

İ D A R E

Dahilîye Vekâletinin Aylık Mecmuası

Yıl: 14

Mayıs 1944

Sayı : 170

İÇİNDEKİLER

Sahife

Arkadaşlarımıza	Hilmi URAN	3
İlk öğretim davamız... ..	İsmet İNÖNÜ	5

TEŦKİKLER :

Mesken dâvası ve Fransa'da ucuz meskenler âmme ofisleri	Dr. Halim ALYOT	12
Türkiyede Vilâyetler İdaresi'nin geçirdiği safahat	Atıf BAYINDIR	48
Beledi işletmelerin tâbi olacağı mülhak bütçe sistemi ve bu sistemin istinat edeceği esas- lar	Ernst REUTER	76

TERCÜMELEER :

Devlet ve fert	Dr. Halim ALYOT	91
Fransa'da Vilâyet Şûraları'nın tarihi tekâ- mülû ile bugünkü durumuna bir bakış ...	Samim BİLGEN	106
Fransız idare hukukunda vilâyet	Vecihi TÖNÜK	113

KONFERANSLAR :

Kazada kaymakamların riyaset edecekleri komisyonlar	Basri ÜZEL	132
---	-------------------	-----

FİKİR HAREKETLERİ :

Vazife ihtilâfı	Nejat ÖZOĞUZ'dan	138
Amerika'da idarî kaza	Blythe STASON'dan	147
İdare hukukunda fiilî memur mefhumu... ..	Macel Waline'den	149
İtalyan hukukunda idarî muamelelerin dü- zeltilmesi	Paolo RAVA'dan	154

JÜRİSPRÜDANS :

Devlet Şûrası kararları		157
--------------------------------	--------	-----

MEVZUAT :

Ay içinde neşrolunan kanun ve kararlar cetveli		165
---	--------	-----

BİRLİNGRAFYA

167

ABONE BEDELİ

Türkiye irin seneliği : 500 kuruş;
Vahama memleketler iein seneliği 750 kuruş.

Abone bedelinin gönderilmesi şekli :

A — Türkiye dahili :

Bulunulan yerin malsandığma tutarı yatırılarak mukabilinde alınacak (Hasılatı müteferrika makbuzu) aynen ve taahhütlü bir mektupla :

Dahiliye Vekâleti Tetkik Heyeti Neşriyat Müdürlüğü – Ankara

adresine gönderilmelidir, Hangi nüshalara abone kaydedilmesi istenildiğini gösteren mektuplar arzuhal puluna tâbi tutulmalıdır.

B — Yabancı memleketler :

Abone bedeline, makbuz pulu iein 4 kuruş ilâvesinden sonra hasıl olan meblâğ, posta veya banka havalesi olarak yukarıdaki adrese gönderilmelidir.

YAZI İŞLERİ

İdareyi alâkalandıran mevzularda hazırlanacak etütler kabn olunur.

Gönderilecek yazılar, makinede yazılmış olmalı ve varını sahifevi geçmeyen ayrı bir özü de ihtiva etmelidirler.

Neşredilen yazılardaki fikir ve mütalâalar, yazı sahiplerim aittir.

Dergiye dereolnnmayan yazılar iade edilmez.

Bı hususlarda Dahiliye Vekâleti Teikik Heyeti Neşriyat Müdürlüğüne müracaat edilmelidir.

Arkadaşlarıma

Uzunca bir müddetten beri çıkmamakta olan «İdare Mecmuası» bu defa «İdare Dergisi» acfo iZe ve şimdilik iki ayda bir olmak üzere tekrar neşredilmeye başlamıştır.

Vekâlet, bununla, günün mesaisinden ve iş masasından evine ve istirahatine dönen küçük, büyük her idare arkadaşına ufak bir zamanım da kendi mesleğindeki çeşitli neşriyatı takibedebilmeye ve bu suretle kendi sahasında yurda daha nafi olabilmek için mesleki bilgisini arttırmaya imkân vermek arzusundadır.

Arkadaşlarım çok iyi bilirler ve takdir ederler ki idaredeki hamlelerimizi ilmi esaslara göre tanzim ve tertip etmek ve üzerinde işleyeceğimiz sahayı da her cephesiyle bilerek ve öğrenerek ele almak, muvaffakiyetimizi sağlanacak en emin hareket tarzıdır.

işte «İdare Dergisi»; bunu kendine program çizerek böyle bir vazife yükü altında ortaya atılmakta ve her sayısı için memleketimizdeki salâhiyetli kalemlerin yazılarını da temin etmiş bulunmaktadır.

Dergi; son günlerde Vekâlet bünyesine yeni ve hayırlı bir tesis olarak katılmış olan Tetkik Heyetinin idaresinde intişar edecektir. Vekâlet; bu şekil altında derginin en liyakatli bir ele ve en titiz bir sahibe mal edildiği kanaatindedir; mamafih Dergi aynı zamanda tekmil idarecilerin öz malıdır da.

Bu suretle zaten dünya yeniliklerini kendi sahamız bakımından daima takibedecek olan Tetkik Heyeti; Dergi kanalından bir çok faydalı mevzuları arkadaşların ittilâma kadar götürecek ve aynı zamanda idaredeki arkadaşların icabında hem bu yazılar üzerindeki mütalâalarından, hem de onların her gün karşı karşıya bulundukları hakikî hayat sahnelerinden toplayıp yine bu Dergi kanalıle lütfen öğretmek isteyecekleri realitelerden kendisi de faydalanmak imkân ve fırsatını bulacaktır.

Derginin bu gün çıkan nüshası onun her sayıda muhteviyatı neler olacağı hakkında az, çok bir fikir verir. Bunu takibedecek sayıların her birinde bir kazamızın - daha evvel verilecek esaslar dairesinde o kazanın kaymakamı tarafından hazırlanacak - bir idari coğrafyasını bulundurmak niyetindeyiz.

Dergiyi tamamen ilmi ve meslekî karakterde çıkarmaya ve onun sahifelerini faydasız telâkki edilebilecek yazılardan mümkün olduğu kadar korumaya dikkat edeceğiz; her sayıyı biraz daha müttekâmil çıkarmak suretile arkadaşları daha, fazla fay dolandırmaya çalışacağız ve meslek arkadaşlarının da kıymetli yazı ve mütalâalarının orada sık, sık yer almasını ve nihayet kısaca: Derginin meslekdaşlara faydalı olmasını ve meslekdaşların da hep birlikte Dergiyi yükseltmesini isteyeceğiz.

Derginin daha iyi çıkmasını mümkün kılacak mütalâaları Vekâlet daima zevkle dinleyecektir ve eğer bütün bunlara rağmen Dergi umulan kılık ve kıyafeti almazsa artık bunun taksiratı hepimizin olacaktır.

Hilmi URAN

İlk Öğretim Dâvamız

Yazan: Reisicumhur

İSMET İNÖNÜ

Millî Şefimiz Reisicumhur İsmet İnönü- nün, ilk öğretim dâvamıza ait mühim bir yazıları, «İlk Öğretim» gazetesinin Ağustos nüshasında çıkmıştır. Millî Şefimizin, bütün idarecileri yakından ilgilendiren değerli direktiflerini ihtiva eden bu yazılarını sahifelerimizde aynen tekrarlamayı şerefli bir ödev sayıyoruz.

DERGİ

1943/44 yılının ilk öğretim devri sona erdi. İlk neticeleri aldım. Beş sınıflı, yani tam teşkilli, şehir ve köylerdeki bütün okullarımızın beşinci sınıftan mezun verdikleri sayı 75.286 dır. Ders yılının başında bütün beşinci sınıfların toplamı 97.000 idi. Geçen ders yılında beşinci sınıflar toplamı 91.000 ve aldığımız mezun, 67.300 idi. Bu sene için hafif bir terakki elde etmiş oluyoruz.

Birinci sınıflara giren kız ve erkek çocuklarımızın sayısı geçen sene 224.500 ve bu sene 247.000 idi. Dört beş seneden beri bu sayılarda dolaşan ilk sınıf rakamlariyle son senede aldığımız 75.000 karşılaştırılırsa, çocuğun beş senelik ilk öğretim devresinde % 65 ten fazla fire veriyoruz demektir. Bu fark korkunç bir şeydir. İlk öğretime verdiğimiz bütün emeklerin ve yaptığımız, yapacağımız bütün masrafların beyhude olmaması için, ilk önce büyük dâvanın bu cephesini, yani devam meselesini halletmek görüşüne vardık. Bu kanaatle iki senedir şehir şehir, köy köy ilk okullarda devam işini takip etmeğe çalışıyoruz.

Bu takipler sayesinde daha iyi neticeler bekliyordum.

Fakat evvelki sınıfların, yani bugünkü üçüncü, dördüncü sınıfların mevcudu yaklaşık olarak gelecek mezunların sayısını kararlaştırdığından büyük iyi neticeleri asıl gelecek iki seneden sonra alacağız diye teselli buluyorum.

Gerçek, bu sene üçüncü ve dördüncü sınıflara geçmiş olan çocuklarımızın sayısı hissolunur derecede artmıştır. Asıl rakamları sonbaharda toplıyabileceğiz. Bu rakamlar üzerine, ayrıca tahlil yapmağa veya Maarif Vekili arkadaşına yaptıрмаğa çalışacağım.

Mezun sayısındaki az terakkinin sebeplerini nasıl anladığımı söylemeğe başlamadan evvel geçirdiğimiz dereceleri bir defa göz önüne koymak isterim. İstatistik şudur:

Ders Yılı	Mezun sayısı
1929/30	17.894
1933/34	23.145
1937/38	45.759
1941/42	67.378
1943/44	75.286

17.000 den 75.000 e çıkış, hususiyle hocaların askere gittikleri, okul yapılarının güçlüğe uğradığı harp yıllarında daha yüksek tempo ile artış, sevinilecek bir şeydir. Fakat, ihtiyacımız ve vazifemiz, varmak istediğimiz hedefler göz önüne alınır, çok ızdırıp çeker ve teselli çaresi bulamayız. Bir milyona yakın çocuğumuz ilk okullardadır. Nazarî olarak bunun beşte biri olan 200.000 i mezun vermeli idik. Biz, tam teşkilâtta 75.000 verdik. Ayrıca üç sınıflı eğitmen okullarından da 50.000 kadar mezun aldık.

Karşısında bulunduğumuz zorluk, pasif direnmedir. İlk öğretimin kıymetini kendi anladığımız gibi ve kendi anladığımız ölçüde vatandaşa anlatamıyoruz. Daha fenası, vatandaşa anlatacak olan vazifelilere anlatamıyoruz.

«Kız çocukların hepsini göndermiyorlar; sonunu beklemeden okuldan alıyorlar. Çocuklar, köylünün iş zamanında ailelerine yardım ediyorlar. Fakir olanlar vaktinden

İlk Öğretim Dâvamız

evvel çalışmağa gidiyorlar. Vakti hali yerinde olanlar da bir iki sene okuduktan sonra öğrendiklerini kâfi görüyorlar» özürlerini ve izahlarını işitirim ve işittiğim her yerde bunları söyliyenerleri şiddetle reddederim. «İlk öğretim; ilk öğretim! Bu iş, milletin umumî hayatı ve seviyesiyle alâkalı bir meseledir. Yüzlerce senede hallolunacak bir dâva, onbeş senede halledilemez. Bütün emekler boştur. Zaten ilk öğretimden evvel, ekonomik durumu düzeltip iyileştirmeli!» Bunlar da, sözümlü ona aydın karasının özürleridir. Hususiyle bu çeşitlerden biri, memleketin bir köşesinde bir salâhiyet başında, hele bir vilâyet başında bulunursa, talihsizlik hakikî bir felâket olur. İhmalci ve inanmamış bir valinin ilk öğretimde kusurunun farkına varıldıktan sonra da, iyileşmiş neticeyi ancak dört sene sonra alabilirsiniz. Bir senelik fena takip, fena zihniyet hiç olmazsa, üç sene zararını uzatır.

İlk öğretimde devam meselesini, dâvanın bütün cephelerinden en başta geleni sayıyorum; ve müspet neticeyi her şeyden evvel iş başında bulunan bütün vazife sahiplerinin, hususiyle valilerin, kaymakamların ve maarif müdürlerinin himmetinden bekliyorum.

Bütün vekâletlerin vilâyetlerde bulunan memurları, ilk öğretimde devam denilen bir meseleden haberdar olmalı ve temasta bulunduğu muhitte bir hayırlı telkin yapmak fırsatı eline geçerse, bundan istifade etmek için hazır olmalıdır. Ancak bu suretle devletin ruhuna yerleşmiş bir inanışın ve bir ızdırabın yankısını vatanın bütün ruhlarına vermeğe muvaffak oluruz. Yine bu suretle ilk öğretim için mütehasıs dairelerce takip olunan tedbirler, evvelden tahmin olunamıyan cepheleriyle herhangi bir daireye temas ederse, hiç vakit kaybetmeden kolaylıklarla karşılanır. Hususiyle memleketin Adliye cihazının ilk öğretimi bir büyük millî dâva olarak anlaşıp ve kavramış olması çok feyizli bir tesir yapar.

Üzerinde ehemmiyetle durduğumuz bir büyük dâvanın en uzak köşedeki bir vatandaş üzerinde hile uyandırıcı bir

ilk Öğretim Dâvamız

tesir yapmaktan geri kalacağına inanmıyorum. Çocuğu okula göndermemenin veya devam ettirmemenin fenalıklarını ciddi olarak dinlemekle vatandaşın kanaatinde iyilik hâsıl olacağını çok görmüşümdür.

Hülâsa, yukarıda saydığım mugalatalı özürleri hiç bir suretle kabul etmiyoruz.

Dahiliye ve Maarif Vekilleri bu sene köy okulları hazırlığında iyi çalışmış olan valilerimizi memlekete bildirdiler. Memleketin yüce varlığı için bu kadar ehemmiyet verdiğimiz büyük dâvayı kavramakta ileri atılan bu arkadaşları takdir ederken yürekte sevine duyuyorum. Deprem gibi, elde olmıyan felâketler sebebiyle olmaksızın, açıktan açığa geri kalmış olan valiliklerimizin memlekete bildirildiğini okurken de utancımın ne kadar ızdırap çektiğimi anlatamam. Bu bahsi, bu senelik bu kadarla kesiyorum. Arada kalan valiliklerimizin gelecek sene hepsinin ilerisine geçeceklerini hayal etmekten büyük zevk duyuyorum.

Valiler, kaymakamlar, maarif müdürleri, öğretmenler, müfettişler, kendi bölgelerinin şehirde ve köyde bütün okullarını tanıyacaklar; her sınıfının kız ve erkek bütün çocuklarının sayısını bilecekler; devamsızlık başlıyan bölgeleri, sene sonunu beklemeden evvel derhal farkedecekler; yangın söndürmeğe koşar gibi, hâdise yerine gidecekler ve sene nihayeti büyük müspet neticeyi alıncaya kadar helecan içinde bulunacaklar. Devamsızlık hastalığı ancak bu suretle tedavi olunur. Ve eğer arkadaşlarım kendi sahalarındaki bu işle uğraşmak için, benim bulduğum kadar vakit ve heves ayırabilirlerse, biz devam meselesini yakın zamanda tamamiyle hallederiz.

Bunu hallettiğimiz zaman memleketin ve milletin az zamanda o kadar farklı ilerlemesini sağlayacak ana tedbiri nasıl bulmuş olduğumuza kendimiz de şaşakalırız.

Bugünkü halinde, ilk eğretilimin devamdan sonra gelen meselesi, okul binasıdır. Okullarımız, gelen çocukları, hu-

İlk Öğretim Dâvamız

susiyle ilk sene gelenlerin aynı sayılarda devamını siğdiramıyacak kadar dardırlar.

Biz, köylerde okul binaları işini Enstitüler Kanunu ile bir tertibe bağladık. Şehirlerde okul binaları meselesi de. hususî bir tertibe bağlanmak gereklidir. Alâkalı dairelerin bunu yakın bir zamanda neticelendireceklerini umuyorum. Esas olan fikir, köylerde olduğu gibi, şehirlerde de, ilk okul binalarının vatandaş tarafından her vergiden ayrı bir mükellefiyet olarak meydana getirilmesidir. İnsan olarak yaşamak için su ve hava gibi tabii şartlar arasında ilk öğretimi de görürsek, şehirlerin ilk okullarını yapmak için tedbirler ve ölçüler, kolaylaşır ve sadeleşir.

Bununla beraber, şehirlerde ilk okul binası eksikliği esas tıbarıyla ihtiyacın zihnimizde kemâle gelmemiş olmasının mahsulüdür. İlk okul çocuklarının çifte tedrisatlı okullara devam etmeğe mecbur olmaları kadar ağırıma giden bir hâdisе söyleyemem. Son bir iki senedir, bu duygularımızın şehirlere yayılmak istidadı göstermesinden çok ferahlıyorum.

Bir taraftan kanunî tedbirler ve diğer taraftan anlayışımızdaki ilerleme ile şehirlerdeki okul binalarının tamamlanması, yakın zamanda sağlam esaslara dayanacaktır.

İlk öğretimin klâsik olan esas tedbiri, öğretmen unsurudur. Şehir ve kasabalarda öğretmen ihtiyacımız mesele halinden çıkmış gibidir. Yani, okul binası yaptıkça içine girecek öğretmenleri bulacağız. Bundan dolayı, kasabalar için daha çok yapı işinde ısrar ediyorum.

Şimdi köylerde ilk öğretimin devamdan başka olan meselelerine geçiyorum.

Köy Enstitülerine altı senedir verdiğimiz heyecanlı emeklerin büyük ölçüde ilk verimini önümüzdeki sonbaharda alıyoruz. Her senebaşı binler sayısı ile öğretmen ve okul elde etmek hayali ile senelerden beri çalıştık. Öyle zamanlar oldu ki, büyük sayıda okulların kurulacakları

İlk Öğretim Dâvamız

senelere kavuşmak müyesser olacak mı diye, dayanılmaz üzüntüler geçirdik. İşte nihayet büyük dâvanın hasat mevsimi geldi. Şimdi de, en ağır vazife yıllarının birincisini ve gelecek sene ikincisini geçirmeğe mecbur bulunuyoruz. Üç dört aylık kısa bir zamanda, çividen cama kadar, her şeyin dar ve pahalı zamanında biz, bin yedi yüz elli okulu bir çırpıda açabilecek miyiz? Gelecek yılın üç bin okulunu, yine dar zamanlarda, şimdiden hazırlamak lâzımdır.

Altı aydan beri bu işi takip ediyoruz. Çividen, camdan, çimentodan ve şu kadar misli pahalılıktan evvel çektiğimiz zorluk bölge bölge, yapmağa, yüreğinden inanmış adamlarla, inanmamış olanların farkından ileri geldi. Bir okulun açılması, yeni tertibe göre, bir öğretmen evinin ve beş sınıfa yetecek okulun yapılmasına ve öğretmenin tarlası ve esas âletlerinin tedarik edilmesine bağlıdır. Şimdi valiliklerimiz, bu ihtiyaçları temin ile meşguldürler. Öyle valiler ve kaymakamlar biliyorum ki, yeni okulları açmak için gece gündüz meşguldürler. Dahiliye ve Maarif Vekillerimizin açık takdirleri de bu gayretler üzerinedir. Her halde, okulların büyük bir kısmı vaktinde bitecek, az bir kısmı derslerin başlamasına mâni olmayacak kadar eksikli olacak. Pek az bir kısmı da, yapılmamış kalacak. Her yapılmamış okul için teübel ve ihmalci, bana bir tomar özür hazırlıyacaktır. Vereceğim cevabı, adları ve yerleri ile vatandaşlarımız da öğreneceklerdir. Bu sene, işi çok sert ve çok sıkı tutacağız ki, gelecek senenin üç bin okulunun yapısı ve hazırlık işlerine şimdiden başlamanın akıllı ve faydalı birşey olduğu iyice anlaşılsın. Herhalde, iki üç sene işi çok ciddi takip etmeğe mecburuz.

Bu suretle, bizim idare cihazımız ve anlayışımız senede üç bin ilk okulun açılmasını kolay ve tabii bir iş haline getirdikten sonra, köyde ilk öğretimi sağlam tedbirlere bağlamış olduğumuza inanacağız.

Bu sayede ilk öğretim, on senede umumî, mecburî kayıtlarının tahakkuk etmiş feyizli, verimli çehresini elde edecektir. Her sene öğrenci sayısı 100-150 bine kadar artacak ve on sene sonra 2 milyonu geçecektir.

İlk Öğretim Dâvamız

Köyler için ilk okulların üstünde üç senelik teknik karakterde okulların açılması da, kararlaştırılmıştır. Bu sene bölge bölge, yüzden fazla üst okul açabileceğimizi umuyoruz. Bu ayrı bir bahistir ki, ilk neticeler kendini gösterdikten sonra, daha tafsilâtlı bahsetmek sırası gelecektir.

Şimdi bu seneki hesaplaşma sonucu olarak bütün söylediklerimi hülâsa ediyorum:

1 — İlk okullarda devam meselesi mutlaka tedavi edilmek lâzımgelen büyük bir derttir. Vatandaşlardan dikkat ve ilgi ve bütün devlet memurlarından, hususiyle valiler, hâkimler ve bütün büyük memurlardan en büyük ilgi, takip, telkin ve yardım beklerim.

2 — Şehirlerde ilk okul binaları için hususî tedbirler, yeni kanunlar yolu ile alınacaktır. Onu beklemeden her bölge, mümkün olanı yapmalıdır.

3 — Köylerde büyük sayıda ilk okul açma devrinin ilk yılındayız. Bu yılın imtihanını yüz akiyle geçirmek, hepimizin büyük kaygımızdır. Sonbaharda vatandaşlara iyi haberler verebilmenin helecanı içindeyim. Gelecek sene için şimdiden hazırlanmak lâzımdır.

Vatandaşlarım emin olsunlar ki, ilk öğretim dâvası üç beş ay sürecek saman alevi cinsinden heveslerle netice- nemez. Biz, senelerce sürecek en kuvvetli irade ve sebatla bir meseleyi takip edecek kabiliyette adamlar olduğumuzun imtihanını milletimize karşı ilk öğretim dâvasında göstereceğiz.

Türk milleti ilk öğretimde göz diktiğimiz amaca vardıktan sonra büsbütün başka kudrette bir varlık olacaktır. İstihsalimiz, yani kazancımız bu sayede çok artacak; memleket yüksek bir teknik kabiliyet edinecek; büyük milletimizin yaradılıştaki kabiliyetleri içinde insanlığın bütün iyi vasıfları engin değerler alacaktır. Çok kuvvetli ve çok kıymetli bir millet olmanın çaresi, ilk öğretimin tamamlanması ile elde edilmeğe başlanır.

TETKİKLER:

Mesken Dâvası
Ve
Fransada Ucuz Meskenler Âmmeye Ofisleri

Dr. Halim ALYOT
Tetkik Müşaviri

BAŞLANGIÇ

«Barınmak» gibi insanın en tabî ihtiyaçlarından birini karşılamayı hedef tutan mesken dâvası; bugün, bütün devletlerin, üzerinde büyük bir hassasiyetle durdukları çok mühim bir meseledir. Son otuz sene zarfında, bu sahada, kaydedilen mühim terakkilere rağmen, mesken dâvası henüz memnuniyet verici bir şekilde halledilememiştir. İkinci Cihan Harbi, zaten mevcut bulunan mesken buhranını, bir kat daha şiddetlendirecek ve hükümetleri yeni içtimâî tedbirler almak zaruretinde bırakacaktır.

Bu sebepten mesken dâvasına toplu bir nazar atfetmek ve ileri Avrupa memleketlerinde bu dâvanın halli yolunda sarfedilen gayretleri bilmek ve bu maksatla kurulmuş olan yapı teşekküllerini tanımak, harp haricinde kalmış olmamıza rağmen memleketimizde de gittikçe kuvvetli bir şekilde baş gösteren ev buhranını betratâr edebilmek için faydadan hali değildir.

Asrımızda mesken buhranı, Birinci Dünya Harbinden evvelki senelerde kendini şiddetle hissettirmeğe, gerek hükümetleri ve gerekse umumî efkârı kendisi ile devamlı bir şekilde meşgul etmeğe başlamıştır. Birinci Dünya Harbinden önce, devletlerin mesken siyasetine müdahalesi gayet mahdut bir çerçeveye inhisar etmekte idi. Harp, devletlerin mesken siyasetinde derin değişiklikler yapmış ve halkın sefil ve perişan bir vaziyete düşmemesi için kiralarn tahdit ve tesbitine ve kiracıların korunmasına dair kararlar alınmasını intacetmiştir. Bu tedbirler hususî teşebbüsleri aksattığı için, devletler, bu sefer de,

Mesken Dâvası

yapı faaliyetini teşvik maksadı ile, mahallî idarelere, umumî menfaatlere yararlı kurumlara ve hususî teşebbüslere malî yardımda bulunmaya mecbur kalmışlardır.

Hükümetlerin bugün, yalnız ev kıtlığına çare bulmaları kâfi değildir. Oturma şartlarının iyileştirilmesini temin etmek için de büyük gayretler sarfetmeleri icap etmektedir. Bu ihtiyaç bilhassa modern binalarla izbelerin yan yana bulunduğu bütün büyük şehirlerde kendini çok kuvvetli hissettirmektedir.

Mesken Dâvasının Ana Hatları

Mesken buhranını tevlideden iki sebep vardır:

1 — 'Ev kıtlığı,

2 — Mevcut evlerin sağlık bakımından elverişsizliği..

Ev kıtlığı; mevcut evler, ev isteyen ailelerin sayısından az olduğu zaman kendini gösterir. Umumiyetle, re fah ve genişlik devirlerinde, şehirlerde ev ihtiyacı artmaktadır. Evlenip yeni yuva kurmak isteyenlerin fazlalaşması, köylünün büyük şehirlere ve sanayi mntakalarına muhacereti, eyi bir evin faydalarını ve rahatlığı takdir eden halkın hayat seviyesinin yükselmiş olması gibi sebepler, bu talebin artmasında başlıca âmillerdir. Bu İçtimâî sebeplere; bombardıman, yerdepremi, büyük yangınlar, feyezanlar gibi fizikî ve tabiî âfetler de ilâve edilince, mevcut sıkıntının bir kat daha fazlalaşacağı aşikâr olur.

Mevcut evlerin sağlık bakımından kifayetsizliği: Ev kıtlığının en tabîî neticesi, oturma sıkışıklığını doğurmuş olmasıdır. Meskenlerde haddinden fazla kalabalık oturulmasının sıhhat üzerinde çok kötü tesir yaptığı bugün herkesçe bilinen bir hakikattir. Işıksızlık ve havasızlık sebebi ile, hastalanarak ölen insanların sayısının dehşet verecek dereceye yükseldiği göz önünde tutulacak olursa, hükümetlerin bu hususta göstermiş oldukları endişeye hak

Tetkikler :

vermemek imkânsız olur. Oturma sıklığını bertaraf -etmeği, halkı geniş evlere ve lüzumlu sağlık tesislerine kavuşturmayı kendilerine vazife bilen devletler, bir taraftan sağlık şartlarını haiz binalar inşa ederken, diğer taraftan da az gelirli vatandaşlara bu evsafaiki binalarda oturabilmelerini temin maksadı ile, kiralarının tediyesine fiilen yardım etmektedirler. Eyi ve sıhhi şeraiti haiz olan bu evlerin kiralarını, ödeyebilecekleri bir hadde indirerek kiracılara müessir bir yardımda bulunan devlet; bu suretle genç neslin yetişmesine elverişli bir muhit hazırlamakta ve dolayısıyla nüfus siyasetinin inkişafına da esaslı bir hizmet ifa etmektedir.

Gayri sıhhi meskenlerde yaşayan insanların hepsi de gelir darlığı içinde bulunan aileler değillerdir. Bazı kimseler de, sağlık şartlarının önemini anlayamadıklarından, kirasını ödeyecek durumda oldukları halde, uygun bir ev bulmaya çalışmamaktadırlar. Kültür bakımından geri insanlar, ekseriya oturmağa elverişsiz binalarda yaşamaya alışır ve buralarda her türlü düzen ve temizlik itiyadını kaybederler. Bu şekildeki evlerin ekseriya iş merkezlerine yakın olması keyfiyeti, tercih sebebi olarak ileri sürül mektedir. İyi ve sıhhi ev şartlarının temini meselesi, izbelerin ortadan kaldırılması işi ile sıkı sıkıya alâkadardır. Bununla beraber izbeler kolaylıkla ortadan kaldırılama- maktadır. Bunlar yeni yolların açılması sırasında ve yahut umumî menfaat namına yapılan istimlâkler esnasında yıkılmakta ve yerlerine, şehrin güzelliğini ve temizliğini sağlayacak modern binalar ve büyük ticarethaneler yapılmaktadır.

Evlerin sıhhi şartları haiz olup olmadıkları, büyük bir dikkat ile kontrol edilmesi icabeden bir meseledir. Evvelce hükümet tarafından yapılan bu kontrol, yalnız kira evlerine ve iş verenlerin amele ve memurlarına tahsis ettikleri binalara inhisar ederdi. Bugün bu teftiş mülk sahiplerinin içinde oturdukları kendi evlerine bile teşmil edilmiştir.

Mesken Dâvası

Devletlerin, mesken buhranı karşısında

baş vurdukları tedbirler

İki dünya harbi arasındaki devrede çok geniş mikyasta hissedilen ev buhranını önleyebilmek için devletlerin baş vurdukları tedbirleri, burada teferruatına girmeksizin kısaca göstereceğiz.

Umumî hatları ile, bu tedbirleri iki kısımda tetkik edebiliriz:

1 — Kiracıyı himaye etmek;

2 — Mevcut meskenlerden azamî derecede faydalanmak.

Mevcut meskenleri fiilen işgal edenler lehinde alınan tedbirler arasında, kiraların sabit tutulması ve evlerin tahliye ettirilmemesi tedbirlerini saymak mümkündür. Kiraların sabit tutulması sayesinde büyük halk kitlelerinin yersiz yutsız kalarak sefaletе düşmelerine mâni olunmuştur. Bununla beraber, çalışamıyacak bir yaşta olup da yegâne geçim vasıtası gayri menkulünün geliri olan kimselerin de güç bir durumda kaldıkları inkâr edilmemektedir. Diğer taraftan kiraların düşük olması, mevcut meskenlerin tamirine imkân bırakmamakta ve bunların ha- rabolarak elden çıkması neticesini doğurmaktadır. Bu tedbir, işaret edilen mahzurlarına rağmen, memleketin huzur ve emniyetini sağlamak bakımından çok müessir olmuştur. Harp içindeki memleketlerden bazıları, kira bedellerini sabit tutmakla da iktifa etmemişler, harpten mutazarrır olan ailelerin kiralarının tenzilini ve hattâ harp sonuna kadar kira verilmemesini kabul etmek gibi daha ileri tedbirlere de baş'vurmaktan çekinmemişlerdir. Devlet; evlerin tahliye ettirilmemesi usulünü kabul etmekle kontrat müddetinin hitamında mal sahibinin kiracıyı evden çıkarmasını ve her sene yeni kiracılardan hava parası alarak kira seviyesini fiilen artırmasını önlemek istemiştir.

Tetkikler :

Mevcut meskenlerden âzami istifade de şöyle yapılmaktadır:

- (a) Şehir nüfusunun normal olmiyan sebeplerden dolayı artmasının önlenmesi; (mesken sıkıntısı çekilen şehirlere yerleşmek için gelmeden evvel, şehir beledi yesinin müsaadesi alınmak zarureti vazedilmiştir).
- (b) Sıhhî şartları ihtiva etmiyen meskenlerin muhafazası, (normal zamanlar için gayri sıhhî telâkki edilebilen meskenlerin buhran geçinceye kadar yıktırılmaması).
- (c) Meskenlerin boş kalmamasının temini, (mal sahibi veya kiracıların elinde olup da boş bulunan meskenlere kısa bir zamanda kiralama mecburiyeti vazedilmiş, ve bazı memleketlerde çok daha ileri gidilerek, her adam basma kanunen tahsis edilen mesken sahasını, aşan odalara ve ev akşamına el konulmuştur).

Mesken inşaatını hızlandırma siyaseti

Mesken inşaatını hızlandırabilmek, ancak buna mâni olan engelleri ortadan kaldırmakla mümkündür. Harbi takip eden ilk senelerde yapı faaliyetinin kendiliğinden hızlanacağını beklemek abes olur. Çünkü, ev kiralari düşük olacağından, bu işe bağlanacak olan sermayenin faizi normal piyasa faizinin dñnunda kalacak ve bu sebepten hususi teşebbüs, mesken inşaatına tevessül etmiyerek sermayesini, bilhassa büyük kârlar vadeden milletler arası ticaret sahasında kullanacaktır.

Geçen Umumî Harbin nihayetinde de aynı vaziyetle karşılaşmış ve devletler bu hususta muhtelif tedbirler almak zaruretini hissetmişlerdir. Bu tedbirlerin başında, mahallî idarelere ve umumî menfaatlere hâdim müesseselere geniş malî yardımda bulunmak suretiyle, bunların, mevcut ev sıkıntısını giderecek yeni inşaatı tevessül etmelerini temin etmek gelmektedir.

Mesken Dâvası

Bu hükmî şahısların yapı faaliyetinde oynadıkları rol, iki harp devresi arasında son derece fazlalaşmıştır. Buna mukabil, hususî teşebbüsün inşaattaki rolü, Birinci Umumî Harpten sonra çok azalmıştır. İngilterede 1914 senesinden evvel mesken inşaatının c/c 91 i hususî teşebbüs tarafından yapılırken bu nisbet sonraları, c/0 60 a ve İs- koçyada U 35 e kadar düşmüştür. Diğer taraftan Mahallî idarelerle yapı kooperatifleri ve umumî menfaate hâdim müesseseler tarafından yapılan inşaat, birçok memleketlerde umum mesken inşaatının üçte birini ve bazılarında ise c/o 50 sini bile geçmiştir.

A. — Devletlerin mesken inşaatını hızlandırmak maksadı ile aldığı malî ve İdarî tedbirler arasında şunları sayabiliriz :

1 — Devlet tarafından yayılan yardım :

Bu maksatla devlet bütçelerine büyük meblâğlar konulmaktadır. Bu tahsisatın tevzii ekseriya belediyelere ve mahallî idarelere bırakılmaktadır. Bununla beraber bu tahsisatın doğrudan doğruya alâkalıya verildiği veya bu gibi kimselerden tereküp edecek yapı kooperatiflerine terkedildiği de vakidir. Bu suretle kira bedelleri, itfa taksitleri veyahut ev maliyet fiatının % 40 ına kadar olan kısmı devlet sermayesi tarafından karşılanmıştır. Devletin bu yardımından ancak az gelirlî ve çok çocuklu aileler istifade edebilmektedir.

2 — Kredi kolaylığı :

Emlâk ve ipotek bankaları gayri menkul üzerine kredi açmaktadırlar. Fakir ve kalabalık aileler, bu müessese- lerden, inşaat masraflarının % 50 sini temin edebilirler. Devlet, geri kalan meblâğı ya doğrudan doğruya umumî bütçeye tahsisat koymak suretiyle, veyahut müsait faizler mukabilinde İçtimâî sigorta teşekkülleri, tasarruf ve tekaüt sandıkları veya bu iş için kurulmuş bulunan müesseseler vasıtasıyla sağlamaktadır.

Tetikikler :

Her memlekette emlak kredi işleri ile uğraşan hususî teşekküller mevcuttur. Bunların kuruluşları memlekete göre az çok değişir. Belli başlı memleketlerdeki kredi teşkilâtına kısaca bir göz atmak faydalı olacaktır:

a) Hususî ipotek bankaları: Bunlar anonim şirket halinde kurulmuşlardır. Ticaret maksadiyle işlerler. Tahvilât çıkarmak suretiyle sermaye temin ederler. Bu tip emlak kredi teşekküllerine Belçika ve Hollanda'da rastlanmaktadır.

b) Fransız Emlak Bankası: Bu bankanın devlet tarafından verilmiş imtiyazı vardır. Bu sebepten sıkı bir devlet mürakabesine tabi olduğu için yarı resmî bir mahiyeti haizdir. Sermayesini, çıkardığı tahvilât ve halk mevduatı ile temin eder. İdare masrafını karşılamak üzere, ödünç verdiği paralar üzerinden muayyen nisbette bir komisyon alır.

c) Gayri menkul kredi kooperatifleri: Devlet murakabesi ve teminatı altında borç alan mülk sahipleri tara fından kurulmuş emlak kredi müesseseleridir. İskandinav memleketleri ve hususiyle Finlandiya'da çok inkişaf etmiştir. Kooperatif, ihtiyacı olduğu parayı tahvilât çıkarmak suretiyle temin eder. Bu tahvilât, hem borçluların ipotek edilmiş bulunan gayri menkulleriyle, hem de bütün borçluların kendi aralarındaki müteselsil kefaletiyle garanti edilmiştir. Bu kooperatifler kâr aramazlar. Borçlular, tahvillerin faizinden başka ancak kendi hisselerine düşen idare masrafını öderler.

d) İngiltere'de (Bnilding Societies) ve Amerika'da (Savings and loan Associations) adları ile anılan yapı ve tasarruf şirketleri vardır. Bunlar, ortaklarının küçük aile evleri satın alma ve yaptırımlarını temin etmeği olduğu kadar tasarruflarının da artmasını hedef ittihaz etmişlerdir. Sermayeleri, şirket hisseleri ile ortaklarının veya halkın mevduatından hasıl olur. İpotek edilmiş emlak borcunun çabucak itfası ile rehinden kurtarılması gayesini güderler.

Mesken Dâvası

e) Almanya, İsviçre ve merkezî Avrupada (Baus par- kassen) namı ile anılan emlâk ve tasarruf bankaları vardır. Bu bankalar ortaklarının tasarruflarından başka bir- şey kabul etmezler. Ortaklar sonradan hem yatırdıkları parayı, hem de kendilerine bir ev satmalmağa yetecek derecede bir meblâğı geri alabilirler. Sonra, borçlandıkları bu para yavaş yavaş itfa edilir. Bu sebepten kuruma muntazaman para yatırmayı taahhüt etmişlerdir. Taksitlerden biriken para, bu şekil ödünç vermelerde kullanılır. Ortakların bu paradan ne şekilde istifade edecekleri tesbit edilmiştir. Bu husus için ya ortakların yatırdığı paranın miktarı esas olarak alınır, yahut kur'a çekilir veya başka usullere müracaat edilir. Bu kurumlanıl hususiyeti, mevduata faiz vermemesi ve ikrazlardan faiz almamasıdır. Ancak İdarî masraflarını karşılamak üzere, ortaklar, kendi hisselerine düşen miktarı öderler. İlk zamanlarda çok rağbet gören bu kuruma sonradan alâka azalmış ve iştirak edenlerin adedinde bir duraklama husule gelmiştir. Bunun neticesi olarak âzalar, kendilerine sıra gelip kurumdan para çekebilmek için bazan on, onbeş sene bek- îemek zorunda kalmışlardır. Buna çare olmak üzere, bu teşekküller devletin kontrolü altında ipotek üzerine kredi açan müesseselerle iş birliği yapmak yolunu tutmuşlardır.

3 — Ucuz faiz ve uzun vade:

Yapı inşaatım hızlandıracak tedbirlerin en başında, ucuz faiz ve uzun vâde gelmektedir. Devlet bu hususu temin etmek için, bütçesine koyduğu tahsisatla, ucuz evlerin inşası için aktedilen istikrazların faizini % 2 ile % 5 arasında ve itfa müddetinin 20 seneden 60 seneye kadar uzun vâdeli olmasını sağlamış bulunmaktadır.

4 — Vergi muafiyeti:

Birçok memleketlerde «ucuz evler» ve «orta kiralı binalar» mevzuatı çerçevesine giren inşaat için ehemmiyetli vergi muafiyetleri kabul edilmiştir. Bu müddet Fransada 15 senedir.

Tetikikler :

B. — Bu malî tedbirlerden başka İdarî ve teknik ma hiyette diğer tedbirler de almak faydalı olacaktır. Bunları da şöyle sıralayabiliriz:

1— Kira fiatlarının serbest bırakılması:

Devlet tahsisatından ve az faizli ikrazlardan istifade ederek yapılmış olan binalar için kira tahdidi ne kadar zarurî ise, hususî teşebbüsün sermaye piyasasına müracaat ederek inşa edeceği gayri menkullerin de, hiç değilse on, onbeş senelik bir devre için, kira müdahalesinden âzade bulundurulması, o kadar tabiidir.

2— Ucuz fiatla arsa temini:

İskân hudutları içinde münasip genişlikte ucuz arsaların bulunamaması, inşaatın hızlanmasını geciktiren başlıca sebepler arasındadır. Bu sebepten devlet ve belediyelerin bu hususu göz önünde bulundurarak, zamanında bu gibi arsaları satın almasını ve sonra bunları, ucuz evler mahalleleri inşa edecek yapı teşekküllerine, umumî rayiçlerin çok dününde terketmesi icabeder.

3 — Yapıların ucuza mal edilmesi:

İnşaat ve yapı kredi işlerinin sistematik bir şekilde tedviri hususunda mütehasıs teşekküllerden istifade edilmek icabeder. İnşaat işlerinin umumiyetle küçük ve derme çatma firmalar tarafından yapılmış olması maliyeti arttırmaktadır. Bu sahadaki faaliyeti de, büyük endüstri merhalesine ulaştırmak ve rasyonel metotlarla çalışmak lâzım gelmektedir. Bu hususta şu tedbirler ileri sürülebilir :

a) İnşaat malzemesi ticaretinin tröstleştirilmesine mâni olmak ve malzeme fiatlarını sıkı kontrole tabi tutmak;

b) İnşaat malzemesini gümrük resimlerinden muaf olarak memlekete ithal etmek;

Mesken Dâvası

- c) Yapı maddeleri üzerinde esaslı tetkikler yaparak, mahallî malzeme vasıtalarını ıslah etmek ve inşaatta bunlardan azamî istifade etmek;
- d) Bazı ev akşamının serî halinde yapılmasını temin etmek;
- e) Ev inşaatında bazı yenilikler tatbik ederek malzeme tasarrufunu temin etmek.

Mesken dâvası etrafında, ana hatlarını yukarıda belirttiğimiz hususlar, hemen hemen bütün memleketler için müşterek olan bir meseledir.

Bugün, her memleket, bu mevanda Türkiye de mesken buhranından muztarip olmaktadır. Mesken kıtlığını ortadan kaldırmak için en esaslı çare, sıhhat ve rahatlık şartlarını haiz yeni evler yapmak ve bu suretle bilhassa az gelirli ve çok nüfuslu aileleri, içinde bulundukları sefalet ve perişanlıktan kurtarmaktır. Hususî teşebbüslerin kârlı bulmadıkları için yapı faaliyetine girişmemelerini hoş göreceğimiz ve işi tabîi seyrine bırakacağımız zamanlar artık çoktan geçmiş bulunmaktadır. Meselenin, bir an için olsun gecikmeye tahammülü olmayacak kadar ehemmiyet kazanmış olduğunu unutmamak lâzımdır.

Mesken meselesi, bugün bir devlet meselesi olmuştur. Her devletin, nüfus siyaseti gibi, kendine has bir mesken siyaseti de vardır. Bu siyaset, mesken dâvasının devletin bünyesine en uygun düşecek şekilde, en emin ve kestirme yollarla halledilmesini hedef tutmakta ve bu amaca erişebilmek için de teşriî ve İdarî mekanizmaların harekete geçmesini sağlamaktadır.

Kendi memleketimizde, de mevcut bulunan mesken işinin en rasyonel bir şekilde bir hal suretine bağlanabilmesinin, ancak bu hususta yabancı memleketlerin faaliyetleri hakkında bir fikir edinilmesiyle kabil olduğuna kani bulunduğumuz için, biz de, bunu takip eden sahifelerde,

Tetkikler :

Fransanın bu dâvayı halletmek için sarfettiği gayretlere bir göz atacak ve Fransadaki yapı faaliyetinin artmasında ön plânda bir rol oynamakta bulunan (Ucuz meskenler âmmeye ofisleri) ni tetkik mevzuu olarak ele alacağız.

Fransada (Ucuz Evler) mevzuatı, halka tahsis edilecek binaları inşa edecek olan umumî menfaate hâdini müesseselere devletin malî yardımında bulunması prensibini koyan 1894 Jules Siegfried kanunu ile başlamaktadır. 1906 kanunu ise, komünlerin ucuz mesken şirketleri ile kredi müesseselerine ikrazatta bulunabileceklerini kabul etmektedir. 1908 tarihli Ribot kanunu da, az varlıklı ailelerin küçük mülkiyet edinmelerini kolaylaştıracak olan gayri menkul kredi şirketleri hakkındadır.

İnşaat işlerinin hususî şirketlere ve hayır müesseselerine terkedilmesi beklenen faydayı temin etmemiş olduğundan, komünlerin doğrudan doğruya ucuz evler inşa etmek salâhiyetini derpiş eden 1912 kanunu vazedilmiştir. Bu kanun, aynı zamanda, komün ve vilâyetlere (Ucuz meskenler âmmeye ofisleri) kurmak salâhiyetini de bahşetmekte idi.

Vazı kanun, komünlere, mezkûr kanunla, nüfusu kaabalık aileler için doğrudan doğruya ucuz meskenler inşa etmek hakkını verdiği halde, bu binaların idaresini bunlara bırakmaktan imtina etmiştir. Vilâyetler ise, komünlerden farklı olarak, doğrudan doğruya ucuz mesken inşa edebilmek salâhiyetinden mahrum bulunuyordu.

Harpten sonra, mahallî idarelerin, ucuz meskenler inşasındaki faaliyetlerinin artırılması zarurî olduğu görüldü. Bununla beraber ancak 13 temmuz 1928 tarihli Loucheur kanunu'nun kabulünden sonradır ki bu sahada Evsash bir terakki vukua geldi. 1928 kanunu, komünlere ve vilâyetlere orta kiralı binalar inşa etmek hakkını tanımıştır. Bundan başka, ucuz evler ve orta kiralı binalar inşa etmek için yapı kurumlanılın aktecekleri istikrazların senelik taksitlerinin ödenmesine komün ve vilâyetlerin

Mesken Dâvası

iştirakini sağlamakla da vazıı kanun, mahallî idarelerin merkezî hükümetle daha sıkı iş birliği yapmalarını temin etmek istemiştir. 1928 kanunu, komünün doğrudan doğruya ev inşa etmesinden ziyade, inşaatçı teşekküller vasıta- siyle ucuz meskenler inşaatını teşvik etmesini hedef tutmaktadır. Netekim bu kanundan sonra çıkan mevzuat, devlet kredisinin tevziinde ucuz meskenler âmme ofislerine rüçhan hakkı vermektedir.

