

İDARE DERGİSİ

DAHİLİYE VEKALETİNCE İKİ AYDA BİR ÇIKARILIR

YIL: 27

KASIM – ARALIK ,1956

SAYI: 243

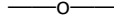
İÇİNDEKİLER

TETKİKLER:	Sayfa
Gerçeklerimiz ve İdareci	Mehdet ALDAN 1
6785 Sayılı İmar Kanununun İzahı ve Mülga Kanunla Mukayesesi	Sadık ARTUKMAÇ 3
Fuhsiyata Tahrik, Aracılık ve Kadın Ticareti Cürümleri	Muhtar ÇAĞLAYAN 21
Yeni İmar Kanunu Karşısında Büyük Şehirlerimizin Lüzumundan fazla Genişlemesi ve Dağılması Meselesi	Cevat GERAY 51
A.B.D.de County İdarelerinde Yapılan Yenileştirme Hareketleri	Tekin GÜRZUMAR 57
Fransa'da Vilâyet İdaresinin Geçirdiği Tarihî Tekâmül	Macit İNCE 81
Bizde Maaş Terfii	H. KALKANDELEN 84
Devletteki Hâkimiyetin Dini Menşeleri	Baha KARGIN 103
İdare ve Hükümet Faaliyetinde Tevsii Mezuniyet ve Düzen — Geri Kalmış Memleketlerde Sanayileşme Usûlleri	Mukadder ÖZTEKİN 109
Gayrimenkul Kiralarının Takdir ve Tesbiti İşi	Mehmet TARCAN 121
TERCÜMELER :	128
Muvaffakiyetin Anahtarları	Mustafa ARIKAN
Bir Ekonomik İnkişaf Programının Tatbiki Bakımından Millî Organizasyon	Yusuf YAKUBOĞLU 132
Maiyet Memurları Hakkında Tamim	163
238 — 243 Sayılı Dergilerdeki Yazıların Mahiyetlerine Göre Fihristi	164
238 — 243 Sayılı Dergilerdeki Yazı Sahiplerinin Adlarına Göre Fihristi ...	177

ABONE BEDELİ

Türkiye için yıllıkı: 500 kuruş.

Yabancı memleketler için yıllıkı: 750 kuruş.



Abone bedelinin gönderilmesi şekli:

A — Türkiye’de:

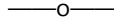
Bulunulan yerin malsandığına tutarı yatırılarak mukabilinde alınacak (Hasılatı müteferrika makbuzu) aynen ve taahhütlü bir mektupla :

Dahiliye Vekâleti Yayın Müdürlüğü - Ankara

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

B — Yabancı memleketlerde:

Abone bedeline, makbuz pulu için 4 kuruş eklendikten sonra hasıl olan meblâğ, posta veya banka havalesi olarak yukardaki adrese gönderilmelidir.



YAZI İŞLERİ

İdareyi ilgilendiren mevzularda hazırlanacak etütler kabul olunur.

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

Yayınlanan yazıdaki fikir ve mütalâalar, yazı sahiplerine aittir.

Dergiye dercolummayan yazılar iade edilmez.

Yazı işleri için **İçişleri Bakanlığı Yayın Müdürlüğüne müracaat edilmelidir.**

Sahibi : Dahiliye Vekaleti

Yazı İşlerini Fiilen İdare Eden Mes’ul Müdür: **Selim AYBAR**

TETKİKLER

GERÇEKLERİMİZ ve İDARECİ

Mehmet ALDAN

Ayaş Kaymakamı

Osmanlı İmparatorluğu devrinde uzun asırlar ihmale uğramış Millet ve Memleketimizin, kısa yoldan kalkındırılması ve refaha ulaştırılabilmesi için kendi gerçeklerimizi ve imkânlarımızı tanımak; çalışmalarımızı ona göre ayarlamak zorundayız.

Çalışmak için sevmek, sevmek için bilmek ve tanımak lâzımdır. Bu balamdan, memleketimizin bütün cepheleriyle tanınması ve tanıtılması konusu bizim için hayati bir önem taşır.

Kabul etmek lâzımdır ki, bu konudaki mevcut bilgilerimiz noksansız olmaktan çok uzaktır; ve halâ tek taraflı bir görüşle yazılmış yabancı kaynaklardan fayda umulmaktadır. Tabir caizse, memleketimizi yeniden keşfetmek, hayat ve hamle kaynağı olan Milli benlik şuurunu zihinlerde kökleştirmek mecburiyetindeyiz.

Her alanda olduğu gibi, kendimizi tanıma alanında da, dimi ve verimli çalışmalar Cumhuriyet devrinde başlamış ve azımsanmaz sonuçlar sağlanmıştır. Fakat memleket mevzuları o kadar bâkir ve incelenecek ihtiyaç ve imkânlar o kadar çoktur ki, hepsinin mütehassıslarınca tetkik edilmesi ve gereğince iş görülmesi uzun senelere ihtiyaç gösterebilir. Bu itibarla, mesleği ne olursa olsun, her münevverin bu uğurda seferber olması, elde ettiği ilkel bilgileri ilim adamlarının tetkiklerine arzetmesi bir vatan borcu sayılmalıdır.

Bu borcu, bir hevesli olarak, en iyi bir şekilde yerine getirebilecek olanların başında, şüphe yok ki, idare âmirleri gelir. Çünkü onlar, elde ettikleri nazari bilgileri uygulama bakımından memleketi karış karış gezmek ve halkla çok yakından temas etmek gibi bazı mühim maddi imkânlarla sahip bulunmaktadırlar. Bununla beraber San'at. Tarihi ve Arkeoloji gibi temel bilgilerden mahrum idare âmirlerinin de en fazla, ilgi duyabilecekleri tarih tetkikleri yönünden yeter derecede hazırlıklı oldukları ve gerekli ilgiyi gösterebilecekleri iddia olunamaz. Bilinmeyen bir konuya karşı ilgisiz ve sevgisiz kalmayı tabii bulmak icap eder. Bu bilgisizlik çok zaman şahsi olmaktan ziyade, telâfisi imkân-

sız millî kayıplara yol açabilir. Gerçekten, İmparatorluk devrinde tarih hazinemizi teşkil eden san'at eserlerinden bir kısmı, onların değerlerini takdirden âciz Hükümet adamlarının ve idarecilerinin müsamahacı davranışları neticesinde Avrupa'ya kaçırılmış; şehirlerin, müzelerin baş tacı olmuştur.

Bugün idarecilerimizin umumî kültürü, bu türlü tarihî eserlerin kaçırılmasına ve kaybolmasına meydan vermeyecek kadar ileri olmakla beraber onları, memleketi tanımağa sevkedecek kadar esaslı değildir. Umumiyetle onlar, ehline çok şeyler söyleyen tarihî eserleri ve kalıntıların konuşurmak, toprak altından çıkmış bir seramiğin işlemeli, bir sütun başlığının devrini ve değerini tâyin etmek imkânlarından mahrumdurlar. Bu sebeple, tarih ve san'at değeri olan eserlerin korunmasını âmir mevzuat hükümleri dahi tam bir şekilde uygulanamamaktadır. Esasen eski olan mevzuat, maksadı sağlamaktan çok uzak olup^ sür^atli bir şekilde yenilenmeye muhtaçtır.

Eğer günlük çalışmalar dışında idarecilerden memleketin tanınması ve bilhassa şerefli tarihinin aydınlatılması mevzularında bir hizmet bekleniyorsa. — ki, bu lüzumu belirtmeğe çalışıyoruz— mektep ve fakültelerde, eski eserlerden cemiyetlerin eski yaşayışlarını öğrenme ilmi olan Arkeoloji'yi ve san'at bakımından kıymeti olan eser ve yapıları tetkik etmek ilmi olan San'at Tarihini ana hatlarıyla olsun tedris etmek veya konferanslar şeklinde vermek ve meslek hayatına atıldıkları zaman ilgili neşriyatı kendilerine ulaştırmak lâzımdır. Bu lüzumun İmparatorluk devrinde duyularak 1877 ıslahatında Mektebi Mülkiye programlarına İlm-i Âsârî Âtika (Arkeoloji) ve İlm-i Ahvalî Akvam (Etnografya) derslerinin konduğunu sayın Ali Çankaya'nın (Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler) adlı büyük eserinden öğreniyoruz (S: 46). Bu ileri görüşün sahibi maarif idarecisini hürmet ve hayranlıkla yâdetmek isteriz. Bu bilgilerin bilâhare programlardan çıkarılmış olmasını, bunların lüzumsuzluklarının sabit olmasından ziyade, Mektebi Mülkiyenin artık büyük ve uzağı görür idarecilerden mahrum kaldığının bir delili olarak karşılamak ve müteakip senelerde bahse konu bilgilerin okul ve Fakülte programlarına konamamış olmasını büyük bir boşluk olarak kabul etmek lâzımdır.

Düşündüklerimizin yetkilileri düşündürdüğünü görmekle bahtiyarlığımız sonsuz olacaktır.

6785 SAYILI İMAR KANUNUNUN İZAHİ VE MÜLGA KANUNLA MUKAYESESİ

Yazan. :

Sadık ARTUKMAÇ

Mahallî idareler Umum Müdürlüğü

3. Daire Reisi

Kısa bir maziye sahip olan imar hukukumuz, 1933 yılında neşredilen mülga 2290 sayılı «Yapı ve Yollar Kanunu» ile tekâmül safhasına girmiştir, denilebilir. Kanunun aksayan tarafları, birçok tâdillerle zaman zaman İslah edilmiş ve kazaî içtihadlar da bu İslaha yardımcı olmuştur. Bununla beraber kanun; modern şehirciliğin icaplarını tam mânasiyle yerine getirmekten gerek muhteva ve gerek müeyyide bakımından uzak kalmıştır.

6785 sayılı yeni «İmar Kanunu»; mülga kanunun aksaklıklarını gidermek ve boşluklarını doldurmak ve memleket bünyesine daha uygun hükümler vaz'etmek maksadiyle tedvin olunmuştur. Kanunun istihdaf ettiği gaye; imar ve yol istikamet plânlarının harfiyyen tatbikim sağlamaktır. Başka bir ifade ile şehir plânının tahakkukunu temin ve müessir bir mürakabe sistemi tesis eylemektir.

16 Temmuz 1956 tarihli Resmî Gazete'de neşredilen ve neşri tarihinden 6 ay soma yâni 16/Ocak/1957 tarihinde yürürlüğe girecek olan ⁽¹⁾ 9785 sayılı İmar Kanunu ⁽²⁾ ; muhteva ve şümülü bakımından, mülga 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanununa nazaran, esaslı ve tatbik kabiliyeti daha fazla hükümler vaz'etmiş ve birçok boşlukları doldurmuştur. Kanunun, memleket imar ve kalkınmasında büyük inkişafı sağlıyacağı muhakkaktır.

Kanun, imar mevzuunu dört bölüm içine almıştır. Birinci bölüm, yapı ve ruhsat işlerine; ikinci bölüm, hâlihazır haritaya, imar plânı ile

¹ 6785 sayılı Kanunun 61 inci maddesine bakınız.

² «Yapı ve Yollar Kanunu» ibaresi yerine «İmar Kanunu» ibaresinin ikamesi, fikrimizce maksada daha uygundur. Çünkü «imar» tâbiri, «yapı ve yollar» tâbirine nazaran, daha geniş ve şümüllü bir mânaya sahiptir.

yol istikamet plânına; üçüncü bölüm, tevhit ve ifraz işlerine; dördüncü bölüm, umumî hükümlere ⁽³⁾ tealluk etmektedir.

Biz etüdümüzü, bu tasnife ve madde sırasına tâbi olmaksızın,, (çizdiğimiz bir plân dahilinde yapacağız.

§ I — Yapı tâbirinin şümulü nedir?

6785 sayılı İmar Kanunu, mülga 2290 sayılı kanunun 43 üncü maddesindeki yapı tâbirine ait tarifi şümulünü biraz daha genişletmişsin Filhakika kanun, eskisine ilâveten yapı tâbirinin karada ve sudaki inşaata ve bunların tamirlerine şâmil olacağını kabul etmiştir.

Kanuna göre, yapı tâbir :

- 1 — Karadaki,
- 2 — Sudaki,
- 3 — Yer altındaki,
- 4 — Yer üstündeki.

Daimî veya muvakkat, resmî veya hususî inşaata, bunların ilâvelerine, değişikliklerine tamirlerine, sabit ve müteharrik tesislerine şâmilidir.

Şu halde, belediye sınırları içinde bulunan ve yukarıda nev'ileri belirtilmiş olan resmî veya hususî bütün inşaat; 6785 sayılı İmar Kanunu hükümlerine tabi olacaktır (madde: 1).

§ II — Ruhsatiye nedir ve hangi inşaat için alınır?

A — Ruhsatiye nedir?

Ruhsatiye, inşaat veya tâmiratın veya ilâvenin belediye hudutları dahilinde yapılmasına izin veren bir vesikadır. Bu vesikayı, ilgili şahsa, belediye verir. Ruhsatiyeyi vermekten maksat; inşaatın, imar ve yol istikamet plânları esas ve gayelerine uygun olmasını ve teknik ve sıhhi

³ Kanundaki «umumî hükümler» tâbiri yerine «çeşitli hükümler» tâbirinin kullanılması, fikrimizce, daha uygun düşerdi. Çünkü umumî hükümlerin, kanun tekniği bakımından, son fasılda değil; ilk fasılda yazılması icabeder. Oysa ki; «umumî hükümler» diye adlandırılan dördüncü fasılda yâni son fasılda, çeşitli mevzular ele alınmıştı. Meselâ; umumî hükümler meyanına evleviyetle girmesi icabeden «belediye sınırları içindeki, resmî ve hususî, bütün yapılar bu kanunun hükümlerine tâbidir.» şeklindeki birinci madde bu fasla alınmamıştır. Bu da fasıl başlığının «çeşitli hükümler» olarak yazılmasının doğru olacağını teyit eder.

şartları hâiz bulunmasını temin etmektir. Bu esaslara, uygun olmıyan inşaat için belediye ruhsatiye vermez ⁽⁴⁾.

B — Hangi inşaat ruhsata ve harca tâbidir?

Mülga kanunda, inşaat için ruhsatiye alınacağına dair sarıh bir hüküm vaz'edilmemişti. Sâdece, 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanununun 250 nci maddesinde bu hususta sarahat mevcuttu. Bununla beraber; mülga kanunun çeşitli maddelerinin metninden, bu mecburiyetin mevcudiyeti istidlal olunabilmekte idi ⁽⁵⁾.

Yeni kanun, bu aksaklığı gidermiş ve durama vuzuh vermiştir. Filhakika;

a — Belediye sınırları içinde yapılacak bütün yapılar için belediyeden ruhsatiye alınması ⁽⁶⁾ mecburidir (madde: 2).

b — Mülga kanunda, muayyen ve mahdud bâzı tâmirler için ruhsatiye almak mecburiyeti konulmuştu. Yâni ruhsata tâbi tâmirler, mahdud hallere inhisar ettirilmişti ⁽⁷⁾.

Yeni kanunda ise, esas itibariyle, her nev'i tâmiratın dahi ruhsata tâbi olması mecburiyeti konulmuş ve fakat mahdud ve basit bazı ameliyeler, bu mecburiyet dışında bırakılmıştır. Filhakika; «Derz, iç ve dış sıva, badana, boya, oluk, dere, doğrama, döşeme ve tavan kaplamaları, elektrik, sıhhi tesisat tamirleriyle kiremit aktarılması ve belediyelerce mahallin hususiyetine göre talimatnamelerde belirtilecek diğer tâmirler» ruhsata tâbi değildir ⁽⁸⁾. Şu kadar ki; bunlardan iskele kurmayı icab ettirenler için, belediyeye yazı ile müracaat edilmesi şarttır (madde: 3).

⁴ Emsal içtihat : «Belediyenin inşaat ruhsat vermemesi İdarî bir tasarruf olup, bu tasarrufun tevli ettiği zararın tanzimini talebi ile ve hizmet kusuru isnadı ile idare aleyhine açılacak dâvaların tetkik ve halli Danıştay Kanununun 23 üncü maddesinin A ve C bentleri mucibince Danıştaya ait bulunmasına binaen adalet mahkemesinin görevli olduğuna dair vermiş olduğu kararın kaldırılmasına.» (Uyuşmazlık Mahkemesi 11/12/1952, 1952/39 - 1952/126, Kararlar Dergisi No: 58, S: 229).

⁵ Mülga 2290 sayılı kanunun 10 - 12 nci maddelerine bakınız.

⁶ «İmar plânı yapılmıyan beldelerde, belediye inşaat müdahale edemez.» (Devlet Şûrası 2. D. 7/7/1953, 2293/2224 ve U. K. 8/7/1953, 190/190).

⁷ Mülga 2290 sayılı kanunun 10 -12 nci maddeleri ile, 17 inci maddesine bakınız.

⁸ Elektrik ve sıhhi tesisat tamirlerinin, «elektrik iç tesisat talimatnamesi ve fennî şartname» hükümleri dahilinde yapılması şarttır.

c — Eski kanunda olduğu gibi, yeni kanunda da; ruhsatiye alınmış yapılar- yapılacak herhangi bir değışildik için de, yeniden izin almak mecburiyeti konulmuştur ⁽⁹⁾.

ç — Ruhsatiye almak mecburiyeti ile, vatandaş için bir mükellefiyet tesis ve belediyeler için ise bir mâli kaynak ihdas olunmuştur. Filhakika, 5237 sayılı belediye gelirleri kanununun 33 üncü maddesine göre ruhsatiye alınmasını gerektiren hususî ve resmî bütün yapılar harca tâbidir.

Maddenin mutlak hükmüne göre, kanunen yenilenmesi lâzımgelen ve binnetice yeniden alınması icabeden ruhsatîyeler de harca tâbidir.

Bu kanunda harçtan muaf tutulan Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı yapıları ile resmî okul, resmî hastahane, dispanser, darülaceze, millî saraylar, müzeler ve ibadet yerleri; söylemeğe lüzum yok ki ruhsat ve murakabeden de istisna edilmiş değillerdir. Bunlar da ruhsata ve murakabeye tâbi olacaklardır.

C — Yanlışlıkla verilen ruhsatiye hakkında ne muamele yapılır?

Zuhulen verildiği anlaşılan ruhsatiyeyi, belediyenin geri alarak iptâl etmeğe salahiyeti vardır. Şu kadar ki, ruhsatiyeye istinaden bina yapıldıktan sonra, yanlışlıkla ruhsatiye verildiğinden bahsile ilgili şahıs Izrar edilemez. Diğer taraftan ruhsatiye, sebepsiz olarak hükümsüz de addedilemez ⁽¹⁰⁾.

Ç — Hangi inşaata izin verilir?

Yeni kanun, imar ve yol istikamet plânlarının tatbikatı müvacehesinde, hangi inşaata izin verilmeyeceğini; muhtelif maddelerinde belirtmiştir ⁽¹¹⁾.

1 — İmar ve yol istikamet plânlarında; yol, meydan, yeşil saha, park, otopark gibi umumî hizmetlere ayrılmış olan ve 4 senelik imar programına alınmış bulunan yerlerde inşaat yapılmasına ve bu sahalarda

⁹ Mülga 2290 sayılı kanunun 12 nci maddesinin 2 nci fıkrasıyla 6785 sayılı kanunun 4 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasına bakınız.

¹⁰ Şu kararlara bakınız: Devlet Şûrası 6. D. 11/6/1948, 47/473 - 48/1413, tararlar Dergisi No: 41, S: 165 ve I.DD. 31/3/1938, 37/1695-645, Dergi No: 6 S. 90 ve DDUH. 9/12/1938, 38/130 - 38/241, Dergi No. 7, S: 40.

¹¹ Bunların tek bir madde içinde belirtilmesi, tatbikat ve tatbikatçı bakımından, herhalde daha iyi olurdu.

dahilinde kalan binalarda esaslı tâdil ve ilâvelere, bu müddet içinde izin verilmiyecektir (madde: 33 ve 30)

2 — İmar hududu dâhilinde, beldenin müstakbel inkişafına tahsis edilmiş ve fakat parselasyon plânları henüz yapılmamış sahalarda; parselasyon plânları yapıp tasdik edilmedikçe ve plâna göre yol ve lâğım yapılmadıkça, inşaata izin verilmiyecektir (madde: 35).

3 — İmar hududu dâhilinde, beldenin müstakbel inkişafına, tahsis edilmiş ve fakat parselasyon plânları yapılmamış sahalarda; kendi parsellerinden mevcut yola kadar olan yol ve lâğım bedelini, yapılacak keşfe göre, belediyeye verenlerin; yolu ve lâğımı, kendileri tarafından veya belediyece yaptırılacaktır. Bu suretle yaptırılan yol ve lâğımın iki tarafındaki diğer parsel sahipleri, masrafa iştirake mecburdurlar. İşte bu masrafa iştirak etmeyen kimselerin inşaatına da, bu parayı ödeyecekleri zamana kadar, izin verilmiyecektir. Bu kimseler parayı ödedikleri takdirde, bu para; yol ve lâğımı yaptıranlara veya bu meblâğı belediyeye verenlere aynen iade ⁽¹²⁾ olunacaktır (madde: 38).

4 — İmar (iskân) hududu dışında kalan arazide, mahdud bazı bina ve tesisler müstesna, inşaata izin verilmiyecektir (madde: 49).

5 — İmar hududu dışında kalan binalı ve binasız gayrimenkuller belediye meclisinin kabulü ve Nafia Vekâletinin tasdiki ile, imar hududu içerisine alınabileceklerdir. İşte bu suretle imar hududu içerisine alınan yerler, hamur hâline getirilerek birleştirilecek ve bilâhara parsellenerek dağıtımâ tâbi tutulacaktır. Böylece imar hududu içerisine alınan yerlerdeki ifraz sahipleri, bu ifraz dolayısıyla yeniden inşa edilecek yol ve lâğımları plâna göre yaptırmakla (ve eğer umumî kanalizasyon yoksa fosseptik yaptırmakla) mükelleftirler ⁽¹³⁾. İşte bu mükellefiyeti yerine getirmeyenlere yapı ruhsatı verilmiyecektir (madde: 40/b son).

6 — İmar ve yol istikamet plânlarında tesbit edilmiş cephe hattından önde yapılmak istenilen binalara izin verilmiyecektir (madde: 32).

7 — İmar Kanununa müsteniden Nafia Vekâletince ve mahallî belediyelerce çıkardan nizamname ve talimatnameler ⁽¹⁴⁾ ile diğer mevzuat tarafından menedilmiş olan sair inşaata da izin verilmiyecektir.

8 — Belediyece şuyulandırılmış olan arsalar üzerinde inşaat yapılmasına, şuyuu izale edilmedikçe, izin verilmiyecektir.

¹² 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 13 üncü maddesine bakınız.

¹³ Keza aynı maddeye bakınız.

¹⁴ 6785 sayılı kanunun 25 inci ve 57 nci maddelerine bakınız.

D — Hangi inşaatı izin verilir?

Mevzuat tarafından menedilmemiş olan hususlarda, söylemeğe lüzum yok ki, ruhsatiye verilmesi lâzımdır. Bununla beraber kanım vâzımız, tereddütleri izale maksadiyle, izin verilmesini icabettiren hallerden bazılarının tavzihine bilhassa lüzum görmüştür:

1 — Mülga 2290 sayılı kanunun 5 inci maddesinde; 5 senelik plân ve program yapılmasını, birinci 5 senede tatbik ve ikmâli ve binnetice istimplâki mümkün olımayan kısımların ikinci veya üçüncü 5 senelik programlara terki esası kabul edilmişti. İkinci veya üçüncü 5 senelik programlara terk edilen işler tatbikatta çeşitli ihtilâflara yol açmıştı. Devlet Şûramız, bu muameleyi tasarruf hakkının mutlak surette nez'i mahiyetinde telâkki ederek, ikinci ve üçüncü beş senelik programlara terk edilen sahalarda inşaat ruhsatı verilmesi içtihadını tesis eylemişti.

İşte yeni kanun, bu içtihadı uygun ve münazaalara meydan vermiyecek yeni bir hüküm koymuş bulunmaktadır. Filhakika imar ve yol istikamet plânlarında yol, meydan, yeşil saha, park, otopark gibi umumî hizmetlere ayrılmış sahalarda içinde kalan ve dört yıllık imar programına dahil olan yerler; bu müddet içerisinde istimplâk edilememiş olabilir. İşte bu gibi yerlerde, inşaatı müsaade edilecektir (madde: 33/2 ve 30).

Dört yıllık imar programının başlangıcı, imar plânının tatbika girişildiği tarihtir. İmar plânının tasdik edildiği tarih değildir ⁽¹⁵⁾.

2 — İmar ve yol istikamet plânlarında yol, meydan, yeşil saha, park, otopark gibi umumî hizmetlere ayrılmış sahalarda içinde kalan ve fakat dört yıllık imar programına dahil bulunmayan yerlerin sahiplen; belediyeye dilekçe vererek, bu yerin belediyece istimplâk olunmasını isteyebileceklerdir. Belediye, böyle bir müracaat karşısında, o yer 5 yi içerisinde istimplâk salahiyetine sahip olacaktır. İşte bu müddet içerisinde istimplâk edilemeyen yerlerde dahi inşaatı izin verilecektir (madde: 33/2 ve 30).

3 — İmar hududu dahilinde, beldenin müstakbel gelişmesine tahsis edilmiş ve parselasyon plânları yapılarak tasdik olunmuş sahalarda inşaatı izin verilecektir (madde: 35).

4 — İmar hududu dahilinde, beldenin müstakbel gelişmesine tahsis edilmiş ve fakat parselasyon plânları henüz yapılmamış sahalarda bu-

¹⁵ Devlet Şûrasının 6. D. 30/3/1951 tarihli ve 50/1062 - 51/758 sayılı hararına bakınız. (Saymen - Erman - Elbir, Türk İchtihatlar Külliyyatı 1951, cilt: 1, s: 855 .

lunan binaların ilâve ve esaslı tadil mahiyetinde olmıyan tamirlerine müsaade edilecektir (keza madde: 35).

5 — İmar hududu dahilinde, beldenin müstakbel gelişmesine tahsis edilmiş ve fakat parselasyon plânları henüz yapılmamış sahalarda kendi parsellerinden mevcut yola kadar olan yol ve lâğım bedelini, belediyece yapılacak keşfe göre, belediyeye verenler veya keşfe ve plâna uygun olarak yol ve lâğımı yaptıranlara ruhsat verilecektir.

Yol ve lâğım belediyece yaptırıldığı takdirde; mal sahibi tarafından belediyeye yatırılan paradan artanı iade edilecek ve noksan kalanı ise, ilginden tahsil olunacaktır (madde: 36/1,2).

6 — İskân (yâni imar) hududu dışında kalan arazide inşaat yasaktır. Şu kadar ki, bu gibi yerlerde; ziraate, eğlence yerlerine, sayfiye evlerine ve sair hususî maksatlı işlere ⁽¹⁶⁾ ait bina ve tesislerin yapılmasına mevzuat hükümleri dairesinde izin ⁽¹⁷⁾ verilebilecektir (madde: 49 ve 25).

7 — Belediye hudutlarına mücavir bulunan ve beldenin müstakbel inkişafı bakımından lüzum görülen sahalarda imar kanununun tatbikına karar verilmiş olduğu takdirde, bu yerlerdeki inşaat da, mevzuat dahilinde, ruhsatiye verilebilecektir (madde: 47). Böylelikle, belediye hudutları civarındaki kaçak (gayrinizamî) inşaatı ve arsa spekülasyonunu önlemek mümkün olacaktır.

E — Muayyen bazı hallerde muvakkat inşaat ve tesisat için izin verilebilecektir.

Mülga kanun; muvakkat bir zaman için sadece tesisat yapılmasına izin verileceğini ve bu tesisatın, zamanı gelince, yıktırılacağı kabul eylemekte idi (madde: 16/2).

¹⁶ Meselâ; bir imalâthanenin veya bir fabrikanın, beldenin sıhhat ve selâmeti bakımından, imar hudutları dışında da inşa edilmesi kanunen emredilmiş olabilir. Bundan maksat, halkın sıhhat ve selâmetini ve huzurunu vikayedir. İşte bu, hususî maksatlı bir iştir. Bir tuğla imalâthesinin veya gürültü yapan ve pislik saçan bir fabrikanın imar hududu dışında yapılması da misâl gösterilebilir.

¹⁷ 49 uncu maddede, «iskân hududu dışında kalan» araziden bahs olunmaktadır. İskân hududu dışında kalan arazi demek, imâr plânının dışında kalan ve binnetice imar hududu dışında kalan» arazi demektir. Kanunun 38 ve 40 ıncı maddelerinde «imar hududu dışında» tabiri kullanılmıştır. 49 uncu maddede dahi aynı tabirin kullanılması, maddeler arasında ahenk ve insicam tesisi ve yanlış anlayışlara ve tefsirlere mahal verilmemesi bakımından icabederdi.

Yeni kanım bu konuyu tavzih ve tevsî eylemek ve bazı yeni esaslar da vaz'etmek suretiyle tatbikatta karşılaşılan müşkülli ve tereddütleri ortadan kaldırmıştır.

Filhakika, belediye encümeni; dört yıllık imar programına dâhil olmyan yerlerde imar plânı tatbikatına kadar, muvakkat inşaat ve tesisat müsaadesi verebilecektir. Bu gibi hallerde verilecek müddetin on yıl olması, yapılacak yapının belediye meclislerince kabul edilecek talimatnameye uygun bulunması ve muvakkat inşaat ve tesisat olduğunun tapuya şerhedilmesi mecburidir.

Bu gibi yerlerde, imar plânının tatbikına başlandığı takdirde; işbu inşaat ve tesisat, 8785 sayılı kanunun 24 üncü maddesine göre, belediye encümenince yıktırılacaktır.

Eğer on yılın hitamında bu gibi yerlerde imar tatbikatı yapılmayacaksa, müddet; plân tatbikatına kadar, belediye encümenince uzatılacaktır. Şu kadar ki, uzatılan müddet, imar plânı tatbikatına geçilmesini durduramayacak ve mal sahibine bir hak bahşetmeyecektir (madde: 11 ve 30).

§ III — Ruhsatiye nasıl alınır?

Ruhsatiyenin, bir dilekçe ile belediyeden istenmesi şarttır. Kanuna göre, şifahî müracaat üzerine ruhsat alınması mümkün değildir.

A — Mülga kanunda, inşaat için belediyeye verilecek dilekçeye; 3 nüsha inşaat plânının ve 3 nüsha da arsaya ait vaziyet plânının eklenmesi mecburiyeti konulmuştu (madde: 10/2). Bununla beraber, fiiliyatta, tapu ibrazı da istenilmekte idi (¹⁸).

Yeni kanunda ise, dilekçeye, müracaat sahibi tarafından, kanunun 13 üncü maddesi hükümleri 'küresinde önceden salahiyetli meslek mensuplarına yaptırılmış olan (¹⁹) mimarî, statik ve tesisat plân, proje resim ve hesaplarından gerekli olanlarının (²⁰) eklenmesi (²¹) ve dilekçe-

¹⁸ Bakınız: T. B.M.M. Zabıt Ceridesi, Devre: 10, içtima: 2, 16/4/1956, cilt: 11, s. 307.

¹⁹ Meslek mensuplarının salahiyetleri talimatnamelerle belirtilecektir. Şu halde belediyelerin, bu talimatnamelerdeki vasıfları haiz olmayan kimseler tarafından yapılmış olan proje ve plânları kabul etmemeleri lâzımdır,

²⁰ Meselâ bir binaya ait proje, vaziyet plânı, cephe resimleri ve kesitler (maktalar); betonarme hesapları; elektrik ve sıhhi tesisatın resim ve hesapları; arsaya veya binaya ait tapu senedi ve çapı gibi belgeler

²¹ Plân ve projelerin 25 inci maddede bahsi geçen nizamname ve talimatnamelere uygun olması şarttır. Aksi halde ruhsatiye verilemez.

de tapunun ve varsa çapın gösterilmesi ⁽²²⁾ mecburiyeti konulmuştur (madde : 4/1, 13 ve 14).

B — Dilekçe ve ekleri, Belediye Fen Dairesi (veya müstakil imar müdürlüğü bulunan yerlerde imar Müdürlüğü tarafından tetkik olunacaktır. Eğer talep, mevzuata ve imar ve istikamet plânlarına uygun ise, Belediye Reisliği (varsa İmar Müdürlüğü) tarafından müracaat sahibine ruhsatiye ve ekleri verilecektir ⁽²³⁾).

C — Mülga kanunda, ruhsata müteallik dilekçe üzerine, belediyenin; ilgili şahsa 15 gün içinde cevap vermesi esası vaz'edilmiş ve bu müddet içinde cevap alamayan müracaat sahibine, inşaata başlamak salahiyeti verilmiş idi (madde: 10/son).

Yeni, kanun bu esastan ayrılmıştır. Filhakika; ruhsatiye almak için yapılan müracaatlara, belediyeler (müstakil İmar Müdürlüğü olan yerlerde İmar Müdürlükleri) 30 gün içinde müsbet veya menfi cevap vermek mecburiyetindedirler.

²² Dördüncü maddenin müzakeresi sırasında, ruhsatiye verilirken tapunun ibraz edilmesinin mahzurlu olduğu ileri sürülmüş ve uzun tartışmalardan sonra madde Muvakkat Encümene iade edilmişti. Muvakkat Encümen tetkikatı neticesini şu şekilde belirtmiştir:

«Dördüncü maddede ruhsatiye verilirken tapunun ibraz edilmesinin fayda ve mahzurları üzerinde uzun müzakereler oldu.

Karayollarının ve su kanallarının geçtiği yerlerdeki arazi sahiplerine tapu senedi ibraz etmedikçe istimlak bedeli verilmediği keza Emlak Bankasına bina yaptırmak isteyenlerin tapuları bulunmazsa kredi açılmadığı ve yine çiftçiler arazilerinin tapusunu ibraz etmedikçe kredi almadığı kanun icabı iken, bina yaptırmak isteyenlerden o yerin kendisine ait olup olmadığı sorulmadan her müracaat edene ruhsatiye verilmesi tatbikatta mühim ihtilâflara yol açacak, tapu ibraz edilmemesi hususu derpiş olunursa başkalarının mülküne tecavüz artacak, bu ise birçok ihtilâflara sebebiyet verecektir. Bugün dahi mevcut Yapı ve Yollar Kanununun ruhsatiye verilirken (o yerin plân ve sair hususları tetkik olunur) hükümlerinden faydalanarak tapu sorulmaktadır. Bu sebeple inşaat yapanlardan yerlerinin kendilerine ait bulunduğunun tevsiki faydalı ve ihtilâfları önceden önleyici bir tedbir olacağı mülâhazasıyla 4 ve 5 inci maddelerin aynı şekilde kalması kabul edilmiştir.» (T. B. M. M. Zabıt Ceridesi, 20/4/1956, devre: 10, içtima. 2, cilt: 11, s: 148).

Maddenin ikinci müzakeresi sırasında Muvakkat Encümen Reisi bu konuda şu ifadede bulunmuştur: «Tapunun ibrazı lüzumu bilhassa inşaattan sonra doğacak ihtilâfları önleme bakımından mühimdir.» (sayfa: 151).

²³ Dördüncü maddenin son fıkrası şudur: «Bu kanunda adı geçen ruhsatiye ekleri tabirinden dilekçe ile beraber belediyeye verilen ve ruhsatiye ile birlikte tasdik edilen mimarî, statik ve tesisat plân, proje, resim ve hesapları anlaşılr.»

Müracaatin kabul edilmemesi veya inşaatın şarta tâlik olunması halinde, belediyenin (varsa İmar Müdürlüğünün); ilgiliye, keyfiyeti mucip sebepleriyle bildirmesi lâzımdır.

30 gün içinde cevap alamıyan ilgili şahıs; mahallin en büyük mülkiye âmirine, dilekçe ile durumu bildirecektir. Mülkiye âmiri bu müracaat üzerine, belediyenin (varsa İmar Müdürlüğünün) 10 gün içinde müsbet veya menfi cevap vermesini Bağlıyacaktır (madde: 5).

Mülkiye âmiri bu müddet içinde belediyenin cevap vermesini sağlamadığı, başka bir deyimle, belediye bu müddet içinde de cevap vermediği takdirde ne yapılacaktır? 3546 sayılı Devlet Şûrası Kanununun 33 üncü maddesine göre, ilgili şahsın; dört ay beklemesi ve bu dört aylık müddetin inkızasından sonra 90 gün içinde Devlet Şûrasına dâva açması icabeder ⁽²⁴⁾.

Ç — Belediyece ruhsatiye verilmezse ne yapılacaktır?

Ruhsatiye verilmesine dair olan müracaata, belediye (varsa İmar Müdürlüğü) menfi cevap verebilir. Bu takdirde ilgili şahıs, menfi cevabın kendisine tebliğini tâkibeden günden itibaren, 90 gün içinde Devlet Şûrasına dâva açabilecektir. Çünkü belediyenin (İmar Müdürlüğünün) verdiği cevap, kesin bir idarî karar mahiyetindedir ve İdarî dâvaya konu teşkil etmektedir ⁽²⁵⁾. Şu duruma göre, gerek iptal dâvası ve gerekse tam kaza dâvası zımında, Devlet Şûrasına müracaat edilmesi ve adliye mahkemelerine başvurulmaması icabeder.

Bir noktayı daha belirtelim. Ruhsatiyenin verilmemesine dair olan kararı münhasıran Belediye Fen Dairesi ve binnetice Belediye Reisliği (varsa imar Müdürlüğü) ittihaz eder. Belediye Meclisi ve Encümeni, bu konuda karar ittihazına yetkili değildirler. Aksi halde Meclisin veya Encümenin kararı; Devlet Şûrasınca, salahiyetsizlik bakımından iptal edilir.

D — Kadastro yapılan yerlerdeki belediyeler, inşaatla ilgili dosya-

²⁴ Bu duruma idarenin sükûtu denilmektedir. (Tafsilât için bakınız: Sadık Artukmaç; Bizde İdarenin Mürakabesi. İstanbul 1950, sayfa: 168 ve müteakip.

²⁵ Dâva konusu ve dâva müddeti hakkında da aynı esere bakınız. Sayfa: 131 ve müteakip, 194 ve müteakip.

larını; kadastro ada ve parsel numarasına göre tutmak ⁽²⁶⁾ mecburiyetindedirler (madde: 4/2).

§ W — İnşaata ne zaman ve nasıl başlanır?

A — Belediyeden ruhsatiye almak kâfi değildir. Ruhsatiyeyi aldıktan sonra, ilgili şahıs; yine belediyeye bir dilekçe ile müracaat ederek, yapı yerinin kendisine gösterilmesini istemek mecburiyetindedir.

Mülga kanunda münhasıran ruhsatiye verilmesi istihdaf edilmiş ve fakat işbu ruhsatiyede bahis mevzuu yapıya ait yerin gösterilmesine, daha doğrusu yapının hangi arsaya ve ne şekilde oturtulacağına dair bir hüküm tesis edilmemiş idi.

Yeni kanun bu boşluğu tamamiyle doldurmuştur. Filhakika, ilgili şahıs ; ' ruhsatiyeyi aldıktan sonra belediyeye dilekçe ile müracaat ederek, yapı yerinin gösterilmesini isteyecektir. Belediye; dilekçenin verildiği tarihten itibaren, resmî tatil günleri hariç 15 gün »cinde yapı sınırını, röperlerini gösterecektir ⁽²⁷⁾. Bu müddet içinde bunlar gösterilmediği takdirde, mal sahibi; ruhsatiye ve eklerine ve» imar durumuna uygun olmak şartıyla, inşaata başlayabilecektir (madde: 9).

Yapı sınırı ve röperler yanlış gösterildiği takdirde ne yapılacaktır? Bir müellifimizin de belirttiği gibi, Belediye; Medenî Kanunumuzun 917 nci maddesi hükmüne kıyasen, röper iraesindeki yanlışlık ve kusurlardan doğacak zararları tazmin ile mükellef tutulmalı ve fakat bu hususta kusuru bulunan memuruna rücu edebilmelidir ⁽²⁸⁾.

B — İnşaata, ruhsatiye tarihinden itibaren bir yıl içinde başlanması mecburidir. Bu müddetin; yapı yerinin belediyece gösterildiği tarihten değil, ruhsatiyenin verildiği tarihten itibaren başladığına dikkat etmek lazımdır.

²⁶ 2613 sayılı kadastro ve Tapu Tahriri Kanunun birinci maddesi şudur: «Kadaastro, gayrimenkul malların hukukî ve hendesî vaziyetlerini tesbit eder ve gösterir.»

Aynı kanunun 2 nci maddesi şudur: «Gayrimenkul malların kadastrası yapılır. Ancak Maliye Vekâleti, icabeden yerlerde tapu tahriri yapabilir.»

Aynı kanunun 6 nci maddesinin birinci cümlesi şudur: «Kadaastro masraflarının % 50 si belediyelerce temin olunan şehir ve kasabaların haritaları önce yapılır.»

²⁷ Medenî Kanunumuzun 645 inci maddesi şudur: «Gayrimenkulün sınıp plân ve arz üzerine konulan işaretler ile tâyin olunur. Plândaki sınır ile arz üzerindeki sınır birbirini tutmazsa asıl olan plândaki sınırdır.»

Aynı kanunun 646 nci maddesine de bakınız.

²⁸ Avukat Safa Ş. Erkim; İmar Kanunu ve Sistematiik Tefsiri. İstanbul, 1956, s: 34 - 35.

Mülga kanun; ruhsatiye müddetinin ita tarihinden itibaren bir jul olduğu, bu müddet içinde inşaata başlanılmadığı veya başlanılan inşaat 2 sene terkedildiği takdirde yeniden ruhsatiye alınmasının mecburî bulunduğu, inşaat sahibinin ruhsatiyeyi aldığı tarihten sonra 3 gün içinde işe başlayacağı: günü belediyeye bildirmesi esasım tesis etmişti (madde: 16/1, 14/2).

Yeni kanun da inşaata başlama müddetinin ruhsatiye tarihinden itibaren 1 yıl olduğunu kabul etmiş ve fakat bu müddet içinde inşaata başlanmadığı veya inşaata başlanıp da, her ne sebeple olursa olsun, ruhsat müddeti ile birlikte dört jul içinde bitirilmediği takdirde yeniden ruhsatiye alınması esasını vaz'etmiştir (madde: 10).

C — İlgili şahıs, inşaat mahallimde ruhsatiye ve eklerini daima hazır bulunduracaktır. Eski kanunla yeni kanunun bu husustaki hükümleri arasında fark vardır:

Mülga kanun, yapı yerinde plân ile fennî hesapların ve ruhsatiyenin bir levhaya asılı olarak bulundurulmasını derpiş etmekte idi (madde: 14/1).

Yeni kanun ise; levha asmak gibi belki de külfetli bir mükellefiyet tahmil etmemiş ve fakat ruhsatiye ve eklerinin, istenildiği zaman derhal ibraz edilebilecek bir şekilde, inşaat mahallinde bulundurulmasını mecburî kılmıştır. Bu mecburiyete riayet etmiyen yapı sahibine, ruhsat harcının yarısı kadar ceza hükmolunacaktır. Tekerrürü halinde ceza tekrarlanacaktır (madde: 12).

Cezanın Belediye Encümeni tarafından hükmolunması ve Umuru Belediyeye müteallik ahkâmı cezaiye halindeki kanunun bazı maddelerini değiştiren ve 2575 sayılı kanunla tadil edilmiş olan 1608 sayılı kale amma göre tahsil edilmesi lâzımdır. Encümenin kararına karşı, ilgilinin, mahallî Sulh Mahkemesine başvurması icabeder

Ç — Yeni kanun; inşaatın veya ilâvenin veyahutta tamiratın devamı ve bahçelerin tanzimi ve ağaçlandırılması sırasında, ilgili şahsın riayetle mükellef olduğu hususları belirtmiştir. Mülga kanunun bu konudaki hükümleri ile yenisi arasında farklar vardır:

Mülga kanun; yollar üzerinde veya yollara beş metreden az mesafede yapılan yapı ve tâmirlerin, yaya kaldırımı bir metre serbest kalacak şekilde, şehirlerde tahta perde ile kasabalarda tahta perde veya başka şey ile çevrilmesi ve yolun yapı malzemesi ile doldurulmaması ve kirletilmemesi ve icabında geceleri yolun aydınlatılması mecburiyetini

koymuş ve bunlara riayet edilmediği takdirde inşaatın belediyece durdurulacağı esasını vaz'eylemiş idi (madde: 15).

Yeni kanun bu konuda şümüllü, ve tatbik kabiliyeti olan hükümler ihtiva etmektedir :

a — İnşaat ve tamiratın devamı ve bahçelerin tanzimi ve ağaçlandırılması sırasında; yol ve yaya kaldırımları ile belediyeye ve komşulara ait yerler İşgal edilmeyecektir ⁽²⁹⁾. Buralardaki 37'er altı ve üstü tesisleri tahrip olunmayacak ve bunlara zarar verilmeyecektir ⁽³⁰⁾.

b — Taşıtların ve yayaların gidiş ve gelişleri zorlaştırılmayacaktır ⁽³¹⁾.

e — Eğer inşaat, yol sınırından 3 metre ve daha az mesafede başlanmışsa; inşaat önü, her türlü tehlikeyi önliyecek şekilde tahta perde veya münasip bir malzeme ile kapatılacak ⁽³²⁾ ve burası geceleri aydınlatılacaktır.

ç — Eğer inşaat, yol kenarında yapılmakta ise, belediyece talidir edilecek zarurî hallerde, yaya kaldırımından bir kısmının işgaline belediyece müsaade edilebilecektir.

d — Yukarıda zikrettiğimiz tullerden herhangi birinin vukuu halinde, mal sahibi; gelip geçenlere zarar vermeyecek ve tehlikeyi önliyecek şekilde tedbir alacaktır.

e — Ve nihayet, yukarıda belirttiğimiz hususlara riayet etmeyen kimseler; belediye nizamâtına aykırı hareket etmiş sayılacaklar ve ayrıca tevellüt edecek herhangi bir zararı da tazmin edeceklerdir (madde: 15).

§ V — İnşaat» fennî sorumluluğu kime ittir?

İnşaatın fennî sorumluluğu meslek adamlarına aittir. Yeni kanun, meslek adamlarının kimler olduğunu tasrih etmiş ve inşaatın fenne ve mevzuata uygun bir şekilde yapılmasını sağlamak gaye- mülga kanuna nazaran, yeni hükümler koymuştur. Bu yönlerden her iki kanunun mukayesesini yapmakta ve farkları belirtmekte fayda vardır:

²⁹ Medenî Kanunun 662, 656, 661 ve 651 İnci maddelerine bakınız.

³⁰ Medenî Kanunun 638, 353, 704 ve 705 inci maddelerine bakınız.

³¹ 6085 sayılı Karayolları Trafik Kanununun 10 uncu maddesine bakınız.

³² Medenî Kanunun 673 ve 647 inci maddelerine bakınız.

A — Mülga kanuna göre, fen ve meslek adamları; yüksek mühendis, yüksek mimar, mühendis, mimar, fen memuru ve ehliyetli kalfalardan ibaretti. Bunlara; yapının nev'ine, ehemmiyetine ve büyüklüğüne göre, hangi binaların mesuliyetini deruhte edebileceklerine ve salahiyet derecelerine dair, Nafia Vekâleti tarafından birer vesika verilmekte idi. Ehliyetli inşaat kalfası yetiştirmek maksadiyle icabeden yerlerde. Nafia Vekâletince kurslar da açılmakta idi ⁽³³⁾.

Yeni kanun bu esastan ayrılmış ve meslek adamlarını 2 grup olarak ele almış ve bunların vazife ve salahiyetlerini kesin olarak belirtmiştir. Ayrıca, fen adamlarına vesika vermek usulünü kaldırmıştır. Filhakika:

a — Yüksek mimarlar, yüksek mühendisler, mimarlar ve mühendisler ⁽³⁴⁾; —ihtisas ve işgal mevzularına göre— imâr plânları ile bunların tatbikat plânlarının ve hâlihazır haritalarının; mimarî, statik ve tesisat plân, proje resim ve hesaplarının hazırlanmasını ve bunların tatbikatındaki fennî mes'uliyeti deruhte edebileceklerdir. Bunlar hakkında, haklı olarak, Nafia Vekâletince vesika verilmek gibi takdirî bir muameleye lüzum ve mahal görülmemiştir.

_ Fakat taşra belediyelerinde serbest mimar ve mühendis bulmak imkânı, bugün için müşküldür. İşte bu müşkülü gidermek ve ihtiyacı karşılamak için, 3458 sayılı kanunun 9 uncu maddesiyle, şu hüküm tesis edilmiştir: «Devlet daire ve müesseseleriyle belediye hizmetlerinde bulunan yüksek mühendis, yüksek mimar, mühendis, mimar ve fen memurları çalışma saati dışında bile olsa ücretli veya ücretsiz hususî surette sanatlarını icra edemezler. Ancak serbest meslek erbabı bulunmayan ve mahallî belediye veya nafia dairelerinin müracaati ve en büyük müлкиye âmirinin muvafakatiyle zaruret bulunduğu tahakkuk eden yerlerde tasdik ve mürakabesi kendilerine veya mensup oldukları mahallî idarelere ait olmayan memleketin ümrânı ile alâkalı hususî meslekî işleri devamlı olmamak ve hariçte bir yazıhane açmamak ve asıl vazifelerinin çalışma saatleri dışında yapmak şartıyla birinci fıkrada yazılı memurlar iş kabul

³³ Mülga 2290 sayılı kanunun 4585 sayılı kanunla değişik 18/2 maddesiyle aynı kanunun muvakkat maddesine ve mülga 5220 sayılı kanunun 1 inci maddesine bakınız.

³⁴ 3458 sayılı mühendislik ve mimarlık hakkındaki kanunun 7 nci maddesi şudur: «Birinci maddede zikrolunan diploma ve ruhsatnamelerden binini haiz olmayanlar Türkiyede mühendis veya mimar ünvanıyla istihdam olunamazlar ve hu imzalarla san'at icra edemezler ve bu Ünvanları kullanarak rey veremezler, imza da koyamazlar.»

edebilirler. Profesörlük, öğretmenlik ve doçentlik birinci fıkrada yazılı memnuiyet hükmünden müstesnadır.»

b — Bunlardan gayri fen adamlarının ve meselâ fen memurları ile teknikerlerin ve ehliyetli kalfaların, salahiyet ve mes'uliyet hudutları ise; Maarif ve Nafia Vekâletlerince müştereken hazırlanacak bir talimatname ile tayin ve tesbit olunacaktır (madde: 14).

B — Mülga kanun; resmî ve hususî bütün yapılara ait projelerin veya inşaatın, nev'i ve ehemmiyet derecelerine göre, fen adamlarının nezaret ve mes'uliyeti altında yaptırılabilceği prensibini kabul eylemişti.

Bu hükme göre, herhangi bir kalfanın yaptığı bir projenin, bir mühendis veya mimar tarafından tasvip olunması kifayet etmekte idi (madde: 18).

Yeni kanun, bu esastan ayrılmış ve yapının nev'ine, ehemmiyetine ve büyüklüğünün derecesine göre; gerek inşaatın kontrolü ve gerekse projelerin ve eklerinin tanzimi işinin, salahiyetli meslek mensubu tarafından bizzat yapılması mecburiyetini koymuş ve tasdik usulünü kaldırmıştır.

Şu halde; proje ve ekleri meslek mensubuna tanzim ettirilecektir. İnşaatın kontrolü de, meslek mensubuna yaptırılacaktır (madde: 13).

C — Mülga kanun; belediyeye karşı inşaatın fennî sorumluluğunu deruhte etmiş olanları, bunu tasdikli projenin esaslarına göre yaptırmakla ve ruhsatiyeye aykırı yapılan inşaatı derhal • bildirmekle mükellef tutmuştu. Bu mükellefiyete aykırı hareket edenlere, Belediye Encümeni tarafından, bir yılı geçmemek üzere meslek ve sanattan men cezası verilmesi ve Sulh Mahkemesi tarafından da 100 liradan az olmamak üzere hafif para cezası tertip olunması esasını kabul etmişti ⁽³⁵⁾.

Yeni kanun, bu konuda, daha pratik esaslar ve oldukça ağır müeyyideler koymuştur. Aykırı inşaatın belediyeye ihbarı için pek kısa bir müddet tesbit eylemiş ve verilecek cezaların asgarî ve azamî hadlerini de belirtmiştir. Filhakika:

a — Belediyeye karşı inşaatın fennî mes'uliyetini üzerine alan meslek mensubu; inşaatı, ruhsatiyeye ve bunun eklerine uygun olarak yaptıracaktır. Mal sahibinin ruhsatiye ve ekleri hilâfına yaptırdığı işleri, beş gün içinde, yazı ile belediyeye bildirecektir. Bu hususlara riayet etmediği takdirde; bir taraftan Türk Ceza Kanununa ⁽³⁶⁾, diğer taraftan da İmar Kanununa göre cezalandırılacaktır. İmar Kanununa göre, para

³⁵ 5431 sayılı kanunun 2 nci maddesine bakınız.

³⁶ Türk Ceza Kanununun 552 nci maddesine ve 5435 sayılı kanuna bakınız.

cezasına ve buna ilâveten meslek ve san'attan men cezasına çarptırılacaktır. Her iki cezayı da Belediye Encümeni verecektir. Para cezasının asgarî haddi 100, azamî haddi 1.000 lira olacaktır. Meslek ve san'attan men cezası ise, bu kimsenin yapacağı projelere ve alacağı fennî mes'uliyete sirayet edecektir. Yani bu kimsenin yapacağı projeler ve alacağı fennî mes'uliyet; o belediye hududa ipinde, 1 aydan 1 yıla kadar kabul edilmeyecektir. Bu karar; kesinleştikten sonra tatbik edilecek ve ayrıca- fen adamının mensup olduğu meslek odalarına da belediyece tamim olunacaktır (madde: 8).

Meslek mensubu, Belediye Encümeni kararına iki yönden itiraz edebilir:

1 — Ya belediye cezasının kaldırılması için., 5 gün içinde, mahallî Sulh Ceza Mahkemesine itirazda bulunabilir ⁽³⁷⁾. Sulh Ceza Mahkemesinin kararı kesindir, temyiz edilemez ⁽³⁸⁾.

2 — Veya, idari bir karar ve tasarruf sebebiyle, 90 gün içinde Devlet Şûrasında iptâl dâvası açabilir,

Encümen kararı ise, itiraz olunmadığı veya vâki itiraz reddolunduğu takdirde kesinleşecektir.

b — Yapının fennî mesuliyetini üzerine almış olan meslek mensubu, bu vazifeden çekildiği takdirde, 3 gün içinde (tatil günleri hariç) ve mucip sebepleri ile birlikte, keyfiyeti yazılı olarak belediyeye bildirecektir. Aksi takdirde, istifasını bildirinceye kadar, kanunî mesuliyetlerden kurtulamayacaktır ⁽³⁹⁾.

c — Fennî mes'uliyeti üzerine alanın istifamı veya ölümü hâlinde başka bir meslek mensubu fennî mes'uliyeti deruhte etmedikçe yapının dev rama müsaade edilmeyecektir (keza madde: 13).

§ VI — inşaat ne zaman ve nasıl bitmiş olur?

İnşaat, binaya ait kullanma izninin alınmasıyla bitmiş olacaktır. Mülga kanun, her türlü yapının istimalinden evvel, belediyeye müracaat olu-

³⁷ Bu hususta tahsilat için bakınız: Sadık Artukmaç; Bizde idarenin Murakabesi. Sayfa: 355 ve müteakip.

³⁸ «Belediye eczalarına itiraz üzerine Sulh Hâkimliğince verilen karar kat î olduğundan temyiz kabiliyetleri yoktur». (Temyiz Mahkemesi CUH. 16/7/1934 ve 125 sayılı kararı).

³⁹ Mülga 2290 sayılı kanunun 18 nci maddesinin 2 nci fıkrasına ve 6785 sayılı İmar Kanununun 13 üncü maddesine bakınız.

narak, kullanma izni alınması mecburiyetini koymuş ve fakat tamamen bitirilmeyip de bir kısmı bitirilen yapılar hakkında ne muamele yapılacağını derpiş eylemişti. Ayrıca, iznin hangi müddet içinde verileceğini tasrih etmemiş ve dolayısıyla işin uzamasını önleyici bir hüküm vaz'etlememiş idi (madde: 11/4).

İşte yeni kanun, bütün bu boşlukları doldurmuş ve yeni hükümler koymuştur:

A — İnşaat bitince, belediyeden kullanma izni alınacaktır. Bu maksatla mal sahibi, dilekçe He belediyeye müracaat edecektir. Bunun üzerine yapı, fen ve sağlık mensuplarınca muayene edilecektir. Eğer yapının ruhsatiye ve eklerine uygun yapıldığı ve kullanılmasında fen ve sağlık bakımlarından mahzur bulunmadığı tahakkuk ederse, mal sahibine belediyece kullanma izni verilecektir (madde: İS).

B — Yapının bir kısmı tamamlanmış, bir kısmı bitirilmemiş olabilir. Yâni yapının tamamı, herhangi bir sebeple bitirilmemiş bulunabilir. Bu takdirde, ruhsat ve eklerin⁴⁰ uygun olarak tamamlanan kısmın kullanılmasına; fen ve sağlık bakımından mahzur görülmediği takdirde, belediyece izin verilecektir (madde: 16).

C — Belediye, mal sahibinin bu konulara müteallik müracaatlarını en geç 30 gün içinde neticelendirecek tır. Bu müddet içinde cevap alamayan mal sahibi, hiçbir muameleye lüzum kalmadan, yapının tamamını veya biten kısmını kullanabilecektir. Yani müddetin geçişi, zımnen izin verildiğine delâlet edecektir. Bununla beraber, mal sahibi; kanuna, ruhsatiye ve eklerine riayetsizlikten mütevellit mes'uliyetten kurtulamayacaktır. Tamamen veya kısmen veyahut da Ruhsatiye ve eklerine aykırı bitirilmiş olan yapının kullanılmasına, 6785 sayılı kanunun 6 ve 7 nci maddelerinin hükümleri yerine getirilmedikçe, müsaade⁽⁴⁰⁾ edilmeyecektir (madde: 16).

