

İDARE DERGİSİ

İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA ÇIKARILIR

YIL: 23

MART - NİSAN 1952

SAYI: 215

İÇİNDEKİLER

TETKİKLER:

Sayfa

İstanbul'da Mesken Buhranı ve Âmilleri	M. Turan BAYAZIT	1
Memleketimizde İdare Rejimi ve Uyuşmazlık Mahkemesi Tatbikatı	Osman MERİÇ	28
Memurluğa Giriş, İmtihan ve Adaylık	Ragıp ÖGEL	36
Belediye Hudutlarına İthal Edilen Veya Yerine Belediye Kurulan Köylerin Malları	Ali Ruhi ÖZKALAN	46
Köy İdarelerinde Plânlama Konuları	Sabri SÖZER	54

TERCÜMELER:

Lâtin Amerika Memleketlerinde Mesken Politikası	Atalay AKAN	69
Mısır Devlet Şûrası, Hükümet Meclisi	Cudi ÖZAL	82
İsviçre'de Antidemokratik Hareketler ve Bunlara Karşı Alınan Tedbirlere Dair Rapordan: III – Yabancı Komü- nistlerin İsviçredeki Faaliyeti	Münif SERAV	90
İngiliz Belediyelerinin Tarihi	Vecihi TÖNÜK	103
İdari Sözleşmeler	Vecihi TÖNÜK	115

KARARLAR:

Belediye Başkanlarına Verilecek Yolluk Hakkında	135
Belediye Kanununun 73 üncü Maddesinin Tatbiki Hak- kında Danistay Genel Kurul Kararı	138

ABONE BEDELİ

Türkiye için yıllığı: 500 kuruş.

Yabancı memleketler için yıllığı: 750 kuruş.



Abone bedelinin gönderilmesi şekli:

A — Türkiye’de:

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

İçişleri Bakanlığı Yayın Müdürlüğü - Ankara

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

B — Yabancı memleketlerde:

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



YAZI İŞLERİ

İdareyi ilgilendiren mevzularda hazırlanacak etütler kabul olunur.

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

Yayınlanan yazıdaki fikir ve mütalâalar, yazı sahiplerine aittir.

Dergiye dercolummayan yazılar iade edilmez.

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

Sahibi : İçişleri Bakanlığı

Yazı İşlerini Fiilen İdare Eden Mesul Müdür: **Sıtkı TUGAL**

TETKİKLER

İSTANBUL'DA MESKEN BUHRANI VE ÂMİLLERİ

M. Turan BAYAZIT

İstanbul Vilâyet Maiyet Memuru

İstanbul'da, bugün bir mesken buhranı mevcut mudur? Şayet hüküm sürüyorsa ne zaman başlamıştır? Amilleri nelerdir? Bu yazımızda yukarıdaki sualleri cevaplandırmağa çalışacağız.

İzahlarımıza başlamadan tetkikatımızın kemmî mesken buhranına yani mesken kıtlığına münhasır kalacağını istidraden kaydedelim.

I — MESKEN BUHRANININ MEVCUDİYETİ:

Bugün, İstanbul'da had derecede bir mesken buhranının hüküm sürmekte olduğu su götürmez bir hakikattir. Bir ailenin kadrosu hesaplanarak inşa edilmiş olan evlerin birer odasına sıkışan aileler, bu birer odacığı dahi bulamayıp, zaruretin tesiriyle, bir mesken sahibi olmak için her şeyi göze alarak geniş mahalleler kuran “gecekondu sakinleri” böyle bir buhranın hâd derecesiyle mevcut ve devam etmekte olduğunun müşahhas delilidir. Ancak, biz, mesken buhranının mevcudiyetini bazı istatistikî malûmatın tahlili ile ve nazari bir şekilde izah etmek istiyoruz.

Aşağıdaki cetvel (Cetvel I) İstanbul'da 1927 - 1950 yılları arasında mevcut mesken sayısını, nüfusu ve bunların oranından hasıl olan barınma kesafetini göstermektedir. Mesken buhranı, barınma kesafetinin yükselmesi ile meydana çıkacağı için, onun mevcudiyet ve derecesi hakkında en kesin müş'ir budur. Barınma kesafeti veya iskân kesafeti (Wohndichte) mesken başına isabet eden nüfus olup, tarifen de anlaşılacağı üzere nüfusun mesken sayısına bölünmesi suretiyle hesap edilir.

Tablonun tetkikinden anlaşılacağı üzere, İstanbul'da, mesken sayısı hiçbir zaman nüfus tezayüdüne muvazi bir artış gösterememiş ve nihayet seneler aradaki farkın çoğalmasını intaç ederek buhranın had bir vaziyet almasını gerçekleştirmiştir. Her sene, nüfusun artmasına rağmen mesken sayısının azaldığını ve dolayısıyla barınma kesafetinin yükseldiğini müşahade ediyoruz. 1927 - 1932 ye kadar olan devrede bilhassa

1929 buhranının tesiriyle yeni inşaatın duraklaması neticesi, mesken mevcudunda

CETVEL I

Muhtelif yıllarda nüfus, mesken sayısı ve barınma kesafeti ⁽¹⁾

Yıllar	Nüfus	Mesken sayısı	Barınma kesafeti
1927	690.857	116.066	5.95
1928	693.000	114.267	6.06
1929	703.000	112.920	6.22
1930	710.000	111.240	6.38
1931	716.000	110.239	6.48
1932	722.000	104.934	6.88
1933	729.000	110.335	6.60
1934	735.000	109.902	6.68
1935	741.148	109.358	6.77
1936	750.000	108.550	6.90
1937	758.000	107.859	7.02
1938	766.000	106.794	7.17
1939	775.000	105.841	7.32
1940	793.749	105.224	7.54
1941	798.500	104.092	7.67
1942	815.000	102.651	7.93
1943	830.000	101.349	8.18
1944	845.000	99.436	8.49
1945	860.558	97.309	8.86
1946	876.000	96.213	9.10
1947	893.000	95.482	9.35
1948	910.000	97.150	9.36
1949	927.000	98.435	9.41
1950	945.000	99.521	9.49

Mutlak bir azalma vaki olmuş ve binnetice barınma kesafeti 5.95 den 6.88 e yükselmiştir. Ancak, bu nisbet sıkıntı ifade edecek bir vaziyette olmadığından tesiri hissedilmemiştir.

¹ İstanbul'un mesken meselesini etüd için toplanan komisyon raporlarından.

Mesken miktarı, ilk defa 1933 yılında bir evvelki seneye nazaran 5.401 adet artmış ve kesafet 6.60 a düşmüştür. Bu devre, harpten evvel, inşaat faaliyetinin hızlandığı ve mesken sayısının mutlak surette arttığı biricik devirdir. Diğer bir ifade ile, bu devrede yapılan inşaat, yanma, istimlâk veya normal ömrünü ikmâl etmek suretiyle yok olan meskenlerden hasıl olan açığı kapattıktan sonra mutlak bir artış da kaydedilmiştir. Bu husus 1927 - 1950 yıllarında her sene sonunda mevcut olan mesken adedinin sene başındakilerden ne kadar az veya ne kadar fazla olduğunu gösteren, 18 inci sayfadaki tablodan da anlaşılmaktadır.

Şimdi tekrar Cetvel I i tetkike devam edelim:

Mesken kesafeti 1934 den itibaren tekrar artmağa devam etmiş, 1939 yılında 6.60 dan 7.32 ye yükselmiştir. Bu nisbet nazarı olarak bir buhranın mevcudiyetine delâlet ederse de, gerek kiralarda 1935 -1938 yılları arasında vuku bulan azalmalar ve gerekse kiracıların bu yıllarda kolaylıkla ev değiştirebilmeleri, yine anladığımız mânada had bir mesken buhranını hissettirmemiştir.

İstanbul için had derecede buhranın başlangıcı grafik I de görüldüğü gibi, mevcut mesken eğrisi ile nüfus eğrisinin kesiştiği 1941 -1943 devresi olarak almak doğrudur. Bu zaman barınma kesafeti 7,50 yi aşmış ve 1940 da 7.54 iken 1941 de 7.67, 1942 de 7,93, 1943 de 8,18 i bularak kronik bir vaziyet göstermiş, sonradan da durmadan artarak 1949 da 9,41 ve 1950 de de 9,49 a kadar yükselmiştir. Bu, 9,49 nisbeti ve barınma kesafetinin 6,50 - 7,00 den itibaren bu şekilde süratli bir artış göstermesi hem kelimenin tam mânasıyla korkunç ve hem de en ağır bir zaruret baskısı ve en kötü barınma şartlarına rıza göstermek halinde bile bir şehirde fiilen tahakkukuna imkân bulunmayan bir vaziyettir. Başka bir ifade ile, 9,49 nisbeti ruhsatlı yapılara istinaden hesap edilen bir rakamdır. Hakiki kesafetin hesabında, mesken buhranının tazyiki altında inşa edilen "gece kondular miktarının da nazarı itibare alınması gerekir. ⁽¹⁾

¹ 1949 nihayetinde mevcut olan gecekondu miktarı takriben 9.000 civarındadır. Bu miktar 1948 yılı sonunda 88.238 idi ve kazalar arasında şu şekilde dağılmıştı;

Fatih : (Bilhassa Kazlıçeşme'de)	4.283
Beykoz : (Paşabahçe'ye doğru)	1.604
Beyoğlu : (Mecidiyeköy, Şişli, Kasımpaşa)	739
Beşiktaş	575
Üsküdar	272
Eminönü	261
Eyüp :	243
Sarıyer :	227
Kadıköy ve Adalar :	34
	8.238

C E T V E L II

Devre başında mevcut meskenlerden inşaat, yanna ve istilâk ile
yıpranma miktarına göre devre sonunda geri kalan meskenler (1)

Yıllar	Devre Başında A	Yanma ve İnşaat İstilâk B C	Devre sonunda mevcut olmasın D (=A+B-C)	Devre sırasında yıpranma yapı E	Teorik olarak devre sonunda mevcut F (=D-E)	Devre başına nazaran fark (+) (-) (A - F)
1927	116.066	421	567	1.653	114.267	— 1799
1928	114.267	568	302	1.633	112.900	— 1367
1929	112.900	603	654	1.609	111.240	— 1660
1930	111.240	872	679	1.594	110.239	— 1001
1931	110.239	1480	195	1.590	109.334	— 305
1932	109.334	2251	254	1.596	110.335	+ 401
1933	110.335	1352	195	1.590	109.902	— 433
1934	109.902	1481	237	1.585	109.338	— 544
1935	109.338	1006	244	1.570	105.550	— 808
1936	109.550	947	78	1.560	107.859	— 691
1937	107.850	744	264	1.545	106.794	— 1063
1938	106.794	874	296	1.531	105.841	— 953
1939	105.841	1096	191	1.522	105.224	— 617
1940	105.224	727	332	1.506	104.113	— 1111
1941	104.092	884	840	1.485	102.651	— 1441
1942	102.651	622	458	1.466	101.349	— 1302
1943	101.349	195	670	1.348	99.436	— 1913
1944	99.436	234	254	1.407	97.309	— 2127
1945	97.309	450	155	1.391	96.213	— 1096
1946	96.213	876	216	1.381	95.492	— 721
1947	95.492	3380	317	1.405	97.150	+ 1658
1948	94.150	2831	104	1.424	98.453	+ 1303
1949	98.453	2596	89	1.439	99.521	+ 1068
1950	99.521					

(1) Aym komisyonun raporlarından.

Görüldüğü üzere yalnız 932 ve 1948 - 1949 - 1950 yıllarında mesken fazlası kaydedilmiş diğer yıllar ise açık ile kapatılmıştır.

Bu, gecekondular mecmuu, 1950 de mevcut 99.521 mesken mevcuduna eklenecek olursa ikametgâh adedinin 108.521 e balığ olduğu görülür ki, 1950 yılma ait barınma kesafetinin hesabında 108.521 rakamı nazara alınırsa hakiki kesafetin 9.49 değil 8.70 nisbetine tekabül ettiği ve 1944 - 1945 şartlarına uyan bir vaziyete avdet edilmek suretiyle, buhranın fiilen bir dereceye kadar hafiflediği müşahade edilir.

Hülâsa olarak diyebiliriz ki, İstanbul şehrinde, mesken başına 6.50 nüfus düşmesi (1935) rahat bir vaziyetin, kesafetin 7.50 a yükselmesi (1940) buhranın marjının ve 7.75 - 8.50 olması da şiddetli bir buhranın mevcudiyetinin müşiri olarak kabul edilebilir. Bu nisbetin daha çok yükselmesi, bir kısım halkın sokakta kalmasını ifade eden bir durum gösterir ki, âcil, geniş ve esaslı tedbirlerin alınmaması halinde mukadderdir.

II — MESKEN BUHRANININ ÂMİLLERİ :

Mesken buhranının, mevcut meskenlerin artan nüfusa yetmemesi neticesi hasıl olduğunu yukarıda izah etmiştik. O halde, buhranın âmillerinin, biri mesken miktarına yani İktisadî bir tâbirle mesken piyasasında vâki arza; diğeri meskene karşı izhar edilen talebe ait olmak üzere iki kategoride toplanması icabeder.

A) Mesken miktarına tesir eden âmiller:

Bunlar da iki gruba ayrılabilir. Birincisi, mevcut mesken miktarının artmasına mani olan, yani, yeni mesken inşasını önleyen; diğeri ise mevcut meskenlerde bir azalma hasıl edep amillerdir, Birincilere pasif, İkincilere aktif âmiller diyebiliriz,

Şimdi bunları tetkik edelim;

1) Mesken miktarının artmasına mani olan âmiller:

a) inşaatın duraklaması

İnşaatın duraklaması, mesken buhranının meydana gelmesinde en mühim rolü oynayan bir faktördür. Mevcut meskenlere yenilerinin ilâve edilmemesi, nüfus artışı vesair tabii ve içtimai sebepler yüzünden artan talebin karşılanmaması neticesini yaratır ki ehemmiyetini izah zaittir.

İstanbul'da 1927 - 1950 yılları arasında yapılan yeni inşaata ait rakamları veren şu tabloyu tetkik edelim. (Cetvel III).

Görüldüğü gibi, yeni inşaat faaliyeti 1939 dan itibaren yavaşlamış, bu seyir 1942 - 1943 de şiddetlenmiş ve o kadar ki, yeni inşaat 1939 yılında 1096 iken 1943 te 195 olmuştur, inşaat faaliyetinin takibettiği bu sey-

re müvazi olarak bir taraftan mutlak mesken sayısının azaldığı, diğer taraftan da barınma kesafetinin arttığı müşahade edilmiştir.

CETVEL III
İstanbul'da 1927 - 1950 yılları arasında yeni inşaat (¹)

Yıllar	Ev (Bir ev bir mesken)	Apartman (1 Ap. 3 mesken)	Yekûn (1. Ap. 3 mesk.)
1927	322	33x3=99	421
1928	385	61x3=183	568
1929	399	68x3=204	603
1930	500	124x3=372	872
1931	808	224x3=672	1480
1932	847	468x3=1404	2251
1933	872	160x3=480	1352
1934	895	196x3=588	1481
1935	721	95x3=285	1006
1936	620	109x3=327	947
1937	435	103x3=309	744
1938	352	174x3=522	874
1939	325	257x3=771	1096
1940	288	143x3=429	727
1941	217	89x3=267	884
1942	259	121x3=363	622
1943	81	38x3=114	195
1944	141	31x3=93	234
1945	249	67x3=201	450
1946	357	173x3=519	876
1947	850	840x3=2520	3380
1948	860	657x3=1971	2831
1949	712	628x3=1884	2596
1950			

Yeni inşaat faaliyeti 1946 daki 876 rakamı ile yükselmeğe başlamış, fakat bu artış sonradan da devam etmesine rağmen, talebi karşılamağa kifayet edememiş ve mesken kesafeti yükselmekte ve binnetice buhran mevcudiyetini hissettirmekte devam etmiştir.

¹ Aynı komisyonun raporlarından.

İnşaatın duraklamasının belli başlı sebepleri şunlardır:

a) Kiraların dondurulması ⁽¹⁾.

Kiraların dondurulması, fiyatların yükseldiği ve paranın satın alma gücünün azalmağa başladığı devirlerde vatandaşın, gelirinden, mesken kirasına tahsis ettiği kısmı suni bir şekilde sabit tutarak diğer ihtiyaçlarına arzedebileceği iştirak kuvvetinin çoğalmasını temin etmek gayesiyle başvurulmuş bir tedbirdir.

Birçok Avrupa memleketlerinde tatbik edilen bu usul, bizde de 18/1/1940 tarih ve 3780 sayılı Millî Korunma Kanununun “1939 kira mukavelelerinde hiçbir değişiklik yapılamıyacağı, kiraların hiçbir surette arttırılamayacağı ve muayyen bir iki sebep haricinde de mal sahibinin kiracıyı tahliye cihetine gidemeyeceği” esaslarını taşıyan 30 uncu maddesiyle —ki halen mer’idir— kanunlaştırılmıştır. ⁽²⁾.

Enflasyonun umumi fiyat seviyesini 1938 e nazaran 100 den 515 e çıkardığı bir devirde, gayrimenkulün fiyatı olan icar bedellerinin kanunî tesirle 100 - 120 gibi bir seviyede tutulması; inşaat maliyetinin de (malzeme, işçilik vs.) 4-5 misline çıkmasının inzılaması ile daima rantabl sahalarda çalışmağa mecbur olan hususi sermayenin başka sahalara, faraza yüzde 100 ün üstünde kâr getiren ticarî ve sınaî mevzulara akmasına sebebiyet vermiştir.

Böyle bir devirde, enflasyonun artması, suni olarak sabit tutulan kiralara ödenen miktarın gelirden tekabül ettiği nisbetin daha çok azalmasını intaç eder. “İstanbul’da mesken meseleleri ve gecekondu” isimli kitaptan aldığımız şu kısım bu vaziyeti ne kadar güzel misallendiriyor: “....Avrupa’da, bilhassa Almanya’da öyle hallerde rastlanmıştır ki iki katlı ve sekiz odalı muazzam bir binanın aylık kirası bir yumurta fiyatının bile altına düşmüştür. Mal sahibi, koca evinin kiracısından kira yerine, iki adet yumurta veya hele bir paket sigara aldığı zaman çok memnun oluyordu.” ⁽³⁾.

“Hiç kimse sırf İnsanî gayelerle mesken inşa etmeyeceğine göre”

¹ Kira, stopajı, icar karaborsasını yaratmak suretiyle cemiyette gayri ahlâki bir vaziyetin hasıl olmasına ve kiralar, bina ve esnaf vergilerine matrah olarak alındığı cihetle devlet ve özel idare gelirlerinin azalmasına da sebebiyet vermiştir.

² Sonradan 5020 sayılı kanunla yapılan tadilâtla kiralara yüzde 20 zam kabul edilmiştir.

³ Zadîl (Ekmel). İstanbul’da mesken meseleleri ve gecekondu. S. 76

(¹) gayrimenkul sahibinin gelirini teşkil eden kiranın hem mutlak ve hem de diğer gelirler muvacehesindeki nisbî kıymetinin bu derecede azalması, neticede, sermaye sahiplerini kiraya vermek için mesken inşasından alıkoymuş ve ihtiyaç hissedenler de inşaatı sağlayacak bir gelire sahip olamadıklarından böyle bir teşebbüse girişememişlerdir ve böylece kira stopajı inşaat duraklamasının en mühim bir sebebi halini almıştır. (²).

b) İnşaat unsurları fiyatlarının yükselmesi

İktisadî krizin istihsal unsurlarında hasıl ettiği fiyat yükselişi, taşıma giderlerinde hasıl olan pahalılık, harp dolayısıyla kabaran bütçelerin karşılanması için arttırılan veya yeniden vazolunan vergiler her sahada olduğu gibi inşaat faaliyetinin esas unsurlarının da (malzeme, arsa kredisi, işçilik) fiyatlarını yükseltmiştir.

Yapı malzemesi fiyatlarında görülen, 1938 e nazaran yüzde 500 nisbetindeki artış, umumi fiyat tereffüüne müvazi bir durum arz etmektedir.

CETVEL IV

Toptan eşya fiyatları indeksleri (³)

Yıllar	1938	100
	Genel indeks	Yapı malzemesi indeksi
1938	100	100
1939	101.3	99
1940	126.6	119.8
1941	175.3	161.5
1942	339.6	292.3
1943	590.1	350.3
1944	458.9	370.6
1945	444.3	383.2
1946	427.3	383.0
1947	432.8	417.6
1948	466.3	455.7
1949 (1-IX)	508.8	511.0

¹ Zadil (Ekmel). Adı geçen eser.

² Milli Korunma Kanunumuz, bazı Avrupa memleketlerinde kira stopajı ile birlikte derpiş edilen bazı tedbirleri ihtiva etmemek suretiyle bünyesinde bir eksiklik arz etmektedir. Bu hususa ileride temas edeceğiz. Bakınız: S. 19.

³ Aynı komisyonun raporlarından.

Tablonun tetkikinden de anlaşılacağı üzere, yapı malzemesi fiyatlarında 1939 dan itibaren 1943 yılına kadar süratli bir artış mevcuttur. 1943 - 1946 rakamları inşaat malzemesi fiyatlarında yine bir yükselme mevcut olmakla beraber bunun tedricen vuku bulduğunu gösteriyor. Önceki nisbetle mütenasip bir artışın mevcut olmayışını talebin azalması yani bu yıllar arasında yapılan yeni inşaatın az olması ile izah edebiliriz. Filhakika yukarıda da bahsettiğimiz gibi, yeni mesken inşaatı 1943 - 1946 yılları arasında bir azalma kaydetmiştir. Artış, 1946 - 1949 yılları arasında ilk senelere uygun bir nisbet arz etmektedir.

İnşaat malzemeleri istihsalinde hasıl olan miktar düşüklüğü ve harp ekonomisinin tazyiki ile bazı malzemelerin ithalinin yasak edilmesi de inşaat faaliyetinin durmasına sebep olmuştur. Fiyatların yükselmesinin en mühim âmili olan istihsal ve ithalât azalması (yani arzın azalması) hakkında bir fikir verebilmek için en önemli inşaat malzemesi olan çimento hakkında şu tabloyu dercetmeyi faydalı buluyorum:

CETVEL V

Bazı inşaat malzemesi istihsalı ve ithalâtı ⁽¹⁾

(Çimento) “Aylık vasatı”

Yıllar	Çimento ithalâtı 100 ton hes.	Çimento istihsalâtı 100 ton hes.	Yekûn Çimento istihlâkı 100 t.h.	100 t.h.
1938	37.00	23.80	60.80	60.85
1939	75.00	23.60	98.60*	41.41
1940	7.00	22.20	29.20	43.09
1941	0.03	23.50	23.53	34.80
1942	—	14.80	14.80	12.68
1943	3.60	14.60	18.20	39.82
1944	9.30	23.60	33.90	35.55
1945	1.80	24.80	26.60	36.10
1946	0.40	27.00	27.40	55.50
1947	2.20	28.70	30.90	86.69
1948	81.20	28.00	109.29	87.51
1949 (1 -IX)	156.30	26.70	183.00	65.65

1938 yılında 60.80x100 ton olan ithalât ve istihsalât miktarı 1939 yılında ithalâtın arttırılması neticesi bir yükselme kaydetmiş ve bu yıldan

¹ Aynı komisyonun raporlarından.

itibaren süratli bir azalma göstererek 1940 yılında 29.20x100 tona inmiştir. İstihsalin aynı seviyede kaldığı görüldüğünden; bu sükûta, ithalâtın azalması sebep olmuştur. Yıldan yıla azalan yekûn, mesken buhranının başlangıcı olarak kabul ettiğimiz 1942 yılında, yalnız istihsale tekabül eden 14.80x100 ton ile mühim bir değer almıştır. 1942 - 1947 yılları arasında fazla bir artış meydana gelmemiştir. 1948 den itibaren bilhassa dış yardımlar sebebiyle ithalâtın fazlalaşması, miktarda âni bir artma husule getirdiğinden hemen, hemen 1938 senesindeki seviyeye ulaşılmış ve 1949 yılında ise 183x100 ton ile maksimum değere varılmıştır.

Devlet, bazı gümrük muafiyetleri tanımak suretiyle ithal edilen inşaat malzemesinin ucuza malolmasını temin etmek istemiştir. Fakat, mevcut fiyat yüksekliğinin dünya ekonomisinde icrayı tesir etmesi sebebiyle zaten maliyetin yüksek olması neticesi bu tedbirin de önemli bir faydası görülememiştir.

Arsa fiyatlarının yükselmesi, şehir nüfusunun kalabalıklaşması ve şehrin büyümesi neticesi arazi rantının hasıl olması ile, iktisadi kriz devresinde en emin bir plâsman mevzuu olan arsanın spekülâsyon konusu halini alması ve belediyelerin bunu önleyecek tedbirleri ittihaz etmemeleri sebebiyet vermiştir. İşçi yevmiyelerinde meydana gelen artış ve kredinin pahalılaşması da maliyetin yükselmesine ve inşaatın duraklamasına yol açmıştır.

c) İdarî takyidler :

"İdarî takyidler" demekle, bazı kanunların inşaatın artmasına mani olan hükümleri ile bu ahkâma dayanılarak ittihaz edilen İdarî tedbirlerin heyeti umumiyesini ifade etmek istiyoruz.

Bunlar, Yapı Yollar Kanunu, İstanbul Belediyesi yapı talimatnamesi, meskenlerin haiz olacakları sağlık şartlarına ait talimatname ve Zelzele Kanunu ile Yapı Yollar Kanununa dayanılarak hazırlanan imar plânlarının bu kabil hükümleridir. Bu maddeler, ya mevcut arazi parçasından azami istifadeyi önlemeleri veya bazı tesisler için pek fazla yer ayrılmasını emretmek suretiyle israfı yol açmaları neticesi barınacak yer miktarının artmasına ve aynı zamanda maliyetin yükselmesine sebebiyet vererek de ucuz ev inşasına mani olmaktadırlar.

d) Kanunlar ve talimatnameler :

2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu şehirlerin imar ve meskenlerin münferit olarak inşası hususunda riayet edilmesi gereken bazı esasları ihtiva etmektedir.

Bunlardan ekserisi, şüphesiz, zaruri ve doğrudur. Fakat şimdi temas edeceğimiz bazıları ise, konumuz olan “manialar” a tipik bir misal teşkil eder. Lüzumsuzdur ve değiştirilmeleri gerektir.

Yapı ve Yollar Kanununun 33 üncü maddesi ile 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 250 inci maddesine istinaden hazırlanan “Meskenlerin haiz olacakları sağlık şartları hakkında talimatname” nin 6 ıncı maddesi meskenlerde, ikamete tahsis edilecek katın irtifamın (yani döşeme seviyesi ile tavan arasındaki mesafenin) asgari 2.85 olmasını âmirdir. Bu had asgari olmasına rağmen yine yüksektir. Daha azaltılması ve İstanbul’un mesken meselesini etüd eden komisyonun tavsiyesine uyularak hiç değilse 2.50 metre olarak tesbiti uygun olur. İstanbul Belediyesi de 5658 sayılı kanunun verdiği yetkiye dayanılarak yaptırılacak belediye meskenlerinde kat irtifamını 2.50 metre olarak kabul etmiştir.

Yapı ve Yollar Kanununun 34 - 40 ıncı maddesi ile talimatnamenin 11 - 16 ıncı maddeleri inşa olunacak meskenlerde mutfak, hela ve banyo yeri gibi sıhhi kısımlara ayrılacak parçaların asgari genişlikleri ile kapı yükseklik ve genişliklerinin asgari hadlerine temas etmektedir. Bunlara göre, banyo yerlerinin en az 3.5 metrekaare, sathında olmak üzere asgari genişliğinin 1.70 olması, helanın en aşağı 0.90 - 120 metre genişliğinde ve 1 metrekaare sathında olması, mutfağın ise en aşağı iki metre genişlikten ve beş metrekaare mesahai sathiyeden küçük olmaması lâzımdır. Bu ölçüler ve bilhassa mutfak için kabul edilenler cidden fazladır. Mutfaklarda havagazı ve gazocağı kullanıldığı nazara alınır bu görüşte yanılmadığımız kolayca anlaşılır. İlmî Heyetin tavsiyelerine uyan İstanbul Belediyesi de yaptıracığı ucuz evler için bu ölçüleri azal-, tarak mutfağın 4 metrekaare, helâ ve banyo yerinin 2.5 metrekaare mesahai sathiyede olmasını kabul etmiştir.

Yapı ve Yollar Kanunu ile Hıfzıssıhha Talimatnamesindeki hadlerin değiştirilerek bütün inşaatlara şâmil asgari kıymetlerin yeniden tayini zaruridir. Böylece, hem maliyet düşürülecek ve hem de buralardan tasarruf edilecek genişliklerin “oda” inşaatına tahsisi ile daha çok sayıda ikamete salih cüzütamlar yaratılarak mesken miktarının artması temin edilecektir. ⁽¹⁾.

¹ I inci Yapı Kongresinde hazırlanmış bir yapı ve yollar kanunu tasarısı mevcuttur. Bankalar Kurulunda halen tetkik edilmekte olan projenin esasını teşkil eden bu tasarının prensipleri şunlardır:

1 — Eski kanunda mevcut olan ve hakikatte bir kanunda bulunması yersiz görülen birçok teknik teferruatın kaldırılması (bu husus bina, oda, mutfak vs.

b) İmar plânları tatbikatı

İdarî takyidlerin ikinci kısmı, -buhranın husule gelmesinde arızî bir tesiri olmakla beraber- şehir imar plânlarının tatbikinden doğan maniaları ihtiva eder.

Belediye Yapı ve Yollar Kanununa göre her belediyenin bir halihazır haritasının ve şehir plânının yapılması zaruridir. Kanun, plânların tanziminde hangi esaslara riayet edileceğini yol, meydan, yeşil saha vs. gibi âmmeye ait tesislerin genişliklerinin şehir arazisinin ne nisbetlerini ihtiva edeceğini tasrih etmiştir. Ancak, plânların tatbiki beşer senelik vâdelerden müteşekkil onbeş senelik bir programa bağlandığı cihetle, malî vaziyeti iyi olmıyan veya geniş faaliyetlere girişmek ihtiyacını hisseden belediyeler için şehrin imarı bakımından bazı müşkül vaziyetler tahaddüs etmektedir. Meseleyi daha açık olarak izah edelim: İmar plânı ile park, stadyum vs. olarak kullanılması kararlaştırılarak “inşaata gayrisalih mıntaka” haline getirilen bir yerin mevcudiyetini düşünelim. Belediyenin bu park veya stadyumu inşası için yalnız plânın tasdiki kâfi değildir. Buranın, mevzuat dairesinde istimlâki ve bu maksada tahsisi gerekir ki bu da paraya bağlıdır. Yeşil sahaya rast-

ebadında asgarî genişliklerin tayininin belediye yapı talimatnamelerine bırakılmasını intaç eder ki, Türkiye gibi iklim farkları gösteren bir memleket için en doğru hal tarzıdır.)

2 — İzinsiz işgal edilen binaların dahilen muayene edilebilmesi salâhiyetinin belediyelere tanınması,

3 — Yolları yapılmamış yerlerde yeni ifraza müsaade edilmemesi,

4 — Yol ve kanalizasyon inşa giderlerinin yolun iki tarafındaki arsa sahip-. 1 erinden mutlaka alınması,

5 — İfraz ve parsel sahiplerinden yol ve diğer umumi tesisler için yüzde 25 zayıat alınabilmesi,

6 — Harta ve imar plânı tanzim işlerinin Arttırma ve Eksiltme Kanununa tâbi olmaması,

7 — Yalnız imar plânı ve imar parselasyon plânları yapılmış yerlerde yeni yapılarda takibi gerekli usullerin tavzihi,

8 — İstimlâk bedellerinin bono ile ödenebilmesi ve İller Bankasına bu hususta tahvil ihracı salâhiyetinin verilmesi,

9 — Yolları yapılmış yerlerdeki boş arsalar üzerine muayyen süreler içinde inşaat yapmak mecburiyeti,

10 — İmar plânına uygun olarak yapılacak binaların 10 gene süre ile Bina Vergisinden muaf olması.

(Türkiye I. Yapı Kongresi raporları. S. 230).

lıyan bir yerde arazisi olan vatandaş, inşaat için ruhsat istediği vakit, buranın 15 senelik programa ithal edildiği ve yeşil saha olarak ayrıldığı cihetle inşaat yapamayacağı cevabı ile karşılaşmaktadır. Mülkiyet hakkını takyideden bu durum, sahibine gayrimenkulü üzerinde mutlak tasarruf hakkı tanıyan hukuk prensibimize aykırı bir vaziyet olup belediye, bu hakkı, kanunî vecibelerini ifa etmeden takyidetmek salâhiyetini haiz değildir.

Danıştay, Daire 5. 8/5/1944 tarih ve Es. 43/636 ve K. 44/917 numaralı kararında serdettiği “Gerçi 2290 sayılı Belediye Yapı Yollar Kanunu ile tasarruf hakkı, yerine göre mutlak veya nisbî surette takyidata tâbî tutulmuş ve nisbî takyidata mütekaddim bir hukukî tasarruf tesisine hacet kalmaksızın tabaiyet tabii ve tasarruf hakkının bu takyidat dairesinde istimali zarurî bulunmuş ise de yine mezkûr kanuna göre üzerinde ferdî mülkiyet cereyan eden bir gayrimenkulün müstakbel şehir plânı mucibince âmmeye tahsisi muktezi bulunmasından dolayı tasarruf hakkının mutlak surette nez’i ancak istimlâk müessesesinin harekete geçmesi ile mümkün olabilir. Bu hukuki müesseseden ileride istifade edileceği düşünülerek Anayasanın masuniyetini tekeffül altına almış olduğu tasarruf hakkının istimlâk yapılmaksızın mutlak surette nez’i hukuk esasları ile, adalet ve hakkaniyet kaideleri ile telif edilemez. Binaenaleyh... mevzuubahis gayrimenkulün İstimlâk Kanununa göre menafii âmme kararı alınarak ve yine bu kanunun tayin ettiği müddet zarfında mezkûr gayrimenkulün âmmeye tahsisi muamelesi yapılmış olmadıkça istimlâke tâbî yerlerden bulunduğu beyanı ile tasarruf hakkının takyidi caiz olamayacağı (1)” esbabı mucibesi ile bu şekildeki bir takyidatın mümkün olamayacağına karar vermiştir.

Bugün için, İstanbul Belediyesi de, imar plânına göre inşaata gayri salih mıntaka olarak ayrıldığı halde istimlâk edilememek yüzünden halen sahiplerinin tahtı tasarrufunda bulunan arsalar, talep vukuunda, bir bodrum iki kattan ibaret inşaat için ruhsatname vermektedir. (2).

c) Belediye malı arsaların istimal tarzı:

Belediyelerin, ellerinde bulunan arazilerin istimal tarzını da -şayet buralar ikametgâh inşasına tahsis edilmiyorsa- mevcut mesken

¹ Danıştay Kararları Mecmuası No. 26.

² İnsan, malî kudret düşünülmeden tanzim edilen şehir plânlarının kâğıt üzerinde mükemmel olmakla beraber tatbikatta ne gibi aksaklık ve imkânsızlıklar yarattığını düşünerek, “Bir plânın tanzimi sırasında önce kaç paranız var diye sorulmanın gerektiğini” söyleyen İstanbul Belediyesinin Şehircilik Mütchassısı Prof. Prost’a hak vermekten kendini alamıyor.

miktının artmasına mani olan idari takyidler meyanında mütalâa edebiliriz.

Paranın günden güne azalan iştirâ kuvveti muvacehesinde, en emin bir plâsman mevzuu teşkil eden “arsanın” bir spekülâsyon mevzuu halini almasını önlemek için belediyelerin arazi sahibi olmaları prensibinde herkes mütteftiktir. Ancak, bu idareler, özel mülkiyetlerinde olan bu arazileri, donmuş kıymetler halinde bırakmamalıdır. Bunların belediye mülkiyetinden çıkarılmayarak ikametgâh inşasına tahsis edilmeleri muvafık olur ki, bunda da Prof. Reuter’in temas ettiği gibi “vereseye intikal edecek şekilde kiraya vermek” usulü tercih edilmelidir. “Bu sayede belediye hem devamlı bir ranta sahip olacak ve hem de sağlam bir malî siyaset güdebilip, arazinin mülkiyetini kaybetmediği için istikbaldeki inkişaf imkânlarını da muhafaza etmiş olacaktır. (1).

d) Kat mülkiyetine cevaz verilmemiş olması:

Ötedenberi, gayrimenkul mülkiyetinin şümulü bakımından iki tez çarpışmaktadır. Bunlardan birincisi, mülkiyet hakkını, yalnız arz sathına münhasır değil,- hüsnüniyet esasına aykırı hareket edilmemek şartıyla- toprağın altı ve üstüne de şâmil ve mutlak bir hak olarak kabul eder. İkinci teze göre, bir arazi parçasına sahip olan şahıs onun altına ve üstüne de aynı derecede sahip olmayabilir. Başka bir ifade ile, arz sathının mülkiyetinin başka bir şahsa ve toprak altındaki cevherlerle arazinin üzerine bina edilen tesislerin veya bunların katlarının başka şahıslara ait olması mümkündür. Birçok Avrupa memleketlerinde tatbik edilen bu hal tarzı “kat mülkiyeti” ne cevaz veren bir görüştür.

Medeni Kanunumuzun “Bir arza malik olmak onu kullanmakta faydalı olacak derecede altına ve üstüne malik olmağı tazammun eder” şeklindeki 644 üncü maddesi, prensip olarak, birinci tezi kabul ettiğimizi göstermektedir. Ancak, maddenin ikinci fıkrası, “kanunî takyidler” den bahsettiği için prensibin mutlak olarak benimsenemediği, hayatın bazı zaruretleri neticesi buna bir takım istisnaların vazedildiği anlaşılmaktadır. Bu istisnaların en mühimi tapu kütüğüne “irtifak hakkı” olarak tescil edilmesi şartı ile bir arsanın altında ve üstünde yapılan veya onunla devamlı bir surette birleştirilen inşaat ve imalâtın başka bir malikin mülküne dahil olabileceğini tasrih ve böylece “üst hakkı” müessesesini tesis eden 652 inci maddedir. Kat mülkiyeti de üst hakkının bir nevidir. Fakat, maddenin ikinci fıkrası “bir evin katları üst hakkı teşkiline mevzu olamaz” diyerek, bizde, kat mülkiyetine cevaz verilmediğini sarahaten göstermiştir.

¹ Emst (Reuter). Mesken meselesinin hal çareleri.

Kat mülkiyetinin faydası açıktır. Bir arsa üzerine, beledi nizamlara göre inşasına cevaz verilen katları taşıyan meskenlerin yapılması bu suretle daha kolaylaşır. Zira, mesken inşaatının icabettirdiği geniş malî imkân ekseri arsa sahiplerini, arsasını boş bırakmak değilse bile izin verilenden az kat inşa etmek zaruretine düşürmekte ve böylece arsadan mümkün olan istifade temin edilememektedir. Kat mülkiyetinin kabul edildiği bir yerde, arsanın (veya mevcut binanın) üzerindeki kısma başka şahısların kendi nam ve hesaplarına mesken inşa etmelerine cevaz vermiş olacaktır ki, bunun mesken buhranının halli hususunda sağlayacağı faydalar inkâr edilemez. Kat mülkiyetinin kabulü, devlet veya belediyece yaptırılacak meskenlerin şehir merkezindeki pahalı arsalar üzerinde —rantabiliteyi temin edecek şekilde— yüksek ve çok daireli olarak inşasına imkân verecektir ki, mesken ünitesinin çoğalmasını intaç edecek olan bu halin, buhranın hafiflemesi ve izalesinde müsbet tesiri görülecektir.