1930 tarihli Bonnevey kanunu, ucuz meskenler âmme ofislerinin salâhiyetini fazlalaştırmış ve bu müesseseleri- riü «ıslah edilmiş tipte» ucuz evler inşa edebileceğini kabul etmiştir. Bu tip evler inşası hakkı komünlere tanınma- mıştır.

1934 kanunu, para temini hususunda, 1938 kanunu da Loucheur kanununu yenileyip ucuz evler inşaatı ile izbelere karşı mücadeleyi birlikte yürütmek bakımından, bazı hükümler ilâve etti.

Bugün Fransada, ucuz evlerin yapılmasını temin mak- sadivle kurulmuş bulunan teşekküller şunlardır:

- I — Ucuz meskenler âmme ofisleri;
- II — Ucuz ev şirketleri;

(Bunlar ya anonim veya mütehavvil sermayeli kooperatif şeklinde olur. Bunların kurulması için alâkalı Nazırın tasdiki icabeder. Gayeleri bina inşasıdır. İnşa ettikleri binaları kiraya verdikleri gibi, kira yolu ile satışlarda veyahut doğrudan doğruya satışlarda da bulunabilirler.)

- III — Gayri menkul kredi şirketleri.

Bunlar münhasıran kredi müesseseleridir. Ancak anonim şirket halinde teşekkül edebilirler. Bu şirketlerin meşgul oldukları başlıca iş, ucuz müstakil evler yapmak veya edinmek için ödünç para vermektir. Bundan başka da kira yolu ile satışlarda ve ipotekli ödünç muamelelerde bulunabilmeleri için ucuz evler şirketlerine avans verebi-

Tetkikler :

lirler. Gayri menkul kredi şirketlerinin faaliyeti çok artmıştır. 1938 de yapılan bir istatistiğe göre Fransız köy ve şehirlerinin ipotek borçları 48 milyar frangı bulmuştu.

1 Mayıs 1938 tarihinde Fransada kayıtlı bulunan ucuz evler müesseselerinin miktarı şöyle tesbit edilmiştir:

Ucuz meskenler âmme ofisleri	297
Ucuz evler şirketleri	1090
Gayri menkul kredi şirketleri	294
Yekûn	1681

Ucuz evler kanunlarının tatbiki neticesinde Fransada yapılan binaların sayısı şudur :

1928 Loucheur kanununun kabulüne kadar 20 sene içinde yapılan ucuz evlerin sayısı 60,000 olarak tahmin ediliyor.

Loucheur ve Bonnevey kanunlarına göre 1928 ile 1932 seneleri arasında açılan kredilerle:

180. 000	Alelade ucuz mesken
15.000	Orta kiralı gayri menkul
10.000	Islah edilmiş tipte ucuz ev yapılmasına imkân hasıl olmuştur.

Şimdi mevzuumuzun ikinci kısmını teşkil eden ucuz meskenler âmme ofislerine geçebiliriz:

Ucuz meskenler âmme ofisinden
ne anlamak lâzımdır?

Birincikânım 1922 tarihli kanuna göre, ucuz meskenler âmme ofisleri, münhasıran sıhhi, ucuz gayri menkullerin inşa, tanzim ve idaresini, mevcut evlerin sıhhileştirilmesini, bahçeli mahalleler ve amele için umumî bahçeler ihdasını hedef tutan âmme müesseseleridir.

Ucuz mesken âmme ofislerinde, âmme müesseselerinin haiz olduğu bütün haklar mevcuttur. Bunlar da hukû-

Mesken Dâvası

kî şahsiyeti haizdir ve hususiyet prensibine tabi olarak bir âmme hizmeti görürler; her hangi bir âmme müessesesi gibi gayri mahdut bir zaman için ihdas edilmişlerdir; komünden müstakil bir mâmeleki, bir bütçesi bir muhasebesi vardır.

Hususiyet prensibine tâbi bir âmme müessesesi olması hasebiyle, ucuz meskenler âmme ofisi, ancak kendi gayesine cevap veren ve kanunun sarahatle zikrettiği muamelelerle meşgul olur. Bunların dışında kalan işlerle ilgilenmez.

Ucuz meskenler âmme ofislerinin 1912 kanuniyle tâyin edilen hukukî salâhiyetleri, 1925-1930-1932 ve 1938 senelerinde neşredilen diğer kanunlarla genişletilmiş ve mezkûr müesseselere orta kiralı gayri menkuller ve ıslah edilmiş tipte ucuz meskenler inşa etmek salâhiyeti tanınmıştır. Bugün fiilen ucuz meskenler âmme ofisleri; ucuz meskenler ve orta kiralı gayri menkuller inşa edebilmek bakımından, komünlere nazaran daha geniş bir salâhiyete sahip bulunmaktadırlar.

Ucuz meskenler âmme ofisleri, gayri menkul kredi şirketleri gibi, muamele yaptıkları evler üzerinde, müşterinin tamamen ibrasından itibaren on sene müddetle bir şüf'a hakkına maliktirler. Bu hak, bahçeli mahalleler dahilinde kurulan evler için bilâ müddettir. Diğer taraftan, bahçeli mahallelerde ev satın alanlardan hiç biri, bu evi kendisine satan ucuz meskenler âmme ofisinin müsaadesi olmadan evde her hangi bir değişiklik yapamayacağı gibi, bunun kullanış tarzını da değiştiremez.

Ucuz meskenler âmme ofisleri, komiın tarafından ihdas edilen bir müessesedir. Diğer taraftan vazı kanun, Fraıusadaki ev buhranını önleyebilmek için ucuz mesken inşaatı hakkında komünlere de bazı haklar tanımıştır. O şekilde ki, «ucuz ev» tipi çerçevesine giren binalar, bu suretle hem komünler hem de «ucuz meskenler âmme ofisleri» veya şirketleri tarafından inşa edilmektedir. Buna

Tetkikler :

rağmen komünlerle ucuz meskenler âmme ofislerinin inşa edecekleri binalar arasında bazı farklar mevcut olacaktır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz:

1) Komünler; ancak, çok nüfuslu ailelere kiralanacak müetemi (collectif) ucuz evler inşa edebilirler.

Âmme ofisleri; inşa edecekleri müstakil (individuel) veya müetemi (collectif) ucuz meskenleri, ekseri dairelerini kalabalık nüfus zarureti aramadan, yalnız az gelirli ailelere tahsis ederler.

2) Komünler; doğrudan doğruya kendilerinin inşa edeceği veyahut bir ofise inşa ettireceği ucuz meskenleri, ancak kiraya verebilirler.

Âmme ofisleri ise, kendi nam ve hesaplarına inşa edecekleri ucuz meskenleri kiraya verir, kira yolu ile satışlarda bulunabilir, hattâ müstakil ve müetemi binaları doğrudan doğruya satabilirler.

3) Komünler, «ıslah edilmiş tipte» ucuz meskenler inşa edemezler.

Âmme ofisleri, ıslah edilmiş tipte ucuz mesken inşa edebilirlerse de bunları ancak kiraya vermek suretiyle işletebilirler.

d) Komünler, 1912 senesinden beri, çok nüfuslu ailelere tahsis edilecek müetemi ucuz meskenler inşa etmek salâhiyetine maliktir. Yalnız bunların işletmek hakkı kendilerine tanınmamıştır. Bu işi, bir ucuz meskenler âmme ofisine, yahut ucuz meskenler şirketine vermek mecburiyetindedirler.

Komünler, inşa edecekleri orta kiralı gayri menkullerin idaresini de yine bir ucuz meskenler âmme ofisine veya şirkete veyahut bir müteahhit veya rejiye tevdi etmek mecburiyetindedirler.

5) Komünler, küçük mülkiyeti kolaylaştırmak mak- maksadiyle iKrazatta bulunamazlar.

Mesken Dâvası

Ucuz meskenler âmme ofisleri ise küçük mülkiyeti kolaylaştırmak maksadiyle ikrazatta bulunurlar. Fakat umumiyetle ucuz meskenler âmme ofisleri, kendi normal faaliyetleri sahasına girmeyen bu teşebbüsleri gayri menkul kredi şirketlerine bırakmaktadır.

Malî muafiyetten istifade bakımından ucuz evler şirketleri yahut gayri menkul kredi şirketleri, daha müsait bir vaziyette bulunmaktadır. Çünkü ucuz meskenler âmme ofislerinden kira yolu ile ev satın alanlar, ilk ferağ ve intikal harcını ödemek mecburiyetinde oldukları gibi, bizzat ucuz mesken âmme ofisleri de kira yolu ile sattıkları gayri menkuller için diğer âmme hükmî şahısları gibi (main-morte) denilen vergiyi ödemektedirler.

Ucuz meskenler âmme ofisleri ile gayri menkul kredi şirketlerinin iş birliği yapması, küçük mülkiyetin iktisabını kolaylaştıracaktır.

Ucuz Meskenler Âmme Ofisi Nasıl Kurulur?

Ucuz evler âmme ofisi, alâkadar belediye meclisinin talebine müsteniden Dahiliye ve Sıhhat Nezaretlerinin teklifleri üzerine, Devlet Şûrasından geçirilmiş bir kararname ile ihdas edilir.

Ekseri ahvalde, ucuz evler âmme ofisinin ihdası talebi, bir tek komünden sadır olacaktır. Fakat bir kaç komün, ucuz evlere ait sendikal bir ofisin ihdası maksadiyle kendi aralarında bir sendika teşkil etmek isterlerse, bu talep, sendikaya dahil muhtelif komünlerin belediye meclisleri tarafından yapılır.

Ofis ister sendikaya, ister komüne ait bulunsun, bunun daha teşkili anından itibaren yaşayabilmesi ve faydalı olarak iş görebilmesi için, kâfi derecede bir sermaye ile mücehhez olması lâzımdır.

Ucuz evler âmme ofisi için başlangıçta tahsis edilen sermayenin hiç değilse (100.000) frank olması icap eder. Bu meblâğ lüzumu halinde beş taksitte ödenebilir. Konu-

Tetkikler :

lan sermaye gayri menkulden teşekkül etmekte ise, Belediye meclisi, yeni kurumun hemen işleyebilmesi için hiç değilse (10,000) frankın ofise verilmesini temin etmelidir.

Ofise sermaye tahsis etmek için vilâyetin tasvibi kâfi geldiği halde, âmme ofisini ihdas edebilmek için Şûrayı Devletin kararı lâzımdır. Ancak ofise verilecek sermaye, Şûrayı Devlet kararını istilzam edecek bir istikraz akdini icap ettirmekte ise, o vakit, bu hususta, mezkûr müessesenin tasvibine iktiran etmek mecburiyetindedir.

Ucuz meskenler âmme ofisinin kurulmasını derpiş eden talep, aşağıdaki vesikaları da ekleyerek doğrudan doğruya valiye yapılır.

1) Şehir meskenlerine olan ihtiyaç, işçi nüfusun artışı, iş verenlerin işçilerine ve memurlarına mesken temin etmek için yapmış oldukları faaliyetler hakkında muhtasar ve mücmel malûmatı havi bir rapor;

2) Son üç malî seneye ait komün bütçeleri;

3) Müstakbel ofisin bütçe projesi.

Eğer ofise tahsis edilen sermaye, tamamen para olacak yerde, kısmen de arazi tefvizini ihtiva ediyorsa, o vakit bu dosyaya, bu arazinin kıymetini beyan eden bir ehli hibre raporunu da ilâve etmek icabeder.

Vali, ucuz evler himaye komitesinin bu husustaki mütalâasını aldıktan sonra, ihdas edilmesi düşünülen ofis hakkındaki kanaatini Sıhhat Nezaretine bildirir: Sıhhat Nazırı da meseleyi, ucuz meskenler yüksek meclisi daimi komitesine ve Şûrayı. Devlete arzeder.

Ucuz evler âmme ofisinin ihdasını derpiş eden kararname kendisine tebliğ edilir edilmez, vali, bu âmme mü- esssesinin idare meclisini teşkil etmeğe çalışır.

1922 tarihli kanun, ucuz meskenler âmme ofislerinin, âzası 18 kişiden ibaret olan bir idare meclisi tarafından idare edileceğini beyan etmektedir.

Mesken Dâvası

Bu âzalar şöyle seçilmektedir:

a — Hıfzıssıhha, inşaat ve bilhassa idare hususunda salâhiyet sahibi olup halkın itimadına mazhar olmuş şahıslardan valinin seçeceği 6 kişi;

b — Belediye meclisi, yahut komün sendika komiteleri, veya umumî meclis tarafından tâyin edilen diğer 6 kişi;

c — Ucuz mesken inşaat kurumları ile yakın ilgileri olan teşekküller tarafından seçilecek mütebaki 6 kişi.

Bu sonuncu teşekküllerin olmaması, yahut valinin ihtarına rağmen 15 gün içerisinde bu âzaları mezkûr teşekküllerin seçmemesi halinde, münhal yerlere vali gerekli tâyinleri yapar.

Bu şekilde teşekkül eden idare meclisine, idare etmiş olduğu gayri menkullerde oturan iki kiracı da tefrik edilebilir. Kadınlar da meclisi idare âzası olabilirler.

Valinin göndereceği âzalar, umumiyetle belediye reisi tarafından teklif edilen şahıslardır.

Vali, alelekser, kendisine takdim edilen listeyi hiç bir değişiklik yapmadan kabul eder. Buna rağmen vali, hiç bir zaman belediye reisinin teklifleri ile mukayyet değildir, hini hacette faydalı bulduğu her türlü tadilatı yapabilir.

Vali, ofis idare meclisi için, salâhiyeti dahilinde olan âzaları seçerken, bunların belediye meclisi âzaları arasından olmamasına itina edecektir.

Ucuz meskenler âmme ofisleri, hem bir inşaat, hem de bir idare uzvu olarak faaliyette bulunurlar.

Tetkikler :

I — İnşaat uzvu olarak ofisler:

A — Ucuz meskenler âmmе ofislerinin kendi nam, ve hesaplarına yaptıkları inşaat:

Ucuz mesken âmmе ofisleri:

1 — Üzerinde inşaat yapacakları arsaları;

2 — Kendi servislerinin yerleşmesi ve işlemesi için lüzumlu olan binaları;

ya alâkadarın rızasıyla satın alırlar, yahut istimlâk yolu ile bunlara temellük ederler. Ekser ucuz meskenler âmmе ofisleri, ucuz meskenler inşa etmek için boş bir arsayı satın almağı arzu edip de her hangi bir mukavemet ile karşılaşır, yahut mal sahiplerinin aşırı isteklerine maruz kalırlarsa, o vakit belediye müracaat ederler; Belediye, ciddî bir tetkikten sonra, ofisle mutabık olarak, bu arsaların satın alınmasının umumun menfaati icabı olduğu ve başka bir hal sureti de bulunamadığı neticesine varırsa bu hususta bir âmmе menfaati kararının alınmasını isteyebilir. Ucuz evler âmmе ofisleri, tarafeynin rızası ile satın aldıkları bütün gayri menkuller için âmmе menfaati kararının alınmasını istemekte menfaattadırlar.

Bu suretle damga ve tescil resimlerinden de muaf olurlar.

Âmmе menfaati kararı, her hangi bir tahkikatın icrasına lüzum kalmadan doğrudan doğruya vilâyet tarafından verilir.

Ucuz meskenler âmmе ofisleri, eğer devletin malî yardımına mazhar olmak istiyorlarsa, inşaat projelerinin ihzârı ve icrası hususunda şunlara dikkat etmelidirler:

1) Ofisler, inşaat yapan kurumlara yol göstermek maksadiyle Sıhhat Nezaretinin salâhiyetli komisyonları tarafından tanzim edilmiş bulunan talimatname hükümlerini büyük bir itina ile nazarı itibara alacaklardır.

2) Bu komisyonlar tarafından hazırlanan biri müç-

Mesken Dâvası

temi, diğer müstakil evleri alâkadar eden iki sıralı cetvelini sahih olarak dolduracaklardır.

3) Birbirine mücavir bulunan arsalar üzerinde, alelâde ucuz meskenler, ıslah edilmiş tipte ucuz evler veya, orta kirali gayri menkuller inşa edecek olurlarsa, bu muhtelif projeler için ayrı ayrı dosya tutmalıdırlar.

4) Gelecek seneye ait inşa faaliyetlerini gösterir dosyalarını, alâkadar idarelere 1 ilkteşrinden evvel tevdi etmelidirler.

5) Her türlü inşaât projelerinin ihzarından evvel, komünler tarafından hazırlanmış bulunan imar ve genişleme plânlarını nazarı dikkate almalıdırlar.

6) Kullanmak istedikleri arazinin, komün imar planı mucibince serbest sahalara veya yeniden açılacak yollara ait mıntakada olmayıp meskenlere tahsis edilmiş kısımda bulunduğunu öğrenmiş ve bu arazide ne gibi bir yükseklikte inşaât yapılabileceğini tahkik etmiş olmalıdırlar.

Ucuz meskenler âmme ofislerinin, inşaât yaptıkları arsaların mâliki olmaları şart değildir. İnşa edecekleri ucuz meskenler yahut orta kirali gayri menkuller için arsa kiralamalarına hukukan hiç bir mâni yoktur.

Ucuz meskenler âmme ofisi, ancak satış vadini de ihtiva eden uzun vâdeli bir icar mukavelesine malik bulunduğu takdirdedir ki bu kiralama usulüne müracaat eder. Tatbikatta ucuz meskenler âmme ofislerinin böyle bir usul tercih ettikleri pek görülmemektedir. Çünkü tam mülkiyetine sahip olmadığı arsalar üzerinde inşaât yapmak isteyen ucuz meskenler âmme ofislerine, devlet malî yardımını esirger.

Ucuz meskenler âmme ofisleri, prensip itibariyle ikamete mahsus binalar inşa ederler. Fakat esas olan, bu gayri menkullerin mühim bir kısmının ikamete tahsis edilmiş olmasıdır. Mamafih, burada bazı dükkânların ve umumun istifadesine arzedilecek bazı mahallerin bulunması mümkündür.

Tetkikler :

Ucuz meskenler âmmе ofislerinin inşa ettikleri binalar, çamaşırılık, duş, banyo tertibatı, çocuk bakım yerleri, oyun sahaları ve hattâ çamaşır kurutma yerleri, dispanser, içtima salonları, ölü koyma depoları gibi kısımları da ihtiva etmektedir.

İnşa edilen binalar, ucuz mesken tipinde evler ise, buralarda bisiklet ve çocuk arabalarının muhafazasına mahsus mahaller bulunur. Eğer bu binalar orta kiralı gayri menkullerden madut ise, otomobil garajları da bulunabilir.

Orta kiralı gayri menkullerde, her kiracının bir mahzeni vardır. CjCuz meskenlerde ise bu mecburî olmamakla beraber, umumiyetle her daireye bir mahzen tahsis edilmiştir.

Müştereken kullanılmakta olan bu muhtelif mahallerden ve hizmetlerden istifade edenler, esas kiraya zammedilecek ayrı bir ücreti de vermek mecburiyetindedir.

Ucuz meskenler âmmе ofisleri, kendi nam ve hesaplarına şunları inşa edebilmektedirler:

- 1 — Alelâde ucuz meskenler;
- 2 — İslah edilmiş tipte ucuz meskenler;
- 3 — Orta kiralı binalar.

Şimdi bu üç çeşit binayı ayrı ayrı mütalâa edelim:

7 — Alelade ucuz meskenler :

Bir evin «ucuz mesken» çerçevesi içine girebilmesi için şu üç şartı ihtiva etmesi icap etmektedir:

1) Az gelirli şahıslara tahsis edilmiş olması:

Bundan, malî durumları mütevazı, olan her şahsı anlamak lâzımdır, (işçi, sanatkâr, müstahdem, çiftçi, küçük memur vesaire).

2) Evin sıhhî olması:

3)

Evin yalnız, sıhhat talimatnamesinin hükümlerine

Mesken Dâvası

uygun olarak inşa edilmiş olması kâfi değildir; aynı zamanda evin, dahil bulunduğu mmtakamn sıhhat durumunun da ucuz meskenler himaye komitesi tarafından tasdik edilmiş olması icabeder.

Ucuz meskenler himaye komitesi bu tasdik işini şöyle yapmaktadır:

a) İnşaata başlanmadan evvel, yalnız plâni görmek suretiyle muvakkat bir ruhsatname verir.

b) İnşaatin hitamından sonra katı bir ruhsatname verir.

Muvakkat ruhsatnameyi almak, inşaatçıya, yâni ucuz meskenler âmmе ofisine, projesi hakkında himaye komitesinin ne düşündüğünü öğrenmek imkânını vereceği için faydalıdır.

Katı ruhsatname, inşaatın hitamında, himaye komitesi tarafından kendisine yapılacak talepten itibaren azamî üç ay içerisinde verilmek mecburîdir.

Bina vergisinden muvakkat muafiyetin temini, inşaatın bitimini takibeden dört ay zarfında meskenin sıhhî olduğuna dair alınacak katı ruhsatnamenin vasıtasız vergiler mahallî servisine ibrazı suretiyle mümkün olur.

Himaye komitesi katı ruhsatnameyi vermeyi red veya ihmal ederse, Sıhhat Nazırı nezdinde teşebbüsatta bulunabilir.

3) Kira bedeli ve maliyet fiyatının muayyen bazı âzami hadleri tecavüz etmemesi:

5 Birincikânunı 1922 tarihli kanun, müçtemi (Collec- tif) yâni her biri müstakilen bir ailejd barındırabilecek müteaddit dairelerden müteşekkil binalara ait âzami kira kıymetlerini şu şekilde tesbit etmiştir:

Tetkikler :

	Paris ve civarında olmayan müctemi ucuz meskenler	Paris ve civarında bulunan müctemi ucuz meskenler
Her bir odanın yüz ölçümü en az 9 metrekare olmak üzere, mutfak ve helâsı ile birlikte 3 odayı ihtiva eden ve umumî yüz ölçümü 45 metre kare olan daireler.	Frank	Frank
Aynı şekilde mutfak ve helâsı ile birlikte iki odalı daireler, umumî yüz ölçümü 35 metre kare.	1092	1310
Aynı şekilde mutfak ve helâsı ile birlikte bir odalı daireler, umumî yüz ölçümü 25 M. kare	873	1092
	655	764
Aynı şekilde mutfak ve helâsı ile birlikte bir odalı daireler, umumî yüz ölçümü 15 M. kare.	386	436

Bununla beraber kanunun tâyin etmiş olduğu azamî hadler bazı hallerde arttırılır:

a)3 odalı daireler için tesbit edilen kira bedelino asgarî 9 M. kare olarak ilâve edilecek her fazla oda için beşte bir nisbetinde bir zam yapılır.

b)Eğer mutfak, bir odalı daireler için 10, iki odalı daireler için 15, üç odalı daireler için 18 M. karelik bir yüz ölçümüne malik bulunuyorsa, müctemi binalardaki dairelerin âzami kira bedelleri altıda bir nisbetinde arttırılır.

c)Sıhhat ve Maliye nazırlarının teklifi ve ucuz evler yüksek idare meclisinin tasvibi üzerine alınacak bir kararname ile, müctemi binalardaki dairelerin kira kıymetleri arttırılabilir. Bu suretle kararname ile tesbit edi-

Mesken Dâvası

lecek âzamî hadler, fiat teshilinden sonra inşa edilmeye başlanan evlere tatbik edilir. Bu şekilde yapılacak artırma hiç bir suretle kanunla tesbit edilen âzamî hadlerin % 25 ini geçemez.

d) Malî muafiyetten istifade hakkının zail olduğu andan itibaren vergilerin tahmil ettiği masraf nisbetinde bir artırma yapılabilir. Malî muafiyet müddeti 15 senedir.

Ucuz meskenler âmmе ofisleri tarafından inşa edilecek müstakil (îndividuel) ucuz evlerin kira kıymetleri için, kanun, müçtemi binalardaki dairelere tatbik edilen azamî hadlerin beşte biri nisbetinde bir artırmayı terviç etmektedir.

Müstakil ucuz evlerin maliyet fiatma gelince, bu miktar müstakil ev için kabul edilen kira kıymetinin 25 mislini tecavüz edemez. Binaenaleyh müstakil bir evin maliyet fiatını anlamak için kira bedelini 25 ile darbetmek kâfi gelecektir.

Paris bölgesinde müstakil bir evin maliyet fiatı şöyle hesaplanır:

Kanunun koyduğu azamî had	1310	Fr.
Müstakil evler için beşte bir nisbetinde zam.	262	»
Paris bölgesi için kabul edilen % 25 zam.	393	»
Kira bedeli.	1965	»

Bu suretle müstakil bir evin maliyet fiatı $1965 \times 25 = 49125$ Frank olmaktadır.

Bu esaslar dahilinde hesaplanan maliyet fiatına, ancak binanın kaplamış olduğu yahut çerçevelediği arazi parçasının kıymeti dahil bulunmaktadır.

Müçtemi ucuz binaların maliyet fiatı hakkında vazı kanun hiç bir tahdit koymuş değildir. Fakat müstakil evler için, kar.un mucibince tâyin edilen âzamî maliyet Batlarının müçtemi evler için dahi tatbik edileceği tabiidir.

Ucuz meskenler âmmе ofisleri tarafından inşa edilen;

Tetkikler :

alelâde ucuz evlerde saymış olduğumuz bu vasıflar; komünler tarafından inşa edilen ucuz meskenlerde de mevcuttur.

Yukarıda da işaret ettiğimiz gibi, komünlerin inşa edecekleri ucuz meskenlerin:

1 — Ancak müçtemi binalar olacağı;

2 — Umumî kira bedelinin tutarının üçte ikisine tekabül eden dairelerinin 16 yaşından yukarı 3 ve daha fazla çocuğa salıip ailelere tahsis edilmiş bulunacağı,

Şartlarına karşılık ,ucuz meskenler âmme ofisleri, hem müstakil hem de müçtemi ucuz evler inşa edebilmekte ve bunları, kalabalık nüfus mecburiyeti aramadan, az gelirli ailelere tahsis etmektedirler. Müçtemi ucuz binalar, umumiyetle, zemin katında, mağazaları da ihtiva ederler. Bu mağazalar, teşebbüsün gelirini arttırmağı istihdaf etmektedir.

Müçtemi ucuz gayri menkullerde, ucuz evler sınıfına giren dairelerden alınan kiraların mecmuu, buralarda ticarete tahsis edilen yerlerinkinden daha fazla olması icap eder. Aksi takdirde, halkın ikametini temin etmek gayesi ile kurulmuş bulunan bu gayri menkullerden beklenen fayda temin edilmiş olmaz.

Ucuz meskenler âmme ofisleri, bilhassa bahçeli mahalleler inşa etmektedirler. Bu bahçeli mahalleler, her birinin ufak bir bahçesi olan müteaddit müstakil evlerden terekkül etmektedir.

Bununla beraber, bu gibi inşaat, ancak arsa Batlarının müsait olduğu yerlerde yapılabilir. Arsa fiatlarının çok yüksek olduğu yerlerde ise, malî bakımdan müçtemi binaların inşası daha münasip olur.

2 — Islah edilmiş tipte ucuz meskenler :

28 haziran 1930 kanunu ile kabul edilen bu yeni mesken ipi. ucuz evlerle orta kiralı binalar arasında mutavas-

Mesken Dâvası

sıt bir kategori teşkil etmektedir. Bu tip evler, varlıklı telâkki edildiklerinden dolayı ucuz evlere ait mevzuattan istifade edemiyen ve çok yüksek kiralari sebebiyle de orta kirali daireleri tutmak imkânsızlığında bulunan küçük mutavassıt sınıfa tahsis edilmişlerdir. Islah edilmiş tipteki ucuz meskenler, umumiyetle alelade ucuz meskenler sınıfındaki kaidelere tâbidir.

Şimdi bu iki tip evlerin müşterek vasıflarını tetkik edelim:

1) Sıhhî şerait bakımından,
2) Malî muafiyetten istifade bakımından,
3) Devlet tarafından yapılan az faizli ikrazların senelik taksitlerinin ödenmesine c/o 3 nisbetinde azamî bir hadde kadar komün ve vilâyetlerin iştirak etmesi bakımından,

4) Her iki nevi meskenler için, az faizle yapıları ikrazların nisbeti, bu meskenlere ait maliyet fiyatının % 80 den ' 'o 90 na kadar çıkabilmesi bakımından,

(Borçlu ofis, komün veya vilâyetin garantisine maz- har bulunuyorsa o vakit devlet lehine birinci dereceden bir ipotek vermek külfetinden de kurtulur)

5) Sıhhiye Nezaretinin hususî müsaadesini daha evvelce istihsal etmeden, her nevi taahhütlere girişebilmek bakımından.

Bu hususlarda ucuz meskenler âmme ofislerinin, inşa ettikleri alelade ucuz meskenlerle, ıslah edilmiş tipteki ucuz meskenler arasında hiç bir fark yoktur.

Bununla beraber ıslah edilmiş tipteki ucuz meskenlere has kaideler de mevcuttur. Onları da şöyle sıralayabiliriz:

1 — Bu tipteki meskenlerin asgarî yüz ölçümleri ale- lâde ucuz meskenlerden daha büyüktür. (Bunların her odası en az 12 M. karedir.).

Tetkikler :

Mutfak ve helâsı ile birlikte bir odadan müteşekkil bir dairenin, alelâde ucuz meskenlerde (25) Metre kare bir satha malik olması icabederken, ıslah edilmiş tipteki ucuz meskenlerde bu satıh (37) Metre karedir. İki ve üç odalı daireler için de bu iki tip ev arasında, yine 12 Metre karelik fark mevcuttur.

2 — Islah edilmiş tipteki meskenlerde üçten fazla her odanın sathı asgarî (12) Metre kare olması icap ettiği halde, alelâde ucuz meskenlerde, ilk üç oda gibi, fazla olan bu odaların da sathı 9 metre karedir. Islah edilmiş tipteki ucuz meskenler, duş tertibatı, su, havagazı, elektrik tesisatı ile mücehhez olmalıdır. Şayet bu tipteki evler elektrik şebekesine malik olmayan bir komünde inşa edilmekte ise, o vakit, elektrik tesisatı bulunmayabilir. Fakat böyle bir yerde ıslah edilmiş tipte ucuz mesken inşa edilmesi için. Sıhhiye Nazırının, ucuz meskenler daimî komitesinin rey ve mütalâasını alarak karar vermiş olması ik-tiza eder.

Islah edilmiş tipteki evlerin kirası ve maliyet fiatı. alelâde ucuz meskenlere nazaran tabîi daha yüksektir.

Bu dairelerin kira bedelleri, alelâde ucuz meskenler için tâyin edilen azamî hadlerin iki misli olarak tahdit edilmiştir. Bunların maliyet fiatı ise, aynı mesken için muahhar kanunlarla derpiş edilen zamlar da dahili hesap edilerek, 1922 tarihli kanunla tesbit edilen azamî hadlerin (1,5) mislini geçemez.

Meselâ, Paris bölgesinde, mutfak ve helâsı ile birlikte iki odalı bir daire için, alelâde ucuz mesken olduğu zaman kira bedeli 1,365 Fr., azamî maliyet fiatı da 40,950 franktır.

Islah edilmiş tipte ucuz meskenin kira bedeli ile maliyet fiatı şu olmaktadır:

Kira bedeli	1365 x 2 = 2,730 Frank
Maliyet fiatı	40950 x 1,5=61,425 Frank

Islah edilmiş tipteki ucuz meskenler, münhasıran ki-

Mesken Dâvası

raya verilmek üzere inşa edilmektedir. Kira yolu ile satış, kira yolu ile mülk edinme ve yahut bir emlak şirketinin yapacağı bir ikrazla mal sahibi olmak gibi konbinezonlar- la küçük mülkiyet iktisabına imkân vermemektedir.

İslah edilmiş tipteki ucuz meskenler, çok nüfuslu ailelere tahsis edildikleri zaman, alelade ucuz meskenlerden farklı olarak hiç bir hususî rejimden istifade edemezler. Yâni bunlar, ne devletin malî yardımından, ne de nüfusu kalabalık ailelerin oturacakları alelade ucuz meskenlerin kiralalarında yapılacak tenzilâta mukabil komün tarafından ödenmesi gereken tahsisattan faydalanabilirler.

Bundan başka, devlet tarafından yapılan ikrazlarda faiz haddi, alelâde ucuz meskenler için %2 ye indirilmiş olduğu halde, bu nisbet ıslah edilmiş tipteki ucuz meskenler için % 3 olarak kabul edilmiştir.

3 — Orta kiralı gayri menkuller:

Ucuz evler âmmе ofislerinin inşa edebileceği üçüncü tip evler, orta kiralı binalardır.

Orta kiralı binaların, alelâde ucuz evlerden farklı olarak, kalabalık ailelere tahsis olunması mecburî değildir. Ayrıca, kanun, orta kiralı binalardan kimlerin istifade edeceğini sarahatle tâyin etmemiş, bu cihetin takdirini, inşaâtı yapan ve ikrazatta bulunan teşekküllere bırakmağı münasip görmüştür.

Vazu kanun, orta kiralı binaların hususiyetini tâyin ederken, ancak kira bedeli, maliyet fiatı, meskenlerin asgarî satırları ile ihtiva edecekleri muayyen konfor derecesi üzerinde durmuştur.

Orta kiralı dairelerin kira kıymeti, alelâde ucuz meskenler için tâyin edilmiş olan azamî haddin 3,6 misli olarak tesbit edilmiştir. (Devletin malî yardımını, inşaâtın maliyet fiatının % 50, 60 veya 70 sini bulduğu zaman bu emsal de 3,4, 3,2 hattâ üçe kadar düşebilir).

Tetkikler :

Orta kiralı dairelerin maliyet fiatı, kanunun ucuz meskenler için tesbit ettiği azamî hadlerin 1,75 mislini geçmemelidir. Ucuz meskenlerin azamî hadlerine yapılan zamlar, orta kiralı dairelerin maliyet Hatlarının hesabında da göz önünde tutulmaktadır.

Bu şekilde, mutfak ve helâsı ile birlikte 2 odalı bir dairenin orta kiralı gayri menkullerdeki azamî kira bedeli 4914 ve azamî maliyet fiatı da 71,662 Franktır.

Kira bedeli ve maliyet fiatı bakımından, ucuz meskenler âmme ofislerinin inşa ettikleri bu üç tip ev içerisinde şu farklar husule gelmektedir:

Evlerin Tipi	Azamî kira bedeli	Azami maliyet fiatı	Dairenin teşekkül tarzı
Alelaide ucuz mesken- lerde	1 ,305	40,050	2 oda, mutfak ve helasile
Islah edilmiş ucuz meskenlerde	2,730	01,425	Birlikte " " "
Orta kiralı gayri men- kullerde	4.414	7 İ,662	" " "

Orta kiralı binalardaki dairelerin sathı, ucuz meskenlerinkine nisbetle şüphesiz daha geniştir. Odaların mesahası hiç bir zaman ucuz evlerde olduğu gibi 9 Metre kareden aşağı olamaz. Mutfak ve helâsı ile birlikte 2 odalı bir daire için bu asgarî sath 46 metre karedir. Her fazla oda için umumî satha (12) metre kare ilâve etmek lâzımdır. Koridor ve helâ yukarıda işaret edilen sathların %15 şini geçemez.

Orta kiralı gayri menkuller, kanunun meskût geçmiş olmasına rağmen, mutfak ve helâsı ile birlikte tek odalı daireleri, ve mücerret odaları da ihtiva edebilirler.

Bir odalı ufak daireler, zarurî olarak az miktarda olacaktır. Çünkü bu gibi daireler, orta kiralı binalarda oturacak şahısların ihtiyacına cevap vermemektedir. Bu odalar, tercihan gayri menkulün üst katında bulunacaktır.

Mesken Dâvası

Bunlar başlı başına kiraya verilebilecekleri gibi, apartman hizmetçileri için de ayrıca kiralanabilirler.

Orta kiralı gayri menkullerin haiz olması gereken konfor şartları şunlardır:

Bunlar; umumiyetle ucuz meskenlerin ihtiva edebileceği, su, havagazı, elektrik, mahzen vesairenden başka kalorifer, banyo yerleri, asansör ve nihayet servis merdivenlerini ihtiva edebilirler.

Kalorifer tesisatına rağmen her dairede bir de ocak bulunmalıdır. Kaloriflerden istifade edenler ayrıca bir meblâğ ödemek mecburiyetindedirler.

Banyo yerleri için, banyo ve banyo sobasının konulması mecburî değildir. Su ve gazı getiren boruların tertibatının bulunması kâfidir. Beş kattan yukarı olan gayri menkullerde asansörün konulması 'mecburî olmamakla beraber şayanı arzudur.

Müştemi ucuz meskenlerde olduğu gibi, orta kiralı gayri menkullerin de ikametgâh olarak kullanılması zarurîdir. Bununla beraber, bunların zemin katının ticarethaneye ayrılmış olması, bunların tahsis şeklini bozacak mahiyette görülmemektedir.

B — Ofisler tarafından, komün hesabına yapılan inşaat :

Ofisler, komün hesabına da ucuz meskenler inşa edebilirler.

Bu takdirde, ofis, alelâde bir inşaat müteahhididir. Bu suretle inşa edilecek gayri menkullerin; komünler tarafından, doğrudan doğruya yaptırılanlarda olduğu gibi, üçte ikisi nisbetindeki dairelerinin çok nüfuslu ailelere tahsis edilmiş olması vasfını haiz bulunması lâzım gelir.

Ucuz meskenler âmmе ofis'eri, orta kiralı gayri menkul inşa etmek hususunda da komüne tavassutta buluna-

Tetkikler :

bilirler. Fakat komüne, ıslah edilmiş tipte ucuz meskenler hakkı tanımadığı için, ofis de komün hesabına bu nevi inşaata tevessül edemez.

C — Köy inşaatı hususunda ucuz meskenler âmme ofislerinin faaliyeti:

Ucuz meskenler âmme ofisleri, icraatını «köy» inşaatına kadar teşmil edebilirler.

Köy inşaatı tâbiri ile şunları anlamak lâzımdır:

1 — Ziraat işçilerine ve ufak arazi işletenlere tahsis edilen binalar;

2 — Sanatkârların, mesleklerini icra edebilmeleri için bir ziraat komününde ufak atölyesi ile birlikte iürsa ettirdikleri evler.

Köy evleri de az gelirli şahıslara tahsis edilmeli ve bunların sıhhî şeraiti haiz bulundukları himaye komitesi tarafından tahkik ve tasdik edilmelidir.

Köy inşaat programları, yalnız yeni evlerin inşasını değil, aynı zamanda, bazı evlerin yeniden inşa edilmek üzere satın alınmasını, mevcut evlerin tamirini, dahilî taksimatın tebdilini ve bunların sıhhî bir vaziyete sokulmalarını temin etmek gibi hususları da ihtiva eder.

Yeni köy inşaatı: Vazı kanun, burada, küçük mülkiyetin iktisabını teşvik etmeği hedef tutmuşsa da, yeni yapılan köy inşaatı doğrudan doğruya da kiraya verilebilir.

Kiraya tahsis edilen köy inşaat evleri, umum kira bedellerinin üçte ikisi nisbetindeki dairelerinin kalabalık ailelere ayrılmış olması şartıyla, devletin malı yardımından istifade edebilirler.

Mevcut köy meskenlerinin tamiri, tanzimi ve sıhhileştirilmesi :

Ucuz meskenler âmme ofisleri, köy meskenlerinin tamir, tanzim ve sıhhileştirilmesi maksadı ile beher mahal-

Mesken Dâvası

için (25,000) Franga kadar ipotek mukabilinde ikrazatta bulunabilirler.

Faaliyatta, emlak kredi şirketleri bu işler için daha müsaittir.

II —İdare uzvu, olarak Ofisler:

Ucuz meskenler âmme ofislerinin inşaat hususunda gösterdiği faaliyet ne kadar mühimse, idare hususunda uhdelere düşen vazife de o nisbette büyüktür.

Vazu kanun, komünlere, ucuz mesken mevzuatına giren gayri menkullerden ıslah edilmiş tipte ucuz meskenler hariç olmak üzere diğer iki tipi, yâni alelâde ucuz meskenlerden müçtemi gayri menkullerle orta kiralı binaları, inşa etmek salâhiyeti tanıdığı halde, mezkûr binaların idaresini, bir takım siyâsî mülâhazalarla, bunlara bırakmaktan çekinmiş ve bu işle muhtelif ucuz mesken kurumlarının tavzif etmiştir.

Bu muhtelif ucuz meskenler kurumları arasında, ucuz meskenler âmme ofislerinin, idare uzvu olarak gösterdiği faaliyet, diğerlerinin hepsinin başında gelmektedir.

Bir ucuz meskenler âmme ofisinden:

1) Kendi nam ve hesabına inşa ettiği binaların (müstakil ve müçtemi ucuz evler, ıslah edilmiş tipte ucuz evler, orta kiralı gayri menkuller);

2) Komün hesabına bina ettiği gayri menkullerin (müçtemi ucuz evler, orta kiralı gayri menkuller) ;

3) Bizzat komün tarafından inşa edilmiş bulunan gayri menkullerin (müçtemi ucuz evler, orta kiralı gayri menkuller); idaresi istenebilir.

Birinci şıkta, ofisin salâhiyeBerî, diğer iki şıkta olduğundan daha fazla ve daha geniştir. Bu ihtimalde ofis, kendi inşa ettiği gayri menkulleri idare ederken, bir mülk

Tetkikler :

sahibinin haiz olduğu bütün hukuku istimal eder. Halbuki komüne ait bulunan ucuz evleri yahut orta kiralı gayri menkulleri işlettiğı zaman, belediye ile aktettiğı mukavelede mündemiç şartlar dahilinde bir vekil gibi hareket eder.

Prensip itibariyle ofisler, çok nüfuslu ailelere bahşedilecek kira indirme hadlerine esas olacak bir barem tanzim ederler ve bunu belediyenin tasvibine arzeyerler.

Bu hususta, hazırlanacak baremde, kira kıymetinin kanunla tesbit edilen azamî hadlerine riayet edilmiş olması mecburiyeti vardır. Ucuz evlerin kiralari, bu azamî hadlerin beşte ikisinden, yahut, bu daireler 16 yaşından küçük dört veya daha fazla çocuğı olan aileler tarafından tutulmuş bulunuyorsa bunların yarısından, daha aşağı olamaz.

Ucuz evler âmmе ofisleri, idaresini teminle mükellef oldukları gayri menkullere alacakları kiracılar hususunda, kanunun hükümlerini, belediye meclisi kararlarını ve ofislerin mevduat sandığı ile aktedecekleri mukavelelerde mündemiç şartları göz önünde bulundurmak mecburiyetindedirler.

Kanunun emrettiğı şartlar:

Ucuz meskenlere ve orta kiralı gayri menkullere ait mevzuatın temin ettikleri menfaat'ер yalnız Fransız tabiiyetindeki şahıslara inhisar ettirildiğinden, ucuz meskenler âmmе ofisi tarafından idare edilen bir gayri menkulün kiracıları da ancak Fransız olabilir. Bununla beraber Fransa, İtalya. Polonya ve Belçika ile akdetmiş olduğı anlaşmaların bir neticesi olarak, bu üç Devlet tabiiyetinde bulunan şahısların da ucuz evler mevzuatından istifade etmeleri kabul olunmuştur.

Belediye meclisi tarafından tesbit edilen şartlar:

Ucuz evler âmmе ofisi vasıtası ile idare edilecek alelâ-

Mesken Dâvası

de ucuz meskenlere yahut orta kiralı gayri menkullere talip olan kiracılar, belediye meclisi, bunların taleplerinden yahut evden fiilî olarak istifade etmeğe başladıkları devreden evvel, o komünde veya o vilâyette ikamet etmiş olmalarını aramaktadır. (Malûller, kocası harpte- ölen dul kadınlar, kimsesiz çocukların vasileri, vazifelerini yapmak için komüne veya vilâyete gelip yerleşmiş bulunan memur ve müstahdemler, bu mecburiyetten muaf tutulmuşlardır).

İkraz mukavelelerinden istihraç edilen şartlar:

Mevduat sandığı ile aktedilen ikraz mukaveleleri, ikameti meneden İdarî bir karara mevzu teşkil etmiş yahut âmme menfaati veya gayri sıhhiyet bakımından istimlak edilmiş gayri menkullerden çıkarılan kiracılara da, sivil memurlar ve muvazzaf asker olanlara olduğu gibi, muayyen bir nisbetteki dairelerin tahsis edilmesini şart koşan hükümleri ihtiva edebilir.

Ucuz meskenler âmme ofisi, bu suretle, memurlara tahsis edilecek dairelerin adedini ve kiraya verileceği tarihi, vilâyete iki ay evvelinden bildirmek mecburiyetindedir. Vali, sivil ve askerî memurların tabi olduğu idarelerin iştiraki ile tanzim ettiği listeyi ofise gönderir ve bu iki kategoriden her birine ayrılacak olan dairelerin nisbetini tayin eder. Aile külfeti bakımından müsavi vaziyette olanlardan, kendilerine aylık veya nafaka verilenlerle vazife başında bulundukları esnada sakatlananlar umumiyetle diğerlerine tercih edilmektedir.

Kanuna konulan yasaklar:

Ucuz meskenler veya orta kiralı gayri menkulleri işletmek için, ofis, başlıca iki yasak koyan 1928 kanununun hükümlerini de göz önünde bulundurmamak mecburiyetindedir :

1 — 1928 tarihli kanunun tatbiki neticesi olarak inşa

Tetikler :

edilmiş bulunan daireleri mobilyalı olarak kiraya vermek memnuiyeti:

Kanunu ihlâl eden, hâkim tarafından verilen müddet zarfında bu mahalleri ilk tahsis edildiği vaziyete ifrâğ etmediği takdirde, asliye mahkemesi, bu iş için sarfi lâzım gelen masraftan mütevellit zarar ve ziyânı hesaba katmaksızın, kendisini (2,000) Franktan (10.000) Franka kadar para cezasına mahkûm eder. Bundan başka, mahkeme, bu memnuiyete muhalif hareket edenin 1928 tarihli kanunun bahşetmiş olduğu bütün hak ve imtiyazlardan artık istifade edemeyeceğini de ilân eder.