Ç — Muayene için binanın gezilmesine müsaade edilmediği takdirde; Belediye Reisi, mahallin Sulh Hukuk Hâkimliğine bir tezkere yazacak ve hâkimden binaya girme izni isteyecektir. Hâkim izin verdiği takdirde, keyfiyet mahallin zabıta âmirine bildirilecek ve zabitanın (yani Devlet zabıtasının) iştirakiyle binaya girilecektir. Muayene neticesinde binaya kullanma müsaadesi verilmezse, belediye; binanın boşalttırılması için, mahallin Sulh Hukuk Hakimine bir tezkere yazacaktır. Hâkimin

⁴⁰ 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 252 inci maddesi ile 9/1/1948 tarihli «meskenlerin haiz olacakları sağlık şartlarına dair talimat» a bakınız.

kararı üzerine bina boşalttırılacak ve rapor icaplarına göre, İmar Kanunu hükümleri ⁽⁴¹⁾ uygulanacaktır (madde: 17).

D — İnşaatın bitme günü, kullanma izninin verildiği tarih olacaktır (madde: 18).

E — Kullanma izni verilmeyen veya alınmayan yapılar, izin alınıncaya kadar, belediye hizmetlerinden ve tesislerinden faydaJanamıyacak- kurdır. (Meselâ bu binaya; elektrik, su, havagazı verilmiyecektir). Bu hizmetlerin yapılmaması, mal sahibini; kanunî mükellefiyetlerinden kurtaramayacaktır. (Yâni mal sahibi, meselâ; temizleme ve aydınlatma resmini vermekle mükellef olacaktır (madde: 18).

Diğer taraftan, yeni inşa edilen binanın fennî ve sıhhi muayenesi yaptırılmadan işgal edilmesi suç teşkil edecektir. Filhakika, kullanma izni almadan binayı iskân ettirenler veya icara verenler cezalandırılacaklardır ⁽⁴²⁾.

⁴¹ Hukuk Muhakemeleri Usulü Kanununun 8 inci maddesine bakınız.

⁴² 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 302 nci maddesine bakınız.

FUHŞİYATA TAHİRİK — FUFUŞ İÇİN ARACILIK VE KADIN TİCARETİ CÜRÜMLERİ

Yazan :

M. Muhtar ÇAĞLAYAN

Ankara C. Müddeiumumi Muavini

Plân :

- 1 — Mevzua giriş,
- 2 — Tarihçe ve beynelmilel mukaveleler,
- 3 — Maddelerin tarihçesi ve yapılan tâdiller,
- 4 — a) Fuhşiyata tahrik cürmünün kanunî unsurları,
b) Fuhuş için aracılık cürmü,
c) Kadın ticareti cürmü.

I) MEVZUA GİRİŞ

Bilindiği üzere bu günkü cemiyet hayatının en ileri ve mütekâmil şekli devlettir. Devletin kitle unsurunu teşkil eden millet, bir takım mânevi bağlarla sıkı sıkıya bağlı bulunan fertlerin ve ailelerin bir araya gelmesinden vücut bulur. İnsan, tabîi olduğu kadar İctimaî bir mahlûktur. Ferdi devlete bağliyan en kuvvetli ve sağlam zincir, aile müessesesidir. Hiç şüphe yoktur ki; bir devletin bünyesinin sağlamlığı, onu teşkil eden aile müessesesinin her bakımdan kuvvetli olmasına ve fertlerin vücutça sıhhatli, üstün manevî vasıflara, mazbut ahlâk ve karaktere sahip bulunmalarına bağlıdır. Ahlâk kaideleri, bir cemiyeti ayakta tutan temel şartlardan birisi ve hattâ en mühimi, olması sebebiyle, fert ahlâkı bozulmuş ve aile müessesesi çürümüş olan bir cemiyet, mutlaka yıkılmaya mahkûmdur, işte bu sebebe binaendir ki; tarihin öğrettiği tecrübeler gözönünde tutularak, her devletin kanunlarında aile müessesesine en büyük kıymet ve ehemmiyet verilmiş ve kanun vâzıları, bu müesseseyi sıkı bir kontrol altına almayı lâzım ve zarurî görmüşlerdir.

Fuhşun mazisi çok eskidir. Gerçekten şehvî hissin tatmini, cinsî birleşme arzusu insan için mutlaka giderilmesi lâzımgelen bir ihtiyaç bulunduğundan; fuhuş, cemiyet hayatının kurulmasıyla başlamış, dinî ve ahlâkî takyitlere, itihaz edilen bütün İdarî ve önleyici tedbirlere ve

konulan ceza müeyyidelerine rağmen, tesirini daha da arttırmak suretiyle mevcudiyetini muhafazada devam edip gelmiştir.

Umumî bir kaide olarak şunu söyleyebiliriz ki; bu gün bütün fikirlerin üzerinde birleştikleri nokta, fuhşun cemiyet için her cephesiyle büyük bir tehlike teşkil ettiği merkezindedir.

Filhakika fuhuş, umumiyetle para hırsının tatmini gibi hasis menfaatler uğruna gene, sahipsiz ve tecrübesiz kızları, kadınları işgal ederek, onların mazbut ve müşfik bir aile yuvası kurmak hususundaki arzu ve heveslerini kökünden baltalamak suretiyle cemiyetin temel taşı teşkil eden aile müessesesinin yıkılmasına yol açtığı gibi, aynı zamanda bulaşıcı zührevî hastalıkların kısa bir zamanda gençler arasında yayılmasına meydan vermesi ve necice itibariyle neslin necabetinin bozulmasına sebep olması bakımından ela devletin mevcudiyet ve istikbaline karşı büyük bir tehlike şeklinde tecelli ve tezahür eylemektedir.

Böylece cemiyeti her cepheden tehdit eden fuhuş, bütün dünya devletleri arasında mukaveleler akdedilmesine ve kanunlara ağır ceza müeyyideleri konulmasına rağmen önlenememiş ise de; diğer yabancı memleketlerde olduğu gibi memleketimizde de fahişeler, müşterek hukuk kaideleri dışında bir takım İdarî kontrol rejimine tabi tutulmuşlardır,

2 — TARİHÇE VE BEYNELMİLEL, MUKAVELELER

Yukarıda fuhşun mazisinin çok eski olduğunu söyledik. Gerçekten de fuhuş, dünya yüzünde cemiyet hayatının kurulmasıyla başlamış ve tarihin her devrinde hemen bütün memleketlerde gizli veya âşıkarak olarak muhtelif şekillerde icra edilmekte bulunmuştur. Bilhassa 15 inci asırda Avrupa'da fuhuş yüzünden frengi hastalığının büyük bir salgın halini alması devletleri telâşa düşürmüş ve cemiyetin sağlığını korumak düşüncesiyle fuhuşla mücadelede çalışılmıştır. Bu defa da fahişeler ağır cezalara çarptırılacakları korkusu ile hastalıklarını gizledikleri için, alınan bu tedbirler de fuhuş önleyememiştir. Buna mukabil bazı devletlerde fuhuş, icrası zarurî bir şey olarak telâkki edilmiştir. Hatta bazı fikir adamları fuhşun cemiyet için faydalı olduğunu dahi iddia etmişlerdir. Bir kadının para mukabilinde vücudunu başkalarının cinsî zevkine terketmesi ve bunu san'at ittihaz eylemesi keyfiyetinin suç sayılıp sayılmayacağı hususu da bir hayli münakaşaları mucip olmuştur.

19 uncu asra kadar fuhuşla mücadele, dinî ve ahlâkî mülâhazalarla ve mevzîî şekilde yapılmakta idi. Bu asırda bilhassa buharın icadı ve nakil vasıtalarına tatbiki, buharlı gemilerle denizası seyrüseferin ilerlemesi; kimsesiz, fakir genç kız ve kadınların bir meta gibi alınıp satılmalarını ve

fena yollara şevklerini bir ticaret haline koymuş ve bu suretle (kadın ve çocuk ticareti) alıp yürümüştür. Filhakika bu meslekle iştigal edenler, fakir ve genç kadınlarla, kimsesiz çocukları birçok vaadlerle kandırarak, Okyanus Adalarına, Cenubî Amerika ve Afrika'ya götürüyorlar ve bu memleketlerde her türlü yardım ve yaşama imkânlarından mahrum olan bu zavallı kimseler, zarurî olarak efendilerinin arzuları veçhile fuhuş hayatına sürükleniyorlardı. Gerçekten de (kadın ve çocuk ticareti) nîn en büyük tehlikesi işte bu beynelmilleleşmede bulunmakta idi.

Böylece gün geçtikçe geniş ölçüde gelişen kadın ve çocuk ticareti bütün devletlerin mevcudiyetini tehlikeye koyan beynelmil bir mahiyet arzedenince; o zamana kadar mevzîi şekilde yapılmakta olan mücadelenin kifayetsizliği anlaşılmış ve suç nerede işlenirse işlensin, suç faillerinin cezalandırılması mevzuunda bütün devletlerin elbirliğiyle hareket etmeleri ve kanunlarına bu hususta hükümler koymaları lüzum ve zarureti kendini göstermiştir.

Bu mücadelede ilk defa (The National Vigilance Association) isimli İngiliz cemiyeti atılmıştır. Bu cemiyetin teşebbüsü ile birincisi 1899 da Londra'da, ikincisi 1901 de Amsterdam'da ve üçüncüsü 1902 de Frankfurt Surmein'de olmak üzere 3 ayrı konferans toplanmıştır.

1899 tarihinde Londra'da toplanan konferansta (kadın ve çocuk ticaretinin tedibi beynelmil bürosu) nun tesisi kararlaştırılarak bu büro teşkil edilmiştir [*].

Kadın ve çocuk ticareti mevzuu ile 1889 da Cenevre'de toplanan (fuhşun ilgasına dair Britanya Beşinci Kongresi), 1900 senesinde Paris'te toplanan (Beynelmil Mücazat Komisyonu Kongresi) ve 1902 de Petrograt'da toplanan (Ceza Hukuku Beynelmil İttihadı Kongresi) de meşgul olmuştur.

Fakat devletler henüz resmen harekete geçmiş olmadıklarından, bu hususî teşebbüs, kadın ve çocuk ticareti hareketine karşı muvaffakiyetle mücadele edebilecek kudrette değildi. Bu itibarla muhtelif devletleri harekete geçirmek ve aralarında anlaşma tesis eylemek suretiyle, kanunları arasındaki mevcut aykırılığın birleştirilmesi ve kanunlardaki noksanların ikmali, netice itibarıyla de bu mücadeleyi muvaffakiyetle başaracak yeknesak bir kanun tedvini icabediyordu.

Bu husustaki ilk teşebbüsü de Fransa yapmıştır. Filhakika Fransız Hükümeti, devletleri bu mevzuda Paris'te bir toplantıya davet etmiş ve

* Konferans vesikaları. Brüksel Konferansı. Mustafa Nuri Devres tercümesi Adliye Vekâleti neşriyatı.

davete icabet eden 16 devletin murahhası 15 - 26/Temmuz/1902 tarihleri arasında Paris'te toplanarak; (kadın ve çocuk ticareti) ne dair iki proje hazırlamışlardır. Tanzim edilen bu projeden biri, (beyaz kadın ticareti) namıyla maruf olan cinai mahiyette ticarete karşı müessir bir himaye temin ve ikincisi beyaz kadın ticaretinin tenkili gayesi) ni istihdaf etmekte idi.

Birinci proje 8/Mart/1904 tarihli beynelmilel anlaşmanın ve ikinci proje de 4/Mayıs/1910 tarihli beynelmilel mukavelenin esaslarını teşkil etmiştir ve bir çok devletler tarafından da imza edilmişlerdir.

Bu iki vesika hükümleri Versay Muahedesinin 282 nci maddesinde muhafaza edildiği gibi, aynı zamanda Milletler Cemiyeti Misakının 23 üncü maddesinde de yer almış ve sulh muahedesi mucibince kadın ve çocuk ticaretine müteallik olmak üzere devletler arasında imzalanan anlaşmalar üzerinde Milletler Cemiyetine umumî bir kontrol vazifesi tahmil etmiştir.

1921 tarihinde Milletler Cemiyeti, (kadın ve çocuk ticareti kongresi) ni davet etmiş ve 3/Haziran/1921 den 5/Temmuz/1921 tarihine kadar devam eden müzakere neticesinde; konferansa iştirak eden milletlere yapılacak bir çok tavsiyeler kararlaştırılmıştır. Bu tavsiyelerden en mühimini kadın ve çocuk ticaretiyle ilgili 1910 beynelmilel mukavelesinin 1 ve 2nci maddelerinde ifadesini bulan suçun sahasını genişletmek temennisinden ibaret tavsiyeler teşkil etmektedir. Filhakika 1910 tarihli mukavelenamenin birinci maddesinde aynen: (her kim başkasının ihtirasını tatmin etmek için bir kadını veya reşit olmıyan bir kızı muvafakatiyle de olsa fuhşa ayartır, sevk veya iğfal ederse; suçun unsurlarını teşkil eden fiiller muhtelif memleketlerde işlenmiş olduğu takdirde dahi cezalandırılır) ve ikinci maddesinde: (herkim başkasının ihtiraslarını tatmin etmek üzere bir kadını veya reşit olmıyan bir kızı hile ile, şiddet, tehdit, nüfuzu suiistimal veya başka bir tazyik vasıtası ile fuhşa ayartır, sevk veya iğfal ederse, suçun unsurlarını teşkil eden muhtelif fiiller muhtelif memleketlerde işlenmiş olduğu takdirde dahi cezalandırılır) denilmektedir.

1910 tarihli mukavelenamenin bu hükümleri Fransız Ceza Kanununun 334 üncü maddesine alınmıştır.

Bu mukavelenamede kadın ve çocuk ticaretinin hazırlık hareketleri bahis mevzuu edilmemesi ve suça teşebbüsün cezalandırılacağına dair bir sarahat bulunmaması sebebiyle, bilâhare bu hükümlerin, kadın ve çocuk ticaretiyle mücadeleyle kifayet etmediği anlaşılmıştır.

Bunu temin için de kadın ve çocuk ticareti mevzuunda 1921 senesinde Milletler Cemiyeti tarafından devletler Cenevre’de bir konferansa davet olunmuştur. Bu konferans- 1910 mukavelesinin birinci ve ikinci maddelerinde suç sayılan fiillere teşebbüsün cezalandırılmasını, yine bu fiillerin hazırlık hareketlerinin «kanunî hadler dahilinde» ayrı suç sayılarak cezaya tâbi tutulmasını tavsiye etmekle beraber, aynı zamanda 1904 anlaşmasında ve 1910 mukavelenamesinde kullanılan «beyazlar ticareti» tabirini «kadın ve çocuk ticareti» şekline çevirmekte idi. Bundan başka konferans, suçluların iadesi kaidesinin, 1910 mukavelenamesinin birinci ve ikinci maddelerinde yazılı suçlara da teşmilini, hicret, tavattun ve muhaceret meselelerinde kadın ve çocuk ticaretiyle mücadele hususunda kanunî ve idari tedbirlerin ittihazım, erkek olsun kadın olsun bütün çocukların suç mevzuu telâkki edilmesini ve 21 yaşına kadar olanların «küçük» telâkki edilmelerini tavsiye eylemekte idi.

Bu mukavelenamenin ikinci maddesinde: (Yüksek âkid taraflar 4/ Mayıs/1910 mukavelesinin birinci maddesi mealinde kadın ve her iki cinsten çocuk ticareti yapan kimseleri aramak ve cezalandırmak zımında her tedbiri ittihaz etmek hususunda mutabık kalırlar) ve üçüncü maddesinde de: (yüksek âkit taraflar 4/Mayıs/1910 mukavelesinin birinci ve ikinci maddesinde mezkûr suçlara teşebbüs ve kanunî hadler dahilinde bu suçların ihzari hareketlerini cezalandırmak için muktazi tedbirleri ittihaz etmekte mutabakat ederler) denilmektedir.

Bundan sonra Milletler Cemiyeti Kadın ve Çocuk Ticareti Komitesinin gösterdiği lüzum üzerine 1904, 1910 ve 1921 mukavelenamelerinin noksanlarının tamamlanması maksadiyle 11/Teşrinievvel/1933 tarihinde Cenevre’de (reşit kadın ticaretinin men’ine dair mukavele) aktolunmuştur.

Bu mukavelename, 15/Nisan/1935 tarih ve 2693 sayılı kanun ile Türkiye Büyük Millet Meclisince de kabul edilmiştir.

Bu mukavelenamenin birinci maddesine göre: (bir başkasının ihtiraslarını tatmin etmek üzere, reşit bir kadın veya kızı kendi rızasıyla olsa bile, başka bir memlekette icrayı fuhuş maksadiyle kullanan, sürükleyen veya baştan çıkaran kimse, suç unsurlarını teşkil eden fiillerin herbiri ayrı ayrı memleketlerde yapılmış bulunsu bile cezalandırılacaktır. İşbu maddede zikri geçen «memleket» tâbiri alâkadar âkitlerin müstemlekeleriyle himayeleri altında bulunan araziye, matbu sıfatiyle kendilerine tâbi havali ile mandası kendisine verilmiş olan topraklara şâmilidir) ve ikinci maddesine göre; (bundan evvelki maddede yazılı olan suçları ce-

zalandırmağa, mevzu kanunları hâlen kâfi gelmeyen yüksek akitler, bu suçların ağırlıklarına göre cezalandırılması için icabeden tedbirleri almayı taahhüt ederler) ve 3 üncü maddesine nazaran da; (yüksek akitler, işbu mukavelede veya çocuk ve kadın ticaretinin men'ine dair 1910 ve 1921 mukavelelerinde derpiş edilen suçlardan birini işliyen veya işlemeye teşebbüs eden kadın veya erkek herhangi bir şahıs hakkında, suç unsurlarının herbiri başka başka memleketlerde işlenmiş ise; veya işlenmesi lâzım geliyorsa, aşağıdaki malûmatı «veyahut alâkadar memleketin kanun ve nizamları itasına müsaade ettiği buna mümasil malûmatı» birbirlerine bildirmeyi taahhüt ederler;

a) Mahkûmiyet ilâmiyle beraber suçlu hakkında meselâ şahsî halleri, hususî vasıfları, parmak izleri, fotoğrafı, polisteki sicilli ve suç-u icra şekli ilâh... gibi elde edilecek faydalı malûmat,

b) Hakkında tatbik edilmiş olan geldiği yere iade veya hudut harici edilmek gibi tedbirlere dair malûmat,

c) 18/Mayıs/1940 tarihinde Paris'te mün'akit anlaşmanın birinci maddesinde gösterilen makamlar, alâkalı diğer memleket makamlarına, hadis olan her vak a halindeki vesikalarla malûmatı doğrudan doğruya ve geciktirmeksizin göndereceklerdir.

Suçun tesbiti suçlunun mahkûmiyeti ve geldiği yere iadesi, hudut haricine çıkarılması gibi vak'alarda verilmesi mümkün olan malûmat ve vesikalar diğer memleket makamlarına gönderilecektir).

Kadın ve çocuk ticareti meseleleri 26/Haziran/1930 tarihinde Brüksel'de toplanan Ceza Hukukunu Tevhid 3 üncü Kongresinde ve 1931 senesinde Paris'te toplanan beynelmilel Konferansta da bahis mevzuu edilmiş ve bazı metinler kabul olunmuştur.

İnsan ticaretinin ve fuhşun istismarının men'i ile Birleşmiş Milletler Teşkilâtı da meşgul olmuştur.

Filhakika Birleşmiş Milletler Teşkilâtı Umumî Hey'eti, dördüncü toplantı devresinde insan ticaretinin ve fuhşun men'i hakkında bir mukavele kabul etmiştir.

Kadın ve çocuk ticaretinin men'i mevzuunda devletler arasında evvelce aktedilen anlaşmalar, sadece bu nev'i fiil ve hareketlerin men'i için takip ve tecziye ile ilgili tedbirleri derpiş etmekte idi. Halbuki bu son mukavele hükmü kadın ve çocuk ticareti dâvasını esaslı bir şekilde ele almış ve bu mukavele ile devletler, fahişelerin durumlarının İslahı, fuh-

şun önlenmesi için iktisadi, İçtimaî sıhhi ve terbiyevî bakımlardan işbirliği yapmayı taahhüt etmişlerdir.

Mukaveleye hâkim olan prensip şudur: Hiç şüphe yoktur ki, cemiyet hayatı için tehlikeli bir hastalık olan fuhşun ortadan kaldırılması bütün milletlerce arzu edilen bir şeydir. Fakat tecrübe göstermiştir ki; gerek ceza müeyyideleri koymak ve gerekse devletler arasında mukaveleler aktetmek suretiyle fuhşun önlenmesi mümkün olamamıştır. O halde bir memlekette fuhşun önlenmesi için, fuhşu teşvik ve istismar etmek isteyen kimseler cezalandırılmakla beraber, aynı zamanda o memlekette cemiyet hayatının muhtelif cepheleriyle ilgili olarak ahlâkî, iktisadî. İçtimaî ve kültürel tedbirler alınması da lâzım ve zarurîdir. Bu tedbirler alınarak vatandaşların ve bilhassa genç kız ve kadınların kültür seviyeleri, yaşayış tarzları yükseltilmedikçe fuhşun gizli veya açık olarak devamını önlemek imkânsızdır. Fuhşun cemiyet içinde yayılmasının en mühim sebeplerinden birisi kadının, İktisadî zaruretler dolayısıyla fuhşu bir geçim vasıtası haline sokması ve bunu san'at ittihaz etmesidir. Onun için her şeyden önce yapılacak iş, fuhşun Hükümetçe tanınması ve önleyici tedbirler ittihazı suretiyle bir müessese halinde tanzimidir.

Bu mukavelenin ana hatları şunlardır:

- a) Bir şahsı rızası ile dahi olsa fuhşa sevk ve teşvik etmek,
- b) Kendi rızası ile dahi olsa başka bir şahsın fuhşunu istismar etmek.
- c) Bir fuhuş evini işletmek veya onu finanse etmek,
- d) Fuhuş icrası maksadiyle bir binayı kısmen veya tamamen kiralamak fiillerini işliyen kimseleri cezalandırmak.

Bu mukavelename Birleşmiş Milletler Umumî Hey'etinde 35 devletin müsbet reyî ile kabul edilmiş, Fransa ve İngiltere aleyhte rey vermişlerdir. Türkiye'nin de dahil bulunduğu 15 devlet müstenkif kalmıştır. Bu devletler şunlardır: Türkiye, Belçika, Danimarka, Kolombiya, Amerika Birleşik Devletleri, Guatemala, Honduras, İzlanda, Meksika, Yeni Zelânda, Peru. Dominik Cumhuriyeti, İsveç, Siyam ve Cenubî Afrika.

Mukavelename Birleşmiş Milletler Umumî Hey'etinde ekseriyetle kabul edildikten sonra devletlerin tasdikine arz edilmiştir. [*]

*İnsan ticaretimin ve fuhşun istismarının men'i hakkındaki sözleşme. Zeki Mesut Alsan. İnsan Hakları Dergisi. 1950/40).

3 — MADDELERİN TARİHÇESİ VE YAPILAN TADİLLER

1810 tarihli Fransız Ceza Kanunundan alınmış olan 1274 (1896) tarihli eski Ceza Kanununun 291 inci maddesinde: (her kim zükur ve ünastan genç kimseleri idlâl ve iğfal ederek fuhşiyata tahrik ve iğra ve esbabı husulünü teshil etmeyi itiyad ederek adabı umumiye ye münafî harekete cesaret eyler ise 1 mah'tan 1 seneye kadar hapis ile mücazat olunur ve eğer bu suretle idlâl ve iğfal kaziyesi baba yahut ana veya vâsi olan kimselerden zuhur ederse 6 mah'tan bir buçuk seneye kadar hapis ile mücazat olunur) denilmekte idi.

Dikkat edilmiştir ki; eski Ceza Kanunumuzun bu maddesi, fuhşa teşvik cürmünde sadece (tahrik) i kâfi görmemiş, cürmün (husulü sebeplerini kolaylaştırma) yı ve bu hareketin (itiyat şeklini alması) şartını kabul etmiştir. Bu itibarla suçun husulünü kolaylaştıran (teshil eden) sebepler hazırlanmış olmadıkça mücerret tahrik fiili ve itiyat hali bulunmadıkça sadece suçun husulünü kolaylaştıran sebeplerin hazırlanması cürmün meydana gelmesine kâfi değildi. Aynı zamanda 201 inci madde, suç mevzu teşkil eden kimsenin yaş haddini tâyin etmemiş ve bu hususta sadece (zükur ve ünastan genç kimseleri) tarzında umumî bir tâbir kullanmıştı. Bundan başka bu madde suçun (baba, ana veya vâsi) tarafından işlenmesini şiddet sebebi olarak kabul etmiş ve (muallim, mürebbi veya o şahsı nezareti altında bulunduran sair kimseleri ve koca'yı) metnine almamıştı [*].

Halbuki bu maddeye tekabül eden Fransız Ceza Kanununun 334 üncü maddesinde: (itiyadı olarak, herhangi cinsiyette bulunursa bulunsun 21 yaşından ufak küçükleri fuhşa yahut baştan çıkmağa tahrik ederek, bunu kolaylaştırarak yahut tergip ederek umumî âdaba tecavüz eden kimse.....cezalandırılır).

Eğer fuhşa yahut baştan çıkmağa teşvik, bunu kolaylaştırmak yahut tergip etmek fiilleri baba, ana, vâsi yahut mağdurlara nezaretle mükellef kimseler tarafından ika edilmiş ise; arttırılır) denilmiştir. Görülüyor ki, eski Fransız Ceza Kanunu ile 1274 tarihli Ceza Kanunumuzun metni arasında farklar mevcuttur. Türkiye Büyük Millet Meclisince 22/Nisan/1341 (1925) tarihli kanun ile 1889 tarihli İtalyan Ceza Kanunundan mülhem olunarak Ceza Kanununun bazı maddeleri meyanında bu madde de değiştirilmiş ve şu şekli almıştı:

* Tâdillerinden sonra Ceza Kanunumuz üzerinde bir inceleme. Fahrettin Karaoğlu. Adliye Vekâleti neşriyatı.

1 — Her kim 15 yaşını bitirmemiş olan bir çocuğu izlâl ve iğfal ederek fuhşa teşvik ve sebep husulünü teshil ederse 2 seneden eksik olmamak üzere hapsolunur ve 100 liradan 500 liraya kadar cezayı nakdi alınır.

İzlâl ve iğfal keyfiyeti, çocuğun usulünden veya kardeşlerinden biri veya zevç veyahut veli ve vâsi ve muallim ve mürebbi ve hizmetkârları veya tahtı nezaretlerine vaz'olunan sair kimseler tarafından ika olunursa fail muvakkaten küreğe konulur.

İzlâl ve iğfal keyfiyeti 15 yaşını itmam etmiş olup da, henüz 21 yasım itmam etmemiş olan kimseler hakkında vukubulursa fail 6 aydan 2 seneye kadar hapsolunur ve 50 liradan 200 liraya kadar cezayı nakdi alınır.

Bu suretle vukua gelen izlâl ve iğfal, maddenin ikinci faslında zikrolunan eşhas tarafından ika edilirse faili 2 seneden eksik olmamak üzere hapsolunur ve 100 liradan 500 liraya kadar cezayı nakdi alınır.

20 yaşını ikmal eden ünası fuhşa teşvik eden zevç veya ana ve baba ve kardeş hakkında 6 aydan 2 seneye kadar hapis cezası hükmolunur.

2 — Her kim âharın hevesatını tatmin için fuhuş zımında birriza olsa bile henüz 21 yaşını ikmâl etmiyen bir bâkiri veya bir kadını veyahut şiddet ve tehdit veya nüfuz ikai veya herhangi bir vasıtai cebriye veyahut hile ile 21 yaşını ikmâl eden bir bakiri veya kadını iğfal veya tedarik veya sevk veya bir mahalden diğer bir mahalle naklederse 1 seneden 3 seneye kadar hapis ve 50 liradan 500 liraya kadar cezayı nakdi ile mücazat olunur.

İşbu iğfal 21 yaşını ikmâl etmiyen bâkir veya kadın hakkında iğfal veyahut cebir ve şiddet ve tehdit veya nüfuz ikai ile yahut baba, ana, kardeş veya sair usulden biri veya zevç veya vasi veya veli veya muallim ve mürebbi veya hizmetkârları veya tahtı nezaretlerine vaz'olunan sair kimseler tarafından icra olunursa 5 seneyi tecavüz etmemek üzere küreğe konulur).

Bu madde ile fuhşa teşvik ve tahrik cürümlerinde 2 esas kabul edilmiştir:

1 — Mutlak surette yani ister kendi şehevî hislerini, tatmin için, ister başkaları hesabına fuhşa teşvik fiili,

2 — Sadece başkaları hesabına fuhşa teşvik keyfiyeti.

1926 senesinde Ceza Kanununun ilk lâyihasını hazırlıyan Temyiz

Komisyonu, bu maddenin 1341 tarihinde yani henüz 1 sene evvel kabul edildiğini ve hükümleri itibarıyla 1889 tarihli İtalyan Ceza Kanunundan mülhem olunmak suretiyle değiştirildiğini düşünerek, yeni Ceza Kanununun fuhşa teşvik maddesini hazırlarken 1341 tarihli kanunun 201 inci maddesi hükümlerini esas ittihaz etmişti. Yalnız Komisyon, yeni maddeyi kabul ederken bazı değişiklikler yapmıştı. Bunları şu şekilde hülâsa edebiliriz:

1 — İtalyan Ceza Kanununun fuhşa tahrik ve teşvik cürümlerine ait iki maddesi, 1341 tarihli taidilde sadece 201 inci maddeye sığdırılmış iken, 1926 tarihinde bu hükümler iki maddeye taksim edilmiş ve Ceza Kanununun 435 ve 436 ncı maddelerine alınmıştır.

2 — 1341 tarihli kanunla değişen 201 inci maddede asgarî yaş 15 ve azamî yaş 21 olarak tesbit edilmiş iken, yeni Ceza Kanununda yaş, 18 olarak kabul edilmişti.

3 — Evvelki kanun metninde mevcut (izlâl ve iğfal) tâbiri yerine (kandırarak) kelimesi konulmuş ve (âharın hevasatını tatmin için...) ibaresi. 1.925 tarihli kanunun 201 inci maddesinin 2 nci fıkrasının başında iken; yeni kanunda suçun unsurlarını teşkil eden (iğfal), tedarik, sevk ve nakil kelimelerinin basma alınmış ve böylece madde (başkası için iğfal veya tedarik veya sevk...) şekline konulmuştu.

4 — 1925 tarihli kanundaki (kürek cezası) kaldırılmış ve yerine (muvakkat ağır hapis cezası) ikame edilmişti.

Böylece 765 sayılı Ceza Kanunumuz 1889 tarihli İtalyan Ceza Kanunundan iktibas olunurken ikinci kitabının 8 inci babının 3 üncü faslının muhtevasını teşkil eden (fuhşiyata tahrik, fuhuş için aracılık ve kadın ticareti cürümleri) ne ait 435 ve 436 ncı maddeleri, 1341 tarihli muaddel kanun hükümleri gözönünde tutulmak suretiyle tedvin edilmiş bulunmakta idi.

Türkiye, 24/Temmuz/1923 tarihinde Lozan Muahedesini imzalamıştı. Bu muahedenamenin 100 üncü maddesinde: (Türkiye, âtide tâdat olunan mukavelename veya itilâfnameler iltihak veya onları tasdik eylemeyi taahhüt eyler... 5 — Kadınların yüzünden icrayı ticaretin men'i hakkındaki 18/Mayıs/1904, 4/Mayıs/1910 ve 30/Eylül/1921 tarihli mukaveleler. 6 — Fuhşiyata dair neşriyatın men'i için 4/Mayıs/1910 tarihli mukavelename) denilmektedir.

Hariciye Vekâletinden Başvekâlete yazılan 21/4/1932 tarih ve 7946/321 sayılı tezkerede: (Lozan ahitnamesinin 100 üncü maddesinin

5 numaralı fıkasıyla iltihakı müteahhit bulunduğumuz kadın ve çocuk ticaretinin men'i hakkındaki 18/Mayıs./1904, 4/Mayıs/1910, 30/Eylül/ 1921 tarihli beynelmilel 3 mukaveleye Lozan Muahedesi âkitlerince taahhüdümüzün ifasına davet vukuunu beklemeksizin derhal iltihak edilmesi muvafık görüldüğü takdirde bahsi geçen mukavelât hükümlerine nazaran kanunlarımızın tadiline veya yeni hükümler konulmasına lüzum olup olmadığını tesbit etmek üzere Adliye ve Dâhiliye Vekâletleriyle müşterek bir Komisyon teşkili hakkında bir karar ittihazı) nın teklif edilmesi üzerine, mesele İcra Vekilleri Hey'etinin 27/4/1932 tarihli İçtimasında görüşülmüş ve bahis mevzuu mukavelelere şimdiden iltihak edilmesi ve teklif veçhile müşterek bir komisyonun teşkili tasvip ve kabul edilmişti.

Bu Komisyon yaptığı tetkikat neticesinde: (1910 ve 1921 tarihli mukavele hükümlerinin Ceza ve Matbuat Kanunlarımız ve emniyet teşkilâtımızla temin edilmiş olduğundan, bu hususta mevzuatı dâhiliyemizin değiştirilmesine lüzum bulunmadığını ... ancak; suçun mağduru olan küçüklerin yaşlarının 21 e iblâğı mephus mukavelenamenin 5 inci maddesi icabından bulunduğundan, Türk Ceza Kanununun 435 inci maddesi 2 nci fıkrasının «18 yaşı yerine 21 yaşı» doldurmak şekline konmasını ... beyaz kadın ticaretinin men'ine dair 4/Mayıs/1910 tarihli mukavelenin, kadın ve çocuk ticaretinin suç unsurları hakkındaki. telâkkisi Ceza Kanunumuzun telâkkisine tamamen muvafık olmak itibariyle, bu cihetten kanunumuzun tâdiline lüzum görülmediğini, ancak mukavelenamenin bu suçların yabancı memleketlerde işlenmesi halinde suçluların memleketimizde dahi takibini istilzam ettiğinden, bu itibarla Ceza Kanununun 6 ncı maddesine «bir Türk veya yabancı Türk Ceza Kanununun 8 inci babının üçüncü faslında yazılı suçları yabancı memleketlerde dahi işlese, bu fasıl hükümlerine göre cezalandırılır. Suçtan zarar gören ister yabancı ister Türk olsun» fıkrasının ilâvesini, aynı mukavele bu suçların ihzarı hareketlerinin de cezalandırılmasını istemiş olduğundan, 8 inci babın 3 üncü faslı nihayetine; «bu fasla dahil suçların ihzarı hareketlerini irtikâp edenler asıl suça terettüp eden cezanın altıda biriyle cezalandırılır şeklinde bir madde ilâvesini) kararlaştırmıştı.

Komisyonun bu teklifi Hükümetin 11/3/1933 tarih ve 6/617 sayılı esbabı mucibe lâyihasına aynen alınarak 435 ve 436 ncı maddelerin tadil lâyihası Büyük Millet Meclisine sevk edilmişti.

Adliye Encümeni, 31/5/1933 tarihli ve esas no: 561, karar no:32 sayılı mazbatasında Hükümetin tâdil lâyihasını esas itibariyle kabul etmiş ve sadece 435 inci maddedeki ceza miktarını arttırmıştır.

Adliye Encümeni mazbatasında şöyle denilmektedir :

(Beyaz kadın ticaretinin men'ine dair olan ve beynelmilel mukavelelerle Hükümetin kanunlarında şiddetli takibe ve cezaya çarptırılmaları kararlaştırılan fuhşa teşvik fiilleri hakkında Hükümetçe ayrıca hazırlanan bir kanun lâyihası ile Ceza Kanunumuzun 435 ve 436 ncı maddelerinin tâdili esas itibariyle Encümence de kabul edilmiştir. Encümen 435 inci maddede yalnız ceza miktarını değiştirmiştir).

İşte bu mucip sebeplere binaen 435 ve 436 ncı maddeler, 8/Haziran/ 1933 tarih ve 2275 sayılı kanunla değiştirilmiştir. Bu kanunla yapılan tâdili şu şekilde hülâsa etmek mümkündür:

1) 435 inci maddenin ikinci fıkrasındaki «muvakkaten ağır hap se konulur» hükmü, «3 seneden aşağı olmamak üzere ağır hapse mahkûm edilir» şeklinde ve 436 ncı maddenin son fıkrasındaki «5 seneyi, tecavüz etmemek üzere ağır hapse konulur» hükmü de «2 seneden 5 seneye kadar hapsolunur» şeklinde değiştirilmiştir.

2) 1921 Cenevre Konferansında kabul edilen yaş haddi ile telif edilmiş olmak için, 435 inci maddenin 2 ve 4 üncü fıkraları ile 436 ncı maddenin 1 inci ve 2 nci fıkralarındaki (18 yaş haddi), (21) olarak değiştirilmiştir.

3) 436 ncı maddeye (bu fasla giren suçların ihzari hareketlerini işleyenler asıl suç için yazılı cezanın altında biriyle cezalandırılır) fıkrası ilâve edilmiştir.

4) Nihayet 435 ve 436 ncı maddelerdeki (ağır cezayı nakdi) tabiri, (ağır para cezası) olarak değiştirilmiştir.

Bundan sonra 11/Haziran/1936 tarih ve 3038 sayılı kanunla yapılan tâdil ile 435 inci maddenin ikinci fıkrasında zikredilen akraba arasına «sihri usulü veya kendisini evlâd edinenler» ibaresi ve yine bu madde ile

436 ncı maddenin son fıkrasına «usulü veya sihri usulü» kelimeleri ilâve edilmiştir.

Hükümetin 10/4/1936 tarih ve 6/1135 sayılı esbabı mucibe lâyihasında; (435 inci madde, 15 ve 21 yaşını doldurmamış olan küçükleri fuhşa teşvik edenleri muhtelif derecelerde cezalandırmaktadır. Maddenin ikinci ve dördüncü fıkraları, kandırmak keyfiyetinin, küçüklerin hısımları tarafından vukubulması halini derpiş ederek cezayı ağırlaştırmaktadır. Şu kadar ki; (15 - 21) yaşları arasında olan küçüklerin kocalan tarafından fuhşa teşviki hali bu maddede tasrih edilmemiş ve bu halin, cezayı ağırlaştırma sebebi teşkil etmesi lüzumu ise derkâr bulunmuş ol-

duğundan, dördüncü fıkrada yazılı (kimseler) kelimesinden sonra metne (koca) kelimesi ilâve edilmek suretiyle madde değiştirilmiştir) denilmektedir.

Hükümetin bu teklifi, Adliye Encümeninin 8/6/1936 tarih ve esas no: 1/204, 1/495 ve karar no: 51 sayılı mazbatası ile: (madde 435 Encümenimizce fuhşa teşvik keyfiyetinin sihri usullerden biri veya evlâd edinenler tarafından yapılmasının dahi şiddet sebebi olması muvafık görülmüş ve Hükümet teklifi bu esas dahilinde değiştirilerek kabul olunmuştur. Madde 436. Bu maddeye de 435 inci maddede söylenen sebep dolayısıyla sihri usul ilâve edilmiştir) şeklinde değiştirilmiş ve kanun lâyihası Meclis Umumî Hey'etine sevk edilmiştir.

3 — SUÇUN KANUNİ UNSURLARI

Türk Ceza Kanununun 435 inci maddesi (fuhşa teşvik) cürmünün, mağdurun yaşı itibarıyla 3 ayrı şeklini tesbit etmiştir:

A) 15 yaşını doldurmamış olan bir küçüğü kandırarak fuhşa teşvik etmek ve bunun yolunu kolaylaştırmak (madde: 435, fıkra: 1).

B) 15 yaşını doldurmuş olup da, 21 yaşını bitirmemiş bulunan bir kimseyi kandırarak fuhşa teşvik etmek ve bunun yolunu kolaylaştırmak (madde: 435, fıkra: 3).

C) 21 yaşını doldurmuş olan kız ve kadınların koca veya usulü veya sihri usulü veya kardeşleri tarafından fuhşa teşvik edilmeleri (madde: 435, son fıkra).

A — 15 yaşını doldurmamış olan bir küçüğü kandırarak fuhşa teşvik etmek ve bunun yolunu kolaylaştırmak:

Suçun kanunî unsurlarını şu şekilde tahlil edebiliriz:

1 — Bir küçüğün fuhşa teşvik edilmesi ve bunun yolunun kolaylaştırılması,

2 — Bu fiillerin, küçüğün (kandırılması) suretiyle yapılması,

3 — Küçüğün 15 yaşını doldurmamış bulunması lâzımdır.

Bunlar suçun maddî unsurlarıdır.

4 — Failde (cürmü kast) m bulunması icabeder. Bu da suçun (manevî unsuru) dur.

SUÇUN MADDÎ USURU:

Suç, 15 yaşını doldurmamış bir küçüğü kandırarak fuhşa teşvik etmek ve bunun yolunu kolaylaştırmak olduğuna göre; her şeyden önce (fuhuş) tâbirinin mânasını tesbit etmek gerekmektedir.

Fuhuş, lûgat mânasında (haddini aşan fenalık) demektir. Nitekim «fahiş» ve «fahişe» tâbirleri de aynı mânayı ifade etmektedirler [*]

Kanun, fuhuşu tarif etmemiştir. Yalnız, 12/11/1953 tarihli (fuhuş ve fuhuş yüzünden bulaşan zührevî hastalıklarla mücadele nizamnamesi) nin 15 inci maddesinde: (kendilerini başkalarının cinsî zevkine, menfaat mukabili veya itiyadı bir surette hasretmeyi san'at ittihaz eden ve bu suretle muhtelif erkeklerle münasebette bulunan kadınlara «umumî kadın» denilir) diye bir tarif yapıldığını görüyoruz.

Bu tarife göre; fuhuş, bir kadının menfaat mukabili veya itiyadı surette vücudunu başkalarının cinsî zevkine teslim etmesi, müteaddit erkeklerle cinsî münasebette bulunması demektir.

Carrara, fuhuş tâbirine bir kimseyi herkesle münasebette bulunmaya sevk etmek mânasını vermektedir [*].

Kanun vâzın, gizli fuhuşa meydan vermemek için bizatihi fuhuşu suç saymamıştır. Fakat (fuhuşa teşvik) i cezalandırmıştır. Çünkü teşvik ve tahrik fiillerini suç saymamak, onun, hasis menfaatler uğruna istismarına müsaade etmek, cemiyeti ayakta tutan temel unsurlardan biri olan millî ahlâkı kökünden baltalamak ve yıkılmasına göz yummak demek olurdu.

Kanunumuz sadece (fuhuşa teşvik) tâbirini kullanmıştır. Halbuki 1889 tarihli İtalyan Ceza Kanununun 345 inci maddesinde: (herkim başkalarının şehvî hislerini tatmin etmek için bir küçüğü fuhuşa teşvik ve sevkederse veya yine aynı küçüğü baştan çıkmağa, tahrik eylerse) ve 1930 tarihli yeni İtalyan Ceza Kanununun 531 inci maddesinde: (... fuhuşa teşvik ve imale eden veya baştan çıkaran kimse...) ve yine eski Fransız Ceza Kanununun 334 üncü maddesinde: (baştan çıkmağa teşvik ederse...) hükümleri mevcut bulunmaktadır.

Fakat Fransız Ceza Kanunu esas tutularak eski 1274 tarihli ceza kanunumuz tedvin edilirken, bu kanunun 334 üncü maddesinde vazıh (baştan çıkmağa teşvik) ibaresi alınmamıştır.

* Tâdillerinden sonra Ceza Kanunumuz üzerinde bir inceleme. Fahrettin Karaoğlu.

* Majno şerhi.

435 inci maddede (... fuhşa teşvik eder ve bunun yolunu kolaylaştırır...) şeklinde umumî bir tâbir kullanılmıştır.

Fuhşa teşvik; bir kimsenin, başkalarının şehvi hislerini tatmin etmek için, bir mutavassıt sıfatıyla hareket ederek, kanunda muayyen yaş hadleri arasında bulunan kimselerin ruhuna ahlâksızlık hissini aşılması ve onu fuhuş hayatına sürükleyecek olan her türlü tahrik edici hareketlerde bulunması demektir. Burada suç vasfını tayin emrinde gözönünde tutulacak en mühim husus; failin kasıt ve niyetidir. İşte bu kasıt, tatbikatta vukua gelecek olan hâdiselerin mahiyetine göre ve meselâ failin bizzat kendi şehvanî hislerini tatmin etmek gayesiyle bir küçüğü kendisiyle cinsî münasebette veya sair şehvî hareketlerde bulunmağa teşvik eylemesi ve bu husustaki icraî hareketlere de başlaması takdirinde suç, (fuhşa teşvik) olmaktan çıkıp, ya ırza geçmeğe teşebbüs veya ırz ve namusa tasaddî'yi mutazammın fiil ve hareket vasfını iktisab edebilir.

Fuhşa teşvik sözle, nasihat vermekle ve şehvî ihtiraslarını kamçılacak ve bunun neticesinde küçüğü fuhuş hayatına sürükleyecek olan resimler göstermek gibi fiil ve hareketlerle yapılabilir. Temyiz Mahkemesinin içtihamı da bu merkezdedir. (Fuhşa, teşvik suçunun teşekkülü için mağdur üzerinde başkasının şehvî hislerini tatmine âlet olmak fikir ve arzusunu uyandıracak şekilde manevî tesir ve telkinler yapmak, nasihatler vermek ve kendiliğinden mevcut olmıyan bu arzuyu uyandırmak lâzım geldiği) ne karar verilmiştir [*].

Kanun, suçun tekevvün edebilmesi için sadece küçüğün (fuhşa teşvik edilmesi) ni kâfi görmemiş (ve) edatı kullandıktan sonra(bunun, yani fuhşun yolunun kolaylaştırılması) unsurunun da bulunması lâzım gediğini ifade eylemiştir. Maddenin bu yazılış şeklinin, hâdiselere tatbik kabiliyetini güçleştireceği tabiidir.

Maddedeki bu sakatlık 1274 tarihli eski Ceza Kanunumuzun 1341 talihli kanunla değiştirilen 201 inci maddesinde de mevcut bulunmakta idi. Nitekim mezkûr madde aynen: (... fuhşa teşvik ve esbabı husulünü teshil) denilmektedir. Kanunumuzdaki bu hüküm başka memleket kanunlarında mevcut değildir. 1889 tarihli İtalyan Ceza Kanununun 346 ncı maddesinde: (... fuhşa veya baştan çıkmaya teşvik eder veya bu keyfiyetin husulünü kolaylaştırır...) ibaresi kullanılmıştır.

13/Nisan/1946 tarih ve 46/685 sayılı kanunla değiştirilen Fransız Ceza Kanunun 334 üncü maddesinin 1 inci bendinde: (her ne şekilde olursa olsun başkalarının fuhuş yapmasına yardım etmek, kolaylık gös-

* Temyiz Mahkemesi C. H. U. 13/11/1950, esas: 341, karar: 333).

termek veya himaye etmek veya fuhuş yaptırmak maksadiyle elde etmek) tâbiri kullanılarak (kolaylık göstermek) müstakil suç sayıldığı gibi, 1930 tarihli yeni İtalyan Ceza Kanununun 531 inci maddesinde (fuhuş veya baştan çıkmayı yalnız teshil etmiş ise 6 aydan 3 seneye kadar hapis ve 3 bin lireten 10 bin lirete kadar ağır para cezası hükmolunur) denilmek suretiyle, (teshil etme) keyfiyeti cezayı azaltıcı bir sebep olarak kabul edilmiştir.

Esasen 1274 tarihli Ceza Kanunumuzun mehzazını teşkil eden eski Fransız Ceza Kanununun 334 üncü maddesi: (itiyadı olarak, hangi cinsten bulunursa bulunsun 21 yaşından ufak küçükleri fuhşa yahut baştan çıkmaya tahrik ederek, bunu kolaylaştırarak yahut tergip ederek umumî adaba tecavüz eden kimse... cezalandırılır. Eğer fuhşa yahut baştan çıkmağa teşvik, bunu kolaylaştırmak yahut tergip etmek fiilleri baba, ana, vâsi, yahut mağdurlara nezaretle mükellef olan kimseler tarafından ika edilmiş ise, ceza ... arttırılır), hükmünü ihtiva etmektedir. Maddedeki (tahrik ederek) ibaresi ile (bunu kolaylaştırarak) kelimeleri arasındaki (virgül) ün, (veya) şeklinde anlaşılması icabetmektedir. Bu itibarla maddenin tatbikindeki müşkülâtı önlemek düşüncesiyle değiştirilmesi lüzumuna kani bulunuyoruz. Temyiz Mahkemesinin içtihadı; sadece teşvik unsurunun dahi suçun tekevvününe kâfi geleceği merkezindedir. Nitekim, kızı Fatma'yı fuhşa teşvikten maznun ... un TCK. nun 435/2 - 4 maddesi gereğince cezalandırılmasına dair mahallî mahkemece ittihaiz olunan hüküm, Temyiz Mahkemesi 4 üncü Ceza Dairesince: (oluşa ve Katmanın evli bulunmasına göre hareketin zina suçuna teşvikten ibaret olduğu ve zinadan açılmış bir dâva da bulunmadığı düşünülmeksizin yazılı madde ile «madde: 435/2-4» ceza verilmesinin yolsuz olduğu) ndan bahsile bozulmuş ve karara C. Başmüddeiumumiliğince; (oluşa ve şahitlerin açık bildirişlerine göre; maznunun, kızını menfaat mukabilinde bir kaç şahsa vererek fuhşa teşvik ettiği ve tatbik edilen maddenin anasını tamamen muhtevi bulunduğu kesin olarak tebellür ettiği halde, suçun zinaya teşvik mahiyetinde kabulünde isabet görülmediği) esbabı mucibesıyla itiraz edilmiş ve itiraznamede ileri sürülen sebepler Ceza Umumî Hey'etince yerinde görülerek, 4 üncü Ceza Dairesinin kararı ittifakla kaldırılmıştır [*] .

(Fuhşun yolunu kolaylaştırmak) tâbirinden, fuhşun icrasını mümkün kılan ve küçüğün kolaylıkla fuhuş hayatına atulmasını temin için lâzımgelen imkân ve fırsatları hazırlayan her türlü fiil ve hareketleri anlamak, icabeder. Bu hareketler tatbikatta muhtelif şekil ve suretlerle tezahür

* Temyiz Mahkemesi C. U. H. 3/1/1949, esas: 13/130, karar: 5.

edebilir. Fuhuş hayatına sürüklemek maksadiyle küçüğü yanına alarak erkeklerin bulunduğu toplantılara götürüp onlarla tanıştırmak, küçüğü herkesin dikkat nazarını celbedecek tarzda açık saçık giydirerek kahve, gazinolarda dolaştırmak, ona randevular temin ve sokakta gelip geçen erkeklere teklifte bulunmak gibi.

Burada suçun teşekkül edebilmesi için, bu hareketler neticesinde küçüğün fuhuş hayatına atılması, başka bir ifade ile fahişeliğin maddeten vukua gelmiş olmam veya gerek failin gerekse başkalarının şehevî hislerinin fiilen tatmin edilmiş bulunması şart değildir. Yine mağdurun kanunun tayin ettiği yaş hadleri arasında bulunması kâfi olup, küçüğün fuhuşla meluf olması da suçun tekevvününe mâni değildir.

2 — Bu fiillerin (yani fuhuşa teşvik ve bunun yolunu kolaylaştırmanın), küçüğün (kandırılması) suretiyle yapılması lâzımdır.

1274 tarihli eski Ceza Kanunumuzun 201 inci maddesinde: (idlâl ve iğfal ederek) tâbiri kullanılmıştı. Halbuki bu kanuna mehzaz olan Fransız Ceza Kanununun 334 üncü maddesinde suçun teşekkülü için sadece (teşvik veya tahrik, kolaylaştırmak) kâfi olup, (idlâl ve iğfal) unsuru aranmamıştır. 1889 tarihli İtalyan Ceza Kanununun 345 inci maddesinde de: (kandırma) keyfiyeti suçun unsuru olarak değil, fakat şiddet sebebi olarak tesbit edilmiş bulunmakta idi. Bu maddede (hile ve iğfal ile ika olunursa) ibaresi kullanılmıştır. 1930 tarihli yeni İtalyan Ceza Kanununun 530 ve 531 inci maddelerinde: (teşvik ve imale eden...) tabiri bulunup, (kandırma) kelimesi mevcut değildir. Fransız Ceza Kanununun 1946 tarihinde değişen 334 üncü maddesinin 4 üncü bendinde: (rızasıyla ve reşit dahi olsa bir kimseyi fuhuş yaptırmak maksadiyle (ayartmak), teşvik etmek ve sefahate sürüklemek) kelimeleri kullanılmıştır. Tatbikatta Temyiz Mahkemesinin muhtelif içtihatlarında (kandırmak) unsuru üzerinde ısrarla durulmakta olduğunu görmekteyiz. Ezcümle: (kandırıldığı yolunda iddiayı sükûta vardırان deliller gösterilmeden randevuculuktan ibaret hareketten dolayı 435 inci madde ile ceza verilmesinin yolsuzluğu) na [*] (Hâdisenin erkeğe kadın tedariki olmayıp, kadına erkek tedariki olması itibariyle, ancak 435 inci maddenin bahse konu olabileceği ve kandırma unsurunun bulunmaması itibariyle bu madde ile tecziyeye imkân olmadığı gözetilmeden ... mahkûmiyet kararı verilmesinin yolsuz bulunduğu) na [*] ve (... Sultan'a erkek tedariki maksadiyle hareket ettiğinin sübutu halinde ancak 435 inci maddenin bahse konu olabileceği-

* Temyiz Mahkemesi 4. C. D. 24/2/1949, esas: 1080, karar: 2844.

* Temyiz Mahkemesi 4. C. D. 27/1/1849 esas: 15108, karar: 1220.

nin ve bununla ceza tayini için de kadının kandırılmasının unsur bulunduğunun gözetilmemesinin yolsuz olduğu) na [*] karar verilmiştir.

Bütün bu izahattan sonra kanunumuzdaki (kandırarak) tâbiri üzerinde biraz durmak istiyoruz ve öyle zannediyoruz ki (kandırmak) keyfiyeti, fuhşa teşvik cürmünün zat ve mahiyetinde mündemiçtir. Fikrimize göre (kandırmak) tâbirinden; küçüğe içine sürükleneceği fuhuş hayatının kendisi için iyi ve hayırlı olacağı telkin edilmek suretiyle onun buna inandırılması ve fuhuş mesleği cazip bir şekilde gösterilip, rızasının istihsal edilmesi mânâsını anlamak lâzımdır. Bunu yapan failin, yani küçüğü fuhşa teşvik edecek olan şahsın, ona fuhşun kötülüklerinden bahsetmesine hiç bir suretle ihtimal verilemeyeceği gayet tabiidir.

Kanunumuza göre fuhşa teşvik cürmünün teşekkül edebilmesi için mağdurun rızasının bulunup bulunmamasının ehemmiyeti yoktur. Bu itibarla (rızası ile dahi olsa) kanunda tayin edilen yaş hadleri arasında bulunan bir küçüğün fuhşa teşvik ve yolunun kolaylaştırılması halinde suç teşekkül eder.

3 — Mağdurun 15 yaşını doldurmamış bulunması lâzımdır:

435 inci maddenin 1 inci fıkrasında yazılı suçun teşekkül edebilmesi için, mağdurun 15 yaşını bitirmemiş bir küçük olması gerekmektedir. Maddede fuhşa teşvik edilecek olan kimse için (bir küçüğü) ibaresi kullanıldığına göre; kanun vaznı cinsiyet ayırdı gözetmemiştir. Yani mağdurun kız veya erkek çocuğu olması, suçun teşekkülü bakımından haizi ehemmiyet değildir. Fuhşa teşvik fiili cürmî kasdın mevcudiyetini icabettiren suçlardandır. Bu itibarla failin mes'ul edilebilmesi için, fuhşa teşvik ettiği kimsenin yaşını bilmesi şarttır. Burada üzerinde durulması iktiza eden cihet; failin, mağdurun yaşı üzerinde aldanmış olması keyfiyetidir. Suçun kanunî unsurlarından birini, mağdurun 15 yaşını bitirmemiş bir küçük olması teşkil ettiğine göre; fail, mağduru meselâ 20 yaşında zannettiğini iddia etmişse mesele ne olacaktır?..

Bu mesele doktrinde bir hayli münakaşaları mucip olmuştur. Bir kısım müellifler suçun kanunî unsuruna taallük eden bilmeme ve yanılmanın, bazı hallerde suçu ortadan kaldıracığını ve hazan da suçun vasfım değiştireceğini ileri sürmüşlerdir. Diğer bir takım cezacılar ise; suçun esaslı unsuruna taallük eden bilmeme ve yanılma keyfiyetinin suç işlemek irade ve şuuru ortadan kaldıracığı için cezaî mes'uliyete müessir olduğunu, buna karşılık suçun fiili unsuruna taallük eden yanılma-

* Temyiz Mahkemesi 4. C. D. 16/3/1949, esas: 2967, karar: 4148.

nın, failin irade ve şuuruna tesir etmemesi sebebiyle cezaî mes'uliyeti bertaraf edemeyeceğini iddia etmişlerdir [*].

Temyiz Mahkemesi 4 üncü Ceza Dairesi, 12/1/1945 tarih ve esas: 558, karar: 521 sayılı ilâmında; reşit olmıyan kimseyi şehvet hissiyle alıkoymak suçlarından maznun, mağdurun yaşını bilmediğini iddia etmesi takdirinde, mağdurun zahirî halinin 18 yaşından fazla gösterip göstermediğinin ehli-vukuftan sorulmak suretiyle tesbiti gerektiğini içtihad etmiştir [*].

