

İDARE DERGİSİ

DÂHİLİYE VEKÂLETİNCE İKİ AYDA BİR ÇIKARILIR

YIL: 31

NİSAN-MAYIS-HAZİRAN 1960

SAYI: 263-264

İÇİNDEKİLER

TETKİKLER:

Sahile

Vali İdarenin Mümtaz Siması	Halûk SAYINSOY	1
İcra Organının Kaide Muameleleri -		
Nizamnamelerin Hukukî Mahiyeti	M. Muhtar ÇAĞLAYAN	4
Devlet Şûramızın Teşkilât ve Vazifelerinde Değişiklik	Sadık ARTTJKINAÇ	38
İdarî Reform	Mehmet ALDAN	53
İtfaiye Teşkilât ve Mevzuatı	Mehmet TARCAN	63
Belediye Meclisi ve Kararları Üzerinde		
İdarî Vesayet	Ziya ÇÖKER	83
Jeolojik Olaylar ve Tabi Afetler Bölgelerinde Bulunan		
Köy, Kasaba ve		
Şehirlerin Yeniden İmarı	Turgut TİMUR	100
Çeşitli Afetler Tesiriyle —münferiden—		
Muhtaç Duruma Düşen Vatandaşlara		
Nasıl Yardım Edilebilir?	Fethi AYTAÇ	146

TERCÜMELER:

İkinci Avrupa Mahallî İdareler Konferansına		
Takdim Edilen Avrupa'da Mesken Problemine Mütedair		
Rapor	A. Hilmi NALÇACI	156
İtalyan Tertibinde Mutavassıt Mahallî		
İdare Teşkilâtları	Şerafettin ARAL	168
Son Tadillerle Birlikte İsviçre Orman		
Kanunu	Macit İNCE	178

İDARİ COĞRAFYA:

Kandıra Kazası Tabü ve Coğrafi Durumu	Emin BAYRAKTAROĞLU	191
---------------------------------------	--------------------	-----

ABONE BEDELİ

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

—o—

ABONE BEDELİNİN GÖNDERİLMESİ ŞEKLİ

A — Türkiye’de:

Bulunan yerin Mal sandığına tutarı yatırılarak mukabilinde alınacak (Çeşitli gelir makbuzu) aynen ve taahhütlü mektupla;

Dâhiliye 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 hâsıl olan meblâğ, posta veya banka havalesi olarak yukardaki adrese gönderilmelidir.

—o—

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 geçmeyen ayrıca bir de özü bulunması lâzımdır.

Dergiye derç olunmayan yazılar iade edilmez.

Yazı işleri için **Dâhiliye Vekâleti Yayın Müdürlüğüne** müracaat edilmelidir.

Sahibi: Dâhiliye Vekâleti

Yazı İşlerini Fülen İdare Eden Mesul Müdürü: **Selim AYBAR**

TETKİKLER

VALİ, İDARENİN BU MÜMTAZ SİMASI

Yazan

Halûk SAYINSOY

Polis- Konsolosluğunda Konsolos

AValilikler, bir buçuk asırlık müteaddit rejim değişikliklerine rağmen, her vilâyette Fransız idare hayatının esasını teşkil etmişlerdir.

IV üncü Cumhuriyet, bu müessese için başlangıçta hayırlı olmamış, hatta 1946 Teşkilâtı Esasiyesini kaleme alanlar, mezkûr müesseseyi kaldırmayı düşünmüşlerdir. Ancak, bu tefekkür tarzı, valileri, tayinleri vekiller heyetinde reisicumhur tarafından yapılan memurlar meydanında zikretmeğe mani teşkil etmemiştir. 1946 Teşkilâtı Esasiyesi, Validen, en ehemmiyetli salahiyetini, yani, vilâyetin icra uzvu olması yetkesini geri almasına rağmen, Meclisi Mebusan ve bir birini takip eden bütün hükümetlerin zimmi mutabakatları ile bu husustaki hükümler fülüyat sahasına intikal etmemiştir.

1958 Teşkilâtı Esasiyesi, bir evvelki gibi, mahalli toplulukların kendi meclisleri tarafından idare edileceklerini bildirmesine rağmen, tetkikatta kendisine tanınmakta devam edilen salahiyetlerden valiyi mahrum bırakılmış ve umumî olarak valinin vazifelerini aşağıdaki şekilde tarif etmiştir: Millî menfaatlara hizmet, İdarî cihazı kontrol ve kanunları riayeti temin.

Vali, aslında bir memur ise de, diğerlerine benzemez: merkezi idareyi temsil eder, nizamı teminle mükelleftir; bütün nezaretlere bağlıdır, ancak, adliye hariç, devletin mahalli teşkilâttaki merkeze bağlı servislerinin, hatta mahalli teşkilâtın amiridir; hükümeti temsil eder, bir kelime ile hükümetin kendisidir.

Valinin salahiyetleri, bilhassa merkezi hükümet dışında ehemmiyet kesbeder, Paris'te bunlar biraz gölgelenir. Seine Valisi ve Polis Müdürü (ki merkezi Paris'tir) valilerin en kıymetlileridir, fakat temsil yetkileri en fazla olanlar değildirler.

Napolyon'un arzusuna göre, Vilâyet merkezinin en güzel binası olması lâzım gelen vilâyet konağının tantanası içinde, vilâyetin haritası ile süslü mükellef makamında, hususî ve müstakil bir mükâleme sistemiyle Paris'e bağlı, umumî haber alma servisi sayesinde bütün Fransa'da cereyan eden hâdiseler hakkında geniş malûmata sahip vali, kumanda köprüsündeki bir kaptana benzemez mi?

Devlet otoritesinin en yüksek ifadesinin valinin şahsında tecessüm etmesi, valiliğe hiçbir kadın memurun talip olmamasını izaha kâfidir. Vali, generallerden evvel gelir. Vali, Reisicumhur ve yabancı devlet reislerini sağ veya ölü olsunlar misafir etmek imtiyazına sahiptir, reisicumhur Carnot Lyon vilâyet konağında son nefesini vermiştir, 1934 senesinde Yugoslav Kralı Aleksadrın nâaşı Marsilya vilâyet konağına kaldırılmıştır. Daima işinin başında olması o kadar ehemmiyetlidir ki, Dâhiliye Nezaretinin müsaadesi olmadan, vali, vilâyet hudutlarını terk edemez, bütün seyahatleri muntazaman bir deftere kayıt olunur. Vali, gündüz ve gece vazifesi başındadır, bazen, şafaktan evvel yerine getirilmek üzere, gece saat 1 de emir telâkki eder.

İstidalar, talepler ve şikâyetler hep valide toplanır. Vali, sanayici ve ziraatçilerle, sendikalar ve entelektüel muhitte hatta dinî teşekküllerle daimî teşekküllerle daima temas halindedir, her türlü içtimai hâdiseyi, bir kelimeyle efkârı umumiye'yi dikkatle takip eder, vilâyetin durumu hakkında Dâhiliye Nezaretine her ay bir rapor gönderir.

Valiliğin idare mekanizmasındaki ehemmiyeti o kadar büyüktür ki, fevkalâde salahiyetlerle tayin edilen umumî müfettişleri de kendi içine almağa muvaffak olmuştur. Meşhur umumî müfettişliklerin (igames) bidayette salahiyetleri farklı olarak düşünülmüştü, ancak, bu makamların hepsine valilerin tayin edilmeleri mecburiyetini anlamak için iki aylık bir tecrübe kâfi gelmiştir.

Vali Hükümetin emirlerine harfiyen itaat eder.

Vah, en yakın mesai arkadaşı olan hususî kalem müdürünü bizzat seçer. Valilerin İdarî vezaifi zamanla durmadan artmasına rağmen, tayinlerindeki usul değişmemiştir. Vichy rejimi ile Fransa'nın İkinci Dünya Harbinden sonraki kurtarılma safhası ve hâlen Cezayir'deki durum gibi fevkalade zamanlar istisna edilirse, valüer umumiyetle kaymakamlar arasından seçilir. 1 Ekim 1959 tarihli Vekiller Heyeti Kararı, her beş vali tayininde, en az dördünün 52 yaşından aşağı kaymakamlar arasından olunması şartını derpiş eder. Yaş tahdidine sebep, vazifenin bedenî kabiliyete ihtiyaç göstermesidir.

Bununla beraber, valilik statüsü hâlen istikrara kavuşmamıştır. Çok ağır şartlar haricinde azil edilemezlerse de, istisnalar hariç, daima bir vilâyetten diğerine nakledilirler.

Hükümet, valiyi uzun müddet aynı yerde bırakarak onun büyük bir şahsi prestij kazanmasından çekinmektedir.

Valiler, krallık zamanındaki vekilharçlar gibi, mahallî ekonominin gelişmesinde mühim rol oynamışlardır.

Soğukkanlı ve halim, insanların birbirleriyle olan münasebetlerinde mütehasıs olan valiler devletin temelini teşkil eden unsurlardan biridir. Bunlar, ehemmiyetlerini, Fransa'nın devlet idaresindeki merkeziyetçi ve müsavata dayanan ananevi görüş tarzından alırlar. Bütün memleket sathına şamil müsavi bir tatbikatın yegâne çaresi, merkeze bağlı bu mümtaz memurları Fransa'nın her bölgesine göndermekten ibarettir.

Fransızların devlet hakkındaki fikirleri esasından değişmedikçe bu müessese yaşayacaktır.

İCRA ORGANININ KAİDE MUAMELELERİ-NİZAMNAMESİNİN HUKUKÎ MAİYETİ []**

Yazan

M. Muhtar ÇAĞLAYAN

ANKARA Hâkimi

Devletin Kaide - Muameleleri:

1) Devlet organlarının, hükmi şahsiyeti haiz olan devlet namına yaptıkları icraat, hazan bir fül ve hareket şeklinde, bazı hallerde de bir hukukî muamele suretinde tecelli ve tezahür etmektedir.

Devlet, yaptığı işlerde organlarının hareketlerini tanzim etmek maksadıyla umumi ve objektif mahiyette bazı kaideler koymaktadır. Devletin, organlarının hareketlerini tanzim için konulan kaide muameleler, sebebini ve menşei hâlin mahdud, geçici ve muayyen ihtiyacından değil, cemiyet hayatının zamanla baş gösteren umumi ve daimî ihtiyaçlarında bulan objektif, ve gayrişahsî mahiyette kaidelerden ibarettir. Buna mukabil, devletin, karar mahiyetinde olan muameleleri, taallük eyledikleri hal ve vaziyetler bakımından ferdî, şahsî ve subjektiftirler.

Kaide - muameleler, devlet organları için, hareketlerini daha rasyonel bir surette tanzim maksadıyla konulmuş riayeti mecburî kaideler olduğu gibi, vatandaşlar için de hak ve hürriyetin en büyük teminatını teşkil ederler. Kaide-muameleler konulması sayesinde idarenin muhtelif ve çeşitli şekillerde tezahürler gösteren muameleleri bir sisteme bağlanmış, bir nizama tâbi tutulmuş ve bunun neticesi olarak da devlet makinasının iyi bir şekilde işlemesi ve işlerin tedviri imkân dâhilinde konulmuş olur. Aksi takdirde, cemiyet hayatında vuku bulacak olan her bir hâdise hakkında ayrı birer karar alınmak zaruretinde kalınmış olur ki, zamanımızın devlet idaresinde bunun imkânsızlığı aşîkârdır. Bundan başka, her hâdise hakkında veya her bir şahıs için ayrı birer karar alınması, devlet ve hükümet

[**] Bu yazı Kaymakam kursunda verilmiş olan konferans mevzuu olarak hazırlanmıştır.

İcraatında indî kararlara ve keyfiliğe yol açabilir. Hâlbuki herhangi bir şahıs menfaati veya bir muayyen hâdise gözetilmeksizin, herkes hakkında müsavat dairesinde ve seyyanen tatbik edilmek üzere vazolunan umumî ve objektif mahiyetteki kaidelerde şahsî menfaat endişesinin veya keyfiliğin yeri bulunmamak lâzımdır. Herhangi bir şahsın menfaati için olmaksızın, muayyen bir sınıf veya zümreye mahsus olmamak üzere tanzim edilmiş bulunan objektif bir hukuk kaidesi, onun tesis eylediği kategorinin şümul sahasına giren her şahıs için, aralarında hiç bir fark gözetilmeksizin aynıyle tatbik edilmek gerekir.

Hülâsa olarak diyeceğiz ki; vazolunan objektif mahiyette bir kaide, devlet organlarının icraat ve faaliyetini tanzim eden, nizama koyan, esasları ve ana hatları önceden tespit ve tayin edilmiş bir rehber vazifesini görür. İcra organları, vazifelerini ifa ederken onun hududu haricine çıkamayacakları gibi, fertler de cemiyet hayatındaki faaliyetlerini ve birbirleriyle olan münasebetlerini ona göre tanzime ve onun hükümlerine uydurmaya mecburdurlar.

2) Kaide - muameleler, devleti teşkil eden muhtelif organlar tarafından ifa edilen birer vazife ve istimal olunan birer salâhiyettir. Ve kaideyi tanzim eden organın sıfatına göre ya teşriî veya İdarî olurlar.

Teşkilâtı esasiye kanununun 26 ncı maddesi hükmü gereğince Büyük Millet Meclisinin bir maznun hakkında ağır ceza mahkemesince verilerek Temyiz mahkemesince tasdik edilmek suretiyle kâfileşen «idam cezasının infazına dair» ittihaz eylediği karar ile kabul ettiği bir kanun veya tasdik eylediği bir muahede, «teşriî bir kaide-muamele» dir.

Esas itibariyle idare mekanizması, ifa etmekle mükellef olduğu âmme hizmetlerinin iyi bir şekilde işlemesi ve hatta kuruluşu ve fertlerin bu hizmetlerden istifade tarzları hakkında objektif ve umumi mahiyette kaideler vazetmek mecburiyetindedir. İcra vekilleri heyetince tanzim olunan bir nizamname, bir kararname. vs. de icraî veya tanzimi mahiyette bir kaide-muameledir.

Karar; teşriî, kazaî, İdarî müessese ve makamlar veya hükmi şahıslar tarafından sâdır olup hukukî vaziyet ihdas veya izhar eden beyandır. ⁽¹⁾

Teşri; ölçü, miyar vermek, prensip-kaide koymak, yol açmak, istikamet tesis etmek demektir.

¹ Türk hukuk lügati. 1946. Fasikül. Ul. sahife. 190.

Tanzim; sıralamak, sıraya koymak, dizmek, düzeltmek, bir işe düzen vermek, işi yoluna koymak demektir.

Nizam; dizi, sıra, usul, tertip, kaide, düzen demektir. ⁽²⁾

Şu halde teşriî bir kaide; ölçü, miyar, prensip teşkil eden kaide, tanzimi kaide ise; düzen verici, mevcut ve müesses bir hükme göre tertibine, yoluna koyucu kaide demektir.

Bu gün Türkiye’de teşriî kaide koymak, yâni kanun yapmak salâhiyeti Büyük Millet Meclisine aittir. Meclis, teşriî kaide koymak işini bizzat kendisi yapmağa mecburdur. Bu salâhiyeti bir başka makama devredemez.

Meclisin, teşriî kaide vazederken riayete mecbur olduğu usul ve merasim, Teşkilâtı Esasiye Kanunu ile dâhili nizamnamede ve kanunların ve nizamnamelerin sureti neşir ve ilânı hakkındaki 1322 sayılı kanunda tespit ve tayin edilmiştir.

Tanzimî mahiyette kaide koymak, nizamname yapmak salâhiyeti de icra organına «hükûmete» aittir.

Fakat icra organının yaptığı «kaide-tasarruf» lar sadece nizamnamelerden ibaret değildir. İdare, talimatname ve kararname şeklinde de kaide-tasarruflar yapar. Birer İdarî tasarruf mahiyetinde olan talimatname ve kararname, ancak salâhiyet ve şekil bakımından nizamnamelerden tefrik olunurlar. Nizamnamelerin ikinci bir mümeyyiz vasfım da, Teşkilâtı Esasiye Kanununa dayanan bir İdarî tasarruf olması hâli teşkil eder. Zira idarenin diğer kaide-tasarruflarından Teşkilâtı Esasiye Kanunu bahsetmemektedir.

Nizamname; hükûmetçe yapılıp usulü dairesinde mer’i yete konulan, gayri şahsî ve objektif mahiyette. Bir kaide tazammum, eden emperatif bir. Devlet buyruğudur. ⁽³⁾ suretinde tarif edilebilir.

Nizamname; idare tarafından tanzim olunan daimî, mücerret ve objektif, umumî mahiyette hükümleri ihtiva eden hukukî bir tasarruftur. Bu vasıf ve mahiyeti itibariyle nizamname, maddî bakımdan kanun gibi, bir kaide-tasarruftur.

3) Kanunu Büyük Millet Meclisi vazettiği halde nizamnameyi hükûmet hazırlar. Tanzim eden makam ayrıldığından sarfınazar edilir de nizamname sadece bir «kaide-muamele», bir «kaide-tasarruf» olarak ele

alınacak olursa, kanun ile arasında bazı benzer noktalar bulunduğu görülür. Bir kere

² Şemsettin Sami Kamusu Türkî. Sahife. 1462.

³ Ali Fuad Başgil. Nizamname mefhumu. Cemil Bilsel’e armağan. 1939. SH. 24

nizamname de kanun gibi âmir «emperatif» hükümleri havidir. O da usul ve merasimine uygun şekilde neşir ve ilân edilince, kanun gibi hem fert hem de tatbik edecek olan kimse için riayeti ve itaati mecburî bir kaide vasıf ve mahiyetini iktisap eder. Nizamnamelerin ihtiva ettikleri hükümler de kanunlar gibi emredicidir, riayeti mecburidir. Haiz oldukları vasıf; umumilik, objektiflik ve gayri şahsiliktir. Hülâsa usul ve formalitesine uygun bir şekilde tanzim edilerek mer'î yet mevküne konulan bir nizamname «kanun gibi» dir. Fakat kanun hüküm ve kuvvetinde değildir. Nizamname, bazı bakımlardan kanuna benzemekle beraber, hükmü kanun gibi mutlak değildir. Nizamnameler, ancak kanun hüküm ve çerçevesi dâhilinde olmak kanuna muhalif hükümleri ihtiva eylememek şartıyla hüküm ve kıymet ifade eder. Cemiyet hayatının tezahür eden ihtiyaç ve münasebetleri nizamname ile tespit olunamaz, bunlar için yâni müesses hukukî ve İçtimaî nizamda yahut müktesep hukukî vaziyetlerde yapılacak bir değişme için mutlaka bir kanun hükmüne ihtiyaç vardır. Görülüyor ki nizamname ile kanun arasında her bakımdan bir benzerlik ve ayniyet yoktur.

Nizamnamelerin Hukukî mahiyeti:

4) Alman klâsik âmme hukukçularından L AB AND, nizamname ile kanun arasında birbirine ircaı kabil olmayan mahiyet farkları bulmaktadır. Filhakika kanun, objektif ve sübjektif yeni bir hak ihdas eder, mevcut ve müesses olan hukukî nizamda re 'sen bir değişiklik vücuda getirir. Nizamname ise yeni bir hak ihdas etmez, mevcut ve müesses hukukî nizamın hududu içinde hareket eder. Nizamname kaideleri de umumî, objektif ve gayrişahsî olmakla beraber, teşriî bir mahiyeti haiz değildir.

Prof. FLIEÛNER; Alman hukukunun nizamname hakkındaki telâkkisini şöyle izah etmektedir: «Kanun, hukukî kaide, düstur demektir. Teşkilâtı Esasiye kanunu hak tesisi vazife ve salâhiyetini ancak kanunlara vermiştir. Nizamnameler, ancak kanun tarafından serbest bırakılmış olan sahalarda ve kuvvet ve ehemmiyeti ikinci derecede bulunan kaideler koyabilir. Bunu da ya kanun vâzımdan aldığı açık bir vekâlet ve salâhiyete binaen yahut da kanunun müsaadesiyle yapabilir. Fakat nizamnamenin hükmü asla kanuna aykırı olamaz.»

Alman hukukçuları, tanzim salâhiyeti bakımından idarenin kaide-tasarruflarını ikiye ayırmaktadırlar.

1 — idare hiyerarşisinde üstün otoriteler tarafından, onların bizatihi haiz bulundukları ve salâhiyete istinaden, aşağı mertebede bulunan

organlara verilen umumi emir ve talimatlar birinci nevi nizamnameleri teşkil

ederler. İdarî nizamnameler, talimat ve tamimler bu gruba dâhildirler. Bütün İdarî makamlar, salâhiyetlerine istinaden kadroları dâhilinde hizmetlerin tevzi ve taksimi suretini gösteren hizmet talimatı ve nizamı yapabilirler. Ancak, bunlar İdarî mahiyeti haiz olan kaideler oldukları cihetle, memura hitap etmekte ve onu yalnız âmirine bağlamaktadır.

2 — İdare esas itibariyle hukuk kaidesi tanzim edemez. Bu mahiyette bir kaide tanzimi münhasıran teşrii uzvuna ait bir vazifedir. Ancak teşrii organı, bu mahiyette kaideler tanzimi hususunda idareye bir ruhsat, vekâlet verebilir ve icra organı da bu ruhsata istinaden hukuk kaidesi koyabilir. Şu halde, idarenin teşrii uzvu namına ve onun mürahası sıfatıyla hazırladığı nizamnameler de teşrii uzvunun tasarrufları mahiyetindedir. Filhakika bu noktadanazara göre kanun, teşrii organının bizzat, nizamname de bilvasıta yâni verdiği ruhsata istinaden idare tarafından yapılmış olan bir kaide- tasarruftur.

Nizamnameler, idarenin kanun vazînden aldığı salâhiyet ve vekâlete istinaden koyduğu hukukî kaidelerdir. Klâsik Alman hukukuna göre; kanun vâzu hak tesis etmek vazife ve salâhiyetini icra organlarına tevdi edebilir. Böylece idare organları, teşrii kuvvet tarafından bir vekâlet ve salâhiyet kazanmış olurlar. Teşrii kuvvetten vekâlet alan organlar, kendilerine tanınmış olan bu salâhiyeti, umumî emirler ve kaideler ısrar etmek suretiyle kullanırlar, işte, bu nevi kaideler kanunu ikmal eden ve hatta kanun yerine kaim olan «teşrii nizamnameler» dir.

Hülâsa; idare organları tarafından tanzim olunan hukukî kaidelerin teşrii bir vasıf ve mahiyet iktisap edebilmesi, bir hak ihdas eyleyebilmesi için, mutlak surette kanun vâzu tarafından verilmiş bir salâhiyet ve vekâlete dayanması lâzımdır.

Kanun vâzımdan aldığı vekâlete dayanarak idarenin tanzim eylediği «teşrii nizamnameler» ilân bakımından kanunlar gibi, aynı usul ve formaliteye tâbidirler. Meriyete girdikleri zaman da kanunlar gibi gerek vatandaşlar için, gerekse onu tatbikle vazifeli memurlar ve hâkimler için riayeti mecburî olur. Teşrii nizamname, kanun gibi riayeti mecburî bir kaide olmakla beraber, kanun sayılmaz. Kaideler hiyerarşisinde kanundan sonra gelir. O, sadece kanun hükümlerini tamamlar. Bu itibarla bu nevi nizamnameler, ancak kanuna uygun olmak şartıyla riayeti mecburîdir.

Fransız klâsik âmme hukukçuları da nizamname ile kanun arasında mahiyet bakımından fark görmektedirler.

1804. Fransız medeni kanununu hazırlayan komisyon azasından PORTALİS; «kanunlar, nizamnamelerden ayrılır. Her sahada ve her husus için esas kaideler vazetmek ve (muamelelerin) esas formlarını tayin etmek kanunlara aittir. Tatbikata dair tafsilât, muvakkat yahut istisnâ ihtimamlar, anî yahut çabuk değişen vaziyetler, bir kelime ile vaz ve tesis eden otoritenin değil de idare ile mükellef olan organın nezaretini icap eden şeyler nizamnameler çerçevesine girer. Nizamnameler, hükümet adamlarının, kanun ise hâkimiyetin eseri ve buyruğudur.» demişti. ⁽⁴⁾

Klâsik Fransız hukukçılarının bu mevzuda vasıl oldukları netice şu şekilde telhis edilebilir. Kanunlar, prensip ihtiva eder. Nizamnameler ise tatbikat ve tefferruata ait kaideleri muhtevidir. Kanunlar sosyal hayatın prensiplerini ihtiva etmesi itibarıyla daimî ve istikrarlı bir vesikadır. Nizamnameler, kolayca değişebilen ve ekseri hallerde değişmesi icap eden daha az devamlı fer'î kaidelerden ibarettir.

Bir kısım hukukçular da kanun ile nizamname arasında sadece şekle ait bir fark görmekte dirler.

Prof. FELİX MORAU bu hususta; «nizamnameler, birer mecburî ve umumî kaidelerdir. Ve bu bakımdan kanun ile aralarında hiç bir fark yoktur. Bunlar arasında mahiyet bakımından tamamıyla aynılık vardır. Aradaki fark sadece makam farkına inhisar eder. Kanunu meclis yapar, nizamnameyi ise meclise tâbi olan hükümet yapar. Bu sebebe binaendir ki nizamname, kanuna muhalif hüküm ihtiva edemez. Ceza ihdas ve vergi tesis edemez. Bundan dolayıdır ki kanun ile nizamnamenin müeyyideleri ve hükümlerinin kuvveti aynı değildir.» demektedir.

DUGUÏT; hukuk kaidelerini, biri inşâî ve diğeri tanzimi olmak üzere ikiye ayırmaktadır.

İnşâî kaideler, cemiyet hayatının ana statüsünü vücuda getiren, bir nevi iş ve hareket emreden yahut bir iş ve hareketten men eyleyen kaidelerdir. İnşâî kaidelerin hayata bilful tatbiki suretlerini tayin eden diğerk hukukî kaideler de tanzimi mahiyettedir. Tanzimi kaideler; günlük hayatın icaplarını tanzim ve salâhiyetleri tespit ederler. İnşâî ve tanzimi kaideler muayyen bir cemiyetin hukukî nizamını vücuda getirir ve yeni bir kaide konulduğu veya mevcut bir kaide tâdil veya ilga edildiği zaman, müesses olan hukukî nizamda bir değişme (tahavvül) husule gelir, işte bunların heyeti umumiyesi kül halinde bir cemiyetin objektif hukukunu teşkil eder ve kaideleri vaz eyleyen makama göre ya kanun veya nizamname adını alır.

⁴ Portalis'in sözleri ALÎ Fuad Başgil'in makalesinden alınmıştır. Sahife. 28

Nizamname, maddî bakımdan ve muhtevası itibariyle kanundur. Fakat formu itibariyle icraî bir muameledir. Çünkü onu vekiller heyeti hazırlar ve reisicumhur imza eder. Bunlar ise birer icraî organdır.

G. Jeze'e göre; Nizamname ile kanun arasında gerek mahiyet ve: gerekse muhteva bakımından bir fark yoktur. Hukukî kaide, umumi objektif ve gayrişahsî hukukî vaziyet ihdas eden hükümlerdir. Bu neticeyi hâsıl eden her kaide', ne isim alırsa alsın maddî bakımdan bir teşriî muameledir. Hukukî kaideler mevzuları itibariyle ya inşai veya tanzimi olur. Esas itibariyle kanun ile nizamname aynı bir hukukî rejime tâbidir. Her' ikisi de riayeti mecburî ve umumi hüküm ihtiva eder. Yalnız, bunları yapan makamın sıfatı, tâbi olacakları hukukî rejime tesir edebilir. Şöyle ki kanun üzerinde adlî veya İdarî hiç bir kazaî murakabe cari olmadığı halde, nizamnameler kazaî murakabeye tâbidir.

Türkiye'de Nizamnamenin tarihî tekâmülü:

5) Teolojik esaslara dayanan Osmanlı devletinin teşkilâtı üç esası ihtiva eylemekte idi.

a) Şeri, b) Kanun, c) Nizam.

Şeri; esasım Kur'an ve Hadis'ten almaktadır. İslam cemiyetlerinde toplum hayatım düzene koyan ve riayeti mecburî olan kaideler İlâhî iradenin bir tecellisi demek olan «kitap» ta yâni «kur 'anı kerim» de yer almıştır. Kitap kelimesi mutlak ve her mutlak olan kelime kemaline masruftur.

Kur'an; Allah tarafından Peygamber'e hem manası, hem de lâfzî ilham edilmiş olan kaide ve ibarelerden mürekkeptir.

«Hayır ve şer» ne varsa kur 'anı kerimde hepsi gösterilmiştir. Kur'an'a uygun olan fül ve hareketler İlâhî iradeye de uygundur. Hülâsa, islâmda hukukun kaynağı ve ana kanun kur 'andır. (5).

Peygamberin sözlerine hadis denir. Bu da iki kısımdır, biri «ehadisi kudsiye», diğeri «ehadisi nebeviye» dir. Allah tarafından peygambere vahiy ve telkin olunan ibarelere «ehadisi kudsiye», gerek lâfız ve gerek mânaları peygamber tarafından söylenen sözlere ise «ehadisi nebeviye» denilir. Bunların her ikisi de «kavlî sünnet» tâbiri altında toplanır. (6).

⁵ Ali Fuad Başgil. Esas teşkilât hukuku dersleri. 1948. Sahife. 46.

⁶ Esat Arsebik. Medeni Hukuk;

Devlet; cenabı hakkın irade eylediği şekilde, «yâni kur 'anın beyanı dairesinde memleketin nizamıdır. Memleketin hakikî sahibi Allah'tır. Allah ile insanların münasebetleri malik ile memlûk, sahip ile kul münasebetinin aynıdır.

Allah, kendisine nasıl kulluk edileceğinin yolunu yine kendi göstermiştir. Devlet hayatında bu yol «ÜLÜLEMR» e yâni devlet reisine hürmet ve itaatten ibarettir. Ülülemr; Allah, kendisine hâkimiyet hakkı verdiği kimsedir. Bu kimse peygamberin halifesi yâni vekili ve yeryüzünde Allah emir ve iradelerinin icra vasıtasıdır. Ülülemr'e itaat eden Allah'a itaat etmiş, karşı gelen de Allah emrine karşı gelmiş sayılır.

Devletin teknik icraatının ve devlet buyruklarının, şer'e uygun olması meşruttur. Ülülemr'in buyruklarına itaat ancak bu şartla mümkündür.

Bu sebebe binaendir ki Osmanlı padişahları tarafından çıkarılan «hattı hümayunlar» da şeri daima esas prensip olarak zikrolunduğu gibi, Kanunu Esasinin 118 nci maddesinde de; «Kavanin ve nizamatin tanziminde muamelâtı nâsa erfak ve ihtiyacatı zamana evkaf ahkâmı fikhîyye ve hukukîyye ile âdap ve muamelât esas ittihaz kılınacaktır» suretinde ifâdesini bulmuştur. Kanunu esasının bu hükmü ile kanun ve nizam koymakla mükellef olan devlet organlarının, bunları yaparken gelişi güzel ve keyfi hareket etmemeleri, ahkâmı fikhîyyeden günün ihtiyaçlarına ve maslahatın icaplarına en uygun olanlarını göz önünde tutmaları ve bunları vazedecekleri kanun ve nizan kaidelerine ölçü almaları hâli kastedilmek istenmiştir.

Osmanlı devletinde kanun; şer'in esasında yâni kur 'anı kerimde ve hadiste mevcut olan bir hükmün ruh ve manasına uygun olmak kayıt ve şarkıyla «ülülemr» tarafından ısrar olunan irade ve buyrukların heyeti

Mecmuasıdır.

Kanunun bir başka manası da; devlet nizamını temin vazifesiyle mükellef bir şahıs olmak sıfat ve haysiyetiyle ülülemr 'in, şer'an kendisine ait olan bir hak ve salâhiyetin tatbik ve icrası suretini tayin eylesininden ibarettir. Ceza kanunname-i hümayûnu» bu esasa istinaden tedvin olunmuştur. «Ahkâmı fikhîyye» nin «ukubat» kısmını teşkil eden «ceza kanunname-i hümayûnu» şer'an ülülemr'e ait bulunan «Tazir» yani «ceza vermek hakkı»nın derecelerini ve tatbik suretlerini tespit ve tayin eylemiştir. Yine ülülemr, «usulü şer'iyye» ye aykırı olmamak kaydıyla, sırf devlet umur ve mesalihini tanzim gâyesiyle' ahkâm vâz eylemiştir. âmme hizmetlerinin tanzimine dair olan kanunlar bu cümledendir.

Nizamnameye gelince; ülülemlr, tanzim vazifesi şer'an kendisine tevdi edilmiş olan işleri bir kanun veya bir nizamname ile tespit eder. Bu husus onun takdirine bırakılmıştır. Fakat gerek kanun şeklinde olsun, gerekse nizamname suretinde bulunsun ülülemlr 'in buyrukları, emirleri «teşrii» değil, «tanzimi» mahiyettedir.

Osmanlı imparatorluğunun «tanzimat» tan önceki devirlerinde umumiyetle çok ehemmiyetli görülen, devamlı ve istikrarlı bir kaideye bağlanması lâzım ve zaruri addolunan meseleler bir kanun halinde tespit olunmuştur. Fakat zamanla hal ve şartların değişmesi neticesi, muayyen bir tarihte nizamname ile tespit olunan bir hususun, başka bir tarihte yeni baştan bir kanun halinde tanzimine lüzum görülmüştür. Meselâ; Birinci Abdülhamit zamanında tanzimine lüzum görülen « ve zeamet» işleri bir «nizamname-i timar ve zeamet» ile kaideye bağlanmış iken, bilâhare bazı suüstimalleri önlemek maksadıyla Selim UI. zamanında bu işlerin yeniden tanzimine lüzum ve zaruret his solunarak «kanunu timar ve zeamet» isdar olunmuştur. Bunun aksinin de yapıldığı yâni bir tarihte günün icap ve ihtiyaçları karşısında ehemmiyetli görülen bazı meseleler kanun ile tespit olunmuş iken, aynı husus bilâhare teferruattan sayılarak yeniden bir nizamname suretinde tanzimi cihetine gidilmiştir. (7).

Tanzimat devrinde:

6) Memleketimizde tam ve gerçek mânisiyle olmasa da kanun ve nizam devri 1839 tarihinde Mustafa Reşit Paşa tarafından «Gülhane parkı» nda okunan «Gülhane hattı hümayûnu» ile başlamıştır denilebilir.

Filhakika, padişah Abdülmecit tarafından ısrar olunan Hattı hümayun' da; kurulduğu tarihten itibaren şeriat hükümlerine riayetin neticesi olarak devlet-i Aliyye'nin büyük bir inkişafa ve gelişmeye mazhar olduğu ve fakat son bir buçuk asır zarfında l kavanin-i' şer'iiyyeye riayetsizliğin bir' neticesi olarak kuvvet ve refahın yerine zaaf ve fakrin kaim olduğu tebarüz ettirilmiş ve «bundan böyle devlet-i aliyye ve memalik-i mahrusanın hüsn-ü idaresi zımnında bazı kavanin-i cedidenin vaz' ve tesisi lâzım ve mühim görülerek işbu kavainin-i muktaziyenin mevadd-ı esasiyesi dahi emniyet-i can ve mahfubiyeti ırz ve namus ve mal ve tayin-i vergi ve asa-

⁷ Ali Fuad Başgil. Türkiye teşkilât hukukunda nizamname mefhumu ve nizamnamelerin mahiyeti ve tabi olduğu hukukî rejim. Cemil Bîâel'e armağan, 1939.

kir-i muktaziyenin suret-i celb ve müddet-i istihdamı kaziyelerinden ibaret olduğu» zikrolunmuştu. ⁽⁸⁾).

Tanzimat fermanından sonra memleketimizde ferdi hürriyet, can, mal, ırz ve namus emniyeti ve müsavat fikirlerinin inkişafına muvazi olarak Kanun ve nizam telâkkileri de gelişmeye başlamıştır.

Tanzimat devrinde kanun, nizam ve talimat terimleri zat ve mahiyetleri itibariyle birbirinden ayrı tutulmuştur.

A — Tanzimat devrinde kararname:

Muayyen bir hususun muayyen bir usul ve kaideye bağlanması için devlet dairelerine verilen umumî emir ve talimatı ihtiva eylemektedir. Bu emirler, taallük ettikleri nezaret tarafından hazırlanarak sadaret makamına arz edilmekte ve padişahın iradesi istihsal edildikten sonra ilgili dairelere ve vilâyetlere tebliğ olunmaktadır. 1866 tarihinde «Şûrayı devlet» in tesis edilmesi üzerine, kararnamelerin şûrayı devletin tetkikinden geçmesi esası kabul edilmiştir.

1876 tarihinde birinci meşrutiyetin ilânını müteakip mer'î yet mevküne konulan kanunu esasi, kararnamelerin şekil ve mahiyetini değiştirmiş ve meclisi umuminin içtimain da kanuniyeti teklif edilmek üzere meclis vükelâ'nın «iradeye iktiran eden kararları»na kararname denilmiştir.

Bu kararlar, kanunu esasinin 36 ncı maddesine göre; «devleti bir muhataradan veyahut emniyeti umumiyei halelden vikaye için bir zaruret-i mübreme zuhur ettiği» ve meclis de mün'akid olmadığı zamanda, «kanunu esasi ahkâmına mugayir olmamak üzere,» «meclisi-vükelâ» tarafından verilmekte ve «bâiradei seniye» muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetini iktisap eylemektedir.

B — Tanzimat devrinde kanun ve nizamname:

Kanun ve nizamname ikisi de hükümdar tarafından aynı usul ve merasim ile ısrar olunmaktadır. Bu usul ve merasim 1289 tarihli bir kanun ile tayin olunmuştur. Fihakika, bu kanuna göre; gerek yeniden vaz ve gerek tâdil ve ilgası lâzım elen bir kanun veya nizamname, evvelâ şûrayı devlette ve ondan sonra «meclisi vükelâ» da tetkik ve müzakere olunarak karar altına alınır ve padişah iradesiyle mamulünbih olur. Bunlar,

⁸ Recai Galip Okan'dan. âirme hukukumuzun ana hatları. 1957. sahife: 71.

İstanbul'da «Takvimi vakayı» gazetesinde ve vilâyetlerde resmi gazetelerle neşir tarihlerini müteakip mer'î yete girerler ve cezalan hafifleten hükümler müstesna olmak üzere makable yâni evvelki hâdiselere tatbik olunmazlar. ⁽⁹⁾

Kanun ile nizamnamenin yapılması, meriyete konulması usulleri aynı olmakla beraber, mahiyetleri itibariyle aralarında bazı farklar vardır.

a) Kanun; şer'an ve teamülen mevcut ve müesses bir hak ve vazifenin iktisap ve ifası şekil ve suretini tespit ve tayin eder. Nizamname ise; kanun ile bu yolda tayin edilen hak ve vazifenin sübutu şekliyle idarece usulüne tevfiği suretini gösterir. Meselâ; 1274 tarihinde neşrolunan «arazi kanunnamesi» ile esasî şer'an sabit olan arazi mülkiyetinin iktisap ve tasarruf şekil ve sureti tespit olunmuştur. 1275 senesinde tanzim olunan «tapu nizamnamesi» ile de, bir taraftan arazi mülkiyetinin sübutu suretleri, diğer taraftan da kanunun tayin ettiği esaslar dairesinde mülkiyetin tanzimi ve mükellef memurların vazife ve salâhiyetleri ve daire muameleleri kaideye bağlanmıştır. Tapu senetlerinin tanzimi suretiyle kayıt ve tescil muameleleri etrafında tapu memurlarına talimat vermek maksadıyla 1276 senesinde «tapu senedatı hakkında talimat» ve onu takiben de bir «tarifname» neşrolunmuştur.

b) Mevcut ve müesses hukukî nizamda yahut hukukî teamülde esaslı değişiklik nizamname ile değil, ancak bir kanun hükmü ile yapılabilir.

Meselâ: 1285 senesinde neşrolunan «mesahat ve evzan ve ekyali cedideye dair kanunname» ile eski ölçüleri sistemi ortadan kaldırılarak yerine metre ve litre sistemi kabul edilmiştir. Bu kanunnamenin 15 inci maddesinde; «işbu kanunname mucibince ittihaz olunan usulü cedidenin hüsnü cereyanı ve istimali için iktiza eden nizamât başkaca tanzim olunacaktır» denilmek suretiyle kanunun iyi bir şekilde tatbikinin temini bir nizamnameye bırakılmıştır,

c) Tanzimat fermanı hükmü gereğince «emniyet-i can tramâhfuzi-Yeti ırz ve namus ve mal» ile «tayini vergi» Te «asakiri muktaziyenin sureti celb ve müddet-i istihdamı» mesaili kanunî ahkâmındandır. Yâni bu hususlar ancak bir kanun hükmü ile tespit'e tayin olunabilir. Buna mukabil, memurların vazifeleri ve daire muamelâtı nizamnamelerle tespit olunmuştur. «Divanı ahkâmı adliye nizamnamesi», «asakî-i zabtiye nizamnamesi», «matbuat nizamnamesi», «idarei umumiyei vilâyet nizamnamesi» vs. gibi.

⁹ Ali Fuad Başgil; zikri geçen makale

7) 1876 tarihinde neşrolunan Kanunu esasi, Tanzimat devrinin kanun ve nizamname telâkkisini değiştirmiş, kanunî ve nizamî salâhiyeti birbirinden kat'î surette ayırmıştır.

Filhakika, kanunu esasi, Kanun ve nizamname tanzimi salâhiyetlerini kat'î surette ayırmış, bunları ayrı makam ve mercilere' tevdi eylemiştir. Kanunu Esasi'ye göre; kanun lâyihası, şûrayı devlette müzakere olunduktan sonra, melusan ve âyandan mürekkep «meclisi umumi» ye gönderilmektedir. Meclisi umumice müzakere ve kabul olunmasını müteakip padişahın tasdikine arz edilmektedir. Nizamnameler ise; şûrayı devlette müzakere, meclisi vükelâca kabul olunduktan sonra padişahın tasdikine arz olunmaktadır.

Hülâsa olarak diyeceğiz ki; kanunu esasi, şahasî hürriyetler, malî ve mülkî meseleler, vergi ve ceza gibi hususların mutlaka bir kanun hükmü ile tespit ve tayini esasını koymuştur. Yedinci maddesinde de nizamnamelerin taallûk edeceği hususları göstermiştir. Filhakika bu maddeye göre nizamname, evvelâ «ıhkâmı şer'îye ve kanuniyyenin icrasına», saniyen «devairi devletin muamelâtına taallûk eden hükümleri ihtiva eylemektedir.

1877 senesinde meclisi mebusan dağıtıldıktan sonra padişah ikinci Abdülhamit, kanun yapmak salâhiyetini meclisi umumiye tanıyan kanunu esasiye gûya riayet ediyormuş gibi görünerek, ikinci meşrutiyetin ilânına kadar devletin kaide-muamelelerini nizamname, talimatname ve bazen da kararname suretinde tanzim eylemiş ve böylece kanunî ve nizamî hükümler birbirine karıştırılmıştır.

8) Abdülhamit U. han ile ikinci meşrutiyeti ilân edenler 1909 senesi Ağustosunda kanuni esaside esaslî değişiklik yapmışlardı. Bu tâdilât ile padişahın kudret ve salâhiyetlerinin son haddine kadar kısılması, buna karşılık meclisi mebusanın hâkimiyet hak ve salâhiyetlerinin son derece genişletilmesi gâyesî stihdaf edilmekte idi.

Nizamname mevzuunu teşkil eden kaide - muameleler teşrû bir mahiyette bulunmadıkları cihette bunların tanzimi işi hükûmete, icra kuvvetinin raisi sıfatıyla padişahı bırakılmıştır.

Filhakika, kanunu esamin değiştirilen yedinci maddesinde hükümdarın salâhiyetleri tâdat bulunurken; «devairi hükûmetin muamelâtına» ve «kavandnin suverî icraiesinin müteallik nizamnameler tanzimi» ve «ahkâmı şer'îye ve kanuniyyenin muhafaza ve icrasına» hususları da zikrolunmakta idi.

9) Anadolu'da Büyük Millet Meclisinin teşkili üzerine 1920. Nisaleketimiz Büyük Millet Meclisi hükümeti tarafından idare olunmuştur. 1921 senesinin ocak ayma kadar bu idarenin teşriî esasları «nisabı müzamuştur. 1921. Esas teşkilât kanunu Millî Mücadelenin devamı müddetince nizamnameye dair bir hüküm mevcut bulunmamaktadır. Ancak, 18. Haziran. 1920 tarihinde kabul olunan «Umuru maliye vekâletinin intihabı memurin nizamnamesi» nden başlayarak 1924. Teşkilât kanununun kabulüne kadar icra vekilleri heyeti tarafından muhtelif nizamnamelerin tanzimi yoluna gidilmiştir.

Büyük Millet Meclisi, nizamnamelerde teşriî bir mahiyet görmediği için, öteden beri devam edip gelen teamül ve ananeye uyarak, icra vekilleri heyetinin nizamname tanzimine müsaade etmiştir. Büyük Millet Meclisi Hükümeti zamanında icra vekilleri heyetince hazırlanan nizamnameler meclis namına reis tarafından imza ve tasdik edilmek suretiyle kat'iyet iktisap eylemekte idi.

Millet Meclisi hükümeti devrinde nizamnamelerin r is reisi tarafından imza ve tasdik edilmesinin ve bu suretle tanzimi e-muamelelerin meclis şahsına izafe kılınmasının dayandığı mantık, tevvet ve salâhiyet fikrinde ve esasında gizlidir. Bu esastan hareket e/içindir ki, Büyük Millet Meclisi hükümeti ve onun anayasası nizamına yapma işini icra vekilleri heyetine bırakılmış, fakat nizamname lâyihanın zecrî ve emperatif birer devlet buyruğu vasfını alabilmelerini vemanevî şahsı namına hareket eden, «meclis reisi» nin imza ve tasdiki »ağlamıştır. Demek ki. Nizamname bahsinde eskiden halife-hükümdara etle meclisi vükelâ ne idiyse, Büyük Millet Meclisi hükümeti devrinde hükümdar millete ve onun mümessili olan meclise nispetle icra vekilimi heyeti o olmuştur.

Hülâsa, Büyük Millet Meclisi devrinde de amname telâkkisi esasında aynı kalmış, nizamname teşriden ayrı bir amele icra ve idare mefhumunun bir lâzimesi görülmekte devam e ...» demektedir. ⁽¹⁰⁾.

10) Bu günkü teşkilât hukukumuzda tanzim, neşir ve ilânı salâhiyeti 1924. Teşkilâtı esasiye Kanunun 52 inci maddesine dayanmaktadır. Filhakika bu maddeye göre; «icra killeri heyeti, kanunların; suveri tatbikiyesini irade yahut kanunun emrettiği hususâtı tespit için ah-

¹⁰ Ali Fuad Başgil. Zikri geçen makale.

Kamı cedideyi muhtevi olmamak ve şurayı devletin nazarı tetkikinden geçirmek şartıyla nizamnameler tedvin eder. Nizamnameler reisi cumhurun imza ve ilanıyla mamulünbîh olur.

Nizamnamelerin kavanine mugayereti iddia olundukta, bunun mercü halli Türkiye Büyük Millet Meclisidir.»

1924 Teşkilâtesasiye kanununa göre Türkiye’de millet ve memleket işlerini tedvirle mükellef iki makam mevcuttur.

Bunlardan biri, mümessil heyet yâni «Büyük Millet Meclisi» dir. Diğeri de, memur heyet yâni icra, idare ve kaza vazife ve salâhiyetleri tevdi edilmiş olan makamlardır. Bu iki heyetin fonksiyonları da ayrılmıştır. Büyük Millet Meclisinin vazifesi «teşri’dir. Memur heyetin vazifesi de icra ve idaredir.

Kanun vâzının anladığı mânada Büyük Millet Meclisi doğrudan doğruya vatandaşların seçtiği ve kurduğu, hâkimiyet hakkını kullanmak vekâletini tevdi eylediği bir heyettir. Bu itibarla meclis, yalnız vatandaşların değil, gelecek nesillerin de temsilcisidir. Meclis âzasından her biri, yalnız kendini seçmiş olan intihap bölgesindeki vatandaşların değil, bütün milletin mümessilidir.

Teşkilâtı esasiye kanununa göre; Türkiye devletinde «teşri» ve «icra» salâhiyetleri suretinde tezahür eden millî irade ve hâkimiyet hakkı doğrudan doğruya Büyük Millet Meclisinin manevî şahsında tecelli ve temerküz eder. Meclis bu iki nevi salâhiyetten teşri salâhiyeti bizzat istimal eder. İcra salâhiyetinde kendi tarafından müntehap ve kendi kontrol ve murakebesine tâbi bir reisicumhur ve onun tayin edeceği bir «icra vekilleri heyeti» marifetiyle istimal eder. (Madde. 6 ve 7).

Büyük Millet Meclisi, millî iradenin yegâne ve hakiki mümessili olduğuna göre, meclisten çıkan her muamele ve hüküm ne şekilde olursa olsun teşriî bir vasıf ve mahiyeti haizdir. Bu muameleler, Teşkilâtı Esasiye Kanununun 26 ncı maddesinde iki şekilde gösterilmiştir.

- a) Kanun vâzetmek, yâni umumi ve objektif kaideler koymak.
- b) Münferit ve müşahhas mahiyette kararlar vermek.

Şu halde Büyük Millet Meclisinin teşriî vazife ve salâhiyetleri kaide - muameleler ve karar-muameleler olmak üzere iki nevidir. Bunlardan kaide-muamelelere kanun, muamelelere de Büyük Millet Meclisi Kararı denmektedir.

"Teşkilâtı Esasiye Kânununun 52 nci Maddesinin tahlili:

11) Nizamname; kanunların tatbik suretlerini göstermek yahut kanunun emrettiği hususları tespit etmek ve kanunlara muhalif hükümler ihtiva etmemek üzere vekiller heyetince, şûrayı devletin tetkikinden geçirilmek ve reisicumhurun tasdikına iktiran etmek suretiyle tedvin edilen kaidelerdir. ⁽¹¹⁾

Esas teşkilât hukuku bakımından nizamnameler, icraî mahiyette bir «kaide-muamelô» dir. Fakat ticarî mahiyette olan kaide muamelelerin hepsi nizamname değildir. Bu gün Türkiye’de gerek reisicumhur ve münferiden vekiller ve gerekse sair devlet daireleri ve belediyeler kendi iştigal mevzulanna taallûk eden işlerden dolayı icraî kaide-muamele yaparlar. Hususi bir murakebe rejimine tâbi olan nizamname, bu kaide muamelelerden sadece birini teşkil eder.

Muayyen bir icra organının icra ve idare âmiri sıfatım haiz bulunan vekiller, kendi vekâletlerine taallûk eden muameleler hakkında muayyen kaideler tanzimi salâhiyetini haizdirler. Bunlar, «vekâlet talimatnameleri», «izahnameler» ve «tamimler» dir.

TALİMATNAME; nizamnamelerin hükümlerini tavzih etmek veya kanun ve nizamnamelerin tatbikatında memurlara rehber olmak ve kanun ve nizamnamelere mugayir hükümleri ihtiva etmemek üzere bir vekâlet tarafından münferiden veya alâkadar vekâletlerce müştereken yahut vekiller heyetince yahut belediyeler gibi mahallî idarelerce tanzim ve vâzedilen objektif kaidelerdir. ⁽¹²⁾

Başka bir ifade ile vekâlet talimatnameleri; muayyen bir dairenin işlerini tanzim maksadıyla, ilgili dairece yapılarak vekil tarafından tasdik edilen kaidelerden ibarettir.

Talimatnameler; umumiyet itibariyle muayyen bir hizmet sahasında bu hizmeti ifa edecek personele, hizmetin kaidelerini izah etmek, onlara rehberlik ve idarenin iç faaliyetlerini tanzim eylemek için yapılırlar.

Talimatname de nizamname gibi umumî, mücerret ve gayrişahsî kaideleri ihtiva eden bir hukukî tasarruftur. Nizamname ile talimatname arasında bu bakımdan hiç bir fark yoktur.

Teşkilâtı Esasiye Kanununda talimatnamelerden bahsedilmemesinden icra organının haiz olduğu tanzim salâhiyetinin sadece nizamnameye

¹¹ Türk hukuk lûgati. 1947. fasikül. IV. sahife 271.

¹² Türk hukuk lûgati. 1947. fasikül. IV. sahife: 320.

İnhisar eylediği manası çıkarılmamalıdır. İcra organının tanzim salâhiyeti; hükümetin, icra ve idare fonksiyonunun icapı olarak idare kudretini ve icraî kararlar almak salâhiyetini haiz bulunmasından ileri gelmektedir. Yâni talimatname yapmak, hizmet sahasında «icraî karar» almak kudret ve salâhiyetinin tabîi bir neticesidir.

Bundan başka, «kanun ve nizamnamelerin neşir ve ilân sureti hakkındaki kanun» un birinci maddesinde; «nizamnamelerin ahkâmını tavzih, kanun veya nizamnamelerin tatbikatında memurlara rehber olmak, kanun ve nizamnamelere mugayir hükümleri ihtiva etmemek üzere bir vekâlet tarafından münferiden veya alâkalı vekillerce müştereken yahut vekiller heyetince kaleme alınacak olan talimatnameler» den bahsedilmektedir. Bu kanunda, talimatnamelerden ancak neşir ve ilân dolayısıyla bahsedilmekte ve bunların da kanun ve nizamnameler gibi neşredilecekleri tasrih olunmaktadır.

Nizamname gibi maddî bakımdan birer kaide-tasarruf olan talimatnameler iki noktadan nizamnamelerden ayrılır:

a) Salâhiyet:

İdarenin, salâhiyet bakımından talimatname yapmak hususunda haiz olduğu tanzim salâhiyeti, nizamnameye nazaran daha geniştir. İcra karar almak kudret ve salâhiyetine malik bulunan her idare makamı veya hükmi şahsı talimatname tanzim edebilir. Böylece vekiller heyeti, talimatname yaparak reisicumhurun karnamesiyle neşredilebileceği gibi, her vekâlet de kendi iştigal sahasına dâhil olan işlerden dolayı talimatname tanzim edebilir. Bunun gibi mahallî idareler ve amme müesseseler] talimatname yapabilirler. Talimatname tanzimi, hizmet sahasında icraî karar almak kudret ve salâhiyetinin tabîi bir neticesidir. İdarî karar ferdî ve sübjektif bir şekilde olabileceği gibi, objektif olarak ve bir «kaide - tasarruf» suretinde de tecelli ve tezahür edebilir. Meselâ; 4936 sayılı «Üniversiteler kanunu» nun onuncu maddesine göre; bir amme müessesesi olan üniversiteler, kendi sahalarını ilgilendiren hususlar hakkında «talimatname» yapabilirler’ Senato; Üniversitenin bütünü ilgilendiren kanun lâyhalarını hazırlayabileceği gibi, aynı mahiyetteki tüzük «nizamname» tasarılarıyla yönetmelikleri «talimatname» de hazırlar.

Aynı maddenin dördüncü fıkrasına göre; talimatnameler Maarif Vekâletinin tasdikinden sonra meriyete girer. Bu tasdik« İdarî bir vesayet» in neticesidir. Talimatname, onu tanzimle kanunen salâhiyetli olan «senato» tarafından ısrar edilmekle varlık kazanma, mevcudiyet iktisap eder. Hatta maarif vekilinin tasdik salâhiyeti, mutlak bir red mahiyetini de tazammun

etmez. Kanun, vekile sadece itiraz hakkı tanımıştır. Bu itiraz, talimatnameyi ortadan kaldırmaz. İtiraz, Üniversitelerarası kurula arz edilir ve kurulun vereceği karar nihaidir. (Madde I, 14).

Mahallî idarelerin tanzim ettikleri talimatnamelerin bir kısmı da tasdika tâbidir. Bunlardan bazılarına karşı İdarî vesayet makamları tarafından vuku bulacak olan itirazlar şûrayı devletçe tetkik olunur.

Görülüyor ki nizamnameler, ancak vekiller heyeti tarafından yapılabildiği halde, talimatnameler, hem vekiller heyeti, hem her vekâlet, hem de icraî karar almağa salâhiyetli olan idare otoritelerinin makamları tarafından yapılabilir. Yâni talimatnameleri, idare hükmi şahıslarının icarî karar almağa salâhiyetli organları yapabilirler.

b) Usul:

Nizamname ile talimatname arasındaki ikinci fark da usul noktasındadır. Filhakika, Teşkilâtı Esasiye Kanununun 52 inci maddesinin açık hükmüne göre; nizamnamelerin şûrayı devletin tetkikinden geçirilmesi mecburiyetine karşılık, talimatnameler için böyle bir mecburiyet yoktur. Talimatnameler, nizamnamelerden daha basit bir usul ve formaliteye tâbidir.

Sebeb ve saik unsuru bakımından nizamname ile talimatname arasında esaslı bir fark mevcut değildir. Nizamnamelerin sebeb ve esasını, önce meriyete getiren kanun hükmü teşkil ettiği gibi, bir kanunla ihdas edilmiş olan muayyen bir amme hizmetini tanzim eylemek maksadıyla hazırlanan talimatnamelerin esasım da kanun teşkil eder. Ancak, Teşkilâtı Esasiye Kanununun 52 inci maddesi hükmüne tevfikân nizamname, mutlaka muayyen bir kanunun tatbik suretini göstermek veya muayyen bir kanunun emrettiği hususları tespit etmek üzere tanzim edildiği cihetle, nizamname ile muayyen bir kanun arasında yakın ve sıkı bir alâka mevcuttur. Talimatname ise; muayyen bir kanunun tatbikim istihdaf etmekten ziyade, bir veya bir kaç kanunla ihdas edilmiş muayyen bir hizmet sahasını tanzim etmek maksadıyla yapılabilir. Nizamnameye nazaran talimatnamelerin kanunla ilgi ve münasebeti daha uzaktır.

Kaide — muameleler hiyerarşisinde nizamnameden sonra gelen talimatname de, mer'î olan herhangi nizamnameye ve kanuna aykırı hükümleri ihtiva edemez.

Talimatnameler, birer İdarî kaide—tasarruf olmak itibarıyla kanun ve nizamname gibi, kaide—muameleler hiyerarşisinde kendinden üstün hukuk kaidelerine muhalefetlerinden veya diğer unsurlarındaki sakatlık-

lardan dolayı şûrayı devlete akılacak «iptal dâva» larına mevzu teşkil edebilirler.

Nizamname ile arasında bu bakımdan fark mevcuttur. Nizamnameler hakkında şûrayı devlete bir iptal dâvası açılmayacağı veya mahkemeler önünde bunların kanuna muhalefeti bir def'i şeklinde öne sürülemeyeceği halde, gerek dâva şeklinde olsun, gerekse def'i suretinde bulunsun talimatnamelerin kanuna aykırılığı olduğu her zaman dermeyeran edilebilir.

Talimatnamelerin kanuna aykırılığını mahkemeler tetkik edebilir mi?

Ord. Prof. Sıddık Sami Onar'a göre; talimatnameler, İdarî birer tasarruf oldukları için bunların, kanunlara aykırılığı hakkında ki her türlü iddia ve ihtilâf; ister dâva, ister def'i şeklinde olsun, adliye mahkemelerinde de tetkik edilememek icap eder. Böyle bir iddia karşısında kalan adliye mahkemesi, bunu bir mesele-i müstehire saymalı ve idare mahkemesinden kanuna aykırılığı iddia edilen talimatnamenin iptali hakkında bir karar istihsal etmek üzere iddiada bulunan tarafa münasip bir mühlet vermelidir. Aksi takdirde, İdarî bir muamele ve karar olan talimatnameden çıkan İdarî ihtilâfı adliye mahkemesi tetkik etmiş olur ki, bu, Teşkilâtı Esasiye Kanununun sarîh hükmüne ve koyduğu iş bölümü prensibine muhalif olur. ⁽¹³⁾

Bu mevzuda halli lâzım gelen bir mesele de; talimatnameye riayetsizlik neticesi bir suç işlenmiş olduğu takdirde, ceza hâkiminin ne tarzda hareket edeceğinin tespiti keyfiyettir. İşlenmiş bir suçtan dolayı açılan dâva üzerine, ceza tatbik ederken fülde suçun kanunî unsurlarının bulunup bulunmadığını tetkik eylemek mevkünde olan ceza hâkimi, suçun bütün kanunî unsurlarını tetkik edebileceği gibi, suç teşkil eylediği iddia olunan itaatsizliğin kanun nazarında muteber bir emir ve talimata karşı olup olmadığını da arayabilir. Bu unsurların parçalanarak ayrı ayrı merciler tarafından tetkike tâbi tutulması ceza dâvasının birliği ve bütünlüğü prensibi ile bağdaşamaz. Bu itibarla, ceza hâkimi, riayetsizlik edildiği iddia olunan talimatnamenin, kanuna muhalif olmadığı ve binaenaleyh fülde suç unsurlarının bulunmadığı yolundaki müdafaayı, suçun kanunî unsurlarının tespiti bakımında» tetkik eylemek mecburiyetindedir.

Ancak, ceza hâkiminin bu tetkik neticesinde vereceği karar, talimatnamenin «iptali» ne müncer olamaz. Ancak, ceza dâvasının mevzuunu teşkil eden hâdiseye maksur ve münhasır kalır ve sadece kanunî unsurları

¹³ Sıddık Sami Onar. İdare hukukunun umumi esasları 1952. sahife: 278.

Bakımından fülde suç mevcut olmadığı cihetle, faile ceza verilemeyeceğine yâni beraete mütedair olur.

İZAHNAMELER: dairesince yapılarak vekilin tasdikine arz edilen ve muayyen bir kanunun bazı esaslı hükümlerinin tatbiki şekil ve suretini gösteren kaidelerdir.

TAMİMLER:

Muayyen bir meseleye münhasır olmak veya umumi bir kaide halinde bulunmak üzere vekil tarafından vekâlet memurlarına verilen talimattır. Tamim ile vekil, vekâleti memurlarına vazifelerine ait hususlara dair talimat vermekte, herhangi bir şahsı veya muayyen bir hâdiseyi istihdaf < etmeksizin, belli bir mevzu üzerinde umumî kaideler vaz eylemektedir.

12) Devletin en yüksek icra ve idare âmiri sıfat ve haysiyetiyle re- isi cumhur da gerek muayyen bir faaliyet sahası ve ilgili mahallî ve mevziî mahiyette, gerekse bütün memlekete Şamil olacak tarz ve surette icraî kaideler Van'ı salâhiyetini haizdir. Bunlar da «heyeti vekile talimatnameleri» veya «nizamname» adını alırlar.

Bunlar, mevzuları bakımından ait oldukları vekâletlerce lâyiha halinde hazırlanarak, vekiller heyetince müzakere ve kabul olunduktan sonra reisicumhurun tasdikına arz olunan kaide muamelelerdir.

Nizamnamelerin şekli bakımdan heyeti vekile talimatnamelerinden farkı, sadece şûrayı devletin tetkikinden geçmiş olmasıdır. Aralarında başka bir fark yoktur. Her ikisi de;

a) Muayyen bir kanunun umumi surette veya muayyen bir hükmünün tatbiki şekil ve suretini tazammun eder.

b) Muayyen bir kanuna temas etmeksizin, umumi surette kanunen icra ve idare organlarının vazifelerine taallük eden bir hususun teminine ait bulunur.

c) Kanım vâzu tarafından sarahaten vâki olan dâvet üzerine vekiller heyeti ve reisicumhur tarafından muayyen bir hususun tespit ve tayinine mütedair olabilir.

d) Ve nihayet, her ikisi de vekiller heyetinden bir «kararname» ile çıkarılır.

KARARNAMELER:

Kararname, vekiller heyetince müzakeresi yapılan bir hususa dair verilip de reisicumhur tarafından tasdik olunan bir kaide-muameledir.

İdarî karar; idari tasarrufa salâhiyetli heyet ve makamlardan kanun ve nizamların ruhuna uygun olarak sâdır olup, emir ve nehyi tazammum eden yahut bir sıfat ve salâhiyeti tevdi ve nezeyliyen ve kendisinden icra edilmek kudreti bulunan kararlardır. Bunlardan vekiller heyetinden sadır olanlarına «kararname» denir. ⁽¹⁴⁾.