Kendisinin malı olan bir daireyi yahut kiraladığı bir daireyi mobilyalı olarak bir başkasına kiraya vermek hususunda konulan bu memnuiyet; kanunun tâyin ettiği fiat çerçeveleri içinde mobilyalı olarak kiraya verdikleri dairelere ve üniversite mahalleleri, talebe yurtları, kimsesiz ve sakatlara mahsus bakım yerleri gibi tamamen beşeriyete hizmet gayesini istihdaf eden ve hiç bir kazanç emeli takibetmeyi ucuz meskenler ofisleri veya ucuz meskenler şirketleri gibi teşebbüslere tatbik edilmez.

2 — Ucuz evlerle orta kiralı gayri menkullerde, alkollü içkiler satmak ve içki yerleri ihdas etmek memnuniyeti:

Amme ofisleri tarafından idare edilen ucuz gayri menkullere ait dükkânlarda alkollü içkiler satılmasının men'i Loucheur kanunu mucibince (1928) inşa veya temellük edilen bütün gayri menkullere teşmil edilmiş bulunmaktadır. Bu memnuiyet, gerek alıp götürülecek, gerekse dükkânda içilecek bütün alkollü içkilere racidir. Sıhî tâbir edilen içkilere gelince: (şarap, elma, armut ve bal şarapları gibi), bunlar da, dükkânda içildiği takdirde yukarıdaki memnu iyet kaidesinin şümulü dahiline girmiş olur.

3 — Bu yasaklar «İslah edilmiş tipte ucuz meskenler» e de şamil olur.

* * *

Mesken Dâvası

Ucuz meskenler âmme ofislerinin inşaat ve idare uzvu olarak faaliyetlerini bu suretle mütalâa ettikten sonra, kendilerine tevdi edilen bu muazzam Âmme hizmetinin ifası için ne gibi malî imkânlardan istifade ettikleri hususunu ve memleketimizde gayri menkul kredi ve ucuz meskenler inşaat sahalarında yapılabilecek ıslahatı, ve hususiyle, Dahiliye Vekâletine bağlı olan Belediyeler Bankasının bu hususta oynayabileceği rolü, diğer bir yazımızda tetkik etmeğe çalışacağız.

Bu yazımızı hazırlarken istifade ettiğimiz eserler:

1 — Şefik Bilkur: Dünya ve Türkiyede mesken siyaseti. (1943).

2 — Türk İktisat Cemiyetinin mesken buhranı hak- kındaki raporu.

3 — Devletler arası iş bürosu yayımlarından:

A) La politique du logement en Europe (1930)

B) Les communes et la question de l'habitation(1932)

C) L'habitation urbaine et rurale (1939).

4 — Andre-Thomas Roger: La question des offices publics et autonomes en France (1934).

5 — Albert Füzier: Contribution à l'étude des offices publics nationaux (1936).

Türkiyede Vilâyetler İdaresinin Geçirdiği Safahat

Atıf BAYINDIR

Türkiye'nin bugünkü vilâyetler idaresini şâmil bir ihata ile kavrayabilmek için, Türkiye'de idarenin geçirdiği safhalara bir göz atmak lâzımdır.

Türkiye idare sisteminin tarihçesi :

Türkiyede âmme hukukunun ve onun bir şubesi olan idare hukukunun başlangıç noktası olarak Tanzimatı almak lâzımgelir. Çünkü ondan evvel Türkiye'de idare hukuku 11e kaidelere bağlanmış, ne de bu kaidelerin tatbikinin icabettirdiği müesseseler ve organlar vücade getirilmişti. Hükümdarların şahsî isteklerine istinat eden ve âmme menfaatiyle sadece âmme nizamı zaruretiyle kay- gulan bu idareler, idare hukukunun her hangi bir şekli olamayacakları gibi hukuk ilminin tetkiki sahasına da giremezler. Yalnız şu kadarını diyebiliriz ki, Osmanlı hükümetinin başlangıcından Tanzimata kadar olan devrede Türkiye'de, hukukî de olmasa bir idare rejimi yaşamıştır; ve o zaman, gayri menkule tasarruf işleriyle bazı beledî işler şer'îye mahkemelerinin kazası dahilinde bulunduklarından biz bu idare sistemini iptidai bir halde kombine İdarî ve adlî sistem olarak kabul edeceğiz. İdarî sahada adlî otorite mutlak surette teessüs etmemiş olduğu gibi idare memurları da mahkemelerin murakabesi altına konulmuş olmadığından bu devrin idaresi meselâ bugün İngiltere ve Amerikada olduğu gibi adlî bir idare rejiminin her hangi bir şekli telâkki edilemez. İslâm hukukuna dayanan bu idarede, kanun yapmak ile kaza icra etmek ve karar vermek hakkı, askerî kuvvetlere kumanda etmek re icra kuvvetlerine emir vermek salâhiyeti, münhasıran Hükümdara aitti. Hükümdar, bu hakları ve salâhiyetleri, umumiyet itibarıyla, mutlak vekili olan Sadrazama tevdi

Türkiyede Vilâyet İdaresi

ederdi. İdarenin başlıca teşkilâtı da, saray, yeniçeri, ilmi' ye teşkilâtına ve bir askerî feodalizm olan tımar ve zeamet müessesesine istinat ediyordu. İmparatorluğun üç kıt'a üzerinde geniş sahalara yayılmış olması münakale vasıtalarının iptidailiği ve mahdudiyeti bu idareye kendisine mahsus bir nevi tevsii mezuniyet sistemini empoze etmişti. Memleket liva veya sancak namıyla bir takım İdarî cüz'ü tam muhitlerine ayrılmış, bunların basma Sancak- beyleri konulmuştu. Anadoludaki sancakların heyeti mecmuası Anadolu Beylerbeyi, ve Rumelideki sancakların heyeti mecmuası da Rumeli Beylerbeyi namını taşıyan iki büyük âmirin idaresine verilmişti. Her biri üç tuğlu vezir olan ve idarede çok geniş kudret ve salâhiyetleri haiz bulunan bu Umumî Valiler, harplerde Anadolu ve Rumeli ordularına kumanda ederlerdi.

On altıncı asrın sonlarında müteaddit sancaklardan mürekkep büyük idare mıntakaları ihdas edildi. Başlarındaki Sancakbeyleri, Beylerbeylik payesine çıkarılmış ise de Anadolu ve Rumeli Beylerbeylerinin şeref, kıdem ve askerî haklarına dokunulmamıştır. Sancakbeylerinin yanına halk arasından seçilmiş «âyan veya iş erleri» namıyla müşavirler verilmiştir.

Bu idari taksimat sistemi Sultan Mahmut devrinde bazı tadilât gördükten sonra 1861 tarihine kadar devam etti.

O zaman Türkiyenin maliye sitemi iltizam usulü üzerine kurulmuştu. Sancakbeyleri, sancağın servet membalarını diledikleri gibi kendi menaaflerine uygun bir şekilde kullanırlar, hattâ kendi hesaplarına vergi ve rûsum cibayet ederlerdi.

Zamanının en büyük imparatorluğunu idare eden bu rejime on yedinci asırdan itibaren zaaf ârız oluyor. Seneler geçtikçe ihmaller ve suiistimaller, isyanlar ve ihtilâller bu zaafı artırıyor. Yeniçeri teşkilâtının disiplini kaybetmesi, merkezlerin eyaletlere ve sancaklara karşı olan otoritesini sarsıyor. Dahilî anarşiyi haricî tehlikeler ta-

Tetkikler:

kibediyor. Önünde hiç bir kuvvetin mukavemet gösteremediği muhteşem fetih ve istilâ meddi, korkunç bir cezir halinde geri çekilmeğe başlıyor.

Osmanlı saltanatının idare rejimine zaaf ârız olmasının sebebi ne idi? Üç kıt'a üzerinde büyük bir imparatorluk kuracak derecede muazzam bir kudreti sinesinden çıkaran bir idare sisteminin zaafı sebeplerini bulmak, onu sarsan buhran nöbetlerini doğuran hastalığı teşhis etmek için gözlerimizi hastalığın ârazı üstünden kaldırarak, tesirleri cihanşümul olan hâdiselerin geniş ufuklarına tevcih etmek ve oralarda araştırmalar yapmak mecburiyetindeyiz. İktisadî ve askerî bünyesi, (tımar ve zeamet) denen askerî feodalizm üzerine kurulan Osmanlı İmparatorluğu, disiplinli ve muntazam askerî teşkilâtıyla, orta zaman sonlariyle yeni zamanların başlarında, feodalizmden kurtulmak zarureti duyan ve bunun için mücadelede bulunan Avrupaya karşı üstün ve kuvvetli bir vaziyettir ve bu üstünlüğünün, büyük zafer ve fetihler suretinde semeresini topluyor.

On yedinci asrın büyük bir kısmında Osmanlıları, dahilî didişmeleriyle, garp milletlerini de, İdarî, siyasi ve İktisadî reformlarıyla meşgul görüyoruz.

On sekizinci asırda bir taraftan kırılların ve diğer taraftan komünlerin, ve burjuvazinin derebeylerine karşı yaptıkları mücadelelerde muvaffak olmaları. Ehlisalip seferleri yüzünden Asya ile Avrupa arasında ticaretin inkişaf etmiş olması, yeni kıt'aların keşfi, garp milletlerine servet, refah, kudret bahşediyor. Onların yaşama tarzlarında, daha doğrusu İktisadî şeraitte değişiklikler vukua getiriyor. Bu değişiklikler insanların fikirleri ve ruhları üstünde de tesirini gösteriyor. Vicdanlarda hürriyet, müsavat ve demokrasi mefhumları gibi yeni akideler doğmağa başlıyor.

Reform ve Rönesans ile Avrupalllar kültürel inkişaf yolunda mesafeler katederken Osmanlılar, garp medeni-

Türkiyede Vilâyet İdaresi

yetinin, hristiyan milletlerinden çıkması sebebiyle, onu kendileri için tehlikeli bularak an'anelerine, ampirik usullerine ve bilgilerine ve hayatiyetini kaybetmiş ve köhneleşmiş hukuk kaidelerine sarılarak müdafaai nefis kaygısı ile kendi içlerine kapanıyorlar. Fakat gelişen, gürbüzleşip kuvvetleşen Avrupa, onları rahat bırakmıyor. Feci mağlûbiyetler tevali ediyor; birbiri arkasından ülkeler elden çıkıyor. Zâhirde ordular çarpışıyor görüyoruz, fakat hakikatta mücadele eden fikirler ve zihniyetlerdir: İlim ve fen, ampirizmi; yenileşme, muhafazakârlığı, terakki, an'aneyi mağlûp etmektedir.

Osmanlı İmparatorluğunun çökmesinin hakikî sebebi anlaşılmadığı için, ıslahat ile bu vaziyet önlenmek ve eski müesseselere düzen verilmek isteniyor. Avrupadan mütehassıslar getirtilerek Ordu kısmen ıslah ve tanzim ediliyor. Fakat mağlûbiyet badireleri yine durmuyor. Fransız İnkılâbının fikirlerde uyandırdığı tesirler Osmanlı hudutlarından içeri girmiş ve bilhassa gayri müslim unsurlar arasında yayılmıştır. Hristiyan azlıklar arasında milliyetçilik ruhu canlanmaktadır.

Bu hengâmelerde Mısır Eyaleti Valisi Mehmet Ali, ecnebi müstehassıslar ianesiyle modern bir ordu ve donanma teşkil etmiş ve Halife olmak gibi büyük emellerin ihtirasına kapılarak Türkiye üzerine yürümüştür. Osmanlı Devleti, âsi Valisi Mehmet Ali'ye karşı düçar olduğu mağlûbiyet üzerine Rusya'nın uzattığı eli tutmağa mecbur olmuştur. 1833 de Çar'ın hâmi donanması Boğaz'la demirliyor ve bütün Avrupayı alâkalandıran bir mesele halinde bir Boğazlar meselesi ortaya çıkıyor. Rusya Çarı, Ortodoksluğun hâmisî sıfatiyle, Türkiyede gayri müslim anâsırı korumak ve Balkan milletlerinin ayrılma hareketlerini teşvik ve iltizam etmek isteğindedir.

Türklerin gayri müslimleri «reaya» telâkki etmesi sebebiyle gûya Türklerin hristiyanlar hakkında gayri müsavi muamele yaptıkları iddia edilmekte ve bu, Rusların elinde, Türkler aleyhinde bir propaganda bayrağı

Tetkikler :

olarak bütün hristiyan âlemi içinde dolaştırılmaktadır, . Şarkta muvazenenin Rusya lehine bozulmasından telâşa dâşen Fransa ve İngiltere, Türkiyede temin ettikleri imtiyazları (Kapitülâsyonu) elden kaçırmamak kaygusu ile bu bapta Osmanlı Devletine müzahereteye arzuldurlar. Fakat Türkiyenin tezden çöküp inkıraz bulacağından korkan Avusturya, Senpetersburga, Türkiyenin Avrupadaki mirasını ve metrukâtım taksim için teklifat yapmak lüzumunu hissediyor.

Dahilin anarşi didinmeleri içinde yıpranıp harap ol- olmuş olan devlet gemisi, dış denizlerden sökülüp gelen taksim ve müdahale tufanları karşısında bocalamakta ve gıcırdayıp parçalanma alâmeti göstermektedir. Devleti parçalanmaktan ve batmaktan kurtarmak lüzum ve zarureti Padişah da, vükelâsı da idrâk etmiştir; bunun için âcil bir tedbir aranmaktadır.

Zabıt ve rabıttan mahrum, kendisinden beklenen vazifeyi ifa etmek kudreti şöyle dursun, bir zorba ocağı haline gelen ve sadece şariat perdesi altında şahsî menfaatlerini ve hasis ihtiraslarını temine çalışan «Ulema Sınıfı» mn elinde bir âlet olan Yeniçeri müessesesini büsbütün ilga edip yeni ve muntazam bir ordu teşkil etmek, bu suretle dahilî ve haricî tehlikeleri önlemek için ilk tedbiri almak kararlaştırılıyor. 26 Mayıs 1826 da neşrolunan bir emri, yeniçeriler 15 Haziran 1826 da şiddetli bir isyanla karşılayolarlar, fakat beklemedikleri bir âkıbete uğrayarak ocakları söndürülüyor. Avrupada uzun müddet bulunarak Avrupalıların hakkımızdaki fikirlerini ve düşüncelerini bilen Mustafa Reşit Paşa'mı, genç Padişah Abdülmecit üzerindeki telkinatı semeresiz kalmıyor. Devleti dahilen kuvvetlendirecek ve harice emniyet ve itimat telkin edecek ıslahat icrasına tevessül hususunda Padişahı ikna ediyor.

Abdiilmecid'i tebrike gelen Süferaya Reis Efendi (Zamanının Hariciye Vekili) «Şevketmeap, babalarının kendilerine bıraktığı asıl miras olan ıslahata devam etmek-

Türkiyede Vilâyet İdaresi

fikrindedirler» diyor. Kısa bir zaman için iktidar mevkiinden uzaklaştırılmış olan Reşit Paşa divandaki mevkiini tekrar işgal etmiştir.

3 İkinci teşrin 1839 tarihindeyiz. Topkapı Sarayında muhteşem bir merasim var. Abdülmecit'in etrafında, sarayın bir meydanında büyük zabitleri, nazırları, ulemayı ve diğer edyana mensup mümessilleri, muhafaza kıt'aları- nı, kordiplomatığı toplanmış görüyoruz. Nihayet Gülhane Köşkü içinde «Hattı hümayun» okunuyor.

Tanzimat, Osmanlılar devrinin gerek vatandaşlık hukukunda gerek idare hukukunda salâh ve ıslahat (Rö- form) vadini ihtiva eden ilk programdır. Gerçi ikinci Mahmut'la, Alemdar Mustafa Paşa ile İstanbul'a gelen Rumeli Âyanı arasında Senedi İttifak tanzim ve imza edilmiş ve bu taahhütname ile hükümdar, mutlak olan hükümlanlık ve hükümet icrası hakkında bazı takyidatı kabul etmiş isede, Alemdar'ın şehit edilmesi üzerine, konstitüsyonel ve dahilî siyaset veçhesinden potansiyel kudreti pek büyük olan bu akit gerek tatbikat sahasında, gerek tarihte canlı bir iz bırakmadan kadük oluyor.

Tanzimatı, Osmanlı tebaasına Padişah tarafından bahşedilen teminat beratı telâkki eden E d. ENGELİ! ART diyor ki: «Kimseye meçhul değildir ki Türk cemiyeti esasî surette demokrattır. Asilzadelik, imtiyazlı sınıf, - bu kelimelerin Avrupai mânasında - onun meçhulüdür. Fakat müs- lüman dinî hıristiyanlar hakkında müsavâtı inkâr eder. 1839 fermanı bir darbede bu ananevi doktrini alt üst etti.» Engelhard,t'n, Osmanlı Türklerinin dinlerinin tesiri altında müsavâtı inkâr ettiği iddiasını hakikate mukarin bulmuyoruz. Hıristiyanlar hakkında yapıldığı söylenen bu gayri müsavi muamele onlara «reaya» denmesinden neş'et etmektedir. Evvelce umumî surette muharip olmayanlara «reaya» denilirdi. Bunlar askerlik ve kan vergisi mükellefiyetinden azade oldukları için servet kazanırlardı. Buna mukabil bir vergi vermek icabederdi. Hattâ Türk- lerden muharip olmayıp da arazi taksimatında hisse alma.-

Tetkikler :

yanlar hakkında ilk zamanlarda aynı sıfat kullanılıyordu, sonraları bu tâbir gayri müslimlere inhisar etmiştir. Emeviler zamanında Arap ırkından olmayan müslümanlara bile meval tâbir olunur ve bunlar Araplar tarafından köle olarak kullanılırdı.

Tanzimat fermanının idare hukukunu alâkalandıran esasları:

- 1) Can, mal, ve namus emniyetinin temini;
 - 2) Sakim iltizam usulünün kaldırılarak herkesin malî kudretine göre vergiye tâbi tutulması;
 - 3) Askerlik hizmeti müddetinin tesbitiyle askere alınmanın bir usule bağlanması;
 - 4) Emval ve emlak serbestçe tasarrufun temini ve müdahalelerin men'i;
- dir. Ferman «memaliki mahrusenin hüsnü idaresi zımında »bu esaslar dairesinde yeni kanunlar vazı ve tesisini emretmektedir,

İltizam usulünü ilga eden Tanzimat, idareyi aşağıdaki şekilde tanzim ve tensik etmiştir: Her eyaletin başına bir Vali gönderiliyor ve onun refakatine Kumandan, Defterdar veriliyordu. Vali Sadrazam ile muhabere edecek, Kumandan ile Defterdar, Harbiye ve Maliye Nezaretlerde doğrudan doğruya münasebette bulunacaktır.

Bunların her biri kendi mesai sahasında müstakil olup icabı halinde teşriki mesai edeceklerdir. Yeniçerilerin ilgasına, kader taşra idaresinde mevcut olan geniş ademi merkeziyet sistemi sıkı bir merkeziyet usulüne münkalip oluyor. Bir çok senelerini Pariste geçirmiş olan Reşit Paşa bu İdarî teşkilâtta Fransız sisteminden mülhem olmuştu. Bütün vilâyetlerin idare mekanizması Bâbı-Âli'de merkez- zileşiyordu. Fakat bu sıkı merkeziyet usulünün çok geçmeden mahzurları görülmeye başladı. Vilâyetlerde ahalinin emniyetini tehlikeye düşüren âsâyişsizlik karşısında valilerin eski salâhiyetlerinden bazılarını iade etmek

Türkiyede Vilâyet İdaresi

- Tanzimat ile konulan hudutlara itina ile dikkat edilmek şartıyla - Valilerin otoritelerini kuvvetlendirmek zarurî görüldü. İşte bu maksatla 1852 Fermanı isdar edildi.

Bu ferman «muhassıllarla müdirleri, liva ve kaza meclisleri âzalarını ve zabıta kıtaatının yüksek zabitleriyle şeflerini» valinin otoritesi altına koymuş ve bunların azli salâhiyetini Valiye vermişti. Âmmе asayişinin muhafazası mevzuunda da Valilerin kudret ve salâhiyetleri genişletilmişti.

28 İkinci teşrin 1852 fermanı 1839 fermanının merkezîyetçi sistemindeki şiddeti tahfife sai bulunuyordu. Tanzimat rejimi, pek kuvvetle teşekkül etmemiş Avrupa monarşileri model alınmak suretiyle İdarî vahdet üstünde çok arzulu göründükten sonra, vilâyetlerin salâhiyetlerini merkezin salâhiyetine bağlamakta olan bağları bazı zayıf imtiyazlarla gevşetmeyi uygun buluyordu. 1861 de, tecrübe olmak üzere Tuna Vilâyetinde, büyük bir kısmı itibariyle Fransanın İdarî teşriiyatına benzeyen değişiklikler yapıldı, Nihayet 1864 de «Vilâyat Nizamnamesi» neşrolundu. Bağdat ve Yemen'den maada her eyalette tatbik edilen bu kanunda: kıtaatı müteaddide livaların mü- nasebatına göre devairi müteaddideye taksim olunarak her dairenin (Vilâyet) ismiyle yad olunacağı yazılmakta, vilâyetler sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar kari- yelere ayrılmakta ve her karyede bir idarei belediye olacağı gösterilmektedir. Bunların her birisi, sırasınca vali, mutasarrıf, kaymakam, ve muhtarlar tarafından idare edilecektir. Bu idare dairelerinin her birinin, âzaları ekseriyeti itibariyle müntehap olmak üzere, bir meclisi ve bir mahkemesi olacaktır. Bu nizamname vilâyetlerde birer meclisi umumî teşkil etmektedir.

Nizamnamenin yirmi beşinci maddesi:

«Vilâyette bir meclisi umumî vilâyet olup beşinci bapta sureti intihapları tâyin olunacağı veçhile iki müslim ve iki gayrı müslim olmak üzere her sancaktan intihap ve irsal olunacak âzadan mürekkep olacak ve işbu meclisin

Tetkikler :

riyaseti valide ve riyaseti saniyesi memurinden valinin tayin edeceği zatta olacaktır.»

Yirmi altıncı maddesi : «İşbu meclisi umumî senede bir defa makarri vilâyette içtima edecektir ve müddeti içtima ve müzakeratı nihayet kırk günü tecavüz etmeyecektir.»

Yirmi yedinci maddesi: «Meclisi umumii vilâyet, evvelâ, dahili vilâyette bulunan turuku sultaniye ve kaza ve kurada bulunan turuku hususiyenin tesviye ve muhafazası ve ebniyeyi umumiyei belediyenin inşaat ve tamirat ve muhafazası ve bu hususlarda elviye ve kaza ahalisinin müstediyyatının tetkik ve müzakeresi; saniyen, muhafazai turuka dair hususatın mütalâası; salisen, umuru ziraat ve ticaretin tevsi ve teshiline dair keyfiyatın müzakeresi; rabian, elviye ve kaza ve kura vergilerinin tadil ve tesviyesine dair hususatın mütalâası maddelerine me-murdur.»

Yirmi sekizinci maddesi: «Her sancaktan gelecek memurlar ol sancağın umumen ve her kazanın hususen arze- decekleri müstediyyatı meclisi vilâyete tebliğ memur olup tebliğatlarını. kablel ifa valiye arz ile her hangi maddenin mecliste müzakeresini vali emrederse anın mevkii müzakereye konulması lâzım geleceği gibi menafii umumiyei vilâyete ait olup vali tarafından doğrudan doğruya ortaya konan mevat müzakere olunacaktır. Meclisi umumî yalnız beyanı reye memur olup bunun icraatı hükümeti seniyeeye ait olacağından meclisi umumînin müzakeresine memur olduğu hususatın kararını mutazammın olan mazbatalar vali tarafından merkezi hükümeti seniyeeye arz ve tebliğ olunup müteallik buyurulacak emir ve iradei seniye üzerine mevkii icraya konulacaktır.» denmektedir.

Bu hükümlerden, bu nizamname ile vilâyetlere, ancak hükümdarın tasdikiyle tekemül edecek karar hakkı verilmekte olduğu, yâni onların bir nevi mukayyet İdarî tevsiî mezuniyete mazhar olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiyede Vilâyet İdaresi

1864 Vilâyet Nizamnamesi, vilâyetlerin teşkilâtını tesbit eden bir statüdür. Bu teşkilâtın ne suretle işliye- ceği ise 29 Şevval 1287 ve 9 ikinci kânun 1286-1870 tarihli «İdareyi Umumiyei Vilâyet Nizamnamesi» ile tâyin ve tesbit edilmiştir.

Bu nizamname mukaddemesinde: «Vilâyatın teşkilâtı esasiyesi 1281 senesi cemaziyülâhîrinin yedisi tarihiyle (1864) müverrehan ilân kılman nizamname ile tâyin kılınmış ve mehakimi nizamiye için nizamnamei mahsusa vazı ve tesis edilmiş olduğundan, işbu nizamname idarei mehakimden bahsetmeyip yalnız memurini icraiye ve me- calisi idare ve belediyenin ve nevahi dairelerinin vezaifini tâyin eder.»

111 nci maddesinde: «Vali ve mutasarrıf ve kaymakam makarrı olan her bir şehir ve kasabada umuru belediye için Meclisi Beledî namıyla birer meclis vardır.»

112 nci maddesinde: «İdarei belediye meclisi, bir reis ve bir muavin ile altı nefer âzadan mürekkep ve bir mühendis ile memleket tabibi âzai müşaveresinden bulunacaktır. Meclisi mezkûr maiyetinde bir kâtip ile bir sandık emini ve lüzumu kadar hademe bulunacaktır.»

Demekte ve kariye ihtiyar meclislerinin vazifesini «Karyenin ahalisi beyninde zuhur eden deavii mahsusayı müsalâhaten rüyet etmek ve kariyenin ihtiyacatı mahsu- sasma müteallik hususatı müzakere eylemek» suretiyle ikiye ayırmaktadır. Bu nizamname ile Valiler, vilâyetlerin umumî işlerini göreceklerdir. Umumî işlerin reisi ve mercii Validir. Her memur şube âmirine karşı mes'uldür ve bu mes'uliyet dahi müteselsilen valii vilâyete kadar müntehi olmaktadır. Vali, kanun ve nizamnamelerin icraatına nezaret ile bunların verdiği salâhiyeti istimal ve vaza- ifi ifa ve merkezi devletin emir veya kararnamesiyle mukarrer olan mevaddı icra etmektedir. Vali, salâhiyeti haricinde bulunan işler hakkında mütalâasını merkeze bildirecektir.

Tetkikler :

Vilâyetin, maliye, maarif, nafia, ziraat, sanayi ve sıhhat işleri birinci derecede Valilere verilmiş olup bu hususlara müteallik işler Valiler vasıtasıyla şubelere havale olunmaktadır. Vilâyet dahilindeki emniyet ve asayişin muhafazasından Valiler mes'uldür. Zabıta kuvveti kâfi gelmediği takdirde Valinin asker istihdamına da salâhiyeti vardır.

Sancakların, kazaların ve nahiyelerin de idareleri vilâyet idaresine benzemektedir. Vilâyetin umumî idaresine müteallik işler idare meclislerinde ve hususî idaresine müteallik işler de meclisi umumîlerde müzakere olunmaktadır. 1870 nizamnamesi, 1864 nizamnamesinin Meclisi Umumîlere verdiği vazifeleri aşağıdaki hususat ile genişletmiştir: «Yolların, köprülerin, kanalların açılması, ticaret, ziraat ve sanayiın terakkisi, maarifin intişarı, tohumların, hayvan cinslerinin ıslahı, vergilerin (kemmiyeti asliyesine hâlel gelmemek üzere) taksim ve tâdili, umuma ait mülklerin alım, satım veya mübadelesi, hasta- hane ve ıslahhane gibi umumî müesseselerin açılması, kapanması ile idaresi, umumun menfaatine dokunan taahhüdât ve mukavelât ile bunların masarifine müteallik ianeler gibi lhususatın müzakeresi.» Gerek meclisi idarelerin gerek meclisi umumîlerin ahali arasından seçilen âzasının, hıristiyan ahalinin müslüman halka göre adedî nisbeti ne kadar zayıf olursa olsun bu nazara alınmayarak, her iki taraftan müsavat üzere çıkarılması keyfiyetinin vazıhan gösterdiği veçhile, vilâyetler idaresi için yapılan bu kanunlar ve nizamnamelerde, hıristiyan ekalliyetler lehinde olan ecnebi müdahaleleri çok müessir olmuştur.

1879 da Berlin muahedenamesinden sonra Rumeli vilâyetlerinde tatbik olunacak kanun ve nizamnameleri tetkik ve tadil etmek üzere İstanbulda 17 haziran 1880 tarihinde bir milletler arası komisyonu toplanmış, bu komisyon, İdarî ademi merkeziyet prensibine istinat eden ve 1864 ve 1870 Nizamnamelerini esasından değıştiren bir lâyiha hazırlanmışsa da bu lâyiha meriyet mevkiine geçmemiştir.

Türkiyede Vilâyet İdaresi

1864 ve 1870 nizamnameleriyle vilâyetler idaresinde yapılan değişikliğin zarurî neticesi olarak, idari otoritenin adlî otoriteden müevvit kuvvetlerle ayrılması lâzım gelmektedir.

Esasen Tanzimatın ilânı akabinde kanun lâyhalarını hazırlamakla mükellef olmak üzere bir nevi devlet istişare dairesi olan bir ıslahat meclisi tesis edilmiş ve mü- zakeratın serbestisini temin için dahilî bir nizamname yapılmıştı. Bu nizamnamede, müzakereler ve rey verme için tedvin edilen formaliteler modern bir parlâmento usullerini hatırlatıyordu.

1854 hattı hümayununun ısdarından biraz önce, bu meclis ikiye taksim edildi: Biri teşriî lâyhaları yapmakla mükellef Tanzimat Meclisi ve diğeri büyük adliye meclisi. Yedi sene sonra iki meclis, Adliye meclisi denen büyük bir meclis halinde birleşti ve teşriî, İdarî ve adlî seksiyonlara ayrıldı. Adlî kuvveti İdarî kuvvetten prensip itibariyle ayıran bilhassa İdarei Vilâyet Nizamnamesinden sonra merkezdeki bu birleşmenin mahzurları derhal görüldü ve 1868 senesinin iptidasında nihayet ayrı ayrı nizamnamelerle her biri müstakîl olarak Devlet Şûrası ve Divanı Ahkâmı Adliye teşkil edildi. Devlet Şûrası, bilû- mum kavanin ve nizamât lâyhalarını hazırlar; eşhas ile hükûmet arasında çıkan dâvaları rüyet eder; merci ve salâhiyet ihtilâfı halinde mercii tâyin eder; gerek iradei se- niye ile gerek bir kanuna istinaden muhakemesi kendisine sevk edilen memurları muhakeme eder; Hükûmdar veya nazırlar tarafından sorulan meseleler hakkında reyini verir; Vilâyet Meclisi Umumîleri murahhasları tarafından her sene kendisine takdim edilen mazbatalar üzerine bu murahhaslarla mutabık kalarak Meclisi Umumîlerin kararlarından muvafık gördüklerini tasdik eder.

Şûrayı Devletin eşhas ile hükûmet arasında çıkan davaları rüyet etmesi suretiyle haiz olduğu kazaî salâhiyetin mukayyet olduğunu kaydetmek lâzımdır. Çünkü bu hükümler sadaretin tasdikine iktiran etmeden kaziyei

Tetikler :

muhkeme halini alamıyordu. Bu kaza, mukayyet «retenu» bir kaza idi. 1886 da bu hüküm yerine ikame edilen madde, memurunin vezaifi memurelerinden dolayı Şûrayı Devlete havale olunan muhakemelerinden bahsettiğine göre, bu kaza hakkı da memurin muhakematına hasrolunmuştur.

O zamanın efkârı umumiyesi, bilhassa gayri müs- lim anasır, Şûrayı Devleti, teşrii kuvveti haiz bir parlâmento gibi telâkki ettiler. 18 mayıs 1868 tarihinde Devlet Şûrasının Bâbiâlide müdebdep surette yapılan açılma resmi ve Padişahın okunan nutku, halkın bu hissiyatım takviye etti:

« ... Her bir kanun otoritesini âmmenin selâmetinden alır. Memleketin menfaati noktai nazarından, evvelki devirlerde yapılmış olan şeyleri yaşadığımız devirde tatbik etmek şüphesiz bizim için mümkün değildir. Filhakika bu devirlerde kabul edilen prensipler ve vazedilen kanunlar milletlerimizin ihtiyaçlarına cevap verdiyse de biz, Avru- panın medeniyetinde en ileri gitmiş ve en iyi idare sistemini kurmuş devletler sırasına geçmek mecburiyetinde bulunuyoruz... Yeni teşkilâtın temeli, icraî kuvveti adli kuvvetten, ruhanîleri dünyevîlerden ayırmaktır... Meclisin âzaları, imparatorluk dahilinde ancak birleşmiş bir vahdet teşkil ediyorlar. Ve arzularının mevzuu olan umumî refahı ve âme bilgisinin terakkiyatını temin etmek vazifesi ile mükellef bulunuyorlar... Bilûmum tebaam, mensup oldukları mezhep ne olursa olsun, aynı bir vatanın çocuklarıdır. Din ayrılığı onları asla ayırmamalıdır. Herkes serbestçe kendi itikadına sâlik olur... Ben her kesin hukukunu kezalik icraatıma rehber olan ve asrî ica- bata uygun bulunan prensipleri göstermekle bir vazife ifa ediyorum...»

Nutkun bu beyan tarzı derin bir heyecan doğurdu. Abdülâziz'in, Fransa'dan son seyahatinden getirdiği tesirler altında olduğu anlaşılıyordu.

Türkiyede Vilâyet İdaresi

Müslüman olmayan muhtelif cemaatler içinde büyük i bir memnuniyet tezahür etti. Rum, Ermeni, Gregoryen, Ermeni Katolik Patriklerinin, Hahambaşının, medenî hakları ve vazifeleri kardeşçe paylaşmak yolu ile bütün ırkları birleşmeğe davet etmek suretiyle, müsamaha ve müsavat prensiplerini teyit ettiğinden dolayı Padişaha teşekkür etmek için birbiri arkasından Beylerbeyi sarayına gittikleri görüldü. Vilâyetlerde hükümdarın hürriyetperverliğinin en parlak tasarrufatı, heyecanla selâmlandı. Devlet Şûrasının hristiyan âzalarının vilâyetlerden istan- bula hareketleri her tarafta büyük merasimle ve alkışlarla karşılandı. Bizzat ülema, umumî heyecan karşısında mukavemet gösteremediler; Şeyhülislâm, Padişaha hitaben bir nutuk irat etti. Burada Abdülâziz'i Osmanlı İmparatorluğunun en büyük Hükümdarı ilân ediyordu.

Gayri müslim anâsırın, Devlet Şûrasının tesisi sebebiyle gösterdikleri bu büyük memnuniyet ve heyecan sebepsiz ve yersiz değildi. Çünkü 8 zilhicce sene (1284-1868) tarihli Devlet Şûrası Nizamnamesi, Fransız Devlet Şûrası «Conseil d'etat» modeli üzerine yapılmıştı. Fransız Devlet Şûrası teşriî vazife ve salâhiyetleri de haizdi: Kanun lâyhalarını hazırlar, teşriî heyetler muvacehesinde müdafaa eder ve kanun kuvvetini haiz olmak üzere kanun tefsir eylerdi. Netekim, Cumhuriyet Devlet Şûrasına kadar Türk Devlet Şûrasında, Meclisi Mebûsamn mevcudiyetine rağmen, bu tefsir hakkı kalmıştır. Restorasyon devrinde Fransız Devlet Şûrası teşriî vazife ve salâhiyetlerini kaybetti ise de, 1849 dan 1879 a kadar olan devrede bunları tekrar iktisap ederek teşriî kudrete iştirâk etti. İşte Is- tanbulda gayri müslimler arasında büyük heyecanı mucip olan Devlet Şûrasının kurulması bu tarihe tesadüf ediyor. Rus Çarlığının yaptığı ayrılık ve istiklâl tahrîkâ- tının tesiri altında olan hristiyan unsurlar, Osmanlı camiasını teşkil eden halkın kahir Türk ekseriyetine karşı akalliyette bulunmalarına rağmen, memleketin idaresine ve mukadderatına iştirakte müsavat istiyorlardı; ve, vilâyetlerde idarei umumiyeiyi üzerine almış olan vilâyet mec-

Tetikikler :

lisi idarelerinde, mahallî işlere ait kararlar verecek olan meclisi umumilerde Türklerle müsavi adette âzalık sandalyesi temin etmişlerdi. Şimdi ise parlâmento fikrini uyandıran bir Devlet Şûrası kuruluyor, burada da aynı müsavat esası dairesinde mevki işgal ediyorlardı. İdarî, kazaî ve teşriî otoritelerde temin ettikleri bu müsavi kudret, tabiidir ki en kolay yoldan onları emellerine, yani istiklâle kavuşturacaktı.

Devlet Şûrasının teşkili, Adliye Şûrasının «Divanı Ahkâmı Adliye» teşkilini istilzam ediyordu. Yine aynı tarihte (1284-1868) yukarıda söylediğimiz veçhile Divanı Ahkâmı Adliye teşkil edildi. Âzası lâyenazil olan divan, Devlet Şûrası gibi müslümanlardan ve gayri müslimler- den terekkep ediyordu. Divan «Mahkemei Temyiz» ile «Mahkemei Nizamiye» namı altında iki daireye taksim edilmişti. Temyiz Mahkemesini temsil eden birinci daire hukuk ve ceza kısımlarına, İstinaf Mahkemesini temsil eden ikinci daire de ceza, hukuk ve ticaret kısımlarına ayrılmıştı. Bu iki şûranın teşekkülüyle artık icraî kuvvetin adlî kuvvetten ayrılması hukukî müeyyidelere bağlanmış ve Türkiye de, İdarî rejimi olan memleketler zümresine girmiş oldu.

Fakat İdarî rejimin Türkiyede tam ve katî olarak teessüsünü görmek için 23 teşrinievvel 341 tarihli ve 669 numaralı Devlet Şûrası Kanunu ile 18 nisan 1929 tarih ve 1426 numaralı Vilâyetler İdaresi Kanununun meriyete girmelerini beklemek lâzımdır; çünkü Türkiyede İdarî kaza ancak bu kanunlarla teessüs edecektir; ve İdarî rejimin kıtası, İdarî kazadır. İdarî rejimi olan memleketlerde bir taraftan İdarî vazifeler kuvvetli surette merkezleştirilmiş ve tek bir kuvvete tevdi edilmiştir; diğer taraftan bu kudret, hukukî olduğu, yani faaliyetine taallûk eden hususta hukukun ve kanunun tatbikiyle mükellef bulunduğu halde, adlî bir kudret olmayıp tamamen icraî kudrettir. Bunun neticeleri olarak idare memurları âdi mahkemelerin ve âdi kanunun murakabesi altına konulacağı

Türkiyede Vilâyet İdaresi

yerde, icraî kudrete ait olan şeflerin müratebe otoritesi altına konulmuşlar ve mahsusî kanunların ve nizamların hükmüne tabi tutulmuşlardır. İdarî otoriteler, halka karşı, adliyeden peşinen salâhiyet almaksızın, icra kararı usulü ile tasarruf at yaparlar. Vatandaşlar, memurlara, hizmetlerini ifaya mecbur etmek için, adlî otorite tarafından asla emir verdiremezler. Mesuliyetten dolayı takibata maruz olan idare memurları, muayyen bir noktaya kadar İdarî bir garanti «teminat ile himaye olunmuşlardır. Burada mevcut olan kanun yalnız bir çeşit değilse de, âdi kanunları İdarî kanunlardan ayırt etmek lâzımdır. Mevcut olan kaza yalnız bir çeşit kaza olmayıp, âdi kazanın yanında İdarî kaza vardır ve bu iki nevi kaza - Türk Teşkilâtı Esasiye Kanununun 51 inci maddesinde olduğu gibi - teşkilâtı esasiye kanunu ile ayrılmışlardır.

İdarî rejimi olmayan memleketlerle İdarî rejimi olan memleketlerin karakterlerinin heyeti mecmuasına bakılınca, birincilerin adlî idare memleketleri ve ikincilerin icraî idare memleketleri olarak tavsif edilebilecekleri görülür. Hülâsa İdarî rejim, İdarî vazifelerin, icraî kuvvetin kazaî otoritesi altında merkezileşmesi ve binnetice icraî kuvvet ile adlî kuvvet arasında hukukun tatbikine taallûk eden hususlarda bir vazife ayrılığının yapılması fikrinde hülâsa olunur.

Bugün Avrupada İdarî rejimi olan memleketlerde bu rejim, bundan evvel mevcut olan adlî rejimin tekâmülû suretinde vukua gelmiştir. Bununla beraber her iki rejimin muhtelif kombinezonlarından vücade gelmiş muhtelit sistemler de vardır.

İşte meşrutiyete kadar vilâyetler idaresi 1870 tarihli nizamname hükümleri dairesinde cereyan etmiş yalnız belediyelere müteallik olan son faslın yerine 1293 tarihli İstanbul ve Taşra Belediye kanunları hükümleri kaim olmuştur.

Kanunu Esasinin 108 inci maddesi, vilâyetlerin ida-

Tetikler :

resini «Tevsî mezuniyet ve tefriki vezaif» esasına bağladığından, bu esasları temin edecek hükümleri ihtiva etmek üzere hazırlanan 1913-1329 Kanunu, kanunu muvakkat olarak meriyete girmiştir. Bu kanun, bir taraftan, vilâyetlerde merkezin ve vekâletlerin mümessili bulunan Valinin idarei umumiye mevzuunda salâhiyetlerini genişletmek suretiyle tevsî mezuniyet, diğer taraftan, vilâyetlerde hükmi şahsiyeti kabul ederek meclisi umumilere,, kanunda tâyin ve tesbit olunan nafiaya, maarife, sıhhiye- ye ve saireye ait mahallî işler hakkında karar ittihaz etmek ve bu kararların tatbiki için malî imkânları bahşeyleyecek bütçeye malik olmak hakkını vermek suretiyle tefriki vezaif esaslarını, yâni İdarî ademi merkeziyeti tahakkuk ettirmiştir.

Bugünkü mevzuat :

Halen vilâyetlerin idarei umumiyesi 18 nisan 1929 tarih ve 1426 numaralı Vilâyet idaresi Kanunu ile cereyan etmektedir.

Teşkilâtı Esasiye Kanununun 89 uncu maddesi mucibince Türkiye, coğrafi vaziyet ve İktisadî münasebat noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasemdir; nahiyeler de kasaba ve köylerden terekkep eder. (V. I. K. Md: 1).

Vilâyet umumî idaresinin reisi ve mercii Validir. Kaza idaresinin reisi Kaymakamdır. Nahiye idaresinin reisi Müdür ve köy idaresinin reisi Muhtardır. Hükümetçe lüzum görülen vilâyet merkezlerinde vali muavini ve başkaca bir merkez kazası teşkilâtı ve kaymakam bulunur (3, 4).

Halen İstanbul, Ankara, Konya, Adana, Balıkesir,, Kars, Erzurum, Malatya, Kastamonu, Hatay, Sivas, Erzincan, Gaziantep, Trabzon, Manisa, Antalya, Eskişehir, Samsun, Kocaeli, Zonguldak, Diyarbakır, Çanakkale, Mardin ve Tunceli vilâyetlerinde vali muavinleri vardır. Mer-

Türkiyede Vilâyet İdaresi

kez kaymakamı şimdiye kadar hiç bir vilâyet merkezinde ihdas edilmemiştir. Yalnız İstanbul şehri on bir kazaya taksim edilmiştir ve her kazanın idaresi başına getirilen kaymakamlar aynı zamanda beledi işlerle de tanzim edilmişlerdir. Kezalik Ankarada şehrin yeni kısmını ihtiva etmek üzere bir kaza ihdas olunmuştur.

Teşkilât :

Vilâyet idare şubeleri reisleri şunlardır: Defterdar, Mektupçu, Maarif, Nafia, Hukuk işleri, Sıhhiye, Ticaret, Sanayi ve mesai, Orman, Maden, Veteriner, Evkaf, Tapu, Nüfus, Ziraat ve İskân Müdürleri, Posta Telgraf ve Telefon, Gümrük Başmüdür veya müdürleri, Emniyet Müdürü ve yahut bunların vazifelerini ifa etmek için yerlerine kaim olanlar, ve Jandarma komutanı (5).

Kaza idare şubelerinin reisleri şunlardır: Mal müdürü, tahrirat kâtibi, hükümet hekimi, orman, ziraat, veteriner, tapu, nüfus, iskân ve evkaf memurları ile emniyet komiser ve jandarma komutanları, posta, telgraf ve telefon müdürleri (6).

Nahiye idare memurları şunlardır: Nahiye kâtibi ve zabıta memuru ile hükümet hekimi veya sıhhiye memuru, nüfus, tapu ve vergi memurları (7).

Her vilâyet, kaza ve nahiye merkezinde hâkimler ile müddeiumumiler ve askerî memurlardan başka vilâyetin muhtelif idare şubelerinde lüzumu kadar tâli memurlar bulunur (8).

Vali :

Vali, vilâyette Devletin ve her vekâletin mümessili ve vekâletlerin İdarî ve siyasi icra vasıtası olup vilâyetin umumî idaresinden mes'uldür (17).

Valiler vilâyete ait işler hakkında, ait olduğu vekâletle muhabere edecekleri gibi vekâletler de İdarî ve siyasi

Tetkikler :

muhaberatı ve Devlete ait işleri doğrudan doğruya valilere yazarlar (18).

Vali, vilâyette kanun ve nizamnamelerin neşir ve ilân ve tatbikini temin ile muvazzaf ve bunların kendisine verdiği bilmümle vazifeleri ifa ve salâhiyetleri istimal ve vekâletlerin talimat ve emirlerini icra ile mükelleftir (20).

