

İDARE DERGİSİ

Dahiliye Bakanlığınca Çıkarılır

YIL :21

OCAK – ŞUBAT 1950

Sayı: 202

İÇİNDEKİLER

TETKİKLER

İstanbul İdaresi.....	Ekrem Talat AVŞAROĞLU	3
Reşadiye "İdari Bölüm içinde"	Tahsin ERTEN	7
Yeni Kanun üzerinde Düşünceler.....	Hulki METİN	17

TERCÜMELER

Belçika'da Nüfus Sicillerinin Tutuluşu(III) A. Hayrettin KALKANDELEN	27	
Milletlerarası Memurlar.....	Burhanettin TEKER	37
İngiltere ve Gal'de Mahalli idareler (III)...	Sıddık TÜMERKAN	62

KARARLAR:

I — Danıştay 1 nci Daire - E. 2217 - K. 2132	
Özet: Köy muhtar ve ihtiyar heyeti ile ilgili Danıştay kararı.....	99
II — Danıştay 1 inci Daire - E. 31 - K. 31	
Özet: Köy Kanununun 45 inci maddesi ile ilgili Danıştay kararı.....	109
III — Danıştay 2 nci Daire - E. 1 - K. 2777	
Özet: 486 numara kanun ile ilgili Danıştay kararı	111

ABONE BEDELİ

Türkiye için yıllığı 500 kuruş.
Yabancı memleketler için yıllığı: 750 kuruş

Abone bedelinin gönderilmesi şekli:

A — Türkiye’de:

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

İçişleri Bakanlığı Yayın Müdürlüğü — Ankara

Adresine gönderilmelidir. (Hangi nüshalara abone kaydedilmesi istenildiğini gösteren mektuplar arzuhâl puluna tâbi tutulmalıdır).

B — Yabancı memleketlerde:

Abone bedeline, makbuz pulu için 4 kuruş ödedikten sonra hâsıl olan meblâğ, posta veya banka havalesi olarak yukarıdaki adrese gönderilmelidir.

YAZI İŞLERİ

İdareyi ilgilendiren mevzularda hazırlanacak etüdler kabul olunur.

Gönderilecek yazıların iki nüsha olması ve 20 - 25 sahifeyi geçmemesi, makinada seyrek satırla yazmış olması ve yarım sahifeyi geçmiyen ayrıca bir de öz bulunması lâzımdır.

Yayınlanan yazıdaki fikir ve mütalâalar, yazı sahiplerine aittir.

Dergiye dercolunmayan yazılar iade edilmez

Yazı işleri için İçişleri Bakanlığı Yayın müdürlüğüne müracaat edilmelidir.

TETKİKLER

İSTANBUL İDARESİ

Yazan: Ekrem Talât AVŞAROĞLU

Türkiyenin diğer kısımlarında görülen idareden farklı olarak İstanbulda il idaresiile şehir idaresi arasında bir gerginlik ve birlik mevcuttur. Bu iki organizasyonun bir tek hale getirilmesi hususi bir rejimin eseridir. Bu hususi rejim için iki seri sebep vardır.

- 1- Coğrafi ve İktisadi sebepler,
- 2- Siyasi ve içtimai sebepler.

İstanbul ili ve Şehri Türkiyenin hiç bir il ve şehri ile ölçülemez. İstanbul kesif bir nüfusa maliktir. Türk şehir nüfusunun yarısı ve umum nüfusun yirmide biri bu şehirde toplanmıştır. Saha itibariyle geniş bir sahası vardır. Dünyaca büyük tanınan şehirler kadar, bazan onlardan da büyüktür. Asya ile Avrupanın mafsal yolları üzerinde ve müstesna bir duruma sahiptir. Türkiyenin en büyük limanı ve bir numaralı turist şehridir. Dünya turizm merkezleri arasında adı anılan bir yerdir. Bu durum İstanbula geniş iktisadi zenginlikler temin eder. Türkiyenin en büyük bankaları, kredi müesseseleri, ticaret müesseseleri orada bulunur. Müzeler, Türk ve Bizans tarih eserleri, sanat ve ilim koleksiyonları gibi milli servetlerimizin hemen hemen hepsi İstanbuldadır. Kırk milyona varan bir bütçesi vardır. Bu coğrafi ve iktisadi sebepler ona hususi bir rejim tatbikini mecburi kılmıştır.

Siyasi ve içtimai sebepler:

İstanbul asırlarca ülkesinde güneş batmayan bir imparatorluğun merkezi olmuştur. İstanbulun siyasi tarihi Osmanlı imparatorluğunun ve Türkiyenin siyasi tarihi

demektir. İmparatorluk devirlerinde İstanbulun her ihtilâl ve inkılabını diğer imparatorluk cüzüleri benimsemiş veya mutavaat etmiştir. Cumhuriyet devrinde dahi İstanbulun merkezi hükümetten farklı bir durumu vardır. İstanbul aşağı yukarı Türk umumi efkârını temsil eder ve açtığı çığıra diğer Türk Şehirleri ayak uydurmak yolundadır. Diğer cihetten İstanbul şuriş unsuru nüfusa da maliktir. Hayat şartları çok çetin ve mücadeledir. Cürümlerin en çoğu ve çeşitlisi orada işlenir, saha itibarile geniş ve nüfus itibarile kalabalık olan İstanbulun ilçeleri şehrin birer mahalleleri halindedirler. İlçelerin sakinleri günlük işlerini görmek için şehre gelir ve dönerler. Bu bakımdan da diğer il ve şehirlerle de ölçülmez. Bununla beraber İstanbul diğer şehir ve kasaba nüfuslarını emen ve kendinde toplıyan bir şehirdir. Bu sebeplerden İstanbulda idare kontrolünün ve icra uzvunun çok daha enerjik olması lâzım gelir. Türkiyenin her hangi bir şehir veya kasabasına tatbik edilen idarenin İstanbula tatbiki mümkün olamaz. Bu siyasî ve İctimaî sebepler İstanbul için hususi bir rejimi zaruri ve mecburi kılmıştır. Selâhiyetli ve mesuliyetli makamlar bu realiteyi gözönünde tutarak Belediye Kanununun tedvininde bu lüzum ve zarureti malî ve mahalli lüzum ve zaruretlere olarak kabul etmiş ve kanunlaştırmışlardır. Kabul edilen Belediye Kanunu Hükümet idaresi ile şehir idaresi arasında bir girginlik ve birlik kurmuştur. Yani belediye icra organı olan belediye reisliği Hükümetin icra organı olan valiye verilmiştir. Belediyenin müzakere ve müşavere organı olan Belediye meclisi ilin müzakere ve müşavere organı olan umumi meclisle birleştirilmiştir. Bu idare şekli şu neticeyi sağlar. İdarenin vesayet kontrolünün, Hükümet icra organı olan Polisin belediye icra hizmetini görmesi sebepleriyle belediye kontrollerinin enerjik olması, eleman ve personel yönünden tasarruf sağlaması, il ile şehrin menfaat mücadelesine girememesi selâhiyet ve iktidarın tevhit edilmesidir...

İstanbul belediyesinin il idaresinden ayrılması için Millet Meclisinde bir Kanun tasarısının İncelenmekte olduğunu duyuyor ve Gazetelerden öğreniyoruz. Demokrasinin moda olduğu şu zamanlarda böyle bir Kanun teklifi demokratik sayılabilir. Fakat bizim düşüncemize göre bu günkü sistemin toptancı “Totalitarist” bir sistem olmadığıdır. Toptancı sayılan bu sistem demokraside ilerlemiş pek çok Avrupa memleketlerinde lüzum ve zaruret halinde yukarıda zikrettiğim şartlar altında tatbik olunmaktadır. Belediye mevzuatımızın ana prensipleri kara Avrupası sistemi olduğuna ve kara Avrupasında da böyle hususi rejime tabî şehirler bulunduğuna göre ortada demokrasiye muhalif bir hal mevcut değildir. Esasen demokrasi gaye değil bir vasıttır. İstanbulun imarı ve inkişafı ve İstanbulluların refah ve selâmeti için böyle bir sistem kabul edilmiştir. Belediye reisliğinin validen alınması için de ileri sürülen hiç bir esaslı sebep mevcut değildir. Başlıca sebep olarak halkın böyle dilemesi ve Hükümetin de halkın sempatisini kazanmak için bunu terviç etmesidir. Halkı böyle bir temayüle sevkeden başlıca âmil de valinin işlerinin çokluğu ve şehir işleriyle fazla ilgilenememesi, seçilecek bir belediye reisinin ise tahsisen şehir ve belediye işleriyle uğraşacak şehrin ihtiyaçlarını tatmin edeceği düşüncesi hakim olsa gerektir.

Mühim gördüğüm şu noktaları belirteceğim:

İstanbul kozmopolit bir şehirdir. Nüfusun dörtte biri Türk ve İslâm unsurundan başka unsurlardır. Bu unsurlar uzun zaman kapitülasyonların himayesine sığınmış veya buna sığınanların atmosferini teneffüs etmiş ve bu mantaliteyi taşımıştır. Hernekadar kapitülasyonların kaldırılmasından 25 sene gibi bir zaman geçmiş ise de bu zümrenin zihinlerinden silinmemiştir. Gerek bunlar ve geren Türk unsur üzerinde Devlet polisinin büyük bir nüfuz ve prestiji vardır. İcra yetkisi belediye polisi gibi hususi bir polise intikal edince icra enerjik olamıya-

caktır. Ve belediye polisi istihfafla karşılanacak ve belediye yasakları yerinde ve zamanında yürütülemeyecektir. Senelerce Devletin nezaret ve murakabesinde pek çok emek ve masrafla yetiştirilen polisin göstermiş olduğu icra kudreti, bilgi kifayetini belediyenin hususî polisi gösteremeyecek ve bugün zorla idare edilen İstanbul bir anarşiye doğru gidecektir. Hayırsız adadan martı yumurtası toplayarak pasta ve pandispanya Yapmak, müşterinin önünden kaldırılan tabakların yağları sıcak suda alınarak tekrar müşterinin yemeğine karıştırmak gibi şeytanın aklına gelmiyen ahlâksızlıklar belediye icrasının Hükümet polisinin elinde olduğu bir zaman işlendiğine göre bundan sonra bu misallerin daha çok ve çeşitli olarak yapılacağını kabul etmek zorundayız. İstanbul seyrüsefer nizamının ve diğer mühim şehir hizmetlerinin belediye polisi ile icra edileceğini kabul etmek İstanbulu tanımamak olur. Belediye reisliği validen alınırken hiç bir teknik ve idari sebep gösterilememesi de düşüncelerimizin doğruluğunu teyit eder.



Avrupada gerek hristiyanlık akideciliğinden gerek emperyalist düşüncelerden doğan bir zihniyetle uzun zamandan beri Türkiye aleyhine açılmış bir kampanya vardır. Cumhuriyet devrinde bu kampanyanın gevşemiş olmasına rağmen halen devam etmektedir. Avrupanın açmış olduğu bu kampanyaya bizim ekalliyetlerimiz gönüllüdürler. Her gelen yabancıya ummadığımız şekilde zehirler saçtıkları bir hakikattir. Turizm edebiyatının realite olacağı gün memleketimize temiz duygularla gelen yabancıyı bu zehirli muhitin içinde kendi haline bırakmamalıyız. Asırlarca zehrini akıtan bu zümreye artık hiç bir fırsat ve imkân vermemeliyiz. Gerekli tedbirlerin alınması için de belediye reisliği valide bulunmalıdır.. İstanbulda şehir hizmetlerinin tatmin edici bir ahenkte olmaması şefinden ziyade orkestraya yani belediye reisinden ziyade belediye personeline aittir. Şehir idaresi ile belediye idaresinin ayrılmasından dolayı tatbikatta

büyük aksaklıklar ve çatışmalar zuhur edecektir. Şehir idaresi ile İl idaresinin birleşmesinden dolayı sağlanan tasarruf elde edilemeyecek ve iki ayrı masraf ihtiyar olunacaktır. Bu gün her zamankinden daha ziyade tasarrufa ve tasarruf fikrine muhtacız. İstanbul gibi imara muhtaç bir şehirde il idaresi ile şehir idaresinin ayrı ayrı görüşle çalışması ve ayrı ayrı menfaat görüşüne sahip bulunması şehrin imarı için başlıca bir tehlikedir. Bu iki organizasyonun kudret, selâhiyet ve mali iktidarının tevhit edilmesi de başlı başına bir kudret kaynağıdır. Hükümet zaviyesinden sıkı bir kontrolün şehir sakinleri bakımından sıhhat, selâmet ve emniyetin sağlanması için enerjik bir idarenin lüzumu mutlak zarurettir. Bu bakımdan bugünkü idare teşkilâtının devamında fayda görmekte ve yeni kabul edilecek teşkilâtı da zararlı ve tâbiri caizse anarşik bulmaktayız. İstanbulun yüksek menfaatleri için bu tasarının kanuniyet kesbetmemesini gönülden arzu ederiz.

REŞADİYE “İdari Bölüm İçinde”

Yazan : Tahsin Erten

Orta Anadolunun kuzey kısmında bulunan Reşadiye ilçesi doğudan Koyulhisar, Mesudiye, batıdan Niksar, kuzeyden Gölköy ve güneyden Hafik ilçeleri ile çevrilmiş olup, yüz ölçüsü (1600) kilometre karedir. İlçe merkezinin denizden yüksekliği (450) metredir.

Yazları mülâyim, kışları oldukça soğuk geçer. İlk ve sonbahar mevsimlerinde çok yağışlı ve rüzgârlıdır. Bilhassa Mart, Nisan, Mayıs aylarında Sariyel tabir edilen mahallî rüzgâr hakikaten insanları sarartır. Aralık, Ocak aylarında kar yağmağa başlar. Mart ayı sonuna kadar devam eder. Karların kalınlığı ilçenin bilhassa doğu ve kuzey bölgelerinde iki metreyi bulduğu ve Mayıs sonlarına kadar kalkmadığı vakidir. İlçe merkezine yağın kar pek tutmaz, devamlı yağın kar merkezde bir kaç gün sonra erir.

Yaz mevsimi Mayıs iptidasından başlar. Suhunet derecesi senenin en sıcak ayı olan Ağustosta ve gölgede zait 25-30 dereceye kadar yükselir ve en soğuk ayı olan Ocak-Şubatta sıfırın altında -12 yi bulur.

İlçeye yılda vasati 500-600 milimetre yağmur düşer, arazinin dörtte üçünden fazlası dağlıktır. Kelkit ırmağının Kuzey bölgesinde arazi, güneye nazaran daha düzcedir. Irmağın güneyi fazla ormanlık olup, Hafik ve Gölköy ilçeleriyle olan bölgelerde arazi birdenbire yükselir. 1750 rakımlı meşhur Dumanlı ve Sarsıkırı yaylalarını, Gölköy tarafında da Selemen, Kuyucak yaylalarını husule getirir. Bu kısmın en yüksek bölgeleri 1500 rakımlıdır.

Arazi volkanik olduğundan dolayı 1939 büyük yer sarsıntısında büyük hasarlar meydana gelmiştir. İlçede büyük akarsu olarak Kelkit ırmağı ilçenin ortasından geçer. Buna inzimamen ve sonradan Kelkite karışan ve kasabanın dört kilometre batısından akan Delice çayı vardır. Bunlardan en mühimi Kelkit çayıdır. Bu çayda kereste nakliyatı yapılmaktadır. Koyulhisar ormanlarından elde edilen tomruklar bu çaydan istifade edilerek Niksar, Erbaa, Taşovaya kadar nakledilebilir. Şebinkarahisar, Koyulhisar ve Reşadiye, Niksar, Erbaa ve Taşovanın doğusundan geçen Kelkit çayı, Yeşilırmağı teşkil ederek sonunda Karadenize dökülür. Yağan karların baharda erimesi ve fazla yağmurlar sonunda bu çay bir hayli kabarır ve civarında bulunan araziye su altında bırakır. Bilhassa Niksar ovasındaki tahribatı büyüktür. Kışın ise çok sakin olup, suyu da azdır. Derin ve taşlık olmayan bölgelerinde bu mevsimde üzerinden geçmek mümkündür.

Delice çayı ise Reşadiyenin Baydarlı mıntakasından çıkarak ilçenin dört kilometre batısında Kelkit ırmağına karışır. Bu çay ismine izafeten hakikaten deli bir çaydır. Kışın çok şiddetli ve delice akar, yazın suyu çok azalır, yürüyerek her yerinden geçmek kabildir. İlçenin hidroelektriğini sağlamağa teşebbüs bakımından önemlidir.

Reşadiyede bütün arazi heyelân mıntakasındır, insan gezdikçe ekşimiş yoğurtların kabarması ve sıvık hamurun akması gibi arazinin aktığını gözü ile takip edebilir.

İlçenin her tarafında çok güzel ve bilhassa yazları buz gibi soğuk menba suları vardır. Arazi çam ormanlarıyla örtülü olduğu için menba sularının güzel çam kokusunu hissetmek insana bir zevk verir.

Reşadiye Hamidiye adı ile anılan ve bağı 58 parça köyden ibaret İskefsür adını taşıyan ve merkezi bidayeten Hasanşeyh ve bilâhare Keçiköyde idare edilmekte iken: görülen lüzuma binaen, Niksar, Tokat, Hafik Koyulhisardan da bazı köyler alınmak suretiyle 1323 yılı Temmuz ayında ve yine İskefsür adı ile kaza haline it-

hal olunmuş ve kaza merkezi de şimdiki bulunduğu yerde Şarkikarahisar Mutasarrıflığına bağlı olmak suretile idaresi kararlaştırılmıştır,

Bir müddet Karahisar Mutasarrıflığına bağlılığını muhafaza ettikten sonra bilâhare yakınlığı, ticari ve ekonomik münasebetleri dolayısıyla Tokada bağlanmıştı.

1329 yılından evvel Niksara bağlı Büşürüm nahiyesi 1323 yılında yeni kurulan İskefsür ve bilâhare Reşadiye adını aldıktan sonra ve Büşürümün de Niksarin uzağında bulunması hasebiyle Büşürümün merkez olması kararlaştırılmış ve nihayet bir müddet sonra kaza merkezi şimdiki Bereketli (Ermeni) bucağına, kaldırılmıştır.

Son nüfus durumuna göre ilçenin genel nüfusu 20.288 i kadın, 19.831 i erkek olmak üzere 40.119 olup senelik artış nisbeti binde onsekizdir. 150 hanesi ve dağınık bir halde dört mahallesi bulunan kaza merkezinin 1258 nüfusu vardır. Kaza merkezi 939 yer sarsıntısından evvel Kelkit ırmağının hemen kuzeyinde kurulmuşken bu sarsıntıyı müteakip, bu arazide bina kurmak jeologlar tarafından mahzurlu görülmüş ve ilçe merkezi eski kasabanın 600 metre kuzeyine alınmıştır. Kasabanın kurulduğu bu mahalleye Osmaniye Mahallesi adı verilmektedir. Bundan başka dağınık olarak Muday, Soğukpınar ve ağcakolay isimlerini taşıyan üç mahallesi daha vardır. Bu mahallelerin Osmaniye mahallesine uzaklığı 2-5 kilometre mesafedir. Belediye hududu içinde olmasına rağmen köy mesabesinde dir.

İlçe halkının bir kısmı önceleri Rum ve Ermenilerden müteşekkil ise de şimdi bunlardan hemen hiç bakiye kalmamış ve hâlis Türk ırkı hâkim olmuştur. Biskincik köyü kürtlerinden Badıllı aşiretine mensup bazı kürt aileleri buralara iskân edilmiş ise de onlardan kalan da pek azdır.

İçişleri teşkilâtı: Kaymakam, bir bucak müdürü, bir tahrirat kâtibi, bir nüfus memuru, bir nüfus kâtibi, bir odacıdan,

Adalet teşkilâtı: Bir C. Savcısı, bir ceza ve hukuk

yargıcı, bir yargıç yardımcısı (sorgu yargıcı), bir başkâtip (noter işlerine de bakar), iki zabıt kâtibi, bir mübaşir, bir gardiyan, iki odacıdan,

Askerlik şubesi: Bir başkan (yarbay), bir muamele memuru (üsteğmen),

Jandarma teşkilâtı: Bir bölük komutanı, bir başgedikli, iki onbaşı

Belediye teşkilâtı: Bir başkan, bir muhasip, bir kâtip, bir ebe, iki tahsildar, bir zabıta memuru, bir odacı,

Tapu dairesi: Bir tapu sicil memuru,

Maliye teşkilâtı: Bir malmüdürü, bir gelir memuru, bir tahsil memuru, bir veznedar, iki tahsildar, bir odacı,

Özel idare: Bir özel idare memuru, bir gelir memuru iki tahsilât memuru, bir köy bürosu kâtibi (kaymakamlıkta çalışır), üç tahsildar, bir odacı,

Sağlık teşkilâtı: Bir hükümet tabibi, bir merkez sağlık memuru, bir seyyar sağlık memuru, bir Bereketli köyler grup ebesi, bir odacı,

Millî Eğitim teşkilâtı: Bir millî eğitim memuru (Başöğretmen), 4 öğretmen, bir hademe,

Orman teşkilâtı: Bir bölge şefi, bir muhasebeci, iki kâtip, yedi bakım memuru, bir mekkâreci (seyis), bir odacı,

Tarım teşkilâtı: Bir tarım öğretmeni, bir stajiyer öğretmen,

Veteriner: Bir veteriner fen memuru,

P.T.T. teşkilâtı: Bir müdür, iki dağıtıcı, üç bakıcı,

Tekel teşkilâtı: Bir memur, bir odacı,

Evkaf: Bir müftüden ibarettir.

İlçe dahilinde Niksar-Reşadiye ve Reşadiye-Koyulhisar arasında 43 kilometrelik şose mevcut olup, tamamıyla tamire muhtaçtır, şose, Koyulhisardan başlayarak Niksara bağlı Kelkit ırmağını takip eder, bazı yerlerde ırmağı keser. Buralarda ahşap köprüler vardır. Bu yoldan yaz mevsiminde her nevi vesait işlemekte ise de, kış mevsiminde fennî vesait harekâtı nadir olmakla beraber, Sivas-Tokat arasındaki Çamlıbel geçidi kapandığında bü-

tün Sivas, Koyulhisar, Suşehri, Mesudiye, Zara ve diğer kazaların vesaitleri bu yolu takiben Tokat ve Samsuna geçerler. Bu bakımdan büyük bir önemi haizdir.

Erzurumdan garba uzayan bir şose olmak itirabiyle askerî ve sevkulceyş bakımından yeniden yapılması ele alınmak üzeredir. Halen bozuk olan kısımlar il bütçesinden ayrılan ufak bir pay ile tamirat yapılmakta ve mükellef ameleden de büyük istifadeler sağlanmaktadır.

Reşadiye, deprem bölgesinde olduğundan ve arazi daima heyelan etmekte bulunduğundan, şose mütemediyen kaymakta ve her gün tamire ihtiyaç göstermektedir.

İlçe dahilinde 112 Km. lik köy yolu mevcut olup, bunlardan Reşadiye-Bereketli arasında yazın her nevi vesait işleyebilir. Kışın ise çalışamaz. Reşadiye-Çilehane, Bereketli-Başçiftlik, Başçiftlik-Bozcalı, Bozcalı-Baydarlı, Kovanı-Baydarlı, Çilehane-Zora arasındaki köy yolunda ancak yazın küçük çapta motörlü araçlar (jip gibi) işleyebilir.

İlçenin, il merkezi (Almus bucağı), Niksar ve Koyulhisar ilçeleri ve Bereketli, Baydarlı, Dutdibi, Kündür, Tıgnıs köylerine telefon hattı mevcut olup, bu hatların uzunluğu 135 Km. dir. Telefon santrali ve hatların bakım ve idaresi jandarma birliği tarafından temin edilmektedir. Ayrıca Niksar ve Koyulhisar'la bağlılık sağlayan P.T.T. muhabere teşkilâtı da vardır.

İlçe merkezinden 5 Km. mesafede bulunan menba suyu 939 yer sarsıntısından sonra belediye tarafından künk ve demir boru ile kasaba merkezine getirilmiştir. Ayrıca kasabanın 300 metre kuzeyinde bulunan miktarı az olan bir menba suyu açıkta akmakta olup, fazla kireçli olduğundan kullanma ve bahçe suyu olarak faydalanılmaktadır. Belediye, tazyikli su getirmek için teşebbüse geçmiş ve su projeleri yüksek mühendis tarafından ikmal edilerek Bayındırlık Bakanlığınca tasdik edilmiştir. Asker ailelerindeki fondan Bakanlıkça yardım sağlandığı taktirde kasaba tazyikli suya kavuşacaktır.

Köylerde, tahlil edilmiş demir boru ve künk içinde

getirilmiş sular yoksa da (Avlon) tâbir edilen ve kireç ile çimento ve kumun karıştırılması suretiyle güzel suyolları vardır. Hemen her köyde kaynak halinde gayet güzel menba suları vardır. Bilhassa Kızılcaveren, Başçiftlik, Bereketli, Tilemse, Kovanı, Meğdün, İbrahimşeyh, Körtolos, Ferekse, İdrin, Yavara, Finifis köylerinin suları yazın en sıcak ayında bile soğukluğunu muhafaza eder.

İlçe merkezinde, 939 yer sarsıntısında yıkılan hükümet konağı yerine, yer sarsıntısı ödeneğinden 300.000 lira sarfiyle zamanında bir hükümet konağı yapılmış ve dağınk bir şekilde bulunan devlet dairelerinin hepsini de bir araya toplamıştır. 945 yılında 10.000 lira sarfile belediye tarafından bir belediye binası yaptırılmıştır. Binanın batısında bir belediye parkı mevcut olup, zamanında tesviye ettirilmiş ağaçlandırılmış ve çiçeklendirilmiştir. Kasaba imâr plânına göre yeniden kurulmakta olduğundan, evler plâna uydurulmakta ve plân üzerinde önemle durulmaktadır.

1 — Hükümet konağının önünde, bir Cumhuriyet alanı mevcut olup, yeni yetişen çamlarla süslüdür.

2 — Arazi ormanlık olduğu için kasabanın evleri zelzele kanun ve talimatnamesine uygun olarak bir bodrum üzerine kurulmuş tek katlı ahşap binalardır. Sıhhi şartları haiz olup, üzerleri bütün kiremittir.

3 — Köylerde mevcut binalar, ekseriyetle; keresteleri üst üste koymak suretiyle ve uçları birbirine bağlamalı ahşap ve damları topraktır. Köy evlerinin pek azı sıhhi şartları haiz ve hemen hepsinde tavan ve cam yoktur.

4 — Köylerde, Köy Kanununun istediği cadde ve sokaklar mevcut değildir. Bunların yaptırılması ele alınmış vaziyettedir.

İlçede itfaiye teşkilâtı namına bir tulumbadan başka bir şey yoktur.

İlçede ve köylerinde fabrika yoktur. Aşağı yukarı her köyde su ile işleyen bir değirmen bulunur. Arazi dağlık ve ormanlık olduğu için buğday, arpa çavdar, mısır gibi zerriyat maddeleri halkın karnını doyuracak durumda

değildir. Yalnız patates, ceviz, kereste gibi maddelerden ufak tefek gelir sağlarlar. İlçede Ziraat Bankası yoktur. Merkezde her hafta, Pazartesi günleri pazar kurulur, panayır yoktur. Ayrıca kasaba merkezinden 20 Km. mesafede bulunan Demircili köyünün 5 Km. kuzeyinde Selemen denilen mevkide ayrıca yaz günlerinde ve Perşembe günü Selemen kır pazarı kurulur. Bu pazarda bilhassa canlı hayvan alım satımı, yağ, peynir, deri, yün ve emsali satışları çok hararetli olur.

Kasaba köylerinde bulunan ve köylünün sabun yerine kullandığı kil, bu ilçede pek mebzuldür. Gölköy, Koyulhisar, Niksar, Tokat, Hafik ve diğer ilçeler köylüleri buradan at ve merkeplerle yığın yığın, yük yük kil satın alırlar. Bunun merkep yükü 50 ve at yükü 100 kuruş olup, köylüye ve köy sandığına esaslı bir gelir temin etmektedir. Kasabada mühim madenler yoktur. Maden Tetkik Arama Enstitüsünden gelen maden mühendisleri ilçenin muhtelif bölgelerinde aramalar yapmışlardır.

İlçenin hemen her bölgesi ormanlar ve korularla kaplıdır. Ormanlar 100.000 hektarlık bir sahayı işgal etmiştir. Çam, meşe, köknar, karaağaç, kayın en fazla, bulunan ağaç cinsleri olup bilhassa kayın istihsalı çok fazladır. Köylü, ormanları harap etmek suretiyle daima tarla açmaktadır. Toprak çok verimsiz olduğu için, istihsal vasatı bire dördtür. Ziraat usulleri iptidai bir şekilde olup karasapan kullanılmaktadır. Patates ziraatı önde olup başlıca ihraç maddesidir.

İlçede; 46.245 koyun, 76.884 kılkeçi, 27.240 sığır, 821 at, 4.290 merkep olup, hayvanlarda en çok görülen hastalıklar şarbon, çiçektir. Hayvan hastalığına sık sık tesadüf edilmez. Canlı hayvan satışlarından ve bunlara müteallik maddelerden bir hayli gelir sağlanır.

Biri merkezde, on dördü köylerde olmak üzere ilçe de onbeş tane beş sınıflı ilkököl ve ayrıca altı köyünde de üç sınıflı eğitimli köy okulu vardır, ilk tahsil çağında 3.000 çocuk olup, bunlardan 425 kız ve 1.437 erkek okula devam etmektedir. 947-948 ders yılı sonunda 155 çocuk

mezun olmuştur. İlkokul binaları 323 tip plâna uygundur. Altı köyde öğretmen evi vardır. 948 yılı içinde, müessesese, köy sandıkları ve hayır sahipleri tarafından 150 çocuk giydirilmiştir.

İlçede resmî ve hususi hastahane yoktur. Özel idareye ait dört yataklı bir dispanser vardır. Eczane yoktur. Sıtma ve frengi teşkilâtı yoktur.

Başta gelen hastalıklar frengi, sıtma, akciğer veremi, kış mevsiminde grip, zatürree, kızamıktır. Kasabada bataklik yoktur. Kanalizasyon teşkilâtı da yoktur. Helalarda septik çukur usulü taammüm etmiştir. Bu kuyuların fennî ve zararsız bir şekilde yaptırılmasına çalışılmaktadır. Köylerdeki helâ çukurları da Köy Kanununa göre takip edilmektedir. Merkezde bir genel helâ vardır. Kelkit kenarında basit bir mezbaha vardır. Köy mezarlıklarının hiçbirinin etrafı çevrili değildir. Köy Kanununa göre takip olunmaktadır. Kasaba mezarlığının etrafı duvarla çevrilidir. Belediyeye ait merkepli bir çöpü mevcuttur. İlçe merkezinde belediyeeye ait bir otelin temeli atılmıştır. Büyük bir han vardır. Çermik hamamı namıyla anılan belediyeeye ait bir kaplıca mevcuttur. Bilhassa romatizma ve cilt hastalıkları için müessir olan bu kaplıcaya civar kaza ve vilâyetlerden pek çok gelen olur. İki lokanta, üç kahve, elli kadar dükkânı vardır.

Halk ekseriyetle ziraat, hayvancılık, kerestecilikle uğraşır. Maişetini temin edemiyen halk taşrada çalışmak suretiyle çoluk çocuğunun rızkını temin eder. Bilhassa Ankara, İstanbul, Samsun, Ordu, Tokat ve dolaylarında çalışanlar pek çoktur. Hemen hemen bu bölgelerin hamamlarının hepsinde çalışan tellâklar (müstahdemler), çöpçüler ve odacılar Reşadiyelidir. Kızılcaveren, Yavara, Tavara, Finifis köyleri odacıları ile meşhurdur. Baydarlı, Demircili mıntakası köylüleri güzün Samsun ve havalisine aile ve hayvanları ile beraber göç ederler ve ilkbaharda gelirler. Üç dört ay yazı geçirip yine giderler. 33 haneli Demircili köyünde 948 yılının kış ayında muhtar, iki üye ve iki bekçi ve üç köylüden başka hepsi de göç etmişlerdir

İlçe sakinlerinden erkekler ekseriyetle, ceket pantolon ve bir kısıra halk ile köylü kilot pantolon, muhtelif renkte ceket, kasket, potin, yemeni, çarık giyerler. Köylünün bir kısmı elbisesini kendisi dokur ve kendisi dikerek yerli bir kıyafet taşır. Köylü kadınlar uzun ve bol entari giyerler. Yüzleri ve başları örtülüdür. Kasaba kadınları manto giyerler ve eşarp kullanırlar.

Halkın başlıca eğlencesi av, güreş saz ve millî oyun ve halaylardır. Asayişe müessir hadiseler araziden doğar. Kız kaçırma vak'aları çoktur denilebilir. Halkı alkol kullanmaz. Kumarı da sevmezler. Misafirperverlikte eşlerine çok az tesadüf edilir.

_____oOo_____

YENİ KANUN ÜZERİNDE DÜŞÜNCELER

Yazan: H. Metin

Senelerdir çalışarak hazırlanmış ve şimdiye kadar halkın şikâyetleri ile meslek mensuplarının müzminleşmiş dertleri gözönünde tutularak tedvin edilmiş bulunan yeni İl idaresi Kanunu maksadı temin etmiş midir?

Bu suale şüphesiz hemen bir cevap vermek kolay olmayacaktır. Hükümet üç sene evvel birinci idareciler kongresini toplıyarak hazırlattığı tasarının tatbikatçılar tarafından münakaşa edilmesini temin etmiş, bu arada ilim otoritelerinin de fikrini almış, nihayet olgun hale geldiğine kaani olduktan sonra bu tasarıyı meclise tevdi eylemiştir. Bu kadar ciddi bir çalışmanın ve halk ve memleket işlerinin yerinde ve çabuk görülmesi endişesinin eseri olan kanun, Anayasanın yetki genişliği prensibini nazara alarak illerde merkezin tek ajanı olarak bulunacak valilik müessesenin, son zamanlarda kanunlardan değil belki sadece tarih ve an'anelerden aldığı otorite ve selâhiyetlerini ihtiyaçlara uygun olarak tevsi ve tesbit etmek istemiştir. Cumhuriyet devrinin birinci İl İdaresi Kanunu da, Memurin Kanunu ile birlikte, valilere bir takım selâhiyetler tanıdı. Fakat, birinci idareciler kongresindeki bu tasarıyı tetkike memur komisyonun raporunda da belirtildiği gibi, bu selâhiyetler birer birer alınmağa çabalanmış ve hemen birçoğu da müteakip kanunlar geri alınmıştı. Bu sıralarda merkez dairelerinin bu husustaki taassuplarının garip tezahürlerine şahit olmuştuk. Son zamanlarda valinin elinde nasılsa kalan, memura 8 günlük izin verme yetkisini bile bir müstakil umum müdürlük 946 da yaptığı bir tamimle yürümez bir hale getirmeğe çalışmış, fakat verdiğimiz menfi cevaba karşı ısrar etmemek dürendişliğini göstermişti.