Meşrutiyet devrinde padişahın iradesine iktiran eden «muvakkat kanun» şeklindeki «meclisi vükelâ» kararlarına «kararname» denilmekte idi.

1293 (1876) Kanunu esasisinde, «kararname» ve «kanun muvakkat» terimleri müteradif mânada istimal edilmişlerdi. Kanunu esasının 36 ncı maddesi hükümete, meclisi umuminin tatili sırasında, müstacel ve fevkalâde hallerde, ileride mebusan ve âyan meclislerinin tasdikına arz edilmek üzere muvakkat kanun çıkarmak salâhiyetini tanımakta idi. Kanunu esasi, bu kanunu muvakkata kararname ismini vermişti. Bunlar, gerek maddî ve şeklî bakımdan ve gerekse kuvvetleri itibariyle kanun hükmünde idiler. Bunlar, meclisi vükelâca hazırlanarak, zamanının devlet reisi olan padişah tarafından neşredildikleri cihetle, uzvî bakımdan İdarî bir tasarruf mahiyetinde idiler. Ancak, bunlar ileride «meclisi umumi» nin tasdikına muallâk olarak meriyete girmekte yâni infisahı bir şarta bağlanmış bulunmakta idiler. Yâni meclisi umumi tasdik eylediği takdirde kararname kanun mahiyetini iktisap etmekte, tasdik eylemeyince infisah! Şart tahakkuk etmiş sayılarak meriyetten kalkmakta idi. Osmanlı imparatorluğunda bu mahiyette birçok kararnameler ısrar olunmuştu. Fakat Teşkilâtı Esasiye Kanunumuz vekiller heyetine böyle bir salâhiyet tanımamıştır.

(13) Birinci Büyük Millet Meclisinden bu yana devam edegelen bir teamül gereğince, icra vekilleri heyetince ittihaz olunan teknil kararlara «kararname» denilmektedir. Teşkilâtı Esasiye Kanununun 86 ncı maddesine göre; icra vekilleri heyetinin örfî idare ilânına dair olan kararnamesi bir «heyeti vekile kararı» dır. Ve ancak Büyük Millet Meclisinin tasdikinden geçmek ve resmî gazete ile ilân edilmek suretiyle kanun mahiyetini iktisap eder.

Heyeti vekile kararnameleri «reisicumhur kararnameleri», şekle tâbi bir hukukî tasarruftur.

¹⁴ Türk hukuk lügati. 1946. fasikül. ITI. Sahife: 191.

Bu şekil; 1— kararnamenin yazılı (mektup) olmak, 2—ya reisicumhur tarafından veya Teşkilâtı Esasiye Kanuna göre reisicumhurun fülen vazifesi başında bulunmadığı hallerde bu vazifeyi onun namına vekâleten ifa eden Büyük Millet Meclisi reisi tarafından imza edilmek, 3— Başvekil ve vekiller veya alâkalı vekil veya vekiller tarafından imzalanmaktan, ibarettir.

Şekle ait şartlardan birinin bulunmaması kararnamenin yokluğunu ve hüküm ifade etmemesini gerektirir.

Kararnamede mutlaka «Başvekil» in imzası bulunmalıdır. Diğer vekillerin imzasına gelince; bu bakımdan kararnameler ikiye ayrılır:

- a) Heyeti vekile kararnamesi,
- b) Müşterek kararname.

Vekiller heyeti kararnamesi gerçekten bir vekiller heyeti kararından ibaret olduğu cihetle, bu kararnamede vekillerin hepsinin imzalarının bulunması iktiza eder.

Müşterek kararname ise; reisicumhurdan başka başvekil ile birlikte alâkalı vekilin imzasını taşıyan kararnamedir. Tayin, nakil ve terfi kararnameleri gibi. Bu kararnamelerde başvekil ile tayin, terfi veya nakil olunan memurun mensubu olduğu vekâlet vekilinin imzası bulunmak lâzımdır.

Kararnamelerin reisicumhur ve başvekil gibi vekiller tarafından da bizzat imzalanması, eğer vekil yoksa ona vekâlet eden diğer bir vekil tarafından imza edilmesi lâzımdır. Vekil namına meselâ müsteşar tarafından imzalanması kararname için bir nakise teşkil eder.

Kararnameler, ihtiva eyledikleri İdarî tasarruf ve icraî karara göre de ikiye ayrılır:

- a) Objektif kararnameler.

Nizamname ve talimatnameleri veyahut hususi bir kanuna istinaden tanzim edilmiş olan kararnameleri kabul ve tasdik eden reisicumhur iradelerini ihtiva eden kararnamelerdir.

- b) Sûbjektif ve ferdi kararnameler.

Tayin, terfi veya nakil vesaire gibi ferdi ilgilendiren İdarî tasarrufları ihtiva eden reisicumhur kararnameleri sûbjektif kararnamelerdir. Bir kısmı da, bir vilâyetin herhangi bir nahiyesine bağlı bir köyün, aynı vilâ-

yetin başka bir kazasının merkez nahiyesine bağlanmasına, ⁽¹⁵⁾, herhangi bir nizamnamenin meriyete konulmasına, 3236 sayılı kan gütme kanununun yurdun hangi bölgelerinde tatbik edileceğinin tespit ve tayini, «daimî malûliyet» veya «şeyhuhet» hallerine binaen bir mahkûmun cezasının, Teşkilâtı esasiye kanununun 42 inci maddesi gereğince «ıskatı» gibi muayyen bir hususa taallûk edebilir.

Kanunların âmir hükümleri gereğince tanzim edilen kararnameler; harp gibi vuku bulan fevkalâde hallerin doğurduğu siyasî ve İktisadî buhranlara karşı alınmasına lüzum görülen tedbirleri ihtiva eden İdarî tasarruflardır.

Bu mahiyette tedbirler almaya teşri organının umumiyetle siyasi mahiyet arz eden ve ağır işleyen bünyesi kifayet etmediği için, teşri uzvu, icra organının muayyen sahalarda tanzim salâhiyetini genişletmek zarureti hissetmiş ve bunu temin için de tedvin eylediği bir kanunla hükûmete, bu sahaları tanzime medar olabilecek kaide—tasarruf mahiyetinde İdarî tasarruflar yapmak salâhiyetini tanımıştır. 1567 sayılı Türk parasının kıymetini koruma Kanununun birinci maddesi; kambiyo, nukut, esham ve tahvilât alım ve satımının ve bunlar ile kıymetli madenlerin (altın, plâtin ve gümüş) memleketten çıkarılmasının tanzim ve tahdidine ve Türk parası kıymetinin korunması zımında kararlar ittihazına vekiller heyetini salâhiyetli kılmıştır. Yine bu cümleden olmak üzere 3780 sayılı Milli Korunma Kanununun birinci maddesi; «fevkalâde hallerde devletin bünyesini iktisat ve milli müdafaa bakımından takviye maksadıyla icra vekilleri heyetine, bu kanunda gösterilen şekil ve şartlar dairesinde vazife ve salâhiyetler» vermiştir.

Bu kararnamelerin, icra organının diğer kaide-tasarruflarından farkı, bir mahiyet farkı olmaktan ziyade, derece, genişlik ve şümül farkından ibaret bulunmaktadır. Meselâ; nizamnamelerde, kanunlar esasa taallûk eden bütün kaideleri koyduktan sonra, yeni hükümleri ihtiva etmemek şartıyla teferruata ait hususların tanzimi bahis mevzuudur. Talimatnameler ise; tamamen teknik mahiyeti haizdirler ve amme hizmetinin dâhilî bünyesinin tanzimine taallûk ederler. Hâlbuki kararnamelerde teşri uzvunun icra organına verdiği salâhiyetler çok geniştir. Meselâ Türk parası-

¹⁵ 8. Mayıs. 1959 gün ve 10200 sayılı resmî gazete ile neşrolunan, 1782 sayılı kanunun 6621 sayılı kanunla muaddel 26 ncı maddesine göre ticaret vekâletince hazırlanmış ve devlet şûrasınca tetkik edilmiş olan «ölçüler nizamnamesinin icra vekilleri heyetince 10/2/959 tarihinde kararlaştırıldığına dair kararnamede olduğu gibi.

Kıymetini koruma hakkındaki 1567 sayılı kanununun birinci maddesinde teşri uzvu icra organına yâni hükümete; kambiyo, nukut, esham ve tahvilât alım ve satımının ve memleketten ihracının tanzim ve tahdidi ve Türk parasının korunması zımında kararlar ittihazı salâhiyeti vermekte ve bu kararların istinad edeceği esasları, mevzu ve muhtevalarını göstermeksizin, bu tasarrufların mevzuunu dilediği ve istediği gibi tespit ve tayin eylemek hususunda icra uzvunu serbest bırakmaktadır.

Bu kararnameler, mahiyet ve muhtevaları itibariyle çok geniş ve çok şümullüdür. Fakat hükümleri muvakkattir ve mahiyetleri bakımından birer «idari tasarruf» tan öteye geçemez. Bunlar, nizamnameler gibi Teşkilâtı esasiye kanununun sarîh bir hükmüne istinat etmedikleri, kanunlara aykırılıklarının tetkiki mahkemelerin salâhiyeti haricinde bırakıldıkları cihetle, diğer icraî tasarrufların tabi oldukları murakebeye bunlar da tâbidirler. Bunların, kanunu esasının «kanunu muvakkat» hükmünde olan kararnameleri ile hiç bir benzerlikleri yoktur. Kanunu esaside yazılı kararnameler uzvî bakımdan teşriî birer tasarruf mahiyetinde oldukları halde, bu kararnameler teşkilâtı esasiye kanununa değil, herhangi muayyen bir kanuna istinat etmektedirler ve onlar gibi Büyük Millet Meclisinin tasdikine arz edilmelerine lüzum yoktur.

NİZAMNAMELER:

13) Teşkilâtı Esasiye Kanununun 52 inci maddesine göre; nizamnameler, ya kanunların «suveri tatbikiyesini irade», yahut ta «emrettiği hususâtı tespit» için yapılır. Şu halde teşkilât kanunumuza göre nizamnameler iki nevidir:

a) Kanunların tatbik suretini gösteren nizamnameler:

Büyük Millet Meclisince kabul ve neşredilen kanun, esas ve prensipleri tespit ve tayin eylemiş ve onu tatbik edecek olan hükümete, faaliyetini icra için gereken direktifleri vermiştir. Hükümetin belli başlı işi, kanunları tatbik etmektir. Hükümet, bunun için meclisten aynen bir emir beklemeksizin, re 'sen muayyen bir kanun hükmünün tatbikini veya kanunlarla esasları tespit edilmiş olan bir vazife veya salâhiyetin ifası suretini ve şartlarını tayin etmekle mükelleftir.

Hükümet, üzerine aldığı icra vazifesini kanun dairesinde yapmak için ya münferit ve müşahhas mahiyette kararlar ittihaz eder yahut da önceden neşir ve ilân eylediği kaidelerde tespit olunan esaslar dairesinde hareketini tanzim eder. Bunlar arasında hiç bir mahiyet farkı mevcut değil-

dir. Hükümet, teknik icraatından dolayı Büyük Millet Meclisinin kontrol' ve murakabesi altında bulunduğu cihetle, bu iki şekil tatbik ve icra arasında hiç bir mahiyet farkı mevcut değildir.

b) Kanunların emrettiği hususları tespit eden nizamnameler:

Kanun vâzu bazı hallerde kanunda esasları koyduktan sonra idare tekniğine ve ihtisasa taallük eden hususları bir nizamname ile tespit etmesi için hükümete salâhiyet verir. Filhakika, hükümet, kanun vâzının tanıdığı salâhiyetlere istinaden birçok nizamnameler tanzim etmiştir. 6085 sayılı kara yolları trafik kanununun 75 inci maddesinde; bu kanunla vazifeli kılınmış idare ve komisyonların çalışma tarzlarını, fenni muayene ve ehliyetname imtihanlarının esaslarını... Şoför ve sürücülerin tekrar muayene ve imtihana tâbi tutulmalarına mesnet teşkil edecek sıhhi arızalarla şoför ve sürücülerin tabi olacakları çalışma sürelerini... Nakil ve vasıtalarının cins ve evsafım ve bunlarda bulunması lâzımgelen teçhizat ve malzemeyi, trafiği tehlikeye düşürecek veya trafiğe zorluk verecek halleri. vs., göstermek üzere ...hazırlanacak nizamnamenin, bu kanunun neşriden itibaren altı ay içinde çıkarılacağı gösterilmiş ve 86 maddeden ibaret «kara yolları trafik nizamnamesi» tanzim olunmuştur. 1706 sayılı Jandarma kanununun 26 ncı maddesine müsteniden tanzim olunan jandarma nizamnamesi de, kanunların emrettiği hususları tespit eden nizamnameler ~ kategorisine dâhildir.

14) Bu mevzuda halli lâzım gelen bir mesele de; nizamname tanzimi' salâhiyetinin teşrii bir vekâlet mahiyetinde olup olmadığı meselesidir. Filhakika bu mesele modern teşkilât hukukunun, üzerinde en fazla münakaşa edilen mevzularından biri olmuştur. Eğer hükümete muayyen bir hususa dair nizamname tanzimi salâhiyeti veren kanun vâzu bununla, kendinin malik bulunduğu bir salâhiyetin ifası için hükümete vekâlet veriyorsa, bu vekâlete dayanılarak hükümet tarafından yapılan nizamname «teşrii bir kaide - muamele» mahiyetini iktisap etmiş olur ve böylece bütün teşri muameleler gibi kazaî murakabeye tâbi olmamak lâzımdır. Yâni gerek idari ve gerek adli kaza organlarının, nizamnamelerin kanuna uygun olup olmadığını kontrol ve murakebeye salâhiyeti olamaz. Esasen teşkilât kanunumuzda, kanunların teşkilâtı esasiye kanununa uygun olup olmadığını kontrol edecek anayasa mahkemeleri sistemi henüz yer almış değildir.

Bizim esas teşkilât hukuku sistemimiz dikkatle incelenecek olursa; hükümete verilen nizamname tanzimi salâhiyetinin bir vekâlete istinat etmediği görülür. Vekâlet bir akittir ki bununla, mukavele dairesinde kendisine tahmil olunan veya kanunda zikredilen mukavele tiplerinden hiç birine-

girmeyen herhangi bir hizmetin ifasını iltizam eder. ⁽¹⁶⁾ Önce şu ciheti peşinen tebarüz ettirmek yerinde olur ki, amme hukukunda vekâlet, bir hususa izin ve icazet vermekten ziyade, muayyen bir salâhiyetin kullanılması hakkının devir ve ferağı manasında anlaşılmak lâzımdır. Teşkilâtı Esasiye kanunumuzun kabul ettiği sisteme göre, «hâkimiyet bilâkaydüşart milletindir». Yâni Büyük Millet Meclisi teşriî kudret ve salâhiyetin bizzat maliki değildir. Teşriî kudret ve salâhiyetin hakiki sahibi «millet» tir. Meclis, bu salâhiyeti millet namına sadece kullanmak «istimal» hakkına maliktir. Ve bunu bizzat kendisi kullanmak mecburiyetindedir. Kendisi teşrû salâhiyeti kullanmak bakımından esasen «asıl» değil, «Vekil» dir. Asilden yâni milletten bu salâhiyeti bizzat kullanmak kayıt ve şartıyla almıştır. Binaenaleyh, bu kudret ve salâhiyeti istimal hususunda hükûmete vekâlet verememesi yâni bunu hükûmete devredememesi iktiza eder. Bundan başka «teşriî salâhiyet» mahiyeti itibariyle bir başkasına devir ve ferağı mümkün olmayan bir mefhumdur. Teşri salâhiyeti mahiyeti itibariyle ancak mümessil heyeti tarafından istimali kabil olan temsili bir salâhiyettir. Bu itibarla, başkasına devir ve ferağı mümkün değildir. Hükûmet mümessil bir organ olmaktan ziyade «memur» bir organdır. Büyük Millet Meclisinin hükûmete nizamname yapmak salâhiyetini vermesi, bir salâhiyetin devri, bir vekâlet vermek değil, sadece vazifeye dâvettir. Daha doğrusu, tatbikata ve teferruata ait bazı hususların tespiti için memur heyete verdiği bir «emir» den ibarettir. Nitekim bu husus Teşkilâtı Esasiye Kanununun 52 inci maddesinde; «kanunun emrettiği hususâtı tespit için» suretinde ifadesini bulmuştur. Kanun vâzının bu emrine hükûmet riayete mecburdur.

Ord. Prof. Ali Fuad Başgil bu hususta; «... gerek hükûmet tarafından icraî vazifesinin ifası zımında re 'sen yapılan ve gerek vazı kanunun emri ve sureti mahsusada dâveti üzerine yapılan nizamnameler, aslâ teşriî bir vekâlet mahiyetinde değildir. Sırf icraî bir vazifenin ifasıdır. Filhakika, bizim teşkilât sistemimizde, hükûmetin icraî vazifesi ve salâhiyeti zaten meclisten ayrılmadadır. Muayyen bir hükûmet heyeti, meclis yerine ve ona vekâleten icraî salâhiyeti kullanmaktadır. Fakat bu vekâlet teşrie değil, sırf icra ve idareye vekâlettir.... Bizim teşkilât Kanunumuzun vazilerinin nazarında millî camia, haiz olduğu teşri ve icra kudret ve salâhiyetlerin istimalini birden Büyük Millet Meclisine tevdi etmektedir. Meclisin, bu iki nevi salâhiyeti nasıl istimal edeceği yine teşkilât kanunu vâzu tarafından sarahaten tayin edilmiştir. Teşri salâhiyetini meclis bizzat kullanacak, icrayı da kendi emrine ve kontrolüne tâbi, teşkil edeceği bir hükûmet heyeti marifetiyle istimal edecektir.

¹⁶ Türk hukuk lûgati. 1947. Fasikül. V. sahife: 356.

Nizamname de hükümetin icraî işlerinden biri olmak itibariyle bin netice meclisten gelen bir salâhiyetin zuhuru demek olur. Fakat tekrar edelim ki, teşriî salâhiyetin değil, esasında istimali meclise ait bir salâhiyetin, icra salâhiyetinin zuhurudur» demektedir. ⁽¹⁷⁾.

Nizamnamelerini haiz olması lâzımgelen şartlar:

15) Teşkilâtı Esasiye Kanununun 52 inci maddesine göre; nizamnamelerin, biri esasa, diğeri şekle ait olmak üzere iki şartı haiz olması lâzımdır.

İcra organı «hükümet» tarafından tanzim olunan herhangi bir kaide - mualenin nizamname vasıf ve mahiyetini alabilmesi için, 52 inci maddede tespit ve tayin edilen murakabe rejimine tâbi olması şekle ait şartı, icra organı tarafından yapılan muayyen bir kaide - muamelenin mamulünbih olması şartı da esasa ait şartı teşkil eder.

a) Usul ve şekle ait şart:

52 inci maddeye göre; nizamname lâyihasının, şûrayı devletin tetkik ve müzakeresinden geçmesi lâzımdır. Nizamnamelerin, şûrayı devlet umumi heyetinden geçmesi ve bu cihetin heyeti vekile kararında tasrih edilmesi icap eder. Kanun vâzu, nizamname lâyihalarının devlet şûrasında müzakeresini, kanuna mugayir olması ihtimalini önlemek bakımından bir taminat saymıştır. Kanunun tabiriyle nizamnamelerin, «şûrayı devletin nazarı tetkikinden geçmesi» şarttır. 3546 sayılı «Devlet şûrası kanunu» nun 13 ncü maddesinin (B) bendine göre; nizamname lâyihaları ve nizamnamelere ait tefsir talepleri birinci dairede tetkik edildikten sonra, 19 ncü maddenin (B) bendi gereğince de ikinci derecede «şûrayı devlet umumi heyeti» nde tetkik olunur. Nizamnamelerin tefsirinde de bu heyet salâhiyetlidir.

Şûrayı devletin nizamname hakkında vereceği karar, bu kaide tasarrufu yaratan bir irade suretinde kabul edilmemek lâzımdır. Esasen kanunda, nizamname tanzimi salâhiyetini haiz olan vekiller heyetinin şûrayı devletin bu irade ve kararı ile bağli olacağına dair bir hüküm de mevcut değildir. Onun için, şûrayı devletin icra vekilleri heyetine «hükümete» karşı olan durumu sadece «istişarî»dir. Zira şûrayı devlet, nizamname lâyihası üzerinde hükümeti aydınlatmak için sadece mütalâa beyan eder. Hükümet, bir nizamname lâyihası üzerinde devlet şûrasının serdetdiği

¹⁷ Ali Fuad Başgil; zikri geçen makale.

mütalayı kabul etmeyebilir ve şûranın mütalâası alındıktan sonra kendi noktainazarında ısrar edebilir. Bununla beraber, hükümet tarafından hazırlanan bir kaidenin nizamname vasıf ve mahiyetini iktisap etmesi için mutlaka şûrayı devletin tetkikinden geçmesi lâzımdır. Bu tetkiken geçmeyen bir kaide - muamele sadece bir «heyeti vekile talimatnamesi» olmaktan öteye geçemez ve nizamname sayılmaz.

b) Esasa ait şart:

Teşkilâtı Esasiye Kanununun 52 inci maddesine göre nizamnamelerin esas şartın; «yeni hüküm ihtiva etmemesi» teşkil eder.

Türkiye’de bütün devlet ve hükümet makamları Büyük Millet Meclisinin emir ve iradesine bağlı olarak işleyecek ve vazife ifa edecektir. Büyük Millet Meclisinden ayrı olarak hiç bir makam kendi başına vatandaş hukukunda herhangi bir tasarrufa girişemeyecek, hayat ve münasebetle* mevzuunda re ‘sen bir hüküm veremeyecek, herhangi bir külfet ve mükellefiyet ihdas edemeyecektir. Bütün bu kudret ve salâhiyetler milletin «yegâne ve hakikî mümessili» mevkünde bulunan Büyük Millet Meclisine aittir.

Cemiyet hayatı ile yakından münasebette bulunan İdarî makamlar, İçtimai nizamda gördükleri eksiklikleri ve değişen hayat şartları karşısında beliren ihtiyaçları dikkat nazarına alarak, cemiyetin daha iyi idaresini temin maksadıyla lüzumlu saydıkları tedbirleri kanun lâyihası halinde hazırlayarak Büyük Millet Meclisine teklif ederler. Bu layihalar evveleminde meclisin ilgili komisyonlarında tetkik olunduktan sonra, müzakere edilmek üzere Meclis umumi heyetine tevdi olunur. Umumi heyette rey ve mütalâalar dinlenir ve toplanır ve böylece teklif üzerinde memleket efkârı umumiyesinin temayülleri tezahür eylemiş olur. Müzakere neticesinde lâyiha kabul olunursa, resmî gazetede neşredilecek kanun mahiyetini kazanmış olur. Kanun ile nizamname arasındaki en esaslı farklardan biri budur.

Kanun; Teşrî üzüv tarafından muayyen şekillere uyularak tanzim edilen ve meriyete girmesinden itibaren cemiyet için riayeti mecburî olan umumî, mücerret ve daimî kaideleri ihtiva eden bir tasarruftur. ⁽¹⁸⁾

Kanun; umumi efkârın kontrolü ve iltihakiyle teessüs eden umumî ve millî bir dokümandır. Nizamnamelerde sair icraî muamelelerde ise bu vasıf ve mahiyet mevcut değildir.

¹⁸ Türk hukuk Tûgati. 1946. Faskül. İÜ. Safiha: 184.

Nizamnameyi, ilgili daire hazırlar ve teklif eder, şûrayı devletin mütalâası alındıktan sonra, vekiller heyetince müzakere ve kabul olunarak reisicumhurun imzasına sunulur. Bütün bu muameleler ilgili dairelerde ve mahdud heyetler huzurunda cereyan eder. Müzakeresi alenî değildir. Umumi efkâr bir nizamnamenin mevcudiyetine ancak neşir ve ilân edildikten sonra muttali olabilir.

52 inci madde metninde; «ahkâmı cedideyi ihtiva etmemek» ibaresi bulunduğuna göre; nizamnameler yeni bir hükümü ihtiva edemez. Ve ancak bu sayede hukukî bir kıymet almış olur. Zira yeni bir hüküm ihtiva eden nizamname, —bu hükümün mahiyeti ne olursa olsun— mücerret yeni bir hüküm koyduğu için kanuna mugayirdir. Teşkilâtı esasiye kanununun 103 ncü maddesine; «hiç bir kanun Teşkilâtı Esasiye Kanununa münafi olamaz» yolunda âmîr bir hüküm koyan kanun vâzu, 52 inci maddede, nizamnamelerin kanuna uygunluğu lüzumunu tebarüz ettirmek için, «kanuna münafi olamaz» dememiş, «nizamnameler yeni hükümleri ihtiva edemez» demiştir. Bir kanun, Teşkilâtı Esasiye kanununun ihtiva eylediği hükümlere münafi olmamak şartıyla yeni bir hüküm vazedebilir. Fakat bir nizamname bu mahiyette bir hüküm koyamaz. Koyduğu yeni bir hüküm, herhangi bir kanuna mugayir olmasa dahi, sadece yeni bir hüküm olması, nizamnamenin kanuna mugayir addolunması için kâfidir.

Ord. Prof. Ali Fuad Başgil bu hususta; «hükümet; bir nizamname (bir talimatname, bir umumi talimat, bir izahname, bir tamim) ile kanunu tefsir eder. Kanun hükümlerinin icra ve infazı için icap eden İdarî ve teknik tedbirleri alır. Memur ve müstahdemlerin vazife ve' salâhiyetlerini tayin eder. Kanun ile müesses bir âmmе hizmetinden vatandaşların istifadesi tarzını muayyen bir usule ve düzene bağlar. Mevcut bir mükellefiyet veya vazifenin vatandaşlar için en kolay ve en emin bir tarzda ifası imkânlarını hazırlayacak ve temin edecek teşkilât yapar. Kanunlar ile müesses hakların sahiplerine temini vasıtalarını tayin eder. Fakat bütün bu işler için yaptığı bir nizamnamenin yahut daha umumi bir tâbirle, koyduğu kaide - muamelenin lâfziyle. Ruh ve mânâsiyle, gayesi ve maksadıyla kanuna uygun olması ve kanunda mevcut olan bir hükme bağlanması şarttır. Binaenaleyh, re 'sen hüküm koyan nizamname, kanunî esaslarla muayyen olan hududu aşan nizamname, bir kanun hükmünü, vâzû kanununun kastettiği mâna ve gayeden başka bir gaye ve maksada tevcih eden nizamname, vâzû kanunun verdiği salâhiyeti normal hedefinden saptıran nizamname kanuna mugayirdir. Hukukî bir kıymeti yoktur. Ne ferd ne memur ve ne de hâkim için aslâ bir mecburiyet ifade etmez» demektedir.

Nizamnamelerin muayyidesi nedir?

Kanunlar bir takım müeyyideleri ihtiva ettikleri halde, nizamnameler, isnat ettikleri kanunda bu hususta açık bir hüküm olmadıkça, yeni bir hüküm, bir müeyyide ve bilhassa cezaî müeyyide koyamazlar. Nizamnameler, umumiyetle müeyyidelerini dayandıkları kanunlardan alırlar. Kanunda böyle bir hüküm bulunmadığı takdirde, ceza kanununun umumi hükümlerine müracaat edilmesi gerektir. Nizamnameler de kanunda sarîh bir hüküm olmayan hallerde müeyyidelerini ceza kanunundaki hükümlerden alırlar.

Ancak, ceza kanununun bu hükümlerinin tatbik sahasını tayin hususunda müellifler arasında ihtilâf mevcuttur. Bazı müellifler, bu hükümlerin ancak zabıta tedbirlerine riayet etmeyenlere tatbik edilebileceğini öne sürmüşlerdir. Bir kısım müellifler ise, kanundaki «kanun ve nizamlara aykırı olmayarak verilmiş bir «emir ibaresinin mutlak oluşuna dayanarak, nizamname hükümlerine riayet etmeyenlere de evleviyetle bu cezanın verilebileceğini kabul etmektedirler.

Kanunlarda reisicumhurun imzası şart değildir. Teşkilâtı Esasiye Kanununun 52 nci maddesinin ikinci fıkrasında «nizamnameler reisicumhurun imza ve ilânı ile mamulünbih olur» denilmektedir. «Mamulünbih» terimi; meriyete girmek karşılığı değildir. Mer'iyet; her bakımdan tekemmül etmiş, vücut bulmuş, varlık iktisap etmiş bir şeyin tatbik sahasına girmesi demektir. Değilse mer'i olmak, vücut bulmak, tekemmül etmek mânasını ifade etmez. Mamulünbih demek; bir vesikanın, onunla amel edilebilecek, tatbik olunabilecek bir mahiyet kazanması, hukuk kaidesi mahiyetini alması demektir. Şu halde 52 nci maddenin metni; reisicumhurun imzası olmadıkça nizamnamenin, sadece mer'iyete giremeyeceğini değil, bir hukuk kaidesi mahiyetini de iktisap edemeyeceğini göstermiş bulunmaktadır. .Onun için, reisicumhur, imzalamadıkça, nizamname varlık iktisap edemez.

Nizamnamelerin resmî gazetede neşri mecburidir. Bu itibarla, nizamname ancak resmî gazete ile neşrinden sonra mer'iyete girmiş olur. ⁽¹⁹⁾.

Nizamnamelerin tâbi olduğu murakabe rejimi:

16) Burada çözülmesi lâzım gelen mesele şudur: Teşkilâtı Esasiye kanununun 52 nci maddesi nizamnamelerin kanunlara uygun olup olmadığına tetkik etmek salâhiyetini mahkemelerden almış mıdır? Bu maddenin,

¹⁹ Sıddık Sami Onar. Zikri geçen eser.

Nizamnamelere karşı dâva yolunu kapadığına şüphe yoktur. Fakat mahkemeler, nizamnamelerin kanunlara uygunluğunu defî yolu ile de incelemekten menedilmişler midir?

Yabancı hukuk nizamlarında, nizamnameler hakkında «dâva yolu ile murakebe» her zaman kabul edilmezse bile, hiç değilse asgarî bir teminat olarak «defî yolu ile murakebe» umumiyetle kabul edilmektedir.

Fransa'da nizamnamelerin kanuna aykırılığı hem dâva, hem de defî yolu ile öne sürülebilir. Fransız devlet şûrası ilk zamanlarda devlet reisi tarafından imza edilen nizamnamelerin, kazaî murakebeye tabi tutulamayacağını içtihat etmişti. Fakat 1830 senesinden itibaren, devlet reisinin siyasî nüfuz ve ehemmiyeti azalarak, parlâmentonun mevkî kuvvetlendikçe, buna muvazi olarak içtihatlarda da bir değişme vuku bulmuş ve 1845 senesinde devlet reisinin imzasını taşıyan nizamnamelerin iptaline müteallik bir şurayı devlet kararı ortaya çıkmıştır. Nizamnameler, 1907 yılına kadar teşri kuvvetinin delegasyonuna müstenit sayılarak, kazaî murakabeden hariç tutulmuşlardır. Nihayet, 6. Ocak. 1907 tarihli bir kararla, şurayı devlet, bütün nizamnameler aleyhine iptal dâvası açılabilceğini kabul etmiştir. Fransa'da iptal dâvaları kısa bir müddete tâbi olduğu cihetle, doğrudan doğruya iptal dâvası açmak suretiyle kanuna muhalif bir nizamnamenin iptal ettirilebilmesi kâfi görülmüştür. O halde, bu müddet geçtikten sonra, kanuna aykırı bir nizamname muteber sayılacak, mahkemeleri bağlayacak mıdır? Bu takdirde, kazaî murakebenin ikinci şekli yâni «defî yolu ile murakebe» imdada yetişmektedir.

Gerek İdarî, gerek adlî mahkemelerin, görmekte oldukları bir dâva dolayısıyla, kanuna aykırı bir nizamnameyi tatbikten imtina edebilecekleri yolunda Fransız mahkemelerinin müstakar içtihatları mevcut olduğu gibi, doktrinde bu hususta aşağı yukarı mütefikdir.

Hukuk kaidelerini hâdiselere tatbik etmekle vazifeli olan kaza mercilerinin, kanun hükmünü nizamnameye tercih eylemeleri gayet tabiidir. Bu mantikî kaide, bazen teşkilâtı esasiye kanunlarında açık bir şekilde ifade edilmiş, bazen da teşkilâtı esasiye kanunlarının sükûtu karşısında mahkeme içtihatları ve doktrin meseleyi halletmiştir.

Meselâ: 1831 tarihli Belçika teşkilâtı esasiye kanunu, mahkemelerin ancak kanunlara uygun olan nizamnameleri tatbik edebileceklerini 107

nci maddesinde açıkça tespit eylemiştir.

1/10/1920 tarihli Avusturya Teşkilâtı esasiye kanunu ise; kanunların teşkilâtı esasiye kanununa uygunluğunu kontrol ve murakebe etmek

üzere tesis eylediği «anayasa mahkemesi» ne, nizamnamelerin kanunlara uygunluğunu tetkik etmek salâhiyetimde tanıdır.

İsviçre Teşkilâtı esasiye kanununun 113 üncü maddesi gereğince mahkemeler, nizamnamelerin kanuna uygun olup olmadığını murakebe edebilmektedirler.

Almanya'da Weimar Teşkilâtı esasiye kanununda nizamnamelerin kanuna uygunluğunu murakebe etmek hususunda mahkemelerin salâhiyetli oldukları münakaşasız ve tereddüde mahal bırakmayacak şekilde kabul edilmiştir.

Hülâsa olarak diyeceğiz ki; hukuk kaidelerine bağlı devlet fikrinin yerleşmiş olduğu garp memleketlerinde, nizamnamelerin kazaî murakebeye tâbi tutulup tutulmaması meselesi artık münakaşa mevzuu olmaktan çıkmış, mahkemelerin, kanuna aykırı nizamnameleri tatbik etmeyecekleri hususunda tam bir fikir birliği teessüs eylemiştir.

Bize gelince; Teşkilâtı Esasiye Kanunumuzun 52 nci maddesinin son fıkrası; «nizamnamelerin kavanine mugayereti iddia olunduktan, bunun mercü halli Büyük Millet Meclisidir» hükmünü ihtiva etmektedir. Maddenin bu hükmü hukukçular arasında muhtelif fikir ihtilâflarına sebebiyet vermiştir.

İstanbul hukuk fakültesinin eski idare hukuku müderrisi Musilliddin Adıl bey'e göre; bu maddenin tefsiri hususunda bir tefrik yapmalı. Meseleyi afâkî olarak düşünecek olursak, yâni bir nizamnamenin kanuna muvafakati hususunun anlaşılması için tefsiri, idare makamınca veya eşhas tarafından talep olduğu takdirde, bu hususta cevap vermek salâhiyeti Büyük Millet meclisinindir. Fakat mesele enfüsî noktai nazardan ve meselâ mahkeme huzurunda bir dâvanın takibi sırasında mevzu bahis olmuş ise, bu takdirde hâkimin salâhiyeti şüphelidir.

Müderris Midhat beye göre; 52 nci maddenin son fıkrası gayet sarîh olup, herhangi bir tefrik yapmağa müsait değildir. Fıkranın hükmü mutlakdır. Türk hâkiminin nizamnameleri kanuna mutabakat ve ademi mutabakat noktai nazarından tefrik edemeyeceği muhakkaktır.

Ord. Prof. Sıddık Sami Onar; «... Nizamnamelerin kanuna aykırılığı iddiasının veya «öne sürülmesinin çözüm yeri» olan Büyük Millet Meclisi, Teşkilâtı Esasiye Kanununun kendisine yüklediği bu vazifeyi görmekten istinkâf edebilir mi? Kanaatımızca devletin bir uzvu olan ve teşkilât: esasiye kanununun kendine yüklediği her vazife gibi ferdin bu iddiasını da tetkik etmek ve çözmekle mükellef olan meclisin bu vazifeyi görmekten

istinkâf edeceği veya bu hususu sürüncemede bırakacağı düşünülemez. Böyle hukuken varit olmayan bir ihtimal dolayısıyla ferdin teşkilat esasiye kanununa dayanan bu iddia hakkı nazara alınmayarak, sakatlık iddia edilen bir nizamname tatbik edilemeyeceği gibi, böyle bir ihtimal ile hâkime teşkilâtı esasiye kanununun tanımadığı bir salâhiyet fülen verilerek bir dâva zımında def'i şeklinde bir nizamnamenin kanuna aykırılığı tespit ettirilemez. Her iki hal şekli de teşkilâtı esasiye kanununa aykırıdır. Binaenaleyh, bir dâva zımında «öne sürülecek» veya iddia edilecek» böyle bir meseleyi melese-i müstehire addetmekten, ferde münasip bir mühlet verilerek bu iddiasını Büyük Millet Meclisine çözdürmekten başka kanunî bir yol ve hal şekli olamayacağını zannediyoruz. Büyük Millet Meclisi de meselenin ehemmiyet ve hususiyetini nazara alarak esas dâvanın hallini geciktirmeyecek bir surette bu mesele-i müstehireyi hallededeğini, çözeceğini ümit etmek mecburiyetindeyiz» demektedir (20).

Prof. Ragıp Sarıca; Türkiye'de nizamnamelerin kanuna uygunluğunu hiç bir şekilde kazai murakebeye tâbi tutmak imkânı olmadığını ileri sürmekte ve şunları ilâve etmektedir, «biz kendi hesabımıza, bu maddeye göre mahkemelerin, nizamnamelerin kanunlara mugayeretini hiç bir suretle ve hiç bir hal ve vaziyette tetkike salâhiyetten olmadıklarına kani bulunuyoruz. Hattâ bir nizamnamenin kanuna aykırı olduğu iddiası bir mesele-i müstehire dahi teşkil etmez.»

Bahri Savcı; «Vakıa 52 nci maddenin son fıkrasının sarahatına göre, idari ve adli bir mahkeme önünde bir nizamnamenin salâhiyet tecavüzünde bulunduğunu, kanuniyetsizlik ile malûl olduğunu, re'sen açılan bir dâva ile ileri sürmek mümkün değildir. Fakat kanuniyetsizlik ile malûl bir nizamname ile adli ve İdari bir mahkeme önünde takip edilen bir şahsın, def'i yolu ile nizamnamenin kanuniyetsizliğini iddia etmesi ve bunu hâkime tespit ettirerek, meşruiyet prensibine uymayan o nizamnamenin kendisi hakkında tatbikini bertaraf ettirmesi yolu açıktır.» demektedir.

Prof. Turhan Feyzioğlu; «52 nci maddenin son fıkrası bir nizamnamenin kanuna aykırı olduğu iddiası ile doğrudan doğruya şûrayı devlete başvurarak bu nizamnamenin iptalini istemek imkânını ortadan kaldırmaktadır. Fakat İdari ve adli bir kaza mercünde görülmekte olan bir dâva münasebetiyle, hâdiseye tatbik edilecek bir nizamnamenin kanuna aykırı olduğu taraflarca ileri sürülür veya hâkimin dikkatini çekerse, mahkeme bu nizamnamenin kanuna aykırı olduğuna pekâlâ karar verebilir ve nizamnameyi iptal etmemekle beraber, o dâvada nizamname hükmünü

²⁰ Sıddık Sami Onar. Zikri geçen eser, sahife: 271.

tatbikten imtina edebilir. Hattâ daha ileri giderek diyebiliriz ki, hâkim, kanuna aykırı olduğuna kanaat getirdiği bir nizamnameyi tatbikten imtina etmeğe sadece salâhiyetli değil, mecburdur» demektedir. ⁽²¹⁾.

Teşkilâtı esasiye kanun vâzu, nizamnamelerin kanunlara aykırı olduğu i diasını iki halde mütalâa etmiştir.

a) Adli veya İdarî bir kaza mercüne intikal etmiş olan bir mevzuda taraflardan biri, tatbiki istenen nizamnamenin bir kanun hükmüne mugayir yahut nizamnamelerin mamulünbih olması için 52 nci maddede tespit ve tayin edilen esas şarta uygun olmadığı yolunda bir def'ide bulunduğu takdirde hâkim, meseleyi tetkik edecektir. Def'i; taraflardan birinin, hususiyle müddeialehyin kendisine karşı açılan dâvada edadan kurtulmak için başvurduğu her türlü vasıttadır. ⁽²²⁾.

Hâkim, 52 nci maddenin son fıkrası gereğince nizamnamenin kanuna mugayir hükmü ihtiva edip etmediği hususunun Büyük Millet Meclisince halli icap ettiğinden bahisle, teşri organından verilecek karara kadar hükmünü tehir etmeyecek, yâni bu tarzda bir def'i mahkeme için bir «mesele-i müstehire» teşkil eylemeyecektir. Zira Büyük Millet Meclisi hukukan meş'ul olmayan bir makam ve merci olduğu cihetle, hâkim, hükmünü gayrimesul bir makamdan verilecek olan cevaba intizaren geri bırakamaz. Aksi halde, görmek ve bir hükme bağlamakla mükellef olduğu dâvayı fûlen hükümsüz bir duruma düşürmüş olur. O halde dâvayı halletmek ve neticelendirmek mevkünde bulunan hâkim, def'i, bizzat tetkike mecburdur. Bu tetkik neticesinde nizamnamenin kanuna mugayir hükmü ihtiva eylediğine kanaat hâsıl ederse, nizamnamenin iptaline karar veremez, onu bir tarafa bırakarak, dâvaya mevzu teşkil eden hâdiseye kanun hükmünü tatbik eder. Yahut fetbik edecek bir kanun hükmü bulamadığı takdirde, medeni kanunun birinci maddesinde yazılı olduğu şekilde «kendisi vâzu kanun olsaydı bu meseleye dair nasıl bir kaide vâzedecek idiyse ona göre hüküm tesisi» cihetine tevessül edecektir. Ve bunun için de İlmî içtihatlardan ve kazaî kararlardan istifade edecektir. Tetkiki neticesinde def'i varit görmezse, nizamname hükmünü tatbik eyleyecektir.

Görmekte olduğu dâvaya sadece kanun hükmünü tatbik edecek olan hâkim, kanuna mugayir hükmü ihtiva eylediği kanaatinde bulunduğu nizamnameyi tatbik edemez.

²¹ Turhan Feyzioğlu. Kanunların anayasaya uygunluğunun kazaî murakabesi. 1951. sahife: 290 -291.

²² Türk hukuk lügati. 1944. Fasikül. I. sahife: 65.

b) Henüz mahkemeye intikal etmemiş olan bir meselede, icra organınca tanzim edilen herhangi bir nizamnamenin kanuna mugayir hüküm ihtiva eylediğinin iddia olunması halinde, Teşkilâtı Esasiye Kanununun 52 nci maddesinin son fıkrasına istinaden, ilgili şahıs, Büyük Millet Meclisine bir istida (arzuhal) ile müracaat ederek, kanuna mugayeretin tetkikini isteyebilir. 52 nci maddenin son fıkrasının açık hükmü muvacehesinde, bu hallerde ne İdarî ve ne de adlî mahkemeler, nizamnamelerin kanuna mugayereti hususunda re'sen bir dâva kabul edemez. Bu mahiyette ki iddiaların mercü halli «Büyük Millet Meclisi» dir. Zira hâkim ancak görmekte olduğu bir dâva dolayısıyla vâki olan, nizamnamenin kanuna mugayereti iddiasını tetkike salahiyetlidir.

DEVLET ŞÛRAMIZIN TEŞKİLÂT VE VAZİFELERİNDE DEĞİŞİKLİK

Yazan:

Sadık A RTUKINAÇ

3546 sayılı Devlet Şûrası Kanununun muhtelif maddeleri, 22 Haziran 1959 tarihinde yürürlüğe giren 7354 sayılı kanunla tâdil edilmiş ve mezkûr kanıma bir de madde eklenmiştir. Bu tâdil ile Devlet Şûramızın teşkilatında ve vazifelerinde bazı değişiklikler meydana getirilmiştir.

Filhakika, birinci, ikinci ve üçüncü daireden ibaret olan İdarî dairelere; dokuzuncu daire unvanıyla yeni bir daire daha ilâve edilmiştir. Dördüncü, beşinci ve altıncı daireden ibaret olan dâva dairelerine ise; yedinci ve sekizinci daire unvanıyla iki daire daha ilâve edilmiştir. Bu suretle Devlet Şûrası dairelerinin adedi, altıdan dokuza yükselmiştir. Bittabi, iş hacmi fazla olan eski dairelere ait vazifelerden bazıları yenilerine taksim edilmiştir.

Gerek Devlet Şûrası Umumî Heyetinin ve gerekse Dâva Daireleri Umumî Heyetinin vazifelerinde ve teşekkül tarzlarında dahi değişiklikler meydana gelmiştir.

Ayrıca; Tevhidi İçtihat Heyeti, Tetkik ve Tebliğ Heyeti, Reisler Divanı, Hususî Heyet gibi dört yeni heyet de teşkil edilmiştir.

Aşağıdaki, maruzatıma yardımcı. Olur ve mukayeseye de imkân verir, düşüncesiyle, eski ve yeni teşkilâtı; ilkönce, şematik olarak göstermekte fayda mülâhaza ediyorum:

Eski Teşkilât

I. İdarî daireler (Madde: 12)

- | | |
|-------------------------|-------|
| A) Birinci Daire (Madde | : 13) |
| B) İkinci Daire (Madde: | : 14) |
| C) Üçüncü Daire (Madde | : 15) |

II. Devlet Şûrası Umumî Heyeti (Madde: 18)

III. Dâva daireleri (Madde: 22)

- A) Dördüncü Daire (Madde: 25)
- B) Beşinci Daire (Madde: 25)
- C) Altıncı Daire (Madde: 25)

IV. Dâva Daireleri Umumî Heyeti (Madde: 26).

Yeni Teşkilât

I. İdarî daireler (Madde: 12)

- A) Birinci Daire (Madde: 13)
- B) İkinci Daire (Madde: 14)
- C) Üçüncü Daire (Madde: 15)
- D) Dokuzuncu Daire (Madde: 16)

II. Devlet Şûrası Umumî Heyeti (Madde: 18)

(Gerek teşekkül ve gerekse vazife bakımından eskisinden farklıdır.)

III. Dâva daireleri (Madde: 22)

- A) Dördüncü Daire (Madde: 25/A)
- B) Beşinci Daire (Madde: 25/B)
- C) Altıncı Daire (Madde: 25/C)
- D) Yedinci Daire (Madde: 25/D)
- E) Sekizinci Daire (Madde: 25/E)

IV. Dava Daireleri Umumî Heyeti (Madde: 26)

(Bu da, gerek teşekkül ve gerekse vazife bakımından eskisinden farklıdır.)

V. Tevhidi İçtihat Umumî Heyeti (Madde: 29)

VI. Tetkik ve Tebliğ Heyeti (Madde: ek madde)

VII. Reisler Divanı (Madde: 7/son)

VIII. Hususî Heyet (Madde: 20/4)

Şimdi bu değişiklikleri, Devlet Şûrası Kanununun madde sırasını tabederek, mukayeseli olarak belirtmeğe çalışalım.

1 — 3546 sayılı kanunun 4904 sayılı kanunla muaddel birinci maddesi ile', Devlet Şûrası; altı daire reisi ile yirmi sekiz azadan, üçü idare ve üçü dâva işlerine bakan altı daireden terekküp ediyordu.

Yeni kanun gerek aza ve gerek daire adedinde değişiklik yapmış ve iş hacminin günden güne çoğalmasını nazara alarak, daire reisi adedini altıdan dokuza ve aza adedini de yirmi sekizden kırk dörde çıkarmış ve altıdan ibaret daire adedini —dördü işlere ve beşi dâva işlerine bakınak üzere— dokuza iblağ etmiştir.

2 — Eski kanunun 2 nci maddesi; kimlerin Devlet Şûrası reisi, daire reisi ve aza olabileceğini tasrih etmiş ve fakat fakülte ve yüksek mekteplerde profesörlük etmiş olan kimselerden bahseylememişti. Ayrıca, birinci sınıf muavinlerle birinci sınıf kanun sözcüleri hakkında dahi hüküm tesis etmemişti.

Yeni kanun bu boşluğu doldurmuş ve birinci sınıf muavinlerin ve birinci sınıf kanun sözcülerinin, bu vazifelerde en az üç sene bulunmak ve üçüncü derece maaşını müktesep hak olarak almış olmak kayıt ve şartıyla, azalığa seçilebileceklerini ve fakülte veya yüksek mekteplerde profesörlük etmiş olanların da azalığa getirebileceklerini kabul etmiştir.

3 — Eski kanunun 4 üncü maddesi Umumî Kâtibin; dördüncü ve beşinci dairelere ve Dâva Daireleri Umumî Heyetine iştirak edemeyeceğini belirtmiş ve altıncı daireye iştiraki meneden bir hüküm koymamıştı.

Yeni kanunla bu memnuniyet, İdarî dâvalara bakan bütün dairelere teşmil edilmiş ve bin netice umumî kâtibin, dâva daireleri ile Dâva Daireleri Umumî Heyetine iştirak edemeyeceği esası sarahaten vazolunmuştur.

4 — Eski 4904 sayılı kanunla muaddel 5 inci maddesiyle dokuz kanun sözcüsü kabul edildiği halde, yeni tâdil kanunu böyle sabit bir miktar koymaksızın, «kadroda gösterilen sayıda» kanun sözcüsünden bahsetmiş ve kadro cetveline yaptığı ilâve ile kanun sözcüsü adedini on sekize iblağ eylemiştir.

Diğer taraftan, eski kanunun; kanun sözcülerinin dâva dosyalarının dağıtımında ve idare işlerinde Baş kanun Sözcüsüne bağlı olduklarına dair olan hükmü de, «dâva dosyaları kendilerine Baş kanun Sözcüsü tarafından dağıtılır» şeklinde değiştirilmiştir.

5 — Eski kanunun 4904 sayılı kanunla değiştirilen 7 nci maddesiyle kurulmuş olan İdare Komisyonunun karar nisabından bahsedilmemiş ve Baş Yardımcı ile yardımcılarının mezkûr komisyon tarafından seçileceği belirtildiği halde kanun sözcüleri bahis konusu edilmemişti. Ayrıca; bu komisyon tarafından Devlet Şûrası memurlarına verilen disiplin cezalarına, ilgililer tarafından, Devlet Şûrası Umumî Heyetine itiraz edilebileceği belirtilmişti.

Yeni tâdil, eski hükümlerdeki boşlukları gidermiş ve komisyonun •ekseriyetle karar vereceğini, disiplin cezalarına karşı vâki itirazların birinci reisin reisliği altında idare komisyonuna iştirak etmemiş olan diğer daire reislerinden müteşekkil Reisler Divanı'nda incelenecek karara bağlanacağını ve karar nisabının beş olduğunu, Reisler Divanı kararlarının kesin olduğunu ve buna karşı İdarî dâva açılamayacağını belirtmiştir.

6 — Eski kanunun 12 nci maddesinde Devlet Şûrasının İdarî işlere ait vazifelerinin birinci, ikinci ve üçüncü dairelerde görüleceği belirtilmekte idi.

Yeni kanun, bunlara ilâveten, dokuzuncu daireye de İdarî işlerin görülmesi vazifesini vermiş yâni İdarî daireler adedini dörde çıkarmış bulunmaktadır.

7 — Eski kanunun 13 üncü maddesinin D bendiyle, birinci daireye, kendisine mevdu vazifelerden başka, «diğer dairelerin vazifeleri dışında kalan işleri tetkik ve diyet» vazifesi de verilmişti. Son tadille bu hüküm kaldırılmış ve 16 nci madde ile 9 uncu daireye verilmiştir.

8 — Eski kanunun 4904 sayılı kanunla değiştirilen 14 üncü maddesiyle, ikinci daireye: «Belediye Kanunu ile Devlet Şûrasına verilip idare dâvalarına konu olmayan işleri» ve «cemiyetlerin, umumî menfaatlere hâdim cemiyetlerden sayılması için Hükümetçe yapılacak teklifleri» karara bağlayacağı belirtilmekte idi. Yeni kanun bu vazifeleri ikinci daireden alarak 9 uncu daireye vermiştir.

9 — Eski kanunun 4904 sayılı kanunla değiştirilen 15 inci maddesinin A bendiyle, üçüncü daireye: «Maliye, Maarif, Ticaret, Nafia, Sıhhat ve İçtimâî Muavenet, Gümrük ve İnhisarlar Vekâletleriyle ilgili işleri» karara bağlayacağı hükmü tesis edilmişti.

Yeni tâdil kanunu bu bendi yürürlükten kaldırmış ve mezkûr işleri, dokuzuncu dairenin vazifelerini gösteren 16 nci maddenin D bendindeki «diğer dairelerin vazifeleri dışında kalan işler» meyanında telâkki etmiştir. Ayrıca, tetkik edilmek ve mütalâa beyan olunmak üzere Başve-

kâletten Devlet Şûrasına gönderilecek veya havale edilecek işlerle ⁽¹⁾ 6830 sayılı İstimlâk Kanunu ile Devlet Şûrasına verilen vazifeleri bu daireye vermiştir.

10 — Kanunun 16 ncı maddesindeki: »Devlet Şûrasınca iştişarî mâhiyette tetkik olunacak işler Başvekâletten havale edilir ve bunlar hakkında verilecek kararlar Başvekâlete bildirilir.« hükmü ilga edilmiş ve 7354 sayılı kanunla teşkil edilen 9 uncu dairenin vazifeleri bu maddede belirtilmiştir. Buna göre, Dokuzuncu Daire:

A) Belediye Kanunu ile Devlet Şûrasına verilip İdarî dâvaya mevzu olmayan işleri,

B) 6761 numaralı Toplantılar ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu gereğince Devlet Şûrasına gelen cemiyet nizamname ve sözleşmeleriyle tadillerin tetkik ve tasdiki işlerini,

C) Cemiyetleri, umumî menfaatlere hâdim cemiyetlerden sayılması için Hükümetçe yapılacak teklifleri.

D) Diğer dairelerin vazifeleri dışında kalan işleri.

Kara bağlayacaktır.

11 — Yeni kanun, 17 nci maddede şu fıkrayı ilâve etmiştir: «İdari dairelerin işlerinde birbirine nazaran nispetisizlik görülürse Birinci Reis dairelerden herhangi birine ait bir kısım işleri diğer dairelere verebilir.»

12 — Kanunun 4904 sayılı kanunla muaddel 19 uncu maddesinin 19 uncu maddesinin A bendinin birinci cümlesi, Hükümetçe hazırlanarak verilecek kanun tasarılarının Umumî Heyetçe tetkikini emretmekte idi. Yeni tâdil kanunu bu hükmü kaldırmış bulunmaktadır. Çünkü bu lâyihalar, birinci dairece tetkik edilerek karara bağlanmaktadır. Kanun vâzumız, bunların, ayrıca Umumî Heyet tarafından tetkikine lüzum görmemiştir.

(1)

Devlet Şûramızın Teşkilât ve Vazifelerinde Değişiklik

43

¹ Yeni tâdil edilen 15 inci maddenin C bendi: «Şûrayı Devletten iştişarî mâhiyette tetkik edilmek ve mütalâa beyan olunmak üzere Başvekâletten gönderilecek veya havale edilecek işleri» şeklinde kaleme alınmıştır. Bu ifade, yek nazarda, yanlış anlayışa müsaittir. Maksadın vuzuhla ifadesi için, bu bendin: «İштиşарî mâhiyette tetkik edilmek ve mütalâa beyan olunmak üzere Başvekâletten Şûrayı Devlete gönderilecek veya havale edilecek işleri şeklinde kaleme alınması daha iyi olurdu.

13 — Yeni tâdil kanuniyle 20 nci maddeye bazı fıkralar eklenmiş ve bir de Hususî Heyet teşkil edilmiştir. Filhakika:

A) İkinci Dairece' Memurin Muhakematı Kanununa tevfikân birinci derecede ittihaz olunan kararların re'sen veya itiraz üzerine tetkiki, diğer idari dairelerin yâni 1 inci, 3 üncü ve 9 uncu dairelerin reis ve azalardan terekküp eden Hususî Heyete ait olacaktır.

R) Hususî Heyet, bu heyete' dâhil olan daire reislerinden en kıdemli olanının reisliği altında toplanacaktır.

C) İctima nisabı on birden az olamayacak ve kararlar çoklukla verilecektir.

D) Reylerde müsavat hâlinde reisin bulunduğu taraf m reyi tercih olunacaktır.

E) Memurin muhakematına ait işler görüşülürken, önce bu işler hakkında rey vermiş olanlar Hususî Heyette bulunamayacaklardır.

14 — Kanunun 4904 sayılı kanunla muaddel 21 inci maddesinin: «memurların yargılanmasına ve disiplin cezalarına ilişkin işler görüşülürken önce bu işler hakkında oy vermiş olanlar Genel Kurulda bulunamazlar. » yolundaki birinci fıkrası son kanunla ilga edilmiştir.

«Kanunî veya istişarî düşüncesi bildirilmek üzere Danıştay'a önderden işlerden İdarî dâvaya konu olabilecek işlerin incelenme ve karara bağlanmasında dâva daireleri başkan ve üyeleri bulunmazlar.» şeklindeki ikinci fıkra ise tâdil olunmuştur. Filhakika, kanunî veya istişarî mütalâasını bildirmek üzere Devlet Şûrasına gönderilen işlerden İdarî dâvaya mevzu olabileceklerin tetkik ve karara bağlanmasında, mevzu bakımından vazifeli dâva dairesi reis ve azalarının bulunduramayacakları yolunda isabetli bir hüküm tesis edilmiştir.

Görülüyor ki, kanunî ve istişarî düşüncesi bildirilmek üzere ve Devlet Şûrasına gönderilen işlerden İdarî dâvaya mevzu olabileceklerin tetkik ve karara bağlanmasında, mevzu bakımından vazifeli dâva dairesi reis ve azalan bulunamayacaklar, diğer dâva dairelerinin reis ve azalan toplantıya katılacaklardır.

15 — Kanunun 4904 sayılı kanunla muaddel 22 nci maddesiyle, İdarî dâvaların; dördüncü, beşinci ve altıncı dairelerde rüyet edileceği kabul olunmuştur.

Yeni tâdil kanuniyle dâva dairelerinin adedi, üçten beşe çıkarılmıştır. Buna göre İdarî dâvalara dördüncü, beşinci, altıncı, yedinci ve sekizinci dâva daireleri bakacaklardır.

16 — Kanunun 4904 sayılı kanunla muaddel 25 inci maddesine **göre:**

A) Mahiyeti bakımından hazineyi ilgilendiren bütün vergi, resim: ve tekliflere müteallik kanunların uygulanmasından doğan dâvalar **Dördüncü Dairede;**

B) Memurin Kanunu ve Maaş ve teadül ve tekaüt Kanunlarıyla harcırah ve yevmiyelerden doğan dâvalar **Beşinci Dairede;**

C) Dördüncü ve Beşinci Dairelerin yetkisi dışında kalan dâvalar ve vilâyet hususî idarelerini ve belediyeleri ilgilendiren vergi ve resme vesâir hususta taallûk eden dâvalar **Altıncı Dairede;**

Rüyet edilmekte idi. Şu kadarki, dâva daireleri arasındaki işlerin miktarında nispetsizlik görüldüğü takdirde; Birinci Reis bir dâva dairesine mevdu işlerden bir kısmını diğer dairelere vermek yetkisine sahip bulunmakta idi.

7354 sayılı yeni tâdil kanunu, dâva daireleri adedinin üçten beşe çıkarılmasını nazara alarak, bu işleri beş daire arasında taksim etmiş bulunmaktadır. Filhakika:

A) Mahiyeti bakımından hâzineye ait (Gümrük ve Muamele, Hayvanlar ve Veraset Vergileriyle, Orman Hâsılâtı Resmi hariç) her türlü vergi, resim ve tekliflere ait kanun ve nizamnamelerin tatbikinden doğan dâvalar **Dördüncü Dairede;**

B) Memurlara ait kanunlarla maaş, teadül, emeklilik ve harcırah kanunları hükümlerinin tatbikinden doğan dâvalar **Beşinci Dairede;**

C) İmar, istimlâk, yıkına ve bunlara müteferri dâvalarla hususî idareler ve belediyeler aleyhinde açılıp Yedinci Dairenin vazifeleri dışında kalan diğer dâvalar, vakıf ve öğrenci işleri dâvaları **Altıncı Dairede;**

D) Bina ve Arazi vergileriyle vilâyet hususî idarelerinin diğer vergi ve resimlerinden ve Belediye Gelirleri Kanunundan doğan ihtilâflar, Gümrük ve Gider Vergileriyle ithale terettüp eden diğer bütün vergi ve resimleri, hayvanlar, veraset ve intikal, orman hasılat resminden ve Amme Alacakları Kanunu tatbikatından doğan ihtilâfları, vergi ihbariyesi sebebiyle açılan ikramiye dâvaları **Yedinci Dairede;**

E) Sınır ihtilâfları, iskân ve toprak işleri, maden, taşocağı ve ihtilâfları, İş Kanunu ihtilâfları, askerlerin (harcırah ve emeklilik işleri hariç) zât işlerine ait ihtilâflar ile Askerlik Mükellefiyeti ve Avukatlık Kanunları, Ticaret ve Sanayi Odalarını ilgilendiren dâvalar ve diğer dâva dairelerinin vazifeleri dışında kalan bütün idari dâvalar Sekizinci Dairede;

Görülecektir. Evvelce olduğu gibi şimdi de, dâva daireleri arasındaki işlerde nispetsizlik görüldüğü takdirde; Birinci Reis, bir dâva dairesine ait işlerin bir kısmını diğer dâva dairelerine verebilecektir. Ayrıca, dâva dairelerindeki işlerin çoğalması hâlinde; Birinci Reis, bu dairelerin işlerinin bir kısmını rüyet etmek üzere İdarî dairelerden herhangi birini veya birkaçını bu vazife ile tavgiz edebilecektir. Lüzumu hâlinde, mürettep bir dâva dairesi de teşkil edebilecektir. Bu takdirde, bu mürettep dairenin kıdemli azası reislik vazifesini deruhte edecektir.

Yeni kanun, dâvaları rüyet salâhiyeti verilen idari daire ile mürettep olarak teşkil edilen dairenin çalışmalarına katılacak olan azalan; Hukuk Fakültesi veya Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunu olmaları şartını da koymuştur.

17 — Kanunun 4904 sayılı kanunla değıştirilen 26 ncı maddesiyle, Dâva Daireleri Umumî Heyetinin içtima nisabı on beş olarak kabul edilmiş toplantıda Birinci Reis bulunduğu takdirde en kıdemsiz üyenin umumî heyete katılamayacağı belirtilmişti. Aza eksik olduğu takdirde, diğer dairelerin Hukuk Fakültesi veya Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunu bu üyelerinden tamamlanacağı da tasrih olunmuştu.

Yeni tâdil kanunu; Dâva Daireleri Umumî Heyetinin içtima nisabını, on bir olarak kabul etmiş ⁽²⁾ ve içtimada bulunanlar çift sayıda ise 2

² Her daire, 3546 sayılı kanunun 1 ncı ve 26 ncı maddelerine göre, dört aza bir reisten ve Dâva Daireleri Umumî Heyeti ise üç daireden mürekkepti. Dâva Daireleri Umumî Heyetine dâva dairelerindeki reis ve azalan heyeti umumiyesinin yâni on beş kişinin iştirakini de mecburi kılmıştı.

Hâlbuki yeni 7354 sayılı kanunla beş dâva dairesi teşkil edilmiştir. Bunların reis ve azaları sayısının mecmuu yirmi beştir. Buna mukabil içtima nisabı on bir olarak kabul edilmiştir. Bunun sebebini, Dâva Daireleri Umumî Heyetinin her zaman toplanabilecek bir teşekkül hâline getirilmesi düşüncesinde aramak lâzım gelir.

azadan en kıdemlisinin toplantıya katılamayacağı ⁽³⁾ ve kararların ekseriyetle verileceği yolunda yeni bir hüküm de tesis eylemiştir ⁽⁴⁾.