Bizde kat mülkiyetinin kabul edilmemesinin en mühim sebebi, benimsenmeyerek alâkalılar arasında bir ihtilâf kaynağı halini alması endişesidir. Bugün, bir zaruretin tesiri ile mutfak ve hattâ helâlaları müşterek odalarda, müşterek kiracı halinde yaşayan insanların mevcudiyeti ve buna rağmen meydana gelen anlaşmazlığın kütle içindeki nisbetinin düşüklüğü nazarı itibare alınırsa -bundan daha iyi bir hal tarzı olan- kat mülkiyetinin “benimsenemeyeceği” hakkındaki iddia cerhedilmiş olur. Bugünün normal inşaat tarzının -bilhassa büyük şehirlerimizde- yalnız giriş ve çıkışa sâlih merdivenleri müşterek katları ihtiva eden apartman şeklindeki inşaat olması temas nisbetini ve dolayısıyla ihtilâfin zuhuru imkânını azaltacaktır. Ancak, kat mülkiyeti kuvvetli bir tapu sisteminin ve çabuk işliyen adalet mekanizmasının mevcudiyetini zaruri kılar (1). Millî iktisat bakımından da müsbet tesiri görülecek olan bu tarzın, devletçe ihtiyarı gereken büyük çalışmalar pahasına da olsa kabulünü temenni etmek, meselenin zaruretinin kavrayan bir vatandaş olarak hakkımızdır. Kaldı ki, bugün kat mülkiyeti fiilen tatbik edilmektedir. Binaenaleyh bunun sarahaten kabulü ile mevcut duruma hakiki vechesini vermek zaruridir.

2 — Mesken miktarının eksilmesine sebep olan âmiller arz edilmemesi neticesi ikamete tahsis edilen mesken miktarında bir azalma ha-

¹ Hattâ bu kabil ihtilâfların aynı hak yaratmayacak bir mahiyet ve en kısa bir zamanda hallini temin için —2311 numaralı kanunda zaruri bazı tadilat yapılarak— İdari makamlara yetki verilmesi muvafık olur.

sıl eden bu âmilleri, harap olma, istimlâk, yangın ve mesken piyasasına arz edilmeme olarak 4 kısımda inceliyeceğiz.

a) Harap olma:

Harabiyet, gerek hor kullanma ve gerekse tabii kuvvetlerin ve zamanın tesiriyle aşınma neticesi meskenlerin oturulamaz bir hale gelmesini ifade eder. Neticede, mesken ya mukadder akıbetine kendisi kavuşur yani yıkılır veya bundan daha önce sahibi tarafından veyahut Yapı ve Yollar Kanununun 44 üncü maddesine istinaden belediyece yıktırılır.

“İstanbul’un mesken meselesini etüd için toplanan komisyon” İstanbul’da her sene, mevcut meskenlerin yetmişte birinin yıkılacak veya çökecek bir hale düştüğünü tesbit etmiştir ki 4 üncü sayfadaki tablonun E sütununun tetkikinden de anlaşılacağı üzere 1942 - 1949 devresinde bu sebeple ikametgâh kadrosundan çıkmış olan mesken sayısı 11.351 dir.

Harabiyetin önünü almanın veya onu geciktirmenin yegâne çaresi tamirat yaparak meskenin vasatı ömrünü uzatmaktır. Ancak Millî Korunma Kanunu ile kiraların dondurulmuş olması, zaten hepsi eski olan bu meskenlerde tamirat yapmak imkânım ortadan kaldırmıştır. Kiranın, sermayedar kârı ile birlikte bir amortisman payını da ihtiva etmesi gerekir. Halbuki umumi fiyat seviyesine göre ayarlanmayan gayrimenkul kiralarının mutlak kıymetinin az oluşu, bundan amortisman için tefrik edilecek payın kıymetini de azaltmakta ve malzeme fiyatlarının durmadan yükselişi de mülk sahibini az kiranın üzerine para ekleyerek tamirata girişmek teşebbüsünden alıkoymaktadır. Bunda, satın alma gücü çok düşük olan kira bedelinin, gayrimenkul sahibinde yarattığı psikolojik durumun da mühim rolü vardır. (1).

¹ “Tamirat” işi tatbikatta, kiracı - mal sahibi ihtilâfında kiracılar aleyhine işliyen bir durum arz etmektedir. Şöyle ki: Aldığı kiranın düşük olması yüzünden kiracısından gayri kanunî menfaat talebeden mal sahibi bunu elde edemeyince belediyeye müracaatla bir tamir ruhsatı almaktadır. Belediye, burada, kiracının muvafakatini aramak salâhiyetinde olmadığından istenilen ruhsatı —mevzuata aykırı bir vaziyet yoksa— vermektedir.

Bu kanunî merhaleden sonra sıra, kiracıyı mutazarrır etmeye gelmiştir. Mal sahibi kiracının oturduğu yerin tavanını söker veya yukarıdan sızıntı hasıl edecek bir hale getirir. (Ruhsatı bu şekilde harekete cevaz veren fenni mahzurları göstererek talep edilmiştir). Kiracı artık mevsimine göre ya sızan sular altında veya toz toprak tahta talaşları, keser gürtlüleri içinde kalmıştır. Mal sahibi tamirati

Mevcut meskenlerin harap olmasına yol açan iki sebep daha mevcuttur ki bunlar, zelzele ve seylâp gibi tabîî âfetlerle harp gibi içtimai felâketlerdir.

Tesirleri arızî olan bu âfetler meydana geldikleri an pek vahim ve mütekâsif tahribata sebep olur. Harp tahribatı bugün, İkinci Cihan Harbine memleketlerde ve bilhassa Almanya'da mesken buhranının yegâne değilse bile en belli başlı âmili olarak telâkki edilebilir. Gerek düşmanın ve gerekse stratejik bazı sebeplerle millî kuvvetlerin tahrip ettiği binalar insanı korkutacak derecede yüksek rakamlara balığ olmuş ve harpten çıkmış olmanın millî iktisattaki ezici tesirlerinin de inzimamiyle buhranın halli hususunda çetin güçlüklerin tahassülüne sebebiyet vermiştir.

Çok şükür ki, İstanbul'un mesken buhranı üzerinde, bunların, hiç bir tesiri olamamıştır.

b) İstimlâk:

İstimlâk, prensip itibariyle mutlak olduğunu kabul ettiğimiz mülkiyet hakkının, âmme menfaati mülâhazası ile takyid edilmesidir. Ve usulüne göre âmme menfaatinin mevcudiyeti kararlaştırıldıktan ve değer pahası peşin ödendikten sonra, herhangi bir gayrimenkulün - sahibinin rızası hilâfına dahi - zorla alınmasını ve o âmme hizmetine tahsis edilmesini mümkün kılar.

İstimlâk edilmek suretiyle tahliye ettirilen binalar, umumiyetle yıkılıp ikametgâhtan ayrı bir kullanılışa kalbedildiği için mesken bilânçosunun açık vermesine sebep olur.

mümkün olduğu kadar uzatır. Kiracı mahalli kaymakamlık ve belediye şube müdürlüğüne müracaatla şikâyetle bulunur. Fakat yapılan iş ruhsata uygun olduğu için kaymakamlıkça faaliyetin durdurulması ve kiracı hukukunun sıyaneti mevzuunda hiçbir muamele yapılamaz. Kendisine, mahkemeye müracaat etmesi tavsiye edilir. Adli yol uzun ve masraflı olduğundan kiracı, inatçı, uğraşmak imkân ve serbestliğinde olduğu takdirde bu yola başvurur. Aksi halde —ekseriya olduğu gibi— ya mal sahibiyle anlaşır veya gayrimenkulü tahliye eder.

Vaziyet bu merkezde tecelli ettiği için, kiracı hukukunun sıyaneti bakımından belediyelere, içinde kiracı bulunan gayrimenkullere tamirat ruhsatı verilirken kiracıyı mutazarrır edecek hususat için —hüsünüyetle hareket ettiği takdirde— onun yazılı muvafakatinin aranması salâhiyetini tanımak yahut bu kabil ihtilâfların çabuk hallini temin maksadiyle idari makamları ve belediyeleri vazifedar kılmak icabeder.

CETVEL VII
İstimlâk edilen binalar (¹)

Yıllar	Bina sayısı	Tekabül ettiği mesken sayısı	Yıllar	Bina Sayısı	Tekabül ettiği mesken sayısı
1927	55	165	1939	51	153
1928	58	174	1940	90	270
1929	44	132	1941	212	636
1930	30	90	1942	105	315
1931	22	66	1943	101	301
1932	48	144	1944	48	144
1933	45	135	1945	33	99
1934	32	96	1946	26	78
1935	31	93	1947	77	231
1936	14	42	1948	10	30
1937	38	114	1949	10	30
1938	88	264	1950		

Yukarıdaki tablo, 1927 - 1950 yılları arasında, İstanbul'da, muhtelif âmm müesseseleri tarafından istimlâk edilen binaların adedini göstermektedir. 1942 - 1950 yılları arasında bu suretle eksilen mesken miktarı 1.228 dir. Binaenaleyh, menfi tesir icra etmesine rağmen istimlâk, had mesken buhranını tevhit eden strüktürel bir âmil olarak kabul edilemez.

Bu arada istimlâk siyasetimizin -konumuz bakımından- sakat olan cihetine temas edelim:

Bizde istimlâk bedelleri, umumiyetle, “nef’i hazine” gözetilerek çok dün tutulur ve hattâ önceden ayrılan para ile bu iş bitirilmek istenir. Ekseriya vatandaşın müracaatı üzerine mahkeme tarafından arttırılmasına rağmen gayrimenkul sahibinin eline geçen para, elinden alınan evinin yerine bir yenisinin ikamesine medar olacak malî imkânı teminden uzak ve hattâ, bunun çok dünündadır. İstimlâk bedelinin, -ifrat veya tefrite kaçmadan- nef’i hazine telâkkisiyle birlikte vatandaşı yeni bir mesken sahibi kılabilecek şekilde ve bilhassa günün rayıcı nazara alınarak hesaplanmasının telifi en doğru ve âdil bir hal tarzıdır kanaatindeyiz.

¹ Aynı komisyonun raporlarından.

c) Yangın:

Yangın, tedbirsizlik ve dikkatsizlik neticesi meydana gelen ve zamanına göre hem bazı ailelerin yersiz, yurtsuz kalmasını ve hem de millî servetten küçümsenemeyecek bir parçanın heba olmasını intaç eden bir âfettir.

Alevlerin, kendileri ile birlikte yokluğa götürdükleri evler, mevcut mesken miktarının azalmasına sebebiyet verir.

İstanbul, zaman zaman seri halinde ve çok tahribat yapan yangınlara sahne olmuştur. Bunun en mühim sebebi evlerin sık ve ahşap olarak inşa edilmesi ve söndürme teşkilâtının iyi olmamasıdır. Atalarımız, ta İstanbul'a ilk yerleştikleri zamandanberi ahşap inşa tarzının yangına en müsait bir hal olduğunu müşahade etmelerine rağmen gene bundan vazgeçmemişlerdir, yanan binaların külleri soğumayan arsaları üzerine sırf malzemenin ucuz ve bol olması sebebiyle yine ahşap evler yapmışlardır. ⁽¹⁾

Aşağıdaki cetvel 1927 - 1950 yıllarında İstanbul'da yangının tahrip ettiği mesken miktarını göstermektedir.

Had derecesiyle mesken buhranının hüküm sürdüğü 1942 - 1949 yılları arasında yanmak suretiyle kaybolan bina miktarı 1.035 tir ki, bu rakamın umumi mesken bilânçosunun bu derecedeki açığını gösteren 17.365 mesken müvacehesinde arzettiği nisbet küçüktür. Binaenaleyh yangın da -istimlak gibi- had mesken buhranının tahassülünde birinci derecede rol oynamış fevkalâde bir sebep olarak ele alınamaz. ⁽²⁾

d) Bazı meskenlerin piyasaya arzedilmemesi:

Bazı meskenlerin muhtelif sebepler yüzünden ihtiyaç içinde bulunanların izhar ettiği talebi karşılamak üzere piyasaya arzedilmemeleri de mesken buhranı üzerinde şiddetlendirici bir tesir göstermektedir. "Mesken piyasasına arzedilmemek" demekle, tasarruf sahiplerinin, zatî ihtiyaçlarını karşıladıkları halde bu kabil meskenleri de ayrıca ellerinde bulundurmalarını kasdetmek istiyoruz.

Tasarruf sahipleri, ya bizzat mal sahibi veya kiracı olabilir. Bugün, İstanbul'da bazı ailelerin kış ve yaz aylarında kullanmak üzere iki ayrı meskeni angaje ettikleri ve birinde oturdukları vakit diğerini boş bıraktıkları bir hakikattir. İstanbul'dan ayrılan bir ailenin, evini tahliye etmiyerek kira bedelini ödemek suretiyle kiracılık hakkını devam et-

¹ Ergin (Osman). Türklerin İstanbul'da 500 Yıllık İmar ve İskân Hareketleri isimli kitaba bakınız.

² Aynı komisyonun raporlarından.

tirip meskenini boş bir vaziyette muhafaza ettiği ve meskenleri olan bazı şahısların da bilhassa Beyoğlu semtinde bazı apartüman daireleri işgal ettikleri de vârittir.

Kiracıların bu yola sapmalarına imkân veren ve hattâ sebep olan şey, kiralarn, Millî Korunma Kanunu ile dondurulmuş olmasıdır. Kiracı gelecekte İstanbul'da hazır ve konforlu bir mesken bulmak pahasına zaten pek cüzi olan kira bedelini ödemeye katlanmaktadır.

CETVEL VIII

Yanan binalar ⁽¹⁾

Yıllar	Bina sayısı	Tekabül ettiği mesken sayısı	Yıllar	Bina sayısı	Tekabül ettiği mesken sayısı
1927	268	402	1939	25	38
1928	85	128	1940	41	62
1929	348	522	1941	136	204
1930	126	189	1942	95	143
1931	86	129	1943	246	369
1932	73	110	1944	73	110
1933	40	60	1945	37	56
1934	94	141	1946	92	138
1935	99	149	1947	57	86
1936	24	36	1948	49	74
1937	100	150	1949	39	59
1938	21	32	1950		

Az nüfuslu bir ailenin ihtiyacından fazla odaları ihtiva eden büyük bir meskende münferiden oturmasını da bu grup âmiller meyanmda mütalâa edebiliriz.

Âtıl bir vaziyette bulunan meskenleri piyasaya arz etmek ve ihtiyaç sahiplerine kiralamak salâhiyeti hiçbir mercie tanınmamıştır. Buhranın tesirini hafifletmek bakımından ihtiyaçtan fazla kısmın sair şahıslara kiralanması mecburiyetinin kabulü düşünülebilir. Bilhassa İkinci Cihan Harbi zamanında Almanya'da tatbik edilen bu usulün bizde de müsbet netice verip vermeyeceği tekike değer bir mevzudur. Biz şahsan, bugün

¹ Aynı komisyonun raporlarından.

için İstanbul - Ankara gibi mesken buhranının hissedildiği büyük şehirlerimizde aynı vaziyetin fiilen mevcut olduğunu düşünerek belediyelerimize bu hususta bir salâhiyet tanınmasının mümkün olacağı kanaatindeyiz. Yeter ki, rasyonel ve sağlam bir organizasyon temin edilebilsin.

B) Mesken talebine tesir eden âmilleri:

Bu kısımda, meskene olan talebi arttırmak ve -arzin,, süratle artan bu isteği karşılayamayacak seviyede olması halinde- buhranı yaratmak bakımından önemli rolü olan nüfus artışı; aile kadrosunun daralması ve içtimai seviyenin yükselmesi gibi bazı demografik ve sosyal âmilleri tetkik edeceğiz.

1) Nüfus artışı:

Nüfus, yalnız “adet” olarak ele alınırsa mesken talebini ifade bakımından kesin bir kıstas olamaz. Bu talebi -pek cüzi istisnasına rağmen- aile miktarının tesbitiyle hakikate daha yakın bir nisbette ifade edebiliriz.

İstanbul şehrinin 20 - 25 yaş arasındaki kadın ve erkek nüfusu

464.000 dir. Bunlardan 80.000 ninin evli olmadığı bazı istatistik manipölasyonlarından hesaplanabilmektedir. Bu itibarla geri kalan, takriben 384.000 nüfusun 190.000 aile teşkil ettiği kabul edilebilir. Ancak, biz, aile miktarına tesir eden en önemli faktörün nüfus olduğu ve elimizde “aile” adetlerinin mazideki vaziyet ve inkişafını gösteren rakamlar bulunmadığı için izahlarımıza, İstanbul’un demografik vaziyetinden bahisle devam edeceğiz.

Demografik nüfus artışım fiilî ve tabii olmak üzere iki bölümde tetkik ederler.

Fiilî artış, muayyen bir nüfus kitlesine, muayyen bir zaman içerisinde vukubulacak doğum ve dışarıdan vaki muhaceret ile; ölmek veya dışarıya göçetmek kaybolan nüfus farkının ilâvesiyle bulunur. Muhaceret, arızî demografik olaylardan olduğu için bir kütleli artış bakımından en sıhhatli malûmatı verecek şekil olarak tabii artış nazara alınır. Tabii artış, muhaceret nazara alınmaksızın, mevcut nüfus miktarına muayyen bir zaman içinde vuku bulan doğum ve ölümler farkının eklenmesi neticesi tezahür eder., Nüfusun yaşama ve artma kabiliyetinin en başta gelen delilidir.

İstanbul’un nüfus artışı bakımından doğum ve ölümlerle muhaceret hareketlerinin istatistiklerinin tahlili çok faydalı olacaktır. Ancak,

Rahmetli Hocam Celâl Aybar'ın da temas ettikleri gibi ⁽¹⁾, her ne kadar nüfus idareleri, senelik olarak doğum ve ölüm rakamlarını bildiren cetveller tanzim ederlerse de, vatandaşın bu hâdiseleri vukuundan çok sonra resmî kayıtlara aksettirmesi neticesi bunlar tabii artış bakımından sıhhatli malûmat veremez.

Muhacerete gelince: İstanbul'un nüfusunun artışında doğumun ölümden fazla olmasından ziyade muhaceretlerin mühim bir önemi vardır. "İstanbul'un mesken buhranım etüd eden komisyon" muhaceret hakkında "..... İstanbul şehrinde dışarıdan vaki muhaceretler ile kaydedilen tezayütler nüfusta devamlı bir artıştan ziyade bir nevi med ve cezir hareketi yarattığı" ⁽²⁾ kanaatini beslemektedir ki; bizce, bilhassa Birinci Cihan Harbinden önceki zamanlarda dışarıdan vaki muhaceretlerin küçümsenmemesi gerekir.

Anadolu ve Rumeli halkında yerleşen "İstanbul'un taşı toprağı altındır" zihniyeti, hüküm süren kıtlık, âsayışsızlık ve geçimsizliğin inzimamıyla buradaki insanların kitle halinde İstanbul'a gelip yerleşmelerine sebep olmuştur. Hattâ "1912 harbine kadar İstanbul'a muhaceret o kadar artmıştır ki, hükümet, çiftini çubuğunu bırakıp buraya gelenlere mani olmak için (Resm-i çift bozan) adında bir vergi ihdas etmiş ve bu tedbirin de kifayet etmediğini görerek muhacirleri, vakit vakit zorla eski yerlerine göndermeğe çalışmıştır. 1828 den sonra halka vesika ile ekmek dağıtmak gayesi ile yapılan bir sayımda İstanbul'un nüfusu 359.089 u bulmuş ve bu rakam, 1882 sayımında 875.565 e bâlîğ olmuştur. Bu artışın en mühim sebebi 1876 Rus harbinde elden çıkarılan yerlerden İstanbul'a gelip Rami, Şişli, Beylerbeyi, Çamlıca, Bakırköy'e yerleşen ve daha geniş olarak Hamidiye, Mecidiye, Burhaniye, Ümraniye ve Osmaniye köylerine iskân edilen muhacirlerdir. Ancak, Balkan ve Cihan harbinden sonra bu şehrin nüfusu arttığı kadar eksilmiştir de. Yani bir yandan binlerce halk muhacir uğrağı olan bu şehre gelip bir müddet oturmuş ve yine binlerce halk birçok sebeplerle şehri terketmiştir." ⁽³⁾.

Binaenaleyh, muhaceretin nüfusun artmasından ziyade onda bir med ve cezir hasıl eden vaziyetini ancak 1908 den sonra müşahade etmekteyiz.

¹ Aybar (Celâl). Türkiye Nüfusunun Artışı. S.B.O. Dergisi C. 1 S. 1 S. 145.

² İstanbul'un mesken meselesini etüd eden komisyon raporları S. 32.

³ Ergin (Osman), Türklerin İstanbul'da 500 Yıllık imar ve iskân Hareketleri.

İstanbul'un nüfus artışını mesken bunalımı zaviyesinden tetkik ettiğimiz için, bu kısa istidrattan sonra, izahlarımıza İstanbul şehrine ait nüfus artışının tahlili ile devam edelim.

CETVEL IX

1927 -1950 yılları arasında İstanbul'da şehir nüfusu (¹)

Yıllar	Nüfus	Yıllar	Nüfus	Yıllar	Nüfus
1927	690.857	1935	741.148	1943	830.000
1928	693.000	1936	750.000	1944	845.000
1929	703.000	1937	758.000	1945	860.558
1930	710.000	1938	766.000	1946	876.000
1931	716.000	1939	775.000	1947	893.000
1932	722.000	1940	793.749	1948	910.000
1933	729.000	1941	798.500	1949	927.000
1934	735.000	1942	815.000	1950	945.000

(Yuvarlak olarak)

Yukarıdaki rakamlar İstanbul'da şehir nüfusunun 1927 - 1950 yılları arasındaki miktarını göstermekte ve grafik III te bunun seyri hakkında bir malûmat vererek 1960 yılında erişeceği muhtemel seviyeyi irae etmektedir.

1927 yılında 690.857 olan şehir nüfusu 1935 sayımında 741.148 e balığ olarak 50291; 1940 sayımında 793.749 olarak bir evvelki sayıma nazaran 52.601; 1945 te de 860.558 rakamına erişip 1940 mevcuduna nisbetle 66.809 artmıştır. 1950 sayımı şehir nüfusunun 1.000.022 olduğunu göstermiştir ki, 1945 sayımı ile arasındaki fark 139.464 tür. Bu mutlak rakamlara göre şehir nüfusunun sayımlar arasında arzettiği yıllık binde artış nisbetleri 1935 de 9, 1940 ta 14,2, 1945 de 16,8 ve 1950 de ise 19,6 dır. Bu nisbetler -yalnız 1945 hariç- Türkiye nüfusunun umumi artış nisbetinin dündündadır. 1950 sayımına göre hesaplanan 19,6 nisbeti umumi artış nisbetine şayanı hayret derecede yaklaşmıştır. Türkiye nüfusunun artmasının en mühim sebebi doğum ile ölüm arasındaki farkın yani tabii artışın fazlalığıdır. Ancak, İstanbul için bu vârit olmayacağına göre şehir nüfusunun artmasında en mühim rolü taşradan vaki tehacüm oynamıştır.

¹ Aynı komisyonun raporlarından.

Böylece sözlerimizi nüfus artışının ölüm, doğum ve muhaceretten başka ve hususi sebeplerine intikal ettirmiş oluyoruz.

İstanbul, nüfusunun bu kadar çoğalmasını ve bu artmanın gelecek yıllarda da devam edecek bir vaziyet arzemesini her şeyden önce mevkii ve tabii imkânları ile millî endüstri ve ticaretin başlıca merkezi olmasına borçludur.

Dünyanın önemli deniz ve kara ticaret yollarının üzerinde bulunması ve son senelerde gittikçe gelişen hava seferlerinin önemli bir durak yeri olması İstanbul'un, dünyanın büyük şehirlerinden biri vasfını kazanmasının ve bunu devam ettirmesinin yegâne sebebidir. Hinterlandını, zengin ham maddeleri ile istihsal hayatımızda önemli rol oynayan Marmara ve Trakya bölgelerinin teşkil etmesinin ve şehrin deniz, kara yolları ile diğer istihsal mıhraklarına bağlı olmasının bu büyümede mühim tesiri vardır. Bu tabii vaziyet neticesindedir ki, İstanbul, merkezi hükümetin Ankara'ya nakli gibi suni sebeplerle nüfusunun azaltılmasının pek mühim tesirini hissetmemiştir. Şehirler birer uzviyettir. Gelişmesini temin eden şartların vücudu halinde büyümeğe, her an artan bir nüfus kitlesini sinesinde barındırmağa müsaittir. İstanbul bunu ispat etmiştir.

İstanbul'da nüfus artışına mevkii ve tabii imkânları kadar tesir eden diğer önemli bir faktör de onun bir endüstri merkezi halini almasıdır.

Kuruluşu ânında devletçilik prensibini benimsiyen genç Türkiye Cumhuriyeti hem millî sanayii tesis etmek ve hem de ziraat bölgelerinde artan nüfusa bir iş gücü bulmak ve ziraî mahsuller için bir iç pazar temin etmek maksadı ile fabrikalar kurmağa, eskilerini tevsi ve rasyonel işler bir hale getirmeğe çalışırken faaliyetlerinin mühim bir kısmını İstanbul'a hasretti. Şehrin ticarî imkânlar bakımından arzettiği kolaylık yüzünden hususi teşebbüs de iş yerini İstanbul'da tesis etmeyi tercih etti. Böylece büyük bir sanayi merkezi halini alan şehir, arzettiği eğlence imkânları ile Anadolu'dan büyük bir nüfus kitlesini cezbetmeğe başladı. Hattâ bir an -Avrupa memleketlerinde olduğu gibi- şehrin eğlence imkânlarının da inzimamıyla "köyden kaçış" halini alan bu işçi ve müteşebbis akını bazı aydınlarımızca tehlikeli bir vaziyet olarak da müşahade edildi. (1).

¹ Topçubaşı (Ahmet Cemil). Köylerimizden akm, Belediyeler Dergisi Sayı 67, Sayfa 11.

Yakın zamanlarda daha geniş faaliyet imkânları bulabilen hususi sermayenin bilhassa milletlerarası yardımlardan istifade etmek suretiyle İstanbul'da teşebbüsâtını arttırmak yolunda olması büyümesinin artmasını ve dolayısıyla nüfusun bir miktar daha fazlaşmasını tevhit edecektir.

İstanbul'un bir sanayi merkezi halini almasının nüfus artışı üzerindeki tesirini gösterebilmek için şu istatistiği dercetmeyi faydalı gördük.

İstanbul'da mevcut işçi ve küçük sanat işletmelerinde çalışan müstahdemler sayısı şöyledir: ⁽¹⁾

İş Kanununa tâbi 1355 iş yerinde resmî	73.223	
rakamlara nazaran çalışan işçi sayısı:		
Bu gibi müesseselerde çalışan işçilerin sayısına tescil edilmemişler hissesi olarak yüzde 20 ilâve:	<u>14.644</u>	87.867
	87.867	
İş Kanunu çerçevesine girmiyen işletmelerdeki işçiler (sosyal sigortaların bunlara da teşmilinin bahis mevzuu edildiği sıralarda yapılan bir tahmine göre:	40.000	
Müstahdemler:	<u>40.000</u>	
	80.000	<u>80.000</u>
	Yekûn ⁽²⁾	167.867

Üniversiteler ve yüksekokullar ile gittikçe daha büyük bir talebe şehri halini alması da, nüfus tezayüdünün bir faktörü olarak kabul edilebilir.

Nüfus tezayüdü, imkânlar mahdud olduğu takdirde arzu edilir bir netice değildir. Başka bir ifade ile, bugün için ne “nüfus kıtlığından fena kıtlık olmaz” diyen J. J. Russo’nun ve ne de “sayı kuvvet demektir” esasını vazeden Mussolini’nin görüşlerinin mutlak olarak kabul edilmemesi gerekir. Kendisine çalışma ve gelişme imkânları temin edilmemiş,

¹ Aynı komisyonun raporlarından

² Bu miktar 464.000 e balığ olan faal nüfusun yüzde 34.7 sine tekabül etmektedir

müşterek ihtiyaçlarını karşılayacak tesisler kurulmamış nüfus çokluğu, bir düzen ve kudret kaynağı olmaktan ziyade anarşiye ve içtimai tereddiye müsait bir zemin teşkil eder. Bu hususu bir devlet siyaseti olarak değil, mevzuumuz yönünden tahdit edip sırf İstanbul için ve şehircilik zaviyesinden tetkik edecek olursa, gittikçe artan nüfusun şehir için faydalı olabilmesini temin bakımından belediye ve onun imkânlarına verilmesi gereken önemi belirtmiş oluruz.

Belediyelerimizin malî kudretleri çok düşüktür. Modern memleketlerde mahallî idareler, kamu mâliyesinin yarısına ve hattâ daha fazlasına sahip oldukları halde, bu nisbet bizde yüzde 20 nin altındadır (¹). Nüfusun çoğalması ve tekâsüf etmesi müşterek ihtiyaçların artmasını tevlit edeceğinden belediye, bunları karşılayacak imkânların da sağlanması zaruridir. Aksi halde, kudreti az bir belediye ifası pek zaruri olan bazı hizmetleri ifa edemeyecek bir vaziyete gelir. Hemşeriler de, kendi kudretleri ile bu ihtiyaçlarına bir hal çaresi bulamayacakları cihetle, zaruretin acı tesiri ile bazı kanunsuz faaliyetlerde bulunmağa mecbur olurlar.

O halde, gelişmenin yegâne esası olan nüfusun artmasını temenni ve temin etmekle beraber bu kabil vaziyetlerle karşılaşmamak için de gerekli tedbirlerin önceden ittihazi lâzımdır.

Bunun için de, devlet ile mahallî idareler arasındaki malî denkleşmeyi demokratik esaslara göre yeniden tanzim etmek ve belediyelerimizi faaliyetlerinde daha serbest ve malî imkân bakımından daha kudretli bir hale getirmek zaruridir. Bilhassa, nüfusu gittikçe artan İstanbul Belediyesi, ifa etmesi gereken mütenevvi beledî ve sosyal hizmetler bakımından buna çok muhtaçtır. Mesken siyaseti yönünden vaktında ve şümüllü bir şekilde hareket edilmemiş olmanın doğurduğu neticeden ders alarak, bu hususta daha çok gecikilmemelidir.

2) Aile kadrosunun daralması:

Çok yakın bir mazide mevcut bulunan ve hususiyetini; çocuk, güvey, gelin ve nihayet torunlarla, büyük konaklarda idameyi hayat etmenin teşkil eylediği pederşahi aile, bugün için tamamen tasfiyeye uğramış ve yerini yalnız karı, koca ve çocukların meydana getirdiği dar bir kadrodan müteşekkıl “modern” aile tipine terketmiştir.

Böylece, yetişen çocukların ayrı bir ev açmak suretiyle başka meskenleri işgal etmeleri meskene olan talebi arttırmıştır. Ancak bu neti-

¹ Reuter (Ernst). Mesken Meselesinin Hal Çareleri ve bilhassa Komülerin mali meseleleri S.B.O, Dergisi C. 1. S. 1.

cenin mesken buhranının hasıl olması ve had bir durum iktisap etmesindeki tesirini, yukarıda izah ettiğimiz âmiller kadar mühim addetmemek gerekir. Aile kadrosunun daralması vakiasının mesken buhranını tevhit etmekten ziyade içtimai hayatımızda bir bünye değişikliği hasıl etmesi bakımından üzerinde durulmak icabeder.

3) Hayat seviyesinin yükselmesi:

İnsanın daha çok istihsal etmek ve daha çok kazanmak kabiliyetini ihraz etmesi onun hayat seviyesinin yükselmesine sebep olur. Kudreti artan bir kimse veyahut mesken talebinin sujesi olarak ele aldığımız “aile topluluğu” her sahada daha müreffeh yaşamının yollarını araştırır.

Böyle bir ailenin, mesken mevzuunda arzu ettiği şey, herkese ayrı yatak odaları temini ve oturma, yemek vesair ihtiyaçlarının ayrı ayrı yerlerde teminidir. Böylece ihtiyacı normal derecede karşılayacak kadarından fazla mesken kısmı el altında bulundurulur ki, bu sebeple, hayat seviyesinin yükselmesi olayına -tesiri arızî olmakla beraber- mesken buhranının âmilleri arasında yer vermek yanlış bir hal tarzı olmaz.

MEMLEKETİMİZDE İDARÎ REJİM VE UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ TATBİKATI

Yazan: Osman MERİÇ
Sivrice Kaymakamı

Adlî İdarî sistemi tatbik eden Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere istisna edilirse modern devlet teşkilâtını gerçekleştirmiş diğer dünya devletlerinin tatbikattaki bazı farklara rağmen İdarî rejim sahasında mütalâa etmek mümkündür. Yalnız bu devletler içerisinde doğuşu hâdiselerin baskısı ile beraber tarihî ve mantikî âmillere dayanan İdarî rejimin olgun bir tekâmül ve inkişaf sahası olarak Fransa'yı görmektediriz. Doğuşuna âmil olan tarihî ve mantikî sebeplerden bilhassa ilki her yerde aynı zamanda ve aynı şekilde görülmediği için bütün bu devletlerde idari rejimin yer alış tarihi ile tatbik tarzında farklılık görülür. Hattâ İspanya ve Japonya gibi bazı devletlerin ne İngiltere ve Amerika'da tatbik edilen adlî İdarî sistemi ne de İdarî rejimi prensip olarak kabullenmeyerek orta bir sistemde karar kıldıkları kanaati hasıl olmaktadır. Bu kanaatin husulü her iki sistemi karakterize eden hukukî müesseselerin ve prensiplerin; benimsenme, teşkil etme ve ahenkleştirmedeki farklılık derecesinden mütevellittir. İdarî rejim polis devlet telâkkisinden hukuka bağlı devlet telâkkisi safhasına geçişin bir neticesidir. Birinci telâkki devrinde hikmeti vücudu iç ve dış güvenliğin sağlanması gibi pek mahdut faaliyet safhasına inhisar ederken yeni safhada mahiyetleri ve genişlikleri bakımından müşterek gayreti icabettiren çeşit hizmetler devlet icraatı meyanına dahil olmuştur. İdarî faaliyet sahasının genişlemesi bu faaliyeti yürütecek olan idarenin de takdir yetkisinin şümullendirilmesi ve daha elâstiki hareket imkânının tanınması lüzumunu hissettirmiştir. Bu lüzum ilk olarak konumuz olan sistemin, beşiği addedilen, Fransa'da İhtilâlî müteakip kendini göstermiştir. Fransa için tarihî sebep PARLEMENT'ların Kral ve ajanların İdarî faaliyetlerine yersiz müdahaleleridir. İhtilâlin büyük eserlerinin başarılmamasını adlî mercilerin müdahale ve kontrolleriyle duraklatma veya

ağırlaştırması endişesi İdarî rejimin doğuşuna başlıca âmil olmuştur. Bu sistemin bâriz karakteri ikidir:

1 — İdarî faaliyetlerden doğacak ihtilâfların adlî kazadan ayrı olarak teşkil edilmiş bulunan İdarî kaza mercileri tarafından çözülmesi,

2 — Umumî mahkemelerle İdarî kaza mercileri arasında çıkacak vazife ve hüküm uyumsuzluklarının çözülmesi için uyumsuzluk mahkemesinin teşkili.

Fransa bu hukukî müesseselerini tamamlamış ayrıca İdarî faaliyette bulunan ajanlara bu idari faaliyetlerinden mütevellit maruz kalacakları kazaî takiplerde ayrı bir muhakeme usulünü kabul ederek onların mahkemelerin müdahale ve nüfuzu gibi her türlü tesir ve endişelerden masun olarak hizmet görmelerini mümkün kılmış ve böylece benimsediği idari sistemin tekâmül ve inkişafını da sağlamıştır.

Memleketimiz de idari rejimi tatbik edenler meyanındadır. Yalnız sistemin bizdeki yer alışının sebep ve âmilleri Fransa'dan çok farklıdır. Kısaca; Tanzimattan sonraki garplılaşıma cereyanı, hukukî ve İdarî müesseselerin kuruluşunda Fransa'nın örnek ittihaz edilmesi, sıkı kültür münasebetleri sisteminin Türkiye'de yerleşmesinin başlıca âmillerindendir. Fransa bakımından tarihî âmil bugün için kıymet ve ehemmiyetini kaybetmiştir. Bununla beraber gerek Fransa'da gerekse diğer memleketlerde ve bizde idari rejimin devamını sağlayan mantıkî âmiller mevcuttur. İdari faaliyetlerin özellikleri münasebetiyle bunlardan doğacak ihtilâfların da idarede ihtisas, meleke kesbetmiş ve idare tekniğine vakıf kimseler tarafından incelenip karara bağlanmasının daha isabetli olacağı ve umumi muhakemelerdeki tarafların eşit şartlarla hâkim karşısına çıkmalarına mukabil idari mahiyetteki ihtilâflarda birisinin âmme kudreti mümessili gibi üstün bir kudrete sahip olması bu mantıkî âmillerin başlıcaları olarak zikredilebilir.

Bu sistemde kuvvetlerin ayrılığı prensibine de uygun olarak, idarenin alelâde fertler gibi hareket ederek ifa ettiği hususi hukuk sahasına dahil faaliyetleri müstesna, diğer idari faaliyetler adlî kazanın kontrol ve mürakabesinden hariç bırakılmaktadır. Yalnız polis devlet nazariyesinden sonra geçilen hukuka bağlı devlet nazariyesi devrinde “İdarenin hukuka tâbiliği” prensibi de idarenin haksız fiillerinden dolayı sorumluluğunu icabettirir. Bu bakımdan hukukun bu esaslı prensibi idarenin kolektif ihtiyaçları karşılamak üzere yaptığı idari faaliyetlerden mütevellit sorumluluğu hükme bağlayacak kısaca idareye karşı fertlerin haklarını, mülkiyetini ve hürriyetini koruyacak kaza mercilerinin kurulu-

şunu zaruri kılmıştır. İşte, İdarî kaza anlamına dahil İdarî mahkemelerin hikmeti vücudunun gerekçesi budur. Böylece kaza fonksiyonu da esas olarak adlî ve İdarî kaza mercileri arasında taksim olunmuştur. Aynı vazife sahasında iki otoritenin bulunuşunun tedahüllere yol açacağı, vazife ve hüküm uyumsuzlukları doğuracağı tabiidir. Kanun vâzı bütün hassasiyetini kullansa dahi kanunların teferruata sapmadan prensipleri vazetmeleri ve hukukî terimlerle ifadelendirilmesi gibi kanun yapma sanat ve tekniğinin lüzumlu kıldığı esaslara uymak mecburiyeti yorum bakımından görüş ayrılıklarına yol açacaktır. Kanun vâzının vazife sahalarını belirtmekteki hassasiyeti ancak uyumsuzlukların miktarını azaltabilir. Yoksa tamamiyle bertaraf edilmelerini sağlayamaz. Bu zarurî bulunduğuna göre buna dair yorumları bir kaza mercii yapacaktır. Acaba adlî ve idari kazanın en üst kademesini teşkil eden Yargıtay ve Danıştaydan birisini bu hususta vazifelendirmek mümkün müdür? İdarî rejimi kuruluşunda kamu hizmetlerinin ifasında yetkili mühim iki otorite olan adlî ve İdarî kazayı birine karşı bağımsız kılmak ana fikir olduğuna göre suali müsbet cevaplandırmak mümkün değildir. Aksine hareket uyumsuzlukların çözümünde yetkili merci zümresine mensup mahkemelerin yetkilerini gerçekleştirmek için teşebbüse girildiği anlarda teşriî organımızın ihtisas komisyonlarında da bu endişe kendini göstermiş Adalet ve İçişleri Komisyonlarının mukabil tezleri müdafaa etmeleriyle hazırlanan tasarıların kanuniyet kesbetmesi gecikmiştir. Bununla beraber duyulan ihtiyaç derpiş edilen endişe ve mahzurları bertaraf edecek orta bir hal tarzının kabulü ile Uyuşmazlık Mahkemesi Kanununun tedvinine âmil olmuştur. Böylece hukuk sistemimizde devam edip gelen bir boşluk giderilmekle beraber idari rejim de inkişaf bakımından bünyesine uygun daha mütekâmil bir safhaya ulaşmış bulunmaktadır.

Burada İdarî rejimin tâli bir rûknünden sarfı nazar etme mahiyetinde telâkki ettiğimiz Memurin Muhakemat Kanununun ilgası tasarısına da temas etmek yerinde olur. Memurin Muhakemat Kanunu anti-demokratik mevzuat meyanında mütalâa edilmek suretiyle politik bir konu karakterine büründüğü için ilganın leh veya aleyhinde mütalâa serdine yetkisiz bulunmaktayız. Ancak 1284 te Divanı Ahkâmı Adliye ve Şûrayı Devletin ihdasiyle beraber memurlar için gördükleri hizmet dolayısıyla kabul edilen istisnaî tahkik ve muhakeme usulü ile tanınılan masuniyetin topyekun (yeni tasarının ihtiva ettiği hükümleri bilmiyorlar) tarihe karışmasının hukuk sistemimizde bir eksiklik olarak hissedilip edilmeyeceğini de merak etmekteyiz. Bilhassa memur ve halk mü-

nasebetlerinin daha içli ve “halka hizmet” esasına uygun olarak düzenlenmesinin zaruret halini aldığı bir anda böyle bir ilganın devlet memurlarında mütereddit ve çekingen bir hâleti ruhiye yaratmaması da temenni ettiğimiz hususlardandır.