Profesör Sulhi Dönmezer'e göre; failin, mağdurun yaşını büyük zannetmiş bulunduğu hakkındaki mücerret iddiası, hâkimin, iddiayı nazara alarak keyfiyeti ehli-vukufa sevketmesini icabettirmez. Bir kere, hakim birçok hallerde bu ciheti - kendisi tayin edebilir. Diğer taraftan, esasen fail sadece mağdurun yaşında aldanmış bulunduğunu ifade ve iddia ederek mes'uliyetten kurtulamamalıdır. Gerçi fiil kasdî cürüm olması itibariyle suçun teşekkülü için failin, mağdurun yaşını bilmesi lâzımdır. Fakat fail mağdurun yaşını kat'î surette bilmemekle beraber, yaşın büyük olabileceğinden sadece şüphe etmiş bulunmasını dahi suçun teşekkülü için kâfi saymak lâzım gelir. Hatta bu gibi hallerde failin, mağdurun yaşını bildiğini mefruz telâkki eylemek ve failin aksini —yâni yaşını bilmediğini— isbat suretiyle mes'uliyetten kurtulabileceğini kabul etmek muvafıktır. İtalyan Temyiz Mahkemesi bir kararında; (maznun, mağdurun hakikî yaşında şüphe bile edilemeyeceğini isbat edemediği takdirde ki. mes'uliyetten kurtulabilmelidir. Yaşın bilindiği hususundaki karineyi bertaraf edebilmek için, küçüğün mücerret görünüşünden ve doğru olmıyan beyanından mütevellit bir hatayı değil, sanla veya hile neticesinde tahaddüs eden bir yanılmayı isbat etmek icabeder denilmektedir [*].

Sayın profesörün de işaret ettiği gibi, burada en doğru hal tarzı, 15 yaşını bitirmemiş olan bir küçüğün fuhşa teşvik edilmesi halinde mağdurun hakikî yaşının fail tarafından bilindiğini bir karine olarak farzeylemek, şayet maznun bunun aksini iddia ediyorsa, bu takdirde iddiasını isbat etmesi suretiyle mes'uliyetten kurtulması lâzım geleceğini kabul etmek icabeder diye düşünmekteyiz. Gerçekten maznun, sade-

* Sulhi Dönmezer. Mağdurun yaşının suçun kanunî unsurunu teşkil ettiği hallerde mağdurun yaşında hata. İstanbul, Hukuk Fakültesi Mecmuası 1954, elit: II sayı: 3 - 4.

* Bu içtihad da (II) no. da yazılı makaleden alınmıştır.

* Zikri geçen makaleye bakınız.

ce mağdurun yaşını takdirde yanıltmış bulunduğunu ve onu daha büyük yaşta zannettiğini iddia ederek mes'uliyetten kurtulamamalıdır.

Suçun teşekkül edebilmesi için mağdurun, kanunun tesbit ettiği yaş hadleri arasında bulunması kâfi olup, fuhuşla melûf olması maznun hakkında Türk Ceza Kanununun 438 inci maddesinin tatbikini icabettirmez. Çünkü mağdurun (fuhuş kendisine meslek edinen bir kadın olması) hali, sadece ırza geçme ve kadın kaçırma fiilleri hakkında bahis mevzuu olup, 438 inci madde ancak bu nev'i suçlarda kabili tatbiktir. Temyiz Mahkemesinin içtihadı da bu merkezdedir [*],

SUÇUN MANEVÎ UNSURU:

4 — Failde cürmî kast bulunmalıdır.

Bilindiği üzere suçun manevî unsuru olan kast; bir fiilin kanuna aykırı olduğunu bilerek ve neticesini istiyerek işlemek iradesidir. Böylece kast fiili işleme iradesi ile netice arasında manevî bir isnad rabitası olarak tezahür eylemektedir [*]. Bu umumî kasıttan başka, her işlenen suçta bir de hususî kast (saik) bulunur. Saik, faili suç işlemeye sevkeden his ve menfaati ifade eder.

Fuhşa teşvik cürmünde umumî kasd'ın, yani maznunda küçükleri fuhşa teşvik ve bunun yolunu kolaylaştırma hususundaki fiil ve hareketleri bilerek ve istiyerek yapmak iradesinin mevcudiyeti kâfi olup, saiki aramaya lüzum yoktur. Suçun teşekkülü için failin, herhangi bir menfaat kasdıyla hareket etmiş olması da şart değildir.

ŞİDDET SEBEPLERİ:

435 inci maddenin 1 inci fıkrasında yazılı suçun kanunî şiddet sebepleri aynı maddenin 2 nci fıkrasında tesbit edilmiş bulunmaktadır.

Bu fıkraya göre; (kandırmak keyfiyeti) küçüğün usulünden veya kardeşlerinden birisi veya evlâd edinenler tarafından veyahut veli veya vasisi, muallim veya mürebbisi yahut hizmetkârları veya nezaretleri altına verilen sair kimseler tarafından vaki olursa fail 3 seneden aşağı olmamak üzere ağır hapse mahkûm edilir).

Fıkradaki (kandırmak keyfiyeti) ibaresinden, birinci fıkra yazılı olduğu şekilde, (bir küçüğü kandırarak fuhşa teşvik etmek ve bunun yolunu kolaylaştırmak mânasını anlamak lâzımdır.

* Temyiz Mahkemesi 4. C. D. 12/4/1950, esas: 3813, karar: 3893

* Faruk Erem. Türk Ceza Hukuku.

Kanun, «usûl» sıfatını haiz olan kimsenin fûruu fuhşa teşvik etmesi halini cezayı ağırlatıcı sebep olarak tesbit etmiş bulunmaktadır. Ceza Kanununun 259 uncu maddesine göre; (akrabadan murad; karı koca ile usûl fûru ve kardeş ve kız kardeş ve amca ve dayı ve hala ve teyzelerle yeğenler ve bunlar derecesindeki sihri akrabadır). Malûm olduğu üzere Medenî Kanunda kan hısımlığı, tabii bir vakıa olan «doğum» esasına dayanır ve biri «usûl ve fûru hısımlığı», diğeri de «civar hısımlığı» olmak üzere 2 kısma ayrılır. Usûl fûru hısımlığı, biri diğerinin sulbünden gelenler arasında vücut bulan hısımlıktır [*]. Türk Ceza Kanununun 259 uncu maddesi (usûl, fûru) tâbirini umumî ve mutlak olarak kullandığına göre; kanun vâzının nesebi sahih ve gayrisahih şeklinde bir tefrik yapmak istemediği anlaşılmaktadır. Bu itibarla nesebi sahih olmayan usûl de 435 inci maddenin 2 nci fıkrasının şümulüne dahil bulunmak lâzımgelir.

Aynı sulbden gelmemekle beraber müşterek bir sulbde birleşenler arasında «civar hısımlığı» mevcuttur. Kardeşler, amcalar, teyzeler... gibi.

Kanun vâzını 435 inci maddenin ikinci fıkrasında; «civar hısımları» tâbiri kullanılmamış ve bunlardan sadece «kardeşler» zikredilmiştir. Kardeş tabiri; ana veya baba bir olan üvey kardeşlere de şâmindir.

Maddede «evlâd edinenler» tarafından fuhşa teşvik suçunun işlenmesi, ağırlatıcı sebep olarak kabul edilmiştir. Medenî hukuk bakımından evlâd edinme, iki kimse arasında farazî nesep rabitasına vücut veren ve tamamıyla medenî mahiyeti haiz olan hukukî bir muameledir. Evlâtılık mukavelesinin muteber olabilmesi için, kanunda tayin ve tesbit edilen şartlarına uygun şekilde yapılmış olması lâzımdır.

Veli veya vasi; Medenî Kanun hükümlerine göre veli veya vasi sıfatını haiz olanlar bu tâbirin şümulüne girerler.

Muallim ve mürebbi tâbirinden; resmî veya hususî bir müessesede genç neslin talim, terbiye ve yetiştirilmesi vazifesini üzerlerine almış olan kimseleri anlamak iktiza eder. Bundan başka herhangi bir tedris müessesesine bağlı olmaksızın bir küçüğü okutup yetiştirmek ve terbiye etmek için hususî surette tutulan kimse dahi bu tâbirin şümulüne girer. [*]

* Esat Arsebük. Medenî Hukuk, Aile Hukuku. Ankara, Huk. Fak. neşriyatı.

* Sulhi Dönmezer. Umumî âdab ve aile nizamı aleyhine cürümler. İstanbul, Hukuk Fakültesi neşriyatı.

Fıkradaki (hizmetkârlar) tâbirini geniş mânada anlamak ve yalnız küçüğün şahsının değil, onun mensup olduğu ailenin işlerini gören kimseleri de bu tâbirin şümulüne dahil etmek gerekir.

Bazı çocuklar veya akıl hastaları ile bedenî hastalıklara müptelâ olan kimseler hastahanelere, yatılı mekteplere, Islâh evleri veya prevantoryumlara gönderilirler. Bazı küçükler de kunduracı- marangoz veya terzi gibi meslek ve san'at erbabı kimseler yanma «çırak» olarak verilir, işte kanun vazı «nezaretleri altına verilen kimseler» ibaresiyle bunları kastetmiş olup, fuhşa teşvik fiilinin bu sıfatı haiz kimseler tarafından, nezaretleri altına tevdi edilen küçüklere karşı işlenmesi halinde cezanın arttırılması iktiza eder. [*]

B — 15 yaşını doldurmuş olup da, 21 yaşını bitirmemiş bulunan bir kimseyi kandırarak fuhşa teşvik etmek ve bunun yolunu kolaylaştırmak.

Kanunumuzun 435 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında: (Kandırmak keyfiyeti 15 yaşını doldurmuş olup da, 21 yaşını bitirmemiş ölen kimseler hakkında vukubulursa fail 6 aydan 2 seneye kadar hapsolunur ve 50 liradan 100 liraya kadar ağır para cezası alınır) denilmektedir.

Bu fıkradaki suçun kanunî unsurları, 1 inci fıkranın aynı olması sebebiyle tekrara lüzum görülmemiştir.

ŞİDDET SEBEPLERİ:

Fuhşa teşvik cürmünün bu ikinci şekline ait ağırlatıcı sebepler. 435 inci maddenin 4 üncü fıkrasında tesbit olunmuştur. Bu fıkra aynen; (kandırmak keyfiyeti bu maddenin ikinci fıkrasında gösterilen kimseler veya kocası tarafından işlenirse fail 2 seneden eksik olmamak üzere hapsolunur ve 100 liradan 500 liraya kadar ağır para cezası alınır) denmektedir. Fıkra «kocası» kelimesi 3038 sayılı kanunla 1936 senesinde ilâve edilmiştir.

«Koca» tâbirinden, mağdurun Medenî Kanun hükümlerine göre aralarında resmî evlilik bağı mevcut bulunan kimseyi anlamak lazımdır. Eğer fail ile mağdur arasında evlilik bağı kalkmış ise; bu takdime kocalık sıfatı bahis mevzuu olamaz. Ve tabiatıyla maznun hakkında bu fıkra hükmü tatbik edilemez. Fakat fail ile mağdur arasında boşanma dâvası devam etmekte ise veya ayrılık kararı verilmiş bulunuyorsa bu takdirde fail hakkında 4 üncü fıkranın tatbikine mani yoktur.

* Sulhi Dönmezer. (Bir evvelki notta adı geçen kitaba bakınız).

C — 21 yaşını doldurmuş olan kız ve kadınların koca veya usulü veya sıhrî usulü veya kardeşleri tarafından fuhşa teşvik edilmesi.

Fuhşa teşvik suçunun bu üçüncü şekli, 435 inci maddenin son fıkrasında şu şekilde ifadesini bulmuştur: (21 yaşını doldurmuş olan kız ve kadınları fuhşa teşvik eden koca veya usulü veya kardeşleri hakkında 6 aydan 2 seneye kadar hapis cezası hükmolunur).

Dikkat edilmiştir ki; kanun vazıı bahis mevzuu suçun bu üçüncü şeklinde, maddenin 1 inci fıkrasında yazılı «kandırmak» ve fuhşun yolunu kolaylaştırmak» unsurlarını aramamış ve sadece (fuhşa teşvik ederse) ibaresini kullanmıştır. Aynı zamanda cezalandırılacak olan kimseleri (koca), (usul), (sihrî usul) ve (kardeşler) olarak tahdiden tayin etmiştir.

Kanun vazıı fuhşa teşvik cürmünün bu şeklinde, fıkra tahdidi surette tatad olunan kimselerin, haiz bulundukları sıfat itibariyle, mağdurların bu kimseler tarafından kendilerine yapılacak olan telkin ve tesirlere mukavemet edemeyeceklerini mülâhaza ederek, (teşvik) in ancak bu şahıslardan sadır olması halinde haklarında ceza tertip etmiştir.

Buna göre suçun kanunî unsurlarını şu şekilde tahlil etmek mümkündür : ■

- 1) Fuhşa teşvik fiili bulunmalıdır.
- 2) Fuhşa teşvik edilen kimsenin 21 yaşını doldurmamış kız veya kadın olması ve,
- 3) Fuhşa teşvik fiilinin koca, usul; sıhrî usul veya kardeşler tarafından işlenmesi,
- 4) Failde cürmî kasdın bulunması lâzımdır.

Bu unsurlar yukarıda izah edildiği cihetle tekrarda fayda görülmemiştir.

b) FUHUŞ İÇİN ARACILIK CÜRMÜ

Fuhuş için aracılık cürmü 436 ncı maddede tesbit edilmiştir.

Suçun kanunî unsurların şu şekilde bir tahlile tâbi tutabiliriz:

- 1 — Mağdurun henüz 21 yaşını bitirmemiş bir bâkir veya kadın olması lâzımdır.
- 2 — Bu yaşta bulunan bir bâkir veya kadının iğfal veya tedarik veyahut sevk veya bir yerden diğer bir yere nakledilmesi icabeder.

3 — Faal tarafından hiç bir suretle cebir ve şiddet veya tehdit veya nüfuz icra edilmemiş bulunmalıdır.

Bunlar suçun maddî unsurlarıdır.

4 — İğfal veya tedarik yahut sevk veya bir yerden diğer bir yere nakletmek keyfiyetinin (fuhuş zımında) yapılması,* yâni failde başkasının şehvî arzularını tatmin maksadına müstenit (hususî bir kasd) ın mevcut bulunması lâzımdır.

Bu da suçun manevî unsurudur.

SUÇUN MADDÎ UNSURLARI:

1 — Mağdurun 21 yaşını bitirmemiş bir bakir ve kadın olması;

Fransız kanununda rüşd 21 yaş olarak tesbit edilmiş bulunduğundan kanun vâzımız rıza ile fuhuş için tavassut fiilinin tecziyesinde Fransız kanununa tab'an azamî yaş haddi olmak üzere 21 yaşını kabul etmiştir. Halbuki İsviçre kanunu bunu 18 yaş olarak tesbit etmiştir.

Maddede (bakir) veya (kadın) tâbirleri kullanıldığına göre, cinsiyet ayırdı gözetilmiştir. Bu itibarla (erkek çocuk) suçun mağduru olamayacaktır. Mağdurun, kanunun tesbit ettiği yaş hadleri arasında bulunması kâfi olup, fuhuşla me'lûf bir kimse olması suçun tekevvününe mâni değildir.

2 — Bu yaşta bulunan bir bakir veya kadının iğfal veya tedarik veyahut sevk veya bir yerden diğer bir yere nakledilmesi.

İğfal:

436 ncı maddenin 1 inci fıkrasındaki (iğfal) tâbirini, aynı maddenin 2 nci fıkrasını da okuduğumuz takdirde mânalandırmak biraz güçtür.

Gerçekten lügat mânasında iğfal, bir kimseyi gaflete düşürmek, kandırmak demektir. (iğfal) keyfiyeti maddenin 1 inci fıkrasında yazık (fuhuş için aracılık) cürmünün maddî unsurunu teşkil etmektedir. Halbuki aynı suçun şiddet sebeplerini teşkil eden 2 nci fıkra (bu fiiller) tâbirinden sonra (21 yaşını doldurmamayan bakir veya kadın hakkında iğfal veya cebir ve şiddet veya tehdit veya nüfuz icrasıyla...) ibaresi kullanılmıştır. Fıkradaki (bu fiiller) ibaresi ile, birinci fıkra tesbit ve işaret edilen (24 yaşını bitirmiyen bir kız veya kadını) fuhuş zımında iğfal, tedarik, sevk veya bir yerden diğer bir yere nakletmek) fiillerinin kastedildiği şüphesizdir. Bu itibarla maddenin bir fıkrasında yazılı olan

ve suçun kanunî unsurunu teşkil eden bir halin, aynı maddenin diğer fıkrasında ve aynı suçun ağırlatıcı sebebi olarak gösterilmiş olduğu gibi bir neticeye varmış bulunmaktayız. Binaenaleyh maddenin birinci fıkrasındaki (iğfal) tâbirinden, mağdurun fuhuş hayatına sürüklenmesi, doğru yoklan çevrilmesi mânasını anlamak daha doğru olur diye düşünmekteyiz. Temyiz Mahkemesi, içtihatlarında iğfalin, kandırmak mânasında anlaşılması gerektiğini tebarüz ettirmiştir. Nitekim (... Toplantıya mebdeinden müntehasına kadar vukubulan dâvet üzerine İçendi ihtiyariyle iştirak eden mağdur üzerinde maznunlar tarafından «kandırıcı» böyle bir tesir icra edildiğini kabule elverişli olan deliller izah ve bu unsur üzerinde hiç bir tahlil yapılmaksızın mahkûmiyet kararı verilmesinin yolsuz olduğu) na karar verilmiştir .[*]

Tedarik tâbiri ile kanun vazı; (fuhuş zımında) yani bir erkeğin şehevî hislerini tatmin gayesiyle kanunda muayyen yaş hadleri arasında bulunan bir kadın veya kızı ,o erkek için temin etmek keyfiyetini kasdetmek istemiştir.

Tedarikte en mühim unsur erkeğin şehevî ihtiraslarını tatmin etmek maksadının mevcudiyetidir. Bu itibarla (cinsî münasebette bulunmadan sırf oturak âleminde oynatılmak için kadın tedarikinin, cinsî muameleyi müstelzim bulunan fuhuş için kadın tedarik etmek suçunun unsurlarını ne suretle teşkil ettiğinin karar yerinde gösterilmemesinin yolsuz olduğu) na karar verilmiştir [*].

Sevk; kanunda tesbit edilen yaş hadleri arasında bulunan bir kız veya kadının fuhuş zımında yani başkalarının şehevî ihtiraslarını tatmin maksadiyle yalnız olarak bir yerden diğer bir yere gönderilmesi demektir.

Bir yerden diğer bir yere nakletmek; aracılık yapan kimsenin bir kadın veya kızı fuhuş zımında yanma alarak, beraberinde bir yerden diğer bir mahalle götürmesi demektir.

3 — Fail tarafından hiç bir suretle cebir ve şiddet veya tehdit veya nüfuz icra edilmemiş bulunmalıdır.

436 ncı maddede bu hal (rızasıyla olsa bile) tâbiri ile ifade edilmiştir. Fiilde bu unsurların bulunması halinde, aynı maddenin 2 nci fıkrasında yazdığı olduğu şekilde suçun ağırlatıcı sebepleri tahakkuk etmiş olur.

* Temyiz Mahkemesi C. U. H. 13/11/1950, esas: 341, karar: 333.

* Temyiz Mahkemesi 4. C. D. 6/4/1948, esas: 3914, karar: 4103.

4 — SUÇUN MANEVİ UNSURU

Failde hususî kasdın bulunması yani iğfal veya tedarik veya sevk veya bir yerden diğer bir yere naklin, (fuhuş zımında) diğer bir tâbirle başkalarının şehvi hislerinin tatmini maksadiyle yapılması lâzımdır.

Kanun vazın burada suçun teşekkül edebilmesi için umumî kasıttan ayrı olarak hususî kast aramaktadır. Bu itibarla bahis mevzuu (fuhuş için aracılık) cürmünün teşekkülü için failde, suçun kanuna aykırı olduğunu bilerek ve neticesini istiyerek işlemek iradesinden ibaret olan (umumî kast) la birlikte, aynı zamanda kanunda muayyen yaş hadleri arasında bulunan bir kadın veya kızın; iğfal, tedarik, sevk veya bir yerden diğer bir yere naklinin fuhuş zımında yapılmış olması şeklinde ifade edilen (hususî kast) ın da mevcudiyeti şarttır. Fakat suçun tekevvünü için başkalarının şehvî hislerinin bilfiil tatmin edilmiş bulunması şart olmayıp, bu fiillerin mezkûr şehvî arzuları tatmin maksadiyle yapılmış olmaları kâfidir.

ŞİDDET SEBEPLERİ:

Suçun şiddet sebepleri 436 ncı maddenin 2 nci fıkrasında şu şekilde tesbit olunmuştur: (Bu fiiller «yani fuhuş zımında bir bakiri veya bir kadını başkası için iğfal, tedarik, sevk veya bir yerden diğer bir yere nakil fiilleri», 21 yaşını doldurmayan bakir veya kadın hakkında iğfal veya cebir ve şiddet veya tehdit veya nüfuz icrasıyla yahut kardeş veya usul veya sıhrî usulden yahut koca veya veli veya vasi veya muallim veya mürebbi veya hizmetkârlar yahut nezareti altına verilen sair kimseler tarafından yapılırsa fail 2 seneden 5 seneye kadar hapsolunur).

Dikkat edilmiştir ki; suçun şiddet sebeplerinin bir kısmı failin sıfatına (usul, koca, kardeş vesaire...), bir kısmı da fiilin işlenir tarzına (cebir ve şiddet veya tehdit vesaire...) taâllük etmektedir.

Kanun vazın taşıdığı sıfat dolayısıyla suç faalinin mağdur üzerinde haiz olduğu nüfuz ve tesirle birlikte, suçun işleniş tarzını da dikkat nazarına almış ve bu halleri (fuhuş için aracılık) cürmünün şiddet sebebi olarak kabul etmiştir. Usul, koca, veli, vasi, muallim, mürebbi, hizmetkâr ve nezareti altına verilen sair kimselerin izahı yukarıda yapıldığı için tekrara lüzum görülmemiştir.

Maddedeki (iğfal) tâbirinden; fuhşa sevkedilecek olan mağdurun serbest iradesini tesir altında bırakmak ve bu suretle fiil ve hareketlerinin mahiyeti, iyi veya kötülüğü hakkında onu yanlış ve hatalı yola sü-

rüklemek için başvurul maddî manevî her türlü çâre ve hileli vasıtaları anlamak lâzımdır diye düşünmekteyiz.

Kanun vazıı (cebir) ve (şiddet) tâbirini aynı mânada kullanmış, fakat failin istimal edeceği vasıtaların neler olacağını göstermemiştir. Bu itibarla (cebir ve şiddet) tâbirinden, mağduru tazyik altında bırakıp failin arzusun uymağa zorlayacak olan her türlü cebir vasıtalarını anlamak lâzımdır. Fakat cebir ve şiddet ile (fuhşa teşvik) cürmü arasında bir illiyet ve sebebiyet rabıtası bulunmalıdır.

Kanunumuz (tehdit) in ne olduğunu tarif etmemiştir. Mahiyeti ve tatbik şekilleri dikkat nazarına alınarak tehdidi, arzusu veçhile hareket edip, fuhuş hayatına atılmadığı takdirde kendisinin veya yakınlarının daha büyük bir zarara uğrayacağı korkusunu mağdurun zihninde husule getirmek suretiyle onu fuhşa atılmak mecburiyetinde bırakmak şeklinde tarif edebiliriz.

Tehdit her türlü maddî ve manevî vasıtalarla yapılabilir. Cebir, şiddette olduğu gibi, burada da tehditle fuhşıyata sevk cürmü arasında bir sebebiyet alâkasının bulunması lâzımdır.

Kanunumuz gerek ırza geçme ve gerekse fuhşıyata tahrik cürümlerinden farklı olarak (fuhuş için aracılık) suçunda mutavassıtın mağdur üzerinde (nüfuz icrası suretiyle) onu fuhşa sevk etmesi halini de şiddet sebebi kabul etmiştir. Bu tabirle gerek memuriyet ve gerekse sair herhangi bir iş münasebeti dolayısıyla mağdur üzerinde nüfuz ve tesir sahibi olan kimseler kastedilmiştir.

c) KADIN TİCARETİ CÜRMÜ

Kadın ticareti cürmü Ceza Kanununun 436 ncı maddesinin 1 inci fıkrasının ikinci kısmında ifadesini bulmuştur. Bu fıkra göre; (cebir ve şiddet veya tehdit veya nüfuz icrası yahut hile ile 21 yaşını bitiren - bakir veya kadını başkası için iğfal veya tedarik veyahut sevk veya bir yerden diğer bir yere nakleden kimse 1 seneden 3 seneye kadar hapis ve 50 liradan 500 liraya kadar ağır para cezasıyla cezalandırılır).

Suçun kanunî unsurlarım şu şekilde tahlil edebiliriz:

- 1 — Mağdurun 21 yaşını bitirmiş bir kadın veya bâkir olması,
- 2 — Bu yaştaki bir bâkir veya kadının fuhuş zımında başkası için iğfal veya tedarik, sevk veya bir yerden başka bir yere nakledilmesi.

3 — Bu hareketlerin (yani iğfal, tedarik, sevk veya bir yerden diğer bir yere nakil fiillerinin) cebir ve şiddet veya tehdit yahut nüfuz icrası veya hile istimali suretiyle vukua getirilmesi lâzımdır.

Burada dikkat edilmesi icabeden nokta; kadın veya bâkirin, fail tarafından fuhuş hayatına sevkedileceğini idrak etmekle beraber, bu hususta istihsal edilen rızasının, cebir ve şiddet veya tehdit yahut nüfuz icrası veya hile istimali suretiyle ifsat edilmiş bulunmasıdır.

Maddede cebir şiddet veya tehditten ayrı olarak bir de (nüfuz icrası) ve (hile) tâbirleri kullanılmıştır. Hile tâbirinden; failin, fuhşa sevk etmek istediği mağdurdan hakikî maksadını gizliyerek onu kandırmak için başvurduğu bütün aldatıcı vasıta ve çareleri anlamak lâzımdır. (Nüfuz istimali) tabiri ile, mağdurun gerek ailevî ve gerekse işçilik vesaire gibi sebeplerle bağlı bulunduğu kimselerin, bu sıfatları itibarıyla onu tesir altında bırakarak, fuhuş hayatına sürüklenmek hususundaki rızasının istihsal edilmesi mânası ifade edilmek istenmiştir. Bunun için failin mağdur üzerinde ayrıca cebir ve şiddet kullanmasına veya onu tehdit etmesine lüzum yoktur. Mezkûr vasıtalar kullanılmaksızın da sadece bu nüfuzun suiistimal edilmesi suretiyle mağdurun fuhşa sevk edilmesi halinde, suçun kanunî unsurları tekevvün etmiş olur. Mağdura karşı kullanılan cebir ve şiddetin müstakil bir suç teşkil etmesi halinde, TCK. nun 78 inci maddesinin tatbiki gerekir.

4 — Failde hususî bir kasdın mevcut bulunması yani mağduru iğfal veya tedarik yahut sevk veya bir yerden diğer bir yere nakledilmesinin, başkasının şehvî hislerinin tatmini maksadiyle yapılmış olması lâzımdır.

HAZIRLIK HAREKETLERİNİN CEZALANDIRILMASI

Kanunumuzun 436 ncı maddesinin son fıkrasına nazaran; (bu fasla giren suçların ihzarî hareketlerini işleyenler, asıl suç için yazılı cezanın altında biri ile cezalandırılır).

Kanun, bu umumî hükmü koymuş olmakla, TCK. nun 435 ve 436 ncı maddelerinde yazılı (fuhşıyata tahrik), (fuhuş için aracılık) ve (kadın ticareti) cürümlerine ait hazırlık hareketlerini işleyenlerin cezalandırılacağını ifade etmek istemiştir.

Tarihçe bahsinde de izah edildiği veçhile; 1904 ve 1910 tarihli beynelmilel mukavelelerle, kadın ve çocuk ticareti suçlarına ait hazırlık hareketlerinin cezalandırılacaklarına dair hüküm bulunmadığından, bu noksan 1921 Cenevre Mukavelesinde tamamlanmıştır. Hazırlık hareketleri tâbiri ile kanun vazısı; fuhuş dellâllığı ile alelûmum fuhuş icrasını mümkün kılan her türlü fiil ve hareketleri kasdetmek istemiştir. Bu hareketler tatbikatta fuhuş için aracılık ve kadın ticareti cürümlerinin maddi unsurlarının tahakkuk ettirilmesi maksadiyle kadın ve çocuklar hakkında acentelere malûmat tedarik etmek, sahte nam altında kimsesiz kadın ve çocukları himaye müesseseleri kurarak, ele geçirdikleri çocukları buralara götürmek ve bu fiilleri kolaylaştırmak veya bunlara iştirak eylemek ekinde tecelli ve tezahür edebilirler.

TÜRK CEZA KANUNUNUN 6ncı MADDESİ

Türk Ceza Kanununun 6 ncı maddesine 8/Haziran/1933 tarih ve 2275 sayılı kanunla ilâve edilen son fıkrada: (Bir Türk veya yabancı, Türk Ceza Kanununun 8 inci babının 3 üncü faslındaki cürümleri yabancı memlekette işlerse, re'sen takibat yapılarak o fasılda yazılı maddelerle cezalandırılır.) denilmektedir. Bu maddeden anladığımız mâna şudur ki; bir Türk veya yabancı, 435 ve 436 ncı maddelerde yazılı (fuhşa teşvik, fuhuş için aracılık ve kadın ticareti) cürümlerini yabancı memlekette işlerse, bu fiiller işlendiği memleketin kanununa göre suç teşkil etmeseler dahi, suç faili Türkiye'de yakalandığı takdirde hakkında re'sen takibat yapılır.

Türk Ceza Kanununun 437 nci maddesi; (yukarıdaki fasıllarda tayin olunan cürümlerden dolayı mahkûm olan usul, kendilerine tecavüz olunan fûruun şahısları ve malları üzerinde kanunun bahşeylediği velâyet hakkını zayi ederler. Bu cürümlerden dolayı mahkûm olan vasiler de vasilikten çıkarılır) hükmünü koymuştur. Maddenin bu hükmü fuhşiyata tahrik, fuhuş için aracılık ve kadın ticareti cürümlerine de tatbik olunur.

İstifade edilen eserler:

- 1 — Majno şerhi.
- 2 — Türk Ceza Kanunu. Sadık Perinçek - Cahit Özden.
- 3 — Türk Ceza Kanunu. Cemal Köseoğlu.
- 4 — Tadillerden sonra Ceza Kanunumuz üzerinde bir inceleme. Fahrettin Karaoğlu Adliye Vekâleti neşriyatı.

- 5 — Türk Ceza Kanunu. Faruk Erem.
- 6 — Umumî âdab ve aile nizamı aleyhine cürümler. Sulhi Dönmezer. İstanbul Hukuk Fakültesi neşriyatı.
- 7 — Medenî Hukuk. Esat Arsebük. Ankara Hukuk Fakültesi neşriyatı.
- 8 — Mağdurun yaşının suçun kanunî unsurunu teşkil ettiği hallerde, mağdurun yaşında hata. Sulhi Dönmezer. İstanbul Hukuk Fakültesi neşriyatı. Kronik yazı. 1954, cilt: II, sayı: 3-4, sahife: 392 - 394.
- 9 — Türk İçtihadlar Külliyyatı.
- 10 — Son İçtihadlar Dergileri.
- 11 — Temyiz Kararları. Adliye Vekâleti neşriyatı.
- 12 — İnsan ticaretinin ve fuhşun istismarının men'i hakkındaki sözleşme. Zeki Meus Alsan. İnsan Hakları Dergisi. 1950/40.
- 13 — İçtimai dertlerden. H. Berksun. İdare Dergisi. 1946/178, sahife: 155.

YENİ İMAR KANUNU KARŞISINDA BÜYÜK ŞEHİRLERİMİZİN LÜZUMUNDAN FAZLA GENİŞLEMESİ VE DAĞILMASI MESELESİ

Yazan :

Cevat GERAY

Siyasal Bilgiler Fakültesi
Şehircilik Asistanı

I — GİRİŞ :

16/7/1956 tarihli Resmî Gazete’de yayınlanan ve yayın tarihinden itibaren altı ay sonra (yani 17/1/1957 de) yürürlüğe girecek olan 6785 sayılı Yeni «İmar Kanunu», memleketimizde hızlı bir safhaya giren şehircilik ve imar faaliyetleriyle ilgili birçok yeni hükümler getirmiş bulunuyor[*]. Belediyelerin imar plânı yaptırma mecburiyetleri; imar plân ve programlarının tatbiki sırasındaki istimlak, tevhid ve şüyulandırma yetkileri itibariyle yeni İmar Kanunumuz; yürürlükten kalkacak olan 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu’na nazaran bazı özellikler arz etmektedir.

İmar hududu dışında ifraza müsaade edilmemesi, imar görmüş olan yerlerdeki arsa sahiplerine imar plânına uygun inşaat yapma mecburiyeti tahmil olunması gibi arsa spekülasyonunu, dolayısıyla şehirlerin arsa pahalılığı yüzünden gittikçe yayılıp dağılmasını önleyici mahiyetteki hükümlerin, şehircilik bakımından taşıdığı önem büyüktür.

Bilhassa büyük şehirlerimizin lüzumundan fazla büyümesi ve yayılmasının; memleket şümul bir iskân ve şehircilik siyasetiyle, endüstrinin, nüfusun dağılışı ve bölgecilik meselesiyle çok yakın bir ilgisi vardır. Bununla beraber bu tarz bir yayılmayı imar plancılığı yönünden önleyecek kanunî tahdit ve tedbirlerin rolü küçümsenemez. Bu yayılma ve dağılmanın bilhassa arsa spekülasyonundan ileri geldiği düşünülürse, arsa spekülâtörlerinin faaliyetlerini tesirsiz bırakacak hükümler sevk edilmesi zarureti kendiliğinden ortaya çıkar. Son zamanlarda gazeteleri kaplayan «ucuz», «bedava», hattâ «°/c 300 tenzilatlı» arsa satışları reklâm-

* Cevat GERAY. «Şehircilik bakımından Yeni İmar Kanunu», İller ve Belediyeler Dergisi sayı: 131, 1956.

larının artmış olması, spekülâtörlerin, yürürlüğe girecek İmar Kanunu karşısında, son gayretleri olarak görülmektedir. Zira, bu yazıda açıklanacağı veçhile, kanunun yürürlüğe girmesiyle, —ki bu tarih yaklaşmıştır— bu durumun bir dereceye kadar son bulacağı anlaşılmaktadır.

Şehirlerimizin lüzumsuz yere genişleyip yayılması, beledi ve mahallî hizmetleri aksattığı, maliyetini arttırdığı cihetle hiç de arzuya şayan görülemez. Oysaki, bu husus belediye idarelerimizi mali bakımdan zor duruma sokmaktadır. Bu sebeple, yeni İmar Kanunumuzun getirdiği hükümler muvacehesinde, büyük şehirlerimizin gerektiğinden daha fazla büyümesini ve dağılmasını önlemek hususunda, belediyelerin ne gibi yetkileri haiz bulunduklarını, bunların müessiriyet derecelerini belirtmekte fayda mülâhaza etmekteyiz.

II — MEMLEKETİMİZDE ŞEHİRLEŞMENİN İSTİKAMETİ VE ŞEHİRLERİN BÜYÜMESİ:

Memleketimizde şehirleşme esas itibariyle çok şiddetli bir gidiş takip etmemektedir. Hele «köyden şehre akın» tabiriyle ifade edilecek had bir derecede şehre hücumdan bahsetmek doğru olmaz. Filhakika, 1927 ve 1955 sayımlarının mukayesesi bize, şehirlerde yaşayan nüfus [*] sayısının, genel nüfus içinde işgal ettiği nisbetin artmış bulunduğunu, fakat bu artışın oldukça tedricî olduğunu gösteriyor. Nitekim 1927 de genel nüfusun % 24,2 si şehirlerde yaşadığı halde halen nüfusumuzun % 28 i şehirlerde yaşamaktadır. 1927 ve 1955 yıllarında bu nisbet şehirlerin lehine olarak önemsiz bir değişmeyi, daha doğrusu bir şehirleşmeyi gösteriyor. Halbuki yabancı memleketlerde şehirli nüfusun memleketin bütün nüfusuna nisbeti çok değişiktir. Bizdekinin aksine bir durum göze çarpar. İsveç'te bu nisbet % 61, İngiltere'de % 80, Amerika Birleşik Devletlerinde % 48 ve İspanya'da % 49 civarındadır.[*].

Diğer bir müşahede bize, büyük şehirlerimizin sayılarının artışı yanında, büyük [*] şehirlerimizin içinde yaşayan nüfusun da hızlı bir tem-

* Burada «şehirli nüfus» tabiriyle, nüfusu ne olursa olsun vilâyet ve kaza merkezlerinde yaşayan nüfus kastedilmekte! . Zira İstatistik Umum Müdürlüğünce tanzim olunan istatistikler bu esasa dayanmaktadır.

* Doç. Şadım AREN, «Şehirleşme hareketleri» S. B. O. Dergisi, Cilt IV. sayı 1 - 4, sayfa 339, 1949.

* Esas itibariyle 100.000 den fazla nüfuslu şehirler «büyük şehir» grubuna dahil edilmektedir. Burada nüfusu 50.000 den yukarı olan şehirlerin incelenmesi daha uygun görülmüştür. Zira bu şehirler, Türkiye'deki şehirli nüfusun çok önemli bir kısmını (% 46 sim) teşkil etmektedir. (Şehir grupları hakkında bakınız: «Şehirlerimizin Nüfus Gelişmesi» E. Reuter. S. B. O. Dergisi cilt I, sayı 4, sayfa 780

poyla çoğaldığım gösteriyor. 1927 de 50 binden yukarı nüfuslu olan şehirlerimizin sayısı 5 idi. 1945 de bu rakam 10 a yükselmiş, 1950 de 11 i bulmuş ve 1955 de 17 ye balığ olmuştur. Hesaplamalarımıza göre, 1927 de nüfusu 50 binden yukarı olan büyük şehirlerde yaşayan nüfus, bütün şehirli nüfusun % 31 ini teşkil etmekteyken; bugün bu nisbet c/c 46 ya yükselmiştir. Keza, büyük şehirlerdeki nüfusun 22 yıl zarfında artış nisbeti (% 198); bütün şehirli nüfusun artış nisbeti (% 108) den çok fazladır. Bu rakamlar, köylü nüfus aleyhine çoğalan şehirli nüfusun, daha, ziyade büyük şehirlerde fazla artış gösterdiği, daha doğrusu âdeta büyük şehirlerde temerküz ettiği hususundaki görüşümüzü destekliyor.

Demek oluyor ki, Türkiye’de bugün şehirleşme, büyük şehirlerin daha fazla büyümesi istikametinde belirmektedir. Bu müşahede hakikaten sade nüfus bakımından değil, kapladığı, yerleştiği saha itibariyle de büyük şehirlerin daha fazla büyümesi, yayılması, hattâ lüzumundan fazla dağılmasıyla, çok ilgilidir.

III — BÜYÜMENİN TEVLİT ETTİĞİ SONUÇLAR:

Şehrin nüfusu çoğaldıkça, çeşitli âmme hizmetleri yönünden ihtiyaçları da artacaktır. Ehemmiyetli bir derecede artan nüfusun en mübrem ihtiyacı olarak mesken meselesi, doğmaktadır. Mevcut meskenlerdeki barınma kesafeti mayyen bir azaminin üstüne çıkamayacağına göre, halk, mesken ihtiyacını karşılamak üzere birtakım imkânlar araştırmak- daha doğrusu başının çaresine bakmak zorundadır. Bizde umumiyetle belediyeler ve âmme idareleri mesken siyaseti bakımından faal bir rol oynamadıklarından, bu gibi gelir seviyesi düşük kimseler, başını sokacak bir yuva bulmak için türlü gayrinizami yollara gitmektedirler. Şehir içindeki arsaların spekülasyon yüzünden çok pahalı olması, ucuz arsa bulamayanları çok defa şehrin uzak taraflarındaki, hattâ imar yahut belediye hududu dışındaki daha ucuz arsalarla doğru sevk etmektedir. Bunda spekülasyoncuların türlü cazip reklâmlarının da büyük tesiri vardır. Başkasının arsası üzerine sahibinin rızası olmadan kaçak olarak yapılan gecekondular ve bunlardan müteşekkil mahaller gittikçe büyük şehirlerimizi kaplıyor. Gecekondular ve şehirlerin imar hududu dışında yapılan inşaat; büyük şehirlerimizin daha fazla dağılmasına âmil oluyor.

Büyük şehirlerin daha fazla yayılması (sıhhat, emniyet ve estetik bakımdan arzettiği çirkin manzara yanında) belediyeleri birçok bakımlardan müşkül duruma sokmaktadır. Âmme hizmetlerini belde sâkinlerinin meskenine kadar götürmek mecburiyeti- belediye su, yol, elektrik, havagazı gibi hizmetler için büyük tesis masrafları yapmağa zorlu-

yor. Bu halde hizmetin maliyeti yükselecek; üstelik belediye masraflarından her hemşehriye isabet eden miktar anormal derecede artacaktır. Bunun belediyelere ve fertlere yükleyeceği külfet küçümsenemez. Sadece nüfus artışından mütevellit ihtiyaçları bile karşılayamayan belediyelerimizin çok uzak semtlere kadar bu hizmetleri götürebilmesi imkânsız gibidir.

Uzak semtlerden sabahlan iş yerlerine gidip, akşam yine ikametgâhlara dönmek zarureti aile bütçelerine bir takım yol masrafları tahmil etmekle kalmıyor, aynı zamanda şehrin trafik şebekesinin, bilhassa muayyen saatlerde pek sıkışık duruma düşmesine, adeta felce uğramasına sebep oluyor. O halde şehirlerin (şehrin içinde, merkezinde inşaata elverişli arsalar bomboş dururken) böyle anormal bir şekilde yayılıp, dağınık bir hal alması arzuya şayan değildir. Bu konu, şehircilerin önemle üzerinde durdukları bir meseledir.

IV — 6785 SAYILI İMAR KANUNUNUN GETİRDİĞİ YENİ HÜKÜMLER:

Yeni kabul edilen 6785 sayılı «İmar Kanunu», şehir imâr plânlarının tatbikatiyle ilgili olarak, şehirlerin lüzumsuz vere dağılmasını önleyebilecek bazı hükümler getirmiş bulunuyor. 17/1/1957 tarihinden İtibaren yürürlüğe- girecek olan bu kanun hükümlerine göre; imar hududu dışında kalan arazinin ifrazı, Belediye' Meclislerinin kararına ve Nafia Vekâletinin tasdikine bağlı tutulmuştur (madde 38). Böylece spekülâtörlerin cazip ilânlarının sonu gelebileceğini ümit ediyoruz.

İmar hududu dışında kalan gayrimenkullerin imar hududu içine alınması için imar ve parsellâsyon plânlarının Belediye Meclisince kabulünden sonra Nafia Vekâletince tasdik edilmesi lâzımdır. Bu takdirde dahi ifrazı yapılacak gayrimenkullerin sahipleri, yol ve lâğımları plâna göre inşa etmedikçe, bu ifrazlar- tapuya tescil edilemeyeceği gibi, belediyece de inşaata müsaade olunmayacaktır (madde 20).

Keza, imar hududu dahilinde olmakla beraber beldenin müstakbel gelişmesine tahsis edilmiş, fakat parsellâsyon plânları yapılmamış olan sahalarda parsellâsyon plânları yapıp tasdik edilmedikçe, plâna göre yolu ve lâğını yapılmadıkça, inşaata izin verilmeyecektir. Buralarda ancak ufak tamirlere müsaade olunacaktır (madde 35). Bunlar şehrin birdenbire yayılmasını engelliycek birtakım kayıtlardır. Kanun, 49 uncu maddesiyle iskân hududu dışında kalan arazide yapı yapılmasını yasak etmektedir. Ancak bu gibi yerlerde, ziraat, eğlence yerleri, sayfiye evleri, turizm vesair hususî maksatlı işlere ait bina ve tesislerin yapılma-

sına izin verilebileceği tasrih edilmiştir. Nihayet; belediye hudutlarına komşu olan ve beldenin müstakbel inkişafı bakımından lüzumlu görülen yerlerde, belediyenin teklifiyle İl İdare Kurulunun kararı ve Nafia Vekâletinin tasdiki üzerine, İmar Kanununun hükümlerinin tatbikine cevaz verilmiş olması, bu konuda oldukça müessir bir tedbir olarak görülmektedir.

İmar Kanununun 48 inci maddesi, arsa spekülasyonunu önlemek, dolayısıyla şehirlerin yayılmasına âmil olan başlıca faktörün tesirini azaltmak hususunda ileri bir zihniyet ifade ediyor. Bu hükme göre, imar plânı dahilindeki belediye tesis ve hizmetleri tamamlanmış, imar görmüş olan yerlerde 10 yıldanberi boş duran arazi ve arsalar; yıkılmış, iskâna elverişsiz haldeki gayrimenkullerin sahiplerine buralarda «İmar plânına uygun inşaat yapma mecburiyeti» tahmil edilecektir. Tapu sicilline işlenecek olan bu şart yeni malike karşı da hüküm ifade edecektir. Beş yıl içinde plâna uygun inşaat yapılmadığı takdirde gayrimenkul istimlak olunacaktır. Bu hükmün de bir dereceye kadar şehirlerin dağılmasına engel olabileceği aşikârdır.

V — SONUÇ:

İmar Kanunumuzun koyduğu bu kayıtların şehirlerimizin muvazenesiz gelişmelerine tamamen engel olabileceği beklenemez. Bu hükümler, ancak şumullü bir şehircilik ve iskân siyasetiyle tamamlandığı derecede müessir, olabilir. Şumullü bir şehircilik politikası, memleketteki bütün inşaat ve imar faaliyetinin millî bir yerleşme politikasını gerçekleştirecek şekilde, muayyen plân- proje ve programlara uygun bir tarzda cereyanını tanzim ve kontrol gayesini hedef tutar [*]. Bu takdirde şehirlerimizin anormal genişlemelerini önlemek için nüfusun memleket içinde muvazeneli bir şekilde yayılmasını sağlamak gerekir. Bunun endüstrinin dağılışıyla büyük ilgisi vardır. İşin bir cephesi, büyük şehirlere lüzumundan' fazla nüfus terakümü ve temerküzünü kontrol altına almaktır. Meselenin ikinci cephesi, spekülasyonun önlenmesidir. Bu bakımdan «inşa mecburiyeti» yanında boş arsalarından fazla vergi alınması, arsa Katlarının dondurulması, istimlak bedellerinin daha realist ölçülere göre takdiri gibi tedbirler de mülâhaza edilmelidir. Maamafih yukarıdaki tedbirler de kâfi değildir. Mesken ve medenî yaşayış probleminin halli için, modern şehirciliğin ulaştığı yeni merhalelerden, tecrübelerden istifade etmek şarttır. Burada, büyük şehirlerin kabaran nüfusunu barındıracak

* Prof. Fehmi YAVUZ. «Şehirciliğimizin, bugünkü durumu» makale, «İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları» sayfa 18, 1955

yeni mahalleler, peyk şehirler teşkil hususu da derpiş edilmelidir. Bilhassa İngilizlerin, halkın, büyük şehirler civarında küçük iskân üniteleri teşkil eden yeni şehirlere (New Towns) yerleştirilmesi cereyanı, bizim şehirciliğimiz için de çok manidardır [*] Memleketimizde bu konuda yapılmış bir tecrübeyi zikretmek istiyoruz. Ankara'da kurulan «Yenimahalle», bilhassa mesken siyasetimiz bakımından oldukça ileri bir adım teşkil ediyor. Ucuz arsa, ucuz mesken kredisi ve inşa mecburiyeti gibi tedbirlerle kısa zamanda Ankara'nın hemen birkaç kilometre yakınında yepyeni bir iskân bölgesi kurulmuş bulunuyor. Başlangıçta 5.000 ailenin barınabileceği 2.000 mesken kurulması kararlaştırılan Yenimahalle, bütün tahminlerin üstünde olarak bugün içinde en az 30.000 kişiyi barındırmaktadır. Yeni mahallenin arzettiği önemli meselelerin başında trafik konusu geliyor. Zira Yenimahalle, İktisadî, ticarî ve kültürel tesisleriyle bir bütün teşkil etmediğinden, aynı saatlerde, halkın büyük kısmı sabahları Ankara'ya gidiyor, akşam geri dönüyor. Halbuki İngilizlerin yeni şehirler kurma cereyanı, daha ziyade İktisadî ve sanayi tesislerle yeni gelişen bu iskân birliklerindeki halkın çalışma yerlerini yine kendi küçük şehirlerinde temin esasına dayanmaktadır [**].

Bugünkü durumuyla Yenimahalle- büyük bir nüfus kitlesi için bir nev'i büyük «yatakhane» olmaktan ileri gidememiştir. Yenimahalle tatbikatından edindiğimiz tecrübelerden istifade ederek büyük şehirlerimizin anormal dağılışına bir düzen vermemiz mümkündür.

* Prof. Fehmi YAVUZ, «Lessons for Less Developed Lands», başlıklı makale. Town and Country Planning». Cilt: XXIV. Sayı 141, sayfa 89.

** [**] Yeni şehirler cereyanı hakkında fazla bilgi için bak. «Gooffery D. M. Block». «The Spread of Towns», 1954, London.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE COUNTY İDARELERİNDE YAPILAN YENİLEŞTİRME HAREKETLERİ

Yazan :
Tekin GÜRZÜMAK
Avukat

Amerika Birleşik Devletleri'nde, mahallî devletlerden sonra, en büyük mahallî teşekkül olarak idare mekanizması içerisinde mühim bir yer işgal eden County idareleri ⁽¹⁾, uzun zamandanberi birçok tenkidlere uğramıştır. County'lerin İdarî bakımdan bazı aksaklıklara düşer olduğu ve fonksiyonlarının lâyıkiyle yapılmadığı noktasından hareket eden tenkidler, son zamanlarda bu mahallî birliklerde yeni bazı idare sistemlerinin tatbikine yol açmıştır. Ancak bu yeni idare sistemlerinin, Amerika Birleşik Devletlerindeki mahallî idarelerin bariz vasfı olan siyasî - ademi merkezîyet karakterine hiçbir surette halel getirmedigini, bilâkis daha fazla geliştirdiğini belirtmek lâzımdır. Filhakika biraz sonra, izah edeceğimiz idare sistemleri Birleşik Devletlerin esaslarını teşkil eden temel prensiplere muvazi olarak County İdarelerinin daha sağlam ve demokratik bir bünyeye sahip kılınmasına vesile olmuşlardır.

County idarelerindeki yenileştirme hareketleri hakkındaki izahlarımızı iki bölüm altında yapacak- evvelâ mevcut idarelerin arzettikleri noksanlıkları sonra da yeni idareleri gözden geçireceğiz.

Birinci bölüm

COUNTY İDARELERİNİN ARZETTİĞİ NOKSANLIKLAR VE BUNLARIN ORTADAN KALDIRILMASI YOLUNDA YAPILAN ÇALIŞMALAR

I — County İdarelerinin arzettiği noksanlıklar :

Bütün Amerika Birleşik Devletlerindeki County'lerin birbirine benzer İdarî organizasyonlara sahip bulunduklarını ifade etmek imkânsızdır.

¹ GÜRZUMAR, Tekin: «Amerika Birleşik Devletlerinde Mahallî İdareler», İdare Dergisi, sayı 237, sayfa 57 - 99 daki County İdareleri başlıklı bölüme bakınız.

Çünkü bir bakıma siyasi ademi merkeziyet sisteminin neticesi olarak, her devletin kendine mahsus birtakım, idare sistemleri meydana getirdiği ⁽²⁾ County'lerin 47 devlette de ⁽³⁾ ayrı ayrı hususiyetler arzettiği bir vakıdır. Bu bakımdan sadece umumî olarak County İdaresi hakkında bazı şeyler söylemek mümkündür:

Ekseri devletlerde County'lerde bölge idaresinden mes'ul ve salahiyetleri anayasalar tarafından çizilmiş bir Meclis halk tarafından seçilen ve çeşitli faaliyetlerin idaresini deruhte eden memurlar County İdaresini vücuda getirirler ⁽⁴⁾. Fakat bunların seçim tarzı, mes'uliyetleri, vazife ve salahiyetleri her tarafta başkadır. Pek azında teşriî, icraî ve kazaî salahiyetler tam olarak ayrılabilmiştir. Hemen hemen hiç birinde bölgenin baş idarecisi durumunda olan ve city veya town'ların « mayor » larına tekabül eden bir mes'ul « baş » bulunmadığı gibi ⁽⁵⁾, çeşitli İdarî fonksiyonları ifa eden memurların sayılan bazı County'lerde yüksek rakamlara baliğ olur. Mes'uliyet bunlar arasında dağılmış vaziyettedir. Her nekad memurların büyük bir kısmı kendilerini tayin eden (x) Meclis'e karşı mes'ul durumda bulunmaktaysalar da bu, bölge işlerinin lâıkiyle tedvirinde müessir olamamaktadır ⁽⁶⁾.

County İdarelerinin bozuk tarafları Amerikalı hukukçu Fairlie tarafından şu suretle hülâsa edilmiştir:

«Devlet anayasa ve kanunlarında yeknesak ihtiyaçların, değişen şartlar nazarı itibara alınmaksızın tafsilâtı olarak sayılmaları, muayyen bir hükümet şeklinin olmaması, devletlerin çoğunda seçilen memurlar hakkında uzun bir listenin mevcudiyeti, İdarî sorumluluğun bir şahısta toplanması teşebbüsünün yapılmaması ve nihayet County işlerinin idaresinde memnuniyet verici iş ve malî metodların kullanılmaması...» ⁽⁷⁾.

² FAİRLİE, A. J. «County Government İn United States» («Encyclopaedia Of The Social Sciences» V. 3 - 4, P. 504), SMİTH, T. Lynn, «The Sociology Of Rural Life» p: 489.

³ Rhode İsland'da County yerine «Parishes» ler bulunur.

⁴ MAC DONALD, Austin, F., «American State Government And Organization» P. 301 New-York 1948.

⁵ SMİTH, T. Lynn, a. g. e. p. 489

(x) County memurlarının bir kısmı Meclis, bir kısmı da halk tarafından seçilir.

⁶ Mc DONALD, a. g. e. p. 301

⁷ FAİRLİE, a. g. m. p. 508

Amerikalı hukukçuların ekserisi County'leri «Amerikan hükümet mekanizmasının en karanlık ve karışık bölgeleri» olarak vasıflandırmışlar ⁽⁸⁾ ve daha modern ve müessir bir hale koymak için bu idarelerin baştan aşağı yeniden gözden geçirilmesi fikri etrafında birleşmişlerdir. Prof. Ray ve Ogg 1951 de yayınladıkları «Introduction To American Government» isimli eserlerinde «... Umumiyetle County'lerin, birçok şehir ve devletlerde daha verimli idare mekanizmaları vücuda getirmek için yapılan reform hareketlerinden istifade ettirilmediğini, hiç bir devletin tatmin edici bir idare sistemi kuramadığını ve her tarafta sıkıntı verici hükümet mekanizması ve modası geçmiş iş metodlarında ısrar edildiğini ve dağılmış salâhiyet ve mes'uliyet esasının cari bulunduğunu...» ifade etmişlerdir ⁽⁹⁾.

Muhtelif zamanlarda yayınlanan resmî veya gayiresmî raporlarda da hemen hemen aynı noktalar üzerinde durulmuştur. Meselâ 1928 de New-York Bureau Of Municipal Resarch tarafından Virginia'daki County Hükümetleri üzerine hazırlanan raporda «... Virginia County Hükümetleri üzerinde yapılan incelemelerde, bütün County'lerdeki mevcut idarelerin dağınık, rabitasız ve gayrimesul olduğu neticesine vardık... Mevcut County'ler mes'ul bir başa sahip değildirler... İdarî salâhiyetler çeşitli kimseler tarafından alınmıştır. County seçmenleri bölge idaresinin kararlaştırılmasında çok az salâhiyete sahiptirler...» denilmektedir ⁽¹⁰⁾. Kısa bir zaman önce «National Municipal Review» de yayınlanan bir rapor da aynı noktalara temas etmiştir ⁽¹¹⁾.

Görüldüğü gibi yapılan tenkidlerin hepsi County'lerin mes'ul bir idareciye sahip olmaması noktasında müsterektir. Hakikaten County idarelerinin en esaslı noksanı, mes'uliyeti tamamiyle uhdesinde toplamış bir icra, organının bulunmamasıdır. Vali, başkan v. s. gibi baş icra organı mevcut değildir ve hiçbir County memurunun kendi vazifesinin dışında bir salâhiyeti yoktur ⁽¹²⁾. Bunlar malî bakımdan tamamiyle County Meclisine bağlı ve onun çizdiği sınırlar dahilinde hareket etmek mecburiyetindedirler. Diğer taraftan Meclis de bir bütün olarak, tam bir icra

⁸ McDonald, a. g. e. p. 293.

⁹ FAIRLIE, a. g. e. p. 508

¹⁰ «New-York Bureau Of Municipal Resarch» tarafından hazırlanan Virginiada County hükümeti üzerine rapor», RICHMOND, 1928, p. 5 - 6, SMITH a. g. c. p. 489 naklen.

¹¹ McDONALD, a. g. e. p. 293 de bu makale mevcuttur.

¹² Mc. DONALD a. g. e. p. 302

organı gibi faaliyette bulunmak bakımından yetersiz hattâ (kuvvetler ayrılığı prensibine göre) elverişsizdir ⁽¹³⁾.

II — County idarelerini islâh gayesiyle ileri sürülen teklifler:

Yapılan tenkidlerin tabii neticesi, uzun zamandanberi County'ler için bir takım yeni plânların ve bazı tavsiye ve tekliflerin ortaya atılması şeklinde tezahür etmiştir. Bunları birkaç grup içerisinde toplamak mümkündür:

1 — County idarelerini, çeşitli county'lerin ihtiyaçlarına cevap verecek hale getirmek,

2 — Küçültmek suretiyle County Meclisinin hacmini daraltmak,

3 — Bazı County memuriyetlerini ilga ederek diğer bir kısmını kuvvetlendirmek, bazı memurları tâyinle iş basma getirmek ve müddetini uzatmak,

4 — Tam bir County icra organını inkişaf ettirmek ve icrai fonksiyonları bunda toplamak,

5 — County mâliyesini tamamiyle revizyona tabi tutmak, ücret ödeme sistemini, mahdut ücretliler lehine değiştirmek,

6 — County işlerini merkezileştirmek ve bazılarını devlete devretmek ⁽¹⁴⁾.

İkinci Bölüm

COUNTY İDARELERİNDE TATBİKİNE BAŞLANILAN YENİ PLÂNLAR

İleri sürülen tekliflere muvazi olarak şartları islâh etmek gayesiyle muhtelif usullere dayanan tedbirler alınmıştır. Bir taraftan devlet mü-

¹³ Mc. DONALD, a. g. e. p. 302.

