözme ya da bu konularda karar alma yetkisine sahip değildir.

Dilekçelerin Mesleklerine Göre Dağılımı :

Dilekçe hakkından yararlanmak isteyen kümelerin başında kamu görevlilerinin geldiğini görmekteyiz. Sayıları 1977'de 1.000.000'a varan kamu görevlilerinin daha önce açıkladığımız olumsuz koşullar içinde değişik güçlere karşı mücadele vermek durumunda kaldıklarını bilmekteyiz. Bu koşullar kamu görevlilerini yoğun bir savaşım içine itmiş bulunmaktadır. Yönetimin kendi eylem ve işleminden en çok zarar gören kümenin kamu görevlileri olduğunu söyleyemeyiz. Ama bu kümenin bir yandan yasal hakları kullanmaya olan yatkınlığı, öte yandan çok karmaşık bir duruma gelmiş olan özlük sorunları, özellikle intibak ve yükselme sorunlarınıu yönetimden yönetime değişmesi kamu görevlilerinin dilekçilerinde ilk sırayı almasına yetmiştir. Nitekim Çizelge III'de görüldüğü gibi dilekçelerin % 34.5'i kamu görevlilerine aittir ya da dilekçe konu olarak yükselme, atama, intibak vb. gibi özlük sorunları ile ilgilidir.

Kamu görevlilerini % 12.2 ile ev kadınları, dul ve yetimler izlemektedir. Çizelgenin ortaya koyduğu en önemli gerçeklerden biri iş adamlarının ya da tüccarların % 2.4 gibi bir oranla en arka sıralarda yer almasıdır. İş çevreleri ile ilgili olan bu sayının böylesine az olmasının kuşkusuz nedenleri bulunmaktadır. Bu sayıların azlığı iş çevrelerinin bu hakkı kullanmadığı ya da kullanamadığı gibi bir yoruma yol açması yanıltıcıdır. Sorunun özünde yönetim sistemimizin yapısı, işleyişi, kamu görevlilerinin konumları, siyasal nitelikli kişilerin iş adamları karşısındaki tutumları yatmaktadır. Oldukça önemli olan bu sorunu ayrıntılı olarak incelemede hem konunun hem de yönetsel sistemimizin kimi gerçeklerini ortaya çıkarmak bakımından büyük yararlar bulunmaktadır.

ÇİZELGE : III

DİLEKÇELERİN MESLEKLERE GÖRE DAĞILIMI

MESLEK ADI YA DA AİT OLUNAN KÜME	SAYI	%
Kamu görevlileri	2018	34.5
İş adamları	141	2.4
İşçiler	292	5.0
Öğrenciler	163	2.8
Ev kadını, dul ve yetimler	711	12.2
Esnaf ve zanaatkârlar	441	7.5
Serbest meslek erbabı (Doktor, kendi sorunları olan avukatlar vb.)	194	3.3
Çiftçi	289	4.9
Belirsiz (11)	1602	27.4
TOPLAM	5851	100.0

Toplumun üst gelir diliminde bulunan yönetilenler sorunlarını alt gelir kümelerinden oldukça farklı bir yöntemle çözüyorlar. Örneğin sermaye sınıfının sorunları emekçilerin sorunlarından nitelik bakımından farklı olmakta bunun yanı sıra sorunun çözümünde değişik yöntemler uygulanmaktadır. Aşağıda verdiğimiz ve daha önceleri yapılmış bir araştırmadan aktarılan çizelgenin bul-

- (11) Dilekçelerin mesleklere göre ayrımında önemli güçlüklerle karşılaştığımızı belirtmemiz gerekir. Dilekçelerin bir bölümünde dilekçinin mesleği belirtilmiştir. Bu durumda iş kolaydır. Kimi dilekçelerde dilekçinin mesleği dilekçenin konusundan çıkarılmıştır. Örneğin atama işlemine itiraz eden bir dilekçinin kamu görevlisi olduğunu anlamak çok kolaydır Ancak kimi dilekçelerde konunun gelişinden meslekleri çıkarmak çok zor, hatta olanaksızdır. Biz bu nedenle belirsizler adı altında niteliğini saptayamadığımız dilekçeleri anlamaktayız. Öte yandan ayrımında benimsediğimiz ölçütün son derece subjektif olmasından ötürü sayılarda küçük oranlarda da olsa değişimler olabilir. Ayrımında başka bir ölçüt benimsemenin olanaksız olduğunu ve yukardaki sayıların doğruya en yakın sayılar olduğunu belirtmekte yarar umuyoruz.