Bilmümle kanunlar ve nizamnamelerle bunlara müteallik olarak vekâletlerce verilecek talimat ve mukarrerat, idare şubelerine ancak valiler vasıtasıyla tebliğ olunur (21).

İdare şube reisleri ve kaymakamlar talimat, evamir ve mukarreratın esasında ve yahut kanun ve nizamnamelerin hükümlerini icra sırasında istizana muhtaç gördükleri cihetleri validen sorarlar. Vali, o meseleyi ait olduğu şube reisi ile bilmüzakere halledemediği takdirde, keyfiyeti ait olduğu vekâletten sorar. Sormak muamelesi, o iş hangi idare şubesine ait ise orada hazırlanmak ve vali tarafından mensup olduğu vekâlete yazılmak suretiyle olur. Kezalik valilerin muhtelif şube işlerine ait vekâletlerle muhaberele o şubelerde yazdırılır (22).

İdare şubeler reisleri ve kaymakamlar, vali tarafından resen verilen emrin kanun ve nizamnamelere uygun olmadığı içtihadında bulundukları takdirde, bunu valiye yazarlar. Vali, emrin kanun ve nizamnamelere uygun olduğunda ısrar eylediği takdirde, yazılı olarak emir verir. Aynı zamanda bu hususu mercii olan vekâlete yazar. Vekâletin emri gelinceye kadar valinin verdiği emir, mesuliyeti altında tatbik olunur (23).

Memurin Kanununun 40 mcı maddesi mucibince bir memur ile âmiri arasında bir emrin kanun ve nizamnamelere, talimat ve emirlere uygun olmamasından dolayı çıkan ihtilâfta en yüksek merci validir. Vali kat'î kararı verir. Âmir mütalâasında ısrar ederse 23 üncü madde ahkâmı tatbik olunur.

İhtilâf vilâyetin muhtelif idare şubeleri âmirleri ara-

Türkiyede Vilâyet İdaresi

smda çıkmış ise merci yine vali olup âmirlerden birisinin mütalâasında ısrarı takdirinde keزالık 23 üncü madde ahkâmı tatbik olunur.

Bu madde, hakkı veya menfaati haleldar olanların kanunen haiz oldukları kazaî müracaatlarına mâni değildir (24).

Vilâyet dahilinde huzur ve asayişin, şahsî masuniyetin ve tasarrufa müteallik emniyetin temini ve zabıtai mania valinin vazifelerindendir (25).

Vilâyet dahilindeki jandarma ve polis kuvvetleri doğrudan doğruya valinin emri altında olup nizamâtı mahsu- sasına tevfikân mevakkii lâzimeye tevzi ve ikame edilmiş olan mezkûr kuvvetlerin muvakkaten mevkilerinin tebdili ve mahalli âhara nakilleri ve jandarma zabitanı ile polis komiser ve memurlarının vilâyet dahilinde icabına göre muvakkat veya daimî surette mevkilerinin tahvili hususlarına vilâyet valisi salâhiyettardır (26).

Vali, vilâyette Devletin kanun ve nizamlarının tenfizi emniyet ve asayişin muhafazası için polis ve jandarma ve diğer mülki zabıta ve inzibat ve muhafaza kuvvetlerini istihdam eder. Vilâyet dahilinde bulunan bu kuvvetlerle teskin edilemeyecek anî, fevkalâde hâdisat karşısında kalındığı takdirde vali, vilâyet dahilindeki kara ve deniz kumandanlarına tahriren müracaat ederek muavenet talep eder. Bu muavenet askerî kumandanlarca derhal ifa olunur. Kuvayi askeriye'nin derhal ve bilâ ifatei zaman müdahalesini icap ettirecek derecede müstacel olmayan ve askerî kumanda makamâtı tarafından idaresini icap ettirecek derecede kuvayi askeriye istihdamını istilzam eden ahvalde vali asayişin teminine matuf tedabir için kolordu kumandanı ile temas eder (27).

Vali, askerlik ve seferberlik kanun ve talimatnameleriyle kendisine tevdi edilen vazifelerin sûratle intacını temin eder (28).

Vali, her nevi kaçakçılığı men için vilâyetin sahilleri-

Tetkikler :

iii muhafazaya memur bilcümle resmî gemilerin süvarilerine lüzumuna göre ne tarafları gezmeleri ve ne cihetlere tahsisen dikkat etmeleri lâzım geleceğini tahriren bildirir. Süvariler validen aldıkları emri derhal infaz ederler (29).

Vali, hapishaneleri, dahilî inzibat ve haricî muhafaza itibarıyla teftiş eder. Mahpusların hallerinin ıslahı ve sıhhi şartlarının temini için hapishaneleri mürakabesi altında bulundurur (30).

Vali, maarifin terakkisini, inkişafını temine çalışır. Halkın fikrî, ahlâkî, ve içtimai tekemmülünü temin edecek esbap ve vesaiti tetkik eder. Bunun için icabeden teşebbüsât ve icraatta bulunur (31).

Vali, ticaret, ziraat, sanayi ve nakliyat gibi istihsal ve servet menba ve vasıtalarının inkişafına, tealisine ve bilhassa zırram terfihine medar olacak esbabı derpiş eyleyerek vilâyetin bu işlerle alâkadar devair ve müesseselerini ikaz ve teşvik ve bunlara lâzım gelen muaveneti ifa ve vilâyet daire ve müesseseleri ile yapılamıyacak işler hakkında alâkadar vekâletleri tenvir eder (32).

Vali, umumî sıhhatin korunması ve vilâyet dahilinde sıhhi şartları ihlâl eden sebeplerin taharri ve izalesi ve bulaşıcı salgın hastalıklara mahsus kanun ve nizamnameler mucibince alınması lâzım gelen tedbirlerin sür'atle tatbiki hususlarında vilâyet sıhhiye müdürü ile konuşarak lâzım gelen teşebbüsât ve icraatta bulunur.

Sâri ve müstevli hayvan hastalıklarının taharri ve izalesi için kanun ve nizamnameleri mucibince ittihaz olunacak tedbirleri, vilâyet baytar müdürü veya baytarî müessese başındaki memurlarla konuşarak icra eder (33).

Vali, vilâyet dahilindeki nafia işleri hakkında hükümetçe tanzim olunacak programlara göre memleketin imarına müteallik teşebbüsât ve icraatta bulunur (34).

Vali, vilâyet dahilindeki orman yangınlarını, mezru-

Türkiyede Vilâyet İdaresi

ata ika edilebilecek zararları evvelden men ve muzur hayvanların itlâfını ve bilhassa köy kanununun tatbikini temin edecek tedabiri ittihaz ve tatbik ile mükelleftir (36).

Adlî; ve askerî daireler müstesna olmak üzere vilâyette mevcut bilûmum devlet daire ve müesseseleri valinin teftiş ve murakabesi altındadır. Vali, teftiş muamelesini bizzat yapabileceği gibi, daire reisleri ve ait olduğu müfettişler vasıtasıyla da icra eder. Adliye dairesinde hal ve rüyeti teahhur ettiğine ıtıla peyda ettiği maddelerin te- ahhur sebeplerini müddeiumumilerden tahriren sual eder ve alacağı malûmata göre keyfiyeti Adliye Vekâletine bildirir (35, 38).

Vali, vilâyet dahilinde bulunan belediyeler üzerindeki mürakabe ve teftiş hakkını belediye kanununa göre kullanır (42).

İstanbul Valisi, kanunen aynı zamanda İstanbul şehrinin belediye reisidir. Ankara'da olduğu gibi, Belediye Kanununa istinaden, Vekiller Heyeti kararı ile belediye reisliği vazifesi tahmil edilen valiler doğrudan doğruya Belediye Kanununu tatbik ile mükelleftirler.

Vali, adliyeye müteallik işlerin tesrii rüyeti ve mahkeme hüküm ve kararlarının tenfizi hususunda alâkadar memurlar tarafından talep olunacak muavenetin yapılmasına emir verir (39).

Vali, her sene vilâyet dahilinde münasip göreceği zamanlarda devir ve teftiş yapar. Bu devir ve teftişlerin müddetleri mecmuu, fevkalâde haller müstesna olmak üzere, iki aydan az ve dört aydan ziyade olamaz (37).

Vali, her ay nihayetinde ve lüzum gördüğü sair zamanlarda, hâkimler ve ordu mensuplarından maada idare şube reislerini ve lüzum gördüğü diğer memurları heyet halinde toplayarak vilâyet işleri hakkında kendilerinden malûmat ister. Vilâyet ahvali umumiyesini müzakere eder ve bu hususta icabeden talimatı verir. Vali, bu salâhiye-

Tetkikler :

tini, bu memurları ayrı ayrı çağırarak suretiyle de kullanabilir (41).

Vilâyet idare şube reislerinden her biri, kendi daire ve şubeleri memurlarının kanun ve nizamnamelerle muayyen vazifelerinin sürat ve intizamla yapılması ile mükellef ve bunlardan dolayı birinci derecede valiye karşı mesuldürler. İdare şube reislerinin her biri vali tarafından havale ve tevdi edilen işler üzerine icabeden tetkikatı icra ile malûmat ve mütalâalarını zamanında bildirmeğe mecburdur (40).

Vekâletlerin, mütchassis riiesayı- memurinle resen muhabere ve muameleleri, fennî ve hesabata ait malî ih- tisasî hususata mahsustur. Şu kadar ki valilerin mütchassis rüesayı memurinden fennî hususatta talep edecekleri bilcümle muamelâtı memurin vermeğe mecburdurlar (19).

Vali, Hâkim sınıfında bulunanlarla vilâyet idare şube reisleri ve kaymakamlar müstesna olmak üzere, diğer bilûmum memurların. Memurin Kanununun 26 inci maddesi mucibince ceza görmelerini müstelzim hareketleri sabit olduğu takdirde, ihtar cezasını bizzat tatbik eder. Sair cezalar için, tâyin hakkı vilâyete ait olanlar hakkında karar ittihazını vilâyet inzibat komisyonundan, ve tâyin hakkı vekâletlere ait olanlar hakkında da mensup oldukları vekâletlerden talep eyler (15).

Memurlar hakkındaki ihbar ve şikâyetler, gazez veya mücerret hakaret için, uydurma ve bir suç isnadı suretiyle yapıldığı ve tahkikatın tâbi olduğu kanunî muameleler mucibince neticesi de sabit olmadığı takdirde, keyfiyet mensup olduğu dairelerce valiler vasıtası ile müddeiumumiliğe bildirilir (16).

Vali Muavini :

Vali muavinleri, vali tarafından tevdi edilecek işleri ve vazifeleri yapar ve vali bulunmadığı vakit kendisine vekâlet eder (4).

Türkiyede Vilâyet İdaresi

Kaymakam :

Kaymakam, kazada en büyük hükümet memuru olup kazanın umumî idaresinden mesuldür (43).

Kaymakam, kaza dahilinde kanun ve nizamnamelerin neşir, ilân ve tatbikini temin ile muvazzaf olup bunların kendisine tevdi eylediği vazifeleri valinin nezareti altında ifa ve salâhiyetleri istimal ile mükelleftir. Kaymakam, fevkalâde haller müstesna olmak üzere, kaza muamelâtı hakkında merbut bulunduğu vilâyet ile muhabere eder (44).

Kaza dahilinde huzur ve asayişin, şahsî masuniyetin ve tasarrufa müteallik emniyetin temini ve zabıtaî mania kaymakamın vazifelerindendir (45).

Devletin kanun ve nizamnamelerinin tenfizi ve kaza dahilinde emniyet ve asayişin muhafazası için polis ve jandarma ve diğer mülkî zabıta, inzibat ve muhafaza kuvvetleri kaymakamın emri altındadır (48).

Kaza dahilinde bulunan zabıta kuvvetleri ile yatıştırılamıyacak anî ve fevkalâde hâdiseler karşısında kaymakam valiye derhal malûmat verir ve yardım ister (47).

Kaymakam, 31, 32, 33, 34 üncü maddelerle valiye verilmiş olan vazifeler hakkında tetkikat yaparak tedbir ve mütalâalarını valiye bildirir ve alacağı talimata göre hareket eder (48).

Adliye ve askeriye daireleri müstesna olmak üzere, kaza dahilinde bulunan bilûmum idare şubeleri, kaymakamın teftiş ve mürakabesi altındadır (49).

Vekiller Heyeti kararı ile belediye reisliği vazifesi de kendilerine verilen kaymakamlar, aynı zamanda belediye işlerini de görürler.

Kaymakam, kaza dahilinde devir ve teftiş icrası ile mükelleftir. Kaymakamın senede iki defa nahiye merkezlerini ve kazanın en az on beş köyünü devir ve teftiş et-

Tetkikler :

mesi meşrut olup devir ve teftiş müddeti ile icra zamanı vali ile bilmuhabere tâyin olunur. Bu devir ve teftiş mecburiyeti haricinde kaymakam lüzum görürs e valiye malûmat vermek şartı ile kazasının köylerini devir ve teftiş edebilir (50).

Kaymakam, 28, 29 ve 30 uncu maddelerde valiye verilen vazifelerin kazaya ait olan kısımlarını ve bu hususta validen alacağı emirleri ifa ile mükelleftir (51).

Nahiye Müdürü :

Nahiye müdürleri, nahiyede en yüksek hükümet memurudur. Nahiye dahilinde kanun ve nizamnamelerin neşir, ilân ve tatbikini temin ile muvazzaf olup bunların kendisine tevdi eylediği vazifeleri âmirinin nezareti altında ifa ve salâhiyetleri istimal ile mükelleftir.

Müdür, nahiyenin işleri hakkında merbut bulunduğu kaza kaymakamı ile muhabere ve aldığı emirleri ifa eder (52).

Nahiyenin emniyet ve asayişini muhafazadan müdür mesuldür. Nahiyeye mürettep jandarmalar bu hususta müdürlerden aldıkları emirleri ifa ederler (53). Müdür, nahiyesi dahilinde köyleri, Köy Kanunu hükümlerine göre nezaret ve mürakabesi altında bulundurur (54).

Müdür, nahiyesi dahilindeki halkın müracaat ve şikâyetlerini dinler, salâhiyeti dahilindeki işleri yapar ve haricindeki işleri de âmirinden sorar (55).

Müdür, Nüfus Kanunu ve nizamnameleri hükümlerinin ve bu hususta âmirinden alacağı emirlerin tamamen tatbik ve icrası ile mükelleftir (56).

Nahiye memurları, müdür tarafından, dairelerine ait ve kanun ve nizamnamelerine uygun verilen emirleri ifa ve infaz ile mükelleftirler (57).

Türkiyede Vilâyet İdaresi

İdare Heyeti :

Vilâyet İdare Heyeti, valinin riyaseti altında mektup-çu, defterdar, maarif müdürü, nafia baş mühendisi, ile sıhhiye ve ziraat müdürlerinden teşekkül eder. Vali, mazereti halinde muavinini ve muavini bulunmayan vilâyetlerde mektupçuyu, heyete riyaset etmek üzere tevkil edebilir.

Lüzum görülen vilâyetlerde, valinin riyaseti altında bulunmak ve Mülkiye veya Hukuk mezunlarından intihap edilmek üzere üç âzadan müteşekkil idare heyetleri tesisine Dahiliye Vekâleti mezdur (58).

Bu suretle hâlen: İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Sivas, Konya, Kocaeli ve Balıkesir vilâyetlerinde, üç daimî âzadan müteşekkil idare heyetleri tesis edilmiş bulunmaktadır.

Kaza İdare Heyeti: Kaymakamın riyaseti altında tahrirat kâtibi, mal müdürü, hükümet hekimi ile ziraat memurundan mürekkeptir (59).

Gerek vilâyet ve gerek kaza idare heyetlerinde, heyete dahil olmayan idare şubelerinin reisleri, kendi idarelerine ait İdarî ve istişarî işlerin müzakeresinde âza sıfatı ile dâvet olunarak o iş hakkında lâzım gelen izahatı verir ve reye iştirak ederler (60).

İdare heyetleri, İdarî, istişarî ve kazaî olmak üzere üç tarzda karar ittihaz ederler. İdare heyetlerinin İdarî vazifeleri, kanun ve nizamnamelerle kendilerine verilen vazifelerdir. Vilâyet veya kaymakamlık makamları tarafından vaki talep üzerine istişarî mahiyette beyan edecekler? mütâlâadan dolayı idare heyetleri mesul değildir (61).

İdare heyetlerinin kazaî vazife görmek üzere toplanmalarında, İdarî davaya esas olan kararı ittihaz eden daire âmiri âza sıfatı ile bulunmaz ve reye iştirak etmez (65).

İdare heyetlerinin İdarî ve istişarî müzakereleri, mü-

Tetkikler :

rettep azanın yarısından bir fazlası hazır bulunmadıkça açılmaz.

İdarî ve kazaî kararlarda reylerin tesavisi halinde reisin bulunduğu taraf ekseriyeti haizdir.

Kazaî müzakereler, muayyen heyetin yarısından fazlası mevcut olmadıkça açılamaz (62).

Vilâyet idare heyetleri, vilâyet idare şubelerinin, kaymakamların ve kaza idare şubeleri ile nahiye müdürlerinin lâzımülcra kararları aleyhinde menfaati haleldar olanlar tarafından bu kararların esas, maksat, slâhiyet ve şekil itibriyle kanun veya nizamnameye muhalefetten dolayı ikame olunan iptal dâvalarına bakarlar.

Bu dâvalar, kararların menfaati haleldar olanlara tebliğ veya bunların icraya ittılâi tarihinden itibaren altmış gün zarfında ikame olunmalıdır. Bu davalar Şûrayı Devlet usulü muhakemesine tâbidir.

Bu madde, hususî kanunlarla vilâyet ve kaza idare heyetlerine verilen diğer kazaî işlerdeki salâhiyetlere hâlel vermez (63).

idare heyetlerinin kazaî işlerinde, vilâyetlerde hukuk işleri müdürleri ve bunların bulunmadığı yerlerde mektupçular ve kazalarda tahrirat kâtipleri müddeiumumi vazifesini görürler (64).

Kaza idare heyetlerinin kararları aleyhine vilâyet idare heyetlerinde, vilâyet idare heyetlerinin gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Şûrayı Devlette alâkadarlar tarafından itiraz olunabilir. Ancak gerek vilâyet ve gerek kaza idare heyetleri tarafından askerlik mükellefiyeti kanunu mucibince verilecek kararların derececi saniyede tetkik mercii Millî Müdafaa Vekâletidir (66).

İdare heyetlerinin mülga müntahap âzasma mevdu vazifeler hükümet tarafından vuku bulacak talep ve maslahatın icabatma göre belediye heyetlerinin kendi âzaları

Tiirkiyede Vilâyet İdaresi
meyamndan intihap edecekleri zevat tarafından ifâ olunur (67).

Vilâyet umumî meclisi veya idare heyeti veya mülkî memurlar reisleri tarafından ittihaz ve usulen tebliğ veya ilân olunan kararların tatbik ve icrasına mümanaat edenler hakkında, hususî kanunlarında muayyen cezalar bulunmadığı takdirde, mahalleri idare heyetlerince kabili temyiz olmak üzere beş liradan yirmi beş liraya kadar para cezası hükmolunur (68).

Mülkiye Müfettişleri :

Vilâyetlerde Dahiliye Vekâletini alâkalandıran İdarî hizmetler Mülkiye Müfettişlerinin muntazam teftişine tâbidir.

Umumî Müfettişler :

Kezalik 1161 numaralı kanun ile teşkil edilen «Umumî Müfettişler», mıntakaları dahilinde bilûmum idare hizmetlerini daimî olarak murakabe etmektedirler. Umumî müfettişler, Dahiliye Vekâletine merbut olup mıntakaları dahilinde asayiş ve inzibatın teminine nezaret ve kavanin ve nizamatın tamamii tatbik ve icrasını mütemadiyen takip ve mûrakabe ve vekâletlerin kanunen haiz oldukları salâhiyetlerden İcra Vekilleri Heyetince kendilerine tevdiine karar verilenleri istimal ederler. «Madde: 3».

Hâlen umumî müfettişler, merkezleri Diyarbakır, Tunceli, Erzurum ve Edirne olmak üzere dörttür.

Beledî işletmelerin tabi olacağı mülhak bütçe sistemi

Ve bu sistemin istinat edeceği esaslar

Yazan: **Ernst Reuter**
Siyasal Bilgiler Okulu Şehircilik Profesörü

İktisadî işletmelerin idaresi, normal bir beledi idarenin başlıca karakteristik vasıflarını teşkil eder. Beledi idarelere ait İktisadî faaliyetlerin vasfı ve bu yoldaki çalışmaların nev'i hakkında evvelece etraflı izahat vermiş (*) ve bundan başka bu İktisadî faaliyetlerin, beledi idarenin umum karakterine ayrı bir hususiyet verdiklerini ve bilhassa bu noktanın normal bir devlet müessesesi bünyesiyle alelade bir beledî idare arasındaki farklılığı teşkil etmekte bulunduğunu tebarüz ettirmiştik. Devletin sadece cebri vazifelerini esas tutan bir idare zihniyetinden, İktisadî bir idare sistemine intikal hususundaki umumî temayül, modern idarenin hiç bir şubesinde beledî idarelerdeki kadar bariz bir şekil almamıştır. (**) Munzam tahsisata nisbeten az ihtiyaç hissedilmesi lüzumu ve buna mukabil hususî ihtiyat sermayesinin yüksek ehemmiyeti, belediye mâliyesinin bilhassa göze çarpan hususiyetini teşkil etmektedir. Muhasebe ve İktisadî kontrol işlerinin daha esaslı bir şekilde tanzimini gaye edinen bütçe şekilleri bulunması, bu durumun her tarafta kendisini gösteren diğer bir neticesi olmuştur. Böylece, bilhassa Avrupa memleketlerinde, belediyelere ait bütün idarelerin büyük ölçüde bir İktisadî zihniyet sahibi olmalarını sağlayan bir vaziyet meydana gelmiştir.

(*) Ernst Reuter'in Belediye işletmelerinin ehemmiyeti ve problemleri (Belediyeler Dergisi; sayı 76 ve 77); (İstanbul İktisat Fakültesi Mecmuası; sene II. sayı 2); Belediye mâliyesinin umumî meseleleri, (Siyasal Bilgiler Okulu Dergisi; sayı I) e bakınız.

(**) Ernst Reuter, Komün bilgisi; S. 112/113 e bakınız.

Beledi İşletmelerde Bütçe

Buna fağmen beledi işletmelere ait muhasebenin teşkilâtı ve hukuk bakımından gelişmesi, her tarafta hususî ehemmiyette bir mesele olarak kalmaktadır. Bu meselenin halli idarenin ve hesap işlerinin hususî bazı şekillere tâbi olmasını icap ettirmektedir.

Bütün idare mekanizması çerçevesi içerisinde İktisadî işletmelerin hususî bir idareye tâbi olmaları lüzumu açıkça anlayabilmek için, eski usulde normal bir bütçeye malik ve sırf İdarî mahiyette olan bir faaliyet şubesiyle, İktisadî teşebbüslere girişen bir İktisadî teşekkül arasındaki derin farklılığı iyiden iyiye kavramak zarureti vardır.

Kanunî şekli «Belediyeler Muhasebe Usulü Nizamnamesi» ile gösterilmiş bulunan belediyelerimize ait bütçe formülünün, eski tarz devlet idare işlerine mevzu olan bir faaliyet şubesinin gelir ve masraf fasıllarına göre tanzim edilmiş malûm bütçe formüllerinden ayrı bir hususiyeti yoktur. Bu bütçelerde mevzuubahs olan geliri, esas itibariyle hukukî ve hakikî temelleri devlet hakimiyet haklarına isnat eden ve bunlara dayanılarak tahsil edilen (ki Belediyeler bu hakların yalnız bir kısmını temsil etmektedirler) vergi ve rüsum teşkil etmektedir. Şu halde bu gelir, devletin hâkimiyet haklarına dayanılarak temin ve bu çeşit bütçe çerçevesi içerisinde idare edilen ve bütçenin kabulünde ifası göz önünde bulundurulmuş hizmet ve maksatlara tahsis edilmiş bir paradan ibarettir. Bu paraların, bütçenin tasdikli şeklinde tahsis edilmiş bulundukları mahallere sarfı, bu şeklin esasi karakterlerini teşkil eder. Ekseriya lüzumundan fazla, karışık ve girift olan muazzam bir malî teşkilâtın esas itibariyle bütün işi, kanunî salâhiyet haricinde masraf yapılmamasını temin etmeğe matuf bir faaliyete inhisar eder. Bir çok formalitelerle her tarafı teçhiz edilmiş bulunan devlet kontrol cihazının en son haddini teşkil eden Divanı Muhasebatın da en esaslı vazifesini, salâhiyetler dahilinde hareket edilip edilmediğini tetkik etmek keyfiyeti teşkil etmektedir. Modern bir idare, ilk önce masrafların İktisadî mahiyetini kontrol etmek ve bunların millî ekonomî bakımından doğruluğunu, maksada uyarlılığını, verimli olup olmadıklarını göz önünde bulundurmamak zorunda-

Tetkikler :

dır. Halbuki böyle bir şey, bu kontrol cihazının hakikî ve hukukî vazifeleri dışında olduğu gibi, bu düşünceyi, bu nevi bütçe mülâhazalarıyla telif etmek de müşküldür. Tatbikatta, İktisadî bakımdan maksada uymasa dahi bütçede kabul edilmiş bulunan bir meblağın sarfında hiç bir mahzur görülmemektedir. Bu gibi İktisadî endişeleri önlemek mülâhazasıyla, mukavelelere dayanan taahhütlere ithal edilen şartlar hakkındaki ahkâmın kiay etsizi işi ve bunların tatbikat sahasında memnuniyet vermekten uzak neticeleri, bu işlerle yakından ilgisi olan herkesin gözüne çarpan bir olaydır. Faraza, bütçede bir yolun yapılması karşılığı olarak ayrılmış bulunan tahsisatla, yahut, keşif projesinde inşaatın «gerektirdiği» masraf miktarının tesbiti suretiyle, bir yol yapılmaktadır. Eğer bu yolun, inşaat esnasında İktisadî noktai nazarların ihmal edilmiş bulunması veyahut kifayetsiz tamirat dolayı- siyle, birkaç sene sonra yeniden inşa edilmesi zarureti hasıl olursa, yeni bütçede buna dair yeni tahsisat istenilebilmekte ve formalite bakımından her şey yolunda olduğu için buna kimsenin bir diyeceği kalmamaktadır. Burada herkes, salâhiyetleri çerçevesinde vazifesini yapmış görünmektedir. Şimdiye kadar devam edegelmekte bulunan bütçe kontrol sistemi, gerek bütçenin tanzim ve kabulünde, gerekse tatbikinde. bütün kanunî formalitelere uyulduğu takdirde, bu gibi hatâlardan dolayı herhangi bir kimseyi mesul tutacak bir durumda değildir. Hattâ, bu bütçe kontrolünde, İktisadî mülâhazaların göz önünde bulundurulup bulundurulma- diğinin tetkiki gibi bir düşünce yer almamaktadır.

Halbuki, bir İktisadî işletmenin durumu, tanımiyle hususî bir mahiyet arzeder. Besini bir idare tarafından işletilmesi keyfiyeti bile hiç bir zaman onun İktisadî hususiyetini değiştiremez. Bir İktisadî işletme, mahiyeti itibariyle bilhassa müsmir masraflarla alâkalı bir müessesedir. Bu işletmede, işin icabı olarak, her hangi bir âmme müessesesinin bütçe şekillerine ait kanunlar değil, son zamanlarda (İşletme İktisadiyatı) nı bu gibi işletmelerin idaresi hususunda büyük bir dikkat ve itina ile hazırladığı gayet açık usuller hâkim olmalıdır. Bir işletmenin idaresi için, işletme ekonomisinin esaslarına vakıf olmak, her halele muntazam bir bütçenin

Beledi İşletmelerde Bütçe

icablarını yerine getirmek hususundaki karışık hukukî mevzuatı bilmekten yüz defa daha mühimdir. İşletme, kendisine itimat edilerek verilmiş bir servetin hâmilidir gelirlerle masrafları denk tutmak mecburiyetindedir; hususî hukuk hükümlerine tabi olduğu için (yalnız inhisar İşletmelerinde tarifeye ait mevzuatta ufak bir tahdit edici durum mevcuttur) gelirini cebri yollarla teinin edemez; bu sebepten işin kâr veyahut zararını belirten netice hesaplarına dayanarak, işletmenin, İktisadî usullere uygun bir surette idare edilmekte bulunduğunu isbat etmesi lâzımdır. İşletme idaresi, netice hesaplarında, masraf âmilleri, açık, anlaşılır ve mukayeseli bir surette gösterebilmelidir. İşletme, ancak, kendisine binalar, makin al ar, âletler vesaire şeklinde emanet edilmiş olan millî servetin uzun bir müddet hakikî mânada idame edilmiş bulunması suretiyledir ki «İktisadî» tarza uygun bir şekilde çalıştığını isbat edebilir. Aynı zamanda, işletmenin temin ettiği hizmet mukabili olarak halktan alacağı fi at da, idarenin İktisadî iktidarı hakkında ayrı bir ölçü teşkil eder. İşletme, bazı muayyen umumî ve siyâsî sebeplerden dolayı devamlı para yardımlarına mazlıar olsa bile, bu keyfiyet, hiç bir zaman onun, yukarıda söylediğimiz münasebetleri ihmal eylemesine ve işin mahiyetinden doğan hususiyetlere uygun hareket etmemesine sebep teşkil etmez.

Hakikî masrafların, en hürde teferruatına kadar dikkatli bir muhasebeye tabi tutulması, İktisadî bir işletmenin, ihmal edilmemesi lâzım gelen bir vazifesidir. Bu mecburiyet, Bolşevik Kusyada olduğu kadar, Liberal Amerikada da aynı ehemmiyet ve derecede kendisini hissetti irir. Devletçi rejimlerde bile hiç bir devlet idaresi ve hiç bir İktisadî devlet teşekkülü işletmelerinde, kendi masraflarının emin ve senelere şamil mukayeseli bir hesabını gösteren ve elindeki kıymetlerin muhafazasına dair bir kontrolü temin etmeye imkân veren muayyen bir şekil yaratmadığı takdirde, devamlı bir hayata malik olamaz ve bu işin mesuliyeti altından kalkamaz.

Şimdi, bizim, belediye işletmelerine ait bir (mülhak bütçeler sistemi) nin hangi esaslara dayanması lâzım geldiğine dair incelemek istediğimiz mevzu, esas itibariyle, mülhak

Tetkikler :

bütçe çerçevesi içinde, her İktisadî işletmenin riayete mecbur olduğunu yukarıda tebarüz ettirmeğe çalıştığımız umumî esaslarını tatbik edip edemeyeceği meselesine müncer olur. Yahut bunı şu şekilde de ifade edebiliriz: İktisadî işletmelerin riayetına mecbur olduklarını tebarüz ettirdiğimiz İktisadî icabları da tatmin edebilen bir mülhak bütçe sistemini 11e suretle meydana getirebiliriz?

Esas itibariyle her hakikî bilançonun temelini, muzaaf usule uygun defter tutma sisteminin teşkil ettiğini, ve, zan ettiğimize göre, ancak muzaaf usule uygun defter tutma sistemi çerçevesi içerisinde (bu keyfiyet işin mahiyetinde mündemiçtir ve burada daha fazla izahat vermeğe kalkışmak doğru değildir) tam manasiyle bir bilanço tanzim edilebileceğini söylemek lâzımdır. İktisadî işletmeler 11e kadar büyük ve karışık bir mahiyet alırsa, bu keyfiyet de kendini o kadar lüzumlu hissettirir.

Şimdi biz, incelemek istediğimiz meselede tetkik mevzuunu teşkil eden beledî işletmelerin resmî bütçe ile münasebetlerini kesmemeleri lâzım geldiği noktasından hareket etmek şartıyla, yukarıda bahsettiğimiz icap ve zaruretleri tatmin eden bir şeklin bulunup bulunamayacağını araştırmak istiyoruz.

Bu güne kadar, mülhak bütçe tâbirinden, (karakterine dair hiç bir yerde ve bilhassa Belediye Muhasebe Usulü Nizamnamesinin bununla alâkalı her iki maddesinde, buna müteallik talimatname ahkâmında yakın ve sarîh malûmat bulunmamakla beraber) pek çoklarınca, umumî bütçeden ayrı bir bütçe anlaşılmaktadır. Bu sebepten, belediyelerin resmî malî istatistiklerinde, mülhak bütçeler hakkında hiç bir ihşâî malûmat yoktur ve bu suretle bu istatistiklerin kıymeti de oldukça düşmektedir. Halbuki, bir belediye mâliyesini, daima bir bütün olarak mütalâa etmek lâzımdır ve bu sebepten mülhak bütçe ile idare edilen işletmelerin ilâve bütçeler halinde gösterilmesi daha doğru olacaktır. Bu suretle, bu bütçelerin, ait oldukları şehrin bir bütün teşkil eden mâliyesinin birer parçası bulunduğu tebarüz ettirilmiş olur. Şehrin asıl u-

Beledi İşletmelerde Bütçe

munî bütçesinde işletmelerin gelir ve sarfiyat miktarlarıyla görünmeleri lazımdır. Ancak bu miktarların mukayesesi suretiyledir ki gelir ve sarfiyat arasındaki farkın hangi tarafta olduğu anlaşılır ve böylece işletmenin, bir munzam tahsisat veyahut bir fazla varidat işletmesinden hangisi olduğu açıkça meyan da çıkmış olur. İdarenin malî kaidelere göre gelir, bor zaman, bütçede değişiklik yapılmadan da, evvelce tesbit ve tahmin edilmiş olan miktarın iistine çıkabileceği için, gelir ve masrafları konjunktur hacmine göre değişebilecek olan işletmelere, umumî bir bükümle, gelirlerin yükselmesi nispetinde masraf yapabilmek müsaadesi lemin edilmelidir. Bu suretle bütçede (ve tabiatıyla sonradan hesabı kati esnasında) bir taraftan işletmelerin İktisadî iş hacmini açık bir şekilde göstermek imkânı elde edilmiş, diğer taraftan da, bu bağlılığa rağmen, değişik şartlar içerisinde bu teşekküllere kâfi derecede hareket serbestisi temin edilmiş olur. Vaziyet böyle olunca, bir munzam bütçe ile herhangi bir değişmeye başvurulmadığı takdirde, malî neticede de (yani muhtemel gelir fazlası veyahut munzam varidat) bir değişiklik vuku bulmaz.

İşletmelerin, gelir ve masrafa ait umumî yekûnlariyle asıl belediye bütçesinde görülmeleri, bunların, belediyenin diğer idare şubelerine yaptıkları hizmetlerin, sanki bir üçüncü şahsa, yapılmış gibi hesap edilip ödenmesi lâzım geldiği hususundaki prensibe riayet etmemelerini icap ettirmez. Bu, İktisadî işletmelerin tam ve kati bir surette riayet etmeleri lâzım gelen bir prensiptir. Bı böyle olunca, şüphesiz ki burada, yapılan masrafların aynı bütçenin diğer bir yerinde gelir olarak görünmemeleri lâzım geldiği hususundaki umumî bütçe prensibinden ayrılmayı icap ettiren bir vaziyetle karşılaşmaktayız.

Kendine mahsus İktisadî işletmeleri bulunan belediyelerin, modern bir idarenin icaplarına uymayan bu kaideyi kati surette terketmelerinden başka çare yoktur. İşletmelerin hizmetlerini belediyeye meccanen arz etmemeleri lâzımdır İdarenin her nevi sarfiyatı, bütçede ve hesabı katide, masraf hanesinde gösterilmelidir. Binaenaleyh, meselâ meccanen verilen elektrik ceryanı vesaire gibi karşılıksız hizmetlerin,

Tetkikler :

tenvirata veyahut başka şeylere ait hakikî masrafların gereği gibi anlaşılabilmesi bakımından, ortadan kalkması lâzımdır. Belediye bütçelerinde bütün bu masrafların hesaba ithal edilmesi, kuvvetli bir İktisadî düşünüşün icaplarından-
dır. Bu itibarla, bu umumî hükümlerin çerçevesi içerisinde böyle bir mülhak bütçe ile idare edilecek olan her işletme, bütün masraflarını tam olarak, göstermelidir. Bu mülâhazalardan, böyle bir mülhak bütçenin bizzat kendisinden (tabii,, bu bütçeler, işletmenin nevine göre hususiyetler arzederler) ve sonra hesabı katiden, işletmeye ait İktisadî bünyenin, çalışma tarzının ve verimliliğin ilk bakışta kolaylıkla anlaşılabilmesini temin eden bir esasa malik olması lüzumu meydana çıkar.

Evvelâ sarfiyattan (daha doğrusu masraf guruplarında husule gelen sarfiyattan) her birinin, hangi masraf nev'ine ait olduğunu iyiden iyiye bilmek lâzımdır. Biz masrafları esas itibariyle üç nev'e ayırmaktayız:

Personel masrafları,

Aynî masraflar,

Malî masraflar.

Personel masrafları meyalımda biz, dar mânada yalnız- memur maaşlarını değil, aynı zamanda doğrudan doğruya onunla alâkalı diğer masrafları da hesap etmekteyiz. Şu halde evvelâ maaşlar, ücretler, tekaüdiyeler, yevmiyeler, harcırahlar vesaire meyanında, hizmet elbiselerine, bakım işlerine, sosyal ve sıhî yardım vesaireye ait masrafları da personel masraflarından saymak lâzımdır. Bu esasa göre, aynî mahiyette olan ilaç, elbise kumaşları vesaireyi bu nevi masraflar meyanında sayabiliriz. **Aynî masraflar**, memurları doğrudan doğruya alâkalandırmayan teshin, tenvir, temizlik, yedek parçalar ve tamirat malzemesi, kırtasiye ve saire gibi masrafları ihtiva eder. **Malî masraflar**, işletmeye ait bina, makine vesair tesisatın amortismanından, istikrazların faiz ve itfa masraflarından ibarettir.

Bu üç nevi esas masraf gurubu, her masraf olan yerde

Beledi İşletmelerde Bütçe

kendini gösterir ve bütçenin, işletmenin tabiatına göre meydana gelen masraf yerlerine nazaran doğru bir şekilde tertibi, her işletme bütçesinin tanziminde göz Önünde bulundurulacak en ehemmiyetli noktayı teşkil eder. Tabii bu hususta umumî mahiyette bir şema çizmek, işletmelerin mahiyet itibariyle ayrı olmaları dolayısıyla, doğru olmadığı gibi mümkün de değildir.

Meselâ, bir elektrik işletmesinde, aşağı yukarı şöyle bir takını masraf yerleri derpiş edilebilir:

Umumî idare;

Kasa (para tahsil işleri vesaire);

Elektrik santrali;

Şebeke.

Bu masraf yerlerinin her birine yukarıda mevzuubahs ettiğimiz üç nevi masraf grup una da ayrıca ilâve edilmesi lâzımdır. İstihsal edilen maddenin heyeti umumiyesi (meselâ, elektrik istihsalinde: a - Santralde elde edilen elektrik, b - Ceryan esnasında ziyan olan elektrikten sonra kilovat saat olarak satılabilen miktar), münferit masraf yerlerine ve bunların içerisinde de yeniden münferit masraf nevelerine ait masrafların ilâve edildiği bir masraf tertibidir. Bütün masrafların bu masraf tertibine nisbet edilmesi sayesinde ki hakikî müsmir masraflar hakkında tam bir fikir edinilmiş olur.

Bu meyanda bütçe formülünün tertibinde, faaliyet halinde bulunan işletmeye ait masraflarla sermaye hesaplarına ait sarfiyat (yani amortisman ve tesiatı yenileştirme paralarının istimal sureti gibi) arasında tam bir fark gözetilmek lâzımdır. Şu halde sermaye hesabı sarfiyatının daima hususî bir kısımda gösterilmesi, amortismana tahsis edilmiş paranın miktarı bırı paranın cari sene esnasındaki istimal sureti, ana sermayeye ait kıymetlerin idame ve muhafazası hakkında açılı ve tam bir hesap verilmesi lâzımdır.

İşin mahiyeti itibariyle bir İktisadî teşebbüste tekrerrür

Tetkikler :

etmesi lâzımgelen bu çerçeve içerisinde, her nevi işletme için, işletmenin nevi'ine uygun bir bütçe şeması tertip etmek ıca- beder. Hattâ bu şemanın, aynı nev'e mensup işletmelerde (meselâ elektrik işletmelerinde) işletmenin hacim ve büyüklüğüne olduğı kadar, istihsalâtın nevi'ine göre de farklılıklar göstermesi lâzımdır. Meselâ elektriğı türbinler vasıtasıyla- su kuvvetinden istihsal eden bir işletmenin istihsal nevi'i ile elektriğı buhar türbünlerinden istihsal eden veyahut disel motörlerinden elde eden bir işletmenin istihsal nevi arasında farklılıkları hiç bir zaman gözden uzak tutmamalıdır. Ankaradaki bütçe şemasının, meselâ, Bandırmaya ait olan bütçe şemasına nazaran çok daha mürekkep olacağı tabiidir. Fakat en küçük bir işletmede bile aynı tasnif prensiplerinin yer alması icabettiğini unutmamak lâzımdır. Bütçenin kısım, fasıl ve maddelere ayrılabilmesi imkânı sayesinde, maddeleri prensip itibariyle masraf nevelerine tahsis etmek, kısra ve fasıllara ise masraf yerlerini ithal etmek şartıyla, icabeden her türlü kombinezona müsait serbest bir hareket sahası temin edilmiş olur.

Bu nevi beledi işletmeler için hususî bir bütçe kanunu çıkarıldığı takdirde, bu kanuna, belediyenin umumî bütçesinde yalnız gelir fazlası olarak görülen meblâğların, dar mânasında belediye kasasına mal edilmeleri, diğer varidatın ve bilhassa amortisman paralarının, yine dar mânasında, işletmenin elinde bulunması lâzımgeldiğine dair hükümler konulması icabeder. Bu keyfiyet çok mühimdir. Şu halde işletmenin elinde kalacak olan meblâğ, yalnız kıymetlerin muhafaza ve idamesi maksadına uygun olarak sarf edilmesi icabettiğı için, bir emanet parasından ibarettir. Bu paralar fiilen sarf edilmedikleri takdirde (tibîî cari senenin hesabı katisinde masraflar meyalımda gözükmeleri lâzım gelmesine rağmen), ihtiyat akçası olarak ayrılmalıdırlar. Bı ihtiyat parasının sureti istimali hakkında, sermaye hesaplarına dair yukarıda mevzûbaht ettiğimiz hususî kısımda, bilhassa etraflı izahat ve açık malûmatla hesap verilmiş olması lâzımdır. Bu, hiç bir zaman belediye idaresinin bu gibi ihtiyat parasını başka yerlerde kullanamayacağı mânasına gelmez..

Beledi İşletmelerde Bütçe

Yalnız burada, belediye, bu paraların açık ve sarılı muhasebesini yapmak suretiyle daima emre Amade bulundurmak mecburiyetindedir; yoksa bu mebalîğ, meselâ faiz getirmek için Belediyeler Bankasına yatırılabilceğı gibi, hattâ, bu işi yapan belediye, biraz büyük ve işleri yolunda ise, kısa vâdelerle diğer maksatlar için de kullanılabilir. Yalnız bu taktirde, belediyenin bu paraları, sanki üçüncü bir şahıstan kısa vâde ile istikraz etmiş ve işletme bunlara ihtiyaç hissettiğı taktirde, derhal iade etmek mecburiyetinde imiş gibi hareket etmesi ve kendisini böyle bir mükellefiyetle mukayyet görmesi şarttır.

Memleketimizin hususî şartları, kendilerine oldukça çok raslanan bazı İktisadî işletmelere, teknik ve İktisadî hareketlerine uygun olarak, tek bir bütçe tertip etmeyi düşündürecek vaziyettedir. Bu sahada belediyelerin müşavere edip fikir danışabilecekleri ve kendisinden yardım görebilecekleri makam, teknik işlerle uğraşan her hangi bir Vekâlet değil, bu nevi işletmeleri finanse edip Belediyeler Bankası olabilir. Belediyeler Bankasının, amortisman plânlarının doğru olarak tatbikinde büyük bir menfaati vardır. Belediyelerin umumî malî menfaatlerini göz önünde bulundurmak, orta ve küçük Belediyelerin işletme iktisadiyatı prensiplerini dikkatle takip etmelerine yediemin sıfatiyle nezaret etmek, mahiyeti icabı, bu Bankanın ilk vazifelerinden biri olmak lâzım gelir.

Böyle bir mülhak bütçe prensibinin kabul edilmesi neticesi olarak, umumi bütçe nazariyatı sahasında cari olan bazı kaidelerden ayrılma zarureti hasıl olunca, artık tatbik kabiliyeti kalmayacak olan bu günkü mevzuatın da muteber olmaması ve yerini başka bükümlere terk etmesi lâzım gelir. İktisadî muamelenin genişlemesi nisbetinde yükselmeleri zarurî bulunan, meselâ kömür ve yağ maddeleri istihlâkine taallük eden bazı masrafların ve büyüyen iş hacminin tabî bir tezahürü olan diğer bazı masrafların artmasına cevaz vermek lâzımdır. Bir işletmenin daimî kadrosunu teşkil eden ve tasdike iktiran etmiş bütçede tadelât yapılmadan artmaları mümkün olmayan memur maaş ve ücretleri -ki burada kaide olarak barem kanununun umumî hükümlerine uymak icap

Tetkikler :

eder- haricinde, işletmenin iş liacmi ile mütenasip bir surette artabilecek .olan, yevmiyeli müstahdemler miktarı ile bunlara verilecek yevmiye miktarlarının artıp değişebileceğini hesaba katmak lâzımdır. Burada gösterdiğimiz şekle uygun olarak tertip edilen bir bütçe formülünde, bu prensiplere uygun olmayarak meydana getirilen bütçelerin teessüfe şayan hususi ve karakteristik bir vasfı olan «münakale» ihtiyacı da. mühim nisbette azalacaktır. Fakat buna rağmen hiç çekinmeden bu mülhak bütçelere, daha ziyade muhammen ve daha doğrusu evvelden hesap edilmiş bir bütçe karakteri verilebilir Böyle bir bütçede, başından itibaren sarfiyat miktarları, tam ve kati bir şekilde malûm olan pozisyonlar göz önünde bulundurularak ona göre hesapları teshil edilir. Bunlara tahsis edilmiş olan meblağların muayyen bir hududu tecavüz etmemelerine itina, hattâ amortismanlar için ikraz edilmesi icap eden miktarın da hiç bir zaman tesbit edilmiş olan haddin dununa düşmemesine dikkat edilmesi şartıyla, diğer hesaplara oynak bir karakter verebilir.