UYUŞMAZLIK MAHKEMESİ

Yukarıda İdarî rejimden bahsederken Uyuşmazlık Mahkemesinin bunun ana bir müessesesi olduğunu zikretmiş ve memleketimizdeki kuruluşunun sistem bakımından tekâmül ve inkişaf olarak vasıflandırılması gerektiğine temas etmiştik. Yazımızın bundan sonraki kısmında (4788) sayılı kanunla ihdas edilmiş, unsurları belirtilmiş ve çalışma şekli tanzim edilmiş olan müessesenin içtihatlarında beliren görüşlerinden bahis açacağız. Bilhassa 1951 in son aylarında yayınlanan şahsî kusur ve hizmet kusuru ile ilgili bir karar yazımıza esas teşkil edecektir (¹).

Burada şahsî kusur ve hizmet kusuru mefhumlarını açıklamayı tevlit edecekleri netice bakımından faydalı bulmaktayız. Şahsî kusur nedir? Memurun fiili gördüğü hizmete o kadar aykırı ve yabancı olmalıdır ki kendisine kötü bir kasıt ve niyet izafe edilebilsin. Burada fiilin hizmet icaplarına uygun olmaması gibi objektif veya kötü bir kasıt ve niyet izafe edilebilmesi gibi sübjektif iki kistas işlenen kusurun mahiyetini tefrik etmeye medar olacaktır. Çizilen bu çerçevenin dışında kalan fiiller, şahsî kusur addedilmeyecek yani fiil görülen hizmete yabancı değil ve memura da ağır bir ihmal kötü bir kasıt ve niyet izafesine imkân yoksa hizmet kusurunu teşkil edecek ve bundan idare sorumlu olacaktır. Prensip olarak memurun şahsî fiil ve kusurundan dolayı idare sorumlu değildir. Bizde doktrin sahasında aksi teze taraftar olanlar da mevcuttur (²). Şunu da açıklayalım ki sorumluluktan malî sorumluluğu kastediyoruz. Ayrıca memurun fiili Ceza Kanununa göre suç teşkil edebilir. Cezaî bakımdan sorumluluk konumuzun dışındadır.

Şahsî kusur ve hizmet kusurunun tefrikine medar olacak ölçü bahsedilen hususlar olmakla beraber bunların hâdiselere tatbikindeki takdir keyfiyeti adlı ve İdarî kaza mercileri arasında icabî ve selbî vazife uyuşmazlıklarına sebep olmaktadır. Biz bu uyuşmazlıkların hallinde Uyuşmazlık Mahkemesinin müstekar bir görüşe ulaşmasını ve şekil,

¹ Resmi Gazete, say: 8001, esas 1951/27, Karar: 1951/27.

² Ord. Prof. Ali Fuat Başgil.

süreye taallûk eden hususlarda içtihatları ile kanun katılıklarını yumuşatmasını memleketimizde teessüs etmiş olan İdarî rejimin karakterine uygun bulmaktayız. Bir vatandaşın kiraladığı meraya vaki tecavüzün men'i için 2311 numaralı kanuna uyarak yaptığı müracaata karşı Bucak Müdürü ve Valinin tecavüzün men'ine karar vermeleri üzerine haklarında hukuk mahkemesine açtığı tazminat dâvasından doğan uyuşmazlığa dair 8001 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan Uyuşmazlık Mahkemesi kararını bu yönden tetkike değer görmekteyiz. Bu kararın gerekçesinde mühim bulduğumuz üç ana fikir üzerinde durmak istiyoruz.

1 — (Baş kanun sözcüsünün uyuşmazlığın, incelenmesini istemesi kanunun tesbit ettiği esaslara riayetle mümkündür. 8 inci maddeye göre dâvanın idare aleyhine açılması ve idarenin ilk celsede vazifesizliği öne sürmesi şarttır). Gerekçe olarak alınan bu ana fikir hem kanun metni hem de Uyuşmazlık Mahkemesi tatbikatı yönünden münakaşayı muciptir. Kanunun 8 ve 9 uncu maddeleri vazife itirazıyla uyuşmazlık ihdası mercilerini tefrik etmekte ve bunların şart, şekil ve sürelerini açıklamaktadır. Diğer usul kanunlarımız intizamı âmme ile ilgili olan vazife itirazının dermeyeranına muhakemenin her safhasında mesağ verdiği halde Uyuşmazlık Mahkemesi Kanunu “En geç mahkemenin ilk oturumunda” ifadesiyle bunu tahdit etmiştir. Kanunun bu sarahati karşısında artık başka delâilden hareketle fikir dermeyanı yersizdir. Ancak, karara mesnet teşkil eden evrak arasında 2 numarada (Kanunun yerinde tatbik edilmediği iddiasından ibaret olan işbu dâvanın görülmesinin İdarî yargı yerine ait olduğuna dair cevap lâyihası örneği) denilmektedir. Dosya elimizde olmadığı için cevap lâyihasının kim tarafından ve nereye tevdi edildiğini katiyetle tesbit edemiyor isek de cevap lâyihasının dâvâlılar veya vekilleri tarafından verileceğini de en ufak bir şüpheye mahal görmüyoruz. Bundan da şunu istihraç ediyoruz: Vazife itirazı dilekçeci valiliğe verilip idari kanal yolu ile tevdi edilmesi lâzım gelirken doğrudan doğruya mahkemeye verilmiştir. Yâni haksız fiil isnadı ile haklarında tazminat dâvası açılan memurlardan A ve B vazife itirazı dermeyeranım idarenin ve âmme kudretinin mümessili olan veli A dan talebedecek yerde bu şekle riayet etmiyerek bizzat veya vekilleri vasıtasıyla mahkemede itiraz serdetmişlerdir. Mahkemece yetkili olduğuna dair verilen karar örneğinin de vesaik arasında mevcudiyeti vazife itirazının yapılmış olduğuna dair kanaatimizi takviye etmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi idare anlamını dar mânâda alarak dâvâlı valinin talebine idarenin mümessili olan valinin iradesinin inzıam etmemesini karar neticesine müessir olacak derecede esas riayet-

sizlik telâkki etmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesine başvurunun kanunda yazılı şekillere uygun olarak süresi içinde yapıldığı teyid edildiğine göre bu hâdisenin esas riayetsizlik değil; şekil eksikliği olarak 16 inci madde çerçevesinde mütalâası kanunun hedef ve gayesine daha uygun düşer. Ehemmiyetsiz şekil noksanlarının mahkeme içtihatları ile doldurulması da hukuk esaslarına aykırılık doğurmaz.

Nitekim bizim kanunumuzun uyuşmazlık ihdası formaliteleri için zikrettiği süreler Fransız kanununda da mevcuttur. Yalnız sürelerle riayetsizlik halinde ne yapılacağı hususunda kanun sakittir. Fransız uyuşmazlık mahkemesi idarenin müddetlere riayetsizliğinde incelemeyi reddetmek, Genel Mahkemenin riayetsizliğinde ise esasî tetkik etmek suretiyle müstekar bir içtihat tesis etmiş böylece kanun boşluğunu da doldurmuştur. Kanaatimizce bu içtihat, adlî kazanın faaliyetinden doğar bir ihtilâfî gene onun menfî bir hareketiyle akim bırakmanın hakka uygun olmayacağı mülâhazasına müstenittir.

Kararda dâvanın idare aleyhine açılmasının şart olduğu ileri sürülmektedir. 8 inci madde böyle bir sarahatı ihtiva etmemekte ancak ikinci fıkrada “idarenin genel mahkemede ve en geç mahkemenin ilk oturumunda vazife itirazında bulunmuş...” olmayı derpiş etmektedir ki bundan dâvanın idare aleyhine açılmasını istihraç etmek mümkün olmadığı gibi bu şart kanunun gayesine de uymamakta ve uyuşmazlık mahkemesinin bazı kararlarını da sakatlamaktadır. Acaba bir ferdin âmme hizmetinin gereği gibi işlememekten mütevellit bir zararı şahsî kusurdan telâkki ederek bir memur aleyhine açtığı dâvada mahkemece de vazifesizlik iddiası reddedilirse Uyuşmazlık Mahkemesi de mücerret dâva idare aleyhine açılmamıştır gerekçesiyle talebi red mi edecektir?

Bu soruyu müsbet cevaplandırıyoruz. Aksi takdirde telif ettiği eserin Devlet Konservatuvarında oynatılmasının devamına müsaade edilmemesinden ötürü Millî Eğitim Bakanını şahsına açılan tazminat dâvasından çıkan uyuşmazlıkta uyuşmazlık mahkemesince şahsa matuf olan iddiayı idareye izafe ederek esasının incelenerek karara bağlanmasının izahı güçleşir ⁽¹⁾. Uyuşmazlık Mahkemesi için yetkili mercii tayinde kriteriyum bu kararda olduğu gibi uyuşmazlığa zemin teşkil eden tasarrufun âmme hizmetinin ifasına taallûk edip etmediğini araştırmak olacaktır. Yoksa dâvanın idare veya şahsa karşı açılması karar neticesinde müessir olamaz. Mukabil bir iddia husumet tevcihini dâvacının şahsî

¹ Bahsedilen karar III tertip Düstur Cilt: 30, Sayfa: 117.

iradesine terketmek olur. Bu ancak tatbikatta nadir olarak bazı fiillerde rastlanan şahsî kusurla hizmet kusurunun içtimai ile memur ve idarenin müteselsilen sorumlu bulunduğu hallerde mümkündür.

2 — (İdareye hariçten uyuşmazlık yetkisi tanımağa ve böylece mevzu hukukun çerçevelediği usul ve kaideyi tevsian tatbika hukuk esaslarının gayri müsait bulunduğu).

Biz yukarıda da temas ettiğimiz gibi dâvâlı vekilinin cevap lâyihasını vilâyet kanaliyle mahkemeye tevdi etmiyerek doğrudan doğruya vermesini bir şekil noksanı olarak telâkki etmekte ve bu hususta yüksek mahkemenin içtihadı ile esas prensibi vazetmesinde hukuk esaslarına aykırılık görmemekteyiz. Bilâkis tanzimi mahiyette olan idare kanunlarının prensiplerini vazederek İdare Hukukumuzda daha mühim kaynaklar sağlamanın uyuşmazlık mahkemesinin görevleri meyanında olduğu inancındayız. Nasıl ki şahsî kusurla hizmet kusuru mefhumlarının idare hukukumuzda girmesi Danıştay'ın içtihatlarıyla mümkün olmuş ise bunların âmme hizmetlerinin aksamadan görülmesine elverişli olacak şekilde hudutlarının çizilmesi de uyuşmazlık mahkemesinin tesis gayesine uygun düşecektir.

3 — (Şahıslar arasında hususî hukuk hükümlerine göre açılan dâvayı idari yargıtaya tevdi etmenin hukuk prensiplerine ve Danıştay Kanununa uygun olmayacağı).

Fiil İdarî bir tasarruf olmasına rağmen mutazarır olduğu iddiasında bulunan fert kendisinden üstün kudrette tecessüm ettirdiği idareye karşı müracaat yerine lâalettayin bir şahıs olarak gördüğü ve müsavi şartlarda bulunduğu memurdan tazminat talebinde bulunmayı tercih edebilir. Genel mahkemelerde hâdiseyi Borçlar Kanununun haksız fiile ait hükümleri çerçevesinde mütalâa edip memuru tazminata mahkûm etmek cihetine gidebilirler. Ne dâvacının müracaat hali ne de mahkemenin haksız fiil olarak mütalâası uyuşmazlık mahkemesini esası tatbik hususunda bağlayamaz. Bilâkis tasarrufun mahiyetini nazara alarak özel veya âmme hukukundan hangisine uyularak dâva açılması gerektiğini, idare ve genel mahkemeden hangisinin yetkili bulunduğunu kesin olarak karara bağlamak suretiyle mevcudiyetini hissettirecektir. Yukarıda temas ettiğimiz Millî Eğitim Bakanının şahsına açılan tazminat dâvasının Bakanlığa hasren incelenerek karara bağlanması bu düşünüşün güzel bir örneğidir.

Netice olarak:

1 — Bir içtihat mahkemesinin şekil ve süreye taallük eden husus-

larda önemli bir noksanlık bahis konusu değilse tesis gayesine uygun olarak prensip vazetmesinin hukuk esaslarına ve mevzuatımıza aykırılık teşkil etmiyeceği,

2 — Önemli şekil noksanları istisna diğer hususlara taallük eden kararlarda, dâvanın idari bir fiil ve karardan doğmuş bulunup bulunmadığının hüküm neticesine müessir temel fikir olarak alınması gerektiği,

3 — İdare anlamını sadece hukukî şahsiyet olarak değil; idare namına hareket eden memurları da içine alacak şekilde mütalâa etmenin 4788 sayılı kanunun tedvin gayesine uygun düşeceği, kanaatindeyiz.

Şahsî kusur ve hizmet kusuru anlamlarının hudutlarının çizilmesinde yüksek mahkeme mücerret kanun hükümlerine göre hareket etmektedir. Bir derece mahkemesi için bu doğrudur. Fakat hâdiselere verdiği hal tarzı ile idare hukukuna kaynak teşkil edecek prensipler koyacak olan bir içtihat mahkemesi, kanun hükümlerinin yorumlanmasında idarenin sorumluluğunu geniş tutmakla memurda hasıl olacak lâkaydi kadar şahsî kusur anlamını liberal bir görüşle mütalâa etmekle de onun mütereddit bir haleti ruhiyeye bürüneceğini, teşebbüs fikrinin kırılabacağını ve dolayısıyla hizmetin aksayacağını da gözönünde bulunduracaktır. Şahsen normal bir hukukî teminatın devlet makinasında rasyonel çalışmada rolü olacağına inandığımız için mahkeme içtihatlarında da bunun gerçekleşmesini temenni etmekteyiz.

MEMURLUĞA GİRİŞ, İMTİHAN, ADAYLIK

Ragıp ÖGEL

Memur olmak hakkı:

Anayasanın 82 nci maddesinde siyasi hak sahibi olan her Türkün ehliyet ve liyakatine göre memur olmak hakkı olduğu tasrih olunmuştur.

Memur olmak hakkında her Türk sahip olduğuna göre T.C. uygarlığında bulunan vatandaşların hepsi bu haktan müstefit olurlar. Bu hakka kadınların da sahip olduğu Memurin Kanununun 6 ncı maddesinde beyan olunmuş ve fakat kadınların ne gibi memurluklara kabul olunacağı her Bakanlığın Memurin Kanununda tesbit olunacağına işaret edilmek suretiyle kadınlara verilen bu hakkın bazı tahditlere tâbi olacağı gösterilmiştir. Lâkin siyasi hak sahibi ve Milletvekili seçilmek hakkını haiz bulunan kadınlar için memuriyet noktasından herhangi bir tahdit yapılmamıştır.

788 sayılı Memurin Kanunu:

Anayasanın temin ettiği memur olmak hakkından her Türkün ne suretle istifade edeceği 93 üncü maddesinde şöyle izah edilmektedir:

“Bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, aylık ve ödenekleri, göreve alınmak ve görevden çıkarılmaları, yükselme ve ilerlemeleri özel kanunla gösterilir”.

Anayasanın bu prensibine dayanılarak tanzim olunan kanunlardan biri 788 sayılı Memurin Kanunudur. Bu kanunla yalnız maaşlı olan memurlar hakkında tatbik olunacak esaslar konulmuştur. Bazı daireler kendi maaşlı memurlukları için özel memurlar kanunu da hazırlayıp tatbik mevkiine koymuşlardır. Meselâ, Hâkimler Kanunu, Dâhiliye Memurin Kanunu gibi kanun] ar bu zümredendir.

Memurin Kanununun 1 inci maddesinde memurun bir tarifi yapılmıştır. İdare Hukukunda tenkidedilmiş olan bu tarife göre kendisine devlet hizmeti verilen ve memur olarak sicille mukayyet bulunan, devlet

bütçesiyle özel bütçeden maaş alan kimseye memur denilmiştir. Devlet hizmetinde kullanılmakla beraber sicilde mukayyet bulunmayan ve kendilerine maaş değil de ücret adı altında para verilen ve memurlara verilen haklardan istifade ettirilmeyenlere de müstahdem adı verilmiştir.

Memurin Kanunu, bu tarifte zikrolunan maaşlı memurların hak ve borçlarını tanzim etmiştir. Ücretli olanlar hakkında Borçlar Kanununun ecirlere müteallik hükümlerinden başka elde tatbik edilecek bir esas yoktur.

Memurin Kanunu 1926 senesinde tanzim olunduğu zaman, devlet hizmetlerinde biri maaşlı diğeri ücretli iki zümre memur istihdam olunduğu nazara alınmıştı. Lâkin 13 sene sonra maaşların tevhit ve teadülüne dair 3656 sayılı kanun yapıldığı zaman maaşlı memurlukların yanında ve memur ünvanıyla bir de ücretli memurluklara yer verilmiştir. (Madde: 12).

Barem Kanunu diye anılan bu kanunun 9 uncu maddesine nazaran bu ücretli memurlukların (bareme tâbi ücretli hizmetler) olduğu anlaşılmaktadır. Kendilerine daimî memur adı verilen bu müstahdemlerden başka, biri müteferrik müstahdemler adı altında toplanan (D cetveli kadroları) nda çalıştırılanlar, diğeri de muvakkat müstahdemler adı verilen (E cetveli kadrolarında) kullanılan müstahdemler bulunduğu görülmektedir.

Bu itibarla bugün âmmе vazife ve hizmetlerinde çalışanları 4 esaslı guruba ayırmak icap ediyor:

Maaşlı memurlar, Bareme tâbi daimî memurlar, çeşitli hizmetliler, geçici hizmetliler.

Fakat iş bununla da kalmamaktadır. Bunların yanında yevmiye ile çalıştırılan hizmetliler de vardır. Bunlara gündelik bir ücret verilmekte ve bazıları kadroya tâbi tutulmakta ve bir kısmı da kadrosuz bulunmaktadır. Devletin ücret sisteminde saat hesabıyla ücret verilmekte olanlar da vardır. Saat başına ücret verilmesi öğretmenlik edenlere mahsus gibidir. Meselâ bir memur veya öğretmene okutacağı ders saati için bir ücret verilmesi gibi.

Bundan başka huzur hakkı veya ödenek karşılığında yaptırılan bir takım hizmetler de mevcut olduğu unutulmamalıdır. Memurin Kanunu bu hizmetlilerden yalnız maaşlı olanlarla iştigal etmektedir. Ücretli ve yevmiyeli olanların, ecir mahiyetinde çalıştırıldığı telâkki olunarak haklarında Borçlar Kanununun hizmet akdine müteallik hükümleri tatbik olunmaktadır.

Maaş kelimesi bugün aylık tâbiriyle karşılanmaktadır. Aylık tâbiri bir ay çalışma mukabilinde verilen parayı gösteren bir tâbir olmak itibariyle umumî bir mâna ifade etmektedir. Böyle bir kelimeyi maaş yerine kullanmak salim bir mütalâa mahsulü olmasa gerektir. Zira aylık tâbiri, ayrı ayrı hukukî nizama tâbi bulunan maaşlı memur ile ücretli memuru birbirinden ayırmağa hizmet edemez. Bu da karışıklığa sebep olur. Bu mülâhaza ile biz aylık tâbiri yerine maaş ve ücret tâbirlerini kullanacağız.

Belediye memur ve müstahdemleri:

Memurin Kanununun 1 inci maddesinde tarif edilen maaşlı memur yalnız devlet bütçesinden yani umumî ve katma bütçelerden veya özel bütçelerden maaş alan kimselerdir. Belediye bütçelerinden maaş alanlar Memurin Kanununa tâbi sayılmamıştır. Nitekim B.M. Meclisince ittihaz olunan 468 sayılı kararda bu cihet şöyle tebarüz ettirilmiştir:

“Memurin Kanununun 1 inci maddesinde “kendisine devlet hizmeti tevdi olunan, sicilli mahsusunda mukayyet olarak umumî veya hususî bütçelerden maaş alan kimselere memur denir.” denilmekte olup belediye işleri devlet hizmetlerinden ad ve itibar edilse de sicilli mahsustan maksat Memurin Kanununun 10 uncu maddesinde beyan ve izah edilen sicil olup belediyelerin böyle bir sicil tutmakla mükellef olmadıkları derkâr olmakla beraber mezkûr maddedeki (1. inci madde) umumî bütçe ile devlet bütçesi; hususî bütçe ile vilâyetlerin hususî bütçeleri kastedilmiş olup belediye bütçelerinin bu iki bütçeden ayrı bulunmasına mebni belediye memurlarının (tabii maaşlı memurlarının) Memurin Kanununun 1 inci maddesinde mezkûr devlet memurları idadına dahil bulunmadıklarına ve maddeten bu mâna vâzihan anlaşıldığı cihetle tefsire mahal bulunmadığına hey’eti umumiyenin 24/12/928 tarihli 17 inci inikadının birinci celsesinde karar verilmiştir.”

Şu karara göre belediyelerin maaşlı veya ücretli memurları Memurin Kanununa tâbi olmamakla beraber bunların hukukî durumları belediye memur ve müstahdemleri nizamnamesinde tesbit edilmiştir.

Devlet Şûrası da Büyük Millet Meclisinin bu kararına dayanarak belediye memurlarının hukukî durumları bu nizamname ile tayin edildiğinden haklarında Memurin Kanununun değil bu nizamname hükümlerinin tatbiki icabedeceği içtihadında bulunmaktadır.

5380 sayılı Resmî Gazetede neşrolunan 29/3/943 tarihli belediye memur ve müstahdemleri nizamnamesinin 1 inci ve 2 inci maddeleri şöyledir:

“1 — Belediye teşkilâtı dahilinde kendisine kanun ve nizamnamelerle muayyen daimî bir vazife verilen ve belediye bütçesi maaş tertibinden aylık alan veya 3656 sayılı kanuna tevfiyat tanzim edilen belediye teşkilât kadrosunda kendisine ücretli daimî memur ünvanı verilen ve belediye veya mensup olduğu vekâlet sicillinde kaydolana belediye memuru denir.

“2 — 4 üncü maddede yazdı şartları (müstahdem olabilmek için gereken şartlar) haiz olmak üzere belediye teşkilâtı dahilinde 3656 sayılı kanunun 19 uncu maddesi şümûlüne giren vazife ve hizmetleri gören ve mukaveleli ve mukavelesiz ücret veya yevmiyeli hizmet kabul edenlere müstahdem denir.”

Şu hükümlere göre belediyeden maaş alanlara maaşlı memur, daimî ücret kadrolarından ücret alanlara daimî ücretli memur denilmek lâzım olup devlet bütçelerinde olduğu gibi belediye bütçelerinin bağlanan D cetveli kadrolarında gösterilen vazife ve hizmetlerde bulunanlar ile mukaveleli veya mukavelesiz çalıştırılanlara da müstahdem denilmek iktiza eder.

İşte bu maaşlı memurlarla ücretli memurlar ve D cetveline müşabih hizmetlerde çalışan müstahdemlerin tayin, azil, kadro dışına çıkarılmaları, terfi ve tecziyeleri vesair hakları bu nizamnamede tayin edilmiştir.

Bu nizamnamede belediye memurlarının (yani maaşlı ve daimî ücretli memurların) meselâ, azil, kadro açığa çıkarılma vesair gibi bazı hukukî vaziyetleri hakkında devlet memurları hakkında ki mevzuata göre muamele yapılacağı beyan edilmiştir,

Bu ifadeden maksat, belediye memuru maaşlı ise maaşlı devlet memurunun tâbi olduğu hükümlere tâbi tutmak, ücretli ise ücretli devlet memuru hakkında muamele ne ise onu tatbik etmektir. Meselâ, nizamnamenin 94 üncü maddesinde (azledilen memurlar hakkında devlet memurları hakkındaki vekâlet emri muamelesine ait hükümler tatbik olunur) denilmiştir. Devlet memurlarından yalnız maaşlı olanlar vekâlet emrine alınabilip kendilerine vekâlet emri maaşı verilebilir. Ücretli devlet memurları vekâlet emrine almayıp doğrudan doğruya vazifelerinden ihraç olunurlar. Şu halde maaşlı belediye memurunun azli halinde kendisine devlet memuru gibi vekâlet emri maaşı verilebilirse de ücretli belediye memurunun azli halinde doğrudan doğruya işten çıkarılması lâzımdır. Yoksa ücretli belediye memuru hakkında maaşlı devlet memuruna mahsus vekâlet emri muamelesi tatbik olunamaz.

Bunun gibi tüzüğün 47 inci maddesinde kadro açığına çıkarılan memurlardan maaşlı olanlar hakkında da kadro açığı maaşı verilmek lâzım gelip daimî ücretli memurların kadro açığına çıkarılmaları halinde bunlara belediyelerce kadro açığı aylığı verilemez. Olsa olsa hizmet şartları tesbit edilmemiş ise B.M. Meclisinin 425 sayılı kararı mucibince Borçlar Kanunu ile kabul edilen tazminatları tesviye olunabilir.

Katma bütçedeki memurlar:

Memurin Kanununun memuru tarif eden 1 inci maddesinde kendisine maaş verilen kimsenin maaşı devlet bütçesinden veya özel bütçelerden verildiği takdirde onu memur saydığı anlaşılıyor. Katma bütçelerden bahsedilmiyor. Şu halde memurlarına maaş veren katma bütçeler de vardır. Meselâ: Posta ve Telgraf, Vakıflar gibi, bunların maaşlı memurları, Memurin Kanununun saydığı maaşlı memurlardan değil midir?

Katma bütçeli daireler de devlet dairelerinden sayılmakta olduğundan Memurin Kanununun bu maddesindeki devlet bütçesi tâbiri hem umumî müvazeneye dahil dairelere, hem de katma bütçeli dairelere şâmil bulunmaktadır. Ancak katma bütçeli dairelerin memurlarına verilecek aylıkların teşkilât kadrolarında maaş mı, ücret mi olacağı gösterilmektedir. Bu itibarla katma bütçeli dairelerin maaşlı memurları da -bunların özel memurin kanunları yoksa - Memurin Kanunu hükümlerinden istifade ederler.

Ücretli memurlar:

788 sayılı Memurin Kanunu yalnız maaşlı memurların hukukunu tesbit etmekle iktifa edip diğer ücretli memurların hukukunu tayin ve irae etmemiştir. Filhakika kanunun 3 üncü maddesinde müstahdemler hak* kında olunacak muameleye şöyle beyan olunuyor:

(Müstahdemler mukavelesi mucibince muamele olunur. Mukavele bulunmadığı takdirde bunların tarz ve şartı istihdamları dairei aidelerince tayin olunur. Bu şartları kabul ile hizmet deruhte edenlerin bir gûna talep ve şikâyet hakları olamaz.)

Şu halde ücret kadrosuna alınacakların hukukî durumları daire ile istekli arasında yapılacak bir mukavele ile tayin olunacaktır.

İşveren daire ile istekli arasında mukavele yapılmazsa, hizmet tarz ve şartları dairesince tesbit olunacak ve istekli bunlara riayetle mükellef bulunacaktır.

Bugüne kadar bütün dairelerce tatbik edilmek üzere bir mukavele projesi henüz yapılmamıştır. Dairelerden pek azı hizmet şartlarını tesbit edebilmişlerdir. İstihdam şart ve tarzı tesbit olunmamış, müstahdemler

hakkında ne yolda muamele yapılacağı B.M. Meclisine intikal etmiştir. İttihaz olunan 425 sayılı karar şudur:

(Resmî dairelerde müstahdem oldukları halde henüz istihdam şart ve tarzları tesbit olunmayanların Kanunu Medenideki umumî hükümlere tâbi tutulup tutulmayacaklarının tefsiri talebedilmiş ise de Kanunu Medenin (hizmet akdi) serlevhalı babında mevcut 354 üncü maddede resmî memurlar ve müstahdemler hakkındaki hususî kanunların hükümleri mahfuzdur, denilmiş olmasına göre memurlar hakkında Memurin Kanununun 3 üncü maddesinde mezkûr (müstahdemlere mukaveleleri mucibince muamele olunur. Mukavele bulunmadığı takdirde bunların tarz ve şerait ve istihdamları dairei aidelerince tesbit olunur) hükmü câri olacağı sarîh ve aşîkâr ve şayet müstahdemler hakkında mukavele mevcut olmadığı gibi şeraiti istihdamları dairei aidelerince tesbit olunmamış ise bu takdirde kanunu medenin ahkâmı umumiyesiyle amel edilmek tabii bulunmasına binaen meselede muhtacı tefsir bir cihet görülmemiş, ancak müstahdemlerin hukuk ve vezaifine müteallik şeraitin tanzim ve tesbitini iktiza ettiren ihtiyacın kanun icabının hükümetçe nazarı teemmüle alınarak bir an evvel muktezasına tevessül olunması şayanı temenni görüldüğü hey'eti umumiyenin 17 mayıs 928 tarihli 76 ıncı inikadının birinci celsesinde tekrarrü etmiştir.)

Şu karara göre; meselâ; D cetveline dahil bir kadroda hizmet gören ve hizmet şartları dairesince tayin edilmemiş bulunan bir memurun kadrosu ilga olunduğu takdirde Medeni Kanunun 338 ve 340, 341. maddeleri câri olmak icabeder. Hizmet resen daire tarafından ilga edilirse müstahdemin iki haftalık tazminata hakkı olacağı şüphesizdir.

Maaşlı memurlarla ücretli memurlar arasındaki hukukî farklar:

788 sayılı Mülkiye Memurin Kanununun maaşlı memurlara temin ettiği haklar, gerek bareme tâbi daimî ücretli memurlara ve gerek çeşitli hizmetliler dediğimiz D cetveli ücretlilerine ve gerekse geçici hizmetliler dediğimiz E cetveli ücretlilerine verilmemiştir. Bu hakları ve borçları teferruata girmeden gösterelim:

1 — Maaşlı memurlukta bir adaylık devresi var iken her nevi ücretli memurlukta böyle bir süre yoktur.

2 — Maaşlı memurların birer sicilli bulunmak mecburîdir. Ücretli memurların sicillerini tutmak mecburiyeti yoktur. Lâkin bazı daireler

3 — Maaşlı memurlar ticaret ve sanatta işgal edemezler. Bareme tâbi ücretli memurlar da aynı şekilde memnurdurlar. (C/468).

4 — Maaşlı memurlar siyasetle işigal edemezler.

5 — Maaşlı memurların inzibata muhalif hareketleri halinde haklarında inzibat komisyonlarınca inzibatî cezalar tatbik olunur. Ücretli memurların tecziyesi evvelce ve inzibatî ceza kaideleri uygulanmaz.

6 — Maaşlı memurlar muhakeme altına alınarak beraetlerinde geçmiş zamana ait maaşları verilir. Ücretli memurların muhakeme altına alınması halinde ücretleri kesilir. Beraetleri halinde geçen müddete ait ücretleri verilmez.

7 — Maaşlı memurlar azlolunamazlar. Ücretleri memurlar işten çıkarılabilir.

8 — Maaşlı memurlar vekâlet emrine alınarak kendilerine açık maaşı verilir. Ücretli memurlar vekâlet emrine alınmayıp işinden çıkarılır.

9 — Maaşlı memurların istifasından sonra yeni bir vazifeye tayini için dairesinin muvafakati lâzımdır. Muvafakat edilmezse 3 ay müddetle tayin edilemez. Bareme tâbi ücretli memurlar da böyledir. D cetveli müstahdemleri bu kayıttan müstesnadır.

10 — Maaşlı memura senede bir ay maaşlı mezuniyet verilir. Ücretli memurların mezuniyeti 15 gündür.

11 — Maaşlı memurların hastalıkları halinde hizmet müddetlerine göre en çok iki seneye kadar maaşlı izin verilebilir. Ücretli memurlara bu izin en çok iki aydan ibarettir. Yalnız vazife esnasında bir kaza neticesi hastalanarak vazifesi başına gelemeyenlerin ücretleri maaşlılar gibi bunların hizmet müddetlerine göre en çok iki seneye kadar verilebilir. (3041)

12 — Maaşlı memurların kadrolarının lağvında ilganın vukubulduğu ay ile onu takibeden ay için tam maaş ve sonrası için hizmet müddetine göre dörtte birden yarıma kadar açık maaşı verilir. Ücretli memurların kadroları ilga edilmekle vazifelerine son verilip ayrıca açık ücreti verilmez. Belki tazminata müstehak olurlar. (425 Meclis kararı).

13 — Maaşlı memurlara maaşları peşin verilir. Ücretli memurlara ay sonunda verilir. Ancak bareme tâbi ücretlilere de peşin aylık verilmektedir.

14 — Bir yerden başka yere tahvil edilen maaşlı memurlara nakil emrinin tebliğinden veya harcırahının itasından sonra 15 gün hazırlık müddeti verilmiş ve bu müddet için mezun sayılmıştır. Ücretli memurlara nakil emrinin tebliği ile vazifelerinden alâkalan ve ücretleri kesilir.

15 — Maaşlı memurlar fiilî hizmet haricinde talim ve manevra için silâh altına alınırsa memuriyetleriyle irtibatları baki olup hem maaşlarını hem de askerî rütbe göre fazla maaşa ait farklarını alırlar. Ücretliler de aynı haktan müstefit olurlarsa da bunlardan D cetveline tâbi çeşitli hizmet kadrolarından ücret alanlara yalnız 45 günlük ücretleri verilir.

16 — Maaşlı memurların terfileri için bulundukları derecede 3 sene aynı maaşları almaları, terfi lâyık olmaları lâzımdır. Ücretlilerden yalnız bareme tâbi olanlar bu terfi süresini ikmal etmeye mecburdurlar. D cetveli ücretlileri için terfi süresi beklemek zarureti yoktur.

17 — Maaşlı memurluğa ilk defa gireceklere verilecek maaş tahsil ve lisan bilgilerine göre tayin edilmiştir, bareme tâbi olan ücretliler de böyledir. Yalnız bareme tâbi olmyan D cetveli ücretlileri için böyle bir esas yoktur. Kadro ücreti ne ise ilk defa girene de bu ücret verilebilir.

18 — Peşin maaş verdikten sonra vefat edenlerin maaşlarından bir şey geri alınmaz. Ücretlilerin yalnız vefat gününe kadarki ücretleri verilip üst tarafı verilmez.

19 — Maaşlı memurlara emeklilik hakkı tanınmıştır. Bareme tâbi ücretliler ile D cetveli çeşitli müstahdemleri de bu haktan istifade ederler. Yalnız E cetveli geçici hizmet ücretlilerinin emekli hakkı yoktur.

Maaşlı ve ücretli memur olmak için şartlar:

Memurin Kanunu maaşlı veya ücretli memur olabilmek için talibin haiz olması gereken vasıfları beyan etmiştir.

Maaşlı memur olmak için talibin şu vasıfları haiz olması lâzımdır:

- 1 — Türk olmak,
- 2 — Hukuku siyasisine sahip olmak,
- 3 — Hüsnü ahlâk ashabından olmak ve muhilli haysiyet ve namus cürüm ve alelittak ağır hapis veya o derecede cezayı müstelzim bir fiil ile mahkûm bulunmamak,
- 4 — Lâakal orta mekteplerden mezun olmak. (Bu şartları haiz olanlardan müteaddit talip bulunduğu veya talipler arasında orta mektep mezunları bulunmadığı halde müsabaka ile alınır.) Meslek mekteplerinde tahsilini ikmal edenler orta tahsili ikmal etmemiş olsalar dahi meslekleri dahilinde memur olurlar.
- 5 — Hizmeti fiiliyei askeriyesini ifa etmiş veya sınıfı ihtiyata nakledilmiş olmak veya hizmeti askeriye elverişli olmadığı sabit bulunmak veya tecil edilmek,

6 — Sâri hastalıklara müptelâ olmamak veya vazifesini ifaya mani olabilecek bedenî veya aklî ârıza veya hastalıklarla malûl bulunmamak,

7 — Ecnebi kız ve kadınlarla müteahhil olmamak.

Anayasanın 88 inci maddesi mucibince Türkiye’de din ve ırk ayırdedilmeksizin vatandaşlık bakımından herkese (Türk deneceği) beyan edilmiş olmasına göre Türk uyurluğu olanların memur olabileceği tabiidir. Yabancı uyurluğunda olanların devlet hizmetine ne suretle alınabileceği üzerinde ayrıca durulacaktır.

Anayasaya göre Türkiye uyuru olan kadın ve erkek Türk adını taşımakta olmasına mebni Türk kadınının da memur olmasına hakkı vardır. Nitekim Memurin Kanununun 6 ıncı maddesinde bu hak kadınlara bazı tahditlerle tanınmış bulunmaktadır.

(6 — Kadınların memur ve müstahdem olmaları haizdir. Ne gibi memuriyet ve hizmetlerde istihdam edilecekleri her vekâlet memurlarına ait kanunlarında tesbit olunur.)

Kadına verilen bu hakkın şümül derecesini gösteren bir hüküm şimdiye kadar neşredilmemiştir.

Ücretli memur olmak için gereken vasıflar şunlardır:

1 — Türk olmak,

2 — Hukuku âmmeden memnuiyet cezası ile mahkûm olmamak,

3 — Hüsni ahlâk ashabından olmak ve mühilli haysiyet ve namus cürüm ve alelîtlak ağır hapis veya o derecede cezayı müstelzim bir fiil ile mahkûm bulunmamak,

4 — Sâri hastalıklara müptelâ olmamak veya vazifesini muntazaman ifaya mani olabilecek bedeni veya aklî hastalıklarla malûl bulunmamak.

Yabancıların istihdamı:

Memurin Kanununun ücretli müstahdemlerin haiz olmaları lâzımgelen vasıfları beyan eden 5 inci maddesinin D fıkrasının sonunda (devletçe görülecek lüzum üzerine hizmete alınacak ecnebi müstahdemler şeraiti hususiyye tâbidir) denilmiştir.

Esasen Türkiye’de Türklere mahsus olan memur olmak hakkının yabancılara verilemeyeceği Anayasanın yukarıda maruz hükmünden anlaşıldığına göre yabancıların ancak müstahdemliğe kabul edilebilmelerine müsaade edilmiştir.

Şu halde yabancılar maaşlı memurluğa alınmayarak ücretli hizmetlere alınabileceklerdir. Yabancıların ücretli hizmetlere tayini yetkisi üzerinde hasıl olan tereddüt yüzünden Sayıştay’ca ittihaz olunan ve 38 No.

lu mecmuuda neşrolunan 13/2/1928 tarih ve 1462 sayılı kararda yabancıları ücretli bir hizmete almak için takip olunacak usul şöyle gösterilmektedir:

1 — Memurin Kanununun 5 inci maddesinin D fıkrasındaki (devletçe görülecek lüzum) dan bahsedilmiş olup bütçe ve kadrolarda bazı makamlar için yabancı istihdam olunabileceği tasrih edilmiş bulunuyorsa işbu bütçe ve kadroları tanzim eden kanun vâzınca bu lüzum ve ihtiyaç takdir edilmiş demek olduğundan bu kabil kadrolara yabancı tayini için Bakanlar Kurulundan karar almağa mahal olmayıp doğrudan doğruya Bakan tarafından tayin icra olunabilir.

2 — Bunların haricinde, görülecek lüzum üzerine yabancı istihdamı için devletin mânevi şahsiyetini temsil eden zatın tasvibiyle bu bapta lüzum ve ihtiyaç takdir edilmesi lâzımgelip bunun da Cümhur Başkanlığınca tasdik olunacağı tabî bulunan Bakanlar Kurulunca verilecek karara dayanması lâzımgelir.

Devlet veya vilâyetlere bağlı müesseseler ile belediyelerde veya belediyelere merbut müesseselerde yabancı istihdamı lâzımgeldiği takdirde evvel emirde Bakanlar Kurulundan karar alınmak lâzımgelceceği 2007 sayılı kanunun ikinci maddesinde beyan edilmiştir. Bu kanun, Türkiye’de Türk vatandaşlarına tahsis edilen sanat ve hizmetler hakkında olup ikinci maddesiyle devlet veya vilâyetlere bağlı müesseselerde veya belediyeler ile bunlara bağlı müesseselerde de yabancılara böyle bir sıfat veya hizmet yaptırılması için Bakanlar Kurulundan izin alınması şart kılınmıştır. Şu halde bunların kadrolarında yabancı istihdam olunacağı gösterilmiş bile olsa, tâyin olunacak yabancının şahsen izine tâbi bulunması lâzımgelir.