Şu hâle göre umumî heyet asgarî on bir kişi ile toplanabilecektir. Birinci Reis de dâhil olmak üzere dâva daireleri reisleriyle âzalarından hepsi toplantıya katıldığı takdirde, toplantı 26 kişi yâni çift sayı ile yapılmış olacaktır. Bu takdirde, sakat olarak telâkki ettiğimiz yeni hükme göre, âzalarından en kıdemlisi toplantıya katılamayacaktır. 12, 14 20 ilk kişi ile yâni çift sayı ile yapılan diğer toplantılarda da durum böyle olacaktır.

Yeni kanunla 26 ncı maddeye son fıkra olarak ilâve edilmiş bulunan: «heyetteki noksan, reislik yapan tarafından dâva daireleri azalarından tamamlanır.» hükmü ile neyin kastedildiği sarîh olarak anlaşılamamaktadır.

Bize göre bu hükümden; toplantıya katılan aza adedi on birden az olduğu takdirde, noksanın reislik yapan tarafından tamamlanacağı mânasını çıkarmak icap etmektedir. Fakat böyle bir hükme lüzum var mıdır? Fikrimizce lüzum yoktur. Çünkü mâlum ve muayyen olan Dâva Daireleri Umumî Heyeti toplantısına, vazifelilerden asgarî on bir kişinin katılması zaruridir. Aksi takdirde, reislik eden zâtın vazifelilerin mâlum ve muayyen olan günde toplantıya katılmalarını temin etmesi ve bin netice işlerin aksamamasını sağlamaı keyfiyeti esasen vazifeleri cümlesindendir.

18 — Kanunun 28 inci maddesi, 7354 sayılı yeni kanunun 3 üncü maddesiyle ilga edilmiştir. Bunun sebebi: «Dâva Daireleri Umumî Heyetinin içtima ve müzakere nisabı, on birdir. Kararlar mutlak ekseriyetle verilir.» Şeklindeki eski hükme, yeni tadille 26 ncı maddede yer verilmiş olmasıdır.

19 — Kanunun 4904 sayılı kanunla muaddel 29 uncu maddesinde, tevhidî içtihat (içtihadın birleştirilmesi) kararı ve bu kararın Umumî Heyetçe verileceği hakkında hüküm vardı.

³ Tadilden önceki durumda içtimâlara kıdemsiz aza katılamadığı ve en münasip ve muvafık şekil de bu olduğu halde, yeni kanunla, kıdemli azanın toplantıya katılmamasına dair tesis edilmiş olan hükmün sebebini anlamak Müşküldür. Biz bunu, bir zühul eseri telâkki etmekteyiz.

⁴ 3548 sayılı kanunun 7354 sayılı kanunun 3 üncü maddesiyle ilga edilen 28 inci maddesi şudur: «Dâva Daireleri Umumî Heyetinin içtima ve müzakere nisabı, on birdir. Kararlar mutlak ekseriyetle verilir».

4504 sayılı kanunla evvelce değiştirilmiş olan 26 ncı madde muvacehe bu hükmün esasen işlememesi gerekmemekte idi.

Yeni 7354 sayılı tâdil kanunu, diğer maddelerde yapılan değişikliklerle ahenk teşkil etmek üzere, mezkûr maddeye yeni hükümler ilâve eylemiştir.

Filhakika kanun, tevhide içtihat kararları vermek üzere, Tevhidi içtihat Umumî Heyeti adıyla yeni bir heyet meydana getirmiştir. Bu heyet, dâva daireleri tam sayısından yâni yirmi beş kişiden teşekkül edecektir. Heyetin içtima ve müzakere nisabı 25 olacaktır. Aza adedi bu miktardan noksan olduğu takdirde; noksan, diğer dairelerde mevcut Hukuk Fakültesi veya Siyasal Bilgiler Fakültesi mezunu olan azalarla tamamlanacaktır.

Tevhidi İçtihat Umumî Heyeti, Birinci Reisin başkanlığında toplanacaktır. Bu takdirde, en kıdemsiz aza Tevhidi İçtihat Umumî Heyetine iştirak edemeyecektir. Herhangi bir sebeple Birinci Rvıs bulunmadığı takdirde, dâva daireleri reislerinden reisliğe intihap bakımından kıdemlisi reislik edecektir.

Görülüyor ki, Devlet Şûrası Tevhidi İçtihat Umumî Heyeti ile Devlet Şûrası Dâva Daireleri Umumî Heyeti gerek vazife ve gerekse teşekkül bakımından tamamıyla birbirinden farklı iki heyettir:

A) Tevhidi İçtihat Umumî Heyeti; dâva dairelerinin veya Dâva daireleri Umumî Heyetinin aynı mahiyetteki işlerle ilgili kendi kararları arasında veya bu dairelerle Umumî Heyetçe verilen kararlar arasında aykırılık veya uyuşmazlık görüldüğü veya birleştirilmiş içtihatların değiştirilmesi gerekli bulunduğu takdirde, içtihadın birleştirilmesine karar verecektir.

Hâlbuki Dâva Daireleri Umumî Heyeti, bu husus hâricinde kalan ve kanunlarla kendisine verilmiş olan hususları karara bağlayacaktır.

B) Tevhidi içtihat Umumî Heyetinin içtima ve müzakere nisabı, yirmi beştir. Bu heyet, dâva daireleri tam sayısı ile yâni 25 aza ile toplanmak ve müzakere etmek mecburiyetindedir.

Hâlbuki Dâva Daireleri Umumî Heyetinin içtima ve mizana nisabı, 7354 sayılı yeni kanunla değiştirilen 26 ncı maddeye göre, on birdir.

20) Kanunun 43 üncü maddesiyle; duruşmanın ancak dairelerin veya umumî heyetin göreceği lüzum üzerine yahut kanun sözcüsü ile taraflardan birinin talebiyle yapılacağı esası vazedilmiş ve «duruşmada

tarafların lâyihaalarında dermeyan eyledikleri sebep ve delail izah ve münakaşa olunur.»⁽⁵⁾ hükmü tesis olunmuştu.

7354 sayılı tâdil kanunu, yukarıda belirttiğimiz hususları tavzih ve tevsî ve bazı ahvalde duruşmanın gizli yapılabileceği hakkında bir de fıkra ilâve eylemiştir. Bu yeni hükme göre, dâva daireleri ile Dâva Daireleri Umumî Heyeti:

A) İptal dâvalarında;

B) Miktarı iki bin lirayı aşan vergi, resim ve tazminat dâvalarında;j

İki taraftan birinin yahut kanun sözcüsünün talebi üzerine duruşma yapabileceklerdir. Şu kadar ki dâva daireleri veya Dâva Daireleri Umumî Heyeti, yukarıdaki kayıtlarla bağlı olmaksızın, açıklamaları dinlemek üzere iki tarafı kendiliğinden dâvet edebileceklerdir.

Diğer taraftan, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununda zikredilen ahvalde, duruşmamı gizli olarak yapılmasına da karar verebileceklerdir⁽⁶⁾.

21 — 7354 sayılı kanunla, Devlet Şûrası Kanununun 4904 sayılı kanunla muaddel 57 nci maddesinde değişiklikler yapılmıştır:

A) Kanun; çalışmaya ara verme müddeti içinde, yâni 20 Temmuz 5 Eylül arasında, Hükümetçe verilecek acele işler ile memurin muhakematına ait mevkuflu işlere ve icranın durdurulması taleplerine bakınak ve karar vermek üzere bir Devlet Şûrası dairesinin ve bir kanun sözcüsünün çalışmaya devam etmesi esasını vazetmişti.

Yeni tâdil kanunu, bu mevzuda bazı değişiklikler yapmıştır. Filhakika, çalışmaya ara verme müddeti içinde; bir daire reisi ile biri yedek olmak üzere beş azadan mürekkep bir Devlet Şûrası dairesi, lüzumu kadar kanun sözcüsü ve muavin çalışmaya devam edecektir.

⁵ Bu ifadedden, tarafların lâyihaalarında dermeyan eyledikleri sebep ve delâilil Heyetçe izah ve münakaşa edileceği mânasını çıkarmak mümkündür. Yeni kanun «duruşmada taraflar lâyihaalarında ileri sürdükleri sebep ve delilleri izah ve münakaşa ederler.» demek suretiyle yanlış anlayışa meydan vermemiş olmaktadır.

⁶ Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 149 uncu maddesi şudur: Muhakeme alenen yapılır. Alenen icrası âdap ve ahlâkı umumiyyeye mugayir olduğu muhakkak olan hallerde mahkeme, esbabı mucibe beyanıyla muhakemeye kafiyen icra edebilir».

Görülüyor ki yeni kanun, nöbetçi diye tavsif edebileceğimiz Devlet Şûrası dairesinde bir yedek aza ve lüzumu kadar muavin ilâve etmiş ve lüzum ve ihtiyacın derecesine göre takdir edecek sayıda kanun sözcüsü istihdamını da kabul etmiştir.

B) Kanun; nöbetçi kalacak daire reis ve azalarının, idare ve dâva daireleri arasından karma olarak birinci reis tarafından seçilmesi hususunu kabul etmiş ve fakat münavebe hakkında bir hüküm tesis eylememiştir,

Yeni tâdil kanun bu boşluğu doldurmuş ve reis ve âzaların münavebe suretiyle seçilmeleri esasını vaz eylemiştir.

C) Kanun, çalışmaya ara verme süresinde Devlet Şûrası Umumî Heyeti ile Dâva Daireleri Umumî Heyetinin toplanamayacağı teyit eylemekte idi. Bu hüküm, yeni tâdil kanuniyle kaldırılmıştır.

Devlet Şûrası, tatile girdiği zaman çalışamayacağına göre; Umumî Heyetin ve Dâva Daireleri Umumî Heyetinin vazife görmesine esasen lüzum ve imkân yoktur. Bu sebeple, yeni tâdil kanununda, haklı olarak böyle bir hükmün tesisine lüzum görülmemiştir.

D) Eski metinde; Devlet Şûrası reis ve âzaları ile kanun sözcülerinin çalışmaya ara verecekleri, diğer memurların ise vazifelerine devam edecekleri esas belirtilmekte idi.

Yeni tâdil kanununda ise; diğerlerine ilâveten, Baş kanun sözcüsü ile Baş muavin ve muavinlerin de tatilden istifade etmeleri hususunu hükme bağlamıştır.

22) Kanunun 4904 sayılı kanunla değiştirilen 59 uncu maddesinde yazılı teşkilât kadrosu, yeni tâdil kanuniyle değiştirilmiştir. Aşağıdaki cetvel, eski ve yeni kadro durumunu mukayeseye imkân verecektir:

Derece	Memuriyet unvanı	Eski kadro (adet)	Yeni kadro (adet)	Aylık (lira)
1	Birinci Reis	1	1	2.000
2	Daire reisleri	6	9	1.750
3	Aza	28	44	1.500
2	Baş kanun Sözcüsü	1	1	1.750
3	Kanun Sözcüsü	1	1	1.500
4	Kanun Sözcüsü	2	4	1.250
5	Kanun Sözcüsü	2	4	1.100
6	Kanun Sözcüsü	4	9	950
4	Baş muavin	6	11	1.250

Derece	Memuriyet unvan	Eski kadro (adet)	Yeni kadro (adet)	Aylık (lira)
5	Birinci sınıf muavin	6	9	1.100
6	İkinci sınıf muavin	6	11	950
7	Üçüncü sınıf muavin	7	12	800
8	Dördüncü sınıf muavin	7	13	700
9	Beşinci sınıf muavin	8	17	600
10	Altıncı sınıf muavin	8.	17	500
TOPLAM		93	163	

Bu Vesile ile Devlet Şûrası Birinci Reisi ile daire reislerine vd. azalanna, Baş kanun Sözcüsü ile Kanun Sözcülerine, başyardımcılar ve Yardımcılarına aylıklarından ayrı olarak her ay aşağıda gösterilen miktarlarda tazminat mimiyle bir tahsisat verilmekte olduğunu da belirtmek isteriz ⁽⁷⁾

Aylık tazminat

Aylığı	Derece	Memuriyet unvanı	Ora
2.000	1	Devlet Şûrası Birinci Reisi, daire	
1.750	2	reisleri ve âzaları ile Baş kanun Sözcüsü.	800
1.500	3	(Aldıkları maaşa bakılmaksızın)	
1.500	3	Kanun Sözcüleri ve Başmuavinler	500
1.250	4		
1.110	5		
950	6	Kanun Sözcüleri ve muavinler	350
800	7		
700	8		
000	9	Muavinler	250
500	10		

6716 sayılı Kanunun birinci maddesinin ikinci fıkrasına Göre bahsi Şatların miktarında, kadro maaşlar ve memuriyet kadrosundan aşağı derecede maaş alanlar için aldıkları maaş derecesi esas tutulmaktadır ⁽⁸⁾.

⁷ 2/4/1956 tarihli ve 6716 sayılı ve 30/1/1959 tarihli ve 7197 sayılı kanunlara bakınız.

⁸ Meselâ 4. derecede 1.250 liralık kadroda 2. derecede 1.750 lira maaş alan bir kanun sözcüsüne, 4. dereceye muhassas 500 lira verilecektir. 800 lira verilmeyecektir. Keza 4. derecede 1250 liralık kadroda 6. derecede 950 lira maaş alan bir muavine; 1250 liranın tazminatı olan 500 lira değil, 950 liraya muhassas 850 lira verilecektir.

Tahsisat, aybaşlarında ve aylıklarla birlikte ve işbu tahsisata hak veren bir vazifeye yeni tayin edilenlere ise, işe başlayış tarihini takip eden aybaşından itibaren verilmekte ve bu vazifelerden ayrılanların ay sonuna kadar olan istihkakları geri alınmaktadır.

Terfi edenlere, terfi ettikleri dereceye ait tahsisat; işe başladıkları günü tâkibeden aybaşından itibaren ödenecektir ⁽⁹⁾.

Bazı sebeplerle tahsisat muvakkaten verilmemektedir. Filhakika:

- a) Çalışmaya ara vermeden faydalananlara (yâni tatilden faydalananlara),
- b) Senelik izinlerini kullananlara,
- c) Her ne suret ve sebeple olursa olsun vazifeleri başında bulunmayanlara (Yurt içinde geçici bir görevle başka tarafa gönderilenlerle vazifeleri icapı ayrılanlar hariç),
- d) Hastalık sebebiyle, bir yılda altmış günden fazla bir müddet işi başına gelmeyenlere,

Vazifelerinden ayrı bulundukları müddetçe tahsisat verilmemektedir⁽¹⁰⁾.

22) 3546 sayılı Devlet Şûrası Kanununa 7354 sayılı yeni kanunla eklenen madde ile bir Tetkik ve Tebliğ Heyeti kurulmuştur. Heyet, bir baş muavinin reisliği altında lüzumu kadar muavin ve memurdan tereküp edecektir. Bu heyetin kimlerden teşekkül edeceği, Birinci Reis tarafından belirtilecektir.

Heyetin vazifesi, Devlet Şûrasına verilen dâva arzuhallerinin tebliğ işlerini yapmaktan ve bu arzuhalleri tebligata tâbi tutulmadan evvel tetkik etmekten ibaret olacaktır.

Dâva arzuhallerini alan heyet, aşağıda yazılı noktalan sırasıyla tetkik edecektir:

1. Ehliyet,
2. Vazife,

(9)

⁹ 6716 sayılı kanunun 3 üncü ve 5017 sayılı kanunun 2 nci maddesine bakınız.

¹⁰ 6716 sayılı kanunun 2 nci ve 5017 sayılı kanunun keza 2 nci maddesine bakınız.

3. Merci tecavüzü,

4. Ayrı ayrı karar ve muameleler aleyhine bir arzuhal ile dâvanın açılmış olup olmadığı veya arzuhalin kanunî şartlara uygun bulunup bulunmadığı,

5. Husumet,

6. Müddet müruru.

Heyet tarafından, dâva arzuhallerinde bu cihetlerden kanuna aykırılık görülürse; keyfiyet bir raporla tevsik ve işbu rapor müstenidatiyle birlikte ait olduğu dâva dairesine veya Dâva Daireleri Umumî Heyetine tevdi olunacaktır ⁽¹¹⁾

Eğer 4 numarada yazdığımız hususlardan dolayı (yâni ayrı ayrı karar ve muameleler aleyhine bir arzuhal ile dâvanın açılmış olup olmadığı veya arzuhalin kanunî şartlara uygun bulunup bulunmadığı hususlarından dolayı) arzuhal red olunmuşsa; davacı, bu red kararının tebliği tarihinden itibaren bu arzuhalini on gün içinde düzelterek yenileyebilecektir. Aksi takdirde, dâva açılmamış sayılacaktır.

Arzuhalin kanunî şartlara uygun bulunmaması yüzünden reddi hâlinde, yeni arzuhal harca tâbi tutulmayacaktır.

Devlet Şûrasına, merci tecavüz edilerek dâva açılmış bulunduğu takdirde, Devlet Şûrasına müracaat tarihi; alâkalı mercilere müracaat tarihi olarak kabul edilecek ve bin netice kanuna ve usule vaakıf bulunmayan vatandaşlarımız himaye edilmiş olacaktır.

¹¹ Maddede: «heyet tarafından dâva arzuhallerinde bu noktalardan kanuna aykırılık görülürse keyfiyet bir raporla ait olduğu dâva dairesine... Gönderilir.» Şeklinde bir redaksiyon hatası vardır. Türkçemizde «keyfiyet gönderilir» diye bir ibare mevcut olamayacağına göre, fikrimizce, cümlenin: «keyfiyet bir raporla tevsik ve işbu rapor ait olduğu dâva dairesine tevdi okunur.» şeklinde kaleme alınması daha uygun düşerdi.

«İDARİ REFORM» (1)

Yazan

Mehmet Aldan

Azdavay Kaymakamı

Muhtevası bakımından tanımağa ve yer yer özetlemeğe lüzum hissettiğimiz bu eser, 1953 yılında idari Reform ile vazifelendirilmiş eski Fransız Devlet Vekillerinden M. Edouard Bonnefous'a aittir.

Kitap, üç ana kısımda takdim olunmakta ve her kısım da kendi için bölümlenmektedir:

Birinci kısım: İdarenin tenkidi,

İkinci kısım: Reform tecrübe ve teşebbüsleri,

Üçüncü kısım: Yeni bir idari reform anlayışı.

Kitabın sonunda, ilgili vesikalar ve zengin bir bibliyografya yer almaktadır.

Eserin, Türk idare literatürüne kazandırılmasının gecikebileceğini düşündüğümden, burada sadece eseri tanıtmakla yetinmeyerek, bilhassa önemli saydığımız bazı bölümleri özet olarak vermeğe gayret ettik. Böylece azımız, kendine has bir özellik gösterdi. Esasen ön sözde belirtildiği gibi, eserin, ne yeni bir reform projesi ve ne model bir idarenin tasviri olmayıp; idare cihazının yanılmalarını, akşamlarını ve sağduyu gereklerine uyma zorunluğunu açıklayan bir kitap mahiyetinde olması, böyle bir yolu tutuşumuzun başlıca sebebinin teşkil etmiştir.

Filhakika, M. E. Bonnefous ön sözünde idarenin verimini ve tesirini artıracak olan idari Reform konusunda, sihirli bir formül bulmağa imkân olmadığına dikkati çektikten sonra; idari Reformun, mevcut idare sistemini kısa bir zamanda kökünden değiştiren bir plân olmaktan ziyade, idari metot, ruh ve yapıyı tedricen değiştiren ve âmme hizmetlerini aşırı gelişmesine göre düzenleyen yılmaz bir gayretin sonucu olabileceğini kaydetmekte ve kitabının rehberlik vasfına işaret etmektedir.

¹ La Rêforme Administrative: Edovard Bonnefous m em bre de l'institut. presses Universitaires de France Paris 1958.

Birinci kısım: İDARENİN TENKİDİ.

Bu kısım Beş bölümden ibarettir.

I — İdarî Reform zarureti.

Bu bölümde anlatılanlar şöylece özetlenebilir:

Günümüzde, Devlet'in elini uzatmadığı, tesirini hissettirmediği herhangi bir çalışma alanı yok gibidir. Devlet her yerde hazır ve nazırdır. Günlük hayatta, adım başına bu kudretle karşılaşılmaktadır. Bu itibarla, ferdi saadet de, dolayısıyla milli saadet de bu kudretin iyi kullanılmasına, âmme hizmetlerinin iyi görülmesine bağlıdır. Fakat itiraf etmek gerekir ki, idarenin çalışma ve karışma alanını devamlı olarak genişleten son seneler, o'nu yapısına uygun bir değişikliği kabule yanaştıramamıştır.

Devlet hizmetleri, çok paraya mal olmakta; enerji, malzeme ve zaman israf olunmaktadır. İdare olunanlar, idarenin tesirsizliğinden ve külfetli usullerinden; idarede bulunanlar ise, kendilerine sağlanan şahsi ve hizmet imkânlarının azlığından şikâyetçidirler. Bu bakımdan âmme hizmetlerinin görülmesinde, tasarrufu, sadeliği ve tesirliliği ön sıraya alan ve Halkla İdare arasında genişleyen uçurumun giderilmesini hedef tutan idari bir reforma şiddetle ihtiyaç vardır.

II — Reforma yarayışlı unsurlar.

Burada, reformcunun, yalnız kaldırmağa çalıştığı kusurlar üzerinde durmayıp faydalanabileceği müsait unsurları da arayıp bulması lüzumuna işaret olunduktan sonra, çeşitli rejim değişikliklerine ve devrimlere rağmen idarenin daima ayakta kalmasının, ancak bu müsait unsurlar sayesinde mümkün olduğu kaydolunmaktadır.

Meslek suuru yerinde, intibak kabiliyeti fazla olan Fransız memuru, müsait unsurların başında sayılmakta döğdördüğü rağmen İdare'ye sağlamlığını sağlayan yerleşmiş idare gelenekleri de bu arada kaydolunmaktadır.

III — İdarenin bahası.

Bu bölümde anlatılanlar şöylece özetlenebilir:

İdareye yöneltilen tenkitlerden biri, amme hizmetlerinin pahalıya mal olduğu yolundadır Yani yeni hizmetler, Devlet'in çalışma alanına girerken, klâsik amme hizmetleri eskisinden daha fazla para ve malzemeye ihtiyaç göstermekte; bilfarz Milli Savunma, Milletten her devirdekenden çok daha fazla bir ilgi ve fedakârlık beklenmektedir. Fakat yeni ve

pahalı bir idarenin kurulmasıyla sonuçlanan çalışmalar, bilhassa Modern Devlet anlayışından ve devletin içtimai yönden üstlendiği yeni hizmetlerden etkilenmektedir. Teknik gelişme, ihtisaslaşma ve artan iş hacmi, hükümetleri, yeni Vekâletler ve sandalyasız Vekillikler ihdasına zorlamaktadır.

İdare cihazının gelişmesi, Muhakkak Vekâlet şekil ve disiplinin tesisini gerektirmeyebilir. Fransa da 1914 yılından beri görüldüğü gibi, Vekâlet hizmeti ihdas olunmaksızın amme karakterini muhafaza eden bir kısım teşkilâtta doğmaktadır. Sosyal emniyet teşkilâtı, militleştirilmiş büyük teşebbüsler, Petrol ve Atom enerjisi endüstrileri bu arada sayılabilir.

Fakat İdare cihazının gelişmesi, başka şekillere de bürünebilir. Filhakika, Devlet hizmeti ile özel teşebbüs arasında bir seri bağımsız teşkilât daha vardır ki, idari faaliyetlerini çeşitli şekiller altında pek muhtelif alanlara kadar yayarlar. Söylemeğe lüzum yoktur ki, her yeni teşkilât yeni bir masraf kapısı açmaktadır,

İdarenin devamlı olarak genişlemesini yalnız hizmetlerin ve tesislerin artmasıyla izah etmek mümkün değildir. Her idare servisinde, iki yöndeki etki yapan gizli bir genişleme gücü vardır: 1) Her idare, çalışma alanını genişletmeğe, daha iyi iş görmek ve Hiyerarşi kademesinde daha önemli görünme emeliyle büro ve memur sayısını devamlı olarak artırmağa meyleder. 2) Her idare, kendisini bir gaye gibi telâkki ederek memur ve malzeme masraflarını artırmaktan çekinmez.

İdare hizmetlerinin devamlı surette artması ile personel sayısının artması arasında açık bir paralellik mevcuttur. Memur sayısı da devamlı olarak artmaktadır. 1956 yılında Fransa'da, 3 Milyon 248 bin sivil ve askerî memurun Devlet bütçesinden, Millî teşebbüslerden ve mahallî Kolektivistlerden para aldığı hesaplanmıştır.

Devlet, özel teşebbüslerden farklı olarak, işler iyi gitmese bile personelini muhafaza etmek durumundadır. Özel teşebbüslere hâkim olan rekabet ve maliyet fiyatını düşürme endişeleri, idarenin hemen, hemen yabancısı olduğu endişelerdir. Bununla beraber, en küçük idari masraflar bile sayısız formalitelere bağlanmıştır.

Bazı ahvalde idari kaideler, önlemeğe çalıştıkları suüstimallere bizzat yol açmaktadır; İdare, sonraki senelerde kısıntıya uğramasını önlemek maksadıyla, bütçesine konan ödeneğin, her ne pahasına olursa olsun, yılı' içinde sarfına çalışmaktadır.

Devletin malî sistemi, maliyet fiyatının tesisi yönüne değil, işlerin kontrol ve intizamına yönelmiştir. Ödeneklerin, Vekâletler üzerine dağıtılması, bir hizmetin bütçe değerinin ifadesine imkân bırakmamaktadır. Sonuç olarak denebilir ki Metotları tamamen eskimiş olan idare cihazının işleyişi pahalıya mal olmaktadır.

TV — İdarî mevzuattan doğan karışıklık.

Bu bölümde, mevzuatsız bir idarenin düşünölemeyeceği kaydolunduktan sonra, hâdise ve ihtiyaçların zoruyla mevzuatın boyuna artmakta olduğu, her mevzuat değışikliğinin, ilgili mevzuatta da bazı değışiklikler yapmağı gerektirdiği; bu arada kaçınılmaz karışıklık ve kararsızlıkların doğduğu; kanun, kararnamelerin ve tatbik kabiliyetini kaybetmiş hükümlerin de bu karışıklıkda rol oynadığı kaydolunmaktadır.

Aynı bölümde, yazar, İdarî formalitelerin çokluğundan, aşırı bir merkezileşiliğin sonuçlarından, aynı hizmeti muhtelif vekâletlerin benimsemesi yüzünden doğan ikili hizmet mahzurlarından ve daha adil iş görme endişesinin idari muamelelerde yarattığı ağırlık ve güçlüklerden bahis açmakta ve İdarî reformla uğraşanların yeter yetkiye sahip olmadıklarını belirtmektedir.

V — idarenin tesirliliği:

Bu bölümü de özet olarak verelim:

idare cihazından alınan sonuçlar daima küçümsemekte; bünye ve metot kusurları dolayısıyla, onun hiç bir zaman özel teşebbüslerin elastikiyetine kavuşmadığı kabul olunmaktadır.

İdarenin tesir derecesinde rol oynayan unsurlar muhteliftir.

Ödenekler Vekâletler ve servisler arasında, iyi, dağıtılmamaktadır. Bir kısım Vekâletlerin bol para ve çok sayıda memurla tam bir konfor içinde çalışmalarına karşılık, diğer bir kısım vekâletler, az memurla ve elverişsiz şartlarla iş görmekte; bazen bir zarfı iki kere kullanmak zorunda kalmaktadırlar.

Memurların, tayin olundukları hizmetlere intibaksızlıkları da önemli bir konu teşkil etmektedir. Bazı memurlar, iyi niyetlerine rağmen başarı sağlayamazlar. Bu başarısızlık, memur alınmasında daha ziyade diplomanın ve imtihanın esas sayılmasından, ilgilinin manevi, vasıf ve kabiliyetlerinin tespit yoluna gidilmemesinden ileri gelmektedir. Vazife şuuru, zamanı değerdendirme kabiliyeti, disiplini bağlılık ruhu herhangi bir diplo-

ma kadar lüzumludur. Bir yandan memur adaylarının bu vasıflarını ortaya koyacak bir yol takip etmek, öte yandan mevcut memurlara yeni hizmet gelişmelerini öğretmek için kurslar açmak ihtiyacı kendini şiddetle hissettirmektedir.

İdarenin verim ve tesir derecesinde, kullandığı vasıtaların da geniş ölçüde hissesi vardır. Henüz idare servislerinin mühim bir kısmı, modern tekniğin nimetlerinden faydalanmamış; asrın başındaki usul ve vasıtaları kullanmakta bulunmuştur. Telefon, hesap makinası otomatik klasör, otomobil gibi modern vasıtalarla cihazlanmış daireler henüz azlığı teşkil etmektedir.

İdarede disiplin gevşemesinin, verim ve tesir derecesi üzerinde oynadığı menfi rol de hayli önemlidir. Gerçekten, hizmetin maliyeti belli olmadığından yetkili şefler, emri altında çalışmaktan belirli bir verim almak lüzumunu hissetmeyip, onların alışılmış usullere uymalarını yeter bulurlar.

Hiyerarşi sisteminde, liyakata yeter derecede yer vermeyen bir sistem olarak idarenin verim ve tesir derecesini azaltan bir unsur halinde göze çarpmaktadır. Teftiş mürakabe, hiyerarşinin mahzurlarını önleyememektedir. Aslında, teftiş ve mürakabe müesseseler de bir kriz geçirmektedir. Teftişlerin azalıp mürakabenin artmasından şikâyetler doğmaktadır. İdare, tesirden ziyade tanzime önem vermekte, esastan ziyade şekil üzerinde durmaktadır, idarenin bütün muamelelerini kavraması yönünden teftiştten ayrılan mürakabede, bu şeklin denetlenmesinden ileri geçememektedir. Bu bakımdan, deliller üzerine, ani olarak yapılan geniş zamanlı teftişlerin faydalan daha ağır basmaktadır. Bununla beraber, teftişlerin, belli alan ve adlara inhisar etmesinin, teftiştten beklenen faydaları bir dereceye kadar azalttığı da söylenebilir.

Nihayet hiyerarşinin, karar yetkisini parçalamak suretiyle otorite dağınıklığına sebep olduğunu bazı karar mercilerinin, çok zaman bilgilerinden ziyade mevkiileri yüksek olan kimselerden teşekkül eden danışma kurullarına başvurmaları neticesinde idarenin verim ve tesir derecesini azalttıklarını belirtmek yerinde olur.

Alışılmış idare metot ve kurallarına bağlanıp kalma, yeniliğe karşı direnme, hiç şüphe yok ki, idarenin bir 'an evvel kurtulması gereken başlıca kusurlarındandır.

İkinci Kısım: İDARİ REFORM TECRÜBE ve TEŞEBBÜSLERİ.

Bu kısımda, İdarî Reform kavramının anlam değıştirdiği; 19. asırda Mahalli İdareler lehine bir yetki âdemi merkeziyet' şeklinde anlaşılan bu kavramın, devlet hizmetlerinin durmadan arttığı bir zamanda bütün devlet bünyesinin ve metotlarının vukufu gözden geçirilmesi anlamına geldiği belirtildikten sonra, Fransa'da 1922 - 1953 seneleri arasında girilen idari Reform denemeleri ve bu maksatla kurulmuş olan komite ve komisyonların çalışmaları hakkında bilgi verilmektedir.

Yazar, Fransa'da idari bir Reform için ikinci dünya harbinin hazırladığı çok müsait şartlardan gerektiği gibi faydalanılamadığını kaydetmektedir. Filhakika, 1945 senesiyle başlayan devrede, idari problemler, politik, ekonomik ve sosyal reformlara bağlı sayılmış; personel tasfiyesi, esaslı bir idari reformdan daha ileri görölmüşür. Mamefih gayesi idarenin çalışma şartlarını incelemek ve ıslah yollarını göstermek olan «Amme Hizmetlerinin verim ve bahası üzerine vazifeli merkez anket komitesi» nin kuruluşu da bu devreye rastlamaktadır.

Üçüncü Kısım: YENİ İDARİ REFORM ANLAYIŞI:

Seviz bölümde anlatılanlar şöylece özetlenebilir:

1 — Metoda tanınan öncelik.

Uzun tecrübeler, metoda, verime ve tesirli lige birinci derece önem verilmesi lüzumunu ortaya koymuş bulunmaktadır. Bunun için de 50 yıldan beri dünyanın çehresini değıştiren büyük iş organizasyonu hareketinden ilham almak gerekmektedir. Reformun bu anlayışı, idari ve politik çevrelerde süratle gelişmiştir. Bu konuda, «Amme İdareleri Teknik Enstitüsü» ne özel bir yer ayırmak gerekir.

- * Bir enstitü, 1947 'yılında ' M1. Jean Mi'lhaut tarafından • kurulmuştur.

Resmi bir organ olmamakla beraber Enstitü, bütün çalışmalarını idarenin verimli olmasına hasretmiştir. İlk olarak, müşterek meselelerin etüdünde, muhtelif vekâlet memurları arasında ufki bir bağ yaratmağa çalışmış; sonra da memurları, vazifelerinin reformuyla ilgilendirmek için derinliğine bir gayret sarf etmiştir. Yarışmalar, anketler, konferanslar, stajlar tertiplemiş ve bu çalışmalar provenslere kadar yayılmıştır. Nihayet Enstitü, memurların aşamaları gelip idare tekniği üzerine seri konferanslar dinlediği gerçek bir Üniversite haline gelmiştir. Bütün bu etüd, staj ve öğretim çalışmalarının hedefi, memurları bir reforma yöneltmek ve onları, idarenin verim ve tesir derecesini arttıran modern metotlara alışılmak olmuştur.

II — Sakınılacak hatalar.

Reform kavramına, anayasa meselelerinin sokulmaması, İdarî reform ile politik mahiyetteki devlet reformunun bir birine karıştırılmaması lâzımdır. Aksi takdirde reform hareketlerinin hedefe ulaşması imkânsızlaşır.

İdarî Reform, çok kere bütçe güçlüklerinden mülhem olmuştur. Bütçe denklığı, hizmetlerin yeniden ekonomik bir teşkilatlanmasında aranmıştır. Ödenekleri kısmanın, tasarrufu ve reformu sağlayacağı düşünülmüştür. Hâlbuki sathi bir inceleme ile ödenekleri kısmaktan farklı bir İdarî reform anlayışı lüzumunu meydana koymaktadır. Esasen bazı servisler her yönden iyi donatılmış olsalar bile, birçok servisler aynı durumda değildirler. Bu konuda önemli olan husus, ödeneklerin ve vasıtaların idari servisleri arasında çok iyi bir şekilde dağıtılmasıdır.

Diğer yandan, idari reform adı altında 30 yıldan beri yapılan çalışmaların gerçekleştirebildiği tasarrufun büyük bir kısmı, memur ödeneklerini ilgilendirmiştir; memur sayısının azaltılması, yenilerinin alınmaması, terfilerin durdurulması hedef tutulmuştur. Fakat bu politika sonuç vermediğinden, kısa süreler hariç memur sayısı artmıştır. Buna karşılık, bu reform anlayışı, memurlarda bir direnme doğurmuş; onlarda, reformun kurbanı olacaklarına dair bir kanaat uyandırmıştır. Hâlbuki idare demek, memur demektir. Memursuz bir idare ve onun yardımı olmadan bir reform olamaz. Her şeyden evvel, memurları bir reforma inandırmak ve ona iştirak ettirmek lâzımdır. Memur, reform sayesinde daha kolay ve verimli çalışacağını, daha fazla para alacağını bilmelidir.

Öte yandan, Devlet de örnek bir patron gibi davranarak, geleceğini idareye bağlamış olan memuru düşünmeli, işsizliğe meydan vermemeli, her şeyi bir plâna göre yürütmelidir. Gerçek bir reform, memur tasarrufundan ziyade, onların servisler arasında isabetli bir dağıtımına tabi tutulmasını şart koşar. Fakat unutmamak lâzımdır ki, memuru sayısı ile ilgili meseleler dahi, metot ve teşkilât meselelerinin ardından gelmelidir. Aksi takdirde, İdarî reformu, memur meselesine bağlamak gibi çıkmaz bir yol seçilmiş olur.

III — Reformun şekil ve şartları

Bu bölümde idarenin, reformla ilgili olarak yeter sayıda etüt ve teşkilâta sahip bulunduğu, ancak sonuçların uygulanma safhasına intikal ettirebilmesi için Başvekil (veya vazifelendireceği bir Vekil) gibi Vekâletler üstü bir otoriteye ihtiyaç olduğu belirtilmekte ve şunlar kaydolunmaktadır:

Devlete ait bütün servisleri, büroları, atölyeleri ve arazileri ve milli teşebbüsleri^ tamamını içine alması gereken idare (Administration) kelimesi nazari bir mahiyet arz etmekte gerçekte, Vekâletler, Kollektiviteler ve amme teksifleri sayısınca (İdare) bulunmaktadır. Ve bu idarelerin her biri ayrı bir yapıya, metoda ve ruha sahiptir. Vekâletlerde mevcut birlik manzarasını tesis eden tek bağ, Başvekil 'de ifadesini bulan Hükümet bağıdır.

Bir reformun başarıya ulaşabilmesi için, ilk olarak, bütün idareler için uygulanabilecek ortak kuralların bulunması ve elde olunan sonuçları uygulayacak memurların reform çalışmalarına iştirak ettirilmeleri, emin bir yol olarak görülmektedir.

IV — 1953 yılı kararname.

Müellif Devlet Vekilliği sırasında, 30 senelik bir idari Reform tecrübesine dayanarak işe girişmiş ve 22/Nisan/953 tarihinde iki kararname çıkarılmasını sağlamıştır.

Kitapta, geniş bilgi verilen kararnamelerden birincisi (Fransız idaresinde bir Envanter tesisiyle ilgili kararname) adını taşımakta olup gayesi; umumi bir Envanter yardımıyla idareyi vazife/teşkilat ve Efektiflerinin geniş bir tenkit incelemesine sevk etmektir. (Amme hizmetlerinin verim ve bahsiyle ilgili kararname) adını taşıyan ikinci kararnamenin gayesi ise; maliyet fiyatları yardımıyla idarede, hizmetlerin verimi fikrini imkân hazırlamak ve idareleri, ekipman ve rasyonalizasyonun yeni metotlarını kabule zorlamaktır.

V — Reformun bir mekanizması.

5 Mayıs 1953 tarihli bir kararname «İdarî Reformun icra komitesi» adıyla bir komite kuruyor ve reisliği Başvekil veya Devlet Vekiline verilen bu komite 4 üyeden teşekkül ediyordu. Yerinde genişçe anlatılan bu komitenin gayesi şu idi:

Adı geçen iki kararnamenin ciddiyetle uygulanmasını denetlemek ve hakiki bir reform için lüzumlu olan, idarenin maliyet fiyatı hesabına ve servis Envanterlerine ait bilgilerden faydalanmak.

Fakat yazarın dâhil bulunduğu hükümetin düşmesi bu kararnamelerin uygulanmasına imkân bırakmamış, bununla beraber sonradan vaki bazı reform gerçekleştirmeleri 1953 yılı projelerinde mülhem olmuştur.

VI — Yeni Reform tedbirleri.

1954 yılında «prodüktivite genel komiserliği» kurulmuştur ki çalışma alanı bütün zirai, ticari ve nakliye teşebbüslerine uzanmakta olup gayesi bu teşebbüslerin modernleştirilmesi yoluyla verimin artırılmasıdır.

Başlangıçta, Devletin idare servisleriyle ilgilenmeyen genel komiserlik, milli hasılanın, sadece özel teşebbüslerin teşkilât, teçhizat ve metotlarına bağlı olmadığını hesaba katarak sonradan İdarî hizmetleri de çalışma alanına almıştır.

1955 yılında genel komiserlik idari bir komisyon kurmuş ve çalışmalarına şöyle bir yön vermiştir:

- 1) Devlet vasıta ve hizmetlerinin bir Envanterinin yapılması,
- 2) Amme hizmetlerinin maliyet fiyatını meydana koyan bir bütçenin takdimi,
- 3) Metot ve teşkilât bürolarının kurulması,
- 4) Memurların teknik formasyonu.

Ayrıca komiserlik, halkı İdarî meseleler üzerinde aydınlatmak maksadıyla, bir de «idari haber merkezi» kurmuştur. Vekillerin ve hizmetten mesul kimselerin talebi üzerine duruma el atan genel komiserlik 'in kendinden bekleneni gerçekleştirdiği iddia olunamaz.

Bu bölümde, 2/Nisan/1955 tarihinde kurulan «Âdemi Merkezîyet Komitesi» ve 1956 da ele alman bütçe reformu hakkında da bilgi verilmektedir.

VII — Yabancı memleketlerdeki Reform tecrübelerinin genel görünüşü.

Bu bölüm, muhtelif memleketlerde yapılan İdarî reformların özetlenmesine ayrılmıştır.

VIII — Reform tecrübelerinden çıkan sonuç.

Otuz yıllık bir tecrübeden sonra varılan sonuç şudur: Her ne kadar idari Reform gerçekleşmekten çok uzak bulunmakta ise de, iyi bir yol üzerinde yüründüğü söylenebilir.

Bugün reformu tehdit eden iki tehlike vardır:

- 1) Reform organlarının çokluğu ve her birinin otorite yetersizliği.

Gerçekten organ sayısı aşağıda görüleceği şekilde fazladır:

«Amme hizmeti idaresi», «Amme hizmetlerinin verim ve bahası üzerine vazifeli merkez anket komitesi», «kodifikasyon yüksek komisyonu»,

«Prodüktivite Genel Komiserliği», «Bütçe idaresi», «Amme idareleri Teknik Enstitüsü.»

Aralarında, bazı şahsi'hariç, bir çalışma birliği ve üstün bir otorite yoktur. Reform konusundaki politikalarını zorla uygulama yetkisine sahip değildiler.

Merkez anket komitesi, sonuçların ilgili idareye tebliğiyle yetinmekte,, prodüktivite komitesi ise ancak hizmet şeflerinin talebiyle işe kaşabilmektedir. Yapılacak ilk iş bütün bu reform organlarının çalışmalarını birleştirmektir.

2) Metot ve teşkilât bürolarına verilen nispeten önemli mevki.

Muhakkakki, Metot ve teşkilât büroları gerek Fransa'da, gerek hariçte inkâr götürmez başarılar sağlamışlardır. Birçok gelişmeler, onların çalışmalarıyla gerçekleştirmiştir. Fakat bu bürolar da, reformun genel görünüşünü ihmal etmek durumuna düşmüşlerdir. Halbuki Fransa'da, Milletle idare arasında genişleyen uçurumun kapanabilmesi için, Reformu bütün cepheleriyle kavrayan otoriter ve merkezi bir çahşmaya ihtiyaç vardır.

Gerçeklen idare, teknik ve ekonomik gelişmelerin verileriyle yakından ilgilenmemiş; eski hukuki Nosyonlara bağlı kalmaktan kurtulamamıştır. Bu da, fikirlerinde derin değişimler olan fert ile idarenin bir birinden uzaklaşmasına sebep olmuştur.

Burada belirtmek gerekir ki bugünkü hoşnutsuzluktan idare kadar olmasa bile, politik organlar da sorumludurlar. İdarenin memleketi daha iyi yönetmeğe yeterli olmaması halinde politik organları değiştirmenin hiç bir işe yaramıyacağı bedihi ise de, politik alan da mümkün olanların yapılmadığı da bir gerçektir.

Fransa'yı her yandan tehdit eden güç şartlar içinde ve yeni iktisadi gelişmelere intibak zarureti karşısında idari reform, bir zaruret halini almış ve memleket kaderiyle ilgili mes'elelerin ilk sırasına geçmiştir.

Böylece, «idari reform» adım taşıyan ve bu konudaki yanılmaları, denemeleri ve tutulacak yolları açıklayan kitabın, ana hatlarıyla tanıtılması ve yer yer özetlenmesi sona ermiş bulunuyor.

Gördü kki Fransa'da 1922 de başlıyan İdarî reform çalışmaları günümüze kadar devam etmiş ve günümüzde de devam etmekte bulunmuştur. Fransa ve diğer memleketlerin reform tecrübelerinden memleketimiz hesabına büyük istifadeler sağlanabilir. Hiç şüphe yokki, idari reform konusunda, gecikiniş olmamızın tesellisi de bu tecrübelerden elde edeceğimiz istifadelerle mütenasip olacaktır.

İTFAİYE TEŞKİLÂT VE MEVZULATI

Yazan

Mehmet TARCAN

Dâhiliye Vekâleti Sivil Müdafaa

İdaresi Reisliği Müttehassısı

I — GİRİŞ:

Geniş halk topluluğunun can ve mal güvenliği ile yakinen ilgili bulunan itfaiye teşkilâtının önemi ikinci dünya harbi içinde ve bilhassa Nükleer silâhların kullanılmasından sonra iyice anlaşılmış ve harbi çeşitli tahribatına uğrayan devletler daha savaşın devamı esnasında itfaiye teşkilâtım personel ve vasıta yönlerinden takviye ve teçhiz için her türlü imkânlara baş vurmuşlardır.

İlmi terakki ve tekâmül ile yakinen ilgili bulunan harb fenni gittikçe gelişmekte ve yıllar geçtikçe korkunç sonuçlar doğurabileceğini şimdiden göstermektedir.

Harbte kullanılan modern tahrip vasıtaları atıldığı yerlerde korkunç yangın ve çeşitli felâketlere sebep olmakla mevcudiyetinin şiddet ve vüsatım sorumlu kişilere her yönden ispat etmekte ve müessir tedbirlerin zamanında ve noksansız alınmasını ihtar etmektedir.

Nükleer ve Termonükleer silâhların kullanılması neticesinde meydana gelen feci tahribat ve yangınlar birçokdevletleri bu mevzuda radikal tedbirler almağa ve her şeyden önce itfaiye teşkilâtını günün teknik icaplarına uygun şekilde, her türlü imkân ve fedakârlığı göze alarak, yeniden organize ve takviye etmeğe sevk etmiştir.

Tüm, teknik ve endüstri alamındaki devamlı gelişmeler, insanların yaşayış şekil ve şartlarının düzelmesini sağlamakta ise de; çeşitli kaza ve yangınların artmasında da sebep olmaktadır.

Bu yönden insanlık, her alandaki türlü gelişmelerin karşılığını pek pahalıya ve çok defa masum kimselerin hayatları pahasına ödemektedir.

En ücra, köşelerde çeşitli enerji kaynaklarından muhtelif şekilde faydalanılmakta; kapasite ve sür'ati gittikçe artan nakil araçları yerde, suda ve göklerde değişik yönlerde yol almakta; bunların sebep olacakları kaza, felâket ve yangınlar karşısında tek başına çaresiz ve kudretsiz bir durumda bulunan ve alın yazısına boyun eğmek zorunda olan insanı koruyacak ve bu gibi hâdiseleri önleyecek teşkilât ve vasıtalar toplumca sağlanması ve her türlü fedakârlıktan kaçınılması ileri milletlerce ön plâna alınmakta ve gerçekleşmesi hususunda azami gayret sarf edilmektedir

U — Tarihi büyük yangın ve felâketler:

- 1) Londra yangını: Eylül 1666 da vuku bulmuştur. Şiddetli bir rüzgârın himayesinde 5 gün devam etmiş, 6 kişinin ölümüne ve 13.200 meskenin yanmasına sebep olmuştur.
- 2) Moskova yangını: Eylül 1812 de Rus orduları Napolyon'un büyük ordusu önünden çekilirken şehri yakınılardır. Şiddetli rüzgâr yangın batıya doğru yönelmiş ve 5 gün devam etmiştir. Neticede de şehrin 4/5 harabeye dönmüş ve 38.000 ev yanmış ve yıkılmıştır.
- 3) Chicago yangını: 1871 Ekim ayında çıkmıştır. Yangın 4 gün devam etmiş ve sağanak halinde yağın bir yağmur sonunda önü alınmıştır. 17.400 ev yanmış ve 250 kişi ölmüştür.
- 4) San Francisco yangını: 1906 son baharında deprem sonunda başlamış ve 3 gün devam etmiştir. 28.000 ev yanmış ve 500 kişi ölmüştür.
- 5) Hambourg yangını: Her biri 700 uçaklı üç hava akını sonucunda 27. Temmuz 1943 de başlamıştır. 16.000 ev derhal alev almış, meskenlerin (/c 54 ve şehrin 3/4 tahribata uğramış ve 60.000 kişi ölmüştür.
- 6) Dresde yangını Her biri 20 dakika devam ederi üç hava taarruzu sonunda 13 Şubat 1945 de ve kısa zamanda (ateş tufanı) halini almıştır. Şehrin 2/3 tahribata uğramış, 11.000 ev yıkılmış ve 40.000 den fazla insan ölmüştür.
- 7) Tokyo yangını: 280 uçağın hücumu sonunda 9 Mart 1945 de başlamıştır. 40. Kın. karelik sahayı tamamen tahrip etmiş ve 84.000 kişi ölmüştür.
- 8) Hirochima yangını: 6 Ağustos 1945 sabahı 400 metre yükseklikte infilâk ettirilen atom bombasının sebebiyet verdiği (ateş tufanı) şehri tamamıyla tahrip etmiş, 11 Kın. Karelik saha tanınmaz hale gelmiş ve 70.000 kişi ölmüştür.

- 9) Chicago da okul yangını: 1 Aralık 1958 günü ders bitiminden yarım saat önce (Nötre Dame Des Anges) okulunda yangın başlamıştır. Bu eğitim müessesesine mensup 90 öğrenci ve üç din adamı ölmüş, 77 kişi ağır yaralanmıştır.
- 10) İstanbul'da büyük yangınlar: İstanbul'un fethinden 1923 yılına kadar İstanbul'da vukua gelen yangınların tarihleri, semt ve yanan bina adetleri hakkında tarihi eserlerde oldukça malumat mevcuttur.

Yazının hacmini artırmamak maksadıyla 1923 den önce yanan bina adedi beş yüzü ve bu tarihten günümüze kadar yanan bina adedi yüzü geçen yangınları kaydetmekle yetineceğiz.

1 —	1855	Aksaray	yangını	yanan	bina adedi	1040
2 —	1861	Unkapı	»	»	»	610
3 —	1863	Kasımpaşa	»	»	»	526
4 —	1865	Hocapaşa	»	»	»	1007
5 —	1865	Kumkapı	yangını	yanan	bina adedi	1903
6 —	1866	Balat	»	»	»	505
7 —	1873	Kuzguncuk	»	»	»	591
8 —	1874	Samatya	»	»	»	687
9 —	1890	Pendik	»	»	»	1200
10 —	1903	Kartal	»	»	»	1121
11 —	1908	Çırçır	»	»	»	1440
12 —	1911	Aksaray	»	»	»	2300
13 —	1912	Ayasofya	»	»	»	885
14 —	1918	Cibali - Altın mermer		»	»	5000
15 —	1918	Vefa	»	»	»	535
16 —	1919	Edirne kapı	»	»	»	570
17 —	1921	Üsküdar	»	»	»	603

1923 yılından Sonra: -

1 —	15. 9.1923	Lânga yangını	yanan	bina adedi	131
2 —	8.10.1926	Kartal Maltepesi	yanan bina adedi		110

3	— 25. 8.1927 Üsküdar valdei atik yanan bina adedi	201
4	— 22.1.1929 Beyoğlu tatavla yanan bina adedi	207
5	— 21. 9.1940 Haliç feneri yanan bina adedi	101
6	— 10. 9.1943 Kapalı çarşı mobilyacılar yanan bina ad. 202	
7	— 26.11.1954 Kapalı çarşı yanan bina adedi	1364

Gerek imparatorluk devrinde ve gerekse 1923 den sonra ülkenin muhtelif yerlerinde büyük çapta yangınlar vukua gelmiştir.

Memleketimizde batı anlamında ve yurt çapında yıllık (yangın önleme istatistikleri) yayınlanmadığından muhtelif şehirlerimizde çıkan yangınların mahiyetleri, sebepleri, devam müddetleri, kullanılan yangın söndürme araçlarının cins ve miktarları, yangınların ay itibariyle azalıp çoğalmasını gösteren grafikler, kurtarılan ve tahliye edilen şahıs adedi, kurtarma vasıtasının cinsi, miktarı, ölen şahıs adedi, ölüm sebebi 10 veya 20 yıllık yangın, personel ve vasita grafikleri, ziraat, orman, mesken, gemi, depo, mağaza, elektrik, umumi bina, çeşitli endüstri, maden, uçak, otomobil v.s. yangınların miktarları, yangın sebepleri, arıza, kaza, elektrik cihazı, teskin vasıtası, baca, ocak, infilâk, yıldırım, ihmal, tedbirsizlik, tesisat hatası, akaryakıt, V.s. eğlence yerleri yangınları, yangın dışında şahısları kurtarma ve tahliye (asansör bozulması ve kopması, boğulma, yaralanma, çarpışma, elektrik çarpması, çeşitli intihar, zehirlenme, v.s.)

Aylık ve yıllık çıkış ve müdahale adedi, yanlış ihbar miktarı gibi önemli bilgiler mevcut olmadığından alınacak tedbirler günlük zaruret veya vahim olaylar sonunda muayyen hâdiselere inhisar etmekte ve ' olayı ' tekirleri karhanla' Silindiğinden ' dâvanın kökünden halli çareleri aranmamaktadır.

III — Kuruluş Devri:

İtfaiye teşkilâtı türlü şekiller altında eski çağlardan beri mevcuttur. Mısır, Sümer ve bilhassa Romalılar zamanında itfaiye teşkilâtı askerî birliklerin bünyesi içinde mütalâa edilmiştir.

O devirde yangına karşı alman ilk tedbir ateş söndürme zamanının mevsimlere göre ilânı idi. Ateş söndürme saati gelince şehrin yüksek bir yerinde bulunan görevliler çan veya mahallî hususiyeti haiz bir vasıtayı hızla çaldı. Bunu müteakip bütün ateşler söndürülür veya üstü esaslı şekilde örtülürdü. Bu usul uzun müddet devam etti.

Çıkan yangınları zamanında görmek ve yayılmasını önlemek maksadiye ahşap veya kârgir yangın kuleleri inşa edildiği gibi her mevsimde lüzumlu suyu temin için yeraltı havuzları ve sarnıçlar yapıldı.

Londra şehir meclisi 1189 yılında her binanın kapısı önüne içi su dolu bir fiçı konmasını karar altına aldı.

1666 da Londra da vukua gelen büyük yangını müteakip şehir meclisi büyük binalarda deri kova, merdiven, el ile işleyen tulumba, kazma, kanca ve kürek bulunmasını, marangoz, duvarcı, sıvacı gibi esnaf ve ahaliden bazı kimselerin yangının vukuunu müteakip söndürmek maksadıyla Belediye Reisi ve polis müdürünün emrine girmesini kabul etti.

Zaman geçtikçe halkın yangın söndürmeğe karşı heves ve ilgisi azaldı. Yangın söndürme araç ve malzemesi bakımsızlıktan harap oldu.

İlk yangın sigortası 1680 yılında kuruldu. Her yangın sigorta şirketi kendisi için bir itfaiye teşkilâtı kurdu. Bu şirketler başlangıçta yalnız sigorta ettikleri binaları yangın vukuunda söndürüyorlardı.

Zamanla münferit itfaiye teşkilleri kendi aralarında birleştiler.

1833 yılında Londra'daki sigorta itfaiye teşkillerinin hepsi birleşerek (Londra itfaiyesi) ni meydana getirdiler. Bu durum 1866 yılına kadar devam etti.

Kuruluş devri boyunca gerek itfaiye birliklerinin teşkili ve gerekse bina ve imalâthanelerin inşa tarzı, ocak ve baca durumunun tespiti ateş kullanan zanaat erbabının bir mahalde toplanması, meslektaşlar arasında yangın söndürme ekipleri kurulması bunların teşhizi gibi hususlarda Fransa, Almanya ve İtalya da önemli tedbirler alınmıştır.

IV — Gelişme devri:

Batı Devletlerinde:

1 — İngiltere:

1865 yılında Londra itfaiye kanunu yürürlüğe girdikten sonra yangın söndürme işi ilk defa bir kamu hizmeti olarak kabul edildi. Sigorta şirketlerine ait teşekkülü devir alan bu teşkilât Londra şehir meclisi tarafından idare edildi.

1824 de Edinburg ve 1828 de Manchester olmak üzere bir kaç büyük şehirde belediye itfaiyesi kuruldu.

1938 yılında çıkarılan bir kanunla İngiltere'deki bütün kasaba ve şehirler yangınla mücadele teşkilâtı kurmağa mecbur edildi.

Bu kanun tamamıyla tatbik edilmek imkânını bulamadan 1939 Eylül ayında ikinci dünya savaşı başladı. Bu tarihte İngiltere'de 1400 itfaiye teşkili vardı. Bunların idare şekilleri biri diğerinden farklı idi. Bazı şehirlerin itfaiye personeli maaşlı, bir kısmı yıllık maktu ücret alıyor ve bir kısmı ise parasız gönüllü çalışıyordu.

Harp zamanında barış itfaiyesinin takviyesi gerekeceğinden 1938 yılında (yardımcı itfaiye) teşkilâtı için ilk defa teşebbüse geçildi. Gönüllüler kayıt edilmeğe ve haftada muayyen saat eğitim görmeğe başladılar. Barış itfaiyesinin ücret masrafı mahalli idarelerce, yardımcı itfaiyenin masrafı ise umumi bütçeden karşılanıyordu.

Memleket 11 itfaiye bölgesine ayrılmak suretiyle yangın söndürme hizmeti yürütülmekte ise de, itfaiye eratinın bakım ve barınması, malzemelerinin ikmali, eğitimi, rütbe ve üniforma durumu gibi mevzularda farklı oluşları sonucu bir komuta altında aynı usulleri kullanmak ve gerekli acil tedbirleri bir elden idare etmek zaruri görüldüğünden yalnız harp zamanına munhası olmak üzere 1941 yılı ağustos ayında (milli itfaiye sınıfı) kuruldu. Bu suretle mahalli 1400 itfaiye birliği ve yardımcı itfaiye teşkilâtı bir elden idare edilmeğe başlandı. Bu sınıfın idare, teçhiz, eğitim ve kontrolünden Dâhiliye Vekili sorumlu tutuldu.

Bu teşkilâtın hizmet ve harekât işlerini idare etmek maksadıyla her bölgede Dâhiliye Vekâleti itfaiye idaresine karşı sorumlu (Bölge itfaiye şefliği) kuruldu. Her bölgede yeter miktarda itfaiye erat, araç ve malzemesi bulunuyordu. Her itfaiye birliği hem kendi bölgesinden ve hem de birliğe bağlı tali mıntukadan mesuldü. Her tali bölge içinde (itfaiye istasyonları) tesis edilmişti. Bu istasyonlar kendi kısımlarından sorumlu idi.

Eğitim okulları ve itfaiye subaylarının özel şekilde eğitim ve öğretimi için (itfaiye koleji) açıldı. Lüzumlu talimatname ve kitaplar hazırlandı.

İngiltere ikinci dünya harbinde, bir gecede 4000 yangınla karşılaştı. 1943 yılında ellerinde 23.000 Motopomp, 150. bin daimi ve 250 bin yardımcı olmak üzere 400.000 personel mevcuttu. Bu miktarın 30 bini muvazzaf ve 40 bini günün muayyen saatında çalışan gönüllü kadın itfaiyeci idi.

Harbin bitimindeki sonra barış devri teşkilâtına geçilmeden önce milli itfaiye sınıfı subay ve astsubayla bölgeleri içinde gerekli incelemelerde

bulunarak yangın tehlike durumu belirtir cetveller tanzim ettiler. Memleket yangın tehlike durumuna, itfaiye erat ve araçlarına duyulan ihtiyaca gire üç bölgeye ayrıldı.

Milli itfaiye sınıfı kaldırılarak itfaiye teşkilleri mahalli idarelere devrildi. Sulh devri ihtiyaçlarını tamamiyle karşılayan yeni (İngiltere İtfaiye Kanunu) 1. Nisan. 1948 tarihinde yürürlüğe girdi. Memleket daha makul esaslara göre bölgelere bölünerek her kısımda (itfaiye tugayı) teşkil olundu. İtfaiye teşkilleri Dâhiliye Vekâletinin kontrolüne bırakıldı.

İtfaiye tugayları masrafının % 25 i hâzinece ödenmektedir.

Dâhiliye Vekâleti:

- 1— Eğitim, kıyafet, rütbe ve disiplin birliğini sağlamak,
- 2 — İtfaiye araç ve gereçlerini standart hale getirmek,
- 3— Hizmete alma, terfi, tecziye, ücret ikramiye ve emeklilik gibi özlük işlerini müşterek bir esasa bağlamak,
- 4 —Kadro ve teşkilâtta yapılacak değişiklikleri murakebe etmek,
- 5 — Komşu itfaiye teşkilleri arasında işbirliğini sağlamak,
- 6 — İtfaiye tugaylarının hizmet ve kifayet durumlarını itfaiye müfettişleri vasıtasıyla teftiş ve murakebe etmek,
- 7 — İtfaiye personelinin eğitimi için okul ve kurslar açmak,
- 8 —İtfaiye subay ve âmirlerinin özel şekilde yetişmeleri için itfaiye koleji açmak,
- 9 — İtfaiye ile ilgili yayınlar yapmak, araştırma merkezleri kurmak,
- 10 — İlgili Vekâlet ve müesseselerle işbirliği yapmak, (hususî itfaiye tugayları), (sanayi itfaiye tugayları) tesis ettirmekle görevlidir.

"1941 yılında BRİGHTON yakınında Saltdean da (İtfaiye hizmet koleji) açıldı. Bu kolej hâlen faaliyette olup itfaiye subay ve âmirlerinin yüksek) iademe eğitimleriyle meşguldür. Kolej masraf mm % 50 ni mahalli itfaiye teşkilleri müştereken ödemektedir. Kolej 1951 de Wotton House'a nakledilmiştir.

2 — Kanada:

Kanada İngiliz Kolombiyası eyaletinin yeni itfaiye kanununu 10. Mayıs 1954 tarihinde yürürlüğe girmiş ve bundan önceki kanunların bazı maddelerini ilga veya tadil etmiştir.

İtfaiye teşkilâtı savcılığa bağlanmıştır. Bu kanunda itfaiye şefinin görevleri, yetkileri, yangının incelenmesi ve tahkiki usulü, soruşturma safhası, sigorta şirketleri ile işbirliği, tehlikeli bölgelerin teftişi, umumi binaların kontrolü ve bu binalarda bulunması gereken tertibat (yangın merdiveni, kaçma merdiven ve kapısı, ışık tertibatı) sigorta şirketlerinin masrafa iştiraki, sinemaların inşa durumu, havalandırma ve ışık tertibatı, sinema makinalarının kontrolü ve işletme izni verilmesi, sinema makinalarını işletenlerin imtihanı, lisans verilmesi, icrayı vazifeden meni, verilecek rüsum miktarı, belirtilmiştir.

7954 yılında yürürlüğe giren Manitoba Eyaleti (yangına mani olma kanunu) nda:

Orman, mera, saman ve yem yangınları, mal sahiplerinin yangın söndürmeğe yardım etmesi, eyalet ormancısının vazifesi, belediye yangın muhafızı, görev ve yetkileri, ormanda ateş yakına müsaadesi, ormanda müsaadeli seyahat bölgesi, yangın tehlikesinin giderilmesi, belediyelerin yangın söndürme vazifeleri, demir yolu nakliyatında husule gelen yangınlar, suçlar ve cezalar,

(itfaiye umum müdürünün) vazifeleri, soruşturma yetkisi, polisin yardımı, işbirliği temini,

(Yangına mani olma fonu), sigorta kanununa tabi şirket ve teşekküllerin yıllık kârlarından muayyen nispette ödeyecekleri meblâğ, bu fondan yapılacak tediyat gibi hususlarla ilgili hükümler mevcuttur.

3 — Fransa:

İtfaiye alayı 1811 yılında teşkil edilen bir askerî birliktir. Paris ve bütün Seine vilâyetinde itfaiye ve can kurtarma hizmetini ifa ile mükellef bir piyade alayıdır.

1 Ocak 1954 tarihinden .beri, teşkilât, hizmete, alma, disiplin,, terfi,

taltif, tecziye ve iç hizmet yönlerinden doğrudan doğruya harbiye müsteşarlığına bağlıdır, itfaiye ve can kurtarma hizmetleri bakımından polis müdürünün emrindedir.