Taşra idaresinde mütemadi bir sızıltı mevzuu olan bu hal nihayet bu kanunla önlenmek istendi. “Mahallî imkân ve şartlarla temini mümkün olan bazı hizmetlerin yetki noksanlığı yüzünden yapılamadığı veya geciktiği bir hakikattir. Halkımız, yapılması malî takatimizin dışında ve imkânsız bulunan işleri kolayca takdir etmekte, fakat görülmesi mümkün olan hizmetlerin yapılmamasını veya gecikmesini idare âmirlerinin bir kusuru olarak görmektedir. Kendi tesirlerinden mütevellit olmayan bu görüş ve anlayışa idare âmirlerini muhatap kılmamak ve halk hizmetlerini de zamanında görmek lüzumu üzerinde duran komisyonumuz, bu aksamanın neden doğmakta olduğunu araştırmış, genişliyen umumî ve mahallî hizmetlerin ilde murakıbbı ve nâzımı olması gereken valilerin mer’î kanunlarda mevcut yetkilerinin kifayetsiz olduğu kanaatine vararak bu mevzuda hükümler tedvinini zarurî görmüş ve kanundaki yetki noksanlığını bu tasarı ile doldurmağa çalışmıştır...” Birinci idareciler kongresi komisyonu raporundan aldığımız bu satırları, Kanunun tedvin sebebinin pek güzel izah etmektedir: “..Kamu hizmetlerinin teşkilâtında meydana gelen bu yeni gelişme ve genişlemeler neticesinde temerküze mani olmak ve bu esasın yürürlüğünü korumak ve tatbikatını yapmak için de il, ilçe ve bucaklardaki idare üstlerinin görev ve yetkilerinin düzenlenmesi, kuvvetlendirilmesi, muhtelif özel kanunlarla geri alınmış veya ahengi bozulmuş görev ve yetkilerinin iadesi, İl Genel idaresini düzenliyen hükümlerin yeni baştan gözden geçirilmesini gerektirmiş ve tasarı bu amaçlara ulaşmak maksadı ile hazırlanmıştır.” diyen hükümet gerekçesi de kongre düşüncesini teyit eylemektedir. Şimdi, tedvin sebebinin en güzel ifadelerini yukarıdaki satırlarda bulan kanunumuzun burada münakaşa etmek istediğimiz İl idaresi matlaplı ikinci bölümünü gözden geçirelim.

Büyük Mecliste de hayli müzakere ve tadillerden sonra kabul edilen metni tetkik edersek kanunun valiyi

ildeki Devlet teşkilâtı üzerinde iki türlü yetki tanıdığını görürüz: Teftiş ve murakabe ile emir vermek. İkinci yetki memur tâyin veya nakli gibi esaslı bölümleri de muhtevi olduğu halde birincisi sadece teftişe münhasır kalmaktadır. Bu bölümde yer almış bulunan dördüncü madde valiyi, il genel idaresinin başı ve mercii olarak göstermektedir. İşte bizim de anlamak istediğimiz tâbir budur. İl genel idaresi nedir? Hangi daireler bu tâbirin içinde, hangileri dışındadır? Bu suali pek basit telâkki edebilecek kimselere hemen haber verelim ki kanunu hazırlayan ve şimdi de tatbik mevkiinde bulunan hükümet, yani bakanlıklar, dahi aşağıda belirteceğimiz gibi, bu tabir üzerinde henüz tam bir anlaşmaya varamamışlardır.

Tabirin ehemmiyeti valinin yukarıda işaret ettiğimiz yetkilerden hangisini hangi daireler üzerinde kullanabileceğinin kıstası olmasından doğmaktadır. Filhakika vali, il genel idaresi tâbiri dışında kalan devlet daireleri üzerinde ancak bir denetim ve gözetim (Teftiş ve Murakabe) yetkisi kullanabilecektir. Herhangi bir iş yerinde de valinin hâiz olduğu bu yetkinin (II. maddenin E. fıkrası) yukarıya aldığımız kanunun tedvin sebebinin izah eden satırların ifade ettiği görüş zaviyesinden mütalâası halinde ortaya bir yenilik getirmediği görülmektedir. Bu yetkiyi daha açık olarak ifade eden 13. madde aynen şöyledir: “Madde 13— Vali, (4. maddenin son fıkrasında belirtilen adlî ve askerî daireler hariç) Bakanlıklar ve tüzel kişiliği hâiz genel müdürlüklerin il teşkilâtında çalışan bütün memur ve müstahdemlerin en büyük âmiridir.

Bu sıfatla :

- A) Memur ve müstahdemlerin çalışmalarına nezaret eder.
- B) Teşkilâtın işlemlerini denetler.
- C) Uyarma, kınama ve beş günlüğe kadar aylıktan kesme cezaları vererek uygular. Daha ağır disiplin cezaları verilmesi için özel kanunu hükümlerine göre teklif ve taleplerde bulunabilir.

Yetkili disiplin mercileri valinin teklif ve talebini inceliyerek bir karara bağlamağa mecburdur.

Valilerce re'sen verilen uyarma ve kınama cezaları kesindir. Bunlar aleyhine İdarî ve adli kazaya müracaat olunamaz. Uyarma ve kınama cezaları tebliğ tarihinden; aylıktan kesme cezası kesinleştiği tarihten itibaren sicille geçer.

Ç) Tayinleri merkeze ait il memurlarının yıllık mezuniyetleri valiliğin iş'arı üzerine mensup oldukları bakanlık veya tüzel kişiliği hâiz genel müdürlükçe verilir. Bu memurlara acele hallerde valilerce 15 güne kadar mezuniyet verilir ve ilgili makamlara bildirilir.

D) Valiler emir ve denetimi altında bulunan teşkilâtın aldığı kararla yaptığı muamelelerden şikâyet edenlerin müracaatlarını tetkik eder; memurun haksız veya kanunsuz muamelelerini görürse hakkında kanunî muameleye başvurur. İnceleme neticesinde vardığı sonuca göre alacağı kararı derhal tatbik ettirir ve ilgilie bildirir.”

Görülüyor ki buradaki hükümlerin eskisinden farkı sadece itirazı kabil beş günlüğe kadar aylık kesme cezası verme yetkisinin tanınması ve eskiden Memurin Kanunu ile sekiz gün olan izin verme yetkisinin 15 güne çıkarılmış bulunmasıdır. Yukarıda aldığımız gerekçelerde belirtilen eksikliklerin bu hükümlerle giderilecekleri biraz şüpheli görülmektedir. Bunlar ancak sarıh icra yetkileri ile düzeltilebilir. Müfettişlerin her gittikleri yerde bir evvelki teftiş lâyihasında yazılı noksanların çoğunun tekerrür ettiğini görmekte olmaları da bu görüşümüzü teyit eder. Halbuki bir valinin sakat gördüğü bir muameleyi derhal düzeltbilmesi ancak kanunun 4, 8 ve 9 uncu maddelerdeki yetkilerin istimali ile mümkündür. İşte bu suretle il genel idaresi tâbirinin ehemmiyeti anlaşılmiş bulunmaktadır. Çünkü kanunun valiye tanıdığı, teftiş ve murakabe dışındaki doğrudan doğruya kendisine bağlı olan dairelere emir verme, memur tâyin ve nakil etme yetkisi ki bunların çoğu eskiden mevcut iken bi-

lâhare alınan ve bu kanunla yeniden yaşatılan hükümlerdir yalnız il genel idaresi teşkilâtına münhasırdır.

Bu tabirin akademik tarifini yapmak bir maksat sağlayamayacaktır. Bakanlıklar tatbikatta hangi teşkilâtını genel idareden saymazsa valinin o idare üzerinde yalnız mahdut teftiş ve murakabe hakkı kalmış olacaktır. Tasarıda “illerde kamu hizmetleri il, ilçe, Bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenir” şeklinde serdedilmiş olan madde, birinci müzakeresi sırasında “illerde genel idare teşkilâtı il, ilçe, Bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenir” şeklinde değiştirilmiştir. Bu değiştirilme tarzından istifade eden birçok daireler bu tâbir şumulünden çıkmak için mütemadiyen Bakanlıklarına tamimler yaptırmakta ve buna sebep olarak ta çoğu bir ilden fazla ile sâri bir teşkilâta sahip olduklarını ileri sürmektedirler. Muhterem hocam Sıddık Sami Onar da tasarı üzerinde yaptığı tetkiklerin sonunda valinin emrine girmesi gereken yerler hakkında şu mütalâada bulunmaktadır: “..Fakat bir vilâyet bölgesinde o bölgeye ait hizmetleri görmek üzere değil, doğrudan doğruya merkeze ait hizmetleri görmek üzere kurulan, hatta başlarında bulunan ajanlara tevsii mezuniyet esası dairesinde selâhiyet verilmiş bulunan dairelerle, hizmet ademi merkeziyeti halinde idare edilen kurumlar da vardır. Bunların doğrudan doğruya vilâyet işleri ile hiçbir alâkası yoktur. Fakat bütün ülkeye şamildir. Asıl yerleri merkez olmakla beraber muhtelif düşüncelerle ülkenin başka noktalarında kurulmuşlardır. Meselâ Sıhhat Bakanlığına bağ ve vazifesi memleket için aşî istihali olan bir enstitü, görülen lüzum üzerine Bursada, Eskişehirde kurulmuş olabilir. Maarif Bakanlığının yurdun bir noktasında vazifesi bütün memlekete şamil bir meteoroloji istasyonu ve teşkilâtı kurar. Bunların başına da merkezden umum müdürler yetkisini hâiz mütehassıs birer büyük memur konulabilir. Muhtelif bakanlıkların her yerde böyle istisnâî teşekkülleri vardır ve bulunabilir, vilâyetin normal hizmet

ve vazifeleri dışında kalan bu teşkilâtla valilerin ne alâkası olabilir? Valileri, vazifeleri vilâyet hududunu aşan ve başlarında geniş yetkili büyük memurlar bulunan bu teşkilâtın da hiyerarşik âmiri saymak ve bu işlere müdahale ettirmek, kanaatimce bir ifrattır. Valilere böyle bir yetki tanınmasının salâhiyet çarpışmasına, ihtisas icaplarına aykırı durumlar husulüne meydan vermesi çok mümkündür ve zararlıdır.

Aynı düşünce, birer hizmet ademi merkeziyet kurumu olan âmme müesseseleri ve bilhassa İktisadî devlet teşekkülleri hakkında da varittir. Bu kurumların arzettikleri hususilik kendilerinin merkezin bile hiyerarşik mürakabesi dışında kalmasını ve hususî bir teşkilâtla muhtar ve yetkili organlarla idare edilmesini, hatta bütçelerinin bile normal murakabe dışında kalmasını icap ettirmiştir. Bu itibarla merkezin o bölgeye ait hizmetlerinin icra vasıtası ve nâzımı olan valilerin merkeze karşı İdarî ve malî muhtariyeti hâiz bulunan bu müesseselere müdahale ettirilmesi bunların kuruluşundaki esas ve icaplarla telif edilemez.” İktisadî devlet teşekkülleri ile hocamın verdikleri misallere göre hakikaten bütün memleket için hizmet gören müesseselere bir istisna tanımak elbette lâzımdır. Ancak sadece bir ilden fazla ile sâri bir devlet teşkilâtını, sırf bu vasfından dolayı, il genel idaresi tabirinden çıkarmak kanunun ruhuna uymayacaktır. Çünkü bu hal çok defa hizmetin hususiyetinden ziyade hizmeti ifa kolaylığından ileri gelmekte bakanlıklar yavaş yavaş bu yola gitmeyi tercih etmektedirler. Bu kanunun hükümlerinden sıyrılmak için bundan sonra da bu yolda hareketle beklenir. Nitekim, gazetelerden öğrendiğimize göre, Tarım bakanlığı hazırlamakta olduğu yeni teşkilât kanununda tarım başmüdürlükleri ihdasını derpiş etmektedir. Halen veteriner başmüdürlüklerini bu kanun dışında telâkki eden Bakanlık, bu suretle tarım teşkilâtını da aynı şekilde tamamen kendisine bağlayacaktır.

Bunun mânası bu dairelerin aksayan tarafları olursa valinin buna müdahale edip düzeltmek yolunda bir emir

verememesi, ancak memurlarının sabah akşam daireye giriş çıkışlarını kontrol edebilmesi demektir. Bugüne kadar il genel idaresi dışına çıkarılan daireler şunlardır : Gümrük teşkilâtı, P. T. T. idaresi, Tekel Genel Müdürlüğü, Devlet Demiryolları, Bayındırlık demir yolu baş müdürlükleri ve limanlar bölge müdürlükleri, yapı ve imar bölge müdürlükleri, su işleri şube müdürlükleri, şose ve köprüler bölge müdürlükleri, tohum islâh ve üretme istasyonları ve çiftlikleri, Fidan ve Bağcılık istasyonları, inekhaneler ve aygır islâh istasyonları, boğa bakım ve büyütme istasyonları, bakteriyoloji enstitüleri, Devlet çiftlikleri, ziraî kombina atölyeleri, haralar, Bakanlık aygır depoları, bölge laboratuvarları, hayvan hastahaneleri, ziraat okulları, hayvan sağlık memurları ve nalbant okulu, bölge ziraat ve mücadele baş müdürlük, mütehassıs, müfettiş ve müdürlükleri, bölge veteriner baş müdürlükleri, bölge jooteknî mücadele ve besin kontrol mütehassıs ve organizatörlükleri; gümrük ve tahaffuzhane baş müdür ve mütehassıs veterinerlikleri. Görülüyor ki bunların içinde hocamın misaline uyan ve hakikaten il genel idaresi tâbirine giremeyecek yerler kadar gördükleri iş tamamen il hizmeti olan âmme müesseseleri de yer almaktadır. Meselâ Gümrük Muhafaza kuvvetleri bir özel zabıta olduğu için, valinin emrinde olduğu halde, Gümrük teknik teşkilâtı ki mahiyeti itibariyle defterdarlığın bir şubesi olmaktan hiçte ileri değildir. İl genel idaresi tabirinden çıkarılmaktadır. Bunun tek sebebi de bu teşkilâtın birden fazla ile sâri olmasıdır. Halbuki kanunun 9. maddesinin H bendi, valiye, devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsili hususunda re'sen tedbir alıp uygulama yetkisi tanımaktadır. Gümrük ve Tekel hâsılatı da birer devlet geliri olduğuna göre bakanlığın bu hususu yeniden tetkik ettirmesi muvafık olacaktır. Bu durumda yarın her Bakanlık illerdeki teşkilatını değiştirirse-ki bunun için hiçbir hizmet icabı nazara alınmadığı tapu idaresinin durumundan kolaylıkla anlaşılır. Vali ilde bir genel müfettiş olarak kalacak demektir. Kaldı ki meselâ Tarım Ba-

kanlığı ziraat okullarını da-hangi vasıflarına göre olduğu bilinemez bir kıstasla -bu kanun şumulünden çıkarırken Millî Eğitim Bakanlığının bir tamimle her derecedeki okulları ile hizmeti olarak mütalâa etmemesi de düşünülebilir. Hâlbuki kanunun 8. maddesinin A. fıkrasındaki (lise, orta ve o dereceli okul) tabirine ziraat okulları girmeyecekse hangileri girebilecektir?

Bu izahımızla Bakanlıkların yine eski şekle dönmek temayüllerine işaret etmek istiyoruz Kanaatimizce bu kanunun, kuruluş kanunlarında “Merkeze bağlıdır” hükmü sarahaten bulunmayan dairelere teşmil edilmesi suretiyle böyle indi tefsirlere meydan bırakmaması gerekirdi. Böyle çok umumî tabirlerin her zaman faydalı olmadığı, bazan haşiv yapmaktan çekinilmeyerek her hususun kanunla açıkça belirtilmesi icap ettiğine başka bir yazımızda da temas etmiştik (1).

Tâbir hakkındaki umumî görüşümüzü belirttikten sonra şimdi de Bakanlıkların anlaşamadığı noktalara geelim. Kanunun henüz neşri sıralarında İçişleri Bakanlığı idareciler arasında bir anket yaparak kanunun tavzihe muhtaç noktaları hakkında mütalâalarının bildirilmesini istemişti. O zaman sorulan hususlara mütedair illere yazdığı sualli cevaplı uzun bir yazıda Bakanlığımız bu kanun üzerindeki görüşünü açıklamış bulunmaktadır. Buna göre:

1— 9 uncu maddenin G fıkrasına giren memurlar, yalnız il çevresinde vazifeli idare ve müesseselerin memurlarıdır. (21 No.lu Cevap).

2— Merkezi herhangi bir il çevresinde bulunan müdürlük, başmüdürlük gibi bölge teşkilâtı âmirlerinin o ile ait muhabereleleri o il kanalı ile yapılacaktır. Bölge merkezi dışındaki illerin muhaberelelerinde ise gecikme olmamak için valilerce o müdürlük veya başmüdürlüklere imza yetkisi verilir. (60 No. Cevap).

3— Her teşkilâtın başında bulunanlar idare şube

(1) İdare dergisi, Sayı: 192.

başkanı sıfatını haizdirler. İlçedeki sıtma mücadele tabipleri de bu sebeple idare şube başkanıdırlar (40 No. Cevap).

4—Orman teşkilâtı, tamamen İl İdaresi Kanunu için de mütalâa edilecektir (En son fıkra).

Bahsi çok uzatmadan bu görüşe aykırı olanları tetkik edelim.

1— Bayındırlık Bakanlığı 17768 ve Gümrük ve Tekel Bakanlığı 37160 sayılı tamimlerinde birkaç yıl il çevresine şâmil teşkilât mensuplarının da 9. maddenin G bendi gereğince görevlendirileceğini kabul etmekte ve bu mevzuda İçişleri Bakanlığından ayrı bir görüş ileri sürmektedirler.

2— Gümrük ve Tekel Bakanlığı 37160 sayılı tamiminde teşkilâtının birden fazla ile sari olduğu mütaleasile hiçbir memurunun hiçbir yerde idare şube başkanı olmadığını ve muhaberelerinin ilden geçmeyeceğini tasrih etmektedir. Keza Bayındırlık Bakanlığı da İl Bayındırlık Müdürlüklerinden maada ildeki diğer teşkilâtı hakkında aynı görüştedir. Halbuki İçişleri Bakanlığının tamamen aksi mahiyetteki mütalâasını yukarıda gördük.

3— Gümrük ve Tekel Bakanlığı yukarıda da belirtildiği gibi teşkilâtının başında bulunanları idare şube başkanı olarak kabul etmediği gibi sıtma savaş kuruluşu da ilçe sıtma savaş tabiplerinin birinci tezkiye âmiri olarak kaymakamı kabul etmediğine göre kendilerini ilçe idare şube başkanı addetmediğini göstermektedir. Bu görüşler de içişleri Bakanlığının görüşü ile tam bir tezat halindedir.

4 — Orman Genel Müdürlüğü, teşkilâtının 5442 sayılı Kanun şumulü dışında kaldığını ve bu hususta İçişleri Bakanlığı ile temas halinde olduğunu telle bildirmekte olup henüz yeni bir iş'arda bulunmamıştır. İçişleri Bakanlığının aksi mütalâasını ise yukarıda gördük.

Görebildiğimiz bir iki küçük misalin anlattığı bu durumda biz küçük tatbikatçıların hareketlerimizin pek tereddütlü olması tabî görülmelidir.

İl genel idaresi tâbirinin tefsiri hususunda bir küçük müşkül de Memurin Muhakematı Hakkında Kanun tatbikatında meydana gelecektir. Yukarıda izah ettiğimiz gibi kanunun bugünkü tatbikinde idare şube başkanlarının behemahal il genel idaresi tâbiri şümulüne giren teşkilât mensupları arasında olması tezi ikbaldedir. Bu itibarla da il ve ilçelerde bulunacak yüksek dereceli bir müdür, eğer il genel idaresi mensubu değilse, o il veya ilçenin idare kurulu kendisi hakkında ilk tahkikat yapmağa yetkili olmak lâzım gelecektir. Kanaatimizce bu da memur aleyhine bir teminatsızlık meydana getirmektedir. Bu vesile ile bir başka hususa da temas etmeden geçemedik. Verilen bu yetkilerin hemen kanuna alınması pek tabîi mümkün değildir. Fakat daha şimdiden kanuna aykırı addedilebilecek emirlerin isdarına başlanmıştır. Jandarma Genel Komutanlığı, İlçe Jandarma Komutanının Kaymakamdan izin almadan evvel il jandarma komutanından müsaade almasını emretmektedir. Bu, Kaymakamın salahiyetini suiistimal etmesine karşı bir tedbirse pek lüzumsuzdur. Çünkü ilçe asayişinden il jandarma komutanından evvel ve yalnız Kaymakam sorumludur. Eğer bu, bir disiplin tedbiri ise o takdirde sadece alınacak izinlerin hemen bildirilmesi istenmeli idi. Keza ilçe jandarma komutanları ile bütün karakol komutanlarının görevleri başından ayrılırlarken en yakın sıra üstlerinden izin almaları mecburî tutulmaktadır. Yani Kaymakamdan bir vazife emri telâkki eden ilçe jandarma komutanı - en yakın sıra üstü ilde olduğu için - il jandarma komutanını bulup izin alamadığı sebebiyle bu emri yapamayacaktır. Bu, kanuna tamamen aykırı ve pek lüzumsuz bir taassuptur. Esasen tatbikatta hukukî bir kıymet taşımayan bu gibi emirlerin durdurulması ve yenilerinin çıkmasının Bakanlıklarca önlenmesi muvafık olduğu düşünülmektedir.

Bütün bu hususlarda Bakanlıkların resmî izahlarla durumu aydınlatmaları ve bu mevzuda yetkili zevatın düşüncelerimizin yanlış ve noksan taraflarını belirterek müşterek ve doğru tatbikat sağlamaları çok yerinde olacaktır.

TERCÜMELER

BELÇİKA'DA NÜFUS SİCİLLERİNİN TUTULUŞU(1)

Yazan : **H. PİRON**
 Profesieur agrégé de l'enseigne-
 ment moyen directeur au ministère
 de l'intérieur

Çeviren : A.H. Kalkandelen
 Adıyaman Kaymakamı

BÖLÜM : IV.

Komün İdaresinin Vazifeleri - Komün Memurlarının Mesuliyetleri

17. Hizmet İdaresi: Nüfus sicillerinin tutulması işi tekrar genel komün idaresine verilerek échevins'ler ve Bourgmestre'ler heyetinin vazifeleri arasına sokulmuştur. Bununla beraber, servisin idaresi, bilhassa emredici kaideleri muhafaza etmekle mükellef medenî hâl memuruna aittir (30 Aralık 1900 tarihli Kıral Arrété'sinin birinci maddesi ve genel talimatlar; madde: 1).

Böylece müteakbil olarak kontrol edilen - nüfus ve medenî hâl - her iki servis birleşti ve bundan, iki muhtelif idare altında bulunmaktan daha garantili tam bir netice hasıl oldu.

18. Echevinal Heyetinin Vazifesi: Heyet, tutulmuş olan sicillerin tertip ve tanzimini kontrol ve tertip ve tanzimin yapılmasına nezaret eder, o yine, organizasyon ve genel düzene müteallik meseleleri tanzim eder ve nüfus sicillerini tutmakla mükellef memurları tayin eder. O, resmî bir tescil veya resmî bir terkin yaptırmak hususunda daha az yetkilidir (30 Aralık 1900 tarihli Kıral Arrété'sinin birinci maddesinin ikinci fıkrası, 17 ve 18.

(1) Baş tarafı 200 ve 201 sayılı İdare Dergisi'ndedir.

Genel talimatlar : madde : 44 ve 50).

19. Medenî Hâl Memurunun Vazifesi: Medenî hâl sicillerinde olduğu gibi, bütün nüfus sicillerinin korunması ile de bir memur vazifelendirilmiştir ki bu memur “Medenî Hâl Memuru”dur. O, bununla beraber:

1) Sicil defterlerini numaralamak, parafe etmek yahut damgalamak (Genel talimatlar; madde: 60).

2) Yerleşme yahut ikametgâh değiştirmesi hallerinde halkın bildirimlerini kabul etmek ve zaptetmek,

3) Sertifikaları ve ikametgâh değiştirme beyanlarını imzalamak (Genel talimatlar; madde : 22 ve 142),

4) Sicillere bütün kayıtların işlenmesine ve sicillerin itina ile ve tam olarak tutulmalarına nezaret etmek,

5) Halkın medenî hâlindeki değişmelerle, terkin ve tescillerin muntazaman nüfus sicillerine işlenmesini temin ve bu işe nezaret etmek (Genel talimatlar; madde : 12).

6) Muhtelif komünler halkı arasında evlenmelerin vukuu halinde mütalâa beyan etmek, karı kocadan yer değiştireceklerin ilgili komün idarelerine bildirim yapmaları lüzumunu kendilerine hatırlatmak (Genel talimatlar; madde: 15).

7) Sicillerin tutuluşu hakkındaki mer’î kanunî hükümlerin tatbikine nezaret etmek ve temin etmek gibi vazifelerin ifası ile de mükellef tutulmuştur.

20. Nüfus Sicillerini Tutmakla Mükellef Memur: Nüfus sicillerinin tutuluşu, her nekadar medenî hâl memuruna tevdi edilmiş ise de, o, medenî hâl servisinin mütemmim bir cüz’ü olmayıp, komünün genel idaresine dahildir. Bunun için, échevins’ler ve bourgmestre’ler heyeti; ister komünün sekreteri ister polis komiseri, ister hususî bir memur olsun; nüfus sicillerinin tutuluşu işini, muvafakatini beyan eden bir memura tahmil edebilirler. O isterse, eğer medenî hâl memuru, aynı zamanda bir komünün memuru ise, yani komün meclisince tâyin yahut échevinal heyetince tevkil edilme halinde, bu hizmeti, me-

denî hâl memuruna da verebilir (Genel talimatlar : madde : 1 ve 17; Haziran 1902 tarih ve 1381 sayılı Bakanlık yazısı).

Hükümet bu işin hangi memura tevdi edilmesi gerektiği meselesine müdahale edemez, fakat sicillerin iyi tutulmaları ve kanunlara, Arrete'lere, nizamname ve talimatnamelere uygun olup olmamalarına nezaret hakkına sahip bulunmaktadır.

Bu ihtiyacın tatmin edilmesi vazifesinin kontrolünün mahallî otoritelere bırakılması çok münasip olur ki bu suretle, tam zamanında nüfus sicilleri; medenî hâl, polis, seçim listeleri, askerlik, yardım ikametgâhı v.s ile hemen irtibat temin ederler (7 Aralık 1892 tarihli Bakanlık tamimi).

Sicillerin tutulması işi ile vazifelendirilen memur, medenî hâl memurunun doğrudan doğruya nezareti altına bırakılmıştır. Fakat nezaret yalnız bu memura inhisar etmeyip heyetin, komünün ücretli memurları ve diğer mahallî polis memurları üzerinde Komün Kanununun 90 ıncı maddesi mucibince bir murakabe hakkı vardır.

Sicillerin tutulması işinde bir memur tâyin edilmek suretiyle vazifelendirilmek istendiğinde, onun tâyini ve azli, medenî hâl memuruna değil, fakat komün meclisine ve tevkil halinde, Komün Kanununun 84, no. 6 ve 85. maddeleri gereğince échevinal heyetine aittir. Küçük komünlerde nüfus yazıcılarının çalışmalarının semeresi, hususî bir önem taşımaktadır. Bu kabil komünlerde yeni sicil yapılmadığı takdirde, bu servise ait yazıları komün sekreterinin deruhte etmesi mutâddır ve komün sekreteri, hiç bir bahane serdetmemek suretiyle bu vazifenin kendisine tevdiini reddedemez (11 Ekim 1901 tarihli ve 1368 sayılı Bakanlık yazısı).

Genel talimatların birinci maddesi mucibince; échevins'ler ve bourgmestre'ler heyeti, aynı şekilde, nüfus sicillerinin tutuluşunu, doğrudan doğruya medenî hâl memurunun idaresi altında olmak üzere polis komiserine tevdiye yetkilidir.

Bu intikali kolaylaştırmak için zaruri tedbirlerin alınması échevinal heyetinin vazifelerindedir. (Komün dergisi; cilt: XI, sahife: 113'e bakınız).

21. Nüfus Servisi Büro Saatleri: Bir nisan 1921 tarihli genel talimatların 13. maddesi; komünler idarelerine, komün binasına yerleştirilmiş olan nüfus bürosunun, hangi günler ve saatlerde halka açık bulunduğunun bir nizamname ile tesbitini emreder.

Büro, en az haftada iki gün ve günde iki saat halka açık bulunmalıdır. Diğer taraftan, büro, halk için en uygun olan saatlerde açık bulunacak şekilde tertiplenmelidir.

22.Echevinal Heyetinin Ve Medenî Hâl Memurunun Mesuliyetleri:

Hususî komiser gönderme, nüfus sicillerinin tutulması heyetin yetkilerindedir. Bu servis, medenî hâl memurunun idaresi altına konulmuştur. Fakat, bu sahada, medenî hâl mevzuunda yetmiş olan medenî hâl memuru, mutlak bir otoriteye sahip değildir.

O, ancak, bir servisin şefi olarak kendisine tevdi edilmiş bulunan salâhiyetlerden, bilhassa; halkın bildirimlerinin kabul edilmesi, sicillerin numaralanması, parafe edilmesi veya markalanması, ikametgâh değiştirme beyannameleri ve sertifikalarının işaretlenmesi gibi hususlardan mes'uldür. Meselâ, resmî bir tescilin ve resmî bir terkinin yapılmasına yalnız heyet selâhiyetli bulunmaktadır.

Komün idaresi, eksiklik vukuunda, - bu genel kaidedir - sahip olduğu yetkiler arasında nüfus sicillerinin tutulmasında bulunan heyete, bir komiser göndermeğe mecburdur.

Medenî hâl memuru, ancak, servisinin çalışmasından ve bizzat - doğrudan doğruya - kendisine ait vazifelerden mes'uldür. O, bundan başka, önemli ihmâl hallerinde, Komün Kanununun 56. maddesi ile öngörülmüş olan disiplin cezalarına da maruzdur.

Bütün bu söylenenlerden çıkan netice : échevinal heyetinin, nüfus sicillerinin iyi bir şekilde tutulmalarından mes'ul olduğudur. Eğer nüfus sicillerinin tutuluşunda hatalar ve kaideye uygunsuzluklar müşahede edilirse, échevinal heyeti, vakit kaybetmeksizin, nüfus sicillerinin yazımı ile vazifeli memuru, hatalarını tashih etmeğe davet edecektir. Eğer tashih mümkün olmazsa, heyet, bu memur hakkında, disiplin cezaları tatbik ve hattâ sicilleri tutmak için yerine bir başka memuru tâyin edecektir. Bu memur komünün sekreteri ise, Komün Kanununun 109. maddesinin sarahatine göre, ancak komün meclisinin de rızası alındıktan sonra hakkında cezai tedbirler tatbik edilebilir.

İhmal, nezaret hatası veya suiistimal ile échevinal heyetince müşahede edilen noksanlar ve kaideye uygunsuzluklar tashih edilmezse bu vaziyetten o, doğrudan doğruya mes'ul olur ve bu halde, bütün işi görmek üzere bir komiser gönderilir.

Nüfus yazımı ile vazifelendirilmiş memur, Komünal Kanunun 88. maddesi gereğince otorite karakteri tasdik edilmemiş bir memurdur.

Hususî bir komiserin gönderilmesine medenî hâl memuru sebebiyet vermiş ise, kendisi durumdan doğrudan doğruya mes'ul olur ve bundan mütevellit masraflar bizzat kendisine terettüp eder. Medenî hâl memuru, bilhassa, sertifikaları ve yer değiştirme beyanlarını imzalamayı, normal haller dışında reddettiğinde, aynı şekilde mes'uliyet kendisine terettüp eder (20 Aralık 1897 gün ve 907 numaralı, 24 Aralık 1906 gün ve 1505 numaralı ve 13 Kasım 1907 gün ve 1511 - 1556 sayılı Bakanlık yazıları).

23. Komün Memurlarının Vazifelerini Kötüye Kullanmaları:

2 Haziran 1856 tarihli Kanunun 56. maddesinde yazılı bulunan (adı geçen maddenin 6. fıkrası) tazminatın, komün memurlarının vazifelerini kötüye kullanmaları ha-

linde tatbik edileceğini, genel talimatların 58. maddesi bildirmektedir.

58 inci madde, aynı şekilde, bilhassa arrétés ve talimatlarla emredilmiş olan sicilleri tutmamak veya kanuni yahut nizami hükümlere bilerek riayet etmemek hallerinde komün memurlarına tatbik edilebilir.

BÖLÜM: V

DAİMİ İKAMETGÂH VE KANUNİ İKAMETGÂH İHTİLAFLARININ TETKİKİ

24. Daimi İkametgâh ile Kanuni İkametgâhın Manaları: Kanun, daimi ikametgâhtan (1) bahsetmiyor. Bununla beraber, genel olarak, daimi ikametgâh ile birçok şahıslardan teşekkül eden aile birliğinin merkezi yahut kendi başına bir aile teşkil eden bir şahsın yaşadığı yer kastedilmektedir. (17 ekim 1920 tarihli bakanlık tamimi).

Muvakkat yahut geçici ikametgâhtan ise; Bir kimsenin bir kaç zaman için, yeni bir aile ocağı tesis etmek niyeti olmaksızın aile ocağından uzaklaşarak bu ocağın dışında ikamet ettiği yer anlaşılmaktadır.

Bilhassa seyahatte bulunanlar, dışarda çalışıp, arasıra evlerine dönenler, hastahanelere muayyen bir zaman için alınanlar, yüksek tahsil öğrencileri, nezaretteki yahut süthanelerdeki çocuklar, mahpuslar, mevkufklar, ikamete tabi tutulmuş kimseler Vs. bu durumdadırlar. (Yukarda bahsi geçen, 17 ekim 1920 tarihli bakanlık tamimi).

25.Daimi İkametgâhın Tespiti: Prensip olarak, daimi ikametgâh; nüfus sicillerine işlenmekle tesbit edilmiş olur. (9 şubat 1912 gün ve 1683 numaralı bakanlık yazısı).