BELEDİYE HUDUTLARINA İTHAL EDİLEN VEYA YERİNE BELEDİYE KURULAN KÖYLERİN MALLARI

Yazan : Ali Ruhi ÖZKALAN
Mesudiye Kaymakamı

§ 1 — Bu kısa etüdümüzde mevzuatımızda meskût geçilen ve bu yüzden tatbikatta bir hayli güçlüklerle karşılaşılın bir meseleyi inceliyeceğiz.

Kanunlarımızın ışığı altında ve Danıştay'ımızın da verdiği bir karara temasla, şahsi mütalâamızı fazla teorik esaslara kaçmadan açıklayacağız. Ancak görüşümüzün mevzu hukuk esaslarına göre tatbiki zaruri bir hal değil, sadece uzlaştırıcı bir yol ve temenni olmaktan ileri geçmediğini zikrederim.

Medeni Kanunumuzun 8 inci maddesiyle başlayan şahsın hukuku kitabında, şahıslar, hakiki ve hükmî olarak iki nev'e ayrılmıştır. Kanunun 45 inci maddesinde “başlı başına mevcudiyeti haiz olmak üzere teşekkül eden cemiyet ve şirketlerle kendilerine has mevcudiyetleri ve muayyen gayesi bulunan müesseseler” diye tüzel kişiler tarif edildikten sonra, 46 inci maddesinde de “tüzel kişiler cins, yaş, hısımlık gibi yaratılış icabı olarak insana has olanlardan maada bütün hakları iktisap ve borçları ilzam edebilir” demiştir. Tüzel kişiler de hakiki şahıslar gibi doğar (kurulur), yaşar (faaliyetlerine devam eder), ölür (fesholunur).

Hakiki şahıslardan başka, muayyen topluluğa şahsiyet tanımak, onların medeni haklardan istifade edebileceğini ve kullanabileceğini kabul etmek, sosyal tekâmülün kabul ettirdiği bir zaruretin ifadesidir. Ayna sosyal zarurettir; ki: tüzel kişilerin âmm ve özel hukuk hükmî şahsiyeti olarak ikiye ayrılmasını intaç etmiş “hukuku âmm müesseseleri hukuku âmm kanunlarına tâbidir” şeklinde bir prensip olarak Medeni Kanunun 52 inci maddesinde yer almıştır.

Şüphe yok ki kanunun bu hükmü her iki müessesenin, kuruluşunda cevap verdiği ihtiyaçların, tarihi tekâmülündeki ve halen mahiyetlerin-

deki mevcut ayrılıklara dayanmaktadır. Bu farklar şu noktalar etrafında toplanabilir:

A — Amme hukuku hükmî şahısları icraî karar vermek, resen hareket etmek gibi hukuku âmme imtiyazlarına sahiptir.

B — Bu hükmî şahısların memurları, hususi hukuk hükmî şahıslarının müstahdemlerinden ayrı vaziyettedir.

C — Malları hususi bir himayeye tabidir.

Ç — Vergi ve nafia işleri bakımından bir takım imtiyazlara sahiptir.

D — Birtakım faaliyetlerinden çıkan ihtilâfları İdarî kazaya tâbidir.

E — İhdas ve fesihleri bir âmme hukuku tasarrufu ile olur.

F — Bunların üzerinde muhtelif şekil ve derecede İdarî vesayet mevcuttur.

Yukarıda arzedilen sebepler âmme hukuku tüzel kişilerinin özel hukuk tüzel kişilerine nazaran neden ayrı bir hukukî statüye tâbi tutulduğunu izaha kâfidir. Ancak bütün bu farklar yanında iki tüzel kişi nevinde öyle müşterek noktalar vardır ki, bu yerlerde tek bir prensiple amel edilmek zarureti inkâr edilemez.

§ 2 — Anayasanın 90 inci maddesine göre, köyler hükmî şahsiyeti haizdir. Köylerin bir âmme idaresi olduğu şüphesizdir. Bu hale göre, Medeni Kanunun 50 inci maddesi nazarı itibare alındığı takdirde, köy tüzel kişisinin zevali halinde hukuku âmme kanunları uyarınca muamelelerin yapılması gerekmektedir. Filhakika 1580 sayılı kanunun 7 inci maddesi köyün belediye sınırı içine alınmasından, 11 inci maddesi de bir veya birkaç köyün birleşerek müşterek, belediye kurmasından bahsetmektedir. Biz bu hususa ait teferruatı mevzuumuz dışında bulduğumuzdan incelemeyeceğiz. Ancak 1580 sayılı kanun hükümleri gereğince belediye sınırı içine ithal edilen veya yerine belediye kurulan köy tüzel kişilerine ait mamelekin, bunların zevaliyle kime intikal edeceği meselesi bir hükme bağlanmadığı için tatbikatta birçok aksaklıklar doğmaktadır. Her ne kadar kanunun 12 inci maddesinde belde sınırları içine alınma ve belde kurulma kararları “Katileşme tarihini takibeden malî senenin başlangıcından itibaren tatbik olunur. Tatbikten bir ay evvel mahallin en büyük mülkiye memuru tarafından gazeteler ve diğer vasıtalarla ilân olunur” demiş malların tasfiyesi için bir müddet bırakmışsa da bu hüküm ihtiyacı karşılamayacağı meydandadır. Zira bu müddet zarfında birçok alacaklar tahsil edilemediği gibi, borçların da tesviyesi imkânı bulunmayabilir. Bir de köy mallarının kime intikal edeceği belli değildir.

Kısaca köy tüzel kişinin zevâliyle, onun bütün hak ve vecibelerine sahip olacak, tabir caizse, mirasçısı kimdir?

Köyün vezâliyle, köylünün tahakkuk etmiş salma, imece, ceza ve harçlardan vs. den mütevellit borçları, buna mukabil köy müstahdemlerinin ve diğer eşhasın halen ödenmemiş alacakları sukut mu edecektir?

Amme kanunları, hükümleri uyarınca ihdas edilen mükelleflerin, özel hukuk kanunları da alacak ve borçların ortadan kalkmasını tahdidi birtakım hükümlere bağlamıştır ki, bu hükümlerin kıyas yoluyla tevsiine imkân yoktur.

Şayet Medeni Kanunun 50 inci maddesini mutlak mânaya alır, hukuku âmme müesseseleri âmme kanunlarına tâbidir, bunun haricinde özel hukuk esaslarına müracaata cevaz yoktur, dersek, böyle bir anlayış şahısları haklarını istifa imkânından mahrum eden hukuk ve adaletle telif edilmeyecek bir neticeye bizi sürükler.

Yukarıda arzettiğimiz mahzur o kadar tehlikeli sonuçlara yol açar ki hususi hukuk sahasında bunu önlemek maksadiyle, hakkında kanunî hüküm ve örfü âdet bulunmayan hususta kanun vâzı olsaydı bu meseleye dair nasıl bir kaide vazedecek ise o şekilde hüküm verme yetkisi gibi korkunç bir salâhiyet yargıca tanımıştır. (Medeni K. M. 1).

Mevzuat bir kül olarak mütalâa edildiği takdirde, âmme hukukunu özel hukuktan ayıran kesin bir çizginin olmadığı görülür. Amme hizmetlerinin iyi bir şekilde yürütülmesi için birtakım değişik hükümler konulmuş, ancak, birçok hallerde aynı hizmetlerde özel hukuk esaslarının tatbikine cevaz verilmiştir. Meselâ: genel, katma, özel bütçelerle idare edilen dairelerin, alım, satım vs. hizmetleri 2490 sayılı kanunla ayrı hükümlere bağlanmış ve fakat bundan çıkacak ihtilâfların özel hukuk esaslarına göre hali adli mahkemelere bırakılmıştır.

Fikrimizi kısaca ifade edelim: Medeni Kanunun 50 inci maddesindeki “âmme müesseseleri, hukuku âmme kanunlarına tabidir” hükmü bizce âmme nizamlarının meskût bulunduğu yerlerde özel hukuk esaslarının tatbikine mani teşkil etmemektedir.

§ 3 — Buraya kadar olan izahatımızda, köy idarelerinin hukukî durumlarını aydınlatmaya çalıştık ve hukuku âmme nizamlarında hüküm olmıyan ahvalde özel hukuk kaidelerinin âmme hukuku tüzel kişilerine de tatbikinin bir zaruret olduğunu belirttik. Etüdümüzün bundan sonraki kısmından, infisah eden köy tüzel kişisine ait mamelekin kime intikal edeceği meselesini inceliyeceğiz. Bunun için her şeyden evvel köyün mamelekini hangi hak ve malların teşkil ettiğini tesbit ihtiyacını duyuyoruz.

A — Köyün mameleki

1 — Mamelekin aktif kısmı:

- a) Köyün orta malları,
- b) Köy Kanununun 17 nci maddesinde gösterilen köy parası,
- c) Köye ait menkul mallar,
- ç) Köye ait bütün mülkiyetten gayri aynî ve nisbî haklar.

2 — Mamelekin pasif kısmı :

Köy Kanununun 13, 14, 19 uncu maddeleri mucibince yapılan hizmetler ve bunun haricinde kanun hükümlerine uygun şekilde tahakkuk eden borçlar.

§ 4 — Mülga köylerin mallarının kime intikal edeceği muhtelif şekillerde mütalâa edilebilir.

A — Bütün mallar ve haklar devlete intikal eder. Bu telâkki iki noktadan mütalâa edilebilir:

1 — Medeni Kanunumuzun 448 inci maddesi, mirasçı bırakmadan vefat eden, 530 uncu maddesi de gaipliğine karar verilip mirasçısı bulunmayan kimsenin mallarının devlete intikal edeceğini göstermektedir. Köy ilga edilince, tabir caizse, ölen bu tüzel kişinin mirasçısı devlettir denebilir.

2 — Gene Medeni Kanunumuzun 641 inci maddesi, sahihsiz şeyler ile menfaati umuma ait mallar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır, dediğine göre köyün zevaliyle sahihsiz kalan ve menfaati umuma ait olan köy mallarının devlete intikal edeceği iddia edilebilir.

3 — Ancak Medeni Kanun 50 inci maddesiyle “zeval bulan şahsın malları, kanunda, nizamnamesinde veya tesis senedinde hilâfî hükümler bulunmaz yahut selâhiyetten uzuv hilâfına karar vermiş olmazsa gayesinin taallük ettiği hukuku âmmeye müessesesine intikal eder” gibi tüzel kişilere has bir hüküm koymuştur. Hususi hükmün ise, umumi hükme tevakkuf edeceği değişmez bir hukuk prensibi olduğuna göre, 50 inci maddenin sarahati karşısında, 448, 530, 641 inci maddeleri ahkâmının tatbiki mümkün değildir.

B — Mamelekin bütün hak ve vecaibi ile belediyeye devri:

Bu fikir de şu noktalardan müdafaa edilebilir:

1 — 1580 sayılı kanunun 159 uncu maddesi esasen köyün bazı mallarının otomatikman kurulan belediyeye intikalini sağlayacak mahiyettedir. Mezkûr maddede de “belediye sınırı içinde sahihsiz arazi mahiyetindeki seyrangâh, harman yeri, çayır, mera, koruluk ve bataklıkların, be-

lediye marifetiyle deniz, nehir ve gölden doldurulmuş olan yerlerin ve yıkılmış kule ve kulelerin, metruk arsaları ve enkazının tasarruf, idare ve nezareti kâffei hukuk ve vecaibi ve varidatı ile beraber belediye devrolunur” denmektedir.

2 — Medeni Kanunun 50 inci maddesince de, malların, mülga köyün taallük ettiği gayeyi tahakkuk ettirmek için kurulan belediye intikali gerekir.

Zira köyde, belediye de ademi merkezîyet prensibine göre kurulmuş birer mahallî idaredir. Etüdümüzde her iki mahallî idare mekân, kendini teşkil eden fertler, gaye bakımından tam, yapılacak hizmetler yönünden ise tama yakın bir mutabakat arz etmektedir. Medeni Kanunun 50 inci maddesi karşısında malların intikal edeceği âmme müessesesinin burada, belediye olduğu şüphe götürmez.

Danıştayımızın 1580 sayılı kanunun 154 üncü maddesiyle lâğvedilen belediyelerin mallarının kime' intikal edeceği hususunda verdiği kararı, konumuzla alakalı gördüğümüzden burada tahlil edeceğiz. Gerçi karardaki olay bizim mevzuumuzun tam aksidir . Zeval bulan köy yerine belediye, malların intikal edeceği şahıs ise belediye yerine köydür. Şu kadar ki Danıştayımızın kararındaki ruh ve görüş meselemizi aydınlatmak bakımından şayanı dikkat bir mahiyet arz etmektedir. Danıştay Umumi Heyetinin 1 ağustos 932 tarih ve 182/182 sayılı kararı ile tasdik edilen mülkiye dairesi 11/7/932 gün ve 1802/1905 sayılı kararı aynen aşağıya alıyoruz:

“İcâbı düşünüldü:

Belediye Kanununun 154 üncü maddesi Belediyeleri lâğvedilen mahallerde köy kanununun tatbik edileceğini sarahaten ifade etmekle belediye şahsiyeti hükmiyesinin yerine köy şahsiyeti hükmiyesini ikame etmiştir.

Mahallî mahiyette olan ve aynı gayeleri takibeden bu şahsiyeti hükmiyelerin yekdiğerini istihlâfında vâzın kanunca vaziyeti hukukîyelerini tesbit eden ayrıca bir hüküm vaz'ına lüzum gösterilmemesi bu istihlâfın bütün hukuk ve vecaibiyle vuku bulduğunu kabule sâiktir.

Maliye Vekâletinin lâğvedilen belediyelere ait hisselerin tediyesi için bu sarahati kâfi görmemesi hâzinenin bu belediyelerde olan matlubatının istifasını da selbeder mahiyettedir ki, bu tarzı telâkkinin şayanı kabul olamayacağı derkârdır. Esasen ilga edilen âmme müesseselerine dair hakların ilga kanununda sarîh bir hüküm olmadığı ahvalde, bunlara en yakın evsaf arzeden müesseselere intikali hukuku âmmece kabul edilmiş bir prensiptir.

Bu prensip hukuku medeniyemizce de teyid ve Kanunu Medenin 50 inci maddesine “zeval bulan hükmî şahsın malları kanunda ve nizamnamesinde veya tesis senedinde hilâfî hükümler bulunmaz veyahul salâyettar uzvu hilâfına karar vermiş olmazsa gayesinin taallûk ettiği hukuku âmme müessesesine intikal eder.” metniyle taknin edilmiştir.

Belediyelerin mahallî mahiyette olan müşterek medeni ihtiyaçları tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî bir şahsiyet ve köy şahsiyeti mâneviyesinin de aynı mahiyette bir teşekkül olduğu şüphesiz olmasına mebni lâğvedilen şahsiyeti hükmiye alacaklarının hâzineye değil, lâğvedilen şahsiyeti hükmiye gayesinin taallûk ettiği bir hukuku âmme müessesesi olan köy şahsiyeti hükmiyesine intikali icabetmektedir. Bu sebeple Dahiliye Vekâletinin bu baptaki noktai nazarının muvafık bulunduğuna ve keyfiyetin heyeti umumiyyeye arzına 11/7/1951 tarihinde ittifakla karar verildi”.

Danıştayın, ilga edilen belediyeye ait malların, köyle intikal edeceği hususundaki görüşü, Medeni Kanunun 50 inci maddesi hükmüne uyan bir hukukî zaruretin ifadesidir. Ancak, bir nokta meseleyi karıştırmaktadır. Belediye ilga edilince, onun yerine kurulan köy belediyenin alacak ve mallarına doğrudan doğruya el koyabilecek ve borçlarını kendi kasasından ödeyebilecek midir? Buna kanaatimizce birçok maniler vardır. Karar eksiktir. Biz alâkası dolayısıyla mevzuumuza dönecek, Danıştay kararını doğrudan doğruya değil, vasıtalı bir şekilde tenkid edeceğiz.

Amme idarelerinin görecekları hizmetler, eşhasa mükellefiyet tahmil ve bunun tahsili, tesviyesi ve âmme idaresinde çalışan kimselere verilen yetkiler kanun ve nizamlarla muayyendir. Binaenaleyh köyün zevaliyle yerine kurulan belediyeye, hukuken tanınanlardan gayri, sırf köyün yerine geçmiş olması hasebiyle başka salâhiyetler tanınamaz. Bir misal alalım: Farzım ah al salma tahsil edilmeden, bir köprü yapılmış ve istihkak sahiplerini alacakları tediye edilmemiş olsun. Bu sırada köy zeval bulmuş, belediye kurulmuştur.

Belediye köprünün yaptırılması dolayısıyla doğan borçları ödeyemeyecektir. Zira belediyenin yapılan köprüye sarfedilen meblâğı ödeyebilmesi için, bütçesinde bu husus için ayrılmış bir tahsisatın olması, 2490 sayılı kanuna göre taahhüde girmesi, Muhasebei Umumiye Kanununa uygun tahakkuk etmiş bir mesarîfin bulunması lâzımdır. Aksi takdirde bu parayı ödeyen muhasip hakkında Divanı Muhasebat zimmet çıkartacaktır.

Köy şahsiyeti hükmiyesi ise bu kanunların hiçbirine tâbi değildir.

Diğer taraftan belediye salma borcunu vermiyen köylüden, bu parayı tahsil edebileceği midir? Çünkü, salmanın hangi âme idaresince tahmil ve kime ödeneceği kanunla muayyendir. Bir an için belediyenin bu alacağı doğrudan doğruya tevarüs ettiğini kabul edelim, bu parayı nasıl tahsil edecektir? Zira tahsile yetkili makam köy ihtiyar kurulu olarak kabul edilmiş, salmaya itiraz şekli, itiraz mercii, parayı kendi rızası ile vermiyenler hakkında yapılacak muamele, belediyelerinkinden tamamen ayrı usule bağlanmıştır. (Köy Kanunu Madde: 66). Belediye bu parayı tahsile kalkınca esas, yetki bakımından muallel bir karar ortaya çıkacaktır.

Kaldı ki bu hal tarzı Medeni Kanunun 50 inci maddesiyle kabili telif değildir. Kanunun maksadı zeval bulan hükmî şahısların tasfiyesinden sonra mal kalırsa, bunların âme müesseselerine intikalidir.

C — Medeni Kanunumuzun 51 inci maddesine göre hükmî şahısların malları kooperatif şirketlere tatbik edilen hükümlere tevfikân tasfiye olunur. Medenî Kanunumuzla beraber İsviçre'den iktibas edilen Borçlar Kanunumuzun mahezinde ticarî hükümler mevcuttur. Ancak, o sırada ayrıca bir ticaret kanunu projesi hazırlanmış bulunduğundan, İsviçre borçlar kanunundan bazı, bu arada kooperatif şirketlere ait hükümler çıkarılarak, ticaret, medeni ve borçlar kanunu aynı gün içinde toptan Meclisçe kabul edilmiştir. Ticaret Kanununda kooperatif şirketlerin tasfiyesi hakkında geniş hükümler konulmamış, sadece 482 inci madde ile anonim şirketlerin tasfiyelerine ait hükümlerin kooperatif şirketlerde de tatbik edileceği söylenmekle iktifa edilmiştir.

Buraya kadar yazdıklarımızı hülâsa edersek, mülga köy malları, Ticaret Kanununun anonim şirketlere ait hükümleri dairesinde tasfiye edilecek, tasfiye sonunda kalan mallar belediyelere intikal edecektir. Yapılacak muameleleri kısaca tatat etmekte fayda buluyoruz:

1 — Köy ihtiyar kurulu, köyün belediye hudutlarına ithal edildiğini veya aynı yerde belediye kurulduğunu bildiren karar kendilerine tebliğ edilince keyfiyeti, gazeteler ve mahallî vasıtalarla bir hafta içinde üç defa ilân ettireceklerdir. (T.K. Madde: 455).

2 — Köy infisahtan sonra bile tasfiye muamelâtı hitamına kadar tasfiye muamelatı için mevcut farzedilecek, alacaklarını tahsil ve borçlarını tesviye edecektir (T.K. Madde: 455). Bu tasfiye işi ilândan bir sene sonraya kadar devam edecek, bitirilemezse mani esbap demeğe arzla müddetin uzatılması talebedilecektir, Derneğin bu hususta verdiği karar

aleyhine menfaati muhtel olanlar, Danıştay Kanununun 23 üncü maddesine göre Devlet Şûrasında iptal dâvası açabilirler.

3 — Tasfiye sonunda kalan mallar Medeni Kanunun 50 inci maddesi mucibince belediyeye intikal edecektir. Şüphe yok ki tasfiye muamelâtı için mevcut farzedilen köy idaresinin, âmme hizmetleri yapmakta devam etmeye yetkisi kalmamıştır. Yeni kurulan belediye 1580 ve diğer kanunlar hükümleri gereğince bu hizmetlerin başarılmaya yükünü üzerine almıştır.

Etüdümüzün başında da arzettiğimiz gibi teklifimiz uzlaştırmacı bir yoldur. Amme idarelerini özel hukuk kişilerinden ayıran mahiyet ve karakter farkları, bu müesseselerin tasfiyesi için apayrı hükümlerin mevcudiyetlerini icabettirmektedir. Aksi takdirde bu hususta özel hukuk hükümlerinden istifade etmek teşekkülün bünyesini zorlayıcı bir mahiyet arzeder ki, mahzurları meydandadır.

Bu hususta bir kanun tasarısı hazırlanmasının, hiç değilse Danıştayımızca bir istişari karara bağlanmasının, tatbikatta objektif kıstasların elde edilebilmesi bakımından çok faydalı olacağını söylemekle sözlerimize son veriyoruz.

KÖY İDARELERİNDE PLÂNLAMA KONULARI

Sabri SÖZER

Emniyet Genel Müdür

Muavini

Plân, köyün ve köylünün çeşitli konulara ait ilerleme ve gelişmelerini bir düzen çerçevesi içinde yürütmek daha iyi, daha güzel ve daha faydalı görülen iş ve hizmetleri ekonomik şartlara göre düzenlemek için yapılır.

Plânlamalar, köyü ve köylüyü belli bir amaca ulaştırır. Bir değişiklik, daha iyi, daha güzel ve daha faydalıya doğru düzenli bir gidiş, bir intibak ve geleceği görmek demektir. İyi hazırlanmış plânlamalar da köyü en cazip haliyle, tabiatın gizlenen güzelliklerini bütün açıklığı ile kalkınma konularını teşkil eden bütün iş ve hizmetleri, köyün, mevcut imkân ve şartlarına ve gelecekteki ilerleme ve gelişme durumuna göre görmek ve tahayyül etmek mümkündür.

Plânlamanın aksi hercümerç'tir. Bu hercümerç'in sürüp gitmesine meydan vermek demek, avlu, sokak ve meydanları gübrelerle dolu bulunan, bulaşık ve çirkef sularıyla lâğımları açıkta akan, sokakları, sürülerin ve arabaların geçmelerini zorlaştıracak derecede dar ve çamurlu olan, evleri yekdiğerinin hakkına tecavüz etmiş gibi birbirinin üstüne binmiş kümeler halinde yapılan fakir, karanlık, susuz, çirkin manzaralı, dıştan kimsenin uğramak istemediği, kasvet verici köyleri bu halleriyle muhafaza ve idame ettirmek demektir.

Plânlamalarda göz önünde tutulması gereken bazı esaslar vardır. Bu esasların içinde köy özelliklerinin muhafaza edilmesi başta gelir. Köyün coğrafi durumundan, jeolojik şartlarından, ekonomik ve ziraî bünyesinden, sosyal hayatından ilham alınmadan hazırlanan bir plân, vücuda uymayan hazır elbiseyi zorla giymiş bir adamın durumuna benzer. Bu elbise bir bakışta nasıl göze çarpar ve hoş gitmezse, köyün tabii güzellikleri ve diğer özellikleriyle ahenkli bir şekilde yürümesi sağlanmamış bir plân da aynı tesiri yapar. Köyün, kendine özel, tabii ve millî bir kıya-

feti vardır. Plânlamalarda bahis konusu olacak modern düşüncelerin, bu tabii güzelliğe ve özelliklere ve millî kıyafete zarar vermeden yer alması icabeder.

Plânlar, ekonomik şartlara uygun ve gerçek bir tasarruf düşüncesi ile düzenlenir. Bu cihet köy parasının ve imece gücünün boş ve faydasız yerlere harcanmaması bakımından çok lüzumludur. Plânlamaların sadece güzel, iyi, faydalı ve modern olması kâfi değildir. Bunlarla beraber uygulanabilmesi imkânlarının da bulunması icap eder. Bu ise plânlanan iş ve hizmetin köyün hâl ve gelecekteki gerçek ihtiyaçlarına uygun bulunup bulunmadığına bu ihtiyaçların köy halkı tarafından duyulup duyulmadığına, köylünün hâl de olmasa bile hiç olmazsa gelecekteki malî takatına elverişli olup olmadığına göre ölçülür. Köyün gerek hâl ve gerekse gelecekteki gerçek ihtiyaçlarına uymayan veya bu ihtiyaçları aşan ve köy halkı tarafından bir ihtiyaç olarak duyulmamış ve arzulanmamış bulunan iş ve hizmetleri plânlamaktan daima çekinmek lâzımdır.

Plânlamalarda, köyün hâl ve gelecekteki gerçek ihtiyaçlarını aşmak demek, fazla yapılan işler için, köy parasını israf etmek, muhafaza ve idameleri için her yıl köy bütçesine sürekli ve lüzumsuz masraf kaptırma demek, köyün ihtiyaçlarını ihmal etmek de sonradan yapılması gereken yeni harcamalar bakımından aynı sonucu tevhit eder. Köy bütçesi, bu gibi masrafları karşılayacak bir takata malik olsa bile, ekonomik şartlara uyulmamış, köy parası, köye faydası olacak bir hususa harcanmamış, köy serveti korunmamış olur. Bu bakımdan plânlama demek, belli şartlara göre, belli bir amaca ulaşmak ve ileride daha çok harcamamak, köy servetini israf etmemek için bir çalışma düzeni koymak demektir.

Plân uygulamalarında ciddiyet, samimiyet ve bilgi olmalıdır. İyi düzenlenmeyen ve iyi düzenlenip de uygulanmasında ciddiyet, samimiyet ve bilgi bulunmayan bir plâna göre yapılan işler, gelişmiş güzel yapılan plânsız işlere benzer. Plânsız olarak yapılan işlerde sonradan nasıl bir takım yıkma ve bozma yapılsa, iyi düzenlenmeyen veya düzenlenip de uygulanmasında ciddiyet, samimiyet ve bilgi bulunmayan bir plâna göre yapılan işlerde de aynı şekilde yıkma ve bozma ile karşılaşılır. Yapılırken olduğu gibi yıkılırken veya bozulurken yeniden bir takım harcamalar yapılır. Bu sakıncalara ve israflara karşı önlem arayanların başvuracakları tek çare, yapılacak plânlamaların iyi düzenlenmesini sağlamak, uygulamasını ciddi, samimi ve bilgili ellere vermek olmalıdır. Plânın iyi olması için harcanacak paraya, emeğe ve zamana acımamak lâ-

zımdır. İyi plân ve iyi uygulama sonradan yapılacak yıkım ve bozmaların zararlarını kaldıracığı için hem para, hem emek ve hem de zamanı değerlendirir, köyün servetini korur.

Plânlama konularında göz önünde tutulacak prensiplerden biri de, plânlanacak iş ve hizmetleri, köylünün para ve imece takatine göre ayarlamak ve ona yüklenebileceğinden fazla bir külfet vermemeye çalışmaktır. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri bütün ihtimalleriyle inleyerek hesap etmek zorundadırlar. Eğer plânlanan iş, köylünün para ve imece tâkatının üstünde olursa onda sarsıntı yapabilir. Çalışma şevk, heves ve hızını giderebilir. Usanç verebilir. İş tutumunu gevşetebilir. Köy idaresi ile iş ve elbirliği yapmak anlayışını zayıflatabilir. Başaranını zorlaştırabilir. Buna meydan vermemek için bu vasıfta bulunan işlerin külfetini yıllara paylamak suretiyle hafifletmek, bunların içerisinde köye gelir getirecek mahiyette olanlar ve bunların arasında da imece ile yapılması mümkün olanlar varsa, bu işlerin plânlamalarını ön sıraya alarak ilk yıllarda başarmak, gelecek yıllara ait plânlamaların kolaylıkla uygulanmasını sağlayacak bir önlem olması bakımından faydalı bulunmaktadır.

Plânlamalara, bunların içinde çalışmak demek olan köy, programları ile karıştırmamak lâzımdır. Plân önceden tasarlanan belli bir amacı gösterir. Bu amaca nasıl, ne şekilde ve ne şartlar altında ulaşılacağı hakkında bir fikir vermez. Bu bakımdan programsız plân, sessiz ve hareketsiz bir şeydir. Plâna hareket veren, onu amaca, gerçeğe götüren programdır. Program plânda gösterilen işleri köylünün takatına, zamana, muhitin icaplarına ve duyulan ihtiyacın derecesine göre bir sıraya koyarak başarılmasını sağlayan bir sıra iş demektir. Her ikisi de köyün daha iyi ve daha kolay şartlar ve metodlarla bir düzen dahilinde büyümesine, güzelleşmesine, köylünün yetişmesine ve ilerlemesine hizmet ederler.

Güzel ve mamur köylerin büyük bir bilgiye mazhar olduğu Avrupa'nın bazı devletlerinde ve Amerika'da köy idareleri tarafından yapılan iş ve hizmet plânlamalarının büyük önemi vardır. Bu memleketlerde köy kalkınmaları, iyi düzenlenmiş ve uygulanmış plânlamalar sayesinde sağlanmıştır. Taşıma araçlarının en ücra köşelere kadar kolaylıkla gittiği, milyonlarca seyyahın güzelleşmiş yerleri görmek ve istirahat etmek amacıyla binlerce kilometrelik mesafeleri katetmekten çekinmediği bu yerlerde köyler, imar edilerek güzelleştiği, gönül açtığı ve ferahlık verdiği için münzevi ve meçhul kalmaktan kurtulmuş, köy halkı da refaha ve saadete kavuşmuştur.

PLÂNLAMA TEŞKİLÂTI

Plânlama teşkilâtını resmî ve özel olmak üzere ikiye ayırmak kabildir. Resmî plânlama teşkilâtının, köy idareleri ile devletin merkezî plânlama teşkilâtı özel plânlama teşkilâtını da bu amaçla kurulmuş bulunan dernekler teşkil eder,

1 — Resmî plânlama teşkilâtı:

Plânlama işi, esas itibariyle her memlekette köy idarelerine verilmiş bulunan görevlerdendir. Bu idarelerin bu hususa ait yetkileri, mensup oldukları devletlerin mahallî idareler hakkında kabul etmiş oldukları idare sistemine göre sınırlanmıştır.

Ademi merkeziyet sistemini kabul etmiş olan memleketlerde köy idareleri, geniş yetkilere ve şerbet fonksiyonlara malik muhtar birer şahsiyet olarak çalıştıkları için plânlama işlerini kendi uzuvları vasıtasıyla düzenlerler. Ve bu uzuvlar vasıtasıyla uygulurlar. Devletin gerek idare ve gerekse merkezî plânlama teşkilâtının murakabe ve kontroluna ya hiç tâbi olmazlar veyahut pek az olurlar. Bu teşkilâtın plânlama bakımından yapmış olduğu işler, köy idarelerinin görevlerini kolaylaştırmaya inhisar eder. Bunlar da genel olarak öğretici, teşvik edici ve hızlandırıcı mahiyette bulunan tavsiyelerle, belli şartlara göre yapılan yardımlardan ibarettir.

İngiltere ve Birleşik Amerika Devletleri, bu sistemi kabul etmiş bulunan memleketlerin güzel bir örneğini teşkil ederler. İngiltere’de kır komün (Rural District) leri, geniş ölçülerde kabul edilmiş bir ademi merkeziyet sistemi ile idare edilirler. Merkez teşkilâtının bu idareler üzerindeki murakabe ve kontrolü, mahallî faaliyetlerini tahdit ve takyit etmiyecek şekilde düzenlenmiştir. Bu komünler, 1932 yılında kabul edilen şehir ve kır plânlama kanununa göre, arazinin kullanılmasına, gelişmesine, her türlü yapı işlerinin sağlık, sağlamlık, güzellik ve konfor bakımlarından tekâmüle doğru götürülmesine, sağlık tesislerine, yollara ve taşıma araçlarına, her türlü bayındırlık, aydınlık ve temizlik işlerine ait plânlamalarda hareket ve karar serbestisine malik oldukları gibi özel kişiler tarafından yaptırılan her türlü yapıları da kontrol, tahdit, veya menedebilirler.

Bu memlekette 1943 yılında şehir ve kır plânlama bakanlığı ile mahallî plânlama idareleri ve plânlama komiteleri kurulmuştur. Bu teşkilâtın kurulmasına âmil olan sebeplerin başında, ikinci dünya harbinde hava bombardımanlarıyla harap olan şehir ve köylerin plânlama iş-

lerini memleket ölçüsünde ele almak ve bu işlere ait plânlamalar da isabet, sürat, kolaylık, devamlılık sağlamak suretiyle mahallî idarelere yardım ve rehberlik etmek düşünceleri gelmektedir.

Şehir ve kır plânlama bakanlığı; memleketin plânlama işlerini bir bütün olarak mütalâa eder. Millî problemleri ve arazinin kullanış şeklini inceler. Plânlama kanunlarını hazırlar ve idare eder. Mahallî plânlama idarelerine yol gösterir ve yardım eder.

Mahallî plânlama idareleri, mahallî ihtiyaçları ve gelirleri tetkik eder. O mahallin tarihini ve ananelerini etüt eder. Komşu idarelerle tanıştırır. Halkın düşüncelerini alarak kendi bölgesinin plânını hazırlar.

Plânlama komiteleri; şehir ve kır plânlama bakanlığı ile şehir ve köy idarelerinin plân ve program hazırlanması işlerinde kendilerini yardımcı olarak görevlendirdikleri, tavsiye mahiyetinde kararlar ittihaz eden mahallî kurullardan ibarettir. (1).

İngiltere bu teşekküllerden başka ziraat metodları ve ürünlerinin ve hayvan neslinin islâhı ve bunlara ait bilgilerin yayınlanması işleriyle meşgul bulunan araştırma enstitüleri ile diğer memleketlerdeki araştırmaları takip ve bu memleketlere ait derleyeceği bilgileri araştırma enstitülerinin raporları ile birlikte ilgililere ulaştırmağa hizmet eden ve bu suretle hem çiftçiye ve hem de araştırma enstitülerine faydalı olmaya çalışan (Imperial Agricultural Bureaux) ve bu iki teşkilâtın hizmetlerini hem yayın ve hem de mahallerinde göstermek, anlatmak ve öğretmek suretiyle tamamlamak isteyen millî ziraî istişare servisi (National Agricultural Advisory service), kır komünlerinin kendi branşlarına müteallik bulunan kalkınma plânlarının düzenlenmesinde yol göstermek ve yardım etmek suretiyle hizmet eden diğer devlet müesseselerindendir.

Birleşik Amerika Devletlerinin köy idarelerinde İngiltere'den daha ileri bir ademi merkeziyet sistemi uygulanmaktadır. Bu memlekette millî hükümet, Birleşik Devletler köylerinin plânlama işleriyle meşgul olmaz. Geniş bir arazi üzerine dağılmış bir durumda bulunan kır sekiz birleşik devletin köylerinde yeknesak bir idare sistemi kurulmasının zorluğu ve aynı zamanda faydasızlığı, bu devletlerde merkezi bir plânlama idaresi kurulmasını gerektirmemiştir. Bu işlerin idaresi, doğrudan doğruya birleşik devlet idarelerine aittir. Bu devletlerden her biri, gerek esasta ve gerekse teferruatta geniş bir ademi merkeziyet görüş ve anlayışı ile hareket ettikleri için yekdiğerinden ayrı, hattâ bir devlet sı-

¹ (Britanya'da nehirçilik sergisi) sayfa: 7.

nırları içinde bulunan köyler arasında bile değişen idare şekillerine tesadüf edilir. Mamafih son zamanlarda bu devletlerde de, memleketin bünyesine en uygun düşecek şeklin kabul edilerek millî vahdete doğru gidilmesi ve bir merkezi idare kurulması yolundaki cereyanların gittikçe kuvvetlendiği görülmektedir. Birleşik Amerika devletleri, uygulamada birbirlerinin denemelerinden ve metodlarından faydalanmayı ihmâl etmedikleri için bu yola bu gün fiilen de girmiş bulunmaktadır.

Amerika Birleşik Devletlerinde 1914 yılında kurulan ziraî Ekstenşin servisi, federal devlet, eyaletler ve ziraat kolejlerinin iş birliği esasına dayanan önemli bir kalkınma teşkilâtıdır. Okul dışı bir öğretim şekli olan bu teşkilâta, devlet kadar halk da gönüllü liderleri vasıtasıyla görev almıştır. Servis, ziraat ve ekonomisi konularında faydalı ve pratik bilgileri, ajanları ve mütehassısları eliyle çiftçilere ve çiftçi ailelere çeşitli metot ve vasıtalarla öğretir. Ve nasıl uygulayacaklarını da gösterir. Bu kamu müessesesinin, Birleşik Amerika Devletleri ziraatında yeni metotların ve tekniğin uygulanması, ziraî mahsullerin islâh edilmesi ve artırılması, satışlarının düzenlenmesi, çiftçilerin yaşama şartlarının yükselmesi çiftçi kadın ve kızlara ev ekonomisi için lüzumlu bulunan bilgilerin verilmesi hususunda büyük hizmet ve başarılan görülmektedir.

Merkeziyet sistemi ile idare edilen memleketlerde köy idarelerinin şahsiyetleri ve mahallî yetkileri, yurdun her yönünü nüfuzu altına alacak şekilde yapılmış olan devlet teşkilâtının siyasî ve İdarî birliği içinde az veya çok daralmış veyahut tamamen kaybolmuş bir durum arz eder. Bu gibi memleketlerde köy idareleri, devlet teşkilâtının sıkı bir müdahale ve murakabesi altında bulunurlar. Plânlama işlerini de bittabi bu teşkilâtın İdarî ve teknik otoriteleri altında yaparlar.

Merkeziyet sistemini kabul etmiş olan memleketler arasında. Fransa güzel bir örnek teşkil eder. Bu memlekette yeknesak bir vaziyet arz eden komün idarelerinin görev ve yetkileri devletin isteklerine göre kayıt ve kısıntı altına alınmıştır. Bu durum. Fransız komünlerinin İngilterede ve Birleşik Amerika Devletlerinde olduğu gibi fazla ve serbest faaliyet göstermelerine ve gelişmelerine engel olmuştur.

Fransa, imar ve inşa bakımından yedi bölgeye ayrılmıştır. Her bölgede imar ve inşa işlerinin yürütülmesi ile görevli bir imar komisyonu kurulmuştur. Bu memleket komünlerinin imar plânları, imar ve inşa Bakanlığı tarafından gönderilen bir şehirci tarafından düzenlenir. Bu şehircinin hazırlıyacağı avam proje, komün meclisi (Conseil municipale) inde görüşülerek kabul edildikten ve bölge imar komisyonunun tasvibinden

geçirildikten sonra imar ve inşaa Bakanlığının onanmasına arz olunur. Tatbik projesine gelince : Bu projenin de önce komün meclisi tarafından görüşülerek kabul edilmesi, bunu müteakip nüfusu on binden fazla olan komünlerde imar ve inşaa Bakanlığının, daha az olan komünlerde de valilerin onamasından geçirilmesi iktiza eder.

Fransız komünlerinin plân uygulaması olarak yaptıracakları her türlü yeni yapılarla, yol, meydan, bahçe, park, panayır ve pazar tesisleri ve işin nevi ne olursa olsun büyük masraflar yapılmasına bağılı olan diğeer her çeşit işlere ait plânlama kararları, vesayet makamı olan vali (Le prefet) lerin onamasından geçirilmedikçe icra edilemez.