İtfaiye alayının Komutanı bir Albay olup 4 tabur ve sınıf dışı bir bölüğü ihtiva eder. Taburlar kendi içlerinde bölüklere bölünmüştür. Bölükler bir piyade alayında olduğu gibi takımları değil, ifa edeceği hizmetin önemine göre miktar ve terkihi değişen yardım merkezlerini muhtevidir.

Sınıf dışı bölük, birliğin umumi, teknik, idari, sağlık gibi hizmetlerini ifa eder.

Alayın kanunla tespit edilen mevcudu hâlen 100 subay, 520 astsubay, 3333 onbaşı ve itfaiye eridir.

Subaylar, itfaiye alayında çalışmak isteyen kara ordusunun teğmen ve üst teğmenleri arasından seçilir. İki aylık stajdan sonra bir özel komisyonun yaptığı imtihanda başarı gösterenlerin kesin tayinleri yapılır.

İtfaiye eratı, meriyette bulunan askere alma tüzüğü gereğince gönüllü acemi erat arasından seçilir. Üç yılını dolduran itfaiye eri terhis olabileceği gibi sicili temiz olmak kaydıyla alayda mukavele ile hizmetine devam edebilir.

Arzu eden ve istenilen kabiliyeti gösteren itfaiye eri, onbaşı, baş onbaşı, çavuş, üst çavuş, baş çavuş ve gedikli baş çavuşluğa terfi için müsabakaya girebilir.

Alay hizmetini ifa edebilmesi için Seine vilâyeti sının içinde 25 Pari ve 34 Banliyö de bulunan 59 yardım ve kurtarma merkezine bölünmüştür. Her merkez bir bölgenin muhafazası ile mükelleftir. Böylece Seine vilâyeti 58 yangın bölgesine ayrılmıştır. Her merkez, orta vakalarda müessir bir şekilde müdahale etmeğe yarayan personel ve malzeme ile mücehhez küçük bir kışladır. Büyük olaylarda komşu merkezden yardım ister.

Alayın her türlü ikaz ve haberleşme, yangın söndürme araç ve malzemesi mevcuttur.

Paris'te Chaptal caddesinin Dâhiliye Vekâletinin himayesi altında bir (itfaiye okulu) açılmıştır. Bu okulda vilâyet itfaiye müfettişleri, müfettişleri, müfettiş muavinleri, kıta subayları, büyük şehirlerin itfaiye subay ve âmirleri staj görmektedir.

7. Mart. 1953 tarihli Deçret diğer şehir ve komünlerdeki itfaiye birliklerinin teşkilât ve umumi idareleri ile ilgilidir.

Bu kararnamede:

Komün itfaiye birliklerinin Dâhiliye Vekâletine bağlı bulunduğu, bu birliklerin teşkili için belediye meclisinin isteği ve valinin karan icap ettiği, itfaiye personelinin rütbe ve üniforması, disiplin temini, belediye meclisi ve reisinin yetkileri, itfaiye masraflarının temini, itfaiye eri olmak için icap eden şart ve nitelikler, bir itfaiye subayının ilk tayinine belediye reisinin teklifi ve valinin mütalâası üzerine Dâhiliye Vekâletince karar verileceği, staj ve imtihana kabul şartları sarih hükümler halinde belirtilmiştir.

4 — Belçika:

Hâlen yürürlükte bulunan 1790 sayılı kanun komünleri yangın ve diğer afetleri önceden ittihaz edilecek uygun ve tedbirlerle önleme ve vukuu halinde' mücadele etmekle görevli kılınmıştır.

1836 tarihli komün kanunu, komün dâhilinde itfaiye veya silahlı bir kuvvet teşkilinin ancak komün meclisinin kabulü ve kralın emri ve mümkün olduğunu tasrih etmiştir.

Kral bu kuvvetlerin subaylarını komün meclisi tarafından tanzim edilen 3 kişilik aday listesi içerisinde tayin eder.

15 Mart 1935 tarihli kral kararnamesine göre:

1 — Komünlerin doğrudan doğruya veya diğer komünlerle birlik: teşkil ederek itfaiye teşkilâtı kurmakla mükellef olduğunu

2 — İtfaiyenin silâhlı subaylarının tayini hakkındaki komün meclisi kararlarının provens valisinin tasvibine arz olunacağını,

3 — Komüne ait silâhlı veya silâhsız itfaiye teşkilâtının Dâhiliye Ve kâletinin teftiş ve murakebesine tabi olduğunu,

4 — Her provens valisinin provens içindeki komünleri yangına karşı muhafaza yönünden itfaiye bölgelerine ayrılacağı,

5 — Her bölge dâhilindeki komutanın itfaiye birliklerinin tam bir iş birliği sağlamaları için icap eden tedbirleri alacağını tayin ve tasrih etmiştir.

Hâlen Belçika'da 180 (yangına karşı bölge müdafaa grubu)/ mevcut olup 13.000 itfaiye eri bu gruplara taksim ve tevzi edilmiştir.

5 — Avusturya:

Viyana'da ilk itfaiye birliği 1685 yılında kurulmuştur. Bu birliğin kadrosu 1759 senesinde ve 20 ve şehrin nüfusunun bir milyonu aştığı 1848: yılında ise 42 itfaiye erinden ibaretti.

İlk modern itfaiye teşkilâtı 1854 yılında kuruldu. İtfaiye merkezi şehrin muayyen yerlerine telgrafla bağlandı ve devrin mütakâmil araçlara ile teçhiz edildi.

1867 de şehrin muhtelif mahallinde 8 kışla inşa edildi ve umumi karargâha telgrafla bağlandı.

İlk motorize pompa 1903 yılında hizmete girdi.

Başkent'in en büyük tiyatrosunun 1885 yılında tamamıyla yanması üzerine itfaiye birliğinin noksanları tamamlandı, üç asırdan beri bağlı olduğu daire ile ilgisi kesilerek muhtar ve meslekî bir teşekkül haline getirildi.

Birinci Dünya Savaşından bu güne kadar geçirdiği reformlar sonunda müttekâmil bir duruma giren Viyana itfaiye teşkilâtının kadrosu bu gün 25 subay, 1230 astsubay ve erattan ibarettir.

İtfaiye birliği, askeri esaslar üzerine müesses bir sivil teşkilât olup Viyana belediyesine bağlıdır.

Bir kimsenin itfaiye eri olabilmesi için 30 yaşını geçmesi, sıhhi bedeni ve fikrî durumunun imtihan heyetince uygun görülmesi, iki yıl staj görmesi gerekmektedir.

Viyana itfaiyesinin vazifesi Paris ve diğer bazı Başkent itfaiyesi gibi mudil değildir. Viyana itfaiyesi münhasıran yangın, su basması ve teşekküldür. Boğulma, suda boğulma, elektrik çarpması ve diğer kaza ve vak'alarla meşgul olur. Bir felâket mahalline kırmızı renkli itfaiye ve yeşil boyalı can kurtarma arabaları ayrı anda gelir.

Viyana'da hâlen 7 itfaiye kışlası ve şehrin muhtelif yerinde 26 itfaiye karakolu mevcuttur.

Kışlalar motopomp, dalgıç kamyonu, vinçli kamyon, 65. M. lik mekanik merdiven telsiz cihazı gibi en modern vasıta, malzeme ve aletlerle teçhiz edilmiştir.

6 — İsviçre:

İsviçre'nin Bern, Zenev, Zurih gibi büyük kantonlarında modern itfaiye teşkilâtı mevcuttur. Bu teşkilât günün ihtiyaçlarına göre tanzim edilmiş olup ileri görüş ve düşünüşü ihtiva eden kanun, tüzük ve dekrete dayanmaktadır.

Bern konsonunun 6 Temmuz 1952 tarihli (yangın ve hasarlara karşı müdafaa kanunu,) bu kanunun tatbik şeklini gösterir 26 Mayıs 1953 günlü Decret.

Jenev kantonunun 15 Ağustos 1945 günlü (yangına karşı mücadele ve kullanılacak malzeme ile önleyici tedbirlere dair nizamname), 2 Şubat

1954 günlü (daimi karakollar tüzüğü) ve 17 Mart 1944 günlü (jenev şehrinin itfaiye taburu tüzüğü) bu vesile ile zikredilebilir.

Hâlen yürürlükte bulunan 17 Mart 1944 günlü tüzük 42 madde olup, birinci fasıl umumî prensipleri, ikinci teşkilâtı, üçüncü istifa, azil ve izin gibi özlük işlerini, dördüncü çeşitli ve beşinci fasıl geçici hükümleri ihtiva etmektedir.

Jenev şehri itfaiye taburu, bir kumanda heyeti bir ilk yardım servisi ve dört bölükten müteşekkildir.

Komuta heyeti:

Bir itfaiye servisi başkomutanı bir tabur komutan muavini, bir yüzbaşı, bir elektrik subayı, bir tabip subay, bir büro şefi görevini de ifa eden: karargâh âmirinden ibarettir.

Bölükler şu şekilde tertiplenmiştir.

1. Bölük komutanı (yüzbaşı)

1. Tabip subay

3—4 Teğmen veya üst teğmen

1. Baş çavuş

1. İaşe subayı

3— 4 Çavuş

4— 8 Onbaşı

2—3 Elektrikçi

2—4 Sıhhiyecî

Taburun kuvvesi 350 kişidir.

Hizmete alma:

İtfaiye birliğine kabul edilebilmek için,

- İsviçre tebaası olmak ve yaşı 20 den aşağı 35 den yukarı olmamak (tabipler için azami 40)
- Jenev şehrinde oturmak,
- Sağlık yönünden mani hali bulunmamak,

d. Yaptırılacak inceleme ve soruşturma sonunda iyi ahlâk sahibi olduğu tevsik edilmelidir.

Tayin ve terfi şekli, staj müddeti, kıyafet, nişan, ücret gibi hususlar müteakip maddelerde izah edilmiştir.

Y — Bizde İtfaiye Teşkilâtı:

A — Kuruluş Devri:

İstanbulun fethinden sonra yeniçeri ocağı bünyesinde bir (Tulumbacılar Birliği) kurulmuş ve eski ağa kapısının bahçe kısmına (yangın köşkü) adı verilen ahşap bir gözetleme kulesi yaptırılmıştır.

Fransa'dan yurdumuza gelerek ihtida eden ve (Gerçek Davut adını alan Fransız mühendisi tarafından ilk defa (Çardaklı veya Didon) adı verilen bir tulumba imal edilmiş ve bu tulumba ilk defa 1714 yılında tophane yangınında kullanılmıştır. O zaman bu tulumbanın yangınlarda verimli iş görebileceği anlaşıldığından hükümet bir kısım yenicileri Gerçek Davut'un emrine vermiş ve bir (tulumba ortası) kurulmuştur. Şehzade başında kapamacılar karşısında bir (itfaiye kışlası) yapılmıştır.

Gerçek Davut'un yaptığı tulumba zaman zaman tadile uğrayarak tekâmül etmiştir. İlk şekline (Didon) ve müeddebine (Didon Bozması) ismi verilmiştir.

Gerçek Davudın kurduğu teşkilât 110 yıl devam etmiş, bu müddet zarfında bir yenilik görülmemiş ve 1826 senesinde yeniçeri ocakları ile bildikte kaldırılmıştır.

Ocağın kaldırılmasından tam 48 gün sonra hoca paşada, bir yangın çıkmış, itfaiye teşkilâtı mevcut olmadığı için yangının önüne geçilememiş Rab 'ali, Divan yolu ve civarı ta kum kapıya kadar yanıp kül olmuştur.

Bu acı ve korkunç felâket üzerine itfaiye teşkilâtını yeniden kurmak ihtiyacı duyulmuştur. Yaşlı zabitlerin idaresinde 1827 yılında yarı askerî bir teşkilât kurulmuştur.

Tanzimat'ı hayriyeyi müteakip 1846 yılında (zaptiye müşiriyeti) ve 1869 yılında (daireyi belediyeler) in tesisi üzerine yangın söndürme işi yalnız askerî birliğe değil Şehremaneti ve belediye şubelerine de verilmiştir. Her belediye şubesinde bir tulumba ve yeter miktarda eri (neferi) ihtiva eden bir birlik kurulmuştur. Bundan başka mahalle delikanlıları tarafından sevk ve idare edilmek üzere her mahallede birer tulumbacı teşkili meydana getirilmiştir.

Resmî daire ve belediye tulumbacılarına belediye ve hükümetten yatacak yer, günde birer çift tayin ve senede birer kat elbise verilir, kendilerinden diğer esnaf gibi (tezkere resmî) alınmazdı. Bunlar yangın haberi verildiği zaman ne işte iseler hemen bırakırlar ve tulumbanın olduğu yere gelirlerdi. Bundan başka (saka) lar ve (baltacı) denilen dülgelerde hemen yangın yerine gelirler, sakalar su taşır ve dülgeler yıkılması icap eden evlerin yıkımını yaparlardı. Bununla beraber ihtiyacı karşılayacak esaslı bir teşkilât kurulmamıştır. Nitekim 1871 yılında Beyoğlu'nda çıkan yangın koca semti kül haline getirmiş ve teşkilât müessir müdahalede bulunamamıştır. Bu yangından ağır zarar gören sigorta şirketleri kuvvetli bir itfaiye teşkilâtı kurulması için hükümete müracaat etmişlerdir.

Bunun üzerine Macaristan'dan (Kont ziçni ödön) isminde bir itfaiye subayı öğretmen olarak getirilmiştir. Bu zat o günkü şartlara göre mükemmel addedilen dört nizamiye ve bir bahriye taburundan müteşekkil (itfaiye alayı) m 26. Eylül. 1874 tarihinde kurmuştur. 1877 harbinden sonra bu alaya bir tabur daha ilâve edilmiş ve Anadolu yakasında çıkan yangınlar için 1893 de Üsküdar'da bir tabur daha teşkil edilmiştir

1899 yılında Bahriye itfaiye taburu kurulmuştur.

Meşrutiyetin ilânını müteakip itfaiye eratının yangın söndürme yerine' giderken yürümeleri için nakliye otoları ve motorlu tulumbar satın alınmıştır.

B — Gelişme devri:

Milli Müdafaa Vekâleti 1923 yılında ciheti askeriyenin itfaiye işleri ile uğraşamayacağını belediyeye bildirmiştir. Bu tarihte İstanbul vali ve şehremini bulunan Haydar Bey bu mevzu azami ehemmiyet vermiş ve üzerinde hassasiyetle durmuştur. İlk olarak ayrılan 55 bin lira ile İtalya Fiat fabrikasından lüzumlu vasıta ve malzeme alınmıştır.

25 Eylül 1923 den itibaren 49 yıllık itfaiye alayı ile 34 yıllık bahriye itfaiye taburunun görev ve yetkileri şehremanetine devredilmiştir. İstanbul'un beş semtinde modern itfaiye grupları kurulmuştur.

Vali ve belediye reisi muhittin Üstündağ zamanında ise 8 yerde itfaiye ekibi kurulmuş ve itfaiye teşkilâtına biri otomatik merdiven olmak üzere 50 araç ilâve edilme suretiyle teşkilât tevsi ve takviye edilmiştir.

Bir (itfaiye müzesi) ve (itfaiye bandosu) kurulmuş ve Almanya'dan bir itfaiye mütchassısı getirilmiştir.

Lütfi Kırdar, F. R. Gökay zamanlarımdan devamlı bir gelişme kaydederek şehrin ihtiyacını karşılar duruma gelmiştir.

Ankara ve İzmir itfaiye teşkilâtı da 1923 den itibaren değerli vali ve belediye reislerinin yorulma bilmez mesai ve devamlı takipleri sonunda vatandaşların güvenine lâyık bir hale gelmiştir.

C — Mevzuat yönü:

1 — Hâlen yürürlükte bulunan (itfaiyecilik ve yangından korunma tedbirlerine dair talimatname) 1937 yılından beri tatbik edilmekte olup bir vekâlet talimatı mahiyetini haiz bulunmaktadır.

Dâhiliye Vekâleti merkez teşkilât ve vazifeleri hakkındaki 4445 sayılı kanunun 6 ve 1580 sayılı belediye kanununun 15. maddesinin 22 ci fıkrasına müsteniden hazırlanmıştır.

Mezkûr talimatname malî ve idari mevzuatımıza tezat teşkil eden hükümleri muhtevidir.

Tatbikatta görülen yanlış muamelelerin önlenmesi için mevcut talimatnamenin mevzuatımız muvacehesinde yeniden incelenmesi, gerekli tadil ve tashihiin yapılması 1956 yılında ele alınarak bir talimatname hazırlanmış ve bütün vilâyetlere gönderilerek lüzumlu mütalâa ve raporlar toplanmış ise de; fiilen mevcut ve müesses teşkilât, vasıta ve imkânların yeniden ve modern esaslara uygun şekilde teşkilâtlandırılması, bir insicam dâhilinde tanzim ve işler hale getirilmesi düşüncesiyle keyfiyetin yeni bir kanun mevzuu olarak ele alınması yetkili makamlarca uygun görülmüştür.

2 — (Devairi belediyece ihdas olunacak gaz depolarına dair) 1322 tarihli nizamname hâlen mer'î bulunmaktadır.

Akaryakıtların sureti muhafazasına ve bu konuda vukuu melhuz tehlikelere karşı alınması gerekli tedbirlere dair 1954 yılında bir talimatname hazırlanmış ise de, ihtiva ettiği bazı hükümlerin gerek 1322 tarihli nizamname ve gerekse sonradan yürürlüğe giren imar mevzuatı muvacehesinde telif edilemediği ilgili vekâlet ve teşekküller tarafından ileri sürülmesi üzerine ve kile t talimatı mahiyetinde bir tamim hazırlanarak valilere gönderilmiştir. Tatbikatta görülen bazı noksanlık ve' aksaklıklara rağmen bu talimat hâbn uygulanmaktadır.

3 — Türe Ceza Kanununda çeşitli yangınlarda müsebbipleri hakkında tatbik edilecek cezai müeyyideleri tespit eden hükümler mevcuttur.

4 — Belediye zabıta talimatnamelerinde yangınları önlemeye matuf tedbir ve cezai hükümler vardır.

5 — Devlete ait binaların yangından korunması hakkında Bakanlar Kurulunca 28.10.1952 gününde kararlaştırılan 15815/3 sayılı yönetmelikte resmi daire ve müesseselerdeki yangınların önlenmesi konusunda alınması gereken İdarî ve teknik tedbirler ile bulunması gerekli araçlar etraflıca gösterilmiştir.

6 — Orman kanununda orman yangınlarının kimler tarafından ne suretle söndürüleceği; mükelleflerin işe ve yangın yerine taşınmalar gibi konular açıklanmıştır.

7 — 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanununun 1,5 ve 6 ncı maddelerinde yangınlara karşı alınacak tedbir ve faaliyetler, mesul makamlar, kurtarma ve yardım işlerinin mahiyeti belirtilmiştir.

8 — Umumî hayata müessir Afetler dolayısıyla alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlara dair 7269 sayılı kanunun 1,2 ve 4 ncü maddelerinde yangın ve su baskını gibi afetlerde alınacak tedbirler ile yapılacak yardımlar, bölgelerin tespiti, bu konuda vazife ve vazifelileri tayin ve içtima mahallerini tespit eden programın tanzimi hususları açıklanmıştır.

Bu mevzuda mevzuatımızın ne kadar karışık ve tedahülleri ihtiva ettiği basit bir inceleme sonunda anlaşılmaktadır.

D — Teşkilât yönü:

İtfaiyecilik talimatnamesine göre itfaiyede esas birlik takımdır. Takım, bir takım âmirinin idaresinde gerekli personel, vasıta ve malzemedan ibarettir.

Tek bir takıma malik belediyelerde takım âmiri (Belediye itfaiye âmiri), iki ve daha fazla takımlar başında (belediye itfaiye müdürü) bulunur.

Takımdan daha küçük birlik müfreze (ekip) olup başında (ekip şefi) bulunur.

1

Memleketimizde itfaiye teşkilâtı hâlen mahalli belediyeler bünyesi içinde bulunduğundan her belediye itfaiye teşkilâtını tanzim ve kadrosunu tespit ederken mezkûr talimatnameden ziyade ihtiyaç ve imkânlar göz önünde tutularak personel kadrosu, vasıta ve çeşit ve miktarlarını tayin ve tespit etmektedir.

Şunu itiraf etmek lâzımdır ki; memleketimizde itfaiye teşkilâtı bir kaç vilâyet belediyesi hariç mahdud kadro içinde kifayetsiz şekilde hizmet görmektedir.

VI — Memleketimizde itfaiye teşkilâtının ıslahı faaliyeti:

Gerek meşrutiyet devrinde ve gerekse Cumhuriyetin ilânından bu güne kadar itfaiye teşkilâtımızın yeniden organize edilmesi; personel, vasıta ve malzeme durumunun unun günün şart ve ihtiyaçlarına göre tanzim ve işler hale getirilmesi için bir kaç defa teşebbüste bulunulmuş ve bu maksatla yerli ve yabancı uzmanların fikir ve mütalâalarına müracaat edilmişse de düzenlenen raporlar üzümlere beyan edilmelidir ki tatbik mevkiine konulmamış, muhtelif Vekâlet ve teşekküllerin arşivlerinde yer almıştır.

Bu dağılık raporlar içinde pek çok faydalı olanları mevcut bulunduğu gibi zaman zaman ilgili vekâletler arasında bu maksatla yapılan toplantılar sonunda düzenlenen zabıt ve temenni raporları da vardır.

Bunlar içinde en ilgi çekenlerden birisi de millî Reasürans Şirketi tarafından memleketimize getirilen İsviçre yangından korunma teşkilâtı müdürü yüksek mühendis (N. Gretener) tarafından hazırlanan (Türkiye’de yangınları önleme işinin geliştirilmesi hakkında teklifler) adlı ve Zurih 28. Ağustos, İl 58 günlü rapordur.

En yeni ve ileri fikirleri ihtiva eden ve tamamıyla İlmî esas ve düşünce çerçevesi içi ide hazırlanan bu raporda izah edilen teklif ve temennilerin en önemlilerini belirtmeden geçemeyeceğim.

1 — Türkiye’de bir yangın zabıtası kanunu henüz mevcut değildir. Bazı kanunlarda bu maksatla konulmuş iptidai hükümler vardır

2 — Yeni yapılan binaların kontrolü daha ziyade binaların estetik durumuna ve sakinlerinin kazalara karşı emniyetine inhisar etmektedir. Yapı projeleri ile birlikte fenni tesisat plânları (teshin elektrik, asansör, havalandırma, su v.s.) de tatbik ve kontrol edilmelidir.

3 — Gezilen işletmelerde maksada uygun bekçi teşkilâtına ve otomatik ihbar tesislerine tesadüf edilmemiştir,

4 — Gezilen işletmelerde hususî itfaiye teşkilatına rastlanmamıştır.

5 — Binalarda hidrant postaları kifayetsizdir. Su akmayan musluklar ve harap hortumlar görülmüştür.

6 — Portatif söndürme cihazlarının periyodik olarak kontrol edilmesi, bozuklarının yenileriyle değiştirilmesi ve icap etikçe yeniden doldurulması son derece mühimdir.

7 — Yangın zabıtası kanunu tanzim edilirken tekniğin daimi ve süratli inkişafı sebebiyle yalnız esaslar yer almalı ve fenni teferruata müteallik hususlar talimatnamelere bırakılmalıdır. Aksi halde kanun çabucak günün ihtiyaçlarına cevap veremeyecek hale gelir, sık sık değişiklikler ve ilâveler yapmak icap eder.

8 — Bu teşkilâtın yüksek mürakebesinin Dâhiliye Vekâletinin vazifesi cümlesinden olması icap eder.

9 — Yangınları önleme işinin ciddiyetle ve fenni bir surette icrasını temin maksadıyla yetkili vekâletin doğrudan doğruya emrinde bulunan ve' yetkisini kanundan alan bir (yangından korunma ihtisas makamı) nın teşkilini tavsiye etmektedir.

10 — Başlıca vazifeleri icrai mahiyette olması gereken ihtisas makamını tamamlamak için istişari mahiyette (yangından korunma komisyonu) kurulmasını ve yetkilerini kanundan almasını tavsiye etmektedir.

11 — Belediye hudutları içinde bulunan her binanın iki veya azami üç senede bir yangın teftişine tâbi tutulması bilhassa temenni edilmektedir. Bu vazife ufak belediyelerde (baca temizleyicilere) verilebilir.

12 — Büyük insan topluluklarını istiap etmek üzere inşa edilen bina ve mahallerin kat adedi, yangın bölümlerine ayrılma, kaçma yolları v.s. umumi talimatları, sinema, tiyatro, büyük mağaza ve toplantı lokallerinin inşa ve işletme şartları hakkında hususi talimatlar ilâve edilmelidir.

13 — Kalabalık insan topluluklarının bulunduğu istasyon, liman tesisleri ve hava meydanları yangın zabıtasının sıkı murakabesine tâbi tutulmalı ve bu kanunda büyük yeraltı ve münferit garajlar hakkında hususi hükümler bulunmalıdır.

14 — Yangınları önleme işinin ayrı bir ihtisas makamı tarafından idare edilmesi, bu işin mevcut bir makam tarafından munzam bir iş olarak idaresinden kaçınılması ehemmiyetle tavsiye edilmektedir.

Yangından korunma idaresinin halledeceği meseleler muhtelif bilim sahalarına dâhildir. Böyle bir ihtisas makamının vazifesini layıkıyla görebilmesi için kadrosunun her sektörünün ehil mütehassıslarından (kimya, fizik, makina, eletkrik, teshin, inşaat mühendisleri ve reklâm mütehassısı gibi) teşekkül etmelidir.

Tavsiyemiz merkeziyetçi idareye doğru bir temayül teşkil etmekle beraber, meselâ yangın teftişleri gibi bazı fonksiyonların bölge, vilâyet ve belediye idarelerine verilmesi ve merkezi ihtisas makamının sadece teknik hususların yüksek murakebesi ile meşgul olması icap eder.

15 — İhtisas makamının görevleri şunlar olmalıdır.

- a. Yangın zabıtası kanunu tatbik ve kontrol etmek,
- b. Bu kanunun tatbiki ile ilgili tüzük ve yönetmelikleri hazırlamak,
- c. Yangınları önleme ile görevli hususi organları yetiştirmek,
- d. Muayyen bazı inşaat, tesisat ve işletme, plânların kontrol etmek,
- e. Ahenkli ve sistematik çalışmalarla yangınları önleme fikrinin halk arasında yayılmasını sağlamak ve çeşitli progpaganda vasıtalarından (basın, radyo, televizyon, konferans, film, broşür, levha, posta pulu, ilân v.s.) den istifade etmek,
- f. Memlekete şamil yangın istatistiği tutmak,

16 — Yangından korunma komisyonunun görevleri:

- a. Yangından korunma tekniği ile ilgili talimat, direktif ve normların lüzumlu olup olmadıklarını tetkik etmek,
- b. İhtisas makamı tarafından hazırlanacak talimat, direktif ve norm tasarılarını tetkik etmek,
- c. Yangından korunma tekniği ile ilgili teklifleri tetkik etmek,
- d. Yangından korunma ile ilgili çevreler arasında koordinasyonu sağlamak,

17 — Yangından korunma bu gün artık büyük mikyasta teknik bir iş olmuştur. Korunma tedbirlerinin çoğu ilmi araştırma ve tecrübelerin neticelerine istinat etmek zorundadır. Bu işin temini, personel ve malzeme yönünden teşhiz edilmiş bir (yangından korunma lâboratuvan) nın tesisiyle başarılabilir.

VII — Sonuç:

Mükemmel bir itfaiye teşkilâtı ancak yetiştirilmiş personelin modern ve teknik vasıta ve cihazlarla donatılması halinde mümkün olabilir.

Teknik vasıtaların en müttekâmili ile teçhiz edilen bir itfaiye teşkilâtı yıllarca aynı personel kadrosu içinde dondurulduğu halde artan ihtiyaçlara cevap verebilmektedir.

Meselâ; Paris itfaiye teşkilâtı personelinin miktarı 1948 yılında 3921 kişi olduğu halde on yıl içinde 32 kişi artmakla 1959 yılında personel yekûnu 3953 kişi olmuştur. Bu müddet içinde Paris şehrinin nüfusu 4.800.000 den 5.500.000'e yükselmiş ve yüz ölçümü % 15 artmıştır.

Bu süre içinde yangınlar % 30 nispetinde artmıştır. 1948 yılında 24.837 çıkış yapıldığı halde 1958 yılında bu çıkış miktarı 31.124'e yükselmiştir.

Görülüyor ki personel miktarı hemen aynı kaldığı halde teşkilâtın modern vasıtalarla teçhizi % 30 artışı karşılayabilmiştir.

İtfaiye kanunu tasarısı 1951 yılında ele alınmış ve Dâhiliye, M. Müdafaa, Ziraat, Sağlık ve Nafia Vekâletleri mümessilleri ile 7 vilâyet itfaiye müdür veya âmirinin iştiraki ile teşekkül eden komisyonca tasarı günlerce tetkik ve müzakereye tabi tutularak düzenlenmiş ise de, kanuniyet kesp etmesi için gerekli formalite ikmal edilmemiştir.

Bilâhare 1952 Temmuz ayında ikinci bir tasarı hazırlanmış ise de, yetkili üst makamlarca Sivil Müdafaa Kanununun ikmalinden sonra ele alınması uygun görülmüştür.

7126 ve 7269 sayılı kanunlar mahalli mülkiye âmirlerine acil ve önemli vazifeler vermiş ve ağır sorumluluk yüklemiş ise de, itfaiye ve kurtarma hizmetinin bizatihi kuruluş, görev, yetki, finansman personel ikmali ve işleyişini tanzim ve tedbir edecek müstakil bir kanun ve buna göre düzenlenmiş bir teşkilât mevcut olmadığından bu kanunların derpiş ettiği mesai ve faaliyet umulduğu şekilde sağlanamamaktadır.

Sivil Müdafaa İdaresinin kuruluş maksadı ve çalışma tarzı sefer haline matuf olduğuna, hazarda modern vasıtalar ile mücehhez itfaiye teşkilâtına 7126 sayılı kanuna göre teşkil edilecek itfaiyenin ancak (yardımcı itfaiye) rolünü ifa edeceğine göre, geniş halk topluluğunun can ve mal emniyeti ile ilgili itfaiye teşkilâtının müstakil bir kanuna dayanması, teknik esaslara uygun şekilde kurulması, vasıta ve malzeme itibariyle standart hale getirilmesi, lüzumlu personelin bu maksatla açılacak okul ve kurslarda en yeni bilgilerle yetiştirilmesi zarureti gün geçtikçe şiddetle hissedilmektedir.

BELEDİYE MECLİSİ YE KARARLARI ÜZERİNDE İDARİ VESAYET

ZİYA ÇÖKER
Mülkiye Müfettişi

I — GİRİŞ:

Belediyeler, malûm olduğu üzere, beldenin ve belde sakinlerinin mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef, hükmi şahsiyeti haiz muhtar müesseselerdir.

Ancak, âdemi merkezîyetle idare olunan belediyeler, her ne kadar hükmi şahsiyeti haiz ve muhtar iseler de, âmme menfaatlerinin korunması ve mahallî halkın himayesi bakımlarından, merkezîyet idaresi, kanunla tayin edilen muayyen hallerde, belediyelerin fiil ve kararları üzerinde vesayet salahiyetleriler teşhiz kılınmıştır.

Biz bu kısa etüdümüzde, vesayetin hukukî mahiyeti üzerinde durmayarak, yalnızca, belediyenin en salahiyetli uzvu olan belediye meclisi ve verdiği kararlar üzerindeki İdarî vesayet hükümlerini incelemeye ve belediye meclisi kararları üzerinde vesayet salahiyetini haiz olan vesayet makamlarım esas alarak, her bir vesayet makamının hangi çeşit kararları üzerinde nasıl bir vesayet salahiyeti bulunduğunu göstermeye çalışacağız.

II — BELEDİYE MECLİSİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET

1) İcra Vekilleri Heyetinin salahiyeti:

a) Belediye meclisinin feshi: (1)

Belediye meclisi kanunen muayyen olan adı ve fevkalâde içtimalar haricinde toplandığı veya kanunen muayyen olan yerden gayri bir mevkide içtima akdettiği veya siyasiyata dair müzakeratla işgal veya siyasî temenniler izhar ettiği takdirde Dâhiliye Vekâletinin inhası ve İcra Vekilleri Heyetinin kararı ile meclis feshedilir.

¹ 1580 Sayılı K. M. 53, F. 1, 2, 4

2) Devlet Şûrasının salahiyeti:

a) Belediye meclisinin feshi: ⁽²⁾

Belediye meclisi kanunen uhdesine mürettep vazifeleri kanunî müddeti zarfında ifadan imtina eder ve imtina keyfiyeti meclise mevdu işleri sekteye ve teehhüre uğratırsa Dâhiliye Vekâletinin iş'arı ve Devlet Şûrasının karan ile meclis feshedilir.

3) Valinin salahiyeti:

a) Belediye Meclisini fevkalâde toplantıya çağırarak: ⁽³⁾

Belediye meclisi, önemli ve acele bir iş çıktığı takdirde Valinin doğrudan doğruya çağırması üzerine fevkalâde toplantı yapar.

4) Mahallin en büyük mülkiye âmirinin selâhiyeti:

a) Meclisin gizli celselerine iştirak etmek: ⁽⁴⁾

Meclis toplantıları esas itibarıyla herkese açık olmakla beraber, reis veya aza tarafından vuku bulacak teklif üzerine, belediye meclisleri gizli celse de akdedebilirler. Yapılacak gizli celseden ve ruznamesinden en büyük mülkî âmiri, meclisin gizli celselerine bizzat girebileceği gibi bir meylli mülkî âmiri, meclisin gizli celselerine bizzat girebileceği gibi bir memur da gönderebilir.

b) Meclis kararlarının mahallin en büyük mülkiye memuruna gönderilmesi: ⁽⁵⁾

Belediye meclisinin açık ve gizli celselerde ittihaz etmiş olduğu karar hülâsâlafının mahallin 'en 'büyük' mülkiye memuruna' verilmesi' mecburî' dir.

c) Meclisi mütalâa beyanına mecbur etmek: ⁽⁶⁾

Belediye meclislerinin rey ve mütalâa beyanına mecburiyetleri kanuni ve nizamlarla tasrih edilmeyen hususatta mahallî en büyük mülkiye me~

² 1580 Sayılı K. M. 53, F. 3

³ 1580 Sayılı K. M. 54

⁴ » » » » 56

⁵ » » » » 56

⁶ » » » » 75

m urunun vaki olan müracaatı üzerine belediye meclisleri rey ve mütalâalarını bildirmeye mecburdurlar.

III — BELEDİYE MECLİSİ KARARLARI ÜZERİNDE KAZAİ MURAKABE

1) Devlet Şûrasının salahiyeti:

a) Vilâyet belediye meclislerinin kat'i mahiyetteki kararlar aleyhine yapılan itirazları incelemek: ⁽⁷⁾

Belediye meclisleri tarafından ittihaz edilen kat'i mahiyetteki kararlar aleyhine, ilân tarihinden itibaren on gün zarfında, vüâyet merkezi olan beldelerde, belediye reisi veya alâkadarlar tarafından, Dâhiliye Vekâletine müracaatla itiraz olunabilir. Vekâlete yapılan bu itiraz üzerine, valinin mütalâası alındıktan sonra, nihayet bir ay zarfında Devlet Şûrası itirazı tetkik ve bir karara rapteder.

b) Vilâyet belediye meclislerinin kanuna aykırı kararlarını iptal etmek: ⁽⁸⁾

Adi ve fevkalâde içtimalar haricinde veya vazife ve salahiyeti kanuniye hilâfında veya Devlet Kanun ve nizamnamelerine mugayir olarak ittihaz edilen vilâyet belediye meclisi kararları Dâhiliye Vekâletinin talebi üzerine Devlet Şûrasınca tetkik olunarak tasdik veya iptal olunur.

%— Vilâyet idare heyetinin salahiyeti:

a) Vilâyet merkezi olmayan yerlerdeki belediye meclislerinin kat'i mahiyetteki kararları aleyhine yapılan itirazları incelemek: ⁽⁹⁾

Belediye meclisinin kat'i mahiyetteki kararları aleyhine, eğer bu kararlar vilâyet merkezi olmayan yerlerdeki belediye meclisleri tarafından ittihaz edilmişlerse, ilân tarihinden itibaren on gün zarfında, belediye reisi ve alâkadarlar tarafından vilâyete itiraz olunabilir. Vilâyete dışından olunan itirazlar, kaymakamın mütalâası alındıktan sonra, vilâyet idare heyetince nihayet 15 gün zarfında tetkik ve bir karara raptolunur.

⁷ » » » » 73

⁸ » » » » 74

⁹ 1580 Sayılı K. M. 73

b) Vilâyet merkezi olmayan yerlerdeki belediye meclislerinin kanuna aykırı kararlarını iptal etmek: ⁽¹⁰⁾

Adi ve fevkalâde içtimalar haricinde veya vazife ve salahiyeti kanuniye hilâfında veya Devlet kanun ve nizamnamelerine mugayir olarak ittihaz edilen mülhakat meclisi kararları valinin talebi üzerine vilâyet idare heyeti tarafından tetkik olunarak tasdik veya iptal olunur.

3 — Valinin salahiyeti:

a.) İtiraz edilen belediye meclisi kararlarının tatbik ve icrasını tehir ettirmek: ⁽¹¹⁾

Belediye meclislerinin kat'î mahiyetteki kararları aleyhine yukarda. Belirtildiği veçhile, Devlet Şûrasına ve Vilâyet idare heyetine itiraz vaki olduğu takdirde, bu itirazlar mezkûr makamlarca tetkik ve neticelendirilinceye kadar, vali meclis kararlarının tatbik ve icrasını tehir ettirebilir.

IV —VESAYET MAKAMLARININ BELEDİYE MECLİSİ KAKAR LAKINI TASDİK SELÂHİYETİ

1 — Cumhur reisinin salahiyeti:

a) Vilâyet merkezi belediyelerinde belediye reisi seçimini tasdik etmek: ⁽¹²⁾

Belediye meclisi belediye reis ni ya kendi azası arasından, ya hemşehriler içinden, ya da dışardan seçer. Hemşehriler içinden veya dışardan seçilecek kimsenin, belediye meclisine intihap olunmak hakkım haiz bulunması icap eder. Belediye reisi dört sene için gizli reyle ve meclisin mürettep aza adedinin ekseriyetile seçilir. İlk seçimde reylerde matlup ekseriyet hâsıl olmazsa, en çok rey alan üç namzet tekrar intihaba arz olunur. İkinci seçimde bunlardan en çok rey alan seçilir.

Belediye reisi seçimi vilâyet merkezi belediyelerinde Dâhiliye Vekilinin inhası ve Cumhur reisinin tasdiki ile kesinleşir.

Seçimin tasdik veya reddedildiği Dâhiliye Vekili tarafından bir ay zarfında bildirilmezse seçim, tasdik olunmuş addolunur.

10 — » » » » 74

¹⁰ » » » » 74

¹¹ » » » » 73

¹² » » » » 89

2 — İcra Vekilleri Heyetinin salahiyeti:

a) 80000 den fazla nüfuslu yerlerde belediye sınırlarının tespit ve kabulü: ⁽¹³⁾

1580 Sayılı belediye kanununun 4 üncü maddesindeki esaslar dâhilinde tespit edilen belediye sınırları, belediye meclisince kabul edildikten sonra, nüfusu 80000 den fazla olan beldelerde, İdare heyetinin muvafakati ve Dâhiliye Vekâletinin ihdası üzerine İcra Vekilleri Heyetinin tasdiki ile kesinleşir.

Tasdik edilmeyen sınır kâğıtları, esbabı mucibesile, mahallerine iade edilir.

Sınırın değiştirilmesine ihtiyaç hâsıl olursa, yeni sınırın çizilmesi de aynı usule tâbidir.

b) 80000 den fazla nüfuslu beldelerde sınır ihtilâflarını kâfi olarak halletmek: ⁽¹⁴⁾

Nüfusu 80000 den fazla olan beldelerde sınır nizaları, meclis mukarreratım tebliği tarihinden itibaren 31 gün zarfında alâkadar tarafın ihtiyar ve belediye meclislerinin müracaatları dinlenmek şart ile idare heyetinin mütalâası ve Dâhiliye Vekâletinin inhası üzerine İcra Vekilleri Heyetince kat'i olarak halledir.

c) Beldenin isminin değiştirilmesi: ⁽¹⁵⁾

Bir beldenin isminin değiştirilmesi hakkındaki belediye meclisi kararları, vilâyet idare heyetinin kararı üzerine Devlet Şûrasının mütalâası alınarak İcra Vekilleri Heyetinin tasdiki ile yürürlüğe girer.

3 — Devlet Şûrasının salahiyeti:

a) 25 Seneden fazla bir müddet için yapılan ikraz ve istikraz kararları: ⁽¹⁶⁾

25 Seneden fazla bir müddet için yapılacak ikraz veya istikrazlar hakkındaki belediye meclisi kararları, vilâyet idare heyetinin mütalâân üzerine valinin tasvibi ve Devlet Şûrasının Karar ile yürürlüğe girer.

¹³ 1580	Sayılı	K.	M.	4
¹⁴ »	»	»	»	6
¹⁵ »	»	»	»	9
¹⁶ »	»	»	»	72

4 — Dâhiliye Vekâletinin salahiyeti:

a) Vilâyet belediye reisi hakkındaki âdemi kifayet kararı: ⁽¹⁷⁾

Belediye meclisi iki halde belediye reisi hakkında âdemi kifayet kararı verebilir:

a) Meclis azasından birinin herhangi bir madde hakkındaki istizahına mukabil belediye reisi veya tevkil edeceği memurun verdiği izahat meclisçe kâfi görülmediği takdirde.

b) Senelik raporun meclisi tatmin etmemesi halinde.

Belediye reisinin gerek a fıkrasındaki cevabı, gerek b fıkrasındaki mesai raporu meclis mürettep adedinin ekseriyetince kâfi görülmezse keyfiyet, istizahta, verilen izahat ve meclis müzakerelerini, mesai raporunun okunmasında, mesai raporundaki izahat ve yine meclis müzakerelerini ihtiva eden zabıtname ile birlikte meclis reis vekili tarafından, vüâyet merkezi olan yerlerde Dâhiliye Vekâletine bir mazbata ile işar olunur.

Bu iş'ar üzerine, vilâyet belediye reisi hakkındaki belediye meclisinin âdemi kifayet kararı Dâhiliye Vekili tarafından tasvip edildiği takdirde belediye' reisi vazifesinden ayrılır.

b) Seçimi reddedilen şahsın ikinci defa belediye reisliğine getirilmesi: ⁽¹⁸⁾

Belediye reisi seçimi hakkındaki belediye meclisi karları, vilâyet merkezi olmayan yerlerde valinin tasdiki ve vilâyet merkezi belediyelerinde Dâhiliye Vekilinin inhası ve Cumhur reisinin tasdiki ile kesinleşir.

Reis seçimi kanunî müddeti içinde (valiler tarafından 15 gün Dâhiliye Vekili tarafından bir ay zarfında) reddedildiği takdirde:

a) Vilâyet merkezi olmayan ilçelerde tekrar yapılan seçimde, aynı şahıs yine ekseriyet kazanırsa seçim neticesi Dâhiliye Vekiline arz olunur. Vekilin vereceği karar kâfidir. Yani Vekil de ikinci seçimi reddederse belediye meclisi başka bir şahsı belediye reisliğine seçmeye mecburdur.

b) Vilâyet merkezi belediyelerinde meclis aynı şahsı tekrar reis seçer ve Dâhiliye Vekili de redde ısrar ederse belediye meclisi başka bir

: namzedi belediye reisi seçmeye mecburdur.

¹⁷ 1580 Sayılı K. M. 61 ve 76

¹⁸ » » » » 89

c) Muhtelif vilâyetlere mensup mahallî idareler arasında kurulan birliğin nizamnamesinin tasdiki: ⁽¹⁹⁾

Vilâyet hususî idareleri, belediyeler ve köyler, kendilerine kanunlarla verilen mecburî veya ihtiyarî vazifelerin bir veya bir kaçını müşterek tesisat ve idare ile ifa için birlik tesis edebilirler.

Birliğin, vilâyet umumî meclisi, belediye meclisi ve köy ihtiyar heyeti tarafından müttefikan kabul edilecek esas nizamnamesinin yürürlüğe girebilmesi için, birliğe mensup olanlar başka vilâyetlere mensup iseler, Dâhiliye Vekilinin tasdiki lâzımdır.

e) Sıhhî zabıta talimatnamesi: ⁽²⁰⁾

Her şehir ve kasaba belediyesi, o şehir ve kasabanın ihtiyaçlarına göre 1593 sayılı umumî hıfzıssıhha kanununun gösterdiği sıhhî hususlara ait bir zabıta talimatnamesi tertip ve tanzim eder. Bu talimatname, meskenlerin ihtiva etmeleri lâzım gelen asgarî müştemilâtı, umumî ve müşterek ikametgâhlardaki ikamet şeraitini, gıda maddeleri satılan ve sair temizliğe müteallik işlerle iştigal edilen mahallerin, han, otel, misafirhane, eğlence mahallenle bütün umumî yerlerin sıhhî şartlarını, umumiyetle şehrin sıhhat ve temizliğine müteallik hususlara ait riayeti lâzım gelen kaideleri ihtiva eder.

Belediye meclisi tarafından kabul edilen sıhhî zabıta talimatnamesinin yürürlüğe girebilmesi için Dâhiliye ve Sıhhat ve İçtimâî Muavenet Vekâletlerince tasvip edilmeleri gerekir.

d) Belediye Meclisi azal arma verilecek huzur hakkının miktarım tespit eden karar: ⁽²¹⁾

Nüfusu 70000 i aşan bedellerde belediye meclisi azalarına huzur hakkı verilebilir. Bu huzur hakkının miktarını belediye meclisleri tayin eder. Belediye meclisinin bu yolda alacağı karar Dâhiliye Vekâletinin tasvibi ile kesinleşir.

¹⁹ »	»	»	»	134
²⁰ 1593	Sayıli	K.	M.	266,267
²¹ »	»	»	»	156

5 — Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâletinin salahiyeti:

a) Sıhhî zabıta talimatnamesi: ⁽²²⁾

Yukarda Dâhiliye Vekâletinin salahiyetleri kısmında da belirttiğimiz gibi, belediye meclisi tarafından kabul edilen sıhhî zabıta talimatnamesinin, Dâhiliye Vekâleti ile birlikte, Sıhhat ve İctimaî Muavenet Vekâletince de tasvibi gerekir.

6 — İmar ve İskân Vekâletinin salahiyeti:

a) İmar ve yol istikamet plânlarının tasdiki: ⁽²³⁾

İmar ve yol istikamet plânları «nazım plân» ve «tatbikat plânı» olmak üzere iki nevidir.

Nazım plânlar hâlihazır haritalar üzerinde çizilen ve arazi parçalarının kullanılış şekillerinin ve başlıca bölge tiplerini gösteren plânlardır.

istimlâkler bu plâna göre yapılır.

Tatbikat plânları da hâlihazır haritalar üzerinde çizilmekle beraber, mevcutsa kadastro vaziyeti de işlenir. Bu plânlar tatbikat için lüzumlu bütün fennî hususları ihtiva eder.

Belediye meclisince tetkik ve kabul edilen imar ve yol istikamet plânları tasdik için imar ve iskân Vekâletine gönderilir. İmar ve İskân Vekâti bunları ya aynen, ya da tadilen tasdik eder. Vekâlet incelemesini üç ay içinde bitirip plânları iadeye mecburdur.

Tasdik edilen imar ve yol istikamet plânları üzerinde yapılacak değişiklikler de yukarda belirtilen usulle tasdike tabidir.

Belediye meclislerinin plânlar üzerinde tadilat yapma teklifini İmar ve İskân Vekâleti reddedebilir.

b) İmar hududu dışındaki arazinin ifrazı hakkındaki meclis kararının tasdiki: ⁽²⁴⁾

İmar hududu dışındaki arazinin ifrazına belediye meclisleri karar verirler. Bunun için, imar hududu dışında ifrazı istenen sahanın haritası ve

²² 1593 » » » 266, 267

²³ 6785 » » » 29 ve 7116

Sayılı K. M. 20

²⁴ 6785 Sayılı K. M. 38 ve 7116 Sayılı K. M. 20

İfraz dolayısıyla teşekkül edecek ada ve parsellerin plânları alâkalılar tarafından belediyeye verilir. Bu plânlar belediye meclisinde görüşülüp kabul edildikten sonra tasdik edilmek üzere İmar ve İskân Vekâletine gönderilir. Vekâlet bu plânları üç ay içinde inceleyip aynen veya tadilen tasdik ederek veya mahallinde tadil edilmek üzere iade eder.

c) Muayyen yerlerdeki boş arsaları istimlâke tabi tutup muayyen şarjlarla sattırmak: ⁽²⁵⁾

İmar ve yol istikamet plânları içinde olan, yolu ve dair belediye tesisleri tamamlanmış ve belediye hizmetleri götürülmüş bulunan yerlerde on yıldan beri boş duran arazi ve arsalarda, içerisinde bir kısmı yanmış, yıkılmış ve ıslaha elverişsiz hale gelmiş bina bulunan yerlerden belediye meclisince tespit edilenlerin sahiplerine, bu yerlerde İmar plânında tespit edilmiş olan esaslara uygun inşaat yapması tebliğ edilir ve keyfiyet sicilline işlenmek üzere tapu sicil muhafızlığına bildirilir. Bu yerlerin satışı halinde yeni malik aynı şartları kabul etmiş savılır. Tebliğ tarihinden itibaren beş yıl içinde plâna uygun inşaat yapılmadığı takdirde istimlâk olunur. Bu yerlerde ya belediyece iki yıl içinde plâna uygun inşaat başlanır, ya da bu şekilde inşaat yapmak şart ile satılır.

Belediye meclislerinin bu yoldaki kararları imar ve İskân Vekâletince tasdik edildikten sonra tatbik olunur.

ç) Ucuz mesken bölgesi olarak ayrılan yerlerin tasdiki: ⁽²⁶⁾

Belediye sınırları içinde belediyenin mülkiyetinde olan veya 6188 sayılı kanunun tatbikatı olarak belediye mülkiyetine geçmiş bulunan arazi ve arsalardan belediye meclisi Karar ile belli edilecek olanlar 6188 sayılı kanun hükümleri dâhilinde mesken yapımına tahsis edilir.

Belediye meclisleri tarafından ucuz mesken bölgesi olarak ayrılan yerlerin imar ve iskân Vekâletince tasvip edilmesi lâzımdır. Bu bölgelerin imar plânları, ayrılan bölge imar ve iskân Vekâleti tarafından tasdik edildikten sonra yapılır.

²⁵ > » » » 4 8 » > 3> » » 20

²⁶ 6188 > > > 9 > » > » > 20

d) 6188 sayılı kanunda yazılı arsalar üzerinde yapılacak binalara ait esasları tespit etmek: ⁽²⁷⁾

6188 Sayılı kanun gereğince belediyece tahsis olunan arsalarla bu arsalarla yapılacak binaların ebadı, tipleri, mahallî şartlara göre en ucuz fiyata maliyetini sağlayacak tedbirleri ve kullanılacak malzemelerin cinsleri, oda ve müstemilâtı, yüz ölçüsü ve irtifai belediye meclisleri tarafından tespit olunur.

Belediye meclisince hazırlanan esasların hüküm ifade edebilmesi için bunların imar ve İskân Vekâletince tasdik edilmiş olması icap eder. İmar ve İskân Vekâleti, belediye meclisi tarafından tespit edilmiş olan esasları aynen veya tadilen tasdik eder.

7 — Vilâyet idare heyetinin salahiyeti:

a) Nüfusu 80000 den az olan beldelerde belediye sınırlarının tespit ve kabulü: ⁽²⁸⁾

1580 Sayılı kanunun 4 üncü maddesine uygun olarak tespit olunan belediye sınırları, 80000 den az nüfuslu olan beldelerde, belediye meclislerinin kararı ve mahallî idare heyetlerinin mütalâası alındıktan sonra vilâyet idare heyetinin tasdiki ile kafileşir.

Tasdik edilmeyen sınır kâğıtları esbabı mucibe gösterilerek mahallerine iade edilir.

Sınırların değiştirilmesi de aynı usule tâbidir.

b) Nüfusu 80000 den az olan beldelerde sınır ihtilâflarını kafi olarak halletmek: ⁽²⁹⁾

80000 den az nüfuslu beldelerde sınır nizaları, meclis mukarreratının tebliği tarihinden itibaren 31 gün zarfında alâkadar tarafın ihtiyar ve belediye meclislerinin müracaatları dinlenmek şart ile mahallî idare heyetlerinin mütalâası alındıktan sonra vilâyet idare heyetinin kararı ile halledilir.

²⁷ 6188 Sayılı K. M. 20 ve 7116 Sayılı K. M. 20

²⁸ 1580 » » » 5

²⁹ » > » > 6

e) Mahallî idareler arasındaki birliğin ilgası halinde alâkadarların hisselerini tefrik ve tayin etmek: ⁽³⁰⁾

Mahallî idareler arasında kurulan birliklerin müddetlerinin bitmesi veya birliklerin ilgası halinde esas nizamnamesindeki şartlara göre alâkadarların sermayelerinin ve birlik hukuk ve vecaibinden hisselerinin tefrik ve tayini, birliğe dâhil heyetlerin mütalâası, alındıktan sonra, birlik merkezinin tâbi olduğu vilâyet idare heyetine aittir.

8 — Valinin salahiyeti:

a) Vilâyet merkezi olmayan yerlerdeki belediye reisleri hakkında verilen âdemi kifayet kararının tasdiki: ⁽³¹⁾

Belediye meclisi, meclis azasından birinin herhangi bir madde hakkındaki istizahına mukabil belediye reisi veya tevkil edeceği memurun verdiği izahatı kâfi görmezse veya belediye reisinin okuduğu senelik raporu tatminkâr bulmazsa belediye reisi hakkında âdemi kifayet karan verebilir.

Belediye reisi hakkında âdemi kifayet karan verilmesi halinde, belediye reisinin cevapları ve senelik raporu, meclis müzakerat zaptı ve birlikte, meclis reis vekili tarafından, vilâyet merkezi olmayan yerlerde valiy e bir mazbata ile iş'ar olunur.

Vilâyet merkezi olmayan yerlerdeki belediye reisleri hakkındaki âdemi kifayet kararı valî tarafından tasvip edildiği takdirde belediye reisi vazifesinden ayrılmak mecburiyetindedir. Aksi halde, meclis kararına rağmen, belediye reisi vazifesine devam eder.

h) Vilâyet merkezi olmayan yerlerdeki belediye reisleri seçimini tasdik etmek: ⁽³²⁾

Belediye reisi seçimi, vilâyet merkezi olmayan yerlerde valinin tasdiki ile kesinleşir.

Belediye meclisi tarafından yapılan seçimin tasdik veya reddedildiği valiler tarafından 15 gün zarfında bildirilmezse seçim tasdik edilmiş addolunur.

³⁰ > > » > 137

³¹ 1580 Sayılı K. M. 61,76

³² » > » > 89

e) Bir vilâyet çevresi içindeki mahallî idareler arasında kurulan birliklerin nizamnamesinin tasdiki: ⁽³³⁾

Bir vilâyet çevresi içindeki vilâyet hususî idaresi, belediyeler ve köyler arasında kurulan birliklerin esas nizamnamesi, umumî meclis, belediye meclisleri ve köy ihtiyar meclisleri tarafından müttefikan kabul edildikten sonra valinin tasdiki ile kesinleşir.

ç — Belde dâhilinde mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi, isimlerde hudutlarının değiştirilmesi: ⁽³⁴⁾

Belediye sınırları içinde mahalleler ihdası, ilgası, birleştirilmesi, isimlerde hudutlarının değiştirilmesi hakkındaki belediye meclisi kararları, vilâyet idare heyetinin kararı üzerine valinin tasdiki ile kesinleşir.

9 — Mahallin en büyük mülkiye âmirinin salahiyeti:

a) Kapalı çarşı ve bedesten gibi müşterek ve murtabit emlâkin tamir masraflarının alâkadarlara taksimi: ⁽³⁵⁾

Kapalı çarşı ve bedesten gibi örtüleri, duvarları, çevreleri, su mecraları veya diğer akşamı müşterek ve murtabit olup her parçası, odası veya gözü başka başka şahıslar tarafından kullanılan emlâkin müşterek akşamının inşa, tamir ve tanzimi için evvelâ sahiplerine tebligat yapılır. Sahipleri yapmazsa bunların ifası belediyelere terettüp eder.

İnşaat ve tamiratın lüzumlu keşfi belediyece yaptırıldıktan sonra bu keşif evrakında gösterilen masrafların her mülke isabet eden kısmı belediye meclisince yapılacak bir tarife ile tespit ve tayin olunur.

Bu tarife mahallin en büyük mülkiye memuru tarafından tasdik edildikten sonra tatbik olunur.

b) Bütçenin tasdiki: ⁽³⁶⁾

Belediye meclisi tarafından kabul edilen bütçe, mahallin en büyük mülkiye memurunun tasdiki ile kat'iyet kesbeder.

³³ » » » » 134

³⁴ » » » » 8

³⁵ 1580 Sayılı K- M. 115

³⁶ 1580 Sayılı K. M. 70/1, 123

Bütçeyi tasdike yetkili makamlar, vürudu tarihinden itibaren en geç bir hafta zarfında tetkikatım ikmal ile mükelleftir.

En büyük mülkiye memurları, tasdiklerine sunulan bütçeler üzerinde şu salahiyetleri haizdirler:

- 1) Bütçe kararnamesi metninde kanun ve nizamnamelerle kabili telif olmayan madde ve ibareleri tashih,
- 2) Belediyenin tahsile salahiyettar olmadığı varidatı tay veya salahiyeti kanuniye fevkinde konulan muhammenatı haddi kanuniye tenzil,
- 3) İfası belediye vazifesi cümlesinden olmayan hidematı ve bunlara ait masarifi ihraç.
- 4) Bütçeye konulmayan mecburî masarife ait tahsisatı ilâve,
- 5) Bütçeye mevzu varidat mecburî masrafları temine kâfi değilse, kanunen muayyen haddi azamîden dün olan belediye hisse, vergi ve resimlerini azamî haddi kanuniye kadar usulen iblağ veya bu da kâfi olmazsa ihtiyarî masraflardan mecburî masraflara tahsisat nakleder.

Bu suretle aynen veya tadilen tasvip edilen bütçe kesinleşir. Eki büyük mülkiye memurları bütçeyi bir hafta zarfında aynen veya tadilen tasdik etmedikleri takdirde bütçe doğrudan doğruya tasdik edilmiş addolunur.

Belediye meclisleri yapılan tadilâta karşı Devlet Şûrasına itirazda bulunabilirler.

c) Kâfi hesabın tasdiki: ⁽³⁷⁾

Belediyenin kat'î hesap cetvelleri ait olduğu senenin hitamından itibaren 6 ay içinde, belediye encümeni Karar ile belediye reisi tarafından tetkik ve tasdik olunmak üzere meclise verilir.

Belediye meclisinin tasvibinden geçen kâfi hesap cetvelleri mahallin en büyük mülkiye memurunun tasdiki ile kesinleşir.

ç) 1580 Sayılı kanunun 15 inci maddesinin 30, 31, 32 inci fıkralarındaki mesai programlarının tasdiki: ⁽³⁸⁾

Kanunda yazdı mesai programlarını yapmak, beldenin nüfusu veya

³⁷ 1580 Sayılı K. M. 70/2, 71

³⁸ » » > » 70/3, 71 (30 ncu fıkra 6785 le ilga edilmiştir).

varidatı ne olursa olsun, her belediye için mecburîdir. Belediyenin yapmakla mükellef olduğu bu işler için bir program yapılır ve bu program belediye meclisinin tetkik ve tasvibine sunulur.

Belediye meclislerince kabul edilen mesai programları mahallin en büyük mülkiye memurunun tasdikine tâbidir.

d) Tahsisatı munzama, veya bütçede tadilat veya fasıldan fasıla münakale kararlarının tasdiki: ⁽³⁹⁾

Belediye bütçesinde mevcut olup ta kifayetsizliği sabit olan tahsisat için ilâvesi icap eden tahsisata munzam tahsisat denir.

Bütçenin tanzim ve tasdiki zamanında tasavvur edilmemiş bulunan yeni bir hizmet için verilen tahsisat denir.

Bütçede tasdik edilmiş kısımların icap eyleyeceği masrafların tesviyesi için mevcut tahsisat kâfi gelmediği takdirde fasıldan fasıla münakale suretiyle artırılması mümkündür.

Gerek bütçede mevcut tahsisatın munzam tahsisat verilmesi suretiyle artırılması, gerek hesap devresi için bütçeye fevkalâde tahsisat konulabilmesi için bu masrafları karşılayacak kadar gelir bulunması şarttır.

Munzam tahsisat ve fevkalâde tahsisat ancak malî sene içinde verilebilir.

Belediye meclisi munzam ve fevkalâde tahsisat taleplerini bu hususları da nazarı itibare alarak tetkik ve kabul eder.

Fasıldan fasıla münakale yapmak ta, lüzumu halinde, belediye muhasibinin inhası, belediye reisinin tasdiki ve belediye meclisinin Karar ile mümkündür. Fasıldan fasıla münakale yol parkın şu hususlara dikkat etmek lâzımdır:

- 1) Programlı masraf kısmından herhangi bir sebeple bütçenin diğer kısımlarındaki fasıllara münakale yapılamaz.
- 2) Maaş ve ücret tertiplerinden masraf tertiplerine tahsisat edilemez.
- 3) Münakale icra edilen tertiplerden diğer tertiplere tahsisat nakli caiz değildir.

Belediye meclislerinin tahsisatı munzama veya bütçedeki tadilat veya fasıldan fasıla münakale kararları mahallin en büyük mülkiye memurunun tasdikine tâbidir.

e) İkraz ve istikraz kararlarının tasdiki: (40)

1580 Sayılı belediye kanunun 19 uncu maddesinin 6 ncı fıkrası gereğince belediyeler, belediyeye ait hizmetlerin ifası zımında ikraz ve istikrazlara salâhiyetlidir. Bu salâhiyet ancak belediye meclisi vasıtasıyla kullanabilir. Belediyece yapılacak ikraz ve istikrazların muteber olabilmeleri için ikraz ve istikrazın, bütün şart ve vecibeleriyle birlikte, belediye meclisince tetkik ve kabulü lâzımdır.

Belediye meclisince ittihaz edilen ikraz ve istikraz kararları mahallin en büyük mülki memurunun tasdiğiyle kesinleşir. (25 Seneden fazla bir müddet için yapılacak ikraz ve istikraz kararlarının, vilâyet idare heyetinin mütalâası üzerine valinin tasvibi ve Devlet Şûrasının Karar ile yürürlüğe gireceği dördüncü bölümün üçüncü maddesinde belirtilmiştir.)

f) Beşerîye vergi ve resimlerinin taallûk ettiği hususat haricinde belediye dairesi tarafından ifa olunacak hizmetlere mukabil alınacak ücret tarifeleri: (41)

1) Doğrudan doğruya yapılmak ve işletilmek şart ile su havagazı, elektrik, tramvay tesisatı kurmak ve işletmek, göl, nehir, körfez ve sevhali mütecavire vapurları nakliyatını deruhte ve ifa etmek belediyelerin hakkıdır.

2) Teşdithane tesisatı ve çöpleri, paçavra ve kemikleri toplamak, teşkilâtını idare etmek ve ettirmek,

3) Belediye hudutları dâhilinde muayyen mıntıkalar arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel, trolley, finiküler işletmek ve mezbahada kesilen etleri satış yerlerine nakletmek münhasıran belediyelerin hakkıdır.

4) Hayvan kesim ücreti ve resmi almak,

5) Balıkthane tesisi suretiyle balıkthane ücreti almak belediyelerin hakkıdır.