¹⁴ HELEN, M. Recca, «County Government» Washington 1932. p: 50 «Pro- ceedings The Conferance For Better County Government İn The New-York State» H. S. Gilbertson, 1914, p. 3 - 4, WAGE, W. P. «County Government And Administration İn North Carolina» p. 393 - 423, Chapel Hill, 1928, SMİTH, a. g. e. p. 491 den naklen.

essese ve faaliyetlerinin artırılmasına doğru bir temayül belirmiş⁽¹⁵⁾, diğer taraftan mahallî metotlarda daha büyük bir çeşitlilik temini için de muhtelif yollara başvurulmuştur. Bu arada California ve Maryland’ da County’lerin muhtariyetini temine matuf anayasa hükümleri, bir kısmında da yeni seçim kanunları vaz’ı cihetine gidilmiştir⁽¹⁶⁾.

County hükümetlerinin giriftlik ve güçlüklerinin, küçük county’lerin birleştirilmeleri yoluyla azaltılabileceği ileri sürülmüş ve birkaç devlet bu yolda bazı kanunlar hazırlamışlardır⁽¹⁷⁾. Şehir ve County hükümetlerinin büyük şehir bölgelerinde daha büyük birlikler teşkil etmek üzere birleştirilmesi ve bölgeyi hükümetlerin kurulmasına matuf teklifler de aynı istikameti takip eden diğer tedbirler arasında sayılabilir⁽¹⁸⁾.

Yukarıda kısaca hülâsa olunan tedbirlerin mühim bir kısmı tek olarak County’lerde istenilen idareyi tam manasiyle tesise kifayet edecek mahiyette olmadıklarından, bütün County’lerce tatbik mevkiine konmak imkânlarını bulamamışlar sadece münferit bazı hareketlere vesile olmuşlardır. Yalnız mes’ul bir icra organının geliştirilmesi yolundaki istekler, bu tip İdarî mekanizmaya sahip diğer mahallî teşekküllerin içinde bulundukları durumlar ve ulaştıkları müsbet neticeler de nazarı itibare alınarak, birçok yerlerde şuurlu bir hareketin doğmasına vücut vermiştir. Bunun neticesi olarak muhtelif County’lerde yeni birtakım İdarî sistemler kurulmak suretiyle mühim adımlar atılmıştır. Bu County’lerdeki yeni organizasyonların birçok tenkidleri karşılar mahiyette olması, bunların bütün A. B. D. içerisinde alâka ile karşılanması neticesini doğurmuştur.

County idarelerinde tatbikine başlanan plânları dört gurup altında mütalea edeceğiz:

- 1 — Mevcut sistemi daha verimli bir hale koymak,
- 2 — County Başkanlık Şekli (The County President Formy),
- 3 — County icra Organları Plânı (The County Executives Plân),
- 4 — Manager Plânı. (The County Manager Plân).

¹⁵ Bu devlet faaliyeti ve müesseseleri için şu misaller zikredilebilir : County’ler dahilinde inşa edilen devlet hastahaneleri, devlet yolları, devlet polis teşkilâtı ve vergi v. s. malî işlerde devlet tarafından yapılan murakabe. County’lerde devlet müdahalesinin artmasını isteyen bazı kimseler, bu hareketin County’leri yok etmeğe kadar ileri götürülmesini tavsiye etmişlerdir. FAİRLİE, a. g. e. p. 504.

¹⁶ FAİRLİE, a. g. m. p. 507.

¹⁷ Bu yolda ilk adım Tennessee eyaletinde atılmıştır. Ancak bu plâna karşı temayül azdır.

¹⁸ FAİRLİE, a. g. m. p. 508.

I — Mevcut sistemli daha verimli bir hale koymak:

Bu sistem daha ziyade County İdarelerinin hali hazır idari organizasyonlarını değiştirmemek arzusunda olan muhafazakâr bir görüşün neticesinde ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan, bu şekilde hareketin County İdarelerinde yapılacak ıslâhat hareketlerinde ilk adım ve imkân olabileceği, yeni sistemlere gitmekten, elde mevcut sistemi daha iyi işler bir vaziyete koymak suretiyle alışlagelmiş şeklin birdenbire değiştirilmesiyle ortaya çıkabilecek durumların önlenebileceği fikri de bu yolda bir hareketin öncüsü olmuştur.

Bu plânın esasları şu şekilde hülâsa edilebilir:

«... İlk imkân mekanizmayı aşağı yukarı olduğu gibi bırakmak ve ıslâh teşebbüsünü şu iki noktada toplamaktır:

a) Daha iyi kalitede County memurları temin etmek, .

b) Cemiyette County Hükûmetine karşı daha faal ve anlayışlı bir alâka uyandırmak... (19).

Plâna göre yukarıdaki esaslara tamamen riayet olunduğu takdirde County idarelerinin düzenli bir hale getirilmesi mümkündür. Bu duruma göre yapılacak ilk iş County memurlarının seçiliş şekillerinin değiştirilmesi olmalıdır (20). Bundan başka belli başlı County memurluklarına getirilecek kimselerde bazı vasıflar aranması ve bu suretle İdarî işlerden anlayan kimselerin vazife başına getirilmesi, bunu temin için de secim kanunlarının tadil edilmesi lâzımdır (21).

Mevcut sistemin ıslahı plânı ilk defa Delaware'de New Castle County'de tatbik olunmuş ve bazı iyi neticeler alınmıştır (22). Bununla beraber plânın tamamıyla matluba muvafık olduğu ve County'leri içinde bulunduğu durumdan kurtaracağı söylenemez. Çünkü sadece kanunlarda yapılacak bir iki değişiklik, halkın bölge idaresine olan alâkasını arttıramayacağı gibi, istenilen kalitede şahısların iş başına gelebilmesini de sağlayamayacaktır. Diğer taraftan plân, County'lerin en büyük eksikliklerini, mes'ul icra organının yokluğu meselesini de halletmemektedir. Bu sayılan sebep dolayısıyla, plânın uyandırdığı alâka fazla olmamış sadece bir iki County'de tatbik sahası bulabilmiştir.

¹⁹ GRAVES - SİKES, «American State Government» P. 770, Boston 1953

²⁰ FAİRLİE, a. g. e. p. 507.

²¹ GRAVES - SİKES, a. g. e. p. 770.

²² GRAVES - SİKES, a. g. e. p. 770.

II — County Başkanlık Şekli (The County President Formy) ⁽²³⁾ :

County başkanlık şekli, daha aşağıda izah edeceğimiz County Manager sistemi ile, mevcut İdarî organizasyon arasında bir kademe teşkil eden bir sistem olarak gelişmektedir. Filhakika bunu, manager plânının temel prensiplerini anlamayanlar yahut anlamakla beraber eski ile yeni arasındaki hoşnutsuzluğa işaret eden müvesves kimseler için meydana getirilen melez bir organizasyon olarak vasıflandıranlar çıkmıştır ⁽²⁴⁾.

County başkanlık şekli, County'lerdeki mes'ul icra organı eksikliğine kısmen cevap verebilecek mahiyette bir idare mekanizması ihtiva eder. Bu plân daha ziyade mahalli devletlerdeki idare sisteminin ufak bir modelini County'lerde vücuda getirmektedir.

County idarecindeki lüzumlu memurlar aynen muhafaza olunmuştur. Birkaç tanesi hariç bütün memurlar, halk tarafından seçilen bir County Commissioner 'ler Meclisi'nce seçilirler. Mesuliyetleri bu Meclise karşıdır. Meclis siyaseti tesbit ve idareyi murakabe eder. Memurlar statüsü birçok devletlerde anayasalar tarafından tesbit olunmuştur.

County Meclisi üyeleri kendi aralarından birini başkan olarak tayin ederler. Ayrıca muayyen bir işin tedviri için bir istişare meclisinin zarurî olduğu hallerde, Meclis kendi arasından birkaç kişiyi bu işe memur eder, bunlardan birisi başkanlık (executive officer) vazifesini üzerine alır. Meclise karşı mes'uldürler. ⁽²⁵⁾. Meselâ bu tip idare sistemini kabul eden bazı County'lerde okul idaresi, bir Okullar İdare Meclisi (The County Superintendent Of School) vasıtasıyla yapılır.

County başkanlık sistemi fonksiyonların mahiyetlerini değiştirmeksizin daha memnuniyet verici bir şekilde ifa edilmelerini mümkün kılmaktadır. Ancak Meclis tarafından seçilen başkan daha ziyade Meclis Başkanı olarak faaliyette bulunduğu ve o'na bağlı olduğundan, müstakil bir icra organı bu sistemde de tam manasiyle teşekkül edememektedir.

²³ GRAVES - SİKES, a. g. e. p. 772 - 773. SNİDER, «American Syate And Local Government» New-York 1950, P 320 LANCHESTER, W. LANE, «Government in Rural America», P. 391 - 95 New-York 1937, Mac DONALD, F. Austin, a. g. e. p. 302 - 304, GÖLE, Turgut, «Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli Cüzûtlarlar» İDARE Dergisi sayı 203, sayfa 7.

²⁴ GRAVES - SİKES, a. g. e. p. 772.

²⁵ GRAVES - SİKES, a. g. e. p. 772.

III — County İcra Organları Plânı (County Executives Plân) :

County President sisteminin de ihtiyacı karşılayamaması bazı devletlerde muhtelif «County icra organları» meydana getirilmesine sebep olmuştur.

Bazı County'ler şehirlerin Mayor'larının vazife ve salahiyetlerine bir dereceye kadar benzer bir durumda olan ve seçimle veya Meclis tarafından iş başına getirilen icra organları teşkil etmişlerdir (²⁶). Bunlar County idaresinin başı olup, tâyin, azil ve teftiş salahiyetlerine sahiptirler. Ayrıca County Meclisinin kararlarına karşı veto hakları vardır(²⁷). Meclisin itimadına mazhar oldukları müddetçe iş başında kalırlar (²⁸). Çeşitli County dairelerinin başında bulunan memurlar icra organı tarafından tâyin ve azil olunurlar, bunların hareketlerinden icra organı mes'uldür.

Bu sistem, County President şeklinden farklıdır. Filhakika burada icra organı münhasıran County idaresinin mes'ul başı olarak teşekkül etmiştir. Diğerinde olduğu gibi, Meclisin başı durumunda ve ona bağlı değildir (²⁹).

İcra organının seçilişi bu plânı kabul eden devletlere göre değişir. Meselâ Illinois 'de Cook County 'de başkan Meclis tarafından New York, New Jersey, ve Virginia ' da doğrudan doğruya halk tarafından seçilir (³⁰). Bundan başka bazı County'lerde muhtelif memurların icra organı olarak çeşitli salahiyetlerle teçhiz olundukları da vakidir. Meselâ Arkansas County'lerinin bir kısmında hâkim, bazılarında County kâtibi icra organı statüsüne sahiptir (³¹).

County icra organı sistemi şu devletlerde caridir:

<u>DEVLET</u>	<u>COUNTY</u>
California	Los Ancles San Diego
North Carolina	Robertson
South »	Charlestown
Tennessee	Hamilton

²⁶ SNİDER, a. g. e. p. 319 - 320.

²⁷ MACDONALD, a. g. e. p. 303, SNİDER, a. g. e. p. 320.

²⁸ GRAVES - SİKES, a. g. e. p. 773.

²⁹ SNİDER, a. g. e. p. 219,

³⁰ MAC DONALD, a. g. e. p. 303.

³¹ SNİDER, a. g. e. p. 220.

<u>DEVLET</u>	<u>COUNTY</u>
Virginia	Fairfax ⁽³²⁾
Illinois	Cook ⁽³³⁾
New York	Mevcut County'lerin ekserisi
New Jarsev	» » »
Virginia	» » » (34)
Arkansas	» » » (35)
Georgia	» » » (36)

TABLO : I
COUNTY BAŞKANLIK ŞEKLİ
(COUNTY PRESİDENT FORMY)

I — COUNTY SEÇMENLERİ :

County seçmenleri aşağıdaki organları seçerler:

- 1 - County kâtibi,
- 2 - Sheriff,
- 3 - Bölge avukatı,
- 4 - Hakim,
- 5 - Tashih memuru,
- 6 - County Meclisi

A . County Meclisi aralarından bir üyeyi Başkan olarak seçer.

B . County Meclisi ayrıca aşağıdaki memurları tâyin eder:

- a) Mal Müdürü,
- aa . İkinci derece memurlar.

³² GRAVES - SİKES, a. g. e. p. 772.

³³ MAC DONALD, a. g. e. p. 303, LANCHESTER, a. g. e. p. 391.

³⁴ SNİDER, a. g. e. p. 220.

³⁵ SNİDER, a.g.e.p. 220.

³⁶ SNİDER, a.g.e.p. 220.

- b) Çalışma Müdürü.
aa . İkinci derece memurlar.
- c) Umumî Emniyet Müdürü,
aa . Emniyet teşkilâtı
bb . İkinci derece memurlar.
- d) Sağlık Müdürü,
aa . İkinci derece memurlar.
- e) Müşavir,
aa . Yardımcı memurlar.
- C . Komisyonlar :
County Meclisi ayrıca lüzumlu gördüğü hallerde muayyen işler için komisyonlar teşkil eder,
aa. Komisyon üyeleri arasından bir kişiyi başkan olarak seçer.

IV — County Manager Plânı : (37)

County idarelerinde tatbikine başlanılan idare sistemleri içerisinde en dikkate değer olanı County Manager Plânı'dır.

County Manager Plânı, uzun müddetten beri A. B. D. de birçok şehirlerde tatbik olunan City Manager Sisteminin (38), County idarelerine de teşmil edilmesini âmir bulunmaktadır. Şehirlerde doğurduğu müsbet neticeler gözönünde bulundurularak (bu tip idarelerin County'ler için ideal bir idare olduğu ve bütün County'lerin bu plânın ihtiva ettiği esaslar da-

³⁷ GRİFT, E. S. «The American System of Government», New York, 1954, P. 175 - 183, GRAVES, STKES, A.g. e. p. 770 ve Öt. SNİDER, «American State And Local Government» New York 1950, P. 320 ve Öt., LANCHESTER, Lame, a. g. e. p., BROMAGE, A. W. «Main Roads To City Government» İ. «Michigan Quarterfy Rewiew» Yıl LX, No: 18, P. 214-219), Michigan 1954, MAC DONALD, «American City Government And Administration» New York 1954, P. 235 ve Öt., FAİRLİE, «County Government» (In «encyclopaedia Of The Social Sciences» Vol. V.) P. 504-8, SMITH, T. Lynn, a. g. e. p., MAC DONALD, A. F., «American State Government And Organization» New York 1948, P. 204 ve Öt. BRUCE, A. «Amerika Birleşik Devletlerinde Hükümet ve Anayasa» (Çeviren: T. GÖLE, İDARE Dergisi s. 216. sayfa 80-101 Ankara 1952, WHITE, L. D. «City Manager» (In «Encyclopædia Of The Social Sciences» V. III, p. 487 -488).

³⁸ Şehir idareleri hakkında İdare Dergisi s: 237 de «A. B. D. de Mahallî İdareler» isimli yazımıza bakınız

iresinde düzenlenmesi lâzım geldiği fikri uzun zamandanberi müdafaa edilmiştir.

County Manager Plânı'nın daha iyi anlaşılabilmesi için, City Manager sistemi üzerinde kısaca durmak zaruridir. Çünkü her ikisinin de esasları birbirine uymaktadır.

A. CİTY MANAGER PLÂNI:

Amerika Birleşik Devletlerinin birçok hususlarda İngilterenin tesiri altında kaldığı şüphesizdir. Bilhassa mahallî idarelerde bu durum kendini açıkça belli eder. Taksimat her ikisinde de aşağı yukarı aynıdır. Fakat İngiliz mahallî idarelerinin bariz vasfı mahallî idare teşkilâtının daima bir Meclise, bir Kurula istinad etmesidir. A. B. D. de her nekadar İngilizlerin mahallî Meclisler geleneği mevcut ve County ve City Meclisleri seçimleri yapılmakta ise de, mahallî işlerde sorumluluğun en büyük kısmının şahıslara devri yolunda bir temayül vardır ⁽³⁹⁾. Filhakika Birleşik Devletlerde bu yoldaki hareketin mahallî işlerde verimliliği sağlayacağı fikri uzun zamandanberi hakim olmuş, şehirlerin tek elden idaresini matuf bulunan Manager Plânı bu fikrin neticesi olarak ortaya çıkmıştır. İdarî sahada, İdarî salahiyetlerin bir şahısta toplanması bir tekâmül olarak kabul edilmiştir ⁽⁴⁰⁾.

I. Tarihçe:

City Manager Plânı ilk defa olarak 1908 yılında, Virginia Eyaletinde bulunan Stanton şehrinde tatbik edilmiştir ⁽⁴¹⁾. Stanton Meclisi bir manager tayin ederek bazı beledî faaliyetleri ona devretmişti, ancak bu managerin salahiyetleri şümüllü olmadığı gibi birçok hallerde de mayor'a tabi idi.

Plânın tekâmülü yolunda ilk mühim adım 1912 de South California'da Sumter City 'de atılmış ve tayin olunan manager bütün şehir idaresi üzerinde geniş bir salahiyetle teçhiz edilmişti ⁽⁴²⁾. Fa-

³⁹ BRUCE, a. g. e. p. 215, BROMAGE, a. g. e. p. 214 - 215.

⁴⁰ STONE, Price - STONE, «City Manager Government In The U. S.» Chicago 1940.

⁴¹ MAC DONALD, a. g. e. p. 235, WHITE, a. g. e. p. 488. Plânın ilk tatbik tarihi 1914 olarak gösterilmektedir. Ancak 1914 Dayton Citynin kabul tarihidir. 1908 - 14 arasında City Manager Plânı muhtelif şehirlerde tatbik sahası bulmuştur.

⁴² MAC DONAJLD, a. g. e. p. 235

kat her iki şehrin de az nüfuslu ve tanınmamış olması sebebiyle, tatbikine başladıkları yeni plân bütün memlekette alâka uyandıramamıştı.

1914 yılında 125.000 nüfuslu Dayton (Ohio) şehrinin manager plânını kabul etmesi ve bunu tatbikte büyük bir muvaffakiyet sağlaması, bir anda plânın cazibesini artırdı ve 1915 - 1916 yılları arasında 38 şehir manager sistemini benimsedi, 1920 sonlarında bu miktar 162 ye yükseldi ⁽⁴³⁾. 1930 yılından itibaren manager tarafından idare edilen şehirlerin sayısı gittikçe artarak (400), ⁽⁴⁴⁾, 1951 de 933 ü buldu. Diğer taraftan ilk zamanlar nüfusu 10.000 in altında şehirler plânı kabul etmişlerken daha sonraları (1923 den itibaren aralarında Cinsinati, Dallas, Forth Worth, Kansas City, Oakland, Rosheter, Norfalk, San Diego, Toledo ⁽⁴⁵⁾, Claveland, Grand Rapids ⁽⁴⁶⁾ de bulunan nüfusu 100,000 in çok üzerinde birçok şehirler Manager Plânını tatbik etmeye başladılar.

Görüldüğü gibi, plânın uyandırdığı alâka çok geniş olmuştur. Bu alâka Manager Plânının müsbet neticeler istihsal ettiğinin açık bir delilidir.

2 . City Manager Plânının Esasları:

City Manager Plânında şehir idaresi bir managere verilmiştir. Manager Meclis tarafından ve uzun müddet o şehirde oturmuş olmak şartı aranmaksızın, sadece ehliyeti nazara alınarak tâyin olunur ⁽⁴⁷⁾. Manager şehir idaresinden mesuldür, idaresi altında çalışacak daire başkanlarını kendisi tayin eder ve lüzumu halinde onları vazifelerinden uzaklaştırabilir.

Manager sisteminde Meclis, 5-9 üyeden teşekkül eder ⁽⁴⁸⁾, Esas olarak iki vazifesi vardır:

a . Şehrin teşriî organı olarak kanun ve nizamlar yapmak, belediye idaresine müteallik kararlar hazırlamak,

b. Şehir managerini tayin ⁽⁴⁹⁾ ve lüzumu halinde onu azletmek.

⁴³ MAC DONALD, a. g. e. p. 237.

⁴⁴ WHITE, a. g. m.p. 488, GRIFT, a. g. e. p. 150.

⁴⁵ MAC DONALD, a. g. e. p. 238.

⁴⁶ WHITE, a. g. m. p. 488.

⁴⁷ SNIDER, a. g. e. p. 336, WHITE, a. g. m. p. 488.

⁴⁸ MAC DONALD, a. g. e. p. 239.

⁴⁹ Snider, a. g. e. p. 336.

Bazı şehirlerde Meclisin bunlara ilâveten belediye hâkimi, ve muhtelif şehir hizmetlerini ifa edecek Meclisleri seçmek salahiyetleri de vardır ⁽⁵⁰⁾.

Bu tip idareyi kabul eden şehirlerde Belediye Reisi de muhafaza edilmiştir. Ancak kaide olarak kendisinin önemli salahiyetleri bulunmaz ⁽⁵¹⁾.

Meclis, idareyi tanzim eden bir organ olarak, hangi servislerin şehir hükümeti tarafından deruhte edileceğine- bunlar için ne miktar para harcanacağına karar verir, şehrin mes'ul idarecisi durumunda olan manager de meclisin plân ve siyasetini mümkün olduğu nisbette ekonomik ve ehliyetli bir şekilde tamamlar. Manager bu hususta büyük bir salâhiyete sahiptir. Ne bütün olarak Meclis ve ne de herhangi bir meclis üyesi, kendi idari faaliyetleri içerisinde manager'i kontrole teşebbüs edemez ⁽⁵²⁾, ona emirler veremez. Aynı şekilde Manager de İdarî ve siyasî meseleler bahsinde Meclis üzerinde bir murakabe tesis etmek salahiyetine sahip değildir.

«International City Manager Organization», Manager'in esas vazifelerini umumî olarak, şehir idaresi programında tatmin edici neticeler vücuda getirmek şeklinde hülâsa etmiştir ⁽⁵³⁾.

3 . City Manager Plânının Kıymeti:

Bu tip idare şekli, şehir idaresinde açık bir vazife ayrımı meydana getirmiş ve bütün işlerde mes'uliyeti bir şahıs üzerinde toplamıştır ⁽⁵⁴⁾. Bu suretle halkın şehir idaresini murakabe edebilme imkânları artmakta, dolayısıyla mes'uliyeti üzerine alanlar daha verimli ve faydalı olmağa çalışmaktadırlar. Bununla beraber City Manager Plânı bazı tenkidlere maruz kalmıştır ki, bunları daha aşağıda izah edeceğiz.

⁵⁰ Bunların başlıcaları «Parklar Komisyonu», «Umumî Eğlenceler Komisyonu», «Sanat Komisyonu», «Şehir Plânı Komisyonu», v. s. dir. MAC DONALD, a. g. e. p. 241.

⁵¹ WHITE, a. g. m. p. 488.

⁵² SNİDER, a. g. e. p. 337.

⁵³ SNİDER, a. g. e. p. 338.

⁵⁴ BROMAGE, a. g. e. p. 215.

B . COUNTY MANAGER PLANI :

County İdarelerinde yapılan yenileştirme hareketinde en mühim adımı Manager Plânının tatbiki teşkil etmiştir (⁵⁵).

XX. Asrın başlarından itibaren bu plânın gelişmeye başlaması ve şehirlerin pek çoğunun bunu kabul etmesi, Amerika’da manager sisteminin County’ler için de ideal bir organizasyon şekli olduğu fikrini kökleştirmiştir. County’lerin birçok problemleri şehirlerinkine pek çok noktalarda tevafuk ettiğinden, Manager Plânının (hemen hemen esaslarını hiç değiştirmeden) County lere de tatbiki mümkün olmuştur.

I. County Manager Plânının Tatbik Sahasına Konulması :

City Manager Plânını izah ederken verdiğimiz kısa tarihçenin, County Manager Plânı için de câri olduğunu belirtmek lâzımdır. Filhakika 1908 den itibaren kurulmaya başlanılan manager tipi idareler, 1938 den itibaren (⁵⁶) County’lerde de alâka görmeye başlamış ve bazı yerlerde County Manager Sistemleri kurulmuştur.

Manager Plânı şehirlere nisbetle, County İdarelerinde daha yavaş bir gelişme kaydetmiştir. Bunun bir çok sebepleri vardır. Mahallî müesseselerdeki an’anelerin baskısı, politik sebeplerle muhalefet, belde halkının alakasızlığı hükümet mekanizmasında her hangi bir yeniliğin yayılma sür’atini azaltmıştır. Ayrıca bazı devletlerdeki anayasa hükümleri de manager sisteminin kabulünü engellemiştir. Meselâ 1933 de Nebresca eyaletinde, bütün County’lerde Manager Plânının tatbikine tazammun eden kanun, anayasanın, bütün County memurlarının seçimle işbaşına geleceğini âmir olduğu mütalaasıyla Nebresca Yüksek Mahkemesince anayasaya aykırı ilân edilmiş, daha sonra Anayasada bunu mümkün kılacak bir değişiklik teklifi de reddedilmişti (⁵⁷).

1938 de California’da San Matao County plânı ilk defa tatbik etmeye başlamış, 1940 da manager tarafından idare olunan County’lerin sayısı 7 ye çıkmıştır. 1950 de 8 devlette dağınık olarak 15 County bu sistemi kabul etmiş bulunmaktadır (⁵⁸). Bu County’ler şunlardır:

⁵⁵ MAC DONALD, a. g. e. p. 304.

⁵⁶ MAC DONALD, a. g. e. p. 304.

⁵⁷ SNİDER, a. g. e. p. 772.

⁵⁸ GRAVES - SİKES, a. g. c. p. 770, SNİDER, a. g. e. p. 320

<u>DEVLET</u>	<u>COUNTY</u>
California	Sacra Mento San Matao Santa Ciara
Fulton	Georgia
Maryland	Anna Arundel Montgomery
Montana	Petroleum
New York	Montana
North Carolina	Durham Guilford
Tennessee	Mc Minn
Virginia	Albemarle Arlington Henrico Warwick ⁽⁵⁹⁾ .

Yukarıda ismi zikredilen County'ler de manager plânım muhtelif şekillerde kabul etmişlerdir. California'da bulunan üç County ve Maryland'da Montgomery County, Home - Rule charterlerle ⁽⁶⁰⁾, yani kendi hazırladıkları beratlarla, Fulton, Mc Minn, Anne Arundel'de hususi kanunla, diğerlerinde de seçimlik charterlerle manager sistemini tatbiki başlamışlardır.

TABLO : II. COUNTY MANAGER PLÂNI (THE COUNTY MANAGER PLÂN)

I. COUNTY SEÇMENLERİ :

County Seçmenleri County Meclisini seçerler :

A — COUNTY MECLİSİ :

County Meclisi bazı memurlarla beraber Manager'i tayin eder :

⁵⁹ GRAVES - SİKES a. g. e. p. 772.

⁶⁰ Charteler hakkında adı geçen yazımıza bakınız.

- 1 — Hukuk Müşaviri,
- 2 — Murakıp,
- 3 — Manager :
 - Manager şu memurları tâyin eder :
 - a . Umumî İşler Müdürü,
 - aa . İkinci derecede memurlar,
 - b . Umumî Sağlık Müdürü,
 - aa . İkinci derece memurlar,
 - c . Umumî Emniyet Müdürü,
 - aa . Emniyet Teşkilâtı,
 - bb . İkinci derece memurlar,
 - d . Maliye Direktörü,
 - aa . İkinci derece memurlar.
 - e . Diğer Daire Başkanları,
 - aa . İkinci derece memurlar.

2 — County Manager Plânının County İdarelerine Sağlıyacağı Faydalar:

County Manager Plânı taraftarları bu plânın daha verimli ve iş metodlarına uygun bulunduğu, County hükümetinden parti nüfuzunu tardedeceği hususlarını ileri sürmektedir (⁶¹). County işlerinin mes'ul bir icra organı vasıtasıyla görülmesinin malî sahada faydalar sağlamaktan başka, mes'uliyeti merkezileştirmek suretiyle kuvvetli bir idare meydana getireceği ve halkın alâkasını kuvvetlendirerek kendi kendini idare ve murakabe hususundaki çalışmalarını hızlandıracağı şüphesizdir (⁶²). County Manager Plânı, county'lerin daha yukarıda izah ettiğimiz mahzurların ortadan kaldırarak bu mahallî teşekkülleri daha verimli ve İktisadî bir vaziyete getirebilecek mahiyettedir. Bundan başka County Manager Plânı Amerika Birleşik Devletlerinde esas prensiplerden biri sayılan kuvvetler ayrılığını da sağlamaktadır. Çünkü mevcut County Hükümetlerinde County Meclisleri prensibe aykırı olarak bütün teşriî ve icraî faaliyetleri uhdesinde toplamıştır. Manager Plânında ise tam bir vazife ayrımı meydana gelmekte, Meclis teşriî faaliyette, Mana-

⁶¹ GRAVES - SİKES, a. g. e. p. 770.

⁶² LANCHESTER, W. LANE, a. g. e. p. 391.

ger de icrai faaliyette bulunmaktadır Ayrıca bu suretle, organların birbirlerini murakabe etmeleri sağlanmakta ve vazifelerin suiistimali önlenmektedir.

3 — County Manager Plânının Esasları:

County Manager Plânında Meclis ve Manager idari teşkilâtın en mühim 2 organıdır.

a) County Meclisi:

County Manager Plânında bölgenin teşriî uzvu olarak County Meclisi aynen muhafaza edilmiştir. Meclis üyelerinin sayısı 3-5 arasında değişir ⁽⁶³⁾. Umumî olarak County Meclislerinin vazife ve salahiyetleri devlet anayasalarında gösterilmiştir. Bunlar, kanun ve nizamlar hazırlamak, malî işlerin tanzimi, menkul gayrimenkul malların muhafazası, şehirlerarası yolların inşa ve muhafazası, seçim işlerinin tanzimi, muhtelif memurların tayini ve sair County işlerinin ifasıdır ⁽⁶⁴⁾. County Manager Plânı bu salahiyetleri daraltmış buna mukabil Meclise mühim bir vazife tevdi etmiştir: Manager'ı seçmek.

Bu duruma göre Meclisin fonksiyonlarını (city Manager Planı'nda olduğu gibi) iki noktada toplamak mümkündür:

- aa . Teşriî faaliyette bulunmak,
- bb . Manager'ı tayin ve lüzumu halinde azletmek.
- b) Manager:

County Manager Plânında en mühim vazife Manager'e verilmiştir. Manager bütün County idaresinin başı durumundadır.

aa . Manager'in Seçimi:

Manager County Meclisi tarafından seçilir. Meclis herhangi bir politik işbirliği ve bölge içerisinde ikamet etmiş olmak şartı aramaksızın sadece üzerine alacağı vazife için kabiliyet ve ehliyetine istinad ederek bir şahsı manager olarak tâyin eder ⁽⁶⁵⁾. Umumiyetle bütün charterler manager olacak kimselerde bir takım ehliyet şartları aranması lüzumunu

⁶³ GRAVES - SİKES, a. g. e. p. 770.

⁶⁴ SNİDER, a. g. e.p. 306-307.

gösteren hükümler ihtiva ederler. Bu hükümleri şu şekilde hülâsa edebiliriz:

Manager fikir ve kararlarından çabuk dönebilen, sebatsız bir insan olmamalıdır. County işlerinin idaresini sağlayabilecek bilgi ve tecrübe sahibi bulunmalı, hukuk, maliye, umumî emniyet ve sağlık, fennî işler ve diğer birçok sahalarda, bu işleri beraberce görmek üzere kendi seçtiği daire başkanları ile işbirliği yapabilecek derecede umumî malûmat sahibi olmalıdır. Bazı şehir charter'leri şehir managerinin mühendis, bazıları da hukukçu olmaları şeklinde bazı şartlar koşmakta iseler de- bu yoldaki tahditler, County İdarelerinde kabule şayan görülmemektedir. Çünkü, County'ler rural ⁽⁶⁶⁾ karakterinde olduklarından, meseleleri de şehirlere nazaran çok daha şümullüdür. Bu sebepten County Managerinin sadece mühendis veya hukukçu olması değil, bütün sahalarda fikir yürütebilecek derecede kültürlü ve ehliyetli olması lüzumu aranmaktadır,

Netice olarak, bir County Managerinin tam mânasiyle işinin kompetanı esaslı bir idareci vasıflarına sahip bir kimse olması gerektiği ifade edilebilir. Bunun dışında herhangi bir tahsil veya yaş seviyesini idrak etmiş bulunmak şart değildir.

bb . Manageri'nin Vazife ve Salahiyetleri :

County Managerinin vazife ve salahiyetleri City Manageninkine nazaran daha şümullüdür.

County Managerinin vazifesi, mes'ul bir icra organı olarak kanunların çizdiği sınırlar ve program dahilinde County işlerini en -iyi şedide idare ve koordine etmektir ⁽⁶⁷⁾.

⁶⁶ County'ler Rural yani şehir, belediye dışı idarelerdir. Amerika'da mahallî idarelerde rural urban taksimi vardır. Bu bir bakıma bizdeki şehir - vilâyet ayrımına tekabül eder. City Manageri ile County Managerinin salahiyet ve vazifeleri arasındaki fark, aşağı yukarı belediye reisi ile valinin vazife ve salahiyetleri arasındaki farktır. Tabii, gerek belediye reisi ve gerekse valinin A. B. T. mahallî idareleri ölçülerine göre mütalea edilmeleri bizdekilerle karıştırılmamaları icab eder. Çünkü burada vali bizde olduğu gibi, merkezî idarenin, belediye reisi İşi mahallî idarenin temsilcisi durumunda değildir. Amerika'da, siyasi ademi merkezîyet sisteminin neticesi olarak gerek vali ve gerekse belediye reisi doğrudan doğruya mahallî birliklerin temsilcisidirler. Bu hususta fazla malûmat için bakınız: GÜRZUMAR, T., a. g. m.

⁶⁷ MAC DONALD, a. g. e. p. 320.

Manager'ın belli başlı vazifeleri şunlardır :

- 1 — Bütün kanun ve nizamların tatbikini sağlamak,
- 2 — Bütün county dairelerini kontrol ve bunların kanun ve nizam lara uygun faaliyette bulunmalarını temin etmek, daire başkanlarını ve diğer memurları tayin ve azletmek, ufak çapta memurların tayinlerini tasdik etmek,
- 3 — Kendisince lüzumlu görülen meselelerde County Meclisinin dik katini çekmek, meclise tavsiyelerde bulunmak,
- 4 — Yıllık bütçeyi hazırlamak ve Meclise sunmak,
- 5 — Meclis tarafından kendisinden istenilen raporları tanzim etmek ve Meclise göndermek,
- 6 — County İdaresinin malî durumu ve sair County işleri hakkında Meclisle münasebette bulunmak,
- 7 — Bunların dışında charterlerin yahut devlet anayasalarının ve ya kanunlarının ve Meclisin tevdi edeceği diğer vazifeleri yapmak.

Görüldüğü gibi manager, hemen hemen mahallî devletler başkanlarının (valilerin) durumlarına yaklaşmaktadır. Pek az farklarla bunlardan ayrılır. Meselâ Manager'ın Meclisin kararları üzerinde veto hakkı yoktur. Çünkü Meclis Manager'ın arzularıyla bağlı değildir ⁽⁶⁸⁾. Bununla beraber tatbikatta bazı şehirlerde, Manager'ın Meclis üzerinde bir takım tesirler yapmak istediği görülmüştür.

County Manager Plânında, evvelce Meclis tarafından ifa olunan vazifelerin bir kısmı manager'e devrolmuştur. Meselâ umumî emniyet ve sağlık işleri County mallarının ve yollarının muhafazası, v. s. bu arada sayılabilir. Bu vazifeleri Manager, memurları vasıtasıyla görür.

Vazifelerini lâykiyle ifa edebilmesi için Manager bazı salahiyetlerle teçhiz olunmuştur. Filhakika maiyetinde çalışan bütün memurları tayin eder. Memurlar manager karşı olup, onun tarafından azledilebilirler. İdareyi temin için, charter'lerin çizdikleri sınırlar dahilinde gerekli gördüğü malî - İktisadî tedbirleri alabilir. Muhtelif daireleri tesis etmek, kaldırmak, memur sayılarını tesbit etmek, programlar yapmak Manager'ın salahiyetleri arasındadır.

⁶⁸ SNİDER, a. g. e. p. 244.

cc . Manager Council Mûnasebeti :

Manager Plânında en mühim mesele Manager'le Meclis arasındaki mûnasebetlerin tayinidir. Esas itibariyle umumî siyasetin tesbit ve tanzimi Meclisin elindedir. Manager bunları dikkatle tatbik etmek zorundadır. Kendisinin faaliyet sınırları Meclis tarafından tesbit olunmuştur. Manager bu sınırlar içerisinde serbestçe faaliyette bulunabilir.

Manager, Meclisin'in bir memuru durumundadır ⁽⁶⁹⁾. Bununla beraber, bu, daha ziyade nazârî bakımdandır. Çünkü umumiyetle Manager topluluk tarafından geniş serbestiye, sonsuz salahiyetlere sahip telâkki edilmiştir ⁽⁷⁰⁾. Ne Meclisin manager ve ne de managerin Meclise müdahale edememeleri ve managerin serbestçe faaliyette bulunabilmesi daha ziyade bu telâkkiye yol açmıştır.

City Manager Plânında olduğu gibi bu plânda da iki organın birbirlerinin işlerine karışmamaları esastır. Gerek Meclisin ve gerekse Managerin diğerine müdahale etmeleri veya vazifelerini gasbetmeleri halinde Manager Sistemi iflâs eder ⁽⁷¹⁾.

Manager'in hiçbir siyasî faaliyeti yoktur. O sadece bir mütehassıs, bir idareci olarak çalışır. Esasen kendisi Meclis tarafından seçilirken de siyasî hususlar nazara alınmamıştır. Son zamanlarda Manager'in Meclis tarafından tâyin edilmesi usulünün kaldırılarak doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi yolunda bir temayül belirmiştir.

dd . Managerlik vazifesinin sonu :

Meclis, kifayetsizliğini anladığı anda Manager'i vazifesinden uzaklaştırabilir. Bu, Meclise tabiiyetin bir neticesidir. Kaide olarak Manager, County idaresinde başarı gösterdiği müddetçe iş başında kalır, ve bu müddet içerisinde Meclis müdahalesinden masundur.

Bazı şehir charterleri tayin olunan Manager'in ilk altı ay zarfında azlolanamayacağı yolunda bir takım şartlar koymuşlardır ki bu suretle kendisine kabiliyetlerini gösterebilmesi için imkân verilmektedir ⁽⁷²⁾.

⁶⁹ MAC DONALD, a. g. e. p. 244.

⁷⁰ MAC DONALD, a. g. e. p. 245.

⁷¹ SNİDER, a. g. e. p. 338.

⁷² MAC DONALD, a. g. e. p. 338

c . Diğer County memurları :

County Manager Plânında diğer County memurlarının ekserisi muhafaza olunmuştur. Bunların bir kısmı Meclis, diğer bir kısmı da Manager tarafından tayin olunurlar. Başlıcaları şunlardır :

Maliye İşleri Direktörü, Umumî Emniyet Direktörü. Umumî Sağlık Direktörü, Ölçü ve Tartılar Memurları, Hastaneler Âmiri, Seçim Komisyonerleri Yollar Müdürü v. s. Bunların herbirinin maiyetinde birçok memurlar bulunur.

4 — County Manager Plânına yapılan tenkidler:

Her yeni şeye karşı olduğu gibi, Manager Plânına da bir takım tenkidler yapılarak, kıymetten düşürülmesine çalışılmış, yahut aksak tarafları gözönüne serilerek ıslahı yoluna gidilmesi istenmiştir.

Tenkidlerin başında, Manager Plânının demokratik olmadığı, Amerika Birleşik Devletlerinin temel prensiplerinden birini teşkil eden, halkın kendi idarecisini seçmesi esasına aykırı olduğu yolundaki iddialar yer alır. Bunlar Manager'in seçim yerine tayinle iş başına gelmesi neticesinde bölgenin mes'ul idarecisinin âmme kontrolü dışında olacağı ve âmme iradesine karşı gayri mes'ul bulunacağı fikrine isnad etmektedirler ⁽⁷³⁾. Bu itiraz, Manager'in doğrudan doğruya seçmenler tarafından seçilen ve onlara, karşı mes'ul olan Meclis tarafından seçilmektedir, şeklinde cevaplandırılmıştır. Esasen Meclis icra organının çalışmasını, büyük bir topluluğa nisbetle daha iyi murakabe edebilme imkânına maliktir ⁽⁷⁴⁾.

Bundan başka, plânın şimdiye kadar tatbik olunduğu County'lerin mühim bir kısmının urba n karakterinde olması sebebiyle iyi sonuçlar alınabildiği, halbuki tamamıyla Rural mahiyetinde bulunanlarda aynı neticeye varılamayacağı fikri de ileri sürülmüştür. Bu tenkide karşı plân taraftarların manager sisteminin hangi nev'i County'lerde kabulünün akıllıca olacağının daha ziyade mevcut şartlara ve mevcut hükümetin ehliyetine bağlı olacağı, esasen nüfusu seyrek rural county'lerde yüksek fonksiyonlarının pek az olduğu ve bunların da devlet ve İdarî şubelerce görülebildiklerini ve esasen manager yapacak iş kalmadığını ifade etmektedirler ⁽⁷⁵⁾.

⁷³ SNİDER, a. g. e. p. 339.

⁷⁴ MAC DONALD, a. g. e. p. 304

⁷⁵ SNİDER, a. g. e.p. 322 - 323

Diğer bir tenkid de, bilhassa az nüfuslu county'lerde yeni plânın tatbikinin pek fazla masraflara ve dolayısıyla vergi mükelleflerinin yükünün artmasına sebep olacağı noktasında toplanmaktadır. Bunlara göre Manager Sistemi kabul edilen County'lerde, diğer County dairelerinin işleri devredilmek suretiyle masrafların önlenmesi mümkün olabilir. Halbuki Manager sistemi eski memuriyetlerden hemen hemen ekserisini muhafaza etmektedir. Bu sebepten Manager sistemi ile idare olunan County'lerin vergi mükellefleri daha fazla vergi ödemek durumuna düşmektedirler.

Yapılan tenkidlere rağmen County Manager Plânı sağladığı faydalar ve idareye getirdiği yenilikler sebebiyle gittikçe ilgi uyandırmakta ve tatbik sahası da buna muvazi olarak genişlemektedir.

C. YARI MANAGER SİSTEMİ : (76)

Bazı devletlerde kısmen Manager Plânına yaklaşan «Yarı Manager Sistemi» adın? verebileceğimiz bir İdarî organizasyon şekli mevcuttur. Bu sistem Manager Plânının bazı hususiyetlerini taşımakla beraber, muhtelif hallerde Manager'in yahut onun yerini tutan kimsenin Meclis karşısındaki bağımsızlığı tam olarak teşekkül etmemiştir. Diğer taraftan Meclisin mutlaka bir Manager seçmesi mecburiyeti yoktur. Meselâ, bazı North Carolina County'lerinde Meclisin bir üyesi veya County muhasibi bu vazifeyi yapabilmektedir.

1938 de California'da Los Angles County Meclisi «Baş İdarî Memur» (Chief Administrative Officer) müessesesinin kurulması yolunda bir kanun kabul etmişti. Bu kanun birçok County'de muvaffakiyetle tatbik olunmuştur. 1947 de G e o r g i a 'da kabul edilen bir seçimlik kanun da nüfusu 200.000 den aşağı olan County'lerde (77), iki sene için, Managere benzer bir baş idareci seçilmesi esasını vazeretmişti. Bu idareci, tayin, azil hususlarında ve alacağı kararlarda Meclise tabi olacaktı.

Şimdiye kadar izah etmiş bulunduğumuz idare sistemleri içerisinde County Manager Plânının en mühim yeri işgal ettiği ve Amerika Birleşik Devletlerinin siyasî ve İktisadî bünyesi muvacehesinde, bütün County'lerde tatbik olunmasının müsbet neticeler yaratacağı şüphesizdir.

⁷⁶ SNİDER, a. g. e. p. 272 -274.

⁷⁷ Nüfusu 200.000 in üzerinde olan County'lerde hakikî manager plânının tatbiki şart koşulmuştu.

Amerika Birleşik Devletlerinde County İdareleriyle alâkalı olarak neşredilen eserlerin başlıcaları şunlardır :

ANDREWS, Columbus, «Administrative County Government İn South Carolina» N. C. 1933, BRADSHAW, W. L., «County Government Manual, For The .Missori Constitutinal Convention», Columbia 1943, BROMAGE, A. W. «American County Government» 1933, EULER, H. L. «County Unification İn Cansas» 1953, FAİRLİE, J. «County Government And Administration» 1930-JAY, J. A. «County Government İn Texas» Dallas 1934, KİLPATRİK, W. «County Management», Charlotswhile 1929, MURPY, W. C. «County Government And Administration in Texas», Austin 1934, PORTER, K. H. «County and Township Government İn The U. S.» SCHMİT, E. «County Consalidation» Nebrescal 1934

BİBLİOGR AFY A

- ENSMİNGER, D. WILLSON, T. : «Rural Life İn United States» New York. 1949.
- OGG, F. A, : «İntroduction To American Government» New York, 1951.
- KOLB, J. H. : «A study Of Rural Society» New York 1940.
- FERGUSON, J. H., Mc HENRY : «The American System Of Government» New York, 1940.
- BEOMAGE, A. W. : «Main Roads To City Government» Michigan Quarterly Rewiev» Vol. LX, No. 18, P. 214 - 219, Michigan, 1954.
- SMİTH, T. Lynn : «The Sociology Of Rural Life» New York, 1953.
- GRİFT, E. S. : «The American System. Of Government» New York, 1954.
- GRYVES, SİKES : «American State Government» Boston, 1953.
- SNİDER, : «American State And Local Government» New York, 1950.

- LANCHESTER, Lane. : «Goverment İn Rural America» Ne w York, 1937.
 MAC DONALD. : «American County Government And Administration»
 New York, 1954.
 FAİRLİE, : «County Government» (İn «Encyclopaedia Of The
 Social Sciences» Vol. V.)
 MAC DONALD : «American State Government And Organization» New
 York, 1948.
 WHİTE, L. D. : «City Manager» (İn «Encyclopaedia Of The Social
 Sciences» Vol. III.)
 BRUCE, A. : «Amerika Birleşik Devletlerinde Hükümet ve
 Anayasa» (Çeviren: Turgut GÖLE) İDARE Dergisi sayı
 216, sayfa: 80 - 101 Ankara. 1952.
 GÜRZUMAR, Tekin : «Amerika Birleşik Devletlerinde Mahallî İdareler»
 İDARE Dergisi Sayı 237» sayfa 57 - 99.

FRANSA'DA VİLAYET İDARESİNİN GEÇİRDİĞİ TARİHİ TEKÂMÜL

Macit İNC E

A — İHTİLÂL DEVRİ : 1789 ihtilâli ile idari taksimat sistemi mühim değişikliklere uğradı. Önce 22/Aralık/1789 Kanunu ile eski province'likler kaldırılarak, oldukça mahallileşmiş ve daha küçük parçalar halinde bir idari sistem kabul olundu ise de, bu ancak çok kısa sürdü ve yeni Kanun ⁽¹⁾ vilâyette merkezîyet otoritesini kuvvetlendirerek, mahallî hareket serbestisini mühim bir şekilde daralttı.

Bunu müteakiben gelen 28 pluviose sene VIII Kanunu ⁽²⁾ daha fazla tahditler koydu, vilâyette tam mânasıyla merkezîyetçi idareyi tesis etti. Millî Birliğin tesisi gayesi güdülüyordu. Buna göre bütün merkezî idare, konsülün elinde toplanmıştı .Prof. Berthelemy'nin dediği gibi «Konsül herşeydir, her yerde, herkese emreder.» ⁽³⁾.

Filhakika bu Kanunla Valinin yanında bir (Conseil General) Vilâyet Umumî Meclisi tesis olunmuştu. Fakat bu meclis seçimle değil, tâyinle teşekkül ederdi. Azalan hükümet tarafından tâyin olunurdu. Aynı zamanda bu meclisin, vilâyet üzerinde çok az ve mahdut bir iktidarı vardı; Kanunun 6 ncı maddesine göre; Vilâyet Umumî Meclisi, vilâyet ihtiyaçları üzerinde fikrini ifade eder ve bunu Dahiliye Vekiline gönderir.

Birinci Konsül, Valiler ve Vilâyet Meclis âzalarından başka, Kaza Meclis âzalarını, 5.000 nüfustan fazla şehirlerin Belediye Reis ve Muavinlerini de tâyin ederdi (5.000 den az şehirlerinkini Vali tâyin eder ve

¹ İhtilâl takvimine göre: 14 Frimaire, Sene II Kanunu. Bu takvime göre, sene başı 22 Eylül dür. Sene, her biri 30 gün olan 12 aya taksim edilmiştir, geriye kalan 5 gün ise, Cumhuriyet Bayramının kutlanması için ayrılmıştır. Adı geçen bu ay, bu takvimin üçüncü ayıdır.

² Aynı takvimin beşinci ayı.

³ Prof. Berthelemy: Traite elementaire de droit administratif.

vazifeden uzaklaştırabilirdi). Belediye Meclis âzalarını Vali tâyin ederdir. ⁽⁴⁾

Valinin yanında bir Vilâyet Umumi Meclisi olduğu gibi, Kazada da aynı mahiyette 15 âzadan müteşekkil bir Kaza Meclisi tesis olunmuştu.

B — RESTORASYON ve TEMMUZ MONARŞİSİ : 1830 dan itibaren merkeziyet sisteminden, ademî merkeziyete doğru tekrar hareket başladı. Bu tedricen ve merhale merhale tekâmül etti.

1831 de Belediye Meclisini müteakiben, 22/Haziran/1833 de Fransız; tarihinde meşhur «Temmuz Monarşisi» diye adlandırılan rejim, Vilâyet ve Kaza Meclislerinin de seçimle teşkili esasını kabul etti.

10/Mayıs/1838 de de Vilâyet Meclisinin vazifeleri daha geniş ve şümullü bir çerçeve içinde tesbit edildi. Vilâyetin hukukî şahsiyeti de Kanunun, vilâyete, bazı malların sahipliğini ve bunlar üzerinde tasarruf hakları tanınması ile-Kanunen de tanınmış oldu (ondan önce bu husus münakaşalı idi). Ayrıca vilâyete muayyen bir hadde kadar ödünç alabilmek salahiyeti de verildi.

Vilâyet Meclis azalan 9 sene için seçilebilirler ve her 3 senede âzaların üçte biri yenilenirdi. Prensip olarak her nahiye, Mecliste bir âza ile temsil olunurdu. Meclisin müzakereleri âlenî değildi.

Bu Kanunla tanınmış olan muhtariyet, vilâyete mahdud salahiyetler tanınmış olmasına rağmen —o zamana göre— büyük bir değişiklik şekli arz ediyordu.

C — İKİNCİ CUMHURİYET : Demokratik prensiplerin çok fazla inkişaf ettiği bu devirde, 1833 seçim sisteminin muhafaza edilerek, mahallileşmenin daha fazlalaştırılması anayasada prensip olarak kabul olundu (4/Kasım/1848 Anayasası madde; 79). Fakat mahalli Meclislere ait yeni esasların Kanunlaşmasına zaman kalmadan 2/Aralık/1851 de hükümet darbesi yapıldı; ve yeni bir rejim başladı.⁽⁵⁾

D — İKİNCİ İMPARATORLUK : Bunu müteakiben 1866 ve 1867 de vilâyetin mahalli şahsiyeti daha fazla inkişaf etti. Esasen daha evvel 25/Mart/1852 ve 13/Nisan/1861 de Valinin vazife ve salahiyetleri kısmen genişletilmiş ve bu şekilde vilâyetin muhtariyetine doğru bir geçiş hazırlanmıştı. 1866 ve 1871 de bu muhtariyet iyice belli edildi ve gerçekleştirildi.

⁴ Prof. Bonnard: *Precis de droit administratif*.

⁵ Prof. Duez - Debeyre: *Traite de droit Amdinistratif*.)

18/Temmuz/1866 Kanunu, Vilâyet Umumî Meclisi üzerinde, vilâyete ait vesayet haklarını hafifleterek, kat'î olarak tanıdığı vazife ve salahiyetleri fazlalaştırdı ve bunları birer birer tesbit etti. Bunlar arasında hükümetin tasdikini icabettiren, bazı kararları da vardı (bunlar; mal ve mülklerin tasarrufu, masraf yüzdelerinin kabulü ve muayyen bir nisbet dahilinde ödünç alabilmek salahiyeti gibi...). Ayrıca bütçeyi ilk defa olarak âdi ve fevkalâde şeklinde, bu Kanun taksim etti ve bu iki nev'i bütçenin gelir ve giderlerini de tesbit ederek hudutlandırdı.

BİZDE MAAŞ TERFİİ

Yazan :

Hayrettin KALKANDELEN

Bizde terfi müessesesi teadül kanunları ile nizam altına alınmış bulunmaktadır. Muayyen bir dereceden, daha üst bir dereceye maaş bakımından yükselmeyi ifade eden terfi, müddet, ehliyet ve derece hususlarında birbirine tekaddüm eden, barem kanunlarımızda değişik veçheler arz etmiştir. Bu bakımdan, mevzuun tetkikini 3 bölüme ayırıp; birinci bölümde terfiye ait halen meriyetten kaldırılmış hükümlerle bunlardaki şartları ve önemli istisnâî hükümleri, geçişi temin ve değişikliği tesbit edebilmek için kısaca zikredecek, ikinci bölümde bir kısım hükümleri halen mer'î bulunan 3656 sayılı ana kanundaki şart ve esaslardan, üçüncü bölümde ise hâlihazır durumdan bahsedeceğiz. Bu durumun izahı yapılırken- 4598 sayılı kanunla, 3656 sayılı kanunun değişmeyen hükümleri ve alâkalı diğer kanunlardaki tamamlayıcı ahkâm nazarı itibare alınacaktır.

Son bir bölümde de bu 3 bölümde tedricen değişen esas ve şartlar tesbit ve teşrih edilecektir.

BÖLÜM : I

ESKİ HÜKÜMLER

30/Haziran/1929 tarihli ve 1452 sayılı «Devlet Memurları Maaşatının Tevhid ve Teadülüne Dair Kanun» un 8 inci maddesi, «mafevk dereceye terfi için en az 3 sene bir derecede bulunmuş olmak şarttır» hükmünü vaz ve bu şart ve zarurete yüksek bir mektepten mezun olanlar için 1 yıl noksan bulunmak (2 yıl) gibi bir istisnayı kabul etmiştir.

Adı geçen kanunun 1 inci maddesi ile bilûmum devlet memurları için (hâkimler, muallimler dahil, zabitan ve askerî memurlar hariç), 20 terce tesbit, bu dereceleri, A, B, C serilerine taksim ve 1 - 5 inci dereceler A, 6 -13 üncü dereceler B, 14 - 20 nci dereceler C serisine ithal edilmiştir.

Seriler, terfii tahdit etmeleri bakımından bir önem taşımamaktadırlar. Meselâ (A) serisine yani (5-1 inci derecelere) terfi için, 7 nci maddenin son iki fıkrasında bahsi geçen memuriyetlere İcra Vekilleri Hey'eti kararı ile fakat bu memuriyetler haricindeki diğer memuriyetler için bir hakkı müktesep teşkil etmemek kayıt ve şartı ile alınanlar müstesna olmak üzere, en az 15 sene devlet hizmetinde bulunmak ve yüksek mektepten mezun olmak, (B) serisine (13 - 6 ncı dereceler) dahil olup da, yüksek bir mektepten mezun bulunmayan memurların (A) serisine terfileri için hizmetlerinin 20 seneyi geçmiş bulunması şart koşulmaktadır. Fakat diğer taraftan bunlar için terfi haddi 5 inci dereceyi yani (A) serisinin ilk merhalesini ve (A.) serisinde bulunup da yüksek mektep mezunu olmıyan memurlar için terfi haddinin, bulundukları derecelerin iki üstünü aşmaması da kat'iyetle kayıtlanmıştır.

İlerde bahsolunacak Kanunlardaki hükümler açıklanırken görüleceği veçhile, 1452 sayılı kanun- terfi hususunda, bir derecede yüksek mektep mezunu olanlar için 2, diğerleri için 3 yıl bulunmaktan gayri bir şartı ileri sürmemiştir.

Hal ve zaruretler icabı ve memuriyet bakımından başkaca bir husus keza mezkur kanunda derpiş olunmuştur. Meselâ, «Müddetlerini ikmâl etmeden inhilâl dolayısıyla mafevk derecede bir memuriyete terfian tâyinleri icabedenler...» in tâyine selâhiyettar makamlarca tâyinleri yapılabilmekte ve keza «teselsülü derece sırası takib etmiyen memuriyetlerde, her daire teşkilât ve memurin kanunu ahkâmına göre; bir memurun azamî 3 derece mafevk memuriyete tayini...» ne cevaz verilmektedir. Fakat bu İki durumda da terfi edenler iki ayrı kayıda tâbi tutulmuşlardır. Bunlardan birincileri yani inhilâl vukuu dolayısıyla mafevk derecede bir memuriyete terfian tayin olunanlar, eski derecelerindeki terfi müddetlerini doldurmaya ve bu müddetlerin ikmâline kadar, eski derecelerinin maaşlarına, ve İkincileri yani teselsül zarureti ile 3 dereceye kadar (3 derece dahil) mafevk bir memuriyete tayin olunanlar, ikinci ve bir terfi müddetini doldurduktan sonra da 3 üncü derece mafevk maaşını almağa, hak kazanabilmektedirler.

Aynı Kanunun 10 uncu maddesi, mafevki olmıyan veya İlmî, fennî ve meslekî bir ihtisasa ihtiyaç gösteren veya uzun müddet şahıs tebeddül etmemesi devletçe menfaati müstelzim olan memuriyetlerde bulunan memurlara her terfi müddeti geçtikçe bütçelere konularak tahsisat dairesinde bir zam verilmesi derpiş edilmiştir.

Fakat bu zammın miktar, şerait ve derecelerini ve memuriyetlerin envaim tayin eden cetvel 2 yıl zarfında hazırlanıp Büyük Millet Meclisine verilmediği için, bu madde hükmü tatbik edilememiştir.