İdarî vesayet sistemini uygulayan memleketlere gelince: Bu memleketlerde, köylerin muhtar şahsiyetleri, mahallî yetkileri ve serbest fonksiyonları bulunmakla beraber, devletin temsil ettiğı menfaatlerle, köyün mahallî menfaatlerine uygun olmıyan plânlamalara engel olmak için devletin mürakabesi altında bulunmaları kabul edilmiştir. Köy idarelerinin bu sistemi, köylere geniş ölçüde plânlama serbestisi veren birinci sistem ile devlet otoritesini hâkim kılan ikinci sistemin telifinden başka bir şey değildir.

Yurdumuzda, köy kanunu ve köy idarelerine ait hükümleri kapsayan diğeer kanunlar vesayet sistemine göre hazırlanmışlardır. Bu kanunlara göre köy idarelerinin plânlama işleri, bucak müdürü, kaymakam, vali ve merkezî plânlama teşkilâtının vesayet mürakabesi denilen denetlemeleri altında cereyan eder.

Şu hususu da belirtmek icap eder ki; plânlama konusunda belediye kanununu uygulayan ve bu bakımdan kasaba vassına giren köylerle, köy kanununu uygulayan köyleri yekdiğeerinden ayırmak suretiyle düşünmek lâzımdır. Bu yazının konusu, köy kanununu uygulayan köylerin plânlama işleri olduğuna göre burada belediye kanununu uygulayan ve kasaba vassına giren köylerin plânlamalarından bahsetmek belki zait görülebilir. Fakat hemen ilâve edelim ki; köy kanununu uygulayan köylere ait plânlamaların, belediye kanununu uygulayan köylerin plânlama işleriyle yakın ilgi ve münasebeti vardır. Bu bakımdan köy kanununu uygulayan köylerin plânlamalarını nasıl yapmaları lâzım geldiğini izah edebilmek için, belediye kanununu uygulayan köylerdeki plânlama işlerinin kısaca bahis konusu edilmesinde fayda görülmüştür.

A — Belediye kanununu uygulayan köylerin imar plânları ve diğer iş ve hizmet plânlamaları:

Belediye kanununu uygulayan her köyün gelecekteki durumunu gösterir imar plâni, uzmanlıkları İçişleri Bakanlığı tarafından onanan şehircilere yaptırılır. Bu plân; avan proje, kesin imar plâni ve durum plâni olmak üzere üç ayrı kısımdan ibarettir. Her üçü de belediye meclisi tarafından incelenerek beldenin ihtiyaçlarına uygun olduğu kabul edildikten, mahallin en büyük mülkiye memurunun tasvibine ve Bayındırlık Bakanlığının da onamasına sunulduktan sonra kesinleşir.

Belediyeler, kesinleşmiş imar plânları üzerinde her ne suretle olursa olsun doğrudan doğruya değişiklik yapmak yetkisini haiz değildirler. Bu zaruret hasıl olduğu takdirde, belediye meclisi tarafından gerekçesinin açıklanması suretiyle verilecek kararın, plân düzenlenmesinde bahis konusu edilen vesayet makamlarınca tasvip edilmesi ve onanması iktiza eder.

Belediyelerde, çalışma programları ile kanalizasyon, havagazı, su, elektrik ve aydınlatma işlerine ait plânlama kararlarının yürürlüğe girmesi için vesayet makamı olan mahallin en büyük mülkiye memurunun onaması yeter sayılır. Bu gibi plânlama kararlarının, imar plânlarında olduğu gibi ayrıca Bayındırlık Bakanlığının tasdikına sunulmasına lüzum yoktur.

Yukarıda saydığımız işlerin dışında kalan her türlü plânlama kararları, kesin mahiyeti haiz olduklarından hiç bir zaman makamın onamasına lüzum olmadan, kararı veren belediyeler tarafından doğrudan doğruya uygulanırlar. Mamafih bu gibi kararlara karşı da itiraz ve iptâl yolları bulunmaktadır. Her iki yola müracaat edilmesinin şekil ve şartları şunlardır:

İtiraz yolu: Belediye meclisinin kesin mahiyette olan plânlama kararına, usulen duyurma tarihinden itibaren on gün zarfında belediye başkanı veya ilgililer tarafından İl makamına başvurularak itiraz edilebilir. Bu itirazın İl idare kurulu tarafından on beş gün içinde incelenerek bir karara bağlanması lâzımdır. Karar verilinceye kadar valiler, itiraz konusu olan meclis kararının uygulama ve yürütülmesini geciktirebilirler.

İptâl yolu: Belediye meclisi kararları, âdi ve olağan üstü toplantılar ile görev ve yetki sınırları dışında verildiği, kanun ve tüzüklere aykırı bulunduğu takdirde valilerin istekleri üzerine idare kurulları tarafından incelenerek iptâl olunabilir.

Belediye kanununu uygulayan köylerde plân uygulamaları, ilçelerde kaymakamlar, İllerde valiler ve bu makamlar namına da bayındırlık müdürleri tarafından denetlenir. (1).

B — Köy kanununu uygulayan köylerin imar plânları ve diğer iş ve hizmet plânlamaları:

Köy kanununda ve köylere görevler veren diğer kanunlarda, köy imar plânlarının ne yolda yapılacağına dair her hangi bir hüküm mevcut değildir. Köy idaresi, küçük ölçüde bir belediye idaresi demektir. Nüfusu çoğaldıkça belediye idaresine doğru yaklaşır. Ve iki bini geçtikten sonra da belde haline girerek belediye kanununu uygulamaya başlar, imar plânları köyün elli yıl sonraki durumu göz önünde tutulmak suretiyle hazırlandığına göre, gelecekte nasıl olsa bir belde haline girerek belediye kanununu uygulaması gerekecek olan köylere ait imar plânı, nüfusu iki binden fazla olduğundan ötürü belediye kanununu uygulayan köylerde olduğu gibi düzenlenmesi, yalnız plânın kabul edilmesine ait kararın, köyde en büyük karar organı olan köy dîvânı tarafından verilmesi, bu gibi köylerin belediye kanununu uygulayacak duruma girinceye kadar yapacakları harcamalar da köy parasının faydasız ve lüzumsuz yerlere sarfedilmesini önlemek bakımından uygun olacağı düşünülmektedir.

Köy idareleri, imar plânlarının dışında kalan köy iş ve hizmetlerine ait plânlamalarını, Vali veya Kaymakamların vesayet denetlemeleri altında muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin kararlarıyla yaparlar. Vesayet makamlarının bu plânlamalar üzerindeki denetlemeleri sağlık, yol ve okul işlerinin geri bırakılıp bırakılmadığının mecburî işlerin görülüp görülmediğinin, köylüye faydası olmayan işler için karar verilip verilmediğinin, köy parasının harcanmasında bir fenalık ve yolsuzluk bulunup bulunmadığının, kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı bir cihet olup olmadığının incelenmesi suretiyle yapılır.

Köy ihtiyar meclislerinin yürütülmesi gereken plânlama kararları aleyhine, menfaati hâleldar olanlar tarafında, bu kararların esas, maksat, yetki ve şekil itibarıyla kanun ve tüzüğe aykırı bulunması hallerinde iptal dâvası açılması kabilirdir. Bu takdirde keyfiyet İl idare kurullarında incelenerek bir karara bağlanır.

¹ Belediye kanunu madde: 71, 73, 74. Belediye yapı ve yollar kanunu madde: 1, 2, 3.

Bu dâvalar, kararların hak veya menfaati haleldar olanlara tebliğ veya bunların icraya ittılâ tarihinden itibaren 91 gün içinde açılması iktiza eder. ⁽¹⁾.

İller Bankası:

İl özel idareleriyle belediye ve köy idarelerinin ve bu idarelerin kuracakları birliklerin imar işleriyle ilgili konularla meşgul olmak üzere kurulmuş bir plânlama müessesesidir.

Bankanın sermayesi 100 milyon liradır. Bu sermayenin 40 milyonu İl özel idareleri, 30 milyonu belediyeler, 30 milyonu da köyler tarafından sağlanmıştır. Köy idarelerinin payları, İl özel idarelerince arazi ve bina vergileri tahsilâtından köy idareleri Sermaye payı adı ile ayrılacak yüzde üçler ve Bankanın yıllık safi kazancından aynı amaçla tefrik edilecek yüzde otuzlar ile ödenir. Bankanın çalışma sahasını teşkil eden başlıca konular:

1 — Köylerin kuruluş ve imarı yolundaki plân ve programların gerçekleştirilmesi için kredi sağlamak,

2 — Köy idarelerinin istekleri halinde harita, plân, proje, keşif ve etüdleri yapmak ve yaptırmak,

3 — Köy idarelerinin vücuda getirecekleri tesis ve yapılardan mahallince yapılmasına imkân olmıyan veya banka tarafından yaptırılmasında fayda umulanları meydana getirmek,

4 — Bankadan alınan kredilerle yapılacak işlerin istek ve imkâna göre fennî nezaret ve denetlemesini üzerine almak,

5 — Köy idarelerine lüzumlu bulunan araç, gereç, makine ve eşyayı sağlayarak satmak veya kiralamak,

6 — Köy idarelerinin banka aracılığı ile yaptırmak istedikleri her türlü taşılı ve taşısız mallarına ait sigorta işlemlerini yapmaktan ibarettir.

Banka her yıl safi kârının yüzde ellisini genel kurul tarafından tayin edilecek köylerin kalkınmasına ve gelişmesine dağıtır. ⁽²⁾.

2 — Özel plânlama teşkilâtı :

Köy idarelerinin, devlet teşkilâtının ve bunların kurdukları veya ortak oldukları müesseselerin dışında çalışan özel teşekküllerin, bu ida-

¹ Köy Kanunu madde : 40, 43, 45, 46. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu madde: 62.

² 4759 sayılı İller Bankası kanunu madde: 1, 2, 3, 7.

reler tarafından yapılan plânlamaları desteklemeleri, hattâ bazı plânlama konularını bizzat ele alarak başarmağa çalışmaları hiç şüphe yok ki iyi bir şeydir. Köy halkı; şehir ve kasaba halkına nazaran yekdiğerine daha yakın bir ilgi ile bağı olduğından birleşik ihtiyaçlarının tanzim ve tesviyesine müteallik iş ve hizmetlerin yapılmasını sağlamak için toplanıp özel teşkilât kurmaları oldukça kolay olmuştur. Ve bu teşkilâttan hemen her memlekette faydalı ve verimli sonuçlar alınmıştır, köy ve kır hayatını yeniden canlandırmak, iyilik ve özelliklerini korumak amacıyla 939 yılında Genevede toplanan milletler derneğı Avrupa konferansının genel raporunda, köylüler tarafından kurulacak dernek ve şirketlerin önemine işaret edilerek bunların mahallerinde faaliyete girişmeleri keyfiyeti, amaca Varmak için en iyi bir vasıta olarak belirtilmiştir.

Köylerde, çeşitli plânlama konularının gerçekleştirilmesi amacıyla kurulmuş olan özel derneklerin, ya bir köyü veyahut birden fazla köyleri faaliyetleri sahasına aldıkları görölür. Çalışma konularını, bir köyün sınırları içinde toplamış olan dernekler, genel olarak o köy halkı tarafından kurulurlar. Birden ziyade köyleri faaliyetleri sahasına olan dernekler de, bu sahanın genişliğı derecesine göre önem taşıyan merkezî bir teşkilât tarafından idare edilirler. Şunu da ilâve edelim ki; özel teşekküllere ait faaliyetlerin fazla bulunduğı devletler, köy plânlamalarına ait önlemlerini ilgililere duyurmak ve onların ihtiyaç ve arzularını daha iyi anlamak ve ona göre plânlamalar yapabilmek için birçok köylere şâmil geniş teşkilât ile çalışan bu çeşit derneklerin faaliyetlerinden faydalanmayı teşkilâtlarını genişletecek ve bünyelerini kuvvetlendirecek yardımlarda bulunmayı ihmâl etmemişlerdir.

Köy hayatının fazla geliştiğı memleketlerde, faaliyetlerini köylerin bir veya çeşitli plânlama işlerine ait konular üzerinde toplamış bulunan özel derneklere pek çok tesadüf edilir. Köy idareleri ve devlet teşkilâtı ile el ve emek birliğı yapan ve bu kamu idarelerinin gösterdikleri yolda çalışmaktan zevk duyan bu derneklerden bazılarının burada bahis konusu edilmesinde fayda mülâhaza edilmiştir.

Amerika'da 4 - H kulüpleri, köylerin önemli plânlama konularını gerçekleştirmek için kurulmuş, merkezî teşkilâta malik bulunan özel bir dernektir. Bu kulübün 1945 yılındaki faal üye sayısı 1,700,000, eski üye sayısı da 11.000.000 dir. Bu derneğin köy şubeleri, okul çocuklarıyla her hangi bir suretle okulu terketmiş bulunan, on yaşından yirmi bir yaşına kadar en aşağı beş veya daha fazla kız veya erkek üyelerden teşekkül etmek üzere kurulur. Dernek :

“1 — Erkek ve kız çocukları, kendi köy, ev, tarla ve cemaatlarındaki çalışma, yaşama usullerini yine kendileri islâh edecek hale getirmek,

2 — Kendilerine köylü ve çiftçi hayatının ihtiva ettiği iyilikleri ve büyük fırsat ve imkânları göstermek,

3 — İstek ve istidat gösterenleri kudretli çiftçiler ve yurt koruyucuları haline getirmek,

4 — Köylü ve çiftçi çocuklarına millî ruhlu, faydalı, hayırlı vatandaşlar olmayı ve köylerinin hayatında rehberlik vazifesi ve rolü almayı öğretmek, (1)”

5 — Genç üyelerini, köyün ve memleket işlerinin sorumluna iştirak ettirmek, birleşik çalışmak ve bu şekilde iş başarmak duygularını artırmak.

amacını güder. Bu dernek, köy hayatının yukarıda belirtilen amaçlara göre gelişmesini ve güzelleşmesini sağlamak için birçok plânlamalar yapmıştır. Bu plânlamalara ileride sırası geldikçe temas edeceğiz. Burada, yalnız ikinci dünya harbinde birleşik Amerika devletlerinin harp amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla yaptığı hizmetlerden bahsetmekle yetineceğiz. Dernek ikinci dünya harbi süresince:

a) Gıda depolarında bulunan aşağıdaki maddelerin korunmasına yardım etmiştir:

1.000.000	dönüm zafer bahçesi ürünleri,
43.000. 000	kanad kümes ürünü,
2.700.000	baş canlı stok,
1.300.000	dönümlük gıda maddeleri,
74.000. 000	litre konserve gıdası.

b) Aşağıda yazılı bulunan kırintıların toplanmasını ve harp tahvillerinin satılmasını sağlamıştır.

400.000. 000	kilo toplanmış olan kırintı,
200.000. 000	dolar değerinde harp pulları ve tahvilleri,

c) Harbe gidenlere ve çiftlik işlerinde çalışanlara aşağıdaki şekillerde yardım etmiştir.

Devamlarını sağlayarak ve daha iyi metodlar göstererek,
Çiftlik yakar akıtlarını çoğaltarak,

¹ Birinci köy ve tarım kalkınma konferansı yayınlarından A serisi Takım: 21. sayfa: 17.

Yangın önleme denemelerine katılarak,
 Çiftlik makinelerine ihtimam göstererek ve tamir ederek,
 Giyim eşyası tamir ederek ve yeniden yaptırarak,
 İhtiyaç duyulan gıda maddelerini konserve ederek, kurutarak ve muhafaza ederek.

ç) Üyelerinin ve köylerinin sağlığını aşağıdaki şekillerde korumaya çalışmıştır.

Periodik sağlık muayeneleriyle,

Yemekleri kontrol ederek ve daha iyi bir hale koyarak,

Ailelerin beslenme ihtiyaçlarını göz önünde tutarak, ilk yardımlar ve ev bakımı için elemanlar yetiştirerek,

Ev ve çiftlik yangınlarına sebebiyet verecek tehlikeleri kaldırarak, Ailelerin ve köylerin sağlık şartlarını islâh ederek.

d) Birleşik milletlerin harp amacını ve sulhun kurulması programını yurt içinde yapmağa yardım etmiştir.

e) Demokrasinin gelişmesine ve kökleşmesine çalışmıştır.

f) Kulüp toplantılarında faaliyette bulunan ekonomik ve sosyal kuvvetleri tenkit, memleketin içinde ve dışında iyi komşuluk münasebetleri kurulması için atılacak adımları münakaşa ederek sarsılmaz bir sulhun kurulmasına yardım etmişlerdir.

Birleşik Amerika devletlerinde özel teşekküllerin köy plânlama konularına ait faaliyet ve hizmetleri, öğrenme vesilesi olabilecek birçok misallerle doludur. Bunlardan incelemek fırsatını bularak örnek değeri olduğunu sandığımız ve burada izah edilmesinde fayda umduğumuz bir kaç tanesine temas edelim:

Birleşik Amerika'nın "Massachusetts" eyaletinin çirkin manzaralı bir sahil köyü olan "Cohasset", iyi bir plânlama sayesinde güzel bir nümune köyü haline getirilmiştir. Köye bu veçheyi veren, köy halkı tarafından kurulan kalkınma ve kıyı güzelleştirme adı verilen iki dernektir. Her iki dernek, resmî teşekküllerin yardımı olmaksızın yalnız üyelerinden ve halktan sağladıkları teberrülerle çalışmışlardır.

Kalkınma derneği, demir yolunun karşısında çirkin bir manzara gösteren araziye satın alarak burasını güzel bir park ve meydan haline getirdikten sonra ağaçlı bir yol ile köye bağlamıştır. Ayrıca demir yoluna muvazi ikinci ve yine ağaçlı bir yol yaptırmıştır.

Kıyı güzelleştirme derneği, özel kişilerin elinde bulunan kıyı boyunca 1200 parmak uzunluğundaki arazisini, genel menfaati çok ileri bir görüş ve anlayışla seven sahiplerinin her hangi bir itirazı olmaksızın sa-

tın alarak burasını istirahat yerleri, tuvalet yerleri, temiz suyu ve güzel parkı olan konforlu banyo pavyonları yaptırarak yüzme mahalli haline getirdi. Ve güzel bir yol ile köye bağladı. Bu derneklerde üye ve idareci sıfatıyla çalışanlardan birisi şöyle demiştir:

“Bu güzel işlerin yapılmasıyla köyümüz, daha çok değerlenmiş ve bilhassa görmek ve yaşamak arzu edilir bir yer olmuştur. Yaz aylarının çekilmeyen sıcakları yerine zevk, neşe, sıhhat ve huzur veren bir dinlenme kaim olmuştur. Bu, bir köy halkının istediği zaman neler yapabileceğini gösteren güzel bir örnektir.”

Bu memleketin “Ohio” eyaletinde 1807 yılında 15225 dekarlık arazi üzerine gelişi güzel bir şekilde kurulmuş olan Talmaç “Tallmadge” köyünün imar plânı, bu amaç için kurulan bir dernek ile köy idaresinin birleşik çalışmalarıyla vücuda getirilmiştir. Plâna göre evvelâ köyün tam ortasında bulunan 7,5 dekarlık bir saha park haline getirilerek ağaçlarla süslenmiştir. Parkın etrafı değirmi bir yol, bu yolun etrafı daha kare bir yol ile çevrilerek her ikisinin arası yeşil saha haline getirilmiştir. Bu meydana, köyün sekiz değişik yönünden gayet düzgün bir şekilde yapılmış sekiz yol gelerek sekiz köşe teşkil etmektedir. Yolların dördü, meydanı çevreleyen kare yolun dört çizgisinin ortasına dikine, diğer dördü de köşegenleri doğruluğunda ilerliyerek köşelerine gelmektedir. Diğer yolların düzenlenmesinde de halkın köy meydanına ve köyün diğer yönlerine kolaylıkla gidip gelebilmeleri göz önünde tutulmuştur. Parkın etrafındaki kare yola gelen sekiz yolun teşkil ettiği sekiz köşenin bir kısmına otel, banka ve ticaret yerleri, bir kısmına da resmî binalar yapılmıştır.

İngiltere’de, köy idarelerinin ve devlet teşkilâtının dışında çalışmak üzere özel kişiler tarafından kurulan ve idare edilen “National trust” “Memleketin her köşesinde tarihi veya mimarî kıymeti olan büyüklü küçüklü birçok bina ile tabii ve karakteristik güzellikleri nefsinde toplamış bulunan parkları, koruları, ormanları, gölleri satın alarak korumayı bir vazife edinerek onları bütün millete maletmek ⁽¹⁾” amacını güden bir plânlama ve kalkınma derneğidir. Bu dernek “947 yılı başına kadar 533 yer ve bina satın almış olup 69 binayı da himayesi altında bulundurmaktadır. Bunlardan 72 si Londra ve civarında, 91 i manzarası itibariyle bütün dünyaca şöhret kazanan göller bölgesindedir ⁽²⁾”

⁽¹⁾ ⁽²⁾İller ve belediyeler Dergisi Sayı: 28, Sayfa: 928. Bir kitap hakkında. Yazar: Cemil Argun.

Bu dernekten başka köy üretim kulüpleri, kadın kulüpleri, anne kulüpleri, gençlik teşkilâtı, genç çiftçiler kulüpleri, şehir ve köy imar derneği ve saire gibi teşekküller, köylünün bir araya gelmesine, birleşik çalışma zihniyetinin aşılmasına ve birbirlerinin bilgilerinden ve denemelerinden faydalanmasına yarıyan özel birer plânlama derneklerinden başka bir şey değildir. Bunların fayda ve hizmetlerine kiliselerin faaliyetlerini de katmak yerinde olur. Bu memlekette köy kalkınmasına ayrı ayrı faydaları dokunan bu derneklere ait çalışmaların daha verimli bir hale getirilebilmesi için, her birinin temsilcilerinden mürekkep olmak üzere mahallî birlikler kurulması ve bu suretle birleşik çalışmalarının sağlanması lüzumu üzerinde durulmaktadır.

Fransa'da, Belçika'da, İsviçre'de, Almanya'da ve İskandinav memleketlerinde köy yaşayışını iyileştirmek, köyleri güzelleştirmek, köy evlerini islâh etmek, köy sanatlarını geliştirmek, üyelerine arazi, âlet ve makine, hayvan, tohum ve sermaye sağlamak, tarım metodlarını tekâmül ettirmek ve üyelerini bu metodlara göre yetiştirmek, tarım ürünlerini değerlendirmek, sağlığı korumak ve saire gibi amaçlarla faaliyetlerini köy plânlama konuları üzerinde toplamış bulunan birçok dernek, şirket ve kooperatifler kurulmuştur. Bu teşekküllerin son yıllardaki faaliyet ve faydalarının ve verimlilik derecelerinin arttığı, görmekte oldukları ilgi emniyet ve rağbetin çoğaldığı ve bu sebepten faaliyet sahalarının da genişlediği görülmektedir.

TETKİKLER

LÂTİN AMERİKA MEMLEKETLERİNDE MESKEN MESELELERİ ve MESKEN POLİTİKASI ⁽¹⁾

Çeviren : Atalay AKAN

Bütün Lâtin Amerika'da mesken meselesi, bilhassa harptenberi durumun ıslahı için ehemmiyetli tedbirler alınmış olmasına rağmen ciddiyetini muhafaza etmektedir. Bu mesele, bu geniş bölgenin muhtelif memleketlerinde son yıllarda meydana getirilen ilerlemeleri göstermekte ve işin sonuçlandırılması bakımından, meselenin genel hal sureti unsurlarını izah etmektedir. Makaledeki bütün bilgiler, aksine işaret olunan yerler hariç, B.I.T. nin Lâtin Amerika'daki muhabirlerinin aylık raporlarından alınmıştır. Aşağıda münakaşa edilen hususların, Riode - Janerio'da toplanacak Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı Amerikalı üyelerinin beşinci konferansı tarafından 1952 nisanında tetkik olunacağı tahmin edilebilir.

Meselenin mahiyeti:

Kara Amerika'sında mesken ihtiyacının, en ağır içtimaî ve iktisadi meselelerden birisi olduğunu herkes kabul etmektedir. Orada, bu mesele birçok âmillerin bir araya gelmesinden doğmaktadır.

Amerika Lâtin memleketlerinin her tarafındaki mesken kifayetsizliğinin sebebi daima aynıdır: Bu da, istihsal kifayetsizliği ve her nüfus yıllık vasati gelirinin azlığından ileri gelmektedir. İstatistik neticelerine göre 1949 da on Cenubi Amerika memleketinde milli gelire nazaran her nüfus başına düşen vasati gelir 170 dolardır. Halbuki Birleşik Amerika'da 1440, İngiltere'de 775 ve İsveç'te 820 dolardır. Demek oluyor ki, bu şartlar içinde, gelirin büyük kısmı, yaşamak için zaruri olan maddelerin satın alınmasına sarfolunmaktadır. Bu itibarlardır ki, bu bölgede genel olarak, mesken hususunda memnun edici bir seviyeye yetiilmemiş bulunmasına hayret etmemelidir. Umumiyetle, Lâtin Amerika'da, sadece yüksek veya orta gelirli kimseler, devlet veya işverenlerin herhangi bir yardımına başvurmadan bir münasip mesken sahibi olabilmek durumundadırlar.

¹ Milletlerarası Çalışma Dergisinin mart 1952 sayısından.

Nüfus artışı nisbeti de, mesken buhranının hallini zorlaştıran engellerden biridir. 1920 - 1947 devresinde nüfus vasatı olarak yılda yüzde 1,8 civarında artmıştır ki bu nisbet bütün dünyanın belli başlı bölgelerinin en yüksek artış nisbetidir.

Nüfus nisbetinin bu kadar süratle artması sadece iskân edilecek kimseler miktarının muazzam bir surette yükseldiğini ifade etmez. Bu hal aynı zamanda, gelirin, mesken vasıtaları veya diğer esaslı hizmetlerin inkişafına tahsis olunması yerine, gittikçe çoğalan bir nisbette yiyecek ve giyecek istihsaline sarfedilmekte olduğunu gösterir.

Üçüncü olarak, 20 inci asır devamınca ve bilhassa Birinci Dünya Harbindenberi halkın kırlardan şehirlere doğru büyük miktarda ve süratle muhacereti iptidai ve müttekâsif meskenlerin çoğalmasına sebebiyet vermiştir. Bu hareketin aslında birçok âmilleri vardır: Nüfusun tabii artışı, köylerde iş noksanlığı, bazı bölgelerde mahallî menbaların kıymetlendirilmesi (Bolivya'da kalay, Şili'de bakır ve azot, Venezüella'da petrol) büyük merkezlerin cezbetmek kudretleri. Diğer taraftan, şimendüfer ve yolların az inkişaf etmeleri neticesi olarak da, muhacirler şehirlere yerleşmişlerdir. Bu şehirlerin ekserisi memleketin iç taraflarında değil, akar sular üzerinde tesis edilmişlerdir.

Dördüncü olarak da, memlekette inşaat malzemesi ve inşaat ekipleri noksandır. Harp esnasında inşaat çalışmalarını durdurmak lâzım gelmiştir. Çünkü demir gibi bazı malzeme bulunmuyordu. Muhasemattan sonra mevcut çimento miktarı ihtiyaçtan çok azdı. Harpten sonraki iki yılda, Lâtin Amerika'da her nüfus için istihsal kapasitesi 0,43 kilogram olduğu halde istihlâk 15 kilogramdı. Çimento, demir ve inşaat kerestesi gibi inşaat malzemesinin noksanlığı, ekseri Cenubî Amerika memleketlerini yabancı memleketlere karşı tamamen ithalâtçı durumuna sokmuş ve bunun neticesi olarak da mesken fiyatı yükselmiştir.

Bu durum, bazı Lâtin Amerika memleketlerinde diğer bir mahallî âmil tesiri ile daha ağırlaştı ki bu âmil de tabii âfetlerdir. Ekvator'un, Peru'nun ve Kolumbiya'nın bütün şehirleri zelzele yüzünden dümdüz oldular. Küba, Dominken Cumhuriyeti ve diğer Antil Adaları toprakları siklon tesiri ile harap oldular.

Lâtin Amerika'daki mesken ihtiyacının şümül ve mahiyeti hakkında henüz toplu bilgiler mevcut değildir. Bununla beraber 1950 de yapılan Amerikan istatistik neticeleri, yakın bir gelecekte, mesken hususunda büyük ehemmiyette birçok hâdiselerin müşahedesine imkân verecektir, Filhakika, Arjantin, Bolivya, Brezilya, Kolombiya, Cos-

ta-Rico, Küba, Dominken Cumhuriyeti, Guatemala, Honduras, Paraguay, Peru, Salvador, Uruguay ve Venezüella mesken hususunda geniş bilgiler toplamışlardır. Halbuki Haiti, Meksika ve Panama'da mesken hususunda soruları havi nüfus tahririnde faydalanılacak formüller henüz hazırlanmıştır. Bu hususta kati istatistik neticelerinin bulunmamasına rağmen, Pan-Amerikan Birliği, Lâtin Amerika'da değiştirilmesi icabeden kışla veya ev miktarının 25 milyon kadar olduğunu tahmin etmiştir.

Şüphesiz ki bu kadar muazzam bir işin kısa bir zamanda yapılması imkânsızdır. Fakat işçi, işveren ve hükümetlerin işbirliği ve yeni teknikten faydalanma sayesinde para noksanlığını telâfi için çok şey yapılabilir. Bu maksatla, işçiler, işverenler ve Lâtin Amerika hükümetleri bir takım programların tatbikine girişmişlerdir.

Şehircilik ve kırların düzenlenmesi mesken politikasının mesnetleri

İstihsal icaplarını ve hıfzıssıhha kaidelerini nazarı itibare alan medeni şehircilikte olduğu gibi şehircilik ve köylerin tanzimi işi de muhabere, nakil vasıtaları, sanayi tesisleri ve mesken malzemelerinin rasyonel bir tarzda tertiplenmesini gerektirir. Birinci Dünya Harbinden beri Lâtin Amerika'daki şehirlerde ve köylerde yapılan âmme ve özel inşaatla modern usullerin tatbiki ve lojman inşaatına ait plânları bir genel program içinde toplamak hususlarındaki temayülün gittikçe kuvvetlendiği müşahade olunmaktadır.

1949 da ağır bir zelzelenin Ekvator'un üç zengin ilinde binalara verdiği zarar üzerine son zamanlarda hazırlanmış bulunan büyük çaptaki mahallî bir program, bu hususta bizim için bilhassa ilgi çeken bir misal teşkil etmektedir. Alınan birinci tedbir, her ilde bir mahallî inşaat ofisinin ihdas olunmasıdır. Eksperlere başvurulmuş -mühendis ve mimarlar- ve bunlar tarafından mahalline göre zelzele tahribatını asgariye indiren plânlar hazırlanmıştır. Harabeler terakümü ile yeni inşaat yeri seçmek üzere jeologlar vazifelendirilmiştir. Nihayet öyle yeni inşaat metodları seçilmiştir ki eğer bu metodlar geçmiş zamanlarda tatbik edilmiş bulunsaydı zelzelenin insan ve emval üzerinde yapmış bulunduğu hasarlar yüzde 75 nisbetinde indirilmiş olurdu. İhtiyatlı bir urbanizm misalleri arasında, Arjantin'de, San-Juan şehrinin yeniden inşa plânı zikredilebilir. 1944 te bu şehir, yer sarsıntısı neticesinde hemen hemen tamamen harap olmuştu. 1947 de hemen hemen kül olmuş bulunan Ko-

lombiya'daki Tumaco yerine modern bir liman inşa edilmiştir. Îles du vent (Rüzgâr adaları) Sainte-Lucie merkezi Castries 1948 haziranında vaki olan yangın neticesinde aşağı yukarı tamamen harap olmuş ve Biritish Colonial Development Corporation tarafından yeniden inşa olunmuştur. Le Paz (Bolivya'da) urbanizm plânı, bir akar suyun tahribatını önlemek için bu akarsuyu, yeraltı bir mecraya sevk etmek ve bunun ilk yatağına da bir bulvar inşasını ihtiva etmektedir. Diğer memleketlerde ve bilhassa Brezilya, Honduras, Meksika, Panama, Peru, Uruguay ve Venezüella'da, urbanizm sahasında daimi ilerlemeler yapılarak mesken hususunda muhtelif işler tahakkuk safhasındadırlar.

İşçilerin yaptıkları

Lâtin Amerika'da, ananevi ziraî mesken oldukça iptidaidir. Mahallinde bulunan malzeme ile inşa edilmiştir. Toprak, sap vesaire gibi. Sihhî tesislerden mahrumdur. Evler, içinde oturanlar tarafından inşa edilmişlerdir.

Komşular da ekseriya bu inşaata yardım ederler. Daha masraflı ve daha güç olan şehir evleri inşası için, bilhassa kooperatifler sayesinde işçiler teşkilâtlandırılmıştır. Az gelirli kimselere kolaylık teşkil eden bu formül, gittikçe bütün dünyada muvaffakiyet kazanmaktadır.

Mesken inşaatı ekseriya spasiyalize olmayan kooperatiflerin ve hususiyle istihlâk kooperatiflerinin işidir. Meselâ Kolombiya'da, 1950 sonlarında sicilde kayıtlı 427 kooperatiften 253 ü iskân edilecek üyelerine yardım ettiler. Buna mukabil Arjantin'de El Hogar Oberro adındaki Buenos - Aires istihlâk kooperatifi 45 yıldanberi inşaata kredi açmış bulunmaktadır. Bu kooperatif üyeleri için yüzlerce ev ve sekiz gayrimenkul inşa etmiştir ki bu gayrimenkullerden en son inşa edileni 300 daireyi havidir.

Maamafih birkaç yıldanberi sadece bununla iştigal eden meslek kooperatifleri miktarı da hissedilir derecede artmıştır. Bu kooperatifler oldukça faal rol oynamışlardır. Sili'de 18 tesis faaliyettedir. Kolombiya'da yalnız mesken inşasıyla iştigal eden 28 kooperatif mevcuttur. Son dört yıl içinde, bu kooperatifler şehirlerde 18 milyon pesos değerinde 1500 mesken inşa etmişlerdir. Medellin yanında, bir şehircilik projesine göre, bir tek kooperatif halen 700 ev inşa etmektedir. Mesken kooperatifleri hizmetlerinin ifasında, Institut Colombien de credit foncier'den yardım görmektedir. Bu müessese, sermayesinin en az yüzde 20 sini kanunen bu işe tahsis etmek mecburiyetindedir.

Costa - Rica'da ucuz meskenler kooperatifi, 1942 tarihli bir millî kararname ile ihdas olunarak, merkezde temaşa mahalleri üzerine konulmuş bulunan özel bir vergi yardımı ile finanse edilmiştir. Bu kooperatif ayda 250 Calons'dan az kazanan işçilere mesken temini ile vazifeli kılınmıştır.

Küba işçi mesken kooperatifleri Havana'da 150 ikametgâh inşa ettikten sonra faaliyetlerini diğer bölgelere, hususiyle tütün eken ilçelere doğru genişletmişlerdir. Porto-Rico'da malî ve diğer engeller yüzünden ancak son zamanlarda üç mesken kooperatifi tesisi olunmuştur. Salvador'da zirai kredi kooperatifi teşkilâtı, bir ipotek bankası ile mezcedilerek Mejoramiento Social meydana getirilmiştir ki iştigal mevzuu, toprak alarak parsellere ayırmak ve ucuz mesken inşasıdır.

İşçi sendikaları mesken inşası sahasına katiyen müdahale etmemişlerdir. Fakat bazı memleketlerde bu mesele üzerindeki münakaşalara hararetle katılarak meselenin halli hususunda alınacak tedbirleri desteklemişlerdir. 1950 de Venezüella'da amele bankası, üç milyon Bolivar bir gidere malolan bir mesken kooperatifi programı ortaya atmıştır. Bundaki maksat, az gelirli ailelere bin kadar apartıman temin etmektir.

İşverenlerin (Patron) Yaptığı:

Lâtin Amerika işçisinin geliri az olduğundan, işçilerin kendi öz imkânlarıyla mesken meselesini halletmek imkânsızdır. Muhtelif memleketlerde, bilhassa büyük malî imkânları haiz işverenlerin mevcut bulunduğu sanayide, bazı teşebbüsler gerek kanun, gerek kollektif anlaşmalar hükümler uyarınca ve gerekse mahallî âdetler gereğince kendi personellerine mesken temin etmektedirler.

Bunların bu hizmetleri, bazı hallerde, alınan malî tedbirlerle kolaylaştırılmıştır. Kolombiya'da sermaye ve işçi ücretleri özel kanunun koyduğu hükümlere uygun bulunan müesseseler, personellerinin mesken ihtiyacı için sarf ettikleri parayı, vergiye tâbi gelirlerinden indirebilmektedirler. Eğer bu hususta geçmiş yıllarda yapılan sarfiyat, tahmin edilen miktarın üstüne çıkmış ise bu fazlası gelecek yılların sarfiyatına eklenebilir. Bahis mevzuu teşebbüsler tarafından her yıl işçi meskenleri için sarfedilen paranın 2.500.000 Pesos miktarında olduğu tahmin edilmektedir. Salvador'da, işverenleri, personellerinin meskenlerini temin hususunda, teşvik etmek maksadiyle bir kanun yapılmıştır. Bu kanunla, amele evleri inşası lehinde bir vergi tenzilâtı ile bu inşaatta kullanılan levazımın gümrük resminden muafiyeti kabul edilmiştir.

Lâtin Amerika memleketlerinin bir çoğunun petrol kumpanyaları geniş mesken kumpanyaları tatbik etmektedirler. Venezüella'da petrol sanayii, daimi işletme merkezlerinde, kanun ve muhtelif kollektif anlaşmalar gereğince işçilere mesken temin etmekle mükelleftirler. 1947 yılına kadar petrol kumpanyaları bütün memlekette 8000 kadar ev, apartıman veya bekâr lojmanı inşa etmiştir. Bu inşaatta Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığınca emredilen asgari sıhhi şartlar da gözönünde tutulmaktadır. Meksika ve Kolombiya'da petrol sanayii ile yapılan kollektif anlaşmalarda lojmana ait hükümler de konulmaktadır.

Peru'da, petrol kumpanyaları tarafından aileler için 4000 den fazla ev ve bekârlar için 700 kadar lojman yapılmıştır. L'International Petroleum Company, Talara'da modern bir şehir inşa etmiştir. Bu şehrin evleri beton karkas üzerine tuğladır.

Küba, Guatemala, Britanya, Guyone'si, Haiti, Nicaragua ve Salvador gibi geniş mikyasta ağaç yetiştiren birçok memleketlerde ağaç yetiştirenler kültür mahallinde oturan işçilerine mesken temin etmişlerdir.

Uruguay'da, patronların bu husustaki faaliyetleri kayda değer ehemmiyettedir. Şimendüfer idaresi, kâğıt sanayii müessesesi, dokuma müesseseleri ve ambalaj fabrikaları kendi işçileri için mesken programları tatbik etmektedirler. Bolivya'da, Viacha çimento fabrikası ve birçok maden kumpanyaları kendi personelleri için mesken programları yaparak tatbik etmişlerdir. Lats sanayi ve kömür kumpanyası Şili'de işçi meskenleri inşası için 280 milyon Peso tahsis etmiştir.

Devletin Yaptığı:

Birçok memleketlerin işverenlerinin (patronların) mesken meselesinin halli hususunda yardımları olmakla beraber, bu sahada bütün işçilerin ihtiyaçlarının istenilen derecede temini bunlardan beklenemez.

Birçok işverenlerin malî imkânları ve bilhassa küçük teşebbüsler başlarında bulunanların ki gayet mahduttur. Diğer taraftan büyük bir miktarda serbest çalışan işçiler bunların faaliyetlerinden faydalanamazlar. Bu müşahedeler umumiyetle şu noktanın kabulünü gerektirmektedir: Bu vazifenin esas itibariyle devlete terettüp ettiği ve devletin, her aileyi az çok bir zaman içinde münasip bir lojman sahibi kılacak, özel ve âmme teşebbüsüne dayanan bir program ile mücehhez bulunmasıdır.

Üç Lâtin Amerika memleketi bu hususta Anayasalarına hüküm koymak derecesine kadar ileri gitmişlerdir. Nicaragua Anayasası, hükümetin işçiler için sıhhi ucuz lojman inşasını teşvik edeceğini tasrih etmekte-

dir. 1946 tarihli yeni Panama Anayasası, devletin, işçi için ucuz mesken inşaatını himaye edeceğini gözönünde tutmaktadır. Küba Anayasası da, hükümeti, ucuz meskenler inşaatının inkişafı ve teşviki ile vazifeli kılınmaktadır.