gularına göre, iş çevreleri sorunlarını (yönetimsel sorunlar) kaynağında çözme güç ve olanağına sahiptir. Aynı çizelgeden anlaşıldığına göre yüksek yöneticilerle iş adamları arasında yoğun bir ilişki bulunmaktadır (Çizelge IV). Özellikle yüksek yöneticiler ile iş çevreleri arasında değişik gerekçelerle oluşan yüz yüze ilişkiler dikkat çekicidir ve bunlar hiç de rastlantısal değildir. Çünkü bunun tam tersine dar gelirli yurttaşların yöneticilerle ilişkilerinde rastlamaktayız. ⁽¹²⁾ Çizelgeden anlaşılacağı gibi araştırmada dar gelirli yönetilenler yani toplumun alt sınıflarını oluşturan yönetilenlere örnek olan gecekondu sakinleri üst düzey yöneticileri ile sorunları gerektirse bile ilişki kurmak olanağına sahip değildir. Oysa örgüt içindeki sorunlar kadar yurttaşların başvurularını da sonuca bağlama konusunda çok önemli yetkileri bulunan üst düzey yöneticileri (müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdürler ve yardımcısı) ile sıkı ilişkiler içinde bulunabilmek yönetsel sorunların çözümü için önemli bir ayrıcalığı elde etmek demektir. Çünkü üst düzey yöneticileri, bir yandan sorunun çözüm yönünü etkiler ve değiştirebilirken öte yandan yönetsel sorunun çözüm süresini de büyük ölçüde kısaltabilecek güç ve yetkiye sahip görevlilerdir. Örgüt hiyerarsisi içinde sahip oldukları yetke, astları üzerinde kurdukları denetim kendilerine bu olanağı vermektedir. Bu nedenle üst düzey yöneticileri ile kurulabilecek ilişki, önemli bir aşamayı ya da yönetimle ilişkide önemli bir engeli geçmiş olmanın bir belirtisi olarak değerlendirilmelidir. Hele bu ilişkiler bir de yüz yüze olursa yöneticiyi etkilemek çok daha kolay olmaktadır. Buna karşılık gecekondu oturanların üst düzey yöneticileri ile ilişkileri, sorunları gerektirse bile, bulunmamaktadır. Yönetsel örgüt içinde süzme mekanizmaları, üst düzey yöneticilerinin zamanlarını ancak yönetilenlerin ayrıcalıklı olanlarına ayırmalarına olanak vermektedir. Toplumun alt sınıflarında bulunanların başvuruları örgüt içinde alt kademedede karşılanmakta daha üst düzeylerle ilişki kurmaya izin verilmemektedir. Bu durum aynı zamanda üst düzey yöneticilerinde beklentisidir ve buna bilinçli olarak çaba harcanmaktadırlar.

(12) Çizelge IV 1976 yılında İmar ve İskân Bakanlığında yapılan bir araştırmadan alınmıştır. Bu çalışma asıl olarak değişik düzeydeki kamu görevlilerinin toplumun hangi sınıflarıyla, ne tür ilişkiler içinde bulunduğunu açıklama amacına yöneliktir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz : Metin KAZANCI, a.g.e., s. 105-200.