26.Daimi İkametgâh Bir Fiil Meselesidir: Daimi ikametgâh, yalnız bir niyetin izharı ile hasıl olmaz, ikametgâh olabilmesi için niyet ve fiilin birleşmesi lâzımdır. Bir

(1) Daimî ikametgâh “La résidence habituelle” karşılığı olarak alınmıştır. Domicile Legale ise “Kanunî İkametgâh olarak alındı.

komünde daimi ikametgâhın tesbit niyeti, eğer, hakiki ve fiili bir ikamet ile birleşmezse bir mana ifade etmez. Kanun, daimi ikametgâhtan bahsetmemiştir. Zira, ikamete yardım eden vaziyetler o derece değişiktir ki, bunlar bizzat hiç bir tarife girmezler. Bilhassa bu vaziyetler arasında, iradenin izharı, hakiki ikamet, aile ocağı, aile birliğinin merkezi; bir evin, bir apartmanın yahut bir odanın işgali, bir mefruşatın varlığı, bir kiralamayı sayabiliriz.

Hareketlerinin icra edildiği yer, işlerinin ve ticaretinin birden fazla merkezi olmaması kriteriyumu daimi ikametgâhın tesbitine yardım edemez. O, aynen, kanuni ikametgâh ve seçim ikametgâhı gibidir. Bir yerdeki arazilerin işletilmesi, orada muhaberatin kabulü, malikâneler ve menfaatlerin bulunması oradaki sicillere kayıt olabilmek için kâfi değildir.

Daimi ikametgâhın merkezini tesbit etmek için, fiili ikameti, hakiki ve daimi ikameti, aile birliğinin merkezini ve aile ocağını önemle nazarı itibara almak lâzımdır. (31 ekim 1919 gün ve 1814 sayılı, 1 temmuz 1920 gün ve 1850 sayılı, 12 şubat 1921 gün ve 1890 sayılı bakanlık yazıları).

27.Kanunî İkametgâh Ve Ana Etablissement'ın Manaları : (1)

Medenî Kanun şahıslara Bir Kanunî İkametgâh İfade Eder: Nüfus sicillerinin tutuluşu hakkındaki talimatlar (Madde: 84), kanuni ikametgâhı aşağıdaki şekilde tarif ederler. Medeni Kanun, hakiki yahut itibarî ikametgâhı; vatandaşlara, bazı haklarının kullanılması kanunla tâyin edilmiş olan bazı mükellefiyetlerinin ifası için tahsis etmiştir.

Ana établissement'dan, bir şahsın meskenine bağlı haklarını kullandığı yer, işlerinin ve menfaatlerinin mer-

1) Principal établissement'ı, établissement'ın türkçede uygun ve kanaatimizce tam karşılar bir kelimesini bulamadığımız için "ana établissement" olarak tercüme ettik. Bu sayede terkinin hakiki mânası bozulmamıştır.

kezi anlaşılır. (Pandekt, ikametgâh, Nos 15 ve Nos 20). Yerleşme, muhakkak surette, ikametgâhın ve ana établissement'ın terkiğine dahil olması için hiç bir geçici karakteri bulunmamalıdır. Alâkalının niyetine göre ana établissement, her şeyden önce bir fiil ve keyfiyet meselesidir.

Vatandaşın kanuni ikametgâhını daimi ikametgâh olan seçim ikametgâhı yani ailesi ile birlikte ikamet ettiği yer ile karıştırmamalıdır. (Seçim Kanunu, Madde: 56).

28. İkametgâhın Değiştirilmesi: Kanunî ikametgâhın değiştirilmesi, ana établissement'ını başka bir yerde tesbit etmek niyetine bağlı olarak hakiki bir yerleşme fiili ile tahakkuk eder. (Medeni Kanun, Madde: 103). İkametgâhını başka bir yere nakletmek için zaruri iki şart vardır: "Hakiki bir yerleşme ve établissement'ı orada tesbit etmek niyeti". Niyetin deliline gelince; o terkedilen yer idaresine yapılacak acele bir bildirim ile hâsıl olur. Bildirim olmadığı takdirde, niyetin delili vaziyetlere bağlı kalır. (Medeni Kanun, 104 ve 105. inci maddeleri).

Kanunî ikametgâhın değiştirilmesi bildirim, bu ikametgâh değiştirmesi ile karıştırılmış olmamalıdır. Bunlar büsbütün farklı iki bildirimlerdir.

İkametgâh değiştirmenin çift bildirim, Medenî Kanununun 103 ve 104. üncü maddelerinde zikredilen niyete, zaruri olarak tezat teşkil etmemektedir. Pratik olarak, bununla beraber, diğer bildirimler yapılmaz; yalnız, bir vatandaş, basit olarak, ikametgâhını değiştirmek ve muvakkat bir zaman için terkettiği ikametgâhını muhafaza etmek isterse, o, bu manada bir tahsis yapar ve bu tahsis nüfus sicilleri üzerinde ekseriya işlenir. (Pandekt, ikametgâh: 187 ve 188, Keza aşağıdaki Nos 30 ve 213. e bakınız) .

29. Halkın Tescil edileceği yeri Kanunî İkametgâh Değil, Daimi İkametgâh Tayin Eder: Halk, daimi ikametgâhlarının bulunduğu yer komün idaresinin nüfus sicillerine tescil edilir. Halkın hangi yer nüfus sicillerine tescil edilmeleri gerektiği hususunu kanuni ikametgâh değil,

daimî ikametgâh tayin eder. Demek ki, bir komünün nüfus sicillerine, orada daimi ikametgâhları bulunmaksızın, yalnız kanuni ikametgâhları bulunan kimselerin nakilleri yapılamaz.

30. Kanuni İkametgâh Daimi ikametgâhtan Başka Yerde Olabilir:

Daimi ikametgâh, umumiyetle kanuni ikametgâh ile karışır. Bununla beraber, o, kanuni ikametgâhtan büsbütün başkadır. Bazı kimseler muvakkat kaydile de olsa hiç ikamet etmedikleri bir yeri kanuni ikametgâhlarının merkezi olarak tayin edebilirler. Böylece, kocalarından ayrı yaşayan evli kadınlar; babası, anası yahut vasisi ile oturmayan gayri reşit küçükler, veli veya vasisinin yanında ikamet menedilmiş reşitler ikamet edildikleri yerde tescil edilmişlerdir. Fakat onlar, koca, vasi veya velilerinin malik oldukları daimi ikametgâhı, oradaki kanuni ikametgâhtan daha az muhafaza etmezler. (Genel Talimatlar, Madde 84 ve 5 Şubat 1913 gün ve 1372 sayılı; 27 Ekim 1921 gün ve 1917 sayılı bakanlık yazılarına bakınız).

Umumiyetle, kanun, şahıslar için bir ikametgâh tahsis etmiştir. Bu daimi ikametgâhtan başka bir şey değildir. (16 Temmuz 1887 gün ve 907-34 sayılı bakanlık yazısı ve keza; komün dergisi, 1921 sahife: 361'e bakınız).

31. Kanunî İkametgâh, Başlıca ikametgâh (=La résidence Principale) ile karıştırılmamalıdır: Komün idaresi, kanuni ikametgâh ile başlıca ikametgâhı karıştırmaktan içtinap etmeğe mecbur olduğu kadar, muhtelif daimi ikametgâhlara malik şahısları tesbit etmeğe ve binnetice bunları, muhtelif yerlerin nüfus sicillerine kaydettirmeğe de mecburdur.

32. Nüfus Sicilleri İkametgâh Mevzu'unda tam Emniyeti Sağlayamıyorlar: Eğer siciller ikametgâhın her türlü zikrini ihtiva ederlerse, bu çok faydalı bir yol gösterici olur, fakat, ikametgâhın hiç bir kanuni hükmü nüfus sicilleri üzerinde tescil ettirilmiştir. (Temyiz, 24 Mart 1884, 15 Nisan 1885; 26 Mart 1888 ve 30 Haziran 1887 günlü bakanlık yazısı).

Bununla beraber, ikametgâha müteallik bir husus nüfus sicillerine tescil edilmemiş ise, hâkim, bu hususa zıt manadaki endis yerine bir takdir unsuru bulabilir ve hatta karar da verebilir.

33. İkametgâh Ve Mesken Mevzulunda İhtilâf: İkametgâhın değiştirilmesi hususunda meydana çıkan güçlükleri İçişleri Bakanı halleder (30 Aralık 1900 günlü ve Kral Arrête'sinin 24. üncü maddesinin ikinci fıkrası).

Mesele halini alan ihtilâflar, halledilmek üzere içişleri Bakanının tetkikine sunulur (16 Eylül 1907 ve 11 Nisan 1908 günlü ve 1524-1-2 numaralı bakanlık yazıları) içişleri Bakanının kararı katidir. Komün idaresinin ve alâkalının bu karara uymak mecburiyeti vardır.

Vatandaşların kanuni ikametgâhlarının tayinine taallük eden ihtilâfların hâlli ise mahkemelerin yetkileri arasına girer. (16 Temmuz 1887 günlü bakanlık yazısı).

Beşinci bölümün sonu

— MİLLETLER ARASI MEMURLAR — (1)

Yazan: **Belçika Çalışma Bakanlığında Fahri Umum Müdür: Daniyel Varnot** Çeviren: **İçişleri Bakanlığında Merkez Valilerinden Burhanettin TEKER**

Bu gün mevcut olan milletler arası birçok teşkilât ve bilhassa milletler cemiyeti ve milletlerarası çalışma bürosu ajanlarının hareket ve karakterlerinin tahlili mes'ut bir tesadüfle (Ranshofen Vertheimer) in Birleşik Amerikada yeni intişar eden mükemmel ve kıymetli eserinde sırasıyle tertip ve kayıt edilmek suretiyle bir yazı konusuna zemin teşkil etmiştir.

Bu kitapta izah edilen mülâhazalar aynı sene zarfında şöhretli profesör Leonard D. White'nin Birleşik Devletlerin harp seneleri zarfında idare mevzuunda sarf edilen gayretleri göstermek sadedinde neşretmiş olduğu eserin bir faslından kısmen ve muhtasar bir şekilde alınmıştır.

Bu muhtıra ve raporu yazmak için bu iki tetkik mevzuundan faydalanmış bulunuyoruz. Bu rapora, Londra Umumî İdare Enstitüsü tarafından neşredilmiş bulunan Milletlerarası İdare Mecmuasından bazı mütalâaları da ilâve ediyoruz.

Kongreye arzettiğimiz bu mevzu, milletlerarası memur mevzuunda talî karakterde ve bazı tenkitleri dermeyan etmek zarureti görüldüğümüz nihai bir kaç mütalâadan başka orijinal bir ifade teşkil etmez.

Zannediyoruz ki kongre; son harbin müstacel ve sarih bir hale getirdiği bazı meselelere karşı alakasızlık gösteremeyecektir.

(1)-Bu rapor, 1947 senesinde "Bern" de toplanan Milletlerarası İdari İlimler Kongresine verilmiştir.

Hiç olmazsa ana hatlarla ve umumi esasları dahilinde bu meseleleri bilmek zaruridir.

Milletlerarası taazzuflara verilecek salâhiyetler meselesi, bir kısmının millî hakimiyetten fedakârlık yapmak istemeleri ve diğerlerinin de bu mevzuda en ufak bir tahdidin bile yapılmasına muhalefet eylemeleri gibi bazı müfritlerin aldıkları tavrı hareketle iphama sürüklenmiştir.

Mösyö Mitrani, “birincileri tasvip etmek zarurî değil, ancak ikincileri dinlemekle de bu neticeye erişmek mümkün olmayacaktır” demektedir.

Hakimiyet, ancak bir dünya hükümeti lehine yapılabilecek bir fedakârlığı ifade eden bir statü ve kanunî bir telâkkiden ibarettir. Diğer taraftan devletler arasında mukavele veya diğer suretle yapılan her anlaşma buna iştirak eden devletlerin hakimiyet tatbikatının filen ve kendiliğinden (ipso facto) ihtiyarî bir tahdidini tazammun eder.

Milletlerarası müşterek faaliyet ve hareketler mevzu bahis olduğu takdirde, hadise, bazı hâkimiyet haklarının hissesine taadül eder, yani, muayyen ve iyice hudutlanmış bir hedefe erişmek için mukaveleye iştirak edenler haklarını müştereken kullanmak hususunda mutabakat halinde bulunmaktadırlar.

Son harp esnasında tatbik edilen kontroller gibi bu salâhiyetler doğrudan doğruya müşterek bir meclis tarafından veyahut hususî bir vazifenin ifası için bu hakların devredildiği müşterek muhtar bir organizm tarafından bilvasıta kullanılabilirler.

Bu suretle devredilecek salâhiyetlerin mahiyet ve şumulü bittabi ifa edilecek vazifenin ve onun ifasına yarıyacak vasıtaların karakterine bağlıdır. O suretle ki; tecrübenin vereceği bilgileri nazarı dikkate alarak onları çoğaltmak veya daraltmak mümkün olabilsin.

Hemen nadir istisnalardan başka milletlerarası uzuvlar, politika ve icra vazifelerini dışarıda bırakarak yalnız sekreterlik karakterini hâiz olmuştur. Bu Millet-

ler Cemiyeti ve hattâ Milletlerarası Çalışma Bürosu için de hakiki bir sekreterlik vasfında idi. Fakat geçirdiğimiz plânlaştırma devrinde yakın bir inkişaf, sekreterlik “sahasından” stadından icra “sahasına” stadına geçmekten ibaret olacaktır. Yani lüzum hasıl oldukça İdarî vazifelerle mücehhez ve kendine mahsus salâhiyetleri haiz milletlerarası teşekküller ihdas edilecektir. Bu inkişaf, bizzarur tecrübenin mahsulü olacaktır. Muhtelif teşekküller, çeşitli müşkülleri yenmek mevkiinde bulunacaklardır. Fakat faaliyetleri tanzim ve ahenkleştirmek surelite, yalnız milletlerarası hususî idare şubelerini değil belki yavaş yavaş bir idare hukuku bünyesini vücutlandırmak mümkün olacaktır. Nihayet mücerret prensiplerin takrir ve beyanından ziyade bu idare hukuku, milletleri birleştirmeye hizmet edecektir. Mösyö Chester Purves, diyorki; Sekreterliğin esas vazifesi, muhtelif devletlerin delegelerde katıldıkları milletler arası toplantıları hazırlamak ve sonra kabul edilen ve iştirak eden devletlerce icra sahasına konacak kararları onlara tebliğ etmektir.

Bu izah, milletlerarası sivil memurların vazifelerile millî memurların vazifeleri arasındaki farkın taktirine imkân verecektir. Bu iki kategori, yüksek derecelerile takip edilecek politikayı tayin ile mükelleftirler. Halbuki millî memur aynı zamanda kabul edilen politikaya uygun olarak kararların İdarî icra vazifesile mükellef olacaktır. Milletlerarası memur bu mevzuda ancak millî idareler vasıtasile hareket edebileceklerdir.

Bu kaidenin ancak bir kaç istisnası olmuştur. Meselâ azınlıklara ve Afyon’a ait Milletler Cemiyeti Konseyinin hâiz olduğu haklar, Manda Komisyonu, Afyon Daimî Merkez Konseyi.

Halbuki milletlerarası bir politikanın tesis ve kabulü müttehit hareket eden devletlerin kararlarına istinat eder. İhzari çalışma ve bunun işlenmesi, mesuliyeti deruhte etmeye ve milletlerarası görüşü belirtmeye kaabiliyetli bir heyetin yardımını ister. Bilhassa millî ve dünya men-

faatleri arasında bir ihtilâf vukua geldiği taktirde şu suretle ki ekseriyet, yani politika üzerinde konuşmak mevkiinde olanlar, millî taraftarlık etmek fikrinden azade olsunlar. Bunun içindir ki, Milletler Cemiyeti, hizmetine girenlerden sadakat yemini talep etmiş ve yeni esaslara göre personel için maaş tahsisatı usulünü tesis eylemişti. Çünkü geçici bir müddet için milletlerarası uzviyette vazife alan bir millî memur, bu hizmet ve teşkilâtın maksat ve gayelerine karşı ne kadar derinden ve hakikî bir muhabbet duyarsa duysun, emekli maaşı ve sonraki mesleğini ilgilendiren doğduğu memleketteki vaziyetine dikkat etmek mecburiyetindedir.

Bu hal, Milletlerarası Sekreterliğinde millî memurların asla istihdam edilmemesi demek değildir. Bu vazifeye tayin edilmiş memura ve onun mensup olduğu ve yine iade edileceği millî idareye bu düşünüş faydalı olabilir. Fakat tecrübe, hayat ve alâkalarını ve geleceklerini doğrudan doğruya milletler arasını tesise bağlayan bir milletlerarası memur çekirdeğinin teşkili lâzım geldiğini göstermektedir. Bu aynı zamanda millî delege ve eksperlerin zamanlarının israf ve izaa edilmemesi bakımından da zarurîdir. Daimî bir memur, milletlerarası büyük bir toplantının hazırlık ve çalışma tarzını vazifesinin kühüne vâkif olarak çalışan bir memurdan daha çabuk, daha doğru ve daha isabetli tanzim edebilir. Fazla olarak ancak bir dünya merkezinde toplanabilmesi mümkün ve geniş saika istinat etmesi gereken milletlerarası politikanın tesisindeki izharî çalışmaları ele alacak yegâne unsur, daimî bir memurdur.

—11—

Milletler Cemiyeti ve Çalışma Bürosu tarafından edinilen tecrübe, bilhassa M. Ranshofen Vertheimer'in nazarı dikkatini çekmiş ve bu müesseselerin iyi işleme mevzuuna, büyük faydeler alabileceğimiz, tafsilatlı bir tarif ve mâkûl bir izahla girmiştir.

Eğer 1919 senesine rücu edersek - müellifimiz işaret ediyor - Milletler Cemiyeti Genel Sekreterliğinin, cemiyetin idari personel teşkilâtım ve bu teşkilâta alınacak memurlar meselesini nasıl bir dikkat ve cesaretle ele aldığını taktir etmemek mümkün olamaz. Ona rehber olacak ne bir benzerlik, ne de mütekaddim bir şey mevcut değildi. Eğer yapılan bazı tavsiyeleri yerine getirseydi cemiyet nezdine gönderilmek üzere muhtelif memleketlerde geçici olarak vazifelerinden ayrılacak ve cemiyet te millî heyetler halinde gruplanacak memurları dâvet edecekti. Fakat her milliyetten cemiyet nezdinde sadakati temin edecek suretle alınmış bir personel ihdas etmek ve ona Genel Sekreterlik otoritesi altında müşterek bir karakter vermek kararıyla yepyeni bir istikamet takip ettirmek için kendisini bir çıkmaza, sürükleyecek bu hal çaresini reddetmekle büyük bir taktir kazandı. Bu tecrübe mükemmel bir muvaffakiyete mazhar oldu ve böylelikle yalnız çalışmağa kaabiliyetli değil, belki en ileri millî idarelerle, çalışmasının birliği kadar müessiriyetiyle boy ölçüşecek milletlerarası bir sivil hizmet servisi ihdas etmenin kaabil olduğu ispat edilmiş oldu.

Binaenaleyh, son harpte doğan müesseselerde personel teşkilâtını aynı prensibe istinat ettireceklerdir. Milletler Cemiyetinde olduğu gibi milletlerarası müstakbel müesseselerin personeli de muhtelif milliyetlere mensup olacak, millî direktiften âzade olarak müstakil kalacak bir milletlerarası vazifenin ifasını tahsisen iş edinmiş bulunacaktır. Yeni teşkil edilmiş müesseseler de her halde bu usule tevessül etmiş bulunmaktadırlar.

Mamafih, Cenevede edinilen tecrübenin ışığı altında bazı meseleler ortaya çıkmıştır:

Bu personelin milliyetler arasında tarzı taksimi, milletlerarası sadakat ruhunun muhafazası, memurların millî nüfuzlara karşı himayesi, mükâfatlandırma, istikrar noktai nazarından hizmetin emniyeti.

Milletler arası teşekkülde, personel, müessese bünyesinin hakiki ifadesi olmalıdır. Milletlerarası memurlar

milletlerarası müessese nezdinde mensup oldukları memleketlerin mümessili olmadıklarından bir milletlerarası sekreterliği tatmin edecek bir terkibe vâsıl olmak yolunda sabit kaideler tesis edilemez. Cemiyetin paktı, bu noktayı evvelden nazarı dikkate almamıştı. Fakat bu yeni uzviyetlerden bazıları meseleyi tanzim etmişlerdi. Meselâ milletlerlerarası teknik veçhe noktai nazarından en iyi kurulmuş iâşe maddeleri ve ziraat teşkilâtı, personelin mümkün olduğu kadar geniş coğrafi esasa göre alınması kaidesini muhtevindir. Müessese personeline muhtelif milliyetlerin iştirakine taallük eden herhangi hükümden ihtiraz edilmiştir: Bu da binnazariye, muhtelif usullerle milliyetler arasında âdil bir taksimin mümkün olabileceğinden ileri gelmiştir Evveleminde münhal memuriyetler, teşkilâtın bütçesine karşı mükellefiyetlerinin mukabili olarak âza devletler arasında bir nisbet dahilinde taksim edilebilir. Bu usul, Ceneve’de çok sert telâkki edilmiştir.

Bundan başka, konsey veya alâkalı uzviyetlerde (İcra Komitesi-Merkez Komitesi) daimî âza olan milliyet mensuplarına yüksek memuriyetlere tayin olunmak tercihi vermekten ibaret daha az mekanik bir usul de vardır. Bu usul 1919 senesinde Paris’te tetkik edilmiş ve fakat kaabili tatbik olmadığından ve üye olan küçük devletler tarafından ileri sürülecek vahim itirazları davet edebileceği mülâhazasile reddedilmiştir.

Bir diğer sistem de, en sadık ve kaabiliyetli milletlerarası memur verecek memleketlere bu rüçhan hakkı tanımaktan ibarettir. Bir diğeri de daha evvelden tesis edilmiş bir nevi ahengin tesirile muhtelif bölgelerin ve dünya medeniyetlerinin âdil temsiline hizmet edeceği ümidine dayanan milliyetleri bir tarafa bırakarak tayinlerde şahsi vasıfları esaslı faktör addeden sistemdir.

Cenevede takip edilen pratik usul dahilinde bütün bu unsurlar şu veya bu suretle nazarı dikkate alınmış bulunmaktadırlar.

Daha kuvvetli malî mükellefiyetleri bihakkın eda eden politik bakımdan en mühim memleketler, idare edici personel kadrosunda büyük bir temsil hissesi aldılar. Bilhassa tesirli bir sivil idareye mâlik olan memleketler, memur vermek hususunda mazhariyetli oldular. Hususi vasıfları hâiz olan eşhas ekseriya tayin olundular. Bunların mensup oldukları millet de bu suretle geniş mikyasta temsil edilmiş oldu.

Ceneve'deki tecrübe göstermiştir ki; eğer idarenin şefi kâfi derecede cesaret, istiklâl ve maharet sahibi ise personelin terkihi, müessese azalarının iştiraklerini sadakatle ifadeye hizmet edebilir.

Mamafih, gelecekte, milletlerarası müesseseler, bir adım daha ileri atmak mecburiyetinde kalacaklardır.

Şarkın ve Lâtin Amerikanın zayıf temsil edilmelerini önlemek için daha evvelden tedbirler alınmalıdır. Bu da Milletler Cemiyeti Sekreterliğinin hatalarından biri olmuştur. Milletlerarası fikre sadakat bakımından, milletler cemiyetinin tecrübesi gösteriyor ki: geniş bir milletler arası sadakatkârlık zihniyeti, gayri müsait vaziyetlerde dahi tahakkuk ettirilebilir.

İki muharebe arasındaki devir, sürünen bir milliyetçilik devri oldu. Eşhas, (nadir istisnalar hâriç) milliyetlerinin kuvvetli şuuruna mâlik edilir ve umumi kaideye göre bu milliyet şuru alâkalının kendi memleketi hududunu geçmesiyle daha had bir karakter alıyordu. Hatta kendilerini emsali milliyetçilerin üstünde görenler, memleketlerini terkettikleri zaman bir nevi millî müdafaa mekanizmasının oyuncuğu oluyorlardı. Mamafih, (40) dan fazla memleketlerden gelen Milletler Cemiyetinin memurları vazifelerini şuur ve sadakatle ifa ettiler. Denilebilir ki tecrübe, tahminlerin dışında muvaffak oldu.

Uzun zamandanberi ancak mücerret bir mefhum halinde mevcut olan milletlerarası sadakatkârlık, bir vahimeden ibarettir. Bu fikir, müşterek bir gayret içinde bir çalışma yerinde, aynı durumda bulunan diğer ajanlarla tecrübeler paylaşıldığı taktirde, şahsî menfaatlerle imti-

zaç ettiği bir gün hakikat olabilir. Bu şahıslar milletlerarası sekreterliğe intisap ederlerken aynı zamanda görünür, hassas ve hayatiyetli bir uzviyeti itmam ediyorlardı. Üstünleri, meslekdaşları teşkilâtın ve müşterek çalışma ve istirahat karşısında ve nihayet maaşlarını veren ve geleceklerini garanti eden teşkilât lehinde onların mücerret olan sadakatkâr duyguları bir hürmet ve hatırşinaslık duygusuna münkalip oluyordu. Fakat bu son mülâhazalar, ideolojik faktörün önemini müphem bırakmamalıdır. Bazı memurların şahsî temayülleri mühim bir rol oynamıştır. Çünkü, bütün kadın ve erkekler eğer mizaçlarına uygun gelen milletlerarası çalışmaya getirilmemiş olsalardı böyle hususiyet arzeden bir müessesenin azası olmak hasretini çekmeyeceklerdi.

İdari vazifelerin ifası noktai nazarından en emin garantilerden biri, geçmişteki faaliyetlerine nazaran milletlerarası vazifelerine intibak hususunda yetişmiş ve hazırlanmış olduklarına kanaat hasıl olan eşhastan gayrisinin bu müesseselerde istihdam edilmemesidir.

Milletlerarası memurların, hizmet ettikleri müessesenin milletlerarası prensiplerinin meşruiyetine kanaat etmeleri hakkında prensip bir sual mevzuu olamaz. Bununla beraber, tatbikatta bu şartın tahakkukuna engel olan maniler çıkmaktadır.

Teşkilâtın milletlerarası çalışma maksadına muvafakat, hatta milletlerarası işbirliği zaruretine kanaat etmiş olmak memurun, mensup olduğu memleket politikasının, teşkilât bünyesinde ekseriyet teşkil eden âzâ devletlerin politikasile taarruz halinde bulunduğu taktirde milliyet duygularının tesirinden azade kalacağını tabiatile ifade etmez. Milliyetperverlik, gayrı mantikî kuvvetli tahriklere sebebiyet verir. Eğer, milletlerarası sadakat vazifesile hali taarruzda bulunursa çok dürüst olan fakat bu milliyete mensup bulunan milletlerarası memur, zayıf düşer. Bu çeşit haller iki harp arası devirde vuku bulmuştur. İşte bu suretle, otoriter veya totaliter memleketlerin teb'aları şüpheli ve meşkûk vaziyete gir-

miş olurlar. Mensup oldukları memleketler, kendilerinden, devlete karşı daha sıkı bir bağıllık derecesi isterler ve buna tabaiyet, milletlerarası sarayların eşliğinde bile tesirini gösterir. Aksine olarak demokrat bir memleketin tab'ası, eğer siyasî sıfatı haiz bir elçi değilse kendisini, memleketinin bir mümessili addetmez. Totaliter devlet, umumî ve hususî bütün işlerinde, memleketlerinin birer mümessili olduklarını ve onlardan çok sıkı ve ciddi surette millî ahlâk kaidelerine uymalarını beklediğini, yabancı memleketlerde bulunan tab'alarının kafasına zorla bir kanaat halinde yerleştiriyordu. Şu halde eğer bunlar maddi kaynaklarının vatandaşlık sıfatlarının ve hatta belki de hayatlarının kaybına maruz iseler bu gibi orta ahlâki kıymette insanlardan milletlerarası sadakat duyguları beklenemez. Ümit edilir ki; bu şekilde bir durum artık tekerrür etmez. Mamafih, hakikatlere karşı göz yummak ve iki harp arası devrinde milletlerarası idare bünyesinde demokrat memleket vatandaşlarının gelenek olarak ispat ettikleri ahlâkî istiklâl yarının milletlerarası memurlarının hâiz olacakları evleviyetle kabul etmek lâzım gelmez.

İhdas edilecek milletlerarası müessesese, kendilerinden sıkı bir sadakat isteyen muhtelif memleketlerin personelinden teşekkül edecektir. Bir Sovyetler Cumhuriyetinin vatandaşı, - eğer vatandaşlarının kendisine itimatlarının devamını isterse - bir Amerikalı, Hollandalı, Fransız ve bir İngiliz kadar doğduğu memleketinin politik, sosyal ve ekonomik esas ve telâkkilerine sıkıca imtisal etmek mecburiyetindedir. Onun milletlerarası sadakat zihniyeti, meslekdaşları kadar dürüst olabilir. Eğer politik, ekonomik ve içtimaî telâkkileri taban tabana zıd olan memleketlerle kendi memleketi arasında vahim bir ihtilâf tahaddüs ettiği takdirde bu memurdan, meslekdaşları arasında yer almasını beklemek tabii olarak mümkün değildir.

Şayet, millî sadakat kadar hakikî olması isteniyorsa milletlerarası sadakat, müesseselerde vazife gören

ajanları, hükümetlerle maddî alâkalarından mümkün mertebe kurtaracak mahiyette bir takım garanti ve anlaşmalarla temin edilmelidir.

Memuriyetlerin tarzı tevzii ve hiyerarşisine gelince; müellif diyor ki; Milletler Cemiyeti idaresi çok meşbû bir halde idi. 30 yüksek 55 orta memur, 15 küçük ajan (müvezzi, muhafız ve saire) gibi.

Yüksek memur mertebesindeki kabarıklık bir takım siyasî sebeplerden ileri geliyordu. Bütün aza devletler, diploması masuniyetinden istifade eden ve mümtaz bir kategori olan malî şubenin erkânı arasında tab'alarından bir veya bir kaçının bulunmasını arzu ediyorlardı.

Devletler, alttan alta veya açıkça hilelerle veya mukabeleli bilmisil tehdidi ile Genel Sekreterliği tazyik ederek kendilerinden olanları buraya yerleştirmeye çabalyorlardı. Genel Sekreterlik de bu hilelere daima mukavemet edemiyordu.

Personelin yüksek kategorisini genişleten siyasî tesir, idareye pahalıya mal oluyor ve orta personelin ilerleme şanslarını eksiltiyordu. Bundan başka bu vaziyet, yüksek memurlardan gereği kadar istifade imkânını selbederek idarenin işlemesini karıştırıyordu.

Gerçekten, vazife ve memuriyetler, derece ve mükâfat, birbirleriyle münasebetli olmalıdırlar. Bu, yüksek bir idarenin prensibidir. Cenevede takip edilen sistem, alt servis kategorisinin salâhiyetine dahil vazifeleri yüksek memurlara ifa ettirmeğe müncer oluyordu. Bu fena bir tesadüftür.

Çünkü; tecrübe gösteriyor ki, yüksek memurlar yarı amelî veya İdarî vazifeleri lâzım olan çabuklukla yapmıyorlar. İş, buna elverişli personel tarafından yapılmadan daha az iyi olarak ifa edilmektedir. Bundan başka, bu çalışma tarzı, emniyetli ve sadık ajanları ihtiva eden ve zamanla tecrübe safhalarından geçmiş bütün eski bir idarenin her halde en iyi kuvvet unsurunun çatısını teşkil eyleyen bir servis kategorisinin teşekkül etmesine mâni oluyor.

Milletler Cemiyeti idaresi, faaliyetinin nihayetine kadar, menşelerinin tecrübe arzeden karakterinden bir kaç şeyi bu bakımdan muhafaza etti.

Milletler Cemiyeti hizmetine girerken, her memur, Genel Sekreterlikte “yabancı bir devletten veya herhangi yabancı bir otoriteden ne talimat talebeder ve ne de alır” diye tantanalı bir beyanda bulunmak mecburiyetinde idi. Bu beyan yalnız bir taraflı idi. Çünkü devletler, mütekebil olarak Sekreterlikte müstahdem olan tab’aların servislerinden tavsiye ve iltimasta bulunmalarını istemekten ihtar etmek mecburiyetinde değildiler. Bu suretle takayyüt ve ihtimamları devletçe nazarı dikkate alınmayan memur, fevkalâde gayri müsait bir duruma giriyordu. Son seneler zarfında Milletler Cemiyetinin takip ettiği usul, devamlı bir memuriyeti haiz olan ajanların adedini gitgide azaltmak olmuştur. Tatbikatta mütehasıslar ve Eksperler müstesna olmak üzere kısa müddetli mukaveleler daha ziyade yenilenmekte idise de mevcut kontratların basit bir teftişten sonra 1940 senesinde daimî kontratların fiilen daha çok olduğu görülmüştür. Daimiyet prensibinin umumî tatbikatı, dünyanın çabuk değişen gerçeklerine karşı idarenin devamlı intibakile tezat teşkil edecek mahiyet gösterdiği takdir ediliyordu. 1938 senesine doğru birinci kategoriye mensup ajanların yarısından azı daimî kontratlı idiler. Bunlardan birisini tasarruflarından tutanların ekserisi 1950 senesinde tâyin olunmuşlardı.

Müellif, az veya çok zaman için Milletler Cemiyeti Genel Sekreterliği hizmetine alınan yabancı memurların istihdamı meselesine de temas etmekte ve bu mevzuda bazı izahlarda bulunmaktadır.

Görülüyor ki, yapılan ilk teşebbüsün tecrübesi iyi neticeler vermemiş ve artık bunun tatbikinden sarfınazar edilmesi lâzım geleceği anlaşılmıştır.

Şimdi iç idarenin izahına gelelim:

Terfi mevzuuna gelince, bir sınıftan yüksek sınıfa

yani İkindiden birinciye geçmek, aday olanın gereken ehliyet ve kifayet şartlarını hâiz olmasile mümkündü.

Nizamname, münhallerin, Sekreterlik dışından tercihli terfilerle kapatılacağı hükmünü ihtiva ediyordu. Görülüyor ki; personelin ilerleme şansları bu hükmün işaret ettiği gibi çok tahdit edilmişti.

Teknik, politik veya Psikolojik sebeplerle hüküm ekseriya tatbik edilememiştir.

Yüksek memuriyetlere kendi tab'alarını yerleştirmek için yabancı devletler tarafından yapılan tazyik, hükmün tatbikine mâni oluyordu. Sonra, yüksek vazifelerin ifasına lüzumlu bilgili, alt derecelerden gösterilen adaylar da bulunmuyordu. Nihayet, idare mevzuunda Avrupada cereyan eden bazı fikirler alt derecelerden üst derecelere terfie engel teşkil ediyordu. Çünkü, kıt'anın Bakanlıklarında kabul edilmiş esasa göre yüksek sınıf, bir kategori teşkil ediyor ve küçük ajanların bu mertebeye yükselmeleri mümkün olamıyordu.