BÖLÜM : II

3656 SAYILI KANUN

8/7/1939 tarihinde neşredilerek aynı tarihte mer'iyete giren devlet memurları aylıklarının tevhit ve teadülüne dair kanunun 7 nci maddesi, yukarı dereceye terfi için 2 esas ve şart vaz etmiştir:

- 1 — En az 4 sene bir derecede bulunmak.
- 2 — Ve bu kadar müddet o derece maaşım fiilen almış olmak.

Bilfarz, 10/2/1956 da muayyen bir dereceye terfi eden bir memur, 10/2/1960 tarihinde 4 yıllık müddetini doldurmuş ve birinci şartı ifâ etmiş olacaktır. O şahıs terfi ettiği muayyen derece maaşını 1/3/1956 dan itibaren almağa başlayabileceğine göre, bilfiil 48 ay maaş almak suretiyle ikinci şartı da ikmâl ederek, 1/3/1980 tarihinde bir daha üst dereceye terfi edebilme şartlarını tamamlamış olacaktır.

Madde, yüksek mektepten mezun olanlar için bu müddetleri 3 sene olarak kabul etmiştir.

Yukarıdaki ana şarta bir nev'i istisna teşkil edecek tayinlerin yapılması da aynı madde ile nazarı itibara alınmış ve bunu tanzim edici derecede bir memuriyete tayin olunanlar, müddetlerinin hitamına kadar eski derece maaşlarını alırlar.

Keza, bir dereceden fazla terfi memnuiyetine mukabil- «7 nci ve daha yukarı derecelerden (60 lira ve daha yukarı) birine aşağıdaki derecede kadroya göre memuriyet olmadığı veya ehil memur bulunmadığı takdirde 2 derece aşağıdaki memurların tayini caizdir. Bu suretle iki derece yukarıdaki memuriyete tayin olunanlar eski derecelerinde bir terfi müddeti dolduruncaya kadar o derece maaşım, bir terfi müddetince de aradaki derece maaşını aldıktan sonra tayin edildikleri derece maaşını alırlar.»

Diğer taraftan, 6ncı ve daha aşağı derecelerdeki (70 lira ve daha aşağı) memuriyetlere, bu dereceler karşılık gösterilerek daha aşağı derecelere memur tayin edilir- ve tayin olunan memur, tayin edildiği derece maaşına, ancak, 7 inci maddenin 1 inci fıkrasındaki iki şartı ifâ ettikçe yükselmek suretiyle nail olabilir.

Bu arada 7 nci maddenin son fıkrasında, bir nev'i firen vazifesi gören hükme de işaret lâzımdır Kanunun, şart koştuğu iki hususu (müddet ve bilfiil maaş) yerine getirip, kadro imkânlarını da temin eden bir

memur, baremin en yüksek derecelerine erişebilir mi? İşte, mevzuubahis son fıkra bunu tahdit etmiştir. «6 ncı maddede yazılı hükümler mahfuz kalmak üzere 5 inci ve daha yukarı derecelerdeki memuriyetlere tayin edilebilmek için yüksek mektepten mezun olmak şarttır.» hükmü ile 80 lira ve daha yukarıdaki memuriyetlere tayinde bir de tahsil şartını aramıştır. Bu hususta aynı kanun, muvakkat 5 inci maddesi ile, «Yüksek mektep mezunu olmayıp da bu Kanunun mer'iyeti tarihinde devlet hizmetinde müstahdem bulunan maaşlı ve ücretli memurların, bu Kanundaki esaslar dairesinde 3 üncü dereceye kadar ve bunlardan halen 3 üncü ve daha yüksek derecede olanların bir derece daha yukarı terfileri» nin caiz olduğunu kabul etmiş bulunmaktadır.

Terfi için, yukarıda izah olunan 2 şartın yanıbaşında kadro imkânlarının da müsait olması lâzım gelmektedir. Yani, terfi şartlarını tamamlayan memurun, kadro imkânları ile de mahdud olduğundan kadro müsait bulunmadığı takdirde terfilerinin yapılması da mümkün değildir. İşte bu imkânsızlığa kısmen çare bulmak gayesiyle 8 inci madde isdar edilmiştir. Burada «Ehliyetleri ve sicilleri itibariyle terfiye hak kazandıkları halde kadroda münhal yer bulunmamak sebebiyle bir derecede 2 terfi müddeti geçirmesine rağmen terfi etmeyenlere her derecede bir defaya mahsus olmak üzere üst derece maaşı verilir.» denilmektedir. Bu madde gereğince bir memura üst derece maaşı verilebilmesi için, bu memurun bir terfi derecesinde 2 terfi müddeti bulunmasına rağmen terfi edememesinin, ehliyet ve sicil itibariyle terfiye hak kazanmış olduğu halde, münhasıran dairesinin kadrosunda münhal yer bulunmamasından ileri gelmiş olması lâzımdır. Burada önemli olan bir hususu da arzetmeden geçmemeliyiz. Meselâ' 13 üncü derecede 2 terfi müddeti bekleyerek 12 nci dereceye kadro müsaadesizliği bakımından terfi edemiyen memura 13 üncü derecedeki 2 terfi müddetinin bitim tarihini takibeden aybaşından itibaren 12 nci derece maaşı verilir. Fakat bu memura 2 terfi müddeti daha geçirdiği takdirde bir üst derece (II nci derece) maaşı verilemez. Ancak 12 nci derecede inhiâl vukuu halinde buraya terfian tâyininden ve bu derece maaşını almağa başladığı tarihten itibaren bu madde hükmü tekrar tatbik edilebilir.

Bu izahattan anlaşılacağı üzere, kadrosuzluk yüzünden 2 terfi müddetince terfi edemiyen memurlara bir defaya münhasır olmak üzere terfi imkânı tanınmıştır. Madde hükmünün tekrar tatbiki için yukarıdaki kadroya terfian tayini yapılmış olması zarurîdir ki, bu maddenin tatbikinde geçecek terfi müddetlerinin mebbeinin bu kanunun neşri tarihinden hesap olunacağı muvakkat 16 ncı madde ile tasrih olunduğundan 8/

Temmuz/1939 dan önce geçmiş olan müddetler nazarı itibara alınmayacaktır.

Bu arada, 6 ncı maddedeki memuriyetlere tayinleri yapılan memurların terfilerindeki hususiyeti de kaydetmek lâzımdır. Bu kanunun 3 üncü maddesindeki kayıtlara tâbi tutulmaksızın kadrodaki derece maaşları ile, Devlet memuriyetine dik defa alınacakların veya evvelce devlet memuriyetinde bulunduğu halde, bilâhare ayrılmış ve en az 5 seneyi müstemirren memurluk dışında geçirmiş olanların, Umumi Müfettişlik, Riyaseticumhur Dairesi memurlukları, Hususî Kalem Müdürlükleri, Mütercimlikler, Elçilikler, Valilikler ve Hukuk Müşavirliklerine tâyinleri caizdir. Bu memuriyetlerde bulunanların, muayyen terfi müddetlerini doldurdukça aynı vazifelerin yüksek derecelerine terfili de yapılabilir. Bu dereceler kendileri için tekaütlüklerinde ve diğer memuriyetlere naklen tâyinlerinde müktesep bir hak teşkil etmez. «Bu gibilerin tahvil ve tekaütlüklerinde tahsil vaziyeti ve hizmet müddetlerine göre iktisap edebilecekleri derece maaşları esastır.» İktisap edilebilecek derecelerin tayin ve tesbitinde 7 nci maddenin 1 inci fıkrası gereğince hareket olunur.

«Dairesinin bağlı bulunduğu Vekâlete tâbi alelûmum teşkilât haricinde diğer bir Vekâlet teşkilâtına dahil «birinci fıkra»da sayılı memuriyetlerden birine ilk defa olarak tayin edilecek her hangi bir derecedeki devlet memurları hakkında da» 6 ncı maddenin 1 inci fıkrası hükmü tatbik olunabilir.

6 ncı madde hükmüne müsteniden yapılacak tayin ve terfiler adı geçen vazifelerin fiilen ifası ile mukayyettir.

Ücretli vazifelere gelince; bu vazifelere ilk defa alınacak memurlar tahsil derecelerine ve diğer vasıflarına göre girebilecekleri maaşlı memurluk derecesinin ancak bir üst derecesine ait maaş tutarı ile tâyin olunabileceğini 12 nci madde tâyin ve tesbit etmiştir. Ücretli vazifelere alınacak olanların girebilecekleri derecelerle, terfilerinde nazarı itibara alınacak müddetleri gösteril- bir hüküm ilk defa bu madde ile tesbit edilmiştir.

Ücretli vazifelere tayin olunanların terfileri de, maaşlı memuriyetlerde bulunanların tâbi olduğu şartlara tâbidir. Yani 7 nci maddenin 1 inci fıkrasındaki 2 şart, ücretliler için de uyulması mecburî hususattır. 12 nci maddenin son fıkrasında ifadelendiği veçhile 6 ncı madde hükmü, bunlar hakkında da tatbik olunur.

7 nci madde hükmü ücretliler hakkında da aynen tatbik edilmek lâzımdır.

İcra Vekilleri Hey'eti kararı ile hususî bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren memuriyetlere, 13 üncü maddenin 1 inci fıkrasındaki esaslar dairesinde tayin olunanların terfileri de müktesep hak teşkil etmemek kayıt ve şartı ile 7 nci maddenin-ilk fıkrası ahkâmına göre yapılabilir.

BÖLÜM : III **HALİHAZIR DURUM**

21/6/1944 tarihinde kabul edilen 4598 sayılı kanunun maaş terfiine müteallik hükümleri 11 inci madde ile 31/Mayıs/1944 tarihinden itibaren muteber addedilmiştir. Adı geçen kanun mer'î hükümleri ihtiva etmektedir.

Yukarı dereceye terfi için 3656 sayılı Kanunim 7 nci maddesini değiştiren 4598 sayılı kanunun 3 üncü maddesi;

- 1 — En az 3 sene bir derecede bulunmuş,
- 2 — Ve bu kadar müddet o derece maaşını fiilen almış,
- 3 — Ve üst dereceye terfi ehliyet kazanmış olmayı şart olarak öne sürmüştür. Bu 3 madde üzerinde kısaca duralım:

1 — Müddet şartı: Yüksek mektep veya daha aşağı derecelerdeki tahsil müesseselerinden mezun olanlar arasında bir fark ihdas etmeden bir terfi derecesinde bekleme müddeti bilûmum memurlar için seyyanen en az 3 yıl olarak kabul edilmiştir. Bu, bir derecede fiilen bulunmayı ifade edip, maaşsız mezuniyetlerle memurun fiili hizmetinden sayılmayan veya bir kısmı sayılabilen ayrılımların müddet hesaplarında nazarı itibara alınması lâzımdır. Bu yolda bir ayrılış bahis mevzuu olmadığı ahvalde' meselâ; 10/2/1956 da II nci derece maaşını alan bir memur, 10 uncu dereceye yükselebilmek için 10/2/1959 da müddet sarfını ikmâl etmiş olacaktır.

2 — **Bilfiil maaş alma şartı** : Yüksek mektep mezunu olan veya olmıyanların 3 yıl fiili hizmeti esnasında cem'an 36 maaş almış olması lâzımdır. Misâlimizde, 10/2/1956 da II nci dereceye yükselen memur, bu derece maaşını terfi takip eden aybaşından yani 1/3/1956 dan itibaren alacağına göre 1/2/1959 da II nci derecenin 36 maaşım fiilen almış ve 10 uncu dereceye terfi için ikinci şartı ifa etmiş olacaktır, Terfii halinde 1/3/1959 dan itibaren de 10 uncu derece maaşını alması başlayacaktır.

3 — Ehliyet şartı : Ehliyetin takdir ve teşbihinde memura meslekî bilgisi, muvaffakiyeti, sicilli ile âmir ve müfettişlerce yapılan tezkियeler göz önünde tutulur. Kanun, bu takdir keyfiyetinin tatbikinin bir nizamname ile gösterileceğini ve muvakkat üçüncü madde de ;bu nizamnamenin en çok bir yıl içinde tanzim olunması mecburiyetini belirtmiştir. Nizamname hazırlanincaya ve tatbik mevkiine konuluncaya kadar yapılması lâzımgelen terfiler, üçüncü maddede yazılı ehliyet esaslarına göre muamele olunarak ikmâl edilecektir.

Adı geçen nizamname 4598 sayılı kanunun üçüncü maddesine dayanılarak hazırlanmış, Devlet Şûrasınca incelenmiş ve Vekiller Heyetinin 3/12/1947 gün ve 3/6657 sayılı kararı ile yürürlüğe konulmuştur. 17 maddeden teşekkül eden bu nizamnamenin ikinci maddesi; «Memurun yükselmesinde esas, yeterlidir.» demektedir ve bunun takdirinin;

- 1 — Meslekî bilgi,
- 2 — Başardık,
- 3 — Sicil,

4 — ve âmir ve müfettişlerce yapılan tezkियeler, göz önünde tutularak yapılabileceğini ifade etmektedir. Müteakip maddelerde yukarda 4 maddelik hususâtın tarifleri yapılmıştır. Bunlardan, meslekî bilgisinin, «Memurun öğreniminin mahiyet ve derecesi gözönünde tutularak memurluğu sırasında görevi ile ilgili bilgi bakımından gösterdiği gelişmeler».

Başardığının, «Memurun, memurluk sırasında görevinde gösterdiği kavrayış ve çalışma kabiliyeti ile çalışmalarında eğlemlilik olarak sağladığı düzenlik ve verim»,

Sicillinin, «Memurin Kanununa göre tutulması gereken açık sicil», ve âmir ve müfettişlerce yapılan tezkियelerin ise «7/3/1938 tarih ve 2/8119 sayılı kararname ile yürürlüğe konulan (Mülkî memurların sicilleri üzerine tekaütlüklerinin icrası ve tezkiye varakalarının tanzimi) hakkındaki tüzüğün 1, 2, 3 üncü maddelerine göre her yıl doldurulup verilmesi gereken gizli tezkiye kâğıtları ile aynı tüzüğün 4 üncü maddesi gereğince müfettişler tarafından verilmesi gereken raporlar» olduğu belirtilmiştir.

Nizamnamede tezkiye fişlerinin tanzimi, tatbiki ve muhafazası hakkında da malûmat mevcuttur.

Bu nizamname hükümleri, 3656 sayılı kanuna bağlı ücretli memurlar hakkında da tatbik olunmaktadır.

Otomatik terfi : Tâbir caiz görülürse, ne müddet, ne bilfiil maaş, ne de ehliyet şartlarına riayet edilmeden kanunun emri ile yapılmış olan

terfiler bu adla vasıflandırılacaklar. Kanunla muayyen derece veya dereceler kaldırıldığında, bu derecelerde bulunan memurlar yukarıda bahsedilen şartlar nazarı itibara alınmaksızın yine kanunun mutlak ifadesi ile üst dereceye terfi ettirilirlir. 4598 sayılı kanunun 1 inci maddesi, 3656 sayılı kanunun 1 inci maddesinde gösterilen derecelerden 15 inci dereceyi kaldırmış ve «Bu kanunun mer'iyete girdiği tarihte o derecede bulunan memurlar 14 üncü dereceye terfi etmiş sayılırlar.» ifadesi ile 15 inci derecedeki bilumum memurları otomatikman bir üst dereceye terfi ettirmiştir. Bu memurlar, 4598 sayılı kanunun mer'iyeti tarihinden itibaren 15 inci dereceden 14 üncü dereceye terfi etmişler ve 40 lira yerine 50 lira maaş almağa başlamışlardır.

Ehliyetin tayini hakkında hüküm ihtiva eden hususi kanunların bu hükümleri mahfuz tutulmuştur. Meselâ, kaymakam olabilmenin ne gibi yollardan geçildikten sonra ve lisan imtihanını vermiş olmak veya olmamak bakımlarından baremin hangi derecelerine tayin edilebileceğine ait muaddel Dahiliye Memurları Kanunundaki hükümler aynen tatbik olunmaktadır.

Müddetlerini doldurmadan yukarı derecede bir memuriyete tayinleri icabedenler, bu yukarı derece maaşını değil, müddetlerini dolduruncaya kadar eski derece maaşlarını alırlar. Meselâ, 10 uncu derecede bilfiil 12 ay hizmet gören bir memurun bir üst dereceye (9 uncu derece) terfian tayin edilmesinde mahzur yoktur. Bu yolda bir tayin yapıldığı takdirde alâkalı memur 24 ay daha 10 uncu derece maaşını alacak ve bu müddetin hitamında 9 uncu derece maaşına, yeni bir mucip almağa lüzum kalmadan müstahak olacaktır.

Bir dereceden fazla terfi : Kanun, bunun mümkün olamayacağını belirtmiştir. Yalnız «Şu kadar ki, kadroya göre aşağı derecede memuriyet olmadığı veya elli memur bulunmadığı takdirde 7 inci (60 lira) ve daha yukarı derecelerden birine en çok iki derece aşağıdaki memurların tayini caizdir» hükmü ile büyük bir açığı kapatma yolunu ihtiyar etmiştir. Böyle bir tayin yapılabilmesi için ya kadroya göre aşağı derecede memuriyet olmaması veya ehil memur bulunmaması gibi iki hususun mevcudiyeti lâzımdır. Bu lâzımlerin yanıbaşında üçüncü bir şartın da vücudu elzemdir. Münhal memuriyetin, 7 nci ve daha yukarı derecelerden biri olması ve buna tayin edileceklerin ise en çok iki derece aşağıdaki kadroda bulunmaları icabetmektedir. Yani 70 liralık bir kadroya tayin edileceklerin 60 ve ya 50 liralık bir kadroda, diğer bir misalle 60 liraya (7 nci derece) tayin olunacakların 50 veya 40 (8 veya 9 uncu dereceler) lirada bulunmaları icabeder. Bilfarz 35 liralık bir kadrodaki memurun 60

liralık bir kadroya tâyini mümkün olamayacağı, (zira 3 derece aşağıdır) gibi 40 lirdik kadroda bulunan bir memurun 6 ncı derecedeki bir memuriyete tayini de aynı sebepten dolayı imkânsızdır.

Tazminat : Yukarıda izah olunan hallerde, en çok iki derece üst memuriyetlere tayin olunanlara o derece maaş tutarı ve fevkalâde zamları ile hak kazanmış bulundukları derece maaş tutarı ve fevkalâde zamları arasındaki fark İcra Vekilleri Hey'eti kararı ile tazminat olarak verilebilir. Meselâ 6 ncı derecedeki bir memuriyete 3 üncü maddenin 5 inci fıkrası gereğince 7 nci veya 8 inci derecelerden birinden tayin olunacak bir memur, kendi derecesi ile 6 ncı derece arasındaki maaş ve fevkalâde zamları arasındaki farkı İcra Vekilleri Heyeti kararı ile tazminat olarak alabilecektir. Bu yolda yapılmış bulunan meselâ, 70 lik bir kadroya, 50 liralık kadrolu bir memurun tayini bilâhara 70 lik kadronun yükseltiyle 80 yapılması bu tayinin hükümsüz sayılmasını icabettirmez.

Bu kabil memurların başka bir yere nakilleri halinde, «tayin edildikleri memuriyetin kadro Unvanında ve maaş derecesinde bir değişiklik husule gelmediği takdirde, İcra Vekilleri Heyetinden yeni bir karar almağa hacet kalmadan almakta oldukları tazminatın yine eskisi gibi ödenmesi lâzım gelmektedir .[*]

Üçüncü ve daha yukarı derecelere tâyin :

3656 sayılı kanunun 6 ncı maddesindeki hükümleri mahfuz kalmak şartı ile 3 üncü ve daha yukarı derecedeki memuriyetlere tayin edilebilmek için yüksek mektep mezunu olmak şarttır. Bu şart 4598 sayılı kanunim meriyetinden sonra yapılacak tayinlere ait olup, 3656 sayılı kanunun muvakkat 5 inci maddesindeki hükümler mer'i ve lâzımülicradır. Bu suretle yüksek mektep mezunu olmadığı halde 3656 sayılı kanunun mer'iyeti tarihinde devlet hizmetinde müstahdem bulunan maaşlı ve ücretli memurların adı geçen kanundaki esaslar dairesinde 3 üncü dereceye kadar ve bunlardan halen üçüncü ve daha yüksek derecede olanların bir derece daha yukarı terfileri caizdir.

Dereceler karşılık gösterilerek yapılan tâyinler:

Bu arada 6 ncı (70 lira) ve daha aşağıdaki derecelerdeki memuriyetlere, bu dereceler karşılık gösterilerek daha aşağı derece ile memur ta-

*Maliye Vekâleti Bütçe ve Malî Kontrol Umum Müdürlüğünün 18/11/1955 gün ve 115504 - 310/14310 sayılı yazıları.

yininin caiz olduğunu zikretmek icabeder. Burada asıl olan derecelerin karşılık gösterilmesidir. Meselâ, 70 liralık bir kadroya (altıncı dereceye) 35 lira (10 uncu derece) ile bir memur tâyin edilebilir. Ve bu memur birinci fıkradaki terfi şartlarını ikmâl ederek ve kendi derecesinin karşılığını alarak terfi etmek suretiyle bu dereceye tedricen erişebilir. Karşılık gösterilen derece bilâhare teşkilât kanunları ile yükseltilmiş olsa dahi bu yükseltirme keyfiyeti vâki tayini iptal etmez.

Kadrosuz terfi : 3 üncü maddenin. 1 inci fıkrasındaki terfi şartlarının yanıbaşında kadro müsaadesi gibi önemli bir mani mevcuttur. Müddet, bilfiil maaş ve ehliyet gibi 3 şartı ifa ve ikmâl eden bir memur kadrosuzluk sebebiyle terfi imkânlarına, sahip midir? Yukarıda 1452 sayılı kanunun 10 uncu, 3656 sayılı kanunun 8 inci maddelerinden bahsetmiştik. İşte bu mühim manii kısmen olsun tahfif yolunu ihtiyar eden 4598 sayılı kanunun 4 üncü maddesi, «Bulundukları derecelerde kanunî müddetlerini doldurdıkları ve ehliyetleri sabit olduğu halde;

- 1 — Hususî teşkilât kanunlarının koyduğu:
 - a) Yaş,
 - b) Meslek ve,
 - c) Tahsil gibi kayıtlar ve şartlar dolayısıyla üst dereceye geçirilemeyenlerle,
- 2 — Kanunî hükümler dairesinde terfia hak kazanmış bulundukları halde,
 - a) Kadroda açık yer olmamak,
 - b) Veya bulundukları memuriyetlerde kalmalarına idarece lüzum görülmek,
 - c) Veya bulundukları memuriyetlerde üst derece bulunmamak,

sebepleriyle terfi edemi yenlere; bir üst derece maaşı verilecektir. Bu suretle terfi ettirildikleri derecelerde dahi bir terfi müddeti geçirmiş ve aynı sebeplerle üst dereceye geçememiş veya terfi edememiş olanlara aynı suretle ve yine işgal ettikleri kadroda daha bir üst derece maaşı» verilir. Bu hükümle, kadrosuzluk yüzünden terfileri yapılamıyan memurların durumu, iki derece terfi ettirilme suretiyle kısmen olsun islâh edilmiş olmaktadır.

Bunun yanıbaşında dereceler itibariyle terfi imkânları çok azalmış (ikinci derece) veya kalmamış bulunan (birinci derece) memuriyetler için

de 2 nci veya 3 üncü fıkralar vaz olunmuştur. Birinci halde yani «İkinci derece memuriyetlerde bulunup da, bir üst derece maaşı almış olanlardan bir terfi müddeti daha geçirerek terfia hak kazananlara 100 lira aylık tazminat verilir». Keza «Birinci derece memuriyetlerden bu derecede bir terfi müddetini dolduran ve terfia hak kazananlara 100 lira ve bunlardan ikinci bir terfi müddetini doldurarak terfia hak kazananlara daha 100 lira aylık tazminat verilir.»

Yukarıda açıklanan ve izah olunan 1 ve 2 üst derece maaşlar ve tazminatlarla ilgili olarak yapılacak terfilerde memurun, bulunduğu derece maaşını bir terfi müddetince müktesep hak olarak almış bulunması şarttır. Yani, 90 liralık bir kadroya 80 lira ile tayin olunan bir memur aradaki farkı tazminat olarak alsa dahi 90 lirayı müktesep hak olarak ihraz ettikten sonra bu derece maaşını 3 yıl almış olması şartı ile bir üst derece maaşa terfi edebilecektir.

Ücretli memurlar : Yukarıda izah olunan hükümler ücretli memurlar hakkında da aynen tatbik olunacaktır. 3656 sayılı kanunun 12 nci maddesiyle ücretli memurların terfilerinin, maaşlı memurların terfilerindeki hükümlere tabiiyeti tasrih edilmiştir.

İstisnai memuriyetler : Bunlar hakkındaki 3656 sayılı kanunun 6 nci ve 13 üncü maddelerinden 3656 sayılı kanunun izahı yapılırken mevzuumuz bakımından bahsedildiği ve bu hükümler de halen mer'i olduğu için burada tekrar edilmeyecektir.

Alelûmum maaşlı veya ücretli ihtisas mevkilerine 3656 sayılı kanunun 13 üncü maddesine tevfi kan tâyin edilecekler verilecek maaş ve ücretin tesbiti 3968 sayılı kanunun 2 nci maddesiyle tesbit edilmiştir. Bu madde hükmüne tevfi kan; «Tahsil vaziyetlerine göre girebilecekleri dereceye bu memuriyetler için ihtisas teminine yarıyan işlerde geçen hizmet müddetlerinin, yüksek tahsili olanların her iki senesi ve yüksek tahsili olmyanların da her 3 senesi için bir derece ilâve edilmek suretiyle tesbit edilecek derece maaş ve ücretini geçemez».

Mecburî hizmetli memurların bu madde hükmünden istifadesi için bu teahhütlerini ifa etmeleri lâzımdır. Keza 3659 sayılı kanun mucibince tesbit edilen ihtisas mevkilerine tâyin olunacakların, derecelerinin teshirinde de bu madde hükmünün tatbik olunacağı hususunu malûmaten zikredebiliriz.

Yalnız 3656 sayılı kanunun 6 ve 13 üncü maddelerinden faydalanarak istisnai ve ihtisas mevkilerine tayin edilmiş olanlar, tayin edildikleri maaş derecelerinde bir terfi müddeti bulunmuş olsalar dahi, 4598 sayılı

kanunun 4 üncü maddesinden istifade ederek, üst derece maaşı alamıyacaklardır. Bunu bir misalle izah edelim : 100 lira maaşlı bir ihtisas mevkiine tayin edilip, bu maaşı müktesep hak teşkil etmemek üzere alan bir memur, üçüncü maddedeki şartları ikmâl ve ifa etse, kendisine, 4 üncü madde hükümlerini tatbik etmek suretiyle 90 liralık kadroda bir üst derece maaşı olan 100 lira verilemez. Yalnız bu derece maaşını müktesep hak olarak alan veya alabilecek duruma giren bir memur bu maaşı bir terfi müddetince aldığı ve ehliyeti de sabit bulunduğu takdirde bilûmum memurlar gibi dördüncü madde hükümlerinden faydalanacak ve bir üst derece maaşını alabilecektir.

Bölüm : IV

1452, 3656 VE 4598 SAYILI KANUNLAR MUVACEHESİNDE DEĞİŞEN ESAS VE ŞARTLAR:

Bunlar bilhassa zaman, kanunlar ve ahkâm mevzuunda büyük bir önem taşımaktadırlar. Aşağıda bu hususat teşhir edilirken müşahede olunacağı veçhile zamanla değişen barem kanunlarımızdaki gerek esaslar ve şartlar, gerekse tahsil yönünden azamî terfi dereceleri, kadro tıkanıklıklarını giderme ve saire gibi vaziyetlere göre vaz olunmuş hükümler arasında önemli derecede farklar ve değişiklikler mevcuttur.

A) Meriyetleri bakımından: 1452 sayılı kanun 1/Eylül/1929 da, 3656 sayılı kanun bundan 10 yıl sonra 8/Temmuz/1939 da, 4598 sayılı kanun ise beş yıla yakın bir zaman sonra olmak üzere 31/Mayıs/1944 de meriyete vaz olunmuşlardır. Bu hususu her üç kanunun hükümleri arasındaki değişiklikleri zaman bakımından kıymetlendirebilmeğe imkân vermesi yönünden zikretmiş bulunuyoruz.

B) Barem dereceleri bakımından: 1452 sayılı kanunda 20 barem derecesi mevcutken 3656 da bu miktar 15 e ve 4598 ile de 14 e indirilmiştir.

C) Seriler bakımından: 1452 sayılı kanunda barem dereceleri A, B- C, gibi 3 seriye ayrılmış ve 1 - 5 inci dereceler (A), 6-13 üncü dereceler (B), 14 - 20 inci derecelerde, (C), serisine ithal edilmişken, 3656 sayılı kanunla bu seriler kaldırılmıştır. 4598 sayılı kanunla da serilerin yeniden ihdası yoluna gidilmemiştir.

Ç) Terfi şartları bakımından : Yukarı dereceye terfi için,

1452 sayılı kanunda : Bir derecede bilfiil 3 yıl bulunmak (yüksek mektep mezunları için 2 yıl)

3656 sayılı kanunda :

1 — En az dört sene bir derecede bulunmak,

2 — Bu kadar müddet o derece maaşını fiilen almış olmak, (yüksek mektep mezunları için 3 sene).

4598 sayılı kanunda :

1 — En az 3 sene bir derecede bulunmuş,

2 — Ve bu kadar müddet o derece maaşım fiilen almış,

3 — Ve üst dereceye terfie ehliyet kazanmış olmak lâzımdır.

Yukarıdaki tasnifte görüldüğü üzere gerek 1452, gerekse 3656 sayılı kanunlar yüksek mektepten mezun olanlara terfi müddetlerinde birer sene daha az bekleme imkânım sağlamışken, 4598 sayılı kanun bu farkı kaldırmış ve yüksek mektepten mezun olanlarla olmayanları üç yıllık bir müddete tâbi kılmıştır. Diğer taraftan birinci kanunda terfi için tek şart (müddet) in ifası istenmişken, ikincide bunun yanında bilfiil maaş almak, üçüncüde her ikisi ile beraber ehliyet gibi yeni bir şart daha ileri sürülmüştür.

D) Azami terfi derecesi bakımından :

1452 sayılı kanun :

(A) serisine (5 -1 inci derecelere) terfi için,

1 — Yüksek mektep mezunu olup da; en az 15 sene devlet hizmetinde bulunmak,

2 — Yüksek mektep mezunu olmayıp da;

A) 5 - 1 inci derecelerde bulunmak (bunlar, derecelerinin iki üstüne kadar terfi edebilirler).

B) 13-6 ncı derecelerde bulunup hizmetleri 20 seneyi tecavüz etmek (bunlar beşinci dereceye kadar bu derece dahil, yükselebilirler).

3656 sayılı kanun :

1 - 5 inci (80 lira) derece ve daha yukarıya terfi için yüksek mektep mezunu olmak lâzımdır. (6 ncı madde hükmü mahfuz kalmak şartı ile),

2 — Yüksek mektep mezunu olmayıp da bu kanunun neşri (8/7/ 1939) talihinde memur olanlar üçüncü dereceye,

3 — 8/7/1939 da 3 üncü veya daha yukarı derecede memur olanlar 'bire bir' derece daha yukarıya terfi edebilirler.

4598 sayılı Kanun :

t — 31/Mayıs/1944 den sonraki tâyinlerde (3656 sayılı kanunun 6 ncı maddesinin mahfuziyeti şartı ile) 3 üncü ve daha yukarı derecelere tâyin için yüksek mektep mezunu olmak şarttır.

2 — 31/Mayıs/1955 den evvelki tâyinlerde 3656 nın muvakkat 5 inci maddesi hükümleri meridir. Yani 8/7/1939 dan önce devlet memuriyetine girmiş olanlar 3 üncü dereceye (bu derece dahil) veya bu tarihte baremin 3 üncü veya daha üst derecelerinde memur bulunanlar daha birer üst dereceye yükseltilerlerdir.

Bu tablonun tetkikini yüksek mektep mezunu olanlarla olmıyanlar bakımından ikiye tefrik ederek yapacak olursak görürüz ki;

1 — Her üç kanun da, yüksek mektepten mezun olanlara- baremin en yüksek derecelerine terfi imkânlarını vermiş bulunmaktadır. Bunlardan 1452. 5 - 1 inci derecelere terfide yüksek mektepten mezuniyetle beraber 15 seneden fazla hizmet şartını da öne sürmüştür. 3656, 5-1 inci derecelere terfide 6 ncı madde hükmünü mahfuz tutmuş, 4598 ise 3 üncü ve daha yukarı derecelere terfi için keza mer'î 6 ncı maddenin mahfuziyeti şartı ile. yüksek mektepten mezun olmayı lüzumlu ve zarurî görmüştür.

2 — Yüksek mektepten mezun bulunmıyan memurun terfi edebileceği azamî barem derecesi her 3 kanunda değişik bir veçhe arz etmektedir. 1452 de, bu durumdaki memurların azamî terfi dereceleri 6 ncı derece olarak sınıflandırılmış olmasına rağmen, 13-6 ncı derecelerde bulunup da hizmetleri 20 seneyi geçenlerin 5 inci dereceye kadar (bu derece dahil) terfilerine imkân verilmektedir. Bunun yanıbaşında bir istisna hükmü mevcuttur. O da bu azamî terfi tahdidatına rağmen halen, yani kanunun mer'iyeti tarihinde, 5 - 1 inci derecelerde bulunan memurların derecelerinin iki misline kadar yükseltilmeleri kabul edilmiştir.

3656 da, azamî terfi derecesi yine 6 ncı olarak tahdit edilmesine rağmen, bu tahdide kanunun meriyeti tarihinde memur olanlarla, keza 8/7/1939 da üçüncü ve daha yukarı derecelerde bulunanlar bakımından iki istisnâî hüküm vazedilmiştir. Bunlardan birinci durumda olanlara üçüncü dereceye kadar, ikinci durumdakilere ise birer derece daha terfi hakkı sağlanmıştır.

4598 de ise, azamî terfi derecesi altıncı değil, dördüncü derece olarak tesbit ve öncekilere nazaran iki derece yükseltilmiştir. Yani diğer iki kanuna göre yüksek mektepten mezun bulunmayanlara, baremin dördüncü derecesine kadar (bu derece dahil) terfi imkânı vermiştir. Kanunun meriyetinden evvel memur bulunanlarla, baremin üçüncü ve daha yukarı derecelerine terfian yükselmiş olanlara, bu kanun, mer'i muvakkat beşinci maddedeki istisnâ imkânı tanımıştır.

İstisnâî ahkâm dışında, yüksek mektepten mezun bulunmayan memurlara, 1452 ve 3656 sayılı kanunlar 6 ncı dereceye (bu derece dahil), 4598 dördüncü dereceye (bu derece dahil) kadar terfi edebilme imkânını bahsetmişlerdir.

E) Ücretliler bakımından:

1452 sayılı kanunda ücretlilere ait şumullü bir hüküm yoktur. Yalnız ikinci maddenin son fıkrasında- kadro cetvelinde yazılı memuriyetlerden ücrete nakli icab edenlerin tayinlerinin bir sene zarfında hükümetçe tanzim ve Büyük Millet Meclisine takdim edilecek bir kanun ile yapılacağına dair tasrihat mevcuttur.

3656 da, ücretlilerin maaşlı memurlar hakkındaki tayin ve terfi hükümlerine tâbi olduğu (bir üst derece ile), keza, altıncı madde hükmünün bunlara da tatbik edileceği tasrih edilmiştir.

4598 de, ücretlilere ait 3656 sayılı kanundaki ahkâm mer'i olduğundan, ayrıca bir hüküm vaz olunmamıştır. Fakat 4598 ân kabul tarihinden bir buçuk yıl sonra kabul olunan (21/12/1945) 4805 sayılı kanun, üçüncü maddesi ile 3656 sayılı kanunun 12 nci maddesini değiştirmiştir. Buna göre, bu kanuna tabi dairelerin ücretli memurlarının dereceleri, aylık asılları ve tutarları ile memuriyete girişleri haklarda 3659 sayılı kanunun bu esaslara ait hükümleri ve sair hususlarda ise 3656 sayılı kanım hükümleri tatbik olunacaktır. Tabiatile bu arada maaş terfileri de maaşlı memurların terfilerindeki esas ve şartlara tâbi olmaktadır.

F) Normal terine ait istisnalar bakımından:

Her kanunda, bir üst dereceye terfi için konutmuş olan normal ahkâm dışında tayinler yapılabilmekte ve bu tayinlere ait şartlar da bildirilmektedir. Her üç kanundaki bu mevzu ile ilgili hükümler:

1452 sayılı kanunda :

1 — İnhilâl dolayısıyla mafevk derecede bir memuriyete terfian tayini icabedenler eski derecelerindeki terfi müddetlerini dolduruncaya kadar eski derece veya derecelerinin maaşını alırlar.

2 — Teselsülü derece sırası takib etmiyen memuriyetlerde her daire teşkilât ve memurin kanunu ahkâmına göre bir memurun azamî üç derece mafevk memuriyete tayini mümkündür. Bu takdirde dahi, bu gibi memurlar eski terfi derecelerindeki müddetlerini ikmâl edinceye kadar eski derecelerinin maaşlarını alırlar.

3656 sayılı kanunda:

1 — Normal terfi şartları dışında, mafevk derecede bir memuriyete tâyin olunanlar müddetlerinin hitamına kadar eski derece maaşlarını alırlar.

2 — Yedinci veya daha yukarı derecelerden birine aşağıdaki derecede kadroya göre memuriyet olmadığı veya ehil memur bulunmadığı takdirde iki derece aşağıdan tayin edilecekler de müddetlerinin hitamına kadar eski derecelerinin maaşlarını alırlar.

3 - 6 ncı veya daha aşağı derecedeki memuriyetlere, bu dereceler karşılık gösterilerek daha aşağı derecelerden tayin olunanlar da keza eski derecelerinin maaşlarını alarak tedricen bu derece maaşlarına nail olurlar.

4 — Devlet memuriyetine intisap etmiş olanlardan, girişleri sırasında derecelerinin tesbitine yarıyan tahsil, kurs, staj ve sair durumlarının dışındaki bir istisnadan da bahsetmek lâzımdır. Memuriyete intisabı müteakip ilk açılacak devlet lisan imtihanına iştirak ederek muvaffak olanlara bir derece üst maaşı verilebilir.

4598 sayılı kanunda :

1 — Bu kanun meriyete girdiği tarihte 3656 sayılı kanunun 15 inci derecesinde bulunan memurlar 14 e terfi etmiş sayılırlar.

2 — Müddetini doldurmadan yukarı dereceye tayin edilenler, eski derecelerindeki müddetlerini dolduruncaya kadar eski derece maaşlarını alırlar.

3 — Yedinci ve daha yukarı derecelerden birine en çok iki derece aşağıdan tayin olunanlara Vekiller Hey'eti kararı ile dereceleri arasındaki fark tazminat olarak verilebilir.

4-6 ncı ve daha aşağı derecedeki memuriyetlere bu dereceler karşılık gösterilerek daha aşağıdaki derecelerden memur tayin olunabilir. Bunlar müddetlerini ikmâl edinceye kadar eski derece maaşlarını alırlar.

5 — Bu kanunun neşri tarihinde memur bulunan yüksek mektep mezunları için bir defaya mahsus olmak üzere terfi müddeti 2 senedir (terfi için ehliyet kayıt ve şartları mahfuzdur).

6 — Memuriyete intisabı müteakip ilk açılacak devlet lisan imtihanına girip muvaffak olanlara bir derece üst maaşı verilebilir.

Yukarıki tabloda görüleceği veçhile, her üç kanunda da yukarı derecelere vakitsiz terfilere imkân verilmekte, fakat eski derece maaşlarını almak suretiyle bu üst derecelere kanunî terfi müddet ve şartlarına riayet suretiyle erişilebileceğini de zarurî görmektedir. Yalnız 4598 sayılı kanun, 7 nci ve daha yukarı derecelerden birine en çok iki derece aşağıdan tayin olunacak memurlara, aradaki derece farklarının karşılıklarını tazminat olarak vermeği kabul ederek bu istisnalara tek hususiyeti vazetmiştir. Bu terfiler haddizatında bir kadro terfii mahiyetinden daha ileri gidememekte, ilerdeki maaş terfilerinde kadro bakımından vaki olabilecek maniyi daha erkenden ortadan kaldırmaktadır. Bu arada 4598 sayılı kanunun muvakkat 1 inci maddesindeki yüksek mektep mezunlarına tanınan (bir defaya mahsus olmak üzere) hak da normal terfiin tipik bir istisnasını teşkil etmektedir. Aynı zamanda 3656 sayılı kanunun 1 inci maddesinde gösterilen derecelerden, kaldırılan 15 inci derecedeki, memurların otomatikman 14 üncü dereceye yükseltilmesini de keza tipik bir istisnâ terfi olarak kaydetmek icabeder.

Yine lisan bilgisini isbat edenlerin bir derece maaş yükseltilmesiyle taltifi 3656 sayılı kanun ile tesis edilmiş ve 4598 ile de tatbikine devam olunan mer'î bir hükümdür.

G) Kadrosuzluk sebebiyle terfi edememe bakımından:

1452 sayılı kanun:

Mafevki olmıyan veya İlmî, fennî ve meslekî bir ihtisasa ihtiyaç gösteren veya uzun müddet şahıs tebeddül etmemesi devletçe menfaati müstehzim olan memuriyetlerde bulunan memurlara her terfi müddeti geçtikçe bütçelere konulacak tahsisat dairesinde bir zam verilir (bu hüküm tatbik olunamamıştır).

3656 sayılı kanun:

Ehliyet ve sicilleri itibariyle terfîa hak kazandıkları halde kadroda

münhal yer bulunmamak sebebiyle bir derecede iki terfi müddeti geçirmesine rağmen terfi edemeyenlere her derecede bir defaya mahsus olmak üzere bir üst derece maaşı verilir.

4598 sayılı kanun:

1 — «Bulundukları derecelerde kanunî müddetlerini doldurdıkları ve ehliyetleri sabit olduğu halde hususî teşkilât kanunlarının koyduğu yaş, meslek ve tahsil gibi kayıtlar ve şartlar dolayısıyla üst dereceye geçirilemeyenlerle, kanunî hükümler dairesinde terfia hak kazanmış bulundukları halele kadroda açık yer olmamak veya bulundukları memuriyette kalmalarına idarece lüzum görülmek veya bulundukları memuriyetlerde üst derece bulunmamak sebepleriyle terfi edemeyenlere bir üst derece maaşı ve bu derecede de bir terfi müddeti geçirerek aynı sebeplerle üst dereceye geçemeyen veya terfi edemeyenlere daim bir üst derece maaşı verilir.

2 — İkinci derece memuriyetlerde bulunup da bu suretle bir üst derece maaşı almış olanlardan bir terfi müddeti daha geçirerek terfia hak kazananlara 100 lira aylık tazminat verilir.

3 — Birinci derece memuriyetlerden bu derecede bir terfi müddetini doldurarak terfia hak kazananlara daha 100 lira aylık tazminat verilir.»

Yukarıki tabloda kolayca müşahade olunacağı veçhile, her üç kanundaki hükümler derece ve şümul bakımlarından bir birinden farklıdır.

Zam miktarı, şerait ve dereceleri ve memuriyetlerin envanını tayin edecek cetvel, iki yıl içerisinde hazırlanıp Büyük Millet Meclisine takdim edilmemesi sebebiyle 1452 sayılı kanunun kabul ettiği tazminat müessesesi tatbik edilememiştir. Bu sebepten hangi memuriyetlere ve ne gibi şartlar altında ne kadar zam yapılacağı da belli değildir.

3656 sayılı kanun, kadroda münhal olmaması halinde bir derecede iki terfi müddeti geçirme şartının tahakkukuna bağlı olarak «her derecede bir defaya mahsus olmak şartı ile» üst dereceyi kabul etmiştir’.

Buna rağmen 4598 sayılı kanun bu imkânsızlığı daha şümüllü olarak ve her derece için giderme yolunu ihtiyar etmiş bulunmaktadır. Yani, bu sebepten terfi edemeyenlere, bir üst derece maaşı, tekrar aynı sebepten terfi edemeyenlere ikinci bir üst derece maaşı vermek suretiyle bir memu-

nın bulunduğu kadroda dokuz yıl terfi imkânını temin etmiş olmaktadır. İkinci derecede olanlara bu şartlar altında, birinci defa bir üst derece, ikinci defa ise tazminat vermekte; birinci derecedekilere de birinci terfiinde 100, İkincisinde tekrar 100 lira tazminat vermek suretiyle bu terfi tıkanıklıklarına çare bulmaktadır.

Bu izahattan da anlaşılacağı veçhile, kadro imkânsızlıkları sebebiyle terfi tıkanıklıkların giderme hususunda zaman bakımından birinci kanuna nazaran, İkincisinde ileri bir adım her ikisine nazaran da üçüncü kanunda daha şümullü ve iki derece terfi veya tazminat şeklinde daha fazla tatmin edici bir hüküm vazolunarak, tatbikata intikal etmiştir.

DEVLETTEKİ «HAKİMİYET» İN DİNİ MENŞELERİ

Yazan :

Baha KARGIN

Vilâyetler İdaresi Umum

Müdür Muavini

Giriş :

Devleti diğer varlıklardan ayıran en mühim unsur, hâkimiyet dediğimiz devlet kudretidir'. Hâkimiyeti, «Devletin ülkedeki diğer hiç bir varlığın sahip olamadığı üstün bir kudrete sahip olması, dahilde bu kuvvete dayanarak emniyet ve asayiş terhin edebilmesi ve ülkeyi dış tehlikelere karşı koruyabilmesi kudret ve kuvveti» diye tarif edebiliriz :

İnsanlık tarihinin devirleri içinde, devletin ilk çekirdeğini teşkil eden aileden, siteden başlayarak orta çağların büyük devletlerine kadar, hattâ ondan sonra da devletteki bu hâkimiyetin, dinî bazı meşelerden, dinî bazı kaynaklardan geldiğini görüyoruz. Öyle ki, tarih boyunca devletteki bu üstün kuvvet ve kudret, daima dinî kuvvet ve inanışlarla beraber yürümüş; devletteki hâkimiyetin dinî bir kaynaktan değil, bizatihi milletten gelen bir kuvvet olduğu, ancak son asırlarda demokrasinin yayılması ve yerleşmesi ile kabul edilmiştir.

Devletteki hâkimiyetin, dinî esaslarla izah edildiği devrelere ait aşağıdaki misalleri vereceğiz :

A — Atalık ailede :

Talihten önceki devirlerde, bilhassa insanların avcılıktan kurtulup da, bir toprak üzerinde yerleşmeğe ve ziraatla meşgul olmağa başladıkları cılâlı taş devrinde ortaya çıktığı kabul edilen atalık ailede, bütün aile fertleri, ailenin en yaşlı ve kudretli erkeğinin reisliği ve idaresi altında bulunuyordu. Aile reisi, ailenin aynı zamanda dinî reisi idi. Diğer bir ifade ile aile reisi, aile toteminin mümessili ve vekili kabul ediliyordu.

B — tik çağda Mezopotamya’da :

Fırat ve Dicle nehirlerinin arasında kalan münbit toprak parçaları tarihte Mezopotamya adım alır. Burasının iskânı, Milattan takriben 3.000 veya 4.000 sene öncesine tesadüf ediyor. Orta Asya’daki büyük denizin kurumasıyla bu yerlerin barınılmaz bir çöl haline gelmeğe başlaması neticesinde başlayan büyük Turan göçlerinin batı kolunun Hazar Denizinin güneyinden geçen kısmı, Anadolu ile beraber Mezopotamya’yı da iskân etmeye başlamıştır.

İşte bu göçlerle Mezopotamya’ya gelen Orta Asyalılar burada muhtelif zamanlarda çeşitli medeniyetler kurmuşlardır. Bunların belli başlıları, Elâm medeniyeti, Sümer medeniyeti, Akat medeniyeti, Asuriler ve Babil medeniyeti’dir...

İşte gerek Elâm’da, gerekse Sümer’de site devletlerinin başında bulunan hükümdarlara (Patesi) deniliyordu. Fakat sitenin hakiki hükümdarları, o sitenin mabudu idi. Patesiler, mabudun vekili sayılıyordu. Esasen Patesi kelimesinin mânası da hizmetçi demektir, yani mabudun hizmetçisi...

Meselâ; Sümer sitelerinden (Lâgaş) sitesinin hükümdarı (Ununa), mabut (Ningirsu) ya bir tepsi hediye etmiş ve üzerine (Kralım ömrümü uzun etsin!) diye yazdırmıştır.

En eski Asur hükümdarlarının da Asur mabudunun vekili ismini taşıdıkları görülmektedir.

Sümerlerde site devletinin vatandaşlardan aldığı vergiler iki türlü idi: Bu vergilerden biri Patesi adına, diğeri de mabud adına tahsil olunuyordu.

C — Eti’lerde :

Yukarıda bahsettiğimiz büyük Orta Asya göçlerinin batı kolunun, Hazar Denizinin güneyinden geçen kısmı bir taraftan da Anadolu’yu iskân etmiş ve buraya gelen bu Orta Asyalılar burada Hitit yahut Eti adı altında büyük bir devlet kurmuşlardır. Bu devlet evvelâ feodal bir devlet iken, sonradan feodal beylikler kaldırılmış, devlet idaresinde vahdet kurulmuştur.

Eti devletinde de hükümdarın dinî salâhiyetleri vardı. Hükümdar, aynı zamanda baş rahip bulunuyordu. Devletteki hâkimiyetin, kudretin menşeleri yine dinî akidelerle izah olunuyordu. Ezcümle, Anadolu’da yapılan

kazılarda elde edilen bir Eti kitabesi bu ciheti teyid etmektedir. Bu kitabede şunlar yazılıdır :

«Kral, tanrılara, ibadet ettiği sırada rahip şu şekilde dua eder: Kral, Lâberna, Tanrılar tarafından sevilsin, memleket hava tanrısındır. O, kral Lâbernayı idareci yaptı. Ona bütün hatuşa memleketlerini verdi.»

D — Eski Mısırlılarda :

Eski Mısırdaki da devlet idaresi, evvelâ ^ite devleti şeklinde ortaya çıkmış, bilâhara bu siteler bir idare altında birleştirilerek Mısır Krallığı kurulmuştur. Mısır Krallarına (Firavun) ismi verilirdi. Firavunlar tanrının oğlu, ve insanlar arasında yaşayan bir ilâh olarak kabul ediliyordu. Kendilerine secde edilir, kendi isimlerine mabetler inşa edilirdi. Bu suretle devlet idaresinde tanrının arzusu ve iradesi birinci plânda geliyordu. Firavundaki kudret ve kuvvet, doğrudan doğruya tanrının kudret ve kuvveti demektir. Mısır'ın meşhur S eski firavunu (Keops), (Kefren) ve (Mikerinos) ve daha sonraki hükümdarlardan İkinci Ramses diğer adı ile (Sezostris) meşhur tanrı krallardan sayılırlar.

E — Eski Roma'da :

Eski Romalılar, gerek Krallık, gerek Cumhuriyet ve İmparatorluk devrelerinde hristiyanlığın zuhurundan evvel, çeşitli tanrılara inanıyorlardı. Bu tanrılar eski Yunanlıların tanrıları gibi çok ve çeşitli idi. Gök tanrısı Zevs zekâ tanrısı Atene, namus ve iffet tanrısı Artemis, güzellik tanrısı Afrodit, savaş tanrısı Ares, gibi... Bunların dışında da daha birçok mabutlar vardı. Devlet idaresinde tanrıların arzuları daima takip edilir, devlet işleri tanrıların isteklerine göre ayarlanırdı. Bir harp açılacağı veya devletçe mühim bir işe başlanacağı zaman, kâhinler tarafından fala bakılır ve bu işte mabutların ne düşündüğü öğrenilmeye çalışılırdı.

Hristiyanlığın zuhurundan ve hristiyanlık Roma tarafından devletin resmî dinî olarak kabul edildikten sonra da devlet işlerinde kilisenin tesirleri muhtelif şekillerde görölmeğe başlayacaktır.

F — Hristiyan âlemindeki durum :

Hristiyan dini, Roma İmparatorluğu zamanında Filistin'de (Nâsıra) şehrinde doğan İsa tarafından yayılmağa başladığı zaman büyük bir mukavemetle karşılaşmıştı. Fakat Roma İmparatoru (Kostantin) zamanın-

da hristiyanlara karşı mûsamaha gösterilmeye başlandı. Nihayet İmparator (Teodosyus) zamanında hristiyanlık, Roma'nın resmî dini olarak kabul edildi.

Malûm olduğu veçhile 395 inci milâd yılında Roma. İmparatorluğu, Teodosyus zamanında ikiye bölündü. Merkezi Roma olmak üzere Batı Roma İmparatorluğu ve merkezi İstanbul olmak üzere Doğu Roma yani Bizans İmparatorluğu ortaya çıktı.

Hristiyanlığın gittikçe genişlemesi neticesinde Batı Roma İmparatorluğunda ve bu İmparatorluğun 476 yılında yıkılmasıyla ondan sonra Avrupa'da kurulan diğer katolik hristiyan devletlerinde papalar büyük nüfuz sahibi oldular. Papa ve onun temsil ettiği katolik kilisesi, devlet idaresi üzerinde de kuvvetle müessir oluyordu. Kralların, devlet idaresi üzerinde mutlak salâhiyetleri bulunmakla beraber, idare üzerinde dinî otoriteyi temsil etmeleri, papalar kadar geniş miyasta değildi. Meselâ; mukaddes Roma Cermen İmparatorları bir ara, kilisenin işlerine karışmağa başlamışlardı. Kendi topraklarında bulunan Piskoposların, papa tarafından değil, kendileri tarafından tayin edilmesi icabettiğini ileri sürdüler. Ezcümle Roma Cemjen İmparatoru (Dördüncü Hanri) bu hususta fazla ısrar etmişti. Fakat mesele, Hanri'nin papa (Yedinci Greguar) tarafından afaroze edilmesiyle neticelendi.

Bu durum karşısında kendi İmparatorluğu, içinde müşkül vaziyette kalan Hanri, papanın ayağına kadar giderek günlerce yalvardıktan sonra ancak afarozu kaldırtmağa muvaffak olabildi. Orta çağda Avrupadaki hristiyanlık âlemi hu kadar karanlık devirler yaşıyordu.

Bizansa gelince :

Orada vaziyet başka türlü idi. Bizans, ortodoks mezhebini kabul ettiğinden katolik olan papaya bağlı bulunmuyordu.

Bizans İmparatorları bu bakımdan devlet işlerinde daha serbest bulunuyorlardı. İstanbuldaki ortodoks patriğinin, İmparator üzerindeki tesiri de katolik dünyasındaki papa kadar olamıyordu.

Bizansta da İmparatorlar, devlet idaresindeki kuvvet ve kudretlerinin büyük bir kısmını dinî kaynaklardan alıyorlardı. Kendilerindeki üstün kudret ve salâhiyet- Allah tarafından bahşedilmiş kabul olunuyordu. Emirleri ve iradeleri Allahın arzusu gibi telâkki edilmekte idi. Kendi topraklarında hristiyan dininin en büyük mümessili bulunuyorlar, Ayasofya'da yapılan büyük dinî törenlere riyaset ediyorlardı.

G — İslâm dünyasında :

İslâmiyetin zuhurundan ve hicretten sonra Medine’de yerleşen ilk küçük İslâm devletinin Hazreti Muhammed, hem devlet reisi, hem de imâmı durumunda idi.

Ondan sonra gelen dört halife zamanında ve onlardan sonra da Emevî ve Abbâsî saltanatları esnasında halifeler, hem devletin reisi, hem de peygamberin mümessili sıfatını muhafaza ettiler.

Dört halife ; bilgide, cesarette, şecaatte temayüz etmiş kimseler arasından ve müslümanlar tarafından seçilerek iş başına gelmişlerdi. Bu usûl Emevîler zamanında değiştirilerek veraset usûlü kabul edilmiş, Abbâsîler zamanında da böylece devam etmiştir.

Devletin başında bulunan halife (emîrilmüminin) adını taşıyor, hem mülkî, hem askerî, hem de dinî reis salahiyetlerini haiz bulunuyordu.

Bu İslâm devletlerinde din ve dünya işleri birbirinden ayrılmış değildi. Her ikisi de beraber yürüyor ve hükümlerini Kur’andan alıyordu. (Kur’an) din ve dünya işleri için en büyük me’haz idi. Orada bulunmayan hükümler peygamberin sözleri ve hareketleri demek olan (hadislerle) tamamlanıyor, burada da bir sarahat yoksa o zaman bu mesele hakkında İslâm büyüklerinin reylerinin birleşmesiyle meydana gelen (icmaî ümmete) müracaat olunuyor, yukarıda savdığımız 3 kaynaktan birinde sarahat bulunmayan hususlarda da İslâm hukukçuları meseleyi bu kaynaklarından birinde mevcut olan bir hükme benzetmek, kıyas etmek suretiyle hallediyorlar, bu usule de (kıyası fukaha) adı veriliyordu.

İşte Kur’an, hadis, icmaî ümmet ve kıyası fukaha’nın dördüne birden şariat deniliyordu.

İslâm devletlerinde bu suretle devlet işleri, köklerini tamamen dinî kaynaklardan alan şariat hükümlerine göre yürütülmüştür. Devletin başında bulunan ve emirilmüminin ismini taşıyan ve aynı zamanda halife olan hükümdar,, Allahın iradesinin yeryüzünde icrasını temin etmek için bir vasıta kabul ediliyor ve devletin işlerini, şariat hükümlerine göre idare ediyordu.

F — Osmanlı İmparatorluğundaki vaziyet :

Osmanlı Devleti kuruluşundan beri İslâmî bir veçhe taşımıştır. Devletin başında bulunan ve padişah ünvanını taşıyan hükümdar- mutlak bir idare ile devleti idare ediyor, devlet idaresinde şariat hükümlerim tatbik ediyordu.

Mısır'ın fethinden sonra Osmanlı Padişahları aynı zamanda hilâfeti de uhdelerinde taşıdıklarından, devletin şekli tamamen dinî bir mahiyet iktisap etmiş bulunuyordu.