Böyle hususî hükümlere tabi olarak, faaliyette bulunan bu gibi işletmelerin şahsen mesul olan müdürler ve muhasebeciler tarafından idare edilmeleri, lüzumu, hiç bir zaman bu işlerin, hususî bir tazminatla tatmin edilmiş olmayan Belediye memurları tarafından deruhte edilmemesi mânasına gelmez. Bu gibi işler esasen belediye memurlarının vazifeleri cümlesi içindir. Hususî bir bütçenin gayesi, personellin veyahut bunlara müteallik masrafların artması değildir; bundan maksat, doğru hesap elmeğe müsait esasları veren bir muhasebe usulü kurmaktır. Tek bir hiitçe hükümleri çerçevesi içerisinde idare edilen ve bunun icaplarına tamamiyle dikkat eden bir işletmenin hakikatte biç bir suretle işleri artmış olmaz. Bilâkis, vücut bulmasına hususî mevzuatla imkân verilmiş bulunan böyle bir bütçe şekli, iyi idare edilmiş işletmeler için, herşeyi bir bakışta göstermesi, hakikî bir kontrolü mümkün kılması bakımından, fevkalâde büyük bir kolaylık' temin eder. Böyle işletmelerin başında bulunup da gerçekten işlen anlayan bir müdür için, ancak bu gibi şartlar yerine getirildikten sonra iş yapmak imkânı vardır. (Bu

Beledi İşletmelerde Bütçe

gibi yeni ve modern hukukî şekilleri esas tutan bir zihniyetle düşünüldüğü takdirde, mantıkî bir teselsülle, bu işletmelerin kontrol şekillerinin de modernleştirilmesi lâzım geldiğine karar vermemiz icap eder. Alelade bir kontrol yerine, artık Devletin kendi İktisadî işletmeleri için kurduğu Murakabe Heyetinin vazifelerine muvazi şekilde çalışan bir İktisadî murakabeye ihtiyaç vardır. Bu İktisadî murakabe, ya mevzuubahis ettiğimiz Devlet İktisadî İşletmeleri Murakabe Heyetiyle, veyahut da, daha fazla inkişaf ettirilmesi düşünülen Belediyeler Bankası ile alâkalı olarak teşkilâtlandırılabilir. Şimdiye kadar yapılan tecrübelerden edinilen kanaate göre İktisadî murakabe makamının, tekliflerinin tatbikini ve avın zamanda kendisi tarafından görülen ve izalesi istenilen noksanların ortadan kaldırılmasını temin edecek bir takım haklara malik olması icap etmektedir. Elinde tekliflerini kabul ettirecek ve bunlar üzerinde ısrar edecek bir kuvvet ve imkân malik olmayan bir İktisadî murakabenin, tecrübelerin öğrettiğine göre, kılıcsız bir kından başka hiç bir kıymeti yoktur. En basit teferruata kadar uzanabilmesi ve boylere işletmenin hareket serbestisine gerçekten bir tehlike teşkil edebilmesi muhtemel olan lüzumsuz müdahaleleri önlemek ve bunları ancak prensip olarak mülûhim işlere hasretmek hususinde bir çare bulunabilir. Bütün bunlardan sonra artık Divanı Muhasebat kontrolüne lüzum yoktur.

Bu manada yapılacak yeniliğin, ancak hususî bir kanun ile temini mümkündür. Şimdiki hâlde bu sabada lûkiim süren karışıklık ve umumiyetle vazih bir fikir edinilmesine imkân vermeyen bir çok şekiller, böyle bir kaiminin kabulünü za- nır kılmaktadır. Bu gııı memleketimizde Tstanbıldn, Anka- rada, Adanada vesair yerlerde mevcut işletmeler ayrı ayrı hususî kanunlara malik bulunmakta ve birinin hükümleri, diğeriunkine benzememektedir. Belediyelerin bilhassa kısmen büyük işletmelerdeki hakları şimdi okadaı- tahdit edilmiş bulunmaktadır ki, neticede belediye idarelerinin, işletmeler üzerindeki hor türlü alâkalarını kaybetmemelerine imkân yoktur. Bu sebepten bu mahzurları izale etmek yoluyla yapılacak bir yeniliğin, Belediyelere, hiç olmazsa riayeti zarurî

Tetkikler :

bir takım kâr hadleri çerçevesi içerisinde, tarifelerini serbestçe tesbit edebilmek hakkını verecek hükümleri ihtiva etmesi lâzımdır. Çünkü, belediyelerin ihtiyaçlarına ve menfaatlerine yabancı kalacağı tabii olan uzak makamların emir ve kararları, bu işlerde duruma uygun düşmeyebilir.

Beledi işletmelere ait (yalnız bütçe şekline' ait meseleler değil) bütün meseleleri düzene koyma gayesini istihdaf eden «Beledi İşletmeler Kanunu» ismi altında çıkarılabilecek bir kanını, daha henüz çok küçük bir halde bulunan belediye işletmelerine raci olmayabilir. Gelirleri ancak bir kaç bin liradan ibaret olan belediyeler, bütün dünyada yapılmış olan tecrübeler göre, bütçe çerçevesi içerisinde emaneten işletme sistemiyle işlerini görebilirler. Yalnız burada, her işletmenin gelir ve masraflarının hakkıyla karşılaştırılmasının mümkün olabilmesi için, bütçenin gerek gelir ve gerekse masraf kısımlarında hakikaten başlıbaşına gösterilmesine dikkat etmek lâzımdır. Fakat bir kaç bin liradan ibaret olan gelir ve masraflar için karışık bir hesap sistemine lüzum yoktur. Burada ileri sürdüğümüz prensiplere uygun hareket etme mecburiyeti, yeni mevzuatta muayyen bir dereceden itibaren başlayabilir. Bu sisteme girip girmemek hususu, küçük belediyelerin arzularına terk edilebilir. Fakat diğer taraftan bu hesap sistemine girmeyi hiç bir belediyeye menetmemelidir. Bilâkis (Belediyeler Bankası delâletiyle yapmış olduğu umumî teklife uygun olarak) ilerlemek arzusunda bulunan belediye idarelerine bu modern muhasebe usullerini öğretmek için bir takımı basılmış cetveller göndermek, muayyen bazı işletmelere mahsus normal şemalar tanzim ve bütün bu meselelerde kendilerine geniş bir müşavere imkânı temin etmek yolunda elden ne gelirse yapmaktan çekinmemelidir. Bu nevi işletmelere yapılacak ikrazatın, yine muayyen bir dereceden itibaren, ancak muhasebe işlerinin bu şemaya uygun olarak yapılması, bilhassa Bankanın İktisadî sevk ve idaresi altına girilmesi, teklif ve tavsiyelerinin iyi niyetle karşılanarak tatbik edilmesi şartıyla kabul edilebileceği hususunda bükümler kınılması cihetine gidilebilir.

Hülâsa; Belediyelere ait İktisadî işletmelerin bütçe şekil-

Beledî işletmelerde Bütçe

leri hakkında yeni kanunlar çıkarılmak icap ettiği taktirde şu esasların göz önünde bulundurulması lâzımdır:

Teklif edilen yeni şekle tabi olacak beledî işletmeler, belediye bütçesinde yalnız gelir ve masraflarına ait umumî birer yekûnla gözüdürler. Bı işletmelerin, belediyelerin diğer idare şubelerine yaptıkları hizmetler, işletmenin geliri ve hizmetten nevdalanan idarelerin masrafları meyalımda hesap edilirler.

İşletmenin aynı malî seneye ait teferruatlı bir bütçe plân cetveli, ilâve halinde umumî bütçeye raptedir. Bu muhammen şekil (evvelden hesap edilmiş bütçe şekli), öyle tertip edilmelidir ki, alâkadar işletmenin mahiyetine göre mühim masraf yerleri kısım ve fasıllara ayrılmış bulunsun ve her masraf yerinde (işletmenin bir kısmı) masraflar, ayrıca masraf nevelerine bölünsün. Bütçe, her işletme nev'inin bünyesine ve büyüklüğüne uygun bir hususî şekle göre tertip ve tanzim edilmelidir.

Sermaye hesaplanılın gelir ve masraf temevvüçlerini daima bu mülhak bütçenin hususî bir bahsi olarak ele almak ve bunu cari sene işlerine ait hesaplardan tamamiyle ayırmak lâzımdır. Umumî sermaye hesaplarına ait bir bilanço (vazedilen sermayenin muhafaza ve idamesi, emvale tealiuk eden kıymetlerin beyanı ve emre amade bir halde duran amortisman ve tamirat meblâğlarının sayımı) daima her işletme bütçesinin, esbabı mueibesine ayrı ayrı ilâve edilmelidir.

Umumî belediye kasasına varidat fazlası olarak intikal eden paralardan maada, işletmeye ait bütün gelirlerin emanet paralar halinde hususî bir muhasebeye tabi olması lâzım gelir.

İhı suretle tertip edilmiş bulunan muhammen bütçe sekline, aynı zamanda İktisadî esaslara göre hareket edilip edilmediğini kontrol edebilmek üzere, istihsal rakkamlarım ilâve edilmesi lâzımdır. (Meselâ istihsal edilen ve satılan elektriğin kilovat, yahut suyun ve havagazının metre mik'al)i miktarı, nakil vasıtalarına ait işletmelerde, görülen işin araba veyahut şahıs kilometresi vesaire gibi iş vahidi rak- kamlarımın zikri icabetler.)

Beledî İşletmelerde Bütçe

Nasıl Devlet İktisadî Teşekkülleri umumî bütçe için mutad bulunan Divanı Muhasebat kontrollerinden تمامیyle ayrı bir mahiyet arzeden bir koni role tabi oluyorlarsa, bu işletmeler hesabı katilerinin de aynı şekilde bir-İktisadî murakabeye tabi olmaları icabeder. Murakabe makamına, yaptığı ihtar ve tavsiyelerin tatbik edilmesinde ısrar etmek hakkının verilmesi lazımdır. Bu şekilde teşkilâtlandırılmış olan işletmelerin. Artırma, Eksiltme ve Tıalât Kamımı hükümlerinden kurtarılmaları icabeder. Bu işletmeler için yapılacak hususî bir (Muhasebe Usulü Nizamnamesi), bütçe için muteber olan hükümlerden ayrılmayı zarurî kılan noktalan açıkça ve yeniden karışıklara mahal vermiyecek bir şekilde tesbit etmelidir.

Eğer bu esaslar çerçevesi içerisinde, bu işletme bütçelerinin, mahiyet itibariyle kendilerine benzer modern işletmelerin normal kazanç ve zarar hesaplarına mümkün olduğu kadar yaklaşmasını temin edecek bir tarzda tertip edilmelerini istihdaf eden bir faaliyet gösterilirse, işte o zaman iktisadi idarenin bütün icaplarına uygun bir İktisadî neticeye varmak mümkün olur. Belediye idarelerinin faaliyetlerini yakından müşahade ettiğimiz taktirde, böyle bir kanunî reform'a şiddetle lüzum olduğuna hükmetmemek kabil değildir.

Türkçeye çeviren : C. Z. Ş.

TERCÜMELE R:

DEVLET ve FERT

Yazan: Dr. *Henri Decugis*

Çeviren: Dr. *Halim Tefik Alyot*

Bu yazımızda Devlet ile fert arasındaki âme hukuku münasebetlerinin tekâmülünü ana hatları ile göstermeğe çalışacağız.

İptidâî ferdiyetçilik, münhasıran cemiyetten evvel (Presocial) mevcut bir haldir. Cemiyetlerin başlangıcında fert, âzası bulunduğu topluluk karşısında şahsî haklara malik değildir. Gerek dar aile topluluğunda, gerek, daha sonraları, birbirleriyle yakın sıhriyetleri olan az veya çok sayıda ailelerden müteşekkil Klan veya Kabilede, kollek- tif bir birlik mevcuttur ve diğer topluluklarla hukukî mahiyetteki münasebetleri ancak bu birlik tanzim eder.

Hattâ, bu toplulukların içinde, her âzânın ferdin malik olması tabii olanı bazı şahsî haklar bile idrak edilmemiş bulunmaktadır. Bundan dolayı, bu gibi haklar olması, iptidâî cemiyet insanlarının havalasına sığmaz. Avcılık ve çobanlıkla yaşıyan göçebelerin beraber hayatları, kabilelerin kollektif ceza mesuliyetleri ve yerleşmiş topluluklar tarafından işgal edilen topraklarda yapılan müşterek ziraat, hep, ilk insan cemiyetlerinin iptidâî iştirakçiliklerini belirten özelliklerdir. Bu ise, her ferdin, başkalarından müstakil ve şahsen sahip olduğu haklar fikriyle kolayca uzlaşmaz.

Bu ferdiyetçi kavram, daha sonraları, iş bölümü icabı, çeşitli hizmetlerin gittikçe farklılaşması sayesinde, önce müphem ve hudutsuz bir şekilde, insan zihninde belirir. İlk sosyal topluluklar yeter derecede inkişafa eriştikten sonra, kadının, çocukların ve nihayet savaş esirlerinin, önce aile reisi, sonra klan veya kabile topluluğu karşısın-

Tercümeler ;

daki statülerinin kurulmağa başladığını görüyoruz. Gerçekten, önce müphem bir surette tezahür eden ferdiyet mefhumu, zamanla vuzuh kazanıyor, sarikleşiyor. Cemiyetten önceki devrin ferdiyetçiliği tekrar yavaş yavaş uyanmağa ve gelişmeğe başlıyor.

Böylece insan zekâsı, ilk devirlerin sislerinden hissedilmez bir şekilde derece derece sıyrılarak, her ferde, genel mahiyette âmmeye hukukunu meydana getiren ve gitgide dalbudak salmak suretiyle belirli bir hale gelmekte olan bir hak ve vecibeler manzumesi ile garantili ve müstakil bir şahsiyet tanımağa başlıyor.

Sosyal topluluğu temsil eden Devletin, ferde bırakılan iş ve fikir hürriyeti sahası ile kendisinin vazifesi olup siyasi ve dinî bir mahiyet arzeden kolektif cebir sahasının sınırlarını çizebilecek bir duruma gelebilmesi, gerçekten yüz yıllarca emeklemeği icabettirmiştir. Esasen bu iki sahanın karşılıklı genişlikleri, hudutları, durmadan değişimler kaydetmiştir. İlerlemeler, gerilemeler olmuştur. Bu ilerleme ve gerilemeleri âmmeye hukukunun bir kolu olan ceza hukukunda kolayca görmek mümkündür. Genel olarak diyebiliriz ki, beşeriyetin hukukî hayatı, Devletin hukuku ile ferdin hukuku arasındaki, yâni topluluk iç güdüsünün otoriter temayü'ü ile ferdiyetçi iç güdünün liberal temayülü arasındaki devamlı çekişmelerden meydana geliyor; ve hiç değilse, sosyal uzviyet, tekâmülüne devam edebilmek için kâfi bir seyyaliyet gösterdiği müddetçe, bu iki temayülden bazan birincisi sonuncuya, hazan sonuncusu birinciye hâkim oluyor.

Cemiyetlerin çok uzak başlangıçlarından beri, çağlar boyunca tekrarlan(?)gelen bu muazzam çekişme hâdisesi, beşeriyetin kolektif psikolojisinin başlıca farikasıdır. B çekişmenin münavebeli temposu, hukukî müesseselerin faaliyetlerini tâyin eden geleneklerin köklü kuvvetleri tarafından idare edilmektedir.

* **

Din hürriyetinin, siyasi hürriyetin, iş ve mukavele hürriyetinin kaydettiği değişiklikler, gerçekten, şu bir tek

Devlet ve Fert

hâdisenin çeşitli ve farklı görünüşlerinden başka bir şey değildir: Cemiyetin inkişaf temposu yavaşlayınca ve sonradan duraklayıncaya kadar daima tesirini icra eden, otoriter ve ferdiyetçi iki zıt temayül arasındaki devamlı çatışma. Gerçekten bir çok insan cemiyetleri vardır ki bunlar hemen hemen hareketsiz, inkişaf kabiliyetinden mahrum bir halde ve tıpkı bir kefeni bürünmüş gibi muayyen bir sosyal kalıp içinde uyuklayarak yaşarlar. Bu gibi cemiyetlerde hukuk, yavaş yavaş inhilâl etmiş ve hemen tamamen yok olmuştur. Biz, böylelerini bir yana bırakarak, faal hayatları olan cemiyetlerle meşgul olacağız.

Fert hürriyetinin, münhasıran iyice teşkilâtli otoriter hükümetleri olan devletlerde tahdide uğradığını sanmak fazlasiyle hayale kapılmak olur.

Hakikat hiç de böyle değildir. Sosyal hayatın başlangıcında, siyasi müesseselerin ancak tohumlarını taşıyan ilk insan topluluklarında, ferdin, henüz taazzu.v etmemiş pek kaba kollektif cebirlere tâbi olduğunu ve bundan doğan koyu mutlakîyetin, fertlerin cemiyetten önceki hayatlarından miras kalan azbuçuk şahsî hürriyet arzularını da hemen büsbütün ortadan kaldırdığını görüyoruz. Bu cemiyet şeklinde, diğer topluluklarla yapılan savaşların başarı ile neticelendirilmiş ve aynı zamanda avın takibi ve avlanan hayvanların müsavatla paylaşılması için, herkesten sert bir disiplin istenilmektedir. Müşterek hayvan sürülerinin yetiştirilmesi ve iştirak halindeki toprakların ekimi için de hal aynidir. Bu disipline aykırı hiç bir hareket müsamaha ile karşılanmaz, hemen ve merhametsizce ezilir.

Diğer taraftan, - bu daha ehemmiyetlidir - tarihten önceki insanların bize izlerini bol miktarda bırakmış oldukları ilksosyal âdetleri müşahede altına alan Capitan, Luquet, Brevil gibi antropologların araştırmaları ve Frazer, Levy-bruhl, Spencer, Gülen, Durkheim gibi etnolog ve sosyologların iptidai hale yakısı ilk cemiyetlerin sosyal teşkilâtı üzerindeki incelemeleri, ferdi, tıpkı zincire vurul-

Tercümeler :

muş gibi bağlayan kollektif cebirlerin hayret verici bir şekilde otoriter sertliğini bedahatla göstermektedir.

Medenileşmemiş insanın, doğumundan ölümüne kadar, her günkü hayatı «Tabou» larm ve kefarete taallük eden merasimin sert havası içinde geçmekte, yâni tamamen dinî mahiyetteki, emir ve nehyi tazammun eden kanunlarla her taraftan kısıkrak bağlanmış bulunmaktadır. Bu kanunlardan herhangi birine riayetsizlik küfür addedilmekte ve öylece cezalandırılmaktadır.

Bazan hayırhah, ekseriya düşman ve görünmez kuvvetlerle her yarımından sarılmış olan iptidaî insan, bir dehşetler ve hurafeler havası içinde yaşamaktadır. Endişeli dimağı, en tabîi ve basitleri de dahil olmak üzere, hayatın her safhası için, kendisini durmadan gözetliyen ve gerek şahsı gerekse bütün kabile üzerine korkunç belâlar çöktürmeğe muktedir olan tabiatüstü kuvvetleri öfkelen-dirmek korkusundan mülhem sayısız hareket kaideleri icat etmektedir. Bu insan, gerek harpte ve gerekse avda, balık avında, ziraatte, iki cins arasındaki münasebetlerde, ölümlere ve Totemlere ibadette, yiyeceklerin pişirilmesinde, hususî hayatın bir çok küçük teferruatında, ihlâli kendisi ve bütün gurubu için tehlikeli neticeler doğuran yasaklara ve mukaddes âdetlere riayete mecburdur. Bu sebeptendir ki topluluk siyasî ve adlî bir teşkilâtın kurulmasından önce bile, büyüleri tesirsiz bırakmanın, varlığını korumanın yegâne çaresi olan âyinlere, örf ve âdetlere, harfî harfine riayeti mecburî kılar. Siyasî ve dinî taassup, iptidaî cemiyetlerde son haddine varır. Bu sebeple hiç bir mübalâğaya kapılmaksızın denebilir ki, iptidaî cemiyetlerin insanı, medenî milletlerin ferde en az ehemmiyet verenlerinin insanından bile çok az hür bir ferttir.

Daha sonraları, bittabi, hakikî mânasiyle siyasî taazzuv meydana geldikten sonra, bu sert dinî baskılar gevşer. Daha iyi silâhlı, daha mücehhez ve biraz daha basiretli bir hale gelen insan, tabiat üzerindeki tesirini kuvvetlendirir. Endişesi azalır, kendini daha kuvvetli hisse-

Devlet ve Fert

der. Dinî dehşetlerle çevrili olmaktan çıkar. Böylece, fert, kendi şahsiyetini yavaş yavaş idrak eder. Artık grıpu içinde gittikçe genişleyen hürriyete sahip bir vatandaş olmuştur. Uzun zaman inkişaftan alıkonulmuş ferdiyetçi temayülleri yeniden belirir. Hükümdarın keyfî hareketlerine, diğeri bir ifade ile devlete karşı haklar ve garantiler ister. Ferdî mülkiyet gelişir. Vatandaş sıfatını iktisap eden insan, dinî hürriyet, mal sahibi olma, evlenme, dilediğı gibi çalışma, sadece rıza gösterdiği vergiyi verme, ve nihayet, âme işlerinin idaresine iştirak etme hak ve salâhiyetlerini talep eder.

Reyalık, kölelik, toprak kulluğı, loncadan ayrılmazlık, ve, ferdi devlete zincirleyen diğeri bütün esaret şekilleri zayıflar ve sonunda az çok tamamen kaybolup gider.

Fakat bu hürriyetler ancak zamanla, ekseriya dış düşmana karşı müdafaa zaruretlerinden doğan duraklamalar, hattâ gerilemelerle kesilen devamlı mücadeleler neticesinde elde edilebilmektedir. Hükümet şekli her ne olursa olsun - Monarşi, Oligarşi, Demokrasi - merkezî iktidar, daha az cebir ve daha fazla hürriyet talep eden kütlelerin iddialarına, daima, sosyal nizam ve disiplin adına mukavemet eder, kütleler, iktidarı ele geçirmek için ekseriya kanlı şiddet hareketlerine baş vururlar.

Buna muvazi olarak, din müesseseleri de, ruhlara hâkim oldukları müddetçe, manevî kurtuluş hareketlerine karşı koyarlar. Dine aykırı her hareket onlarca küfür sayılır. Bütün memleketlerde din müesseseleri, iktidar sahibi oldukları müddetçe, dine muhalif faaliyetleri cezalandırırlar. Daha Musa zamanında «başka tanrılara gidelim» diyen İbraniîer taşlanmak suretiyle ölüme mahkûm ediliyordu. Daha sonra, İsa, yeni bir dini yaymağı kalkıştığı için, mabetlerin ileri gelenleri tarafından çarmıha gerilmiştir. Bazı devirlerde dinî taassup şiddetle hüküm sürer. Yeni dinlerin taraftarları takip ve tazyika uğrarlar. imanlarının şehidi olarak işkenceler içinde can verirler.

Tercümeler ;

Yeni zamanların fecrinde, din harpleri medenî dünyayı kana boyadı. Daha yakın bir zamanda, Avrupada, dünyanın mihveri etrafında döndüğünü söyleyen veya devirlerinin dinî doktrinlerine muhalif İlmî hakikatlerden bahseden âlimler, mahkûm edilmişlerdir.

Klâsik ilk çağlarda, yurttaşların derece derece hürriyete kavuşması, halkın asilzadelere karşı mücadeleleri, kölelerin isyanları, bir kelime ile, bütün şekilleri ile sınıf mücadelesinin bitmez tükenmez kaynaşmaları. Yunan ve Roma kavim)erinden her birinin yükseliş devirlerinde, bu iki ka.vmin iç tarihlerini olgunlaştırmışlar ve uzun zaman çoğunluğun hayatını daha iyi bir hale koymuşlardır. Yurttaş hürriyetine doğru, çok zaman duraklamadan, cereyan eden yürüyüşün bu reddedilmez delilleri, Avrupa milletlerinin son iki bin yıllık tarihleriyle de iyice tahkim edilmiş bulunmaktadır.

Meselâ İngilterede ferdî hürriyet yolu üzerinde şu hâdiseler sıralanmıştır: 1215 ve 1217 yıllarında Kuraldan koparılan «*Büyük Şart*»; pek yerinde olarak ferdî hürriyetin değerli bir koruyucusu telâkki edilmiş olan ve ferdî hürriyeti, Kiralın, teb'asım, salâhiyet suiistimallerine karşı korumakla mükellef hâkimlerin himayesine bırakan 1679 tarihli «*Habeş Corpus Ant*»; XVI ncı yüzyılın dinî ve siyasî harpleri; *Cromwel* diktatörlüğü ve parlömanter rejimin derece derece kurulması; sonra, XVII nci yüzyıl ihtilâli; Kırallık iktidarının gitgide azalması; intihap usulünün dardan geniş doğru, durmadan gelişmesi; din hürriyetinin, basın hürriyetinin ilâm; Lortlar Kamarasının salâhiyetlerinin ehemmiyetli derecede azaltılması; fertlere hürriyetlerini kazandıran ve kadın erkek bütün yurttaşlara siyasî haklar veren bir sıra ıslahat ve nihayet «*Dominion*» lara ve İrlandaya ana yurt karşısında istiklâl tanıyan 1931 «*Westminister Statü*» sü.

Fransada da, ferdî hürriyetin gerçekleşmesi, aynı şekilde, yüzyıllar boyunca, fakat sık sık gerilemeler kaydederek, orta çağdan günümüze kadar devam edegelmiştir.

Devlet ve Fert

Köleliğin ve toprak kulluğunun ilgası; bir çok «Komün» yasalarının konulması; Din harpleri; *IV ncü Henri* tarafından neşredilip *XIV ncü Louis* tarafından ilga olunan «*Nantes Fermam*»; «*Tires Etat*» nın hürriyete kavuşması, vicdan hürriyeti ve İngiliz örneğine uygun bir par- lömanter ve meşrutî rejimin kurulması uğrunda yapılan ve uzun zaman semere vermemiş olan teşebbüsler; hususiyle 1789 ihtilâli neticesinde Müessisler Meclisi tarafından ilân olunan «*İnsan ve Vatandaş Hukuku Beyannamesi*»; 1791 de ticaret ve sanayi hürriyetinin ilânı ve diğer ıslahat; bundan sonra da ferdî hürriyet hareketi, müteakip ana yasalarla devam etmiştir. Bununla beraber, ilahi hukuk monarşisinin yerine Diktatörlük iktidarını geçirerek hükümdarın otoritesini arttıran *I inci Napolyon'un* idaresinde olduğu gibi, muvakkat gerilemeler olmamış değildir. *1. inci Napolyon'ım* sukutundan sonra monarşinin yeniden kurulduğu zamanda, halk intihabına gittikçe daha ziyade yer verilmek suretiyle, ferdiyetçilik yeniden yol almağa başlamıştır. Bu hareket, *XVIII. inci Louis'den III. üncü Napolyon'a* 1869 da liberal imparatorluğun teessüsüne ve 1870 de *II. inci imparatorluğun* sukutundan sonra parlömanter cumhuriyetin kurulmasına kadar, devam etmiştir.

Almanya ve Hollanda'da ferdî hürriyet hareketi, ana hatları bakımından, İngiltere ve Fransa'dakine benzer bir seyir takip etmiştir. 1356 tarihli *Aıtun Fermanda Charles Çuint'e* kabul ettirilen imparatorluk kapitülâsyonları (ancak bunlar halka değil, prenslerin hak ve imtiyazlarına taallük eden hükümler ihtiva ediyordu); parlâmanter rejimin bir nüvesini teşkil eden imparatorluk meclisinin kurulması; hususiyle *Flandres ve Rhin* bölgeleri şehirlerinde başlayan esnaf korporasyonlarının geniş hürriyet hareketleri *XV. inci* yüzyılda hemen hemen bütün Almanya- ya yayıldı. Sanayi ve ticaretin ilerlemesi sayesinde, esnaf ve tacirler, siyasi bir tesir icra edebilecek derecede nüfuz kazanmışlardır.

İngilterede ve Fransada olduğu gibi, Alman prensle-

Tercümeler ;

rinin bitmez tükenmez para ihtiyaçları, vergilerin en ağır kısmını ödeyen şehirlerin kudretini son derece arttırıyordu. (Az zamanda, asilzadeler, rahipler ve alelâde teb'a, prenslere karşı koyabilecek bir hale geldiler. Hem de, sadece yeni fevkalâde vergileri kabul edip etmemekte değil, aynı zamanda memleketin mevzuatı üzerinde, tahta kimin geçeceğini tâyinde ve daha başka meselelerde söz sahibi olmuşlardı. İmparatorluk otoritesi karşısında hemen tamamen tâbi bir hale gelmiş olan prensin iktidarı, tebaalarına karşı bir sıra taahhütlerle tahdit edildi.)

Sonra, devrin siyasî hâdiselerine sıkı sıkıya bağlı, büyük dinî reform hareketi başladı. Bu hareket, zamanla, Avrupanın büyük bir kısmını Papalığın tahakkümünden kurtarıp, büyük bir teokrasinin kurulmasına mani oldu. Mukaddes Kitab'ı ve dogmaları serbestçe şerh ve tefsir eden bir çok mezheplerin ortaya çıkmasıyla beliren din hürriyetini sağladı.

Bunu takip eden buhranlı yüzyıllarda, Almanyada liberal temayüller, akstîlâmeileri zaman zaman altederek, bir çok defalar sesini duyurdu. 1815 Alman Konfederasyonunun kurulmasından sonra, fikirlerdeki kaynaşmalar 1848 ihtilâline ve Frankfort millî meclisinin toplanmasına müncer oldu. Bu meclisin, ilk defa olarak umumî intihapla seçilen mebuslarının vazifesi, hür ve müttehit bir Alman Devleti kurmaktır. Ancak, harekete geçen irtica, hürriyetçi cereyanın hedefine varmasına mani oldu. Alman tarihçisi Pinnow, bu netice hakkında şöyle diyor: «Prusya ve Almanyanın üzerine yeniden siyasî zulmet çöktü.» Prusya, büyük mülkiyet sahiplerinden müteşekkil bir imtiyazlı zümre lehine, hiç bir şeye malik olmıyanların meydana getirdiği kitlelerle orta sınıfların haklarını elinden alan üç sınıfın intihap sistemini kurdu.

1870 de, Fransaya karşı zaferle neticelenen harpten sonra, Reichstag'ı, yâni imparatorluk meclisini kuran, 1871 imparatorluk ittihadı meydana geldi. Âzaîarı umumî intihapla seçilen Reichstag, teşriî salâhiyeti haizdi. Sonra,

Devlet ve Fert

1918 de askerî mağlûbiyet neticesinde imparatorluk yıkıldı; kısa ömürlü Weimar ana yasası kabul edildi ve nihayet 1933 de, Devlet Reisi Hitler'in otoriter nasyonal sosyalist hükûmeti iktidara geldi.

Görülüyor ki üç büyük Avrupa memleketinin, ana hatlarını kısaca hatırlattığımız siyasî tekâmülü, teferruatta pek farklı olmakla beraber, heyeti umumiyesi bakımından birbirine benzer seyir takip etmiştir.

Atlantiğin öbür tarafında, henüz genç olmakla beraber dünyanın en zengin memleketi haline gelmiş bulunan Birleşik Amerika, oldukça farklı bir manzara göstermektedir. Çünkü, Birleşik Amerika, yukarıda ana hatlarını çizdiğimiz ilk merhaleleri yaşamış değildir. Burada, İspanyollar tarafından XVI. inci yüzyılda kurulmağa başlayıp, asıl Fransızlar ve bilhassa XVIII. inci yüzyılda Anglo-Saksonlar tarafından tesis edilen bir Avrupa Kolonisiyle karşı karşıyayız. Çeşitli unsurlardan meydana gelen bu koloni, yerlileri çabucak tasfiyeye uğratmış ve İngiltereye karşı kurtuluş harbinden sonra müstakil bir devlet olarak taazzuv etmiştir.

Bu devlet 1776 da tamamen demokratik ,federatif bir cumhuriyet rejimi kurmuş ve bu rejimde fert hürriyetleri âzami genişliğe erişmiştir.

Birleşik Devletler'de devletle fert arasındaki hukukî münasebetlerin mahiyetini tâyin eden sosyal bünyenin hâkim vasıfları: Ana yasanın merkezî iktidarı zayıf tutmak temayülü; babadan oğula intikal eden bir aristokrasinin bulunmaması; beyaz ırktan bütün yurttaşlar arasında mutlak müsavat; din hürriyeti; İktisadî hürriyet; ve bilhassa, ilk muhacirlerle XIX. uncu yüzyıl esnasında ve XX inci yüzyılın başlarında her yıl geniş kitleler halinde Amerikaya gelen muhacirler tarafından işlenebilecek sonsuz toprakların mevcudiyeti.

Bu yükseliş devrinde, Birleşik Devletler, iki bin yıldır Avrupa milletlerinin inkişafına köstek vuran toprak

Tercümeler :

ihtilâfları ve sınıf mücadeleleri gibi meselelerle karşılaşmamıştır. Bundan dolayıdır ki Birleşik Devletlere, eşi görülmedik bir ferah temin eden liberal rejim tehlikeye düşmemişti. Bu rejim, inkişaf buhranlarıyla ancak arasına sarsılan refahın zarurî ve devamlı şartı telâkki ediliyordu.

Bununla beraber, Avrupada olduğu gibi, Birleşik Devletlerde de, ferdin hukuku ile topluluğun hukuku arasındaki ihtilâflar günün birinde kendisini şiddetle gösterdi ve eski *hukukî liberalizmi* sür'atle değiştirdi,

XIX. uncu yüzyılın ikinci yarısından itibaren, bir para aristokrasisi kurulmuş ve bu sınıf büyük bir kudret kazanmıştı. Muazzam sermayeler, mahdud ellerde toplanmıştı. Bu servetlerin sahibi olan Amerikalı milyarderler ve ortakları, anonim şirketlerde esham ve tahvilât sahiplerinin rey haklarını ustalıkla hilelerle bir elde toplamak maksadiyle, İngiliz hukukunun, derebeylik devrinden miras kalan eski tröstler hukuku tekniğinden faydalanmışlardı. Bu milyarderler kurnaz hukukçuların müşavereleriyle, memleketin başlıca teşebbüslerini, eski devirlerin kırılları gibi, hususî menfaatleri lehine idare ediyorlardı. Küçük sermaye sahipleri, müstehlikler, çiftçiler, her meslekten işçiler, bu plütokratik kuvvet karşısında kendilerini tehlikede görerek tröstlere karşı kanunî himaye tedbirleri talep ettiler.

Birleşik Devletlerin muazzam servetini yaratmış olan frausız rekabet rejimi, şimdide Birleşik Devletleri en ağır sosyal buhranlara sürüklemek ve erişilen refahı yıkmak tehlikesini doğuruyordu.

Federal kanun vazı, müdahale ederek, kartellerle sanayi anlaşmalarına karşı evvelce muhtelif memleketlerin mevzuatı tarafından alınmış olanlara müşabih hukukî tedbirler aldı. Birleşik Devletleri teşkil eden devletlerin ana yasaya dayanan teşriî muhtariyetlerini mahirane hükümlerle bertaraf ederek yeni aristokrasiye karşı mücadeleye girişti. Daha 1810 tarihinde kongre, tröstlere karşı

Devlet ve Fert

Sherman kanunu'nu kabul etti. Bu kanunun ana hükümleri şunlardır: «Birleşik Amerika Devletleri'nin kendi aralarında veya yabancı devletlerle olan mübadele veya ticaret serbestisin! tahdide matuf bilcümle teşekküllerle, tröst şeklinde veya başka bir şekilde olsun, her türlü mukavele ve anlaşmalar, gayri meşrudurlar...

Birleşik Amerika Devletleri'nin kendi aralarında veya yabancı devletlerle olan mübadele ve ticaretin her hangi bir kısmını inhisar altına alan veya almağa teşebbüs eden veya bu maksatla diğer şahıslarla anlaşılan veya şerik olan kimse, bu kanun hükümlerine göre rnes'uldür.»

Bu kanunu, aynı gayeyi güden kanunlar takip etmiştir. Hususiyle 1913 de, Wilson Tarif Act denilen 1894 tarihli kanun, beynelmil el büyük sanayi anlaşmalarıyla mücadele ve imkân verecek bir şekilde, şu hükümlerle tadil olunmuştur:

«Aralarından biri, gerek ajan sıfatıyla, gerek müteşebbis sıfatıyla, her hangi bir maddeyi yabancı bir memleketten Birleşik Amerika'ya ithal işi ile meşgul olmak üzere bir veya daha ziyade şahıs veya şirket arasında ak- tedilen ve meşru ticareti veya ticarete serbest rekabeti veya meşru mübadeleleri tahdit eden veya Birleşik Devletlere ithal olunmuş ve olunacak bir veya müteaddit maddenin veya bunların terki bine giren diğer maddelerin rayiç fiyatlarını Birleşik Devletlerin her hangi bir bölgesinde yükseltmeğe matuf faaliyette bulunan bilcümle tröstler, anlaşmalar veya mukaveleler, â mme intizamına aykırı, gayri meşru ve keenlemeyekündür.»

Amerika kongresi fil i inhisarlara ve rakipleri yıkmak maksadiyle rayiç kıymetinin dünunda Damping suretiyle satış yapanlara ve her türlü kanunsuz rekabet şekillerine karşı, müteakip bir sıra kanunla, tröst aleyhtarı mevzuatı kuvvetlendirmiştir. Şunu belirtmek lâzımdır ki, Avrupada olduğu gibi Birleşik Devletlerde de, hukukî müesseseler üzerinde aynı sebepler aynı neticeleri doğurmuştur.

Tercümeler :

Üç aşıra yakın bir zaman oluyor, İngiliz *filozofu Herbert Spencer*, devletin salâhiyetlerinin gittikçe genişlemesi ve medenî dünyada başlayan *sosyalizasyon* hareketlerine hücum eden «devletin aleyhinde fert» adlı acı bir hiciv risalesi yazmıştı. Hakikatte Spencer'in tasvir ettiği hâdiseler, onun tahayyül ettiğinden çok daha şumullü mahiyette idi. Spencer'in, umumî efkâra hâkim olanların işledikleri fikir hatâlarına atfetmek istediği fenalıkların derin kaynağını, cemiyetlerin başlangıcındanberi hukuk fikrinin tekâmülüne istikamet veren an'aneperestlikte aramalıdır.

Bununla beraber şu da bir hakikattir ki, yüzyıllar boyunca ferdi her nevi kollektif cebirden kurtarmış olan temayül, hiç değilse batı ve orta Avrupada, ekseriyetle otoriter temayüle galebe çalmıştır. Bunun neticeleri muazzam ve şaşaalı olmuştur.

XIX. uncu yüzyılın liberal ferdîyetçiliği, yer yüzünde, Avrupaya, eşi görülmemiş bir üstünlük sağladı. Avrupa, ilraî tefekkürü, sanatkârane ve edebî kültürü, siyaset ve iktisat sahasındaki fevkalâde kudreti ile, dünyaya hâkim oldu. Avrupanın ışığı bütün dünyaya yayıldı. Bu, Manchester mektebinin «Bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler» şiarının hâkim olduğu devirdir.

Liberalizm zafer zirvesine erişmişti. Öyle sanıldı ki, artık devletin faydasız bir hale gelen zecrî kudreti ortadan kalkacaktır. Nazariyeciler bunu isbat bile ettiler.

Fakat hukuk tarihi bize öğretiyor ki, insanlığın en güzel müesseseler! bile, kısa bir inkişaf devrinden sonra kuruyan ve çöken, harikulâde, fakat nazik ağaçlar gibidirler. Bu müesseseler inhilâl tohumlarını kendi bünyelerinde taşırlar ve inkişafı esnasında kuvvetlerini tükete tükete günün birinde çürür giderler.

Bu tabîî bir kanundur ve ne liberalizm ne de sosyalizm bundan kurtulamazlar.

Devlet ve Fert

Yüksek bir medeniyet seviyesine erişmiş olan milletler bugünün büyük güçlükleri içinde, tekâmüllerine devam etmektedirler. Yarına nasıl geçileceğini önceden haber vermeğe çalışmak ise faraziyeler yürütmek olur.

Büyük sanayiî ve malî şirketlerin inkişafı, İktisadî liberalizmin çökmesine sebep olan İçtimaiî müsavatsızlıkları yaratmıştır. Bu, bizi inkisara uğratmamalıdır, Tarihte bir çok defalar tekrarlanmış bir hâdisedir: Medeniyetin her merhalesinde, ferdî hakların serbestçe kullanılması ne zaman suiistimale müncer oldu ise ve ne zaman hususî menfaat grupları topluluğun haklarını tehlikeye düşüren bir iktidara eriştilerse, bu hakları tahdit zorunda kalmıştır. Öyle görülyor ki, bugün müesseselerimizi sarsan İçtimaiî buhranın derin sebebini bunda aramak lâzımdır.

Hiç şüphe yok ki, devrimizde, ferdiyetçilik taşkınlıklarına karşı harekete geçen cemiyetçi zihniyet sahasındaki hızlı hukuk tekâmülünün ilk belirtilerini, şimdiden fark etmek mümkündür. Gerçekten, Devlet ile fert arasındaki hukukî münasebetlerde meydana gelmekte olan tahavvüller, bütün medenî memleketlerde, hususiyle XIX uncu yüzyılın feyzini arttırmıştır.

Bu tahavvüller, evvelce aile veya köy yardımları sahasına ait olan münasebetlere Devletin müdahalesini ve kanunî vecibeleri ithal eden İçtimaiî mevzuatın, misli görülmemiş gelişmesiyle tezahür etmiştir.

Modern devletler, muhtaçlara, hastalara, ihtiyarlara karşı, evvelce bunların yakınlarına düşen yardım vazifelerini yüklenmiş bulunmaktadırlar.

Artık kanun, hastahaneleri, doğum evlerini, darülacezeleri ilâh... yaşatmak için zarurî masrafları bütün milletin gelirlerinden almak suretiyle karşılamaktadır.

Her yerde, geniş İçtimaiî sigorta ve tekaütlük sistemleri kurulmuştur. Muhtaçlara, hastalara, ihtiyarlara ya-

Tercümeler ;

pılan yardım, artık bir umumî yardım, bir millî yardım, halini almıştır. Devlet, ebeveyni, çocuklarının tahsil ve terbiyesi için zarurî olan masrafların yükünden kurtarmaktadır. Harp yetimleri, milletin himayesi altına alınmaktadır.

Medenî milletlerin bugün geniş ölçüde cemiyetçi bir merhaleye eriştikleri artık inkâr edilmez bir hakikattir.

Bu millî tesanüt hareketi, gittikçe genişlemekte ve yayılmaktadır. Ferde üstün topluluk hakları kavramı asrımız insanların zihinlerinde gittikçe daha geniş ölçüde yer almakta, ve, her vatandaşın, her türlü şartlar içinde hususî menfaatlerini tahdide uğratan ve kendisine, mesleğinin icrasında bile, yeni kanunî vecibeler yükleyen, bir nevi hukukî ve İctimaî hizmeti bulunduğu fikrini doğurmaktadır.

Bu geniş medenî ve ahlâkî vazife kavramı günden güne sahasını genişletmektedir. Emin olabiliriz ki bu hâdise,, daha İnsanî daha asil ve müsamahalı bir zihniyete dayanan yeni bir hukukun doğumuna işaretir. Bu yeni hukuk, fertle devlet arasındaki münasebetleri, topluluğun her ferdini - inkişafın zarurî vasıtası olan hürriyetini elinden almamakla beraber - gittikçe daha İctimaî bir varlık haline getirebilecek bir şekilde tanzim edecektir.

Bugün, müesseselerimiz değişme halindedirler. Bu değişme, belki de, tehlikeye düşen medeniyetimizi kurtaracaktır.

Öyle görülüyor ki bugün, ferdiyetçi temayülle cemiyetçi temayül arasındaki çatışmadan - tarihten önceki devrin başlangıcındanberi insan cemiyetlerinin tekâmülünü belirten bu çatışmadır - doğan şümüllü ve ne zaman biteceği belli olmayan istihale devirlerinden biriyle karşı karşıyayız.

Bu tetkikimizde, insan cemiyetlerinin geçirmiş oldukları bu yavaş tarihî değişikliklerin hukukî veçhelerini kısaca göstermeğe çalıştık.

Devlet ve Fert

Sabit ve değişmez müesseseler, ancak ölmek üzere olan milletlerde mevcut olabilir. Bizim milletlerimiz hiç bir zaman hareketsizliğe uğramamışlardır. Bunu, ancak, ölümleri yaklaşırken tanıyacaklardır. Uzun zamandanberi medeniyetlerimiz, yazımızda izah ettiğimiz âhenkli ve muntazam değişmelere tabi olmuşlardır. Bu değişmeler, çağlar boyunca, hayatın her sahasındaki ilerleme ve gerilemeleri tâyin eden esrarlı tabiat kanunları tarafından idare edilmektedir.

Belki sınırlarımızın haricinde kalan ilk illetlere kadar gidebileceğimizi iddia etmemekle beraber, bu âhenkli değişme ve hareketlerin istikamet ve şumulünü müşahade ve tesbit edebilir ve bunların umumî bir münhanisini çizmek suretiyle insan müesseselerinin aştığı merhaleleri gösterebiliriz.

Fransa’da Vilâyet Şûralarının Tarihî Tekâmülü İle Bu Günkü Durumuna Bir Bakış

Yazan: Louis TROTABAS
Nancy Hukuk Fakültesi Prof. terinden

Çeviren: Samim BİLGİN
Devlet Şûrası Müddeiumumisi

Memleketimiz idari bünyesi içinde kaza ve Vilâyet İdare Heyetleri kurulmasına âmil olan ana fikrin Fransa’da yarattığı mütenazır müesseseler Vilâyet Şûraları «Conseils de prefecture» dür. Bu itibarla, bizim İdare Heyetlerine tekabül eden ve ilk kuruluşlarında gerek teşkilât, gerek vazife ve salâhiyetleri bakımından onlara benziyen bu müesseselerin İkinci Cihan Harbi başlarına (1939) kadar geçirdiği tekâmül ve uğradığı esaslı değişikliklerin Türk idarecilerini yakından ilgilendireceği kanaatindeyiz.)