ÇİZELGE : IV

Üst Düzey Yöneticilerinin Çevre İle İlişkileri (İlişki kurulan kümelerin sıralandırılması)

	1. de- recede		2. de- recede		3. de- recede		4. de- recede		5. de- recede		6. de- recede		Hiç görüş- meyenler		Toplam	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Siyasal nitelikli kişiler (Parlamentolar, belediye başkanları vb.)	8	53.3	1	6.7	4	26.7	2	13.3	—	—	—	—	—	—	15	100.0
İş adamları ya da temsilcileri	1	6.7	7	46.6	2	13.3	3	20.0	2	13.3	—	—	—	—	15	100.0
Gecekinduda eğleşenler	—	—	—	—	1	6.7	1	6.7	—	—	—	—	12	80.0	15	100.0
Afete uğramışlar K	—	—	—	—	2	13.3	1	6.7	—	—	—	—	12	80.0	15	100.0
Yapı ve imarla ilgili sorunları olan orta gelirli kümeler	—	—	1	6.7	4	26.7	1	6.7	2	13.3	1	6.7	6	40.0	15	100.0
Görev gereği teknik ve yönetsel sorunlar nedeniyle görüşülen memurlar	5	33.3	6	40.0	1	6.7	2	13.3	1	6.7	—	—	—	—	15	100.0
Özlük sorunları nedeniyle görüşülen memurlar	1	6.7	—	—	1	6.7	3	20.0	6	40.0	2	13.3	2	13.3	15	100.0

Kaynak : Metin KAZANCI, Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetimlenler, SBF, Ankara, 1978. s. 110.

İş çevreleri ya da toplumun egemen sınıfları ile kamu görevlileri arasındaki ilişkiler böylece büyük önem kazanmaktadır. Sermaye sınıfının ister küçük ister büyük ölçekte çözmek istediği yönetsel sorunların istenilen biçimde sonuçlanmasında üst düzey yöneticileri ile kurulan ilişki sarsılmayacak denli önemli. Bir çalışmada belirtildiği gibi ülkemizde geçerli olan yöntem, kişisel ilişkiler içinde yönetsel güçten yararlanmaktır. Aynı yapıttan aktardığımız şu alıntı oldukça ilginçtir :

«Hurda maliyet hesaplarıyla oyalanmaya, hatta bunun için iş adamı olmaya gerek yoktur. İdare mekanizmasının kilit noktalarını tutanları adı ve sanıyla tanımak, onlarla olumlu ilişkiler içinde olmak, işin selameti bakımından (yönetsel sorunun çözümü açısından) her türlü maliyet hesaplarının üstünde bir değer taşır. Kim ve nerede? Mühim olan soru buradadır.» (13).

Görüldüğü gibi sermaye sınıfının bireysel ya da sınıfsal nitelikteki sorunlarını çözmeye tuttuğu yol bu kişilerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Karma Komisyonuna başvurmalarına gerek bırakmamaktadır. Bir başka anlatımla iş çevrelerinin başvuruları ve sorunları Türkiye Büyük Millet Meclisine gelmeden çözülmektedir. İş adamları başvurularını kaynağında çözüp sonuçlandırmaktadırlar. Hele buna bir de bu kişilerin yönetimle ilişkilerinde büyük ölçüde kullandıkları siyasal nitelikli kişilerin aracılığını ekleyecek olursak, gerçekten iş çevrelerinin Komisyonla bir ilişkileri olmaması gerektiği sonucu kendiliğinden ortaya çıkar. Nitekim Çizelge III bunu açık olarak kanıtlamaktadır.

Dilekçelerin Yönetmel Kuruluşlara Göre Dağılımı

Dilekçelere konu olan yönetsel kuruluşların başında Emekli Sandığı gelmektedir. Bu kuruluşu ilgilendiren dilekçelerin tüm dilekçelere oranı % 27,4'ü bulmaktadır. Emekli Sandığını % 8,3 ile Millî Eğitim Bakanlığı izlemektedir. Daha sonra % 6,6 ile Bağ-Kur, % 6,4 ile Adalet Bakanlığı gelmektedir.

(13) Sabri ÜLGNER, **Gelenekçi Bir Toplumun İktisadi Kıymet ve Zihniyet Meseleleri**, Ekonomik ve Sosyal Etütler Konferans Heyeti, İstanbul, 1964, s. 135.