Yukarıdaki satırlarda mevzubahis olan memur tayini hakkında söylenecek bazı şeyler daha vardır. Tecrübeden alınan bazı mülâhazaları ilâve etmek faydalı olacaktır. Adayların kıymetlerini takdir için araştırmalar yapmak kudret ve vasitasına mâlik olmayan Sekreterlik, milletler arası memur için seçtiği ideal tipi kendine rehber edinmeğe çalıştı. Bunda da muvaffak oldu. Çünkü anlaşıldı ki; Cenevede toplanan personel, Avrupada umumiyetle bilinen idare personelinden mahsus derecede farklı idi. Yüksek personel teşkilinde, üniversite kültürü ve akademik başarılar geniş mikyasta nazarı dikkate alınıyordu. Kazanılan meslekî takdir de ayrıca hesaba katılıyordu. Belki de mübalağalı olarak, en ziyade ehemmiyet arzeden şey, adayın mensup olduğu memleketin iltimasına mazhar olması idi. Şüphesiz, Sekreterlik, Ceneveye gelen, âzâ devletler ve onların mümessilleriyle iyi geçinmeğe böylece çalışıyordu. Belki de hükûmetile iyi geçinebilen bir şahsın her halükârda meslekdaşlarile de ahenkdar münasebetler tesis edebileceğini takdir ediyordu. Sekre-

terlik, yeni bir diplomasinin Ceneveye çektiği (snob arriviste) sahte vakarlı ve türedi tipi memurları bertaraf etmeğe kendi karar ve intihabile muvaffak oldu. Mamafih, Cenevede memurlara tahmil edilen çok ağır, parlak olmayan vazifeler bu nevi insanları memnun edecek mahiyette değildi.

Görülüyor ki, Milletler Cemiyeti Sekreterliğinde yapılan tayinlerde daima himaye ve sahabet unsuru tesir göstermiştir. Sahabet ve delâlet olmaksızın idare personeli bulmanın hemen hemen imkânsız olduğunu müellifimiz söylemektedir. Her şey, tatbik veya tavsiye edilen patronaj sistemine bağlıdır. Eğer sahabet, Cenevede bir rol oynamışsa hiç bir şey onu, ne akrabayı himaye etmeğe, ne de (spoil sistem) e yaklaştırabilmiştir. Bunun pek az istisnaları olmuştur. Çünkü Genel Sekreterlik bu gibi telkin ve tavsiyelere mukavemet etmesini bilmiştir. Son seneler zarfında memur alınması daha amelî şekilde cereyan etmiştir. Genel Sekreterlik bu mevzuda asgarî rolü oynamıştır. Servis şeflerinin teskiyesi ehemmiyet almış ve personel servisi bir otorite kazanmıştır. İntihap ve tayin istişarî komisyonu memur alma işine müdahale etmiştir. Buna rağmen amelî usul ruhu, bu usule takaddüm etmemiş ve başka memleketlerde oynadığı rolü ifa eylememiştir. 1919 senesinde mesele, bilhassa bir İngiliz ve Fransız memurlar nüvesi teşkil etmekten ibaretti. (Sir Eric Druumond) muvaffakiyetle bu işi intaç etmek için memleketini oldukça tanıyor ve adayların en iyilerini seçmek yolunda Fransızlarla iyi münasebetler idame ediyordu. Mesele, gelecekte daha karışık olacaktır. Bir Amerikan Genel Sekreteri veya Amerikalı bir personel direktörü, Amerikalılar, İngilizler ve Fransızlar hakkında aynı anlayışı göstermeyebilir ve Ruslar arasında kendi serbest düşünüş ve intihabım kullanmağa az fırsat bulabilir. Bundan başka seçeceği İngiliz, Fransız veya Çinli, Londra, Paris veya Şonkikde istenmeyebilir. Mesele karışık. Buna iyi bir hâl çaresi bulmak güç olur.

O halde ehliyetli bir personel bulmak için ne düşünmelidir? Milletlerarası müesseseler, bilhassa başlangıçta

beklenmedik vaziyetlere karşı koyacak ve çeşitli teknik işleri hemen hallediverecek kabiliyette ajanlara muhtaçtır. Teşkilâtın işleyebilmesinden evvel, bazı umumî kaidelere ve memur bulma prensiplerine istinat edebilmek gerektir.

Bu mevzuda ileri sürülen ve varit görülen teklifler arasında, milletlerarası sivil bir servis bürosu ihdas etmek fikri cazip görünmüştür. Bu fikir bir uzviyetin Amerikan sivil servis komisyonu gibi müdahalesinden endişe edenlerin muhalefetine maruz kalmıştır. Muhalefet edenler diyorlar ki; bu uzviyetin müdahalesinden husule gelecek tesir, memur bulmak usulüne daha fazla yeknesaklık, merkezîyet ve ameli bir karakter vermek olur. Muterizler, her uzviyetin kendi personelini teşkil lüzumunu kıymetlendiriyorlar, bilhassa müdiriyyet personelini.

Müesseselerin, aralarında mevcut müşterek menfaatleri nazarı dikkate almadan belki de bir nevi rekabete girişerek personellerini kendi vasıtalarıyla teşkile tevessül eylemeleri muhtemeldir. Bir milletlerarası yardımcı sivil servis bürosu ihdas etmek suretile bu müşkülden sıyrılmak kabil olabileceğe benziyor.

Bu büro milletlerarası müesseselerin müşterek servislerinin bir parçasını teşkil edecektir. Memur alma şartlarından başka direktifler vermeyen tam bir idare uzviyeti olacak ve az miktarda memur kullanacaktır. Bu uzviyet, Murakabe Meclisi (Supervisory Board) denilen bir komitenin idaresindedir. Bu komite devletlerin delegelerinden ve buna iştirak eden her müessese müdüriyyetince seçilen bir şahıstan teşekkül eder. Devletlerin delegelerde müdüriyyetler delegelerinin nisbeti bire ikidir. Birleşik Amerikada sivil servisi komisyonile cereyan edenin aksine olarak, bu uzviyet, tayin, tasfiye veya personelin tasnifi salâhiyetini haiz olmayacak, yalnız yardımcı işişiari bir uzviyet halinde bulunacaktır.

Esas vazifeleri:

a — Sekreterliğe müzaheret etmek. Onun talebi üzenine personel noktai nazarından Sekreterliğin müzaheretsiz karşılamayacağı talepleri tescil eylemek.

b — Muhtelif müesseseler namına araştırma servislerini tanzim eylemek

c — İmtihan ve müsabakaları hazırlamaktan ibaret olacaktır.

Büro, yüksek memuriyetlere alınacak memurlar için de müfit olabilir. Fakat mösyö (Ranshofen Vertheimer in işaret etiği gibi bu servis şüphesiz daha ziyade orta ve ilk derecedeki memurların intihabında faydalar sağlayacaktır.

Denilebilir ki bu personel daha kolaylıkla mübadele edilebilir.

Son harpten ve onun, milyonlarca insanın yerlerinden kaldırılarak başka yerlere nakil edilmeleri gibi sebep olduğu İçtimaî karışıklıklardan sonra evvelkilere nazaran daha dikkatli bir imtihan yapmak ve şahsî notlar vermek zaruri oldu. Millî Emniyet ve hususi polis ajanları bu yerlerde istihdam olunamazlar. Çünkü onların verecekleri malumata tam bir itimat göstermek müşkildir. Eğer her müessese bu nevi araştırmaları bizzat yapmak mecburiyetinde kalırsa bu, büyük masraflara yol açar. Halbuki, Adaylara taallük eden şahsî notların emanet edileceği az miktardaki şayanı itimat ajanları her memlekette bulunduracak olan bir milletler arası büro, her müesseseden, mikdarı çok düşük bir hisse ister. Müellif milletlerarası ajanların yetiştirilmesine bu suretle temas etmiş oluyor. O, bürolarda yetişmekle dış memleketlerde yetişmeği tefrik ediyor.

İki harp arası devrinde aldığı ve istihdam ettiği az miktardaki memurlar dolayısıyla, Milletler Cemiyeti bünyesinde bu ajanların yetiştirilmesi hemen hemen mevzuu bahis olmamıştır.

İç serviste çalışan ajanların yetiştirilmesinde, yeni alınacaklara, milletlerarası memurlara lüzumlu olan tecrübe mahsulü bilgileri vermek için en iyi bir usul olduğu tebarüz etmiştir. Yeni memurlar kendi hallerine terk edilmişlerdir, onlar, hazırlıksız olarak vazifelerde karşılaştırılmışlardır. Eğer bu teşkilâta vaktiyle çalışanların

söylediklerine bakılırsa bu hal, sıkıcı ve üzüntülü bir vaziyet ihdas etmiştir.

Milletlerarası idareye intibak usulü (procesus) mili idarelerde tanınan usullerden oldukça farklıdır.

Bütün diğer işler arasında millî izzeti nefsi tatlılıkla yatıştırmak mevzubahis oluyordu. Hiyerarşi kelimesinin ifade ettiği mana medlulüne yeter derecede önem verilmiyordu. Kelimenin üstüne aksan konmuyordu. (On ne mettait pas accent sur la hiérarchie)

O suretle muamele ediliyordu ki, yeni memur, kendisini şefinin bir maiyeti olmaktan ziyade bir meslekdaşı telâkki ediyordu.

Şef, etrafında hüsnü idare edilmesi lâzım gelen muhtelif milliyetlerin mümessilleri olduğuna kaanidi. Servisindeki, Alman milliyetine mensup memurdan bir iş hakkında bilgi isteyen istihbarat bürosu şefinin bir Fransız direktörlerde maiyetine karşı münasebetlerindeki vaziyeti, bir İngiliz departmanı şefinden çok farklı idi. Milletlerarası teşkilâtın bünyesinde bu nevi münasebetler çok nazik bir karakter taşıyordu. İşte bu sebepten dolayıdır ki; servislere yeni intisap eden ajanlar, sistematik bir şekilde milletlerarası vazifeleriyle ünsiyet etmiş bulunmuyorlardı. Başka bir sebep de; milletler cemiyetine yeni girmiş olanlar, 30 yaşlarında idiler ve profesyonel idiler veya İdarî olgunluğu hâiz bulunuyorlardı. Bunlar, Üniversiteden çıkınca, memleketlerinin idaresine intisap eden gençlerle tezat halinde idiler. Bürolarda yetişmek meselesi, alınacak ajanların çok miktarda olması, muhitlerde münasebetlerinin gayri şahsî karakteri hâiz bulunması sebeble istikbalde şüphesiz çok önem kazanacaktır.

Bürolar dışında yetişme meselesine gelince; yani milletler arası memurların evvelden yetişmiş bulunmaları biraz hususî bir görünüş arzeder. Şu cihetle ki; milletler arası yeni uzviyete intisap edecek ajanların büyük ekseriyeti, bu uzviyetin ilk faaliyet zamanlarında memuriyete alınacaklardır. Başlangıçtaki ajanlar tabiatile milletlerarası vazifelere göre yetiştirilmiş vasıf ve ehliyeti hâiz

bulunmayacaklardır. Daha doğrusu onlar, meslekî ihtisasları sebebiyle tayin edileceklerdir. Memuriyete alınacakların ekserisi için de bundan sonra yine aynı sebepler cari olacaktır. İdarî vasıflar bundan sonra tekemmül edeceklerdir. Ajanlar gitgide az tayin edileceklerine göre, üniversitelerde milletlerarası karakter ve vasıfta yetiştirilecek gençlerin cüzü olacaktır.

O halde milletlerarası manada olgunluk nedir?

Milletlerarası idare noktai nazarından olgunluk meselesi (Carnegie Endowment for international Place) in milletlerarası şubesinin himayesi altında 1943 senesinde tertip edilmiş olan bir toplantıda bütün şümulile incelenmiştir.

Bu toplantı, Milletler Cemiyeti delegelerinden Milletlerarası Çalışma Bürosu ve Pan Amerikan ittihadından teşekkül ediyordu. Amerikalılarca, meselenin mahiyeti takdir ediliyor, fakat milletlerarası talim ve terbiyenin asgarî hadde indirildiği işler üzerinde, Avrupada vaziyet böyle mütalâa olunmuyordu. Üniversitelerde bu mevzuda yapılan tedrisat tamamen nazari karakterde bulunmakta ve milletlerarası hukuk tedrisatı şeklinde, tarihî ve içtimaî izahlarla ve bazan da Ekonomi politiğe müteferri olarak görünmektedir. Amerikan usulü siyasî ilim tedrisatı, Avrupada bilinmeyen bir şeydir. Talebelere milletlerarası meseleleri ve milletlerarası teşkilâtı tam bir vukuf ile öğretmek ve zihinlerine yerleştirmek gayesile Cenevede milletlerarası yüksek bilgiler okulunda, İdarî olgunluk ilim şubelerinin açılışı yapılmıştır.

Bu şubelerin Milletler Cemiyeti Sekreterliğine veya Milletlerarası Çalışma Bürosuna memur hazırlamaktan ziyade nazariyatçıları ve eksperleri bu mevzularda yetiştirmeye hizmet ettikleri bir hakikattir. Şimdi vaziyetin daha müsait bir safhaya girmesi beklenebilir.

Milletlerarası hukukta ve meselelerde nazari olgunluk, vazifesini hakkiyle ifa edebilmesi için bir nevi teknik olgunlukla tamamlanmış olması lâzımdır. Bu olgunluk, meselâ milletlerarası konferansların tatbikatını, milletler-

arası raporlar ve metinlerin kaleme alınmasını muhtelif sahalarda mukayeseli mevzuat tablolarının işlenmesini ihtiva edebilir.

Bunlar, milletlerarası idarenin istifade edeceği vasıtalarıdır.

Talebinin mutata teknik ve idari ifadeyi milletlerarası müesseselerde kullanılması mutata olan ifade ve tabirlere uygun olarak kullanılması olgunluğunu da hiç unutmamak lâzımdır.

Fakat bu suretle yetişmiş genç unsurlar milletlerarası müesseselerde bir hizmet almak garantisi bulacaklar mıdır? Bunlar daima bir zarara maruz bulunacaklardır.

Eğer mektep ve müesseseler zımnî taahhütlere muvafakat edebilselerdi bu zarar asgarî hadde inebilecekti.

Bu dersler talebelere, ileride çalışmaya namzet buldukları milletlerarası uzviyetlerin işleyişini yakından takibe imkân verecek şekilde müesseseler yakınında verilmeli ve bu mekteplerin de tedrisatta, tecrübeli milletlerarası memurların işbirliğini temin etmeleri sağlanmalıdır.

Üniversiteler, bu dersleri takip etmek isteyen talebelerin azlığından ve mütehasıs profesör bulmak müşkülâtından dolayı bu nevi tedrisata teşebbüs edemiyorlar.

Mösyö (Ranshofen - Vertheimer), yazdığı raporunda şöyle diyor:

1943 de (Carnegie Endowment For International Peace) ın tertibile toplanan bir konferansta, iştirak edenlerden biri, milletlerarası idare mevzuunda tecrübe sahibi bir adam “geçmişte hemen hemen milletlerarası idare ve milletlerarası idarecilerin bulunmadığı” fikrinde olduğunu tarizkâr bir lisanla söylemiş ve milletler Cemiyeti ve milletlerarası Çalışma Bürosu bünyesinde pratik bakımdan idare edecek bir şey olmadığını da sözlerine ilâve etmiştir.”

Müellif işaret ediyor ki, hatip bu mevzuda idare kelimesini çok dar manada izah ve tefsir etmektedir. Yani

münhasıran servislerin ve bölgelerin idaresine, nakdî iane tevziatına, nakliye tarifelerinin kontrolüne ve ilâ... ait icraî muameleler mevzuubahis oluyormuş gibi! Halbuki, kanun projeleri, mukaveleler, diplomasi faaliyetleri ve bu neviden çalışmalara müteallik etütler idare faaliyetlerinin dışında kalacaklardı.

Umumî idare ifadesini, devlet muamelelerinin yürütülmesine, hiyerarşiye tâbi iş bölümüne dayanan ve bu sayede ifa olunan resmî vazifelere ait devamlı merasim manzumesi diye izah ve tefsir etmek adet hükmüne girmiştir. Bu muameleleri ifa ile mükellef olanlar da idareciler veya memurlardır.

M. Ranshofen - Vertheimer, bozulmaya müsteit bazı eşya fiyatlarının kontrolüne, milyonlarca insanın hayat şartlarına ait bir talimat yapan millî memurun, tethiş siyasetini önlemek yolunda milletlerarası bir mukavele hazırlamakla meşgul bir milletlerarası ajandan gördüğü vazifenin mahiyeti bakımından farklı durumda olmadığını işaret etmektedir. Milletler Cemiyeti Sekreterliğinin kanunî müşaviri, resmî bir müesseseye tayin olunan meselâ L.M.S. Relief And Rehabilitation administration gibi ve elbise tevziatına memur olan bir ajan kadar memuriyet vasfını haizdir.

Müellif, Milletler Cemiyetinin aynı zamanda Sar havzası ve Danzig'in idareleri gibi icraî vazifeleri de hâiz olduğunu hatırlatmaktadır. Milletler Cemiyetinin sari hastalıklarla ve Afyonla mücadele gibi İnsanî faaliyetleri de vardır.

Şu halde Milletler Cemiyeti icraî vazifelere de mâlikti. Fakat bu vazifeler, cemiyet faaliyetlerinin küçük bir dilimini ifade ediyorlardı. Bu faaliyetlerin esası, tavsiyeler, işbirlikleri ve tevsik etme mahiyetinde idi. Hiç bir şey, millî idare tatbikatının milletlerarası idare sahasına intikal ettirilmesine mani teşkil etmez. Bunu bilmek lâzımdır. Fakat bu intikal henüz bir temenniden ibaret olduğuna göre, M. Ranshofen - Vertheimer tarafından tarif edilen milletlerarası idarenin bir siyasî muharririn tevsimet-

tiği gibi kuvvetli bir milliyetçiliğin cari olduğu muhtelif memleketler ve milletlerde tasavvur olunan millî idare ile aynı mahiyette olup olmadığını araştırmak gerektir.

Öyle görülüyor ki; bütün bunlarda bir teşevvüş vardır. Eğer, idare teşkilâtının evveliyatına gidilirse, görülüyor ki; memur evveleminde münhasıran bir icra ajanıdır.

O, ne bir korku ve ne de bir zafiyet göstermeksizin otorite makamının icrasını emrettiği işleri yerine getirmek için tesis ettiği salâhiyetine bağlıdır. O, salâhiyetin bir tezahürüdür de diyebiliriz.

Otorite makamı kudret ve nüfuzundan bir kısırımı (İmperium) yani emir ve kumanda hakkını ona tefviz etmiştir.

Bu, hak kumanda eden otoritenin tab'alarına karşı kullanılır. Ve bunları itaata sevk etmek maksadını taşır. Aksi takdirde tayin edilecek cezaların tatbikçisi de yine memurlar olacaktır.

Emrinde bu neviden bir personele mâlik olmayan devlet mevcudiyetini idame edemez. Vergileri yükseltmek, zecrî tedbirleri, muhtevi kanunların hükümlerini tatbik etmek.

Mamafih, moderne büyük idarelerde memurlar vardır ki vazifeleri, kanunları tatbik etmek değildir. Müstensihler, kâtipler, araştırmalarla uğraşan ve haberleri toplayan memurlar vardır. Bu neviden olan memurlar, her ne kadar emir ve kumanda salâhiyetini haiz değillerse de nihayet, bu salâhiyetle mücehhez olanlarla birlikte çalışanlardır.

Bu memurlar hususî bir vazifenin ifası için idarelere yerleştirilmiş değillerdir. Millî bir memuru karakterize eden vasıf, kumanda ve ceza verme hakkıdır. Binaenaleyh M. Ranshofen - Vertheimer'in milletler cemiyetinde ve milletlerarası bürosunda bize faaliyetlerini tarif ettiği eşhastâ görünen noksanlık, burada tamamile tebarüz etmektedir.

Bu eşhas, emir ve kumanda salâhiyetini asla hâiz olmamışlar ve asla diğer eşhasa karşı bu hakkı tatbik eylememişlerdir.

Çünkü herhangi insan topluluğu bunlara tâbi değildi. Tatbikatta milletlerarası bu müesseselerdeki ajanlara, tabirin yerinde kullanılmaması neticesi olarak memur denmiştir.

Onlara ifade edebilmek için başka bir tâbir kullanılabilirdi. Fakat, millî muhitlerde iyice bilinen bir tesmiyenin buna benzer başka muhite mensup mütehasıslar kategorisine aktarılmasile milletlerarası memurların tarafını yapmak isteyen bazı müelliflerin içinde buldukları sıkıntıyı izah eden bir teşevvüş yaratılmış oldu.

Fiiilyatta bu mefruz milletlerarası memurlar, milliyetlerin müşterek muvafakatleriyle ihdas edilmiş olan bazı uzviyetlerin başına getirilmiş olanların sadece yardımcılarıdır.

Bu, milletlerarası memurlar olmayacak demek midir? devlet üstü bir teşekkülün kurulduğu gün, elbet gelecektir, fakat bu ihtimalin dışında dahi, tatbikatta, hususî ahvale münhasır olarak emir ve kumanda yetkisiyle mücehhez eşhasa milletlerarası memur sıfatı tanınmalıdır. Biz burada betahsis şu veya bu büyük devlete ilhak edilmelerinde mutabakat hasıl olmadığından dolayı bitaraf veya milletlerarası hale getirilen bazı topraklarda milletler arası idareyi işaret etmek istiyoruz.

Hâdisede, muayyen bir toprak sahasının idaresi, orada, nizam ve asayişin tesisi, modern bir hükümeti karakterize eden birçok vazifelerin ifasını kontrol etmek için devletler tarafından vazifelendirilen eşhasın tasarruflarından doğan hakikî bir hükümet varlığı mevzubahistir.

Bu eşhas, muhakkak olarak emir ve kumanda “Imperiyum” salâhiyetini haizdirler. Tatbik hakkını hâiz oldukları cezaî mahiyette emirnameler isdar edebilirler. Bunlar himaye altında bulunan halka kumanda etmek hakkına maliktirler. Mamafih bir hakikattir ki; durum istisnaidir. Bu vaziyetler daha ziyade, devletlerarası hu-

kuktan ve işgal nazariyesinden meydana gelmişlerdir.

Bu da bir hakikattir ki; mümasil hallerde, milletlerarası memurlar mevzuubahistir ve istilâhı yanlış kullanma kusuru yoktur. Fakat kumanda hakkına mâlik olmayan ajanları memur tesmiye etmek istediğimiz takdirde bu kelimenin iyiye kullanılmadığını da izah eylediğimizi zannediyoruz.

Söylediğimiz gibi bazı ahvalde milletlerarası idare, şahsî haktan meydana gelir. Bu tefsire hak vermemiz lâzımdır.

Bir toprak sahasının milletlerarası bir otorite tarafından idaresi aşağıdaki şartları tazammun eder:

I — Siyasî ve İçtimaî karışıklıklara ve iç harbe maruz bir bölgede tehlikeye giren umumî sulhu korumak maksadile bu bölgeyi idare eden devletler tarafından orada güvenliği tesis için gösterilen arzu.

II — Bu bölge halkının koruyucu elemanları tarafından gösterilen ve zamanla vahameti hafifleyemeyecek görünen ve fakat aksine olarak yabancı propagandanın tesirde had bir dereceye gireceği anlaşılan müteakbil hasmane ruh.

Mevzuubahis halkı teşkil eden millî gruplar nazarında milletlerarası otoriteye izafe edilen iktidar hiç bir zaman meşruiyet karakteri iktisap edemez. Bu otorite ancak, milletlerarası idarenin hâiz olduğu kudretin arkasındaki kuvvet sebebiyle kabul edilmiştir.

Milletlerarası otorite tarafından alınan bu iktidar, istilâ maksadile değil, belki milletlerarası inzibatî sebeplerle ifade edilen bir işgalden ibaretti.

Bir sahanın idaresine bu suretle memur edilen milletlerarası otorite, idareye gereken memurları halk arasından bulmak için oldukça müşküllerle karşılaşacaktır. Eğer mahallen münasip miktarda ajan bulunursa, bunları büroda ahenkli çalıştırmak da güç olacaktır.

O halde bu arazide yukarıdan aşağı idare kademesindeki memurların ekseriyetini yabancı milliyetlere mensup olanlar teşkil edecektir. Eğer bölgenin milletlerarası idare-

resine halkın iştiraki sağlanırsa teşkilâtın İdarî hiyerarşisinde yeni müşküller baş gösterecektir. Mütemediyen tekerrür edecek ihtilâflara maruz kalmadan mahallî halk arasından alınan elemanları mâdun mevkiinde bulundurmaya düşünmek mümkün olamayacaktır.

O zaman bölgede konuşulan lisanlara vâkıf memurları tercihen kabul etmek lâzım gelecektir. Bu da işgalin ilk seneleri zarfında yeni bir müşkilâtı mucip olacaktır.

Esasında, harp hukukunun tanıdığı işgal rejimlerine benzeyen bir polis rejimi mevzuubahistir. Şu şartla ki; işgâl edilmiş olan arazinin halkı, mağlup bir millet gibi aynı emniyetsizlikle idare olunmayacaktır. Fakat iktidarda meşruiyetin mevcut olmaması, milletlerarası idareye tâbi olan halka daima kuvvete itaat ettiğini ve kuvvetten başkasını tanımadığını iddia etmeğe açık kapı bırakacaktır. Şüphesiz aşağı yukarı değişiklikler vukua gelebilecektir.

Fakat bizi burada en ziyade alâkadar eden şey, bilhassa idarenin başlangıcıdır.

Yukarda verilen izahata göre milletlerarası müesseselerin teşkilâtına müteallik olarak akademik karakterde bazı mülâhazalar ileri sürülebilir.

Eğer milletlerarası müesseselerdeki ajanlar memur değillerse niçin bunları hiyerarşi esaslarına göre teşkilâtlandırmalıdır. Bunun, muhtelif memleketlerdeki bakanlıklar dairelerinin hiyerarşisine kıyasen, bilhassa Amerikan usulüne tevfikan yapılmış olabileceği bize söyleniyor.

İcra kuvveti kabiliyet ve ehliyetleri ve şeflerin yenileştirilmesini nazarı dikkate alarak vazifelerin taksimini teminen kendisine zarurî olan hiyerarşiye maliktir.

Bu hiyerarşide madûn, şefiyle ancak bir iş görür, kullandığı salâhiyetler aynı esastan gelir.

Az çok akademik olan bir teşkilâta, ancak hususiyet arzeden bir iş birliği için yardım istenebilir. İşte bunun içindir ki; evvelki memuriyetlerde kazanılmış tec-

rübe ve üniversite kültüründen doğan olgunluk, tayinlerde büyük rol oynarlar.

Bir şube şefinin yardımcılarını üzerindeki otoritesi, hususî bir memuriyetle gönderilen bir madun memura tatbik edilen otoriteden esas itibarıyla farklıdır. Burada da kıyasın bir rolü vardır.

Çok mühim bir nokta da, milletlerarası uzviyetlere memur alma işidir. Görüldü ki; bu memurların milletlerarası bir ruha sahip olmaları isteniyordu.

Her memlekette, esas itibarıyla vatanperverliğin idamesine ve milletçiliğin bir unsuru sayılan vatanseverlik ruhunun gelişmesine çalışıldığı bu zamanda hâdise garip görünebilir.

Fakat M- Randshofen - Vertheimer'in dikkatle işaret ettiği üzere milliyet hissinden mahrum olanların tercihen tayinleri mevzu bahis değildir. Devletler arasında itimatsızlığı davet edebilecek ve bundan dolayı da muvaffakiyet şansını azaltacak bir tefrik yardımı ile bu memurları henüz uzakça olan bir istikbâl için yetiştirmek tense milletlerarası ajanları, daima millî terbiye ile mayalanmış ve nihayet milliyetperver eşhas arasından seçmek lâzım gelecektir.

Yalnız izah edildiği üzere üniversiteler bünyesinde ve diğer milletlerarası müesseselerde hazırlık devresine tâbi olanların alınması mevzu bahis.

O suretle ki; bunlar millî terbiyelerine munzam olarak milletlerarası sahadaki bilgilerini edinsinler ve bu bilgiler onlara milletlerarası ruhu öğretecek ve telkin etmeğe imkân verecek mahiyette olsun.

İlâve etmek lâzımdır ki Milletler Cemiyeti ve milletlerarası çalışma bürosu çalıştırdığı ajanlara yüksek maaş vermek ve onlara tatminkâr emekli tazminatı sağlamak suretiyle milletlerarası ruh dahilinde yeni teşekkülün akademik ehemmiyetine maddî endişeden azade bir geçinme cazibesi ilâve etmiştir. Milletlerarası enstitülerini kuranların da ehemmiyetini takdir ettikleri ve ihmal edilmemesi lâzım gelen bir unsur daha vardır.

Bu suretle anlaşılın milletlerarası hizmet, sunî bir karakter iktisap eder, bazı mütefekkirler tarafından tasavvur edilen milletlerarası kanunun meriyetini beklerken millî ruh ile milletlerarası duygular arasındaki rekabetin tatbikatta zorluklar ihdas edeceği de az çok bir hakikati ifade eder.

Milletlerarası idare sahasında elde edilen tecrübeden halen alınabilecek en şayanı dikkat bilgilerin bunlardan ibaret olduğu görülüyor.

Milletler cemiyetinin ve milletlerarası çalışma bürosunun tecrübeleri gibi büyük tecrübeler, bizzat idarenin dışındadır. Bunu ispat ettiğimizi zannediyoruz. Tahakkuk etmiş ve hususi hallerde tahakkuk da edecek olan hakikî idarenin işleyişini daha iyice bilince, şüphesiz diğer neticeleri de istihraç etmiş olacağız.

Bilhassa, yukarda görüldüğü gibi daima anlaşmazlık halinde olup yeni umumî ihtilâfları bertaraf etmek maksadiyle bir emniyet rejimi altında bulundurulmuş muhtelif milletlere mensup nüfusla meskûn münaziünfih topraklarda bu idare mevzuubahistir. Bu polis rejimi bizi aldatmamalıdır. Bu idare, aynı zamanda kanunî, İctimaî ve ekonomik bir idareyi de tazammun etmektedir.

Teşkilât ve idare tatbikatı bakımından bu tecrübelerden alınacak dersler de vardır. Bu dersler, her devlette millet hâkimiyetinin milletler üstüne yükseldiği gün, faideli ve verimli olacaktır. O suretle ki; medeni bir memlekette bir şahıs, nasıl kanun muvacehesinde diğerleriyle müsavi ise kanunî nizam içinde her millet de diğerine müsavi olabilsin.

O zaman bütün dünyada umumî bir kanun ve bir idare vücade gelmiş olacaktır.

İNGİLTERE VE GALDE MAHALLİ İDARELER (1)

KESİM VII

MAHALLİ İDARE GELİRLERİ

Çeviren:

Sıddık TÜMERKAN

Mahallî İdareler Genel Müdürü

Mahalli idarelerin gelirleri yalnız resimler değildir: Bütün mahallî idare masraflarının resimlerle karşılandığı yolunda umumî bir zan vardır. Bu zan meclis seçimleri sırasında daimi resimler hakkında propaganda yapılmasından ileri gelmektedir. Bu kanaatin doğmasının diğer bir âmili de, son zamanlara kadar, seçimlerde yalnız, resim vermekte olan kimselerin oy kullanma hakkında sâhip olmalarıdır. 1945 den buyana, resim mükellefi olsun olmasın, mahalli idare bölgesinde ikamet etmekte veya bir iş tutmakta olan her şahsa mahalli idare seçimlerinde oy kullanma hakkı tanınmış bulunmaktadır. Mahallî idare hak ve imtiyazlarında vukua gelen bu değişikliği, mahallî idare masraflarından büyük bir kısmının devlet yardımlarile karşılanmakta olması hakkı kılmaktadır. Filhakika mahallî idarelere yapılmakta olan devlet yardımlarının tutarı bütün memlekette mahalli idarelerce resimlerden elde edilen gelirin tutarına yaklaşırdı. Harb sonrası imar devresinde; eğitim, sağlık, plânlı şehircilik alanlarında görülen geniş ölçüdeki faaliyetler, devletin mahalli hizmetlere yaptığı yardımlar yekûnunun ise, mahalli resimler tutarını aşmış olması çok muhtemeldir. Bu itibarla artık bugün mahalli idarelerin, mahalli resim mükellefiyetlerinininkinden ziyade, devlet vergileri mükelleflerinin parasını harcadıkları söylenebilir.

İstikrazlar: Buna rağmen; umumi yekûn bakımından; devlet yardımları tutarı, mahallî idare masrafları yekûnunun ancak cüz'î

(1) Baş tarafı 199 ve 200 sayılı İdare Dergisindedir.

bir yüzdesini karşılamaya yeter. Tatbikatta, mahalli idarelerin bu hacimli masrafları, aldıkları ödünç paralarla karşıladıkları görüldü. Mahalli idarelerin ödünç alma yoluna gitmelerini; yeni bir yolun veya yapının inşasının mahallî idarenin normal gelirle sağlanması halinde; bu günün resim kaynaklarına fazlaca yüklemeyi intaç edeceği ve bu te'sislerden istifade edecek ileriki nesli bu masraflara iştirak ettirmemek suretile bu günkü nesle karşı adaletsizlik yapılmış olacağı gerekçesile müdafaa olunmaktadır. Bir yol uzun müddet dayanacaksa, gelecek nesil bunun masrafının bir kısmına olsun niçin iştirak etmesin? Bundan ötürü, bu türlü işlerin masraflarını, karşılayacak gelirlerini; uzun vadeli istikrazlarla sağlanması usuldendir.

Bazen, mahalli idarelerce, yapılan istikrazların senelik taksitlerini ödemekte de büyük zorluklara uğrandığı görüldü. Millî borçlarda (devlet borçlarında) olduğu gibi; ödünç olarak alınan paranın faizi bile borçlu idareyi, ödemekte müşkilât çekecek kadar büyük bir yekûn tutar, istikrazlar birbirini takip ettikçe, mahalli idareler yalnız faiz ödeme cephesinden dahi, munzam rakamlarla karşılaşırlar. Filhakika, bütün memlekette, mahalli idarelerin ödemekte oldukları borçların yıllık taksiti tutarı, resimler hasılatının yarısını geçer. Başka bir ifade ile, meseleye bütün memleket cephesinden, kül olarak bakıldığında; mahalli resimler yıllık tahsilatından elde edilen paraların yarısından fazlası, eski yıllar borçlarının ödenmesinde kullanılmaktadır.