⁴⁰ 1580 Sayılı K. M.70/5, 71

⁴¹ » » » » 70/3, 71

Yukarda 5 fıkra halinde gösterilen hizmetlerin ücret tarifeleri, bunların idare, işletme ve sigorta masrafları ile borcun veya yatırılan sermayenin itfa taksitleri, yenileme ve ihtiyat akçeleri, ıslahı ve tevsi masrafları ve normal sermaye faizini aşmayacak bir kâr nispeti gözetilerek belediye meclislerince tanzim edilir.

Umumî yerler için belediyece istihlâk edilecek elektrik, havagazı ve su miktarları tariflere aboneler aleyhine müessir olamaz.

Bu tarifeler mahallin en büyük mülkiye memurunun tasdikine tâbidir.

g) Beldenin müstakbel şekli, umumî imar programları, mecari, havagazı, su, elektrik, tenvirat tesisatı mesaili: ⁽⁴²⁾

Belediye meclisinin, beldenin müstakbel şekli, umumî imar programları, mecari, havagazı, su, elektrik, tenvirat tesisatı mesaili hakkındaki kararlar mahallin en büyük mülkiye memurunun tasdikine tâbidir.

ı) Müddeabihi bin liradan fazla olan dâvaların sulhen tesviyesi:

⁽⁴³⁾

Müddeabihi bin liradan fazla olan dâvaların sulhen tesviye edilebilmesi belediye meclisinin Karar ile mümkündür. Belediye meclisinin bu çeşit kararları mahallin en büyük mülkiye memurunun tasdiki ile kesinleşir.

i) Belediye zabıtası talimatnamelerinin tetkik ve tasdiki: ⁽⁴⁴⁾

Belediye meclisi, tanzim edilen belediye zabıtası talimatnamelerini tetkik ve kabul eder. Bu talimatnameler mahallin en büyük mülkiye memurunun tasdiki ile yürürlüğe girer.

Yukarda b, c, ç, d, e, f, g, h ve i fıkralarında gösterilen belediye meclisi kararları, mahallin en büyük mülkiye memurları tarafından bir hafta zarfında tasdik edilmediği takdirde, belediye meclisinin tetkik talebi üzerine Devlet Şûrasına gönderilir. Devlet Şûrasının bir ay zarfında vereceği kararlar kâfidir.

⁴² 1580 Sayılı K. M. 70/9, 71

⁴³ » » » » 70/13,

⁴⁴ > » » > 70/15, 71

V — VESAYET MAKAMININ BELEDİYE MECLİSİ YEKİNE KAİM OLMASI:

1 — Reisicumhurun salahiyeti:

a) Belediye reisliğini vali ve kaymakamların uhdesine vermek: ⁽⁴⁵⁾

Belediye reisini seçmek esas itibariyle belediye meclisine mevdu bir vazife ve salâhiyettir. Fakat İcra Vekilleri Heyetince görülecek lüzum üzerine tespit edilecek bazı beldelerde ve Ankara'da belediye reisliği Dâhiliye Vekâletinin inhası ve Cumhur reisinin tasdiğiyle vali ve kaymakamların uhdesine de verilebilir. Meclis bunlar hakkında âdemi kifâyet kararı veremez.

2 — İcra Vekilleri Heyetinin salahiyeti:

a) Belediye reisliğinin tayinle geleceği beldeleri tespit etmek: ⁽⁴⁶⁾

İcra Vekilleri Heyeti, göreceği lüzum üzerine, belediye reislerinin idari makamlar tarafından nasp ve azledileceği beldeleri tespit eder.

3) Dâhiliye Vekilinin salahiyeti:

a) Bazı vilâyet merkezlerinde belediye reisini tayin etmek: ⁽⁴⁷⁾

İcra Vekilleri Heyetince görülecek lüzum üzerine tespit edilecek bazı beldelerde, vilâyet merkezi olanların belediye reisleri Dâhiliye Vekili tarafından nasbolunur ve reislikten çıkarılabilirler.

4 — Valinin salahiyeti:

a) Vilâyet merkezi olmayan bazı yerlerde belediye reisini tayin etmek: ⁽⁴⁸⁾

İcra Vekilleri Heyetince görülecek lüzum üzerine tespit edilecek bazı beldelerden vilâyet merkezi olmayanlarının belediye reisleri mensup oldukları vilâyet valileri tarafından nasbolunur ve reislikten çıkarılabilirler.

45	»	»	>	»	94/D
46	»	»	>	»	94/B
47	»	>	»	>	94/B

⁴⁸ 1580 Sayılı K. M. 94/C

JEOLJİK OLAYLAR VE TABİÎ AFETLER BÖLGELERİNDE BULUNAN KÖY KASABA VE ŞEHİRLERİN YENİDEN İMARİ

Yazan Turgut TİMUR
Germencik kaymakamı

Türkiye topraklarında yer sarsıntısı, yer kayması gibi jeolojik olaylar sel baskını, kaya düşmesi, çığ istilâsı gibi tabi afetler meskûn mahallerde ve bunların dışında çeşitli şekillerde yangınlar vücuda gelmektedir. Bu olaylar neticesinde yurdumuz birçok can ve mal kayıplarına uğramaktadır.

Jeolojik olaylar, tabi afetler ve yangınlar sonunda köy, kasaba ve şehirler yıkılıyor, enkaz altında kalanları kurtarma, yaralıları tedavi, barındırma, ölüleri gömme, yangınları söndürme, yıkıntıları temizleme, felâketzedelere yardım ve sonradan da gerekirse topluluk yerlerinin değiştirilmesi, elde edilmesi ve istihkak sahiplerine dağıtılması ve en son olarak ta yeniden kurulacak toplum mahallerinin imar ve inşâ işleri ortaya çıkıyor.

Tabii afetler ve jeolojik olaylar içinde bizim için yersarsıntıları ayrı bir hususiyet arz etmektedir. Çünkü yurdumuz Akdeniz yersarsıntısı bölgesiyle Önasya yer sarsıntısı bölgesi arasındaki bağlantıyı sağlamakta ve asırlar boyunca muhtelif şiddetlerde yer sarsıntılarına sahne olmaktadır.

Yer sarsıntıları hakkında yapılan etüt ve istatistikler bunların küremizin muayyen ve belirli bölgelerinde vukua geldiklerini göstermektedir. ⁽¹⁾ Bu bölgeler içinde memleketimiz Alp dağları tektonik sahasına dâhil bulunmaktadır.

Türkiye tamamen Alp orojenizi alanı içindedir. ⁽²⁾ Türk yurdu Alp jeosenklinali üzerindedir. ⁽³⁾

¹ A. Malik Sayar, Minereloci ve Jeoloji,

² Nuriye Pınar ve Ervin Lahn, Türkiye depremleri izahlı katalogu, s. 8. Ankara 1952

³ Abdullah Türkmen, depremler ve bunlara dayanaklı yapılar, Arkitekt sayı 3 4 ist. 1944

Jeolojik incelemelere göre Türkiye yalnız bir zamanda ortaya çıkmış ve son şeklini almış bir bölge değildir. Yani memleketimiz dünyanın güneşten ayrıldıktan sonra karaların geçirdiği şekil değiştirmelerinin hemen hepsine maruz kalmıştır. Bu sebeple yurdumuz birbirinden çok farklı parçaların bir araya gelmesiyle ortaya çıkmış görünmektedir. ⁽⁴⁾ Bu önemli farklar Türkiye arazisinin dengesini bozmaktadır. Diğer taraftan yurt arazisinin tektonik yapısının yanındaki bölgelere nazaran gösterdiği özellikler memleketimizde yer sarsıntılarının sebeplerini teşkil etmektedir. ⁽⁵⁾

Türkiye yer sarsıntısı bölgelerine milletler arası ilmi çevrelerde çok önem verilmektedir. «Association International de Seismologie» nin 20 - 8 - 1951 tarihinde Bruxelles de toplanan kongresinde yapılmış olan münakaşalar bu keyfiyetin bariz bir delilidir. (6)

Hülâsa Türk yurdu çok eski zamanlardan beri geniş bir yer sarsıntısı bölgesidir.

Bizde tabi afetler ve jeolojik olaylar işlerini düzenleyen 15 - 5 - 1959 gün ve 7269 Sayılı (Umumi hayata müessir afetler dolayısıyla alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlara dair kanun) nu incelediğimiz zaman üç tip hükmün mevcut olduğunu görürüz:

I) Jeolojik olaylar ve tabi afetlerle doğrudan doğruya ilgili hükümler i Felâketten önce, vukuunda, müteakip ve sonra yapılacak işler)

II) Topluluk yerlerinin değiştirilmesinden inşasına başlanmasına kadar geçen zaman içinde yapılması gereken işleri göstermek için sevk edilen hükümler.

III) Yeniden kurulacak toplulukların imar ve inşasına müteallik hükümler.

I) JEOLJİK OLAYLAR VE TABİİ AFETLERLE DOĞRUDAN DOĞRUYA İLGİLİ HÜKÜMLER.

Afetten önce, vukuunda, müteakip ve sonra yapılacak işleri 4 gruba ayırmak mümkündür:

- 1) Afetten önceki işler
- 2) Afet vukuundaki işler

⁴ Abdullah Türkmen, a. g. e.

⁵ Nuriye Pınar a. g. e. s. 18

- 3) Afeti takip eden işler
- 4) Afetten sonraki işler
- 1) Afetten önceki işler

Afetten önce yapılacak işler, hazırlıklar ve alınacak tedbirler kanunun muhtelif maddelerinde yazılı bulunmaktadır.⁶ Bunları şöylece sıralayabiliriz:

- A) Umumi hayata müessir afet bölgelerinin önceden tespit ve ilân edilmesi,
- B) Afet vukuunda kanunun saydığı işleri yapmak üzere vazife ve vazifelileri tayin eden plânların düzenlenmesi ve' gerekli vasıtaların hazırlanması,
- C) Afetle ilgili bilgileri vermek üzere enstitü ve kurumların kurulması,
- A) Umumi hayata müessir afet bölgelerinin önceden tespit ve ilân edilmesi,

Tabii afetler ve jeolojik olaylara maruz kalabilecek bölgeler imar ve' iskân, nafia, Dâhiliye, maarif ve ziraat vekâletlerince müştereken tespit ve vekiller heyetince tasvip edildikten sonra neşir ve ilân olunur.

Yangın tehlikesine maruz sahalar şehir ve kasabalarda belediye meclisleri köylerde ihtiyar meclisleri tarafından tespit ve kaymakamların mütalâası alındıktan sonra valilerin tasvibi üzerine ilgili bölgelerde ilân olunur.

Kanunun saydığı afetlerin vukuunda zararın umumi hayata müessir olup olmadığına imar ve iskân vekâletinin teklifi üzerine icra vekilleri heyeti karar verir. 7269 sayılı kanunun 1 ve 36. maddelerine müsteniden tespit olunan esasların 1. maddesi (Yersarsıntısı, yangın, su baskın, yer kayması, kaya düşmesi, çığ ve benzerleri afetlerin vukuundan evvel ve' sonra meskûn yerlerdeki yapı ve âmme tesislerinden köylerde asgari 10, şehir ve kasabalarda 25 yapının umumi yaşayış şartlarını değiştirecek veya felce uğratacak derecede zarar gören veya böyle bir zarar görmesi muhtemel bulunan yerlerde 7269 sayılı kanunun 13. maddesi mucibince imar ve iskân ve nafia vekâletlerince kurulacak fen heyetleri tarafından tespit ve imar ve iskân vekâletinin teklifi ile icra vekilleri heyetince tasvip edilen afet umumi hayata müessir sayılır) hükmünü ihtiva etmekte-

⁶ Nuriye Pınar a. g. e. S. 4

dir. Adı gecen esasların 4. maddesine göre afetin umumi hayata müessir olup olmadığına dair karar mahalline tebliğ edilir edilmez en büyük mülkiye amirlerince mahallin icaplarına en uygun vasıtalarla ilân ettirilerek halka duyurulur ve keyfiyet bir zabıtla tevsik olunur.

B) Afet vukuunda kanunun saydığı işleri yapmak üzere vazife ve vazifelileri tayin eden plânların düzenlenmesi ve gerekli vasıtaların hazırlanması,

Herhangi bir afeti müteakip kanunun saydığı işleri yapmak üzere vazife ve vazifelileri tayin eden plânların düzenlenmesi ve gerekli vasıtaların hazırlanmasına müteallik Dâhiliye, imar ve iskân, sıhhat ve içtimai muavenet ve ziraat vekâletlerince umumi esasları ihtiva eden bir yönetmelik hazırlanır. Bu yönetmelik esasları dairesinde yapılacak programların tatbiki valiliklerce kurulacak kurtarma ve yardım komiteleri marifeti ile sağlanır. Çalışma muhtıraları ve tatbik programlarının düzenlenmesi vilâyetlerde kurtarma ve yardım komiteleri kazalarda kaymakamlar nahiye ve köylerde nahiye müdürleri tarafından sağlanır. Kaza, nahiye ve köylerde yapılacak muhtıra ve programlar vilâyetlerdeki muhtıra ve programlarının esasları dairesinde düzenlenir. Kaza, nahiye ve köylere ait plânlar vilâyet kurtarma ve yardım komitesinin tetkikine sunulur ve valilerin tasdiki ile kesinleşir.

7269 Sayılı kanunun 4. maddesine tevfikân böyle bir talimatname hazırlanmıştır. Bu talimatnamede vilâyet kurtarma ve yardım komitelerinin teşekkül tarzı, vazifeleri, program ve muhtıraların hazırlanması ve yardım talepleri hakkında teferruatlı bilgi verilmektedir. Adı geçen talimatname mucibince teşekkülü gereken ekipler şunlardır:

- a) Kurtarma ekibi
- b) Yangın söndürme ekibi
- c) Sıhhi yardım ekibi
- d) Ölüleri gömme ekibi
- e) Barındırma ekibi
- f) İaşe ekibi
- g) Yıkıntıları temizleme ekibi

Her ekipte bir ekip başı mevcuttur. Bunlar için hazırlanacak program ve muhtırada afet vukuunda derhal nerede ve ne şekilde toplanacakları vasıta ilâç ve malzemenin nasıl temin ve muhafaza edileceği haber-

leşmenin ne şekilde yapılacağı ve ekipler arasındaki iş birliğinin ne şekilde temin edileceği tespit edilir.

C) Afetle ilgili bilgileri vermek üzere enstitü ve kurumların kurulması,

Kanuna göre Jeolojik olaylar ve tabi afetlerden can ve mal kaybını önleme gayesiyle gerekli tedbirleri araştırmak ilgili vekâletler ve müesseselerle işbirliği yaparak öğretim ve yayınlarda bulunmak afetlerin sonuçlarını tahlil ederek halkın istifadesine sunmak üzere imar ve iskân vekâletine bağlı ve hükmü şahsiyeti haiz enstitü ve kurumlar kurulabilir.

2) Afet vukuundaki işler

Jeolojik olaylar, tabi afetler ve yangınlar vukuunda 7269 sayılı kanun gereğince alınması lâzım gelen acil tedbirlerin ittihazına afetin vuku bulduğu bölgenin valisi yetkilidir.

Kanun vali ve kaymakamlara umumi hayata müessir afetler vukuunda bir takım yetkiler vermiş ve vazifeler tevdi etmiştir. Bu yetki ve vazifeler şunlardır:

A) Askerler, hâkimler ve hâkim sınıfında bulunanlar müstesna olmak üzere 18 - 65 yaş arasındaki bütün erkeklere' vazife vermek,

B) Bedeli, ücreti veya kirası sonradan ödenmek üzere canlı, cansız resmi hususi her türlü nakil vasıtalarına ve lüzumlu makine alet ve edevata el koymak,

C) Hiç bir kayda ve merasime tabi olmaksızın tedavi, kurtarma, iâşe ve ibate ve sair işlerin gerektirdiği acil mubayaaları yapmak,

D) Devlete, mahalli idarelere, .vakfa, iktisadi, devlet teşekkülleriyle bunlara bağlı müesseselere ait her türlü gayrimenkulleri kâfi gelmediği takdirde diğer hükmü şahıslarla hakiki şahıslara ait bina, mesken ve müştemilâtı ile bahçe ve arsa gibi araziye muvakkaten işgal etmek.

Yukarda arz edilen bu yetkiler afetin hitamından itibaren bir haftanın geçmesi ile nihayete erer.

Vali ve kaymakamlar kendi vasıta ve teşkilâtlarının kifayetsizliği karşısında diğer kaza ve vilâyetlerden yardım isterler. Kendilerinden yardım istenen vali ve kaymakamlar yukarda saydığımız yetkileri kullanarak yardıma koşmaya mecburdurlar.

ÇEŞİTLİ MÜKELLEFİYETLER;

- A) Kıta birlik ve müessese kumandanlarının yardımları
- B) Haber verme ulaştırma iş ve mecburiyetleri
- C) Nakil ve sevk işleri
- D) Afet vukuunda vazifeliler
- A) Kıta birlik ve müessese kumandanlarının yardımları:

Afet bölgelerinde veya civarında bulunan ordu, jandarma, kıta, birlik ve müessese kumandanları hazarda kendilerinden vali ve kaymakamlar tarafından istenilecek yardımları üstlerinden emir beklemeksizin yapmaya mecburdurlar.

- B) Haber verme ve ulaştırma iş ve mecburiyetleri:

a) Rasat istasyonları vukuu muhtemel afetleri bu bölgelerin en büyük mülkiye amirine derhal bildirmeye mecburdurlar.

b) Elllerinde muhabere vasıtaları, haber ulaştırma imkânları bulunan mülki ve askeri bütün resmi makam ve müesseseler afetlerin vukuu haberini mahallin en büyük mülkiye amirine derhal bildirmekle mükelleftirler.

Afetlerin vukuunu ihbar, veya yardım talepleri için yapılacak telgraf, telefon, telsiz, muhaberelelerini telgraf ve telefon merkezleri, demir yolu istasyonları, askeri muhabere teşkilleri her işe tercihan parasız kabule ve muhataplarına ulaştırmaya mecburdurlar.

İcabında radyo istasyonlarından da istifade edilir.

- C) Nakil ve sevk işleri:

Bu kanunda yazılı afetlerin vukuunda ilk yardımları mahallerine yetiştirmek maksadıyla bu bölgelere mülkiye amirleri ve alâkalı makam ve müesseseler tarafından gönderilecek kurtarma ve yardım ekipleri her türlü malzeme, makina, alet, yiyecek, giyecek ve barındırma eşya ve maddeleri umumi, hususi ve mülhak bütçeli idarelerle bunlara bağlı müesseseler ve iktisadi ve devlet teşekküllerinin vilâyetlere belediye ve köylere ait olan ve bunlara bağlı olan müesseselerin elinde bulunan her türlü, kara, deniz ve hava nakil vasıtaları ile bedeli sonradan ödenmek üzere sevk edilir, İhtiyaç hissedilen mahallerde bu mecburiyet ve mükellefiyetler hakiki şahıslarla her türlü şirket ve müesseselere de teşmil edilebilir.

D) Afet vukuunda vazifeliler:

Kanunda yazılı afetlerin vukuunda gerek her türlü kurtarma, yardım, barındırma, söndürme, sevk ve tevzi işlerinde çalışanlardan yaralanan veya sakatlanan yahut hastalananlar en yakın hastahane veya tedavi yerlerine sevk edilirler. Mülki ve askeri hastahane ve tedavi yerleriyle umumi, mülhak, hususi bütçeli idarelere, belediye hakiki ve hukuki şahıslara ait bütün hastane ve tedavi yerleri bunları hemen kabul ve tedavi etmeye mecburdurlar.

Resmi hastahane ve tedavi yerlerinde bulunanlara parasız bakılır. Resmi hastahane ve tedavi evlerinde yer olmaması veya tedavi imkânı: bulunmaması gibi sebeplerle zaruri olarak hususi hastahanelerde yapılan tedavi ücretleri sonradan bu kanun mucibince ödenir.

Bahis konusu afetlerin vukuunda ilk kurtarma işlerinde en çok üç güne kadar çalıştırılacaklara bedeni hizmetlerinden dolayı ücret verilmez. Çalıştıkları müddetçe parasız ekmek ve katık verilir. Bunların beraberlerinde getirdikleri veya emir üzerine verdikleri alet ve edevat ve malzeme ve vasitalardan tamire muhtaç hale gelenler bedeli sonradan ödenmek üzere tamir ettirilir.

Ziyana uğrayanlarla tamiri imkânsız olanların bedeli bilahare müstehliklerine ödenir.

3) Afeti takip eden işler (Afet bölgelerinde yapılacak teknik işler)

A) Afeti müteakip imar ve iskân ve nafia vekâleti o yerde bulunan resmi ve hususi bütün binaları tetkik ve muayene etmek üzere mahalline fen heyetleri gönderir. Bu heyetler yıkılması ve boşaltılması icap eden binalar hakkında mahallin mülkiye amirine rapor verirler. Mülkiye amiri de derhal binayı boşaltır. Yıkılması gerekenler için de mal sahibine on beş gün içinde tehlikenin giderilmesi bildirilir. Sahibi .bulunmadığı, zaman, ilânı yapılır. Bu ilân tebliğ hükmünde sayılır. Mal sahibi veya vekilinin yedi gün içinde yetkili idare heyetleri nezdinde itiraz hakkı vardır. İdare heyetleri vaki itirazları on beş gün içinde karara bağlarlar.

Süresi içinde itiraz edilmeyen yahut itiraz vukuunda idare heyetlerince yıkılması tasdik edilen binaları mal sahibi yıkamadığı takdirde bu binalara el konularak yıkına masrafları yıkıntı bedelinden ödenmek üzere mahallin mülkiye amirinin emriyle yıkılır.

Yıkıntıdan elde edilecek malzeme bedelinin tamamı yıkına parasını, karşılamadığı takdirde geri kalan kısmı bu kanuna göre teşkil edilen fondan ödenmek suretiyle yıktırılır.

B) Tehlikeli fakat ıslahı mümkün olan binaların fen heyetlerinin göstereceği şartlara göre tamiri yapıncaya kadar içine girilmesine ve oturulmasına müsaade edilmez. Bu binalar bir sene içinde tamir ettirilmediği ve itiraz da olmadığı takdirde yıktırılır. İtiraz vukuunda keyfiyet mahalli idare heyetlerince tetkik olunur. İtiraz sebepleri varit görüldüğü takdirde müddet daha iki seneye kadar uzatılabilir.

C) Resmi idare ve müesseselere ait binalardan yıktırılması icap edenler yıkına masrafları alâkalı daire ve müesseselerce sonradan iade edilmek şartıyla fon hesabından ödenerek yıktırılabilir.

YAJ3AK BÖLGELER:

Afet bölgelerine dâhil şehir, kasaba ve köylerde bina ve mesken inşası fen heyetlerince tehlikeli görülen mahaller yapı için yasak bölge sayılır. Belediye teşkilâtı olan yerlerde belediyeler olmayan yerlerde muhtar ve ihtiyar heyetleri bu yasak bölge hükmünü tatbik ile mükelleftirler. Hilâfına hareket edildiği takdirde yapılan ve yapılmakta olan binalar vali ve kaymakamların emri ile yıktırılır.

4) Afetten sonraki işler

Afet bölgelerinde felâketzede halka yapılacak yardımlar bu bölgelerde afetten sonraki işlerin heyeti umumiyesini teşkil etmektedir. Felâkete duçar olan halka iki şekilde yardım yapılır.

A) Müstacel yardımlar

B) Daimi yardımlar

A) Müstacel yardımlar

Müstacel yardımlar felâketzede halka yiyim, giyim, yakacak ve emsali ihtiyaçların sağlama gayesiyle muvakkat bir zaman için ve acele olarak yapılan aynı ve nakdi yardımlardır. 7269 Sayılı kanunun 1 ve 36 cı maddelerine müsteniden tespit olunan esasların 2. maddedinin A fıkrası gereğince (Afetin hitamından itibaren bir hafta zarfında en büyük mülkiye amirlerince tedavi, kurtarma, iaşe ibate gibi acil yardımlar için yapılan masraflar bilâhare fondon ödenir.)

Müstacel yardımlar iki çeşittir:

a) Doğrudan doğruya müstacel yardımlar

b) Dolayısıyla müstacel yardımlar

a) Doğrudan doğruya müstacel yardımlar

Doğrudan doğruya müstacel yardımlar iki çeşittir

aa) Nakden müstacel yardımlar

bb) Aynen müstacel yardımlar

aa) Nakden müstacel yardımlar

Doğrudan doğruya müstacel yardımlar felâketzede halka paraca yapılan yardıma denir. Bundan başka kanun:

aaa) Bu kanun mucibince kendilerine vazife verilmiş olanlardan memur bulunmayanların vazifelerinin ifası sırasında vuku bulan kazalarda ölenlerin mirasçılarına veya malûl kalanlara ödenecek tazminat,

bbb) Afetler dolayısıyla memur olan ve olmayanlardan fevkalâde yararlık gösterenlere verilecek ikramiyelerden bahsetmektedir.

bb) Aynen müstacel yardımlar

Doğrudan doğruya aynen müstacel yardımlar felâketzede halka giyecek, yakacak, yiyecek ve emsali bir şekilde yapılan yardımlardır.

b) Dolayısıyla yapılan müstacel yardımlar

Felâketzede halka dolayısıyla yapılan müstacel yardımlar1 çeşitli şekillerde olabilir. Meselâ felâketzedeler namına tahakkuk edip de tahsil edilmeyen vergilerin terkin ve memur ve müstahdemlere muayyen nispette avans verilme halleri gibi. Kanun sadece devlet, belediye, hususi idare ve mülhak bütçeli daireler ile 2847 ve 3659 sayılı kanuna tabi müesseseler memur ve müstahdemlerine üç aylık istihkaklarını geçmemek üzere avans verilebileceğinden bahsetmektedir.

B) Daimi yardımlar,

Daimi yardımlar afet bölgelerinde afetten sonra felâkete uğrayan yurttaşların mesken sahibi olmaları için yapılan aynı, nakdi veya muhtelit yardımlara daimi yardımlar denir. Bu yardımlardan ilerde geniş bir şekilde bahsedeceğiz.

KANUNUN CEZAÎ HÜKÜMLERİ:

1) Yardıma çağrıldığı anda köy, kasaba ve şehirde bulunup da sıhhi durumları elverişli oldukları halde makbul bir sebep olmaksızın bu dâvete icabet etmeyenler veya icabet edipte çalışmayanlar veya verilen

işi yapmayanlardan vali ve kaymakamların kararı ile 25 liradan 100 liraya kadar ceza alınır.

Ancak bu cezaya tebliğ tarihinden itibaren 15 gün içinde mahalli sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir.

2) Afet bölgelerinde felâketzedelere yardım maksadile devlet daire ve müesseseleriyle hususi idareler, belediyeler ve köyler ve âmme menafî ine hadim hayır cemiyetleri tarafından bedelli veya bedelsiz olarak verilen inşaat malzemesini veya alât ve edevatı veya diğer mallan satan veya devreden veya başka maksatlarla kullananlar hakkında fiilleri daha ağır cezayı istilzam etmediği takdirde 500 liradan 2000 liraya kadar ağır para cezasına ve bu malzeme alet ve edevat kimin elinde bulunursa bulunsun istirdadına, mevcut olmadıkları takdirde bedellerinin tanzimine hükmlenir.

3) Devlet veya devlete bağlı idarelerle sermayesinin en az yansı devlete ait müessese memurlarına afet dolayısıyla verilen vazifeyi ifada ihmal ve suiistimallerden veya bu maksatla kendilerine verilen para ve malları zimmete geçirmelerinden veya suç teşkil eden sair fillerinden dolayı haklarında devlet memurları hakkındaki ceza hükümleri tatbik olunur.

II) AFET BÖLGELERİNDE KÖY, KASABA VE ŞEHİRLERİN KURULMASINA TAKADDÜM EDEN ZAMANLARDA YAPILMASI GEREKEN İŞLER

Afet bölgelerinde köy, kasaba ve şehirlerin kurulmasına takaddüm eden zamanlarda yapılması gereken işler şunlardır:

- 1) Köy ve kasaba ve şehir yerlerinin değiştirilmesi:
- 2) Köy, kasaba ve şehir yerlerinin tespiti
- 3) Köy, kasaba ve şehir yerlerinin elde edilmesi
- 4) Köy, kasaba ve şehir yerlerinin dağıtılması
- 1) Köy ve kasaba ve şehir yerlerinin değiştirilmesi:

Afet bölgelerinde umumi hayata müessir afetlerden önce veya sonra gerektiği takdirde (katı lüzum üzerine) köy, kasaba ve şehir yerleri kısmen veya tamamen değiştirilebilir. Bu değiştirmelerde toplulukların yerleştirilmeleri toplu yapıldığı gibi dağıtılmak suretiyle de mümkündür. Memleketimizde bu şekillerde vuku bulacak değiştirmeler mahalline gönderile

cek Dâhiliye, Maliye, Nafia, İmar ve İskân, Sıhhat ve içtimai muavenet, Ziraat, Maarif ve Sanayi vekâletleri mütehassıs temsilcilerinden müteşekkıl bir komitenin tetkikinden sonra icra vekilleri heyeti kararıyla İmar ve İskân vekâleti tarafından yapılır.

Türkiye’de Tabi afetler ve jeolojik olaylar sebebiyle birçok köy, kasaba ve şehir yerleri değiştirilmiştir.

Devlet Şûrası içtihadına göre Jeolojik olaylar ve tabi, afetler dolayısıyla yerlerini tahliye etmelerine hükümetçe karar verilenler hakkında icabında zor kullanılabilir. «Vatandaşların sıhhat ve hayatlarını tehdit eden bu olay ve afetlerden korunması maksadıyla hükûmete tanınmış olan bu salâhiyetin icabında zor kullanma yetkisini de muntazam bulunduğuşüphesizdir. Bunun aksini mütalâa etmek ammenin can ve mal emniyetinin bu türlü tehlikelerden zamanında maksadıyla bu kanunla icra kuvvetine tahmil edilen vazifelerin yerine getirilmesini vatandaşların şahsı mülâhaza ve arzularına bağılı tutmak demek olur ki böyle bir halin hiç bir zaman kanunun maksadıyla uyuşamayacağı ve dolayısıyla bu hükmün tatbik edilmemesi neticesini hasıl edeceği meydandadır.

Bu itibarla icra vekilleri heyetince ittihaz edilen kararlara istinaden başka mahallere nakillerine tevessül edilenlerden bir kısmının bu yerleri terk etmek istememeleri halinde cebir kullanarak o mahalleri tahliyeye idarenin salâhiyeti bulunduğuna 11/12/1954 Tarihinde ittifakla karar verildi» (7)

Topluluk yerlerinin fettehen lüzum görölmediğı takdirde değiştirilmeleri cihetine gidilmez. Meselâ tarihte meşhur Tokyo ve Sanfransisko şehirleri yer sarsıntıları sebebiyle yıkıldıkları halde bu şehirlerin yerleri değiştirilmemiş ve şehirler eski yerlerinde yeniden inşa olunmuşlardır.

2) Köy, kasa ve şehir yerlerinin tespiti

Köy, kasaba ve şehirlerin kuruluşunda bazı şartların nazari itibare alınması lâzımdır. Bu şartlar şunlardır.

- A) Sağlık şartları,
 - B) İktisadi şartlar,
 - C) Tektonik şartlar
- 7)

⁷ Devlet Şûrası kararlar dergisi S. 68 s. 12 ve müt. 1857

A) Sağlık şartları:

Köy, kasaba ve şehirlerin kurulmasında nazari itibare alınacak sağlık şartları şunlardır: ⁽⁸⁾

- a) İklim bakımından şartlar,
- b) İçme suları bakımından şartlar,
- c) Sıtma seromu bakımından şartlar,
- a) İklim bakımından şartlar:

Hâkim rüzgârlar, güneş ve yağış gibi iklim bakımından nazari itibare alınacak hususlar şunlardır:

- aa) Rutubet durumu
- bb) Hava durumu
- cc) Güneş durumu
- aa) Rütubet durumu

Köy, kasaba ve şehirlerin rutubetsiz kalabilmeleri için hafif sathi maillerde kurulmaları tercih edilir. Bu bakımdan toplulukların derin ve dar vadilerin çukurlarında kurulmaları uygun değildir. Bu gibi yerlerde yağmurları müteakip suların buralarda toplanmaları dolayısıyla zemin fazla rutubetli olur ve halkın sıhhatine tesir eder.

Rutubet meselesinde arazinin şiddetli yağmurlardan donra sathi sular altında kalıp kalmadığı hususları ehemmiyetli surette araştırılmalıdır.

bb) Hava durumu

Köy, kasaba ve şehirlerin hava almalarına imkân olan yerlerde kurulmaları lâzımdır. Bu bakımdan derin ve dar vadilerin çukurlarında inşaları uygun düşmez. Çünkü bu gibi yerlerde hava durgun bir hal alır ve halkın sıhhatine tesir eder. Ancak daimi rüzgâr cereyanlarına maruz olan tepeler üstünde veya bu tepelerin derelerine pek yakın yerlerde kurulan toplum yerlerinde bilhassa küçük çocukların sıhhatlerinin muhafazası müşkül olduğu gibi binalar da şiddetli rüzgârlardan pek çabuk müteessir olduklarından toplum mahallerinin bu gibi yerlerde inşa edilmemeleri lâzımdır.

⁸ Yeniden kurulacak köylerde nazan itibara alınması lâzım gelen genel sağlık şartları hakkında yönetmelik.

cc) Güneş durumu

Köy, kasaba ve şehirlerin güneş gören sahalarda kurulmaları lâzımdır. Güneş görmeyen yerlerden sureti katiyede içtinap etmek gerekir.

b) içme suları bakımından şartlar

Yeniden kurulacak köy, kasaba ve şehirleri temiz ve sıhhi daimi ve bol içme suyundan istifade imkânı bulunan mahallerde inşa etmelidir.

Köyler en iyi içme sularını kaynaklardan sağladıklarından bunları kaynak olan yerlerde veya kaynağa yakın yerlerde kurmalıdır. Bu mümkün olmadığı takdirde kuyu sularından istifade imkânları araştırılmalıdır. Yerüstü sularından köylerde istifade imkânları yoktur. Çünkü bu sular geçtikleri yerlerde kirlenirler ve çeşitli mikroplar taşırlar. Bu suları içilebilir bir hale getirebilmek için süzmek suretiyle içindeki katı tanecikleri ayırmak (Fiziki temizleme usulü) ve sonradan klor ve ozonla mikroplarını öldürmek (Kimyevi temizleme usulü) lâzımdır ki bu işler masraflı olduğu gibi köyler için iktisadi değildir.

Su bulunmadan köy kurmaya kalkışmak hiç bir zaman doğru olmaz.

Kasaba ve şehirler için durum aksinedir. Kaynaklardan nebean eden sular kasaba ve şehirlerin ihtiyacına kâfi gelmez. Ancak kaynak suları (Yani su kaynaktan çıktıktan sonra dere, çay ve ırmak halide gelmesi) bunların sarfiyatlarına kâfi gelebilir. Veya daha büyük dere, çay ve ırmak suları fiziki ve kimyevi usullerle tasfiye edildikten sonra kasaba ve şehirlerin içme suları ihtiyaçlarını temin eder. Bunun gibi göl (Tabi ve suni göllerin suların) dan da keza fiziki ve kimyevi tasfiye etmek suretiyle içme sularını sağlarlar.

c) Sıtma seromu bakımından şartlar

Yeniden kurulacak köy, kasaba ve şehirler sıtma bakımından korunmak için bataklık olmayan yerlerde inşa edilmelidirler. Toplumlar kurulurken sıtma seromunun da göz önünde bulundurulması gerekir. Bataklık veya buna benzer sıtma kaynakları olan halkça sıtmalı olarak tanınmış olan yerlerde kurulmamalıdır. Bu cihetlerden dolayı toplum yerlerinin seçilmelerinde mutlaka mühendis ve tabip gibi mütehassis fen adamları tarafından dikkatli araştırmalar yapılmalıdır.

Eski insanlar çeşitli sebeplerin tesiri altında bilhassa köyleri vadide kurmaktan içtinap etmişlerdir. Sıtmanın tesirinden bu şekilde kurtulmuşlardır.

B) İktisadi şartlar

Yeniden kurulacak köy, kasaba ve şehirler iktisadi bakımdan yol ve taşıt gibi yani münakale imkânları bulunan mahallerde inşa edilmelidir. Bu cihetlerin daima göz önünde bulundurulması gerekir.

C) Tektonik şartlar

Köy, kasaba ve şehirlerin yerlerinin teshilinde binaların civar tepelerden kopup gelecek kayalarla harap olmaması çığ istilâsına ve suların tehdidme maruz kalmaması keza yersarsıntısı ve yer kayması bölgelerinde bulunmaması hususları göz önünde tutulur. Binaenaleyh oynak yerlerde ve meselâ fay hatları üzerinde ve hatta, bunlara yakın yerlerde sık sık realist sarsıntıların olduğu yerlerde köy, kasaba ve şehir kurmak doğru değildir. Bu hususta evvel emirde mütehassısların fikirleri alınır. Böylece afet bölgelerinde iskân yapılacak mahallerin jeologların yapacakları ilk araştırmalara istinaden seçmek icap eder.

3) Köy, kasaba ve şehir yerlerinin elde edilmesi

Köy, kasaba ve şehir yerlerinin tespiti işi bittikten sonra yeni kurulacak toplum yerlerinin elde edilmesi işi gelir.

Köy, kasaba ve şehir yerleri dört muhtelif şekilde elde edilir:

- A) Tevhit suretiyle
- B) Tahsis suretiyle
- C) Satın alma suretiyle
- D) Kamulaştırma suretiyle
- A) Tevhit suretiyle

Afet bölgelerinde hasara uğrayan kısımlar içinde bulunan gayrimenkullerle hasara uğrayan kısımlar dışında kalan ve imar ve iskân vekâletince tespit edilen sahalardaki gayrimenkuller kıymet, takdiri suretiyle temellük edilerek köy, kasaba ve şehir yerleri elde edilmektedir. Bu olay şu şekilde cereyan etmektedir:

Bahis konusu gayrimenkullerin kıymetleri mahalli mülkiye amirinin kanunun tarif ettiği şekilde teşkil edeceği bir komisyon tarafından takdir edilir. İtiraz vukuunda keyfiyet mahalli asliye hukuk mahkemesinde tetkik edilerek kesin karara bağlanır. Neticede sahipleri adına kıymet belgeleri tanzim olunur ve bu belgeler sahiplerine tevzi edilir ve mukabilinde

köy ve belediye hâkini şahsiyetleri bu gayrimenkulleri temellük ederler. Bu suretle köy, kasaba ve şehir yerleri elde edilmiş olur.

Bu şekilde elde edilmiş olan toplum mahallerini köy ve belediye hâkini şahsiyetleri imar ve iskân vekâletinin tasdikli imar plânlarına göre parselleyip maliyet bedeli üzerinden tevzie veya toplu inşaata tahsise yetkilidir.

B) Tahsis suretiyle

Afet bölgesi içinde ve dışında tespit olunan imar ve iskân sahası dâhilindeki gayrimenkullerden hâzineye, hususi idareye, belediyeye ve katma bütçeli dairelere ait olanlardan (Vakıflar genel müdürlüğü gayrimenkulleri ile hâzineye ait gayrimenkullerden bir amme hizmetine tahsis edilenler hariç) ihtiyaca tekabül eden miktarı imar ve iskân vekâletinin talebi, üzerine bedelsiz olarak bu işe tahsis olunur.

C) Satın alma suretiyle

Afet bölgeleri dışında yeniden kurulacak köylerle mevcut köylere yapılacak ilâveler için diğer şekillerde arazi temini mümkün olmadığı takdirde arazi satın alınabilir.

D) Kamulaştırma suretiyle

Köy, kasaba ve şehir yerlerinin elde edilmesi için diğer üç şekilde arazi elde edilemediği hallerde istimlâk mevzuatı dairesinde istimlâk da yapılabilir.

7269 Sayılı kanunun 21 ci maddesinin 2. fıkrasında gerek satın alma ve gerekse istimlâk yoluyla arazi elde etmenin yalnız köyler için yapılabileceği açıklanmış ise de aynı kanunun 1. ve 36. maddelerine müsteniden tanzim, edilen. talimat yapıp fıkrasında, (lüzum hâsıl olan mahallerde arazi satın alınır veya istimlâk edilir.) Hükmü vazedilmiştir. Bu fıkranın sarahatinden satın alma ve istimlâklerin yalnız köy yerleri için değil kasaba ve şehir yerleri için de kabili tatbik olduğu neticesini çıkarmak mümkündür.

Afet bölgelerinde yapılacak kamulaştırmalar mıntıka istimlâklerinin karakteristik bir tipini teşkil eder. Bu hususta üç sistem mevcuttur: Bunlar:

- a) Özelli sistem
- b) Genel özelli sistem
- c) Atıf sistem

a) Özellik sistemi

Özellik sistemi afet bölgelerinde afeti müteakip ıstar edilecek özel bir kanun tarafından sevk edilen hükümlerin o bölgede köy kasaba ve şehir yerlerinin elde edilmesi için uygulanmasıdır. Bu sistemin misaldı 3908 Sayılı yeniden kurulacak Erzincan şehir yerinin istimlakine dair kanun vermiştir. Bu kanun yalnız Erzincan şehir için isdar edilmiştir. Kanun süratli ve basit usulleri ihtiva etmektedir. Bu kanunda genel menfaat kararının verilmesi istimlak edilecek sahanın tayin ve tespit edilmesi bakanlar kuruluna ve istimlak yetkisi de belediyeye verilmiştir. Belediyenin yaptığı istimlak muamelesi aleyhine ilgililerin gerek idari ve gerekse adli makamlar nezdinde itiraz hakları yoktur.

b) Genel özellik sistemi

Genel özellik sistemi bütün afet bölgelerine şamil ve nevi şahsına mahsus özel bir istimlak kanununun yeniden imar edilecek köy, kasaba ve şehir yerlerinin elde edilmesi için uygulanmasıdır.

Memleketimizde bütün afet bölgelerinde uygulanacak özel mahiyette bir kamulaştırma kanunu yoktur.

c) Atıf sistemi

Atıf sistemi afetle ilgili kanunların bu bölgelerde yapılacak kamulaştırmaların varsa mevcut kamulaştırma kanunlarından birisi ile veya umumi istimlak kanunu ile yapılmasını amaç ittihaz eden bir sistemdir. Bu sistemi mülga 4623 sayılı kanunla 7269 sayılı kanun kabul etmiştir.

4623 sayılı kanun köylerde yapılacak istimlaklerin köy kanununa şehir ve kasabalarda yapılacak istimlakların ise belediye istimlak kanununa göre kamulaştırılacağını tasrih etmekte idi. Gerek belediye istimlak kanunu ve gerekse köy kanununun istimlake müteallik 44. maddesinin 2. fıkrası 6830 sayılı istimlak kanununun 35. Maddesi ile meriyetten kaldırılmıştır,

4) Köy, kasaba ve şehir yerlerin dağıtılması

Yukarda arz edilen çeşitli yollarla köy ve belediye hâkini şahsiyetlerinin mülkiyetlerine giren yerlerin dağıtılması imar ve iskân vekâletince toplu inşaat yapılmayacak olan mahallerde bahis konusudur. Bu dağıtım imar ve iskân vekâletince tasdikli imar plânlarına göre parselleyip kıymet belgesi verilenlere noter huzurunda kura çekilmek suretiyle yapılır. Kıymet belgelerindeki bedellerin fazla olması halinde aradaki fark sahipleri-

ne ödenir. Noksanı borçlandırılır. Kanun ayrıca köy ve belediye idarelerinin arsaları imar plânına göre âmme hizmetine tahsis olunan yerlere bedelsiz olarak vermeye yetkili kılınmıştır.

Tevzi ve tahsise tabi tutulan arsalar belediye ve köy hâkini şahıslarının tapu idaresine işarı üzerine tapu idaresi tarafından tahsis edildikleri şahıslar hissedarlar veya varisler adına tescil olunur.

Böylece köy, kasaba ve şehir yerlerinin elde edilmesi için sağlanan gayrimenkuller toplu inşaata tahsis edilmediği hallerde dağıtma yoluna başvurulmaktadır.

Afet bölgelerinde arsa dağıtma hususunda iki sistem mevcuttur:

A — İstihkak sahiplerine dağıtma usulü,

B — Serbest dağıtma usulü.

A) İstihkak sahiplerine dağıtma usulü

Eski köy, kasaba ve şehirlerde gayrimenkulleri olan istihkak sahiplerine yeni köy, kasaba ve şehir yerinden arsa verilebilmek hususunda üç sistem vardır. Bunları istihkak sahiplerine olan istifade nispetinin azlığından çokluğuna doğru şu şekilde sıralayabiliriz:

a) Çifte kayıt sistemi

b) Tek kayıt sistemi

c) Tespit sistemi

a) Çifte kayıt sis teini

Çifte kayıt sistemi eldeki köy, kasaba ve şehirlerde tapu ve vergi kayıtlarına göre gayrimenkulleri bulunduğu anlaşılana kuraya dahil ederek arsa dağıtımından istifadelendirmektedir. Bu sistem yeniden kurulacak Erzincan şehir yerinin istimlakine dair 3908 sayılı kanunun 4. maddesinde yer almıştır.

b) Tek kayıt sistemi

Tek kayıt sistemi eski köy, kasaba ve şehirlerde tapu veya vergi kayıtlarına göre gayrimenkulleri bulunduğu anlaşılana kuraya dâhil ederek arsa dağıtımından istifade ettirmektedir. Tek kayıt sisteminizdeki şekli vardır.

aa) Mutlak tek kayıt sistemi

bb) Tercihli tek kayıt sistemi

aa) Mutlak tek kayıt sistemi

Mutlak tek kayıt sisteminde hangi kaydın esas tutularak arsa dağıtımı yapılacağı sarahaten gösterilir. Yani yalnız tapu kaydı veya yalnız vergi kaydı esas tutulur. Meselâ eski köy, kasaba ve şehir hudutları içinde tapu kaydı mucibince meskenleri bulunanlara yeni toplum mahallerinden ona mukabil arsa verilir gibi veyahut vergi kaydı esas tutularak arsa verileceği zikredilir.

bb) Tercihli tek kayıt sistemi

Tercihli tek kayıt sisteminde ise kayıtlardan birisi tercih edilir. Yani vergi kaydı veya tapu kaydı tercih edilerek arsa dağıtımı yapılır. Bu sistem mülga 4623 sayılı kanunun 19. maddesinde zikredilmektedir.

cc) Tespit sistemi

Tespit sistemi tapu ve vergi veyahut tapu veya vergi kayıtlarına göre değil de afeti müteakip teşekkül ettirilen (Hasar tespit komisyonu) nun eski köy, kasaba ve şehirde gayrimenkulleri olduğunu tespit ettiği istihkak sahiplerini kuraya dâhil ederek istifade ettirmektir.

Bu sistemde hazan eski toplum mahallerinde gayrimenkulü bulunanların tespit yetkisi belediye daimi encümenlerince onanmak üzere mahalle ihtiyar heyetlerine bırakılır. (Şehir ve kasabalar için) hazan da şehir ve kasabalarda belediye encümenleri köylerde ise köy muhtar ve ihtiyar meclislerince tasdik edilmiş mazbatalarla tespit yoluna gidilir.

Tespit sistemi birçok kanunlarımızda yer almıştır (mesken inşası hususunda) en adilane sistem, budur.

Bu sistemin kabulünde mutlak zaruret vardır. Zira diğer sistemlerde afetten önce ev yaptıkları halde vergiden muafiyetleri ve ihmalcileri dolayısıyla vergi kayıtlarını yaptırmayanlar veya tapuda tescil işlerini ikmal ettirmeyenler arsa dağıtımının dışında bırakılmış oluyorlar ki bu adalet ve hakkaniyetle kabili telif değildir.

Böylece bu sistem diğer iki sistemin istihkak sahiplerinin aleyhine olan şiddetini yok etmektedir.

B) Serbest dağıtma usulü

Serbest dağıtma usulünde iki sistem vardır:

- a) Mahdut serbesti sistemi
- b) Tam serbesti sistemi
- a) Mahdut serbesti sistemi

H ç bir kayıt aramadan ve tespit yoluna gitmeden muayyen vasıfları haiz kimselere yeni köy, kasaba ve şehirde ev yapmak şartına bağlı olarak arsa vermek mahdut serbesti sisteminin, esasıdır.

Bu sistemde şu tip felâketzedelere arsa sağlamış olur:

aa) Yıkılan köy, kasaba ve şehir halkından olup felâkette zarar gördükleri halde gayrimenkulleri bulunmayanlar

bb) Yıkılan köy, kasaba ve şehir halkından olmayıp da afetten önce civar köy, kasaba ve şehirlerden gelip kiralık evlerde oturan ve yıkılan toplum mahallinin nüfusuna giren ve felâket görenler

cc) Felâketten önce mülk sahipleri oldukları halde fakirlikleri dolayısıyla evlerini satan bununla beraber yıllardan beri yıkılan köy, kasaba ve şehre yerleşmiş olanlar.

- b) Tam serbesti sistemi

Felâket görsün veya görmesin yerli veya yabancı olsun her isteyene yeni köy, kasaba ve şehirde gösterilen tiplerden ev yapmak şartıyla arsa dağıtmak tam serbesti sistemin esasıdır.

Serbesti usulün her iki sistemi de çok yerindedir. Zira gaye sadece bir mülkiyet hakkını ortaya çıkarıp onu yeni köy, kasaba ve şehirde de devam ettirmek değil daha 'esaslı olarak göz' önünde tutulması lâzım 'gelen nokta yeni toplum mahallerini imar ve inşadır.

Arsa dağıtma usulleri arasında Demirci yangın yerindeki arsaların tevhit, ifraz ve tevzû hakkında 9/5/1951 gün ve 5762 sayılı kanun seri ve pratik ve ihtiyaca çok uygun cevap veren bir şekil kabul etmiştir. Buna göre arsa dağıtma işlemleri muhtelif safhalar arz etmektedir. Bu safhalar şunlardır:

- 1) Arsaların tespit edilerek belediyeye intikal ettirilmesi
- 2) Belediyeye intikal eden arsaların tevhit edilmesi

- 3) Tevhit edilen arsaların dükkân ve ev parsellerine ayrılması
- 4) Ev ve dükkân arsası olarak teşkil olunan parsellerin arsa sahiplerine kura ile tahsis olunması

- 1) Mevcut arsaların tespit edilerek belediyeye intikal ettirilmesi

1950 Yılıının Ağustos ayında Demirci kasabasında vukua gelen yangında yanan dükkân ve evlere ait arsalar ile yangın sahası içinde ve bitişiğindeki arsaların kıymetleri belediye komisyonu tarafından takdir ve itiraz halinde kanunda gösterilen derecattan geçtikten sonra mezkûr arsaların miktar ve bedelini müşir bonoları tanzim edilerek müracaatlarında kendilerine verilir.

Bonoları tanzim edilen bütün arsalar belediye malı olur. Belediye tarafından mezkûr bonoların tasdikli birer örneği tapu idaresine gönderilir ve tapu idaresince resen mezkûr arsalar belediye adına tecdil olunur.

- 2) Belediyeye intikal eden arsaların tevhit edilmesi

Yangın yerinde yukarda izah edilen şekilde belediyeye intikal eden bütün arsalar tevhit edilir.

- 3) Tevhit edilen arsaların dükkân ve ev parsellerine ayrılması

Tevhit edilen arsalar Bayındırlık bakanlığınca tasdikli imar plânına göre dükkân ve ev parsellerine ayrılır.

- 4) Ev ve dükkân arsası olarak teşkil olunan parsellerin arsa sahiplerine kura ile tahsis olunması

a) Yangında dükkânı yanmış ve yıkılmış olanların belediyece evvelki mevki ve şerefiyle mütenasip yeni dükkân arsaları tahsis olunur. Yeni dükkân arsalarının yüz ölçüleri eski dükkân arsasının yüzde yetmiş beşinden az olamaz.

b) Yangın yerinde ev dükkân arsası olarak teşkil olunan parseller belediyece noter huzurunda çekilmiş olan kura ile ve eski arsasına yakınlık esasına göre yangın yerindeki arsa sahiplerine tahsis olunur.

Kurada eski yangın yerinde kendisine parsel isabet etmeyen kimselere belediyece eski arsaların mevki ve şerefi göz önünde bulundurulmak suretiyle yangın sahası dışında kalan ve bayındırlık bakanlığınca tespit edilen inkişaf sahasında yeni bir mahalle teşkiline lüzum görülerek 3710 sayılı kanuna göre belediye tarafından kamulaştırılmış ve parsellere ayrılmış arsalardan biri tahsis olunur.

e) Yangın yerinde arsası 400 metre kareden fazla olanlara istekleri halinde biri eski arsası civarında diğeri inkişaf sahasında olmak üzere iki arsa tahsis olunur.

Yeni parsellerin kıymetlerinin hesaplama şekli:

Yangın yerindeki yeni parsellerin kıymetleri ait olduğu şahsın eski arsasının beher metre karesine takdir edilmiş olan fiyat üzerinden ve inkişaf sahasında parsellerin kıymetleri inkişaf sahasının kamulaştırılmasına harcanan paraya göre hesaplanacak ortalama metre kare fiyatı üzerinden tespit olunur.

Tahsis olunan arsaların satışı ve bedellerinin mahsup ve ödeme şekli:

Yukarda a, b, c, fıkraları gereğince eski mülk sahiplerine tahsis olunan parseller belediye tarafından yukarıdaki şekilde tespit edilen bedeller mukabilinde mezkûr şahıslara, hissedarlara veya varislerine satılır ve mezkûr şahıslara, hissedarlara veya varislerine verilmiş olan bonoların bedeli parsellerin satış bedellerine mahsup edilir. Bono bedelinin kendilerine tahsis olunan yeni parsel bedelinden fazlası belediye tarafından sahip lenfine nakden ödenir.

Arsaların sahipleri adına tescili:

Bedeli tediye edilen parseller belediyenin tapu idaresine işarı üzere tapu idaresi tarafından tahsis edildikleri şahıslar, hissedarlar veya varisler adına tescil olunur.

III) YENİDEN KURULACAK KÖY, KASABA VE ŞEHİRLERİN İMARINA MÜTEALLİK HÜKÜMLER

Afet bölgelerinde yeniden kurulacak köy, kasaba ve şehirlerin süratle imar ve inşaları gerek mahalli ve gerekse âmmen menfaları bakımından zaruridir.

Memleketimizde tabi afetler ve jeolojik olaylar istisna sınırlarını aştığından bu hususta özel bir kanun tedvinine ihtiyaç hissedilmiş ve bu sebeple 15/5/1959 gün ve 7269 sayılı kanun hazırlanarak neşir ve ilân edilmiştir. Adı geçen kanunda bu bölgelerin imar ve inşaları için çeşitli kaynaklardan mürekkep bir fon teşkili ön plânda ele alınmıştır.

Afet bölgelerinin imar ve inşasında genel hükümlerden ayrılıp istisnai mahiyette hükümler vaz etmek zaruri görülmüş ve kanuna «fondan

yapılacak sarfiyat artırma, eksiltme ve ihale, divanı muhasebat ve muhasebesi umumiye kanunlarına tabi değildir.» hükmü konmuştur. (M. 46)

Afet bölgelerinde köy, kasaba ve şehir yerlerinin değiştirilmesi halinde tabi olarak üç topluluk göze çarpmaktadır. Bunlar:

- 1) Eski köy, kasaba ve şehirler
- 2) Muvakkat köy, kasaba ve şehirler
- 3) Yeni köy, kasaba ve şehirler
- 1) Eski köy, kasaba ve şehirler

Afet bölgelerinde eski köy, kasaba ve şehirler bir müddet harabeler yığınınından ibaret kalırlar. Sonra buraları toprak tümsekleri haline gelir ve nihayet bozkırlar kaplar. Eski köy, kasaba ve şehirlerde enkazın muhafazası ve bu yerlerin ağaçlandırılmaları veya ziraat arazileri haline getirilmeleri icap eder.

A) Enkazın muhafazası

Eski köy, kasaba ve şehirlerde enkazı mutlak teleften kurtarmak lâzımdır. Enkazda en mühim olan şey kerestenin muhafazasıdır. Yani telefe en müsait kereste olduğundan hususi tedbirler almak iktiza eder. Afetlerden sonra köy ve belediyeler sakinlerinin enkazlarını mazbata mukabilinde alıp muayyen bir süre muhafaza etmeleri iyi bir tedbir olur. Eski Erzincan şehrinde enkazın mühim bir kısmı yakılmak suretiyle heder edilmiştir. Bir kısmı da civar illere satılmıştır.

B) Eski köy, kasaba ve şehir yerlerinin ağaçlandırılmaları ve ziraat arazileri haline getirilmeleri

Afetler sebebiyle hasara uğrayan köy, kasaba ve şehirlerin yerleri değiştirildiği takdirde bu yerler bozkırlar haline geldikten sonra ağaçlandırmak veya ziraat arazileri haline getirmek lâzım gelir.

Kanunda eski köy, kasaba ve şehirlerin enkaz durumları ve bunların muhafazaları ve yerleri değiştirdikleri takdirde bu yerlerin müstakbel durumları hakkında kanunda bir hüküm yoktur. Kanunun bu doldurmak icap etmektedir.

2) Muvakkat köy, kasaba ve şehirler

Muvakkat köy, kasaba ve şehirler muvakkaten inşa edilmiş olan topluluklardır. Yani ilgililerin kendi arsaları üzerine ilk barınma tedbiri ola

rak kurdukları barakalardan ibaret yerlerdir. Bu barakaların inşası izne tabidir.

Yer itibariyle iki türlü muvakkat köy, kasaba ve şehü vardır.

A) Eski köy, kasaba ve şehirlerde muvakkat köy, kasaba ve şehirler

B) Beni köy, kasaba ve şehirlerde muvakkat köy, kasaba ve şehirler.

A) Eski köy, kasaba ve şehirlerde muvakkat köy, kasaba ve şehirler

Eski köy, kasaba ve şehirlerde muvakkat köy, kasaba ve şehirler şu hallerde kurulur:

a) Şehir ve kasabanın imar plânı mevcut fakat imar ve iskân vekâletince tadiline lüzum görülmüyorsa

b) Şehir ve kasabanın imar plânının tadiline lüzum görülüýorsa

c) Şehir ve kasabanın imar plânı yoksa

d) Şehir ve kasabanın yerinin değiştirilmesi gerekiyorsa

B) Yeni köy kasaba ve şehirlerde muvakkat köy kasaba ve şehirler

Yeni köy, kasaba ve şehirlerde muvakkat topluluklar genel olarak bunların müstakbel inkişaf sahalarında kurulmaktadır.

7269 sayılı kanunun 15. maddesiyle sevk edilen hükümde muvakkat kasaba ve şehirlerin sadece yukarda dört madde halinde tespit edilen hallerde kurulacağı ve bunların barakalardan ibaret olacağı anlaşılmaktadır. Hâlbuki muvakkat kasaba ve şehirler aynı zamanda yeni kasaba ve şehirde barakalardan daha ileri bir şekilde' kurulabilir. ' Meselâ' Erzincan' ovasında yeni şehrin müstakbel inkişaf sahası içerisinde başlı başına bütün hususiyetleri ile bir şehir manzarası arz eden muvakkat Erzincan şehri kurulmuştur. Bu şehir baraka sınırlarını çok daha aşan fenni yapı ve kullanışlı binalardan meydana getirilmiştir. Muvakkat Erzincan şehrinin aynı zamanda elektriği, ana yolları ve su tesisleri de vardır.

Kanuna göre muvakkat baraka inşaatının imar plânı mevcut olan yerlerde afetin vukuunda, imar plânlı veya tadil edilen veya yerleri değiştirilecek olan şehir ve kasabalarda yeni plânların tasdikinden itibaren bir sene içinde sahipleri tarafından yıkılması mecburidir. Aksi halde masraf-

ları yıkıntı bedelinden ödenmek üzere mahallin en büyük mülkiye amirinin emriyle belediyelerce yıktırılır. Bu bir senelik müddet zaruret halinde ilgili valiliğin teklifi üzerine imar ve iskân vekâletince lüzumu kadar uzatılabilir.

Kanunda muvakkat köyler hakkında bir bahis yoktur. Tabi olarak barakalardan ibaret muvakkat köyler de kurulabilir.

Muvakkat köy, kasaba ve şehirlerin mütekâmil bir şekilde kurulmaları yeni ve müstakbel köy, kasaba ve şehirlerin imar ve inşasının gecikmesine engel teşkil edebilir. Misal olarak Yeni Erzincan şehrinin imarının gecikme sebepleri arasında muvakkat Erzincan şehrinin mütekâmil bir şekilde kurulması hali de mevcuttur. Keza Avrupa'da da bunun çeşitli misallerini görmek mümkündür. «İnşaat için mühim miktarda malzeme, zaman ve para sarf edilmiş olan barakalar aşınıp yıpranmış bir hale gelmedikçe, gayet tabi bir hissimiz bunların yıkılmasına itiraz eder ve böylece muvakkat meskenler umumiyetle senelerce, hatta onlarca sene oldukları yerlerde kalırlar ve kaldıkları müddetçe de onların içinde ikamet edilir. Meselâ Goethe bize Messina şehrindeki vaziyeti büyük zelzeleden üç sene geçtikten sonra, gördüğümüz bu şehirde (12000) insan ölmüş ve (30000) kişi mesken siz kalmıştı, böyle anlatıyor, nüfusun büyük kısmı çadırlarda, yani devamlı ikamete elverişli olmayan muvakkat ikametgâhlarda oturuyordu, Paris'te kezalık meselâ Frankfurt'ta ve daha birçok başka şehirlerde ise, 1914 - 1918 harbi esnasında askerler için yapılmış olup 1918 senesinde mesken ihtiyacı karşısında muvakkat bir çare olmak üzere ailelerin ikametgâh olarak girdikleri barakalarda harpten (15) sene sonra halâ oturulmakta idi.»⁽⁹⁾

Barakalarda iskân muvafık değildir. Bu şekilde iskân içtimai ve sıhhi bir takım mahsurlar tevhit etmektedir. Zira sosyal bakımdan aileler arasında gürültüler ve geçimsizliklere sebep olduğu gibi sıhhat noktai nazarından da bilhassa salgın hastalıklar zamanında tehlikeli bir hal ihdas edilmiş olmaktadır.

«Bu sebeple, barakalar halinde iskân mahalleri inşa etmekten tamamen sarfınazar edip iktisadi bir tarzda ve aynı zamanda sıhhat bakımından da elverişli olarak birçok insanların kısa zamanda yerleştirilmesini mümkün kılacak, inşaat safhaları halinde vücuda getirilecek ve iyi bir şekilde ikameti temin edecek bir başka hal çaresi aramak çok daha muvafık olur.

⁹ W. Schutte, zelzele sahalalarının yeniden imar hakkında düşünceler, Arkitekt Sayı 3-4 İstanbul 1944

Böyle bir hal şekli mümkündür.

Bu şekil, bir ailelik normal evler büyüklüğünde olmak üzere küçükse binalar inşa etmekten ibarettir. Bu binalar önce barakalara benzer tarzda hafif olarak inşa edilir ve muvakkaten 3 - 4 aileye verilir. Tedricen inşaat ilerletilir' ve bunlardan ilk yapılanlarda oturan aileler kısım kısım çıkarak tedricen yapılan diğer evlere taşınırlar. Nihayet inşaatı tamamen ikmal edilen evde bir aile devamlı olarak kalır..... Bu hal tarzından evlerin tesisi hakkında şu netice çıkmaktadır:

Muvakkat tesis olmayacaktır. Bilâkis normal, bol havalı ve sıhhat bakımından elverişli bir tertip yapılacaktır.» ⁽¹⁰⁾

Erzincan ovasında mevcut muvakkat şehir Yeni Erzincan şehrinin müstakbel inkişaf sahasına dâhildir. Hâlen şehrin şirket merkezi burada ise de zamanla yeni şehre doğru kaymaktadır. Muvakkat Erzincan şehrinde 1947 yılına kadar ev, dükkân vs. yapanlardan Erzincan belediyesi (Zemin icarı) nami ile bir para almakta idi. Zira bu doğru değildi. Esasen belediyeye bir gelir sağlamıyordu. Tahsilâtında müşkülâtla karşılaşılıyordu. Kanun bu hususta sakittir. Kanuna zemin icarını men eden bir hüküm koymak icap eder.