Bu vaziyet Tanzimata kadar bu şekilde devam etti. Tanzimatla beraber, garp medeniyeti rüzgârları memlekette kendini göstermeye başlamışsa da, devletin bünyesinde yine esaslı bir değişiklik olmamıştı. Ancak can ve mal emniyetimin kabulü, vergi ve askerlik işlerinde bazı ileri hamleler gibi bazı ilerlemeler kaydedildi.

Birinci Meşrutiyet ve İkinci Meşrutiyette devlet idaresi yine dinî esaslardan ayrılmış değildi. Zira gerek Birinci Meşrutiyette kabul edilen kanunu esasi, gerek İkinci Meşrutiyette bu kanunda yapılan tadilat ile padişah, hilâfeti uhtesinde muhafaza etmekte devam ediyordu.

Şüphesiz ki, Meşrutiyette devlet idaresi, mutlakîyet devrinde olduğu gibi, yalnız şeriata istinat etmiyor, devletin teşriî organı birçok kanunlar vazediyordu. Fakat şeriat esasları yine gözönünde bulunduruluyordu.

Ancak İstiklâl Savaşı ile başlayan inkılâp ve Cumhuriyet devrinde devlet idaresi, dinî esaslardan ayrılarak dünya medeniyetinin gidişine ayak uydurabilecek lâik ve müsbet bir Teşkilâtı Esasiye Kanunu'na kavuştu.

Bilhassa, 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu'nda yapılan 10/Nisan/1928 tadilatı ile lâiklik prensibi resmen ve hukuken kabul edilmiş oldu.

Netice :

Yukarıdaki tetkikat gösteriyor ki; dünya tarihinde devlet idaresi başlangıcından itibaren uzun asırlar dinî esasların tesirinde kalmış, din ve dünya işleri bir türlü birbirinden ayıramamıştır. Ancak XVIII inci asrın sonlarından ve bilhassa XIX uncu asırdan itibaren devlet idareleri dinî tesirlerden ayrılmaya başlamışlar ve bu cereyanla beraber müsbet sahadaki ve teknik sahadaki terakkiler de hızlanmıştır.

İDARE VE HÜKÜMET FAALİYETİNDE TEVSİİ MEZUNİYET VE DÜZEN

Mukadder ÖZTERİN

Tevsii mezuniyet merkeziyet ölçüsünde bir mefhum olarak mütalea edilmektedir.

Tevsii mezuniyet, mahallî merkez otoritelerinin yetkilerini arttırmak suretiyle mahallî mümessiller lehine merkez otoritesinin yükünü hafifletmeyi temin eder.

Mevzuun ikinci kısmında biz tahsisen devlet dairelerinin vilâyetteki koordinasyonu ile meşgul olmak niyetindeyiz.

İdarenin merkez teşkilâtı iki sisteme göre kurulabilir.

Birincisi tevsii mezuniyetsiz merkeziyet ve ikincisi de tevsii mezuniyetle merkeziyettir.

Her modern devlet teşkilâtında olduğu gibi, mahallî ve mıntakavî vasıftaki. İdarî işlerin daha sür'atlı yürütülebilmesini temin endişesi tevsii mezuniyetle, merkeziyet sisteminin kabulünü lüzumlu kılmıştır.

Aşağıdaki paragraflarda meselenin muhtelif veçheleri mıntaka ve vilâyet ölçülerinde mütalea olunacaktır.

I — Vilâyet kademesinde tevsii mezuniyet :

Fransız idare teşkilâtında valilik 1800 tarihli kanunla ihdas edilmiş bulunmaktadır.

Bir takım anayasa ve telâkki değişikliklerine rağmen, Birinci İmparatorluk ve Konsüllük Valileri, Üçüncü Cumhuriyet sırasında Prensın siyasî ajanı olan Vali ve nihayet siyasî bir memur olan fakat gittikçe artan idari görevlerle mahmul Valilik; Valilik müessesesinin zamanımıza kadar geçirdiği büyük hatları tebarüz ettirir.

Halen Valinin başlıca görevleri 27/Teşrinievvel/1946 tarihli Anayasanın 88 inci maddesinde zikrolunmuştur.

«Devlet memurlarının faaliyetlerinin koordinasyonu, millî menfaatlerin temsili ve mahallî idarelerin İdarî konsülü, vilâyet ölçüsünde, Heyeti Vekile tarafından tayin edilen hükümet mümessilleri kanalı ile sağlanır. »

17/Kânunusani.. 1947 tarihli sirkülerle Başvekil Leon Blum, Valilere Anayasanın 88 inci maddesini şu şekilde tefsir ediyor :

«Size şu hususu hatırlatmayı kendime bir vazife bilirim; Anayasanın 88 inci maddesi sizlere bütün vekâletlerin bir numaralı mümessili olmanız itibarıyla bunlara bağlı dış servislerin İdarî mıntikanızda kontrolünü, ahenkli çalışmasını, idare edilmesini ve ilhamınızın aksettirilmesi külfetini tahmil eder.

Size mevdu vazifenin iyi yola şevki için kullanılacak vasıtaların tercihi takdirinize terk olunmuş ve otoritenizi sağlamak için tamamen serbest bırakılmış ve hiç bir şekli kaide ile bağlı kılınmamıştır.»

Aynı sirküler şöyle devam etmektedir:

«Nihayet bir taraftan vilâyetinizdeki servis şefleri hakkında bir fikir edinebilmek, diğer taraftan bunların faaliyetlerini ahenkleştirmek ve istikametlendirmek keyfiyeti bunlarla daha sık ve direkt temaslar mecburiyetini doğurduğunu belirtmenin lüzumsuz olduğu kanaatindeyim.

Şu halde bütün vilâyet şeflerine, merkezî idarenin direktiflerini kendilerine nakletmek, düşüncelerini ve tefsirlerini öğrenmek ve karşılaştırmak ve yeknesaklığı sağlamak gayesi ile makamınızda sık sık, hiç olmazsa senede bir defa bu memurları toplamak size ait bir görevdir.»

Başvekilin 10/Mayıs/1951 ve 23/Temmuz/1952 tarihlerinde yayınladıkları sirkülerle tatbikat sahasında nasıl bir haleti ruhiye ile meselelerin halli icap edeceği tebarüz ettirilmiştir.

26/Eylül/1953 tarihli valilerin yetkileri ve idari tevsiî mezuniyet kararnamesi ile, adlî yetkileri hariç vali, hükümetin mümessili olarak vekilleri ayrı ayrı temsil edecektir.

Bu kararname valilere daha geniş ve çok salahiyetler vermek suretiyle, vekâletlerin ekseriyetini alâkadar eden, birçok tedbirlerle tamamlanmıştır; av ruhsatı, bazı vergilerin tarh, cemiyet kurma hürriyetleri, içki imâl edilen yerlerin kapatılması, itfaiye hizmeti, mezarlıklar tesisi, orman kanununun tadili v. s.

Hükümet tarafından alınan tedbirlere ve birçok iyi niyetlere rağ-

men valilik camiasının kendi görüşünü galip kılmamak şanssızlığına uğradığı intibai hasıl olmaktadır.

Bu görüş, vilâyet servisi şeflerinin az veya çok münakaşalı bir tarzda, bağlı oldukları vekâlet tarafından pasif veya açık bir mukavemete teşvik edilmeleri suretiyle sekteye uğratılmaktadır.

Birçok vekiller vilâyet ölçüsünde vekâletlerince tedvir edilen meselelerin valilere bırakılmasının lüzumsuz bir gecikmeye sebebiyet vereceğini ve binnetice mahallî politik zaruretlere karşı çok hassas olan valinin işleri politikleştirmek temayülünde olduğunu düşünmektedirler.

Vekillerin kabul ettikleri bu telâkkiye rağmen vilâyet servis şeflerinin müstakil olma arzuları daha başka bir şekil arz etmektedir.

Ekseriya bu şahıslar kendi faaliyet sahalarında alınan kararların icrası için Vali tarafından, şahsen teşvik olunan otoriter ve siyasi bir desteğin lüzumuna kanidirler.

Kanunun kararnameler veya teşrii usuller kanalı ile tevsii mezuniyet tedbirleri araştırılmaktansa Valiye otoritesini gösterecek imkânların sağlanması daha doğru olur.

Bu da zaten Anayasanın 88 inci maddesinde belirtilmiş ve geriye kalan safhasında valilerin şahsî kabiliyetlerine terk edilmiş bulunmaktadır.

II — Mıntaka kademesinde tevsii mezuniyet:

Vilâyetlerin uzaklığı ve adetlerinin çokluğu servis şeflerinin vekilleri ile müşterek toplantı yapmalarına bir mani teşkil etmektedir.

Bir taraftan idarenin vilâyet servislerini tamimlerle idare etmek zaruretinde bulunması, diğer taraftan servis şeflerinin devlet menfaatleri yerine mahallî menfaatleri müdafaa etmek temayülünde bulunmaları vekâletler tarafından kontrol ve hazan vilâyet servisi şeflerini yönetmek suretiyle muayyen bu* mıntaka dahilinde muvazzaf, bir teşkilâtın kurulmasına müncer olmuştur.

Biz Cezayir Umumî İdaresine ait özel statüyü istisna ederek, tamamen idari “mahiyetteki mıntaka teşkilâtlarını tetkik edeceğiz.

a) Mıntaka Valisi :

Vişi Hükümeti 19/Nisan/1941 tarihli kanunla, eyâlet teşkilini beklemeksizin, polis ve iktisat işleri için bir mıntakavî kademe ihdas ediyor.

Bu yeni hizmet için, mıntaka valilerinin polis ve ekonomik islerde iki mütéhassıs yardımcı mevcut idi, mıntaka valilerini ve iki yardımcısını bu maddelerde tanılan; doğrudan emri verme ve koordinasyonu tanzim etme yetkileriyle, vazifelerini kolayca yapmaları imkânı bahşedilmiştir. Almanya'nın mağlûbiyetinden sonra, muvakkat hükümet, bu teşkilâtı başka bir isim altında muhafaza etti.

b) Cumhuriyet Mıntaka Komiseri :

Cumhuriyet mıntaka komiseri, mıntaka valilerinin yetkilerini deruhte etmiş, bu arada polis ve İktisadî işler mütéhassısalarının adlarının başına bir* umumî kâtiplik ünvanı eklenmiştir. 10/Kânunusani/1944 tarihli emirnamenin 4 üncü maddesine göre Cumhuriyet mıntaka komiserlerinin fevkalâde yetkileri mevcuttur.

«Kanunların tatbikini talik etmek, her türlü tedbirleri almak ve kararları ittihaz etmek, seçilme veya tayin suretiyle âmme hizmeti ifa eden bütün şahısları görevlerinden uzaklaştırabilmek...» Vişi'nin mıntaka valilerine benzemeleri yüzünden, kaldırılmaları, Millet Meclisinin 22/Mart/ 1946 tarihindeki toplantısında kararlaştırıldı.

c) Fevkalâde görevi haiz umumî idare müfettişleri :

İki sene sonra, 21/Mart/1945 tarihli kanun, 4/Mart/1948 ve 24/ Mayıs/1951 tarihli kararnamelerle fevkalâde görevi haiz umumî idare müfettişlerinin çift vecheli salahiyetleri tesbit olunmuştur.

1 c — Mıntaka dahilinde, umumî emniyet görevi ifa eden servislerin çalışmalarını ahenkleştirmek.

2 c — Bir veya birçok vekillerin vereceği yetki üzerine haber alma ve düzen görevlerini ifa etmek.

Mıntaka usulünün istikbali, sadece teşkilât noktasından değil, fakat daha ziyade ve tahsisen siyasî vechesi yüzünden henüz münakaşalı gözükmektedir.

III — Halen. Fransa'da tevsii mezuniyet meselesi, yekdiğerine muarız iki tezde mütalea olunmaktadır :

Birincisi, Vekâletlerin dış servislerine hizmetlerin icrasının terkedildiği bir vilâyette- valiye sadece bir İdarî kurmay başkanlığı rolü tanıyan telâkki. Bu görüş; âmme hizmetlerinin verimlilik ve maliyeti üze-

rinde anket yapan merkez komisyonu, tarafından M. Gorgeu'nun 4 e karşı 2 ile kabul olunan raporu üzerine tezahür etmiştir.

İkincisi, fevkalâde görevi haiz umumî idare müfettişleri ve valiler heyeti birliği tarafından müdafaa olunan ve aksine valilere ait yetkilerin kuvvetlendirilmesini ve otoritelerinin dış hizmet servisleri tarafından tanınmasını ve üstün telâkki edilmesini ileri süren görüştür,

Benim memleketimde, 18/Haziran/1949 tarihli iller İdaresi Kanunu ile ikinci tez kabul olunmuştur.

İdare mesleğinde geçen 11 sene hizmetten sonra söyleyebilirim; hatta şeklen, kanunla, vekiller adına ve yerine karar yetkisini haiz valilerin mutlaka muvaffak olacaklarını söylemek doğru değildir.

Nüfuz, itibar, kudret alınır verilmez ve bu da ilk önce valinin şahsî meziyetlerine bağlı bir keyfiyettir.

İdeal bir sistemden de bahsetmemelidir; zira, her sistemin fayda ve mahzurları olabilir. İdeal valiye gelince; o, istisnâî bir varlıktır, ne bir- âlim ve ne de hukuk şînastır. Fakat o, şahsî faaliyet ve kabiliyetleri ile her şeyden önce bir icra a t a damı olmalıdır.

Basit Bibliyografi

- 1— 1955 Andre de Lanbadaire : İdare hukuku rehberi.
- 2 — 1952 Paul Duez ve Gruly Debeyne : İdare hukuku kitabı.
- 3 — İdare Dergisi'nin (20, 21, 22, 23, 24, 25) No. lu nüshaları.
- 4 — Fransa'nın İdarî ve adlî hükümet teşkilâtı, 1952 (Fransız dokümantasyonundan)
- 5— İdare Dergisi, 1948 Temmuz ve Ağustos nüshaları.
- 6 — Umumî idare müfettişliği tarafından 1950 ve 1951 yıllarında hazırlanan rapor.
- 7 — Valilerin yetkileri ve devlet hizmet servislerinin vilâyet kademesinde teşkilâtlanması. (Fransız Dahiliye Vekâleti neşriyatından).
- 8 — Vilâyet (E. N. A.) talebesi M. Monthieu'nun özel dosyası.

GERİ KALMIŞ MEMLEKETLERDE SANAYİLEŞME USULLERİ

BAŞLANGIÇ:

«inkışaf etmemiş» veya «kâfi derecede inkışaf etmemiş» memleketler dâvası iktisatçıların ve devlet adamlarının büyük bir önemle üzerinde durdukları bir mesele olmakla beraber tamamen yeni bir mevzu da değildir.

Yeni olan husus; iktisaden geri kalma meselesinin nazari mütalaasından ziyade, bugün belki de bu meselelerin, çeşitli zaruretler dolayısıyla, İktisadi düşünce tarihinde emsiline rastlanmamış bir şekilde vazedilme tarzı olabilir.

Muhtelif milletlere ait İktisadi inkışaf sür'atindeki müsavatsızlık mevzuu ve İktisadi tekâmüldeki çeşitli merhale farkları bir «gecikme» mefhumu olarak mütalea edilmeye çok yeni tarihlerden itibaren başlanmıştır. Son dünya harbine tekaüdüm eden zamanlarda ve daha doğru bir ifade ile 1930 büyük buhranının İktisadi bünyelerde yaptığı tebeddülattan sonra, nazarlar, ziraat memleketlerinin sanayileştirilmesi ortaya atılan bir mesele üzerinde «yalnız bir mesele üzerinde» toplanmış bulunuyordu. Vakıa olarak zamanımızın belki de en önemli yeniliği bu mevzuda «iktisaden geri kalmış» memleketler dâvası diye bir meselenin şuurlarda umumî olarak yer etmesidir.

Bu gün yeryüzü adeta zarurî olarak iki kısma taksim edilmiş bulunmaktadır: «Kâfi derecede gelişmiş» ve bunun aksine «kâfi derecede gelişmemiş memleketler». Kifayet ve kifayetsizlik arasındaki tefrik hattını çizmek ve mukabil değerleri ölçüp, bundan bir netice istihsal etmek hakikaten çok güç olacak tenkidlere haklı itirazlara sebebiyet verecektir.

Nihayet her türlü menfaat meseleleri bir tarafa bırakılırsa bu gün birçok mütefekkirlerin geri kalmış memleketlere ait mevzuları tetkik ettikleri söylenebilir. Gayet tabii olarak milletlerarası teşkilâtlar, bilhassa Birleşmiş Milletler; Milletlerarası İnşaat ve inkışaf Bankası hesaba katılmaksızın, bu mevzu ile yakından alâkalanmışlar ve dünya ölçüsünde bar İktisadi inkışafın hazırlık etüdlerini yaptırmaya başlamışlardır.

BİRİNCİ KISIM :

TAHLİL DENEMESİ

I — İstîlâhlardaki vuzuhsuzluk :

Bir taraftan «geri kalma ve inkışaf edememe» yekdiğerine uygun ve

benzer tâbirler addedilmektedir. İktisadî inkişafın kemale, yeterliğe erişebilmesi mümkün müdür?

Bu şekilde bir durum Peygamberlerin ve İçtimâî ıslahatçıların umumileştirdikleri ve tahayyül ettikleri bir bolluğun menbâi olabilir mi?

Diğer taraftan; «ilerlemiş» veya «gelişmiş» iktisadî memleketler karşısında «geri kalmış», «geri» veya «gecikmiş» nihayet «iptidai» memleketlerin durumu vardır. Bu istilâhların ifade ettiği anlaşılmamazlık muvacehesinde bazı yazarlar görünüşte daha basit olan «fakirlik» ve «zenginlik» gibi kelimeleri tercih etmektedirler.

Nüfus başına isabet eden millî geliri bir hareket noktası olarak ele almak ve ilgili memleketi buna göre bir sınıfa ayırmak hakikaten biraz keyfî bir kıstas olacaktır. Zira, memleketlerin İktisadî bünyeleri ve halihazır inkişafı birbirlerinden farklı çeşheler arz etmektedir.

Son bir izah olarak şu hususunda belirtilmesi faydalı olur. Ekseriya «memleket» tâbiri kullanılmaktadır. Bundan milletler veya milletler topluluğu, topraklar veya bir devlet hudutları içindeki muhtelif mıntakalar mı kastediliyor? Pekâlâ geri kalmış bir memleketin hudutları dahilinde iktisaden çok ilerlemiş mıntakalar da bulunabilir.

II — Geri kalmış memleketlerin mütebariz vasıfları:

Geri kalmış bir memleket nasıl tanılır?

En bariz nokta; muayyen ehemmiyeti haiz istihsal vasıtalarının ademi mevcudiyeti veyahut teknik sermaye kifayetsizliğidir. Biz burada ayrıca bir tasarruf fıkdanından bahsetmeyi lüzumsuz addediyoruz. Meselâ geri kalmış bir memleket olan Hindistan bu gün dünyanın en çok altın biriktirilen yeri sayılmaktadır. Maksadımız İktisadî olduğu kadar, (teçhizat, âlet edevat) İçtimâî (sağlık, eğitim, mesken) vasıfların haiz yatırımların yetersizliğine temastır.

Bundan başka; bir inkişaf politikasının muvaffakiyet şartları meyanında bulunan «bünnevî» bazı hususiyetler üzerine nazarları çekmek isteriz.

a) «Tam çalıştırma» mefhumunun geri kalmış memleketlerde mütaleası bile güçtür. Zira işsizlik cemiyetin en büyük bir derdidir. Bu memleketlerde: İhtisaslaşmanın ademi mevcudiyeti, teknik yetiştirmenin kifayetsizliği, istihsalın azlığı ve hayat seviyeleri arasındaki muazzam farklar mümâsili gibi sebeplerden dolayı çalışanları işsizliklerden tefrik daima

güçleşir. İşsizlik bu memleketlerde devamlı bir şekilde «gizli» olarak mevcuttur.

b) Kâfi derecede inkişaf etmemiş memleketlerin iktisadi durumları sür'atle patlamak tehlikesine maruz ciddi enflasyonların tehdit ve tesiri altındadır. Meselâ Lâtin Amerika memleketleri, yabancı sermaye ve yatırımların, İktisadî gelişmeye elverişli üstün durumlarına rağmen sık sık enflasyonlar vuku bulur.

c) Nüfusun devamlı artışına gelince bu husus tahlili en güç bir nokta olarak belirmektedir. Demografik tazyik, mevcut olan, istihsalın tamamen istihlâkine müncer olmakta, hatta dış kredilerin tamamını da zarurî gıda maddelerine tahsis lüzumunu doğurmaktadır.

d) Dış ticaret ve tediye bilançolarındaki muvazenesizlik iktisaden geri kalmış memlekete has bir özelliktir.

III — Geri kalmış memleketler :

Amerikan kaynaklı bilgilere göre; komünist Rusya'nın tesiri altındaki memleketler bir tarafa bırakılırsa «yeryüzü topraklarının % 24 ünü işgal ve nüfusunun % 31 ini ihtiva edesi Çin dahil» geri kalmış memleketler bütün olarak dünya nüfusunun % 46 sına tekabül etmekte ve arz sathının Meksika'dan Arjantin'e kadar Lâtin Amerika (Küba dahil), Asya kamilen, (İndonezyo), Avrupa kıt'asında İtalya (IV. Plânın tatbik sahasında görülmekle) İspanya, Yugoslavya ve Yunanistan olmak üzere % 50 sini kaplamaktadır. Geriye kalan, iktisaden ilerlemiş memleketler grubu, dünya nüfusunun % 23 üne baliğ olup, yeryüzü sahasının % 25 ini işgal etmiş bulunmaktadır.

Avusturalya istisna edilirse, «geri kalmış» memleketlere has müşterek bir vasıf olarak, arz sathında Şimal ve Cenup yarım küreleri medarlarının pek üst ve altına geçmedikleri gösterilebilir.

Teşkilât ve siyasî rejim yönünden bu memleketler çok çeşitli durumlar arzeder.

1945 de, arz nüfusunun 1/3 i dünya gelirinin % 5 inden azma sahip oluyor ve yukarıda belirtilen nüfusun 2/3 si ancak mezkûr gelirin % 15 ini elde edebiliyordu (1949-1950, dünya İktisadî raporu).

Aynı sene zarfında A. B. D. de nüfus basma isabet eden vasatı gelir (veya nüfus başına düşen istihsal) 1480 dolar, Fransa'da 480 dolar, Arjantin'de 330 dolar, Venezüella'da 480 dolar olarak tahmin ediliyordu. Ge-

ri kalmış memleketlerde ise bu rakam 80 dolar civarında hesaplanmakta idi (Cenubişarkî Asya'da nisbet 30 dolara kadar düşmektedir).

Bu müşahedeler bir İktisadî politika veya birçok İktisadî politikalar telkin edebilir. Zira geri kalmış memleketler inkişaf edebilmek için yapacakları hamlelerde birbirlerinden farklı güçlüklerle muhatap olmaktadırlar. Şu halde umumî bir ge i kalma mevzuundan ziyade, her geri kalmış memleketin geri kalışına âmil olan sebepleri ayrı ayrı tetkik etmeli ve inkişaf arzularının, kendi imkânları ile mi, yoksa dış yardımlarla mı temin olunacağını araştırmalıdır.

İKİNCİ KISIM: İKTİSADÎ İNKİŞAF

I — İnkişaf etme arzusu:

Mevcut imkânlarım daha iyi kullanmak suretiyle «millî» gelirini hissedilir bir şekilde arttırmayı, mahrumiyetleri çeşitli de olsa, her memleket düşünebilir. (İsrail Devleti bu konuda misâl gösterilebilir; Amerikan sermayedarları tarafından yapılan karşılıksız ve çok kuvvetli yardımlar müdil ve müterekki bir iktisadiyatın teessüsüne medar olmuştur).

Hakikî mesele gayretleri hangi istikamete yöneltmek lâzım geldiğini bilmektir. Eğer inkişaf isteği; ikinci derecede bir iktisad bölümü olan maadin veya sanayiin, zarurî olarak temel bölümü ziraata ilâvesini lüzumlu kılıyor, hattâ İkincisinin birinci yerine kısmen veya tamamen ikamesi düşünülüyorsa; bu takdirde müşahade olunacak yeni vaziyet (kül olarak millî istihsâl) etraflıca tetkik edilmelidir.

İktisadî gelişme usullerinin mahiyeti üzerine câri münakaşalar sonunda iki noktanın ehemmiyetle tetkiki adetâ lüzumlu görülmüştür.

Birincisi; sanayiin ilerletilmesi. İkincisi; ilerletilmesi istenilen sanayide lüzumlu iptidai maddeler için ziraate verilecek önemin derecesini tâyin.

Hakikatte bir serbest teşebbüs iktisatında, ziraat ve sanayi sırasında yapılacak tercih, müteşebbislerin, sermaye sahiplerinin ve işçilerin düşünce ve kararlarına göre teayyün eder.

«Mecburî» bir sanayileşme usûlü ile çok ileri, ümitlerin fevkinde, handeler yapılması mümkündür. Fakat çok sonra ziraat ve sanayi arasında teessüsü gereken ahengin gözönünde bulundurulması, bilhassa zirai

sektörün gelişimi sağlanmadan sanayiın, acil bir düşünce ile, mütehasıs işçi yetiştirilmeden ve satış pazarları mevcut olmadan (tercihan dışı ihdası, memleket ekonomisini, muvazenesizliklere sürüklemektedir.

Kıfayet edici, ziraî kuvvet kaynaklarına sahip olmayan memleketler için iki hal düşünülebilir:

a) Sekenesinin ortalaması, geri ziraî usullerle geçinen, nüfus kesafeti düşük memleketler. Böyle bir memlekette sanayileşme hamlesi ancak; ziraat sektöründe, istihsal hacmim düşürmeden, yapılacak teknik terakki sonunda, serbest kalacak el gücünün yeni kurulacak tesislere tahsisi suretiyle mümkün olur.

b) İkinci hal ise, nüfusun çok kesif ziraî karakteri haiz memleketler için düşünülebilir. Misâl; Hindistan. Nüfus kesafeti çok olan mıntakaların dağıtılması veya beslenebilmesi ancak sanayiın ilerlemesi ile mümkün olabilir. Fakat bu ilerleme ile muvazi olarak şehir halkım ve sanayide çalışanları beslemek için ziraat daha verimli ve çeşitli bir istikamete sevk edilmeli hattâ, lüzumu halinde, gıda maddeleri ithaline tevessül olunmalıdır. Netice olarak bu gibi memleketlerde sanayideki istihsal, ithal edilen ziraî mahsullerle ve diğer maddelerle dış ticaret bilançolarında muvazene sağlayacak seviyeye ulaştırılmalıdır.

Böylece, ilerleme unsurları olarak, ziraat ve sanayi arasındaki zıddiyet, bizce, tamamen sun'î bir vakıa olarak telâkki edilmektedir.

2 — İnkişafın şartları:

Yapılması lâzımgelen iş, bidayette hakikaten güçtür. Çünkü ilerlemeye engel olan manileri yenmek için yapılacak bütün teşebbüsler- görünüşe nazaran, halli güç tezatlarla karşılaşacaktır-. Bir memleket fakirdir, çünkü geri kalmıştır; inkişafı, teknik bir teçhizatı zarurî kılar. (İçtimai olmaktan ziyade İktisadî), halbuki fakirliği dolayısıyla, kâfi derecede tasarrufa malik olmadığı cihetle lüzumlu tahsisleri de yapamaz. Bu gün çeşitli müşküllere rağmen, iktisaden geri kalmış memleketlerin ilerleme şartlarında birçok avantajların da mevcudiyetini kabul etmek isabetli olur. Bazı hususlarda bu şartlar lehte tezahür etmektedir. Zira, başkalarının tecrübesi, hataların tekrarlanmasını önlediği ve bertaraf ettiği gibi, yapılan yatırımların, en yeni ve mütekâmil keşiflere göre kullanılmasını da sağlayabilir.

Yani ileri memleketlerin, emek ve para harcamak suretiyle kazandıkları tecrübelerden karşılıksız olarak faydalanılmış olunur.

İktisadî ilerlemeyi, hangi ölçüde tahakkuk kabil olduğu meselesine gelince; samimî olarak söyleyelim; halihazır teknik zaruretlar ve müesseselerin teşkilâtı gibi sebepler dolayısıyla «oldu bitti» şeklinde bir ilerleme medenî ve ileri bir mânâda henüz mevcut değildir.

Bir ilerleme; geniş âmmeye yatırımları, serbestçe münakaşa edilebilen bir İktisadî politika, şiddet derecelerine göre tesbit olunan ihtiyaçlar, kalkınma programlarının icrasında lüzumlu temel direktiflerin devamlı bir koordinasyonla yürütülmesi gibi şartlar dahilinde düşünülebilir ve tahakkuk ettirilebilir.

ÜÇÜNCÜ KISIM:

MALİ CEPHE

I— İç finansman:

Bahis konusu memleketin ilerlemede düşüneceği ilk iş, topraklarında, sahip olduğu tabii ve beşerî servetlerden, azamî faydayı istihraç etmek ve bunların kullanılmasında tamamiyle iç imkânları harekete geçirmektir.

Burada mühim olan nokta «tasarruf» tur. Tasarrufu azamî surette kolaylaştıracak, mevcut, birçok usuller üzerinde durmayı lüzumlu görmekteyiz. Yalnız geri kalmış bir memlekette organizasyon yönünden bu cihet dikkatle mütalea edilmelidir.

Bir de eğitim meselesi vardır. Bilhassa altın biriktirme temayül ve ifratına karşı mücadele edebilmeli, verimsiz yatırımları (lüks gayri menkuller inşası-mücevherat ve halı alım, hayvanatın şuursuzca arttırılması, teaddütü zevcat ve nihayet lüks arabalar satın alınması) mani olmalı, hiç olmazsa tahdit cihetine gidilmelidir.

Tasarruf sahiplerinin emrine, küçük ve büyük, mahallî icaplara uyması mümkün (kısa, orta ve uzun vadeli istikrazlar sağlayacak) bir malî müesseseler teşkilâtı; tasarruf sandıkları, emanet ve kredi müesseseleri, ticaret, ziraat, emlak ve sanayi bankaları gibi, tesis edebilmelidir.

Vergilendirmede vatandaşın ödeme kabiliyeti ve tasarrufunu iktisaden verimli işlere tahsis etmesi gibi âmiller tetkik edilmeden harekete geçmemelidir.

2 — Dış finansman:

Hususî veya âmme menşeli dış sermayeler, yahut milletlerarası mahiyeti haiz malî müesseseler tarafından mahallî teşebbüslere doğrudan doğruya yapılan yatırım mevzuları veyahut aksine borç şeklinde, hususî sektörde (fertler veya şirketler), âmme sektöründe, veya karışık sektörde müstakrizlere verilen paralar ayrıca etüd edilmelidir.

Nihayet, hususî menşeli hibelerin mümkün olup olmadığı, ve bilhassa âmme menşeli hibeler ve karşılıksız veya karşılıksızlığa yakın borçlar, hükümetler arası olsun veyahut anavatanla dış beldedeki koloniler arasında olsun «az veya çok müstakil» ayrıca üzerinde durulması lâzım, gelen meselelerdir.

Yardım bütün güçlükleri yenmediği gibi, daha yüksek bir hayat seviyesine ulaşmak için yegâne yol da telâkki edilmemelidir.

Netice :

Milletlerarasındaki müsavatsızlık şartlarını kaldırmak, hattâ dünyanın çehresini değiştirmek amacını güden bu cereyan çerçevesinde devlete düşen rol gayet mühimdir. Amerikan iktisatçısı N. S. Buchbman «iç yatırımlar ve tasarruf, iş seyyâliyeti ve eğitim ve dış ticaret hareketleri, dış memleketlerden yapılan finansman veya iç finansmanlarla müsbet bir neticeye varılması isteniyorsa devletin basiretli elleri bu faaliyetlerin yürütülmesinde ve yönelttilmesinde başrolü oynamalıdır.»

Geri kalmış memleketlerde önemle ve titizlikle üzerinde durulacak bir meselede demografik hareketlerin hassasiyetle takibidir.

Bu gün için bahis konusu memleketler her türlü malî, İktisadî ve siyasî tedbirlerden önce nüfusun artışı mevzuuna bir çare bulmak zorundadırlar.

Demografi ve iktisat arasında, millî camianın daha müreffeh yaşamasını sağlayacak ahenkli bir muvazene istihsali geri kalan memleketlerin bu gün en önemli mevzularıdır.

BASİT BİBLİYOGRAFI

Evolution Demographique et Expansion Economique Afrique du Nord - Monsieur FANGEAT (Cours C. d'A. du N.) —E.N.A.—

Problemes Economi ues No. 405 - 388 - La La Documentation.

Revue Internationale du travail (Novembre, 1951) - Bureau Inter du Travail (Gene ve).

Economie Journal (1.946 - 547) - N. S. BUCHAMAN.

Projeets (O. N. U. I. 1951

Population (Ostobre, 1951 p. 601).

GAYRİMENKUL KİRALARININ TAKDİR VE TESBİTİ İŞİ

Yazan :

Mehmet TARCAN

Ankara Belediye Reis Muavini

İkinci Dünya Harbinin millî iktisadımızda doğurduğu çeşitli sarsıntıların savaşın bitiminden itibaren sona ereceği düşüncesiyle bilhassa gayrimenkul kiralari konusunda tam bir serbestiye gidilme temayül ve kanaatına uyularak 6084 sayılı kanun yürürlüğe girmişti. Fakat bu kanunun tatbikatı umulan sonuçları doğurmadı. Memleket sathında müşahade edilen İktisadî ve İçtimai gelişmeler gün geçtikçe genişlemekte, malî takatimizin verdiği imkân nisbetinde peyderpey gerçekleşmekte idi. Bu gelişme vatandaşların iştirâ gücünün artmasını sağlamakta ve bilhassa gayrimenkul kiralalarının artmasına sebep olmakta idi. Bu durum karşısında 6084 sayılı kanunun meskenden gayri yerlerde 1/1/1955 ve meskenlerde 1/6/1956 tarihlerinden itibaren mutlak bir kira serbestisi kabul edilen hükümlerinin, kanunun belirttiği tarihlerde tatbik edilmesinin geniş halk kitlesi üzerinde derin İktisadî sarsıntıya sebep olacağı ve millî iktisadımızın temeli ile ilgili fiat muvazenesizliği doğuracağı endişesi ile sözü geçen hükümlerin kayıtsız ve şartsız olarak tatbikinden çekinilmiş ve yeni bir kanun lâiyhası hazırlanarak Büyük Millet Meclisine sevk edilmişti.

Muhtelit Encümençe hükümet lâiyhası ve mebusların bu konu ile ilgili teklifleri tevhit edilerek müzakere edilmiş ve Encümençe hazırlanan lâiyha, Büyük Millet Meclisi Umumî Heyetinde uzun müzakere ve tartışmalardan sonra bazı maddelerin tadili ve bazı fıkralar ilâvesi suretiyle kanuniyet kesbederek 1/6/1955 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir.

Gayrimenkul kiralari hakkındaki 6570 sayılı kanunun 2 nci maddesinde:

A — Birinci maddede yazılı yerlerdeki gayrimenkullerin kiralalarının 1939 yılı kiralarina, meskenlerde % 200, meskenlerden gayri yerlerde % 400 zam yapılmak suretiyle bulunacak miktarı geçemeyeceği,

B — 1939 yılı kira bedelleri mukavele ile belli olmayan veya 1939 yılından sonra kiraya verilmeye başlanan yahut kullanma tarzı tama-

men değiştirilerek kiralanın gayrimenkullerin kira bedelleri Belediye Encümenlerince 1939 yılı rayıcı esas alınarak o mahal veya semtteki mümāsillerine göre takdir edilen kira bedellerine yukarıda gösterilen nisbetlerde zamlar yapılmak suretiyle taayyün edeceği,

C — 1939 yılından sonra inşa edilen veya aslı heyeti tevsi veya tebdil edilmek suretiyle esaslı olarak tadil edilmiş gayrimenkullerin kira bedelleri Bina Vergisi Kanununa göre tahakkuk eden gayrisafi iratları nazara alınarak tesbit edilen kiralara meskenlerde c/c 100- meskenlerden gayri yerlerde % 200 zam yapılmak suretiyle bulunacak miktarı geçemeyeceği hususunu âmir bulunmaktadır.

Bu maddenin A fıkrası 1939 yılında kirada olup da 1/6/1955 tarihine kadar Millî Korunma Kanunu ile ilişkisini kesmeyen gayrimenkullere taallük etmektedir.

Maddenin B fıkrasında, 1939 yılında henüz kiraya verilmemiş olan ▼e 3954 sayılı kanunun hükümleri gereğince 1939 yılı kira rayıcı Belediye Encümenlerince takdir ve tesbit edilmiş bulunan ve 6570 sayılı kanunun mer'iyet tarihine kadar bu durumlarını muhafaza eyleyen ve 6084 sayılı kanundan faydalanmak suretiyle Millî Korunma Kanunu ile ilgisini kesmemiş bulunan gayrimenkuller kastedilmiştir.

Maddenin C fıkrası 3954 sayılı kanun ile buna müsteniden çıkarılan 98 sayılı Koordinasyon kararının neşrinden sonra inşa, aslı heyeti tevsi veya tebdil' edilerek kiralrı Tadilât Komisyonlarınca gayrisafi iratları üzerinden takdir olunan, 4648 sayılı kanuna göre, kiralrı mahallî Belediye Encümenlerince takdir ve tesbit edilen gayrimenkullere mütealliktir.

Kanunun 3 üncü maddesi:

A — Birinci maddede yazılı yerlerde 24/2/1947 tarihinden sonra inşa olunan gayrimenkullerin kira bedellerinin 12/5/1953 tarihinde mevcut yazılı veya sözlü mukavele ile belli miktarı geçemeyeceği,

B — 12/5/1953 tarihindeki kira bedelleri yazılı veya sözlü mukavele ile belli olmayan veya bu tarihten sonra kiraya verilmeye başlanan yahut kullanma tarzı tamamen değdirilerek kiraya verilen gayrimenkullerin kira bedelleri o mahal veya semtteki mümāsiline 12/5/1953 tarihindeki kiralara göre Belediye Encümenlerince takdir edileceğim,

6084 sayılı kanunun neşrinden sonra inşa edilen gayrimenkullerle, bundan sonra inşa edilecek veya yeniden kiralanacak gayrimenkullerin ve mezkûr kanun hükümlerine müsteniden hükmen veya her ne suretle

olursa olsun tahliye edilmek suretiyle serbestçe kiralanın gayrimenkullerin kira, bedellerinin tayininde de bu madde hükümlerinin uygulanacağı,

C — Kiraların tâyininde mümâsilleri bulunmayan gayrimenkullerin kira bedellerinin, o gayrimenkullerin halihazır durumu ve mevkileri nazarı itibara alınarak Belediye Encümenlerince takdir olunacağı hükmünü âmir bulunmaktadır.

Bu madde hükmü, Millî Korunma Kanunu haricinde kalan ve serbestçe kiralanmış bulunan memurların kiralarını 12/5/1953 tarihinde mevcut yazılı veya sözlü mukavele ile belli kira bedelleri üzerinden dondurmakta ; B ve C bentlerinde gayrimenkul kiralarının takdir ve tesbiti mevzuunda Belediye Encümenlerine önemli vazifeler tahmil etmektedir.

Kanunun 4 üncü maddesi, mobilyalı olarak kiraya verilen gayrimenkullerin bu kanuna göre taayyün eden yıllık kira bedellerine mobilya için ayrıca yapılacak zammı göstermek suretiyle 5020 ve 6084 sayılı kanunlarda mevcut hükmü aynen intikal ettirmiştir.

6084 sayılı kanunun tedvini sırasında memleketimizde inşaatın normal ve ihtiyacı karşılayacak bir seviyeye ulaşacağı ve binnetice bir mesken buhranının kalmayacağı ve kira bedellerinin normal ve meşru bir hadde kalacağı tahmin edilmmişti.

Memlekette çeşitli inşaatın hızlanmış olmasına rağmen, yine ihtiyacı karşılayacak seviyeye ulaşmadığı, büyük bir kalkınma hareketi neticesi vatandaşların gelir ve kazancının artmaya başlaması, nüfusun çoğalması, çeşitli sebeplerle köylerden kasaba ve şehirlere, büyük sanayi ve ticaret merkezlerine nüfus akımının fazlalaşması, İctimaî hayat ve telâkkilerimizdeki değişiklik sebebiyle ailelerde bölünmelerin başlaması, yeni aileler için yeni meskenlere ve yeni iş ve ticaret yerlerine ihtiyaç hasıl olması gibi çeşitli faktörler sebebiyle mesken ve ticarethane buhranının devam ettiği müşahade olunmuştur.

Kira rejiminin serbest bırakılması karşısında, gayrimenkul sahiplerinin kiracılarından fahiş kira bedelleri talep ettikleri ve bazılarının gayrimenkulleri tahliye ettirmek için her imkâna başvurdukları tesbit edilmiştir. Bundan başka 1947 yılında başlayan kira bedellerinin anormal yükselişleri dolayısıyla mesken ve ticarethane inşaatına yatırılan sermayenin kısa zamanda amorti edebilmesi imkânlarının mevcudiyeti hasebiyle arsa ve inşaat malzemesi Katlarının normal sebepler dışında gayrimeşru şekilde yükseldiği, geniş arsa spekülasyonlarının baş gösterdiği, inşaat malzemesinin karaborsaya intikal ettiği görülmüştür.

Halen bütün Batı Avrupa ve bazı Asya devletlerinde gayrimenkul kira bedellerinin ve tahliye sebeplerinin muhtelif şekil ve surette tahdit ve kontrole tabi tutulduğu ve bu rejimin devam ettirildiği (Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi) nin neşriyatından öğrenilmiştir.

Dünyanın ve memleketimizin arzettiği bu şartlar muvacehesinde kira rejimimizin tahdidi hükümlere tabi tutulmasına devam edilmesinin zarurî bulunduğu kanaatine varılmıştır.

İktisadi sektörlerin fiat istikrarına en mühim tesiri olanlardan birisi de gayrimenkul kiralardır. Bu kiralardan biran önce tanzimi geniş halk kitlesinin İktisadî durumunda umumî bir ferahlık yaratacağından 6570 sayılı kanun çıkarılmıştı. Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren vaki müracaatların gün geçtikçe artması karşısında bilhassa büyük şehir Belediye Encümenleri tarafından zamanında gerekli tetkik ve tesbit işlemi yürütülemedi. Kira takdir işleri munzam bir mesaiyi icap ettirmekte ve mesai saatleri dışında yapılacak bu hizmete mukabil Encümen âzalarına herhangi bir ücret verilmemekte idi. Bu hal işin selâmetle ve zamanında yürütülebilmesi bakımından mahzurlu mütalea ediliyordu.

Bu durum karşısında 6570 sayılı kanunun tedvini ile elde edilmek istenilen sonuçlara ulaşamadığından hükümetçe 10/5/1956 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kanun lâyihasında 3 er kişilik kira takdir ve tesbit encümenlerinin teşkili' kira takdir işleriyle vazifelendirilecek belediye meclisi âzalarına bir ücret verilmesi, verilecek ücret miktarlarının her takdir ve tesbit için 15 er lirayı geçmemek üzere Belediye Encümenlerince tesbiti prensibi kabul edilmişti.

Gerek hükümetçe sunulan kanun lâyihası ve gerekse Tekirdağ Mebusu Samim Yücedere ve İstanbul Mebusu Necmi Ateş'in aynı mahiyetteki kanun teklifinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Dahiliye Encümenince tetkik ve müzakeresi sonunda :

Tatbikatta kolaylığı temin etmek bakımından seçilecek üçer kişilik kira takdir ve tesbit heyetlerinin Belediye Meclislerince değil, Belediye Encümenince seçilmesi ve bu heyetlerin kira takdir ve tesbit işi ile ilgili muhtemel dedikoduları önlemek bakımından düzenleyecekleri raporları ikinci bir tetkikten geçirmek maksadıyla Belediye Encümenlerine tevdi etmeleri, bu işle görevlendirilecek âzalara hiç bir tefrik yapılmaksızın ücret verilmesi esası kabul edilmişti.

Türkiye Büyük Millet Meclisince 4/7/1956 tarihinde kabul edilen 6767 sayılı kanuna göre:

Belediye Encümenleri, gayrimenkul kiralarm takdir ve tesbit etmek için iş durumlarına göre, kendi veya Belediye Meclisi azalan arasından lüzumu kadar üçer kişilik heyetler seçmek suretiyle tetkikat yaptırabilir. Bu heyetler hazırlayacakları raporları Encümene tevdi ederler.

Tetkikat yapmak üzere vazifelendirilecek heyet âzalarına verilecek ücret miktarı, kirası takdir ve tesbit edilecek gayrimenkulün kiralananak her kısmı için ayrı ayrı maktuan 15 er lirayı geçmemek üzere Belediye Encümenlerince takdir ve tesbit olunur.

Belediye Encümenince tesbit edilecek ücret miktarı ve mutad nakil vasıtası ücreti müracaatçılar tarafından Belediye veznesine yatırılır Bir günde birden ziyade takdir ve tesbit muamelesi yapılması halinde görülen iş aynı mahalde olursa nakil vasıtası ücreti müracaat sahipleri arasında müsavi hisselerle taksim edilir.

Belediye Encümeninin 12/7/1956 günlü toplantısında :

- A — Kanunun 2 nci maddesi mucibince her âzaya ve her müracaat için maktuan 15 lira ücret verilmesine, ayrıca kanunda tasrih edildiği şekilde o mahalle gidiş geliş taksi ücreti tutarının müracaat sahibinden alınmasına,
- B — Bu maksatla üçer kişilik dokuz grubun teşkiline 6286/6582 sayı ile karar verilmiş ve bilâhare görülen lüzum üzerine heyet adedi 10 a çıkarılmıştır.

Bu suretle teşkil edilen heyet azalan ile, mezkûr kanunun tatbikine girişilmeden önce gerekli görüşme yapılarak kira takdir ve tesbit işinde fikir birliğine varmak maksadiyle 27/5/1956 günü Belediye içtima salonunda yapılan toplantıda emsal tesbiti; bodrum, zemin, birinci, ikinci ve müteakip katların kiralarm tayini, birden fazla dairesi bulunan binalarda ön ve arka cephelerin kira durumu, binaya sonradan kalorifer tesisatı ilâvesi halinde kiranın hangi esasa göre artırılacağı hususları prensipleri tesbit edilmek suretiyle kararlaştırılmıştır.

Bir beldenin İktisadî ve ticarî durumu ile önemli ilgisi bulunan ve bilhassa geniş müstehlik ve kiracı kitlesini yakinen ilgilendiren işhanı, pasaj, kapalıçarşı, kooperatif halinde inşa edilen toplu meskenler ve emsali binalarm kiralarmın takdirinde emsal gayrimenkullerin titizlikle aranması, bulunamadığı takdirde önceden tesbit edilen usûl ve esaslar dahilinde kiralarmın takdiri cihetine gidilmesi lâzımdır.

Bu tip binalarda gösterilecek en ufak müsamahanın derin inikası olacağı daima gözönünde bulundurulmalıdır.

6767 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 11/7/1956 tarihinden 30/Kasım/1956 gününe kadar Belediyemize ay itibariyle vaki müracaat adedi ile, karara bağlanan ve muamelesi tekemmül ettirilen dosya miktarı aşağıda gösterilmiştir :

Aylar	Müracaat adedi	Karara bağlanan	Muamelesi tekemmül ettirilen
Temmuz	81	81	yok
Ağustos	195	187	8
Eylül	125	66	59
Ekim	175	105	70
Kasım	142	142	yok
	718	581	137

Bazı aylarda eldeki dosyanın zamanında karara bağlanmaması sırf ilgili heyet âzalarından bazılarının izinli veya hastalık gibi meşru mazeretlerine binaen kira takdir ve tesbit heyetinin noksan âza ile vazife görmekten içtinap etmesinden ileri gelmektedir.

6570 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği 1/6/1955 gününden 11/7/1956 tarihine kadar vaki 4879 mevcuttan 1105 inin karara bağlanıp 3875 inin devredildiği dikkat nazara alınırsa 6767 sayılı kanun sevk ve tedvininde umulan neticesi muvaffakiyetle başarmıştır.

Encümence ittihaz edilen kararların Devlet Şûrasınca bozulması halinde ihtilâfen yeniden mahallen tetkiki ve encümence karara bağlanması ilgililerin şikâyet ve sızlanmalarına yol açtığından bu halin önlenmesi için Devlet Şûrası içtihadına riayet edilmesi zarureti mevcuttur’

Devlet Şûrası kararlarına göre gerek 1939 ve gerekse 1953 emsaline göre kira, takdiri cihetine gidilirken:

a — Emsal gayrimenkulün mevkii,

b — » » şerefi,

c — » » oda adedi,

d — » » getirdiği,

kira miktarı ve müştemilâtındaki hususiyetler tesbit edildikten sonra takdir yapılacak gayri menkulün emsal bina ile mukayese edilmesi; her iki gayrimenkulün hususiyeti ve mukayese neticesinin kararca belirtilmesi gerekmektedir.

Bundan başka Devlet Şûrası bu konu ile ilgili kararlarında 1939 rayicine göre kira takdir edilirken zamlariyle birlikte 1953 rayicini geçip geçmediğinin de tâyin ve tesbiti icap ettiği ve bu takdirde binanın hem 1939 ve hem de 1953 emsallerinin mukayesesi gerektiğini kabul etmiştir.

Emsal bulunmadığı takdirde o gayrimenkulün hali hazır durumu ve mevkii nazarı itibare alınarak kirası takdir edilmişse, tesbit edilen kıstaslarla birlikte bu cihet rapor ve kararda etraflıca belirtilmeli; emsal aramaktan kaçınmak maksadiyle doğrudan doğruya takdir cihetine tevessül olunmamalıdır.

Sözü geçen kanunun tedvininde güdülen ruh ve maksada uygun şekilde tatbiki geniş halk kitlesini memnun edeceği gibi memleketimizde gittikçe gelişmekte olan mesken inşaatının teşvikine de engel olmayacaktır.

TERCÜMELER

MUVAFFAKİYETİN ANAHTARLARI

Yazan :

Charles BROWER

Türkçeye çeviren :

M . ARIKAN

Uzun yıllar insan tabiatım inceledikten sonra şu sonuca vardım ki; iki esaslı vasıf, birinci plân insanını orta kabiliyetli insandan ayırmaktadır: Bunlar da tecessüs (La curiosite) ve tatminsizlik (L'insatisfaction) dur.

Bu vasıflardan birisini veya ötekisini taşımayan yüksek şahsiyet tanımadığım gibi, bunun aksine bu vasıfların her ikisini bir arada taşıyan orta kabiliyetli bir insana da rastlamadım. Esasen bu vasıflar birbirini tamamlamakta ve atbaşı beraber gitmektedirler. Tatminsizlik olmadan tecessüs boş kalacağı gibi, tecessüs olmaksızın da tatminsizlik neticesiz şikâyetlerden öteye geçemez.

Aynı başlık altında birleşen bu iki beşerî saik, ihtirastan çok daha dinamiklerdir. Gafile, eğik Piza kulesinden çeşitli ağırlıktaki şeyleri yere düşürür ve onların toprağa düşüş zamanlarını not ederken yalnız bir muhteristen ibaret değildi.

İçgüdüğü akıldan ayıran şeyin ne olduğunu incelemek için bir karınca yuvasının başında günlerce çömelmiş olarak bekleyen Fabre'in da ondan geri kalır yanı yoktu. Bu adamlar —tarihte büyük isim bırakmış bütün emsalleri gibi— mütecessis idiler ve ezeli «niçin?» sorusunu soruyorlardı. Onlar aynı zamanda tatmin olmuyorlardı. Çünkü, hiç bir zaman sorularına değer ifade eden bir cevap atamıyorlardı.

Dostlarımdan birisi. 3 yaşından beri tecessüs ve tatminsizlikten kıvranıyordu. Bir gün babası onu (acaba bunun Ding-ding'i nasıl çalışıyor?) diye görmek için girmiş olduğu bir trolleybüsün altından çekip çıkarmak zorunda kalmıştı. Dostum büyüyünce, İktisadî krizle iflâs etti ve bir sabah kendisini lime lime elbiseler ve en küçük gelirle karşı karşıya buldu. Yeni bur elbise bulmak maksadiyle karısı komşusuna iki elbiselik kumaş alması şartıyla onun elbisesini de kendisi dikmeyi teklif etti. Elbise bittiği zaman gayet mükemmeldi, bununla beraber bir noksanı vardı.

Kadın kocasına :

— Böyle bir Tweet elbisesi üzerinde halen yapılmakta olan parlak ağaç düğmeler bulunmalıdır, dedi. Fakat bu artık ulaşılmaz bir lüks oldu.

Kocasası :

— Onları belki bugün satın alamayız, dedi, fakat bahse girerim ki bir gün ben onları yapabilir bir duruma gireceğim.

Sonradan o durumu bana şöyle anlattı :

Tweet'in koyu renklerine uyan gayet güzel koyu kırmızı bir maun ağacı ve kumaşın parlak renklerine yakışan gümüşî renkte bir kayın ağacı parçası buldum. Bunları birbirine yapıştırdıktan sonra düğme büyüklüğünde küçük karelere böldüm ve sonra bu kareleri her iki rengi de gösterecek şekilde işledim.

Bir dikiş mağazasının sahibi bu meşhur düğmelere pek hayran kaldı ve dostuma onları birkaç hazır elbise mağazasına göstermesini tavsiye etti. Bir öğleden sonra dostum büyük mikyasta siparişler almağa başladı. Bugün bu tahta tornacısı, içinde her çeşit düğmeler, kolyeler, oyuncaklar saplar ve kulplar imâl edilen bir fabrikanın sahibidir.

Bereket versin tecessüs ve tatminsizlik sonradan öğrenmekle kazanılmayıp, doğuştan vergi hasletlerdir. Sıhhati yerinde herhangi bir bebek, haykırışları A^e heyecanlı hareketleriyle insanın bu iki büyük itkisini izhar eder ve sonra büyüdüğüce bu hasletler de belirli şekil alırlar. Kollara alınmasını ister, sonra yere bırakılmasını ister, ondan sonra da dışarı çıkmak ister. Masaların üstünde sarkan ne varsa hepsini yakalar, tencere ve mutfak takımlarını büfeden çıkarır, anne - babasını can sıkıcı sorularla usandırır.

Çin filozofu Meng - Tseu «Seçkin adam, diyordu, çocukluk kalbini muhafaza etmesini bilen adamdır.» Heyhat! Aramızdan çoğumuz onu kaybediyor. Artık soru sormuyoruz. Artık yerleşmiş âdetlere meydan okuyamıyoruz. Kendimizi gevşekçe umumî uysallığın seline bırakıyoruz.

Bu uysallık, herşeyden önce halk yığınının, hazin bir orta hallilik içinde sükûnet aramağa sevk ediyor. Bu his bizi, kendi köşemizde kalmaga, bilinmezliğin içinde tehlikeli akınlardan kendimizi sakınmağa teşvik ediyor.

Eğer insan topluluğunun kenarında kalmak istiyorsanız, şüphesiz o toplulukla temaslarınızdan birkaçı noksanlaşacaktır. Fakat asla yalnız

kalmayacaksınız. Zira yeni dostlar sizi bekliyorlar. Bu yeni dostlar en yakın kütüphaneden daha uzakta değildirler: Belki de insanların en mütecessisi ve en tatmin olunmazı olan Leonard de Vinci'yi, Shakespeare'i, Montaigne'i, Pascal'ı, Descartes'i, Moliere'i, Voltaire'i orada bulacaksınız.

Pasteur size en küçüklerin, Flammarion'da en büyüklerin dünyasını gösterecektir. Balzac, gözlerinizde şimdiye kadar hiç tanımamış olduğunuz bir Fransa yaşatacaktır.

Bütün gerçek büyük adamlar, size tecessüsünüzü ve tatmin olunmazlığınızı yeniden canlandırmak hususunda yardıma koşacaklar, o kadar ki artık dünyanın olduğu gibi size kâfi geldiğini düşünmez olacaksınız, artık müzakere edilmekte olan ve belki sizin bir cevap bulabileceğinizi sandığınız bir meseleye lâkayd kalamayacaksınız.

Fakat büyük adamlar, sizin özel hayatınızı idare edemezler. Size, zamanınızı kullanacağınız yerleri gösterir bir defter tanzim etmek, uğraşmak zahmetine değenle vakit öldürmekten başka bir şey olmayan arasında daha sıkı bir ayırım yapmak lâzım gelecektir. İyi bir âdete alışmanın, kötüsünü bırakmak kadar önemli olduğunu anlamanız icabedecektir. Her alışkanlık meşküktür. Eğer kiliseye gitmek sizin için sadece bir alışkanlıktan başka bir şey değilse, bunun, sizin ruhunuzu yarı uykudan kurtaracak yerde, onu daha fazla uyuşturmağa yaraması mümkündür.

Birçok insanlar yeni simalar veya yeni fikirler karşısında bir ürkeklik, bir çekingenlik gösterirler, fakat onları tanır tanımaz ve değerlendirir değerlendirmez şimdiye kadar tanımak fırsatını kaçırmış olmanın kendileri için ne kadar üzüntü verici olduğunu anlarlar.

Tecessüs ve tatminsizliğinizi uyandırmak ve canlılığını muhafaza etmek için bir gayret sarfetmek mecburiyetinde kalmanız muhtemeldir. Bir müddet şüphesiz bu hal size zahmetli gözükecektir. Fakat bir çatışma, başka bir iş yapmak arzu edildiği zaman zahmetlidir. O halde her an tedrici bir şekilde hayata yeniden doğmaktan daha iyi ne temenni olunabilir?

Nasıl başlamalısınız? Çok çabuk cesaretsizliğe düşmemeniz için mütevazı bir şekilde başlamanız uygundur. Çocuklarını eğlendirmek ve maharetini göstermek için kuklalar yapan bir bayan ahabımı düşünüyorum. Şimdi kocası ve kendisi televizyon için kuklalar imâli ediyorlar ve onların eserleri kukla gösterme sanatı üzerinde tesirler icra ediyor. Çiçek toplamasını becerememekten üzgün başka bir bayan ahabımı da düşünüyorum. Mühassıslarının bu işi nasıl yaptıkları tecessüsünü duydu. Bugün bu işte kendisi mühassıstır ve çiçekle tezyin sanatı hakkında konferanslar vermekte, kitaplar yazmaktadır.