Tabii bu durum, her mahalli İdareye göre değişir. Burada hatırdaki tutulması icap eden nokta, borçların büyük bir kısmının ticarî ve sınaî karakterdeki mahallî hizmetlere taallük etmesidir. Bu çeşit hizmetler için alınan ödünç paralar; hisse senedi veya bono ile para te'min eden şirketlerde olduğu gibi, gelir ve kazanç getirecek ve ayrıca borcun itfasından sonra dahi maddî değer taşıyacak olan binalara, büro ve kanallara, şu veya bu şekilde verimleri geçici olmyan ameliyelere sarfedilir.

Diğer Gelirler: Resimler ve devlet yardımlarından başka; mahalli idarelerin ruhsat ile ücretleri, yıkanma yerleri ücretleri, emlak kira gelirleri, belediye elektrik veya ulaştırma işletmeleri şeklindeki ticarî veya sınaî karakterdeki hizmetler gelirleri gibi diğer bir grup gelirleri de mevcuttur. Mahallî idarelerin bu guruba gi-

ren ve ücret diye adlandırabileceğimiz gelirlerin yekûnu; resimlerden elde edilen gelirler tutarından fazladır.

Şu izahlar da gösteriyor ki, bugün mahalli idarelerin, resimlerden sağlamakta oldukları gelirleri, bu idarenin yegâne ve başlıca geliri olarak mütalâa etmeğe imkân yoktur.

Bütün mahalli idareler itibarile, resimler hasılatı mahalli idare masraflarının üçte birini dahi karşılamağa yetmemektedir.

Ücretler hasılatı resim yükünü hafifletmeğe yarar: Genel kaidare masraflarının üçte birini dahi karşılamağa yetmemektedir, raflarının bir kısmı, mahallî idarenin ticarî veya sınaî teşebbüslerinden veya mülklerinden elde edeceği kâr ve hasılat ile karşılanabilir ve hatta karşılanmalıdır da. Mamafih nazariyatta, bunun aksini de ileri sürenler vardır. Bunlara göre ticarî ve sınaî teşebbüslerden elde edilecek kârlar; yine bu teşebbüslere bırakılmak suretile müstehlikin bu teşebbüslerden daha ucuz bir bedelle faydalanmaları imkân altına alınmalıdır. Mahalli idarelere ait elektrik işletmelerine gelince; mevzuat bu işletmeler kârının elektrik müstehlikinin veya resim mükellefinin yükünün hafifletilmesine tahsisi hususlarında mahalli idareleri yetkili kılmıştır. Bu hüküm diğer mahalli idare ticarî teşebbüsleri için konmuş olan ve yukarıda izah edilen prensibe istisna teşkil eder mahiyettedir.

RESİM SİSTEMİ (1)

Vergi (Tax) ile resim (Rate) arasındaki fark (2): Vergiler (yani devlet vergileri) ve bilhassa gelir vergisi, devlet masraflarına vatandaşın cebri iştiraki manasını tazammun eder. Bu verginin mükellef başına tutarı, her mükellefin vergi verebilme kabiliyetine göre hesaplanır. Bu itibarla vergi tahakkuk ettirilirken

(1) The Rating Systms.

(2) İngilizler devlet vergilerine "Tax" mahalli idare vergilerine "Rate" derler. Biz burada bir karışıklığa mahal vermemek maksadile devlet vergisi olan "Tax" kelimesini "Vergi", mahallî idare vergisi olan "Rate" kelimesini "Resim" olarak kullandık. Fransızlar ise "Taxe" kelimesini, İngilizlerin aksine olarak resim manasına kullanırlar.

S.T.

mükellefin ödeyeceği bu vergi karşılığında ve bu vergi miktarı ile az çok mütenasip özel bir fayda sağlaması esası gözönünde bulundurulmaz.

Resimlerde ise (mahallî idare resimlerinde) hâkim olan zihniyet yukarıdakinden oldukça farklıdır. Resimler, mahalli hizmetler masrafına iştiraki tazammun etmekle beraber, mükellefin masrafa iştirak miktarı, hizmetlerden edeceği istifade derecesile ölçülür. Mahalli idare hizmetlerinin yol, köprü, lağım inşasına inhisar ettiği devirlerde, bir şahıs namına resim tahakkuk ettirilirken oldukça kestirme ve kabataslak bir metod tatbik olunur, vergi miktarının tesbitinde o şahsın sahip veya şâgili olduğu mülk gözönünde tutulur, ne kadar araziyi elinde bulunduruyorsa yollardan ve lağım tesisatından da o kadar fazla istifade ettiği farz olunurdu. Daha sonraları, büyük bir evin şâgili olan kimsenin bu evde oturabilecek kadar fazla gelirlili olduğu karinesi esas tutulmuş ve büyük evde oturan kimsenin mahalli hizmetlerden (büyükklüğe tekabül edecek derecede) daha fazla faydalandığı telâkkisi hâkim olmuştur. Mahalli idare masraflarına bu türlü iştirak derecesinin, hizmetlerden faydalanma derecesine bağlanması prensibinin tatbikatı sonucu olarak, ziraat arazisinden ve sınaî mülkiyetten, normal resmin dörtte biri nisbetinde vergi alınmağa başlanmıştır. Zira bu türlü arazi ve sınaî mülkler mahalli idare gelirlerinin büyük kısmını yutan sosyal hizmetlerden ya hiç, yahut da pek az faydalanırlar.

Bu sosyal hizmetler genişledikçe, mükellefin hizmetlerden faydalanma nisbetinde mahalli masraflara iştiraki prensibini abes bir hale getirmiştir. Hakikaten artık bu gün; resimlerden elde edilen paraların çoğu, masrafa en az iştirak eden en fakir ve en muhtaç kimseler yararına harcanmakta, yüksek kıymeti, birinci sınıf mülklerin şâgilleri ve bilhassa ticarî mülkleri; ödedikleri resmin miktarına nazaran hizmetlerden en az faydalanmaktadır.

Bu gün artık mahalli idare resimleri hakikatte matrahi, “işgal edilen mülk olan birer mahalli idare vergisi haline gelmişlerdir. Vaziyet böyle olunca, tenkitçiler de bu türlü “resim” sistemini gayet uygunsuz bulmakta, bir şahıs tarafından işgal edilen bir mülkün (meselâ bir dükkânın) bunu işgal eyliyen şahsın ödeme kabiliyetine bir delil teşkil edemeyeceği, ve bu türlü mükellefiye-

tin mahalli idare hizmetlerinden faydalanma keyfiyeti ile hakikatte hiç bir ilgisi bulunmadığını iddia eylemektedirler.

Bundan başka, halkın ödeme kabiliyeti ve mülk kıymetleri düşük olan fakir ve varlıksız bölgelerde, resimlerden elde edilecek hasılatın sosyal hizmetlere taallük eden ihtiyaçlarla hiç bir münasebeti yoktur. Filhakika, en fakir bölgelerin, modern hizmetlere en fakir insanlar gibi, varlık bakımından daha şanlı ve elverişli bölgelerdekinden çok daha fazla ihtiyaçları vardır. Bütün bu sebeplerden ötürü, mahalli idare resmine, “adaletsiz vergi” adı verilmektedir. Devlet para yardımlarının, bu müsavatsızlıkların mümkün olduğu kadar giderilerek muvazenenin sağlanmasında büyük rolleri vardır. Fakat bütün bunlara rağmen İngilterenin mahalli idare resim sisteminde bazı ıslâhat yapılması lüzumunda herkes müttefiktir.

Vergilendirme Makamları: (bu terimi resim tarhetme manasına kullanıyoruz): Mahalli idare resimleri, arazi ve binaların **işgali esasına dayandığına göre, vergi tarhi muamelesinin esaslı bir safhasını da mülklerin kıymetlerinin taktiri keyfiyeti teşkil eder.** Bütün memleket, "vergilendirme bölgelerine" (rating areas) ayrılmıştır. Her bölgenin başında da bir "vergilendirme makamı" (rating authority) bulunur. Belediye Meclisleri ile, şehir ilçe meclisleri ve ziraî ilçe meclisleri vergilendirme makamlarıdır. Kontluk Meclisleri ve Bucak Meclisleri ise vergilendirme makamı değildirler. Vergilendirme makamlarının görevleri, kendi vergilendirme bölgeleri dahilindeki arazi ve binaların kıymetlerini taktir eylemek ve bunlar üzerine, lüzum ve ihtiyaç nisbetinde vergi tarh ve tahakkuk ettirmektir.

Vergi kıymetinin tesbiti (assessment): İşgal edilmekte olan ve mahalli idare resminin mevzuuna giren her arazi ve bina parçasına ve saireye "resim konusu mülk" (Hereditament) denir. Her resim konusu ayrı ayrı mülke bir "yıllık kıymet" (annual value) takdir olunur. Bu "yıllık kıymet" bir kiracının bir mülke bir yıl içinde verdiği farzedilen kira bedelidir. Vergi ve resimleri kiracı veya şâgil; arazi ve binanın kira sigorta ve tamir masraflarını mülk sahibi öder. Bu kıymet ve taktiri işi her zaman kolaylıkla yapılmaz. Bilhassa madenler, kanallar, tramvay yolları gibi sınaî mülklerde bu husus oldukça güçleşir. Demir yolları konusun-

da ise özel bir usul tatbik olunur, önce, vergi konusuna giren demir yollarının topunun (tabii kumpanya başına topunun) yıllık kıymetleri taktir olunur. Bu kıymet, demir yol kumpanyasının demir yol ve mülklerinin bulunduğu ve geçtiği mahalli idareler arasında mütenasiben bölüşülür, yıllık kıymetin taktiri çok defa gayrı tabî ve indî sonuçlar verir. Hatta bazı bölgelerde bina şeklindeki mülklerde bile; taktir edilen yıllık kıymet ile, bu binaya kiracısı tarafından verilmekte olan kira bedeli arasında bile önemli farklar görülür.

Resim şâgil üzerine tahakkuk ettirilir: Kiraya verilen gayrimenkullerde resmin mükellefi gayrimenkulün sahibi değil, kiracısı veya şâgilidir. Bundan ötürü, resmin tarh ve tahakkukuna esas olacak kıymet, bazı hallerde yani meskenlerde ve arazide, yıllık kıymetin dînunda kalır. Bunu daha açıklayalım: Yukarıda söylendiği gibi, yıllık kıymete; mülk sahibinin tamir ve sigorta masrafları da dâhil bulunur. Çünkü mülk sahibi kira bedelini (mahran tamir ve sigorta masraflarını karşılayabilecek derecede) yüksek olarak tesbit eder. Böylece mülkün şâgilinin resim mükellefiyetinin derecesi, sigorta ve tamir masraflarının yıllık kıymetten düşülmesiyle elde edilen “safî irad” ile mukayyet olur. Kanuna göre; resim konusuna giren kıymet; “yıllık kıymet” (annual value) veya “gayrı safî kıymet” (grosse Value) den belirli miktarda yapılan indirmelerden sonra, geriye kalacak kıymettir. Bu yolla bulunan kıymete “yıllık safî kıymet” (net annual Value) veya “vergilendirme kıymeti” (rateable Value) adı verilir.

Şâgil kime derler: Vergilendirme konusunda; bir mülkü oldukça devamlı bir şekilde elinde bulunduran kimseye “şâgil” (occupier) denilir. Bir mülkü geçici olarak elinde bulundurmak, vergilendirme konusuna giren bir işgal manasını tazammun etmez. Bundan ötürü davetli veya misafirler veya ikinci derecede kiracılar resimle mükellef tutulmazlar, İşgalde, fiilî veya farazi intifa manası mündemiçtir. İşgâl, intifa maksadına müstenit olmalıdır. Bunun için; kiralanmış ve fakat boş duran ve kiracının henüz taşınmak niyeti olmıyan bir evden ötürü o kiracı adına resim tahakkuk ettirilmez. Evin kiraya verilmiş olmasına ve fakat boş durmasına rağmen kiracının her hangi bir zamanda buraya dönmesi umuluyorsa ve bu kiracı bu evi bu maksatla kiralamakta devam

eyliyorsa, resim tahakkuk ettirilir. Ev kiraya verilmediği takdirde bunun kanuni şâgili (1) mülk sahibidir. Fakat bu mülk sahibi, mükellefe kiracı aradığı halde bulamıyorsa, mülk sahibinin kanunî şâgillik sıfatı kalmaz ve resim ile mükellef tutulması mümkün olmaz. Zira bu türlü işgalde intifa maksadı mevcut değildir.

Kıymet takdir listeleri (Valuation Lists): Kıymet takdir listeleri vergilendirme makamları tarafından, beş yılda bir düzenlenir. Bu listeler, vergilendirme bölgesi dahilindeki mülkler üzerine vergilendirme makamınca konulan kıymetleri gösterir. Listeler; mülk sahibinden gerekli bilgiler alınmak suretile tanzim edilir, halkın tetkikine daima açık bulundurulur.

Tarhiyat Komiteleri (assessment committees): Tarhiyat komiteleri; her kontlukta veya kontluk durumunda olan belediyede; bir veya müteaddit vergilendirme bölgesine şâmil olarak kurulur. Bu komitelerin başlıca üyeleri; mahalli idare meclis üyeleri arasından seçilir. Komitenin vazifesi; kendi görev sahasına giren vergilendirme bölgesindeki tarhiyatta yeknesaklık ve insicamı sağlamak, kıymet takdir listelerine karşı vuku bulacak itirazları istinaf mahkemesi sıfatıyla nihaî olarak karara bağlamaktır.

Kıymet takdirlerine karşı yapılacak itirazlar: kıymet takdir listeleri, tarhiyat komitelerinin tasdikine tâbidir. Kendisine haddinden fazla resim tarhedilmek veya başkalarına kendisinden az resim tarholunmak suretiyle mağduriyetlerine meydan verildiğine kaani olan kimselerin itirazları komitece yargılanır. Bütün itirazlar karara bağlandıktan sonra, kıymet takdir listeleri komite tarafından tasdik olunur ve yürürlüğe girer. Ancak, vergilendirme makamı veya şâgillerden biri tarafından listede yazılı bir gayrı menkule taallük eden vergilendirme kıymetinde yükselme vuku bulduğundan bahisle müracaatta bulunduğu komitece tasdikli liste üzerinde gerekli tadiller yapılabilir Londra'da beş yıllık listelerden başkaca, her yıl ek listeler yapılması da teamüldendir.

Kontluk kıymet takdir komitesi: Londra Kontluğu hariç olmak üzere, her Kontluk bölgesinde, Kontluk Meclisince, "Kontluk kıymet takdir komitesi" (County Valuation Committee) adı

(1) Legal occupier.

altında bir komite kurulur. Bu komitenin görevi, bütün Kontluk dahilinde kıymet takdiri işlerinde birlik ve yeknesaklığı temin etmektir. Her ne kadar Kontluk meclisleri resim tarh ve tahakkuk ettirmezlerse de, bu resimler hasılatı ile büyük bir ilgileri vardır. Zira, Kontluk dahilindeki her vergilendirme bölgesinden sağlanacak olan resimlerin hasılatından belirli bir kısmı Kontluğun “resimler hasılatı” şeklindeki gelirini teşkil eder.

Merkez kıymet takdir Komitesi: Bütün memlekette, resim tarhı işinde beraberlik ve ahengi sağlamak maksadile, Sağlık Bakanlığınca vergilendirme makamlarının temsilcilerinden mürekkep bir “Merkez Kıymet Takdir Komitesi” (Central Valuation Committee) kurulmuştur. Bu komitenin görevi tamamen istişaridir.

Gelir ihtiyaç talepleri (Precepts): Bir vergilendirme makamının (aynı zamanda bir mahalli idare makamı (meclis) olması itibarile): vergilendirmeyi sadece kendi mahalli idaresine ihtiyacı miktarına göre yaptığı sanılmamalıdır. Bu vergilendirme makamı; diğer bazı mahalli idarelerin de masraflarını karşılayacak nisbet ve miktarda, tarhiyat yapmak ödevindedir. Meselâ başkent polis teşkilâtının masrafları da, bu polis bölgesindeki vergilendirme makamınca tarh ve tahakkuk ettirilecek resimler hasılatından karşılanır. Keza Kontlukların giderleri de, bu Kontluk dahilinde bulunan vergilendirme makamlarınca tarh ve tahakkuk ettirilecek resimler hasılatile sağlanır. Tarhiyat komiteleri, bazı mülhak (müşterek) komiteler, bir dereceye kadar bucak meclis ve derneklerinin masrafları da aynı şekilde karşılanır. Bütün bu mahalli idareler ve makamlar “Precept” denilen ve ihtiyaçları olan para miktarını belirten bir “gelir ihtiyaç talepleri”ni vergilendirme makamlarına gönderirler.

Kontluk meclisleri ile Başkent Polis Makamları, masraflarının ne kadar resim tahsilâtıyla karşılanacağını toptan tesbit ederler. Sonra bölgeleri dahilindeki her vergilendirme makamının bu ihtiyacın ne miktarı sağlayacağını hesaplayarak, keyfiyeti her vergilendirme makamına bir “gelir ihtiyaç talepleri” ile ayrı ayrı bildirirler. Bu metod sayesinde her vergilendirme makamının, kendi vergilendirme bölgesinin resim tahsilâtından ne miktarının kendi mahallî idaresine, ne miktarının diğer mahallî idarele-

re verileceğini hesaplıyarak vergi tahakkuk tahsilâtında vahdetin sağlanması mümkün olur. Şu izahlar gösteriyor ki; vergilendirme makamının tarh ve tahakkuk ettirdiği resim hasılatının hepsi değil, ancak bir kısmı kendi mahalli idaresinin hissesine düşer. Bu yekûnun mahalli idareler arasında bölüşülmesi konusu, bazen Kontluklar bakımından güçlükler arzeder. Zira Kontluklarda bir kısım hizmetler Kontluk dahilindeki ilçe meclisleri; diğer bazı Kontluklarda ise bir kısım hizmetler doğrudan doğruya bu ihtiyacın ne miktarı sağlayacağını hesaplayarak, keyfiyeti her Bu gibi hallerde tabii; aynı zamanda birer vergilendirme makamı olan ilçe meclislerinin (tarh ve tahakkuk ettirecekleri resimler hasılatından değişik nisbette (hizmeti kendisi veya Kontluk meclisi gördüğüne nazaran) hisse alması, bilmukabele Kontluğa da değişik nisbette hisse vermesi icap eder.

Bu itibarla Kontluk masrafları iki guruba ayrılır. Birinci gurup; Kontluk genel masrafları (General County expenses) dir. Bu türlü masraflar, Kontluk dahilindeki bütün mükelleflerce sağlanır. İkinci gurup; Kontluk özel masrafları (Special County expenses) dir. Bu türlü masraflar, Kontluğun belirli bir parçasındaki mükelleflerden alınır. Aşağı yukarı aynı usul, ziraî ilçelerde tatbik olunur. Bir ziraî ilçe dahilinde sadece belirli bir bucağa münhasır olarak açılmış hizmetler masrafları bütün ziraî ilçe mükelleflerinden değil, bu bucaktaki mükelleflerden tahsil olunur. Şu izahlardan da anlaşılacağı üzere, meselâ, ziraî ilçe meclisi şeklindeki bir vergilendirme makamı, kendi vergilendirme bölgesi içindeki mükelleflerden aynı nisbette değil, değişik nisbetlerde resim alır. Evvelâ, vergilendirme bölgesindeki bütün mükelleflere bütün bölgeye şâmil işler ve hizmetler için aynı nisbet altında tarhiyat yapar. Böyle genel olarak tarh ve tahakkuk ettirilmiş resme genel resim (General rate) denir. Bu genel tarhiyattan sonra, kendi bölgesinde her bucağın hususiyetine göre yapılmakta olan veya yapılacak işlerin masraflarını karşılamak üzere özel ve mevzii tarhiyat ve tahakkuklar yapar. Böylece tarh ve tahakkuk ettirilen resme de (Special rate) "özel resim" adı verilir.

Bu karışık duruma ekseri bölgelerde resimden kısmen veya tamamen muaf tutulacak çeşitli mülklerin bulunuşunu da ilâve eylemelidir. Devlet malları, kiliseler, eski veya özel mahalli ka-

nunlarla bağışıklık tanınmış birçok gayrimenkuller; resimden muaftır.

Vergilendirme: Vergilendirme makamı bütün gerekli hesapları ve kendisile ilgili her mahalli idarenin ihtiyaçlarının yekûnunu yaptıktan ve kendi mahalli idaresinin masraflarını da buna ilâve ettikten sonra; tutarı olan parayı sağlamak üzere bölgesi dahilindeki resim mükelleflerinin her biri adına ayrı ayrı ne miktar ve ne nisbette resim tahakkuk ettirileceğini tesbit eder. İhtiyaçlara tekabül eden paranın yekûnu ile o bölgedeki mülklerin vergilendirme kıymeti karşılaştırılır ve bir nisbet bulunur. Bu nisbet her mükellef hakkında ayrı ayrı tatbik olunmak suretile tahakkuk işlemi yapılır. Tahakkuklar umumiyetle altışar aylık olarak yapılır. Böylece meselâ, altı ay hesabıyla, beher sterlinlik vergilendirme kıymeti için beş şilin (1) (yıllık hesabıyla beher sterline karşı on şilin) resim tahakkuk ettirildiği taktirde; vergilendirme kıymeti 40 sterlin olarak bir mükellef altı ayda on sterlin (yılıda 20 sterlin) tutarında resim ödeyecektir. Mükellefe tebliğ olunan vergi ihbarnamelerinde; kendisine ne miktar resim tahakkuk ettirildiği bu resmin ne miktarının hangi mahalli idare için istenildiği, kalem kalem, müfredathı olarak gösterilir. Küçük mülklerde, vergilendirme makamı; resmin mal sahibi tarafından kiracılardan tahsil edilerek kendisine tevdiine muvaffakat edebilir. Bu takdirde, mülk sahibine, tahsil ettiği resimden belirli bir tahsildarlık hissesi verilir. Bu usule (Compounding) aracılık usulü denir.

Vergi (resim) borçlarını ödemeyenlerin bu yerlerdeki eşya ve malları, vergilendirme makamlarınca hacz olunur. Vergilendirme işlemlerinden ötürü, adli mahkemelerde dava ikame olunamaz.

DEVLET YARDIMLARI

Devletçe mahallî idarelere tahmil edilen birçok iş ve vazifeler yapılabilmesini mümkün kılabilmek maksadile bilhassa son yüz yılda, devlet vergileri hasılatından ayrılacak paralarla mahallî idarelere yardımda bulunma usulü bir hayli revaç bulmuştur. Millî Eğitim, şoseler, işçi meskenleri inşası vesaire gibi yeni bir

(1) Bir sterlin, 20 şiline tekabül eder.

hizmet tesis edildiğine veya hizmetlerde islah yoluna gidildiğinde devlet bu hizmetlerin gerektirdiği masraflara çeşitli şekillerde iştirak eder, Bilhassa, esasında bir devlet hizmeti mahiyetinde olan ve fakat belirli bir mahalli idare teşekkülünün diğerlerinden çok daha fazla ilgisi bulunan bu itibarla mahallilik karakterini de taşıyan (bazı devlet eğitim müessesesi ve işleri gibi) hizmetlerin masraflarına devletin ve mahalli idarenin müştereken katıldıkları görülür.

Bu kesimin başında da işaret olunduğu üzere; resim kaynaklarının verimi; mahalli idaresine göre çok değişir.. Gelir seviyeleri düşük halkın sakin olduğu fakir bölgelerde tabiatile gayri menkul kıymetleri de düşük olur. Buna mukabil bu fakir yerler âmme hizmetlerine en çok ihtiyacı olan bölgelerdir. Bu ihtiyaç bilhassa sağlık, sosyal yardım alanlarında, ve mesken islah işlerinde kendini gösterir, halbuki bu muhtaç bölgeler, bu hizmetleri ve işleri sağlayacak vergi kaynaklarından mahrumdur. Bundan ötürü buralardaki mahalli idarelere, merkezi hükümetçe yardımlarda bulunulması zaruri bir hal alır.

Devlet yardımlarının diğer bir sebebi de, Parlamentoca çıkarılan bir takım kanunlarla, bir kısım zümre mülklerin ve mükelleflerin mahalli idare resimlerinden bağışık veya indirmelere tâbi tutulmaları, böylece önemli bir yekûn tutan bir kısım gelir kaynaklarından mahrum edilmeleridir. Meselâ, ziraate tahsis edilen arazi endüstri ve ulaştırma işleri gibi müesseselerden normal resmin ancak dörtte birini öderler. Evvelce resme tâbi bazı arazi ve makine imalâthaneleri bugün özel kanunlarla resimden tamamen muaf tutulmuşlardır. Millî menfaatler ve millî bir siyaset gözönünde bulundurularak Parlamentoca bahşedilen bu türlü imtiyaz ve istisnalar; mahalli idarelerin gelirlerinin azalmasını mucip olmuş ve bu azalmanın devlet yardımları ile telâfisini zaruri kılmıştır.

Devlet yardımlarının tarihçesi: Burada, devlet tarafından mahalli idarelere yapılan yardımların çeşitli sistemleri hakkında tarihî malûmatın tafsilâtlı bir şekilde münakaşa ve izahını yapacak değiliz. Mamafih bu tarihçenin özetini vermek de her halde faydadan hali kalmayacaktır. Mahalli idarelere ilk defa, devlet yardımları 1835 yılında yapılmışa başlanmıştır. Bu yardım para-

ları, Kontluktaki “ossize” adı verilen ağır ceza mahkemeleri ile üç ayda bir toplanan mahkemeler tarafından mahkûm edilen suçluların deniz işleri ceza evlerine nakillerini sağlamak maksadile verilmiştir. Yardımın tutarı, mahalli idarelerin bu uğurda yaptıkları bütün masrafların tutarına eşit idi. Daha sonraları, polis teşkilâtının maaş ve geçim bedellerinin dörtte birini ve bilâhare yarısı miktarındaki para da her yıl devletçe ilgili mahalli idarelere ödenmeğe başlamıştır.

Eski devirlerde yapılan bu yardımların miktarı, yardım konusuna giren hizmet için mahalli idarece harcanan paranın muayyen nispetteki veya yüzde nisbetindeki bir kısmına tekabül ederdi ani yardımlar yüzde veya muayyen bir nisbet hesabıyla ifa olunurdu. Ancak devletçe, belirli bir hizmet için para yardımında bulunulması, bu hizmetin mahalli idarece kifayet ve ehliyetle, düzenli bir surette yürütülmesi ile meşruttu. Bundan ötürü yardım sistemi; merkezi hükûmete, mahalli idareler faaliyetleri üzerinde bir kontrol tesisi, bu idareler üzerinde nüfuz kullanma imkânlarını sağlamıştır.

Bazı devlet gelirlerinin mahalli idarelere terki: ilk defa, 1888 yılında Kontluk meclisleri ile Kontluk durumunda olan belediye meclisleri kurulmağa başlanınca verilen hizmetlerin yürütülebilmesi için, bölgelerinde ötedenberi devlet yararına tahsil edilmekte olan bazı vergiler hasılatının bu mahalli idarelere verilmesi lüzumu hasıl oldu. Bu yola gidilirken, mahallî idareler geliştikçe bu vergilerden elde edilecek hasılatın da artacağı ve böylece bu idarelerin kendilerine düşen vazifeleri daha geniş ölçüde yapabilmeleri imkânlarının hasıl olacağı düşünülmekte idi. Bu konudaki güçlük, her mahallî idare bölgesine devlet vergilerinden ne miktarının isabet edeceğini ve bu vergiler hasılatının mahalli idareler arasında ne gibi esas ve nisbetler dairesinde taksim olunacağına tesbit etmekte idi.

Bu güçlükler gözönünde bulundurularak ve mahallilik karakterleri verimlerinde gelişme istidadı olması da nazarı itibara alınarak mahalli idarelere erkek hizmetçiler, silah taşıma, köpek vesaire ruhsat vergileri hâsılatı ve emlak ve tescil vergilerinden belirli nisbette hisseler verilmeğe başlanmış ve ayrıca müskirat vergisine, mahalli idareler munzam hissesi konmuştur. Mahalli i-

darelere yeni bir takım vazife ve hizmetler tevdi edildikçe bir kısım vergiler hâsılatı bu idareler arasında taksime başlanmış ve nihayet 1902 de Kontluk meclisleri ile Kontluk durumunda olan belediye meclislerine daha yüksek eğitim vazifeleri verilirken, müskirat vergisinin bir kısım hasılatı ile teşkil edilen fon bu mahalli hizmetlere tahsis olunmuştur.

Yüzde itibariyle yapılan munzam yardımlar: Yukarıda belirtildiği gibi, bir kısım devlet vergilerinden ayrılan hisseler günden güne artan ve 19 uncu asır sonlarında yeni yeni ihdas olunan mahalli hizmetlerin masraflarını karşılayamaz olmuşlardı. Mahalli idarelere yeniden bir takım malî yardımlar yapılması zarureti baş gösterdi. Bu suretle devletçe; masrafin belirli bir yüzdesine iştirak edilmesi şeklindeki eski sistemin daha geniş bir surette tatbiki cihetine gidildi. Eğitim, mesken inşaaı, küçük mülkiyeti sağlama, sağlık işleri gibi belirli bir takım hizmetlerin ifası maksadile mahalli idarelerce harcanan paranın yüzdesi itibarile yapılan bu yardımlar miktarı mahallî icap ve şartlara göre tehaliif ederdi. Bu çeşit yardımların mahalli idareler üzerinde teşvik edici tesirleri olduktan başka, merkezi hükümete yardımları kesme tahdidini kullanarak hizmetin iyi bir şekilde yürütülmesini sağlamak imkânını verirdi.

Toptan yardım: Parlamentoca kabul edilen kanunlarla ziraat ve endüstri yerlerinin mahalli idare resminden muaf tutulması neticesinde mahallî idarelerin her birinin geliri önemli miktarda azalmış idi. Bu türlü bir gelirin kaybı veya azalması belirli bir hizmete değil bütün mahalli hizmetlere tesir eden umumi bir gelir kayıp ve azalması idi. Dahası da var; sinaî ve ziraî mülklerin miktarı ve kıymetleri mahallî idareden mahallî idareye değiştiğine göre, bu resim muafiyeti dolayısıyla mahalli idarelerin kayıpları derecesi de yerine göre tahavvül arz etmekte idi. Bu itibarla gelir kaybını telâfi için alınacak tedbirlerin aynı zamanda her mahalli idarenin bu mevzuda arzettiği hususiyetlere de cevap vermesi gerekiyordu. Bir formül bulundu, her mahalli idareye: bu muafiyetler dolayısıyla kaybettiği gelir miktarına eşit miktarda para yardımında bulunulma yoluna gidildi. Bu toptan yardım belirli bir hizmetin ifasına tahsis edilmeyip, bütün mahalli hizmetler için yapılıyordu. Bu formülü ve blok yardım (toptan yardım) usulünü ihdas eden 1929 tarihli Mahallî İdareler Kanunu, eskiden-

beri uygulanmakta olan devlet vergilerinden ayrılan hisselerden veya mahalli idarelere bırakılan vergilerden çoğunu; yardımların kısmı azamını da kaldırdı.

Mahalli İdarelere Devredilen Bugünkü Devlet vergileri: Kanunlarda yapılan birçok değişiklikler sonucunda bu gün mahalli idareler elinde, devletçe devredilmiş vergilerden pek azı kalmıştır. Kontluk meclisleri ile Kontluk durumunda olan belediye meclisleri silâh, uygun ruhsatiye ve köpek vergilerini tahsil edebilirler. Bu vergiler, bu sistemin bakiyeleridir. Yine bu makamlar otomobil ve şoförlük ruhsat vergilerini de tahsil eylerler. Fakat bu tahsil ettikleri paraları devlet hâzinesine verirler. Bu hizmetleri karşılığında belirli bir tahsil ücreti alırlar. Şu hale göre, mahalli idareler bu son iki verginin sadece tahsildarlığını yapıyorlar demektir.

Bu günkü “yüzde itibariyle devlet yardımları” : Bu yardımlar polis, eğitim işçi meskenleri inşası, yollar ve diğer çeşitli maksatlar için ve tahsisen yapılır. Havaya karşı korunma ve diğer sivil müdafaa işleri, harp zamanı hizmetleri de bu yardımlar konusuna girer. Devletçe polis hizmetleri için yapılan masrafların yüzde ellisine iştirak olunur. Ancak böyle bir yardımın yapılabilmesi için, İçişleri Bakanlığınca, ilgili mahalli idare tarafından polis hizmetlerinin iyi bir şekilde yürütüldüğüne kanaat getirilmiş olmak gerektir.

Eğitim için yardımlar, mahalli ihtiyaç ve imkânların derecesine göre; masrafın yüzde otuzu ile altmış beşi arasında tehalüf eder. Millî Eğitim Bakanı bu yardımlar karşılığında, eğitim işlerinin ne şekilde ve hangi şartlar altında yürütülmesi lâzımgüleceği hakkında mahalli idarelere bir takım mecburiyet ve mükellefiyetler tahmil edilebilmek yetkisindedir.

Yol ve köprüler için de devlet yardım eder. Yeni yollar inşası, eskilerin islâhı ve bakım tamiri hususunda mahalli idarelerin yaptıkları masraflara yüzde esasına göre, iştirak eder. Piyade geçit yerleri, yer altı yolları, yol işaretlerinin yapımı, tamir ve islâhı hususları da bu “yüzde itibariyle yardımın” konusuna girer. Yardım nisbeti yıldan yıla ve yapılan ameliyenin nevine ve istilzam ettiği masrafın miktarına göre değişir. Bu itibarla yardım nisbeti yüzde 20 ile 75 arasında tehalüf eder. Motörlü ulaştırma işlerin-

den alınan vergilerden tesis edilmiş bir fon mevcut olup, yol masraflarına yardımlar bu fondan yapılır.

Yüzde itibariyle yardımların tesirleri: Yüzde itibariyle yardım usulünün (1) ifrat ve israflara sebebiyet verdiği söylenir. Her ne kadar, yardımın yapılabilmesi için, masraflar tutarının önceden tasdiki gerekmekte ise de, yapılacak ameliyatın plân ve programı hazırlanırken mahalli meclislerce ne de olsa, bu ameliyatın istilzam edeceği masrafların büyük bir kısmının kendi keselerinden değil devlet fonundan ödeneceği esası gözönünde bulundurulur. Bu zihniyet bittabi meclisi, bütün masrafları kendi bütçesinden ödemesi halinden çok daha geniş ölçüde masrafları mucip olacak plânlar yapmağa sevkeder. Bundan ötürü yüzde itibariyle yardım sisteminin tenkitçileri, bu yardımlar konusuna giren işlerde, mahalli idarelerin hizmet ölçülerinin bir takım teşebbüslere girdiklerini iddia ederler.

Yüzde itibariyle yardım sistemi aleyhine yürütülen diğer bir tenkit de; bu yardımların mahalli idareleri çok defa hakiki mahalli ihtiyaçları takdir edemeyen merkezi idarenin sıkı kontrolü altına koyduğu yolundadır.