3) Yeni köy, kasaba ve şehirler

Afet bölgelerinde köy, kasaba ve şehirlerin imarı ile ilgili dört esaslı kaideye riayet etmek gerekir. Bunlar:

- A) İmar plânının yapılması
- B) Kuvvetli bir yapı zemininin sağlanması
- C) Binaların yersarsıntılarına karşı mukavim olarak inşa edilmesi
- D) İnşaatların köy ve şehircilik kaidelerine uygun olması . . .

A) İmar plânının yapılması

Köy, kasaba ve şehirleri inşaya başlamadan önce imar plânının yapılması gerekir.

«İmar plânı şehir veya kasabanın istikbalde alacağı şekli gösteren bir plândır.»

⁽¹¹⁾

¹⁰ W. Schutte, a. g. e.

¹¹ Sadık Artukinaç, Türk imar hukuku s. 19 Ankara 1957

İmar plânının tanziminden maksat şehir ve kasabalarda oturan halkın daha iyi yaşamasını temin gayesiyle o şehre rehberlik etmek, yapılan işleri kontrol ve inkişafını temin etmektir.»⁽¹²⁾

Plânsız yapılan işlerin karışık gideceği ve düzenden mahrum olacağı göz önüne alınarak plânlaştırılması gerçekleşmiş bir keyfiyettir.

Hususi ve resmi inşaatın özelliği şekilde kontrol edebilmesi için elde bir plânın bulunması şarttır. Aksi takdirde münferit binaların inşası sırasında yapılan kontrol yapı tekniği ile yapı malzemesinin kontrolün inhisar eder ve şehirlerin ahenkli bir vahdet olarak yaptırılması ve geliştirilmesi imkânsız bir hal alır.»⁽¹³⁾

Gerek 14.4 1930 gün ve 1580 sayılı belediye kanunu (M 15 F 30) ve gerek 6.5.1930 gün ve 1593 sayılı umumi hıfzıssıhha kanunu (M. 262 - 265) ve gerekse 16.7.1956 gün ve 6735 sayılı imar kanununda (M. 26 - 28) belediyelerin imar plânı tanzimi mecburiyeti halleri bu düşüncelerden mülhem olarak vaz edilmiştir.

Afet bölgelerinde hasara uğramış şehir ve kasabaların:

a) İmar plânı mevcut olup da imar ve iskân vekâletince tadiline lüzum görülmediği takdirde inşaata mevzuat dâhilinde derhal müsaade edilir.

b) Mevcut imar plânının tadiline lüzum görülen şehir ve kasabalarda bu tadilât plânları imar ve iskân vekâletince 5 ay zarfında ikmal ettirilir.

c) Bu plânlar yapılmaya kadar müstakbel plânlara göre esaslı inşaat yaptırılmasına imar ve iskân vekâletince müsaade edilebilir.

Köylerin imar plânları yapılmadan önce 1: 1000 mikyasında arazinin bir topoğrafya haritası çıkarılır. Bu plânda tek ağaçlar, yeşillik çitler, meyve ağaçları, tabi mahiyetteki abidelerin yerleri ve büyük mülklerin hudutları gösterilir ve ziraatın nevileri belli edilir.⁽¹⁴⁾

B) Kuvvetli yapı zemininin sağlanması

Afet bölgelerinde yeniden kurulacak köy, kasaba ve şehirleri sağlam bir zemin üzerine inşa etmek gerekir. Bu bakımdan yapı zemini hususi

¹² Russel Van Nest Black-Celâl M. Ulusan, şehir imar plânının tanzimine prensip ve usuller. Ankara 1953

¹³ Fehmi Yavuz, kaymakamlık kursu notları.

¹⁴ R. Öelsner, köyler, arkitekt sayı 11-12 ist. 1944

bir önem ifade eder. Bu mesele her şeyden evvel fen işidir. Fen adamlarını ve uzmanlarını ilgilendirir. Yapı zemininin sağlamlığı yer sarsıntılarının tesirlerini yarı yarıya indirir. Çürük araziler üzerinde bina yapımından içtinap etmek lâzımdır. Felâkete uğrayan yerlerin çoğu dere ağzı, büyük çakıllı, kumlu, çürümüş nebatlı topraklar, dolma zeminli yerler yani alüvyon denilen arazi parçalarıdır.

Yurdumuzda muhtelif yer sarsıntılarında gevşek dayanıksız bir zemin üzerinde kurulu binalar hep yıkıldıkları halde fakat daha sağlam bir toprak üstüne kurulu öbürleriyle tıpa tıp aynı yapıdaki binalar hiç hasar görmemişlerdir. Meselâ Orduda vukua gelen yer sarsıntılarında dolma arazi üzerinde bulunan şehrin çarşı kısmı tamamıyla hasara uğradığı halde yamaçta kısmen kayalık üzerine kurulu Boztepe denilen ikametgâh mahallesi sarsıntıdan hiç müteessir olmamıştır. ⁽¹⁵⁾

C) Binaların yer sarsıntılarına karşı mukavim olarak inşa edilmesi

Afet bölgelerinde köy, kasaba ve şehirleri kurarken riayet edilmesi lâzım gelen diğer bir kaide de yapılacak bütün binaların imalât kısımları ile muvazenet ve mukavemet hesaplan afet bölgelerinde yapılacak inşaat için hazırlanan talimatnameye göre inşa edilmesi lâzımdır.

7269 sayılı kanunun genel hükümler faslı meyanında yer alan 3. maddesinde afet bölgelerine dâhil yerlerde yeniden yapılacak veya değiştirilecek veya büyütülecek veya esaslı tamir görececek resmi ve hususi bütün yapıların tabi olacağı fenni şartlar imar ve iskân ve nafia vekâletlerince müşterek bir talimatname ile tespit olunur diye yazılıdır. Maddenin müteakip fıkraları şöyledir:

a) Belediye teşkilâtı olan yerlerde yapı ruhsatıyelerinde bu talimatname esaslarının göz önünde bulundurulması mecburidir.

b) Belediye teşkilâtı olmayan yerlerde ise ihtiyar meclisleri bu talimatnameyi tatbik etmekle mükelleftirler.

Bu talimatname hükümlerine aykırı olarak yapılacak inşaat 13. maddede zikredilen usul dairesinde mahallin en büyük mülkiye amirinin emriyle yıktırılır.

Afet bölgeleri yapı talimatnamesi hazırlanırken yer sarsıntılarının tesirleri tetkik edilir, yer sarsıntılarının yük andaki kuvveti ile devamı müddetince müteakip saniyeler zarfında bu kuvvetin arttığı miktarlar binaenaleyh bitiş zamanındaki müessiriyet miktarı tayin edilir. Fenni tabiri ile

¹⁵ Behçet Ünsal. Zلزele karşısında yapı. Arkitekt sayı 11-12 İst, 1939

miktarı tacil (Kuvvetin beher saniyedeki tahavvül miktarı) hesaplanarak göz önünde tutulur.

Afet bölgelerinde bina inşası hususunda şu esasların nazari itibara alınması gerekir:

- a) Binanın temeli
- b) Binanın yapı malzemesi
- c) Binada işçilik
- d) İnşaat şekilleri
- a) Binanın temeli

Afet bölgelerinde ve bilhassa yersarsıntılarına maruz bölgelerde bina temelleri birinci derecede önemi haizdir. Yer sarsıntılarının tesirleri binalarda temel tariki ile intişar ve sirayet edeceğinden temellerin gerek sağlamlıklarına ve gerekse derinliklerine ve aynı zamanda temelde kullanılacak malzeme üzerinde azami itina göstermek lâzımdır. Böylece:

- aa) Temellerin sağlamlığı
- bb) Temellerin derinliği
- cc) Temelde kullanılacak malzeme hususlarını incelemek iktiza eder.
- aa) Temellerin sağlamlığı

Binaların temellerinin sağlamlığı binaları afetlerden korumaya yardım eder. Sağlam ve fenni temeller üzerine oturmayan binaların adı hadiselerle harap oldukları görülmüştür. Yersarsıntılarına kargı bütün inşaatın ağırlığını yükleyecek temeller inşa tekniğinin esaslarına, uygun olması lâzımdır. Temelin oturacağı zemin muhakkak sağlam olmalıdır.

Sağlam bulunan bir parçanın altlarında tehlikeli kısımlar mevcut olabilir. Bu noktaya dikkat etmek lâzımdır. Dolma arazi üzerine temel yapmaktan çekinmelidir. Sürüklenmiş gelmiş kaya parçalarından mürekkep bir zemin yapı altı olmaya elverişli değildir. Bina yapmak caiz değildir. Binaları daha ziyade yamaçlarda tercihan sert arazi üzerinde temeller kurmalıdır. Orduda, Dikilide ve Kırşehir’de bu vaziyette bulunan binalar ve temelleri hasardan masun kalmışlardır. ⁽¹⁶⁾ Keza 1939 yılında Erzincan şehri tamamen yıkıldığı halde temeli çok sağlam ve derin olan istas-

¹⁶ Behçet Ünsal a. g. e.

yon binasına bir şey olmamıştır. Yalnız bu bina o koca zelzeleyi çok hafif bir çatlaklıkla atlatmıştır. Temellerin sağlam zemine imkân olursa kaya kadar indirilmesi mutlaka lâzımdır. ⁽¹⁷⁾ Sağlamlık arttıkça yer sarsıntılarına karşı mukavemet te o nispette artar. Ancak kayaların yekpare ve toprağa saplı kaya olması lâzımdır.

bb) Temellerin derinliği

Derin temellerin bilhassa müessir oldukları her yerde görülmüştür. Erbaa'da eski mezarlık üzerine kurulu ilkokul binası üç büyük yer sarsıntısını arızasız geçirmiştir. Çünkü temel üç metre derinliğinde ve çimento ile sağlam olarak yapılmıştır.

cc) Temellerde kullanılacak malzeme

Temellerde kullanılacak malzeme meselesinde önemlidir. Harçlar mutlaka kireç veya daha iyisi çimento harçlı olmalıdır. ⁽¹⁸⁾ İptidai tarzda olan bir temel duvar ufak bir yer sarınsıntılarını çatlayıp yıkılabilir. Taş ve beton temellerin serbest duvar halinde örülüp veya kalıpla ve dövülmek suretiyle yükseltilmesi ve kesif olmayan malzeme ile etrafının doldurulması lâzımdır.

b) Binanın malzemesi

Afet bölgelerinde inşaat malzemesi çok önemli bir rol oynamaktadır. Binayı ucuza mal etmek için düşük kaliteli malzemeler büyük zararlar tevhit etmektedir. Dere işlerine doğru sokulmuş köylerde duvar ve temel kuru ve çamurlu ve yassı dere taşlarından yapılmıştır ki daima mahsurludur. Yer sarsıntılarında en çok zayıf mucip haller bu kabil malzemeler dolayısıyla olmuştur. ⁽¹⁹⁾

c) Binayı yapan usta ve işçiler

Bina yapımında kalifiye işçi ve usta meselesi ön plânda gelmektedir. Her zaman ve her yerde kalifiye işçi bulmak müşkülâtile karşılaşılmaktadır. Tecrübeler göstermiştir ki tahribata en ziyade sebep olan bilgisizlik, tekniksizlik, işçilik tatbik ve kontrol hataları olmuştur. ⁽²⁰⁾

¹⁷ W. Schutte a. g. e.

¹⁸ Behçet Ünsal a. g. e.

¹⁹ Behçet Ünsal a. g. e.

²⁰ Behçet Ünsal a. g. e.

d) İnşaat şekilleri

Bina inşaat şekilleri de yer sarsıntılarında tesirlerinde önem kesp etmektedir. Afet bölgelerinde yer sarsıntılarına karşı gelecek onu önleyecek inşaat şekillerinden en iyisini seçmek lâzımdır. Yalnız ilk olarak şunu söylemek lâzım gelir ki yersarsıntılarının yapı şekilleri üzerindeki tesirleri fenni usullere riayet olunmak şartıyla tasavvur edildiği kadar tahrip edici değildir. ⁽²¹⁾. Şimdi zihinlere şu sualler yerleşir:

Yer Sarsıntılarını önleyecek kerpiç, ahşap ve betonarmeden hangisi daha iyidir?

aa) Kerpiç yapılar

Kerpiç yapılar yer sarsıntılarına karşı mukavemet göstermektedirler. Eski Erzincan şehrinde evlerin çoğu tek katlı kerpiç binalardan müteşekkildi. Bu binaların hepsi büyük yersarsıntısında yıkılmış ve insan zayıyatının çoğu buralarda vukua gelmiştir. Bu binaların işçiliği de fena durumda idi. Eski Erzincan ve Tokat yer sarsıntılarında ölüm miktarının artmasının bu derece çok olmasının bir sebebi de kerpiçten yapılmış binaların tıpkı insan kapanları gibi içindekileri ezip gömmelerinden ileri gelmiştir.

bb) Ahşap yapılar

Ahşap yapılar yer sarsıntılarına karşı iyi mukavemet göstermektedirler. ⁽²²⁾ Yer sarsıntılarını sebebiyle hasara uğrayanlar teknik hatalardan ileri gelmektedir. Yalnız bu binaları yangına karşı korumak için aralıklı inşa etmek lâzımdır. Zira yersarsıntısı dolayısıyla çıkan yangın yer sarsıntılarında daha fazla telefı mucip olmaktadır. Meselâ 1 Eylül 1923 yılında Tokyo ve Yokohama'daki büyük yersarsıntısında telefı 20 bin olduğu halde yangın neticesi 180 bin kişi ölmüştür. ⁽²³⁾. Çünkü «Enstitü binaların yangına karşı emniyetli olmasına bilhassa ehemmiyet vermektedir. Çünkü dünyanın her tarafından elde edilen tecrübeler yer sarsıntılarında sırasında ocak ve bacaların yıkılması yüzünden hâsıl olan yangınlar ekseriya zelzeleden fazla zararları mucip olmaktadır.» ⁽²⁴⁾

Türkiye'de ve Japonya'da ahşap inşaat pek çoktur.

²¹ Behçet Ünsal a. g. e.

²² Behçet Ünsal a. g. e.

²³ Behçet Ünsal a. g. e.

²⁴ . Schutte, Yer depleri hakkında yeni araştırmalar, Arkitekt sayı 9-10 ist. 1943

cc) Betonarmeler

Yer sarsıntılarına karşı en iyi inşaat tarzı betonarme olduğu tecrübelerle sabit olmuştur. ⁽²⁵⁾ Erzincan, Erbaa, Ordu ve memleketimizin diğer yersarsıntısı bölgelerinde ve dünyanın diğer yerlerinde Japonya, İtalya ve Yunanistan gibi yersarsıntısı memleketlerinde betonarme binalar sağlam durmaktadır.

Bir betonarme istinat duvarı, kargir istinat duvarına nispetle yer sarsıntısına karşı pek fazla mukavemet ibraz eder. Kezalı bir betonarme kule, baca, minare kargir ve tuğlaya nazaran gerek sikletinin azlığından ve gerekse betonarmenin cerre de mukavim olmasından yersarsıntısına karşı daha da mukavim olur.

Afet bölgelerinde mali imkânlar nispetinde betonarme binalar yapmalıdır. Bizim memleketimizde betonarme inşaat iki şekilde tatbik edilmektedir: ⁽²⁶⁾

aaa) Birisi döşeme ve tavanlar kiriş ve lentolar betonarme ki bina sıkletini duvarlar yüklenmektedir.

bbb) Karkas betonarme: binanın sıkletini hamil bulunan direk, kiriş, döşeme ve tavandan mürekkep bir tarzda kâmilan betonarme. Yer sarsıntılarına karşı bu tarz mukavimdir.

Yersarsıntısı bölgelerinde bina inşa hususunda riayet edilmesi lâzım gelen diğer hususlar ve kaideler şunlardır:

b) Binanın monolit (yekpare) ve endeformobil (dağılmaz ve parçalanmaz) bir şekilde inşası lâzımdır.

Yersarsıntısı bölgelerinde binaların yekpare bir blok olarak müştereken çalışması akşamının yekdiğerinden ayrılmayarak parçalanmayarak birlikte çalışması lâzımdır. Japonların kendi tabirlerince (Kibrit kutusu sistemi) yani bina oynarsa bir kibrit kutusunun oynaması gibi bütün heyetiyle oynaması ve parçalanması hali ⁽²⁷⁾

Konstriksiyonun esas prensibi mukavim evlerin irtibatlı bir bütün teşkil etmesi ve böylece evin adeta (Yekpare bir döküm) halinde olmasıdır. O suretle inşa edilecektir ki yersarsıntısı vukuunda münferit akşamın kendi başlarına yıkılmasına ve birbirinden ayrılıp kaymasına imkân ol-

²⁵ Behçet Ünsal a. g. e.

²⁶ Behçet Ünsal a. g. e.

²⁷ Behçet Ünsal a. g. e.

masın. Yer sarsıntılarına karşı emniyetli binaların konstrüksiyonu hakkında iki prensip tespiti mümkündür: ⁽²⁸⁾

aa) Binaları yaylanmaz bir cisim halinde o derece sağlam inşa etmek prensibidir ki en şiddetli ufki ve şakuli sarsıntılara mukavemet edebilsin.

bb) Binaları elastiki olarak inşa etmek prensibidir ki sarsıntılara önce tabiiyet ederek yine eski vaziyetlerine avdet ederler.

b) Bina örtüsü olarak hafif malzeme kullanmalıdır. (Çatılar hafif ve iyi bağlanmış olmalıdır.

Bina örtüleri çok mühimdir. Çatı meskenetlerine usulüne uygun olarak iyice oturmalı, keza meskenetlere iyice irtibatını temin etmek lâzım gelmektedir. Umumiyetle binaların önce çatı ve bacaların çökmesi ve bu sebeple hem de setir malzemesi olarak ağır malzeme kullanmaktan ileri gelmektedir.

Mesken olarak kullanılacak binaların hafif olması da lâzımdır. Birçok deprem tecrübeleri geçirmiş olan eski Japonya bu esas dairesinde inşaat yapmış idi. Sonradan yardımcı konstrüksiyona başvurmuştur (Betonarme ve betondan kafesli kolombaj)

Çatı örtüsü olarak iklime göre eternit, arduvaz, rüberoit, saç, çinko, ot gibi hafif çatı örtüsü kullanmalıdır. Örtü sikleti kiremit olan hallerde kirişleri binadan dışarıya taşımak lâzım gelmektedir. Aksi takdirde ilk defa çatı binanın dâhilinde çökerek diğer akşamı da tahrip etmektedir. Kırşehir ve Dikilide miktarının çokluğu bu esaslara riayetsizlikten meydana gelmiştir. ⁽²⁹⁾

c) Bacaların hafif malzemeden yapılması ve çatı kirişlerine iyice bağlanması yangın yapmaması için sıvalı olması ve çatıdan az çıkıntı yapacak şekilde tertibe dikkat edilmesi lâzımdır.

Yersarsıntılarında ilk olarak bacalar havaya fırlamakta ve bunların yükü çatının çökelesine sebep olmaktadır. Bacanın da künk, ağılomera, çimento, saç gibi hafif malzemeden yapılması lâzımdır, Bunların çatı kirişlerine iyice bağlanmış olması bilhassa yangın yapmaması için sıvalı ol-

²⁸ W. Schutte, Zelzele sahalarının yeniden İmarı hakkında düşünceler. Arki- tekt sayı 3- 4 İst. 1940

²⁹ Behçet Ünsal a. g. e.

ması ve çatıdan az çıkıntı yapacak şekilde tertibe dikkat edilmesi lâzımdır. ⁽³⁰⁾

«Ateş yakmaya mahsus mahaller ile bacalar zelzele felâketlerinde daima büyük bir tehlike unsuru teşkil ederler. Şöyle ki:

1) Soba ve ocakların harap olması ve mahrukatin yanar bir halde dışarıya fırlaması yüzünden yangınlar çıkar.

2) Bacanın yıkılması ve bin netice mihaniki hasar ve boğucu gaz intişarları.

Bu sebeple, ateş yakmaya mahsus mahallerin hususi bir itina ile örülmesi lâzımdır. Bacaların, içine tel teçhizat koyarak veya daha iyisi şekil parçaları (Yani tuğladan veya betondan mamul baca parçaları) kullanılarak yapılması tavsiyeye şayan olup şekil yapıldığı takdirde bunların birbiriyle alakalı olması icap eder.

Baca başlarının her yerde pek çok zararları mucip oldukları tecrübe ile sabittir. Bunlar zelzelede burkular ve yıkılır. Bu sebeple baca başları yapılması esas itibarıyla yasak edilmelidir» ⁽³¹⁾

d) İnşaatlara fennen lüzumlu olan zamanlarda başlamalı ve bitiminde de muayyen zaman sürmelidir.

Eski eserlerimizde 7-8 seneyi bulmuş âbidelerimiz mevcuttur. Her inşaat elemanının fennen yapılması lüzumlu olan bir müddeti bir zamanı vardır. Buna dikkat edilmesi lâzımdır.

Yersarsıntısı bölgelerinde tecrübelerin verdiği neticelere göre: ⁽³²⁾

e) Binaların köşelerinin sağlam olması lâzımdır.

f) Binanın taşıyıcı azasının muhtelif istikametlerden gelen gerilmelere karşı icap eden elastikiyeti havi bulunması lâzımdır'.

g) Pencere boyunduruklarının sağlam tertip edilmesi ve hazırlanması lâzımdır.

j) Çatılar hafif ve iyi bağlanmış olmalıdır.

h) Yan yana iki binayı koruyucu şekilde yapmalıdır.

³⁰ Behçet Ünsal a. g. e.

³¹ W. Schutte, a. g. e.

³² W. Schutte, Yer depremleri hakkında yeni araştırmalar. Arkitekt sayı 9-10 İst. 1943

Bundan başka:

i) Temelin oturduğu toprağa gelen gerilme her yerde aynı olmalıdır ki şekil değiştirme çok olmasın.

D) İnşaatların şehircilik ⁽³³⁾ ve köycülük ⁽³⁴⁾ kaidelerine uygun olması lâzımdır. Binaenaleyh:

- a) Şehircilik kaideleri
- b) Köycülük kaideleri
- a) Şehircilik kaideleri

aa) Bitişik binalar yapılmalıdır. Çünkü yersarsıntısı tesirleri bir binadan diğer binaya intikal etmek suretiyle tesir fazlalaşır ve hasar artar.

Eğer şehircilik bakımından kati lüzum hâsıl olursa binalar yekdiğerine bitişik değil fakat (blok) tarzda yapılmalıdır. Aksi takdirde binaları yekdiğerinden ayrı müstakil şekilde inşa etmelidir. (Sitejarden sistemi şehir). Arada bırakılacak bu mesafeler en az bina irtifama müsavi veya iki misli olmalıdır.

bb) Binalar arasında bulunan sokak, yol ve caddelerin münasip bir genişliği olmalıdır.

Binalar arasında bırakılan mesafeler kadar binalar arasında bulunan sokak, yol ve caddelerin genişliği de mühimdir. Zira birçok müşahedelerden anlaşılmıştır ki yapı tahribatından kurtulanlar yoldan geçerlerken iki taraftan devrilip sokağı kaplayan enkaz altında kalmışlardır.

ee) Avlu, bahçe ve ihata duvarları muayy

en irtifadan fazla olmamalıdır. Çünkü sarsıntı esnasında vukua gelecek inhirafklar irtifam artması nispetinde çoğalır ve tehlike ziyadeleşir.

b) Köycülük kaideleri

Köylerde yapılacak evler, ahırlar, samanlıklar ve lâğımlar genel sağlık şartlarını haiz olmalıdır.

aa) Her evin önünde bir çiçek bahçesi olmalıdır. Buraya her alü metre fasıla ile bir ağaç isabet etmek üzere ağaç dikilmelidir. Zira köyü münferit büyük ağaçlardan sarfinazar edemeyiz. Bu sebeple her eve bir bahçe mutlaka lâzımdır. Bahçe rüzgâra karşı mahfuz olmalıdır.

³³ Behçet Ünsal a. g. e.

³⁴ Yeniden kurulacak köylerde nazarı itibara alınması lâzımgelen genel sağlık şartları hakkında yönetmelik.

bb) Köy binaları kerpiçten olduğu takdirde binaları yeraltı, yer üstü ve gökyüzü sularından koruyacak şekilde yapılmalıdır.

cc) Ahırları evlerden ayrı yapılmalıdır.

dd) Samanlığı yangın tehlikesi bakımından ev ve ahırdan uzak bir mahalde yapılmalıdır.

ee) Ağallar behemmahal köyden dışarı olmalıdır,

ff) Evler hava alması mümkün, temizlenmesi kolay ve rutubetten masum bir şekilde yapılmalıdır.

Köy, kasaba ve şehirlerin yeniden iman:

Yeni köy, kasaba ve şehirlerin imarı meselesini üç esas üzerinden mütalâa etmek gerekir.

a) Köy, kasaba ve şehirlerin zaruri tesislerin yapılması

B) Köy, kasaba ve şehirlerin resmi binalarının yapılması

C) Köy, kasaba ve şehirlerin özel binalarının yapılması

A) Köy, kasaba ve şehirlerin zaruri tesislerinin yapılması

Afet bölgelerinde köy, kasaba ve şehirleri inşaya başlarken her şeyden evvel ihtiyaçlar nazarı itibare alınmalıdır. İlk olarak felâketzedelerin ihtiyaçları ve toplulukların zarurî tesisleri düşünülmelidir. Tali mahiyetteki işler sonraya bırakılmalıdır.

Köy, kasaba ve şehirlerin zaruri tesisleri şunlardır:

a) Elektrik

b) İçme suyu

c) Kanalizasyon

d) Ana yollar

a) Elektrik

Elektrik toplulukların zaruri tesislerindendir. Elektrik enerjileri yerine ve bölgesine göre termik veya hidrolik santrallerden temin edilmektedir.

b) İçme suyu

Yukarda da arz ettiğimiz gibi köyler ile kasaba ve şehirlerin içme sulan elde ediliş bakımından farklı durumlar arz eder. Köylerde mutlaka

yer altı sularından istifade imkânları araştırılır. Yer üstü sularından köylerin içme suyu olarak istifadeleri imkânsızdır.

Çünkü bu suları içilebilir hale getirmek için ağır masraflar icap ettirir ki köyler için istifadeli olmaz. Kasaba ve şehirlerde ise her zaman ve her yerde kâfi miktarda su veren kaynak bulunmadığından mutlaka yer üstü sularına başvurulur. Bu konuda şu noktayı tebarüz ettirmek gerekir normal sertliği havi bir su fiziki, kimyevi ve bakteriyolojik bakımlardan içilmeye elverişli olduğu takdirde en iyi içme suyu olarak mütalaa edilir. Binaenaleyh köy, kasaba ve şehirlere içme suyu getirmek mecburiyetinde kalındığı zaman yumuşak su aramak ve bu maksatla çok uzak menbalaradaki suları büyük masraflar ihtiyar ederek getirmek sıhhat bakımından faydalı olmadığı gibi ekonomik de değildir.

c) Kanalizasyon

Şehir ve kasabaların lâğım ve yağmur sularını bir boru şebekesiyle kasaba ve şehirlerin dışına atmak için yapılan tesisata kanalizasyon demir.

Köylerde kanalizasyon yerine septik çukurlara başvurulmaktadır. Bu çukurlar yeniden kurulacak köylerde aranması lâzım, gelen genel sağlık şartları hakkındaki talimatnamedeki esaslar dairesinde olmalıdır. (Yönetmeliğin 29 - 33) maddeleri

d) Ana yollar

Köy, kasaba ve şehirlerde ana yollar bunların zarurî tesislerinden sayılır. Toplum mahallerinde mutlaka bir ana yol tesis etmek icap eder. Köylerde bu yollar sağlam ve takriben altı metre genişlikte olmalı ve' ortası şöse, kenarları 50 cm genişlikte kaldırılmanmış hendeklerle tespit edilmiş olmalıdır.

Köy, kasaba ve şehirlerin zaruri tesis masrafları 7269 sayılı kanunun 33. maddesine göre teşkil edilmiş fondan karşılanır. Adı geçen kanunun 1. ve 36. maddelerine müsteniden tespit edilen esasların 2. maddesinin d fıkrasına göre «Afet mahallerinde vekâletçe lüzum ve imkân görülen yerlerde yol, su, elektrik ve kanalizasyon gibi tesisler inşa veya tamir edilebilir.»

B) Resmi binaların yapılması

Resmi binaların inşasını her bakanlık kendi teşkilâtına ait ödenekleri vermek suretiyle sağlamalıdır. 7010 sayılı kanun bu sistemi kabul etmiştir. «Hükümet konağı, hastane, okul ve emsali amme hizmetlerine ait binalar

ilgili vekâletlerce alınacak tahsisatlara göre tercihan yaptırılır» M. 17. F.,

2.

C) Özel binaların yapılması

Özel binaların yapılmasındaki şekilde mütalâa etmek lâzımdır:

a) Kiralık evler inşası

b) Sahipli evler inşası

a) Kiralık evler inşası

Kiralık evler inşasını da iki şekilde mütalâa etmek mümkündür aa) Halk için kiralık evler bb) Memurlar için' kiralık evler aa) Halk için kiralık evler

Devletçe fondan yaptırılmış bulunan binalardan bir kısım imar ve iskân vekâleti kendisine, eşine veya velâyeti altındaki çocuklarına ait o yerde hiç bir gayrimenkulü bulunmayan ve kira ile oturdukları binaları tamamen hasara uğramış olan mahdud gelirli halka kiralanmak üzere mahalli belediyelere maliyet bedeli üzerinden borçlandırma suretiyle devretmeye yetkilidir. (M 31)

bb) Memurlar için kiralık evler

Aynı veçhiyle belediyelere borçlandırma suretiyle devredilen binalar memurlara kiraya verilebilir.

b) Sahipli evler inşası

Afet bölgelerinde imardan esas maksat felâketzede halka ev yapmak ve yaptırmaktır. Bunun için muhtelif usuller mevcuttur. Bunlar:

aa) Herkesin kendi evini yaptırması

bb) Yapı kooperatiflerinin kurulması

cc) Kızılay'ca yardım yapılması

dd) İktisadî devlet teşekküllerince yardım yapılması

ee) Devletçe yardım yapılması

aa) Herkesin kendi evini yaptırması

Ev inşa etmek esas itibariyle iktisadi bir dâvadır. Memleketimizde afet bölgelerinde bu şekilde kendi binalarını yaptıracaklar yerine ve bölgesine

göre değişir. Genel olarak memleketimizde felâketzede halkın binalarını yaptırabilecekler yaptıramayacaklar muvacehesinde az bir yekûn tutar. Esasen felâket gören halk kendi kendini birden bire toparlayamaz. Binaenaleyh bu usul Türkiye’de istisna olarak kalmaktadır.

Afet bölgelerinde halkın felâketi müteakip maddi durumlarının sarsılması dolayısıyla herkesin kendi evini yaptırabilmeği için ucuz evler yoluna başvurmak gerekecektedir. Bunun için her şeyden önce ucuz evler inşasını sağlayacak:

aaa) Ucuz kredi meselesi

bbb) Ucuz arsa meselesi

c.cc) Ucuz malzeme meselesi yollarını aramalıdır.

aaa) Ucuz kredi meselesi

Afet bölgelerinde kendi evini yaptıracak ve kredi ihtiyacı olanlara ucuz kredi temin etmelidir. Mesken kredisinin ucuz ve uzun vadeli olması icap eder.

Ucuz meselesi nakden borçlandırma sistemine dâhil bulunmaktadır. Buna ilerde temas edeceğiz.

bbb) Ucuz arsa meselesi

Afet bölgelerinde ucuz arsa meselesi tek bir kanuni hükümle' kökünden halledilmiş olmalıdır. Yani felâketzede halka değil ucuz arsa tamamen parasız arsa verme cihetine gitmelidir. Nitekim mülga 4623 sayılı kanunun 19. M bu esası kabul etmiştir. Fakat bununla beraber 22. madde bu esasın kısmi bir istisnasını vaz etmiş idi. Netice olarak afet bölgelerinde arsa dağıtımları istisnasız bedelsiz yapılmalıdır.

7269 Sayılı kanuna göre arsa bedele tabidir ve bina maliyetine ithal edilmektedir. «İnşa edilecek binalar için yapılacak sarfiyat ile üzerine bina yapılan arsaların bedelleri o binanın maliyetini teşkil eder.» M. 27.

ccc) Ucuz malzeme meselesi yollarını aramalıdır.

Afet bölgelerinde ev yaptıracaklara ucuz malzeme temin edebilmeleri için her türlü tedbirlerin alınması ve tatbiki gerekir. 7269 sayılı kanunun 43. M. A,C,D fıkralarında bu tedbirlere temas eden hükümlere tesadüf edilmektedir. Meşkûr maddenin A fıkrası ecnebi memleketlerden ithal edilecek veya iç piyasadan tedarik edilecek inşaat malzemesinin demir, deniz ve hava yolları vasıtalarıyla yapılan nakliyatında asgari ücret tarifesinin tatbik olunacağı C fıkrasında lüzumlu orman envalinin imar

ve iskân vekâletinin talebi üzerine orman idaresince tercihan maliyet bedeli üzerinden verilebileceği keza D fıkrasında bu kanunda yazılı vazifeleri yerine getirmek üzere ecnebi memleketlerden imar ve iskân vekâletince ithal olunacak her türlü makina alât, edevat ve malzemenin gümrük resminden ve bu resim ile birlikte alman diğer vergi ve resimlerle belediye hissesinden muaf olduğu hususlarından bahsetmektedir.

bb) Yapı kooperatiflerinin kurulması

Yapı kooperatiflerinden maksat ortaklara az külfet yükleyerek sıkıntı çekmeden ödeyebilecekleri taksitlerle evleri ucuza mal edip meydana, getirmektir.

Yapı ekonomisinde kooperatifçilik sistemleri önemli roller ifa etmektedir. Afet bölgelerinin imarı hususunda kooperatifçilik sistemleri tercihe şayan sistemler içinde başta gelmektedir. Ancak kurulacak yapı kooperatiflerinin verimli bir şekilde işleyebilmeleri için para sahibi bol üyelere ihtiyacı vardır. Binaenaleyh yapı kooperatiflerinde yenilmesi en güç mesele finansman işidir. Bu konuda en önemli faktör budur.

7269 Sayılı kanunda bu sisteme temas edilmemiştir.

cc) Kızılay'ca yardım yapılması

Afet bölgelerinin imarında Kızılay önemli roller oynamaktadır. Felâketten sonra yurtdaşların bir an önce mesken sahibi olmaları için Kızılay tarafından yapılan yardımlar mühim bir yekûn tutmaktadır. 7269 sayılı kanunun 33. maddesinin B fıkrası gereğince hayır kurumları, mahalli idareler, mal sandıkları vesair teşekküller tarafından kabul olunacak bu maksada muhassas nakdi ianeler, teberrü ve hibeler doğrudan doğruya Türkiye Kızılay cemiyeti tarafından kabul edilir ve imar ve iskân vekâletinin talebi ile afete maruz bölgelerdeki ihtiyaçlara tahsis olunur.

dd) İktisadi devlet teşekküllerince yardım yapılması.....

7269 Sayılı kanunun 33. maddesinin C fıkrasında «İktisadi devlet teşekkülleri ile en az yarı sermayesi devlet elinde bulunan banka ve müesseselerin safı kârlarının % 3 nispetindeki hisseler.» Bu kanun gereğince yapılacak sarfiyatı karşılamak üzere fonda toplanır hükmü vazedilmiştir.

ee) Devletçe yardım yapılması

Devlet yardımının muhtelif şekillerinden iyisi yerine göre seçildiği takdirde afet bölgelerini kısa bir süre içinde mamureye döndürmek mümkündür. Devlet yardımının iki şekli vardır:

aaa) Doğrudan doğruya yardım

bbb) Borçlandırma suretiyle yardım

aaa) Doğrudan doğruya yardım

Doğrudan doğruya yardımın üç şekli vardır:

aaaa) Aynen yardım

bbbb) Nakden yardım

cccc) Muhtelif yardım

aaaa) Aynen yardım

Aynen yardım devlet tarafından yapı malzemesinin (Çimento, kiremit, çivi, kereste, cam ve emsali) felâketzede halka dağıtılmak suretiyle, yapılan yardımdır. Böylece bu yardımla halk meskenlerini kendi inşa eder ve ettirir.

Aynen yardım tertipli bir sıra esasına göre yapıldığı takdirde sistemden istifade nispeti daha da artırılmış olur. Tatbikatta bu sıra esasları şöyle yapılmaktadır:

aaaaa) Taş, çimento ve kireç yardımı (Temel inşaatı için)

bbbbbb) Kereste ve çivi yardımı (Temel açıldıktan ve dolduktan sonra)

ccccc) Kiremit yardımı (İskele kurulduktan sonra) dddd) Cam yardımı (Kiremitler yerine konduktan sonra)

Yardımanın bu şekilde bir sıra esasları üzerine yapılması sebebiyle inşaat yapan şahsın almış olduğu malzemenin yerime sarfı sağlanmış olmaktadır.

bbbb) Nakden yardım

Felâkete uğrayan halka paraca yapılan yardıma nakden yardım denir. Bu yardımın dağıtım şekli sıra esasına göre şu şekilde yapılmaktadır:

Birinci taksit: Temel açıldıktan ve dolduktan sonra İkinci taksit: İnşaat su basmalımaya yükseldikten sonra Üçüncü taksit: Beden duvarları ve sıva bittikten sonra

Dördüncü taksit: Çatı inşaatı hitam bulup, doğramalar takıldıktan sonra tediye edilmektedir.

cccc) Muhtelif yardım

Muhtelif yardım devletin felâketzede halka hem aynen ve hem de nakden yardım yapması demektir.

Bu tip yardım afet bölgelerinin imarında önemli başarılar sağlayabilir.

bbb) Borçlandırma suretiyle yardım

Borçlandırma suretiyle yapılan yardımın iki şekli vardır: aaaa) Aynen borçlandırma bbbb) Nakden borçlandırma aaaa) Aynen borçlandırma

Borçlandırma suretiyle aynen yardım devleti felâketzede halka mesken yapması ve halkın bunun bedelini belli süre ve belli taksitlerle ödemesi demektir. Bu sistemde bazen borcun belli bir kısmı meselâ dörtte biri veya beşte biri peşin alınır, geri kalan kısmı taksitle ödenir. Taksitle ödeme süresi kısa, orta ve uzun vadeli olabilir. Birçok kanunlarımızda olduğu gibi 7269 sayılı kanunda bu süre yirmi yıl olarak kabul edilmiştir. Adı geçen kanuna göre inşa edilen evlerin ilk taksit vadesi temlik tarihinden bir yıl sonra başlar. Herhangi bir taksitin zamanında ödenmemesi halinde geri kalan borcun tamamı muacceliyet kesb eder ve % 5 faize tâbi olur. Birbirini takip eden üç yıla ait taksitlerin ödenmemesi halinde bütün borç muacceliyet kesb eder ve 4947 sayılı kanun hükümlerine tevfikân tahsil olunur. (M 40)

Bu usulde inşaat pahalıya mal olur ve istenilen sonuç zor elde edilir. Birçok kanunlarımız ezcümle Erzincan'da yapılacak meskenler hakkındaki 6 Temmuz 1948 gün ve 5243 sayılı kanun, Gördes kasabasının nakledileceği Koca mutluk mevkiinde yapılacak meskenler hakkında 9 Ocak 1950 gün ve 5511 sayılı kanun, Eskişehir'de sel baskınından zarar görenler için yaptırılacak meskenler hakkında 24 Mart 1950 gün ve 5663 sayılı kanun İstanbul kapalı çarşının tamir ve ihyası hakkında 15 Nisan 1955 gün ve 6538 sayılı kanun, Tavas kazasının heyelana maruz Kale nahiyesinin yerinin değiştirilmesi hakkındaki U Mart 1954 gün ve 6409 sayılı kanun, Lice kasabasında kayaların tehdidine maruz mahallerin yerlerinin değiştirilmesi hakkında 20 Mayıs 1955 gün ve 6610 sayılı kanun, Gerze yangınından, Lüleburgaz ve İnecede su baskınından zarar görenlere yapılacak yardım hakkında 20 Mart 1956 gün ve 6683 sayılı kanun, Aydın, Balıkesir, Bilecik, Edirne, Eskişehir, Kırklareli, Konya ve Denizli vilâyetlerinde 1955 - 1956 yılında tabi afetlerden zarar görenlere yapı-

lacak yardım hakkında 22 Haziran 1956 gün ve 6746 sayılı kanun, Muğla, Denizli Bolu, Aydın ve Sakarya vilâyetleri dâhilinde vukua gelen yer sarsıntısında zarar görenlere yapılacak yardım hakkında 14 Haziran 1957 gün ve 7010 sayılı kanun ve en son olarak Umumi hayata müessir afetler dolayısıyla alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlara dair 15 Mayıs 1959 gün ve 7269 sayılı kanun bu sistemi kabul etmiştir.

7269 Sayılı kanun hükümlerine göre inşa edilecek binalar Türkiye Emlâk ve Kredi Bankası veya Toprak ve İskân Umum Müdürlüğünce yapılır ve yaptırılır.

Bu kanundan faydalanmak suretiyle kendileri için bina yaptırılmasını isteyenlerin ilân tarihinden itibaren bir ay içinde mahallin en büyük mülkiye amirine müracaatta bulunmaları veya taahhütname vermeleri mecburidir.

7269 Sayılı kanunun 1. ve 36. maddelerine müsteniden tespit olunan esasların 4. maddesinin b fıkrasına göre talep ve taahhütnameler valinin veya tevkil edeceği bir memurun başkanlığı altında (Toprak ve iskân müdür ve memuru ile tapu sicil muhafız veya memuru varsa Emlâk Kredi Bankası müdürü veya tevkil edeceği kimseden) müteşekkil bir heyet tarafından ve en çok 15 gün zarfında tetkik ve 7269 sayılı kanunun 29 ve 30 cu maddelerine göre kenrilerine bina yaptırılmasını icap edenlerle etmeyenler tespit edilir. Keyfiyet iki nüsha bir zabıtle tevsik olunur.' Zaptın tasdikli bir sureti cetveli ile birlikte vekâlete gönderilir. Komisyonca tetkiki tamamlanan talep taahhütnameler vilâyet merkezindeki iskân teşkilâtında muhafaza edilir.

Bina yaptırılmasını icap etmeyenler hakkında mucip sebepler kararda gösterilmekle beraber keyfiyet ayrıca yazı ile alâkalılara tebliğ olunur. Alâkahılar bu karara tebliğ tarihinden itibaren bir hafta içinde vekâlete müracaat suretiyle itiraz edebilirler.

Yukarda zikredilen 29. maddeye göre yıkılan, yanan ve ağır hasara uğrayan binalarda birlikte oturan aile efradına ve varislerin taaddüdü halinde bunlara birden fazla bina yapılamayacağı gibi kendisine veya eşine ait o yerde müstakil başka bir binası olanlara inşaa edilemez. Keza, 30. maddeye göre şayi hisseli bir bina] için. Hissedarlarını kanun hükümlerinden faydalanarak yine şayi hisseli, olmak üzere yalnız bir bina yaptırılabilir. Ancak yıkılan, yanan veya ağır hasara uğrayan binalarda fazla aile ikamet ettiği takdirde İter aile bu kanun hükümlerinin ayrı faydalanabilirler.

Talep ve taahhütnameleri komisyonca uygun görülerek kabul edilenler bu talep ve taahhütnamelerinden fiilen bina inşaatının başladığı tarihe kadar rücu edebilirler.

İnşaat ihale suretiyle yapıldığı takdirde mukavelenin akti tarihi emanet suretiyle yapılması halinde temel atma tarihi fiilen inşaata başlama tarihidir. Fiilen inşaata başlama tarihinden sonra taahhüdünden dönenler hakkında 7269 sayılı kanunun 28. maddesi hükmü tatbik olunur. Bu madde hükmüne göre ihale veya emanet suretiyle inşaata başladıktan sonra taahhüdünden dönenlere ait binalar satılarak muacceliyet kesp ettirilen borçlanma bedelleri kapatılır. Satış bedeli borçlanma bedelinden az olursa farkı, tahsilinde fona yatırılmak üzere Türkiye Emlâk ve Kredi Bankası tarafından kendi alacağı gibi taahhütname sahibinden 4947 sayılı kanun hükümlerine göre tahsil edilir.

Adı geçen esasların 7. maddesine göre afet bölgelerinde inşa edilecek binalar, hak sahiplerine muvakkat kabullerinden sonra kura ile tevzi edilir.

Toplu inşaatta inşaatı tamamlanan bir kısım binaların dağıtılmasına zaruret olduğu ahvalde mülkiye âmirleri yapacakları İdari tahkikat sonunda:

aaaaa) Aileleri içinde ağır veya vahim hastalığa heyeti sıhhiyelerce olmayan yerlerde hükümet tabiplerince verilecek raporlarla sabit olan aileler

bbbbbb) Kocaları askerde bulunan aileler

cccccc) Çocuklu dul aileler

dddddd) En yaşlı aileler

eeeeee) Çok nüfuslu aileler sıra esasına göre yapacakları bir ayırmadan sonra evleri kendi grupları içinde çekilecek kura ile tevzi edilir.

7269 Sayılı kanuna göre inşa edilecek binalar borçlanma bedelleri üzerinden Türkiye emlak ve kredi bankası lehine birinci derecede ve sırada ipotek tesis edilmek ve borçlanma muameleleri tekemmül ettirilmek suretiyle bu kanımdan faydalanacak kimselere temlik ve tescil olunur. Borçlanma bedelleri 4947 sayılı kanun hükümleri dairesinde tahsil edilerek fon hesabına yatırılır. (M. 40)

bbbbbb) Nakden borçlandırma

Borçlandırma suretiyle nakden yardım felâketzede halka kredi sağlamak suretiyle yapılan yardımdır. Afet bölgelerinde bulunan köy, kasa

ba ve şehirlerin imarında bu yol başarı sağlayamaz. Çünkü bu usulde maliyet fiyatı yükselir ve inşaat pahalıya mal olur.

7269 Sayılı kanunun 1. ve 36. maddelerine müsteniden tespit olunan esasların 5. maddesine göre binaları iskâna mani teşkil etmeyecek derecede hasar görenlerle toplu inşaata iskân vekâletince lüzum görülmeyen hallerde zarar gören bina sahiplerine ipotek mukabili borçlanmayı kabul etmek şartıyla aşağıdaki esaslar dairesinde yardım yaparlar.

aaaaa) Hasar gören bina sahiplerine binasının tamiri için imar ve iskân vekâleti tarafından vazifelendirilecek teknik elemanlarca yapılacak keşfe göre, muayyen bir meblâğ tahsis olunur.

Umumi hayata müessir afetler dolayısıyla alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkındaki 7269 sayılı kanunun 4. maddesine tevfikan fonun toplanmasına ve yapılacak sarfiyata ait esasların 27. maddesinin a fıkrasına göre bu para tamiratın seyrine göre vazifeli elemanın tanzim edeceği rapora müsteniden hak sahiplerine defaten veyahut ta taksitle verilir. Keza adı geçen kanunun 37. maddesine tevfikan fondan yapılacak sarfiyatın sarf usullerine ait talimatnamenin 28. maddesinin a fıkrası aynı sarahati ihtiva etmektedir.

bbbbb) İmar ve iskân vekâletince toplu inşaata lüzum görülmeyen mahallerde zarar gören bina sahiplerinin imar ve iskân vekâletinin vereceği tip proje veya inşaat şartlarına göre binasını yapmayı taahhüt eylemeleri şarttır.

Umumi hayata müessir afetler dolayısıyla alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlar hakkındaki 7269 sayılı kanunun muvakkat 4. maddesine tevfikan fonun toplanmasına ve yapılacak sarfiyata ait esasların 27. maddesinin b fıkrasına göre bu şekilde inşaat yapacaklara yapacağı bina için tip projesine göre imar ve iskân vekâletince takdir edilecek bir meblâğ tahsis olunur ve bu para taksitler halinde ve birinci taksit işe başlarken mütebaki taksitler de inşaatın ilerlemesi nispetinde ve vazifeli elemanların yapacağı tetkikata ve tanzim edeceği raporlara göre ödenir. Keza aynı kanunun 37. maddesine tevfikan fondan yapılacak sarfiyatın sarf usullerine ait talimatnamenin 28. maddesinin b fıkrası aynı sarahati ihtiva etmektedir.

Afet bölgelerinin imar finansmanı:

Afet bölgelerinde gerek müstacel yardımlar için ve gerekse hasara uğrayan köy, kasaba ve şehirlerin yeniden imarı için finansman işi çok

önemli bir mesele teşkil etmektedir. Bu bölgelerde imar finansman işinin kati surette halli için düşünülen tedbir ve çareler şunlardır;

- 1) Devlet bütçesine ödenek koymak
- 2) İktisadi devlet teşekkülü kurmak
- 3) Hayır kurumlarından istifade etmek
- 4) Sigorta usullerine başvurmak
- 1) Devlet bütçesine ödenek koymak

Afet bölgelerinde gerek müstacel yardımlar için yapılacak masrafları karşılamak ve gerekse bu bölgeleri yeniden imar ve inşa etmek için düşünülen mali kaynakların başında devlet bütçesine konulan ödenekler mühim bir yer işgal etmektedir. 7269 sayılı kanunun 33. maddesinde bu kanun gereğince yapılacak sarfiyatı karşılamak üzere çeşitli kaynaklardan mürekkep bir fon teşkili cihetine gidilmektedir. Maddenin A fıkrası «Her yıl bütçenin imar ve iskân vekâleti bölümünün hususi faslına konulacak tahsisat» olduğunu tasrih etmektedir. Afet bölgeleri için yapılacak masrafları karşılamak için devlet bütçesinden ödenek sağlama yalnızca imar ve iskân vekâletinin bütçesine bu maksat için konulan paradan ibaret değildir. Zira fona konulan para gerek müstacel yardımlar ve gerekse daimi yardımlar için kâfi gelmediği takdirde imar ve iskân vekili bu maksat için o yıl için sarf edilecek para kendi bakanlığı bütçesine konulan ödeneği tecavüz etmemek şartıyla azami üç yıla kadar gelecek yıllara sâri taahhütlere girmeye yetkili kılınmıştır. (M. 34) ve yine yeni bir alet vukuunda fondaki paranın yokluğu veya yetişmediği ve gelecek yıllara sâri taahhüt yetkisinin kullanılmasına imkân olmadığı ve hemen ek tahsisat ta almak kabil olmadığı takdirde ne gibi yola tevessül edileceği kanunda açıklanmıştır. Bu da maliye vekilinin icra vekilleri heyeti kararı ile ödenek ilâvesine yetkili kılınmış olması halidir. Ancak maliye vekili tarafından kullanılan bu yetki B.M.M. nin ilk toplantısını takip eden 15 gün içinde tetkikatıma sunulmak ve imar ve İskân. Vekâleti Bütçesinin' hususi 'faslına konan ödeneğin üç mislini tecavüz etmemiş ve karşılığı gösterilmiş olması şartlarına bağlı bulunmaktadır. (M. 35)

- 2) İktisadi devlet teşekkülü kurmak

Afet bölgelerinin imarı için düşünülen ikinci tedbir ve çare de (İktisadi bir devlet teşekkülü) kurmaktır. Bu fikir mülga 4623 sayılı kanunun 26. maddesinde yer almıştır. «Birinci derecede yersarsıntısı neticesinde harap olan veya zarar gören bölgelerin süratle inşası ve kalkınmasını kolaylamak ve ayrıca yurttan dayanıklı, fennî, ucuz, sıhhi mesken yapılabil-

meşini sağlamak üzere 3460 sayılı kanun hükümlerine tabi ve bayındırlık bakanlığına bağlı bir iktisadi devlet teşekkülü kurulur.» denilmektedir.

Bu hüküm çok yerinde ve isabetlidir. Ön plânda amaçladığı nokta köy, kasaba ve şehirleri süratle ve yeniden imar ve inşadır. 7269 sayılı kanunda afet bölgelerinin imarı için iktisadi devlet teşekkülünden bahsedilmemiştir. Yalnız bu kanun gereğince yapılacak masrafları karşılamak üzere teşkil edilecek olan fon kaynakları arasında yukarıda da arz ettiğimiz gibi iktisadi devlet teşekkülleri ile en az yarı sermayesi devlet elinde bulunan banka ve müesseselerin safi kârlarının % 3 nispetindeki hisselerden bahsedilmektedir.

3) Hayır kuramlarından istifade etmek

Afet bölgelerinde yapılacak masrafları karşılamak üzere hayır kuramlarından da istifade etmek yollarına başvurulmaktadır. 7269 sayılı kanunun 33. M. nin B fıkrası buna cevaz vermektedir. Bu meseleye daha önce temas etmiş bulunuyoruz.

4) Sigorta usullerine başvurmak

Afet bölgelerinde gerek müstacel yardımları karşılamak ve gerekse hasara uğrayan köy, kasaba ve şehirleri yeniden imar ve inşa etmek için düşünülen dördüncü çare de sigorta sistem ve usullerine göre bu bölgeleri muayyen meblağa kadar sigorta ettirmektir. 7269 sayılı kanunda bu usulden bahsedilmemiştir.

Memleketimizde afet bölgelerinde 7269 sayılı kanun gereğince yapılacak masrafları karşılamak üzere teşkü edilmiş olan fon kaynaklarından yukarıda arz edilen devlet bütçesine konulan ödenek hayır kuramları ve sair teşekküller tarafından toplanan nakdi iane, teberru, hibeler ve iktisadi devlet teşekkülü hisselerinden başka 33. maddenin Ç fıkrasında bu fondan tahsil olunacak taksit ve faizler, D fıkrasında bu paranın faizleri de yer almış bulunmaktadır.

ÇEŞİTLİ AFETLER TESİRİ İLE
— Münferiden —
MUHTAÇ DURUMA DÜŞEN VATANDAŞLARA NASIL
YARDIM EDİLEBİLİR?

Yazan
FETHİ AYTAÇ
Mihalıççık Kaymakama

GİRİŞ:

Münferiden afete maruz kalanlar için yapılabilecek yardımların veçheleri

A — Hayırsever şahıs ve teşekküllerin yardımı,

B — Kanunî müzaheret:

1 — Bazı mükellefiyet ve vecibelerden sıyrılma, terkin.

2 — Bazı borçların (Ziraî kredilerin) başka bir vatka talik, tehir edilmesi; Tecili ve taksitlendirilmesi...

3 — Bir kredi mahiyetinde olmak üzere, fili yardım:

a) Muhtaç çiftçilere ödünç tohumluk verilmesi,

b) Göçmenlerle, nakledilenlere ve muhtaç, çiftçilere ve yemeklik dağıtılması,

c) İcra Vekilleri Heyetinin 22/6/950 gün ve 3/11425 sayılı kararı ile kabul edilen talimatname,

ç) 7269 sayılı (Umumi hayata müessir afetler dolayısıyla alınacak tedbirlerle yapılacak yardımlara dair kanun)

Netice...

Hayat boyunca çeşitli tecellilere maruz kalan insanoğlu için kaderin acı cilvelerinden biride hiç şüphe yok ki uzun yıllara bağlı emek ve gay

retler neticesi tesis ettiği, meydana getirdiği istihsal unsurlarının, mahsullerinin afet adını verdiğimiz irade ve ihtiyarı dışındaki yıkıcı, kahredici, sâikler altında tahribe uğrayıp muhtaç hale düşmesidir.

Her ne kadar bir taraftan her geçen gün biraz daha gelişen, genişleyen ve yurt sathına yayılan sosyal hizmet unsurları, öte yandan cemiyet olarak Millî tarihimizin köklerine kadar uzayan kazaya, Belâya ve bilhassa tabi afetlere maruz kalanlara yardım etmeyi şiar edinen hayırseverlik duyguları bu kabil hâdiselerin seyri neticesi olarak muhtaç duruma düşenlere acil ve müessir yardım imkânlarını hazırlarlarsa da çeşitli kademedeki her idarecinin az veya çok ölçüde günlük hayatta bu kabil tabii afetten mağdur duruma düşmüş vatandaşların müracaat ve yardım taleplerine muhatap olagelmesi bir vakiadır.

Bilhassa uzun yüz yılların mutlakiyetçi Devlet telâkkisi kalıntılarının şekil ve mahiyet değiştirerek ruhlarda yaşadığı muhitlerde idareci «Devlet baba»nın müşahhaslaşmış varlığı; Bir yardım temin etme peşinde olan vatandaşın dilinde «herkesin anası, atasıdır.»

İster çeşitli kademelerdeki İdarî mercilerin tasarruf salahiyetini eski devirlerin hudutsuz imkânları ile tedahül ettirme saflığı içinde; İsterse her tarafa çekilebilir, muhayyel bir «tahsisat mesture» den müstefit olmak ümidi içinde karşısına çıksın bu duruma muhatap olan idareci bir yandan vicdanî bir tazyikle, öte yandan makamının itibarını korumak insiyakı ile tatmin edici bir yardım sağlamayı arzu eder.

Barındıkları yapıları, İstihsal veya muhafaza ettikleri mahsulleri, yetiştirdikleri canlı cansız servetleri kaybeden bu gibi vatandaşlara ne gibi yardımlar yapılabilir? İstirapları nasıl giderilebilir? İnsanlık haysiyetine yakışan bir hayata kavuşmaları, tekrar müstahsil hale gelmeleri için ne gibi imkânlar sağlanabilir? Bu soruların cevaplarını araştırmak konunun maksadını teşkil etmektedir.

Tasavvur ettiğimiz yardımları:

A — Hayırsever şahıs ve teşekküllerin yardımı,

B — Kanunî müzaharet, olmak üzere iki ayrı veçhede mütalâa edebiliriz.

A — Tamamen hususî şahısların himmet ve sahavetinin ifadesi olan yardımları bir tarafa bırakarak yurt ölçüsünde faal ve umumî menfaate hadım teşekkülleri bu vesile ile anmak ve Devletin kudretli müzaharetine mazhar bu teşekküller arasında her kazada dahi hali faaliyetinde bir şubesi mutlaka bulunan Türkiye Kızılay Cemiyetini bilhassa zikretmek gere

kir. Çünkü acil hallerde idare amirlerinin ilk plândaki yardımcısı olan Kızılay ile, Kızılay şubelerinin başta gelen müzahiri olan idare amirleri arasında yakın, samimî bir bağ olduğu gibi esasen Cemiyetin Esas Nizamnamesi büyük yangın, afet, Zelzele, su baskını, kıtlık, topluca veya harp dolayısıyla göçmeler gibi hâdiselerde gerekli yardımlarda bulunmayı; Muhtaçlara yardım etmeyi... Bizatihi vazifeleri arasında saymıştır. ⁽¹⁾

Ancak aktifinde para olsa dahi mahallî Kızılay şubelerinden yapılabilecek yardım zaruretten sınırlı kalmakta ve nakit olarak yapılacak yardım derde kat'î bir deva teşkil etmemektedir. Çünkü ilk ve acil yardım olmak üzere para yardımı nispeti nüfus başına 20 liradan aşağı olmamak üzere aile başına 200 lirayı geçememektedir. ⁽²⁾

Kaldı ki Genel Merkezden aldığı yardımlarla varlığını devam ettiren şubelerde bu imkân da temin edilememektedir.

B — Umumî afetlerden birine duçar olarak mağdur duruma düşen vatandaşlara kanun vazıı şu bakımlardan müzahir olmak istemiştir.

¹ Türkiye Kızılay Cemiyeti Esas Nizamnamesi madde 6 fıkra C – enkeza madde 92: «Şubeler mintakaları dâhilinde umumî Afetlerden biri ile karşılaşılmağında İdare Heyetlerinin mesuliyetleri altında olmak üzere Umumi Merkez hesabına 500 liraya kadar bir para ve ellerinde mevcut yardım malzeme ve vasıtaları ile imkân nispetinde ilk ve acil yardımı yaparlar.»

Türkiye Kızılay Cemiyeti şubelerine mahsus çalışma ve muhasebe talimatnamesinin 28 nci maddesine göre de: «Bulaşıcı hastalıklarla Sıtma, Verem, Çocuk ölümleri ve bunlara istidadı hazırlayan gıdasızlık ve giyecek sıkıntıları ile her türlü yoksulluklar şubelerin yardım konusuna dâhildir.

Münferit veya mahdud Yangın, Dolu, Sel afetlerine maruz kalanlardan tamamı ile muhtaç duruma düşenler de aynı konu içindedir.

² Adı geçen T. Kızılay Cemiyeti şubelerine mahsus çalışma ve Muhasebe, Talimatnamesi, Madde 44:

Fıkra 10 — Para yardımı uğradığı felâketten dolayı acil iae yardımı olmak üzere başka geliri olmayan, felâket anında yiyecek temin etmesi imkân bulunmayan tamamen muhtaç duruma düşenlere yapılır.

Fıkra 11 — ilk ve acil yardım olmak üzere para yardımı nispeti aile başına 200 lirayı geçmemek — Fakat nüfus başına 20 liradan aşağı olmamak — üzere mahalli komisyon tarafından takdir olunur.

(Bu komisyon aynı maddenin 4 ncü fıkrasına göre mahalli en büyük Mülkiye âmiri veya tekvil edeceği zatın başkanlığında Mâliyeden bir, Hususî İdare'nin bir, Belediyeden bir, teşkilâtı olan Siyasi partilerden birer ve mahalli Kızılay şubesinden bir üyenin iştirâkı ile iş görür.)

1 — Vatandaşa gösterilen ilk müzaharet muhtemel bir vergi mükellefi olarak bazı külfetlerden sıyrılmasıdır ki başlıca, maddi varlıklarının veya mahsullerinin muayyen bir nispetinden fazlasını kaybedenlerin bu afetlerin zarar verdiği gelir kaynakları ile ilgili Vergi borçları ve cezalarının kısmen veya tamamen terkini şeklinde tecelli eder.

Meselâ: 5432 sayılı Vergi Usul Kanununun 105 nci maddesine göre: «Yangın, Yer sarsıntısı, Yer kayması, Su basması, Kuraklık, Don, Muzur hayvan ve haşarat istilâsı ve bunlara benzeyen afetler yüzünden varlıklarının veya mahsullerinin en az üçte birini kaybeden mükelleflerin bu afetlerin zarar verdiği gelir kaynakları ile ilgili bulunan vergi borçları ve vergi cezaları Vekiller heyeti kararı ile kısmen veya tamamen terkin olunur.

Zarar derecesini ve ilgili bulunduğu gelir kaynağını mahallî idare heyetleri yaptıracağı tahkikat üzerine tespit eder.»⁽³⁾

Keza Devlete, Vilâyet Hususî idarelerine ve Belediyelere ait Vergi, Resim, Harç, Ceza tahkik ve takiplerine ait Muhakeme masrafı, Vergi cezası, Para cezası gibi aslı; gecikme zammı, Faiz gibi fer'i Amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve Amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile bunların takip masrafları hakkında tatbik değerini haiz olan 6183 sayılı Âmme Alacaklarının Tahsil Usulü hakkındaki kanunun 105 inci maddesine göre de; Vergi Usul Kanununun mevzuuna giren Amme alacakları hakkında mezkûr kanunun zikrettiğimiz 105 inci maddesi hükümleri tatbik olunmak üzere «Yangın, Yer sarsıntısı, Yer kayması, Su basması, Kuraklık, Don, Zararlı hayvan ve haşarat istilâsı ve bunlara benzeyen afetler yüzünden zarara maruz kalan varlıklarının ve mahsullerinin en az üçte birini kaybedenler adına tahakkuk ettirilmiş ve afetlerin zarar verdiği Gelir kaynakları ile ilgili Amme Alacakları İcra Vekilleri Heyeti kararı ile kısmen veya tamamen terkin olunur.»⁽⁴⁾

Şayet Afet bu nispetten az zarar vermiş ise o takdirde de mükellefiyette azaltma cihetine gidilebilir ki bu da Tadilatla olur. Vergi U. K.