ÇİZELGE : V

DİLEKÇELERİN BAKANLIK VE KURULUŞLARA GÖRE DAĞILIMI

Kuruluşun Adı	Sayı	%
Millî Eğitim Bakanlığı	487	8,3
Emekli Sandığı	1602	27,4
İmar ve İskân Bakanlığı	18	0,3
Millî Savunma Bakanlığı	361	6,7
Adalet Bakanlığı	376	6,4
Bağ-Kur	387	6,6
Sosyal Sigortalar Kurumu	218	3,7
Maliye Bakanlığı	100	1,7
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	14	0,2
Gümrük ve Tekel Bakanlığı	127	2,2
Sağlık Bakanlığı	28	0,5
İçişleri Bakanlığı	312	5,3
Dışişleri Bakanlığı	76	1,3
PTT	39	0,6
Belediyeler	26	0,4
Köyüşleri Bakanlığı	94	1,6
Orman Bakanlığı	79	1,3
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	21	0,3
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	74	1,2
Ulaştırma Bakanlığı	71	1,2
Üniversite ve Akademiler	103	1,7
Bankalar	42	0,7
Başbakanlık ve bağlı kuruluşlar	296	5,0
İş ve İşçi Bulma Kurumu	76	1,3
Öteki kuruluşlar	98	1,7
Herhangi bir bakanlık ya da kuruluşu ilgilendirmeyen dilekçeler	726	12,4
T O P L A M	5851	100,0

Çizelge V, dilekçelerin kamu kuruluşlarına göre dağılımını verirken aynı zamanda önemli bir soruna dikkati çekmektedir. Çizelgede yer alan ve hesaplanabilen kuruluşların % 70,6'sı hizmet kuruluşları, % 29,4'ü ise sınırlayıcı yönetsel işlevlere sahip olan kamu kuruluşlarıdır. Asıl olarak sosyal devlet anlayışının gereklerini yerine getirmekle yükümlü «hizmet yönetimi» kuruluşlarının çizelgede çok oluşu, toplumumuzda bu kuruluşların hala istenilen biçim ve düzeyde çalışmadıklarının bir kanıtı olarak kabul edilmelidir. Yakınmalar bu kuruluşların hizmetlerindeki aksaklıklar ya da hizmetin gereklerini yeterince yerine getirememelerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca Çizelge I'de gördüğümüz iş isteklerinin, yetim ve dul aylıkları bağlanması ve para yardımı isteklerinin çokluğu bu savı doğrulayıcı niteliktedir.

Öte yandan Dilekçe Karma Komisyonunun olumlu bir sonuca bağladığı dilekçelerin önemli bir kesimi Emekli Sandığı ve Millî Eğitim Bakanlığı ile ilgili bulunmaktadır. Bunların da çoğunluğu daha önce belirttiğimiz gibi kamu görevlisinin çalıştığı yönetimle çekişmesine ilişkin sorunlardır. Para yardımı isteği iş isteği, yönetimden alt yapı isteği gibi konularda Komisyon hiç bir karar alamamıştır, zaten buna yasal olarak da yetkisi yoktur. Ancak burda önemli bir sorun daha karşımıza çıkmaktadır. Komisyonun dilekçi lehine sonuca bağladığı kararların uygulanabilirliği yine yönetimin isteğine kalmaktadır. Bu sorunu açmakta dilekçe hakkının bir başka yönünü ortaya koymak açısından yarar bulunmaktadır.

Komisyonun Olumlu Kararları Ve Yönetim

Hemen belirtelim ki, Dilekçe Karma Komisyonunun kararları karşısında yönetimin aldığı ve alacağı tutum, Anayasa'nın 62. maddesinin isterleri ve dilekçe hakkının öğretilerdeki içeriği ile hiç bağdaşmıyor. Önce, yönetim, Komisyon kararları karşısında tümüyle bağımsız ve kendi başına buyruk bir anlayışın uygulayıcısı olabilir. Bu konuda yönetimi komisyon kararlarını uygulamaya zorlayan doğru dürüst hiç bir hüküm bulunmamaktadır. Yalnızca 140 sayılı yasanın 12. maddesi Komisyon kararlarının bakanlıklarca uygulanma biçimini belirtirken şöyle bir hüküme yer vermektedir :

«Bakanlar 9. madde gereğince kesinleşen kararlar hakkında yaptıkları işlemi, kendilerine yapılan bildiri tarihinden itibaren 60 gün içinde Karma Komisyon Başkanlığına yazı ile bildirirler.