Vilâyet Şûralarının tarihî tekâmülü. — Vilâyet Şûraları, Devlet çerçevesi dahilinde Devlet Şûrası teşkilini icap ettirmiş olan esasların. 1801 yılında Vilâyet çerçevesine naklen tatbiki suretiyle teşkil edilmişlerdi. O zamanki Vilâyet Şûrasının da. Devlet Şûrası gibi, istişarî ve kazaî olmak üzere, iki rolü vardı. Fakat, başlangıçta bu Şûraların kazaî rolü, Devlet Şûrasınınkine nisbetle daha mütekâmindir. Çünkü Devlet Şûrası önceleri kazaî mesele’erde bile alelâde mütalâa vermekten başka bir salâhiyete sahip bulunmadığı halde, ilk teşekküllerinden beri kararları kendiliğinden lâzımülcra kuvveti haiz olan Vilâyet Şûraları, mahkeme mahiyeti arzederler. Bu Şûraların istişarî rolü zamanla büsbütün kaybolacak kadar azaldığı halde kazaî rolü daha da artmıştır.

Fransada Vilâyet Şûraları

Bu tarihî tekâmülün büyük merhaleleri şunlardır:

1 — 19 şubat 1801 tarihli kanım Vilâyet Şûralarını muayyen vazifeli mahkeme (Juges d'attribution) sıfatında teşkil etmişti: Bu sıfatla Şiûralar, kanunun kendilerine sarahaten verdiği muayyen işleri görmekle mükelleftirler. Fakat aynı zamanda onlara oldukça geniş istişarî bir salâhiyet de verilmiştir. Çünkü, Valinin, kararlarından mühim bir kısmını, Vilâyet Şûrasının reyini almak suretiyle ittihaz etmesi mecburiyeti derpiş edilmiştir. Demek ki, Vilâyet Şûrası, vilâyette hem bir istişare uzvu, hem de idare mahkemesi vazifesi görmektedir.

2 — XIX. asrın ikinci yarısında, henüz yeni beliren ademi merkezîyet cereyanı tesirlerinden uzaktaki İdarî rejime 1801 den beri esas olan merkezîyetin, bu Şûraların İdarî rolünü inkişaftan alıkoyduğu müşahede edilebilir. Fakat bunun aksine, kazaî rol, bilhassa Vilâyet Şûralarının vazifeleri dahilinde olan iki iş zümresinin, ıafia ve intihabat işlerinin, bu devirde gösterdiği ilerleme tesiri ile, inkişaf ediyor. Bu devirde üç mühim yenilik kayda değer: Evvelâ, 30 birincikânun 1862 tarihli kararname, celseleri alenî kılıyor; tarafların şifahî izahat vermesini, âmme mümessilinin (müddeiumumi) araya girmesini derpiş ve nihayet Şûra kararlarının mucip sebeplere istinadı mecburiyetini tasrih ediyor. Böylelikle. Vilâyet Şûralarının vâzihan kazaî olan rolü, dış manzara bakımından da teyit olunuyor. Bundan sonra 21 haziran 1865 tarihli kanun 1862 kararnamesi hükümlerini teyit ettikten başka, muhakeme usulünü tanzim edecek bir kanunun çıkarılacağını haber veriyor. Bu son kanun 22 temmuz 1869 tarihlidir.

3 — Vilâyet Şûraları XX. asır başlarından beri sayıca mühim bir çok yenileme projelerine mevzu olmuştur. Bu projelerde Şûraların kazaî salâhiyetleri daha da arttırılmak isteniyordu. Bunun için, bir yandan, bu Şûraların arazi itibariyle salâhiyetlerinin tevsii düşünülüyor, onlara verilen rolün az çok muntakavî bir saha üzerinde geniş-

Tercümeler :

letilmesi hem nüfuzlarının artmasına, hem de âzamın da ha ciddî bir şekilde seçilmesine müsait olacak gibi görünüyor, öbür yandan, Vilâyet Şûraları salâhiyetinin arttırılması teklif edilerek, Devlet Şûrası yükünün o nisbette hafifletilmesi isteniyordu. Bu projeler 6 ve 26 eylül 1926 ve 5 mayıs 1934 tarihli kararnamelere müncer oldu. Bunlardan birincisi, her Departmandaki Vilâyet Şûrası yerine, 22 (Vilâyetlerarası Şûrâ: *Conseils interdeparte- menteaux*) ikama eyledi ki, her birinin salâhiyet dairesi birçok vilâyetleri- umumiyetle üç departmanı- ihtiva eder. Bu Şûralar bugün içtima merkezlerinin adıyla anılırlar: Meselâ Nancy Vilâyetlerarası Şûrasının salâhiyet dairesi Meurthe - Moselle, Meuse ve Vosges departmanlarını muhtevirdir.

Kararnamelardan İkincisi. 1889 kanunuyla mevzu Vilâyet Şûraları muhakeme usullerini birçok noktalarda ıslah ederek vazetti.

Nihayet son kararnameler bu Şûraların kazaî salâhiyetlerini mühim surette genişletmiş ve teşkilâtını değiştirmiştir.

Bugünkü Vilâyetlerarası Şûralar rejimi. — Yeni Vilâ- yetlerarası Şûraları, teşekkülleri bakımından bir reisle üç veya dört müşavir âza (*conseillers*) den mürekkeptir, ki bu müşavirlerden birisi Hükümet Komiseri - Müddeiumumi - vazifesi görür. Bunların yanında, bir veya müteaddit mazbata kâtipleri (*secrétaires greffiers*) vardır. R is ve azalar Dahiliye Nazırının inhası üzerine kararnameyle tâyin olunurlar. Bu idare hâkimlerinin ehliyetini sağlamak için hususî tâyin şartları derpiş edilmiştir. Valiler, 926 tadilinden evvel. Vilâyet Şûralarının kanunî reisi idiler; fakat filiyatta, kazaî meseleler görüşülürken riyasetten daima imtina ederlerdi.

Müşavirlikler (âzalık) üç sınıfa ayrılmıştır; mesleğe üçüncü sınıftan ve münhasıran müsabaka imtihanı geçirmek suretiyle başlanır. Üst sınıflar için, Devlet Şûrasındaki formüller hemen hemen aynen burada da tatbik edi-

lir: İkinci sınıf müşavirlerin dörtte üçü, üçüncü sınıf müşavirler arasından seçilir. Birinci sınıf müşavirlikler içinde aynı usul caridir. Müşavirliklerin, Hükümet emrinde kalan diğer dörtte bir kısmına, ancak eski Devlet memurları tayin edilebilir. Reislere gelince, üçte ikisi birinci sınıf müşavirler, geri kalan üçte biri de Dahiliye Nezareti büro şefleri ile Hukuk mezunu (*sou-prefet*) ler arasından seçilir. Şu noktaya da işaret edelim ki, bu müşavirler arasından birisi, Vilâyet Murahhas Müşaviri (*conseiler de prefeture delcque*) tayin olunabilir. Bu sıfatı taşıyan müşavir, Şûranın salâhiyet dairesi içindeki diğer vilâyet merkezlerine giderek, tek hâkim gibi Şûra namına icrayı kaza edebilir; yeter ki dâvacılar buna razı olsun. Böyle seyyar hâkimlik ihdas etmekle, eski Vilâyet Şûraları yerine Vilâyetlerarası Şûralarının geçirilmesi yüzünden bazı vilâyetlerin alelâde uzak kalmaları mahzuru önlemek istenilmiştir.

Vilâyetlerarası Şûralarının salâhiyetleri. — Bu Şûraların eski salâhiyetleri hemen kâmilten ortadan kalkmıştır. 1926 kararnameleri, Vali namına verilecek kararların (*arretes*) Vilâyet Şûrasından geçmesine dair eski metinlerde mevcut bütün hükümleri ilga ediyordu. Valiler, artık, ancak istisnaen bu Şûraların reyini almak mecburiyetindedirler: Bağış ve vasiyetler mevzuunda bunun misallerine raslanır. Maahaza Vali, Vilâyetlerarası Şûrasının reyini almakta serbesttir. Diğer taraftan müşavirler de, eski metinler gereğince haiz oldukları İdarî salâhiyetleri şahsen kullanmakta devam ediyorlar. (Meselâ tetkik ve teftiş heyetlerine iştirâk hususunda).

Fakat asıl mühim olan, Vilâyet Şûralarının kazaî meselelerdeki salâhiyetleridir. Bu Şûraların, muayyen vazifeli mahkeme salâhiyetinde oldukları, yâni umumî bir salâhiyete sahip bulunmayıp sadece kanımla tayin edilen şu veya bu işte hüküm verebildikleri yukarıda söylenmişti. Prensip itibariyle bu salâhiyeti tayin eden, hâlâ 1801 yılı kanunudur. Fakat 5 mayıs 1934 tarihli kararname bunu ehemmiyetli surette genişletmiş ve bugün bu Şûraları.

Tercümeler :

hemen hemen mahallî bütün İdarî ihtilâfları birinci derecede görece mahkeme haline getirmeğe meyletmekte bulunmuştur. Son yeniliklerle Şûraların salâhiyeti, aşağıda gösterilen hususlarda caridir:

1) Vasıtasız vergilere müteallik hususlarda; (Bu işler bilhassa ehemmiyeti haizdir; hele 1914 ve 1917 yıllarında umumî vergi ile kazançlara mevzu sedûler vergiyi ihdas eden malî teceddütten sonra çok inkişaf etmiş bir kaza sistemine yol açmaktadır.)

2) Nafia işlerine müteallik hususlarda; (Bu işler ister Devlet hesabına, ister mahallî idare hesabına yapılmış olsun, bu hüküm neticesinde, nafia işinin icrası veya mevcudiyeti dolayısıyla doğabilecek bütün zararların tazmini, bilhassa Vilâyet Şûralarına kalmaktadır.)

3) İntihabat ihtilâflarına müteallik hususlarda; (Bunun neticesi olarak belediye intihabatının «Belediye âzası, reis ve mülhakları, Senatoya girecek murahhasların seçimi»; kanton ve departman intihabatının «arondisman meclisi âzası, vilâyet umumî meclisi âzası seçimi» kanuna uygun ve dürtüst bir şekilde cereyanının mürakabesi vazifesi Şûralara verilmektedir.)

4) Mahallî âmme hizmetlerinin icrasından doğan mesuliyetlere ve umumiyetle mahallî İdarî mukavelenamelerden doğan ihtilâflara müteallik hususlarda; (Bu suretle, departmanlar, komünler ve millî müesseseler dışında kalan bütün âmme müesseselerinin faaliyetini ilgilendiren ve yukarıda yazılı mesuliyetlerle ihtilâflara inhisar eden hallerde kaza salâhiyeti Vilâyet Şûralarına bırakılmıştır.)

5) Mahallî memurların statüsüne ve haklarına taallük eden hususlarda; (Bunun neticesinde, vilâyet, komün ve mahallî âmme müesseseleri memurlarının tâyin ve terfilerini, haklarındaki inzibatî muameleleri, maaş ve tekaütlük işlerini ilgilendiren ihtilâfları halletmek Vilâyet Şûralarına kalmaktadır. Yeter ki dâva tanzimi bir tasarrufa itiraz mahiyetinde olmasın. Çünkü bu takdirde, teca-

Fransada Vilâyet Şûraları

vüzü salâhiyet dâvası yoluyla işe bakmak Devlet Şûrasının salâhiyeti dahilindedir.)

6) Nihayet, 1801 yılı kanunu büyük münakale yolları hakkındaki mevzuata aykırılık halinde Vilâyet Şûrası için zecrî bir salâhiyet de derpiş etmişti ki böylelikle bu İdarî mahkemelere hayli cezaî salâhiyet de verilmiş oluyordu. Fakat 28 birincikânun 1926 tarihli kararname cevlân ve yolların muhafazası inzibatına müteallik kanun ve nizamata aykırılıklardan doğan ihtilâfları adlî mahkemelere vermiştir. Bundan sonra, kanunların, meselâ emlâki âmmenin izrarı hususlarında olduğu gibi, (yollar mevzuatına aykırılıklara) kıyas ettikleri aykırılıklarla demiryolları rejimine taallük eden aykırılıklardan başka, Vilâyet Şûralarının salâhiyeti dahilinde bir şey kalmamaktadır. Fakat Şûranın, bazı malî mevzuata muhalefetleri tecziye için para cezasına hükmetmek hususunda sahip olduğu salâhiyeti de cezaî salâhiyetleri arasına ithal etmek lâzımdır.

Vilâyet Şûrasının salâhiyetler olduğu bütün hususları, daima, birinci derecede rüyet ettiğini hatırlatalım: Binaenaleyh bütün kararları istinafen Devlet Şûrasına intikal ettirilebilir. Bunun yalnız bir istisnası vardır, o da, Vilâyet Şûralarının bazan gelirleri 25000 frangı geçmeyen âmme müesseeleriyle (Etablissements publics) komünlerin umumî muhasebeleri (comptabilite publique) üzerinde, bizatihi İdarî kaza dışında kalan bir salâhiyet sahibi olmalarıdır. Şûraların âmme hesaplarına dair verdikleri kararlar istinafen Devlet Şûrasına değil, Hesap Divanına intikal eder. Fakat Divan temyizen Devlet Şûrasının mûra- kabesine tâbi olduğundan Vilâyet Şûralarının kazaî bütün faaliyetlerinin doğrudan doğruya veya bilvasıta Devlet Şûrasından geçtiği meydandadır.

Tercümeler :

Nihayet, Vilâyet Şûralarının, dâva ikamesine mezuniyet vermekte hususî bir salâhiyeti de olduğu zikredilebilir. Bu salâhiyet, artık, ancak istisnaen bazı umumî müesseselerin mahkemeye müracaatine izin vermekten başka şeye yaramamaktadır. Bu husustaki Vilâyet Şûrası kararlarına karşı Reiscumhur nezdinde itiraz edilebilir. Onun, işi Devlet Şûrası (Dahiliye dairesi) nden geçirmek suretiyle vereceği karara karşı da, salâhiyeti tecavüz dâvası yoluyla itiraz olunabilir.

Fransız idare hukukunda vilâyet

(Departement)

Yazan:
Marcel WALINE

Çeviren:
Vecihi TÖNÜK

Nancy Huku Fakültesinde
Profesör

Dahiliye Vek. Tetkik
Müşaviri

Vilâyet bir taraftan Devletin idari taksimatından biri, diğer taraftan da ayrı hak ve menfaatlere sahip ve bu menfaatleri temsil teşkilâtına malik hukukî bir şahıstır.

I

Devletin İdarî taksimatı olarak Vilâyet

Vilâyet, vali tarafından idare edilen bir saha, bir ülke parçasıdır., Vilâyetlerin valiler marifetiyle idaresi Napol- yon'un ortaya attığı bir tarzdır: Vekil valilere emir ve kumanda eder, valiler de idare olunanlara. Bundan başka, Napolyon, mutîakiyyet devrinin valilik müessesesini de takjidetmiştir. Zira valiler; (*les intvndants*) o zamanın hukukunun bu iki kelimeye verdiği farklı mânalara göre, birer mümessil (*commis*) olup memur (*officier*) değildiler. Yâni, bir memuriyet ve maınsıb sahibi olan «officier» ler eyice sınırlanmış bir salâhiyete maliktiler. «*Intendants*» lar ise Kiralın mümessili olduklarından salâhiyetlerini ancak kendilerine verilen beratlar çerçevesi dâhilinde mahdut görüyorlar ve böylece daha evvel verilmiş bulunan salâhiyetleri iptal etmiş addolunan bu beratlarla çok geniş salâhiyetler kazanıyorlardı. Bu gün bile eski valilerin (*intendant*) ların bu müteaddit ve mürekkep salâhiyetlerinin izleri duruyor: Valiler (*prefets*) çok mühim ve değişik salâhiyetlere maliktirler. Napolyon'un arzu et-

Tercümeler :

mis olduğu gibi valiler, bir taraftan merkezî hükümete çok bağlı, diğer taraftan da, vilâyetleri dâhilinde çok kudretlidirler.

1 — Valilerin şahsî statüleri

Valiler sıkı bir surette hükümete bağlı ve onun emri altındadırlar.

A.— Tâyin. — Valiler kararname ile tâyin olunurlar. Tâyin hususunda iki şekil düşünülebilir:

1 — Ya valilerin herşeyden evvel muti ve uysal olmaları istenilir. Bu takdirde valilerin intihap ve azlinde, Hükümete, serbestçe hareket etmek salâhiyetini vermek lâzımdır.

2 — Yahut da valilik mesleğine birinci sıradaki şahsiyetleri çekmek arzu edilir. Bu halde de namzetler arasında umumî olduğu kadar hukukî kültürden bir müsabaka imtihanı yapmak ve bunu; valinin karşılaşılabileceği müşkülleri yenmek kabiliyeti hakkındaki idareci vasıfları tâyin edebilecek bir stajla mezcetmek ve namzetler arasında böyle bir seçme yapmak lâzımdır. Fakat bir defa vali unvanı tevcih edilince de, artık onun mesleki, politika değişikliklerinin tesiri altında kalmamalıdır: Bir kelime ile, ona mesleğin teminatını vermeli. Bu her iki anlayışın da kendilerine göre fayda ve mahzurları vardır. Birkaç senedenberi valilerin intihap ve tâyinini tanzim ve idare eden kaideler, birbirini takiben bu iki temâyüle feda edilmiştir:

31 Kânunusani 1935 tarihli bir kararname valiliği, kaymakamlığı ve mektupçuluğu, müsabaka imtihanı ile girilir bir meslek haline sokmuştu. Sonra 26 Kânunuevvel 1935 tarihli bir kararname, valilerin eski keyfi intihap ve tâyini usulünü ihya etti.

Bu günkü sistem 19 Teşrinievvel 1936 tarihli bir kararnameye istinat ediyor ki bu da katı görünmüyor. Çün-

Fransız İdare Hukukunda Vilâyet

kü 12 Kânunusani 1937 tarihli bir kararname ile vilâyet idaresinin ıslah ve yeniden tanzimini tetkik ve mütalâa için bir komisyon kurulmuş bulunmaktadır.

Valinin daire ve büro şeflerinin intihap ve tâyini tarzı fiilen keyfî ve gelişî güzeldir. Talip ve namzetler yüksek memurlardan müteşekkil bir heyet huzurunda umumî kültür ve İdarî bilgilerden sırf şeklî bir imtihan geçirmek mecburiyetindedirler. Vilâyet kalem şefliği vazifesinde iki sene bulunmuş olmak kaymakam veya mektupçu (umumî kâtip) tâyin olunmak imkânını verir. Fakat münhal yerlerin beşte biri, 19 Teşrinievvel 1936 tarihli kararnamenin ikinci maddesine merbut listede yazılı memuriyetlerde bulunmuş olanlara verilebilir. Kezalik kararnamenin 9 uncu maddesine merbut listede sayılan muhtelif memurlar, hiçbir kayıt ve tahdide tabi olmaksızın kaymakam ve mektupçu nasbolunabilirler. Nihayet, valilerin mektupçular ve kaymakamlar arasından intihabı normal ise de, 26 Kânunuevvel 1934 tarihli kararnamenin ilgasm-danberi intihap ve tâyin yeniden serbest bırakılmıştır.

Hülâsa: Hükümet, vilâyet idaresi memurlarının intihap ve tâyininde geniş bir serbestliğe maliktir.

B. — Meslekî vecibeler. — Valilerin meslekî mecburiyetleri. borçları çok sıkkındır: Valilerden, diğer herhangi kategorideki memurlardan daha çok dürüstlük ve sadakat istenir. Hükümeti temsil ettikleri için yalnız rejime değil, hattâ iş başındaki Hükümete de sadakat istemek zarurî dir. 9 Ağustos 1935 de, Kabine Reisi, kendi daveti üzerine toplanan valilere, esaslı vazifelerinin Hükümet hakkında mutlak bir disiplin gözetmeleri olduğunu hatırlatmıştı. Diğer taraftan valiler, vilâyette oturmağa mecburdurlar ve vekilin izin ve müsaadesi olmaksızın vilâyeti terk edemezler. Klemanso'nun, Dahiliye Nazırı bulunduğu sıralarda, yerine birisini bırakarak vilâyeti terk eden bir valiyi çok fena karşıladığı ve derhal vilâyetine dönmediği takdirde kendisini azl ile tehdit ettiği rivayet olunur.

Tercümeler:

C.— Valiler Nazırların meratibî nüfuz ve kudreti altındadırlar ve onların muamelelerini değiştirip düzeltemezler.

D.— Valiler çok sıkı ve sert bir disiplin nehcine tâbi- dirler: Kabili azildirler. Onbeş yirmi yıl oluyor, Hükümetçe uzaklaştırılması düşünölen bir valinin yerinde bırakılması için bulunduğu vilâyet umumî meclisinde müzakere cereyan etmiş olduğundan kendisi azlolunmuştur.

2 —Valinin vazife ve salâhiyetleri

Hükümete çok bağlı olan vali, bilmukabele kendi vilâyetinde de çok kudretlidir. Orada bütün Devlet idarelerinin, hattâ teknik idarelerin başıdır. Köprü ve şose mühendisleri, maarif müdürleri (müfettişleri) teklifte bulunurlar, fakat yalnız vali karar alır. Meselâ, ilk okul öğretenlerini, maarif müdürü değil, vali tâyin eder. Bununla beraber bu hal çok tenkide uğramış ve siyasetin idareye hulûl ve müdahalesi sayılmıştır. Bu kaidenin neticesi olarak bütün Nazaretlere müteallik hizmetlerin şefi olan vali de bütün Nazırların emri altındadır. Fakat terfi ve disiplin bakımından yalnız Dahiliye Nazaretine bağlıdır.

Vali nasıl idare eder? Onun vazife ve salâhiyetleri bugün o kadar çoğalmıştır ki, *Ducrocq* zamanında olduğu gibi bunları tam ve mükemmel tarzda saymak iddiasında bulunmak boştur. Sadece umumî hatla: de valinin rolü işaret olunacaktır:

A. — Vali zabıta salâhiyetini haizdir. Bu salâhiyetini gerek nizamnameler yapmak suretile, gerekse ferdi tedbirlerle ifa ve istimal eder.

B. — Valinin adlî vazife ve salâhiyetleri de vardır. Ceza muhakemeleri usulü kanununun 7 Şubat 1933 tarihli kanunla ilga ve fakat 25 Mart 1935 tarihli kanunla yeniden ve tadilen ihya olunan 10 uncu maddesi mucibince vali, bâzı suçları meydana çıkarmak için muktazi bütün muameleleri ifa ve mürtekiplerini mahkemeye teslim edebilir. O halde vali, arama, haciz ve tevkif yaptırmak gibi

Fransız İdare Hukukunda Vilâyet

salâhiyetlere maliktir. Valiye böyle salâhiyetlerin verilmesi hakkındaki hükümler, inkâr edilemez ehemmiyeti haizdir. Bu idari ve adlî makamların ayrılığı prensipine bir darbedir ve bu, alâkalıları adlî teminattan mahrum, eder. İşte bunun içindir ki bu salâhiyetlerin istimali şekil ve esasta teminatlarla sarılmıştır:

- (a) Bu salâhiyetin vali tarafından istimali, Devletin haricî ve dahilî emniyetini tehdideden suçların aranması ile tahdit edilmiştir.
- (b) İşde müsta'celiyet bulunmalıdır.
- (c) Yirmidört saat zarfında dosyeyi cumhuriyet müddei umumîsine tevdi etmek suretiyle kendisini keyfiyetten haberdar etmek lâzımdır. Bu takibat muamelelerinde valiye vardım edecek bütün adlî zabıta memurları da cumhuriyet müddei umumîsini kezaîlik haberdar etmelidirler.

Diğer taraftan vali bâzı hallerde mahkemelere müracaat edebilir ve dâva açabilir. Böylece bir nevi müddei umumîlik rolü oynar, (yol suçları: *contraventions de voirie*), intihap listelerinin tetkiki, vilâyet idare heyetine şekil noksanından dolayı müracaat, vesaire...

Şayet vali, belediye reisinin salâhiyeti dâhilinde aldığı bir kararın yetkeyi sapıtma «*detournement de pouvoir*» ile mâlûl olduğu kanaatinde bulunulsa. Devlet Şûrasında (salâhiyeti tecavüz) yetkeyi aşma dâvası açabilir.

C.— Vali komünlerin vasisidir: Belediye reislerine işten el çektirebilir, komün bütçelerini tasdik eder, vesaire... Komün bütçelerinin tasvib ve tasdiki valilere, belediye idareleri üzerinde büyük nüfuz vermektedir. Bilhassa köylerde bütçenin tanzimi için vilâyet ve kazadan ekseriya rey alınmaktadır.

D.— Vali vilâyette devlet hizmetlerini yürütür; birçok küçük memurları Cumhurreisine niyabeten tâyin eder; ikinci derecede ita âmiridir. Bu, vekil tarafından mu-

Tercümeler ;

ayyen kredi hadleri içinde kendi vilâyeti dahilinde devlet alacaklılarının istihkaklarını hak sahiplerine muhasipler marifetiyle tediye ettirmek hususunda valinin mezun kılınmış olması demektir.

E. — Vali, vilâyeti dâhilinde Devletin yegâne hukukî mümessilidir. Devlet adına mukavele akit ve dâva ikame ve müdafaa etmek sıfatıyla yalnız vali muttasıftır.

F. — Nihayet vali, Hükümete faydalı muhtelif malûmat ve ihbarları bir merkezde toplar. Meselâ, intihabat namzetlikleri, yardımlaşma şirketleri ve cemiyet teşkili hakkında ki beyan ve ihbarlar vilâyete yapılır.

Bu çok muhtelif işlerde umumî kâtip (mektupçu), bürolar ve vilâyet idare heyeti kendisine yardım eder. Münhasıran, mektupçulara (umumî kâtiplere) ait salâhiyetler ehemmiyetsizdir, (evrak ve vesaiki hıfz ve imza).

Fakat valiler bâzı hususlardaki salâhiyetlerini mektupçulara devredebilirler ve eğer vali bulunmaz veya mazereti olur veyahut da valilik münhal bulunursa mektupçu valiliğe ait vazifeyi onun yerine geçerek «bihakkın» görür.

1920 denberi, valiliğin bürolarını teşkil eden memurlar, müsabaka imtihaniyle alınmaktadır.

Vilâyet idare meclisi, istenildikçe valiye istişarî rey verir. Eskiden, kanûn ve nizamnameler, birçok hallerde idare heyeti ile istişareyi mecburî kılmıştı. Vilâyet idare heyetlerinin (*vilâyet şûralarının*) adetlerinin azaltılmasından beri bu istişareler ekseriya güç olmaktadır. 10 Eylül 1927 tarihli kararnamenin 5 inci maddesi, bundan sonra valiye idare heyetinden istişarî karar almaktan muaf tutmaktadır. Bu istişare çok nadir hallerde mecburî kalmaktadır.

Fransız İdare Hukukunda Vilâyet

II

İdarî şahıs olarak Vilâyet

Mahallî menfaatlere natamam bir temsil salâhiyeti verilmiştir: Vilâyet halkı, icra uzvu olan valiyi değil, fakat yalnız bir müzakere uzvu olan umumî, meclisi intihap eder. Acaba federalizmden mi korkuluyor? Belki, fakat ademi merkezîyetçi fikirlerin terakkisi bir adım attırdı. 1871 de vali tarafından yürütülen vilâyet işlerinin murakabesiyle mükellef encümeni vilâyet adındaki müntahap uzuv ihdas olundu. Hakikatta umumî meclis tarafından müntehap bir icra uzvunun bulunmaması pek de teessüfî mucip değildir. Vadiler idare olunanların menfaatlerini korumada dikkat ve itina gösteriyorlar ve belki de müntehap bir mümessilin yapamayacağı derecede az mahallî politika yapıyorlar.

1 — Vilâyetin mümessili Vali

Vali, umumî meclisin kararına muhtaç bütün işleri ve bilhassa vilâyet bütçesini ihzar eder ve lâzım gelen malûmatı toplar. Vali umumî meclis kararlarını miirakabe ve icra eder ve bilhassa vilâyet bütçesinden tediyesi icap eden masrafların yegâne ita âmiridir. Vali, bütün vilâyet hizmetlerinin şefidir ve vilâyet bütçesinden maaş alan memurlar üzerinde disiplin salâhiyetini kullanır.

Nihayet vali, vilâyeti mahkemelerde temsil, mukavele akit ve bağışları kabul eder.

2. — Umumî Meclis

A. — Teşkilât: Umumî meclis, her kanton (nahiye) için bir âza olmak üzere reyî âm (*Suffrage universel*) usuliyile intihap olunur. Bu usul, temsil hususunda çirkin bir müsavatsızlığa müncer olmaktadır: Meselâ *Bouche* - du- Rhône Vilâyetinde beşinci «*Marseilles*» kantonu umumî

Tercümeler :

meclis âzası 140.000 den fazla bir müntehip kütlesini temsil etmektedir. Halbuki Saintes - Maries - de - la - Mer 1500 den biraz fazla bir halk yığını temsil eder. AJPes- Maritim.es de (Nis'ını dördüncü kantonu) bir meclisi umumî âzası 112.000 den fazla nüfus temsil ettiği halde diğer biri (Coursegoules) 1200 den daha az bir nüfus temsil eder. Moselle vilâyetinde dört meclisi umumî âzası yalnız 46.000 müntehib'i temsil ettiği halde, vilâyetin geri kalan kısmı (50.000 muntahip) ondört sandalyeye maliktir. O halde, ekseriya yapıldığı gibi, umumî meclislerin mebuslar meclisinden daha iyi bir surette memleketin mutavassıt düşüncesini aksettirdiğini iddia etmek doğru değildir. İntihap dairelerinin aralarında bir müsavat kurmak çok şayanı arzudur.

İntihap olunabilmek şartları, aleîade şartlardan ibarettir. (müntehip olabilmek için en az yirmibeş yaşında olmak ve kanunun derpiş ettiği intihaba mâni hallerden hiç birinin bulunmaması: 10 Ağustos 1871 tarihli kanun: madde :8). Fakat fazla olarak menfaatlerini idare edeceği vilâyetle hakikî bir rabıta ve alâkanın mevcudiyetini isbat ve tevsik de lâzımdır.

Bu rabıta, prensip itibariyle, umumî meclis âzasının dörtte üçü hakkında ikametgâh, dörtte biri kadarı için vasıtasız vergi kütüğünde kaydı bulunmasıdır ki, hakikaten bu son vaziyet mükelefin vilâyet dahilinde sakin olduğunu, bir gayri menkulün maliki bulunduğunu veya bir iş sahibi olduğunu isbat eder.

Kanun, muhtelif ademi içtima halleri derpiş etmiştir. Mûteaddit umumî meclis âzalığının bir şahıs uhdesinde içtimai caiz değildir, (bu hal ya bir namzedin bir vilâyetin muhtelif kantonlarından intihap olunması, veyahut, namzedin bir vilâyette mukim, diğer bir vilâyette vasıtasız vergi mükellefi olması hasebiyle her iki vilâyetten de intihap edilmesi takdirinde vukua gelebilir.) Bu suretle, ne aynı bir şahsın aynı umumî mecliste mûteaddit yerleri nefsinde cemetmesine, ne de menfaatleri arasında tezat-

Fransız İdare Hukukunda Vilayet

lar olabilecek muhtelif vilâyetlerin umumî meclislerinde âza olmasına cevaz verilmemiştir. Bundan başka umumî meclisler, mutatolarak aynı tarihlerde içtima etmekte olduklarından, böyle bir vaziyette bir zatın vekâlet vazifesini muvafık surette ifa etmesi de zaten mümkün değildir. Kezalik umumî meclis âzaîğı ile arondisman âzaîğı, aylığı vilâyet bütçesinden ödenen bir vazife ve valilik gibi bazı memuriyetlerin bir şahsın uhdesinde içtimai menolunmuştur.

İntihap muameleleri hakkındaki talep ve şikâyetler birinci derecede vilâyet idare heyetince ve istinafen de Devlet Şûrasmca tetkik edilerek hüküm ve karara bağlanır.

Umumî meclis âzaları altı sene için intihap olunurlar ve umumî meclis de yarıyariya kabili tecdittir.

Umumî meclis âzaîğı meccanidir. Umumî meclis âza- ları yalnız içtimaların devamı müddetince tazminat isti- yebilirler. (6 Nisan 1938 tarihli kararname ile muaddel 27 Şubat 1912 tarihli kanun) Bu tazminatın âzamî haddi şehir merkezinin ehemmiyetine göre günde seksen ilâ yüz frank arasında tahavvül eder.

Umumî meclis âzalarının, temsil masrafı ve maaş verilmesi hakkında müzakerede bulunmaları gayri kanunîdir.

B. — Umumî meclisin işleme ve çalışma tarzı. — Şüphesiz federalizm korkusu ile oiaacak, umumî meclislere uc- kendi ekseriyetinin ve ne de reislerinin arzusu üzerine toplanmasına ve bilhassa daimî ve müstemir bir meclis haline gelmesine kanun müsaade etmemiştir. Prensip olarak biri 15 Nisan - 15 Mayıs arasında ve en çok onbeş gün devam etmek ve diğeri 15 Ağustos - 1 Teşrinievvel arasında olmak ve en çok bir ay devam etmek üzere ancak iki âdi. içtima devresinde toplanır.

İntihap seneleirnde (ki bu intihaplar Birinciteşrinde vukubulur; ikinci içtima devresi intihaplardan sonraya

Tercümeler :

bırakılır ve devam müddeti kısaltılır, (on beş gün): 31 Temmuz 1931 tarihli kanun.

Bu içtima devrelerinden başka, umumî meclis fevkalâde içtimalar da aktedebilir. Fakat bu içtimalar en çok on beş gün devam eder ve ancak hükümeti merkeziyenin daveti (kararname ile veya vilâyetin kararı üzerine) veya azanın üçte ikisini yahut da vilâyet encümeninin talebi üzerine vuku bulur.

Bununla beraber, bir halde umumî meclis hükümetin daveti olmaksızın toplanabilir ve toplanmalıdır da. Bu hal 15 Şubat 1872 tarihli Treveneuc kanununun derpiş ettiği haldir:

Parlâmentonun usulsüz feshi halinde umumî meclisler millî bir meclis teşkil edecek murahhasları tâyin etmek üzere bihakkın toplanırlar.

1875 Kanunu Esasisinden mukaddem olan bu kanunun ilga edilip edilmediği sorulmaktadır. Buna menfî cevap vermek lâzımdır: Bir taraftan bu kanun teşkilâtı esasiye kanununa muhalif değildir; diğer taraftan, bu kanunu yapanlar, zamanın hal ve şartlarını düşünerek muvakkat mahiyeti haiz bir kanun yapmak istememişler, bilâkis müstakbel kanunu esasilerden sonra da tatbik edilmek üzere kati mahiyeti haiz bir kanun yapmayı düşünmüşlerdir. Kanunun yazılış tarzı bunu isbat ediyor: «Eğer Millî Meclis yahut bunu istihlâf edecek meclisler gayri kanunî olarak dağıtılacak olurlarsa...»

Fakat işin bir kuvvet darbesi şeklinde vasıflandırılabilmesi için, hem mebuslar hem de âyan meclisinin birden feshi gibi bir hal olması gerektir. Çünkü Kanunu Esasiye göre senato fesholunamaz.

Bu haller haricinde umumî meclis toplanamaz. Bu memnuiyete muhalefet fâsit bir meclis demek olur ki umumî kuvvetlerle dağıtılabılır, ve herhalde, kanun ve nizama uygun bir heyet olamaz.

Fransız İdare Hukukunda Vilâyet

Umumî meclis, bürosuna intihap ve dahilî nizamnamesini tanzim ve takrir eder. Bu husustaki serbestisi kanunen ancak iki noktada tahdit edilmiştir:

1 — İçtima celseleri alenî olmalıdır; (1871 tarihli kanun; 28 inci madde.)

2 —Vali umumî meclise dâhildir. Hesapların rüyeti müstesna olmak üzere müzakerelerde bulunabilir ve söz söyleyebilir. (1871 tarihli kanun: madde: 27).

Umumî meclis kararname ile fesholunabilir. Her umumî meclis âzası, kanunun tahmil ettiği vazifeyi yapmayı reddettiği veya mazeretsiz bir içtima devresinde bulunmadığı takdirde, resen istifa etmiş sayılabilir. Bu resen istifa etmiş sayılmak usulü fiilen metruktür.

C.— Umumî meclisin salâhiyetleri: Umumî meclis vilâyet hizmetleri ihdas, tanzim ve idaresine salâhiyetidir. Vilâyet yolları, vilâyet şimendiferleri, İçtimaî yardım, umumî sağlık ve esenlik, ziraat öğretimi... ilâahere...

Umumî meclis, ticaret serbestliğine hürmet etmek şar- tiyle, diğer bütün hizmetler ihdasına teşebbüs ve tevessül edebilir: meselâ belli başlı gayesi primli sigorta muameleleriyle uğraşmak olan teşebbüslere girişmek umumî meclisin salâhiyetinden hariçtir.

Umumi meclis, vilâyet mallarını idare ve yapılacak ameliyatın vilâyet hesabına yapılmasını karara raptedebilir. Mübayaatın umumî şartlarını tesbit eder. Fakat mukavele akdi ve bu maksadı tcmîneri teferruata müteallik tedbir ve kararlan almak valiye aittir.

Vilâyet mâliyesini idare umumî meclise aittir. Bütçeyi tasdik ve vilâyet nef'ine tahsil olunacak vergi ve resim hakkında karar alır.

Umumî meclis, umumî menfaatlere taallük eden meselerlede temenniler izhar edebilir. Sorulan hususlarda sadece istişarî mahiyette karar verir. Siyasî temenniler izharı yasaktır.

Tercümeler :

Umumî meclis, kısmen, komünler üzerinde vesayet vazifesiyle mükellef tutulmuştur. Komünlerin tahsil edebilecekleri fevkalâde munzam kesirlerin âzami haddini kanunlar dahilinde tesbit eder; intihap şubeleri tesis ve feshedilebilir; pazar ve panayırların yer ve tarihlerini kararlaştırabilir; hangi yolların köy yolu olduğunu tâyin eder veya bu tasnif ve taksimden çıkarabilir ilâh...

Umumî meclis âzaları ferden bâzı salâhiyetleri istimal edebilirler: Ayan âzalarının intihabında müntehiptirler, ilâh...

D. — Umumî meclisin müzakere ve kararları aleyhine müracaat yolları: (10 Ağustos 1871 tarihli kanun: madde: 47) İctima devresinin kapanmasını takip eden 10 gün içinde vali bu müzakere ve kararlar aleyhine kanunî müracaat yollarına gidebilir. Bu müracaat, yetkeyi aşma (salâhiyeti tecavüz) müracaat ve dâvasındaki sebeplere istinat eder. Fakat bu bir yetkeyi aşma müracaat ve dâvası değildir. Bu, yalnız valiye hasredilmiştir; mehil başkadır ve bilhassa bu müracaat Devlet Şûrasına götürülmez, Cumhurreisine arz olunur; Cumhurreisi de Devlet Şûrasından istişarî mütalâa alarak bir kararname ile işi hükme bağlar. Burada eski tutuk (mahfuz) kaza «*Justice retenue*» sisteminin bir yaşayışı vardır. Bu, kanunun tarihi ile de izah olunur: 1871, yâni idari adaletin henüz terhis ve azadedilmediği bir devir. (Malûmdur ki muvaffaz, murahhas kaza (*justice deleguee*) 1872 clenberi müessesistir.) Bu hususiyet muhtelif neticeler doğurur:

a — Cumhurreisini bu müracaat üzerine aldığı karar salâhiyeti tecavüz dâvasına mevzu teşkil edebilecek İdarî bir muameledir.

b — Cumhurreisini uzun bir sükûtu, müracaatin reddolunduğuna mahmuldür. Öyle ki, Umumî meclisin kararı bir taraftan icrası lâzım bir mahiyet alır, diğer taraftan da bu zımnî red kararı, salâhiyeti tecavüz dâvasına mevzu olur. Yalnız redde mahmul sükût mühleti dört ay olmayıp altı haftadan ibarettir.

Fransız İdare Hukukunda Vilâyet

c — Nihayet, valiye ılasr ve tahsis edilmiş ve diğer alâkalılara verilmemiş bulunan itiraz ve müracaat hakkı, alâkalılar için müvazi bir müracaat telâkki olunamaz ve kendilerinin yetkeyi aşma (salâhiyeti tecavüz) dâvası açmalarına mâni teşkil edemez.

3 — Vilâyet Encümeni

Encümeni vilayet 10 Ağustos 1871 tarihli kanunla kurulmuştur.

Bu devirlerde vilâyet halkına bu teşekkülün icra uzvunu intihap etmek hakkının verilmesine cesaret edilememiştir. (şüphesiz federalizm korkusu ile). Fakat ademi merkezîyetçi fikirlere bir imtiyaz verilmek istenilmiş ve valinin İdarî faaliyetini müntahap bir uzvun daimî surette mürakabe etmesine müsaade olunmuştur. Bu vilâyet encümeni, tabîi olarak parlâmento komisyonları ile mukayeseyi hatırlatır. Zira nasıl ki parlâmento komisyonları hükümeti mürakabe etmek vazifesi ile meclisin içinden çıkmış ise, vilâyet encümeni de, valinin idaresini mürakabe etmek vazifesi ile umumî meclis tarafından kendi âza- ları arasından intihap olunmuştur. Fakat meclise bağlı parlâmento komisyonları Nazırları devirebildikleri halde, umumî meclis valiye karşı hiç bir kuvveti haiz değildir.

Vilâyet encümeninin bütün teşkilât ve salâhiyetlerinde şu muzaaf endişe hâkimdir: Müntahap bir uzvun valiyi mürakabe etmesine müsaade vermek, fakat bu uzva hakikî bir iktidar vermekten kaçınmak.

A.— Vilâyet encümenine karşı alınmış olan ihtiraz ve ihtiyat tedbirleri: Birinci zaaf unsuru onun bir heyet halinde olmasıdır. Heyet halinde bir uzuv zarurî olarak tek bir şahıstan daha az faal ve tesirli olur. Vilâyet encümeni dört ilâ yedi âzadan mürekkeptir.

Öyle görünüyor ki, bu komisyondan hiç olmazsa vazifeleri itibariyle mümtaz olan şahsiyetleri uzaklaştırmak

Tercümeler :

için dikkat ve itina gösterilmiştir: Filhakika, Ayan ve Mebusan âzaları ve merkez belediye reisi komisyona âza olarak dühul ve iştirak edemezler.

Komasyon kendiliğinden toplanamaz, yalnız davet üzerine toplanabilir. Müzakere ve kararları alenî değıl gizlidir. Bu ise komasyonun tesir ve nüfuzunu mühim surette azaltacak bir mahiyettedir. Salâhiyetlerinin bir kısmı bizatihi kendisine ait olmayıp umumî meclis tarafından istenilen ve havale olunan işler üzerine müzakere ve karar ittihaz etmekten ibarettir. Bundan başka umumî meclis tarafından verilen (delegation) terhis ve niyabet, müteaddit işe değıl, yalnız muayyen bir işe ait olabilir. Bâzı salâhiyetler hiç bir halde ona devir ve havale edilemez: Valinin salâhiyetine dahil işler, bütçenin kabulü, hesapların tasvibi, muhassasatın tevzii gibi.

Valinin idaresini mürakabe salâhiyetinin istimali dahi, kendisine kısa bir zaman bırakılmak suretiyle müşkülâta uğratılmıştır. Valinin idare hesaplarını ve bütçe lâyihasını tetkik için encümene umumî meclisin içtima devresinden evvel ancak on günlük bir mehil verilmiştir.

Nihayet, vali ile ihtilâf halinde nizalı mesele umumî meclis huzuruna götürülür ve umumî meclis kendi komasyonunu red ve bir diğeri intihap edebilir. Fakat valiyi yer değıştirmeğe icbar edemez.

B. — Vilâyet encümeninin salâhiyetleri ve istiklâli — Bütün bu tahditlere rağmen vilâyet encümeni, vilâyet idaresi üzerinde daimî bir mürakabe salâhiyetine malik ve celi bir istiklâle mazhardır. Encümen, kendi reisini kendisi seçer ve her ay toplanması gerektir. Bizatihi bazı salâhiyetlere de (alelade köy yollarının tasnifi ve tasniften çıkarılması, kır yollarının tâyini...) maliktir ki en mühimi vilâyete ait hak ve menfaatleri idare eden valiyi mürakabe etmekten ibarettir. Bu itibarla, her ay valinin vilâyet bütçesinden yaptırdığı bütün tediye evrakını tesellüm etmesi icap eder. Hesapları ve bütçe projesini, ve,

Fransız İdare Hukukunda Vilâyet

1926 danberi de, umumî meclisin kararına arz edilecek bütün işleri tetkik ve tahkik eder.

Vilâyet encümeninin kararları yetkeyi aşma (salâhiyeti tecavüz) dâvasına mevzu teşkil edebilir. Bundan başka 10 Ağustos 1871 tarihli kanunun 86-87 inci maddelerine tevfiğe bazı hallerde umumî meclis nezdinde de hususî bir müracaat yapılabilir.

4 — Vilâyet Bütçesi

Vilâyet bütçesi iki kısma ayrılır: âdi bütçe, fevkalâde bütçe.