³ Bilindiği gibi, Vergi Usul kanunu — Hâlen bir kısmı kalkınış, Bir kısmı da mahiyet değiştirerek Gider Vergisi bünyesi içinde yer almış bulunan Gelir, Kurumlar, Esnaf, Bina, Arazi, Veraset ve İntikal, Muamele, Nakliyat, Damga Resmi, Bilumum istihlâk, Hayvanlar. Vergilerinde tatbik kabiliyetini haizdir.

⁴ Bu madde hükmünden faydalanmak için afetin vukuu tarihinden itibaren 6 ay içinde ilgili Amme idaresine müracaat edilmesi şarttır. Bu madde şümulüne giren bir zararın mevcut olup olmadığı mahallî İl veya İlçe İdare kurullarınca, zararın derecesi Maliye Vekâletince genel olarak belirtilecek esaslar dâhilinde ilgili Amme İdarelerince tespit olunur.

nun 3, kısmında yer alan hükümlere göre: ... Mevcut bir binanın yanması, yıkılması suretiyle veya sair sebeplerle tamamen veya kısmen harap olması; (M. 58, Bent 4) Tarım yapılan bir yerin tabii afet ve arıza yüzünden Tarıma elverişsiz hale gelmesi (M. 59, Bent 3); Bina Gayri safi iratlarında ve arazi kıymetlerinde tadilatı muciptir, yani yeniden kıymet tahmin ve tespitine imkân verir. Bu da mevziî veya ferdi olur. Münferit mükelleflerin binaları veya arazileri için yapılan tadilat ferdidir ve ilgilinin bu yolda müracaatı ile tevessül olunur. Ferdî tadilat neticeleri tadilat taleplerinin yapıldığı yılı takip eden Malî yıldan başlayarak uygulanır.

2 — Mevzuatımızın terkinde ve tadilâta müteallik hükümleri yanında bilhassa Ziraatla uğrasan geniş kitle için başlıca destek ve ümit kaynağı olan Zirai krediler ile ilgili tecil ve taksitlendirme hükümleri de tatbikatta ehemmiyetlidir.

Gerçekten kuruluş kanununa göre muhtar bir Devlet müessesesi olan T. C. Ziraat Bankası ve bankanın kontrol mürakabesi altında faaliyette bulunan teşekküllerin Memleket içinde veya dışında sürüm ve satış kabiliyeti bulunan Zirai maddelerin istihsalı maksadı ile ve tercihan «küçük çiftçi» ye tevzi ve tahsis kılınması gereken Zirai kredilerin bahis konusu tabi afetlerden biri karşısında ödenmeleri imkânı kaybolursa tecilleri cihetine gidilecektir. ⁽⁵⁾

⁵ 1537 tarih — 3202 sayılı T. C. Ziraat Bankası Kanunu Madde 47:

Kuraklık, Hastalık ve herhangi bir afet veya mücbir ve fevkalade sebeple vadesi hitamında borçlarını ödemeyenler hakkında şu yolda muamele olunur.

a) Münferit tecil müracaatları ilgili borçlunun bulunduğu yerin Banka şube veya ajansına yapılır. Bu müracaatlar şube ve ajanslarca, icabında mahallin Ziraat Müdürlük veya Memurluklarından malûmat alınmak suretiyle tahkik olunduktan sonra Banka Umum Müdürlüğüne gönderilir.

b) 2000 liraya kadar olan borç tecilleri hakkında Umum Müdürlükçe resen karar verilir.

c) 2000. liradan yukarı tecilliler Banka idare meclisinin kararı ile yapılır. ç) Bir Nahiye veya Kazanın umumuna veya büyük bir kısmına ait muntakavi tecil talepleri Vilâyet İdare Heyetlerinin mücip sebepli mazbatası üzerine Bankaca İcra Vekilleri Heyetinin takdirine arz olunur.

1935 tarih 2836 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri K. nun 20. maddesi aynı esası teyit eder. Bu vesile ile ifade edelim ki tecil müddeti sonunda ödenemeyen borçlara ödeme kolaylığı temin gayesi ile kanun vazîi icabı halde bu borçların muayyen vade içinde taksitçe ödenmesi imkânını bahşedebilmektedir.(11/9/957 gün ve 7052 sayılı T.C. Ziraat Bankası K. na ek kanun)

3 — Vatandaşın uğradığı maddî varlığının, istihsal vasıtalarının kaybının — bir kredi mahiyetinde olmak üzere — fiilen karşılanması, telafi edilmesi suretiyle ihtiyacının giderilmesidir ki İctimai, İktisadî, çeşitli mülâhazaların takdire değer bir tecelli şeklidir.

Bu fiilî yardım ne suretle sağlanacaktır?

a) Bu noktada keza Zirai bölgeler için ehemmiyet ifade eden bir kanun hükmünü, 1948 tarih — 5254 sayılı Muhtaç Çiftçilere ödünç tohumluk verilmesi hakkında Kanun'u hatırlamakta fayda vardır.

Kuraklık, Don, Sel, Haşere, Yangın ve benzeri afetlerden:

Mahsulü en az yüzde kırk nispetinde zarara uğrayıp elinde tohumluğu kalmamış ve T.C. Ziraat Bankasından ve Tarım kredi Kooperatiflerinden tohum kredisi alamayacak halde bulunmuş olan;

Mahsulü yüzde kırktan daha az nispette zarar görmüş ve fakat elinde tohumluğu kalmamış ve T.C. Ziraat Bankasından veya Tarım Kredi Kooperatiflerinden tohum kredisi sağlayamamış ve bu yüzden Zirai işletmesini yürütemeyecek hale gelmiş bulunan;

Ve mahsulü zarara uğramamış olmakla beraber elinde olmayan herhangi sebeple fakru zarurete duçar olarak tohumluğunu dahi tedariki ve T.C. Ziraat Bankasından veya Tarım Kredi Kooperatiflerinden tohum kredisi almaya imkân bulamayan ve bu sebeple Çiftçiliği bırakacak hale düşen çiftçilere Ziraat Bankası eliyle ödünç ve faizsiz olarak Buğday,, Arpa, Mısır, Çavdar, Yulaf tohumlukları ve gerekli hallerde Vekiller Heyeti kararı ve diğer çeşit tohumlukları dağıtmaya Ziraat Vekâleti yetkilidir. Bu yardım ilk önce T.C. Ziraat Bankası kanununda tarif edilen küçük çiftçilere dağıtılır.

Çiftçinin ihtiyaç hal ve derecesini ihtiyaç komisyonları tespit eder. Bu komisyonlar mahalli Mülkiye amirlerinin başkanlığı altında Ziraat ve Maliye Vekâletler temsilcileri de T.C. Ziraat Bankası Müdüründen ve varsa Ziraat odası temsilcisinden, yoksa Belediyece seçilecek bir Çiftçiden teşekkül eder.

Bu tohumluklar ekim mevsiminden evvel verilir. Bir yıllıktır. Vade bu tohumluklardan elde edilecek ilk mahsulün alınacağı yılın Harman mevsimi sonudur ki tarihi İl ve İlçe İdare heyetlerince belirtilir. Vade yılında yukarıda yazılı afetlerden mahsulü en az yüzde kırk zarar gördüğü ihtiyaç komisyonlarınca tespit edilecek tohumluk borçları bir yıl tecil edilir ve bu kanun hükmünden o yıl için ayrıca faydalanılabirler. Va

desinde borcunu ödemeyen veya tecil edilmeyenlerden vadenin bitimi tarihinden tahsil tarihine kadar yüzde altı gecikme faizi alınır.

b) Yurt ölçüsünde çok geniş bir tatbikata mazhar olan ve bir hayli de suiistimal edilen bu kanun muhtevası ile yakın irtibatı dolayısı ile (Göçmenlerle nakledilenlere ve muhtaç çiftçilere tohumluk ve yemeklik

(dağıtılması hakkındaki) 3242 sayılı 1937 tarihli kanundan da söz açmak, gerekir. Muhtevası itibarı ile 5254 sayılı kanuna benzer bir mahiyet taşıyan ve o kanunun 12. maddesi ile yalnız göçmenlerle nakledilenlere hasredilmiş bulunan kanuna göre ihtiyaçlılara tohumluk ve yemeklik buğday dağıtılır; Buğdaylar muhtaç çiftçilere bir, göçmenlerle nakledilenlere üç yıl vade ile verilir; Borcunu ödeyecek durumda olan borçlular vade sonunda borçlarını ödemedikleri takdirde tahsil anına kadar % 7 faiz yürütülür.

c) Bu kanunların tatbikatta gördükleri rağbete mukabil mahiyet itibarı ile benzer hükümleri taşıyan, halen mer'i olduğu anlaşılan fakat hakkı olan değeri ve hayatiyeti bulamayan bir mevzuat hükmü de (Çeşitli Afetler Tesiri ile Muhtaç Duruma Düşen Vatandaşlara Yapılacak Yardımın Düzenlenmesi Hususuna Dair Talimatname) adını taşıyan ve İcra Vekilleri Heyetinin 22/6/950 gün, 3/1 1425 sayılı kararı ile yürürlüğe konulan talimatnamedir.

Sekiz maddeden ibaret olan bu talimatnamenin maddeleri şöyledir:

1 — Kuraklık, kış, don, su baskını, yangın, hasare vesair afetler tesiri ile muhtaç duruma düşen ve Banka kredi imkânları tamamen ortadan kalkmış bulunan arazi ve Mal sahibi, maraba, ortakçı, işçi ve benzerlerine

yiyecek ve yemlik hububat yardımları yapılır.

2 — Yardım isteyenler durumlarını vb. dilediklerini bulundukları yerdeki en büyük Mülkiye amirine bildirirler. Vaziyet ihtiyaç komisyonlarınca incelenerek bir karara bağlanır. Ve Ekonomi ve Ticaret Bakanlığına bildirilir.

3 — ihtiyaç komisyonları vb ilçe merkezlerinde' bılunur. Vali ve Kaymakam komisyona başkanlık eder. Bu komisyon; Maliye, Tarım Bakanlıkları ile Belediye ve mevcut ise Toprak Mahsulleri Ofisi ve T.C. Ziraat Bankası mümessillerinden teşekkül eder.

4 — Ekonomi ve Ticaret Bakanlığında İçişleri ve Bakanlıkları ile T.C. Ziraat Bankası. Ve Toprak Mahsulleri Ofisi mümessillerinden mürekkep bir komisyon ihtiyaç komisyonları tespitlerini imkânlara göre inceler ve Bakanlığa arz eder. Netice Bakanlıkça ilgililere bildirilir.

5 — Kabul edilen yardımlar, aynen yapılır. Bu hususta T.C. Ziraat Bankası ve Toprak Mahsulleri Ofisince Valilerden alınan talimat dairesinde muamele yapılır.

6 — T.C. Ziraat Bankası ve Toprak Mahsulleri Ofisinin teşkilâtı bulunmayan yerlerde aynı yardımlar, Belediye veya mutemetlerden istifade edilmek suretiyle Valiler tarafından tanzim olunur.

7 — Yardımlara ait borçlanma ve ödeme muameleleri Ziraat Bankası şubelerince yapılır.

8 — Bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girer ⁽⁶⁾.

Görülüyor ki Talimatnamenin başlıca hususiyeti, tabii afete maruz kalan vatandaşların Banka kredi imkânları ve şartları içinde mütalâa edilip savsaklanmalarına mahal verilmeden idare cihazının sevk ve nezareti altında acilen yardım yapmak imkânını bahşetmekte olmasıdır.

Neşrinden bu yana geniş ölçüde tatbik edildiğini zannetmemekle beraber mevcudiyetinin bu gün dahi bir zarurete cevap verecek durumda olduğu kanaatinde bulunduğumuz bu talimatnamenin hâlen de mer'î ve tatbik kabiliyetinin haiz olduğunu sanıyoruz. Çünkü 1958 yılının son aylarında bütün ahır, samanlık ve müstemilâtı ile içindeki eşya ve yiyecekleri ve bizatihi evi yanan bir köylü vatandaşın müracaatı üzerine yaptırılan tetkik ve vaki tespit sonunda bu yönetmelik mucibince ittihaz edilen kaza ihtiyaç komisyonu kararı Ticaret Vekâleti makamına intikal ettirilmiş, bu hususta komisyon kararı cevapsız bırakılmakla beraber Ziraat Bankası Umum Müdürlüğünce ilgilinin kredi talebinin karşılanması hususunda mahalli Ziraat Bankası Ajansına talimat verilmiştir.

1959 yılı Mart ayında, benzer diğer bir yangın olayında mağdur vatandaşın doğruca Ticaret Vekâleti makamına yaptığı müracaata (Yemeklik ve Yemlik hububat yardımı yapılması için 3/11425 sayılı kararname ile yürürlüğe konulan yönetmelik esasları gereğince ihtiyacın menşei teşkil eden sebeplerle hububat miktarı gibi yardıma esas olacak kıstasların sarih bir şekilde belirtilmesi suretiyle talebin mahalli ihtiyaç komisyonunca tespit ve tevsik olunması icap etmektedir.

⁶ 28/6/1950 gün Ve 7544 sayılı Resmi Gazetede yayınlandığı anlaşılan iş bu talimatname için mehzat: Doç. Dr. Lütfi Duran - Türk İdare Mevzuatı - Cilt 2, Sahife 1427 sene 1954.

İhtiyaç Komisyonu tarafından hazırlanmış bir karar mevcut bulunmadığı cihetle muamele yapılamamıştır.) cevabı verilmiştir. ⁽⁷⁾

ç) Nihayet, bilindiği gibi, hatıra gelecek bir mevzuat hükmü de 15/5//959 tarihinde B. M. M. tarafından kabulle 25/5/959 tarihinde neşirle yürürlüğe giren 7269 sayılı (Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun) dur. İş bu kanunla yer sarsıntısı, yangın, su baskını, yer kayması, kaya düşmesi, Çığ ve benzeri afetlerde yapıları ve amme tesisleri Umumi Hayata müessir olacak derecede zarar gören veya zarar görmesi muhtemel olan yerlerde vatandaş hayatının ve Milli servetin afete maruz kalma ihtimali önceden tahmin edilebildiği nispette peşinen korunması ve afetin vukuu halinde akabinde süratle maddi, manevi ıstırapları giderici ve onarıcı tedbirlerin alınması; yardımların yapılması arzusu izhar edilmiş, imkânları hazırlanmıştır.

Kanunun şümulünü tayine esas olmak üzere zararın umumi hayata müessir olup olmadığı hususundaki kıtas — ölçü kanunda tasrih edilmiş olmayıp bu kıtas İmar ve İskân Vekâletinin bir tamimi ile belirtilmiş ve kanunda teşkili derpiş edilmiş mahsus fen heyetlerinin tespitine müstenit İmar ve İskân Vekâletinin teklifi İcra Vekilleri heyetince tasvip edilmek kaydıla, meskûn yerlerdeki yapı ve amme tesislerinden köylerde asgarî 10: Şehir ve kasabalarda 25 yapının umumî yaşayış şartlarını değiştirecek veya felce uğratacak derecede zarar görmesi veya görmesinin muhtemel bulunması kıtas kabul edilmiştir. ⁽⁸⁾

Bu itibarla münferiden afete maruz kalınması ve hatta zikredilen rakamlardan bir veya bir kaç eksik sayıda yapının veya amme tesisinin zarara maruz kalması halinde bu kanun tatbik edilmeyecek, edilemeyecektir. ⁽⁹⁾

Kaldı ki kanunun 5. maddesinde vatandaş hayatının ve Millî servetin korunması maksadının gözetileceği belirtilmesine mukabil istihsal vasıta ve imkânlarının korunmasından bahsedilmemesi ve bilhassa ilgili vekâlet makamınca kanunun 1. ve 36. maddelerine müsteniden tespit olunan Esas-

⁷ Ticaret Vekâleti Teşk. Um. Müdürlüğü Şb. IV — 3/3/959 gün ve 6 — 2579 sayılı yazısı...

⁸ İmar ve İskân Vekâleti Toprak ve İskân Umum Müdürlüğü, Afetler dairesinin 15/7/959 gün ve 607 nolu tamimine ek esasların 1. maddesi.

⁹ İmar ve İskân Vekâleti Toprak ve İskân İşleri Umum Müdürlüğü Afetler dairesinin 29/6/959 gün ve 605 nolu tamim 4. maddesi...

ların ağırlık merkezinin yapıların korunması veya yeniden inşası etrafında toplanmış olması ayrıca kayda değer. O halde bu afetlere münferiden maruz kalarak mağdur düşenler dertlerinin giderilmesinde daha az imkâna sahiptirler ve hâlen, vatandaşın ıstırabım müşahede ve müracaatının haklılığını tespit eden idare organı da adeta bu derde deva bulamayacak bahtsızlığı, üzüntüsü içindedir,

Netice: 7269 sayılı kanunun, şümülü dışında tutulmuş bulunan münferit olayları da yavaş yavaş içine alacak bir gelişmeye mazhar olması veya bahis konusu kanunu tamamlayıcı mahiyette az çok farklı hükümleri muhtevi yeni bir mevzuat hükmünün sevk edilmesi ve bu tedvin keyfiyeti sağlanıncaya kadar da mevzu ve karşılaştıran idari organların yukarıda zikri geçen 3/11425 sayılı talimatname hükümlerinin ısrarla tatbiki cihetine gitmeleri suretle bu mevzu hükme değer kazandırmaları sanırız ki temenniye lâyıktır.

TERCÜME L E R

2. Cİ AVRUPA MAHALLİ İDARELER KONFERANSINA TAKDİM EDİLEN AVRUPA'DA MESKEN PROBLEMİNE MÜTEDAİR RAPOR.

Tercüme Eden

A. HİLMİ NALÇACI
Belediye Reis Muavini
KONYA

Avrupa Mahalli İdareler Konferansının 2. ci. toplantısı, bu idarelerin Avrupa'da mesken mevzuunda karşılaştıkları muhtelif meselelerin hallinde oynayabilecekleri rolü tetkik fırsatını arz etmektedir.

İş bu rapor, Mahalli İdareler Mümessilleri arasında karşılaştıkları kendi mesken meseleleri ve buna çare aramak üzere kullandıkları usulleri hakkında fikir, tecrübe ve haber teatisinde bulunmak üzere bir müzakere mesnedi olmak gayesine matuf bulunmaktadır.

Avrupa'da mesken mevzuu, başka kıtalarda rastlanmayan ve hiç olmazsa aynı ölçüde mevcut olmayan bazı hususiyetler arz etmektedir. Avrupa mutedil iklim bölgesinde ve muhtelif kısımları olmasına rağmen (Meselâ şimali Norveç ile cenubi İtalya'daki büyük mesafe farkı gibi) aşağı yukarı aynı iklim şartlarını haizdir.

Her halde Avrupa tamamı itibariyle halkın yüksek bir hayat seviyesinde bulunduğu sanayileşmiş bir kıta'dır. Asırlar boyunca birçok harplere sahne olmuş olan bu kıta, son iki cihan harbinde muharebe sahası olmuş ve hava taarruzlarına uğramış; böylece insanlık tarihinde eşine tesadüf edilmedik bir vüs'atte ikametgâh, diğer binaların harabâyetine maruz kalmıştır. Bu harabiyet, büyük mali kaynaklara ihtiyaç gösteren muazzam yeniden inşa ve tesis gayretlerini istiyordu. Bu faaliyet mali kaynaklarda büyük raneler açtı. Ayrıca Avrupa nüfusun en kesif olduğu kıt'a bulunmaktadır.

İşte konferans tarafından Avrupa ölçüsünde bir mesken problemi etüdü hazırlamaya saik olan ve bunun ehemmiyet ve kıymetine müessir esaslî saikler bunlardan ibarettir.

Mezkûr faktörler1 büyük veya küçük ölçülerde bütün Avrupa memleketlerinde hissedilecek ve diğer yerlerde rastlanmayacaktır. Biz evvelâ Avrupa'da mesken mevzuunda mevcut belli başlı meseleleri gözden geçirmeye çalışacağız. Sonra bu meselenin halline mütedair tatbik edilmekte olan muhtelif çareleri tahlil edeceğiz. 3. kısımda mahalli idarelerin rolünü tetkik edeceğiz.

I — Meseleler:

a) Mesken sıkıntısı:

Bütün Avrupa memleketlerinin son yıllarda çekinmekte olduğu müzmin mesken darlığının esaslı sebepleri beş esasa bağlanabilir. Evvelâ ikinci cihan harbinin sebep olduğu büyük tahriplere maruz kalmıştır. Hâlen bu şekilde harap olmuş binaların adedini bildirmek zor hatta imkânsızdır. Fakat Avrupa'da yaşayan her şahıs bu zararların büyüklüğünden şuurlu bir şekilde haberdardır.

Mamafih bunu bıraksak bile harp yıllarında umumi muvazenenin bozulması neticesi yeni binaların inşaaasının durması ve eskimişlerin yenilenme imkânlarının bulunamaması da bu buhranı artırmış oldu.

Bu iki sebep, ayrıca mesken sizlerden acıklı durumu ve birde doğu Avrupa'dan batıya harp sonundan beri göçenlerin vaziyetleri dolayısıyla daha fazla gayret sarfı ile gecikmeyi ve açılan mesafeyi telâfi lâzım geldi.

Avrupa memleketleri ekonomilerinin harp esnasında maruz kaldığı ağır yükler, harp sonunun ilk yıllarında umumi bir iktisadi zafiyete sebep olmuştur. Bu zafiyetin en mühim vasfı, muhtelif memleketlerde zaruri imar ve ihya faaliyetlerinin istenen süratte icraya imkân verecek sermayenin kifayetsizliği idi. Mevcut sermaye birçok ve mütenevvi taleplere mevzu oluyor ve bu sebepten priorite listesi tanzimi icap ediyordu.

Birçok memleketlerde en başta gelen mesele sanayi kudretini eski

Seviyeye getirmek teşkil ediyordu. Bu da, müstacelen ve tercihan fabrikaların inşa ve teşhizi için sermaye istiyordu. Bunun için diğer mevzular, bu mevanda mesken mevzuunda ikinci plâna atıldı.

Bu münasebetle Marshall plânı yardımlarıyla kısmen de olsa bu kritik durumda Avrupa'nın sermayeye ihtiyacını karşılayan A. B. D. lerine arzı şükran etmek yerinde olur.

Sermaye yokluğunun tezahür ettiği bu devrelerde kısmen de bu sebepten bütün Avrupa devletleri enflasyonun tesiri altında idi. Enflasyon

sebebi ile büyük müşkilâta maruz kalındığı malûmdur. Enflâsyonun zararlı tesirleri arasında bilhassa normal zamanlarda mesken inşasına ve eskilerin tamirine imkân veren küçük tasarruf vesair mevduatın envestisman üzerindeki tesirini izah lâzımdır.

Mesken darlığına sebebiyet veren diğer bir amilde Avrupa devletlerindeki nüfus artışıdır. Nüfus arttıkça mesken ihtiyacının artacağı ve bilhassa harp sonu yıllarında milyonlarca mültecinin gelişi neticesi müşküllerin daha da ağırlaşacağı tabidir.

Bu faktörlere tabi bir vakia olarak halkın umumiyetle mesken mevzuunda daha hassas ve müşkülpesent olduğu da ilâve edilebilir.

İlim ve Fen sahalarındaki inkişaf ile muvazi olarak hayat seviyesinde yükselmektedir. Meskenlerin de bu hareketi takip etmesi ve bu arzuları karşılamak üzere daha fazla sermayeye ihtiyaç bulunması tabidir.

Nihayet Avrupa'da mevcut mesken darlığı tetkik edilirken çok Önemli bir noktayı göz önünde tutmak lâzımdır ki, bu da hususi şahıslara ait gayrimenkul kiralarnın dondurulmasıdır. Birçok bilvasıta iktisadi ve içtimai esbab ve doğrudan doğruya mesken sıkıntısı sebeplerde bütün Avrupa memleketleri gayrimenkul kiralarnın dondurmaya mecbur kalmışlardır. Enflâsyon arttıkça bu dondurma keyfiyeti mülk sahiplerinin iratlarının azaltması neticesini vermiş ve bunun neticesi arsa sahipleri yeni inşaata heveslenmemiş aksine gayrimenkullerin tasfiyesi ve bedellerinin daha rantabl sahalara kaçmasına sebep olmuştur. Ayrıca bu dondurma neticesi enflâsyon zamanlarında kiracılar tespit edilen kiralarnı elverişli ve kârlı görerek evleri kifayetsiz olsa da boşaltmamıştır.

Bunun neticesi fazla endüstrileşmiş memleketlerde kifayetsiz ev ve elverişsiz bir iskân doğmuştur.

b) Şehir nüfuslarının fazlalaşması:

Bundan evvelki kısımda izah edilen sebepler dışında, ikinci cihan harbinden beri mesken mevzuu ile ilgili önemli diğer bir mesele de şehirler nüfusunun çok fazlalaşması keyfiyetidir ki, bunu üç esaslı sebebe bağlamak mümkündür. Evvelâ şu son asır boyunca sınai teşebbüsler büyük şehirlere ve civarlarına akın etmeye başlamıştır. Bu, bilhassa maddi ve tabi membaların ağır sanayide olduğu gibi büyük ehemmiyet ifade etmediği hafif sanayide vakidir.

Bu sebebe binaen büyük şehirler günden güne genişlemek istidadında ve artan nüfus da mesken talebini artırmaktadır. Halkta tabi atıyle kendisi-

ne iş arz edilen yerlere doğru nakili mekân etmeye mütemayildir. Sanayi büyük şehirlerde kolayca işçi bulduğu gibi başka bilvasıta daha birçok avantajlar, meselâ idari uygunluk, muhabere kolaylığı, dâhili piyasa istihlâki için mamul maddelere hazır piyasa bulmaktadır.

Şehirler nüfusunun artmasının ikinci mühim sebebi aşağıda maruz temayülden neşet etmektedir. Bazı kimseler büyük şehir hayatını birçok bakımlardan cazip ve faideli görmektedirler. Şehirlerdeki mektepler, hastahaneler, parklar, eğlence ve kolay münakale ve dolayısıyla evine yakın bir yerde çalışmak imkânı halkı şehirlere cezbetmektedir. Diğer taraftan faal hayattan çekilmiş kimseler de şehirleri terk etmiyorlar. Zira onlarda bu rahatlığa alışmışlardır.

Üçüncü mühim saik yukarıda izah edilen temayülden neşet etmektedir. Harpten beri bütün Avrupa memleketlerinde şehir nüfuslarının arttığı müşâhade edilmektedir. Çiftçiler, köylüler çifti çubuğu terk edip amelelik etmek veya diğer rahat şehir işleri görmek üzere şehirlere akın aktadır. Zira atın makineleşmesi bu hareketi bir miktar tahfif etmiş ise de, sanayi işçisinin yüksek yevmiyesi köylüyü şehire çekmektedir.

e) Bina Normları:

Mesken mevzuunun en mühim meselelerinden biride bina normları ile ilgilidir. Bütün memleketlerde efkârı umumeyenin daha yüksek bir hayat tarzı istediği bu günlerde, bina normlarının da mümkün olduğu kadar iyileştirilmesi icap ediyor. Bu hâl inşa normları, yeni evlerin taksimatı ve yerleşşi ve tamir ve ıslahı işlerinin yeniden gözden geçirilmesini gerektiriyor.

İnşa normları ile ilgili olarak yeni binalar bazı asgari sıhhi şeraiti, ihtiva etmeli, bu günün yaşayış tarzına uygun ve zaruri konforu temin etmelidirler. Bunun dışındaki kabul edilecek her politika tasarruf bahanesi altında kısa bir zamanda yeni kulübelerin ortalığı almasına ve böylece para israfına müncer olacaktır.

Vaziyete göre birçok memleketlerde amme otoritelerinin bu mevzuda kâfi kanuni salâhiyetleri olmadığı anlaşılmaktadır.

Yeni binaların inşası mevzuunda Avrupa devletlerinin kısmı azami, yeni inşaatların dağılma ve teşekküllerinde:

- a) Mevcut ve tabi inkişaf hudutlarına vasıl olmuş şehirlerin yeniden büyümeler inden sakınmak,
- b) Zirai istihsal topraklarının kaybindan sakınmak,

c) Yeni inşaat sahalarını halkın iş yerlerine yakın olarak tespit etmek, şeklinde hülâsa edeceğimiz üç zaruri şartı nazarı itibare aldıkları görülmektedir.

Tamirata gelince, bu asrın 50 senelik tecrübesi mevcut binaların tamir ve tadili için ihtiyacı karşılayacak normlar konması ve mahalli otoritelerin bunları hassasiyetle tatbik etmeleri gerekecektir. Unutmamak lâzımdır ki, mal sahibi gayrimenkul iyi bir durumda tutacak kâfi geliri temin ediyorsa bahsedilen normları tatbik etmek istemeyecektir. Bu husus sade küçük tamirler için değil tadiller için de mevzubahistir.

d) Mülkiyet mevzuu:

Son yıllar zarfında mesken ve arazide hususi mülkiyet sisteminin devamı veya tahdidi mevzuu büyük münakaşa oldu. Konferansa iştirak edenlerin bu mühim meselede şahsi fikirleri olacaktır. Buna rağmen amme sektörü ile hususi sektörün müşterek çalışmalarının zaruret ve faydasını kabul edeceklerdir. Amme müesseselerinin kimler için bina inşa mecburiyetinde oldukları sualinin etkili bu zarureti (müşterek çalışma zarureti) gösteren en pratik vasıttır.

Amme müesseselerinin inşa faaliyetleri mahalli idareler dâhil ile ilgili mesele böylece kalmaktadır.

Mesele ve mümkün olan çaresi ileride incelenecektir. Fakat burada devlet ve belediyeleri ilgilendiren bir vazifeye işaret etmek lâzımdır ki, o da fiziki ve iktisadi bakımdan zayıf olan kimselerin mümkün olduğu kadar himayesi zaruretidir. Bu mevzuda hatırıma evvelâ hassaten fakir ve ihtiyarlar gelmektedir.

Hususi mülkiyet ve müşterek mülkiyet mevzuundaki münakaşalarda ekseriya şu sual de mevzu bahis olmaktadır. Mesken mevzuunda devlet, mülkiyete iştiraki teşci etmeli midir? veya kiralık meskenlerin mümkün olduğu kadar çoğaltması mevzuu ile ilgilenmeli midir? Burada, konferans azalarının muhtelif fikirleri olacaktır. Fakat raportörümüz, bütün Avrupa memleketlerinde umumi kanaatin mülkiyete iştirakin mevzuunun hallinde büyük faydalar temin edeceği fikrindedir. Mülkiyet iştirak arzusu geniş halk tabakalarının fikrinde yer etmiştir ve bu insiyak oturduğu katı satın almak arzusu şeklinde tezahür etmekte ve neticeden tasarruf yapabilme ye nefse itimat ve hatta politik istikrar teadül etmektedir.

Mülkiyete iştirâki teşvik hususunda karara varılınca, bunun ne şekilde ve hangi teşekküller eliyle yapılması gerektiği mevzuuna geliyoruz.

Burada, bazı kimselerin evinin yalnız kendisine ait olmasına tercih edeceğini ve bunlarında kiralık bina temini gibi bilvasıta faydası olacağını hatırlatmak yerinde olur.

Birçok memleketlerde hususi mülkiyet ile müşterek mülkiyet arasında mutavassıt rol oynayan bazı teşekküller görülmektedir ki, bu da kooperatiflerdir. Nitekim kooperatifler de her şahsın müstakil mülkünün yanında tamirat vesair masraflara karşılık yapılan müşterek mülkiyet mevzuu gayrimenkuller de bulunmaktadır. Bu sistemin bazı memleketlerde çok inkişaf etmesine mukabil bazılarında da hiç yoktur.

Eski tip büyük evlerin ekonomik ve kullanışlı modern meskenler haline gelmesinin güçlüğü yanında bu sistem çok pratik bir çare olarak görülmektedir.

Şimdi, raporun müteakip bu kısımda dört mühim kategoride toplanan meseleleri mütalâa edeceğiz.

Evvelâ: Mesken buhranına nasıl çare bulunabilir? saniyen şehir nüfuslarının artmasına nasıl mani olunabilir? salisen bina normları nasıl muhafaza edilebilir ve yeni binalarda olduğu gibi eski binalarda da bunun tatbik şekilleri? rabian gayrimenkul inşasını teşvik edecek en uygun mülkiyet şekli nedir?

H — HAL ÇARELERİ:

A) Mesken Darlığı (Buhranı)

Buraya kadarki tetkikatımızda, bütün Avrupa memleketlerinde mevcut olan mesken buhranını incelerken, inşaatın artmasının sermaye ile olan ilgisini belirtmiştik. Gerçekten inşaatın artması için sermayenin artması lâzımdır. Ve her sahada olduğu gibi burada da sermaye tezayüdü ekonomik faaliyetlerin artmasıyla mümkündür. Ve enflasyonu önlemek için bu iktisadi politika zaruridir. Bu sebepten, mesken buhranına çare teşkil edecek vasıtaların başında hükümetlerin enflasyona kat'î olarak ve en enerjik usullerle mani olmalarını ve varsa önlemlerini zikrediyoruz. Böylece artan sermaye envestismanlara doğru temayül edecek, ferdi ve umumi tasarruflar ki yatırımın en esaslı sermayesini teşkil ederler para kıymetinin dalgalanmasından müteessir olmayacaktır.

Mesken buhranına diğer bir çare, muvazeneli bir inşa programında bulunabilir. Burada sade inşaata kendiliğinden ayrılacak sermaye ile ik

tifa etmeyip, program tahtında muhtelif sermayenin bir birine iştiraki, yeni mesken ihtiyaçları ve diğer taraftan da nüfusun artış ritmini tanzim imkânı aranmalıdır.

İnşa tarzının intihabı mevzuunda şu iki sisteme müracaat edilir. Kir gayrimenkulün inşası için lüzumlu malzemenin fabrikasyon şeklinde evvelce seri halinde ve muayyen standartlara uygun olarak imali ve bunların arsaya nakli ve monte edilmesi suretiyle kısa zamanda çok sayıda bina inşa etmek. Bu sahada tecrübe sahibi bazı memleketler diğerlerini bundan istifade ettirebilirler.

Bu raporlar, raportörünün mütalâası, şartlar müsait oldukça, kira tahditlerinin müterakki bir surette kaldırılması mesken darlığına en iyi bir şekilde hâl çaresi teşkil edecektir. Bu tehditlerin bir hamlede kaldırılması zaruri değildir. Birçok memleketlerin bu sahadaki tecrübeleri müşkülleri yenecek ve haksızlığa mani olacak çarelerin mevcut olduğunu göstermiştir. Bazı memleketlerde kiralardan serbest bırakılmasına pahalı ve lüks binalardan başlandı. Diğerinde serbest bırakına ameliyesi muayyen bir coğrafi sahaya hasredildi ve nüfusu kesif beldeler en sona bırakıldı. Bazı memleketler de donmuş kiralari müterakki bir sistem takip ederek normal seviyeye çıkardılar.

Bu şekilde kiralardan serbest bırakılması bazı neticeler tevhit eder. Mesken sahipleri gayrimenkullerini satmak için boş bırakacaklarına kiralamayı tercih ederler.

Realist bir kira sistemi ile temin edilen serbest piyasa, yeni bina inşasına arsa sahiplerini teşvik eder.

Ve böylece kullanacakların emrinde daima mesken bulunacağından, şehirlerin fazla tekâsüfî hafiflemiş olur ki, şimdi bu mevzuu tetkik edeceğiz.

B) Şehirlerin Kesifleşmesi (Fazla nüfus):

Avrupa şehirlerinin çoğunda, meskenlerin kısmı azami hususi şahıslara aittir. Kiraların serbest piyasa fiyata göre rantabl bir seviyede teşekkül etmesi köyden şehire doğru olan nüfus hareketimde frenleyici tesir icra eder. Bu merkeze iten kuvvet, yıllardan beri şehirlere muhaceretin ve nüfus kesafetinin temeli olmaktadır.

Hakikaten, kiralardan dondurulduğu devirlerde aynı evsafi haiz şehir evi ile bir kır evinin arasındaki kira farkının çok cüz'î olması ve şehirde işçi yevmiyelerinin yüksek bulunması şehre akını teşvik etmektedir.

Serbest piyasaya (Nizamı) ile şehir kiralalarının yükselmesi neticesi tehassül eder ki, bu da yeni problemler doğurur. Şehir kiralalarının yükselmesine müsaade etmek için belki de, şehir ile köy işçi yevmiyesi arasındaki farkı artırmak gerekecektir.

Meseleyi yakından tetkik etmek, bir binanın kirasının tayinine esas olacak hakiki ölçünün serbest piyasada getireceği miktar olduğunu kabul etmek lâzımdır. Bu kirayı ödeyebilmek için de daha yüksek bir yevmiye zaruri olup, bu da ekonomik bir vakıadır.

Maamafih, şehirlerdeki fazla nüfus kesafetini önlemek için yalnız yüksek kiraya istinad edilemez.

Vakıaları göz önünde tutarak, meselâ sanayün şehirler ve bunların civarında yerleşmesi gibi, yeni şehirlerin teşkilinde ve küçük kasabaların inkişafında fazla kesafete yardımcı bir çare bulmak lâzımdır. Bu mevzuda iktisap edilmiş olan tecrübe artmakta, İngiltere’de müşâhade edildiği veçhile, yeniden bir şehir kurmak gibi mühim projelerin yalnız hususi teşebbüs tarafından tatbik mevkiine konmasının tatbiki bakımından imkânsız olduğu anlaşılmaktadır. Binaenaleyh, bu projeler daima amme otoriteleri veya bizzat devlet tarafından ele alınmakta ve her iki halde de geniş bir surette amme kaynaklarının yardımı gerekecektir.

Diğer taraftan, köy hayat şartlarının ıslahı suretiyle şehre doğru mevcut akın mühim nispette önlenebilir. Köy hayatının şehirde bulunmayan birçok cazip tarafları vardır, fakat hali hazırda birçok memleketlerde terazinin kefesi şehir lehine ağır basmakta ve muvazenen tesis edilmesi icap etmektedir. Köylerde de zaruri ihtiyaç maddelerinin kolayca tedariki imkânları bulunmalı ve su, elektrik, kanalizasyon temin edilmelidir. Münakâle imkânları bulunmalı, yollar yapılmalı v.s. ihtiyaçlar karşılanmalıdır Şehir sakinlerinin kıymet verdikleri bazı avantaj ve hizmetleri köy sakinlerine temin etmek için geniş imkânlar mevcuttur. Seyyar kütüphaneler, mağazalar ve seyyar sağlık merkezleri gibi orijinal fikirler teşci edilmeli ve inkişaf ettirilmelidir.

C) Mesken Normları:

Son 100 senelik tecrübe, şayet mevcut değilse, yeni inşaatların müstacel en bir norma bağlanması zarureti göstermektedir. Devlet insiyatifi ele alması ve mesleki teşekküllerle (Mühendis ve Mimarlar Birliği gibi) müştereken bununla ilgili nizamları tesid etmelidir. Burada bu nizamnamelerin ihtiva edeceği asgari normları izah imkânsızdır. Zira evvelâ mahalli şartlar ve ihtiyaçların hâkim olduğu bir mesele mevzubahistir

Fakat bazı nazım prensipler sayılabilir. İnşaatta normal bir sağlamlık, modern sıhhi normlar ve makul konfor normları (ikamete mahsus yerlerin şahıs adedine göre tespiti). Şu noktalara da nazarı dikkati çekmek faydelidir. Su ve rutubete karşı tecrit, iyi güneşlendirme ve havalandırma, su, elektrik, havagazı vesair teferruat.

Mevcut binalara gelince: Devletin müdahalesi her binanın haiz olması icap eden asgari şartları temin etmeden ibarettir. Bu normların tatbiki meselesinde birçok mahalli hal ve şartlar nazarı itibare alınarak bazı şerait mülâyimleştirilebilir. Fakat kat'iyen tamamen bertaraf edilmemelidir. Bunların tatbikine riayeti temin için salahiyyetli mercilerin tavzif edilmesi arzuya şayandır. Mahalli idareler bu vazifenin ifası için en mükemmel şartlar haizdir. Zira mahalli imkân ve şeraiti en iyi bilen onlardır.

Şimdi de mevcut binaların tamirâtı için gerekli mali kaynakların bulma usullerini inceliyoruz. Hususi eşhasa ait binaların gelirleri yüksek oluncaya ve mülk sahipleri bu iş için para toplayabilinceye kadar, devlet teşekkülleri veya mahalli idareler marifetiyle istikraz şeklinde bazı yardımlar zaruri görülmektedir.

Devlet te, ihtiyaç olan tamirâtı teşvik için, tamirat için fiilen sarf edilen meblâğ nispetinde vergi tenzil etmek suretiyle yardımlarda bulunabilir.

Bu tarzda tenzih mahalli idareler için de mümkündür. Bu suretle eski binaların tamirini temin etmek mesken meselesinin birçok veçhelerini halleder. Zira mevcut bir binanın tamiri için lüzumlu para yeni bir inşaata kıyasen hiç mesabesinde.

Mesken normları üzerindeki gayretler, şayet iyi bir imar plânı zarureti nazara alınmazsa, noksan kalmağa mahkûmdur.

Avrupa, milli programa müstenit olan bu nizamların tanzim ve tatbikinde öncü durumundadır. Burada devletin rolü, umumi kanuni çerçevelerin tayin ve bunların tatbikini mahalli idarelere tevdimden ibaret görünüyor. Mamafih, bazı memleketlerde şehircilik kaideleri zaruri ve arzuya şayan inkişafı köstekleyecek kadar sert ve kâfidir. Hazırlanacak milli nizamnamelerin, mahalli idarelere kendi bölgelerinin ihtiyaçlarını karşılamak imkânını verecek seyyaliyeti haiz olması tavsiyeye şayandır.

Mülkiyet Mevzuu:

İstikbalde kiralık gayrimenkullerin münhasıran amme hâkini şahısları tarafından inşa edilmesi mevzuunu en salâhiyetle tayin edecek merci muhakkak ki efkârı umumiyedir. Bu zamana kadar, amme idarelerinin mesken mevzuunda oynayabilecekleri rolü kısaca tetkik faidelidir.

Kimse amme idarelerinin bina inşa etmemesini ve bunları bilhassa cemiyette mevcut olan malen ve bedenlen zayıf kimselerin ihtiyaçlarına tahsis etmemesini iddia edemez. Fakat bazıları amme hâkini şahıslarının herkes için bina inşa etmesi ve bunu bir sosyal hizmet olarak kabul etmesi fikrindedirler. Ve kiralık bina inşasında tedricen hususi teşebbüsün tasfiye edilmesini, bugünkü gayri sıhhi, kifayetsiz ve pahalı meskenleri nazarı itibare alarak, faydalı görüyorlar.

Bu kabil meseleleri ancak milli ölçüde ve her memleketin seçmenleri tarafından halledilebilir.

Mamafih, mülkiyetin inkişafını teşvik edecek tedbirlerin devamına hiçbir mani yoktur. Yukarıda da işaret ettiğimiz veçhile, en kuvvetli sosyal nizam, ekonomik ve MORAL faktörü olan bu formül bir millete kuvvet ve istikrar temin eder.

Devlet, vergi muafiyeti şeklinde, mahalli idareler bina mübayaası için ikraz, resim, tenzili şekillerinde faideli olabilirler.

İnşaat şirketleri ve kredi müesseseleri Devlet çalışmalarına faideli müzaharetler temin ederler. Devlet ve Mahalli İdareler aynı zamanda müşterek mülkiyet şeklindeki inşaatı (kat mülkiyeti gibi) teşvik etmelidirler. Yapı Kooperatiflerine temin edilecek az faizli kredi ve diğer kolaylıklar faideli neticeler vermektedir, Bazı memleketlerde kanunlar buna müsait bulunmaktadır. Kooperatiflerin teşkiline ve kat mülkiyetinin inkişafına mani kanunların tadil edilmesi tavsiyeye şayandır.

III. — Mahalli İdarelerin Rolü:

Raporun bundan evvelki kısımlarında işaret edilen mesken probleminin hâline müteallik muhtelif tedbirler umumiyetle Mahalli İdarelerin salâhiyetleri dâhilinde değildir. Mahalli İdarelerin salâhiyet ve vazifelerinin memleketten memlekete değişmesi sebebiyle mevzu muğlak bir hâl almaktadır. Bir kısım memleketlerde merkezi idarenin bir şubesidir. Diğerlerinde merkezi idarenin refiki ve üçüncü bir grup memleketlerde ise mutlak bir istiklâle sahiptirler.

Bu şartlar altında Mahalli İdarelerin mesken mevzuundaki rollerinin incelenmesi bütün bu idarelerin milli statüleri ne olursa olsun yapabilecekleri faaliyetleri tayin şeklinde teayyün edecektir.

A) Mesken Sıkıntısı:

Yukarıda da işaret edildiği veçhile halli lâzım en mühim mesele enflâsyondur. Mahalli İdareler kendi kendilerini kontrol ederek ve imkân elverdikçe masraflarını kısarak bu mevzuda faydalı olabilirler.

Halkın hayatı ihtiyaçları dışındaki amme hizmetlerinin tevsi ve ıslahını müsait bir zamana talik ve sermaye piyasasına müracaat etmeyebilirler. Hatta ellerinde bulundurdıkları kredi imkânlarından elverişli şartlarla yeni inşaatlara ikrazat yapabilirler. Mevcut meskenleri tadil ve ıslahı etmek isteyenlere mali ve teknik yardımlar temin edebilirler.

Düşkün ve acezeye mesken temini ve bunların yerleştirilmesi Mahalli idareleri veya onların teşkil ettiği birliklerin mevzuudur. Bu sahada Devlet kendi vezaif ve mesuliyetini Mahallî idareleri takviye etmekle ifa etmektedir.

B) Şehirlerin Fazla Nüfus İktisabı (Tekâsüfü):

Mahalli idareler bu problemin hallinde çok faydalı yardımlarda bulunabilirler. Merkezi hükümetle müştereken kendi mıntıklarındaki fazla nüfus için yeni şehirler kurma çarelerini tetkik etmeli, küçük kasabaları büyültme ve geliştirme imkânları araştırmalıdır. Mahalli idareler, nüfusun tekâsüfünü önleme zaruret ve realitesini nazarı itibare alarak büyük şehirler ve civarlarında endüstrinin faydasız inkişafına mani olabilirler. Kendilerine şayet şehircilik mevzuunda lüzumlu salâhiyet bahsedilirse, evvelâ mıntıklarında endüstrinin bir ölçü dâhilinde ve nüfus meselelerini ağırlaştırmadan inkişaf etmesini, saniyen sanayi inkişaflarının yeni kurulmuş veya eski fakat küçük şehirler etrafında toplanmasına gayret sarf etmelidirler.

Fakat buralara yerleşecek halka iş imkânları temini zarureti de nazarı itibare alınmalıdır. Sınai inkişaf ile bina inşaatı baş başa yürümelidir. Bunun böyle olmasında Mahalli idarelerin büyük menfaat ve alâkaları olduğundan, tahakkukunda önemli rol oynayabilirler.

C) Mesken Normları:

Daha evvelki izahlarımızda görüldüğü veçhile tatbiki kabil norm ve kotların yeni ve eski binalara tatbiki mevzuu memleket ölçüsünde ve devletçe halli gereken bir mevzudur. Bu norm ve kotlar hatalı olduğu takdirde mahalli idarelere teveccüh eden vazife misillenmektedir. Evvelâ bunların ıslahı için hükümet nezdinde topluca harekete geçmek ve ikinci plânda mevcut binaların tamir ve ıslahına icbar ettirecek salâhiyeti temin ve kullanmak, zaruri kanuni tedbirlerin alınmasını beklerken mahalli idarelerin kendi bölgeleri için bazı normlar kabul ve tatbik etmeleri tavsiyeye şayandır. Bu mahalli talimatnameler kanun hükmünde ve otoritesinde değil iseler de, muayyen bir ölçüde inşaatın tarz ve evsafını tespititte bilhassa mahalli müteşebbis ve mülk sahipleriyle teşriki mesai neticesi faydeli olabilirler.

D) Mülkiyet Mevzuu:

Evvelki izahlarımızda görüldüğü veçhile, bu mevzuun mahalli idarelerle doğrudan doğruya ilgisi yoktur. Fakat bilvasıta müşterek mülkiyet ve inşaatı teşvik ve teşci edecek programlar hazırlanabilir.

E) Umumi Neticeler:

Bu rapordan istihraç olunacağı veçhile, Avrupa halkının mesken şartlarını hâlihazır ve müstakbel için ıslahı etme meselesi birçok ve karışık meseleleri ortaya atmaktadır. Bu sahada halk ile daimi temasta olan ve bu mevzuda hallinde daima zengin bir tecrübe ve bilgi kaynaklarına sahip olan mahalli idareler mümessilleri esaslı yardımlarda bulunabilirler. Raportörümüz, Avrupa’da mesken mevzuunun, dünyanın başka köşelerinde rastlanmayan bir yığın veçheler arz ettiğini hatırlatır.

Bu sebepten Avrupa Konseyinde temsil edilen mahalli idarelerin aralarında mümkün olduğu nispette bilgi, mütalâa ve tecrübe mübadelesi faydeli mütalâa edilmektedir. Sakinlerini iskân etmek Avrupa için hayati bir ehemmiyeti haizdir. Bu yoldaki gayretlerde mahalli idarelerin çok mühim rolleri vardır. Bu mevzua gösterecekleri ilgi ile memleketlerine, hemşerilerine ve kendilerine büyük hizmetler ifa etmiş olacaktırlar.

İTALYAN TERTİBİNDE MUTAVASSİT MAHALLİ İDARE TEŞKİLATLARI

Yazan

Profesör

GIUSEPPE CATALD

Çeviren:

ŞERAFETTİN ARAL

MÜNDERECAT: 1 — Mutavassıt İdare Teşkilâtı için şimdiki alâka ve bunun açıkça teşhisi lüzumu.

2 — Eyalet İdare Teşkilâtı.

3 — Vilâyet İdare Teşkilâtı.

4 — Vilâyet ile kaza arasında mutavassıt idare teşkilâtı.

1 — Mutavassıt İdare Teşkilâtı için şimdiki alâka ve bunun açıkça teşhisi lüzumu.

Burada aşağıda izah edilecek hususlar bir rapor addedilemezler. Zira bu hususlar, mutavassıt Mahalli İdare Teşkilâtları addedilebilecek olan bu İdare Teşkilâtlarının İtalyan tertibinde sadece teşhirinden ibarettir. Diğer taraftan, tertip lüzumu, bu teşhirin tamamlanması ve bahusus, mutavassıt mahalli İdare Teşkilâtlarının umumi mertebesini teşhise teşebbüs, etmek zarureti karşısında bir tarafa bırakılır.

Her şeyden önce şu müşahede edilir ki, amme İdare Teşkilâtı, daha yukarı ve merkez uzuvlarına nispetle, bu teşkilâtla alâkalanmış olanları telâşlandırmakta devam, etmiştir. Sonra, Müesses amme İdare Teşkilâtlarının inkişafı ile ki, Devlet bunlara daima daha fazla iş ve vazife vermiştir. Mülki olmayan bu teşkilâtlara iktidar intikali daima daha ziyade hususî alâkaya mevzu olmuştur. Diğer taraftan, mahalli inkişafı için en iyi teşkilât addedilen kaza idarelerine yöneltilen dikkat bu gün başlamış değildir.

Hâlbuki mutavassıt addedilen mülki mahalli teşkilâtlar, esas ehemmiyeti haiz olanlar müstesna, ne etüt sahasında, ne Kongrelerin temenni

ve rica faaliyetlerinde ve nede siyasi idare işlerinde İdarî bakımdan dikkati çekinmemişlerdir.

Bu mutavassıt İdari Teşkilâtın, devletin (Federal veya eyalet devletlerinin) bünyesinin aynı şeklinden olabileceklerinin müşahedesini bir tarafa bırakalım, birçok sebepleri bu gün alâkayı, mahalli hayatın inkişafı için daha fazla imkânlar arz eden idari teşkilâtlara yöneltiyor. Bu teşkilâtlar, mezkûr imkânları, gerek daha büyük İdarî teşkilât olan devlete nispetle ve gerek daha küçük idari teşkilât olan kazaya nispetle daha fazla veriyor. Nitekim bazı işler, vazifeler ve faaliyetler zikredilebilir ki, bunların ifasını ne devletin üzerine alması lâzımdır ve nede kazanlara bırakılması faydalıdır.

Fakat böyle bir umumi tarif, mutavassıt mahalli idare teşkilâtları için ne bugünkü alâkayı belirtmeye kâfidir ve nede onların vasıf ve karakterlerini açıkça tasrih etmeye. Bu sebepten, önceden onların umumi bir tarifini yapmalı, sonrada kendilerine has şekilleri daha iyi tespitte teşebbüs etmelidir.

2 — EYALET İDARE TEŞKİLÂTI:

a) Eyalet teşkilât kanununa göre, eyaletlerin hukuki nizamları birbirinin aynı olmadığından iki guruba ayrılırlar: müşterek hukuki nizama tabi eyaletler ve ayrı hukuki nizama tabi eyaletler. Müşterek hukuki nizama tabi olanlar için, teşkilât kanununun 115 inci maddesi: Bu Eyaletlerin muhtar idare teşkil ettiklerini ve teşkilât kanununun prensiplerine göre kendi salâhiyet ve vazifeleri bulunduğunu tespit eder. 123 üncü madde bu sınıf eyaletler için bir anayasa gösterir. Bu anayasa, ayrı hukuki nizama tabi olan eyaletler için gösterilen 116 ncı maddede derecelerinden farklıdır. 116 mcı madde, Sicilya, Sardunya, Trontino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia ve Valle d'Aosta için, hususi teşkilât kanunlarına göre tatbik edilen ayrı muhtariyet şekil ve şartları bahşedilmesin! tespit eder.

Eyaletlerin, hepsi intihapla olan uzuvları şunlardır:

Eyalet Meclisi, Eyalet Şûrası ve Reis.

Eyaletin imtiyazları arasında, mutavassıt idare teşkilâtı mevkünü tavsif eden kanun vaz'ı salâhiyeti, en çok üzerinde durulabilecek şeydir. Eyalet kavanin mevzuatı üç şekil alır: yardımcı kavanin mevzuatı, tamamlayıcı kavanin mevzuatı ve imtiyazlı kavanin mevzuatı; bu sonuncusu yalnız hususi teşkilât kanununa tâbi eyaletlere aittir. Eyalet yardımcı kanu

nu, Teşkilât kanununun yalnız hududu ile karşılaşan normal devlet kanunundan farklı olarak, devletin esas prensiplerinin hudutları içinde tutulmalı, Milli menfaat ile veya diğer eyaletlerinin menfaattarı ile tezada düşmemeli ve sırf, mahalli menfaat ve hususiyetler icabı bazı maddeleri ihtiva etmelidir.

Başka tehditler de konabilir: ihtilal resimleri tatbiki memnuniyeti, eşya ve insan seyir ve seferini engelleyecek tedbirlerin alınmasının önlenmesi ve saire. Yani bu, iptidai bir vaz'ı kanun değil, yardımcı bir vaz'ı kanun işidir. Eyalette, devletin kanunlarının tatbikinde işe yarayacak hükümler (yardımcı kanun) ıstarı salahiyet ve vazife verebilir ve onlar, aynı zamanda, eyalet kanunlarının tatbiki için nizamnameler hazırlayabilirler. Ayrı statüye tâbi eyaletler tarafından konan üçüncü kanun vaz'ı faaliyeti şeklinden bilâhare bahsedilecektir.

Eyaletlere verilen diğer salahiyetler, meselâ: Reisicumhur seçimlerine iştirak, Parlamento'ya kanun teklifleri, Referandum ve saire gibi salahiyetlerde, mutavassıt İdare Teşkilâtı olarak eyaletin mevküni bariz şekilde gösterir. Mahalli menfaatlara ait bazı maddelerde idari faaliyetler atfı, bu tahkikat bakımından daha başka malûmatı icap ettirmez; çünkü diğer mutavassıt mülki ve mahalli İdare Teşkilâtlarınıninkine hûlaseten müsavi bir atıf şeklinden ibarettir.

b) Hâlbuki mutavassıt İdare Teşkilâtı olarak eyaletin mevküni daha iyi tespit edebilmek için şu hususlara işaret etmelidir.

1) Devletin eyalet muvacehesindeki teminatı ve eyaletin Devlet muvacehesindeki teminatı bakımından bu ikisinin münasebetleri;

2) Vilâyet ve muhtemelen diğer mutavassıt bir İdare Teşkilâtı ile ve kaza ile münasebetler.

Mevzuata müteallik faaliyetlerde devletin eyalete karşı teminatını sağlarsak için 'hükümet komiseri tâyin edilmiştir; ' eyalet kanunu hükümet komiseri tarafından gözden geçirilebilir, bu kanuna hükümet tarafından muhalefet yapılabilir ve tekrar tetkiki için hükümet ona eyalet makamlarına iade eder; eğer eyalet makamları kanunu kahir ekseriyetle yeniden tasvip ederlerse, hükümet, gayrimeşru olduğunu ileri sürerek o kanunu Teşkilât Kanunu Divanı veya Mebusan ve Ayan Meclisleri nezdinde reddeder.

İdarî icraatın kontrolü için, 10 Şubat 1956 tarihli ve 62 sayılı kanuna göre, müşterek hukukî nizama tâbi eyaletler için her eyalet merkezinden bir komisyon teşkil edilmiştir. Eyaletin çıkaracağı kanun ve nizamname

lerin meşruiyetini ve lüzumlu olup olmadığını komisyon kontrol eder. Kontrol, gayrimeşru görülerek ve lüzumsuz sayılarak iptal etmek suretiyle ve eyalet makamlarına tetkikini talep etmek için geri göndermek suretiyle yapılır. Aynı hukuki nizama tâbi eyaletler üzerindeki kontrol şekli başkadır. Devlet organları üzerinde yapılan kontrol şeklinin aynı da olabilir; meselâ; Divanı Muhasebatın bir şubesi tarafından kontrol edilen Sicilya’da olduğu gibi eyaletin Devlet karşısındaki teminatın sağlamak için eyaletler, teşkilâtlarına ait mevzuatın meşruiyetini müdafaa hususunda Teşkilât Kanunu Divanını öne sürebilirler. Bunu, Teşkilât Kanununun 134 üncü maddesinin 1 numarası ve 11 Mart 1953 tarihli 87 sayılı kanunun 23 üncü maddesinin 2. bendinde vatandaşlara müsaade edilen tarzda olmak üzere itiraz şeklinde değil, fakat usulü veçhile yapmalıdır.

Mutavassıt İdare Teşkilâtı, olarak eyaletin mevki, eyalet, vilâyetler, kazalar ve diğer mahalli İdare Teşkilâtları arasındaki münasebetlerden de tayin ve tehdit edilebilir. 10 Şubat (1953 (1956 ?) tarihli ve 62 sayılı kanun eyaletin vilâyetler ve kazalar muvacehesindeki kontrol hak ve salahiyetlerini ihtiva eder. Buna benzer hak ve selâhiye ileri ayrı hukuki nizama tâbi eyaletler için de ihtiva eder. Kontrol işinin tipik surette devletçi olduğu bazı kimseler tarafından ileri sürülüyor ve binaenaleyh, kendiliğinden iş gören bir teşkilâta tevdi edilemez deniyor. Bu vesile ile Vilâyet İdare Teşkilâtına tevdi edilmiş olan, kazalar üzerindeki gayri müsait kontrol tecrübesi hatırlatılıyor. Şu var ki, Eyalet Komisyonları, hali hazırda Sicilya’da mahalli İdare Teşkilatları üzerinde kontrol faaliyetlerine bulunuyorlar ve tecrübe devam etmektedir.

c) Bugüne kadar müşterek hukuki nizama tâbi eyaletler daha teşekkül etmemiş olup hâlen bu eyaletler için eyalet organlarının seçimlerine ait kanuna intizar edilmektedir. Şimdiye kadar teşekkül eden ayrı hukuki nizama tabi eyaletler şunlardır: Sicilya, Sardunya, Aosta Vadisi, Trentino Yukarı Adice; Friuli Venezia Giulia eyaleti ise teşekkül etmek üzeredir. Bu eyaletler «hususî statü» lü olarak tavsif edilmektedirler Çünkü bunların muhtariyeti, 116 ncı madde ile tasrih edilmiştir. Mezkûr, görüldüğü gibi, o eyaletler için hususî muhtariyet şekil ve şartları tayin eder. Binaenaleyh, ayrı hukuki nizama tabi eyaletler, Teşkilât Kanununun V faslının ikinci kısmına göre değil, fakat «Teşkilât Kanunları ile adapte edilen hususî statüler» ile idare edilmektedirler.

Bu imâleli muhtariyet, nispeten federal bir şekil alacakmış gibi şüphe uyandırdı, bu şüpheyi gidermek için, muhtelif eyalet statülerinin birinci maddesinde İtalyan Cumhuriyetinin birliği hakkında umumi hükümler bulundurulmuş ve Devletin birliği perçinlenmiştir.

Bu ayırıcı muhtariyet ilk nazarda, Eyalet Meclisi için seçimlere ait hükümleri kendi kanunları ile tayin etmek suretiyle onlara verilen salâhiyette tezahür eder. Müsterek hukuki nizama tâbi eyaletler de farklıdır. Çünkü bunlarda seçimlere ait kanun tek ve Devlete ait olandır. Sonra, müsterek hukuki nizama tabi eyaletler için, tespit edilen yardımcı ve tamamlayıcı kanun vaz'ı salâhiyetinden başka şu kanun vaz'ı salâhiyeti de bırakılmıştır: Muayyen maddeler için kendilerine has iptidâî kanun vaz'ı hakkı. Bu maddelerin muhteviyatı da Teşkilât Kanununa, hukuki nizamnamenin umumi prensiplerine, Beynelmilel mecburiyetlere, millî menfaatlere ve diğer eyaletler menfaatlerine aykırı değildir.

Mamafih, bu ayrı hukuki nizama tâbi eyaletler grubunun çerçevesinde her birinin nizamnamesinin hususiyetlerinden birkaçını tebarüz ettirmek lâzımdır.

Treutino - Yukarı Adice Eyaleti (Trentino ve Bolzano) olmak üzere iki vilâyetten müteşekkil olup hakiki ve hususi kanun vaz'ı salâhiyetleri vardır: Eyalet meclisi münavebe ile iki sene Bolzano ve iki sene Trentino Vilâyetinde faaliyette bulunur; Böylece iki ırk grubunu korumak ve kendi dillerini kullanabilmek için diğer hususî hükümler dikte edilir. (Aosta Vadisi iki dil grubunun haklarının korunmasından başka, gümrük işlerinde bir serbest bölge kurmak gibi bir hususiyet de arz eder.

Bütün diğerlerine nispeten Sicilya eyaletinin muhtariyeti daha geniştir. Hatta iptidâî kanun vaz'ı salâhiyetinin daha emin asası var gibi görünüyor. Çünkü statü, «münhasır» kavanin vaz'ı salâhiyetinden bahsediyor; hâlbuki diğer statülerin hükümleri daha az sarihtir. Sonra, Sicilya Reisinin ve Eyalet Giunta (Cunta) sının mevki müstesnadır. Diğer statüler de bu organlar «müstesna» olarak tavsif edilirlerken, Sicilya'nın statüsünde «Eyalet Hükümeti diye bahsediliyor. Eyalet Hükümetinin Reisi aynı zamanda Devlet Hükümetinin eyalette mümessili sıfatını haizdir. Devlet Hükümetinin Sicilya'da bulundurduğu Eyalet Komiseri, doğrudan doğruya Devletin Salâhiyetinde, olup, eyalete, tevdi ettiği işleri tanzim ve bunlara nezaret edemez. Hâlbuki diğer eyaletlerde edebilir. Bundan başka Sicilya Eyaleti Reisi, eyaletin salâhiyeti dâhiline giren maddeler için Nazırlar Heyetine iştirak eder; «Rey sahibi nazır» payesini haiz olur. Ve (Devlet Reisi) gibi ilerlemiş idari işlere karşı müracaatlar hakkında karar verir, münazaralı yoldan gitmeyerek münavebe suretiyle Devlet Meclisine kazai müracaatta bulunur. Vergi sisteminde Sicilya'da farklı olup tahsil edilen vergiler diğer eyaletlerde olduğu gibi Devlet kanunları ile taksim edilmez' Vergi tarih ve tahsil salâhiyeti doğrudan doğruya eyalete bırakılmış olup Devlete yalnız istihsal vergileri ve inhisar ve piyango gelirleri tahsise edilir.