Başlamak için en iyi usûl, kendi itirazlarınıza cevap vermektir. Özel istidatlarınız mı yok? İnsanların çoğunda bu yoktur. Dâhiler nadirdir. Vaktiniz mi yok? Mükemmel!.. Umumiyetle bir çök işler başaranların ekserisi vakti olmayan insanlardır. Harriet Beecher Stowe'un 6 çocuğa ona boş vakit bırakamıyorlardı. Bu durum onu, kebabını yaparken kasap kâğıdı üzerine (La Case de l'oncle Tom) (Tom amcanın kulübesi) kitabını yazmaktan alıkoyamadı. Çok mu ihtiyarsınız. Sakın bunu Churchill yahut Adenauere söylemeyiniz. Siz bana, bu adamların gençliklerinde öğrendiklerini devam ettirmekten başka bir iş yapmadıkları cevabını vereceksiniz. Fakat unutmayınız ki, sulhçu Clemenceau, 1917 yılında Fransa'yı kurtarmak için harp şefi halini aldığı zaman 80 yaşında idi. Zaten devrimizde birçok insanlar, artık emeklilikten başka bir şey arzu edilmeyen yaşa geldikleri zaman, ahvalin tesiriyle hayatta yepyeni bir gidiş tutturuyorlar.

Telefonun mucitlerinden birisi olan Graham Bell'in nasihatini dinleyelim: «Koyun kalabalığının peşinden gitmek inadını bırakınız. Orman altının meçhulatına dalmak için bazı bazı işlek patikalardan aynımız. Şüphesiz orada asla görmemiş olduğunuz birşeyler keşfedeceksiniz. Ne kadar küçük olursa olsun bu şeyi tanınamazlık etmeyiniz. Onu inceleyiniz, onu köküne kadar araştırınız.»

Bu incelemenden elde ettiğiniz tecrübe ne olursa olsun, tecessüs ve tatminsizliğin olduğu gibi kabul edilemeyen ne de kendi haline terkedilemeyen iki devamlı vasıf olduğunu hatırdan çıkarmamak lâzımdır. Bu iki vasıf aralıksız sizin hayatınızı dolduracaktır.

O halde başlamak için en müsait an, içinde bulunulan andır, zira hiçbir zaman şimdikinden daha müsait durumda bulunmayacaksınız. Şu andan itibaren zekânıza yeni bir fütihat alanı açınız, hemen bugün yeni bir dost keşfediniz..

Zira, Oliver Wendell Holmes'e göre: «Yeni bir düşünceye yönelmiş olan insan zekâsı, asla ilk sınırlarına avdet etmeyecektir.»

BİR EKONOMİK İNKİŞAF PROGRAMININ TATBİKİ BAKIMINDAN MİLLÎ ORGANİZASYON [*]

5 . Panama Tecrübesi :

Panama bize, yukarıda bahsi geçen, durumlara müşabih ve fakat diğer taraftan farklı olan bir inceleme konusu vermektedir. Yüz ölçümü ve kaynakları itibariyle memleket, diğer memleketlerden ziyade Porto-Rico'ya benzemektedir. Bu, şu demektir; ekonomik meseleleri ve bir İktisadî inkişaf programının tanzim ve tatbiki için alınan tedbirler, bur bayii farklıdır.

Panama transit geçişin ve Kanal Bölgesinin temin ettiği gelirlerden geniş derecede istifade eder. Bu durum ziraat ve endüstri inkişafının ihmâl edilmesine sebep olmuştur. Bundan dolayı da önemli bir ticaret açığı ve İktisadî bir kararsızlık ile karşı karşıyadır. 1951 de iki büyük şehrin işçi nüfusundan hemen % 2 si işsiz idi.

Ziraî istihsal azlığı münbit toprakların yokluğundan veya endüstriyel imkânların mevcut olmamasından ileri gelmez. Panama'nın 800.000 nüfusu, ziraata elverişli sahalar bakımından, kâfi derecede bir kesafet arzetmez. Diğer taraftan geniş orman ve balık kaynakları genel olarak istifade edilmez haldedir ve memleketin maden kaynakları değerlendirilmemiştir. Panama'da mühim olan mesele, memleketin kaynaklarına ve ihtiyaçlarına uygun olarak bir ekonomik inkişaf programının tanzim ve tatbik edilmesidir. Bu sebeple problem tamamen idaridir.

1947 de, icra şefi ile millî meclise plânlaştırma tavsiyeleri yapmakla görevli bir Millî İktisat Konseyi teşkil edildi. Konseye tahmil edilen mühim vazifeler plân tanzim faaliyetleri, ticaret, endüstri, ziraat ve nakliyat sahalarında teklif ve tavsiyelerde bulunmak idi. Ziraat, endüstri, ticaret, çalışma ve millî üniversiteyi temsil eden 5 üye isra şefi tarafından 2 yıl için tayin edilmişti. Maliye, Hazine ve Genel Kontrol Vekâletleri Konseyin tabii üyeleri idi.

Plân tanzim ve inkişaf faaliyeti konusunda tecrübeli ve yetişmiş personel olmadığından Millî İktisat Konseyi, millî kaynaklara ve ekonomik

* Baştarafı 242 sayılı Dergide.

ve malî direktiflerin koordinasyonuna uygun mütecanis bir millî inkişaf plânı tesisine muvaffak olamadı. Bu sebeple muhtelif vekâletlerle ekonomik inkişaf vazifeleri ifa ile görevli «muhtar» teşekküllerin, mühim sektörlerde, müştereken plân tesisi için birleştirilmesi mümkün olamadı. Bu kısmî ve fakat koordine edilmiş plânlar o zaman Millî İktisat Konseyi tarafından birleştirilmişti. Diğer taraftan muhtar teşekküllerin bazıları ile hükümet teşekkülleri ve her türlü plân tesisi işinde menfî sonuçlara meyyal istiklâl meselesi yekdiğeri ile meczedilmeğe çalışıldı.

Yukarıda bahsi geçen muhtar teşekküller, millî ekonominin bazı muayyen vechelerini kuvvetlendirmek gayesiyle teşkil edilmiştir. Bunlar (Ziraat ve Ziraat Vasıtaları ve Endüstri Bankası), (Şehircilik ve İnşaat Bankası), (Millî Emniyet Sandığı) ve (Çiftçi Serbest Mintakası) dır. Bu teşekküllere muhtariyet verilmesi sonunda, bunları her türlü politik tesirlerden uzak tutmak ve vekâletler için ekseriya mümkün olmayan ve bir sürü kontrol ve İdarî müdahalelerden uzak tutulmak istenen programları tatbik sahasına çıkarmak imkân dahiline girmiştir.

Yukarıdaki bankalardan birincisinin vazifesi, istihsal düşük olduğu zaman ziraî maddeleri satın alması ve depo etmesi için; çiftçinin istihsal vasıtalarını temin ve ziraî bakımdan teşhizi maksadiyle müsait bir faizle ve bankanın tesbit ettiği şartlar dahilinde çiftçiye ve küçük sanat erbabına kredi açmaktır.

Müessesenin idaresi mes'ul bir müdür ile ziraat, ticaret ve endüstri; maliye ve hazine bakanlarını, mes'ul müdürü ve ticaret, endüstri ve ziraati temsil eden 4 şahsı muhtevi bir idare konseyine tevdi edilmiştir. Kanunun belirttiğine göre ilgili özel temsilciler tesbit edilen bir aday üstesı içinden (Millî Meclisin tasvibinden geçmek şartiyle) İcra Şefi tarafından tayin edilir.[*]. Hizmet süreleri 8 yıldır. Yine kanunun belirttiğine göre, mes'ul müdür de icra organının tayini ve Meclisin tasvibiyle altı yıl için tayin edilir.

Sosyal Emniyet. Sandığı: Cumhuriyetin ekonomik terakkisinde sosyal güvenlik sandığının ifa ettiği hizmet çok büyüktür. Panama'nın kalkınma işlerinde muhtaç olduğu fonu temine çalışır ve Cumhuriyetin ekonomik inkişafında mühim faaliyetlere mevdu bir envestisman programının tanziminde oynadığı rol büyüktür.

Şehircilik ve İnşaat Bankası: Bu teşekkül bir âmme müessesesi olarak 1944 de teşkil edilmiştir. Vazifeleri mesken ihtiyaçları üzerinde ince-

* Direktiflerin ve idari mesuliyetlerin tesbiti bakımından bu hâl gayet enteresandır.

lemeler yapmak, inşaat ve özel lojmanlar için kredi açmak, ve genel olarak, ihtiyaç hasıl oldukça Panama district'leri içinde köylü ve şehirli lojmanlarına ait programlar tanzim etmektir. Tesis kanunu Sosyal Emniyet Sandığının mesken inşaatı programlarına istinat eder ve koordine edilmiş bir şehir plânının zaruretiine cevap verir. İdarenin gösterdiği alâka bakımından bu plânın muvaffakiyet şansı büyüktür.

Panama'nın tarihi temayülüne uygun olarak ve coğrafi vaziyetinin sağladığı imkânlarla topraklarında milletlerarası serbest ticaretin kesafet peyda etmesi neticesinde, 1948 de, serbest bir Kanal Bölgesi tesis edilmiştir. Bölge hakkındaki kanun ithalât, antrepo, ticarî muamele, ham madde konusunda istihsalin arttırılması ve tevzii için özel tedbirleri derpiş etmiş olup, bu hususlarda gümrük muafiyetini tanımıştır. (İthalât, hariçten gelen ham maddeler ve millî veya millileştirilmiş istihsalin ihracatı için bazı istisnalar vardır).

Serbest ticaret bölgesinin faaliyetleri Cumhuriyete şu menfaatları sağlar; tabîî kaynaklardan istifade, inkişaf halinde olan küçük endüstrinin teşviki, panama el emeğinin değerlendirilmesi imkânlarının çoğalması ve serbest bölgenin ifa ettiği hizmetlerin temin ettiği gelir.

Bütün bu teşekküllerin idaresine ait tasarruflar, genel olarak, yukarıda bahsedilen ziraat ve endüstri bankasınınınkilere müşabihdir. Aşağıda bu teşekküllerin muhtar karakterlerini izaha çalışacağız.

Alınan malûmatlara göre Serbest Bölge kuruluşundan itibaren vazifesini muvaffakiyetle yapmıştır. Ekonomik inkişaf programlariyle ilgili diğer muhtar teşekküller çeşitli zorluklarla karşılaşmışlardır.. Bunların arasında muayyen malî bir politikanın mevcut olmamasını, uzun vâdeli plânlarda her türlü işbirliği dışında yardımın tevziini, ahenkli bir envestisman politikasının ademi mevcudiyetini ve idare için diğer elemanlardan daha lüzumlu olan tecrübeli personel yokluğunu zikredebiliriz.

Bu tecrübelerin sonunda 1950 Ocak ayında çıkan bir kanun, plânlaştırma ve ekonomik inkişafa münhasır başlıca faaliyetleri tek bir teşekkül halinde ifa ile görevli Ekonomik İnkişaf Enstitüsünü tesis etti. Yeni İFE şimdi, evvelce ziraat ve endüstri bankası, şehircilik ve inşaat bankası ve merkez vilâyetleri bankasının (bu banka vilâyetlerde ticarî krediyi temin maksadiyle kurulmuştu) uhdesinde bulunan vazifeleri ifa etmektedir. Yetkisi son derece geniş olup, ziraî ve sınaî kredinin arttırılmasını; teknik incelemelerin intacını; ziraî maddelerin satın alınmasını ve değerlendirilmesini; hububatın antrepосу için vasıtaların organizasyonunu; ziraat makinalarının müşterek fonunu; ziraî ve sınaî istihsalâtın ida-

resini; yeni endüstrinin tesisini; sulama elektrikleendirme ve muhaceret gibi çeşitli sahalarda inkişaf projelerinin tatbik edilmesini; özel ve resmî inşaat için kredi teminini ve diğer benzer fonksiyonları ihtiva eder. Tesis kanunu yukarıda bahsedilen 3 teşekkülle, diğer teşekküllerin fonksiyonlarını ifa eden enstitüye has bir şekilde kaleme alınmıştır. Bunların otonom statüleri henüz yeni tanzim edilmiştir.

Enstitü otonom bir müessese olup, bir İdare Konseyi ile mes'ul bir müdür tarafından idare edilir. Konsey hükümetin yalnız bir temsilcisini içine alır; bu da ziraat, ticaret ve endüstri bakanıdır. Diğer altı üyesi mahallî banka, mimarlık, ziraat, ziraat âletleri, endüstri ve ticaret gibi özel menfaati temsil ederler. Bu temsilciler, yukarıdaki menfaatleri temsil eden heyetler tarafından yapılan aday listeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından seçilir ve tâyinleri Millî Meclisçe tasdik edilir. Hizmet süreleri 6 yıldır. Genel kontrol veya onun temsilcisi konseyin bütün oturumlarında hazır bulunur, fakat oya katılmaz.

Mes'ul müdür de, Meclisin tasvibinden geçmek şartıyla, Cumhurbaşkanı tarafından tayin edilir ve altı yıl vazife görür. Ancak mahkûmiyeti veya vazifesinde kabiliyetsizliği veyahut da ağır bir ihmali dolayısıyla İdare Konseyince suçlu kabul edilmesi halinde görevinden uzaklaştırılabilir. Kanunun önemli bir hükmü de mes'ul müdürün, Konseyin tastiki ile, Konseyin müsaadesi olmadan vazifelerinden uzaklaştırılmayan bir hukuk müşaviri ile bir muhasebeci tâyin etmesidir. Tâyinler ve Enstitünün diğer müstahdemlerinin çalışmaları üzerinde mes'ul müdürün kontrol hakkı son derece geniştir.

Bu teşekkül kendi içinde ve diğer programları muhtevi ve ihtisastan mahrum ekonomik inkişafı ilgili elemanlarla faaliyetlerini koordine ederek geniş bir programın tatbikine çalışır. Bu hususta cesaret verici üç faktör vardır; sorumluluğu ağır mühim bir adamın tâyini, teknik dış yardımı elinde bulunduran kuvvetin muayyen olması ve Milletlerarası İnşaat ve İnkişaf Bankasının kredi açacağı ümidi. Diğer taraftan bu teşekkül, programların tatbikinde, kendisi, vekâletler ve diğer muhtar müesseseler arasında koordinasyon işlerini görür. Bu sebeple mazinin hatalarından ârî, istikbalin ihtiyaçlarını muhtevi homojen plânların hazırlanması için istişarede bulunmak maksadı ile bütün hükümet dairelerini bir araya getirecek tedbirleri almakla görevli bir merkez plânlaştırma personeline ihtiyaç olduğu meydandadır.

6 . Filipinlerin Durumu :

Ekonomik ve sosyal inkişaf konusunda Filipinlerin hükümet teşkilâtında. 4 gurup teşekkül mühim rol oynar :

- 1 — Millî İktisat Konseyi,
- 2 — Amerikan yardımı ile görevli Filipin Konseyi,
- 3 — Vekâletler,
- 4 — Bütçe Komisyonu. ...

Hallî icabeden meselelerin mahiyeti ve bunların tevhit ettiği teşekküller arasındaki münasebetler son derece kompleksir.

1935 de Filipin hükümeti, bir kanunla, Cumhurbaşkanının nezdinde bir nev'i İktisat Vekâleti rolünü oynayan Millî İktisat Konseyini teşkil etti. Böylece uzun zamandanberi herkesin nazarı dikkati, başlıca vazifesi ekonomik ve malî direktiflerin tâyini, inkişaf programlarının tanzimi, endüstrinin inkişafı, zirâî istihsal maddelerinin tenevvüü ve malî tarife konusunda lüzumlu tedbirlerin alınması olan bir teşekkülün tesisine çevrilmiş oldu. Tesisinden bugüne kadar Millî İktisat Konseyi, kısa fasıllar hariç, direktifler ve ekonomik programların tanziminde çok büyük rol oynamıştır. Ekonomik kat'î direktiflerinin ortaya attığı bütün meseleler, ister icra dairelerinden ve isterse âmm müesseselerinden gelsin, evvel emirde, Cumhurbaşkanı son kararını vermeden bunları inceleyen Konseye sunulur.

Millî İktisat Konseyi, Kongrenin tayin komisyonunun tasvibi ile Cumhurbaşkanı tarafından tayin edilen,* 15 üyeden müteşekkildir. Şimdilik maliye (devlet) sekreteri konseyin başkanı ve Merkez Bankasının temsilcileri ile seçkin iş adamlarından başka başlıca vekâletlerin (devlet) sekreterleri de üyeleridirler. Konseyin içinde araştırmalarla meşgul bir iç sekreterlik daha vardır. Eskiden Konsey hükümetin mühim kararlarına müstenit plânları etüd ve tanzim etmiştir. 1950 de «-Filipin Ziraat ve Endüstri İnkişaf Programı» adı altında çok mühim bir rapor yayınlandı.

1951 de Birleşik Devletler Hükümeti ile, Filipin Hükümeti arasında aktedilen bir anlaşma gereğince Karşılıklı Emniyet Teşkilâtı (Agence de lâ Securite Mutuelle) sosyal, ekonomik ve teknik sahalarda Amerikan Yardımı ve işbirliğinden faydalanmak suretiyle plân tanzimi konusunda, Amerikan yardımı (PHILCUSA diye çağırılır) için, Filipin Hükümetine, bir Filipin Konseyi vasıtasıyla tavsiyelerde bulunacak ve ona yardım edecekti. Bu tavsiye ve yardımlar umumî gayelerin tahakkukuna ve müşte-

rek plân tesisinde alınan tedbirlerin tatbikine kadar teşmil edilecekti. PHİLCUSA, başkanından ayrı olarak, iktisat vekâletleri sekreterlerinden (deflet), Filipin Kongresinin 6 üyesinden ve Merkez Bankası Müdüründen müteşekkil 14 üyeyi ihtiva eder. Bu konuda Philcusa ile Millî İktisat Konseyi arasında büyük bir görüş ayrılığı müşahade edilmektedir.

Yıllık ekonomik inkişaf programını Philcusa tasvip eder. Özel meseleler dolayısıyla Konsey bir İcra Komitesi ve 4 as komite halinde çalışır Bu as komiteler şunlardır :

- 1 — Ziraî inkişaf,
- 2 — Sınaî inkişaf,
- 3 — Nakliyat, seyrüsefer ve millî çalışmalar,
- 4 — Öğretim, umumî sıhhat ve İctimaî yardım.

Philcusa'nın faaliyet personeli bir icra sekreteri tarafından idare edilir. Başlıca organizasyon elemanı programlar ve plânlar bürosudur. Bu büro çeşitli seksiyonları ihtiva eder :

- 1 — Ziraat ve inkişafı,
- 2 — Endüstriyel inkişaf,
- 3 — Maliye ve bütçe,
- 4 — Öğretim, umumî sıhhat ve refah.

Bunlardan ayrı olarak bir el koyma seksiyonu ile, bir müteahhit ve satınalınma bürosu daha vardır. Programlar ve plânlar bürosunun başlıca vazifesi, Amerikan yardımı ile birlikte incelenmek üzere Philcusa'nın üyelerine sunulan bütün projeleri incelemek, plânlaştırmak ve meydana getirmektir. Büronun diğer bir vazifesi de hükümet teşekkülleri ile programların koordinasyonunu temin etmektir.

O halde Konsey, Birleşik Devletlerden gelen teknik ve ekonomik yardım konusunda, hükümete ait direktifleri tanzim eden bir teşekküldür; hükümetin ekonomik inkişaf programlarını tanzim ve koordine eder ve MS A yardımı konusunda bazı faaliyetler gösterir. Vazifelerini yaparken Philcusa sekreteri, hükümetin icra teşekkülleriyle sıkı münasebet tesisine çalışır. Ve plânlarla başlangıç teklifleri böylece doğar.

Filipinler'de ekonomik inkişaf organizasyonunun başlıca, zayıf noktası, Millî İktisat Konseyi ile Philcusa arasındaki münasebetlerin tanzimi meselesinden ileri gelmektedir. Bu son teşekkül meydana getirilirken NEC

sekreterlik üyelerinin ekserisinin fikirleri alınmıştır. Mucip sebepler şunlardı: (1) — Yetmiş personel yokluğu, (2) — 1950 yılında yayınlanan genel program ile henüz ünsiyet peyda eden personelden istifade edilmiş olsaydı, organizasyon çalışmalarının daha müessir olacağı kanaati. Bu kanaat kat'î idi, fakat personel transferi NEC sekreterliklerinin azalmasına ve zayıflamasına sebep oldu.

Merkez Bankasının 1952 yıllık raporunda İdare Konseyi NEC in daha fazla takviye edilmesini, millî programın inkişafını ve Amerikan yardımı için Filipin Konseyi personeli ile vazifelerinin NEC in içine ithalini tasvip etti.

Bankanın raporu üniversal bir mahiyet arzeden diğer bir zorluğu da kabul ediyordu: Plân tanzimi konusunda inanılır istatistik donelerin mevcut olmaması. Bu hale çabuk bir çare bulunması için lüzumlu tedbirlerin alınması hususunda rapor, hükümete hararetili tavsiyelerde bulunmakta idi.

Bankanın raporu yayınlanmadan önce hükümet, NEC in takviyesi ve yeniden teşkilâtlandırılması için bir takım tedbirleri henüz akmış ve ekonomik ve sosyal inkişaf yolunda «millî bir program» teşebbüsüne muvafakat etmişti. Bu faaliyet seyrini takip etti ve yakın aylar içinde yeni organizasyon hamleleri beklendi.

Yukarıda bahsedilen prensiplere göre Millî İktisat Konseyinin takviyesi hükümet faaliyetlerini ifa eden dairelerin vazifelerini azaltmadı. Bu daireler, mühim sahalarda, Millî İktisat Konseyinin direktifleri ve programları ile tahdit edilmek şartıyla, uzun vâdeli programların tanzimi işiyle görevlendirildi. Fazla olarak istişare ve koordinasyon ihtiyacının programların tatbikinde zarurî olduğu iyice anlaşıldı.

Bütçe Komisyonu programların inkişafı ve koordinasyonunda mühim bir organ teşkil etmektedir. İnkişaf konusunda mutad ve kapital masraflarının nazarı itibare alınması mecburiyeti, hükümet programlarının muvazene ve koordinasyon işleri bahis mevzua olduğu zaman, Cumhurbaşkanı ve Kongreden başka, Millî İktisat Konseyine, Philcusa ve vekâletlere önemli vazifeler tevdi etmiştir.

7 — Diğer memleketlerdeki tecrübeler:

Bu bahiste son yıllar zarfında, İktisadî inkişaf konusunda diğer bazı memleketlerin geçirdiği tecrübeleri kısaltarak tahlile çalışacağız.

Filhakika bir kaç kısa misâl faydalı olabilir. Sili, Bolivya ve Tayland

gibi bir çok memleketlerde muhtelif vekâletleri ve, bazı hallerde, diğer şahıslar veya grupların temsilcilerini içine alan bir Millî İktisat Konseyi teşkil edilmiştir. Tayland'da Millî İktisat Konseyi Başbakan tarafından idare edilir ve ancak onun tarafından seçilen vekilleri içine alır. Sili ve Bolivya'da ekonomik programlardan sorumluluk, geniş bir ölçüde, Ekonomi ve Ticaret Vekâletinin Ekonomik Direktifler Dairesine ve Millî Ekonomi Bakanlığına tahmil edilmiştir.

Bu etüd az endüstrileşmiş bölgelere hasredilmiş olmasına rağmen, Amerika Birleşik Devletleri ile Büyük Britanya'nın durumlarını burada kısaca gözden geçirmek faydadan hali değildir. Amerika'da Ekonomik Tavsiyeler Konseyi, Bütçe ve Savunma Ofisi Bürosu gibi başkanın icra bürolarına ait organlar plânlaştırma ve koordinasyon cihazını teşkil ederler. Bununla beraber ekonomik plân tanzimi içinde vazifenin büyük kısmını ifa eden, Millî Plânlaştırma Şirketi ve Ekonomik İnkişaf Komitesi gibi, kâr gayesi gütmeyen özel teşekküllerdir.

Hükümet içinde Britanya Kabinesi ve ona bağlı Komiteler şebekesi birleşik programları tanzim ve faaliyetleri koordine eden önemli bir icraî cihaz teşkil eder. Bu cihaz, faaliyet dokümanlarını toplamaktan, ilgili bütün hükümet teşekküllerinin istişaresini ve ekonomik teşebbüslerin tanzim ve tatbikinde üzerlerine düşeni yapmalarını temin etmekten sorumlu bir kompetan sekreterlik tarafından vazifesi kolaylaştırıldığından dolayı muvaffak olmaktadır.

Mukayeseli bir incelemenin gösterdiğine göre Büyük Britanya'da Hazine, Birleşik Devletlerde Başkanlık İcra Bürosuna mevdu çeşitli vazifelerin hemen hemen üçte ikisini ifa etmektedir. Büyük Britanya'da Hâzinenin, aynı zamanda Birinci Hazine Lordu olan Başbakanla teessüs etmiş tarihî bir münasebeti vardır. Bu özel statü Başbakana, Britanya Hükümetinin ekonomik faaliyetlerini idare, kontrol ve tahakkuk ettirme yetkilerini bahsetmiştir.

Yukarıda bahsettiklerimizde olduğu gibi, diğer birçok memleketlerde de ek alınan organizasyon tedbirleri özel ve mühim realiteler olarak tezahür ettiklerinden dolayı, muhtelif planlaştırma ve icra teşekküllerinin faaliyetlerini ve bilhassa bu faaliyetlerden doğacak neticeleri önceden kestirmek ve takdir etmek her zaman kolay değildir. Çok hallerde teşekküllere ait vazifeler, «millî ekonominin tanzimi için plânları yapmak» gibi, genel terimlerle ve dalgalı bir şekilde tayin edilmiştir. Esaslı bir kanım, kabiliyetsiz personelin tayini ile veya önceden kimsenin tahmin edemeyeceği basit bir olay yüzünden gayri kabili tatbik bir hale gelebilir.

IV — Ekonomik inkişafa ait organizasyonun ana katları:

Çeşitli organizasyon tarzların sistemli bir incelemeye tabi tutmak ve her birimin tecrübeden mümkün olduğu kadar faydalanmak suretiyle ifa ettiği vazifeleri bilmek çok faydalıdır. Bu bölüm, sonuçlara ve hareket tarzlarına göre, programların plânlaştırılması, koordinasyonu ve tatbiki konusunda ilk unsurları ihtiva edecektir. Müteakip bölümler ise âmme müesseseleri (corporations publiaues) ve dış yardımın iç kaynaklarla koordinasyonu mevzuunda bir fikir verecektir,

1 — Ekonomik plânların tanzimi:

Ekonomik plânlaştırma konusunda genel tecrübelerin tahlili aşağıdaki sonuçları vermektedir :

1) Ekonomik plânştırma merkezi vekâletlerinin ekserisinin, mahallî hükümetlerin ve milli uumi olan diğer teşekküllerin faaliyet ve ilgilerini icap ettirdiğinden, plânlaştırma teşkilâtı, direkt veya memleketin icra şefine ait konseye bağlı bir organ olarak teşkil edilmelidir. Bazı memleketlerdeki tecrübe göstermiştir ki, ekonomik plânlaştırma teşkilâtı icra şefine doğrudan doğruya bağlı bir teşekkül olarak teşkil edilmemişse, daima ikinci plâna atılır ve tesisinde malik olduğu ilk heyecanı kaybeder.

2) Konseyler ve vekâletler arası komiteler direktiflerin koordinasyonunda tesirli bir rol ' oynayabilirler. Diğer taraftan millî temsilci gruplarından teşkil edilen konseyler de faydalı olabilirler.

3) Ekonomik plânlaştırma konusunda, çalışan personel tarafından idare ve teşkil edilen devamlı teşekküller, konsey ve gayrı muayyen komitelerden daha tesirlidirler. Ekonomik plânların tanzimi her defasında doldurulacak bir beyaz kâğıt işi değildir. Hükümetin İktisadî meselelerden mütevellit sorumluluğu deruhte etmesi ve icra faaliyetlerinin cereyanı -ile devamlı şekilde ilgilenmesi şarttır.

4) Bu teşekküllere ait mes'uliyetlerin teşkili veya resmen tayini şartı ulaşılması icabeden gayelerin tesbitini ve ekonomik plânlaştırma sahasında, icra şefine yardım konusunda, teşekkülün mesuliyetlerine karşılık bir yetkiyi ihtiva eder. Daha açık olarak bu doküman özel fonksiyonların etrafı surette belirtilmesini zarurî kılar. Bu özelli fonksiyonlardan bazıları şunlardır; bir istatistik bürosu tarafından tesbit edilen donelerin yorumunu ve sınıflandırılmasını kontrol; ekonomik konjonktürün devamlı olarak müşahadesi; maliye ve envestisman konusunda uzun vadeli hükümet programlarını hazırlanması; uzun vadeli ekonomik inkişaf

programlarının tanzimi ve koordine edilmesi ve dahili inkişaf faaliyetleri için kabul edilen ekonomik ve teknik dış yardımın tanzimi.

5) Vazifesi icradan ziyade plânlaştırma olduğundan dolayı ekonomik plânları tesis teşkilâtı, endüstrinin inkişafı, dövizin temin veya idaresi, ithalat kredisi sağlama gibi icraî vazifelerle tavzif edilmemelidir. Çünkü böyle bir teşekkül plân tesisinden ayrı olarak icraî faaliyetler gösteremez.

6) Bütçe, Hazine, organizasyon daireleri ve metodlar gibi diğer merkez teşkilâtları ile sıkı münasebet teşriinde çok büyük fayda vardır.

7) Özel teşebbüsün ve investisyonların inkişafı sorumluluğu muayyen teşekküllere tahmil edilmemişse ve plânlaştırma merkez organı genel direktiflere ve investisyonun teşviki, özel kredinin artırılması, yeni endüstrinin yaratılması ve özel ziraî teşebbüsün genişletilmesine matuf tedbirlere bağlı kalmazsa, hükümetin icraat programları, istihsalin artırılması, ticaretin genişlemesi ve gıda maddelerinin temini işlerinde faaliyet gösteren büyük bir vatandaş grubunun inisiyatifini öldürür.

2 — Koordinasyon cihazı:

Çeşitli koordinasyon tarzları şunlardır: Ekonomik plânlaştırma veya ekonomik ve malî politika ile meşgul —resmî ve hususî— bütün teşekküller arasında plânlarının tanzim safhasında koordinasyon; programlarla özel projeleri tatbik eden teşekküller arasında koordinasyon; dış yardımla, iç kaynakların koordinasyonundan ileride bahsedeceğiz. Şimdiye kadar geçen tecrübeler şunları göstermektedir:

1) Vazifeli teşekkül devamlı bir memur tarafından idare edildiği zaman koordinasyon en tesirli durumunu ihsaz eder. Bu memur, ekonomik inkişaf konusunda, icra şefinin sağ koludur.

2) Bir konsey veya bir komite bir gaye için bir teşekküle bağlanabilir; fakat koordinasyon günlük faaliyet münasebetleri olup bir sekreterlik halinde çalışmayı ve koordinasyonun cevherine taallük eden direkt ve devamlı münasebetleri ister.

3) Plânlaştırma ve tatbik gibi iki safhada icra zorunda kaldığından, geniş bir inkişaf programının muhtelif veçhelerinin koordinasyonu geniş bir idarî faaliyeti icap ettirir :

- a) Ekonomik tahlil,
- b) Programa ait faaliyetlerinde muhtelif bakanlıkların takip zorunda kalacakları hareket ferzinin tâyini,

- c) Teşebbüs edilecek şeyin vekâletlerle özel teşebbüsler arasında müzakeresi,
- d) Kısmî programların birlikte tatbiki halinde lüzumlu ahengin temini,
- e) Büyük projelerin revizyonu ve tasvibi,
- f) Karşılıklı ekonomik ve teknik yardımla Birleşmiş Milletler programlarının tevhit ettiği münasebetlerin muhafazası,
- g) Ekonomik inkişafa münhasır Birleşmiş Milletler, ECOSOC, Asya için Ekonomik Komisyonlar, Lâtin Amerika ve Avrupa, Avrupa Ekonomik Korporasyon Teşkilâtı v. s. gibi milletlerarası teşekküllerde hükümetin temsili,
- h) İstatistiklerle raporların koordinasyonu,
- i) Teşri organı ile münasebetlerin devamı, ve
- j) Genel programların tatbikinin devamlı surette gözetimi.

4) Bu teşekkülün mütehasıs bir şahıs tarafından idaresi ve yetişmiş personeli ihtiva etmesi kâfi değildir; aynı zamanda müdürünün icra şefi adına söz sahibi olması lâzımdır. Bahis konusu koordinasyon faaliyetleri esasen hükümet şefinden neşet eder ve istisnasız bir bakanlığa bağlanamaz. Diğer taraftan icra şefi adına söz sahibi olmak için koordinasyon teşekkülü müdürünün bakan ayarında olması şart değildir. Avusturya'da, Hindistan, Filipinler ve Büyük Britanya'da olduğu gibi, icra şefine bağlı bir büro teşkil edilmesi istendiği takdirde, icra şefi için lüzumlu ve onun adına söz sahibi, vazifesini tam mânasiyle yapabilecek bin otoriteye ihtiyaç vardır.

5) Koordinasyon konusunda bir takım ihtilâfların çıkması tabiidir. Bu ihtilâflar normal olarak hakanlıklar arasında, faaliyetin küçük detayları üzerinde meydana geldiği zaman, sebebini koordinasyon personelinin temyiz kabiliyetinde aramak lâzımdır. Personelin, koordinasyon ve genel revizyon fonksiyonlarının istediği asgarî kabiliyette yetiştirilmesi icabeder.

3 — Ekonomik İnkişaf Faaliyetleri :

Teknik inkişaf faaliyetleri millî hükümetin bütün bakanlıklarına hizmet tahmil eder ve genel olarak yeni teşekküllerin tesisini icabettirir.

1) Lüzumlu vekâletlerin mevcut olması veya bunların, yeni faaliyetlerin sorumluluğunu deruhte edecek şekilde teşkilatlanabilmesi halin-

de iki kat bir mükellefiyet tahmil edecek fazla miktarda teşekküllerin tesisinden ziyade, bunlardan istifadeye çalışmak tercihe şayandır. Fakat birçok memleketlerde vekâletlerle bağımsız teşekküllerin adedi icra şefi adına her türlü kontrol ve tesirli bir koordinasyona kifayet etmeyecek derecede azdır.

2) Normal hükümet fonksiyonlarının ifasını mevcut vekâletler temin edecektir. Meselâ Ziraat Vekâleti çiftçilere ait artan hizmetleri deruhte edecek, Çalışma Vekâleti yol ve limanların inşaat projeleriyle meşgul olacak, genel sıhhat hiyyeni ele alacak, sağlık konusunda öğretim ve hastahane açmak işleriyle uğraşacaktır.

3) Ekonomik inkişaf programları yeni malî tedbirlerin alınmasını, mutad ve diğer bütçelerin Islahını, ithalât ve ihracatın lisans, tedbirlerini, tediye muvazenesinin kontrolünü, fiyatların murakabesini, gıdalanma işlerini, tahsisatların idaresini, istikrazlar, vergilerin tahakkuk ve tahsilini ve ekonomik ve malî diğer tasarrufları hesaba katmak zorundadır. Bu tedbir ve tasarrufların sorumluluğu ekonomik ve diğer plânlaştırma teşekkülleri ile başbakanın veya Cumhurbaşkanının icra bürosu içinde maliye, ekonomik işler veya bunların muadilleri arasında, uygun bir şekilde, tevzi edilmelidir. Bu mümkün olduğu takdirde, bir vekâlet, aynı önemdeki diğer bir vekâletin koordinasyon ve idaresinden sorumlu olmayacak şekilde, mes'uliyetler tevzi edilmiş olacaktır. Çeşitli fonksiyonlar çok defa hükümet şefinin hizmetindeki özel teşekküllere tahmil edilmiştir. Bazı memleketlerde bir bakanlık uzun zamana münhasır bir statüye maliktir; bu, ona diğerleri üzerinde muayyen bir kontrol imkânı verir. Büyük Britanya'da Hâzinenin durumu bu merkezdedir; fakat bu hal son derecede istisnâidir.

4) Bir milletin ekonomik ve sosyal şartlarının tanzimi işi, asgarî ücretler hakkındaki kanunlar, iş kazaları için tazminler, iş ve ziraat kredisinin temim, hürriyetlerle medenî hakların himayesi, serbest sendikaların yaratılmasının teşviki, ticarî muamelelerin tanzimi, çocukların ve cahillerin öğretimi ve bunlara benzer diğer faaliyetler gibi müterakki İctimaî programları icabettirir. Bun] a ilgili teşebbüslerin muvaffakiyeti evvelâ itina ile hazırlanmış programların kabulüne ve ondan sonra organizasyona ve bu vazifeleri uhdesinde toplayan ve müessir bir idare tarzı temin etmek gayesiyle teşhiz olmalı zorunda kalan bakanlıkların personeline bağlıdır.

5) Bazı memleketler, yeni bir fonksiyon veya teşebbüsün ele alınması halinde, her seferinde yeni bir teşkilâtın kurulması temayülünü taşımaktadır. Meselâ ziraî projelerin tevsiî işleriyle görevli resmî ve özel te-

teşebbüslerin artması, Ziraat Vekâletinin mevcut olmamasından ileri gelmiştir. Bankalar ve özel kredi müesseseleri, yukarıda sıraladığımız tahsisatları idare etmek zorundadırlar.

6) İstihsal teşebbüslerinin inkişafı istimlâk, tesis, devamlı şekilde idare, satış ve yeni envestismanlar dolayısıyla, özel bir teşekkülün kurulmasını icab ettirmiştir. Çünkü bu fonksiyonları ifa edecek bir müessese henüz mevcut değildir. İdarî durumları müsait olduğu zaman, vekâletler içinde çeşitli teşekküllerin meydana getirilmesi zaruridir.

7) Hükümet hususiyle zor veya yeni programlara teşebbüs ettiği zaman, özel bir teşekkül, bir vekâlete bağlı yarı muhtar bir daire veya «Serviço» ve «Joint Rural Reconstruction Commission» gibi millî veya, milletlerarası bir teşekküle bağlı bir organ tesis etmesi tavsiyeye şayandır. Bu husustaki misaller şunlardır : Ziraî reform, özel envestismanların (yabancı sermaye dahil) arttırılması, büyük mikyasta sulama ve enerji istihsal projeleri.

8) Teşebbüs imtiyaz ve krediden faydalanamadığı veya özel hakları himaye eden kaideler vazedildiği zaman, bir konseyi faaliyete geçirmek çok hallerde muvafık olur. Kooperasyon veya operasyondan bahsedilmesi halinde tek otorite tercih edilmelidir. Genel olarak idarecilerin fazlalığı, faaliyetlerde, mesuliyetlerin karışmasına ve kararların alınmasıyla vazifenin hakkıyla ifasında hercümence sebep olur. Bunun için —yukarılarda bahsedilenlerde olduğu gibi— bir konseyin kararına ihtiyaç hasıl olunca, bu fonksiyonlarda salâhiyetleri itinalı bir şekilde sınırlandırmak lâzımdır. Konseyin, teşekkülün müdürü üzerinde, İdarî üstünlüğü asla tecviz edilemez.

9) Bölge ve kazalarda hükümetin ademi merkezîyet teşebbüsleri ve bu bölgelerde bütün hükümet faaliyetlerini ifa ile görevlendirilecek genel büroların tesis edilmesi, müşkülâtlarla karşılaşır. Hattâ yetkilerini ve vazifelerini en iyi şekilde müdrik hükümetler bile bu sistemin yürütülme^ sinde acze düşmüşlerdir. Ademi merkezîyetin tek müessir tarafı, her vekâlet veya teşekkülün bölge veya kaza bürolarında delege bulundurmasından ibarettir. Koordinasyon müşterek teşekkülün tesisiyle mümkün olabilir ve bu. işde mahallî bir koordinasyon sorumlusunun tâyini büyük rol oynar. Fakat tahripkâr neticelerin tesiri altında, icraî mesuliyetlerden sorumlu bu memuru tayin etmek kolay değildir.

V — AMME MÜESESLERİ İNKİŞAF KONSEYLERİ VE BANKALAR:

Ekonomik inkişafın karakteri genel olarak faaliyetlerin genişletilmesini ve para temini, teşebbüslerin tesis ve istihalesi, istihsal edilen maddelerin alım ve satımı gibi «iş» karakteri taşıyan teşebbüslerde faaliyet gösterilmesini hükümetten bekler. Bu faaliyetler, hükümetin mutad programlarının genel gidişinden net olarak tefrik edilebilen özel hususiyetler taşırlar:

1) Hükümet egemen olmaktan ziyade halk nazarında bir iş adamı durumundadır,

2) Bir programdan, genel olarak mükellefler araya girmeden, kendi kendisini finanse etmesi, madde ve hizmet firelerini karşılaması beklenir,

3) İstihlâk taleplerine göre masraflar dalgalı bir şekil alır ve yıllık bütçe sınırları içinde evvelden kestirilemez,

4) Talep artışına paralel olarak masrafın da artması hâzinenin zararına değildir,

5) Bu faaliyetler ticarî muamelelerin teessüs ettiği sektörlerde iyice yerleşmiştir.

1 — Âmme müesseselerine niçin ihtiyaç vardır?

Hükümetlerin ekserisi organizasyon ve kontrollerinin mevcut bünyesinin, «iş» tipi bir teşebbüsün malî ve icrai isteklerine cevap vermediğini hesaba katmışlardır. Teşriî organ tarafından tasvip edilen yıllık kredilere müstenit bütçe, maliye ve hesapların kontrolü, malî icraatın tevhit ettiği tahditler ve kanun dairesinde yapılan malî anlaşmaların murakabesi, iş tipi bir teşebbüsün başarısında âmil olan elastikiyete müsaade etmezler. Çünkü personel, anlaşmalar, malların transferi ve bunların iktisabına ait bir yığın tahdit statüsü dolayısıyla bu elastikiyet ortadan kaldırılmıştır.

Bu müşkülâtı bertaraf etmek için hükümetler, hükümet otoritesini istimal eden ve muayyen ölçüde özel teşebbüsün vazife elastikiyetinden istifade eden yeni bir müessesenin tesisi için adeta yarış etmişlerdir. Bazı memleketlerde «korporasyon — Corporation» denilen büyük özel teşebbüslerden istifade edilmek suretiyle meseleye bir hal şekli bulunmuştur. Korporasyonun âmme hizmetlerinde kullanılması yeni bir şey olma-

dığından, bu, son yıllarda umumiyetle bir nev'i hükümet organizasyonu olarak kabul edilmiştir. Hükümetin ekonomik rolünün artmasına paralel bir şekilde, bütün dünyada, âmme müesseseleri de artış kaydetmiştir.

2 — Âmme müesseselerinin özel karakterleri :

Âmme müesseseleri değişik şekiller altında çeşitli isimler almıştır. Bunların arasında en yaygın olanlarını kaydedelim: Müessese (Corporation), şirket (compagnie), otorite (autarite), enstitü (institut), konsey, banka, sermaye ve işbirliği (association). Bu çeşitli şekillerine rağmen âmme müesseselerinde bazı müşterek karakterler bulmak mümkündür. Bir âmme müessesesinin özel karakterleri şunlardır :

1) Tüzel kişilik (Personnalite juridique) : Bir müessese (Corporation) hukuki bir şahsiyettir ve bundan dolayı müessese adına dâva ikame, müddeialehy olma, mukavele imza ve mülk iktisap edebilir. Genel olarak mukavele ve mülk üzerindeki anlaşmalar bakımından âmme müesseselerine, alelade hükümet teşekküllerine nazaran, daha büyük bir serbesti verilmiştir.

2) Malî muhtariyetler : Fonları bakımından müesseseler hükümet tahsisatlarına bağlı değildirler. Genel olarak istikraz temini için hâzineye veya halka obligasyon satarlar. Masrafları malî teamüle tabi değildir.

3) Müesses malî kontrollerden istisna : Müesseseler genel olarak bütçe ve diğer hükümet teşekküllerinde faaliyet gösteren uzmanların murakabesine tabi tutulmamıştır.

4) Faaliyet elastikiyeti : Çok hallerde müesseseler kanunlara ve iktisaplar, personel v. s. gibi hususları tanzim eden genel kaidelere bağlanmamış olup, mutad teşekküllerin ekserisine nazaran faaliyetlerinde daha mütekâmil bir elâstikiyetten istifade ederler Bunların personeli ekseriya kanunların ve diğer hükümet teşekkülleri uzuvlarında tatbik sahası bulan kaidelerin dışında bırakılmıştır.

5) Organizasyon bünyesi : Müesseselerin organizasyonu konusunda genelleştirme mümkün olmadığından bir çok memleketler geniş bir muhtariyet yolunu tutmuşlardır. Âmme müesseseleri üzerinde vekâletler arası kontrolün mahiyeti ve ölçüsü memleketten memlekete değişir. Lâtin Amerika'da bakanlıklar arası bünye dışında âmme müesseselerinin teşkiline gidilmiştir. Birleşik Devletlerde bu müesseseler hemen hemen bakanlıklara ve mevcut teşekküllere bağlanmıştır. Parlamento hükümetlerde ise bazan vekâletler içinde, bazan da bunların dışında teşkil edilmiştir.

3 — Âme müesseselerine müracaatın fazla olması:

Bir âme müessesesinin tek sahibi hükümet olabileceği gibi, bunun teşekküller veya yabancı şahıslar arasında da bölüşülmesi mümkündür. Mülkiyet konusu müessese daha ziyade Birleşik Devletlerle, Büyük Britanya'da yaygındır. Âme müesseseleri hükümet faaliyetlerini ifa ettiklerinden dolayı, bu özel ve âme mülkiyet halitası önemli bir karışıklığa sebep olur ve çok zaman vatandaşları müştereken ilgilendiren konularda, özel menfaati temsil eden gruplar üzerinde, nispetsiz bir tesir icra eder. Muhtelit mülkiyet mevzuu müesseselere fazla müracaat olduğu zaman hükümet bünyesi hissedilir derecede zayıflar.

Âme müesseseleri diğer organizasyon bünyelerine nazaran bariz avantajlar taşıdığından, «iş» tipi programların tatbiki bahis konusu olduğu zaman, hükümetin mutad faaliyetlerinin ifası için tamamen mutabakata varılamaz. Âme müesseseleri sistemine vakitsiz olarak müracaat ettiklerinden, birçok memleketler ciddi engellerle karşılaşmışlardır. Bu müracaatların saiki, mevzuatın müsaade ettiği en yüksek ücreti verebilmek ve umumiyetle «bürokratik ağırlıklar» ı önlemek gayesiyle bütçe kaidelerinden ve diğer malî tahditlerden kaçınmak olmuştur.

Doğrudan doğruya hükümet fonksiyonlarını ifa ile görevli âme müesseselerinin artması, sorumlu siyasî otoritelerin yetkilerini azaltmış, otoritenin bünyesiyle mes'uliyet arasında karışıklığa sebep olmuş ve umumiyetle hükümetin genel teşkilâtını bozmuştur.

Âme müesseselerinin ortaya attığı en esaslı mesele malî ve icraî elâstiki yo t ile hükümet politikasının ahengini ve hükümet icraatı hakkında hesap vermek zorunda kalanlar için sorumluluğu temin eden bir merkez kontrolünün zarureti arasındaki münasebettir. Nitekim müessir bir hal tarzına matuf bütün gayretler, özel ve âme müesseseleri ile banka aksiyonu yolu ile iştirakçiler ve muayyen bir âme müessesesinde malî bir ilgisi olan diğer ecnebi gruplar arasındaki farkların tevhit ettiği genel anlaşmazlıklar yüzünden neticesiz kalmıştır.

Âme müesseselerinin muhtariyetlerine ve dolayısı ile «politik» kontrol.an uzak olmalarına göre bir teoriye istinat etmek için âme ve özel müesseseler arasında yanlış müşahebetler kullanılmıştır. Çünkü bu teori âme müesseseleri ile diğer hükümet teşekküllerinin ifa ettikleri hizmetlerin aynı şeyler, olduğu olayım hesaba katmamıştır. Âme müessesesi muayyen bazı faaliyet programlarının özel ihtiyaçlarına cevap vermek üzere tesis edilmiş yeni bir hükümet teşekkülünden başka bir şey değildir. Âme müesseselerinin muhtariyet teorisi bankalar ve bir âm-

me müessesesinin idaresini kontrol ederek menfaatlerini koruyan ve siyasî müdahalelere karşı onu himaye eden iştirakçiler sayesinde kuvvet bulmuştur.

4 — Panama’da muhtar teşekküller :

Panama, III üncü kısımda bahsettiğimiz gibi, âmme müesseselerinin hususî karakterlerini taşıyan bir takım muhtar teşekküller meydana getirmiştir. Bu teşekküller kredi, programlarını ve diğer bir kısım hizmetleri ifa ile mükellef tutulmuştur. Bunlardan bazıları, iki bankada olduğu şekilde, âmme müesseselerinin tipik fonksiyonlarını görürler ve halbuki diğerleri hükümetin mutad teşekküllerinin ifa ettikleri normal fonksiyonlara yakın vazifelerle meşgul olurlar. Ziraat ve Sanayi Bankası, Şehircilik ve İnşaat Bankası ve Merkez Vilâyetleri Bankası tek bir ekonomik İnkişaf Enstitüsü halinde birleştirilmiş olup, geniş muhtariyetleri vardır.

Panama’da âmme müesseseleri ve diğer muhtar enstitüler icraî organ ile Cumhuriyetin genel kontrolörünün gözetim ve denetimi altındadır. Bu kontrolör tarafından yapılan murakabe daha ziyade sathîdir ve prensip olarak muhasebe bünyesinin tahkikini istilzam eder; fakat diğer tahditler hükümetle teşekkül hisseleri dolayısıyla vazedilmiştir.

Bankalar ilgili vekâletlerle sıkı münasebetlerini muhafaza ederler, fakat yeni enstitüde yalnız bir bakan konseye katılır ve diğer 6 üye özel menfaatleri temsil ederler. Hükümetin normal bünyesinden ve icra şefi ile vekâletlerin kontrolünden ayrılan ekonomik inkişaf enstitüsünün bu durumu, her türlü politik baskıdan uzak ve teknik bakımdan yetişmiş personelin istihdamını temin eden serbest bir teşekkülün meydana getirilmesini icab ettirmiştir. Bu yeni teşekkül teknik eksperlerle ecnebi mütehassıslarını içine almıştır.

5 — Türkiye Sanayi Kalkınma Bankası:

Türkiye Sanayi Kalkınma Bankası, Türk Hükümetiyle Milletlerarası inşaat ve İnkişaf Bankası tarafından müştereken himaye gören özel bir müessesedir. Görevi, Türkiye’de özel endüstrinin inkişafını sağlamaktır. 1950 Haziranında tesis edilmiş olup, sermayesi 50 milyon Türk Lirasıdır. Bu sermayenin 12,5 milyonu özel Türk bankalarının iştirakiyle temin edilmiş, 12,5 milyonu Türkiye Merkez Bankası tarafından verilmiş ve 25,2 milyon Türk lirası değerinde olan 9 milyon doları da World Bank’ca kredi suretiyle verilerek bu miktar ecnebi döviz olarak elde tutul-

muştur. Şimdiye kadar temin ettiği kazanç miktarı % 6 dır ve hemen hemen sermayesinin tamamı itfa edilmiştir. Kapital tamamen özel teşebbüse hasredilmiştir; yalnız malzeme temini veya inşaat için verilir, iş sermayesi suretiyle verilemez. Bundan başka banka projelere ait adı hisse senetlerini satın alır, fakat bu sahadaki faaliyetleri teşvik maksadı ile, bunu bir defaya mahsus olarak yapar.

Banka hükümetle bir mukavele imzalamıştır. Bu mukavele ona, Marshall Plânı mucibince ECA/MSA karşılıklı yardım fonundan temin edilen 54,5 milyon Türk Lirası değerindeki meblâğı özel teşebbüs fonu olarak kullanma imkânını vermiştir. İstikrazlar hükümetle Foreign Operations Administration (ex-Mutual Security Agency) nur müştereken tesbit ettikleri esaslar dahilinde, itfa edilir. Bu esaslar istikrazların ekonominin genel sahalarına ve memleketin ekonomik inkişafı için hazırlanan özel projelere hasredilmesi gayesini istihdaf eder. Bunların hazırlanması ve istenilen faaliyet raporlarının tanzimi hariç banka hükümete danışmadan istikrazları itfa konusunda tamamen serbesttir. Diğer taraftan bazı sektörler işba haline geldikleri veya ekonominin diğer sektörlerinin ele alınması istendiği zaman yukarıda bahsi geçen anlaşmalar üzerinde tadilat yapılması yolunda bankanın yetkisi vardır.

Bu gün sermayenin hemen hemen tamamı, angaje edilmiştir. Şimdi banka çimento, nebatî yağlar, sabun imali, hububatın temizlenmesi, pamuğun taranması ve iplik haline getirilmesi, yünün yıkanması ve taranması, boyama, sünger avı, soğuk depolar, cezaî maddeler, haşaratı öldürücü maddeler imâlî meyve ve sebzelerin muhafazası, ziraat malâmalarının hazırlandığı atölyeler, ziraî küçük âletlerin imalâthanesi gibi çeşitli endüstri sahalarına kredi teminine çalışmaktadır.

Sermayesinin hemen hemen hepsi angaje edilmiş olduğundan dolayı banka kapitalini arttırma çârelerini aramıştır. Bu cümleden olmak üzere Milletlerarası banka, Sanayi Kalkınma Bankası'nın alelade sermayesini 6,25 milyon Türk Lirası arttırmak ve 12,5 milyon Türk Lirası miktarında dahilî bir istikrazda bulunmak şartıyla 9 milyon dolarlık bir istikraz yapmıştır. Hükümet 20 milyon Türk Lirası üzerinden Marshall Plânı fonunu arttırmak için bir program hazırlamıştır.

Bankanın en mühim fonksiyonlarından birisi de endüstri inkişaf projeleri için bir Türk sermaye pazarının inkişafını sağlamaktır. Diğer bankaların ekserisi ve envestisörler paralarını kısa vadeli ticarî istikrazlara hasretmiş vaziyettedirler. Diğer taraftan serbest piyasadaki faiz haddi Sanayi Kalkınma Bankası tarafından ödenen % 6 nın üzerindedir. Meseleyi incelemek maksadiyle banka 11 maliyeciden ve Türk iş

adamlarından müteşekkil bir komite kurmuştur. Bu komite 1953 Şubatında raporunu hazırlamıştır. Hükümetin yardımına ihtiyaç hissedilmeden vazifesini kolaylıkla yapabilmesi için bankanın düşük faizli sermaye celb edebileceği ümit edilmektedir. Nitekim bu müessese 1952 yılında ilk defa olarak kâra geçmiştir.

Türkiye, birçok memleketlerde Hükümetin özel bankalar üzerinde resmî kontrol organları vasıtasıyla bir murakabe sistemi tesis edemediği bir sahada, özel bir ticaret bankasını hükümetin yardımı ve gayreti ile ayakta tutması bakımından enteresan bir misâl vermiştir. Bu formülün büyük avantajı teşebbüs ve özel investismanı, şahıslarla özel müesseselerin ihtiyaç hissettikleri sınaî kredi prensibinin inkişafını teşvik etmesi olmuştur. Bu bakımdan hükümet fonlarının başka bir müdahale olmadan özel bir müesseseye hasrı meselesinin incelenmesi cidden enteresandır.

6 — Filipinlerdeki durum :

Filipinler çok çeşitli fonksiyonlar ifa eden bir sürü âmme müessesesi ve muhtar teşekküller meydana getirmiştir. Bu konuda şunlar zikredilebilir: Millî İnkişaf Şirketi, «Insular Sugar Refining Corporation», «Rehabilitation Finance Corporation», Millî Ziraat müesseselerinin idaresi, «National: Rice and Corn Corporation», «National Coconut Corporation» ve özel iş teşebbüsleri, kredi veya idare bakımından teşkilâtlandırmaya matuf diğer mütecanis teşekküller.

Millî İnkişaf Şirketi, bu endüstri sahalarında millî endüstrinin inkişafı ve bunlara ait investisyonların teşviki maksadiyle kurulmuştur. Bunun faaliyet sahasına giren teşebbüsler şunlardır: Fabrikalar ve dokumacılık, çimento, maden kömürü, hayvan yemi istihsalı, kâğıt ve kâğıt hamuru, deniz şantiyeleri ve gemi tezgâhları. Millî İnkişaf Şirketinin idare konseyi ziraat, ticaret sekreterleri ile genel olarak tâyinleri Cumhurbaşkanı tarafından yapılan ve kongrenin tasvibinden geçen diğer vekâletlere ait 5 üyeyi ihtiva eder. Prensip olarak geliri hisselerden aksiyon kârlarından ve gayrimenkul kiralarından meydana gelen şirketin hava yolları şirketlerinde hissesi olduğu gibi, bundan ayrı olarak bir de kâğıt fabrikası vardır. Halletmek zorunda kaldığı müşküller arasında kâfi derecede ağır bir organizasyon bünyesini, yetmiş personel bulma zorluğunu ve kompleks teşebbüslerin idaresini zikredebiliriz.

«Rehabilitation Finance Corporation» ziraat, ticaret ve endüstri inkişafı ile harp sebebi ile tahribata uğrayan yerlerin yapılması ve millî

ekonominin terakkisi konusunda lüzumlu krediyi temin maksadiyle tesis edilmiştir.

«National Coconut Corporation» : Bu müessese, yerli piriñ Batlarını kontrol etmek suretiyle piriñ tevziini kolaylaştırır. Vazifeleri arasında hububatın bir kısmını satın almak ve piriñ rekoltesi ile diğér maddeleri arttırmak için bakir bölgeleri istihsale açmak da vardır.

«Price Stabilization Corporation» Hükümet elinde bulunan ve fakat hükümetin yardımı olmadan kendi sermayesiyle kendisini idare edebilen bir müessesedir. Tesis tarihi yenidir. Başlıca vazifesi 70 kadar büyük perakendeci mağaza vasıtasıyla istihlâk maddelerinin ticaretini yapmak, ithalâtı idare etmek ve Filipinlerin perakende alış verişe iştirakini teşvik etmektir. Küçük ziraat endüstrisinin tevsî ve inkişafı ile görevli İnkişaf Dairesi buna bağlıdır. Adı geçen daire yerli, endüstri maddelerinin ticareti konusunda genel idare fonu ile tedavül fonunu temin eder.