... Karma Komisyon Genel Kurulu bunlardan gerek-

li gördüklerinin yasama meclislerinde görüşülmesini isteyebilir.»

Bu yasal buyrultudan çıkan sonuca göre komisyon kararlarının yönetimce uygulanmamasının yaptırımını meclislerde durumun görüşülmesini istemekten başka bir şey değildir. Bu konuda ileri sürülen karşı gerekçenin başında kuvvetler ayrılığı ilkesi gelmektedir. Nitekim 140 sayılı yasanın gerekçesinde şu görüşe yer verilmiştir :

«... Dilekçe hakkının mevcut olduğu, kuvvetler ayrılığı sistemine dayanan parlamenter rejimlerde, dilekçeler hakkında yasama organının alacağı kararların icra organını ve yönetimi zorlayıcı bir kuvveti mevcut değildir. Aksi varit olsaydı, yasama organının hükümetin ve yönetimin yerine kaim olmasını kabul etmek iktiza ederdi.»

Böylece tüm yönetilenlerin toplu ya da bireysel sorunlarını dile getirmeleri kadar bu sorunların çözümünü de amaçlayan dilekçe hakkı katı bir ilke uğruna yaralanmış ve kullanılamaz (sorunu açıklanması olanaklı fakat yönetimden çözüm elde etmek olanaksız) duruma getirilmiştir. Bir başka anlatımla, yurttaşın dilekçe verme hakkı bulunmakta, fakat bu dilekçelerin büyük çoğunluğunun gerekleri hukuksal gerekçeler içinde yerine getirilememektedir. Daha önemlisi yönetilen isteklerinin sonuçlanmasında karşımıza ilk elde yönetimin aczi değil, kuralların yasaklaması ve yaptırımsızlığı çıkmaktadır. En azından yönetimin çalışmasını hızlandırmak, sürekli olarak dışardan dürtülmek zorunda olan yönetimi, sorun çözümü için harekete geçirme olanağının sağlanması önemli bir boşluğu dolduracaktır. Uygulamadan sonuç çıkararak dilekçelerin konularına bakacak olursak, bu müdahale, dilekçe hakkına önemli ölçüde içerik kazandıracaktır. Kaldı ki, bu müdahale yönetimin eylem ve işleminin yönünü değiştirme değildir. Yönetimin çalışmasını hızlandırmak hele yönetsel usul kodifikasyonunun çok cılız olduğu bir ortamda yönetimi hızlı çalışmaya itmek yasasının yönetim üzerinde kuvvetler ayrılığına ters düşecek bir etkiye sahip olması demek değildir. Öte yandan Anayasanın 62. maddesinde anılan «yetkili mercii» yani çeşitli yönetsel birimlere dilekçe ile başvurma da bu yönetimleri harekete geçirici bir etkiye sahip değildir. Yönetimi zamanında karar almaya eylem ve işlem de bulunmaya zorlamak için mutlaka yönetime yabancı bir güce ya da yönetim içinde üstün güce sahip yöneticilerin aracılığına gereksinme bulunmaktadır. Bu durumda parlamento en uygun organ olarak belir-

mektedir. Kaldı ki parlamentoyu oluşturan üyelerin her gün gayri resmî olarak bu müdahaleyi yaptıkları açıktır.

Komisyon kararlarının yönetimce uygulanması ile ilgili olarak bir başka tutum yönetsel yargı organlarınca belirtilmiştir. Danıştay bir kararında :

«Anayasanın 132. maddesi hükmüne göre, ancak yargı yerlerinden verilen kararların infaz mecburiyeti olmasına binaen bir yargı organı olmayan Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Karma Komisyonunca verilen kararın mahkeme ilamı olarak ad ve kabulüne imkân bulunmamaktadır.» demektedir (14).