Lâtin Amerika hükümetleri mesken meselesine muhtelif tarzlarda girişmişlerdir: Hususi inşaatla malî yardım, genel programlar teşvik, sosyal emniyet sandıkları yolu ile lojmanları finanse etmek, mahkûmlardan faydalanmak, küçük ferdi inşaatına yardım, inşaat levazımı istihsalini inkişaf ettirmek ve mahallî menbalardan elde edilen yeni malzemeden faydalanma. Diğer taraftan, milletlerarası teşkilâtların veya bölge dışı memleketlerin teknik yardım programları da gittikçe ehemmiyet kesbeden bir yardım teşkil etmektedir.

Özel İnşaatla Malî Yardım:

Lâtin Amerika'da ev inşaatı, umumiyetle özel teşebbüslerin işidir. Diğer ekseri dünya memleketlerinde olduğu gibi burada da özel inşaat finansmanına yardım için ipotek bankaları tesis olunmuştur. Kolombiya'da 1939 da tesis edilmiş bulunan Institut de credit territorial 3.500.000 Pezoz sermayesi ile ucuz veya orta fiyatlı mesken inşaatının inkişafında önemli bir rol oynamıştır. Bu müessese emvali 10.000 Pezozu geçmiyen küçük çiftçilere %2 faiz ile azami 4.000 Pezoz, emvali 10.000 - 30.000 kıymeti arasında olan iyi halli çiftçilere en çok 8000 Pezoz ve serveti

30.000 Pezozu geçen emlak sahiplerine de hizmetlerindeki işçilerin lojmanı için daha yüksek ikrazda bulunmaktadır. Şehir lojmanına gelince; müessese, servetleri 30.000 Pezozdan aşağı olan müstahdem veya işçilere ikrazda bulunabilmektedir.

Meksika'da bir millî şehir ipotek bankası ihdas edilmiştir ki 60 milyon Pezoz sermayesinden bir kısmı lojman inşaatında kullanılmaktadır. Cumhurbaşkanı 1950 deki mesajında, bankanın 2133 ucuz mesken inşasını finanse ettiğini ve bunlardan 1446 sının tamamlandığını ve muhtelif ikraz ve tasarruf müesseselerinin de ucuz lojman inşaatı için geçen yıl 15 milyon pezoz avans verdiklerini beyan etmiştir.

Nicaragua'da Hipotek Bankası, fakir ailelere mesken inşaatı için en çok 300.000 Cordabas miktarında tahsisat ayırmaya yetkilidir. İkramiye nisbeti, 3.000 Cordobayı geçmemek üzere, evin %80 kıymetine kadar yükselebilir. Guatemala Hükümeti, işçilere mahsus ucuz mesken inşaatı için 500.000 Guet zals miktarında bir kredi derpiş etmiştir. Bu işler, Millî ipotek Bankası yardımı ile yapılmaktadır,

Panama Hükümeti, şehirlerde ucuz mesken inşaatını finanse etmek üzere dört milyon sermayeli bir banka tesis etmiştir. Banka, az gelirli olan kimselere ikrazat yapmakla yetkili kılınmış olup avans miktarı inşaat kıymetinin %90 mı geçemez. İkraz miktarı en çok 7,500 Balbaus'dır. 20 yılda taksitlerle ödenir. Costa - Rico'da sosyal emniyet sandığı mesken servisi toprak sahibi olup da evi bulunmayan fertlere ikraz yapar.

Porto-Rico'da, Birleşik Amerika Federal Mesken İdaresi, orta fiyatlı geniş miktarda mesken inşaatı finansmanına yardım etmektedir. 1951 de, 33 milyon dolar sarfını gerektiren bir takım inşaat programlarının tatbiki için kararlar alınmıştır. Bu programlardan birisi fert evleri inşaatı hususunda günün en geniş projesidir. Bu projeye göre 182.115 hektar arazi üzerinde inşa edilecek 4426 evin yıllık geliri 1200 - 3000 Dolar arasında olan San - Juan şehri ailelerine tahsis edilecektir.

1950 Eylülünde, az gelirli ailelerin mesken inşaatını kolaylaştıran ikrazatı tanzim eden, istihsalı teşvik enstitüsü mevzuatı Guatemala Başkanı tarafından tasdik edilmiştir. En çok 10 yıl içinde yapılan bu ikraz miktarı 5000 Quetzal'ı geçemez. Bu ikraz ayda 250 Kentalden aşağı kira bedeli ödeyenlere yapılmaktadır. Venezüella'da 1927 de 6 milyon Bolivars sermayeli bir işçi bankası kurulmuştur. Bu banka özel işçi mesken inşaatını finanse etmekle vazifelendirilmiştir. Bu yardım sayesinde bilhassa az gelirli aileler için 2.000 kadar lojman yapılması imkânı hasıl olmuştur.

1949 da Arjantin Millî İpotek Bankası 1 milyon Pezozu geçen bir ikrazda bulunmuştur ki bununla 40.000 lojman inşası ve 36.975 arsa almak imkânı elde edilmiştir.

1946 da Brezilya Hükümeti, ucuz ev satın almak ve inşa etmek üzere halk mesken tesisini kurmuştur. Bu müessese 2 Milyar Eruzeiros sermayeli olup tercihan hububat müstahsili çiftçi ailelerine ikrazda bulunmaktadır. 1949 yılına kadar Rio-de-Janerio muntakasında 3.000 ev ve bütün memlekette ise 8.000 den fazla inşaat yapmıştır. İstikraz nisbeti ferdin 15 yıl sonra ödeyeceği taksidin gelirinin %25 ini geçmemesi göz önünde tutularak hesaplanır. Bir fert ancak bir ev inşa veya iştirak edebilir. Taksitler veya ödemeler işsizlik devrelerinde veya mücbir sebepler yüzünden gelirin ziyai halinde tescil olunur. 1947 de üç ana şehir nüfusunun %75 inin, kısmen bu hükümler sayesinde ev sahibi oldukları tahmin edilmektedir.

Peru'da 1946 da bir mesken şirketi tesis edilmiştir. Bunun iştigal mevzularından birisi inşaat sahiplerine ve ucuz mesken inşası için teşkil edilmiş yarı resmî guruplara malî yardım temin etmektedir.

Uruguay'da 1900 de tesis edilmiş bulunan İpotek Bankası 1887 de başlamış olan muhtelif programlarla tamamlanmasını kolaylaştırmış ve özel inşaatın finansmanına yardım ile vazifelendirilmiştir.

Şili'de 1906 danberi özel inşaatla âmme kredisinin açılması klâsik bir formül halini almıştır. 1906 da devlet fertlere lojman kıymetinin %75 ine kadar ikrazda bulunmayı kabul etmiştir. İpotek Bankası yolu ile özel inşaat finansmanına yardım prensibi, Lâtin Amerika'da oldukça yerleşmiştir. Bunun tatbikatı bilhassa orta sınıf mesken inşaatını geniş bir surette kolaylaştırmıştır.

ÂMME İNŞAATI PROGRAMLARI

Lâtin Amerika Hükümetlerinin ekserisi, her nüfus başına düşen vasati gelir nisbetinin düşüklüğü sebebiyle, özel inşaatla yapılan bütün yardımlara rağmen, büyük bir miktarda ailelerin devlet malî yardımı olmaksızın münasip bir lojman sahibi olamayacaklarını kabul etmektedir. Bunun neticesi olarak da birçok hükümetler, lojman buhranını hafifletmek için bizzat inşaat programları tatbikine girişmişlerdir.

Uruguay, aylık ücreti 100 Pezozu geçmiyen işçiler için bir Millî Lojman Enstitüsü kurmuştur. Bu müessesenin vazifesi satmak veya kiralamak üzere ucuz mesken inşa etmek ve zarurî umumî hizmetler tesis etmektir. Klinik; toplantı salonları, çamaşırhane vesaire... Lojman maliyeti 4.000 Pezozu geçmez. Faiz %3 ve amortisman 30 yıl üzerinden kademelendirilmiştir. 1951 sonlarında, enstitü 25 yıl zarfında ikmal edilecek 1.180 milyon Pezoza malolan 11.700 ev inşasını gözönünde tutan tafsilâtlı bir program yapmıştır.

Costa-Rica'da, Sosyal Emniyet Sandığı kadrosu dahilinde bir lojman servisi ihdas olunmuştur. Bu servis ucuz mesken inşaatını teşvik, inkişaf ettirmek, finansman ve muhtelif vasıtalarla yardımda bulunmak ile iştigal etmektedir. Şimdiden memleketin merkezi San-Josedede geniş bir site ve Heredia'da daha küçük çapta 20 lojman yapmış bulunmaktadır.

Şili'de yetkili teşkilâtı işçi Lojman Sandığı, bu müessese fertlere ikrazdan ziyade meskenlerin doğrudan doğruya âmme idareleri tarafından yapılması formülünü tercih etmektedir. Sandık muhtelif millî menfaatleri temsil eden bir meclis tarafından idare edilmekte ve muhtelif metodlarla finanse olunmaktadır. Döner sermayesi, kısmen bütçeden temin edilmektedir. Diğer taraftan yıllık geliri 50.000 Pezodan yüksek olan

maden ve sanayi kumpanyaları gelirlerinin % 5 ini plâsman olarak buraya yatırmak mecburiyetindedirler. Mamafih özel kumpanyalar bu kârlarını doğrudan doğruya işçi lojmanı inşaatına tahsis edilmek kaydıyla yatırmakta da muhtardırlar. Kanun belediyeleri de, likit mevcutlarının %5 ini amele ve müstahdemler için lojman inşasına tahsis etmeye mecbur etmektedir. 1949 yılında sandık bu suretle 2700 ev inşa etmiştir ki bu evler 14.450 nüfusu barındırmaktadır. Yapılan masraf 360 milyon pezoza yükselmiştir. İnşaatın diğer kısmı olan 4859 ev 1950 de inşaat safhasında idi.

1947 de Şili Hükümeti F'undation ve Viviendos de Ecmergencia müessesesini tesis etmiştir. Bunun vazifesi muvakkat binalar inşa ederek müstacel ihtiyaçları karşılamaktır. Bu teşekkül, malî menbalarının esasını teşkil eden 45 milyon pezoz miktarındaki iki özel kredi sayesinde muhtelif sosyal yardımlar ihdasını havi birçok mesken programları tatbik etmiştir. Şili Hükümeti, buhranı önlemek için bir mesken komisyonu teşkil etti ki, bu komisyon özel sermaye ile Sosyal Yardım Sandığı Sermayesi yardımları ile yılda 18 - 20 bin ev inşasını gözönünde tutan geniş bir program yapmıştır.

Paraguay'da beş üyeden müteşekkil lojman çalışmalarını inkişaf ve koordine etmek üzere bir Millî Mesken Meclisi kurulmuştur. Bu meclis özel gelirlere malik olduğu gibi mesken inşaatı için 100.000.000 Pezoz miktarında tahvil çıkarabilir. Diğer taraftan Sosyal Gelişme Enstitüsü idaresinde âmme hizmetleri personeli için özel bir program tatbik mevkiine konulmuştur.

Kolombiya'da âmme idarelerinin faaliyeti üç ana program içinde inkişaf etmektedir. Enstitut de Credit Foncier meslek sahibi olmıyan tarım işçilerine kiralamak üzere tarım lojmanları inşasıyla yetkili kılınmıştır. Bu meskenlerin yıllık kira bedeli inşa için sarfedilen paranın %3 ünü ve muhafaza masrafının %1 ini geçemez. Bu Enstitü işçi ailelerine ve orta sınıfa ait kimselere kiralanmak veya satılmak üzere dairelere ayrılmış gayrimenkuller de inşa edebilmektedir. Daha 1939 da 3.500.000 Pezoz sermayesi olan bu müesseseye 1946 tarihli kanun münzam gelirler de tahsis etmiştir. Bu kanun bazı mükelleflerin yıllık gelirlerinden 10.000 Pezozun üstünde kalan kısmının %5 ini buraya yatırmak mecburiyetini koymuştur. Mamafih son zamanlarda enstitünün bu %5 lerin ancak yansını elinde tutabilmesine karar verilmiştir. 1949 Haziranındaki enstitü bilânçosu, plâsman kıymetinin 33 Milyon Pezoz olduğunu meydana koymuştur. Bu teşekkülün ikraz ve plâsmanları saye-

sinde 10.000 kadar ev inşa edildiği tahmin olunmaktadır ki ekserisi orta gelirli çiftçi ve işçiler içindir.

İkinci program Kahve Federasyonu tarafından teşkil olunan köylerin ziraî, sıhhi bakım mücadelesi vesilesiyle hükümet tarafından tatbik edildi. Federasyonun gelirleri kahve ihracatı üzerine konulmuş olan binde 6 resimden temin olunmaktadır. Bu resmin yansı para ve yarısı da kahve olarak ödenmekte ve bu kahve de bilâhare pazarda satılarak paraya çevrilmektedir. Bu suretle toplanan sermaye yeni lojmanlar yapılmasına, mevcut evlerin sıhhi teşhizat ve D.D.T. ile temizlenmelerine tahsis olunmaktadır. Bu tahsisat son üç yıl içinde kahve istihsal eden iller arasında tevzi edilmiştir.

Üçüncü olarak, yıllık vergi gelirleri 25.000 veya daha fazla olan belediyelerin kanunla gelirlerinden bir kısmını lojman inşasına tahsis etmeleri mecburi kılınmıştır. Bu tahsis nisbeti 5.000 ilâ 25.000 için %3 Pezoz, 50.000 ilâ 100.000 için %4 ve bunun üstündekiler için %5 Pezozdur.

Kolombiya İktisadi İnkişaf Komisyonu Milletlerarası Banka'nın inşaat ve bunun inkişaf ettirilmesi hususundaki raporuna dayanarak hükümete beş yıllık bir ucuz evler programı tavsiye etmiştir. Bu programa göre şehirlerde 102.000 ve kırlarda 90.000 lojman inşası için 800.000.000 Pezoz sarfi gerekmektedir. Komisyon böyle bir programın gittikçe artan ihtiyaçları karşılayamayacağını kabul etmekle beraber hükümetin bugünkü geliri ile daha fazlasını yapamayacağına kanidir.

Bolivya'da, işçi lojman sandığı bütün memleket için umumî bir program yapmıştır. Her biri 100 den fazla" lojman inşasını gözönünde tutan iki program La Paz'da tatbik edilmiştir. Diğer programlar da önemi az olan mahallerde tahakkuk ettirilmiştir.

Arjantin'de hükümet şehir ve ziraat işçilerine mahsus ucuz evler inşa etmek üzere geniş yetkilerle mücehhez bir Millî Lojman İdaresi kurmuştur.

Peru'da bir Lojman Meclisi teşkil edilmiştir. Muhtar bir âmme teşekkülü olan bu meclis bütün memleket çerçevesinde 50 yıl süreli bir programın tatbiki ile vazifelendirilmiştir. Kanun gerek doğrudan doğruya âmme idareleri faaliyetleri ve gerek özel inşaat veya resmî topluluklara yapılacak ikrazlarla gayrisihhi evlerin ortadan kaldırılması ve yerlerine sıhhi evlerin yapılmasını gözönünde tutmaktadır. Bu müessesenin ilk sermayesi 100.000.000 Sole olarak tesbit edilmiştir.

Guatemala'da âmme idareleri iki tarzda lojman ile iştigal etmektedirler. Ulaştırma ve Bayındırlık İşleri Bakanlığı işçi topluluklarında Millî Kredi Enstitüsü için evler inşa etti ve İnkişaf Ofisi 1949 dan itibaren bütün memleketi şâmil bir plânın tatbikatı içine giren ucuz lojmanlar inşasına teşebbüs etti. 1950 yılında, 1949 Ekim siklonu felâketine ağır bir surette maruz kalan ailelere tahsis olunmak üzere 600 model ev merkez civarında inşa edilmekte idi. Hükümet aynı zamanda Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlı bir ziraî iskân servisi kurmuştur. Fakat henüz bir ziraî inşaat programı yapılmamıştır.

1950 Eylülünde Küba Hükümeti ucuz mesken inşaatını teşvik maksadiyle bir Millî Lojman Komisyonu teşkil etmiştir. Meksika'da 1951 Mayısında işçi lojman inşaatını finanse etmek maksadiyle Cumhurbaşkanı 100.000.000 Pezoz miktarında millî tasarruf bonoları çıkarmak hususunda ehemmiyetli bir karar almıştır.

Venezüella'da İşçi Bankası Hükümetten 200.000.000 Bolivar miktarında bir kredi almış ve 12.185 ucuz ev inşasına ait bir programın 1951 de tatbikine başlanmıştır. 4 senede tahakkuk ettirilecek olan bu programın tatbikinin yılda 50 milyon Bolivar sarfını gerektireceği tahmin olunmaktadır.

1950 Mayısında, İngiliz Ginesi (Guyane Britanique) Valisi, İngiltere'nin şehir lojmanları için 1 milyon ve ziraî lojmanlarla şeker kamışı için 650.000 Dolar yardım edeceğini beyan etmiştir.

1950 Aralık ayında, Salvador'da, sosyal refah için bir müessese yeniden teşkilâtlandırılmış ve bu teşekkül şehirlerde az gelirli aile lojmanları inşaatını teşvik etmekle vazifelendirilmiştir. Şimdilik sabit olan sermayesi devlet iştirak hisseleri sayesinde çoğalabilecektir.

Caraibes bölgesi Hükümetleri son yıllarda kayda değer bazı hükümler koymuşlardır. Haiti'de 1951 Ocak ayında hükümet, memleketin muhtelif yerlerinde 15 işçi sitesi inşası için bir program yapmıştır. İngiltere, Antigoa'da 1950 Ağustosunda vâki olan iki siklonun yaptığı hasar üzerine 2.452 evin tamiri için 45.000 İngiliz lirası yardım etmiştir.

Bu tamir ikmal edilmiş olup, tamamen yıkılmış bulunan 1.400 evin yeniden inşası için de yeni tedbirler alınması hususunda etüdler yapılmaktadır. Jamaïque'da Ziraî İkras Şirketi Meclisi bir inşaat programı finansmanı için kredi tahsis etmeye karar vermiştir. 117.923 lira miktarında olan bu kredilere inşaat maliyet fiyatının yüksekliği dolayısıyla hükümet tarafından yapılan 51.000 liralık iştirak payı da ilâve olunmak-

ta ve bu yardım maliyet fiyatı 200 lirayı geçmiyen evlere yapılmaktadır. Wertern Kingston'da en âcil ihtiyaçları karşılamak üzere bir lojman programı tatbik mevkiine konulmuştur.

Sans-le-Vent Adalarında yeni inşaat mahalleri hususunda teşriî hükümler kabul edilmiştir. Elde edilen yerler ölçülmüş ve bu yerler şehrin en sefil semtlerinin yeniden inşasına tahsis olunmuştur. Bu yerler üzerindeki lojman inşaatı plânları tetkik halindedir. Saint-Vincent'da hükümet işçileri yerleştirmek üzere 1600 Hektar araziye iktisap etmiştir. Bu arazi üzerinde üç model köy inşa edilmektedir.

Trinite ve Tobago'da 1509 lojman altı merkeze taksim edilmiş ve sefil kartiyelerde inşa edilmekte bulunan 144 apartıman harpten sonra tamamlanmıştır.

Dominiken Cumhuriyeti Hükümeti 1930 siklonu ile hasara uğrayan binaları tamir etmektedir. Merkezi Cindat Trujilla'da muvakkaten yapılmış olan binalar zamanla daimi binalarla tebdil olunmakta ve Sant-Dominique bölgesi İdare Meclisi yeni bir işçi lojmanı programının tatbiki için 70.000 Pezoz tahsis etmiş bulunmaktadır.

Hükümet 650, 1400 ve 2300'e satılmak üzere 300 kadar ev inşa etmiştir. Satış bedelleri 10 yıldan fazla devam eden bir süre içinde ödenmek üzere taksitlere bölünmektedir. Diğer taraftan hükmet, 25.000 lojman daha inşası hususundaki niyetini beyan etmiştir.

MISIR DEVLET ŞÛRASı : HÜKÜMET MECLİSİ (1)

Cudi ÖZAL
Danıştay Üyelerinden

Bitaraf ve ehil İdarî bir kaza tesis etmek ve bunun kararlarını nafız tanımak; İdarî faaliyeti düzenlemek ve idarecilerin su'î istimallerini tenkil etmek için imkânlar hazırlamak demektir. Fakat, bu kâfi değildir; çünkü, hâkimin müdahale ve hareketi, fiil yapıldıktan sonra geç olarak vâki olur ve bulduğu hal çaresi de faal idare tarafından kabul ve tatbik edilmek için aradan uzun zaman geçebilir. Binaenaleyh, bu idareciler henüz bir karar almadan, onlara rehberlik etmek suretiyle, fenalıkları önlemek müreccah değil midir?.. Birçok hususlarda olduğu gibi idare hukukunda da vikâye etmek tedavi etmekten yektir. Bu da çifte bir nezaret sayesinde sağlanır: İdarî Nezaret, bir karar alınmadan önce idareyi yanlış hareketten vikâye eder; kazaî Nezaret, ise, karardan sonra vaki olur ve eğer icra edilmiş olursa yanlış hareketleri müeyyideleştirir; bu suretle Mısır İdaresi pek çabuk islâh olunabilir ve kendisini bekliyen yeni hizmetlere intibak edebilir. Bir yandan Fransız Şûrasının misali gösterir ki, faal idarenin meşgalelerine Şûra Azalarının iştiraki gitgide onları, sadece hukukçuların pek de ehliyetli olmadığı, tekniğin ve hukukun bir terkipini tahakkuk ettiren İdarî kazanın gerekli kaidelerini tesis etmeye onları salih kılar. Bir bakımdan da, mademki Devlet Şûrası güzideleri sinesinde toplamış bulunuyor; o halde, bunların Parlamenter Rejim icabı olarak mes'uliyet kendilerinde kalmak üzere, Hükümet otoritelerine münevver teknisyen sıfatıyla rey ve mütalâalarını bildirmeleri temenniye şayan değil midir?..

Bu iki nokta üzerine, kanun vazii, Fransız Şûrasının misalini ele alabilir. Malûmdur ki, bu müessese kazaî ve İdarî salâhiyetlerini daima tek cepheden icra etmiş ve bu suretle berikilerin icrası ötekilerini müstefit kılmıştır.

¹ 206 ve 210 sayılı nüshalara bakınız.

İstişare ve Tanzimat Dairelerinin ihdası ve Devlet Şûrası Umumî Heyeti için hususî bir şekil iltizamı, Fransız Hukuku hal tarzlarının Mısır Hukukunda başka bir şekilde tatbikinden ibarettir. Mamafih, bu husustaki iki fark işarete değer: Evvelâ, Kazaî teşkilât (İdarî Dâvalar Divanı) ile İdarî Teşkilât arasındaki tefrik Fransız Devlet Şûrasındakinden daha bariz bir şekilde belirtilmiştir. (Fransız Devlet Şûrasındaki Dâvalar Dairesi Şûranın sadece bir dairesidir). Saniyen, Fransız Demokratik Rejimi, Devlet Şûrasının Hükümetin faaliyetine pek sıkı olarak iştirakini red eder; çünkü Şûra kamaralardan büsbütün müstakildir. Aksine olarak, Mısır kanun vaznı, hattâ Parlâmento ile bu iştiraki o tarzda terviç eder ki Devlet Şûrası bütün Hükümet otoritelerinin tabîî bir meclisi gibi tezahür eder. Bunda. Mısır esas teşkilât rejiminin dayandığı ve iptidaen tebarüz ettirilmesi muktezi, bir siyasî iklim farkı vardır.

Yukarıda arzedilmiş olan teşkilâtın her birini, kanun zıkr ve tâdat eylemiş olduğu sırayı takiben ve kelimenin en geniş mânasında hükümet otoritelerinin faaliyetine şûranın pek bariz bir iştirakine cevap verecek surette tetkik edeceğiz.

I — İstişare Dairesi:

İstişare Dairesi, idarenin cârî hayatında kanun ve nizamların tatbiki için İdarî otoritelerin tabîî meclisidir.

İstişare Dairesi, Azâlarla muhtelif dereceden kâfi miktarda Teknik Meslek Memurlarını ihtiva eder. Bu Daire Şubelere taksim edilmiş; bunların adet ve salâhiyetleri de Şûra Umumî Heyetinin mütalâası alınarak kanunname ile tesbit olunmuştur, işler salâhiyetti şubelere tevzi olunur. Herhangi bir iş birkaç Şubeyi ilgilendirdiği takdirde muhtelif teşekküllerin kurulacağı da kabul edilebilir. Vazifeleri: Evvelâ, sırf Daire Azâları, vazifeleri hasebiyle kendilerinin iştirak ettikleri bütün teşkilâtta Devlet Hukuk Müşavirliği Dairesi Kral Müşavirlerinin yerine kaim olurlar (Mad. 34).

Saniyen, 5.000 Mısır lirasını tecavüz eden bir menfaati muhtevi mukavele veya sulhnamenin akid, kabul ve tasdikinden veyahut bir hakem kararının icrasından evvel her salâhiyetti şube vazifeli otoriteye istişarî rey ve mütalâa vermekle mükelleftir (Mad. 32). Bu mütalâa, esaslı bir formaliteyi teşkil eder; ve bunun ihmali yahut sonradan istihsali işbu akdin iptalini müstelzim olur. Aksine olarak, kanun, bu hukukî muamelelerin mütalâaya uygun olmasını, bihakkın, talep etmez; yani Nâzıra, Şubenin mütalâasına uymak mecburiyetini vazetmez. Aksi hal tarzının iltizamı, mes'uliyetin tepdili mevki etmesini ve dosyaların Şûrada temerküz etmesini müstelzim olur ki bu keyfiyet İdarî işlerin sür'atle ve hüsni

suretle cereyanına zarar iras eder. Nihayet toplu İstişare Dairesi, (ki buna İkinci Reis, gaybubetinde en kıdemli âza reislik eder), aşağıda yazılı mühim ve nazik bir takım meseleler hakkında istişarî rey verir (Mad. 33).

Memleket servetlerinin tabiî kaynaklarından birinin veya bir âmme hizmetinin veya bir inhisar işletmesi mevzuunu haiz olan imtiyazlara; Devletin lehinde veya aleyhinde 50.000 Mısır lirasından fazla nakdî hak ve vecibeleri ihtiva eden mukavelelere; âmme hukuku hükmü şahsiyetine veya âmme menfaatine hâdim müesseselerin menfaatine yapılmış hibe, vasiyet veya vakıfların kabulüne; teşekkülü kararname ile mezuniyet alınmasına bağlı bulunan bir şirketin kurulmasına; bir Nâzır veya Şûra Reisi yahut İstişare Dairesi Azasından biri tarafından sevk edilen meselelere (bu halde mütalâanın mucip sebepli olması lâzım); âmme idareleri (hattâ mahallî olanlar) arasındaki ihtilâfları.

II — Tanzimat Dairesi:

Teşriî, nizamî faaliyete iştirak vasıtası bakımından Şûranın tabiî uzvunu temsil eder; ancak yegâne uzuv da değildir.

Tanzimat Dairesine, mütaden İstişare ve Tanzimat Daireleri Reisi, Reislik eder (halbuki, İstişare Dairesi Şubelerinin her biri bir âzanın reisliği altındadır).

Vazifeleri: Hükümet tarafından teklif olunan kanun lâyhalarını tetkik ve tanzim eder. Şu kadar ki Devlet Bütçesine veya munzam fevkalâde tahsisat açılmasına taallük edenler müstesnadır. (Bu istisnanın yerinde olduğu zâhirdir. Çünkü Bütçe Parlâmenter rejimde Hükümetin en mühim siyâsî bir aktidir. Bütçe gelecek sene için Hükümetin faaliyetini derpiş ve hülâsa eder. Bu vasıta ile dir ki Parlâmento kontrolünü en mükemmel ve tam bir surette icra eder. Malûmdur ki Parlâmentonun Bütçe hususundaki salâhiyeti Parlâmenter rejimin kaynaklarından birisidir. Binaenaleyh, Bütçenin ihzar ve teklifi müştereken ve siyaseten mes'ul olan Hükümetin mutlak takdirine ait olması iktiza eder). Kanunu ve nizamların tatbiki hususunda (Kararname, Karar v.s.) suretinde ittihaz olunan nizamî akitleri tetkik ve tanzim eyler. Ferdî mahiyetteki kararlar, yukarıda gösterildiği veçhile, icabında İstişare Dairesinin mütalâası alınarak Nâzırlar tarafından ittihaz olunur.

Kanun, Hükümetle Tanzimat Dairesi arasındaki münasebeti tanzim etmez. Bu hususta Fransız hal tarzının tatbiki icabeder. Yani, Daire Hükümetin tekliflerini tetkik eder ve buna karşı tekliflerde bulunur; ka-

rar almak ise Hükûmete aittir. Kanun lâyihaıarı hakkında, bu hususta müşkülât zuhur etmez. Bunlar, bir kere Parlâmentoca kabul olundu mu; Hükûmet Devlet Şûrasının lâyihasını esasından tadil ve teptil etmiş ve hattâ kanuna muhalif olarak Şûranın bu babdaki mütalâasını almamış olsa da hukukî vaziyet itiraz ve münakaşa kabul etmez bir hal alır. Kanuna muhalefet haline karşı kanunun müeyyidesi de ancak müzzarî mes'uliyettir. Fakat, nizamî akitler mevzuunda bir mesele varid olur: Şûra bu hususta yalnız umumî bir mütalâa vermekle mi, yoksa madde be madde teklif olunan lâyihayı tetkik etmekle mi; ve buna müvazi olarak da: Nâzır salâhiyetli otoritenin tasdikine Şûra tarafından her maddesi tetkik edilmiş bir metni tevdi etmekle mi mükelleftir? Diğer bir ifade ile kanunun 35 inci maddesi bütün nizamî akidleri, bir umumî idare nizamı - Nizamname haline mi ifra etmiştir? Bu hal tarzı musip olarak kabul edilemez. Zira, bu tarz müstacel nizam ve talimatların yürürlüğe girmesini mühim bir surette tehir eder. Şûranın her teklif edilmiş metni madde be madde itina ile tetkik etmesi tabiidir. Yine tabiidir ki, Nâzır, Şûranın metnini tadil hususunda takdirî salâhiyetini muhafaza etmiş olsun veyahut tenevvür ederek, bile bile Şûranın mütalâasını bertaraf etmiş olsun (her nizamî ak din Şûraca tahrir ve tanzim mecburiyeti olmasa da oradan geçmesi lâzım geldiğini tasavvur ve terviç etmek şüphesiz yersizdir; çünkü, bu suretle Şûra işlerle meşbu bir hale gelir; ve idareler ona istinaden istirahat ve adalete dalmış olurlar).

Bu aslı usul yanında kanun, Şûranın nizamî faaliyete iştirakinin diğer iki tarzını da derpiş etmiştir:

Evvelâ, çok merasimli bir tarz (Mad. 36) ki, istişare ve Tanzimat Dairelerinin umumî heyetine taallûk eder. Bu heyet Devlet Şûrası ikinci Reisinin Reisliğinde olarak her iki Dairesi Azâlarının iltihakiyle teşekkül ve Şûra Reisinin reisliğinde olarak her iki Daire Azâlarının iltihakiyle teşekkül ve Şûra Reisinin veyahut azâdan üç zatın davetiyle içtima eder. İçtimada azânın mutlak ekseriyetinin huzuru şarttır. Umumî Heyet, Tanzimat Dairesinin yerine geçerek Kanunu ve Nizamname lâyihaıarı tahrir ve tanzim etmek salâhiyetini haiz olduğu gibi Parlâmentonun iki Meclisinin Reislerinden biri tarafından kendisine tevdi edilmiş olan kanun lâyihaıarını tetkik etmeğe ve kanunlarca, bazı hallerde, derpiş edilmiş hususlarda Nâzımlar Meclisi tarafından verilen teşriî tefsirleri ihzar etmeye de salâhiyetlidir.

Saniyen, 38 inci maddeye taallûk eden çok karışık ve müphem bir tarz: kendisine tevdi edilmiş olan bir meselenin tetkikinde, Şûra veyahut Dairelerinden biri, mer'iyette bulunan kanunî mevzuatın muzlim veya

kifayetsiz olduğunu görürse bu hususta Adliye Nâzırına bir rapor verir. Mamafih, Nâzır bu rapor müfâdına imtisal edip etmemekte serbesttir. Binaenaleyh, bu hususta hakiki bir teşriî teklif ve teşebbüs hakkı mevzuu bahis olamaz.

III — Devlet Şûrası Umumî Heyeti:

Devlet Şûrası Umumî Hey'eti -ki, ne İdarî dâvalar Divanının umumî hey'eti ve ne de İstişare ve Tanzimat Daireleri Umumî Hey'eti ile karıştırılmamak gerektir.-, Mütaden, Devlet Şûrası Reisinin reisliği altında toplanmış bütün Şûra azâlarından teşekkül eder. Umumî Hey'et, Reisinin davetiyle veya azâlarından beş zatın talebi üzerine içtima eder. İçtima için, mürettep âzanın mutlak ekseriyeti şarttır. İstisnâî hâdiselerde içtima eden bu hey'et Devlet Şûrasının en tantanalı bir hey'etidir. Bizzat Devlet Şûrasına mahsus bazı meseleler haricinde olarak bu hey'et; ehemmiyetleri hasebiyle Nâzırlar Meclisi, Nâzırlarından biri, Parlâmento Meclislerinden birinin reisi veya Şûra Reisi tarafından tevdi edilmiş olan milletlerarası, esas teşkilât veya teşriî meseleler hakkında mucip sebepli rey ve mütalâada bulunmakla mükelleftir. Binaenaleyh İdarî dâvalar hâkimi ve Hükümet Meclisi, ve hattâ istisnai olarak, Parlâmentonun Meclisi sıfatlarıyla Mısır Devlet Şûrası muasır Mısırın hayatında mühim rol ifasına davet edilmiş bulunuyor. İlk Şûra azâlarının intihabı için göstermiş olduğu pek hususî ve istisnâî itinaya bakılırsa Hükümetin muradı da bu olduğu anlaşılır.

Yeni müessese hakkında hüküm vermek için zaman henüz pek erkendir. Sadece bunun korunması lâzımgelen bir çift tehlikeyi gösterelim:

Kazaî sahada o, idareyi felce uğratan çok büyük bir nascılığa düşmemesi lâzımgelir; İdare hukukunun umumî prensiplerini memleketin ihtiyaçlarına intibak ettirilmesi iktiza eder. Bu bapta Profesör Waline'in İdarî Dâvalar Divanının ilk kararları hakkındaki müşahedeleri gösterir ki bu husustaki müşkülâta galebe çalınmıştır.

İdarî sahada ise, Nâzırların Devlet İdaresinin yükünü onun omuzlarına yükletmesinden kendisini koruması lâzımdır; çünkü, böyle bir meyil fazla mahmul idarelerde pek şiddetlidir. Faaliyetinin ilk senelerinde kendisinden talep edilmiş olan mühim miktardaki mütalâalar bu mahzurun, iktihamı için gerekli mücadelenin uzun ve çetin olmasından korkulur,

*

Şimdi, Profesör Waline'in Mısır Şûrası hakkındaki mütalâa ve tahlillerini kısmen olsun, arz edelim:

Değerli Profesör, bu yüksek İdarî Kazanın ilk kararları metinlerini kendisine sağlıyan tercüme kalemi şefinin nazikâne hareketini belirttiikten sonra ilk Şûra azalarının Temyiz âzaları arasından intihap edilmiş olmaları hasebiyle bu hususî hukuk mütehassıslarının mutad oldukları zihniyet ve usulleri İdarî hukuka nakil ve maletmelerinden korktuğunu beyan ediyor; ve bu hususta “İdarî Bir Hukukun mevcudiyeti, ancak bunun muayyen bir muhtariyeti haiz olmasıyla mâna ifade eder. Şayet, hususî hukuk metodlarının İdarî Dâvaları feshetmek için kâfi olduğuna hükmediyorsa, o halde Anglo-sakson’larda olduğu gibi bu nevi dâvaları adliye mahkemelerine bırakmak icap eder. Binaenaleyh, muhtar bir İdarî kaza müessesesi ihdas edilince bunun kendine has metodlara göre ayrı hukuk kaidelerinin tatbik edilmesi esası kabul edilmiş oluyor”, diyor; ve bu korkusunun da zail olduğunu şu takdîr-kâr ifade ile belirtiyor:

“Gerçekten yekdiğerine halef ve selef olan yüksek değerli iki hukukçunun Mehmet Kâmil Moursi Paşa ile Sanhoury Paşanın Reisliği altında Mısır Şûrası, hususiyle hukukundan ziyade başka memleketlerde ötedenberi mevcut olan muhtelif Devlet Şûralarının ve bilhassa Fransız Şûrasının içtihatlarından istinbat edilmiş prensiplerden mülhem olarak mükemmel içtihatlar tesis etmiştir. Âme hukukuna has tekniği bu kadar sür’atle ihata ve temsil etmeleri hayret ve takdiri calip mazhariyetlerdendir. İlk kararlar gösterir ki, Mısır Şûrası millî sınırları aşarak Akdeniz havzasının muhtelif Devletlerinde müşterek olan idare hukuk kaidelerinin bir topluluğunu meydana getirmeğe meyyaldir”.

Bu mukaddimeden sonra muhterem Profesör kararların tahliline girişir:

1 — Salahiyet tecavüzü (İptal) :

A) Mesmuiyet. - a) Dâvanın mesmu-kabule şayan olması için, tasarrufun İdarî ve kat’î olması lâzımdır.

1-7 Numaralı karar, dâva mevzuu olan İdarî tasarrufun tarifini şu tarzda yapar : “İdarî akit veya karardan, İdarî sahanın hudutları dahilinde kanunla idareye tefviz edilmiş vazifelerin icrası zımnında, hukukî bir netice hasıl etmek gayesiyle alınan ve lâzîmülcra bir vasfı haiz bulunan, bir İdarî teşekkülden sarahaten veya zımnen sadır olmuş, âme idaresinin bütün irade izharları anlaşılır. Kanun ve nizamlardan farkı, akid veya kararın sadece fiilen vukuu ile tamam olmuş ve hukukî neticeleri husul bulmuş olmasıdır. Karar, mevcudiyetinin esaslı bir unsuru olmadıkça, ilâna ihtiyaç olmaksızın lâzîmülcra kuvveti kendisinde mündemihtir”.

13 ve 20 numaralı kararlar: Adli otoritenin* tasarruflarına karşı Devlet Şûrasında iptal dâvası açılmayacağı merkezindedir.

Fransız Şûrasının bu husustaki içtihadı, zabıt ve el koyma tasarrufları adlı tatbikattan müstakil oldukça İdarî dâva mevzuu olup zabıt varakası mahkemeye intikal ettikten sonra dâvaya mevzu yapılamıyacağı şeklindedir.

2 — Kanun, iptal dâvalarının ancak (KAT’İ) veyahut (Sonuncu derecede ittihaz olunmuş) kararlara karşı açılabileceğini tasrih etmektedir. Şûra ise bu ibareleri 8 numaralı kararında şöyle tefsir eder: “İdarî Dâvalar Divanında ne gibi İdarî kararların iptal dâvasına mevzu olabileceğini gösteren kıstas kararın kat’i vasfıdır. İhzarî safhalarda ittihaz edilmiş olan tekaddümi kararlar bu vasfı haiz olamazlar. Ancak, bu safhalara hatime çeken ve bu suretle kanunen sabit bir hal almış olan ve kanun hükmünce fertler hakkında icrada bulunmağa idareyi icbar eden kararlardır.”

48 numaralı karar da şöyledir:

“Bir İdarî kararın iptali zımnında İdarî Dâvalar Divanında dâva açılabilmesi için bu kararın kat’i ve lâzımülira olması ve alâkalısı hakkında hukukî bir vaziyet ihdas etmiş bulunması lâzımdır”.

Bu içtihat, ihzarî kararları dâva mevzuu olarak kabul etmeyen Fransız Şûrasının içtihatlarına uygundur.

b) Müddet: 42 numaralı karara göre müddet, kararın tebliği tarihinden veyahut kararın şümul ve muhtevasını takdire imkân veren hakiki ve zahir bir ittila’ı alâkalının edinmiş olmasından itibaren cereyan eder.

Fransız Şûrasının bu husustaki kararı idare hakkında çok serttir. Bir istisna mahfuz olmak üzere (22 Mayıs 1939), karara fiili ittilâ, müddetin cereyanı için idareye kanunun emir ve tahmil ettiği tebliğ veya ilânın yerini tutamaz (14 Aralık 1928). Dâva müddetinin mürurundan sonra dermeyan olunan yeni talepler mesmu değildir (4 numaralı karar).