Yüzde itibariyle yardım sisteminin başlıca mahzuru, bu sistemin mahalli idarenin hakiki ihtiyaçlarını ve mali takatını gözetmemesindedir. Bir meclis, bir hizmetin ilk masraflarını kendisi te'min ettiği ve kalan masraf kısmını devletten sağladığı takdirde o hizmeti mahalli ihtiyaçları karşılayacak şekilde yapma imkânını bulur. Fakat masrafın kendi payına düşenini ödeyemeyecek derecede fakir bir mahalli idareyi ele alalım. Bu gibi hallerde devlet normal nisbetteki yüzde yardımları işini halle kâfi gelmiyecektir. Ya fevkalâde nisbetlerde yardım yapılması veya masrafın topunun da devlet tarafından deruhte edilmesi gerekecektir. Bu durum karşısında hükümet bütün masrafı karşılamak maksadiyle yüzde itibariyle normal yardım tutarı ile hizmet masrafının tutarı arasındaki farkı da "özel yardım" adı altında verir veya bu mikdarı mahalli idareye ikraz eder.

Bir mahalli idarenin hakiki ihtiyacını tesbit etmek, hakiki mali durumunu belirtmek çok müşküldür. Bu hususta vergilendirme kıymeti, salim bir ölçü olamaz. Zira (vergilendirme kıymetlerinin bütün memlekette yeknesak ve ahenkli bir surette tayini

(1) percentage grants system.

yolunda sarf edilen gayretlere rağmen) muhtelif mahalli dairelerinde uygulanmakta olan kıymet takdiri esas ve prensipleri yekdiğerinin aynı değildir. Bazı bölgelerde kıymetler haddinden fazla yüksek, bazılarında haddinden az takdir edilmiştir. Bundan başka, esasen mahalli idare resmi, o bölgede oturan şahısların hakiki malî durumlarını belirten bir kıstas olmaktan uzaktır. Memlekette resim tarh ve tahakkuk siteminde, tam manasiyle müsavat ve adalet esaslarını sağlayacak şekilde değişiklikler yapılsa, resim sisteminde birlik ve beraberlik temin edilse bile, her bölgenin mahalli âmme hizmetleri bakımından hakiki ihtiyaç derecesini tesbit eylemek nasıl mümkün olabilir. Sağlık hizmetleri ihtiyaçları, yol hizmetleri ihtiyaçları vesaire, şehir ve ziraat bölgelerine göre hatta aynı ziraî bölgedeki iki mahalli idarede bile değişiklik arzeden ihtiyaçlardır. Bundan başka fiyatlar, malzeme temini imkânları, maliyetler bile mahallî idaresine göre tahavvül eder. Her mahalli idarenin “hususiyetine ve ihtiyaçlarına, malî kudretine göre yardım” işi ve bu esası sağlayacak bir yardım sistemi bulma keyfiyeti devlet adamlarını meşgul eden bilinci derecede dertlerdendir.

Mesken işleri için yardımlar: İzbe ve salaşların temizlenmesi, işçi sınıfının barındırılması konuları, görülen millî politika esaslarına mahalli idare bölgelerindeki mesken ihtiyacına ve bu idarelerin malî takatlarına göre zaman zaman değişik safhalar arzetmiş ve mahalli idarelere yardım sistemi de bu bakımdan birçok tadillere uğramıştır. Bir zamanlar, Sağlık Bakanlığına mahalli idarelere elverişli şartlarla ödünç para verebilme yetkisi tanınmış, bununla birlikte yüzde itibariyle yardım sistemi de uygulanmıştır. Diğer bir yardım metodu da; bu yolda mahalli idarece iktiham edilecek ve Sağlık Bakanlığınca tasdik edilecek masrafın tutan kadar yardım yapılması metodudur. Bu miktar sterlin başına bir penidir. Bu hususta tatbik edilen en faydalı sistem (ünite maliyeti) sistemidir. Bu sisteme göre, meskene kavuşturulan her şahıs başına veya inşa edilen mesken başına yardım yapılır. Bu suretle verilen yardım paralarının miktarı 40 yıl müddetle her yıl ev başına beş buçuk sterlinden 12 sterline kadar değişir. Bu paralar, mahalli idarenin mesken inşası için istikraz ettikleri paraların yıllık taksitlerinin itfasına ve meskenlerin bakımına yetecek tutardadır. Mahalli idarelerde bu konuya devletin yaptığı yar-

dım miktarında, yani ünite maliyeti esasına göre iştirak eder. Böylece bu idareler mesken inşa masraflarının bir kısmını üzerlerine almış olurlar.

Ünite maliyeti esasına göre yapılan yardım yüzde itibarile yardım sisteminin mahzurlarını bertaraf etmiştir. Ünite maliyeti sisteminde yardım miktarı sabittir; yapılacak veya yapılması istenecek masraflara göre değişmez. Bu itibarla ifrat ve israflara yol açmaz. Bütün bunlara rağmen mahalli idarelerce mesken inşası yolunda verilecek kararlar ve yapılacak teklifler behemehâl hükümetin tasvibine sunulmak gerektir. Ancak yardım yapılması keyfiyeti merkezi hükümet dairelerinin mahalli idareler üzerinde teferruatlı bir kontrol sistemi uygulamalarına cevaz vermez. Bu yardım sisteminin bir mahzuru memleketin çeşitli bölgelerindeki fiyat seviyelerine göre ayarlanmamış olmasıdır. Zira yardım, mesken başına ve belirli bir miktarda yapılır. Her ne kadar bu mahzurları önliyecek bazı tedbirler düşünülerek mesken inşa maliyetlerinin ve ulaştırma masraflarının yüksek bulunduğu zirai bölgelerde ve yahut arsa fiyatlarının pahalı olduğu yerlerde yardım miktarı normalin üstüne çıkarılabilmekte ise de bu yollarla da mahzurlar tamamiyle önlenememektedir.

Genel hazine yardımları: Toptan yardımlara; 1929 tarihli Mahalli İdareler Kanunu ile “hazine genel yardımı” adı verilmiştir. Her idareye yapılacak genel yardım miktarının tesbiti ve yardımın tevzii işlerinde, devletin; bütün mahalli idarelere yapacağı yardımın yekûnunu hesaplamak, her mahalli idarenin malî kudretini tesbit etmek (ki bunda isabet edilmez) ve bu idarelerin hakiki ihtiyaçlarını öğrenebilmek mecburiyetinde olduğu gözönünde bulundurulursa tatbikatta ne kadar müşküllerle karşılaşılacağı anlaşılır.

Hükümet evvelâ; memleketteki bütün mahalli idarelere ne miktar para yardımında bulunacağını kararlaştırır. Kararlaştırılan bu genel miktara “genel hazine iştiraki” denir. Bu yekûn; zirai ve sınaî bazı mülklerin mahalli resim muafıkları veya tenzilleri dolayısıyla mahallî idarelerin uğradıkları gelir kayıpları 2-1929 tarihli Mahalli İdareler Kanunu ile ilga edilmiş olan eski toptan yardım miktarı 3 — Bunlardan başkaca hükümetçe mahallî idarelere yeni yardım adı ile tahsis edilecek yardım paraları tutarına eşit olur. Hükümetçe mahallî idarelere yeni tahsis edile-

cek yardım paralarının miktarı, hal ve şartlara göre zaman zaman (normal olarak beş senede bir) değişir. Bu üç kaynaktan sağlanan genel hazine iştirakinin tutarı, 1930 yılında “43,5” milyon sterlin idi. O zamandan buyana bu miktarlar bir hayli değişmiş ve yıllık “genel hazine iştiraki” birçok milyon sterlin daha artmıştır.

Tevzi formülü: Hazine genel iştirakinin yıllık tutarı böylece tesbit edildikten sonra) ikinci iş: bu parayı mahalli idareler arasında tevzi eylemektir. Bu para önce kontluk durumunda olan belediyeler ve kontluklar itibariyle taksim olunur. Bunu sağlamak üzere bir formül yapılmıştır. Bu formüle göre her kontluğun ve kontluk durumunda olan belediyenin nüfuslarına, vergilendirme kıymetlerine, okuma çağındaki çocukların; işsizlerin sayısına ve (yalnız kontluklarda) kontluklardaki nüfusun yolların mil itibariyle uzunluğunu taksiminden elde edilecek harici kısımete bakılır Ve tevzi bu noktalar gözönünde bulundurularak yapılır. Tetkikinden de anlaşılacağı üzere bu formülün tertibinde, daha ziyade gelir kaynakları kifayetsiz mahalli idarelerin genç nesle ve muhtaçlara taallük eden hizmetleri sağlayabilmeleri esas hedef tutulmuştur.

Bu formül çok pratiktir. Ancak Londra kontluğuna yapılacak genel hazine yardımları başka esaslara göre düzenlenir.

Bu formül dairesinde gerekli hesaplar yapıldıktan sonra her kontluk ve kontluk durumunda olan belediyelerin hissesine isabet eden genel hazine iştirakinin tevzii cihetine gidilir. Kontluk belediyelerinin hissesine düşen paraları bunlara hemen tevzi etmek mümkündür. Ancak Kontluklara isabet eden parayı dağıtmak için daha başka muamelelere lüzum hasıl olur. Zira Kontluğa taallük eden payların, Kontluk dahilindeki çeşitli idarelere tevzii için ikinci bir ameliyeye başvurulur. Yani: Kontluklar payına düşen paralar; Kontluk meclisleri, Kontluk durumunda olmayan belediye meclisleri, şehir ilçesi ve ziraî ile meclisleri arasında tevzie tâbi tutulmak gerektir. Bu ikinci bölüşme Kontluk dahilindeki mahalli idarelerin nüfuslarına göre yapılır. Yukarıdaki diğer faktörler nazarı dikkate alınmaz. Yalnız bu tevzide şehir ilçe meclislerine, Kontluk durumunda olmayan belediye meclislerinin nüfusları beş rakamı ile çarpılır. Bu iki mahalli idareye böyle bir rüçhan verilmesi; ziraî bölgelerdeki mahalli hizmet hacminin ve çeşitleri-

nin şehir bölgelerine nazaran mahdut oluşu gerekçesine dayanmaktadır.

Ek ve tamamlayıcı hazine yardımları: 1929 tarihli Mahalli İdareler Kanununa göre her mahalli idareyi ayrıca nüfus başına bir şilin hesabıyla ve benefit adı ile vergi tahsil eder. Tatbikatta bu yola gidilmez, bunun yerine bu miktara eşit olarak "ek hazine yardımları" yapılır. Toptan yardımlar dolayısıyla resim tahsilatından kayıplara uğradıklarını isbat eden mahalli idarelere "tamamlayıcı hazine yardımı" adı altında diğer bir para yardımında bulunur. (1)

Mahalli idareler gelir sisteminin geleceği, üstesinden gelinmesi aşırı derecede zor bir mesele olarak belirmektedir. Harb tahribatı dolayısıyla vergilendirme kıymetlerinde husule gelen tahavvüller, el koymalar, mahalli idarelerin harp faaliyetlerine katılmaları, harp sonrasının zaruri imar işleri gibi anormal hal ve şartlar birçok kamu hizmetleri saha ve şümülünün genişletilmesi temayülleri, devlet vergilerinin yüksek nisbet ve seviyeleri, para kıymetindeki değişiklikler; esasen normal zamanlarda bile karışık bir durum arzeden mahalli idareler malî sistemine yeni bir takım güçleştirici faktörler getirmiş bulunmaktadır. Mesele ciddi olarak mütalâa edilmek isteniyorsa; gerek devlet yardımı, gerekse mahalli idare vergilendirme sistemlerinde reform yapılması zarureti aşikârdır. Bugün yürütülmesine çaresiz rıza gösterilen bu malî sistemin islâhı (şu buhranlı ve işi çok harb sonrası devresi içinde) için bilemeyiz vakit bulunacak mı ?

MAHALLİ İDARE İSTİKRAZLARI (2)

(İstikraz) ödünç alabilme yetkisi: Bütün mahalli idareler, kendilerine terettüp eden hizmetleri ve işleri görebilmek maksadiyle arazi ve arsa satın almak, bir takım ameliyelere girişmek, bina edinmek, gayrimenkul almak ve satmak, ödünç para almak yetkisindedirler. Bundan başka, Kontluk meclisleri sadece kendi işleri için değil, Bucak Meclislerine ikrazda bulunmak maksadiyle de ödünç para kaldırabilirler.

Mahalli idareler şu yollarla da ödünç para alabilirler.

(1) General Exchequer garant :Genel Hazine yardımı

Additional “ “ : Ek hazine yardımı

Supplementary “ “ : Tamamlayıcı hazine yardımı

(2) Borrowing- by local authorities

1) İpotek gösterme yolu ile ödünç

Yüksek makamların muvafakati ile kullanırlar. Bunlara “istikraz müsaade makamları” (Loan sanctioning authorities) denir.

Elektrik işleri istikrazları Elektrik komiserleri (Electricity Commissioner); tramvay ve diğer âmme nakliyat işleri için yapılacak istikrazlar ise barış zamanında Ulaştırma Bakanlığı, savaşta da Savunma Bakanlığı müsaadesine bağlıdır. Diğer hususlar için de ödünç para alınmadan önce Sağlık Bakanlığının; Başkent Belediyelerinde ise Londra Kontluk Meclisinin muvafakati alınmak icap eder. Bu konuda bizzat Londra Kontluk Meclisinin durumu ise oldukça gayri tabii bir manzara arzeder. Londra Kontluk Meclisi her yıl yapacağı istikrazlar için Parlâmentodan özel bir kanun çıkarttırmak mecburiyetindedir. Bu kanunların “Londra Kontluğunun para işlerine taallük eden kanun” başlığı altında tedvin edilmesi âdet olmuştur. Bu kanunlarda Londra Kontluğunun o yıl içinde ne miktara kadar ödünç para alabileceği belirtilir. Bu istikrazlar ya ipotek karşılığında, ya bono veya borsada kaabili tedavül senetler ihracı (bunlara Londra Kontluğu senetleri) yahut da çok defa tahvil çıkarma veya ihtiyat fonlardan harcamalar yapma yollarıyla yapılır. Aynı kanunlarda, Londra Kontluğunun diğer mahallî idare meclislerine (yani Başkent Belediye Meclislerine) ne miktarda ikrazda bulunacağı da belirtilir. Londra Kontluğunun malî operasyonları üzerinde nezaret ve mürakabe yetkisini kullanan merkezi hükümet dairesi, Hazine Nezaretidir.

İstikraz müddetleri: Kanunlara göre, mahallî idarelerce ödünç olarak alınan paraların belirli bir müddet içinde tamamen ödenmesi gerektir. itfa müddeti istikraz konusuna göre değişir. Birçok konularda, itfa süresi 60 yıldır. Diğer bir kısım işlerde ise bu müddet 30-80 yıl arasında tahavvül eder.

Mahallî idarelerin bütün gelirleri, mahallî idarelerce istikraz konusunda çıkarılacak bütün senetlerin karşılığını teşkil eder. 1934 yılı Ocak ayının birinden bu yana çıkarılmış olan senetler, ödenmeleri bakımından birbirine tercih edilmeyip, bu senetlere sahip olan mahallî idare alacaklıları aynı sırada bulunurlar.

— BÜTÇE —

Yıllık tahminler: Kanuna göre bütün Kontluk Meclisleri, Kontluğun gelir ve giderlerini ihtiva etmek üzere yıllık bir bütçe hazırlamak ödevindedirler. Bütçeyi Maliye Komitesi hazırlar ve malî

yılbaşından (Financial year) önce Kontluk Meclisine tevdi eder. Diğer mahalli idareler kanunen bir bütçe yapmak mecburiyetinde değildirler. Fakat tatbikatta hepsi bütçe yaparlar. Esasen bütçe yapmamalık da edemezler. Hadisat, zaruretlere bunu gerektirir. Zira her hangi bir mahallî idare meclislerinin; mükelleflere gerekli vergileri tarh ve tahakkuk ettirebilmeleri için, gelecek sene yapacakları masrafları, başka bir tabirle gelecek yılki ihtiyaçları tesbit etmek zorundadırlar.

Genel olarak tatbikatta, her hizmet komitesi, kendi uhdesindeki hizmetlerin gelecek sene istilzam edeceği masrafları tahmin ederek bunu maliye komitesine bildirir. Maliye komitesi de bütün komitelerden gelen masraf rakamlarını bir araya getirip bir masraf bütçesi hazırlar ve bunu meclisin tasvibine sunar.

Bir mahalli idare meclisi, hususi şahısların yaptığı şekilde evvelâ gelirini sonra da bu gelire göre masrafını tesbit etmek, yani gelirine uygun olarak masraf yapmak yoluna gitmez. Bundan ötürü mahalli idare meclisi gelecek sene için evvelâ ihtiyaçlarını, yani yapacağı masrafları tesbit eder. Sonra buna karşılık, elinde ne kadar gelir bulunduğunu hesaplar. Gideri ile geliri arasındaki farkı resim tarhı (yani vergilendirme kıymetine göre resim tarhı) suretiyle kapatma yoluna gider.

Harcama usulü: (Spending procedure): Gider ve gelir muhaddenatından yani bütçenin meclisçe tasdiki, masraf gelir konularında meclisin arzularının ne yolda olduğunu gösterir. Yoksa bu; bütçeye konulan paraların sarfına mezuniyet manasını tazammun etmez.

Kanuna göre; Kontluklarda, Kontluk Meclisinin vereceği yetkiye dayanarak malî komitece tesbit edildiği haller müstesna olmak üzere; diğer komite ve daireler tarafından, bir masraf tertibinde, miktarı 50 sterlini aşan hiç bir tediye bulunamaz, işleri çok ve bütçesi geniş olan mahalli idarelerde, kanunun her konu için 50 sterlinden fazla sarfiyat yapılmasını meneylemesi tatbikatta birçok güçlüklerle sebep olur. Bu teşekkülleri önlemek için masraf tertipleri bu imkânı sağlayacak şekilde düzenlenir ve malî salahiyetlerden büyük bir kısmı meclislerce, maliye komitesine devredilir.

Umumiyetle tatbikatta, diğer bütün mahalli idarelerde; masraf tertipleri; hizmetleri kontrol eden komitelerin her birinin gö-

rev sınıflarına giren işlere inhisar edecek surette ve komitelere mütenazır olarak düzenlenir ve meclisçe her komiteye, kendi hizmetlerine taallük eden ödenekler miktarında harcama yetkisi verilir. Bütün bu hususlar, meclisin yönetmeliğinde tebarüz ettirilir. Meclislerin bazen, belirli bir miktar fevkindeki bir kısım harcamaların behemehal meclis heyeti umumiyesinin tasvibinden sonra yapılmasını şart koştuıkları da vâkidir.

Bundan ötürü meselâ, yeni bir kamyon satın alınması gerektiğinde bu servisle görevli daire âmiri bu lüzumu ilgili komiteye bir raporla bildirir. Komite, bu kamyon bedeline yetecek miktarda ödenek bulunup bulunmadığını tetkik eder. Bu miktar ödenek mevcut ise, ana yönetmeliğe bakılır. Bu yönetmelik, komiteyi bu miktarda re'sen sarfiyat yapmağa yetkili kılmış ise, kamyon bedeli komite karare, satıcıya ödenir. Komitenin bu miktarı ödeme yetkisi yok ise mesele meclise aksettirilir. Bundan başka, tertibinde bu kamyonun satın alınmasına yetecek kadar ödenek yok veya kalmamış ise bu tertibe ek ödenek getirmek icap eder. Bu takdirde konu (o yerin malı usulü gerektiriyorsa) maliye komitesince görüşülür, oradan da meclise intikal ettirilerek lüzumlu ek ödenek sağlanır.

Meclisinin malî işler hakkında koyduğu hükümler arasında; ilgili daire âmirlerine belirli; miktara kadar harcama yetkisini verdiği de görüldür.

Çeklerin imzasında ve ita emirleri tanziminde bazı formalitelere de riayet edilmek gerektir.

Muhasebe: (Accounts) : Bütün mahalli idareler meclisleri, emirleri ve kontrolleri altındaki paraların yolunda ve iyi bir şekilde harcanmasından kanunen sorumludurlar. Bu para âmmenin parasıdır. Uygunsuz harcandığında genel savcılıkça ilgili mahallî idareler veya münferiden üyeler memurlar hakkında kanunî takibat yapılır. Bütün mahalli idareler, gelir ve harcanmalarının bir muhasebesini tutmak ödevindedir. Bu muhasebeyi (bucak meclisleri müstesna) “genel resim fon hesabı” namı ile tuttıkları bir hesap sistemi ile ve bütün harcanan ve tahsil edilen paraları göstermek suretiyle yaparlar.

Çok defa bu hesap tutma işleri karışık bir mahiyet arzeder. Zira bazı masraflar; mahalli idare meclisinin yetki sahasına giren bütün bölge halkına tahmil edilemez. Bu mülâhaza ile meselâ,

Kontluk Meclisleri “Kontluk Genel masrafları”, “Kontluk özel masrafları” adları altında yekdiğerinden ayrı iki çeşit hesap tutarlar. (Kontluk özel masrafları, Kontluk belirli bir parçasında sakin olanlara yapılan hizmet karşılığında tahmil edilen masraflardır). Aynı şekilde, ziraat ilçe meclislerinin de, bölgeleri dahilindeki bir kısım bucaklara yükledikleri özel bir takım masrafları vardır. Bunlar da bütün ilçeye şâmil olmak üzere bir “ilçe genel hesabı” ve bir kısım bucaklara münhasır olmak üzere de bir “ilçe özel hesabı” adlarıyla iki çeşit muhasebe tutarlar.

Bucak Meclisleri ise “genel fon hesabı” diye bir hesap tutmak mecburiyetinde olmamakla beraber, kanun, onlar için bazı muhasebe kaideleri koymuş bulunmaktadır. Bir Bucak Meclisi, beher sterlinin vergilendirme kıymetine mukabil ancak dört peni; bucak derneği ise her sterlinin vergilendirme kıymetine karşılık “8” peni harcayabilmek yetkisindedir. Başka bir tâbirle, bunlar mahallî resim olarak halka ancak bu nisbetlerde mükellefiyet tahmil edebilirler. Sağlık Bakanı bu harcama hadlerini arttırabilir. Her çek veya ita emrinin behemehâl iki bucak meclisi üyesi tarafından imzası gerekir. Bucağın meclisi yok ise, harcanmalardan ve hesap işlerinden bucak derneği başkanı sorumludur. Bucaklara taallük eden hesap işleri hakkında 1933 tarihli Mahalli İdare Kanununun 193 üncü maddesinde oldukça tafsilâtlı izahat mevcuttur.

HESAPLARIN YARGILANMASI (1)

Bölge hesap yargıcı (2), zimmet (3) : Bütün mahalli idareler her yıl ve normal olarak 31 Martta kesin hesaplarını düzenlerler. Bu kesin cedvelleri, Londra haricindeki belediyelerin bazı hesapları müstesna, bölge hesap yargıcı diyebileceğimiz bir devlet memuru tarafından incelenir, önce, kesin hesapların inceleneceği ilân edilir ve bu hesaplar halkın tetkikine arz olunur. Her hangi bir mahalli idare resim mükellefi bu hesaplara karşı bölge hesap yargıcına itirazda bulunabilir.

Hesap yargıcı yalnız, hesapların doğruluğuna değil bütün hesap işlemlerinin kanunlara uygun olarak yapılıp yapılmadığına da bakar. Her hangi bir kanunsuzluk yapıldığına kanaat getirdiği

-
- (1) Audit
 - (2) District auditor
 - (3) Surcharge

masrafları kesin hesaptan tay eder ve bu masrafın yapılması lehinde rey vermiş olan meclis üyeleri hesabına zimmet olarak çıkarır. Hesap yargıcı, dikkatsizlikleri veya kötü niyetleri paranın usulsüz veya yersiz harcanmasına sebebiyet veren memurlar hakkında da aynı muameleyi tatbik eder. Adlarına zimmet çıkarılan kimseler bu mikdar parayı kendi keselerinden, mahalli idare veznesine ödemek mecburiyetindedirler. Bu ödemeyi sağlamak maksadiyle gerektiğine haciz kararı çıkarılır ve ilginin malları hacze, dilip satılır.

Usulsüz dahi olsa, sarfiyata Sağlık Bakanlığında müsaade edilmişse artık ilgililer hakkında eşhas zimemi muamelesi tatbik olunamaz. Bundan ötürü mahalli idare meclisleri çok defa, usule ve mevzuata uygunluğunda şüphe ettikleri harcamalarda bulunmadan önce bu bakanlığın müsaadesini alma yoluna gitmeği tercih ederler. Bu yol, her nekadar eşhas zimemine alma muamelesini önlerse, de masrafın kanuna uygun olarak yapıldığı manasını tazammum etmez, ilgililer tarafından umumi mahkemelere dava açılmak suretiyle tediyeinin kanunsuzluğuna hüküm alınabilir.

Namına 500 sterlinden fazla zimmet çıkarılan bir kimse, beş sene müddetle, meclis üyeliğine seçilme hakkını kaybeder.

Zimmet çıkarma kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulabilir. Zimmet mikdarı 500 sterlinden fazla ise temyiz mercii yüksek mahkemedir. Diğer hallerde ise temyiz mercii Sağlık Bakanlığıdır. Aynı suretle, kendi adına zimmet çıkarılan kimse, zimmet konusuna giren sarfiyatta kendisinin ilgisi olmadığı veya bu türlü harekette kendisini haklı gösterecek sebepler bulunduğu gerekçesiyle ödeme mükellefiyetinden istisna edilmesini yüksek mahkeme ve Sağlık Bakanlığından talep edebilir.

Belediye hesaplarının yargılanması (Borough audit) : Londra haricindeki bütün belediyelerin, Millî Eğitim, İçtimaî Yardım ve diğer bazı hizmetlere taallük eden hesapları da bölge hesap yargıcı tarafından yargılanır. Fakat bunların dışında kalan masrafları, belediye meclisinin uygun göreceği tarzda ve muhtelif şekillerde yargılanır:

1- Belediye meclisi bütün belediye masraflarının bölge yargıçlarınca yargılanmasına karar verebilirler. Bu takdirde yukarıda belirtilen masraflara itiraz, zimmet çıkarma, temyiz vesaire usulleri uygulanır.

2 — Belediye meclisleri, belirli bir takım vasıfları hâiz olmak üzere, profesyonel bir hesap mütehasssının hesap yargıçlığı yapmasına karar verebilir. Bu profesyonel hesap mütehasssının ilgililer adına zimmet çıkarma yetkisi yoktur. Kendisine münasip bir ücret verilebilir.

3 — Sonuncu usul ise, eskidenberi belediye hesaplarının tetkikinde uygulana gelmekte olan usuldür. Belediye Meclisi yukarıdaki iki yargılama usulünden her hangi birini kabul edip karara bağlamadığı takdirde, belediye hesapları otomatik olarak bu sonuncu usule göre incelenir. Bu sistemde, üç hesap yargıcı vardır. Bu hesap yargıçlarından ikisi her yıl, doğrudan doğruya belediye seçmenleri tarafından intihap, üçüncüsü de belediye başkanınca meclis üyeleri arasından tâyin olunur. Bunlarda her hangi meslekî vasıf ve şart aranmaz. Yetkileri mahdut olup, zimmet çıkarma selâhiyetleri mevcut değildir.

Belediye hesaplarının, bölge hesap yargıçlığına yargılanması dışında kalan diğer iki halde de, hesapların tetkiki sona erdiğinde; belediye saymanı, belediyenin tadil edilmiş kesin hesabını bastırır ve yayımlar.

Mahalli malî raporlar : Bütün mahalli idareler, gelir giderlerini göstermek üzere hazırlıyacakları senelik rapor ve bunlara taallük eden rakam ve cedvelleri Sağlık Bakanlığına gönderirler. Sağlık Bakanlığı bu bilgelere dayanarak mahalli idare istatistikleri tertip eder ve yayımlar, bu suretle mahalli idarelerin genel malî durumları hakkında ilgililerce malûmat edinme imkânı sağlanır.

— KESİM — VIII

MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDEKİ KONTROL VE NEZARET YETKİLERİ

Evvelki kesimlerden beri verilen izahlardan da anlaşılacağı üzere, merkezi hükümet; mahalli idarelerin yaptığı işlerle geniş ölçüde ilgilienmektedir ve bu idareler üzerinde büyük tesirler icra eden bu merkezi hükümet kontrolüne zaruret vardır. Zira mahalli idareler, kendilerine tevdi edilen hizmetleri yaparken, aynı zamanda memleket şümül mes'uliyetler de taşırlar. Meselâ; yurdun her tarafındaki çocuk eğitim ve öğretim esaslarının belirli bir takım

tip ve ölçülere uygun olmasının ve bu hususun mahalli idarelere tavsiye edilmesinin büyük faydaları vardır. Bir bölgedeki eğitim ve öğretim seviyesinin, okulların diğer bölgelerdekinden çok aşağı olmaması zarureti mevcuttur. Aynı mülâhazalar, diğer hizmetler hakkında da yürütülebilir. Hükümet; parlamento kararıyla mahalli idarelere çeşitli vazife ve mesuliyetler verdiği göre, mahalli idarelerin çalışmalarını mürakabe altında bulundurmaya mecburiyet ve yetkisindedir.

Bu mürakabe, mahalli idarelerin kendilerine tevdi edilen işleri ehliyet ve yeterlikle yapıp yapmadıkları konusuna münhasır kalmaz. Bu mürakabe mahalli idarelerin kanunun verdiği vazife ve yetki sınırlarını aşmaması hususuna da şamildir.

Şu izahlar da gösteriyor ki, mahalli idare işlerinin kontrolü konusunda başlıca iki esas hâkim olur: a) Bakanlık kontrolü. Bu ilgili Bakan veya onun adına ilgili devlet dairesi tarafından kullanılan kontrol yetkisidir.

b) Adli kontrol. Adli mahkemeler tarafından yapılan kontroldür.

Bunlardan başka bir de;

c) Bir mahalli idarenin diğer bir mahalli idare üzerinde mevcut kontrol yetkilerini de üçüncü bir mürakabe tarzı olarak saymak mümkündür.

I— BAKANLIK KONTROLÜ

(Ministerial Control)

1) Yardımlar dolayısıyla kontrol : Bakanlıklar veya merkez daireleri tarafından çeşitli şekillerde kontrol uygulanır. Bunlardan birincisi, VII inci kesimde belirtildiği üzere, mahalli hizmetler masraflarına iştirak maksadiyle devlet daireleri tarafından mahalli idarelere yapılan yardımların kesilmesi yetkisi. Bu daireler yardım konusu olan hizmetlerin gereği gibi yapılıp yapılmadığını mürakabe ederler. Zira, meselâ yüzde itibariyle yardım yapılabilmesi için, hizmetle ilgili Bakanın, hizmet veya işin lâyıki veçhile yapıldığına kanaat getirmesi icap eyer. Böyle bir kanaata ise ancak, mürakabe ve kontrol sonucunda vâsil olunur.

2) istikrazlara müsaade dolayısıyla kontrol : Yine meselâ; bundan evvelki seçimde mahalli idare istikrazları mevzuunda be-

lirtilen esaslara göre; mahalli idareler ancak yüksek bir makamın ve umumiyetle Sağlık Bakanlığının muvafakat ve müsaadesiyle istikraz akdedebilirler. Böyle bir müsaade verilmeden önce de, istikraza müsaade edecek olan makam; istikrazın yerine masruf ve kanuna uygun bulunup bulunmadığını, istikraz edilmesi istenen para miktarının lüzumlu ve mâkûl bir miktar olup olmadığını tetkik eder.

İstikraz mesailinde buna benzer mürakabe yetkileri, Kontluk Meclisleri tarafından da Bucak Meclisleri hakkında kullanılır. Londra Kontluk Meclisi de başkent Belediye Meclisleri üzerinde aynı yetkileri hâiz bulunmaktadır.

3) Hesapların yargılanması ve zimmet çıkarma yollarıyla kontrol : Hesap yargııcı tarafından mahalli idare masraf ve muhasebe cedvellerinin tetkik ve incelenmesi, uygunsuz masrafların bunlara müsaade eden meclis üyelerine ödettirilmesi keyfiyetleri de merkezi hükümet kontrolünün diğer bir şeklidir, ödeme mesuliyetinden ancak, bu konuda önceden Sağlık Bakanlığının muvafakatının alınması veya temyiz yollarıyla kurtulunabilir. (VII inci kesime bakınız.)

4 — Belirli bir hizmeti yapmamak halinde uygulanan kontrol yetkileri: Bazı kanunlar, mahalli idareler behemehâl yapılması gereken işler ve hizmetler vermişlerdir. Bu kanunlarda bu mecburiyetleri yerine getirmeyen mahalli idareler hakkında ne yolda işlem yapılacağı da gösterilmiştir. Meselâ; Sağlık Bakanı; lağım veya kanalizasyon tesisatı yapmayan veya dumanların zararlarını bertaraf etmeyen bir mahalli idare meclisini “hizmetten kaçınmış” addeder. Aynı suretle bir mahalli idarenin eğitim işlerini gereği gibi idare etmediğine göre Eğitim Bakanı da aynı muameleye tevessül edebilir.

“Hizmetten kaçınmış” addolunmanın çeşitli sonuçları olur.

Böylece meselâ, kamu sağlık işlerine taallûk eden vazifelerini yapmadığı soruşturma sonunda anlaşılan bir mahalli idare meclisine, Sağlık Bakanı, münasip göreceği bir mühlet verir. İşlerin bu mühlet içinde ve Bakanlıkça emir ve tarif edilen şekilde yapılmasını tebliğ eder. Bu müddet içinde Sağlık Bakanlığının emrini yerine getirmeyen meclis üyeleri tevkif olunabilir. Tatbikatta bu

şiddetli ve sert tedbire pek nadir olarak lüzum hasıl olur ve başvurulur.

Kendilerine yapı yönetmelikleri tanzim etmek yetkisi verilen mahalli idareler, gösterilen lüzuma rağmen bu lüzumu yerine getirmezlerse, yönetmelikler Sağlık Bakanlığınca re'sen düzenlenir.

Bunlardan başka, İlçe meclisleri kendilerine terettüp eden bir takım işleri yapmadıkları takdirde de diğer bazı tedbirlere başvurulur. Sağlık Bakanı bu işleri ilçe meclislerinden alıp Kontluk Meclislerine verebilmek selâhiyetini haizdir. Bu takdirde bu hizmetlere taâllük eden masraflar, ilçe bütçesinden temin olunur. Bazı hallerde ve diğer bir takım özel yetkiler de kullanılır. Bu cümleden olarak bakan, hizmeti yapmayan meclisi tatil eder ve bu meclis yerine onun vazife ve yetkilerini hâiz olmak üzere bir memur tâyin eder, memur, Bakanın vereceği direktif dahilinde işleri idare eyler.