A. Âdi bütçeye senelik daimî varidat ve masrafların yazılması lâzımdır:

a) Âdi gelirler: Bu gelirler beş grupta toplanırlar:

1 — Âdi munzam kesirler: Munzam kesir vilâyete ait olmak üzere devlet vasıtasız vergilerinin yüzde bir miktar yükseltilmesi demektir. Fakat bu zam gören devlet vergisi 1914 denberi fiilen Devlet lehine tarholunan vergi olmayıp eski malî sistemle konulmuş eski vasıtasız devlet vergisidir. Filhakika Fransa 1914 de vasıtasız vergiler sistemini tamamiyle değiştirmiştir. Bu sistemin yerine servetin haricî alâmet ve karineleri üzerine mevzu vasıtasız vergilerden umumî ve sedüler vergiye geçmiştir. (Ticaretî vesair diğer meslekî faaliyetleri teklif altına alan vergi «*patente*» her mükellefin işgal ettiği mahallin kirası üzerine mevzu vergi «*contribution mobilière*» ve emlâk ve arazi vergisi «*contribution foncière*» gayri menkul mülkiyetinin iradı üzerine mevzu vergi). Bu vergiler - emlâk ve arazi vergisi müstesna olmak üzere - devlet vergisi olarak ortadan kalkmıştır. Fakat munzam yüzdelere esas hizmetini görmekte devam ediyorlar. Bu sebeple vasıtasız vergiler idaresi, her sene, bu vergilerin tahmin- İrini yani bu vergiler fiilen tahsil olunuyormuş gibi, devlete her mükellefin borçlu olacağı miktarı çıkarır, ve mü-

Tercümeler :

kellef, umumî meclisin kabul ettiği munzam kesirleri vilâyet hesabına öder.

Munzam kesirler, umumî yîizdeler yani hasılası herhangi âdi masrafların ödenmesine yarayan kesirler, ve, muayyen bir kalem masrafın (köy yollarının onarılması, bir borcun ödenmesi, kadastro yapılması, yardım sandıkları) karşılanabilmesi için vazolunan yüzdeler, ve nihayet, âdi gelirlerin kifayetsizliği için konulan yüzdeler, diye tefrik olunur.

Umumî meclisler mükelleflere gayri mahdud miktarda yüzdeler tahmil etmek hususunda serbest değildirler: 30 Teşrinievvel 1935 tarihli kararname âzami hadlerini tesbit etmiştir. Öyleki umumî meclisler bu sıralar dahilinde muhtelif yüzdelerle müracaat edebilirler.

2 — Müşterek gelir üzerindeki salâhiyetler: Devlet bazı gelirleri vilâyet hesabına tahsil eder. Bunun mecmuu bir hesaba kaydolunur ve bunun üzerinden muhtelif vilâyetlere yardım akçaları aktarılır. Fakat her vilâyetin yatırılmasını isteyebileceği para miktarı katıyen o vilâyetin bu hesabı besleyen mükelleflerinin adediyle mütenasip değildir. Belli başlı müşterek gelir menbaı, eski «muamele üzerine mevzu resim: *taxe sur le chiffre d'affaires*» in yerine geçen 31 kânunuevvel 1936 tarihli kanunla ihdas olunan resimdir.

3 — Rüsum; Umumî meclisin gerek vasıtalı ve gerekse vasıtasız olarak vilâyet mükelleflerine koyduğu mii- kelefîyetlerdir. Bundan başka, umumî meclis, yeni bir resim düşünerek kendiliğinden teşebbüs ve tatbikata geçemez: Umumî meclis, ancak kanun vâzının koyduğu uzun bir liste üzerinden seçme yapabilir. (13 Ağustos 1926 tarihli kanun) Bu yeni bir vergi ihdas etmek salâhiyetinin kanun vâzına aidiyeti prensibinin bir icabıdır. Umumi meclislerin intihap edebilecekleri yirmi bir resimden ikametgâh resmi (ikamet edilen yerlerin kiralari üzerinden alınan resim), musiki âletleri üzerine mevzu resim, hizmetçilere, mürebbiyelere konulan resim, balkon resmi,

Fransız İdare Hukukunda Vilâyet

notörlü arabalar üzerine mevzu resim, evlerde sarf ve istihlâk edilen elektrik ve havagazı üzerine konulan resim, oyun mahallerine konulan resimler ilâh. . zikrolunabilir.

4 — Emval ve emlâk hasılatı.

5 — Vilâyete yapılan para yardımları.

b) Âdi masraflar. — Bu masraflar, vilâyetin âmme menfaatlerine tahsis edilmiş bulunan gayri menkul mallarının bakımına, vilâyet bürolarının masraflarına, memurların maaşlarına, vilâyet yollarının bakımına, vilâyet yardım hizmetlerine, diğer idari topluluklara yapılan para yardımlarına taallûk eder. Bunlardan bazıları umumi meclis için mecburidir: Devleti alâkalandıranlar.

Nihayet, 30 Teşrinievvel 1935 tarihli bir kararnamenin sarih hükmü icabınca vilâyetin âdi masraflarının, nazariyat bakımından kabili tenkit olmakla beraber, aktediilmiş bulunan istikrazların senelik faizlerini de ihtiva etmesi lâzımdır.

Bu istikrazların yükünün hafifletilmesi için Devlet tarafından tedbirler alınmış bulunmaktadır. Hükümetle *Credit Foncier ve Caisse des dépôts et consignations* arasında atkedilen iki mukavelename, evvelce yapılan istikraz faizlerinin âzami yüzde beşe tahvilini ve bundan sonra aktedilecek istikraz faiz haddinin de âzami yüzde beş olmasını derpiş etmektedir. 30 Temmuz ve 29 Eylül 1937 tarihli kararnameler, vilâyet istikraz faizlerinin bir kısmını Devletin üzerine almasını derpiş etmektedir, (faizlerin indirilmesi).

B. Vilâyet bütçesinin fevkalâde kısmında muvakkat ve ârızî masraf ve gelirler yer alır.

a) Fevkalâde gelirler şunlardır:

1 —Fevkalâde yüzdeler, yani fevkalâde bir masrafın karşılanması için tahsisen kabul edilen yüzdeli zamlar.

2 — Daimî ve senelik varidat mahiyetinde olmayan

Tercümeler :

emval ve emlâk hasılatı: satış hasılatı, bağış ve vasiyet., ilâh...

3 — İstikrazlar hasılatı.

4 — Fevkalâde masraflar için yapılan para yardımları.

b) Fevkalâde masraflar, ilk defa yapılan işler ve binalara... ilâh., taallûk eder. (Evveleminde bunlar âdi masraflardan arta kalan âdi gelirlerle yapılmak lâzımdır. Eğer böyle bir bakiye yoksa fevkalâde varidatla).

Fevkalâde masraflar da kezalik mecburî ve ihtiyarî olmak üzere ikiye ayrılır. Bütün bu masraf ve gelirler ağustos devresinde kabul olunan ilk vilâyet bütçesini teşkil eder. Bu. yalnız tahminî bir vaziyetin derpişidir. Zira bütçe, tatbikatın başlanmasından aylarca evvel kabul edilmiş bulunmaktadır. Bu bütçenin tatbikatı esnasında bunun hakikate tevafuk etmediği görülür. Bunu tashih etmek lâzımdır. İşte bu, munzam bütçenin mevzuunu teşkil eder.

Bu bütçe, varidat olarak:

1 — Geçen sene nihayetinde kalan varidat fazlasını;

2 — Geçen seneye ait olarak yapılan tahsilât bakayasını ;

3 — Kânunusaniden beri taayyün ve tahakkuk eden yeni varidat ve ilk bütçenin kabulünden sonra gayri melhuz gelirleri.

Masraf olarak da:

1 — Geçen sene ödemesinden geriye kalan borçları;

2 — İlk bütçenin kabulü sırasında derpiş edilememiş olan cari senenin,yeni masraflarını, ihtiva eder.

Not :

Vilâyet ve Komün mâliyesi, belki de derin bir değişikliğin arifesinde bulunmaktadır. Bu mahallî toplulukların gittikçe artan 'mükellefiyetleri, bugün bütçelerinin muvazenesinin bozulmasına -""bap olmuştur. Mebuslar Meclisine temmuz 1938 de tevdi olunan bir kanun lâyihası bilhassa atideki ıslahatı derpiş etin redir :

Komün maliyesi. — Emlâk ve arazi vergisine munzam

Fransız İdare Hukukunda Vilâyet

yüzdelerin yerine müsakkaf ve gayri müsakkaf mülkiyet üzerine mevzii vergi geçmektedir. Menkulât vergisinden mutahasıl yüzdelerin müterakki bir mahiyeti haiz hissci müsibeli bir resim olacak tarzda bugünkü vergide olduğu gibi bina iratları üzerine mevzu bir vergiye tahvili; ticaret ve meslekî faaliyetleri teklif altına alan «Patente» verginin tadelât yapılarak gençleştirilmesi suretiyle ipkası.

Vilâyet mâliyesi. — Emlâk ve arazi vergileriyle menkulât vergisinin Komünlerde yapıldığı tarzda tanzim ve islâhı.

Devletin iştiraki. — Devletin mahallî masraflara iştirakini sağlamak maksadiyle iç müsavi kısma ayrılmış olan bir devlet hissesi : birincisi, komünlerin nüfusları ile mütenasip olarak verilecek olan kısım; İkincisi, komünlere mü savat en verilecek kısım. (Fakat bu her komün için bir taraftan onların nisbî fakirliğinin vasatı müşirlerine ve nüfusunun artma nisbetine-«nüfus yüzdesi» ve diğer taraftan da bazı vergi muafiyetleri sebebiyle düşer oldukları vergi ziyama nazaran hesaplanmış olacak); Üçüncüsü, vilâyetlere, onların nisbi servetleriyle makûsen mütenasip olarak tahsis edilecek kısım.

Umumî meclisler bu suretle ele geçecek mebalîği isterlerse vilâyet bütçesinde tutmak, isterlerse kısmen veya tamamen çevreleri içinde ve muhtar bir vaziyette olan komünlere dağıtmak ihtiyar ve serbestliğine maliktirler.

Bu sistem, umumî heyeti itibarile işlerin iyi yürütülmesi için bir prim teşkil etmektedir. Doğumun süratle arttığı ve halbuki hakikî nüfus miktarının sabit kaldığı topluluklar, üzerlerine alacakları yükün ağırlığının mukabilini alacaklardır.

Diğer taraftan yeni inşaatın vergi muafiyeti sebebiyle emlâk ve arazi vergisi hasılatı az olan inkişaf yolundaki komünler, tazminata nınzhar olacaklardır. Daha umumi olarak, amele sınıfından olup halkı hariçte çalışan ve bu sebeple onların çalışmalarının hasılatından hisseyap olamayan fakir komünler, meşru ve muhik bir tavizden faydalanacaklardır.

Nihayet, komi in ve vilâyet meclisleri, bütçenin tanzim ve kabulü sırasında Devletten alabilecekleri mebalîğin miktarını kolaylıkla anlayabileceklerdir.

Götürü sistemin neticesi olan ~~mükellefiyetlerin~~ devir ve nakli, mahallî bütçeler için 800 milyon frank raddesinde bir hafifliği temsil edeceklerdir. Mahallî topluluklar, kendilerine verilen menbaların yarısını borçlarının ödenmesine tahsis etmeğe mecburdurlar.

K O N F E R A N S :

Kazada Kaymakamların riyaset edecekleri Komisyonlar

**Basri ÜZEL tarafından Kaymakamlar Kur-
su beşinci devresinde verilen konferans:**

Arkadaşlar,

Bu günkü konuşmamız, kazada kaymakamların riyaset edecekleri meclis, hey'et ve komisyonlara taalluk edecektir. Bunların adedi İH i bulmaktadır. Bu miktar zamanla azalıp çoğalabilir. Bunlar hakkında vaktimizin müsaadesine göre kısaca malûmat vereceğiz.

Bu komisyonları saymadan evvel şurasını tebarüz ettirmeliyim ki, Kazada Vilayet- İdaresi Kanununa göre kaymakamların, Hükümet Reisi olmak bakımından, ilmes'uliyet ve mürakabesi altında bulunmayan bir daire şubesi yoktur, (adlî ve askerî daireler hariç) Ancak, yine bahsettiğimiz kanuna göre kaymakamlar, adliye taalluk eden bir işin teahhürüne ittıla peyde ettiği anda, sebebini yazı ile Cumhuriyet müddeiumumisinden sorar; askerlik şubesine ait şikâyet iddialarını kabul ve bu dairelere havale ve neticeyi yukarı makamlara arzedebilirler.

Şimdi, bu meclis vekomisyonları sıra ile anlatalım:

Bunları, kısmen daimî ve kısmen lüzumunda teşekkül eden meclis ve komisyonlar diye ikiye ayırmak muvafık olur.

Daimî komisyonlar; idare hey'eti, askerlik meclisi, itiraz komisyonu, tapu komisyonu, çeltik komisyonu, hıfzıssıhha komisyonu, beden terbiyesi komisyonu, pasif korunma komisyonu, nakil vasıtaları komisyonu, sayım komisyonu, "Cumhuriyet bayramı kutlama hey'eti, iskân komisyonu.

Lüzumunda teşekkül eden komisyonlar: Millî müdafaa

Kazalarda Komisyonlar

mükellefiyeti komisyonu, varlık o^gisi komisyonu, hususî idareye ail inşaat komisyonları, toprak mahsulleri vergisi komisyonu, ticaretin tanzimi ve iht.ikârınmeni komisyonu, tohum tevzi komisyonu.

Bu suretle, saydığım meclis, heyet ve komisyonların adedi İS i bulmuş oluyor. Ra zan heyet, bazıı meclis ve hazan da komisyon tâbirini kullanmış olmam, bunların dayandığı kanunlardan doğmaktadır.

Şimdi bunları sıra ile anlatalım:

A. — Daimî komisyonlar

1— **İdare heyeti:** Bu heyetin daimî ve muvakkat azalan vardır. Kaymakam. Malmüdüğü, Tahrirat kâtibi. Hükümet tabibi, Ziraal memuru, daimî âzalarıdır.

Daimî âza. haftanın muayyen günlerinde toplanır; o günlerde nıznamesiude görüşülecek bir şev olmasa da toplanmağa mecburdur. Bunlardan gayri, İdare heyetleri, başka daireleri ilgilendiren kararlar verdiği takdirde, bu dairelerden âza almak suretiyle de teşekkül ederler; nüfusa ait bir muamelenin görülmesi halinde Xiifıs Memuru, askerlik işlerine taallük eden kararlarda Askerlik Şube Reisi. İdare Heyetine iltihak ederler. Şu hale göre bunlar da İdare Heyetinin muvakkat âzası oluyorlar.

Vilâyet İdaresi Kanununa göre İdare Heyetleri, İdarî istişarî ve kaza olmak üzere üç türlü karar vermeye salahiyetlidirler.

Kaza Idere Heyetinin ikinci derecede tetkik mercii Vilâyet İdare Heyetidir.

2— **Askerlik Meclisi:** Azalan şunlardır: Kaymakam veya yerine göndereceği zat, Şube Reisi, Nüfus Memuru, İdare Heyetinden ve Belediyeden bir zat, İki hekim (biri sivil olabilir.)

Bahriye ve Jandarma Subayı, kendi sınıflarına ayrıla-

Konferans :

cak efradın ayrılmasında karar ve rey sahibi olmak üzere; İhtiyar heyetleri, sorulacak suallere cevap vermek için iltihak ederler. Bu meclis senede bir defa, 21 yaşma gelenlerin son muayenelerini yapmak, sınıflarını ayırmak ve kura numaralarını çekmek için toplanır.

3 — **Vergiler İtiraz Komisyonu:** Âzası şunlardır: Kaymakam, Malmüdüğü, bina ve erazi itirazlarında Hususî Muhasebe Memuru. Ticaret Odasından ve yoksa Belediyeden bir zat.

Mâliyye ve Hususî Muhasebeye taallük eden vergi tahakkuk işlerini, itiraz vukuunda tetkik ve karara rapteder. İtiraz müddeti 30 gündür. İkinci derecede tetkik mercii 'Yergiler Temyiz Komisyonudur.

4 — **Sayım Komisyonu:** Kaymakam, Mamüdüğü, Varidat Memuru ve Jandarma Komutanından mürekkeptir. Her sene nisan ayında toplanır. Sayıma gidecek memurları ve mınıta- kalarını tâyin ve tesbit eder.

5 — **Tapu Komisyonu:** Kaymakam Malmüdüğü ve Tapu Memurundan teşekkül eder. Bu komisyon, senetsiz tasarruflara ve Kanunu Medeniden evvelki âdi satırlara taallük eden telepleri tetkik eder ve karara bağlar, ikinci derecede tetkik mercii vilâyet komisyonlarıdır.

6 — **Çeltik Komisyonu:** Âzası şunlardır: Kaymakam, Ziraat Odası Başkam, Ziraat Memuru, Nafia Memuru, Sıtma Mücadele Başkam ve tabibi, bulunmadığı yerlerde hükümet tabibi, çeltik ekenlerden biri (Bu işle uğraşanlar tarafından seçilir. Bunlar bir hafta zarfında seçim yapmazlarsa komisyon bu zatı seçer.)

Ziraat Vekâletinin bu iş üzerinde bir miitehessısı varsa o da komisyona iştirâk eder.

Ekiş sahası 10 dekardan aşağı ise: Kaymakam, Ziraat Memuru, Sıtma Mücadele Başkam veya tabibi, yoksa Hükümet Tabibi, çeltik ekenlerden biri;

Ziraat ve Sıhhat teşkilâtı bulunmayan yerlerde: Kaymakam. Belediye Boisi ve çeltik ekenlerden biri.

Kazalarda Komisyonlar

Müracaat sahiplerine komisyon iki ay içinde cevap vermekle mükelleftir. Bı müddet zarfında cevap verilmezse komisyon âzası müracaat sahiplerinin zararından müteselsildi mes'uldürler.

İki kaza arasında çıkan ihtilâfları vilâyet komisyonu, iki vilâyet arasında çıkan ihtilâfları Ziraat Vekâleti halleder. Müddet bir avdır.

7 — **Hıfzıssıhha Komisyonu:** Âzaları şunlardır: Kaymakam, Hükümet Tabibi, varsa Hükümet Baytarı, Askerî Tabip, Belediye Tabibi. Kaymakam tarafından seçilecek serbest tabip ve eczacı, Belediye Reisi.

Bu komisyon alelade hallerde ayda bir kerre toplanır. Kazanın ve köylerinin sıhî vaziyeti üzerinde kararlar alır. Tatbikini alâkalı dairelere tebliğ eyler. Fevkalâde hallerde de toplanabilir.

8 — **Beden Terbiyesi Komisyonu:** Azalan şunlardır: Kaymakam, Maarif Memuru. Askerlik Şube Reisi, Belediye Reisi, Hükümet Tabibi, Okul Beden Terbiyesi Öğretmeni, spor birliğinde ihtisası ile tanınmış bir zat. (Kaymakam tarafından seçilecek)

Bu komisyon İver sene mükellefiyet çağma yirmilerin beden terbiyesi işleriyle meşgul olur.

D — **Pasif Korunma Komisyonu:** Azalan şunlardır: Kaymakam, Askerlik Şubesi Reisi. Hükümet Tabibi, Emniyet Âmiri, Jandarma k. (Kaymakam lüzum görürse istediği zevatı alabilir). Komisyon en az ayda bir kerre toplanır. Memleketin havaya karşı korunması için lüzumlu tedbirleri alır ve karar defterine geçirir.

10 — **Nakil Vasıtaları Komisyonu:** Azalan şunlardır: Kaymakam, Şube Reisi veya mülhakı, bulunmayan yerlerde Jandarma Subayı, Hükümet veya Belediye veya Hususî İdare emrinde Baytar, makineli vesaiti çok bulunan yerlerde Kolordu K. nm muvafakatiyle Belediyelerce intihap olunacak bir makine mütehasısı. Kaymakam tarafından seçilecek

Konferans. :

bir zat, Ziraat Memuru, Ziraat ve Ticaret Odalarından ve Belediyelerden birer zat.

Komisyon ayda bir defa umumî toplantı yapar. İler zaman hali faaliyette bulunan bir bürosu vardır.

Muhtarlar (her sene temmuz, ağustos, eylül, birinciteşrin, ikinciteşrin) ayları nihayetinde o ayların değişikliklerini bildirmekle mükelleftir.

Komisyon, satın alma' emri verildiği aylarda toplanır ve mübayaatta bulunur.

11 — **Cumhuriyet bayramı kutlama heyeti:** Kaymakam, mahallin en büyük askerî komutanı, Belediye ve Parti Başkanları ile birlikte bir heyet Cumhuriyet bayramı kutlama merasimini yapar.

12 — **İşkân Komisyonu:** Âzaları şunlardır: Kaymakam, II il nimet Tabibi, Tapu Memuru, Ziraat Memuru, Malmüdürü.

B. — Lüzumunda ve fevkalâde hallerde teşekkül eden

Komisyonlar

13 — **Millî Müdafaa Mükellefiyeti Komisyonu:** Âzası şunlardır: Kaymakam, Malmüdürü, Askerlik Şube reisi, bulunmadığı yerlerde Jandarma K., Ziraat ve Ticaret Odalarından birer zat, varsa seferberlik Müdür veya Memuru (bunlar tabii âzadır).

Umumî ve kısmî seferberlik halinde ve lüzumunda kurulur. Bilumum askerî ihtiyaçları ve hizmetleri temin vazifesile mükelleftir '

14 — **Varlık Vergisi Komisyonu:** Kazada icabına göre bir veya bir kaç komisyon halinde kurulur.

Âzası şunlardır: Kaymakam, Malmüdürü, Ticaret ve Ziraat Odalarından ve Belediyeden kendi âzaları arasından seçilecek ikişer zat, Ziraat ve Ticaret Odaları yoksa Belediyece bu işlerden anlayan ikişer zat, büyük çiteileri tesbit için Ziraat Odsmdan iki zat, yoksa belediyeden iki zat.

Kaymakam ve Malmüdürü komisyonda bizzat bulunma-

Kazalarda Komisyonlar

ğa mecburdurlar. Komisyon taaddüt ederse yerlerine istedikleri memurları gönderebilirler. Karar müddeti 15 gündür.

15 — **Hususi İdarelere ait İnşaat Komisyonları:** Âzası

şunlardır: Kaymakam, Hususi Muhasebe Memuru, Belediye Reisi, Mühendis veya Fen Memuru.

Emaneten yapılılacak bilumum inşaat işlerinde kurulur.

16 — Toprak Mahsulleri Yergisi Kanununa göre kurularak **Tahmin Komisyonu:** Âzası şunlardır: Kaymakam. Malmüdüdü, Ziraat Memuru, çiftçi mallarını koruma mucibince kendi azası arasından seçilecek bir zar. Vilâyet daimî encümeninden Adili tarafından seçilecek bir zat, Belediye âzası tarafından belediye encümeni âzasından seçilecek bir zat. Belediye encümenince ziraat erbabından seçilecek iki zat.

17 — **Ticaretin tanzimi ve ihtikârın men'i komisyonu :** Azası şunlardır: Kaymakam, Belediye Reisi, varsa Ticaret ve Sanayi Odası Kınımı Kâtibi ve Ziraat Bankası Müdürü, bulunduğu yerlerde Malmüdüdü

18 — **Tohum tevzi komisyonu:** Âzası şunlardır: Kaymakam, Ziraat Memuru. Belediye Reisi, Ticaret Odasından bir zat, Ziraat Odasından bir zat.

Bu suretle leşekkiil eden heyet, meclis ve komisyonlarla kararlar ekseriyetle, yâni mevcudun bir fazlası ile verilir. Müsavat halinde reisin bulunduğu taraf ekseriyet kazanmış addolunur.

İşte arkadaşlar: Bu hususta verdiğim izahatı burada bitirirken, kazada kaymakamın geniş vazife ve mes'uliyet hudutlarını da tebarüz ettirmiş oluyorum.

İntisap ettiğiniz bu mesleğin omuzlarınıza yüklediği mes'uliyetin şümüllü olduğu kadar, bu mes'uliyeti başarı ile yürütmekten mütevellil zevki de geniştir. Saydığım bütün bu komisyonlarda vukubulacak kötülükten gelecek mes uliyet ve muahezeye illi hamlede muhatap olan Kaymakam olduğu gibi, bunların verimli neticelerinden doğacak manevî zevki idrak edecek olan da Kaymakamdır.

FİKİR HAREKETLERİ:

Vazife İhtilâfı (Conflit d'attribution)

Cumhuriyet Başmuddeiumumi muavvillerinden **Nejat Özoguz** son zamanlarda değerli bir eser yayınlamıştır. «Temyiz Mahkemesi» adını taşıyan bu esere bir önzöz yazmış olan C. Başmüddeiumumisi Fahrettin Karaoğlu eseri bilhassa şu cümle ile tavsif ve meslek müntesiplerine takdim ediyor : «Şu kitap, fikrimce, yalnız Temyiz Mahkemesi dışında kalanlar için değil, o toplum içinde bulunan genç, ihtiyar hepimiz için lüzumunda başvurulacak bir kitap olacaktır. İfadesindeki akıcılık insanı o bakımdan da kendine çeken bir özlülük gösteriyor.»

Biz bu sözlere bir şey ilâve etmeksizin idarecileri yakından ilgilendiren bir pasajı aynen buraya aktaracağız.

Vazife ihtilâfı (**Confait d'attribution**), ayrı otoriteye tâbi iki kaza organından herbirinin aynı işi görmekte kendini salâhiyetli sayması. Veya aksine olarak, o işin salâhiyeti dışında kaldığını beyan etmesi sonunda meydana gelir. Vazife ihtilâfı vukuunda bu ihtilâfı halledecek makamı tâyinde zorluk vardır. Adli mahkemelerden başka İdarî mahkemeler kabul edilince, bunların arasında salâhiyet ihtilâfları çıkabilir. Buna meyden vermemek için, kaza merciiierindim herbirinin salâhiyetlerinin nemle haşlayıp nerede bittiğini tâyin etmek lâzımdır. Fakat, teşriî eserler mükemmel de olsalar, biittün ihtilâfları önceden derpiş edemezler. Kanun hazan lıangı meselelerin adli, hangi meselelerin İdarî mahiyette olduğunu kesin im açık olarak tâyin eder. Fakat, tereddütlü, şüpheli vaziyet vukuunda metinlerin tefsiri lâzım gelecektir. Bu tefsiri hangi organ yapmalıdır?

Vazife İhtilâf:

«Hususî hale tatbik edilecek olan kanunun tefsiri mev- zuubalıdır. Bu ise hâkim işidir. Binaenaleyh bu organ kazaî bir otorite olmalıdır» (41).

İhtilâfları halledecek otoritelerin tâyininde kabul edilen sistemler, memleketin siyasî ve hukukî bünyesine ve kuvvetlerin ayrılığı prensibine o memlekette verilen mevkie göre değişir.

Siyasî teşkilâtı «**Justice - retenue**» sistemini kabul eden memleketlerde vazife ihtilâfını halletmek biitiin salâhiyetlerin kaynağı olan Devlet Şefine aittir. Ancak Devlet Şefi, salâhiyetinin kullanılmasını, evvelce mevcut olan veya bu iş için kurulmuş diğer bir organa verebilir.

Bilâkis siyasî teşkilâtı «**Justice - deleg'uee**» üzerine kurulan yerlerde ihtilâfları halletmek için hususî bir otorite tanınmıştır. Bu merciin, adlî ve idarî otoriteden ayrı, bu iki kazanın nüfuzundan uzak, kararları bütün mahkemelerce kabul edilebilecek üstün bir otorite olması, tarafsızlığın temin etilebilmesi bakımından zarurîdir.

Filhakika ihtilâf meselesinde son söz İdarî mahkemeye verilse, bu mahkeme bir kariyerli adliye mahkemesinin başlamış olduğu işi durdurabilecek ve ekseriya bağlı bulunduğu 'kaza uzvunun o işi görmesini İst ırecektir. Aynı mahzur ihtilâfı halledecek merci olarak adlî mahkemenin kabul edilmesi halinde dahi mevcuttur.

Bu suretle tarafsızlık ihlâl edilmiş olduğu gibi, otoritelerden birinin, diğerinin işine karışmasını kabul etmek suretiyle, otoritelerin ayrılığı prensibi ihlâl edilmiş olur.

Waline, bu düşünce ile diyor ki: «Kaza garantisi olan, kararları bütün mahkemelerce kabul edilebilecek adlî ve İdarî mahkemelerden ayrı üstün bir otorite. tarafsız bir hakem bulmak lâzımdır». (42).

(41) Waline - Droit administratif 2. edition : V : 46

(42) Waline - Droit administratif 2 : edition. P: 46.

Fikir Hareketleri :

Frausada 1790 yılında İdarî ve adlî otoritelerin ayrılığını prensipi kabul edilince, ihtilâfların halli meselesi de ortaya çıktı. Başlangıçta ihtilâfın halli salâhiyeti -teşriî meclise itiraz hakkı mahfuz kalmak kaydıyla- Kirala aitti. 21 frictidor m. sene kanunu bunu, Hükümet tarafından tesdik edilmek kaydıyla Adliye Nazırına verdi. Ancak, hükümet, muvafık gördüğü takdirde, bu salâhiyeti tesrii hevete verebilirdi.

Bu tarihten itibaren ihtilâfların halli icra i kuvvete ait olmuştur.

VIII. sene Kanunu Esasisi, aynı esası muhafaza ederek, ihtilâfların halli hususunda Devlet Şûrasının tasvibi ile Devlet Reisini merci tanıdı. Bu salâhiyet idarenin elinde adliye mahkemelerinin el koyduğu bir işi kolaylıkla bıraktırmak için bir silâh olmuştur. Hattâ, VII.T. sene Kanunu, idari işlere taallûk eden davalarda son olarak verilmiş kararları, Temyiz Mahkemesi kararlarını yeniden bahismevzuuı etmeği kabul etmişti.

III. ve VII. senelerde yapılan birçok suiistimaller, idari kaza aleyhine aksiilameller doğurdu. 1840 a kadar, ihtilâflar Devlet Reisi hallediyor ve daima idare tarafını iltizam ettiği görülüyordu. Bu salâhiyetin kullanılmasını meşru gösterimde isteyenler. Devlet Reisi idari ve adlî mahkemelerin âmiridir, ihtilâfların hâllinde hakem vazifesi görmesi tabiidir, diyorlardı.

İ849 yılında yeni bir sistem düşünüldü: Meslekdaşları tarafından seçilen Temyiz Mahkemesi ve Devlet Şûrası âza- larından müteşekkil. Adliye Nazırının riyaseti altında hususî bir mahkeme kurulması fikri. Bu yenilik ikinci Cumhuriyette yaşaramadı. Nihayet 1872 yılında «Juslice-Retenue» sistemi ortadan kalkınca. Devlet Reisi kaza salâhiyetini kaybetti, ve 1841) sistemi ihya edildi. 28 Mayıs 1872 tarihli kanunun 25. maddesile ihtilâfları halledecek hususî bir merci tanıdı.

Fransada bugün adlî ve idari mahkemelerden ayrı bir ihtilâf mahkemesi vardır. Bu mahkemeye Adliye Nazırı riyaset. eder, sekiz âzası vardır, üçü Devlet Şûrası, üçü de Tem-

Vazife İhtilâf;

yiz Mahkemesi tararından, kendi azası arasından seçilir. Bu: altı âza. diğer iki A zayı seçerler ve Atiliye Mazın riyaset etmediği zaman ona vekâlet etmek üzere kendi âzaları arasından çoğunlukla ikinci reis seçerler: minide .umumilik vazifesi, biri Devlet Şûrası, diğeri Temyiz Mahkemesi müddeiumumileri arasından seçilen iki komiser taraf im lan görülür. Bu komiserleri Devlet Reisi tâyin eder. İki yardımcı komiser de aynı şekilde tayin edilirler. Adli mahkeme idari mahkemenin vazifesine tecavüz elliği takdirde, İdare ihtilaf Mahkemesine müracaat edebilir. Bu müracaat iizenine ad i mahkeme davayı talik etmeğe mecburdur. Bunun cezaî müeyyidesi vardır. Ancak ihtilâf m* ebkemesi meseleyi hallettikten sonra, salalı iyettar mahkeme davaya bakabilir. Fakat İdari mahkeme adli mahkemenin salahiyetine teeaviiz etmişse, adli mahkeme ihtilâf mahkemesine müracaat edemez. Bunun için ne bir çare ne de bir müeyyide vardır. Bit bir müsavatsızlıktır.

Bizde vazife ihtilâflarının halline gelince: Osmanlı İmparatorluğu zamanında Devlet Şûrasını kuran 1284 (1868) tarihli nizamname, ikinci maddesiyle iki kaza uzvu arasındaki ihtilâfın halli vazifesini Devlet Şûrasına vermişti. 7 Eylül 1802 (1868) tarihli kanımla bir İhtilâf Mahkemesi kuruldu. Encümeni ihtilâf adını taşıyan hıı merciin, iicü Devlet Şûrası üçü Temyiz Mahkemesi azalan arasından seçilen altı âzası vardı. Devlet Şûrası Reisi Encümene riyaset ederdi.

İmparatorluk inhiâl edince, diğer müesseseler gibi Encümeni İhtilâf da ortadan kaıktı.1924 tarihli Esas Teşkilât Kanunumuz. Devlet Şûrasını modern idari mahkemeler tipinde kurarken, ihtilâf mahkemeleri hususunda bir sarahati ihtiva etmiyordu. Büyük Millet Meclisi, 1926 yılında, 279 sayılı lca- rariyle adli ve idari kaza arasındaki ihtilâfların hallini Devlet Şûrasına verdi. (48). 4 Haziran 1880 tarih ve 1684 numaralı kamin, sırf cezaya müteallik hususlara münhasır olmak iizere, ihtilâfların halline Temyiz Mahkemesi Ceza Emrimi Heyetini merci tâyin etti. (44),

(43) 279 numaralı karar : «cebeli - bereket Vilâyeti ile müddeiumumiliği arasında tahaddis eden icabı bir merci ihtilâfının hallini havi vilâyeti mezkûreden memurin muhakemat

Fikir Hareketleri :

Bu kanun Temyiz Mahkemesinin meseleye nasıl el koyacağını tâyin etmemekte ve salâhiyetlerin halli hususunda C.M.U.K. nun hükümlerinin cari olacağını tasrih etmektedir. Mercî tâyini isteğiyle mahallî C. M. U. liginden gönderilen evrak başmüddeiumumiliğini tebliğnamesiyle birinci reisliğe tevdi edilir. Ceza umumî heyeti işi tetkik ederek hadisenin mahiyetine göre yersiz gördüğü mercî kararını kaldırmak suretiyle ihtilâfî halleder

Her iki tahkik mercii veya mahkeme, dâvaya el koyduğu ve bunlardan birisi dâvayı mînen'i muhakeme veve beraat kararıyle neticelendirdiği takdirde mercî ne suretle tâyin edi-

heyeti riyasetine irsal kılman tahrirat üzerine Şûrayı Devletin mevcut olmadığı zamanda mercî siz kalan ve bizzarure muhalce- mat heyetince niyeti zarurî görülen ihtilâfî mercî mesailinin Şûrayı Devlet kanununun neşrinden sonra Şûrayı müşarûliley- hanm dahili salâhiyeti olacağı ve ayrıca mercî tâyinine lüzum kalmıyacağı Heyeti Umumiyenin dokuzuncu içtimainin birinci celsesinde takarrür etmiştir.” Resmi Ceride ile neşir ve ilânı : 4. 12. 926 - No. 57.

(44) "Düğmek fiilinden maznun ihtiyar heyeti âzaları . . . , haklarında Mersin sulh ceza mahkemesiyle İçel vilâyeti idare heyeti arasındaki selbî ihtilâf, ihtiyar heyeti azalan köy kanununun 11 maddesine tevfiқан muhtarla birlikte hareket ettikleri takdirde memurin muhakematma tabi olup müstakilen ya-)acakları suçlardan dolayı Memurin Muliakenmt Kanununa tabi olmamalarına binaen sulh mahkemesi kararının tebliğname mücebinece kaldırılması suretiyle halledilmiştir. T. M. C. U. H. ta. 3. 6. 940 Es : 104 K : 104

”Zabıta,, âmir ve memurlarının vazifeye taulük etmeyen suçları C. M. U. K. nun 154. maddesinin dairei şümulünden hariç ve memurin muliaketat kanununun hükümlerine tabi olduğundan idare heyeti kararının kaldırılması suretiyle idare heyeti mercî tâyin edilmiştir”. T. M. C. Ü H. Ta. 15. 12. 930 Es : 77 K : 81,

”İdari ve adli her iki makamca da son tahkikatın açılmasına karar verildiği ve suçun takdirinde mahkeme son tahkikatın açılması kararıyle bağlı bulunmadığına göre duruşma yapılmak üzere dosyanın mahkemeye verilmesi icabetler. Bu itibarla mercî tâyin edilmesini mucip bir sebep ve ihtilâf yoktur.” T. M. C. U. H. Ta. 16. 12. 935 Es. 199 K. 197.

Vazife İhtilafı

lecektir? Kanımda bu hususta sarahat yoktur. Meselâ bir memurun işlediği bir suç idare heyetince vazifeyi suiistimal, mahiyetinde görülerek ilk tahkikat sonunda muhakemenin menine karar verildiği ve bu karar katiyet kesbettiği halde aynı fiil adli mercice rüşvet mahiyetinde telakki edilerek 1609 Xo. h kanuna göre sorgu lîâkimliğince son tahkikatın açılması kararıyle mahkemeye sevk edilmişse ne suretle merci tâyin edilecektir?

Temyiz ceza heyeti umumiyesinin bu hususta 14/6/936 tarihli «idare heyetince vazife haricinde verilmiş meni muhakeme kararı olsa dahi yine işin tâyini merci suretiyle heyeti umurniyede halledilebileceğine ve meni muhakeme kararının nazara alınmayacağına dair» ittihaz edilmiş bir kararı vardır. Bu karar ekseriyetle verilmiştir, muhalefet reyinde bulunanlar muhalefet şerhinde «suçlu lehine katiyet kesbetmiş ve müktesep hak teşkil etmiş ortada bir meni muhakeme kararı vardır. Bu karar vazifedar olmayan mereiden sâdır olsa dahi ancak meni muhakeme kararını tetkik ve feshe salâhiyettar mercice ve yahut deliller üzerine meni muhakeme kararı veren hâkimce ortadan kaldırılabilir, tâyini merci yolu meni muhakeme kararını orladan kaldırarak bir yol' değildir. Binaenaleyh meni muhakeme kararma iktiran etmiş bir ihtilâfın, tayini merci suretiyle halline heyeti umumiye salâhiyettar olmadığından bu noktadan tâyini merci iddiasının reddi lâzım gelir.» denilmektedir. (45).

Askerî Ceza Muhakemeleri Cıslû Kanununun 282. maddesine göre, askerî mahkemelerle umumi mahkemeler arasında icabî veya selbî ihtilâf vukuunda keyfiyet Temyiz Mahkemesi Heyeti Unnımıyesimlc tetkik ve hallolunur (46). Fakat

(45) Ferit Yasa : C. M. U. K. tadilleri hakkında bazı izahat. nahife : 14.

(46) İdare ettiği otomobili' eşhas ve eşyanın emniyetine tehlike verecek surette se.vkederok ciheti askeriyeye ait meşkûr otomobilin hasarına sebebiyet vermekten suçlu Genel kurmay şoförlerinden er Fethi hakkında Ankara Sulh ceza ve Askerî mahkemeleri arasında çıkan icabî vazife ihtilâfının halli için gönderilen bu baptaki evrak Cumhuriyet Bas müddeiu-

Fikir Hareketleri :

tetkik sırasında Askerî Teniyiz Müddeiumumisinin mütalâasını almak lâzımdır. (47).

Bu iki metne nazaran bir ihtilâf mehkemesinin yokluğu Tiirkiyenin kaza i teşkilâtında bir noksanlıktır. İhtilâf mercii olarak kabul edilen Timiyiz Mahkemesi Ceza 1 Tınıımı Heyeti, adli otoritenin içindedir. Bundan başka, hukukî sabadaki ihtilâfları halledecek makamı kanun tâyin etmemiştir. Bu

mumiliğinin tebliğnamesiyle Askerî Temyiz Müddeiumumiliğinin mutalâaname-
siyle birlikte 2B. 5. 940 tarihinde 1. riyaset dairesine gönderilmekle umumi ceza heyetince
okunup iş anlaşıldıktan sonra icabı görüşülüp düşünöldü.

Askerî bir şahıs olan suçlu er Fethi'nin askerî vazife sebebiyle Milli Miidafa Vekâletine ait hizmet otomobilini sevk ve idare ederken suçu işlemiş olmasına göre, yerinde görölemiyen Sulh ceza mahkemesi kararının tebliğname veçhile kaldırılmasına 3. 6. 40 tarihine itifakla karar verildi". T. M. C. U. H. Ta : 3. 6. 940 Es. 05. K : 95.

"Kozan jandarma efradından İsayı öldürmek maddesinden suçlu asker kaçığı . . . ait muhakemenin icrası hususunda Kozan ağır ceza mahkemesiyle Adana 7. fırka askerî mahkemesi arasında ihtilâf hasıl olup liâdis olan bu ihtilâfın halli mahalli cumhuriyet müddeiumumiliği canibinden talebedilmiş olmasınametini, evrakı dâva cumhuriyet baş müddeiumumiliği memuriyeti aliyesiinin suçlunun ikai cürüm tarihinde silâh altında ve bir vazifeye mensup askerlik vazifesini gören efrattan inadut olmayıp hizmeti askerîyesinden firar etmiş sivil eşhasın bulunması itibariyle ağır ceza mahkemesince müttehaaz kararda isabet görölmemiş olduğundan ref'iyle dâva merciinin tâyin olunması talebini nâtık 1.2.931 tarihli tebliğnamesiyle birinci riyaset dairesine tevdi edilmekle ceza heyeti umumiye- sinde okunup iş anlaşıldıktan sonra icabı görüşölüp düşünöl-
dü :

Maznun Ahmet'in bilfiil asker olmayıp firarı bulunmasına ve Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 6. maddesi sarahatine nazaran kanuna muhalif olan mahkeme kararının ref'ine ekseriyetle karar verildi." T. M. C. U. H. Ta: 10.2.931 Es. 80. K. 29.

(47) Askeri mahkemelerle umumi mahkemeler arasında icabı, selbi ihtilâf vukuunda Temyiz Müddeiumumisinin mütalâasının alınması lâzımdır". T. M. C. U. H. Ta; 25.5.931 Es: 124 K : 114

Vazife İhtilâfı

suretle hukukî merada müteallik meselelerde bir çok ihtilâflar halledilmemiş vaziyette kalmakta, vatandaşlar mutazarrır olmaktadır. Bı yüzden melikemeler de bazı güçlüklerle karşılaşılıyorlar. Netekim Devlet Şurasının iki kararı arasındaki aykırılık belki bu noksanlığın bir neticesidir.

«İzninin uzatılmasını isteyen Nahiye Müdürünün kanunsuz olarak müsta'fa addedilmesi yüzünden uğradığı zararın tazmini hususunda Vali aleyhine açılan dâva, Devlet Şurası ikinci dava dairesinin 37/1493 sayılı kararıyla, zarar Valinin şahsî kusurundan doğmuş olduğundan bahsiyle vazifesizlik kararıyla reddedilmiştir» (48).

Halbuki buna benzer diğer bir hadisede;

«Hakkındaki vekâlet emrine alına kararı Devlet Şûra- sinca reffedilen memuru vazifesine iade etmemekte ısrar eden Valinin bu hareketi, Devlet Şûrası Umumî Heyetinin 35/26 •sayılı kararıyla şahsî suç olarak kabul edildiği halde vazifesizlik kararı verilmemiş ve dâvanın esası halledilmiştir» (49).

Bu meselede mutazarrır memur Devlet Şûrasına müracaattan evvel adliye mahkemesine müracaat etmiş ve bu mahkeme vazifesizlik kararı vermişti. İdare hukuku prensiplerine ve Devlet Şûrasının tekarriir etmiş içtihadına göre, memurun şalisi kusurundan doğan zarar ve ziyan dâvalarına bakılması idari mahkemelerin değil, adlî mahkemelerin salâhiyeti dahilindedir. Devlet Şûrası Umumî Heyetinin bu hadisede fiilin memurun şahsî kusurundan doğduğunu kabul ve tesbit etlikten sonra içtihadına aykırı olarak kendisini vazifeli görmesi, belki memurun evvelce adliye mahkemesine müracaat edip de vazifesizlik kararı aldığını göz önünde bulundurarak kendisi de aynı şekilde hareket ettiği takdirde bu halin dâva nın halledilmeden kalması neticesini doğuracağı düşüncesi indendir.

1933 yılında bir ihtilâf mahkemesi teşkili hakkında Meclise verilen kanun lâyihasının müzakeresi teşrii devrenin

(48) Devlet Şurası kararlar mecmuası : Sn: 5 S. 117

(49) Devir*- Şurası kararlar mecmuası: Sa: 2 S. 17

Fikir Hareketleri :

sona ermesi dolay isiyle bitmemiş olduğundan kanuniye! kesbetmemiş, Adliye ve Dahiliye Encümenleri arasında hasıl olan görüş farkını birleştirmek maksadiyle geri alınmıştı.

Adliye encümeni, cezaî hususlarda niyadana gelecek ihtilâfların, Temyiz Mahkemesi Ceza Umumî Heyetinde, hukuka taallük edenlerin Hukuk Umumî Heyetinde hallini ifade eden üç maddelik bir teklifte bulunmuş; Dahiliye Encümeni ise, bir çok incelikler ve hususiyetler gösteren İdarî hizmetlerden doğan davaları görmek üzere ihtisas mahkemeleri kabul edilerek idare,adliyenin mürakebesinden uzak tutulmuş oldukça, aynı sınıftan olmayan kaza makamları arasında çıkacak icabî veya selbî vazife ve salâhiyet ihtilâflarının hallini hususî bir heyete vermek zarurî olduğu mütalâasıyle, Adliye Vekilinin reisliği altında üçü Devlet Şûrası, üçü Temyiz Mahkemesi reis ve âzaları arasından seçilen altı zattan teşekkül edecek bir heyete tevdi edilmesini müdafaa eden 26 maddelik bir mazbata hazırlamıştı. 6 İkkânun 1940 tarihinde Meclise, Dahiliye Encümeninin kabul ettiği esaslar dairesinde hazırlanan 22 maddelik bir kanun projesi verildi. Fakat bu proje de kanunlaşmadan kaldı. Görülüyor ki bu yolda zaman zaman yapılan teşebbüslere ve sarf edilen emeklere rağmen el'an mesele halledilmiş değildir. Ulus gazetesinin 7/8/943 tarihli nüshasındaki sayın Adliye Vekilimizin İstanbul gazetelerine yaptığı demeçten, önümüzdeki teşri devresi içinde, hazırlanmakta olan merci ihtilâflarının halline dair kanun lâyihasının Büyük Millet Meclisine sevkedilece- ğini memnuniyetle öğrendik .