B) Esas. - a) Mısır Şûrası, İdarî bir karara has olan ve bunun iptalini iltizam edenlerle bu İdarî kararın icra usulünü talil edip binnetice sıhhat ve muteberliği hakkında müessir olmıyan tâlillerin tarifini yapar (40 numaralı karar).

Aynı tefrik, Fransız Şûrasının müstekar içtihatlarıyla de yapılmıştır.

b) Sebeplerin kontrolü. - Mısır Devlet Şûrası, yalnız İdarî kararların sebeplerini kontrol etmek değil ve fakat, Fransız Şûrası gibi, hattâ

kanunen idare kararının sebeplerini bildirmeğe mecbur olmadığı halde onları bildirmiş olduğu takdirde de kontrol salâhiyetini kabul eder (37 ve 44 numaralı kararlar).

37 numaralı karar formülünün sarîh ifadesi şayanı arzıdır: “Kanımla derpiş edilmiş olan haller müstesna olmak üzere, İdarî otoriteler kararlarını mucip sebeplere istinat ettirmekle mükellef olmamakla beraber şayet buna rağmen istinat ettirmişler ise kararın sebeplerini maddî bakımdan olsun, metin ve ruhiyle kanunun tatbiki noktai nazarından olsun, kararların sıhhat ve muteberliğini takdir için, İdarî Dâvalar Divanının kontrolüne tâbidirler. Bu suretle vâkıaların sadıkane nakil ve beyan edilmedikleri veyahut kararların bir kanun ihlâlîni veya yanlış tatbikini veya bir salâhiyet suiistimalini ihtiva ettikleri tesbit edilmiş olunca bunların iptaline hükümlenir”. Kontrol, kararın mesnedi olarak idare tarafından dermeyan edilmiş vâkıaların sıhhati hakkında olduğu kadar bunlara kanunun bir yanlış tatbikini mutazammın olarak verilmiş olan vasfa da şâmilidir.

c) Mısır Şûrası, hattâ mukavelevî olmiyan bir mevzu hakkında rızanın fesadı nazariyesini tatbik etmiştir. (28 numaralı karar): “Her nekad, ikametgâhının tepdilini mutazammın bir başka memuriyete gayri kanunî olarak memuriyetinin nakli emrini icradaki idarenin ısrarı sebebine binaen memur tekaütlüğünün icrasını talep etmiş ise de, bu keyfiyet, rızaen ve tam bir muvafakat ile yapılmış olarak mülâhaza edilemez. Bilâkis bu halde rıza ve muvafakat mevcut değildir; ve tekaüde sevk kararı kanunun ihlâlî suretiyle verilmiştir”.

Bir memurun istifasını, rızasını ifsad edecek mahiyette, bir icbarın tesiri altında vermiş olması hali için Fransız hukukunda da aynı içtihat vardır.

d) Mısır Devlet Şûrası, ilk kararlarından itibaren, salâhiyetin yolunda kullanılmaması (Detournement de Pouvoir) sebebiyle İdarî kararları iptal etmiştir (21 numaralı karar).

Şûra müeyyide temini için alınmış vaz’ı-yet kararlarını iptal eder. Vaz’ı-yet salâhiyeti, idareye ancak ihtiyacı olan erzak ve malzemeyi temin maksadiyle verilmiş olup müeyyideler sağlamak için verilmiş değildir (1944 den 1947 ye kadar birçok kararlar).

**İsviçre’de Antidemokratik Hareketler Ve Bunlara Karşı Alınan
Tedbirlere Dair Rapordan**

**III— YABANCI KOMÜNİSTLERİN İSVİÇRE’DEKİ
FAALİYETLERİ**

1 Nasyonel Sosyalist Partisi Almanya’da iktidar mevkiini ele aldıktan sonra firariler akın ettiler. Siyasî mültecilere yapılacak muamele hakkındaki 7 Nisan 1934 tarihli Konsey Federal kararı ecanibin siyasî mülteci olarak tanınmaları ve ikamet hakkından istifade etmeleri için İsviçre’de her türlü siyasî faaliyetten sakınmağa mecburdurlar. (Madde 2, bendi 2) herhalde aralarında Alman komünist partisinin eski ajanları bulunan birçok yabancılar gizlice hududu geçerek kendilerini hükümete bildirmeden memleketimizde ikamet etmişler ve siyasî faaliyetlerine devam etmişlerdir.

Komünist tahrikâtından dolayı Teşkilâtı Esasiye Kanununun 70 inci maddesine tevfi kan haklarında sürülme kararı verilenlerin sayısı 1936 ya kadar arttı ve hükümetçe alınan tedbirler sayesinde 1939 senesine kadar miktarı azalmıştır. Bu sürülmelere müteallik aşağıdaki istatistik malûmatı bunu gösteriyor:(¹)

1	1931	9 :	1934	5:	1937
4	1932	15 :	1935	6:	1938
4	1933	27 :	1936	4:	1939

Bu yabancıların pek çoğu sahte veya tahrik edilmiş İsviçre pasaportu hâmilidir. Bunların tatbik ettikleri metodlardan biri de bir İsviçrelinin kendi pasaportunu kaybetmesi ve onu bir yabancının bulması veya onu bir meçhulden almış olmasıdır. Bu pasaportta orijinal fotoğraf yeni hâminin fotoğrafı ile değiştirilmekte ve bu fotoğrafın üzerine resmî mühür olarak iyi kötü lâzım gelen şey resmediliyordu. Taklit İsviçre veya yabancı pasaportlar kullanıldığı gibi onlara muntazam vesika ma-

¹ Baştarafı 213 sayılı nüshadır.

hiyetini verdirmek için uydurma mühürler taşıyan resmi pasaport formülleri de kullanılmakta idi.

2 — “İsviçre’deki kızıl yardım” yabancı komünistlerin iltica işinde hassaten mühim rol oynamış ve onları partinin faaliyetine iştirak ettirmekle meşgul olmuştur.

Bu teşekkül, kızıl yardım şubelerinden birini teşkil ediyordu. “Beynelmilel kızıl yardım” icra komitesinin Moskova’da bulunan merkez idare merkezi vazifesini gördüğü gibi millî şubelerin de kontrolünü yapmakta idi. Yedinci dünya kongresinde Dimitrof “Beynelmilel kızıl yardım” m gayesi hakkında aşağıdaki beyanatta bulunmuştur :

“Kızıl yardım” vazifesinin genişliğini müdrük bulunmalı ve proleter ve Antifaşist hareket mücahitlerine karşı olan mesuliyetini daima bilmeli dir. Onun gayreti bilhassa amele teşekkülleri kadrolarının fizik ve moral sahasında kuvvetlenmesine masruf bulunacaktır. Kızıl yardıma dahil olan komünistlerle ihtilâlcî işçiler faaliyetlerinin teferruatında amele sınıfı ile üçüncü Enternasyonale karşı deruhte ettikleri muazzam mesuliyeti hatırlamalıdır.” Beynelmilel kızıl yardım’a tevdi olunan misyonun muvaffakiyeti filvaki onlara bağlıdır.

1936 da yabancı bir komüniste “İsviçre kızış yardım” müdürünün bu teşekküle dahil bulunduğuna dair mektuplar bulunmuştur. Bu mektuplar teşekkülün faaliyetine müteallik talimat ve nizamnamelerini ihtiva etmektedir.

Bu mektupların birincisi 22 Nisan 1935 tarihini taşımakta ve çok muhtemel olarak Moskova’dan gelmiş bulunmaktadır. Bunda bilhassa şunlar okunmaktadır:

Siyasî muhaceret günden güne daha kalabalık bir hal almaktadır. Muhacirlerin müşterek bir hareket esasına göre ikamet ettikleri memleketler amelesinin İktisadî ve siyasî mücadelelere iştiraki İktisadî muhacereti bir siyasî muhaceret haline kalbetmektedir...

Muhacirler arasında siyasî faaliyet inkişaf etmiş değildir... Hemen her yerde gizli faaliyetlerin tarzı ifası ifşa edilmiştir. Kimin siyasî muhacir addedilmesi lâzım geleceğini tayin için dünya kongresinin kararlarına istinad edilmektedir. Rusya’ya gelen muhacirlerin büyük bir kısmı bu hususta matlup şartları haiz değildirler.

Muhacirler için siyasî terbiyeden eser bulunmaması keyfiyeti mâneviyatın sükutunu ve dağılmayı mücip olmaktadır. Bazı istisnalar hariç olmak üzere Büyük Elçilikler önündeki nümayişlerle hükümeti ricate

mecbur etmek için kâfi derecede gayret sarfedilmediğini tebarüz ettirmek icap eder. Mamafih bu gibi ahvalde bazı muvaffakiyetler sağlamak mümkün olduğunu gösteren misaller vardır...

Hali hazırda kabul edildikleri memleketlerde çalışan şubelerin başlıca vazifeleri: a) Siyasî muhacirlerin iltica ve çalışma hakkından faydalanmalarını sağlamak için geniş bir mücadele organize etmek, b) Muhacirlere ve ailelerine maddî yardım sağlamak; c) Bir siyasî muhaceret organize etmek, d) Muharecereti kontrol ve teşvik etmek ve hafiyeliğe karşı mücadele etmek...

Çok önemli olan muhacirlere siyasî bir terbiye verilmesi keyfiyeti, hususî kadroların teşkilini istilzam etmektedir. Muktedir arkadaşların idareyi ele alıp kurslar tertip etmeleri icap eder.. “Kızıl Yardım” şubelerinin ajan ve hafiyeleri meydana çıkarmaları, siyasî muhacirlerin başka bir memlekete geçtikleri ahvali bildirmeleri, muhacirler arasında yapacakları iş hakkında kendi organlarına sarih talimat vermeleri iktiza etmektedir...

İsviçre’de “Kızıl yardım” şubesi, Heinz Neuvienn lehine iyi bir mücadele yapmıştır. Zürich, Bal ve Cenevre’de münevver komiteler vücuda getirmiş ve muhacirler arasında siyasî faaliyette bulunmuştur. Maddî yardım tatmin edicidir. Muhacirleri yerleştirmek için alınan tedbirler hakkında da öyledir. Bu mektupta bahis mevzuu olan Heinz Numenn, Alman Komünist Partisinin ve Komintem’in bir ajanı idi ve bu maksatla Avrupa’nın ve Asya’nın muhtelif memleketlerinde bulunmuştur. Bu adam 1922 de Almanya’da “ihtilâlci işçiler Birliği” nin şefi idi ve daha sonra orada “ihtilâlci işçiler Birliği” müfrit radikal” partisini idare etmiştir. Weimar Cumhuriyeti zamanında Alman makamları ihtilâlci tahrikâtından dolayı Neumann’ı birçok defalar takip etmişlerdir. 1934 de ise Kral Bieler Namına tanzim edilmiş bir Çekoslovak pasaportu ile gizlice İsviçre’ye girmiş ve Zürich Komünist Partisine “Octavio” namıyla kaydedilmiştir. Ertesi sene Alman makamları bir polis subayını öldürmekten suçlu olarak bu şahsın memleketten tardını istediler. Bu talep reddedilmiş ve Neumann muayyen bir müddet için İsviçre’de enterne edilmiştir.

Moskova’dan “İsviçre Kızıl Yardım” şubesine gönderilmiş olan 22 Şubat 1936 tarihli ikinci mektupta şu ibareler okunmakta idi: 11. inci umumî toplantı kararlarını tatbik mevkiine koymakta maruz kalacağımız zorlukları müdrik bulunuyoruz. Bu zorlukların ne tarzda bertaraf edileceğini şahsen de müzakere ettik.

“Kıy yardımları” mücadelesi sırasında İsviçre’de cereyan etmiş olan bazı hadiseler yeni muhitlere, yeni halk tabakalarına sahip olmak için kullanacağımız vasıtaları size göstermiş olacaktırlar. İltica hakkı ile (Lozan Konferansı). Burjuva ve sulhçu mahafilin faşist barbarlığına karşı umumî nümayişlerine, sosyalistlerin, komünistlerin ve sendika mahafilinin müşterek teşebbüste bulunmağa hak kazanmak için yapılması lâzım gelen mücadeleyi düşünüyoruz.. (Beynelmilel Kızıl Yardım) günü olan 18 Martta ve bilhassa bütün antifaşist toplulukların beynelmilel tesanüt saati olan halihazırın büyük halk tezahürlerine vesile olmasına ve bütün bu nümayiş ve tezahürlerin kendi dâvamızın güdümünde bize yeni mahafil yeni topluluklar ve İnsanî düşünceleri olan şahıslar kazanmamıza yardım edecek şekilde hareket etmelisiniz. Bu güne, Faşist rejimli memleketlerde affı umumî günü karakteri verilebilir. Hassaten mevkuf arkadaşlarımızın isimlerini zikredebilirsiniz. Toplulukları ve eşhası, tahliye talebi lehinde binlerce imza toplamaya sevk edebilirsiniz. Weseman dâvasının henüz yapılmadığını görüyoruz. Bu gecikme İsviçre adli makamlarının mümkün olduğu kadar Bu skandalı unutturarak bilâhare bir af kararı verebilmek için imkân kazanmağa çalıştıkları suretinde izah edilebilir. Bu fırsattan istifade edilerek son vâkıalarla irtibat halinde bu işi yeniden efkârı umumiye muvacehesine çıkarmalıydık. “Gustloff ve Nasyonal Sosyalizm’e karşı yapılan hareket”...

18 Mart nümayişleri dahi Sovyet birliğini tanıtmak için hususî şekilde yapılan yardımdan ibarettir. 1935 senesi, sanayiî cemiyete tahsisi ve kollektivist sistemin inkişafı sahasında mühim terakkiler kaydetmiştir... Bu mücadelenin, İsviçre’de (Kızıl Yardım hareketinin gelişmesi hususunda lüzumlu olan çalışmalarınızda bu faaliyetinizin size ileriye doğru büyük bir adım atmak imkânını sağlamanı candan temenni eder ve yakında ikinci umumî toplantı kararlarının tatbikinde bazı terakkiler kaydedildiğini bildirmenizi bekleriz.

Moskova’dan İsviçre Kızıl Yardımına gönderilmiş olan bir üçüncü mektup 26 Mayıs 1936 tarihini taşımaktadır. Bu mektupta hassaten şunlar okunmaktadır:

Zannediyoruz ki tek cephe muarızlarını ve hassaaten sosyalist ve sendika şeflerine, halk tabakasını komünist şubesi korkuluğu ile karıştırmasına imkân vermemek için yeni kuvvetlere baş vurmak ve biraz başka türlü görünen malzeme kullanmak lâzımdır. Meselâ Thalmann’ın senî devriyesi için gönderdiğiniz güzel kart gibi filhakika Alman Komünist Partisi Şefi Ernest Thalmann’ın ancak komünist olmak gibi bir-

kusuru vardı. Yaşasın proleterya tesanüdü. Yalnız orada hazırlanmakta olan büyük yardım eseri hususundaki çalışmamızın karakterine uymıyan bir şey vardı, Kızıl Yardım'ın en faal ajanlarının Rusya'ya seyahatları meselesine gelince, ilgililerin isim, sıfat ve tercümei halini bize vaktinde bildirmeniz lâzım geldiğini hatırlatırız. Müteakiben durumu anlayıp icap ettiği takdirde işler organize edilebilecektir.

Moskova'da (Beynelmilel Kızıl Yardım) Komitesinin bir tamiminden aşağıdaki kısmı çıkarıyoruz:

Siyasî mülteciler hakkında icra komitesinin verdiği direktiflerde mufassalan izah edilen kısmı tekrar etmeden fiiliyatta büyük önemde bir rol oynayan aşağıdaki hususî noktalar üzerine nazarı dikkatinizi çekmek isteriz:

Mültecilere bir memleketten bir diğerine geçmeğe kolaylıkla müsaade ediliyor. Şimdi bir mülteci bir memlekete gelince ciddi sebepler olmadıkça o mültecinin başka bir devlet arazisine gönderilmesi icap eder.

Bu takdirde de mültecinin gönderilmek istenildiği memleket şubelerinin daha evvel muvafakatlerini istihsal etmek lâzım gelir... Birinci kaide, mültecilerin kapitalist memleketlerde yerleştirilmesi icap ettiğidir, icra Komitesi, Rusya'da muhaceretin, muhacirin ölüm cezası veya uzun tevkif veya doğrudan doğruya memleketten ihraç cezası ile tehdit edildiği ve Rusya'nın son melce olabileceği ahvalde kabil olabileceğini tebarüz ettirmektedir.

Teşrinisani 1935 te (İsviçre Kızıl Yardımı) nın Umumî Konferansı sırasında Komünist Partisi delegesi bilhassa şunları söylemiştir: Tasfiye edilmiş fazla mültecinin bulunmaması için her şeyi harekete getirmek lâzımdır. Mültecileri yerleştirmek için yeni çareler de bulmak icabeder. Polise bildirilmemiş arkadaşlardan, her iki taraf için her hangi bir tehlike bahis mevzuu olmaksızın neztlerinde kalabilecek kimseler de bulunması iktiza eder. Bu hususta tam bir değişiklik elzemdir... Komünist Partisi "Kızıl Yardımı" ile mağrur olabilir. (İsviçre Kızıl Yardım) Merkezi Şefi aşağıdaki ifadede bulundu:

Şubeler arasında ihtilâlcı Sosyalist propagandası müsabakaları organize ediyoruz. "Protesto toplulukları ve saire". O takdirde Sovyet Birliğinin bir nevi odarnikleri tarzında yeni bir çarpışma kıtasına malik olacağız... Komünist teşekkülleri vücuda getirmeğe ve hassaten burjuva gibi diğer teşekküllere nüfuz etmeğe çalışmalıyız. Bununla beraber siyasî bir teşekkül olduğumuzu asla unutmamalıyız. Bitaraf olmıyan ve kızıl bayrağı olan Burjuvazi ile mücadele ediyoruz.

Bir diğerk delege şu beyanatta bulundu:

Sovyetler Birliğinin (Kızıl Yardım) ının müzaheret i olmaksızın bütün vazifeleri başarmağa imkân yoktur. Tam mnasiyle antifaşist olanların yanıda kk burjuvaziye mensup kimseler vardır. Bu adamların siys hiçbir ihtirasları yoktur, denilebilir. O halde bu ihtirasa neden başvurulmasın ve bu adamlarla niçin münasebete geilmesin?

şüpheli nazarla bakılmayan daha bazı imkânlar vardır. Seçimler sırasında hayırseverlik kisvesi altında da bazı şeyler koparmak mümkün olduğunu gördük.

Yukarda izah edilen hususat aşağıdaki mlhazaları yapmıya sevk etmektedir.

a) “İşvire Kızıl Yardımı” merkezi Moskova’da bulunan Milletler arası Kızıl Yardım’ın bir şubesi idi. Ve Komünist Partisine mülhak bir teşekkül idi.

b) Bir yabancı nın Moskova’daki merkez idaresi tarafından “İşvire Kızıl Yardımı” için teşpit edilen önemli talimatı vermiş olması keyfiyeti, İşvire’deki büyük hareket şeflerinin, ismen talim ve terbiyeyi idare etmiş olan şahışlar değil, yabancı mürebbiler oldukları zehabını vermektedir.

c) Moskova’daki idare merkezi, siyasî faaliyet ve hassaten propaganda tarzında diğerk gruplarla müttehit bir cephe kurulması hakkında talimat veriyordu.

Bu yabancılar parti siyasetinde faal bir rol oynamaya mecburdular. “İşvire Kızıl Yardımı” Siyasî gayelerle alâka gösterdiği yabancıların muayyen bir işte istihdamlarını sağlıyordu.

d) Keza Siyasî mültecilerin vasıflarıyla siyasî mültecilerin gizlice ibatesi ve lüzumu halinde bir memleketten başka bir memlekete geçişleri hakkında da talimat veriyordu.

e) “İşvire Kızıl Yardımı” kendi faaliyeti etrafında idare merkezine rapor vermeğe mecburdu.

Yapılan mşahedelerden anlaşılıyordu ki bu müessese mültecileri kanun haricinde ibate edip polis kontrolünden kaçırdığı için gayri kanunî gayeler takip ediyor ve siyasî mültecilere yapılacak muamele hakkındaki 7 Nisan 1933 tarihli konsey federal kararının ikinci maddesinin 2 inci bendine muhalif olarak yabancılara siyasî vazifeler veriyordu.

1936 da memleketten ihraç edilen ecnebler arasında, kendilerine siyasî bir faaliyet veren “Kızıl Yardım” tarafından ibate edilen ve kanun-

suz olarak memlekette ikamet eden 14 kişiden aşağı kimse yoktu. Bu yabancılardan birinin yanında bulunmuş bir kâğıtta şunlar okunabilmekte idi:

“İstenilen iş lokalinin adresi şudur: Öğrendiğime göre kadın ekseriyetle evde bulunmuyor. Çalışmak için bu iyidir...” Bu adamlara verilen iş, başlıca ikametgâh ittihaç edilen şehirde komünist neşriyatın dağıtılmasından ibarettir. Bazı kere bu ecnebiler daha mühim faaliyette bulunuyorlar. ve “İsviçre Kızıl Yardım” mın idarecilerinden daha yüksek mevkiler işgal ediyorlardı.

Memlekette gayri kanunî olarak ikamet eden bir Alman nezdinde, Rusya’ya gitme müsaadesi istihsal etmek için bir diğer Alman muhacirin yazdığı bir mektup bulundu. Mektupta şu şayanı dikkat ibare okunmaktadır:

“İlkbahardan beri Rusya’ya girmen. daha güçtür; müsaadeniz olmaksızın kızıl yardım hiç bir şey yapamaz”.

Vazifeler tevziinde mühim rol oynadığı anlaşılan bir diğer Alman mültecisi nezdinde Alman mültecilerine ait raporlar bulunmuştur. Bu raporların bazılarında şu ifadeler vardı:

— Evvelce hassaten “Stadtvarordneder” olan iyi bir ajan vardı. Şimdi küçük işler için kullanılabilir.

— Hicret etmesinin sebebi, işten korkmasındandır. Bunun içindir ki kendisine bir vazife verilmesi bahis mevzuu olamaz.

— Vaziyeti aruziamik tetkik edecek durumda değiliz. Fakat bu adama asla vazife verilmemesini tavsiye ediyoruz. Bu adam nihayet neşriyat dağıtmada kullanılabilir.

Aynı mülteci. Paris’ten “İsviçre Kızıl Yardım” partisine hitaben yazılan bir mektup atıyordu ki bu mektupta bir mülteci hakkında Prag’daki teşkilâtın malûmat istemesi icap etmekte idi. Meğer ki Paris’in Prag’la münasebeti olmasın. “İsviçre Kızıl Yardım” ı teşkilâtı zahiren iki şehir arasında irtibat unsuru vazifesini görüyordu.

Yüksek dereceli ajanlarının elinde ekseriya çok para bulunurdu. Bunlardan birinin evinde muhtelif on iki memleket parası olmak üzere büyük bir meblâğ bulunmuştur.

Hiç şüphe yok ki bu yabancılar mümkün olduğu kadar siyasî faaliyetlerini gizliyorlardı. Bundan dolayıdır ki Fritz veya Max gibi şüpheli davet etmeyen sahte isimlerin bulunmadığı evraka nadiren rastlanmakta idi. Ajanlar muhabere için mümkün olduğu kadar bir ticarethanenin veya Devlet veya hususî bir müessesenin insinî taşıyan zarflar kullan-

makta idiler. İşte bu suretle yüksek mevki sahibi bir yabancı ajanın evinde “Natinolrat Press” ve “Stsnderat Presst” ibaresini taşıyan birçok zarflar bulunmuştur.

Bu yabancılar polisçe sorguya çekildikleri zaman kendi faaliyetlerine ait her türlü malûmatı vermekten istinkâf veya inkâr ediyorlardı.

“İsviçre Kızıl Yardımı” Teşkilâtının yaptığı bütün bu irticaî faaliyete binaen, İsviçre’deki komünist tahrikâtına karşı alınması gereken tedbirleri tayin eden Federal Konsey’in 9 Kasım 936 tarihli kararının 2 inci maddesi bu teşkilâtı her türlü siyasî faaliyette bulunmaktan menetmekte ve müdürünü polis nezareti altında bulundurmakta idi. Komünist teşkilâtının feshine dair olan Federal Polis ve Adalet Dairesinin 27 Ocak 1941 tarihli bir sayılı emirnamesi mucibince bu teşkilât bilâhare feshedilmiştir.

3 Komünist partisi “Kızıl Yardım” teşkilâtının yanıbaşında yabancı komünistleri bir araya tophyarak bir mültecinin evinde bulunan direktifler dairesinde parti hizmetine ithal etmiye çalışıyordu. Almanya’dan hicret etmiş olan komünistler iltica ettikleri memlekete girer girmez komünist partisinin bu memleketteki şubesini sormak mecburiyetinde idiler.

Bunlar iltica etmiş bulundukları memlekette partinin o memleketteki âzaları gibi teşebbüs ve sokaklardaki parti ocakları arasına dağılacaklar ve mani makul bir sebep olmadıkça bu teşkilâtın hayatına iştirak edeceklerdir. Mültecilere, menşe memleketleriyle partinin o memleketteki faaliyeti hakkında geniş istihbarat imkânları sağlamak muvafık olur. İltica memleketindeki parti menşe memleketi partisiyle birlikte muhacirler arasında siyasî çalışmalardan veya menşe memleketindeki parti politikasından bahsedilecek olan iltica memleketi teşkilâtının oturmalarına irtibat ajanı olarak iştirak edecek muhacirleri tespit ve tayin edecektir. Muhacirler menşe memleketleri partisine devamlı olarak maddî ve malî bir yardım yapmaya ve partinin neşriyatını muhacirler arasında yaymağa teşvik edilmelidir. Muhacirler, ancak iltica etmiş oldukları memleketteki parti organlarının kontrolü altında kendi menşe memleketlerindeki parti organlarıyla muhabere etmelidirler. Gizli faaliyet kaidelerine sıkı surette riayet edilmelidir.

Yabancı bir ajanın mektubundan alınan aşağıdaki satırlar gösteriyor ki yabancılar parti faaliyetine iştirak ediyorlardı: “Kantonlardaki arkadaşlar bende fevkalâde bir tesir bırakıyorlar. Yanlarında bulunmuş olsaydım çok iyi çalışacaklardı.”

4 — Aşağıda naklettığımız katil hâdisesi bilhassa şayanı dikkat görülmüştür:

4 Eylül 1937 de öldürülmüş olan bir genç adam nâşının Lozan civarında Chamvlandes şosesi üzerinde bulunduğu görülmüştür. Nâşın üzeri araştırılınca “üzerinde Eberhardt” adlı bir Çekoslovak pasaportu bulunmuştur. Maktulün karısı çocuğu ile birlikte yakın bir köyde bulunmakta idi; ölümün hüviyeti etrafında karısı aşağıdaki izahatı vermiştir: “Adı İgnace Reiss’tir. Polonya yahudisidir. Sovyet Birliği Komünist Partisi âzası, Moskova İçişleri Halk Komiserliği Yüksek Memuru, Kızılbayrak Nişanı hâmilidir.”

Polisin yaptığı tahkikattan anlaşıldığına göre Reiss Beynelmilel birçok vazifelerle tanzif edilmiş bulunuyordu. Hayatının son iki senesi zarfında yedi sekiz muhtelif isim kullanıyor ve sahte pasaport hâmilî bulunuyordu. Vicdanî sebeplerden dolayı Paris’te Komünist Partisini terketmeğe karar vermiş ve Moskova’daki Bolşevik Komünist Partisi Merkez Komitesine bir istifa mektubu göndermişti. Daha meydana çıktığı veçhile bu mektup Paris’ten geçen Spiegelglass adlı biri tarafından açılmıştır. Bu adam Moskova’da bir halk komiserliğinin yüksek memuru idi ve diplomatik pasaport hâmilî olduğu gibi haricen memleket imtiyazlardan istifade ediyordu. O sırada Chamblandes Cinayeti teşkilâtıyla işbirliği yapmakta idi. Reiss kendisini tehdit eden tehlikeden haberdar edildiği için ailesinin bulunduğu Lozan’a gitmek üzere Paris’ten kaçtı. Orada uzun müddettenberi tanıdığı Strasburg’lu Gertrude Schildbach adlı bir kadının ziyaretini kabul etti ve her ikisi bir akşam Chamblandes lokantalarının birinde yemek yedikten sonra gece olmadan evvel evlerine dönmüşlerdir. Dönüş yolu üzerinde bir otomobille karşılaştılar. Bu otomobilden çıkan bir adam Reiss’m üzerine bir matrak ile atılarak onu baygın bir halde yere devirdi. Schildbarch ve meçhul şahıs Reiss’ı otomobile bindirerek bir kaç kurşunla öldürdükten sonra nâşını şosenin üzerinde bıraktılar. Otomobil Cenevre’ye doğru hareket etti ve Cernovin Garı yanında kanla mülemma olduğu halde ertesi sabah bulundu. Bu arada otomobilin râkipleri hududu geçmişlerdi.

Polis bu hâdiseyi müteakip aşağıdaki hususâtı tespit ediyordu:

Chamblandes Cinayetinde kullanılan otomobilin râkipleri şunlardır:

1 — Clichy Gaz Fabrikasının eski amelesi 1900 doğumlu Martingnat Charles Etienne ki bu adam Reiss’in kâtibi olabilirdi ve Meksika’ya kaçmış olması ihtimali vardı. Seine Ağır Ceza Mahkemesi kendisini gıyaben ölûme mahkûm etti.

2 — 1905 doğumlu Abbaiate Roland - otomobilin volanında bulunuyordu. Bu da Hindistan'da, Londra'da, Meksika'da, Küba'da, Amerika'da, Belgrat ve Paris'te görülmüştür. Bu adam müteakiben lokantacılığa, otelcilığa, ticarete, öğretmenliğe vesaireye başlamıştır.

Bu adam Reiss'ı gözetlemek vazifesiyle mükellef olmak üzere “Gepecu”nın hizmetinde bulunuyordu ve bu adamın da Meksika'ya iltica ettiği anlaşılmakta idi.

3 — Alman tâbiyetinde olan Schilbach Gerturd, Alman Komünist Partisi üyesi idi. 1934 de bu kadın zamanının mühim bir kısmını lisana ve felsefeye vakfettiği Roma'da görülmüştü. Müteakiben İtalya'yı terkederek Reiss'in katli işine iştirak etti. Bu kadının da İspanya'ya kaçmış olması ihtimali vardır. Orada komünist ajanı olarak tevkif edilmiş ve mahkûm olmuş olduğu anlaşılmaktadır.

Otomobil 1934 de Paris'e yaptığı bir seyahat esnasında “Gepecu” hizmetine girmiş olan Zürih öğretmenlerinden Steiner Renate adlı kadın vasıtasıyla Abbaiate tarafından kiralanmıştı. Bu kadın ayrıca kendi şefleri tarafından Reiss'ı gözetleme vazifesiyle tanzif edilmiştir. Birçok defalar Moskova'ya gitmiş olan bu adam birbirini müteakip iki Sovyet tebaasıyla evlenmişti. İsticvabı esnasında kendi İsviçre pasaportunu Paris'te bir Sovyet ajanına vermek mecburiyetinde kaldığını söylemiştir. Kendisinin doğrudan doğruya bu cinayete iştiraki ispat edilemedi. Bununla beraber Renate Steiner yabancılar menfaatine siyasî malûmat verdiğinden dolayı sekiz ay hapse mahkûm olmuştur. “Konfederasyonun emniyetini garanti eden 21 Haziran 1935 tarihli federal kanununun 2 inci maddesi”.

Gepeou hizmetinde bulunan Bal şehrinden Hess Helene de bu tahkikata karışmıştı. Bunun, bilhassa, mektupları, İsviçre'nin muhtelif postalarına vermek suretiyle, mürsülünilehlerine ulaştırmak vazifesi vardı. Yabancı bir memleket hesabına siyasî istihbaratta bulunduğundan dolayı Hess Helene de iki ay hapse mahkûm olmuştur.

Aşağıdaki şahıslar Reisse'in katlinde çok fena rol oynamışlardır.

Efran Serge bazan Paris'teki Sovyet Büyük Elçiliğinin ticaret murahhası, bazan “Sovyet vatanının dostları” veya “Yurda İadeler Birliği” adıyla Paris'te bir büro idare ediyordu. Bu büro Sovyet Büyük Elçiliği ile münasebette idi, hakikatte bu büro “GEPEU”nun bir ajansından başka bir şey değildi. EFRON, (RENATE STEİNER) ile tamesta idi. Bu adam REİSS'ın katlinden hemen sonra Paris'ten ayrıldı ve ihtimal ki İspanya'ya gitti.

GROSZOWSKY'ler karı koca EFRON'un bürosunda angaje olmuşlardı. Koca Helene HESS ile münasebette idi.

Bu adam REİSS'in katlinden sonra vakit geçirmeden Rusya'ya gitti. Halbuki karısı LYDİA Paris'te kaldı. Bu kadın VAUD polisinin isteği üzerine tevkif edilmiş ise de bilâhare kefalete bağlanarak serbest bırakılmıştı. İsviçre Hükümetinin yeni bir talebi üzerine LYDIA'nın yeniden tevkifi lâzım geliyordu. Fakat LYDİA, Paris'teki Sovyet siyasî heyeti Basın Şefinin otomobilini kullanmak suretiyle Paris'teki Sovyet Büyük Elçiliğine sığınmaya muvaffak oldu. Bu sebeple onun tevkifi imkânsız olmuştur.

5 — 1938 de beş Alman tebaası siyasî müstahberlik suçuyla tevkif edilmişlerdir. (HENRIETTE, ERNST REISENBERG, ALFRED ADOLF ve MARGARETHA LANGİNSIEPEN ile RUDOLF NOBEL SCHÖNSTADT). Yapılan tahkikat, bunların bir kısmının 1937 senesinin başındanberi organize edilmiş Alman mültecileri ve Alman Komünist Partisi muhacirleri lehine çalıştıklarını, bunların faaliyetlerinin siyasî faaliyeti etrafında bir istihbarat servisi kurmaktan ibaret olduğunu meydana koymuştur. Casusluk bilhassa TROÇKİSTELERİ istihdaf ediyordu.

İşte misal olmak üzere bu casuslar tarafından tanzim edilen iki rapor:

1901 doğumlu, Ballı KRALA ENSNER ile evli "ARBEITER ZEITUNG" Gazetesi muhabiri olan PAUL OTTO THALMANN halen karısı ile birlikte İspanya'da bulunmaktadır. Onlara karşı tedbir alabilmelerini sağlamak üzere oradaki arkadaşlarımıza onların Barselon'da bulundukları bildirilmiştir. THALMANN ve karısı hali hazırda ARAGON cephesinde bulunuyorlar birkaç hafta evvel THALMANN buradaki bir solcu sosyalist muhitinde İspanyol Komünist Partisinin oynadığı mukabil ihtilâlcî rolünü yapmak üzere bir izinden faydalanmıştır.

1911 de doğmuş olan Romanya'lı doktor FELİX IPPON bu dağıtma ve ihtilâl işinin hakiki başı olan BELLVILLE ile beraberdir ve bu günlerde İspanya'ya gitti. Herhalde bu seyahati, yalnız tababet mesleğini icra etmek maksadını istihdaf etmemektedir. Bu tehlikeli kardeşi, oradakilere hemen ihbar etmek lâzımdır.

Henriette Schönstöd'tın tarzı hareketi suçluların tatbik ettikleri usulü meydana çıkarmaktadır ve R. adlı bir doktoru gözleyerek esrarını yakalamak için onun dostluk ve itimadını kazanmıştır. Onun muhaberatının büyük bir kısmını yazıyor ve hukuk kaideleri hilâfına olarak bir suretim yanında saklıyordu; bu vesikalar müteakiben casusluk teşkilâtına verilmekte idi.

25 Mayıs 1939 da Zürich kantonu yüksek divanı, mükerrer olarak istihbaratçılık (siyasî) ettiklerinden dolayı beş suçluyu, konfederasyonun emniyetini koruma hakkındaki 21 Haziran 1935 tarihli federal kanununun ikinci maddesine göre, hapis ve nef'i cezalarına mahkûm etmiştir.

IV — Hükümet tarafından alınan tedbirler:

Nef'i, tevkif ve hususî tedabiri mania gibi İdarî tedbirler hariç olmak üzere, hükümet, umumî mahiyette tedbirler ittihaz etmek suretiyle müfrit solcuların tahrikâtına karşı çarçabuk harekete geçmiştir. Bu kanun hükümleri, kısmen federal Hükümet makamları kısmen de kanton makamları tarafından tayin edilmiştir. Muhtelif kanunî emirlere dayanan esbabı sübutiye binaen Federal Konseyin ve Kanton Hükümetlerinin mesajlarına ve keza kendi idaresi altında bulunan Federal Konsey raporlarını dercediyoruz.

I — Federal Hükümetin tedbirleri:

a) Federal Asamble 1922 de Devlet nizamına ve dahilî emniyete karşı işlenen cürüm ve cinayetlere müteallik olan federal ceza kanununu tadil ve cezanın tatbikini tehir eden bir kanun kabul etmiştir. Bu kanun hassaten Devlet nizamını ve dahilî emniyeti tehlikeye koyan ve askerî zaptı raptı ihlâl eden tahrikâta karşı hususî hükümleri ihtiva etmekte idi.

Asayişin muhafazasına müteallik olan 13 Ekim 1933 tarihli kanun mümasil hükümleri ihtiva etmekte idi. Bununla beraber her iki kanun millet tarafından reddedilmiştir.

b) Federal idareden komünistlerin çıkarılmasını âmir olan Federal Konseyin 2 Aralık 1932 tarihli bir kanun, Federal memurları, bir komünist teşekküle dahil olmak veya iştirak etmekten men ediyordu. İsviçre Komünist Partisi memurlar statüsüne ait kanunun 13 üncü maddesinin 2 inci bendinde zikredilen bir cemiyet idi. Konfederasyon ile memurları arasında bulunması lâzımgelen hususî itimat raporları kanaatimizce, yabancı organlara geniş mikyasta tâbi olan ve proleteryanın diktatörlüğünü tesis etmeği araştıran bir topluluğa iştirakle gayrî kabili telif bulunmakta idi.

16 Şubat 1937 de 12 Aralık 1935 kanununu tamamlıyan bir kanun kabul ettik. Bu kanunun birinci maddesi konfederasyon hizmetinde herhangi bir vazife ifa etmeyen muhtelif komünist topluluklarını zikretmektir.

c) Federasyonun emniyetini sağlayan 21 Haziran 1935 tarihli federal kanun hassaten mufrit sağcıların tahrikâtını istihdaf etmekte idi. Mamafih, bu kanunu, mufrit solcular tarafından casusluğa karşı da tatbik etmek mümkün oldu. (Reisenberg ve Reiss hâdisesi).

d) 7 Aralık 1936 tarihli telgrafla teşrii meclislere, umumî emniyet ve âsaişin muhafazasına müteallik bir federal kanun lâyihası tevdi ettik. Bu kanun lâyihası komünist tahrikâtına karşı muhtelif hükümleri ihtiva etmekte idi. 2 Haziran 1937 de, Milli Meclis Komisyonu, federal ve icabı halde müttehit İsviçre ceza kanunu hakkında karar verinceye kadar lâyihanın müzakeresini tâlik etmeğe karar vermiştir. Bu karar, Adalet ve Polis Dairesi Şefi, ceza kanunu mer'iyete girinceye kadar Federal Konseyin Anayasa Kanununun 102 inci maddesi mucibince haiz olduğu salâhiyeti tamamiyle istimal edeceğini komisyon huzurunda beyan ettikten sonra alınmıştır. Adalet ve Polis Dairesi Şefi ilâveten memleketin emniyetinin ciddi surette tehlikeye girdiği gün Devlet için tehlikeli olan cemiyetlere karşı icabeden tedbirleri almaktan çekinmiyecektir dedi. Zira Teşkilâtı Esasiye Kanunu kendisine memleketin emniyetini koruma vazifesini tahmil etmektedir. Bu da lüzum hasıl olunca harekete geçmesi mânasını tazammun eder.

e) İsviçre'de komünist tahriklerine karşı alınacak tedbirleri tesbit eden Federal Konseyin 3 Kasım 1936 tarihli kanunu ile irtica propagandasına karşı tedbirler vazedenden 27 Mayıs 1938 tarihli kanunlar yukarıda zikredilmiştir.

f) Umumî âsaiş muhalif hareketleri cezalandıran ve demokrasiyi korumak için tedbirler vazedenden Federal Konseyin, 5 Aralık 1938 tarihli kanunu, ilk defa mufrit sağcıların tahrikâtına karşı tevcih edilmişti. Dediğimiz gibi, kanun bununla beraber, mufrit solculara karşı da tatbik edilmiştir.

g) Otoriter Devletlerin ve bunların İsviçre'deki teb'alarının boykot edilmesi hakkındaki propagandanın gelişmesi, bu devletlerin siyasî mümessillerinin müdahalelerine yol açmıştır. Hükümet iktisat Dairesi, bu propagandanın, İktisadî münasebetlerimizi bozacak mahiyette olup makul bir sebep olmadan mühim menfaatleri izar etmesine uzun müddet imkân verilemeyeceğini beyan etti, işte bunun içindir ki 20 Ocak 1939 da yabancı Devletlerin boykotajını meneden bir kanun kabul ettik. Bu kanunun birinci maddesi, muayyen bir yabancı Devletin veya bunun İsviçre'de ikamet eden teb'alarının boykotajını açıkça yapan kimsenin tecziyesini âmir bulunmakta idi. Kanun, boykotaj propagandasının tatbikine fırsat bulamadan mahsus derecede azalmasını intâç etmiştir.