«National Coconut Corporation» Hindistan cevizi istihsalını endüstrileştirmek ve müstahsillere kredi ile pazar temin ederek ihracatı canlandırmak gayesini istihdaf eder.

Diğér memleketlerde âme müesseseleri veya bunlardan bazıları özel teşebbüs ile faydasız bir rekabete girdiklerinden dolayı tenkid edilmişlerdir. Çünkü bunlar da diğér ticarî teşekküller gibi vergi verirler, hesaplan uzmanlar tarafından kontrol edilir. Ve idare işleri normal olarak ücretli personelin elindedir.

Vekâletler arası bir teşekkül olan ekonomik koordinasyon ofisi (L' Office de la Coordination economique) genel olarak bu müesseselerin faaliyetini koordine ve kontrol işleriyle uğraşır. Müessesenin mevkiî, ekonomik inkişaf veya bunun tatbik sahasına çıkarılması konusunda plânlaştırma bakımından pek önemli değildir. Âme müesseselerinin İktisadî inkişafa hasredilmesi ve hükümetin inşaat ve inkişaf programlarında müessir bir idareye ihtiyaç olup olmadığının bilinmesindeki fayda aşikârdır.

Filipinlerde hükümet bütün bu meseleleri inceler ve idare, maliye ve personel konusunda lüzumlu tedbirleri alır.

7 — Hindistan'da âme müesseselerinin işleyişi :

Hindistan'da âme müesseseleri ırmak vadilerinin elverişli bir hale getirilmesi işi ile vazifeli (Bihar ve Bengal devletleri, ile merkez hükümetinin müşterek bir teşebbüsü olan) «Demodar Valley Corporation» u; Bombay devleti otobüs tröstünü; bir İlmî âletler fabrikasını; askerî mü-

teahhitler müesseselerini; birçok sulama ve kanal açma teşebbüslerini ve bazı liman hizmetlerini ihtiva eder. Bu müesseselerden birçoğu iş tipi faaliyetler gösterir, diğerleri de bu karakteri taşımazlar

Ekonomik inkişaf işlerinde âmme müesseselerinden faydalanma Hindistan'da canlı bir alâka görmüştür. Bu konuda M. A. D. Gorwalla plân tesis komisyonunun uzmanlarından faydalanarak 1951 de bir rapor hazırlamışta. Bu raporun adı «The Efficient Conduct Of State Enterprises» dır. Son iki yıl zarfında âmme müessesesi Hindistan Siyasî İlimler Birliğinin yıllık toplantılarında önemli bir tartışma konusu olmuştur. Diğer taraftan bu müesseselerin önemi üzerinde incelemelerde bulunan muhtelif Parlâmento komisyon toplantıları, «Demodar Valley Corporation» 6 ciltlik bir eser yayınlamıştır.

Hükümetle, âmme müesseseleri arasındaki müesseseler henüz iyice tesbit edilmiş değildir. Nitekim maliye, personel ve satınalma konularında bu münasebetlerin özel şekli birbirine zıt durumlar arzeden bir mesele ortaya atmıştır.

8 — Britanya'daki tatbikat :

Büyük Britanya ve Birleşik Devletler âmme müesseselerinin kontrolü mevzuunda birbirinden farklı teknik usuller ihdas etmişlerdir. Britanya «Public Corporations» larının idaresi Parlâmenter anket konusunu ihtiva etmediğinden cevapların genel direktifler dairesinde tanzimi icabetmektedir.

Nadir istisnalar haricinde Britanya'da âmme müesseseleri sıkı bir vekâletler arası kontrole tabi tutulmuştur. Meselâ, 1949 da «Air Corporation Act» ın koyduğu şarta göre vekil, millî menfaatlere uygun fonksiyonların ifasını istediği zaman, müesseseler tarafından yerine getirilen genel direktifleri hava şirketlerine de tahmil edebilir ve bu direktifleri yapmak mecburiyeti hasıl olur.

Vekâletler arası kontrol, Müdürlerin tâyin ve azline, bünyenin tadiline, istikrazlara, müesseselerin muamele ve hesaplarına, pansiyonlara, öğretim, formasyon ve yıllık raporlara kadar teşmil edilmiştir.

9 — Amerika'daki durum :

Bir âmme müessesesi ile Amerikan Kongresinin münasebetleri diğer her türlü hükümet teşekkülleri ile olan münasebetlerden farksızdır.

Âmme müesseseleri Kongre tarafından her zaman anket konusu yapılabilir.

Bu memlekette bu çeşit müesseselerin büyük kısmı vekâletlere veyahut mevcut vekâletler arası teşekküllere bağlıdır. 1945 de «Government Corporation Control Act.» âmme müesseselerine bütçe ve hesaplarının kontrolü mükellefiyetini tahmil etmiştir. Bu kanun yeni kontrol tiplerini, metodlarını ve bilhassa bir hükümet teşekkülünü bir âmme müessesesinden ayıran özel karakterleri muhafaza etmek şar tiyle ticarî tip bütçe ve hesapları istihdaf etmektedir. Ticarî tip bir bütçe ise kâfi derecede elâstik bir faaliyet plânıdır.

Özel kredileri teşvik eden hükümet teşekküllerinden farklı olarak bir âmme müessesesinin bütçe programlarının tamamı teşriî organ tarafından tasvib edilir. Masraflar Kongrece yıllık olarak tespit edilir ve fakat statüleri ve tasdik edilen yıllık bütçeleri ile mutabakat arz etmek şartıyla kemmi hiç bir tahdit masraflar da müşahede edilemez.

Ticarî hesapların tahkiki, bir idarenin durumunu aydınlatır ve fakat ferdî anlaşmaların kanuniyeti üzerinde bir tesir icra etmez. Bütçe ve ticarî tip kontrol, ticarî tip programların tahmini hesaplarında ve bunların kontrol işlerinde lüzumlu malûmatı muhtevi olması bakımın dan bir önem taşır.

10 — Âmme müesseselerinden faydalanmada başlıca yollar :

Aşağıdaki prensipler takip edilmek suretiyle âmme müesseselerinin tevhit ettiği müşküller bertaraf edilebilir :

1) Şunu iyice bilmek lâzımdır ki; âmme müesseseleri, diğer hükümet teşekküllerinin ifa ettikleri fonksiyonlarla yükümlü hükümet müesseseleridir,

2) Bir âmme müessesesinin mevcut vekâletlerle, icra şefi.ve teşriî organla olan münasebetleri, mes'uliyetleri merkezileştirecek, benzer programlarla koordinasyonu kolaylaştıracak ve genel direktiflerle ahenk temin edecek şekilde kat'î olarak tayin edilmelidir,

3) Ticaret tipi programlar için âmme müesseselerinin teşkilini tahdit etmek lâzımdır; yani bunlar az veya çok bir gelir temin ederek kendi kendilerini finanse edebilmeli ve halka ticarî anlaşmalar yapabilmelidirler,

4) Âmme müesseselerinin idarecileri veya müdürleri, siyasî mes'uliyeti olan fonksiyonerler tarafından tâyin edilmelidirler; şahıslar veya hükümete yabancı olan müesseseler tarafından tâyinleri asla tecviz edilemez,

5) Âmme müesseselerinin obligasyon satışı bir tahkike ve merkezî bir kontrole tabi tutulmalıdır. Bunun mümkün olduğu her yerde Hazine âmme müesseselerinin malî bir ajanı durumundadır,

8) Ticarî tip faaliyetlerde yeni kontrol tekniğinin tanzimi uygun düşer. Birleşik Devletlerin bütçe ve ticarî hesaplarında bunun misallerini görmek mümkündür.

VI — DIŞ YARDIMIN İÇ KAYNAKLARLA KOORDİNASYONU :

Birleşmiş Milletler tarafından girilen teşebbüsler, F. A. O., Milletlerarası Banka ve Birleşmiş Milletlerin diğer özel teşekkülleri, Marshall Plânı, Colombo Plânı ve diğer karşılıklı yardım programları gibi ekonomik ve teknik yardımlaşma programları plânlaştırma ve ekonomik koordinasyon konusunda millî teşekküllerin meydana gelmesini teşvik ve tahrik etmiştir.

Ecnebi teşekküllerle müzakere, maddî ve teknik bir yardımı icabettiren program ve projelerin onlara arz edilmesi, aynı memlekette uygun programların tatbik ve koordinasyonu bahis konusu olduğu zaman çeşitli teşekküllerin önemi aşîkârdır. Bu dış yardım, ekonomik inkişaf programlarını tatbik zorunda olan mahallî teşekküllerin faaliyeti ile koordine edilmediği takdirde, haricî yardımla görevli müesseselerin ekserisi faaliyetlerinde boğulup kalırlar.

Bu sebeple koordinasyon ihtiyacı yalnız dış yardımdan istifade eden muhtelif İdarî teşekküller arasında değil, fakat meselâ Birleşmiş Milletlerin çeşitli teşekkülleriyle karşılıklı yardım gören memleketlerde olduğu gibi, bu yardıma muktedir müesseseler arasında da önemlidir. Bu koordinasyonu temin etmenin en iyi çaresi, yardımdan faydalanan memleketin ekonomik inkişaf teşekkülü şefinin, muvazeneli programları tanzim ve bunların tatbikinde müşterek mutabakat tedbirleri almak için, milletlerarası enstitülerle yardım yapan hükümet temsilcilerini bir araya getirerek, fikirlerini alması lâzımdır.

1 — Yunanistan'da alınan tedbirler:

Yunanistan, ekonomik inkişaf faaliyetleri ve teknik koordinasyonla vazifeli bir merkez teşekkülünün yardımı ile koordinasyon işini esaslı surette incelemiştir. Koordinasyon Vekâleti (III. kısımda bahsedilmişti) projelerle kalkınma programlarının tatbikinden, Amerikan ve milletler-

arası enstitülerle ekonomik ve teknik yardımlaşma konusunda müzakerelere girmekten, idare işinin genel ekonomik plânlaştırılmasından ve Yunan Hükümetinin istatistik servislerini koordine etmekten sorumlu tutulmuştur.

Yunanistan'da alınan bu tedbir, vekiller heyetinin, mahallî bürolarla valiliklerde bakanlıkların geniş yetkilerini taşıyan heyetlerin, genel faaliyetin İslâhat programını yürütmekle görevli personelin, merkez teşkilâtı ve hükümetin yekdiğeri ile ahenkli bir şekilde yürümesini imkân dahiline sokmuştur.

2 — Avusturya cihazı :

Avusturya'nın kabul ettiği bünye, hususî bir ilgi çekmiştir. Başbakanlığa bağlı ERP. in merkez bürosu, koordinasyon faaliyetlerinde Başbakan yardımcısı olan bir müdür tarafından idare edilmektedir. Büro, ekonomik kalkınma ve teknik kooperasyon üzerindeki müzakereleri temin eder, dış yardımla iç faaliyetleri meczeder, vekâletlerin ekonomik ve malî faaliyetlerinin koordinasyonunu yapar.

ERP. in merkez bürosu dairelerinden her biri dış yardımla iç kaynakların bu koordinasyonuna bağlıdır. Amerikan iktisadi kooperasyon özel misyonu ile münasebet tesisinden sorumlu Merkez Dairesi aynı zamanda muhtelif bakanlıklar arasındaki tatbikat koordinasyonundan da sorumludur.

Muhtelif bakanlıkların plânlaştırma işlerinde eksper hizmetlerini idare ve teklif edilen direktifleri tanzim eden Ekonomik Plânlaştırma Dairesinin görevi plânlaştırma ve hükümetin bütün elemanlarının müşterek faaliyetini tanzimden ibarettir.

Diğer taraftan tediye muvazenesi, ithalât ve ihracat programları, dış ticaret ve karşılıklı envestisman programları ile meşgul olan Programlar Dairesi iç ekonomik politika ve faaliyetlerle dış yardımın koordine edilmesine çalışır. Bu dairenin diğer bir vazifesi de merkez istatistik işleri, raporlarla programların sonuçlarının incelenmesidir.

3 — Peyyi Ba (Pays - Bas) da alınan tedbirler :

ERP. in çerçevesine giren ekonomik yardımı tanzim ve hükümetin genel programlarında ekonomik ve askerî yardım faaliyetlerini tamamlamak için bu memleketler ekonomik ve askerî yardım programlarına mahsus bir büro teşkil etmişlerdir. Teknik bakımdan büro, Dışişleri Bakan-

lığına bağlı yarı' muhtar bir teşekküldür. Fakat kabinenin bir organı gibi idare edilir. 30 kadar olan meslekî personeli 2 kısma ayrılmıştır; ekonomik yardım kısmı ve askerî yardım kısmı.

Ekonomik İşler Bakanlığı ekonomik program, ticaret, endüstri, istihsalin kontrolü ve İktisadî istatistik hizmetlerde meşgul olur. Kabinenin direkt bir organ olarak hizmet gördüğünden dolayı Merkez Plân Tanzim Bürosu bu Bakanlığa bağlıdır.

Ekonomik ve askerî yardım ile iç istihsal arasında sıkı bağlar mevcut olduğundan ekonomik ve askerî yardım programları Bürosu, faaliyette bulunduğu son yıllar zarfında, koordinasyon işlerini gören esaslı bir teşekkül olduğunu ispat etmiştir. Bu bakımdan prestiji çok büyüktür.

Amerikanın ekonomik yardımı kesildiği ve askerî yardımdan da vaz geçildiği zaman bu özel büro lâğvedilerek bunun yerine Dışişleri Bakanlığına bağlı İktisadî işler için özel bir müdürlük tesis edildi. Bu gün bu müdürlük Ekonomi İşler Bakanlığı ile sıkı bir işbirliği halinde çalışmaktadır. Bu memleketlerde esaslı surette koordine edilen ve sekreterliğin mükemmel faaliyet doktrinini tatbik eden kabine ve komisyon sistemi, bu işler için bir özel büro teşkili zarureti hissedilmediğinden dolayı, yüksek kademede bir koordinasyonu teşvik ve tahrik etmiştir.

4 — Hindistan'da dış yardımın iç kaynaklarla koordinasyonu:

Birleşmiş Milletler ve bunun özel teşekkülleri, Birleşik Devletler' ve Colombo Plânına dahil memleketlerde olduğu gibi Maliye Vekâleti, Ekonomik İşler Dairesi içinde teknik bir yardım servisi teşkil etmiştir. Bu servis inkişafı kolaylaştırmak için Hint devletlerinin istikraz taleplerini karşılamaya çalışır ve millî gelirle millî istatistik sondajlarıyla meşgul olur.

Bu gün teknik yardım servisinin, Maliye Vekâleti sekreteri, elçilikler ve Nev Delhi'deki Birleşmiş Milletler servisleri için haber ve malûmat toplayan bir memuru vardır. Dışişlerini uhdesinde bulunduran teknik yardım anlaşmalarında yetkili olan ve mezkûr anlaşmalara matuf tasarrufları yapan yalnız Başbakanıdır. Bu sahada Başbakanın başlıca yardımcıları Maliye Vekili, plân tanzim komisyonunun muavin sekreteri ve su yolları, sulama ve denizcilik işlerinde de (kaynaklar ve İlmi araştırmalar bakanlığına bağlı) merkez komisyonu reisidir.

Bu gün mevcut en mühim teknik yardım anlaşması Birleşik Devletlerin teknik kooperasyon idaresiyle yapılanıdır. Bu anlaşmadaki ifade

ile yardım daha ziyade sosyal inkişaf projelerine hasredilmiştir. Bunun tatbiki de, anlaşmada «Merkez Komitesi» ni teşkil eden Plân Tesis Komisyonuna havale edilmiştir. Merkez Komitesinin rolü direktifleri tanzim etmek ve programları kontrol etmektir. Su yolları, sulama ve denizcilik işleri komisyonu reisi, bir maliye sekreteri ile bir Gıda Maddeleri ve Ziraat Vekâleti sekreterinden müteşekkil bir Konsey Komisyonunun yardımcısıdır. Plân Tesis Komisyonunun muavin sekreteri Komite ve Konseyin idari işlerinden sorumludur.

Anlaşma mucibince teşkili edilen Hint - Amerikan' fonu, Hindistan'daki Teknik Kooperasyon İdaresi müdürü ile Maliye Vekâleti sekreteri tarafından müştereken idare edilir. Her ekonomik inkişaf projesi, merkez komitesini teşkil eden Plân Telsiz Komisyonu tarafından ele alındığından dolayı, fon masrafları bu iki memur tarafından vize edilir. Bu tedbirler Fon ve 5 Yıllık Plândan finanse edilen projelerin koordinasyonuna matuftur.

Mezkûr projelerin idaresi Nev Delhi'de toplanmıştır ve programları doğrudan doğruya tatbik eden merkezin mahallî büroları mevcut değildir. Projelerin ilgili olduğu sahalara kat'î olarak tesbit edilmiştir. Bu işin yürütülmesi Hint Devletleri tarafından Merkez Komitesine tevdi edilmiştir. İhtiyaçların tesbit metodu merkezle Hint Devletleri arasında mühim bir birleşme vasıtası olmakta ve sert tahditlerin mevzuunu teşkil etmektedir.

5 — Filipin plânı :

Filipinler Merkez Bankasının 1952 yıllık raporunun belirttiğine göre, «ticaret, para, maliye, endüstri, ziraat ve öğretim sahalarındaki inkişaf programlarının yüksek seviyede koordinasyon ihtiyacı ve muhtelif hükümet teşekkülleri tarafından bu programların tatbiki acınacak halde kendilerini hissettirmektedir».

Filipinler tarafından kabul edilen dış yardımın —bilhassa Birleşik Devletlerin teknik ve ekonomik yardımı— büyük kısmının koordinasyonu, Amerikan yardımı (Philcusa) adına Filipin Konseyi tarafından yapıldığından dolayı, daha kat'î direktiflerle mahallî programlar konusunda, Merkez Bankasının ortaya attığı mesele hükümetin en ciddi meşgalelerinden birisini teşkili etmiştir. Birleşmiş Milletlerin teknik yardımı bu şekilde koordine edilmemiştir. Bununla beraber hükümet, yukarıda bahsettiğimiz gibi, bu meselede de hassastır ve programlarla ekonomik ve

sosyal inkişaf direktiflerini formüle etmekle görevli yüksek bir organ olan Millî İktisat Konseyini yeniden teşkilâtlandırmakla meşguldür.

Millî İktisat Konseyi. Başkanlık İcra Bürosunun tamamlayıcı bir kısmını teşkil eder ve netice olarak hükümet içinde teknik bir önemi vardır. Bu durum, iktisat sahasında, plânlarla faaliyetlerin genel koordinasyonuna uygun düşmektedir. Bununla beraber plânların yapılışı, noksanlarının ikmali, tatbikin temini ve icra tipinin tayini gibi işlerle ilgili birçok meseleler henüz sistemli bir şekilde etüd edilmektedir.

Hükümetin icra dairelerine ait sektörlerin koordinasyonu Bütçe Komisyonu tarafından yapılır. Amerikan yardımı (Philcusa) konusunda Filipin Konseyinin karşılaştığı müşküller eskilerinden farksızdır. Yani hükümet sektörü ile dış yardımın koordine ve rasyonel bir durumda iş görebileceği müşterek mahallî bir program mevcut değildir. Bununla beraber Philcusa ile dış yardım meseleleriyle meşgul icra daireleri arasında esaslı bir koordinasyon mevcuttur; diğer taraftan Bütçe Komisyonu ile hükümet programları ve masraflarla uğraşan icra daireleri arasında da koordinasyon vardır; nihayet bütün ekonomik meselelerde Philcusa ve Bütçe Komisyonu arasında bu koordinasyonu görmek mümkündür. Fakat bu, tablonun yalnız bir yüzüdür; çünkü, bunun dışında Merkez Bankasının raporunda tenkit edilen âmme müesseseleri ve ticaret ve bankalar dahil özel teşebbüs tarafından idare edilen sektörler de vardır. Millî İktisat Konseyinin memleket için müşterek bir programı tanzim ve koordine edebileceğini kabul etmek bile, müşterek bir programı tatbik ve bütün gayretleri koordine edecek şekilde bütün bu teşekküllerin faaliyetini tanzim etmek kolay değildir.

Filipinlerde ekonomik ve sosyal inkişaf konusundaki organizasyon meselesi zahirî bir artış göstermektedir. Plân ve direktiflerin tanzimi içinde olduğu gibi, adı geçen programın tatbikinin ortaya koyduğu hizmetler de çoğalmaktadır. Esasen muayyen bir mesele üzerinde teksif edilen faaliyetler birçok büro veya icra servislerinin faaliyetlerinin koordinasyon ve plânlaştırılması zaruretini doğurur. Tecrübe, dünyanın her tarafında müsbet netice verdiği için dolayı bu iş her servisin inisiyatifine bırakılmıştır. Mesele, bir tenkit gözü ile bütün gayretleri birleştirmektedir. Kala kala Filipinlerde bunun meydana getireceği sonucu görmek kalıyor.

O halde genel olarak ifade edilebilir ki, Filipinler Hükümeti ekonomik ve sosyal inkişafın plânlaştırılması konusunda meseleye büyük bir önem atfetmektedir. Meselelerin bazılarında muvaffakiyet yoluna girilmiştir; bazıları ise henüz etüd halindedir.

6 — Tavsiyeye şayan koordinasyon mekanizması:

Yukarıda bahsi geçen memleketlerin bazılarında ve birçok memleketlerde, ekonomik ve teknik yardım programlarının koordinasyonu sorumluluğu mevcut plânlaştırma veya ekonomik inkişaf teşekküllerine tahmil edilmemiştir; ne de iç kaynaklarla dış yardımı ahenkleştirecek yeni bir teşekküle verilmiştir. Memleketlerin ekserisinde, diğer memleketler veya milletlerarası teşekküller tarafından finanse edilen ekonomik ve teknik programlarla Dışişleri Bakanlığı meşgul olur. Halbuki millî kaynaklarla beslenen inkişaf programlarını tanzim ve koordine eden Ekonomik İşler Bakanlığı veya buna muadil bir dairedir. Bu şekildeki iş taksiminden edinilen sonuç, meseleyi aydınlatmağa kâfi gelmemektedir.

Filipinlerde olduğu gibi Tayland ve Çin’de de, bir millî iktisat konseyi mevcut olmadığından dolayı, bir ekonomik ve teknik komite ile Amerikan yardımı için bir konsey teşkil edilmiştir. Bununla beraber bir kaç müşterek memurun tâyini suretiyle, ekonomik konseylerle dış yardımla ilgili teşekküller arasında bir koordinasyon temini yolunda gayret sarfedilmektedir. Fakat netice ne olursa olsun, bu şekil meseleyi halletmeğe kâfi değildir.

Ekonomik programların koordinasyonu konusunda çeşitli hal tarzlarına ait bir takım boşluklar vardır. Bunlar arasında :

- 1) Vazifeliler, muayyen vazifelerini ifa edebilmek için lüzumlu zamanı nadiren bulabilirler,
- 2) Tatbik metodlarından doğan sorumluluk, bu yüzden, son derece yaygın bir hal alır.

Ekonomik bir konseyin veya bir ekonomik inkişaf teşekkülü idare konseyinin üyesi olma keyfiyeti, propaganda ve bir tartışma forumunun temini için kanal hizmeti görür. Fakat bunun, hükümetin her faaliyetinde normal olan koordinasyon usullerini temin edeceği kabul edilemez. Şunlara da ihtiyaç vardır:

- 1) Salahiyetlerle açık bir surette tesbit edilen mes’uliyetlerin hiyerarşi ve tevzii,
- 2) Adil formasyon sistemleri,
- 3) Haber ve malûmat raporları,
- 4) Programların istihalesi,
- 5) İdarecilerden ziyade, politik şahıslarca deruhte ve icra edilen mes’uliyet hissi.

Bu hususların önemi yanında, koordinasyon bakımından noksan teşkilâtı da zikretmek lâzımdır. Ekonomik inkişafa ait faaliyetlerin hükümet sorumluluğuna tevdi halinde, programların çeşitli tezahürleri arasındaki koordinasyon, eğer tatbik faaliyeti vekâletler veya mevcut dairelerle teşkil edilen yeni teşekküller arasında mantıkî ve âdil bir şekilde tevzi edilirse, gayet kolay olacaktır. Müesseselere veya muhtar teşekküllerle, özel şahıslar tarafından kontrol edilen tesislere başvurmaktan son derece içtinap etmek lâzımdır.

VII — SON MÜŞAHEDELER:

Ekonomik inkişaf konusunda ve hayat standardının yükseltilmesinde hükümetlerin oynadığı müsbet rol, son yıllar zarfında, üniversal bir mahiyet almıştır. Hükümetler bu meseleleri halletmek maksadı ile çeşitli organizasyon şekillerine ve muhtelif tatbik usullerine müracaat etmişlerdir. Bu ilk veya öğretim kaidesine müstenit tecrübeleri genelleştirmek ve istihale ettirmek için yapılan denemeler çok zaman tabiatıyla tesadüfe bağlı kalmıştır.

Bu gibi teşebbüslerde hükümetlerin, edindiği tecrübelerin, faaliyet hipotezleri ile âmme idaresi doktrininden yapılan istifadelerin ekonomik inkişaf sahasında önemli neticeler meydana getirdiğini kabul etmek icap eder. Ekonomik inkişaf faaliyetlerinin teşkilâtlandırılmasında ve dış yardımdan faydalanmada, idari prensiplerin tatbiki ile organizasyon meseleleri üzerindeki ilmi ve sistemli araştırmaların hakikî bir ekonomik inkişafı meydana getireceğine inanmak lâzımdır.

Plânlaştırma, koordinasyon ve tatbik fonksiyonlarını ifa etmek için İdarî tasarruflarda bulunacak bir hükümetin kabiliyeti şunlarla ölçülür :

- 1) Organizasyon ve idare metodlarını sistemli bir şekilde' tatbik etmek ve,
- 2) Bu vazifeleri yapabilecek kabiliyetli personele malik olmak.

1 — Personelin « O & M » faydası:

İlk paragraflardan hatırimızda kalanları tekrar etmede fayda vardır; idarenin İslahı tahlile ve sistemli bir plânlaştırmaya tabidir ve benzer işlerle meşgul diğer hükümet ve ecnebi teşekküllerin tecrübelerinden faydalanmak zorundadır. Müessir organizasyon tedbirlerine matuf faaliyet, İdarî ıslahat ile ilgili personelin yetiştirilmesini lüzumlu kıldığından

dolayı, hükümetler O & M. nin merkez bürolarını teşkile çalışmaktadırlar. Diğer taraftan icraat işlerinin tahakkuku için muhtelif vekâletlerle teşekküller çeşitli sahalarda personel istihdam etmek zorundadırlar.

Bir ekonomik inkişaf programının tatbikine girişen her hükümet, önemli icraat işleriyle ilgili daireler içinde, merkez ölçüsünde, bir O & M. personelinin yardımını temin edebilirse, gayretlerinin muvaffakiyetlerle süsleneceğini göreceğine şüphe yoktur.

Milletlerarası İdarî İlimler Enstitüsü, hükümetlere İdarî İslâhat imkânlarını bahşetmek maksadiyle, Birleşmiş Milletler adına, O & M. bürolarının zaruret ve faaliyet metodlarını ilgilendiren bir sürü broşür hazırlanmıştır. Bu broşürler bilhassa aşağıdaki başlıkları taşırlar ;

1. Issues and Problem in the Administrative Organization of National Governments,
- 2 . The Central Machinery of Government : Its Role and Functioning,
3. Improvement of Organizastion and Management in Public Administration,
4. Taking Över a New Executive Post,
5. Central O & M Office; What They Do and Where They Are,
6. Handbook of Organization and Methods Techniques,
7. Writing of O & M Reports,
8. Completed Staff Work,
9. Work Simplification,
10. A Permormance Analysis System,
11. The Mechanics of Commitee Work,
12. Administrative Manuals.

2) Personel konusunda Meri usuller :

O & M bürolarının teşkiline paralel olarak, ekonomik inkişaf programlarını tatbikle görevli hükümetler, âmme hizmetlerinde kabiliyetli personeli celbetmek ve kendi âzalarının hizmet şartlarına göre bir formasyon yapmak için lüzumlu tedbirleri almağa çalışırlar.

Çok hallerde, bu husus, ehil personelin istihdamı konusunda âmme fonksiyonu ile İdarî usullere ait kaidelerin tatbik edilmesini lüzumlu kılmıştır. Çünkü muhtelif vekâletlerde sınıflandırma, sayma, kısaltma ve personelin idaresi gibi işlerle meşgul memurlarla personele ait bir merkez bürosunun teşkil edilmesi icap etmiştir. Organizasyon ve metod islâh işlerinde olduğu gibi, çeşitli personel büroları mevcut değilse, personel mevzuunda müessir bir programın muvaffak olmasına imkân yoktur.

Milletlerarası İdarî İlimler Enstitüsünün, personel konusunda tesirli metodların tatbiki için, Birleşmiş Milletler adına hazırladığı iki dokümanı vardır:

1) Devletin sivil idare personeline ait bir statünün tesbiti için tavsiyeler ve,

2) Some Human of Administration.

Diğer etüdler henüz hazırlık safhasındadır.

DÂHİLİYE VEKÂLETİ**T. C.****Öz. İş. U. Müdürlüğü****20/11/1956****I. Şb. M. Muamelât****Sayı : 511/14221****30182****Tetkik Kurulu Başkanlığına**

Maiyet memurlarına, stajlarına taâllûk etmeyen işlerde ek görev verildiği haber alınmıştır.

5354 sayılı kanun; maiyet memurlarının, stajlarını tamamlamak bakımından hangi vazifelerde istihdam olunmaları gerektiğini açıkça belirtmiş bulunmaktadır.

Adı geçen kanunda tasrih olunan yerler haricinde kendilerine ek görev olarak vazife verilmişse, derhal bu vazifelerinden alınarak staja esas olan hizmetlerini yapmalarının ve aslî vazifelerinden başka bir işde çalıştırılmamalarının teminini ehemmiyetle rica ederim.

Valiliklere ve merkez dairelerine yazılmıştır.

Dâhiliye Vekâleti Vekili**Prof. Dr. Hüseyin Avni Göktürk**

İDARE DERGİSİNİN

238 - 243 Sayılı Nüshalarında Yayınlanan Yazıların Konularına Göre

AYRILIŞ CETVELİ

- I — Kamu Hukuku
- II — Özel Hukuk
- III — Genel İdare
 - A — Bizde
 - B — Yabancı Memleketlerde
- IV — Mahallî İdareler (Özel İdareler, Belediyeler, Köyler)
 - A — Bizde
 - B — Yabancı Memleketlerde
- V — İl İdaresi
 - A — Bizde
 - B — Yabancı Memleketlerde
- VI — Emniyet - Zabıta
- VII — Ekonomi - Maliye
- VII — Mesken Meselesi
- IX — Nüfus Meselesi
- X — Yabancı Mevzuat
 - A — Genel İdare
 - B — Mahallî İdareler
- XI — İdarî Coğrafya
- XII — Gezi Notları
- XIII — Değişik Konular
- XIV — İçtihatlar Kararlar

İDAKE DERGİSİNİN

238 - 243 Sayılı Nüshalarında Yayınlanan Yazıların Konularına Göre

FİHRİSTİ [*]

Sıra No.	Yazının Adı — Özü — Yazarın veya Çevirenin Adı	Yayınlandığı	
		Sahife	Sayı
	I — KAMU HUKUKU		
1	A. B. D. de Kuvvetler AyrılığıTekin GÜRZUMAR (Kuvvetlerin ayrılması hakkında Montesquieu'dan evvel ileri sürülen fikirler — Locke'un hürriyet telâkkisi — Kuvvetler ayrılığı nazariyesi — Montesquieu ve kuvvetler ayrılığı nazariyesi — Montesquieu'nun kuvvetler ayrılığı nazariyesi — Montesquieu'nun tesirleri ve kuvvetler ayrılığı nazariyesine yapılan tenkitler — Amerika Birleşik Devletlerinde kuvvetler ayrılığı — Federal Anayasaya göre kuvvetlerin ayrılması — Teşriî organ — Kongrenin salâhiyetleri — Kanun yapma faaliyeti — İcra organının teşekkülü — Cumhurreisinin salâhiyetleri — Yüksek mahkeme — İkinci derece federal mahkemeler — Devlet mahkemeleri — Amerika Birleşik Devletlerinde kuvvetler ayrılığı prensibinin gelişimi — Birinci Cihan Harbinden İkinci Cihan Harbinin sonuna kadar geçen devre — İkinci Cihan Harbinden sonraki durum — Amerika Birleşik Devletlerinde kuvvetler ayrılığına aykırı müesseseler — Teşriî organın icra organına müdahalesi— Haricî münasebetlerin tanzimi — İcra organının teşriî organına müdahalesi)	22	238
2	Hükümet ve Hükümet Şekilleri Baha KARGIN (Kanunun hakim olup olmadığına göre hükümet şekilleri — Halkın hükümet işlerine işti-	92	238

* 170 sayıdan itibaren yayınlanmaya başlayan İdare Dergisi'nin fihristli nüshalarının sayıları şunlardır: 178,195,201,207,213,219,225,231,232 ve 237

Sıra No.	Yazının Adı — Özü — Yazan veya Çevirenin Adı	Yayınlandığı	
		Sahife	Sayı
3	rak şekillerine göre hükümet şekilleri — Devletin esası ve egemenliğin menşei ve mahiyeti halindeki nazariyeler — Kuvvetlerin ayrılması prensibine karşı yapılan itirazlar — Kuvvetlerin ayrılması esasını kabul eden hükümet sistemleri — Kuvvetlerin ayrılması esasını kabul etmeyen hükümet sistemleri.) Âmme ve Hususî Teşebbüslerde Müşterek UnsurlarH. KALKANDELEN (Müşterek unsurlar — Tesis kararı — Teşebbüs mevzuu — Hukukî şekil — Ana gelir — 'Sermayenin menşei — idarede müşterek unsurlar — Hissedarlar umumî heyeti — idare Meclisi — Umum Müdürlük — idareye şahsî iştirak — işletmenin unsurları — Finansman — Bütçe — Teşebbüs ihtiyaçlarının tatmini — Personel — Malî rejim — Kontrol unsuru — Diğer unsurlar.)	155	241
4	A. B. D. i Teşkilâtı Esasiye Kanununun hazırlanması ve Kanunun esaslı prensipleri M. Muhtar ÇAĞLAYAN (Temsilciler Meclisi — Senato)	1	242
5	Fransa'da Âmme idaresi RejimiMukadder ÖZTEKİN (Âmme idaresi bir meslek olmamalıdır — Âmme idaresinin statüsü emniyet temeline dayanmalıdır — Âmme idaresinin bünyesini belirtmek — Âmme idaresinin tesir sahasını genişletmek — Âmme idaresinin verimini arttırmak.)	43	242
6	İdare ve Hükümet faaliyetinde tevsii mezuniyet ve düzen - Geri kalmış memleketlerde sanayileşme usulleri Mukadder ÖZTEKİN	109	243

Sıra No.	Yazının Adı — Özü — Yazan veya Çevirenin Adı	Yayınlandığı	
		Sahife	Sayı
	II — ÖZEL HUKUK		
7	Anglo-Sakson sosyal hukuk müesseselerinden trust Turgut SENGİR (Giriş — Tarif — Tarihçe — Turistlerin ana yapısı — Netice.)	87	239
8	Evlilik dışı birleşmelerle, bunlardan doğan çocukların tesciline dair 4727 ve 5524 sayılı kanunların İkizdere kazası dahilindeki tatbikatıCevat GERAY (Giriş — 4727 ve 5524 sayılı kanunların derpiş ettiği 3 esas prensip — Evlilik dışı birleşmelerden evlenme olarak tesciline imkân bulunamayanlar — Gizli kalmış doğum ve ölüm vak’aları — Aile ve nesep hukuku ile ilgili mahkeme kararları — Netice.)	61	240
9	Yedek Subaylık hizmetlerinin terfiden mahsubu Ragıp ÖGEL	127	241
10	Bizde maaş terfii H. KALKANDELEN (Eski hükümler — 3656 sayılı kanun — Halihazır durum — 1452, 3656 ve 4598 sayılı kanunlar muvacehesinde değişen esas şartlar.)	84	243
	III — GENEL İBARE		
	A — Bizde		
11	İdare hukukunda tevkif müessesesi.....Turan BAKIR	13	238
12	Milletlerarası İdarî İlimler Enstitüsünün 1955 Oxford yıllık toplantısına dairŞerif ERGEN (Toplantının mahiyeti — Toplantı çalışmaları — Kapanış — Netice.)	16	238

Sıra No.	Yazının Adı — Özü — Yazan veya Çevirenin Adı	Yayınlandığı	
		Sahife	Sayı
13	İstanbul Milletlerarası IX. İdarî İlimler Kongresi yayınlarından (İdarî ihtilâflar) ... Yusuf YAKUBOĞLU (Hal — İçtihadlar — Sonuç.)	127	239
14	İstimlâk Selim AYBAR	20	240
15	Arttırma ve Eksiltme Kanununa göre emanet suretiyle İnşaat ve Emanet Komisyonlarının vazifeleri Ziya EKİNCİOĞLU (Emanet usûlü nedir? — Emanet Komisyonları — Emanet Komisyonlarının toplantı ve karar nisabı — Emanet usûlü hangi hallere mahsustur? — Emanet suretiyle inşaat ne suretle yapılır? — Emanet Komisyonu tarafından malzeme mübayaası — İşin hitam bulması halinde Komisyonun vazifesi — Emanet inşaatın kontrolü — İnşaat için alınan her nev'i âlet ile vasıta ve malzemenin işin hitamında ne olacağı — Emanet suretiyle inşaatın Arttırma ve Eksiltme Kanununa tâbi olmadığı haller.)	34	242
	B — Yabancı memleketlerde		
16	Fransız İdare Hukukunda Alelâde İstimlâkin çeşitli Şekilleri Mehmet TARCAN (Şarta bağlı istimlâk — Şerefiye karşılığı istimlâk — Mıntaka itibariyle istimlâk — Müstacel istimlâk.)	134	238
	IV — MAHALLÎ İDARELER		
	A — Bizde		
17	Yeni Köy Kanunu Lâyihasının 442 Sayılı Kanunla Mukayesesi..... Sadık ARTUKMAÇ	13	239

Sıra No.	Yazının Adı — Özü — Yazan veya Çevirenin Adı	Yayınlandığı	
		Sahife	Sayı
	(Umumî hükümler — Köy işleri — Köy idarelerinin uzuvları ve seçim — Köy adamları — Köy zabıtası — Köy birlikleri — Köy iskân sahası — Köy istimlâk işleri — İmece — Köy bütçesi — Köyün gelir ve giderleri — Köy icra ve haciz işleri — Vazifelilerin işledikleri suçlarla, vazifelilere karşı işlenen suçlar — Köy tenbih ve yasakları ve emir ve yasaklara riayetsizlik — Müşterek sular ve içme suyu meselesi — Geçici maddeler.)		
18	Mahalli İdarelerde İdarî Vesayet Baha KARGIN	71	239
	(Tarifi ve mahiyeti — İdarî vesayetin hususiyetleri — Fransa'daki İdarî vesayetten bazı misaller — Amerika Birleşik Devletlerinde İdarî vesayet.)		
19	Sular Hakkındaki Mevzuatımız ve KifayetsizliğiKemal AKKAYA	1	240
	(Giriş — Sularımıza umumî bir bakış — Mevzuatımız ve sulama — Netice.)		
20	Mahalle Muhtarlığı Teşkilâtı.....Mehmet ALDAN	5	240
	(Mahalle muhtarlığı teşkilâtının tarihçesi — Mahalle muhtarlığı teşkilâtının yeniden kurulması, bugünkü durum — Netice.)		
21	Köy İçme SularıTurgut TİMUR	99	240
	(Köylerde su ihtiyaçlarının sağlanması — Köy içme sularında esas gaye ve köylerin su durumları itibarıyla tasnifi — Köy içme sularının yapımı — Köy içme sularında yapım sistemleri — Köy içme sularına yardımlar — Köy içme sularında devlet ve köye ait işler — Köy içme sularının yapımında karşılaşılan güçlükler.)		

Sıra No.	Yazının Adı — Özü — Yazan veya Çevirenin Adı	Yayınlandığı	
		Sahife	Sayı
22	Yeni Belediye Kanunu Lâyihasının 1580 Sayılı Kanunla Mukayesesi Sadık ARTUKMAÇ (Umumî hükümler — Belediyenin vazife ve salahiyetleri — Belediyenin organları ve seçim — Belediye memur ve müstahdemleri — Belediye zabıtası — Belediye bütçesi — Belediyenin gelirleri — Belediye birlikleri — Çeşitli hükümler.)	1	241
23	Çarşı ve Mahallât Bekçileri Kanunu HakkındaFethi AYTAÇ (Hülâsa — Plân — Giriş — Kanunun muhtevası — Kanunun yetersizliği — Bekçi mevzuatımızın halihazır esasları — Yeni kanun esasları neler olabilir?.)	28	241
24	Yeni İmar Kanununa Göre Yapı ve Ruhsat İşleriCevat GERAY (Resmî ve hususî inşaatın kontrolü — Yapı ve ruhsat işleri hakkındaki hükümlerin şümulü — Ruhsat mecburiyeti — Gayri nizâmî inşaat ve bunlar hakkında yapılacak muameleler — Kullanma izni — Netice.)	78	241
25	6785 Sayılı İmar Kanununun İzahı ve Mülga Kanunla Mukayesesi Sadık ARTUKMAÇ (Yapı tâbirinin şümulü nedir? — Ruhsatiye nedir ve hangi inşaat için alınır? Ruhsatiye nasıl alınır? — İnşaata ne zaman ve nasıl başlanır? — İnşaatın fennî sorumluluğu kime aittir? — İnşaat ne zaman ve nasıl bitmiş olur?.)	3	243
26	Yeni İmar Kanunu Karşısında Büyük Şehirlerimizin Lüzumundan Fazla Genişlemesi ve Dağılması MeselesiCevat GERAY	51	243

Sıra No.	Yazının Adı — Özü — Yazar veya Çevirenin Adı	Yayınlandığı	
		Sahife	Sayı
	(Giriş — Memleketimizde şehirleşmenin istikameti ve şehirlerin büyümesi — Büyümenin tevhit ettiği sonuçlar — 6785 sayılı imar Kanununun getirdiği yeni hükümler — Sonuç).		
	B — Yabancı memleketlerde		
27	Yeryüzündeki Büyük Şehirlerin Mahallî İdare Sistemleri Vecihi TÖNÜK	55	242
28	A. B. D. de County idarelerinde Yapılan Yenileştirme Hareketleri..... Tekin GÜRZUMAR	57	243
	V — İL İDARESİ		
	A — Bizde		
29	Şehirleşme Mecdi EMİROĞLU	56	239
30	İdare Heyeti.....Fevzi GÖKALİLER (Tanzimat devri — Cumhuriyet devri.)	93	241
31	B — Yabancı memleketlerde Fransa'da Vilâyet İdaresinin Geçirdiği Tarihi Tekâmül Macit İNCE	81	243
	VI — EMNİYET - ZABITA		
32	Vali ve Belediye Reislerinin Trafik Mevzuundaki Selâhiyetleri ve Fransız Trafik Kanunundaki Ehliyet Sahibi Olmak MecburiyetiA. Kutbettin AKKAN (Fransız Trafik Kanunundaki ehliyet sahibi olmak mecburiyeti — Sivil ehliyet — Askerî ehliyet — Yabancı ehliyetler, beynelmilel ehliyetler.)	1	238

Sıra No.	Yazının Adı — Özü — Yazan veya ('evirenin Adı	Yayınlandığı	
		Sahife	Sayı
33	Karayolları Trafik Kanunumuz Üzerinde Bir İnceleme Erdoğan ALIVEREN (Giriş — Trafikğin mahiyeti — Kanunumuzun anahatları — Teşkilât — Trafik nizamları — Trafik suçları ve cezaları — Kanunun tenkidi.)	1	239
34	Jandarma Mensuplarının İnzibatı Bakımdan Mülkî ve Meslekî Âmirler Tarafından Tecziye Şekilleri..... Şükrü OLCAY (Disiplinin ceza ile tesisi — Cezanın tatbik şekilleri — Vilâyet İdaresi Kanununa göre jandarmaların tecziyeleri.)	78	239
35	Ateşli Silâhlar ve Bıçaklar Hakkındaki 6136 Sayılı Kanuna Dair..... Hüseyin ÇAĞLAR	39	240
36	Millî Müdafaa Mükellefiyeti ve Komisyonlarına Ait İşler Fazlı DEMİREL (Hazırlık işleri — Mükellefiyet işleri.)	46	240
37	Barut ve Patlayıcı Maddelerle Silâh ve Teferruatı ve Av Malzemesi Hakkında Yapılacak Muameleler Fahri ÖVÜNÇ (İmale ait hükümler — İthale ait hükümler — Barut ve patlayıcı maddelerin nakline ait hükümler — Muhafaza ve toplama hükümleri — Patlayıcı maddelerin satışına, satınalma ve kullanma ruhsatnamesinin alınmasına ait hükümler — Kontrol ve mürakabe salahiyeti.)	144	241
38	Fuhşiyata Tahrik, Aracılık ve Kadın Ticareti Cürümleri..... Muhtar ÇAĞLAYAN	21	243

Sıra No.	Yazının Adı — Özü — Yazar veya Çevirenin Adı	Yayınlandığı	
		Sahife	Sayı
39	VII — EKONOMİ - MALİYE		
	Ekonomik İnkişaf Programlarının	68	242
	Tatbiki Bakımından Millî Organizasyon.....Yusuf YAKUBOĞLU	132	243
40	VIII — MESKEN MESELESİ		
	IX — NÜFUS MESELESİ		
	Türkiye’de Genel Nüfus Sayımları ve Şehirlerimiz Şerafettin KAYA	73	240
41	X — YABANCI MEVZUAT		
	A—Genel İdare		
	Birleşik Milletlerin İdarî Mahkemesi Vecihi TÖNÜK (Statü — Nizamname — Toplantı dönemleri — Yazılı muhakeme usûlü — Sözlü muhakeme usûlü — Dâvaya müdahale — Çeşitli hükümler.)	125	240
42	B — Mahallî İdareler		
	XI — İDARÎ COĞRAFYA ve TARİH		
	Baykan Kazası İdarî Coğrafyası Necdet KAMBUR (Tabiî ve coğrafî durum — İdarî durum — Nüfus ve iskân durumu — Nafia durumu — İktisadî durum — Ziraat durumu — Maarif durumu — Sıhhat durumu — Sosyal durum.)	150	238

Sıra No.	Yazının Adı — Özü — Yazar veya Çevirenin Adı	Yayınlandığı	
		Sahife	Sayı
43	Datça Kazası İdarî Coğrafyası Ziya EKİNCİOĞLU (Tabiî ve coğrafi durum — Tarihî durum — İdarî durum — Nüfus ve iskân durumu — Kaza teşkilâtı ve memurlar — Nafia durumu — İktisadî ve zirai durum — Maarif durumu — Sağlık ve sosyal durum — Asayiş durumu.) XII — GEZİ NOTLARI XIII — DEĞİŞİK KONULAR	91	242
44	Birleşik Amerika'da Âmmе İdaresi Sahasında Yapılan Gezi Notları.....Tanık ÖLMEZOĞLU (İntibalar — Mahallî hükümlerlik — Vatandaşların mahallî idare işlerine katılmaları — Ziraat sahasında koordine teşkilât — Misafirperverlik.)	106	238
45	Siyasî İlim Müesseselerinin Doğuşu ve Mülkiyenin Menşei Yusuf YAKUBOĞLU	145	238
46	Dahiliye Vekâleti Merkez Teşkilâtının Kuruluş Tarihçesi Selim AYBAR	38 34	239 240
47	Yabancı Hâkimiyeti ve Bağımsızlık Burhanettin TEKER	98	239
48	Galeyan ve Heyecan Halindeki Milletler Burhanettin TEKER	110	239
49	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Kanunu Lâyihası Münasebetiyle.....Ali KÖSE (Devlet personel dairesi — Memuriyete giriş ve müktesep hak — Staj müddeti (adaylık) —	77	240

Sıra No.	Yazının Adı — Özü — Yazan veya Çevirenin Adı	Yayınlandığı	
		Sahife	Sayı
	İlk defa hizmete alınanların müktesep hak ve dereceleri — Ufki ve şakulî terfi — Ek görevler — Maaşa ilâveten verilecek ücret — Daimî memuriyetle yabancı memleketlere gönderilecek memurların maaşları — Yardım zam ve masraflar — Nakil ve tahvil edilenlerle, eli işten çektirilen, vekâlet emrine alınanların ve açığa çıkarılanların maaş ve ücretleri — Senelik ve sağlık izinler — Bilgi, görgü ve ihtisaslarını arttırmak maksadiyle yabancı memleketlere gönderileceklerle, milletlerarası teşekküllerde vazife alacaklar — Hizmetliler — Muvazzaf askerlik — Lâyihanın tatbikine ait muvakkat maddeler.)		
50	Milletlerarası Ahvalî Şahsiye Komisyonu 1955 Umumî Heyet Raporu	140	240
51	Komünizm Propagandası ve Komünist Cemiyet Teşkîlî Suçları Muhtar ÇAĞLAYAN (Menşei ve mahiyeti — Sosyalizm ile komünizmin farkları — Suçun mahiyeti ve kanunî unsurları — Suçun maddî unsuru — Suçun manevî unsuru — Şiddet sebepleri — Tahfif sebepleri — Propaganda ve övme suçları — Suçun manevî unsuru — Şiddet sebepleri — Tahfif sebepleri.)	39	241
52	Askerlik Tecil Vesikası ve Muameleleri . Fazlı DEMİREL (Askerlik Kanununun 63 üncü maddesine göre tecile tâbi tutulanlar ve bunlar hakkında yapılacak muameleler — Askerlik Kanunun 64 üncü maddesine göre tecilleri kabul edilen fabrika, müessese ve maden ocaklarındaki personele ait teciller — 4655 sayılı kanuna	18	242

Sıra No.	Yazının Adı — Özü — Yazan veya Çevirenin Adı	Yayınlandığı	
		Sahife	Sayı
53	göre tecilleri kabul edilen Münakalât Vekâleti camiasına dahil işletmeler personelinin tecil muameleleri — Tecil defter ve dosyaları — Yedek Subayların tecilleri, celpten tehirler.) Vazifede Muvaffakiyet İlim, Ahlâk ve Tecrübeden Kuvvet Almakla Mümkündür Şükrü TÜTER	64	242
54	Devletteki Hâkimiyetin Dinî Menşeleri Baha KARGIN (Giriş — Atalık ailede — İlk çağda Mezopotamya'da — Eti'lerde — Eski Mısırlılarda. — Eski Roma'da — Hristiyan âlemindeki durum — İslâm dünyasında — Osmanlı İmparatorluğundaki vaziyet — Netice.)	103	243
55	Gerçeklerimiz ve İdareci Mehmet ALDAN	1	243
56	Muvaffakiyetin Anahtarları Mustafa ARIKAN :	128	243
57	Gayrimenkul Kiralarının Takdir ve Tesbiti İsi Mehmet TARCAN	121	243
XIV — İÇTİHADLAR - KARARLAR			
58	Belediye Reislerinin Vazifeden Mütevellit Olarak Haklarında Verilen Ceza Mahkûmiyetlerinin Tecil Edilmesi Halinde Reislikten İskat Edilip Edilmeyecekleri Hakkında	156	238
59	Terfi Ettiği Derece Maaşını Henüz Almadan Yaş Haddi Dolayısıyla Emekliye Ayrılan Bir Memurun Emekli Aylığına Hangi Maaşın Esas Olacağı	161	238
60	Toplantıya Gelmeyen Umumî Meclis Âzasının İskatı Hakkında	165	238
61	Belediye Bütçeleri Hakkında	168	238

**238 — 243 Sayılı Nüshalarında Yayınlanan Yazıların Yazarlarının
veya Çevirenin Adına Göre**

FİHRİSTİ

Y azanın ve Çevirenin Adı ve Soyadı	Y azanın Adı ve Yayınlandığı Derginin	Sayısı
Kutbettin Akkan	Vali ve Belediye Reislerinin Trafik Mevzuundaki Salahiyetleri.....	238
Kemal Akkaya	Sular Hakkındaki Mevzuatımız ve Kifayetsizliği	240
Mehmet Aldan	Mahalle Muhtarlığı Teşkilâtı	240
Erdoğan Aliveren	Karayolları Trafik Kanunumuz Üzerinde Bir İnceleme	239
Mustafa Arıkan	Muvaffakiyetin Anahtarları	243
Sadık Artukmaç	Yeni Belediye Kanunu Lâyihasının 1580 Sayılı Kanunla Mukayesesi	241
	Yeni Köy Kanunu Lâyihasının 442 Sayılı Kanunla Mukayesesi	239
	6785 Sayılı İmar Kanununun İzahı ve Mülga Kanunla Mukayesesi	243
Selim Aybar	Dahiliye Vekâleti Merkez Teşkilâtının Kuruluş Tarihçesi	239 - 240
	İstimlâk	240
Fethi Aytaç	Çarşı ve Mahallât Bekçilerinin Kanunu Hakkında	241
Turan Bakır	İdare Hukukunda Tevkif Müessesesi	238
Hüseyin Çağlar	Ateşli Silâhlar ve Bıçaklar Hakkındaki 6136 Sayılı Kanuna Dair	240
	Kumar	237
Muhtar Çağlayan	Amerika Birleşik Devletleri Teşkilâtı Esasiye Kanununun Hazırlanması, Kanunun Esaslı Prensipleri	242

Y azanın ve Çevirenin	Y azanın Adı ve Yayınlandığı Derginin	Sayısı
------------------------------	--	---------------

Adı ve Soyadı		
	Fuḫṣiyata Tahrik, Aracılık ve Kadın Ticareti Cürümleri	243
	Komünizm Propagandası ve Komünist Cemiyet Teşkilî Suçları.....	241
Fazlı Demirel	Askerlik Tecil Vesika ve Muameleleri.....	242
	Millî Müdafaa Mükellefiyeti ve Komisyonlarına . Ait İşler	240
Ziya Ekincioglu	Arttırma ve Eksiltme Kanununa Göre Emanet Suretiyle İnşaat ve Emanet Komisyonlarının Vazifeleri.....	238 242 242
	Datça Kazası İdari Coğrafyası.....	
Mecdi Emiroğlu	Şehirleşme	239
Şerif Ergen	Milletlerarası İdari İlimler Enstitüsü'nün 1955 Oxford Yıllık Toplantısına Dair.....	238
Cevat Geray	Memleketimizde Evlilik Dışı Birleşmeler ve Bunlardan Doğan Çocukların Nesebleri Meselesi Yeni İmar Kanununa Göre Yapı ve Ruhsat İşleri Evlilik Dışı Birleşmelerle Bunlardan Doğan Çocukların Tesciline Dair 4727 ve 5524 Sayılı Kanunların İkizdere Kazası Dahilinde Tatbikatı	237 241 240
	Yeni İmar Kanununun Karşısında Büyük Şehirlerimizin Lüzumundan Fazla Genişlemesi ve Dağılması Meselesi.....	243
Fevzi Gökalier	İdare Heyeti.....	241
Tekin Gürzumar	Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler.	237

Yazanın ve Çevirenin Adı ve Soyadı	Yazanın Adı ve Yayınlandığı Derginin	Sayısı
	Amerika Birleşik Devletlerinde Kuvvet Ayrılığı ..	238
	A. B. D. de County İdarelerinde Yapılan Yenileştirme Hareketleri.....	243
Macit İnce	Fransa'da Vilâyet İdaresinin Geçirdiği Ta- rihî Tekâmül	243
H. Kalkandelen	Bizde Maaş Terfii	243
Necdet Kambur	Baykan Kazası - Tabii ve Coğrafi Durum.....	238
Baha Kargın	Mahalli İdarelerde İdarî Vesayet	239
	Devletteki Hâkimiyetin Dini Menşeleri	243
Şerafettin Kaya	Yeni Köy Kanunu Tasarısı Sebebiyle 442 Sayılı Köy Kanununun Eksiklikleri	237
	Türkiye'de Genel Nüfus Sayımları ve Şehirlerimiz	240
Ali Köse	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Personel Ka- nunu Lâyihası Münasebetiyle	240
Şükrü Olcay	Jandarma Mensuplarının İnzibatî Bakımın- dan Mülki ve Meslekî Âmirleri Tarafından Tecziye Şekilleri.....	239
Ragıp Ögel	Yedek Subaylık Hizmetlerinin Terliden mahsubu	241
Tarık Ölmezoğlu	Birleşik Amerika'da Âmme İdaresi Saha- sında Yapılan Gezi Notları	238
Fahri Övünç	Barut ve Patlayıcı Maddelerle Silâh ve Teferruatı ve Av Malzemesi Hakkında Yapılacak Muameleler.....	241
Mukadder Öztekin	Fransa'da Âmme İdaresi Rejimi	242
	İdare ve Hükümet Faaliyetinde Tevsii Mezuniyet ve Düzen	243

Yazanın ve Çevirenin Ath ve Soyadı	Yazanın Adı ve Yayınlandığı Derginin	Sayısı
Turgut Sengir	Anglo-Sakson Sosyal Hukuk Müesseseler in den Trust	239
Burhanettin Teker	Yabancı Hâkimiyeti ve Bağımsızlık	239
Mehmet Tarcan	Galeyan ve Heyecan Halindeki Milletler	239
	Gayrimenkul Kiralarının Takdir ve Teshili isi ...	243
	Fransız idare Hukukunda Alelade İstimlâkin Çeşitli Şekilleri	238
Turgut Timur	Köy İçme Suları	240
	Vazifede Muvaffakiyet İlim, Ahlâk ve Tec- rübeden Kuvvet Almakla Mümkündür	242
Şükrü Tüter Vecihi Tönük	Yeryüzündeki Büyük Şehirlerin Mahallî İdare Sistemleri	242
Yusuf Yakuboğlu	İstanbul Milletlerarası IX. İdarî İlimler Kongresi Yayınlarından	239
	Siyasi İlim Müesseselerinin Doğuşu ve Mülkiyenin Menşe'i.....	238
	Ekonomik İnkişaf Programlarının Tatbiki Bakımından Millî Organizasyon	242 - 243