Amerikada İdarî Kaza

Michigan Üniversitesinde profesör **M. E. Blythe Stason**,. İdarî Mahkemeler İmkuku (**The law of administrative Tribunalals**) adıyla bir kitap neşretmiş ve bunda bir seri kazayı (adli) kararları, kanun hükümlerini, idari nizamları ve idare hukuku derslerine mahsus sair malzemeyi toplamış bulunmaktadır. **M. H. M. Bates** bu esere yazdığı bir mukaddimede: «şüphesiz 11e sömürge zamanında, 11e de bugünkü hükümetin teşekkül ve taazzisindenberi, bu eserde tarifedilen idare tarzı ve usulü meçhulümüz değil idi. Fakat bir çok Amerikalılar, idare hukukunun mevcudiyetinden, ehemmiyet ve faydasından aneak 1887 yılında Devletler arası Ticaret Komisyonunun «**İnterstate Commerce Commission**» teşkilinden sonra haberdar oldular. Sömürgelik devrinde ve 19 uncu asır ortalarına kadar sömürgeciler (miistâmir) ve ekilmemiş araziye sürüp açanların (**Les Pionniers exploreurs**) hayat şartları kuvvetli bir ferdiyetçilik ruhunu inkişaf ettirmiştir. Zaten onların Avrupada geçirmiş oldukları hayat şartlarının hâtırası ve mizaçları da kendilerini buna sevketmekte idi. İdare' hukuku ve idare memurları tabirleri nadiren kullanılmıştı. Delki de Amerikalıların ekseriyetince bu tâbirler bilinmiyor- idi. Fakat nüfusun çabuk artışı, mesleklerin çeşitlenmesi, hayat ve geçinmenin artan miirek kipliği, mahkemelerin, teşri heyetlerinin ve onların memurlarının yapabildiklerinden daha tafsilâtlı, ve intibak kabiliyetini haiz ve daha ıııa- lıııane bir tanzim ihtiyacını belirtmişti. Bundan sonra daha süratli ve değişik hükümet faaliyeti lâzım geliyordu. Orta halli Amerikalının, sırf kendi hususî işleri nazariyle baktığı teşebbüsleri ne idarenin müdahalesinden kızmasına ve bürokrasiye karşı beslediği derin itimatsızlığa rağmen, idare hukukunun inkişafı, idare memurlarının nevi ve mikdarı Dahilî Harpten sonra ve hususiyle Büyük Harp ve takip eden zamanlarda serî ve büyük genişlemeler arzetti. Bununla beraber, böylece teessüs eden idare hukuku Avrupa idare huku-

Fikir Hareketleri :

kundan çok ve bâzı cihetlerde esaslı surette .ve İngiliz idare hukukundan ise daha az farklıdır. Her ne kadar Amerikalılar diğer memleketlerde tatbik olunan sistemlerden ders almak imkânına malik iseler de, kendi memleketlerinin zaruret ve ihtiyaçlarına cevap veren ve hükümetlerinin bünyesine has plânlar kabul etmek mecburiyetinde kalmışlar ve istikbalde de kalacaklardır. Rusya, Almanya ve diğer memleketlerde]» hiç balısetmeksizin, umumî görüş ve bütünlüğü itibariyle Fransız idare hukuku, Birleşik devletlerin ihtiyacına ve hayat tarzına asla uygun gelmez.» diyor.

Kısa bir girişten sonra M. Stason, eserinin birinci kısmında, İdarî mahkemelerin ihdasından ve selâhiyetlerinden bahsetmektedir. Amerikada İdarî mahkemeler, menşe ve mevcudiyetlerini bir kanundan almakta ve yine bu kanundur ki onların vazife ve selâhiyetlerini tâyin ve tahdit etmektedir. İdarî mahkemelerin umumî ve müşterek hukuku (**Droit Commun**) yoktur. Bu gün İdarî mahkemeleri tanzim ve idare eden bütün hukuk kanunlarla sarahaten vaz ve tâyin edilmemiştir. Bu hukukun ancak bir kısmı kanunlara ithal edilmiş olduğundan bir tefsir vetiresi yardımı ile bunu formüle etmek lâzım gelmiştir. Bundan başka, Esas Teşkilât kanununun koyduğu hudutları da hesaba katmak lâzımdır. **M. Sta:** son, kitabını neşrettiği sırada Birleşik Devletlerde mevcut İdarî mahkemeleri saymakta ve kuvvetlerin ayrılığı prensibi ile münasebetlendirerek onların İdarî vazifelerini tâyin ve tasnif etmektedir.

M. Stason'un kitabının ikinci kısmı, İdarî mahkemelerde takip olunacak muhakeme usulüne liasru tahsis edilmiş bulunmaktadır. Üçüncü kısmı ise, bu mahkemelerin kararları aleyhine müracaat yollarını göstermektedir.

Fazla olarak XIX - XXV salıfelerde yer almış olan .mühim bibliyografyayı de işaret etmek lâzımdır.

(**Revue Internationale des Sciences Administratives.**) den:

Vecihi Tönük

İdare Hukukunda Fiilî Memur Mefhumu (Le Fonctionnaire de fait)

(Nancy Hukuk Fakültesinde Profesör'
M. Marcel Waline, ilk defa 1936 da
yayınlağığı «Manuel elementaire de Droit
Addinistratif» adlı eserinin ikinci tabını da
vermiş bulunuyor. Biz bu değerli eserden
ilgi çeken bir bahsi meslekdaşlara
sunuyoruz).

Usul ve kanuna tevfikân bir memuriyete tâyin edilmediği: halde fiilen o
memuriyete ait salâhiyetleri kullanan ve muameleleri yapan kimseye (fiili
memur) denir.

Bu nasıl olabilir! Memuriyetin hakikî sahibi buna muhalefet ve it iraz
etmez miMemuriyet vazifesini böyle gasbetmiş olan kimse hakkında eeza
kanununun 258 ürei maddesine tevfikân niçin takibat yapılmıyor? Nasıf oluyor
da halk,, hakikî memur ile münasebette bulunmadığının farkında olmuyor?.

Böyle usul ve kanuna aykırı olarak Devlet memuriyetine müdahale,
umumiyetle anormal hal ve vaziyetlerde husule- gelmektedir:

a) Meşru idare fiilî memuru lakibetmelc imkân ve iktidarına malik değildir:
Bastırılmasından önce birkaç hafta muzaffer olan bir ihtilâl teşebbüsünde olduğu
gibi.

b) Meşru idare mevcut değilse: Bir harp ve ülkenin bir kısmının istilâsı
neticesi olarak resmî makamları işgal edenlerin düşmandan kaçması üzerine,
hüsünüyet sahibi bir vatandaşın, halkın idaresi ve onun menfaatlerinin
müstevliye karşı müdafaası yükümünü kendiliğinden üzerine alması gibi.
Nitekim 1914 le Châlonsur-Marne'da bir papaz ve Soisson'da bir kadın
tarafından, mevcut olmayan belediye ida-

Fikir Hareketleri :

releri yerine, beledî liak ve menfaatler bu suretle temsil ve müdafaa olunmuş idi.

c) Bazı hallerde vazifenin hakikî sahibinin kim olduğunu doğru olarak İliç kimse bilemez. Meselâ itiraza uğramış bir belediye meclisi intihabında olduğu gibi. İntihap bürosu tarafından seçildikleri ilân edilen şahıslar, intiha muameleleri aleyhindeki itiraz ve müracaatlar neticeleninceye kadar muvakkaten vazifeleri başında kalırlar. Sonradan olabilir ki vilâyet idare heyeti yahut Devlet Şurası seçimi iptal eder, ve böylece, belediye meclisi âzalığı vazifesi, aylarca asla sıfat ve selâliyeti olmayan kimseler tarafından ifa edilmiş bulunur.

d) Nihayet olabilir ki vazife ve memuriyetin hakikî sahibi, kendi salâhiyet ve vazifesinin gasbında iştirak halindedir. Meselâ, bir vekilin, madununa, usul ve kanuna aykırı olarak vekâlet vermesi halinde olduğu gibi.

Böyle vaziyetler ortaya iki meselenin çıkmasına sebep olur:

1 — Fiilî memurun şahsî vaziyeti neden ibarettir? Onu, memuriyet vazife ve salâhiyetini gasbettığı için cezaî takibata mı maruz bırakmalıdır; yoksa bunun aksine olarak, idareye yardım ettiği için bir tazminat hakkı tanımak ıı lâzımdır?

2 — Bu fiilî memurlar tarafından yapılmış olan muameleler ne netice hasıl ederler?

O halde : a) fiilî memurların şahsî statülrini; b) On Jarın muamele ve tasarruflarının hukukî kıymelini takdir ve tetkik etmek gerektir.

1 — Fiilî Memurların Şahsî Statüsü

Herşeyden evvel bir nokta muhakkaktır, o da fiilî memurların usulü dairesinde bir tâyin muamelesi sebketmedi- ğinden devlet memuru sıfatını haiz olmamaları ve onların statüsüne tabi bulunmamaları ve idareye muzaf bir. cüz ve parça telâkki edilmeyecekleridir.

Fiilî Memur Mefhumu

Olıalde, onlar, memurların meslekî mükellefiyet ve vecibelerine tabi değildirlir; vazifelerinin ifası sırasında yaptıkları muamelelerden dolayı üçüncü şahıslara karşı mesuliyetlerini umumî ve müsterek hukuk kaidelerine tevfiikan tâyin ve takdir etmek lâzımdır; haklarında inzibatî ceza takibatı yapılamaz, azlolunamazlar, (tâyin edilmemiş olan bir kimse azledilemez) ; maaşa nail olamazlar, ilâh.... Bir kelime ile fiilî memurlar alelade fert olarak kalırlar.

Fakat, cezalandırılacaklar mı, yoksa mükâfatlandırılacaklar mı? Bu suale verilecek cevap, fertlerin bu vekâletsiz idareye karışmalarının hal ve zamana uygun olup olmadığı halikındaki telâkki ve düşünceye bağılıdır. Prensip olarak, hakikaten böyle müdahaleler arzuya şayan değildirler. Eğer hier önüne gelen yalnız kendi irade ve teşebbüsü ile vasıf ve meziyet sahibi bir kimsenin yerine geçecekse, idari işlerin tekniğine vâkıf, kâfi derecede meslekî bilgiye malik, manevî ve ahlâkî teminatı haiz şahısların intihap ve tayininde gösterilen dikkat ve itinaya ne lüzum var? İyi niyet, cehalet ve tecrübesizliğin boşluğunu dolduramayacağından, üçüncü şahısların idareye karışmaları hakikî bir karışıklık ve intizamsızlık sebebidir. İşte bunun içindir ki, ietihadat da hattâ tazminat verilmesini icabettirebilecek en müsait hal ve şartlar içinde bile, fiilî memurlara tazminat verilmesini kabul etmemektedir. (Devlet Şurası. 28 Temnıunz 1926, Mattei. Sınıf öğretmenininin mezuniyeti sırasında bir öğretmen tarafından öğrencilere iyi niyetle ders okutulmuş olması gibi).

Daha ileri gidilerek fiilî memurları, müfrit hamiyet ve işgüzarlıklarından dolayı cezaî takibata ini maruz bırakmalıdır? Burada bir tefrik yapmak zarurîdir: Kötü niyetle, şahsî ve ihtilâlcı bir maksatla Devlet memuriyeti mevkiini ele geçiren bir memuriyet gasıbı, hiç bir zaman, işgal edilen yerlerde belediye vazifesini kendiliğinden yüklenme halinde olduğu gibi fedakâr ve sadık bir kimse ile aynı muameleye tabi tutulamaz.

Hülâsa, fiilî memur, Devlet memuriyet ve vazifelerine karıştığı için hiç bir tazminata hak kazanamaz, ve, eğer bu

Fikir Hareketleri :

karişma kötü niyetle yapılmış olursa cezaî takibata maruz kalır.

Fakat olabilir ki fiilî memur Devlet veya komün hesabına masraf yaptırmış bulunur. Madem ki fiilî memurun bu masrafları yapmak sıfatını haiz bulunmadığı farzolanmaktadır, ohalce İmkukanı Devlet bu masraflarla ilzam edilemez. Bu masraflar münhasıran fiilî memurun üzerine yüklenir ve kendi şahsî mamelekile mesul olur.

Bu hal ise ekseriya haksızlığı intaeedebilir; zira, yapılan masraflardan fiiliyatta topluluk faydalanmış bulunur. Bilfarz bazı vatandaşlar, kendi şahsî paralarından, bir şehri yağmadan kurtarmak için düşmana fidye vermiş olabilirler.

Bu, işlerin yürütülmesi yahut sebepsiz zenginleşmedir ki. bu hal, vaki zararın tazminini istemek hakkını verir.

2 — Fiilî Memurlar Tarafından Başarılan Muamelelerin Sonucu

Dar hukukî mânada fiilî memurlar, salâhiyetsiz olduklarından, bu muameleler hükümsüz sayılmak lâzımdır; Çünkü hukukî bir muamele, onu yapmaya yapanın salâhiyeti bulunmadıkça muteber değildir. Aksini düşünmek anarşi kaphılarını açmak demek olur.

Fakat bu, prensip itibariyle doğru ise de tatbikat ve fiiliyatta, fiilî memurla münasebete "irişmiş bulunan hüsnüniyet sahibi üçüncü şalısın meşru menfaatlerinin yüz ününe alınması da lâzımdır. Bu, **M. Jeze'in** verdiği misalden daha iyi anlaşılabilir. (**Principes Generaux**, t. H. p. 29ü).

M. Jeze'in verdiği misal, bir evlenme akdinin, hiç sıfatı olmayan bir kimse tarafından icrasıdır ki sırf nazari değildir. Bu hal **Mofitroug'e**un evlenme işleri adı altında meşhur olmuş ve hakikaten olmuş bir vakadır: **Montrouge'e** Belediye reisi kanun ve nizama aykırı olarak tablo sırasını takibetmeksiziñ bir Belediye meclisi azasın evlenme memurluğu (medenî hal memurluğu) vazifesinin ifasına vekil tâyin etmiş

Fiilî Memur Mefhumu

ve bu kimse ele bir çok evlenme akillerini icra etmiş idi. **Seine** mahkemesi böyle evlenmelerden üçünün butlanına büküm verdi. Fakat Temyiz Mahkemesi bunların muteber olduğunu karara bağladı. Yalnız hukuk mantığı bakımından, doktrinin de işaret ettiği veçhile, (**Ducrocq, Laferriere. M Jeze**) bu evlenmelerin batıl sayılması zarurîdir. Fakat üçüncü şahısların menfaati bu hal tarzım bertaraf ettirmiştir.

Ohalde, fiilî memurların muamelelerinin butlan miyarı, üçüncü şahısların kâzip memurların «**pseudo-fonctionnaire**» nasıplarının usul ve kanuna uygun olmadığını bilip bilmiyeceldir. İşte bunun **M. Jeze** makbul nasıp «**investiture plausible**» diye adlandırıyor.

Fikrimce, diğer bir unsur, bahis mevzuu olan alâka ve menfaatin ehemmiyetinin de hesaba katılması lâzımdır.

Montrouge evlenme işleri çok mühimdi, çünkü kanun ve usule uygunluğu bahis mevzuu olan evlenmeler az değildi. Eğer bir evlenme; ehemmiyetsiz bir İdarî formalite bahis mevzuu olsaydı İliç şüphesiz taraflar işe yeni baştan başlamaya davet olunurlardı.

Malî hukukta buna müşabih bir mesele mevzuubalıs olabilir . Makbuz vermeğe sıfat, ve salâhiyeti olmayan bir müstahdemin vergi ödeme makbuzu vermesi. Bu husustaki içtihadî hal sureti çok haklı ve makuldür: Mükellef usulüne uygun, yâni idarede kullandan tipte ve dip koçanlı bir makiniz ibraz ederse, vergi dairesine karşı borçtan kurtulmuş sayılır. Hattâ bu makbuz tahsildarın imzasını taşımasa veya bunun defterlerinde bir ödeme kayıt ve işareti bulunmasa bile.

Türkçeye çeviren : **Vecihi TÖNÜK**

İtalyan Hukukunda

İdarî muamelelerin düzeltilmesi

Padovda Üniversitesinde Profesör M. Paolo Rava'nın, idari muamelelerin düzeltilmesi (*refection*) veya doğrultulması (*redressement*) hakkındaki (*La convalida degli atti amministrativi*) adlı eseri, hususî hukukta hukukî tasarrufların sıhhat ve muteberliğine dair ilgi uyandıran bir izahı ihtiva etmektedir. Öyle bir izah ki, İdarî muamelelere müteallik olarak muharrirî has bir nazariyenin beyan ve isbatına da temel ve esas hizmetini görmektedir.

Rava; «umumiyyetle kabili iptal muameleler (*Les actes annulables*), bâtil muamelelerden (*Les actes nuls*) farklı olarak, bâzı defa açık bir beyanla, bâzı defa da sadece bu muamelelerin iptalini isteyebilmek için alâkalılara verilmiş olan mehlî bitmesiyle, düzeltilebileceği beyan ve ikrar edilmekte. İse de, bu beyan ve hüküm ne tam bir izah, ne de bir isbata hiçbir zaman mevzu teşkil etmiş değildir.» diyor. Hususî hukuktan âmmî hukukuna intikal etmiş bulunan bu tez, kendisine karşı serdolan İdare hukukunda bir düzeltme imkânının mevcudiyeti yolundaki itirazları hesaba katmamaktadır. Hukukî muamelelerin itibar ve meriyetini iade etme (*validation*) hususunda bir taraftan idareye diğer taraftan fertlere ait selâhiyetler arasındaki fark, bunların hukukî vaziyetlerinin ayniyet ve mutabakatını de şüpheye düşürmektedir. M. Rava, İdarî muamelelerin tashihi imkânın inkâr eden ve bilhassa bozuk (*vicié-mâlûl*) muamelelerini idarenin bizzat kendisinin tashih etmesi hususundaki selâhiyeti idareye vermeyen M. Jeze'i hatırlatmakta ve, yalnız idare ile idare edilenlerin alâka ve menfaatleri arasındaki fark ve tezaadın tahlili ile iktifa eden bu fikir ve mütalâayı hiç kabul etmemektedir. M. Rava, bu nazariyelere, usul ve kanuna aykırı hukukî bir vaziyeti düzeltmek ve itibar ve meri-

İdarî muamelelerin Düzeltilmesi

yetini iade temek salâhiyetinin idareye tanınmasının esasını aramaktan ibaret yeni bir tez ile karşı koymaktadır. İtalyan idari doktrini, kendi kendini himaye, kendi kendine vasilik (*auto-tutelle*) mefhumunu ortaya çıkarmıştır ki, idare, bunun yardımı ile, kendi hak ve menfaatlerini bizzat kendisi doğrudan doğruya takip ve istihsal eder. Muhtel olan menfaat veya hakkın sahibinin Devletin müirakabesi altında bizzat kendisinin hak veya menfaatini tamir ve tasdik ettirmesine kendi kendini himaye veya kendi kendine vasilik (*auto-tutelle*) denir, (sahife: 90). İdarî uzuvların batıl muamelelerini doğrudan doğruya salâhiyeti işte bu prensipte meknuzdur. Bu prensibin, idarenin bizzat kendi muamelelerine yine kendisinin itiraz edebilmesi «*auto-impugnativo*» hususundaki salâhiyetiyle alâkalı bulunduğu da ara sıra iddia edilmemiş değildir. Fakat bu, meselenin bir vechesinden ibarettir.

Bir çok faraziye ve izahlar ileri sürülebilir: Umumî menfaat, muamelenin ya ortadan kaldırılmasını, yahut meriyet ve itibarının teyit ve takviyesini, veyahut da sadece olduğu gibi muhafazasını icabettirir. Filiyat ve tatbikatta mahallî idarelerin yahut müratebeten madun makamların kanunsuz muamelelerinin hükümetçe iptali gibi Devlet Şûrası'nın rey ve içtihadının tezahür ettiği haller olmuş, ve Devlet Şûrası, umumî menfaat mülâhazası ile> mâlûliyeti sabit muameleleri bâzı defa muhafaza etmek ve muteber saymak istemiştir. Fakat bâzı defa da, umumî menfaat, aynı nevi ve mahiyetteki bir muamelenin, tarihi ne kadar eski olursa olsun, iptalini icap ettirebilir, (meselâ: Askerlikten kaçmaktan suçlu bir memurun tâyin muamelesinde olduğu gibi.) Bu tatbikat Fransada da aynen caridir. (*Jcze, Principes generaux t. I, p. 95*). Alman içtihadı, hüsnüniyet prensibine doğru teveccüh etmiştir ki, M. Rava, bunun esasta Fransız buluş ve anlayışından pek de uzaklaşmadığına dikkati çekmektedir, (sahife: 103).

M. Rava Devlet Şûrasının kanun vâzı yerine geçmesine müsait bulunmayan İtalyan hukuk sistemini nazara alarak, İtalyan İdarî içtihadının lehinde fikir beyan et-

İdarî muamelelerin Düzeltilmesi

mektedir. Bu içtihat, idarenin iptal salâhiyetine bir zaman haddi koymak yerine, salâhiyete makama, her şeyden evvel her hâdisede umumî menfaati arayıp bulmayı, ve eğer umumî menfaat icap ettiriyorsa, iptalde tereddüt etmemeyi tavsiye etmektedir. Bundan başka, umumî menfaat icap ettirdiği halde faal idare uzvu için doğrultmayı ihmal etmek gibi tâyibi mucip az çok bir vaziyet bulunduğu halde bu vaziyeti tashih ettirmeyen mafevk İdarî makamın hareketini de, salâhiyeti tecavüz saymaktadır. Âmme idaresinin kendi hak ve menfaatlerinin korunması için haiz olduğu *kendi kendini himaye*: «auto-tutelle», bir taraftan *fesh ve iptal* ve diğer taraftan da *düzeltme* gibi karşılıklı iki yoldan iştikak eden ve idareye kendi muamele ve kararlarına yine kendisinin itiraz etmesi salâhiyetini bahşeden prensibi temsil eder.

M. Rava, İdarî muamelelerin düzeltilmesi «refection» ve doğrultmasının «redressement», tekit «confirmation», usulüne uydurma «*terfik: regularisation*» ve tasdik «*ratification*» dan neden ayrıldığını da izah etmektedir. Bu bahis bilhassa yeni ve alâka çekici ise de, istidlâl ve mütalâanın ehemmiyet ve nezaketi sebebiyle maatteessüf burada bir hülâsasını veremiyeceğiz.

M. Rava'mn eseri, idare hukukunda düzeltme muamelesinin şartlarına ve her ayrı hâdisede bir tashih muamelesi yapabilme imkânının hudutlarına ait mülâhazalarla bitmektedir. Bundan başka, eserde, muameleyi yapmış olan makam ile mafevk makamın, hiyerarşik salâhiyeti haiz bulunmayan makamın, ve nihayet, nezaret hakkına malik bulunan makamın salâhiyetine müteallik meseleler de yer almış bulunmaktadır, (mürakabe fıkdam, mürakabede gecikme)

Bu eserin son bahsi ise, İdarî muamelelerin düzeltilmesinin neticelerine tahsis edilmiştir.

M. Rava'nın eseri, bir çok bibliyografya notlarını da ihtiva etmektedir.
Reme Internationale des Sciences Administratives 'den:

Vecihi TÖNÜK

JÜRİSPRÜDANS:

UMUMÎ HEYET KARARI

ÖZ : İnzibat komisyonları kararlarının mafevk komisyon tarafından iadesi veya bozulması takdirinde, madun komisyonlarca hangi hallerde bu karara ittiba edilmesi lâzım geleceği hakkında.

2. ci daire No. 188

Yüksek Riyasete

Vakâlet inzibat komisyonları kararları dairemizde ikinci derecede tetkik edilerek ya tasdik edilmekte, ya nakzedilerek karar tamamen kaldırılmakta ve bazen de isabetsizlikten dolayı tatbikattan nakzedilmektedir.

Memurin Kanununun 52 inci maddesinde «Kaza komisyonları kararları Vilâyet, Vilâyet komisyonları kararları Vekâlet komisyonlarında ve adliyedeyi maada Vekalet komisyonlarının kararları da Şûrayı Devlette, adliyeninki Malikemei Temyizde tetkik olunur» ve 56 ıncı madde de «Komisyonların kararları müdellel ve nizamnamelere müstenit olmak şarttır. Aksi takdirde bu mukarrerat mafevk komisyon veya Şûrayı Devlette veya Malikemei Temyiz tarafından nakzohmur» denilmektedir

Kanunda, tatbikattaki isabetsizlikten dolayı vukubulacak nakızlarda madun komisyon kararı yerine mafevk komisyonca karar ikame edileceğine dair bir kaviil mevcut olmamasına göre, tekrar karar itti hazının ilk kararı veren komisyona ait olması lâzımgeleceği düşünülürse de, bu komisyonun nakza ittiba edip etmiyeceği ve eski kararda ısrarı halinde olunacak muameleye dair Kanunda bir sarahat olmamasına göre, tereddüdü mucip olan bu hal karşısında bazı 'Vekâlet inzibat komisyonunca tatbikattan nakzedilen karar

Jürisprüdans

lar yerine memurin muhakematmela olduğu gibi mafevk komisyonca esas hakkında da bir karar verilmesi lâzım geleceği kanaati ileri sürülmektedir.

Maarif Vekâletinin 25/10/1940 tarih ve 30/212 sayılı tezkeresi ile, vilâyet maarif inzibat meclisince ittihaz olunup Vekâlet inzibat meclisince tetkik edilerek noksanndan nakzedilen kararlar üzerine, hadiseyi birinci derecede tetkik edip karara bağlamış olan vilâyet maarif inzibat meclisleri Vekillik inzibat komisyonunun nakız kararına uymayarak işin yeniden tetkikine salâhiyetleri olmadığı iddiasında bulunmaları veya nakza uyup yeniden tetkik ederek eski kararlarında ısrar etmeleri gibi mahzurlar tevhit ettiği ve vilâyet maarif meclislerinin nakza uymaları mecburiyetine dair 1702 sayılı kanunda bir sarahate tesadüf edilmemiş ve ilk heyetin eski kararında ısrarı karşısında nasıl muamele yapılacağı da zikredilmemiş olduğundan, inzibatî muamelelerin sağlam bir surette ve siir'atle intacı için Devlet Şûrasının istişarı mütalâasının temini talep edilmesi üzerine Dairemize havale edilen mezkûr tezkere üzerine Dairemizce :

«1 — Mafevk-inzibat komisyonu, madun inzibat komisyonu kararını nakzetsiz olarak yalnız gördüğü noksanı itmam için iade ettiği takdirde, işbu noksan tamamlandıktan sonra karar verilmek üzere mafevk inzibat komisyonuna gönderilir.

2 — Mafevk inzibat komisyonunca, madun inzibat komisyonu kararı, noksanından dolayı veya diğer bir sebeple nakzedilerek iade edildiği takdirde, işbu noksan tamamlanarak hasıl olan kanaata göre ilk kararı veren heyet tarafından yeniden karara bağlanması iktiza eder.

ilk kararı veren heyet eski kararında ısrar edebilir. Bu karar memur ve daire âmirine tebliğ olunarak ikinci bir itiraz vuku bulduğu takdirde mafevk inzibat komisyonu, bu işi itirazen tetkik ve kararını ita eder.»

Suretinde mütalâa beyan edilerek keyfiyet Heyeti Umumiyece 28/11/940 tarihinde ceryan eden müzakerede, ekseriyetle

Jürisprüdans

Memurin Kanununun nü ve 56 meı maddelerinde madun inzibat komisyonları kararlarının mafevk inzibat komisyonlarınca Kanunda yazılı sebeplere dayanılarak nakzedileeeği yazılı bulunduğu görölmemektedir. Şu suretle mafevk inzibat komisyonlarınca madun inzibat komisyonları kararları üzerine yapılacak muamelenin kanun vazıııııı maksadına göre nakızdan ibaret olduğu anlaşıldıktan ve nakız üzerine cereyan edecek muamele hakkında başkaca sarahat bulunmadığı cihetle nakızdan sonra umumi esaslar dahilinde yapılması miitekarrer esaslara ittiba zarurî görölmesine binaen bu dairede muamele ifası icap eder.

Kararın nakızından sonra madun komisyonca tebaiyet zarurî olup olmadığı noktası üzerinde müzakere olunarak ısrarın ancak kanunun sarıh hükmüne müsteniden cereyan edebilmesi zarurî olduğu ve inzibat komisyonları halindeki mevzuatta bu yolda bir hükme tesadüf edilmediği cihetle mafevk komisyonun bozma kararına meclisçe ittiba edilmesi zarureti kabul edilmekle bereber, noksanından dolayı veya diğer bir sebeple nakzedilerek iade edildiği takdirde, ikinci daire mazbatasında derıneyanı edildiği veçhile, işbu noksan tamamlanarak hasıl olan kanaate göre ilk kararı veren heyet tarafından yeniden karara bağlanması iktiza edeceği ve nevakısııı ikmalini müteakip ilk heyetçe hasıl olan kanaat eski kanaatlerini tadil edecek mahiyette olmadığı takdirde eski kararları mahiyetinde bir karar vermeleri mümkün olup bu karara karşı itiraza slâhiyeti olanların usulü dairesinde tekrar mafevk meclis nezdinde itirazda bulunmaları tabii olduğu neticesine varılmıştır.

Heyeti Uınumîyece ekseriyetle derıneyanı edilen bu mütalâaya göre,**inzibat komisyonu karan nakzedilerek karar tamamen ortadan kaldıldıktan sonra madun komisyonca buna ittiba zarurî ve noksanından dolayı nakzedilen kararlar üzerine hasıl olacak kanaate göre ilk karart veren heyet tarafından yeniden karara bağlanması tabii görölmekte** ise de, tatbikat noktasından nakız halinde olunacak muamele hakkında bir mütalâa mevcut olmamasına binaen tereddüt edilen bu hususun da Heyeti Umumiyede görüşölmesine müsaadenizi rica ederim.

12/3/943

Jürisprüdans

Umumî Heyet Kararı

R :43/68

K : 65

İnzibat komisyonları kararlarının tatbikat noktasından nakzı halinde olunacak muamelenin tayinine dair olan ikinci daire reisliğinin 12/3/943 tarih ve 138 sayılı yazıları okundu.

Heyeti Umumiye'e ekseriyetle dermeyan edilen 28/11/ 940 tarihli mütalaaya göre, **inzibat komisyonu kararı nakzedilerek karar tamamen ortadan kaldırıldıktan sonra madun komisyonca buna ittiba zarurî ve noksanından dolayı nakzedilen kararlar üzerine hasıl olacak kanaata göre ilk karar veren heyet tarafmdan yeniden karara bağlanması tabîî görülmekte** ise de, tatbikat noktasından nakız halinde olunacak muamele hakkında bir mütalâa mevcut olmamasına binaen, tereddüt edilen bu hususun da Heyeti Umum iyede görüşül meşinin istenildiği anlaşılmakla işin gereği düşünüldü:

Yapılan inceleme neticesinde: İkinci Dairenin inzibatî sahadaki kararları kazaî olmasına göre, müzakere mevzuu olan ve kanunun sükûtuna karşı nasıl muamelede bulunulacağını tayinine taallük eden mesele hakkında dairenin bir . hâkim gibi hareket etmesi, yâni Medeni Kanunumuzun birinci maddesindeki esastan mülhem olarak bir hukuk kaidesi tesis etmesi iktiza eder.

Kaldı ki; Umumî Heyet ancak mütehassıs dairelerin mütalâalarını muhtevi mazbata üzerine bir işe el koyabilir. Bu sebeple Şûra kanununun 19 uncu maddesinin sonuncu fıkrası bu işin Umumî Heyete şevkine müsait olmadığından usul ve esas bakımından vezifesizlik kararı verilmesi yolunda âza dan Cudi Ozallm muhalif mütalâasının ekseriyetle varit olmadığı kabul edildikten sonra esasa geçilerek cereyan eden müzakerede tebellür eden, tatbikattan nakız halinde, nakzeden dairece esas hakkında bir karar verilmek, ve, evrakın karar verilmek üzere ilk komisyona iade olunmak şıkları reye konularak, nakızden sonra karar verilmek üzere iadesi reyinde bulunan Birinci Daire Reisi Salâhattin Odabaşıoğlu

Jürisprüdans

ve azadan Nûsret Doğruer, Hüsnü Berker, Cemil Mete, Muammer As, Cudi Öz.al, Faruk Ulnğ'un muhalif reylerine karşı, tatbikattan nakzolunan inzibat komisyonları kararlarının, nakzeden dairece, esas bakımından karara bağlanması ica bededeğine 13/3/943 tarihinde ekseriyetle karar verildi.

Devlet Şurası Umumî Heyeti kararı

K : 103

ÖZ : 4353 sayılı kanunun muvakkat birinci maddesinde gösterilen serbest Hazine avukatlarının Vilâyet Umumî Meclisleri âzâhıklarına intihap olunabilecekleri hakkında.

Vilâyet Umumî Meclisi Acıpayam âzasından Faik Asal 'ın 7 ine i devre Denizli Mebusluğuna seçilmesi dolavisiyle inhilâl eden mezkûr âzalığa, yedeklerden, en çok rey aldığından dolaıu getirilen Feyzi Erten ile Çal âzasından Ömer Öz- nien'in ücretle Hazine Vekilliklerinde müstahdem olmaları âza olmalarına mâni olduğu halde Meclisi Umumî âza lığına aalml edilmiş olmalarının muvafık olmadığından bahisle itirazı havi Denizli Vilâyet inin 24/3/943 tarih ve 2010/190 sayılı yazısı ve ilişikleri evrak üzerine İkinci Dairece tanzim olunan 1/4/943 tarih ve 905/918 sayılı mazbata okundu:

Bu mazbatada; Maliye Vekâleti Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Umum Müdürlüğünün vazifelerine ve devlet davalarının takibi usullerine ve merkez ve vilâyetler kadrolarında bazı değişiklikler yapılmasına dair olan 4353 sayılı kanunun muvakkat birinci maddesinde, Hazine Avukatlığı teşkilâtı tamamlanmcıya kadar bu kanunla kabul edilen maaşlı müşavir avukat, avukat ve yardımcı avukat kadrolarına, bu kadro, maaşları karşılık gösterilmek suretiyle hariçten ücretli mukayyet ve serbest avukat tâyin olunabileceği gibi halen serbest olarak müstahdem bulunan müşavir avukat ve avukatların da bu maaşlı kadrolarda, kadro maaşları karşılık gösterilmek suretiyle, serbest olarak ücretle istihdam

Jürisprüdans

larına devanı olunabileceği ve bu selâhiyetin kullanılacağı müddetin Kanunun meriyete girdiği tarihten itibaren beş seneden fazla devam etmeyeceği ve bu selâhiyetin devamı müddetince yapılacak tâyinlere 3656 sayılı Kanunun 6 inci maddesi hükümlerinin tatbik olunacağı yazılı olmasına ve yukarıda isimleri geçen **Hazine avukatlarının da ücretle müstahdem serbest avukatlardan bulunduğu bittetik anlaşılmamasına binaen, Meclisi Umumi âzalığma intihap olunmalarına kanunen bir mâni bulunmadığından**, vilâyetin olbaptaki itirazının reddine 3/4/943 tarihinde itifakla karar verildiği anlaşıldığından icabı düşünüldü.

Yapılan inceleme neticesinde: Azadanı Tefvîk Talât Hi-tay'm, ücretlilerin de memur sayılmaları icabedeceğinden vilâyetçe serdolunan itirazın varit bulunduğu yolundaki muhalif reyine karşı, mucip sebeplere müstenit bulunan daire mazbatası 3/5/943 tarihinde ekseriyetle tasvip olundu.

Devlet Şûrası Beşinci Daire kararı

No. 43/3333 ve 44/539

ÖZ : Mecmua neşri için verilen ruhsatnamelerin, çıkarılan matbuanın hem mecmua hem kitap karakterini ihtiva ettiği iddiasıyla istirdat olunamayacakları hakkında

Dava eden: Eşref Edip: İstanbul, Ankara caddesi No. S7 Asarı İlmiye Kütüphanesinde İslâm-Türk Ansiklopedisi Mecmuası Sahibi ve Müdürü.

Dava edilen: Dahiliye Vekâleti.

Davanın h.: Haiz olduğu 21/5/940 tarih ve 3 9 sayılı Tiirk - İslâm Ansiklopedisi Mecmuasının ruhsatnamesinin kanun hilâfına ve salâhiyet haricinde istirdadına itirazla, yapılmış olan muamelenin bozulması dileğinden ibarettir.

Dava edilenin müdafaası h.: Vaki 12/5/941 tarihli teb-

Jürisprüdans

lige rağmen matbuanın aynı şekilde neşrine devam olunmasına binaen, Matbuat Kanununun 18 inci maddesiyle tanınmış selâhiyete istinaden ruhsatnamesinin istirdadı cihetine gidildiği mealindedir.

Müddeiumuminin mütalâası h.: Davacı, usulüne tevfikân çıkardığı (İslâm-Türk Ansiklopedisi) ne ait istihsal eylediği 21/5/940 tarihli ve 19 numaralı ruhsatnamesinin geri alınmış olmasından dolayı dâva ikame etmekte ve istirdadına da, evvelce mecmua şeklinde çıkardığı halde bilâhara kitap olarak satıldığı sebep gösterilmektedir.

Alelûmum kitaplar, basılışında serbest olmakla beraber, ansiklopedi tarzında intişar edenler yazılış itibariyle mecmua şeklinde olacağı ve eînkü mütehasşis bir heyetin ilmi sahihi- yetil e neşir ve revacının temin edilebileceği tabiidir. Davacı ise zaten mecmua şeklinde çıkardığı için beyannamesini ona göre tanzim ederek ruhsatnamesini istihsal etmiş ve kanuna muhalif bir vaziyet görülmemiştir. Diğer taraftan, 3518 sayılı muaddel Matbuat Kanununun 18 inci maddesine istinaden dava olunan tarafın ruhsatnameyi istirdat eylediği anlaşılmaktadır. Halbuki böyle bir ruhsatnamenin istirdadı tahakkuk eylediği takdirde, mecmuanın neşredildiği mahallin en biyûk mülkiye memurunun emriyle istirdat muamelesinin yapılabilceği ay m meddede musarrah olmasına ve dosyanın tetkikine nazaran başka bir makam tarafından sepketmiş bir muamele dahi mevcut olmamasına göre. Dahiliye Vekâletinin doğrudan doğruya ruhsatnamenin istirdadı yolundaki muamelesi vatandaş hukukuna müessir olacak bir vaziyet ihdas etmiş olmasından dolayı, selâhiyet bakımından tecavüz sayılacağından, yapılan muamelenin bozulması mütalâa olunmuştur.

TÜRK ULUSU ADINA

Hükiim veren Devlet Şurası Beşinci Dairesi tarafından işin gereği düşünüldü:

Tetkik edilen dosya münderecatına nazaran, hükümetçe

Jürisprüdans

mecrana için verilen ruhsatnamenin geri alınması, çıkarılan matbuanın hem mecmua hem kitap karakterini ihtiva edemeyeceği esasına istinat etmekte olduğu anlaşılmakla olmasına nazaran, hâdisede Matbuat Kanununun muhtelif maddelerinde tahdiden tâyin edilen bellerin vukuu dolayısıyla bir matbaanın kapatılmasına mütedair olan 18 inci maddesinin tatbikimi imkân görülmediği gibi, gerek mecmua ve gerek kitap çıkarılması kanun dairesinde serbest olup usulü dairesinde verilen ruhsatnameye istinaden çıkarılan bir mecmua ile bir kitap formasının satışa arzı da o formanın mecmuadan hariç ve müstakil bir mahiyet arz eylemesi sebebiyle mecmuaya bir kitap vasfını izafe edemeyeceği zahirdir.

Diğer taraftan, usulü dairesinde alınmış olan ruhsatnameye istinaden çıkarılmakta olan mecmua ile sahibinin ansiklopedi namı altında bir eser vücutta getirmek maksadiyle çıkaracağı kitap formasının birlikte satışa arzına mâni kanunî bir metin bulunmamakta ve müddeialely Vekâletçe de ruhsatnamenin geri alınması hakkında başkaca kanunî bir sebep ileri sürülmemektedir.

Bu esbaba binaen, davacı hakkında Matbuat Kanununun 18 inci maddesinin tatbik olunmasına ve mecmua halindeki ruhsatnamenin geri alınmasında kanunun maksat ve ruhuna mutabakat bulunmadığından muterizüubih muamelenin bozulmasına ve davacıdan alınan 100 kuruşun kendisine iadesiyle 400 kuruş ilâm harcının dava olunandan alınmasına 15/3/944 tarihinde ittifakla karar verildi.

MEVZUAT :

Eylül ayında ne rolunan kanun ve kararnameler :

No. sı	Neve dair olduğu	Resmî Gazete	
		Tarihi	Sayısı
	Knunlar :		
4657	Ordu ve jandarmaya mensup subaylarla eratin ve sair binek hakkı olanların kendi malı olan bineklerinin ve orduya alınan ahali nakliye vasıtalarının ödenmesine dair 1471 sayılı kanunun 4 üncü maddesinin değiştirilmesi hakkında kanun	9.9.944	5804
4658	�spirto ve ispirotolu �ckiler hakkındaki 4250 sayılı kanunun 21 inci maddesinin değiştirilmesi hakkında kanun.	•	•
4659	Avukatlık kanununun muvakkat sekizinci maddesinde yazılı müddetin uzatılması hakkında kanun.	•	•
4660	Türkiye-Finl�ndiya ticaret ve tediye anlaşmasının 1 mayıs 1945 tarihine kadar bir sene müddetle temdidini hakkında kanun.	11.9.944	5805
4661	Türkiye - Macar Ticaret ve Tediye anla�malarıyle merbutlarının kabul ve tasdikini hakkında kanun.	•	•
4662	Türk - Romen ticaret ve tediye anla�malarıyle merbutlarının 15 mart 1944 tarihine kadar temditleri hakkında teati olunan mektupların kabul ve tasdikine dair kanun.	•	•
4663	Türk - Romen ticaret ve tediye anlaşması ile merbutlarının kabul ve tasdikini hakkında kanun.	•	•

No. sı	Neye dair olduğu	Resmî Gazete	
		Tarihi	Sayısı
4664	Adlî sicil kanunu.	12 9 944	5806
4665	Devlet memurlarının aylıklarının tevhit ve teadülüne dair 3656 sayılı kanuna bağlı (1) sayılı cetvelin ve 1944 malî yılı Muvazenei Umumiye kanununa bağlı (L) işaretli cetvelin Hariciye Vekâleti kısımlarının değiştirilmesi hakkında kanun.	18 9 944	5811
4666	Hariciye Vekâleti teşkilâtı hakkında ki 3312 sayılı kanuna bağlı 2 sayılı cetvelde değişiklik yapılmasına dair kanun.	"	"
4667	Nakil vasıtaları hakkındaki 3827 sayılı kanuna ek kanun.	"	"
4668	Ankara Yüksek Ziraat Enstitüsü Fakültelerine paralı ve yatılı talebe alınmasına dair kanun.	25/9 944	5814
4669	Muhasebei Umumiye kanununun 77 inci maddesinin değiştirilmesi hakkında kanun.	"	"
4670	Yeniden radyo istasyonları kurulmasına dair kanun.	"	"
Kararnameler :			
3-1441	Fevkalâde hallerin devamı müddetince memur ve müstahdemlere yapılacak aynı yardım hakkında.	6 9 944	5801
3-917	Burdur Elektrik Türk Anonim Şirketinin teşkiline dair.	8 9 944	5803
3-1426	Kibrit ve Çakmak İnhisarı Muvakkat İşletme İdaresince İsviçre'den satın alınan çakmakların satış fiyatının tesbit edilmesine dair.	"	"

BİBLİYOGRAFYA :

HUKUK :

Gözübüyük, İzzet.

Umumî ve hususî istimlâk hükümleri şerh ve izahı.
Ankara, Akba-İst., Cihan K. İeri, 1944, (21x15,
206 s. F. 200 K.

Bonnard, Roger. - Yörük, Ziya.

İdarî kaza.

Ankara, Alâattin Kırıl B., 1914, (20> 14), 192
j- VI s., F. 300 K.

Baço, Salim.

Türk ceza kanununun evrakta sahtekârlık hü-
kümleri (madde: 339-349) hakkındaki bir tetkik
İst., Bozkurt K., 1944, (19,5x13,5), 32 s. F. 50

EKONOMİ :

Alkau. İsmet.

Genel işletme ekonomisi. İkinci bası.

İst., Tan B., 1944, (24 <16,5), 272 s. F. 500 K.

Sare, Ord. Prof. Ömer Celâl.

Türkiye ekonomisinin genel esasları I. Tabiat şartları.
İst., İsmail Akgün B., 1944 (24,5;<17),
F. 80 K.

Bibliyografya

Sertoğlu, Nuri.

Ticaretin tanzimi ve ihtikârla mücadele.
Ankara, Zerbamat B., 1944,
(24x16,5), 112 s.F. 150 K.

İSTATİSTİK :

Aykut, Selim Sabit.

İktisadî ve İçtimai Türkiye -rakamlarla- Cilt4.
Türkiyede maliye.
Ankara, Sümer B., 1944, (23,5x17), 77 s. F....K.

TARİH ve COĞRAFYA :

Baykal, Bekir Sıtkı.

Lord Salisbury'nin İstanbul'da fevkalâde mu-
rahhaslığı.
Ankara, Türk Tarih Kurumu B., 1944, (28,5 20,5), 499-517 s., Ay. FK.

Genelkurmay Başkanlığı Coğrafya Encümeni
. Anadolu-Trakya havzaları.

İst., Askerî B., 1943, (26,5x19). 63 s., I b. F. 38 K.

Ezine, Celâleddin.

Harp içinde Avrupa.
İst., Eblizziya B., 1944 (18,5X12,5), 322 s., F. 225 K.

SOSYOLOJİ :

Maurois, Andre. - Hatay, Vahdi.

Duygular ve âdetler.
İst, Remzi K., 1944, (19x12,5),IV+159 s.,
F. 100 K.