Nihayet, Sicilya Eyalet Meclisinin, Sicilya Parlamentosu adını almış olduğu ilâve edilebilir. Ve azalanna eyalet mebusu denebilir. Bu keyfiyetler dolayısıyla, Sicilya için alelâde bir eyalet muhtariyetinden öteye gidildiği şüphesi uyanmıştır.

3 — Vilâyet İdare Teşkilâtı:

Eyalet tertibindeki en eski idare teşkilâtı vilâyet teşkilâtıdır. Vilâyet teşkilâtının müteaddit kazalardan teşekkül ettiği ve bir kazalar cemiyeti veya bir kazalar birliği olduğu inkâr edilmiştir. Böyle olsa idi, kazalar arası bir konsorsiyumdan başka bir şey olmazdı. Nitekim onun mülki çerçevesi dâhilinde bulunan kazalar, Konsorsiyumda olduğu gibi, onun cüzleri değildir. Vilâyet Teşkilâtı mülki bir teşkilât olup tabii bağlarla birbirleriyle körleşen bir yakın kazalar topluluğunu teşkil eden cüzlerin aynıdır.

Vilâyetlerin tanzimi, eyaletin tanziminden ayrı olarak, Teşkilât kanunu hükümlerine göre değil, Fakat Teşkilât Kanununca tespit edilen prensiplere göre yapılmıştır. Binaenaleyh vilâyetlerin tanzimi kazaların olduğu gibi, Cumhuriyetin umumi kanunlarıyla, yani kazalar ve Vilâyetler kanunu ile ve vezaifi tayin eden mütemmim kanunları ile tespit edilmiştir. Sair deyimlere göre, Vilâyetlerin bir statüsü yoktur. Vilâyet İdare Teşkilâtı, kendisine bırakılan nafia (hayat şartlarının icap tirdiği işler), içtimai yardım (fakir mecnunlara ve kimsesizlere) sağlık işleri (sağlık ve vikaye laboratuvarları) ve milli eğitim (bazı tip teknik okullar için binalar) gibi birkaç maddede her şeyden ziyade bir tanzim edici salahiyetini haizdir.

Vilâyet İdare Teşkilâtının yukarıda zikredilen amme faaliyetleri sahasında müşterek idari vazifeleri vardır. Ve birçok nafia işlerine ve hizmetlere mali iştirakte bulunmağa mecbur. Fakat Vilâyet kendi vazifelerini arttıрмаğa meyillidir. Ve nitekim müteaddit hizmetleri üzerine almış olup kazaların menfaatına da birçok teşebbüslere başlamıştır. İşaret edelim ki, bunlar arasında bazı Vilâyetler kendi teknik dairelerini, yapılacak işleri, için teknik teçhizata sahip olmayacak vaziyette bulunan kazaların istifadesine amade tuttular. Bu teşebbüsler, mutavassıt İdare Teşkilâtının mevküni daha kati bir şekilde göstermeğe başlamıştır. Vilâyetin bütün tarzı tertibine temas etmeğe lüzum yoktur. Şu kararım hatırlamak lâzımdır ki, Vilâyetin organları olan Meclis, Vilâyet Cuntası ve bu Cunta'nın Reisi seçimle olur ve Meclisi teşkil edenlerin sayısı, mülki taksimatında bulunan nüfus nispetine göre tespit edilir. Vilâyet İdare Teşkilâtının Organları ve icraatı üzerinde meşru ve lâyük oluğa dair ihtiyat ve tevali Kontraları, salâhiyet taksimine göre hükümet organları tarafından yani

vali tarafından, Vilâyet İdari Cuntası tarafından ve diğer merkezi Nezaretler tarafından icra edilir. Eyaletlerde ise kontrol, bahsedildiği veçhile, Eyaletler organları tarafından icra edilir. Veya edilecektir.

Eyaletin vilâyet üzerindeki bu kontrol haklarının mevcut olmaması halinde, iki mutavassıt idare teşkilâtı birbirine müvazi addedilebilirlerdi, hatta vilâyet, eyaletin daha geniş arazisinin çevresi içinde hareket eder durumda olduğu halde ve kazanın vilâyetin daha dar çevresi içinde hareket ettiği gibi... Hâlbuki bahsedilen hak ve salâhiyetler eyalete verilirse bazılarına göre, muhtelif seviyelerde bile vazifeler muvazenesizliği husul bulur. Ve kontrol edilen ve kontrol eden idare Teşkilâtları arasında meydana gelen münasebetler tespit edilmiş olur. Bu nokta derinleştirilmeğe lâyıktır. Çünkü mutavassıt idare Teşkilâtının mertebesini tebarüz ettiren vasıfların aranması için faydalı olabilir.

Vilâyet idare Teşkilâtı, kendisine verilen az vazife dolayısıyla bazıları tarafından gayri müessir addedilmiştir. Çok zaman da bazı vilâyetler tabii ve uzvi birliği teşkil eden mülki çevrelere malik olmadıklarından, verimsiz addedilmişlerdir. Hükümet faaliyeti âdemi merkezîyet keyfiyetlerinin ve mülki idare Teşkilâtlarının mutabakat sistemi dolayısıyla Vilâyet idare Teşkilâtı Devletin büyük arazisinde mutavassıt idare teşkilâtı vazifelerini ifade eder. Fakat son zamanlarda bunun lağvına veya hiç olmazsa mülkiye vasfını tanımamağa meyil izhar edilmiştir. Nitekim 29 Ekim 1955 tarihli 6 sayılı Sicilya Eyaletinin kanunu ile Vilâyetler lağv veya yerlerine «Serbest Konsorsiyumlar» teşkil edilmiştir. Bunlarda, kazalar arasında ihtiyarî bir birleşme ile teşekkül edebilirler. Böyle olmakla beraber, serbest konsorsiyumlar esas olarak, mülkî tabii bir taksimatı bulunmalı, zira onların vazifelerini tayin eden bir statü ile kurulmuş idare Teşkilâtı vasfını alıyorlar. Bununla beraber, Sicilya'da serbest konsorsiyumlar hâlen daha fiilen teşkil edilmemiş olup vazifelerini şimdiki halde vilâyetler ifa ediyorlar.

Bazıları ise. Şu tezi destekliyorlar, esaslı bir değişiklik, yaparak kazalara az vazife, yani, münhasıran mahalli olup değiştirilemeyecek olan işleri bırakmak ve vazifelenin çoğunu Vilâyetlere devretmek daha önce de bahsedildiği gibi bu teklif, vilâyet yolları ile ve vilâyetin kazaların emrine amâde tuttuğu bazı teknik servislerle kısmen tatbik edilmeğe başladı, Kazalara ait vazifelerin vilâyetlere devredilmesini destekleyenlere göre bu hal şeklinin, fakir ve zengin kazalar arasında muvazene temin edebileceği, hizmetleri kolaylaştıracağı ve verimli hale getireceği ve bazı menfaatları sırf bir kazanın çevresi içinde bırakamayıp umumileştireceği söyleniyor ve vilâyet mutavassıt idare Teşkilâtı olarak daha bariz vazifeler görecekle hale gelecek deniyor.

Üçüncü bir şekil daha düşünülebilir. Meselâ: bazı müstesna, mahallerde, bir bölgede müteaddit kazalar çok büyük bir merkeze önemli bir metropole bağlı olduklarında bir vilâyet kaza İdare Teşkilâtı kurmak teklifi.

Bu şekilde, mülki İdare Teşkilâtlarının bünye müşâbehetlerinde azalma olacak ki, çok kimse bunu, mahalli idarenin uzvi sistemine göre zararlı addetmemektedir.

Vilâyetlerin hali hazır tertibini ve buna dair mehilleri müzakere ederken, yukarıda temas edilmiş bulunan iki hususun birbirine nispetle farklı oluşuna dikkat edilmesini hatırlatmak lâzım.

Bazı vilâyetlere, Trentino Yukarı Adige'ninkilere, kendilerine muhtariyet ve ehemmiyet bahşeden vaz'ı kanun salâhiyeti verilmiştir. Cumhuriyetin en güneyinde bulunan bir eyalette Vilâyetler ve yerlerine serbest konsorsiyumlar ihdas edilmiştir ki bunlar görüldüğü gibi artık mülki İdare Teşkilâtları bile değil, fakat icat edilmiş. İdare teşkilâtlarıdır. Aynı eyalet kanununda gösterilen hususî hizmetler için konsorsiyumlardan farklı olsalar bile.

4 — Vilâyet ile kaza arasında mahalli mutavassıt İdare Teşkilâtı:

Hakikatte Vilâyetler muhtelif kısım ve bölgelerde teşekkül etmiş durumda olup menfaatler toplandığı hakiki merkezlerdir. Fakat hiç bir İdari ferdiyeti arz etmezler ve bir mutavassıt İdare Teşkilâtına mebde olmazlar. Hatta kaza bölümlerinininki gibi bir mahiyete bile mebde olmazlar. Piemonte 'nin Kazalarının eskiden beri devam edegelen ve 1915 e kadar izleri kalan bazı faaliyetleri şimdi kaybolmuştur. Bununla beraber, görüleceği gibi, bu idare Teşkilâtının kurulmasına doğru veya hiç olmazsa tabi mülki taksimat ferdiyetine doğru bir yönelme hissedilmektedir.

Mahalli Mülki taksimatlar vardır. Fakat vilâyet dâhilinde pek mahdut bölgelerde devlet hizmetlerinin muhtelif dairelere verilmesi için yapılmaktadır, Bir zamanlar, bizim tertibimiz dâhilinde bulunmuş olup şimdi teşkilât kanununca akıbeti tayin edilecek bulunan kazalarda sırf devlet hizmetlerini muhtelif dairelere verilmesi için kurulmuş mülki taksimatlılar ve eyalet ve vilâyet hizmetlerinin muhtelif dairelere verilmesi için kurulacak mülki taksimat dahi olabilirler.

Mahalli Vilâyet Devlet büroları teşkiline matuf bazı kanun teklifleri ve teşebbüsleri oldu İtalyan tertibinde, bütün devlet arazisinde, normal şekilde, eyalet ve Vilâyet gibi, Vilâyet ve kaza arasında mutavassıt olabilecek bir idare teşkilâtı eksiktir.

Muayyen bir bölgenin mahalli ve aşikâr ihtiyaçları için, Vilâyet ile kaza arasında hakiki bir mutavassıt mülki idare teşkilâtı lüzumu hâsıl olursa, onun alelâde kanunlar ile mi, yahut teşkilât kanunları ile mi teşkil edilebileceği sorulmalıdır. Çünkü Teşkilât kanununun 114 üncü maddesi Cumhuriyetin eyalet, vilâyet ve kazalara taksim olunduğunu tespit eder.

Bu maksatla bazıları beşinci maddeyi de hatırlatıyorlar, bu madde, teşkilât kanununun umumi prensipleri arasına konmuş olup Cumhuriyetin mahalli muhtariyetleri terviç ettiğini söyler normal mülki taksimat 114 üncü maddede tespit edilen olsa bile başka mahalli muhtariyet şekilleri de kabul edilebilir. Yeter ki, mahalli muhtariyetlerden ne kastedildiği anlaşılсын yani, mülki İdare teşkilâtları mı kastediliyor. Ve bunlar sırf teşkilât kanununca işaret edilenleri olacak.

Ne olursa olsun, kabul edilmelidir ki, yukarıdan yani vilâyetten ifa edilecek vazifeler ve aşağıdan yani kazalardan yapılacak bazı hizmetler verilecektir. Bu idare teşkilâtı, konsorsyal bir şekil almayabilir de.

Son zamanlarda bizim tertibimizde, vilâyet ile kaza arasında bir seviyede mutavassıt idare teşkilâtı misâlleri olmuş yani, 10 Haziran 1955 tarihli 987 sayılı karnamenin 12 ve 13 üncü maddelerine göre teşkil edilen vadi meclisleri kurulmuştur. Bunlar, (Sosyal, İktisadi ve su durumları dolayısıyla Coğrafi birlik ve benzerlik meydana getiren muayyen sağlık bölgelerin menfaat ve işlerini idare ederler.

Tecrübe halindedir teşebbüs olduğuna göre, farklı bir mülki idare teşkilâtı değil de, kazalar arasında bir idari konsorsiyum olacağı şüphesi uyanabilir.

Vilâyet ile kaza arasında mutavassıt mülki teşkilâtlar ihdası imkânları üzerindeki şüpheler bir tarafa, hakikatte şu aşikârdır ki İtalya'da çalışmalar tabi, vazifeyi ve kazalar arası bir mülki taksimata tevcih edilmiştir.

Bu tevcihi izah edecek sebepler muhtelifdir: Birçok kazaların bazı pek önemli hizmetleri yapma imkânsızlığı, teknik işlerin çokluğu ve hizmetlerin daha geniş ve daha teknik şekiller alması ve saire.

Bu tevcihin tezahüratı şunlardır: Vilâyet çevresinde devlet hizmetlerinin ademi merkezियeti için bahsedilmiş keyfiyetlerden ve vadi meclisleri teşkilinden başka, muayyen bir bölge için veya bazı kazalar topluluğu için idare teşkilâtının meydana gelişi; kazalar arasında anlaşmalar yapma teklifi; münferidi bürolar teşkili veya bazı meselelerin tek tek tet-

kiki için bilfiil çalışacak kazalar arası meclislerin kurulması veya hiç olmazsa müşterek ve muntazam bir icraat meydana getirmek için vakti belirli toplantılar tertibi.

Bu ve diğer teşebbüslerin hepsi gerek tabi çevresi ve mahalli şartlar ve kaynaklar dolayısıyla ve gerek idari hayatın seyir i veya zuhur edebilecek teşkilatlı teknik ihtiyaçlar dolayısıyla iyice tayin edilmiş olan mahalli bir bölgeye matuftur.

SON TÂDİLLERLE BİRLİKTE İSVİÇRE ORMAN KANUNU
5 EKİM 1923, 19 ARALIK 1953 VE 23 EYLÜL 1955 TÂDİL
KANUNLARI İLE BİRLİKTE 12 EKİM 1902 TARİHLİ
ORMAN KANUNU

Tercüme eden:
MACİT İNCE

I. UMUMİ HÜKÜMLER

Mad. 1 — Bütün İsviçre toprakları üzerine, konfederasyon, oraların bakımı mevzuunda en yüksek nezareti icra eder.

Mad. 2. İsviçre toprakları üzerinde kâin bulunan bütün ormanlar bu, nezarete tabidir.

Bu kanunun şümülü içinde Orman mefhumu ile (ağaçlık meralar dâhil) şu hususlar anlaşılır.

a) Bir âmme müessesesine ait ormanlar (les Forêts Publiques) şöyle ki devlete, belediyelere ve diğer âmme teşekküllerine ait bulunan veya bir âmme otoritesi tarafından idare edilen ormanlar.

b) Hususi ormanlar, ormancılık şirketlerine ait orman (Madde: 26 ve 28).

Bu tasnif, federal konseyin tasvibi şartı ile kantonlar tarafınca yapılır.

Mad. 3 — Ormanlar, koruyucu ormanlar (forets protectrices) ve koruyucu olmayan ormanlar (forets non protectrices) olmak üzere iki sınıfa aynım.

Koruyucu ormanlar sellerin toplandığı yerlerin ağızlarında ve bulundukları yerler bakımından zararlı iklim tesirlerine, çığlara, taş ve buz kaymalarına, çöküntülere ve suların aşınıtlarına yahut rejim bakımından, mühim inhirafllara karşı bulunan ormanlardır.

Mad. 4 — Ormanların, koruyucu ve koruyucu olmayan ormanlar olarak sınıflandırılması kantonlara bırakılmış olup aynı zamanda federal konseyin tasvibine tâbi kılınmıştır. Eski federal bölge için evvelce yapılmış tasnif bu hususta yapılmış değişiklikler göz önünde tutulmak şartıyla mer'idir. İsviçre'nin geri kalan kısmında, bu kanunun mer'i yete girişinden itibaren iki sene tasnif tamamlanmış olacaktır.

II. TEŞKİLÂT:

Mad. 5 — Federal konsey, bu kanunun tatbikine aynı zamanda bununla ilgili kanton meclislerinin hükümlerine nezaret eder. Bunun için Federal Konseyin emirleri altında teşkilâtı hususi bir kanunla tespit edilecek Federal Ormanlar Teftiş (L'Inspectorat federal des Forêts) bulunur.

Mad. 6 — Kantonlar, topraklarını makûl bir şekilde huduttanmış küçük orman bölgelerine taksim ederler. Bu vazifeleri Federal Konseyin tasvibine tabidir.

Mad. 7 — Bu kanunun ve bununla ilgili kanton kanun ve nizamnamelerinin tatbiki hususunda kâfi miktarda federal diploma sahibi orman memurları vazifelendirecek ve münasip bir maaş bağlayacaklardır.

Mad. 8 — (23.12.1953 Kanunu ile feshedilmiştir.)

Mad. 9 — Kantonlar, diğer ikinci derecede personelin vazifelendirilmesi ve eğitimi temin ederler. Bu personelin eğitimi için konfederasyonca sübvansiyonlu, bir kanton için veya kantonlar arası ormancılık kursları teşkil olunur. (Mad. 41).

Mad. 9 bis. — (23.9.1955 kanunu ile ilâve edilmiştir).

1 — Konfederasyon ve kantonlar oduncu ve kerestecilerin mesleki teşekkülünü teşvik ederler.

2 — Konfederasyon, kantonlar tarafından veya orman teşekkülleri tarafından verilen odunculuk ve kerestecilik kurslarına sübvansiyonlar verir.

3 — Madde 9'a göre yapılan ormancılık kurslarında bir odunculuk ve kerestecilik dersi bulunması lâzımdır.

Mad. 10 ve 11 — (23.12.1953 kanunu ile feshedilmiştir).

Mad. 12 — Konferasyon, Federal konsey tarafından tespit edilecek şartlar dâhilinde kantonlara ve İlmî ormancılık kursları teşkil edecek veya bu kurslara malî yardımda bulunacak şirketlere bazı tahsisatta bulunabilecektir.

III. ÂMME ORMANLARI

KORUYUCU VE KORUYUCU OLM3YAN ORMANLAR

Mad. 13 — Âmme ormanları (Les forets publiques), Kanton idaresince neşredilecek talimata göre hudutlandırılacaktır.

Mad. 14 — Bu çalışma yapılmadığı ve idarece kâfi derecede doğru bir hükme bağlanmadığı zaman Federal Konseyin talimatına uygun olarak âmme ormanlarının plânlarının çıkarılması tanzim edilecektir.

Mad. 15 — Kanton hükümetleri hudutlanmanın tatbiki ve ilânların çıkarılması için uygun bir müddet tayin edeceklerdir.

Mad. 16 — Konferasyon ilk üç sıranın, masraf kendisinden olmak üzere nirengisini yaptırır. Kantonların baktığı IV ncü sıraninkilerin nirengisi konfederasyon tarafından tahkik edilir. Bundan başka konfederasyon bu işlere bir yardım tahsis eder.

Trigonometrik noktalar hususi bir mülk üzerine yerleştirildiği zaman, lüzumlu istimlâkler için dâva açılabilir.

Kantonlar, toprakları üzerinde bulunan trigonometrik noktaların işaretlerinin muhafazasını temin ederler. Bu noktalar bir kaç kanto*’ hudutları üzerinde bulunduğu zaman, bu vazife bütün bu kantonlarca ifa edilir.

Mad. 17 — Âmme ormanlarını ilgilendiren detayın çıkarılması, masraflarını karşılamak suretiyle konfederasyon tarafından tahkik edilir.

Mad. 18 Âmme örmailafi ' kantonların ' talimatına uygun olarak

İdare ve tanzim edilirler.

Plânları çıkarılmamış ve kanton talimatnamesinin henüz tatbik edilmediği ormanların idare ve işletmesi için, kantonlar lüzumlu muvakkat tedbirleri, mümkün olduğu kadar randımanı göz önünde tutarak, alacaklardır.

Ormanların işletilmesinde, kanton idaresinin muvafakati olmaksızın, evvelce kabul edilmiş randıman tecavüz edilemez. Kanton idaresi bütün fazla istihsalin (surexploitation) amorti edileceği müddeti tespit edecektir.

Koruyucu ormanların amenajmanı bu kanunun 3 ncü maddesi ile konulmuş gayeler, mümkün olduğu kadar ilk plânda tutularak düzenlenir.

Umumi bir kaide olarak, koruyucu ormanlarda ağaç kesmek (coupes rases) yasaktır.

Mad. 19 — Ormanların hudutlanmasını ilgilendiren (Mad. 13) kanton talimatnameleri ve ormanların idare ve amenajmanı için kantonlarca yayınlanacak talimatnameler (Mad. 18) Federal Konseyin tasvibine arz edileceklerdir.

Mad. 20 — Umuma ait ağaçlıklı meraların (pâturages boisés publics) aktüel ormanlık sahasını korumak hususunda lüzumlu tedbirler alınacaktır.

Mad. 21 — Âmme ormanlarına büyük zararlar veren ve rasyonel amenajmana mâni olan, külfetler ve tali derecede ki mahsuller üzerindeki bütün diğer haklar ihtiyaç halinde, istimlâk yoluyla satın alınacaklardır. Bu bakımdan bölgenin İktisadî şartları göz önünde tutulacaktır.

Salahiyetli kanton idaresi, Federal Konseye müracaat açık olmak kaydı şartıyla, adı geçen külfet ve hakların satın alınması için dâvaya mahal olup olmadığının bilinmesi hususunda karar alır.

Federal Konsey bu külfetlerin ve hakların satın alınacakları müddeti tayin edecektir.

Mad. 22 — Tazminatın nakit olarak ödenmesi, bütün istimlâk muamelelerinde esas kaidedir. Eğer tazminatın para olarak ödenmesine muhalif bazı hususi durumlar mevcut ise, ödeme şekli kanton hükümetinin tasvibi ile hak sahibine, istimlâk edilmiş hak veya külfetine eşdeğer bir orman parçası ile değişmek suretiyle ifa edilebilir.

Mad. 23 — Âmme ormanları ancak Federal Konseyin ve kanton hükümetinin müsaadesi ile rasyonel bir amenajmana aykırı yeni hak ve külfetler altına sokulabilir.

Bu hükümlere aykırı bütün fuller hükümsüzdür.

Mad. 24 — Eğer rasyonel bir muameleye aykırı ise âmme koruyucu ormanlarında bilhassa geçiş ve yaprak toplama gibi bazı tali mahsullerin işletilmesi, yasak edilmiş veya muayyen hususlarda tehdit edilmiştir.

Mad. 25 — Konfederasyon koruyucu ormanlar içinde odun ve kereste naklini kolaylaştırmaya mahsus geniş patikaların ve bütün diğer sabit tesislerin kurulmasına malî yardımda bulunabilir (Mad: 42, s: 1, charfi).

Orman sahibi, ihtiyaç halinde istimlak yoluyla ve mülk sahiplerine müsavi tazminat talep ederek bu yolların ve tesislerin temin veya ana yola kâfi derecede irtibatı olmayan bu nevi yol ve tesislerin uzatılması için dâva açmak hakkına sahiptir. Konfederasyon bu iş için dahi malî yardım yapabilir.

Bu şekilde açılmış yoldan istifade eden mülk sahipleri, bakım ve diğer masraflar için iştirake mecburdurlar,

Eğer yolun inşa ve bakımı veya masrafların taksimi hususunda aralarında muslihane bir anlaşma temini mümkün olmazsa kanton idaresi bunu temin edecektir.

IV. HUSUSÎ ORMANLAR

a — Umumi hükümler.

Ma d. 26 —(22 Haziran 1945 kanunu ile değişmiş şekli:) Kadastro ile ilgili ölçmelerden önce hususi ormanlar, lüzum görülen her defa, parsellerinin yeniden tashihi mevzuu olacaklardır. Bu husustaki karar kanton hükümeti tarafından verilecektir.

Eğer ormanların rasyonel muamelesi çok küçük bir parçalanmaya yol açıyorsa kanton hükümeti, kadastro ölçülerinden müstakil olarak parsellerin yeniden tashihi emredebilir.

Kantonlar usulü tanzim ederler. Eğer bu hususta hususi hükümler vaz'etmezlerse, ziraî toprakların parsellenmesini ilgilendiren hükümler tatbik edilecektir.

Eğer parsellenme usulü ile kabul edilmiş bulunuyorsa, aynı şekilde bu hükümler âmmе ormanlarına tatbik edilebilirler.

Mad. 26 bis. — Müşterek olarak işletmesi ve amenajmanı bakımından hususî ormanların parsellerinin ilhakı 'himaye' beşlik edilecektir.

Kantonlar tafsilâtle ilgili hükümleri neşrederlerdir.

Konfederasyon bu parsel ilhaklarının bütün masraflarını üzerine alır. Kanton, orman memurları vasıtasıyla, bu nevi gruplanmış ormanların idaresini deruhte eder.

Mad. 26 —ter. — Kanton hükümetinin muvafakati olmaksızın parsel ilhaklarını feshetmek ve tashih edilmiş parselleri parçalamak yasaktır.

h— Koruyucu ormanlar.

Mad. 27 — Âmmе ormanların ilgilendiren madde 13 (sınırlama), 18 (ağaç kesme), 20 (ağaçlık meraları ormanlık kısmını koruma), 21 (zararlı hak ve külfetlere el konulması), 22 (el konma şekli), 23 (yeni hak ve külfetler tesis etmenin yasak edilmesi), 24 (tali mahsullerin işletilmesi), ve 25 (kereste ve odun nakline mahsus yollara malî federal yardımlar) hususi koruyucu ormanlara da tatbik edilecektir.

Mad. 28 — Hususi şahıslara ait bulunan koruyucu ormanlar istisnâî bir vaziyette, bilhassa sellerin birikintilerinin ağızlarında bulunuyorlarsa ve haiz oldukları ehemmiyet bakımından bir bütün teşkil ediyorlarsa kanton hükümeti veya federal konsey bu kanunun 26 ncı maddesi mucibince parsel ilhakı isteyebilecektir.

Adı geçen 26 ncı maddenin 2 nci alineası hükümleri aynı şekilde bu grup içinde tatbik edilecektir.

Mad. 29 — Kantonlar hususi koruyucu ormanların muhafaza ve ifa ettikleri rolü temin etmek için lüzumlu tedbirleri almak mecburiyetindedirler. Bilhassa, salahiyetli kanton idaresinin müsaadesi olmaksızın, ağaçlardan zamm çıkarmak ağaç kesmek ve başlıca maddesi kereste olan herhangi bir sanayi grubuna tahsis etmek, satmak hususlarına kantonlar nezaret edeceklerdir.

c — Koruyucu olmayan ormanlar.

Mad. 30 — Koruyucu olmayan hususi ormanlar için yalnız Madde 20' (ağaçlık meraların aktüel ormanlık kısmının idamesi), 31 (tarla açmanın yasak edilmesi), 32 (herhangi bir sebeple açılmış toprakların iskânı), 42, s: 1, o harfî (odun ve kereste nakli için yapılan tesislere malî yardım) ve 49, s: 2. (tarla açmak ve herhangi bir sebeple açılmış topraklarla ilgili muvakkat hükümler tatbik edilecektir.

V. Orman ikliminin muhafazası ve genişletilmesi.

Mad. 31 — İsviçre'nin orman ikliminin azaltılmaması lâzımdır.

Tarla açmalar koruyucu Oxmayan ormanlar için kanton hükümetinin müsaadesi olmaksızın ve koruyucu ormanlar için Federal Konseyin müsaadesi olmaksızın yapılamaz.

Kanton hükümeti, koruyucu olmayan ormanlar için ve Federal Konsey koruyucu ormanlar için, bu toprakların yeniden ağaçlanmasının mum

kün olup olmadığı ve yangi şekilde mümkün olduğuna göre karar vereceklerdir.

Mad. 32 — Kantonlar bütün ağaç kesmelerine ve ormanlarda yangın, şiddetli' fırtına, çığ v.s. sebepleri ile boşalmış toprakların en fazla 3 senelik bir müddet içinde tamamen yeniden ağaçlanmasına nezaret ederler. Çığ yollarım, alâkalandıran hususta bu hüküm ancak lüzumlu koruma çalışmalarının mümkün olması halinde mecburidir.

Mad. 32 bis. — (23.9.1955 kanunu ve ilâve edilmiştir).

I — Konfederasyon ve kantonlar umumi bir tehlike teşkü eden parazitlere ve hastalıklara karşı ormanı korumak için uygun tedbirleri alırlar. Konfederasyon bu tedbirlerin tatbik edilmesi ile kantonları vazifelen direbilirler.

U — Federal Konsey lüzumlu hükümleri neşir ve ilân eder; Bilhassa şu hususlarda:

a) Tehdit altında bulunan ormanların nezareti olduğu kadar bu hastalık ve parazitlerle mücadele.

b) Tehdit altında bulunan ahaliye yardım ve hasta nebatların imhası.

İÜ — Federal Konsey bundan başka:

a) Muayyen şartlar altında ithal, transit ve ihraç yasakları alabilir ve parazit veya hastalıkları taşıyabilen kerestelerin, nebatların, nebat parçalarının meyvelerin satışa çıkarılmasında yasaklar koyabilir.

b) Koruma sebepleri olarak kontrolü gereken orman mahsul ve nebatlarının ithali sırasında, parazit ve hastalıklara karşı konfederasyonun yaptığı masrafları karşılamak üzere ücret, tahsil edebilir.

Mad. 33— Âmme ormanlarının veya içindeki bir mülk üzerindeki mülkiyetin veya intifa hakkının taksimi, ancak kaptan hükümetinin muvafakati ile ve ancak devletin, belediyelerin korporasyonların veya bir âmme otoritesi (Mad. 2. a harfi) tarafından idare edilen ormanların müesseseler lehini yapılabilir. Kanton hükümetinin kararına karşı federal konseye başvurulabilir.

Mad. 34 — Eğer bir orman birçok belediyelerin veya âmme teşekküllerinin müşterek mülkü ise ve bunlardan biri taksimi talep etmişse bu hususta karar, taksim edilecek ormanın en geniş sahasının bulunduğu kanton hükümeti tarafından alınır.

Mad. 35 — Hiç bir halde, hatta mevzuata göre satış mümkün olsa dahi, belediyelerin ve resmî teşekküllerin ormanları, kanton hükümetinin önceden müsaadesi olmaksızın ferağ edilemez.

Mad. 36 — Bu kanunun 3 ncü maddesi mucibince, tekrar ormanlığa tahvil edebilecek ağaçsız mülklerin yeniden ağaçlandırılması teşhiz olunacaktır.

Konfederasyon veya Kantonlar koruyucu ormanların kurulmasını ve mevcut veya yeni tesis olunacak ormanların korunmasına faydalı olduğu zaman, çığlara ve taş kaymalarına karşı koruyucu tedbirlerin alınmasını emredebilir.

Mad. 37 — (23.9.1955 kanunu) Konfederasyon ve kantonlar.

a) Koruyucu ormanların tesis olunmasına ve faydalı olabilecek koruyucu ve orman sağlığı çalışmalarının yapılmasına,

b) Hayvanlara karşı toprakların daimî korunmasına mahsus duvar,, çit ve diğer tedbirlerin alınmasına,

c) Yeniden ağaçlandırma çalışmalarının kabulünden sonra üç sene bir müddetle lüzumlu görülen tamamlayıcı ziraate (mülk sahibinin hatası olmaksızın),

d) iyi bir bakıma rağmen ciddi bir zarara maruz kalmış korunma eserlerinin onaranına malî yardım yaparlar.

Mad. 37 bis. — (19.12.1951 kanunu ile kabul edilmiştir). 1950 - 51 kışında çığların sebep olduğu zararların tamirini kolaylaştırmak ve çığların tehdidi altında bulunan bölgelerde korunma tedbirlerini ve ağaçlandırmayı daha fazla teşvik etmek için, konfederasyon şu hususlara fevkalâde malî yardımda bulunur:

a) Seyrek koruyucu ormanların yeniden düzenlenmesi için;

b) inhiraf duvarları, üçgen, siper ve buna benzer diğer eserlerin, inşaatı için; (Bu hususta yalnız koruyucu ormanların emniyeti değil aynı zamanda umumî şartlar da göz önünde tutulur.)

c) Çığlara karşı bulunan yerlerde tehdit altında bulunan binaların yıkılması ve çığların husule geldiği bölgelerde büyük masraflı korunma tedbirlerinin kaçıldığı demiryolu hatlarını, şose ve diğer yolları korumaya mahsus galerilerin inşası için.

Mad. 38 — Eğer üzerinde korunma tedbirleri alınması veya yeniden ağaçlandırma çalışmaları yapılması istenen mülkler hususi ormanlar ka—

tegorisine dâhil bulunuyorsa, mülk sahibi arazisinin istimlâkini veya muslihane satın alınmasını talep edebilir.

Aynı şekilde, intifa veya buna benzer bir hak sahibi bulunan kimselerde bu haklarına mukabil bir tazminat talebinde bulunabilirler.

Satın alma veya istimlâk ancak bir kanton, bir belediye veya resmi bir şirket hesabına yapılabilir.

Mad. 39 — Konfederasyon, orman ağaçları tohumlarının hazırlanması için bir müessese kurulabilir veya bu nevi müesseselerin kurulmasına malî yardımlar yapabilir.

Mad. 39 bis. —(23.9.1955 kanunu ile ilâve edilmiştir).

I — Orman tesisi maksadıyla fidanlık ve plântasyonlar için ve' yeni ormanlar meydana getirmek için, yalnız menşei bilinen ve istasyona tahsis edilmiş bulunan tohum ve fidanlar kullanılacaktır.

U — İstasyonca kabul edilmiş firan ırklarının korunması için federal konsey, yabancı orman fidan ve tohumlarının ithalini muayyen şartlara tâbi kılacaktır.

IV. Federal sübvansiyonlarla ilgili hususi hükümler.

Mad. 40 — (23.12.1953 kanunu ile ilga edilmiştir).

Mad. 41 — I — Konfederasyon öğretmenlerin maaşlarını ve öğretim ve malzemesinin alınmasını üzerine alarak ormancılık kurslarının masraflarına iştirak eder.

(23.9.1955 kanunu ile ilâve edilmiş paragraf).

U — Konfederasyon, yüzde 20 ile 30 arasında para tahsis etmek suretiyle odunculuk ve kerestelicilik kurslarının (Mad. 9 bis) masraflarına iştirak eder.

Mad. 42 — (23.9.1955 kanunu). —I— Konfederasyon bundan başka şu hususlara iştirak eder:

a) Yeni koruyucu ormanlar tesisine ve bununla ilgili sağlık faaliyetlerine ve çığlara ve taş kaymalarına karşı koruyucu ormanları himaye eden eserlerin yapılmasına masrafların yüzde' 50 ile 80 arasında;

Diğer orman koruma faaliyetlerine ve duvar çekme işine ve bu cümleden ormanları hayvanlardan daimi surette korumaya mahsus lüzumlu "tedbirlere azami yüzde 50.

Bundan başka konfederasyon, böyle bir vaziyet karşısında, mülk sahibine, 20 senelik ortalama üzerinden hesaplanmış, yıllık randıman kıymetinin 3 ilâ 10 katı arasında bir tazminat öder.

Eğer Madde 38 de gösterildiği şekilde bir resmî daire hesabına bir satın alma veya istimlak yapılmışsa, konfederasyon, tazminatın veyahut satın alma fiyatının yüzde 50 sine kadar yükselebilen bir malî yardım tahsis eder.

b) Büyük orman yangınları, çığ, şiddetli fırtına ve böcekler v.s. ile vukua gelen tahripler gibi fevkalâde şartlarla koruyucu ormanların yeniden ağaçlanması veya aynı şekilde yeniden ağaçlanma için, koruyucu ormanlar içinde yapılacak sağlık veya korunma veyahut icrası çok büyük müşküller arz eden faaliyetler için masrafların yüzde 30 ile 50 si arasında yardım eder.

c) Orman içindeki yolların ve diğer kereste nakli için gayrimenkul tesislerin yapılması (Mad. 25) için masrafların yüzde 30 una kadar giden (müşkül şartların mevcudiyeti halinde yüzde 40 ma kadar giden) bir yekûn yardımında bulunabilir. Yalnız bu bakımdan kantonun da aynı şekilde bir sübvansiyonda bulunması şarttır.

Projelerin etüt masrafları tesis masraflarına dâhildir.

d) Hususi ormanların (Mad: 26) parsellenmesi neticesi masraflar için yüzde 50'ye kadar bir yekûn yardımda bulunabilir. Bu hususta da kantonun aynı şekilde bir sübvansiyon tahsis etmesi şarttır.

H — Konfederasyon Kantonlar tarafından yapılan masrafların üçte birini ve Belediyelere, âmme menfaatlerine uygun halleri göz önüne alarak ve orman parazitleri ve hastalıkları ile mücadele ve mâni olmak için konfederasyonun tasdiki ile muayyen bir nispet öder.

Mad. 42 his. — (19.12.1951 kanunu ile ilâve edilmiştir). Fevkalâde yardım adı ile 1950 - 51 kışının çığlarının sebep olduğu zararları telâfi ve çığlarla tehdit altında bulunan bölgelerde korunma tedbirleri alınması ve buraların yeniden ağaçlanmasını daha fazla teşvik için, konfederasyon şu şekilde sübvansiyonlar yapabilir.

I — (23.9.1955 kanunu) şu hallerde yüzde 80'e kadar:

a) Herhangi bir sebeple mahvolmuş veya seyrek koruyucu ormanların yeniden sıklaştırılması için;

b) İnhiraf duvarları, üçgenler, sığmaklar veya buna benzer diğer eserlerin inşası için;

c) Duvar çekime (cloture) ve yeniden ağaçlandırmayı ve çığlara karşı diğer korunma tedbirlerini icap ettiren veya hayvanlara karşı korunmayı icap ettiren diğer işler için;

d) Kızak yollarının, patikaların veya çığlarla tehdit edilen bölgelerde teleferik yolların inşası için.

U — Demir yolların, şose ve diğer yolların korunmasına yarayan galerilerin inşası için yüzde 50'ye kadar.

HI — Çığlara karşı bulunan yerlerde tehdit altında bulunan binaların değiştirilmesi için yüzde 30'a kadar.

Mad. 42 ter. — (19.12.1951 kanunu ile ilâve edilmiştir). Madde 42 mucibince federal sübvansiyonların verilebilmesi için kantonlarında malî durumlarına uygun bir nispette sübvansiyon tahsis etmeleri şarttır.

Mad. 42 quater — (19.12.1951 kanunu ile ilâve edilmiştir). Federal sübvansiyonların yatırılması müddeti madde 42 bis, s: I ile konulmuş hallerde 30 sene, s: U ve s: UI ile konulmuş hallerde 10 sene olarak tespit edilir.

Mad. 43 — Federal sübvansiyonları tahsil ederek kanton, ağaçlandırma işinin ve sağlık çalışmalarının veya bunlarla ilgili korunma tedbirlerinin nezaretini taahhüt etmiş bulunur; Aynı şekilde keresteler için nakil yolları ve kadaströ işaretlerinin iyi bir şekilde muhafazasına nezaret eder.

Mad. 44 — Federal Konsey tebliğ yoluyla, sübvansiyonlar için lüzum göreceği hususî şartları tespit edecektir.

Federal sübvansiyonların tahsisatı, kantonlara, belediyelere ve şirketlere hiçbir halde ormanla ilgili hali hazır ödünç vermelerin azalmasına müsaade etmez.

VU. İSTİMLÂK

Mad. 45 — İşbu kanunun 16, 21, 27 36 ve 38 inci maddelerinde konulmuş âmme menfaati sebebiyle istimlâk, kanton hukuku emirlerine göre yapılır. Bununla beraber şu tehdit konulmuştur: İstimlâk yapıp yapılmamasını salâhiyetli kanton idaresi tespit eder fakat bu karar 14 günlük müddet içinde federal konseye dâva yoluyla götürülebilir.

VIH. CEZAÎ HÜKÜMLER

Mail, 46 — (23.9.1955 kanunu).

I — İşbu kanun ve tatbiki emirlerine veya ilgili hükümlere kasten veya ihmal suretiyle karşı koyan her kimse şu cezalara çarptırılır.

1 — 20 ilâ 2000 Frank'a kadar:

a) Tespit edilmiş mühlet içinde (Mad. 21 ve 27) külfet ve hakların satın alınması unutulmuş ve zarar verici hak ve külfetlerin (Mad. 23 ve 27) şümülü ve yeniden tesisi.

b) Bir yasağa veya kanunun 23, 24 ve 27 nci maddelerinin hükümlerine rağmen, ikinci derecede orman mahsullerinin işletilmesi,

c) Kanton meclisinin hiçbir müeyyide koymadığı hallerde kati veya muvakkat amenajman (Mad. 18) plânlarının hükümlerinin ihlâli.

d) Hususi koruyucu ormanlar üzerinde (Mad. 29) ve yeniden ağaçlanmalar (Mad. 32) hususunda kanton emirlerinin gözetilmemesi.

e) Ormanların korunması ile ilgili (Mad. 32 bis) ve tohum ve fidanların menşei ile ilgili (Mad. 39 bis) hükümlere mugayir hareketleri Ceza kanununun 233 ncü maddesi mahfuzdur.

2 — Müsaadesiz ağaç kesme için m3 başına 10 - 50 frank.

3 — Federal veya kantonal müsaade (Mad. 31) olmaksızın orman ikliminin (L'aire forestiere) azalması için 100 m2 (par are) başına 20 - 50 frank; Burayı yeniden ağaçlandırmak mecburiyeti mahfuzdur.

4 — Şu hallerde hektar başına 100 - 1000 frank:

a) Madde 26 ter, 33 ve 35 hükümlerine mugayir olarak ağaçlı mülklerin ferağı veya taksimi,

b) Koruyucu ormanların (Mad. 36) kurulması için, tespit edilmiş müddet zarfında belirtilmiş tedbirlerin ifa olunmamış olması.

U — Eğer suçlu ihtirasla hareket etmişse hâkim cezasının azamî haddine tabi değildir. (Mad. 106, fıkra 2, ceza kanunu):

HI — İşlenmiş zararın tamiri ve konfederasyon yahut kantonun aldığı sübvansiyonların ödettirilmesi mecburiyeti her hâlükârda mahfuzdur.

TV — Usul tespiti kantonların vazifesidir.

c) Duvar çekme (cloture) ve yeniden ağaçlandırmayı ve çığlara karşı diğer korunma tedbirlerini icap ettiren veya hayvanlara karşı korunmayı icap ettiren diğer işler için;

d) Kızak yollarının, patikaların veya çığlarla tehdit edilen bölgelerde teleferik yolların inşası için.

U — Demir yolların, şose ve diğer yolların korunmasına ya riyan galerilerin inşası için yüzde 50'ye kadar.

Ut — Çığlara karşı bulunan yerlerde tehdit altında bulunan binaların değiştirilmesi için yüzde 30'a kadar.

Mad. 42 ter. — (19.12.1951 kanunu ile ilâve edilmiştir). Madde 42 mucibince federal sübvansiyonların verilebilmesi için kantonlarında malî durumlarına uygun bir nispette sübvansiyon tahsis etmeleri şarttır.

Mad. 42 quater — (19.12.1951 kanunu ile ilâve edilmiştir). Federal Sübvansiyonların yatırılması müddeti madde 42 bis, s: I ile konulmuş hallerde 30 sene, s: U ve s: UI ile konulmuş hallerde 10 sene olarak tespit edilir.

Mad. 43 — Federal sübvansiyonları tahsil ederek kanton, ağaçlandırma işinin ve sağlık çalışmalarının veya bunlarla ilgili korunma tedbirlerinin nezaretini taahhüt etmiş bulunur; Aynı şekilde keresteler için nakil yolları ve kadastro işaretlerinin iyi bir şekilde muhafazasına nezaret eder.

Mad. 44 — Federal Konsey tebliğ yoluyla, sübvansiyonlar için lüzum göreceği hususî şartları tespit edecektir.

Federal sübvansiyonların tahsisatı, kantonlara, belediyelere ve şirketlere hiçbir halde ormanla ilgili hali hazır ödünç vermelerin azalmasına müsaade etmez.

VU. İSTİMLÂK

Mad. 45 — İşbu kanunun 16, 21, 27 36 ve 38 inci maddelerinde konulmuş âmme menfaati sebebiyle istimlâk, kanton hukuku emirlerine göre yapılır. Bununla beraber şu tehdit konulmuştur: İstimlâk yapılıp yapılmamasını salâhiyetli kanton idaresi tespit eder fakat bu karar 14 gündük müddet içinde federal konseye dâva yoluyla götürülebilir.

İDARİ COĞRAFYA

KANDIRA KAZASI Tabi ve Coğrafi Durumu

Yazan:

Emin Numan BAYRAKTAROĞLU

TARİHÇE:

Bu bölge Milâdî 1325 - 1298 tarihinde Osman Gazinin oğlu Orhan Gazi zamanında Akçakoca ve Kunur Alp namındaki kumandanlar tarafından fet edilmiş ve ismine Kandın denilmiştir. İdarî bakımdan İzmit sancağına bağlanmış, İzmit sancağı da Bursa Vilâyetine bağlı bulunmakta iken bilâhère müstakil Liva haline gelmiştir. Kaza merkezi bu günkü Kandıra adını alan Kandın köyüne kurulmuş ve hâlen yerini muhafaza etmektedir. Halkın bir kısmını Bizanslılar, bir kısmını da, Mısır'dan göç eden Kiptiler teşkil ederdi: Hâlihazır halk ise fetihten sonra iskân edilen Türkler teşkil etmektedir.

Coğrafi Durum:

Kandıra kazası; Marmara bölgesinin kuzey doğusunda kalır Kuzeyi: Karadeniz, Batısı: İstanbul Vilâyetinin Şile kazası, Doğusu: Sakarya Vilâyetinin Karasu kazası ve Güneyi: Kocaeli Vilâyetinin Merkezi olan İzmit ile çevrilidir. Yüz ölçümü 2030 Kilometre karedir. Denizden yüksekliği (85) metredir. Kazanın iklimi, yazları mütedil ve kışları soğuk olur. Umumiyet itibariyle aralık ayı içinde kar yağmağa başlar. Karadenizden uzaklığı (16) Kın. olması itibariyle kar tutanamaz çok yağdığı zamanlar bile (50) Cm. geçmez. Hemen hemen ilkbahar yok gibidir. Birden yaza girer ve yaz Nisan, Mayıs aylarında başlar. Senenin en sıcak ayı Temmuz - Ağustos ayları olup sıcaklık 0.23 dir. En soğuk ayları Ocak - Şubat aylarıdır. Sühnet 0.(6) ya kadar düşer. Vasati olarak senede 8.20 milimetre yağmur düşer. Arazinin dörtte biri dağlık olup en yüksek dağı Baba dağıdır. Rakımı 250 metredir. Bölge yer sarsıntısına tabidir fakat şimdiye kadar Önemli bir deprem kaydedilmemiştir. Arazi düzgün olduğu için heyelan vakası yoktur. Bölge dâhilinde nehir ve göl yoktur.

c) Duvar çekme (cloture) ve yeniden ağaçlandırmayı ve çığlara karşı diğer korunma tedbirlerini icap ettiren veya hayvanlara karşı korunmayı icap ettiren diğer işler için;

d) Kızak yollarının, patikaların veya çığlarla tehdit edilen bölgelerde teleferik yolların inşası için.

U — Demir yolların, şose ve diğer yolların korunmasına yarayan galerilerin inşası için yüzde 50'ye kadar.

III — Çığlara karşı bulunan yerlerde tehdit altında bulunan binaların değiştirilmesi için yüzde 30'a kadar.

Mad. 42 ter. — (19.12.1951 kanunu ile ilâve edilmiştir). Madde 42 mucibince federal sübvansiyonların verilebilmesi için kantonlarında malî durumlarına uygun bir nispette sübvansiyon tahsis etmeleri şarttır.

Mad. 42 quater — (19.12.1951 kanunu ile ilâve edilmiştir). Federal sübvansiyonların yatırılması müddeti madde 42 bis, s: I ile konulmuş hallerde 30 sene, s: U ve s: UI ile konulmuş hallerde 10 sene olarak tespit edilir.

Mad. 43 — Federal sübvansiyonları tahsil ederek kanton, ağaçlandırma işinin ve sağlık çalışmalarının veya bunlarla ilgili korunma tedbirlerinin nezaretini taahhüt etmiş bulunur; Aynı şekilde keresteler için nakil yolları ve kadastro işaretlerinin iyi bir şekilde muhafazasına nezaret eder.

Mad. 44 — Federal Konsey tebliğ yoluyla, sübvansiyonlar için lüzum göreceği hususî şartları tespit edecektir.

Federal sübvansiyonların tahsisatı, kantonlara, belediyelere ve şirketlere hiçbir halde ormanla ilgili hali hazır ödünç vermelerin azalmasına müsaade etmez.

VII. İSTİMLÂK

Mad. 45 — İşbu kanunun 16, 21, 27 36 ve 38 inci maddelerinde konulmuş âmme menfaati sebebiyle istimlâk, kanton hukuku emirlerine göre yapılır. Bununla beraber şu tehdit konulmuştur: İstimlâk yapılıp yapılmamasını salahi yetli kanton idaresi tespit eder fakat bu karar 14 gündük müddet içinde federal konseye dâva yoluyla götürülebilir.

Orta Okul Müdürlüğü: Bir müdür, bir müdür muavini üç öğretmen bir hesap memuru.

Akşam kız sanat okulu: Bir müdür, bir öğretmen, bir kâtip.

Sağlık dairesi: Bir Hükümet tabibi, bir operatör, bir doktor, iki ebe, bir hemşire yardımcısı, dört sağlık memuru, üç köy ebesi, dört köy sağlık memuru, bir yönetim memuru, bir ambar memuru, bir ayniyat mutemedi, bir kâtip, şoför, bir teknisyen, iki aşçı, sekiz hasta bakıcı, (17) hademe.

Tekel Memurluğu: Bir memur, bir takip memuru, bir bekçi.

Z. Teknisyenliği: Bir ziraat teknisyeni, bir ziraat muallimi bir makinist.

Veterinerlik: Bir veteriner, iki sağlık memuru, bir şoför, bir boğa bakıcısı.

Münakalat: Bir P. T. T. müdürü, iki muhabere memuru, iki yaya dağıtıcısı, altı atlı dağıtıcısı, iki hat bakıcısı, bir telefon santral memuru bir posta memuru, bir havale memuru, iki teknisyen.

"Ziraat Bankası: Bir müdür, bir muavin, iki memur, bir veznedar, iki takip memuru bir bekçi.

Kazanın Nüfus durumu: Kazanın 19307 kadın, 20578 erkek olmak üzere 39.885 nüfusu vardır. Senelik artış nispeti yüzde 5.5 olup ölüm nispeti yüzde ikidir. Evlenme nispeti senede yüzde iki olup, boşanma senede binde birdir. Kazada aşiret yoktur. 953 hanesi ve dört mahallesi bulunan kaza merkezinin nüfusu (5066) dır.

İskân durumu: Kazada müstakilen iskân memuru yoktur. Bu vazifeye tapu sicil-memuru ücretsiz bakılmaktadır. İskân faaliyeti şöyledir:

Kazaya 1859 yılına kadar 1163 göçmen gelmiş ve kendilerine 789.000 dekar arazi verilmiştir. Göçmenlerin bir kısmına göçmen evi yaptırılmış ve kendilerine teslim edilmiştir. Hâlen bu binada barınmaktadırlar.

Arazi Kadastro işleri: Kaza merkezinde arazi kadastro teşkilâtı vardır. Hâlen faaliyet halindedir. Bir yıl içinde üç köyün tapulama işi bitirilmiştir. 6789 dönümün tescili yapılmış ve tapuya devredilmiştir. Kasada, daha evvel kadastro olmadığı için tapu işlerinde zorluk çıkınakta idi. Şimdiki durum bunu tel

Tapu işleri: Bu yıl içinde 465 satış 445 intikal, 384 sayılı iş ve 30 ipotek muamelesi yapılmıştır. Bir yıl içinde topu harcı olarak maliye veznesine 13506 lira yatırılmıştır.

İktisadi durum: Kazanın hububat ihtiyacı kendi bünyesinden karşılanır. Dışarıdan hububat gelmez. Başlıca mahsûlleri, buğday, arpa, mısır, çavdar, ayçiçeği ve ketendir. Köylünün başlıca geçimini keten temin eder. Ketenin hem tohumundan ve hem de sapından istifade edilmektedir. Adi tezgâhlarla işlenen ketenin daha randumanlı bir şekilde işlenilmesi ve keten ekicilerine çok gelir sağlaması bakımından bir keten fabrikasına ihtiyaç vardır. Hatta fabrikanın arsası dahi alınmış vaziyettedir. Hemen hemen bütün köylü erkekler, kendi el tezgâhlarında dokudukları keten bezinden elbise yapıp giymektedirler. Kazada; tavukçuluk ve hindicilik inkişaf etmiş vaziyettedir. İstanbul'a dahi sevkîyat yapılır.

Kazada, (4) kaşarhane vardır. Senede vasatı olarak (80) ton kaşar, (ICO) ton beyaz peynir ihraç edilebilir. Kaza dâhilinde su ile çalışan (118) değirmen mevcuttur. Kaza merkezinde yalnız ziraat bankasının bir aıansı mevcuttur.

Kazanın garp kısmı Karadeniz ile hem huduttur. Vapurlar hariç fırtınalı günlerde motorların barınabilmesi için kefkende bir liman vardır. Kerpe, kefken, kumcağız ve seyrek adıyla anılan tabi pilajları vardır. Kaza halk, yazın bundan azami derecede istifade eder hatta civar vilâyetlerden de gelenler olur. Kefken denilen yerde; karınca kararınca kabilinden turist cezb edilmek için genç Kaymakam Sadri Turan tarafından Hükümetten yardım almaksızın bir güzel gazino yaptırılmıştır. Karadenizden kışın bol balık çıkmaktadır. Kaza ihtiyacı karşılandıktan sonra İzmit'e dahi sevk edilir. Palamut ve torik daima avlanabilir. Kefken bölgesinde bir de ada feneri vardır. Kaza merkezinde haftanın çarşamba günlerinde pazar kurulur. Civar vilâyet ve kazalardan pek çok satıcı bu pazara gelir. Bu pazar çok rağbet görür ve bütün kaza sakinlerinin1 hemen hemen hepsi >o günü kazaya gelir alacağını alır satacağını satarlar. Kazada maden yoktur. (45) adet kiremit ve tuğla ocağı vardır. Ayrıca (U) adet kireç ocağı mevcuttur. Kireç ve tuğla civar vilâyet ve kazalara da sevk edilir. Kazada el sanatlarında dokumacılık inkişaf halindedir. Yukarıda belirttiğimiz gibi evlerde keten bezi dokun

başlanılmıştır. Ve faydalı olmaktadır. Bu teşkilâtın daha şümüllü olmasına çalışılmaktadır.

Ziraat durumu: Kazanın (40) bin hektar arazisi olup (30) bin hektarı ekilmiş (10) bin hektarı nadasa bırakılmıştır. Senede vasatı olarak (32.500) ton buğday, (9800) ton arpa, (12.800) ton yulaf (180) ton kaplıca, (5.500) ton lif keten, (9.260) ton pancar, (2.600) ton patates, (8.120) ton ayçiçeği, yetiştirilmektedir. Bu yıl (60) bin fındık fidanı, (710) adet çeşitli meyve fidanı ve (15) bin Amerikan asması kaza sakinlerine dağıtılmıştır. Bazı bölgelerde meyvecilik vardır. Fakat henüz yenidir. Günden güne inkişaf etmektedir. Alaybey köyünde (60) dekar tapulu meyvelik vardır.

Hacılar, Hacımazlı ve merkez köylerinde (25) toplu bağ tesis edilmiştir. Kazada 3585 pulluk, 5083 karasapan, 33 traktör, 21 traktör arabası, 5 harman makinesi 4 adet biçer ve döver makinesi mevcuttur.

Veteriner durumu: Kazada hayvan miktarı şöyledir; 8610 manda, 16590 öküz, 12098 inek, 5159 dana, 6660 buzağı, 83049 koyun, 21590 kıl keçi, 1050 at, 2460 katır, 307 merkep 55 deve. Kaza merkezinde bir boğa bakım durağı vardır. Birde suni tohumlama istasyonu açılmıştır. Bu yıl bazı zamanlarda şarbon, barbon ve yanıkara hastalığı zuhur etmiş ve söndürülmüştür. Tavuk vebası ve tavuk difterisi görülmüşse de keza bunlarda söndürülmüştür. Hayvan neslinin ıslahı için atçılık ve sığırcılık yönlerinde çalışılmaktadır. Mevcut mera hayvancılığa kâfi gelmektedir.

Kazanın Orman Durumu: Kazada Merkez ve Akçaova olmak üzere iki bölge şefliği vardır. Bölge dâhilinde 17930 hektar ormanlık, 55770 hektar açık saha vardır. Akçaova bölgesinde 11280 kental ve merkez bölgesinde 18124-8 kental odun istihsal edilmiştir. Kazada ağaçlandırma faaliyeti yoktur. Mevcut ormanlarda, meşe, kayın ve gürgen ağacı bulunmaktadır. Orman yangını hemen hemen yok gibidir. Bu husus iyice organize edilmiş vaziyettedir.

Baydırdık durumu: Kandıra - İzmit 49 Kim. Sakarya, 51 Kın, Şile kazası 88 Kim. ve Kefkene 16 kilometre şose ile bağlıdır. Bu yolların bakımı iyidir, Ancak kazanın bağlı bulunduğu Kocaeli vil

Nahiyelerinde bazı köylerine telefon irtibatı vardır. Bu yıl içinde beş köye telefon bağlanmıştır. Yakın bir gelecekte bütün köyler kaza merkezine telefonla bağlanmış olacaklardır. Bir 30 luk jandarma santrali vardır. İhtiyacı karşılamaktadır.

Kaza merkezinde fenni içme suyu vardır. Yalnız bu su kireçli olduğundan İzmit'ten içmek için çene suyu getirilmektedir. Kaza hudutları içinde 408 çeşme, 38 kuyu, 77 memba ve 26 akar dere vardır. Bütün köyde içme suyu vardır. Bu yıl içinde (15) köyün içme ve sulama suya getirilmiştir. Sulama tesisatı ark usulü basit ve iptidai bir vaziyettir.

Elektrik yalnız kaza merkezinde mevcuttur. Nahiye ve köylerde yoktur. Kazanın ihtiyacını lâıykı veçhile karşılayamadığından çatalağızından alınması için belediye tarafından ilgili makamlarla teşebbüse geçilmiştir. Kazada Hükümet konağı yoktur. Yapılması için yer temin edilmektedir. Kaymakamlıkla Maliye Vekâleti muhabere halindedir. Bütün daireler eşhaslar ait binalarda kira ile oturmaktadır. Kaza merkezinde bir belediye binası yaptırılmaktadır. Bir Kızılay binası mevcuttur. Yeni yaptırılmıştır. Geçen yıl kasa merkezinde bir mezbaha yaptırılmıştır. Kazanın evleri umumiyetle yarı ahşap ve bacası kiremittir. Evler umumiyetle iki kattır. Kaza merkezindeki cadde ve meydanlar normal olup bütün caddeler kaldırımla döşelidir Kaza merkezinde, nahiyelerde ve köylerde park yoktur. Belediyenin imar ve hatta plânı yapılmış olup tatbik edilmektedir. Kaza merkezinde kanalizasyon tertibatı vardır. Kazada hal ve belediye oteli yoktur. Yapılması da düşünülemez.

Maarif Durumu: Kaza merkezinde; bir ortaokul, iki ilkokul, bir akşam kız sanat okulu vardır. Nahiye ve köylerde (47) ilkokul vardır. Bu okullarda (55-) öğretmen, (4) eğitmen ve (4) vekil öğretmen vazife görmektedir. Hâlen İlkokullara 1251 kız ve 2308 erkek talebe devam etmektedir. Devam nispeti yüzde 98. dır. Bu yıl içinde Hacılar, Nefsyadeş ve Yadin köylerine yeniden ilkokul yaptırılmıştır. Geçen yıl Karaağaç, Arıtalı ve Kuşça köylerine birer ilkokul yaptırılmıştır. Kazada ortaokul 1951 yılında açılmıştır. Hâlen 48 kız, 122 erkek olmak üzere (170) talebesi vardır. İlkokulların çoğalması dolayısıyla ortaokula rağbet arttığından mevcut ortaokul ihtiyacı karşılayamamaktadır. İkinci bir ortaokulun yapılması için bir dernek kurulmuş ve faaliyete geçmiştir. Bazı ihzaratlarını da yap

Sağlık durumu: Kazada Hastahane yoktur. On yataklı bir sağlık merkezi ve buna bağlı (90) yataklı göğüs hastalıkları pavyonu vardır. Kazada ehemmiyetli sâri hastalıkları müşahade edilmemiştir. Az miktara firengi varsa da mücadele devam etmektedir. Sıtma yok denecek kadar azdır. Bazı verem vakaları görülürse de; mevcut hastahane tedavî edilir. Kazada faaliyet halinde yalnız Kızılay cemiyeti vardır. Yukarıda da belirtmiş olduğumuz veçhile bir binası mevcuttur. Ve bundan akar temin etmektedir. Kayda değer mühim hastalık yoktur.

Kazanın Mali durumu: Kazanın vasatı olarak mali durumu şöyledir.

A—Malmüdürlüğü: Tahakkuk 245986, tahsilât 228965 liradır.

B —Belediye :Tahakkuk 156963, tahsilât 149822 liradır.

C — Hususi Muh. :Tahakkuk 108268, tahsilât 105178 liradır.

D — Köy bütçeleri : Tahakkuk 165236, tahsilât 144955 liradır.

Tahsilât nispeti görüldüğü veçhile yüzde (SO) dır. Halk borcunu kolaylıkla öder. Borçlu durumda kalmayı mecbur olmadıkça istemez. Tahilâtta azami kolaylığı gösterir.

Ziraat Bankasının an durumu: Bankanın bu yıl içinde ticarî asmanı ile köylere yapılan zirai ve ticarî ikrazat ve bankaya tahsis olunan zirai ve ticarî plâsman şöyledir.

Çevirme kredileri	: 854.218	liradır.
Donatım kredileri	: 7.218	»
Arıcılık kredileri	: 4.248	»
Tesis ve edinme	: 12.664	»
Marşal harici K.	: 18.300	»
Ticarî krediler	: 108.401	»

Kazada yalnız Z. Bankası mevcuttur. Bankanın köylülere büyük çapta hizmeti dokumaktadır İkinci bir bankanın yaşayacağı şüphelidir. Zira kazanın ticarî durumu normalin altındadır.

Sosyal durum: Kaza halkı ziraat, hayvanc

Kekler pantolon, ceket ve kasket, kadınlar başlarına yemeni sarar ve şalvar dedikleri biçimde elbise giyerler. Bütün kaza halkı aynı tipte giyinir.

Kaza sakinleri evlenmelerde kızlardan başlık dedikleri bir miktar para alırlar. Bu meblağ bazı on binin üstünde dahi olur. Düğünlerde davul zurna ve kırnalta çalınır. Belli başlı oyunları yoktur. Milli oyunlarını çiftetelli teşkil eder. Erkekler erken evlenirler. Kız kaçırma vakasına sık sık rastlanır. Başlık verdikten sonra barışılır.

Halk çok uysaldır. Yol kesme ve soygunculuk, hırsızlık gibi vakalar olmaz. Köylüler köylerinde kendiişlerde meşguldür. Kumar ve içkiye karşı halkın rağbeti yok gibidir. Bazı semtlerde rakı fazlasıyla içilir.

Kaza halkının bir kısmı misafırperverdir. Bazı bölgeler misafiri sevmez. Halk umumiyetle menfaatına düşkündür. Bu bakımdan arazi tecavüzlerine sık sık rastlanır. Sair hususta halk uysaldır. Ve hepsi halinden memnundur.