Salt hukuk yaklaşımı ile soruna baktığımızda bu kararları ve görüşleri eleştirmek olanaksızdır. Ama hemen belirtmek gerekir ki, bu durumda dilekçe hakkı hem çok dar bir alana sıkıştırılmakta hem de komisyon kararları bağlayıcılıktan uzak ve yaptırımsız kalmaktadır. Bunun sonucu olarak da yönetim komisyon kararlarının bazılarını uygulamaktan kaçınmıştır. Örneğin Emekli Sandığı, ikramiyelerle ilgili olan Komisyon kararlarının bir çoğunu uygulamamıştır. Bu olay üzerine ne meclis harekete geçmiş ne de üyelerin bir girişimi olmuştur. Tutanaklardan edindiğimiz kanıya göre Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yetkisinde bulunan soru, genel görüşme, inceleme ya da Millet Meclisinde gensoruya bu gerekçelerle başvurulmuş değildir. Bu durum hem yönetimi cesaretlendirmekte hem de yurttaşın sorunlarının askıda kalmasına yol açmaktadır. Kişisel görüşümüz olarak belirtelim ki, yaptırımın yalnızca siyasal olması şimdiye kadarki uygulamada olumlu sonuç vermemiştir.

Dilekçelerden Sonuç Çıkarılması

Öğretide de benimsendiği gibi dilekçe hakkının yurttaşlarca kullanılmasından kamu yöneticilerinin belirli sonuçlar çıkarmaları gerekmektedir. Çünkü belirli bir dönemde yönetilenlerin eğilim, gereksinme ve yakınmalarının odaklaştığı noktaları dilekçeler kolaylıkla ortaya koyabilirler. Halkın eğilimlerini ölçmede bir araç olarak ortaya çıkan dilekçe hakkı, bu yönüyle geniş anlamda yönetimin önemli bir haber alma kaynağıdır. Bir başka anlatımla dilekçeler devlet aygıtlarının eylem ve işlemlerinin yerindeliğini ölçme ve saptamada besleyici yankı (feed - back) kaynağıdır. Nitekim bu nedenledir ki dilekçeler kamuoyunun aynası olarak kabul edilmek-

(14) Servet ARMAĞAN, a.g.e., s. 146-147.

tedir¹⁴. Dilekçelerin değerlendirilmesi sonucu halkın özelemleri, istekleri ve yakındıkları sorun ve konular ayrıntılı olarak ortaya çıkabilir.

Ancak bunun gerçekleşmesi için Dilekçe Karma Komisyonuna parlamentoya ve kamu yönetimine önemli görevler düşmektedir. Dilekçe Karma Komisyonunun yapması gerekenler yalnızca kendine verilen dilekçeleri kabul ya da red olmamalıdır. Yurttaşı ilgilendiren önemli sorunların neler olduğunu parlamentoya ve kamuoyuna bildirmek Komisyonun gayri resmî işlevleri arasında yer almaktadır. Bu en azından 140 sayılı yasanın bu konudaki açık eksikliği giderilinceye dek uygulanmaya konulmalıdır. Gerçi Komisyonun red ya da kabul niteliğindeki tüm kararları yayınlanmaktadır, ancak bu yayınların hem amacı başkadır hem de yayınların içerik ve sunuluş biçimi sorunların nerelerde kümелendiğini, aksaklıkların neler olduğunu göstermeye yetmemektedir. Komisyon yurttaş yakını ve isteklerinin neler olduğu konusunda parlamentodan tümüyle kopuk, onun dışında oluşmuş bir organ gibi çalışmaktadır. Bu konuda tek özel durum özel af yasalarının hazırlanmasıyla ilgilidir. Bunun dışında Komisyon meclislere hiçbir öneride bulunmadığı gibi hiçbir düzenli çalışmayı da gerçekleştirmiş değildir.