Bazı sağlık mesailinde, başkent belediye meclislerinin vazifelerini yapmadığına kanaat getiren Londra Kontluk Meclisi, bu meclislere ait her hangi bir görevi kendi üzerine alarak yapabilir ve bu işin gerektirdiği masrafları ilgili Başkent Belediye Meclisinden tahsil eder.

Eğitim kanunlarında; bir mahalli idare makamının Eğitim işlerinde kendisine terettüp eden görevi yapmaması veya yapmağı reddetmesi değil de bu vazifelerin ifasında kötü niyetle hareket eylemesi halinde de “hizmet kaçınmış addolunma” prensibi tatbik olunacağı yolunda hükümlere rastlanır.

Bu cümleden olarak, her hangi bir mahalli idarenin eğitim makâmı vazifesini hüsnü niyetle yapmazsa, Bakan bu makama gereken emir ve direktifleri verir, icabında bu emir ve direktiflerin kanuni takibat yolu ile icrası cihetine gidilebilir.

5) İdari itiraz: Birçok parlâmento kanunları, mahalli idare makamlarının muamele ve tasarruflarından zarar gören fertlere, bu muamele ve tasarruflar aleyhine Bakanlığa başvurmak hakkını tanımışlardır. Meselâ, Kasaba plânlarının uygulanmasından ötürü mülkî zarara uğratılan bir kimse, Sağlık Bakanlığına müracaat ile itirazda bulunabilir, itiraz dolayısıyla Bakanlıkça verilen karar, mahalli idare makamının muamelesini iptal şeklinde de tecelli edebilir. Vatandaşa böyle bir itiraz kapısının açık bulundurulması;

mahalli idarelerin plân tanzim ve tatbiki ameliyelerinde daha basiretli hareket etmelerine âmîl olur. Bu itiraz usulü sayesinde, bazen kazanan bazen kaybeden Mahalli İdare ile Bakanlık arasında işlerin yürütümünde ve tutumunda bir görüş ve anlayış ahenginin sağlanması mümkün olacağını söylemeğe de lüzum yoktur.

Kanalizasyon inşaatı, bazen yapı takyitleri, şoseler kenarlarında şerit şehirlerin teşekkülüne mâni olmak, elektrik tesisleri gibi birçok zaruretlerle yapılan kamulaştırmalar veya işgaller dolayısıyla de, mülk sâhiplerine Bakanlığa itirazda bulunmak hakkı tanınmıştır.

Parlâmentonun bazı kanunları, bir Bakana, kendisine yapılan şikâyet müracaatı üzerine bu müracaat ve şikâyetleri incelemek ve tahkik etmek yetkisini verir. Bazen bu kanunlar, bir mahalli idare makamının muamelelerinden zarar gören şahıslara, Bakanlığa müracaatta bulunma hakkını tanır.

Bütün bu hallerde, ilgili Bakanlığın mahalline bir memur göndererek bu memur ile umumî bir soruşturma yaptırması, bu memurun bir nevi yargıç gibi davacı ve davalı tarafların iddia ve müdahalelerini dinleyip delillerini tetkik ettirmesi usuldendir.

6- Bakanın muvafakatı: Bazı hallerde, mahalli idare makamının muamelelerini tekemmül edebilmesi için tatbikine geçilmeden önce bu muamelelerin Bakanlıkça tasvip olunması gerekir. Ezcümle altıncı kesimde izah edildiği veçhile, bazı memurların tâyini işlemlerinde Sağlık Bakanlığının ilgisi ve kontrol salahiyeti mevcuttur.

Her hangi bir mahalli idare meclisince yapılan yönetmelikler de, devlet dairelerinin şu veya bu şekilde tasvibine tâbi tutulur.

7- Kararnameler : Kanunlar çok defa Bakanlara, mahalli idarelerin yetkilerini ne yolda kullanacaklarını, vazifelerini ne suretle yapacaklarını gösteren kararnameler düzenlemek selâhiyetini tanımıştır. Harp yıllarında, Bakanlıklar bu çeşit yetkilerini sık sık kullanmışlardır. Bu usul parlâmentonun fazla işgal edilmesini önler, Bakanlıkları da, kanun kuvvetinde kararname ve emirnameler yayınlamak selâhiyetiyle teçhiz eder. Bu çeşit kararnamelere mahalli idareler birçok senelerdenberi alışmış bulunmaktadır. Görülecek hizmetin ölçü ve derecesi, görevlerin yapılmasında mahalli

idare meclislerince takip edilecek usul, alınacak harçlar, tebligat ve resmî vesika ve kâğıt formül ve örnekleri teferruata taallük eden çeşitli diğer işler bu kararnamelerin konusunu teşkil eder.

8 — Devlet daireleri tarafından yapılan teftişler: Eğitim Bakanının memleketin her tarafına gönderdiği müfettişlerle okulların öğretim işlerinin kifayetli olup olmadığı tarzında teftişler yaptırdığını herkes bilir. Bu, mahalli idare makamları tarafından görülmekte olan hizmetler üzerinde devlet dairelerinin hâiz oldukları seri halindeki teftiş salahiyetlerine bir misal teşkil eder. Sağlık Bakanlığının Müfettişleri de mahallî idarelere ait yoksullar evlerini ve diğer içtimai yardım müesseselerini denetlemek ve hatta mahallî idare teşekkülünün İçtimaî yardım komiteleri toplantılarına, iştirak etmek yetkilerine sâhiptirler.

Sağlık ve Polis hizmetleri de aynı şekilde, merkezi hükümetin teftişine tâbidirler. Kasabaları plânlaştırma müfettişleri, kasaba plânlarının tanzimine yardım etmek, plân işlerinin idaresine iştirak eylemek, mahalli idare meclislerine gerekli tavsiyelerde bulunmakla görevlendirilmişlerdir. Bütün bu müfettişler, mahalli idare meclislerinin faaliyet ve çalışmaları üzerinde müessir olurlar. Hükümet Müfettişinin lehteki bir raporu; umumiyetle devletçe mahalli idarelere para yardımları yapılabilmesinde aranan ilk şarttır.

Genel Gözetim: (General Supervision): Parlâmento, bazı Bakanlara; mahallî idarelere vasıtasız nezaret etme vazifesini vermiştir. Meselâ, 1919 da ilk teşekkülü anında Sağlık Bakanlığını "Bütün İngiltere ve Galdeki vatandaşların sağlığını korumak ve temin etmek" le görevlendirmiştir. Ulaştırma Bakanı "nakliyat işlerinin ve nakil vasıta ve imkânlarının" ıslahıyla vazifelendirilmiştir.

Eğitim Bakanı "İngiltere ve Galde halkın eğitimini sağlamak ve bu maksatla kurulmuş olan müesseseleri geliştirmek, kendi kontrol direktifleri altında; mahalli idarelerin bu yoldaki çalışmalarını verimli ve tesirli kılmak, her bölgede çeşitli ve her dereceden öğretim müesseseleri vücuda getirilmesini te'min etmek" ödevindedir.

Görülüyor ki, vazife yükleyen bütün bu hükümler ilgili Bakana mahalli idare işleri üzerinde sarih bir takım müdahale hakları tanımaktadır. Bakanlara parlâmentoca böyle sarih haklar bahş edilmediği hallerde dahi, hizmetle ilgili Bakan ve Devlet Dairesi çok defa mahalli işlerle alâkalanır. Bu cümleden olarak meselâ, hemen bütün devlet daireleri mahalli idarelere; parlâmento kanunlarının, tüzüklerin izahını ve nasıl tatbik edileceğini gösteren, onlara tavsiyelerde bulunan, mahalli idarelerden istatistik ve saire gibi malûmat talebini havi bulunan bir takım tamimler göndermeği kendilerine iş edinmişlerdir.

Gerek Sağlık, gerekse İçişleri Bakanı bütün mahalli idarelerden her çeşit faaliyetleri hakkında rapor göndermelerini istemek yolunda genel yetkiye sâhiptirler. Diğer birçok Bakanlıkların da belirli ve özel bir takım hizmet ve mevzular hakkında aynı tarzda yetkileri vardır.

Bir mahalli idare meclisinin, kendisine yeni bir takım görev veya yetkiler verilmesi yolunda parlâmentoya bir kanun teklifi yapabilmesi bu teklifin Sağlık Bakanlığınca tasvip edilmesiyle mümkün olur. Bundan başka bu teklif parlâmentoya sevk edildikten sonra, Bakanlığın ayrıca bu teklifin fayda ve değerinden bahseden bir rapor hazırlayarak meclise sunması teamüldendir.

Vazife ve yetki tevdi, bir vazife veya yetkinin devri:

Sağlık Bakam, belirli hadler dahilinde olmak kaydıyle bir mahallî idare teşekkülüne, normal olarak o mahallî idare teşekkülünün haiz bulunmadığı yetki ve vazifeleri tevdi edebilir. Ezcümle bakan, bir zirai ilçe meclisinin, muayyen bazı vazifelerin ifası hususunda, şehir ilçe meclisinin yetkilerini verebilir. Yine aynı bakan, ilgili mahallî idare meclislerinin muvafakati şartıyla, Londra kontluk meclisi, Londranın siti bölgesi meclisi ve başkent belediye meclisleri arasında, vazife ve yetkileri birinden alıp diğerine vermeye ve sözü geçen meclisler arasında bu vazife ve yetkilerin devri işini tanzime salahiyetlidir.

Yukardan beri işaret edilen hususlardan da anlaşılacağı üzere, merkezî hükümet; bakanlıkları ve bakanlık daireleri vasıtasıyla ve çeşitli şekil ve yollarla mahallî idare meclislerinin işlerine ve mahallî hizmetlerin yapılış tarzına fazlasiyle nüfuz ve nezaret ede-

bilmek imkânını bulabilir. Bununla beraber mahallî idareler üzerindeki kontrol ve murakabe; sadece hükümet dairelerinin tesir ve kontrolüne inhisar etmemektedir.

II — ADLİ KONTROL

Mahallî idare teşekkülleri ve meclisleri, hukukun yarattığı varlıklardır. Dördüncü kesimde yapılan izahlardan anlaşılacağı gibi, mahallî idare teşekkülleri, kanunlarının uygulanmasıyla vücut bulurlar ve mevcut oldukları müddetçe kanunlardaki şart ve kayıtlara göre faaliyette bulunurlar. Mahallî idare teşekkülleri (meclisleri) insanlar gibi tabii doğumla meydana gelmezler, kaynağını tabiattan alan bir hayata, tabii bir iktidar ve yetkiye mâlik değildirler. Onlar, bizzat insanın yarattığı ve yaptığı varlıklardır. Bîr hükmî şahsiyet şartı (Charter) veya bir parlâmento kanunu ile vücade getirilmiş olduklarına göre kanun ve hukukun kendilerine verdiği hayata, görev ve yetkilere sâhip olan suni birer varlıktırlar.

Bir mahallî idare teşekkülünün şeklini, bünye ve yapısını, kapasite ve iktidarını, insanlarınki gibi, her hangi bir tabiat ölçü ve miyarı ile tâyin eylemek mümkün olmaz. Zira bu idarelerin tabii bir varlığı, tabii bir şahsiyeti yoktur. Onların varlığı, yani şahsiyeti hukuktan doğmadır. Bir mahallî idare teşekkülüne böyle bir şahsiyet ve mevcudiyet verilmesi sırf bir kanun idrakidir. Yetkilerinin şumulü, muamele ve tasarruflarının muteberlik derecesi, vazifelerini yapma tarzı; velhasıl hepsinin dayanağı kanundur. Vücutlarına de kanun nihayet verir. Bu itibarla mahallî idareler faaliyetlerinin ölçü ve miyarı sadece kanundur. Bundan ötürü, hareket etmesi icap ettiği gibi hareket etmeyen bir mahallî idare teşekkülü hukuk mahkemesine götürülebilir ve mahkeme huzurunda hesap verir.

Mahallî idare teşekkülünün (meclisinin) tüzel bir şahıs olmak sıfatıyla ödevleri:

Hükmî şahsiyeti haiz diğer teşekküllerde meselâ limitet ortaklıklarda olduğu gibi, teşekkül tarzındaki sunilik; mahallî idare teşekkülünü de faaliyetlerinde ve bunun neticesi olarak kanun alanındaki mesuliyetlerinde mukayyet ve mahdut kılar. Bir hükmî şahsiyet yürüme ve hareket etmek kabiliyetinden mahrumdur. Bundan ötürü kimseye tecavüz edemez, soygunculuk yapamaz,

maddî bir varlığı olmadığı için de hapsolunamaz. Fakat bu söylenenlerden, bir hükmî şahsiyetin hukuk mesailine taallük eden hükümlere de tâbî olmayacağı mânâsı çıkarılmamalıdır. Borçlu olduğu vergiyi ödemeyen, akdettiği sözleşmeye riayet etmeyen, bankada parası olmadığı halde çek kesen mahallî idare teşekkülü aelâde, hakiki şahıslar gibi muamele görür.

Mahallî idare hükmî şahsiyetinin bu çeşit sorumluluğunu, mahallî idare meclisi üyelerinin veya memurlarının vazifelerini ifa ederlerken yaptıkları herhangi bir kanunsuz muamelelerinden doğan ferdî sorumluluklar ile karıştırmamalıdır.

Mahallî idarelerin, yetkileri sınırı içinde kalmaları mecburiyeti:

Mahallî idarelerin hakiki şahıslarda olduğu gibi hukuki sorumluluklarına ilâveten ancak (varlıklarının sunu olması dolayısıyla) kanunlarla kendilerine çizilen çerçeve dahilinde faaliyette bulunabileceklerini burada belirtmek gerektir. Sadece ortaklık nizamnamesi ile kendisine müsaade edilen işlerle uğraşabilecek olan bir limitet ortaklık gibi, mahallî idareler de ancak kanunlarla kendilerine ayrılmış olan yetki ve sahalarla iktifa eylemek zorundadırlar. Bu saha ve yetkilerin dışına çıktığında, tasarruf ve muameleleri kanunsuz olur.

Bu umumi prensibin tatbiki, bir mahallî idare meclisinin bu bakımdan olan sorumluluğunun şumulü, mahallî idarenin hangi hallerde dâva edilebileceği ve mahkemelerin hangi hallerde bu idareler aleyhine tazminata, para cezasına ve diğer cezalara hükmedebileceği, hükmün infazı konuları mütehassıs hukukçularla uğraşacağı mevzulardır. Bundan ötürü burada tafsilâtı teknik tahlillere girililmeyerek bu mufassal meselelerin umumi hatlarından bahsedilmekle yetinilecektir.

Kamu faaliyetlerinin icrası neticesinde tüzel şahısların uğradıkları zararlar:

Bir mahallî idare teşekkülünün; yetkileriyle (yani bu teşekkülün yapmağa mezun olduğu hususlarla) ödevleri (yani teşekkülün kanunca yapmağa mecbur olduğu hususlar) arasında bir tefrik yapabilmek bakımından hukuki durumu mudil bir manzara arzeder.

Mahallî idarelerin bazı vazife ve yetkileri ihtiyaridir; başka bir deyişle, mahallî idare bu vazife ve yetkileri behemehâl yapmak ve

kullanmak mecburiyetinde olmayıp arzu ederse yapar veya kullanır. İşte bu çeşit faaliyetlerini kötü veya dikkatsiz yaparsa, bundan zarar gören herhangi bir kimseye karşı sorumlu olur. Fakat eğer, kanun; bu idareye bu gibi yetkilerin kullanılmasını, vazifelerin yapılmasını emretmiş veya sarıh bir kanunun metni ile bazı muamele ve tasarruflarda bulunma yetkisi (meselâ herhangi bir yerde elektrik kuvvet santrali kurmak gibi) verilmişse ve mahallî idare teşekkülü bu yetkiyi kullanırken herhangi bir kimsenin zarara uğramasına sebep olmuş ve bu şahıs dâva açmış ise, idare def sadedinde, kanunun bu yetkiyi kendisine verdiğini ileriye sürebilir. Bu itibarla, bu çeşit dâvalarda; mahkeme mahallî idare teşekkülünün vazife ve yetkilerinin nelerden ibaret olduğunu ve idarenin vazife sınırları içinde hareket edip etmediğini ve görevini tamamiyle kanuna uygun olarak yapıp yapmadığını inceler, soruşturur.

Bazı hallerde, parlâmento kanunları; bir mahallî idare makamının vazifelerini ifa dolayısıyla sebebiyet verdiği zararları belirli bir şekil ve usûl dairesinde ödeyeceği yolunda özel hükümleri ihtiva eder. Kasaba plânlarının uygulanması dolayısıyla mülkü zarara uğrayan bir kimseye, bu zarara karşılık bir bedel isteyebilme hakkının tanınması buna bir misâldir.

Muamele ve tasarrufların iptali için mahkemeye itiraz:

Birçok kanunlara bir mahallî idarenin bir takım muamele ve tasarruflar aleyhine ve bunların iptali maksadiyle mahkemelere başvurulabileceği yolunda hükümler konmuştur. Bu cümleden olarak; drenaj ve benzeri ameliyeleri yapması, tehlikeli yapısını veya sağlık şartlarına uygun olmayan evini yıktırması, izbe ve talaş yapılar bölgesinin temizleneceği veya kasaba plânının uygulanacağı yolunda mahallî idare makamı tarafından yapılacak tebligata karşı, mülkiyet haklarına dokunulan kimseler mahkemeye itirazda bulunabilirler. Bu kabil itirazlardan ikinci derecede önemi hâiz olanlara sulh yargıçları, önemli olanların bir kısmına kontluk mahkemeleri, bir kısmına da yüksek mahkeme bakar. Bunlardan hangilerinin hangi çeşit mahkemece karara bağlanacağı kanunda belirtilmiştir.

Vazifenin yapılmamış olmasından doğan zararlar:

Özel şahıslara yapılan zararlar konusunda, vazifenin kötü yapılması yani dikkatsiz olarak veya vazife sınırları aşılarak ya-

pılması hallerinden başkaca; diğer bir hal daha vardır. Bu da vazifenin yapılmasının ihmal edilmesi (vazifenin yapılmaması) keyfiyettir. Meselâ bir mahallî idare makamı bir yol tamir etmeyi ihmal eyler ve böylece bu yoldan geçen bir kimse bundan bir zarar görebilir. Bu çeşit hallerde genel kaide; idarenin sorumlu olmamasıdır. Ancak bu prensibin bazı istisnaları da vardır. Burada; mahallî idarenin mecburi görevini belirten özel kanuna bakmak gerekir. Zira bazı kanunlarda, hizmetin yapılmamasından zarara uğrayan özel şahıslara tazminat verilmesi hususunda özel hükümlere rastlanır. Bazan da mahkemelerin; kanunun ibarelerini, hizmetin ihmal edilmesinden zarar gören özel şahsa tazminat verilmesi lehine tefsir ettikleri görülür.

Mahallî idare makamlarını koruyucu mahiyetteki hükümler:

Yürüttükleri kamu hizmetlerinden ötürü mahallî idare makamları (meclisleri) veya bunların emrindeki memurlar aleyhine ancak bir yıl içinde dâva açılabilir. Bu müddet zarfında açılmazsa dâva hakkı sâkit olur.

Kamuya karşı geniş ölçüde sorumluluk:

Genel savcı, kamu adına, bir mahallî idare makamı aleyhine gerek vazifenin yapılmamış olması, gerekse kanuni yetki aşılarak yapılması hallerinde dâva ikame edebilir. Vazifeyi yapmamak veya kötü yapmak hallerinde itham (Indictment) (1) usulü ile yargılama; mahallî idare makamına vazifesini yapmasını emretme; mahallî idare makamının bu konudaki hak ve yetkilerini belirtme ve işin doğrusunu gösterme; mahallî idare meclisi mahkeme sıfat ve salâhiyetiyle hareket ettiği ahvalde onu vazife sınırlarını aşmaktan menetme; mahallî idare meclisinin yerine geçerek karar almak keyfiyetleri bu çeşit dâvaların usulî muameleleridir.

Bu usul muamelelerinden hangisinin hangi hadiseye tatbik olunacağını kestirmek kolay olmayıp bir hukukî ihtisas işidir.

Bu çeşit dâvalarda her ne kadar, mahallî idarenin bir bütün olarak kamuya karşı olan sorumluluğu derecesi tebeyyün edecekse de, mahallî idarenin bu çeşit hareketinden özel surette zarar görmüş kimseler varsa bunlar da bu dâvalara katılabilirler.

(1) “ındaytmen” tarzında okunur.

Mahallî idare makamları tarafından açılan dâvalar:

Kanunlar her ne kadar mahallî idarelerin sorumluluğuna müteallik muhtelif sebepleri bu idareler aleyhine bir dâva konusu yapmakta iseler de, bilmukabele bu teşekküllere karşı yapılan zararların tazminini istemek hakkını da onlara tanımıştır. Mahallî idare makamları, bölgeleri dahilinde oturan kimselerin menfaatlerini koruma yolunda kanunî takibatta bulunabilme yetkisini haizdir. Bu idareler, sözleşmelere riayet etmeyen, idare tüzeltkişiliğine ait gayrimenkullere zarar yapan kimseler aleyhinde; mahallî idarelerin faaliyetinden zarar gören şahıslarda olduğu gibi, dâva ikame edebilirler. Kanunî takibatta bulunabilirler. Yine mahallî idareler, kanunî vazifelerini ifa edebilmek maksadiyle meselâ çıkardıkları yönetmeliklerin, tesbit ettikleri ruhsatiye şartlarının ve benzeri diğer usûl ve talimatların uygulanabilmesi için ceza takibatında bulunabilme yetkisindedirler.

Mahallî idare teşekkülleri birbirlerini de dâva edebilirler. Bu yolda çok defa mahkemelere kadar gittikleri görülür. Mamafih birçok kanun, mahallî idare teşekkülleri arasındaki ihtilâflardan bazılarının bir devlet dairesinin kararıyle halledileceği şeklinde hükümleri ihtiva eder.

Mahkeme kararlarının yayımlanması:

Mahallî idarelere taallük eden ve mahkemelerce hükme bağlanan dâvalar resmî müdevvenat raporları arasında veya mahallî idare teşekkülü tarafından neşredilmekte olan gazete, mecmua vesairelerle yayınlanır. Böylelikle mahallî idare meclisleri ve memurları bu matbualarda sonraki işlem ve kararları için güzel örnekler bulma imkânını elde etmiş olurlar.

III. Büyük Mahallî idarelerin Küçük

Mahallî idareler Üzerindeki Kontrol Yetkileri

Kontrol metodları:

Yukarıdaki bahislerde belirtildiği üzere kontluk meclislerinin, küçük mahallî idarelerce yapılacak itirazların tasdiki, küçük mahallî idareler yerine geçerek karar almak ve onların vazifelerini deruhte etmek, küçük mahallî idare alan ve sınırlarını değiştirmek yolunda bir takım yetkileri mevcuttur. Bundan başka yine bu meclisler, küçük mahallî idare meclisi üyeleri seçimlerini tas-

hih, iptâl eylemeye, kendi yetki ve vazifelerinden bazılarının kullanılması ve yapılması hususunda bu küçük idareleri tevkil etmeye bazı hallerde bucak meclislerinin vazifelerini bucak derneğine devrelemeye yetkilidirler.

Maamafih bütün bu yetkiler mahdut bir çerçeve dışına çıkmaz.

— SON —

KARARLAR

DANIŞTAY KARARLARI

İkinci Daire
E. No. : 2217
K. No. : 2132

ÖZETİ : Köy muhtar ve ihtiyar heyeti üyesi seçildikten sonra nitelikleri hâiz olmadıkları anlaşılmalr hakkında ne yolda işlem yapılacağı hakkında.

Köy muhtarı veya ihtiyar heyeti üyesi seçildikten sonra 442 sayılı Kanunun 24 ve 25 inci maddelerindeki nitelikleri hâiz olmadıkları anlaşılmalr veya aynı kanunun 33 üncü maddesinde yazılı hal ve sıfatlardan birinin tahakkuku görülenler hakkında ne yolda işlem yapılması gerektiğinin tayinine dair Danıştay'ın istişarî düşüncesinin alınması hakkındaki İçişleri Bakanlığının yazısı suretinin ilişik olarak gönderildiğine dar olan Başbakanlık Yüksek Makamının Birinci Başkanlıktan Dairemize havale buyrulmuş 25 Mayıs 1948 günlü ve 84 - 97/1730 sayılı yazısı okundu:

İçişleri Bakanlığının 7/4/1948 günlü ve 631 - 501/7612 sayılı yazısında: (442 sayılı Köy Kanununun seçimlerden bahis 25 inci maddesinde muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliklerine seçilmek için 24 üncü maddede sayılan niteliklerden başka bu gibi kişilerde aranılması gereken şartlar sayılmakta ve bu şartları hâiz olmıyanların muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliklerine seçilemeyecekleri anlaşılmakta ise de bu konuda gereken işlemi yapmakla mükellef merciler kanunda açıklanmadığı ve köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliklerine seçilenler arasında 24 ve 25 inci maddelerdeki nitelikleri haiz olmayanlar bulunduğu görülürse veyahut bu görevlere seçildikten sonra 33 üncü madde metninde sayılan nitelikleri kaybettikleri anlaşılmalr bulunursa hâiz oldukları vesayet murakabesine istinaden idare âmirlerinin köy derneklerini yeniden karar almağa davet etmeğe yetkili bulunmaları mütalâa edilmektedir.

İdari bir dâva dolayısıyla Danıştay Altıncı Dairesince ittihaz olunan 4/11/1947 günlü 1817, 1837 sayılı kararda köy derneklerinin serbest iradesiyle tahakkuk eden seçim sonuçları üzerinde idarenin re'seni müdahalesine cevaz veren sarih bir metin bulunmadığı ve keyfiyetin idare hukuku bakımından da ademi merkezîyet esasları ile telifine imkân olmadığı belirtilmekte ve ihtiyar

meclisi üyeliğine seçilip kanunî nitelikleri hâiz olmıyan bir kişinin görevinden uzaklaştırılması için idarece alınan kararın salâhiyetsizlikle maluliyeti sebebiyle iptaline karar verilmiş bulunmaktadır.

Bu itibarla bahsi geçen Köy Kanununun 24, 25 ve 33 üncü maddelerinde sayılan nitelikleri hâiz olmıyan veya seçildikten sonra bu vasıfları kaybedenler hakkında ne yolda işlem yapılacağıнын tâyini bakımından Danıştay'dan istişarî karar alınmasına müsade) istenmektedir.

Gereği düşünöldü ve görüştüldü: 442 sayılı Köy Kanununun 2 nci maddesinde köyün tarifi yapılmakta ve (cami, mektep, otlak, yayla, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanların bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil edeceği) ve 7 nci maddesinde de hüviyeti belirtilerek (Köy bir yerden bir yere götürülebilien veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna şahsı mânevi denir) şeklinde tarif edilmektedir.

Anayasamızın 89 uncu ve 1426 sayılı Vilâyet idaresi Kanununun 1 inci maddesi Türkiye'nin coğrafi vaziyet ve İktisadî münasebat noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetlerin kazalara, kazaların da nahiyelere inkısam ederek nahiyelerin de kasaba ve köylerden tereküp ettiğini ve Anayasanın 90 inci maddesinde (Vilâyetlerle, şehir, kasaba ve köylerin hükmi şahsiyeti hâiz) bulunduğu ve 91 inci maddesinde de (Vilâyetler umurunun tevsiî mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare olunacağını) açıklamak suretiyle köyün vilâyetler, şehir ve kasabalar meyânında ve bunlardan sonra zikrolunması, bu şahsî manevinin tam bir ademi merkezîyet idareleri olmadığını ve hususî kanunundaki kayıt ve sarahat dairesinde kendilerini idare eden birer mahallî topluluktan başka bir şey olmadığını ifham eylemektedir.

Vilâyet İdaresi Kanununun 17 nci maddesinde ((Valilerin vilâyette Devletin ve her Vekâletin mümessili ve Vekâletlerin İdarî ve siyasî icra vasıtası olup vilâyetin umumî idaresinden mesul) olduğu ve 35 inci maddesinde (adlî ve askerî daireler müstesna olmak üzere vilâyette mevcut bilûmum Devlet daire ve müesseselerini valinin teftiş ve murakabesi altında) bulundurduğu ve 42 nci maddesinde vilâyet içinde bulunan belediyeler üzerinde murakabe ve teftiş hakkının Belediye Kanununa göre kullanılacağı ve 36 nci maddesinde de (bilhassa Köy Kanununun tatbikini temin edecek tedabiri itihaz ile mükellef) olduğu açıkça gösterilmiştir.

Aynı kanunun 50 nci maddesi kaymakamlar için senede en az

kazasının 15 köyünü devir ve teftiş mecburiyetini koymuş ve bunun haricinde de valiye malûmat vermek şartıyla kazasının köylerini devir ve teftiş edebileceklerini şart kılmış ve 51 inci maddesiyle de kaymakamları da (Köy Kanununun tatbikini temin edecek tedabiri ittihaz) ile mükellef tutmuştur.

Aynı Kanunun 54 üncü maddesinde de (Nahiye dâhilindeki köylerin Köy Kanunu hükümlerine göre nahiye müdürlerinin nezaret ve murakabesi altında bulunacakları) açıkça ifade olunmuştur.

Köy Kanununa gelince:

Bu kanunun bazı maddeleri ve ezcümle:

A — Köy Kanununun 10 ve 11 inci maddelerinde köyün başı ve onu idare eden muhtarın yapacağı işte köy muhtarı ile birlikte olanların köy işlerinde fenalıkları anlaşıldığı takdirde Devlet memuru gibi muhakeme edilecekleri ve ceza görecekleri,

B — Köyce yapılması isteğe bağlı işlerden birinin mecburi işler arasına alınması kararının aynı kanunun 12 nci maddesine göre kaymakamların rızasına ve tasdikine tabi bulunması,

C - 27 nci maddesinde (günü biten muhtar ihtiyar meclisi âzalarının yerine kanunun 29 uncu maddesine göre yeniden lüzumlu seçilmeyi yapmayan muhtarın kaza idare meclisince beş liradan 25 liraya kadar) kesin para cezası hükmolunacağını,

Ç — 31 inci maddesinde: Köy derneğinde seçim sırasında işi bozacak veya geri bırakacak olanlardan ve fenalık yapanlardan birinci defasında yüz kuruştan 500 kuruşa kadar ve tekerrüründe iki kat para cezası alınacağı ve aralarında anlaşamadıkları takdirde ertesi günü ikinci defa toplanacak köy derneğinde de söz kesilmezse muhtarın ihbarı üzerine köyün bağlı olduğu Hükümet Reisi (nahiye müdürü, kaymakam veya valinin) veya memur edeceği kimsenin üç gün içinde köye giderek onun gözü önünde seçimin yapılacağı,

D — 32 nci maddesinde de çiftlik sahiplerine ait olan köylerde kaymakam ve nahiye müdürünün buralarda yapılacak muhtar ve ihtiyar meclisi âzalarının seçilmesine yakından bakmaya ve hattâ böyle çiftlik köylerde çiftlik sahibinin karışması hasebiyle halkın ezildiği görülürse kaymakamın teklifi üzerine bu köyün muhtarını valinin seçeceği,

E — 40 ıncı maddesinde (Köyü muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakamın bozabileceği),

F — 41 inci maddesinde (Köy işlerini yapmayan muhtara kaymakamın bir ihtar gönderip yine iş görmediğini anlarsa köy derneğini topluyarak başka bir muhtar seçeceğini),

G — 43 üncü maddesiyle köy işlerinden en evel yapılması lâzım gelen sağlık, yol ve mektep işlerinin geri kaldığını haber alan kaymakam ve valinin işe müdahale ederek bu işlerin bunların göstereceği şekilde düzenleneceği,

H — İki veya daha ziyade köylere ait işlerde o köyler ihtiyar meclislerinin anlaşamaları takdirinde Köy Kanununun 48. inci maddesine istinaden naahiye müdürü, kaymakam ve valinin işe karışarak o köyler ihtiyar meclislerini topluyarak işi bitireceği,

İ — Köyce alınan paraları vermeyenlerden bu paraların tahsilinin Köy Kanununun 66 ncı maddesine istinaden vali, kaymakam ve naahiye müdürü tarafından tahsil edilip köy sandığına veya alacaklılara teslim edileceği,

J — 89 uncu maddesiyle de nüfusu 150 den aşağı olan ve fakat civarında bir köye bağlı olmiyan küçük köylerde Köy Kanununun hangi maddelerinin uygulanacağını vali ve kaymakamlara bırakılmış bulunmasıyle hükmî şahsiyeti haiz yekûnu 44 bine varan bu toplulukların her zaman idari vesayet altında bulunduğunu tebarüz ettiren maddelerdendir.

Köylerin birer ademî merkezîyet idareleri olduğuna dair mevzuatta bir metne rastlanmamıştır.

İçişleri Bakanlığının istişarî karar isteği esas konusuna gelince 442 sayılı Köy Kanununun 24 üncü maddesinde:

Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi âzası seçecek olanlarda:

1 — Türkiye Cumhuriyeti tebaasından olmak,
2 — Köy halkından olmak veyahut altı aydan beri köyde yerleşmiş olmak ve köyün nüfus kütüğünde yazılı bulunmak,

3 — 18 yaşını bitirmiş olmak,

4 — Cinayetle mahkûm olmamak,

5 — Delilik, bunaklık, sefihlik gibi bir hal sebebiyle hâkim tarafından üzerine vasi konulmuş olmamak şartlarını aramakta ve 25 inci maddesinde de köy muhtarlığına veya ihtiyar meclisi âzalığine seçilecekler için de bu şartlardan başka

1 — Yüz kızartacak cünha ile cezalandırılmış olmamak,

2 — Hükümet, vilâyet ve köyün ve imtiyazlı şirketlerin aylıklı memuru olmamak,

3 — Köy işlerinin ve aşarının mültezim veya müteahhidi ve bunların ortağı olmamak,

4 — Mebusluk ve vilâyet ve umumî meclisi azalıklarında bulunmamak kayıt ve şartlarını koymaktadır.