Aynı umursamaz tutumun kamu yönetimi için de geçerli olduğunu belirtmek gerekmektedir. Her yıl Komisyona gelen binlerce dilekçenin yönetimler tarafından değerlendirilmesi ve bu dilekçelerden yönetimi uyarıcı, yönetim-yönetilen ilişkisini iyileştirici sonuçlar çıkarılması pratik bir zorunluk iken yöneticiler bu uygulamadan habersizmişcesine kayıtsız ve ilgisiz davranmaktadırlar. Bu konuda olumlu herhangi bir somut örneğe rastlamadığımızı belirterek konuyu kapatalım.

S o n u ç

Yazılı kurallara göre her yönetilen dilekçe verme hakkına sahiptir. Dilekçe Komisyonuna her yurttaş sorununu yansıtabilir. Bu konuda hiçbir kısıtlama yoktur. Ancak bu geniş kapı, prosedür ilerledikçe daralmakta ve daha sonra bir çok konuda bu kapı kapanmaktadır. Nitekim Komisyonun yetki ve çalışma usulünü belirten 140 sayılı yasa uyarınca dilekçelerin çok önemli bir kesimi reddedilmek durumundadır. Son yasama yılında reddedilen dilekçe oranı % 92,0'yi bulmaktadır. Komisyonun yetki alanı öylesine dar ve küçük tutulmuştur ki toplumsal yaşantının en açık gereklerine bile karşılık verilememektedir. İlk elde 140 sayılı 26.12.1962 tarihli Türk

Vatandaşlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine Dilekçeyle Başvuruları ve Dilekçelerin İncelenmesi İle Karara Bağlanmasının Düzenlenmesine Dair Kanunun Değişmesi bir zorunluk olarak belirmektedir.

Komisyon kararlarının yönetim için bağlayıcı olmaması bir başka olumsuz nokta olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetimleri Komisyon kararlarının gereklerini yerine getirip getirmekte bağımsızdır. Dilekçinin isteği önce alan bakımından bir elemeyden geçirilmekte, dilekçelerin çoğunluğu ilk elemeyde reddedilmektedir. Komisyon tarafından kabul edilen dilekçeler bu kez yönetimin iradesine çarpmaktadır. Yönetimi zorlayıcı tek yaptırım siyasal yaptırım olup onun da uygulandığını söylemek olanaksızdır.

Ülkemizde dilekçe hakkından yararlanmak isteyenlerin toplumun alt ve orta sınıflarından geldiklerini gördük. Büyük sermaye sahipleri sorunlarını kaynağında ve farklı yöntemlerle çözmekte olmaları nedeniyle dilekçe hakkını kullanmaya pek yanaşmıyorlar. Daha doğrusu buna gerek kalmıyor. Kanımızca dilekçe hakkının böylesine içeriksiz kalmasının nedenlerinden biri, belki de bu noktada yatmaktadır. Toplumumuzun alt sınıflarından gelen isteklerin yerine getirilmesinde kamusal gücün istekli davranmamakta olması yanlış bir yorum değildir. Yasalar da bu yönde ve bu gerçeğe göre oluşturulmuştur.

Başta kendi öz elemanları olmak üzere değişik kesimlere eşitlikçi davranmayan ve karmaşık yapısı içinde önemli yanlışlıklara yol açan kamusal yönetim örgütlerinin yeniden düzenlemeye olan gereksinimleri bu küçük araştırmada bir kez daha vurgulanmaktadır. Halkın istek ve yakınlarının yoğunluğu ve bunların yasama organına yansması yönetimin bir çok konuda etkisiz ve hareketsiz kaldığını gösteriyor. Yönetim bir yandan fiziki olanaksızlıklar içindedir. Öte yandan yönetimin iç sorunları ve çevreden kimi kez fazlaca etkilenmesi eylem ve işlemlerindeki aksaklıkların önemli bir nedeni olarak belirmektedir.

Asıl odağımız olan yönetim yanında dilekçe hakkı ile de ilgili olarak belirtilecek bir sonuç var : Bugünkü koşullar içinde dilekçe hakkı ülkemizde içeriği olmayan bir haktır. Bu hak yalnız anayasa da yazılıdır. Hepsi o kadar.