Her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunacağı, köyde 24 üncü maddeye göre köy muhtarını ve ihtiyar meclisi âzalarını seçmeğe hakkı olan köylülerin top-

lanmasına ve köy derneği deneceği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi âzalarının doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü arasından seçileceği ve köy muhtarının ihtiyar meclisinin başı bulunduğu,

Seçim yapıp bittikten sonra günü bitmek üzere olan muhtar ve ihtiyar meclisi âzasının, yeniden seçilenlerin adlarını ve her birinin ne kadar sayı kazandığını ve yedek âza adlarıyla bunların her birinin kazandıkları sayıları bir mazbata ile Hükümete bildireceği ve Martın 1 inci günü yeni muhtar ve ihtiyar meclisinin işe başlayacağı,

Köy muhtarının köylü faydasına olmıyan kararlarının kaymakamın bozabileceği fakat onun yerine kaymakamın kendiliğinden karar veremeyeceği, kararın yine köylü tarafından verileceği,

Kaymakamın köy muhtarının köy işlerini yapmadığını görürse köy muhtarına bir ihtar göndereceği, bundan sonra da iş görmediğini anlarsa köy derneğini toplayıp başka bir köy muhtarı seçtireceği ve çıkarılan köy muhtarının gelecek seçimlerde yine seçilebileceği;

Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi âzalığine seçildikten sonra:

- 1 — Yüz kızartacak bir fenalıktan dolayı cünha ile mahkûm olanların;
- 2 — Delilik, bunaklık ve sefihlik gibi bir hal sebebiyle hâkim tarafından üzerine vasi konulanların,
- 3 — Hükümet ve vilâyet ve köyün ve imtiyazlı şirketlerin maaşlı bir memurluğuna girenlerin,
- 4 — Kendi köyünün mültezimi ve müteahhidi ve bunların ortağı veya kefil olanların,
- 5 — Mebusluğa, meclisi umumi ve idare meclisi ve nahiye heyeti azalıklarından birine seçilenlerin muhtar ve ihtiyar meclisi azalıklarından çıkarılacağı yine Köy Kanununun 20, 29, 40, 41 ve 33 üncü maddelerinde yazılı bulunmaktadır.

Bunlardan 41 inci madde ile idare âmirine, köy muhtarının köy işlerini yapmadığını görüp kendisine ihtarname gönderdikten sonra yine işlerin yapılmaması halinde köy derneğini toplayarak başka bir muhtar seçtirme yetkisinin verildiği açıkça görülmektedir.

Vilâyetler İdaresi Kanunıyla en büyük mülkiye âmirlerine köyler üzerinde tanılan yetki de esasen bunu gerektirmektedir.

Gerçi seçilmeden önce kanunî nitelikleri hâiz olmayanlar hakkında ne gibi bir işlem yapılacağı kanunda deriş edilmemiş ise de; 41 inci maddede yazılı olduğu üzere en büyük mülkiye memuruna köy derneğini toplayarak başka muhtar ve ihtiyar meclisi âzası seçtirmek için imkân verilmiş olmasına göre kanunun

köyün faydasına yapılmasını emrettiği bir hususun yerine getirilmesini teminen tanınmış olan bu yetkinin kanunun âmir bir hükmünü yerine getirmek için de kullanılmasından, yani seçimden sonra 33 üncü maddede yazılı niteliklerin ziyâ halinde çıkarılma keyfiyetinin 41 inci maddenin gösterdiği yoldan yapılmasını ve seçimden evvel esasen niteliği hâiz olmamak halinin de bu yoldan düzeltilmesi için kanunî bir mâni tasavvur edilememektedir.

Bununla beraber kıyasen işlem yapılmaktansa Köy Kanununun bu noksanının ikmali için gereken teşebbüsün icrası tereddüdü izale bakımından faydalı görülmekte bulunduğunun da heyeti umumiyeye arzına 7/6/1948 gününde oybirliğiyle karar verildi.

Genel Kurul

E. No.: 48/114

Gereği konuşuldu ve düşünüldü:

Üyelerden Cudi Özal:

Köy, idare teşkilâtında ademi merkezîyet idarelerinin en eski ve tipik bir misâlini arzeder.

Çünkü ve bilhassa, Köy Kanunumuz; bu çeşit idare tarzının fârik ve mümeyyiz vasıflarından olan şahsiyeti, grubun menfaatlerini müdafaa ile mükellef uzuvlarının serbest intihapla tâyinini ve bu uzuvların lâzîmülicra karar alma salâhiyetini sağladıktan başka asri demokratik idarelerde pek de rastlanmayan kaza kudreti ve hâtta silâhlı kuvvet istihdam ve istimali hakkı ile de bu uzuvları teçhiz etmiştir. Bu sebeptendir ki : (Bu şahsı manevinin tam bir ademi merkezîyet idaresi olmadığı) yolundaki hükmün mazbatada yer alması, âmme hukukunun umumî prensipleri bakımından yerinde değildir, kanaatindeyim.

Esasa gelince: Ademi merkezîyet idaresini, (Devletin bir taraflı olarak kudretini mahallî idare lehine tahdit etmesi) şeklinde tarif eden müellifler bulunduğuna göre bu yoldan meselenin tetkikine girişildikte görülür ki; Köy Kanunıyla Devlet, muayyen hizmetlerin görülmesi için köye, yukarda belirtildiği üzere, geniş kudretler ve salâhiyetler tefviz etmiş ve fakat umumî ve millî menfaatleri korumak için vesayet kontrol hakkının hangi işlerde ve ne gibi vaziyetlerde kullanacağını tadadı bir surette beyan eylemiştir.

Hususî hukukta bile bu şekilde tanzim edilen bir vekâletnamede vekilin salâhiyet dahilinde, müvekkilin müdahalesini istilzam etmeyen haller haricinde yaptığı akitler nefaz arzederler. Halbuki, âmme hukukunda İdarî ademi merkezîyet, hükümet şekillerinde demokrasiyi ifade eden (halkın halk tarafından ve halk

için idaresi) formülüyle de tarif edildiğine göre tadadı olarak hususî kanunda sayılmış olan merkezin murakabe ve müdahale kudretini kıyasla, genişletmemek ve halka tanılan bu ana haklara dokunmamak iktiza eder.

Kazaî kararlar da bu yolda tecelli etmiştir: Bahsi geçen Altıncı Daire kararı “Hususî bir nehiç taşıyan Köy Kanununa göre köyler birer ademi merkezîyet idaresi olup vesayet makamlarının bu idareler halkının serbest iradesiyle tezahür eden muhtar ve ihtiyar heyeti seçimi neticeleri üzerinde re’sen müdahalesine cevaz veren sarîh bir metin yoktur ...” ifadesiyle Beşinci Dairenin 14/2/1940 tarihli kararını teyid etmekte ve bu suretle İdarî kaza içtihadının bu hususta müstakar ve müstemir olduğu tebarüz etmektedir.

Kaldı ki: Bu gibi istişarî kararlar mahiyeten hukukî mütalâalar nevinden olduğundan müspet hukukta kazaî içtihatlara uygun olması gerektir. Çünkü: Bir bakımdan idare demek kanunların tatbikini sağlamak demektir.

Halbuki: Kanunların hükmünü, mânasını bükülmez bir otorite ile yalnız hâkimler, kazaî merciler beyan ederler.

Hukuşinasların mütalâaları: Danıştay’ın istişarî kararları hâkimlerce, kazaî mercilerce istishap ve kabul edilmedikçe şahsî, indî düşüncelerden fazla bir tesiri haiz olamayacağı yolunda mütalâada bulunmuş ve Başkan Vekili Salâhattin Odabaşoğlu da;

442 sayılı Köy Kanunu muhtar ile ihtiyar heyetini âzalarının seçilmesini köy derneğine bırakmak suretiyle köy derneklerini, hükmî şahsiyeti haiz olan köylerin idaresinde bir uzuv kılmıştır. Ancak köy hükmî şahsiyetini temsil eden ve köye ait tasarruflarda karar almak yetkisini haiz bulunan muhtar ve ihtiyar heyeti ile köy derneğinin köy tüzelkişiliğinin birer uzvu olmak bakımından hukukî durumları birbirinin aynı değildir. Derneğin vazifesi yalnız, bir ademi merkezîyet idaresi olan köy mânevi şahsiyetini temsil ve ona ait tasarrufatı icra edecek olan uzuvları yani muhtar ile ihtiyar kurulunu seçmek suretiyle teşkilâtı vücade getirmekten ibarettir ki, ne idarenin bir fiili ve ne de bir kararı mahiyetinde olan bu İdarî ameliye halkın ademi merkezîyet idaresinin İdarî tasarrufatta bulunacak olan icra organlarını belirtmek için reylerini kullanmaları suretiyle yapılmaktadır. Bu mahiyetleri sebebiyledir ki, seçimlerin merkezîyet idaresinin velâyet ve vesayet murakabesine tabi olmaması esas olmakla beraber tatbikatta âmme menfaat ve intizamî mülâhazalarıyla velayet ve vesayet makamlarının müdahaleleri tecviz edilmekte bulunmuştur. Şu kadar ki, bu müdahalenin istisnaen ve âmme intizamî mülâhazasıyla kabul edildiğine göre ancak kanunda sarahat olan hususlara münhasır ve maksur kılması ve kıyas ve istidlal yoluyla genişletilmemesi iktiza eder

Gerçi Köy Kanununun daire mazbatasında tafsilen beyan olunan hallerde müdahaleyi kabul ettiğine göre kanunî şartları haiz bulunmayan kimselerin intihabı halinde de âmme intizamı mülâhazasile müdahalenin evleviyetle kabul edilmesi temenniye şayan görülebilirse de bu ancak kanunla temin olunabilir. Aksi takdirde kanunla halka mevdu olan seçim hakkı kanunsuz olarak ihlâl edilmiş olur. Nitekim Belediye Kanununa göre vali ve kaymakamın yetkileri ancak seçim sonucunu seçilen üyelere ve Belediye başkanına bildirmekten ibaret bulunmuştur. Bunun da kanunda açık hüküm bulunmadıkça seçime müdahale olunamayacağını teyit eden delillerden olduğu mütaleasile Cudi Özal'ın mütalâasına iştirâk etmiş Altıncı Daire Başkanı Fazıl Özeli, üyelere Süreyya Özek, Abdurrahman Şeref Hocaoğlu, Arif Unan, Celâl Bingöl'ün, Rıfat Göksü da bu mütalâalara katılmışlar ise de çokluk aşağıdaki kararı almıştır:

İdare hukukumuzun umumî esaslarına göre (köy idari bir bütündür), (köy idari bir cüzütamdır), (köy bir komündür) demek hiç şüphesiz daha vazih ve daha doğrudur.

Zaten “ademi merkezîyet idaresi” tâbiri de hakikaten kanunî bir terim olmayıp idare hukuku kitaplarında yazarların, Fransızların decentralisation kelimesine karşılık olarak kullandıkları bir tabirdir. Halbuki bu terimin bizde kanunî karşılığı 1293 kanunu esasasinden beri tefriki vezaif =görev ayrımı olarak yerleşmiş bulunmaktadır. Hattâ bazı idare hukuku müellifleri tefriki vezaif tâbirinin, ademi merkezîyet tabiriyle müteradif olduğunu kabul eder görünmüyor ve bunları ayrı ayrı terimlermiş gibi mayalandırmaya bile özeniyorlar. Halbuki bu doğru olmadığı gibi “köy bir ademi merkezîyet idaresidir” demekle de tam ve doğru bir tarif ve tavsif yapılmış olamaz. Hiç şüphesiz köy mülki ademi merkezîyet idarelerinden biridir. Demek belki daha doğrudur. Zira ademi merkezîyet idareleri köylerden ibaret bulunmadığı gibi bu idareler yalnız ülke bakımından değil kuruluş ve hizmet bakımından da esaslı tefrik ve taksimlere uğratılmaktadır. İkinci Daire köylerin tam bir ademi merkezîyet idareleri sayılmıyacağı yolunda bir mütalâa sevkederken Köy Kanununun köy işleriyle Devlet işlerini ayırmış bulunması; köyde köyün idare uzuvlarının görecekları işler yalnız görev ayrımı esasına göre tanzim ve idare olunan köy işlerinden ibaret olmayıp aynı zamanda merkezi temsilen ve merkeze izafetle görülecek Devlet işlerinin de mevcut olması hakikatini müşahade etmiş olmasındandır. Bu sebeple köyler birer idari vahdet, birer idari cüzütam, unité administrative'dir demek daha doğru bir tavsiftir. Gerçekten idari bir cüzütam demek o ülke bölümünde bir taraftan mahallî mahiyetteki görev ve yetkilerin yanında, diğer taraftan da yine o ülke parçasında

Devlete ve onu temsilen idarei merkeziyeye ait bulunan görev ve yetkiler de vardır, demektir. Bunları da yine köyün mahallî idaresini yürütmekle yükümlü bulunan uzuvlar yerine getirirler. Köylerin birer cüzütamı idari oldukları o kadar mütebârizdir ki, yargı hakkı gibi ademi merkeziyet tabiriyle hiç bir zaman izah olunamayacak bir yetki bile köy uzuvlarına verilmiş bulunmaktadır. Köy Kanunu hükümlerine göre köy uzuvları; köylüler arasında belli bir miktarı aşmayan alacak, verecek dâvalarını görebilecekleri gibi yine kanunla belli hallerde köylüye ceza da kesilebilir. Şu halde yargı erki gibi münhasıran Devlete ait olması lâzım gelen bir göreve bile köy uzuvları iştirak ettirilmiştir. Onun için “köylerin tam bir ademi merkeziyet idaresi olmadığı” yolundaki ifadenin kaldırılarak bunun yerine “köylerin birer cüzütamı idari veya idari bir bütün oldukları” tarzında bir ifade tarzı ihtiyar ve ikame edilmesi uygun görülmektedir.

İşin esasına gelince: Seçimle iş başına gelen köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin seçimden evvel seçilebilmek vasıf ve şartlarını hâiz olmamaları veya seçildikten sonra bu vasıf ve şartları zayi etmeleri halinde vali, kaymakam ve nahiye müdürü gibi hükümeti merkeziyenin mümessil ve ajanları tarafından vazifelerine son verilerek yeniden seçim yaptırılıp yaptırılmayacağı hususunda; her şeyden evvel halkın iradesiyle tezahür eden seçim sonuçlarına ve bu sonucun alınması için başarılan işlere, bir kelime ile seçimin zatına yöneltilen itirazlarla, köyün idare uzuvlarının kanunî nitelikleri hâiz bulunmamaları veya sonradan zayi etmeleri sebebiyle vazifelerine son verilip yeniden seçim yaptırılması başka, başka mahiyette işler olup bunların birbirlerine karıştırılmaması lâzımdır.

Seçimden evvel seçilme vasıf ve şartlarını hâiz bulunmayanlarla bu vasıf ve şartları sonradan zayi edenlerin vazifelerinden çıkarılmalarının mümkün olup olamayacağı ve bu caiz görüldüğü takdirde bu yetkinin hangi merci tarafından kullanılacağı hakkında kanunda sarîh bir hüküm bulunmadığı halde “sarâhat olmıyan ahvalde delâlete itibar olunur” şeklindeki eski bir tatbikat kaidesine tevfikân kanunun umumî hükümlerinden faydalanarak bir neticeye varmak zarurî olur.

Daire kararında etraflı bir surette açıklandığı veçhile Köy Kanunu ile belli vazifesini yerine getirmeyen muhtarı vazifesinden çıkarıp yeniden seçim yaptırmak salâhiyetini köyün bağılı olduğu ilçenin kaymakamına veren kanunun kanunî vasıf ve şartları gayri hâiz iken muhtar seçilen veya seçildikten sonra bu vasıf ve şartları zayi eden bir muhtarın muhtarlıktan çıkarılabilmesini kanunun evleviyetle tecviz etmek amacım güttüğü şüphesizdir. Bu vaziyette delâlet değil ortada sarâhat bile mevcuttur, denilebilir. Bu-

nun aksi bir neticeye varmak anlaşılması çok güç bir muhakeme tarzı teşkil eder.

Görevini yerine getirmeyen bir muhtarın yerine yeni bir muhtar seçtiren bir makâmın kanunî vasıf ve şartları hâiz bulunmayan bir muhtarı vazifesi başında tutmağa mecbur kalması ilmen de izahı güç bir kazıyye teşkil eder.

Çünkü muhtar idari meratip silsilesinden de yeri olan bir devlet memurudur. Daire kararında açıklandığı gibi bu cihet yalnız Köy Kanuniyle belirtilmiş de değildir. Vilâyet İdaresi Kanununun 3 üncü maddesi il idaresinin reis ve merciinin vali, ilçe reisinin kaymakam ve bucak idaresinin reisinin de bucak müdürü olduğunu açıklar, hem köy idaresinin reisinin de muhtar olduğunu hassaten beyan ve ifade etmiş bulunmaktadır. Şu halde idarei umumiye bakımından muhtar da meratip silsilesine dâhildir. Taşra idare kuruluşunda vali, kaymakam, bucak müdürü ve köy muhtarı her biri bir kademenin başı olarak yerlerini almaktadır.

Mahallî idare yönünden köyün başı olan muhtarı köy halkının seçmesine mukabil bir taraftan da idari meratip silsilesine dâhil ve bir devlet memuru olan muhtarın kanunî nitelikleri hâiz bulunmaması veya görevini hakkiyle yerine getirmemesi halinde idarei umumiyenin ajanı olmak haysiyetiyle vazifesinden çıkarmak ve yeni seçim yaptırmak yetkisini devletin ve merkezin vekili ve mümessili sıfatiyle valiye, kaymakam ve bucak müdürüne tanımak zaruridir. Zira köy işlerini yürütmek için köy halkı tarafından seçilen köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri hükümetin taşra kuruluşunda meratip silsilesine dâhil bulunduğundan kendisinin kanunî vasıf ve şartları haiz bulunduğunu ve yine kanun hükümlerine uygun olarak seçildiğini araştırmak sıfat ve salâhiyetini hâiz bulunması lâzımdır. Kanunî vasıf ve şartları gayri hâiz ve kanuna gayri muvafık surette yapılmış bulunan bir seçimle iş başına geçmiş bir muhtara tevdiî umur edilemeyeceği aşîkârdır. Nitekim bir kır komünü olan köyde böyle olduğu gibi bir şehir komünü olan belediye de böyledir. Belediyelerde belediye uzuvlarının ve hassaten belediye başkanının aynı zamanda merkezin de ajanı olmak vaziyeti pek zayıf ve silik olduğu halde belediye başkanlarının seçimlerinin kanunen hükümeti merkeziyenin veya valinin tasdikine tâbi tutulması ve seçimi tasdik olunmayan belediye başkanlarının yerine yenisinin seçilmesi lüzumu belde sâkinleri kadar merkezin de belediye başkanının atanmasına iştirakini muhik ve zarurî göstermektedir.

Köy muhtarlarının seçimlerinin tasdikine kanunen lüzum gösterilmemiş olmasına mukabil bunların da görevlerine nihayet

verilebilmesi ve yeniden seçim yaptırılabilmesi tarzındaki bir yetki verilmek suretiyle bir muvazene husulüne getirilmesinin kanunen amaçlandığı şüphesizdir. Bu sebeplere binaen Daire kararının yazılan şekildeki gerekçelerle tasvibine 21/6/1948 tarihinde çoğunlukla karar verildi.

Birinci Daire
E. No.: 31
K. No.: 31

ÖZETİ: Köy Kanununun 45 inci maddesi metninden Tahsili Emval Kanununun mutlak olarak mı? Yoksa yalnız malların satılmasından mı uygulanacağı anlaşıldığı hakkında.

Köy Kanununun 45 inci maddesi metninden Tahsili Emval Kanununun mutlak olarak uygulanacağı mânası çıkarılarak malı bulunmayan veya mevcut malı haczedildiği halde borcu ödeyemeyen kişilerden borcunu ödeyecek nakdî serveti olduğu anlaşılanlar hakkında aynı kanunun hapsen tazyike ait 17 nci maddesinin tatbiki cihetine gidilmesinin mi ? yoksa bu mânada alınmayarak yalnız borçluların mallarının satılmasında Tahsili Emval Kanununun uygulanmasının mı, kanunun ruhuna uygun olacağı hakkında düşünce dileği taşıyan ve Yüksek Başbakanlığın 30/7/1947 tarih ve 84/70 - 6 - 2125 sayılı yazısıyla Danıştay Başkanlığına gönderilen İçişleri Bakanlığının 3/7/1947 tarih ve M. I. G. Md. 3. D. R. 632/616/1/9836 sayılı yazısı örneği dairemize havale edilmekle incelendi.

İçişleri Bakanlığının yazısında aynıyle “Eskişehir Valiliğinden alınan bir yazıda:

Yukarıcağlan Köyü eski muhtarı ve üyeleri hakkında İl İdare Kurulunca verilen ve Danıştayca onanan karar gereğince ödemekle hükümlü oldukları 1057 lira 50 kuruşun tazmin ettirilerek köy sandığına irat kaydı için tebligat yapıldığı ve Köy İhtiyar Meclisinin haciz kararıyla ve jandarma vasıtasıyla alınan malların satışı sonunda 102 lira 25 kuruş elde edildiği, borçlular namına gayrimenkul kaydına tesadüf edilmediğinden nakdî servetlerinin mevcut olduğu İhtiyar Meclisi Tutanağından anlaşılması üzerine Tahsili Emval Kanununun 17 nci maddesine göre muamele yapılması için Defterdarlığa yazıldığı, Defterdarlıkça, Tahsilât Komisyonunun bu maddeyi devlet alacakları hakkında uygulayabi-

leceği cevabının verildiği. Özel İdare Tahsilat Komisyonu da bir karar vermediği cihetle Köy Kanununun 45 inci maddesindeki Tahsili Emval Kanununun hangi komisyonca uygulanacağına tâyin edilmesi istenmektedir.

Köy Kanununun 45 inci maddesinde “paranın harcanmasında fenalık ve yolsuzluk olduğu Hükümetçe anlaşılırsa Kaza İdare Meclisinin hükmü ile Tahsili Emval Kanununa göre köy muhtarı ve ihtiyar Meclisi âzasının malları satılarak köylünün parası ödenir.” denilmektedir. Madde metninden Tahsili Emval Kanununun mutlak olarak uygulanacağı mânası çıkarılarak malı bulunmayan veya mevcut malı haczedildiği halde borcu ödenmeyen şahıslardan borcunu ödeyecek nakdî serveti olduğu anlaşılabilir hakkında aynı kanunun hapsen tazyike ait olan 17 nci maddesinin tatbiki cihetine gidilmesi veyahut bu mânada alınmayarak yalnız borçluların mallarının satılmasında Tahsili Emval Kanununun tatbik edileceği yolundaki iki anlamdan hangisinin kanunun ruhuna uygun olacağına tereddüt edilmiştir.

Tensip buyrulduğu takdirde keyfiyetin Danıştay’ca da incelenerek istişari bir karara bağlanmasına müsaadelerini arz ederim.” diye yazılı bulunmuştur.

İşin gereği düşünüldü:

Köy Kanununun “parasının harcanmasında hiç bir fenalık olmamasında ve faydasız yere paranın verilmesine köy muhtarı ve ihtiyar meclisi âzaları göz kulak olurlar ve paranın harcanmasında fenalık ve yolsuzluk olduğu Hükümetçe anlaşılırsa Kaza idare Meclisinin hükmü ile Tahsili Emval kanununa göre köy muhtarı ve ihtiyar Meclisi âzasının malları satılarak köylünün parası ödenir.” Diye yazılı olan 45 inci maddesinde, yalnız malların Tahsili Emval Kanununa göre satılacağı açık olarak gösterilmiştir. Maddeyi daha geniş mânada anlamak, Tahsili Emval Kanununun bütün hükümlerinin ve bu arada vergilerini ödemekten imtina eden ve görünüşte malı bulunmayan kişilerden nakdî serveti olduğu anlaşılabilir hakkındaki 17 nci maddesinin hapsen tazyike ait hükmünün uygulanması, sonucunu verir. Halbuki kanunlarda yazılı hâl ve şekiller dışında kamu hürriyetlerinin tahdit edilmemesi Anayasanın prensiplerindedir. Binaenaleyh madde metninde Tahsili Emval Kanununun bütün hükümlerinin uygulanacağı açıkça yazılı olmadığından kıyas yoluyla vergi borcunu ödemekten imtina edenler hakkındaki 17 nci maddenin tatbikine gidilemez. Bu sebeplerle Köy Kanununun 45 inci maddesinde yazılı halde, Tahsili Emval Kanununun, yalnız malların satılmasıyla ilgili hükümlerinin uygulanması gerekeceği oybirliğiyle düşünülmüştür.

Gereği yapılmak üzere dosyanın Yüksek Başkanlığa sunulmasına 15/9/1947 tarihinde karar verildi.

Genel Kurul

E. No: 47/173

K. No: 179

İşin gereği konuşuldu ve düşünüldü:

Daire tutanağında yazılı gerekçe uygun görülmekle tutanak 2/10/1947 tarihinde oybirliğiyle onandı.

İkinci Daire

E. No. :1

K. No. : 2777

ÖZET: Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye hakkındaki 486 S. kanun hükmü Maddesinin yürürlükten kalkmış olup olmadığı H.

Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye hakkındaki 486 sayılı Kanunun birinci maddesinin yürürlükten kalkmış olup olmadığı hususunda Danıştay'ın düşüncesinin alınmasına dair içişleri Bakanlığının 621 - 314/11486 sayılı ve 16/7/1948 günlü yazısının ilişik olarak gönderildiğine dair olup Yüksek Birinci Başkanlıktan Birinci Daire ile birlikte müzakere edilmek üzere İkinci Daireye havale buyrulan Yüksek Başbakanlığın günsüz ve 43 - 45.6/2464 sayılı yazısı ve ilişik bu dairelerin birlikte yaptıkları toplantıda okundu.

İçişleri Bakanlığının yazısında : (486 sayılı Umuru Belediyeye müteallik Ahkâmı Cezaiye hakkındaki kanununun birinci maddesi "27 Teşrinievvel 1298 tarihli Ebniye Kanununun memnuiyet mutazammın ahkâmı hilâfına vuku bulan inşaat ve tamirat ile umuma mahsus mahallerde ve yangın yerlerinde bilâ ruhsat yapılan barakalar ve her nevi inşaat Belediyece derhal hedmolunur." hükmünü ihtiva etmektedir. Bu madde hükmünü iki kısımda mütalâa edebiliriz.

1 — Ebniye Kanununun memnuiyeti mutazammın ahkâmı hilâfına vuku bulan inşaat ve tamirat ile,

2 — Umuma mahsus mahallerde ve yangın yerlerinde bilâ ruhsat yapılan barakalar ve her nevi inşaat Belediyece derhal hedmolunacaktır. Hedim masrafı da enkaz bedelinden, kâfi gelmezse rüsumu Belediye gibi tahsil edilecektir.

2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanununun 52 nci maddesiyle Ebniye Kanununun 6 maddeden gayri bütün madde ve ze-

yilleri lağvedilmiş ve ruhsatsız inşaat ve tamirat için olunacak muamele de ayrıca gösterilmiş bulunduğundan yukarıda yazılı birinci kısmın yürürlükten kalkmış olduğunu kabulde tereddüde mahal kalmamaktadır.

İkinci kısım ise Yapı ve Yollar Kanunu ile ilgisi olmayan inşaatı ki bunlar hakkında mezkûr cezaî madde hükmünün uygulanması bir bakıma mümkün görülmektedir.

Ancak, böyle bir mülâhaza ve mütalâa varit ise de Yapı ve Yollar Kanununun ruhsatsız inşaatı ait hükümlerini genel olarak aldığımız takdirde bu madde hükmünün tamamen ortadan kalkmış olduğunu kabul etmek iktiza eder. Çünkü, Yapı ve Yollar Kanununun 11 ve 13 üncü maddelerinde mutlak mânada ruhsatsız inşaat için olunacak muamele ve yıkım kararlarının Belediye Encümenince verileceği ve bu kararlara İdare Heyeti nezdinde itiraz olunabileceği sarih olarak gösterilmiş bulunmaktadır.

Diğer taraftan Umuru Belediye için Ahkâmî Cezaiye Kanununun mezkûr birinci maddesinin yürürlükte olduğunu kabul ettiğimiz takdirde alelumum ruhsatsız inşaat Belediyece derhal hedmedilecektir. Bu takdirde vatandaşların, 2290 sayılı kanunla tanınan itiraz haklarına hâle gelmiş olacak ve 13 üncü maddeye göre ruhsatsız inşaat işleminin düzeltilmesi imkânı da kalmıyacaktır.

Binaenaleyh 2290 sayılı Kanun muvacesinde 486 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin yürürlükten kalkmış olduğu sonucuna varmak hukuk prensiplerine daha uygun görülmektedir.

Keyfiyetin bir kere de Danıştayca incelenerek istişarî bir karara bağlanmasına müsaadelerini saygılarımla arz ederim) denilmektedir.

İşin gereği düşünüldü:

“27 Teşrinievvel 1298 tarihli Ebniye Kanununun Memnu memuriyeti mutazammın, ahkâmî hilâfına vuku bulan inşaat ve tamirat ile umuma mahsus mahallerde ve yangın yerlerinde bilâ ruhsat yapılan barakalar ve her nev’i inşaat Belediyece derhal hedmolunur.” hükmünü taşıyan. (Umuru Belediyeye müteallik ahkâmî cezaiye) hakkındaki 486 sayılı kanunun 1 inci maddesinde bahis konusu olan Ebniye Kanununun, 16, 19, 44, 47 ve 49 uncu maddeleri bakî kalmak üzere Belediye Yapı ve Yollar Kanununun 52 nci maddesiyle yürürlükten kaldırılmış ve bunun yerini bu maddede Belediye Yapı ve Yollar Kanunu almış bulunduğundan 486 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin uygulanmasında memnuiyet mutazammın hükümlerin tayininde ve ruhsatsız yapılan baraka ve her nev’i inşaat ve tamiratta Belediye Yapı ve Yollar Kanunun taşıdığı hükümlerin gözönünde tutulması lâzımgelir.

2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanununun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere, bu kanunun 13 üncü maddesi, 486 sayılı Kanunun hedmini emrettiği yapıları; ruhsatname almadan başlanılan yapılar, ruhsatname alındığı halde hükümlerine riayet edilmeksizin devam eden yapılar, şehir umumî plânına göre yola, meydana tecavüz eden yapı kısımları ve arsanın şehir plânına uygun olmamasından dolayı tahriren men edilen veya müsaade edilmiyen yapılar diye tefrike tâbi tutmuştur.

Bunların her birine terettüp eden hükümler bu maddenin fıkralarında şu suretle açıklanmıştır:

1 - Ruhsatname almadan başlanılan yapılar Belediyelerce derhal hedmolunur. Yapı esas itibariyle mahzurlu görülmezse plânların tasdiki cihetine gidilmekle beraber ruhsatname bedeli dört kat istifa edilir. Yapı esas itibariyle mahzurlu bulunur ve bu kanun hükümlerine uygun görülmezse yıktırılır.

2 - Ruhsatname alındığı halde hükümlerine riayet edilmeksizin devam eden yapılar derhal durdurularak ruhsatname hükümlerine muhalefetin derecesine göre atideki tarzda muamele olunur.

Eğer ruhsatname hilâfına yapılan işler mahzurlu görülmezse ve bu kanun hükümlerine mugayir bulunmazsa tasdik edilmekle beraber ruhsat resmi dört kat istifa olunur.

Yapılan işler esas itibariyle mahzurlu ve bu kanun hükümlerine muhalif görülürse bu mahzurlar ve kanun hükümlerine uygun görülmeyen cihetler îslâh ettirilir. İslâh edilemeyecek halde ise yıktırılır.

3 - Şehrin umumî plânına göre yola ve meydana tecavüz eden aksam yıktırılır.

4 - Arsanın şehir plânına uygun olmamasından dolayı tahriren men edildiği veya müsaade edilmediği halde devam edilen yapılar kezalik yıktırılır.

Bu çeşitli işlemlerde yer alan hedim ve yıktırmanın uygulama şekli de bu maddenin son fıkrasında yer almıştır. Bu fıkroda “yukarıki fıkralar hükmünce yıktırılacak binaların yıktırılması hakkında Belediye Encümenlerine verilecek kararlar eshabına tahriren tebliğ olunur. Bu karara sahiplerinin bir hafta zarfında mahallî İdare Heyeti nezdinde itiraz salâhiyetleri vardır. İdare Heyeti kararı kat’î ve lâzîmülinfazdır” denilmektedir.

Her iki kanun maddelerinin ihtiva ettiği hükümler karşılaştırılınca: 486 sayılı kanunun birinci maddesinde yazılı, “Ebniye Kanununun memnuiyeti mutazammın ahkâmı hilâfına vukubulan inşaat ve tamirat” hükmünün, 2290 sayılı Kanunun yukarıda yazılı 13 üncü maddesinin 2, 3, 4 üncü fıkralarındaki ruhsatname hükümlerine riayet olunmamak, yola ve meydana tecavüz etmek ve arsanın şehir plânına uymamak hükümlerine ve 486 sayılı Kanunun, umuma mahsus mahallerde ve yangın yerlerinde bi-

lâruhsat yapılan baraka ve her nevi inşaat hükmünün de 2290 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında yazılı ruhsatname almadan yapıya başlamak hükmüne tekabül, etmekte olduğu görülür. Aradaki fark 2290 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi ile 486 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin ihtiva ettiği hükmün genişletilmesinden ve hedmin şekle bağlanmış olmasından ibarettir.

Nitekim 486 sayılı Kanunun 1 inci maddesinde bu nevi inşaat ve tamirat derhal hedmolunur denildiği ve 2290 sayılı Kanunun 13 üncü maddesinin yukarıda yazılı birinci fıkrasında da derhal hedmolunur hükmü mevcut olduğu halde bu fıkranın müteakip bendi yapının esas itibariyle mahzurlu olmaması halinde hedme gidilemeyeceğini göstermekte ve mahzurlu görülmekle beraber kanun hükümlerine de mugayir bulunması halinde hedme cevaz vermekte ve hedmi de son fıkrasıyla şekle bağlamış bulunmaktadır.

Şu izahattan da anlaşılıyor ki 486 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle 2290 sayılı Kanunun (13) üncü maddesi (derhal hedm) hükmünde birleşmekte bulduklarına ve binaenaleyh, bu iki hüküm arasında telif edilemeyecek bir aykırılık mevcut bulunmadığına göre aralarında açık veya zımnî bir ilga aramağa da lüzum ve imkân yoktur. Bu suretle her ikisinin uygulama kabiliyetinde şüphe olmayan bu iki hüküm arasındaki fark, 486 sayılı Kanunun 1 inci maddesindeki (hedm) hükmü için herhangi bir şart ve şekil tayin edilmemiş olmasından ve 2290 sayılı Kanunun (13) üncü maddesinde yazılı (hedm) hükmü için ise birtakım şart ve şekillerin belirtilmiş olmasından ibarettir.

Şu halde son 2290 sayılı kanun, 486 sayılı Kanundaki hedm hükmünü mutlak bırakmayıp muayyen birtakım şart ve şekillerle takyit etmiş olduğundan hedm hükmünün, son kanunun koyduğu şart ve şekiller dairesinde uygulanması zarurî bulunduğuna göre hadisemizde olduğu gibi herhangi bir yapının (hedm) hükmü ile karşılaşması halinde 2290 sayılı kanunun 13 üncü maddesinin belirttiği şart ve şekillerin uygulanması lâzımgeleceğine 16/7/1948 tarihinde oybirliğiyle karar verildi.