İNGİLİZ BELEDİYELERİNİN TARİHİ ⁽¹⁾

Yazan:

Hukuk mezunu ve Felsefe doktoru
WILLIAM BENNETT MUNRO
Harvard Üniversitesinde Profesör

İngilizceden çeviren:

VECİHİ TÖNÜK
Danıştay Üyesi

4. — Kasaba Beratlarının Kazanılması

Daha sonra, Kral esir düşünce onu fidye vermek suretiyle kurtarmak lâzımgeldi ve işte o vakit para ile birçok berat satıldı. Kralın uğradığı felâket nadiren ele geçebilecek fırsatlardandı. Kasabalar bu fırsatı gördüler ve ondan istifade etmesini de bildiler. Kral Richard her sınıf tebeasına ve parası olan herkese birçok imtiyazlar sattı. Kral Richrad'ın verdiği beratlar umumi hatları itibariyle hemen hemen seleflerinin verdiği beratlar örnek alınarak düzenlenmiş bulunuyordu. Ancak taşıdığı hükümler itibariyle daha cömertti. Kral John de gürültü ve fırtına içinde geçen saltanatı zamanında (1199-1216) paraya sıkışmış idi. Bu devrin berat sicilleri kasabalara verilen beratların her türlü terakki seyir ve derecesini göstermektedir. Beratlar Kral adına ısdar olunan ve Krallığın büyük mührünü taşıyan parşömen bir kâğıt tomarından ibaretti ve kasaba halkının faydalanacağı imtiyazların listesini muhtevi idi. Beratlar daimî bir ihtimam ile saklanırdı. Umumiyetle Plantagenet Krallarının siyaseti baronlara karşı kasabaları desteklemek yoluyla kendilerini kuvvetlendirmek idi. İşte bu siyasetin neticesi olarak memleket az zamanda beratlı kalabalarla donatılmış oldu. ⁽²⁾.

¹ Bu yazının baştarafı İdare Dergisinin 206 inci sayfasındadır. V.T.

² Adolphs Ballard, British Borough Chartes adlı eserinde Kral John'un saltanatından evvel 1042-1216 tarihleri arasındaki zamana ait Britanya adalarının kasabalarına müteallik belgelerle 300 kadar beratı bir araya toplamıştır. Bu beratları kendisi tahlil, tertip ve tanzim ederek bir mecele haline getirmiştir. Bu eser onbirinci ve onikinci yüzyıllardaki İngiliz belediye teşkilâtının ve kasabaların haiz oldukları imtiyazların nelerden ibaret bulunduğunu tetkik ve mütalâası için en değerli bir kaynaktır.

Beratların Mahiyeti

Kral John tarafından müteaddit şehir ve kasabalar halkına verilmiş olan on beratın tetkik ve mütelâası bu beratlarla elde edilmiş bulunan imtiyazların birbirlerinden farklı olduklarını ve birbirlerine benzemediklerini göstermektedir. Bir topluluk (Londra) kendi belediyelerinin başkanlarını kendi hemşehrilerinin seçebilmeleri hakkını kazanmıştır. Diğer bir topluluk (Lincoln) kendi idarecisinin kendi hemşehrileri tarafından seçilip atanabilmesi yetkisine mazhar kılınmıştır. Halbuki sekiz yerin kasaba halkına bu imtiyazlardan hiçbiri bahşolunmamıştır. Kral John'den berat istihsal edebilen bazı burglara malî imtiyazlar verilmiş, bazıları Kral mahkemelerinin yargı çevreleri dışında bırakılmak suretiyle kaza muafiyeti bile kazanmışlardır. Diğer bazıları ise sadece eskiden haiz bulundukları hürriyetlerin te'kit ve te'yit olunmasını sağlayabilmişlerdir. Hülâsa, bu topluluklar gerek iknâ ve gerekse itmâ etmek suretiyle Kral'dan ne koparabilmişlerse onu almışlardır. Her berat bir pazarlık ve mübadele konusu olmuştur. Fransa'da komünlerin birçoğu beratlarını silâha sarılmak suretiyle elde etmişlerdir. Fakat İngiliz şehir ve kasabaları bu yolu takibetmek kuvvet ve iktidarında bulunmamışlardır. Zira Kralın kuvvet ve iktidarı o derece üstündü ki onlar bu yoldan faydalanmak imkânına asla malik değillerdi. Böylece İngiliz şehir ve kasabaları, beratlarını satın almak veya rica ve niyaz ile elde etmek yolunu tutmuşlar ve ne koparabilmişlerse onu almışlar ve aldıktan sonra da onların hükümlerini mahirane bir surette genişleterek faydalanmak imkânlarını aramışlardır.

Beratların Bahsettikleri Haklar

Zaman geçtikçe kasaba beratları ihtiva ettikleri hükümler itibariyle gitgide birbirlerine benzerlik ve uygunluk arzetmeye başladılar. Onüçüncü ve ondördüncü yüzyıllarda bile beratların tipleşmiş belli bir şekli yoktu. Her kasaba komşularınınkinden farklı hükümleri muhtevi beratlar almaya devam etmekte idi. Bununla beraber genel olarak beratlar bunları alan kasabanın sakinlerine üç veya dört önemli hak sağlıyordu:

1 — Özel Hukukî Bir Durum Kazanmak:

Bu haklardan birincisi, tüzelkişiliği haiz bir idare olmak hukukî durumunu ihraz etmek, bağımsız bir belediye haline gelmektir.

Birinci Richard'ın krallığı zamanında Londra böyle bir statüyü ihraz eden ilk şehir olmuştu. Çok sonraki tarihlerde ise ancak pek az yerler

böyle statüler ihraz edebildiler. Kasabaların böyle hukukî bir durum elde etmekle ne gibi faydalar sağladıkları henüz açık ve kesin olarak bilinmemektedir. Fakat herhalde istihsal ettikleri birçok faydalar olmalıdır. Aksi takdirde kasabalar halkı böyle yeni statüler sağlamağa gayret etmezlerdi. Yapılan incelemelerden anlaşılabacağı üzere ilk zamanlardaki kasaba beratları, meselâ onikinci yüzyıldaki beratlar kasabalara tüzelkişiliği haiz bir idare olmak, bağımsız bir belediye idaresi haline gelmek ve böylece özel hukukî bir durum kazanmak yetkisini sağlamıyorlardı. Sadece imtiyazlar bahşediyorlardı. Bu beratlar kasaba sakinlerine bunların birer fert olmalarını nazara alarak bazı haklar ve muafiyetler veriyordu. Yoksa kasabaları birer hukukî varlık olarak görmüyordu. Ancak 1350 yılından sonraki beratlar böyle bir mahiyet aldı ve kasabaları birer hukukî mevcudiyet olarak kabul ve ona göre muafiyet ve imtiyazlar tanıdı.

2 — Malî Muafiyetler ve Ticarî İmtiyazlar Bahşetmek:

İkinci olarak beratlar, kasaba halkına çeşitli malî imtiyazlar bahşetmişlerdir. Krala ait gelirleri halktan toplamak üzere bundan böyle valilerin (Sheriffs) kasabaya gelmemeleri hakkında beratların hüküm taşımaları umumî bir kaide haline gelmişti. Fakat buna karşılık kralın kasabanın tümünden yıllık ve daha az bir miktarda gelir alması usulü vaz ve kabul ediliyordu. Toptan ödenecek olan bu para kasaba halkının bizzat kendilerinin tâyin ve kabul edecekleri usul dairesinde ve yine kendi memurları marifetiyle toplanabiliyordu. Bu gibi imtiyazlarla birlikte beratlar birçok hallerde pazar ve yol resimlerinden muafiyet de dahil olmak üzere çeşitli ticarî imtiyazlar da bahşediyorlardı.

3 — Mahallî Memurları Seçmek Hakkını Vermek:

Daha sonraki beratların verdiği üçüncü imtiyaz da mahallî mahkemelerin başkanları da dahil olmak üzere diğer bazı mahallî memurları seçmek hakkını bizzat kasaba halkına bırakmaktan ibaretti. Her kasabanın Reeve, Mayor, Justicar, Sheriff gibi çeşitli adlar taşıyan idare memurları vardı. Kasabaların ilk inkişaf sıralarında belediye meclislerinin bulunmadığı anlaşıyor. Fakat, kasabaların nüfusu artınca kasaba halkı idareyi belediye meclisi tesmiye olunan ve seçilmiş belli sayıdaki üyelerden kurulan bir komiteye terk ve havale usulünü kabul etmişti. Bu değişiklik mahallî demokrasiyi boğazlamaya yol açtı. Zira seçimlerde aynı belediye meclisi üyelerini tekrar tekrar seçmek âdet haline geldi. Bu suretle seçim, âdeta bir formaliteden ibaret kalmıştı. Bu itibarla orta

zamanlarda İngiliz adamları seçim hakkında başkaları tarafından mahrum edilmiş değillerdi. Fakat, kendileri bu hakkı kullanmamak yüzünden zayıf etmişlerdi.

Kasabalarda Oligarşinin İnkişafı

Seçimlerde, aynı şahısların tekrar seçilmelerinin devamlı bir usul haline gelmesi belediye meclisi üyeliğinin kendileri için sabit ve kazanılmış bir hak olduğu fikrini verdi ve bu fikir yavaş yavaş herkese nüfuz ve tesir etmeye başladı. Kanun bakımından belediye seçmenler heyetini, yine sezme hakkını haiz bulunanlar ve bu itibarla seçmen olabilmek yetkisi olanlar (freemen of town) teşkil etmekte devam ediyorlardı. Fakat mahallî idarelerde birlik ve derneklerin gittikçe artan önemi ve bu teşkilâtın inhisarcı ve muntazam bir surette inkişafı seçmenler listesini tedricen daralttı. O kadar ki onbeşinci yüzyıl sonlarında kasaba seçmenleri kasaba halkının çok küçük bir kısmından ibaret kalmıştı. ⁽¹⁾.

Bu suretle oligarşinin büyümesi belediye meclisini fiilen sürekli bir kurul haline hür ve serbest bir topluluk olan belediyeyi de kapalı bir gedik haline sokmuştu. ⁽²⁾.

Fakat, bu bütün kasabalar hakkında asla doğru değildir. Bunlardan bir çoğu şeklen olduğu kadar fiilen de küçük demokrasiler olarak kalmışlardı. Bunlar kendi mahallî idarelerinin âmir ve memurlarını bütün hemşehrilerin oylarıyla seçiyorlardı. Kasaba halkı tıpkı küçük bir cumhuriyette olduğu gibi yaptıkları sur ve kulelerle yurtlarını müdafaa ediyorlardı. Krallık Yüksek Mahkemesinin turneye çıkan yargıçlarından başka hariçten hiçbir memur kasabaya gelmezdi. Yalnız bu gezici yargıçlar gelir ve yargı işlerine bakarlardı. Sheriff ve Bailiff diye anılan idare memurları, valiler bütün ili (kontluğu) dolaşırlardı. Fakat bunla-

¹ C.W. Colby, The Growth of Oligarchy in English Towns, in the English Historical Review, vol. V.P. 633-653, (1890).

² A. Ballard and James Tait, British Borough Charters, London, 1923. Thomas Madox, Firma Burgi or an Historical Essay concerning the Cities, Towns and Boroughs of England, London, 1726.

H.A. Merewether and A.J. Stephens, History of the Boroughs and Municipal Corporations of United Kingdom, 3 vols. London, 1833.

Edwin Benson, Life in a Mediaeval City, London, 1920.

J.R. Green, Town Life in the Fifteenth Century, 2 vols., London, 1895. Charles Gross, Bibliography of British Municipal History, New York, 1897.

rın yetkileri kasaba sınırlarında nihayet bulurdu. Kasaba halkı, kendi vergilerini kendileri korlar, bunları yine kendi vasıtalarıyla kendileri toplarlar ve toplanan vergileri de diledikleri gibi harcarlardı. Kasabaların birbirleriyle anlaştıkları da olurdu. Bu anlaşmalarla birbirlerine karşılıklı ticaret hürriyeti bahşederler, pazarların idaresi için yeknesak kaideler korlardı. Kasabanın, ticaretin tanzimi hususundaki yetkisi bazı defa kendi sınırlarını aşar ve civardaki mahalleleri de (Parishes) içine alırdı. Pazarların tanzim ve idaresi için konan bu kaideleri tatbik ve icra etmek üzere mahkemeler de kurulurdu. Bu mahkemelere Tozlu Ayak Mahkemeleri (Courtus of Pie-Powder) denirdi. Bu adın verilmesinin sebebi de bu mahkemelerin daha çok seyyar esnafın, pazardan pazara malları sırtlarında dolaşan ayakları çamurlu ve tozlu tacirlerin işlerine bakmakta olmalarıdır.

Ortaçağların Sonlarında Bir Kasaba örneği

Onbeşinci yüzyıl sonlarında, Amerika'nın keşfedildiği sıralarda İngiliz kasabaları bin ve belki de bundan daha az nüfuslu yerlerdi. Bu tarihlerde Londra'nın 40.000, Bristol'un 20.000 ve York'un 15.000 kadar nüfusu vardı. Fakat bunlar İngiltere'nin büyük şehirlerinden olup kasabalar arasında sayılmazlardı. Sonra, kasabaların etrafı kısmen veya tamamen hendek ve duvarlarla çevrilmiş, evler plânsız ve birbiri üzerine yığılmış gibi gelişigüzel yapılmış idi. Yollar dar, ivicaçlı ve kaldırımsızdı. Gelip geçenler dizlerine kadar çamura batarlardı. Bu güneş görmez sokakları yer yer pis kokulu dereler katederlerdi. Kasabanın bütün lâğımları ve bulaşık sulan da bu derelere dökülürdü. Kasabanın orta taraflarına doğru bir yerde bir meydan bulunurdu. Belediye dairesinin cephesi de bu meydana bakardı. Her yıl aldeman'lar tarafından seçilen belediye başkanının karargâhı işte burasıdır. Alderman'ların sayısı oniki kadardı ve fiiliyatta birbirlerini kendileri seçerlerdi. İnhiâl vukubulduğu vakit bunlar belediye üyeleri arasından yenilerini seçmek suretiyle münhalleri doldururlardı. Belediye üyeleri kasabanın seçmenleri tarafından seçilirdi. Fakat seçimler fiiliyatta kasaba seçmenlerinin ancak küçük bir kısmı tarafından yapılırdı.

Belediye Demokrasisinin Samimiyetsizliği

Bu zamanların belediye demokrasisinin samimiyetsizliği hakkında birçok deliller ve işaretler mevcuttur. Belediye seçimi yapılacağı vakit belediye çavuşları boru veya zil çalarak kasabayı dolaşırlar ve çabuk olu-

nuz, çabuk olunuz, herkes belediye meydanında toplanacak diye bağırırlardı. Fakat oraya gidenler de belediye üyeliğine tayin edilmiş olanları alkışlamaktan başka yapacak bir iş kalmadığını görürlerdi. Nizâ ve ihtilâf da nadiren çıkardı. Bununla beraber kasaba halkının seçim işini eline aldığı ve bugünkü gibi oy pusulası kullanmak suretiyle seçimler yaptığı zamanlar da oldu. Fakat umumiyetle belediye çavuşlarının davetine icabet edenler çok az olurdu ve icabet edenler de belediye olarak kendilerine arzolunanları alkışlamaktan başka bir şey yapmazlardı. Belediye Başkanı (Mayor) ünvan itibariyle kasabanın başıydı. Fakat müstakillen icra kudreti yoktu. Kasabanın hakiki idarecileri alderman'lar idi. Polis memurlarını alderman'lar tayin ederlerdi. Belediye nizamlarını bunlar yaparlardı. Pazar vergi ve resimlerinin nisbet ve miktarını bunlar tayin ve tesbit ederlerdi. Yargıç sıfatıyla oturup nizamlara karşı gelenlere ceza müeyyidelerini de bunlar uygularlardı. Bir kelime ile haricî görünüşü bakımından kasaba idaresinde demokrasi vardı. Fakat hakikatte iktidar ve salâhiyet mahdud ellerde idi.

MERKEZÎ MÜRAKABENİN BAŞLANGICI

Belediye idaresinin bu oligarşik düzeni yanında mahallî idare hizmetlerinin sulh yargıçları diye anılan memurlar marifetiyle merkezî mürakabeye tâbi tutulması usulü inkişaf etmiye başlamıştı. ⁽¹⁾ Taşındıkları ünvana rağmen sulh yargıçları esas itibariyle idare memuru idiler. Yargı görevleri gayet az idi. Bu memuriyet menşecini Plangenet zamanlarından almaktadır. İhhas ve inkişafı sebeplerini de il valilerinin (Sheriffs of Counties) üzerine düşen vazifeleri tek başlarına başarabilmelerinin imkânsızlığı vâkiasında aramak lâzımdır. Sulh yargıçları Kral tarafından atanıyordu. Belli başlı görevleri de illerde (counties) yeni hükümet görevlerini yerine getirmekten ibaretti. Fakat kasabalarda da vazifeleri vardı. Bir bakıma göre sulh yargıçları kasabanın idaresinde mümtaz bir sima idiler ve halka normal belediye makamlarından ziyade hizmet ifa ediyorlardı. Yukarıda da dediğimiz gibi sulh yargıçlarını merkezî hükümet tayin ediyor ve zaman zaman da denetliyordu. Fakat genel olarak sulh yargıçları haricî tesir ve nüfuzdan âzade ve masun idiler. Her ne kadar ödenekleri yok idiyse sulh yargıçları muktedir kimselerdi ve görevlerini pek güzel bir surette yaparlardı.

¹ Charles A. Beard, The Office, of Justice of the Peace in England, New York, 1904.

Tudor'lor ve Start'lar Zamanında Kasabalar

Kasabaların bu tarzdaki teşkilâtlarının essa bünyesi, iskeleti uzun zaman bir değişikliğe uğramadı. Sulh hâkimleri, köprü ve yolların iyi bir halde bulundurulmasına nezâret ederler, kamu düzen ve güvenini sağlarlar ve fakirlere ihtimam gösterirlerdi. Belediye başkanı ile alderman'lar ve meclis üyeleri kasabanın idare heyetini teşkil ederler, belediyenin mallarını idare etmek ve Avam Kamarasına temsilci seçmek hakkı da dahil olmak üzere belli beledi salâhiyetleri istimal ederlerdi. Bu salâhiyet ve haklardan Avam Kamarasına üye seçmek imtiyazının delâlet ettiği mâna çok büyük ve mühimdir. Zira eğer Kral bu hakkı parlâmentoda kendisine taraftarlar sağlamak için bir vasıta olarak muhafaza etmemiş olsaydı onyedinci ve onsekizinci yüzyıllarda belki de bu oligarşik teşkilât yıkılıp giderdi. Seçmenler listesi böylece daraltılmak suretiyle Avam Kamarasına üye olacak kasaba temsilcilerinin Krallığın nüfuz ve tesiri altında kalması için en iyi fırsat ve imkânlar hazırlanmış ve elde edilmiştir. Zira küçük bir kitleyi nüfuz ve tesir altında bulundurmak bütün bir kasaba halkını nüfuz ve tesir altında bırakmaktan daha kolaydır. Bu sebeple Krallıkça kasaba beratlarının değiştirilmesinde veya yeni beratlar verilmesinde belediye oligarşisinin beslenmesine temayül olunmasında ve bunun devamına yardım olunmasında hayret edilecek bir cihet yoktur. Gerçekten, bazı büyük kasabalar Kralın siyasetine muhalefet temayülü gösterdikleri vakit bunların beratlarının iptali cihetine gidilmesi Stuart Kralları zamanında umumi bir tatbikat haline gelmişti. Sonra bu kasabalara Kral yeniden berat verirdi. Fakat bu yeni beratlarda belediye idaresinin ıslah edilerek müessir ve kifayetli bir hale getirilmesi için tedbirler düşünülmezdi. Sadece Avam Kamarası temsilcilerinin müessir bir tarzda Krallığın nüfuz ve tesiri altına sokulması için sebep ve vasıtalar aranırdı. Meselâ, İkinci Şarl berat hükümlerine riayet etmedikleri ve bunların şartlarını yerine getirmedikleri vesilesiyle birçok kasabaların beratlarını cezaen iptal ettirmeye muvaffak olmuştu. Hattâ Londra'da özel durumunu bir aralık kaybetmişti.

Hanoverian Hanedanının Hükümdarlığı Zamanında Kasabalar

1688 Devrimi İngiliz belediye idaresinin bünyesinde öyle kayda değer bir değişiklik yapmadı. Belediye idareleri kapalı bir dernek bir gedik halinde kaldı. Belediye idarelerine beratlar vermek yoluyla yapılan kırıllık müdahalesinin birçok hallerde kalktığı doğrudur. Fakat, Hanoverian Hâne-

danma mensup hükümdarların verdikleri beratlarda Stuart'lar tarafından bahşedilmiş bulunan beratlardan pek de farklı değildi. ⁽¹⁾ Bu sıralarda Fransa'da ve Avrupa kıtasının diğer memleketlerinde mahallî idareler sisteminde esaslı değişiklikler vukua geldiği halde İngiliz belediye idarelerinin tâbi bulundukları hukukî rejim hiç değişmeden hep aynı kalmıştı. Sanayi inkılâbı gelip çatmamış olsaydı belki de ilânihaye öylece kalmaya mahkûm idi.

Sanayi İnkılâbı ve Bunun Kasaba Hayatında Doğurduğu Sonuçlar

Buhar kuvvetinin sanayide kullanılmaya başlanması onsekizinci yüzyılın sonlarında yeni sanayi sisteminin doğmasına sebep oldu, işte bu sanayi inkılâbı ziraatla uğraşmakta olan halkı İngiliz kasabalarına çekmişti. Bu kasabalarda ise yeni gelen bu binlerce, onbinlerce halkı kolayca barındıracak meskenler, sağlık tesisleri, su ve yol şebekesi, itfaiye ve polis teşkilâtı yoktu. Halbuki bu sanayi inkılâbının bir neticesi olarak 3-4 bin nüfuslu yerler süratle 30-40 bin nüfuslu şehirler haline gelmişti. ⁽²⁾.

Bu Hâlin Kasaba Hayatı üzerindeki Tesir ve Neticeleri

Bu beklenmedik âni değişiklik karşısında eski belediye teşkilâtı çaresiz ve kudretsiz bir duruma düştü. Mesken, yol, sağlık, su ve aydınlatma gibi yeni belediye meseleleriyle karşılaşan bu kudretsiz belediye teşkilâtının mücadele edemeyeceği tamamiyle sabit olmuş bulunuyordu. Buna sulh yargıçları da mukteditir ve çaresiz olamıyorlardı. Zira, sulh hâkimleri kâfi derecede vergi ve resim tarh ve cibâyât edebilmek salâhiyetine malik bulunmuyorlardı. Bu sebeple bazı şeyler yapılmak isteniyordu. Büyük kasabalar çareyi doğrudan doğruya parlâmentoya müracaat ederek özel kanunlar çıkartılmasında aradılar. Bunun neticesi olarak bu şehirlerin birçoğu Islâhat Komisyonları kurulmasını sağladılar. Bu heyetler çok önemli kamu hizmetleri ile mahallî idarelerin vergi ve resim ko-

¹ F.W. Maintland, Township and Borough, London, 1895, p. 95.

² Arnold Toynbee, The Industrial Revolution, London, 1896.

F.J. Foaks-Jackson, Social in England, 1750-1850, London, 1917.

J.L. and Barbara Hammond, The Town Laborer, 1920.

P. Mantoux, La râvolution industrielle au XIII Siecle, Paris, 1906.

Elie Halevy, A. History of the English People in 1815, New York, 1924.

yabilmeleri ve gelirlerin harcanma tarz ve usulleri hakkında esaslar vazedeilmek yetkisiyle teçhiz edilmişlerdi. Bunlara istikraz akdedebilmek salâhiyeti de verilmişti. Bu “Onarma Kurulları” (The Improvement Commissions) belediye idarelerinden ayrı idiler. Fakat bu kurulların üyeleri arasında belediye başkanı, belediye başkâtibi, sulh hâkimleri ve aldermen’ler de yer alıyorlardı. İlk zamanlarda kurul üyeleri hayat kaydiyle atanıyorlardı. Münhaller de mevcut üyeler tarafından seçilen yenileri ile dolduruluyordu. Fakat, komisyon üyelerinin seçim yoluyla iş başına getirildiği de oluyordu. Seçimlerde belediye vergilerinin mükellefleri oy sahibi idiler ve bu seçimler her yıl tekrarlanırdı ⁽¹⁾.

Mahallî İslâhat Komisyonlarının Görevleri

İşte bu mahallî İslâhat komisyonları vasıtasıyla ki büyük kasabaların çoğu kasaba halkının ihtiyaçlarını karşılayabilecek kamu hizmetlerini gerçek mânasıyla yerine getirmek ehliyet ve iktidarını kazanmaya başladılar. Başlangıçta orman komisyonu üyelerinin yetkileri sâdece yolların yapım ve bakımı, aydınlatma, temizlik ve zabıta gibi dört kamu hizmetine taallük ve inhisar ediyordu. Fakat kasabalar büyüdükçe İslâhat Komisyonlarına da geniş yetkiler verilmişti. Yolları genişletmek, lâğım inşa ettirmek, içme ve kullanma suyu tesisatı vücuda getirmek, pisletilmiş akar sular da dahil olmak üzere sağlığa zararlı pisliklerin izalesi, umumî yollar üzerindeki

¹ Bu mahallî İslâhat komisyonlarının kurulmasına dair olan hukukî tasarrufların bazılarını (Minutes of Evidence Taken Before the Royal Commission on Local Government, London, 1923) de bulmak mümkündür. Meselâ, Liverpool kasabası için 1744 de bir İslâhat komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonda belediye başkâtibi, sulh yargıcı ve vergi mükellefleri tarafından her yıl seçilmekte olan kasaba halkının ileri gelenlerinden sekiz kişi üye olarak bulunuyordu. Komisyonun görev ve yetkisi de sokakların aydınlatılması, temizlenmesi ve süpürülmesi ile polis konularına taallük ediyordu. Bu konulara taallük eden hizmetlerin ifa ve istikmalî zımnında vergi ve resim vaz’ı ve istikraz akdi salâhiyeti de verilmişti.

Southampton için de 1768 yılında bir İslâhat komisyonu kurulmuş idi. Bu komisyon da belediye başkanından alderman’lardan, belediye meclisi üyeleri ile komisyonun kurulmasına ait hukukî tasarruflarda adları yazılı yirmi beş kişiden tereküp ediyordu. Bu komisyonun görev ve yetkileri de sokakların aydınlatılması, lâğım ve kaldırımların inşası gibi konulara taallük ediyordu. Evlerin numaralanma ve yol adlarının konması gibi hususlar da komisyonun yetkileri içinde bulunuyordu.

binaların cepheleri hakkında esaslar konması, pazar ve panayırlar kurulması, mezbahalar inşası ve itfaiye teşkilâtı vücuda getirilmesi hususlarında da kendilerine izin ve salâhiyet bahşolundu. Islâhat Komisyonu üyelerinin emir ve muameleleri aleyhine bazı hallerde Quarter Sessions mahkemesine ⁽¹⁾ müracaat hakkı tanımış olmakla beraber bu komisyonlar merkezî makamların mürakabesine tâbi tutulmamışlardı. Bu itibarla bu komisyonlar, mahalli* idarelerde çok faal birer unsur haline gelmişlerdi. Komisyonların görevleri arttıkça da belediye memurlarının yapacağı işler yavaş yavaş azalıyordu. Bu sebeple gitgide belediye idarelerine belediye mallarının idaresinden ve Avam Kamarasına kasabanın temsilcilerini seçmekten başka yapacak gayet az iş kalıyordu.

Bugünkü Amerika'ya Benzerlik Arzeden Bir Cihet

Tarih, merak ve tecessüs uyandıran bir şekilde tekerrür eder. Mahalli idareler üzerindeki incelemelerde bulunacak bir Amerikalı irdemen için Onsekizinci yüzyılda İngiltere'de vukubulmuş olan bu inkişafı anlamak çok kolaydır. Zira, bizzat kendisi kendi memleketinde tamamiyle aynı şartlar içinde yaşamaktadır. İllerin bazı kısımlarında nüfus tekâsüf etmesi sebebiyle başka yerlerin hissetmediği yeni yeni ihtiyaçlar belirince Birleşik Devletlerin de birçok yerlerinde Onarma ve İşletme Bölgeleri (Improvement districts) ihdas olunmaktadır. Bu kabil bölgeler, sağlık merkezleri, itfaiye merkezleri, su merkezleri gibi adlarla tüzeltişi haiz idareler haline getirilmektedir. Bu takdirde bu gibi hizmet bölgeleri seçmenler tarafından seçilen temsilciler (commissioners) veya idarecilerden (trustees) kurulan heyetlerin idare ve mürakabesi altına konulmaktadır. Bunların vergi ve resim tarh ve cibayetine salâhiyetleri bulunduğu gibi istikraz akdetmiye de yetkileri vardır. Bu bölgeler, açık ve belli olan kuruluş maksat ve gayelerini gerçekleştirmekle görevli olup il ve belediye makamları gibi kuruluşların ifasiyle mükellef bulundukları görev ve yetkilerle bunların bir alâka ve münasebetleri yoktur. Bu makamlarca ötedenberi başlanılmakta olan görev ve ödevler yine bunlar tarafından ve eskisi gibi yerine getirilmektedir. Böylece, bir Illinois veya Kaliforniya vatandaşı ayrı ayrı idarelere malik ve ayrı ayrı sınırlara sahip bulunan il, belediye, sağlık bölgesi, okul bölgesi gibi çeşitli idarelere tâbi olarak yaşamaktadırlar. İşte bir asırdan çok daha evvel

¹ Bu mahkeme kontluğun -ilin- bütün sulh yargıçlarının bir araya toplanmasıyla teşekkül etmekte idi.

İngiltere’de tamamiyle câri olmuş bu karışık ve birbiri üzerine kurulmuş bulunan mahallî makamlardan müteşekkil idare sistemi bugünkü Amerikan mahallî idarelerinin belli başlı vasıflarından biridir.

Ondokuzuncu Yüzyılın İlk Yarısında İngiltere’de Belediye İdaresi

İngiltere gibi ondokuzuncu yüzyılın ilk yarısında temsili hükümet sisteminin tatbikatında Kara Avrupası milletlerine örnek hizmetini başarılı bir şekilde yapmış olan bir memleketin hattâ Prusya ve Fransa kadar bile temsili olmıyan bir mahallî idare sistemini muhafaza ve idame ettirmesi garip görülür. Mansup yargıçlar, kendi aslı vazifeleri icabı olarak onarma komisyonlarına üye olanlar ve kapalı bir cemiyet, bir gedik haline gelmiş olan belediyelerin üyeleri bütün salâhiyetleri aralarında paylaşmışlardı. İngiliz belediye idarelerinde bu oligarşik tarzın devam etmesi vâkıası kısmen İngilizlerin kendi İdarî ve siyâsî müesseselerine bağlılıktaki muhafazakârlarıyla izah olunmaktadır. Kısmen de Waterloo muzafferiyetini takibeden yıllarda memlekette esen nikbin siyasi havaya atfedilmektedir. Bunlardan başka halkın cehaleti ve bu kabil işlere vakıf bulunmaması ve parlâmentonun geniş yetkilerle mücehhez olması gibi sebepler de bu arada arada zikrolunabilir ⁽¹⁾. Her nekadardı ondokuzuncu yüzyılın ilk rüb’unda mahallî idarelerin ıslâhı yolundaki hareket biraz terakki kaybedilmişse de bu konudaki ilerleme hamlesi bizzat parlâmentonun ıslâhı hakkındaki çok önemli ve tecavüzkar tahrikâtın son haddini bulmasını ve neticelenmesini beklemek zorunda kaldı.

İngiliz belediye idârelerinin ıslâhı yolundaki hareketi geciktiren sebeplerden biri de kasaba halkının birçoğunun belediye işlerine alâka göstermemekte olmaları vâkıasında mündemiçtir. Belediye idarelerinin kapalı bir dernek halinde ve sulh hâkimleri tarafından idare olunmasında hiçbir gayri tabiiilik görmüyorlardı. Kasabalar az nüfuslu küçük yerler olarak kaldıkça bu idare tarzı da böylece işlemekte devam etti. Fakat, nüfusları çoğalıp da kasabalar büyüyünce işler çoğaldı. Bu sebeple de

(1) İngiliz belediyelerinin ıslâhattan evvel, içinde bulundukları şartları tetkik etmek için en iyi kaynaklar şunlardır:

1 — H. A. Merewether and A.J. Steepns, History of the Boroghs and Municipal Corporations of the United Kingdom, 3 Kols, London, 1835.

2 — Sindney and Beatrice Webbs, English Local Government from the Revolution to the Mpnicipal Corporations Act, 6 vols. London, 1906 - 1922.

onarına ve işletme komisyonları kurularak beledi işlerin bir kısmı bunlara devrolundu. Âme makamlarının kifayetsizliğini ve gevşekliğini bazı hallerde hususî teşebbüsler de tamamlamaya gayret ediyorlardı. Meselâ şehirler arasındaki yolların birçoğunu Turnipike trusts denilen geçit şirketleri inşa ediyorlardı. Bu şirketler, bu maksat için ihtiyar ettikleri masrafları yollardan gelip geçenlerden ve nakil vasıtalarından az miktarda bir yol ve geçit resmi almakla karşılamaktaydılar.

Islâhatın önceki devirlerde devlet idaresinde olduğu gibi belediye idarelerinde de hiçbir yenilik yapılmadı. Bu devirlerde ne yol, ne okul, ne polis teşkilâtı ve ne de fakirlere yardım yapıldı. Posta hizmetleri müstesna olmak üzere vatandaşlarla doğrudan doğruya alâkalı hiçbir hizmet ifa olunmuyordu. Mahallî idarelere para yardımı, devir ve ferağ ve bunların merkezden mürakabe olunması gibi hususlar o devirlerde hemen hemen tamamıyla meçhul idi. Fakat ondokuzuncu yüzyılın ilk yarısında memlekette ıslâhat havası esmeye başlayıp da Avam Kamarası demokratlaştırılınca mahallî idarelerin yeni baştan ele alınarak onarılması işleri de kendiliğinden bu hareketi takibetti.

İDARÎ SÖZLEŞMELER ⁽¹⁾

Yazan: **Jean Rouvere**

Hukuk Doktoru

Üyesi

Çeviren: **Vecihi TÖNÜK**

Danıştay

Mahkeme içtihatlarının, idari yargının yetkisini tayin hususunda hukukî tasarrufların mevzu ve mahiyetlerinden ziyade onların şekillerini esas tutması hem kamu hukukunda hem de özel hukukta uygulanması pek bedihi olan umumî hukuk prensibine aykırı düşen bir sebebe dayanarak karar vermek demek olur. Bir sözleşmenin niteliğini belirtmekte ve tâyinde tarafların ona verdikleri şekle değil onun esas ve cevherine bakılır. Yargı yetkisi, sözleşmenin dış görünüşe göre değil onun mahiyetine bakılarak tâyin ve tespit olunur. Bir eyiğ akdinin bir kira sözleşmesi şeklinde düzenlemiş olması onu bir satış sözleşmesi olmaktan çıkaramaz. İvezsiz bir tasarrufun ıvezli bir tasarruf şeklinde yapılmış olması onun mahiyetini değıştirmek. Kamu hukukunda da mesele aynidir, başka türlü olamaz.

Nitekim, ileri sürülen yeni kriteriyum da bu itibarla doğru değildir. Bu kıstas da aksine teessüs etmiş içtihatlarla çarpışmaktadır. Misal olarak biz sadece Mestral işinde verilmiş olan 3 Temmuz 1925 tarihli kararı zikredelim. Hâdisede Seine Valisi tarafından içtimai yardım faydasına aktolunmuş bir sözleşme bahis konusu idi. Ben Chicago mâlikânesi 4 Kasım 1909 tarihinde Bay Mestral'den kiralanmış ve kendisi aynı zamanda bu mâlikâneye bağlı Roudil okuluna müdür tâyin olunmuştu. 1923 yılında Seine Valisinin iki kararnamesiyle hem kira sözleşmesi fesholundu hem de Bay Mestral müdürlükten azlolundu. Bay Mestral bu iki kararname aleyhine de Danıştayda dâva açtı. Ortaya hemen bir görev meselesi çıktı. Danıştay bu meseleyi görevin İdarî yargıya ait bulunduğu tarzında halletti. Danıştayın bu hususta beyan ve isnat ettiği gerekçe şu idi: (Uyuşmazlık doğuran sözleşme okulun tedrisat ve zaptu-raptı hususun-

¹ Fransızca aslından Türkçeye çevirdiğimiz bu etüdün baştarafını İDARE DERGİSİ'nin 201 ve 205 inci sayılarında bulunduğunu sayın meslektaşlarıma hatırlatırız.

da müdüre geniş ve genel yetkiler vermek ve onu idarenin nezaretine tâbi tutmak ve SEİNE Valisine sözleşmeyi feshetmek yetkisini tanımak suretiyle özel hukuk sözleşmelerinin ihtiva edebileceği hükümlerden farklı ve onların çerçevesinin dışına çıkan birtakım aşkın ve taşkın hükümleri muhtevi bulunduğundan idari bir nitelik arzetmektedir).

Bu karar teklif olunan kıstasın iki cihetten doğru olmadığını ortaya koymaktadır. Bir defa uyumsuzluk doğuran sözleşme her cihetten özel hukuk sözleşmelerine uygunluk arzetmektedir. Diğer taraftan bu sözleşmenin idari bir nitelik taşıdığı yolundaki mucip sebepler şekle değil esasa taallük eden mülâhazalardan istihraç olunmaktadır.

Gerçekten, anlaşma iki ayrı sözleşmenin yan yana getirilmesi suretiyle ortaya konmuştu. Birinci sözleşme ile Bay Mestral diğer herhangi bir mülkü kiralayabileceği şekil ve tarzda Ben Chicao mâlikânesini kiralamıştı. Kira sözleşmesi ise Medenî Kanun ile tanzim ve derpiş edilmiş bulunan çok açık ve belli nitelikleri haiz hukukî bir tiptir, bir kalıptır. Şekil bakımından yargı yetkisinin İdarî olmasını gerektirebilecek hiçbir sebep ileri sürülemez. Bay Mestral'ın okula müdür atanması için de aynı şeyler söylenebilir. Nitekim Danıştay Kanun Sözcüsü Cahen-Salvador da mütalâanamesinde okul müdürünün akdolan sözleşmede çocukların sayısına göre ücret verilen özel bir müessenin müdüründen ayrı ve mümtaz bir vaziyete getirilmemiş bulunduğu işaret etmekte idi. Bay Mestral'ın durumu sosyal yardımdan faydalanan bir veya müteaddit çocuğu yanma alan ve koruyan bir köylü ile de mukayese olunabilir. Sözün kısası Bay Mestral bir Devlet memuru değildi ve onunla yapılan sözleşme de bu itibarla özel bir şekle bürünmezdi. Bay Mestral ile akdolan her iki sözleşme de şekil bakımından hususî hukuk ve özel tüzelkişiler arasında yapılan sözleşmelerin tamamıyla benzeri idi. Kararın gerekçesi bu sebep ve mülâhazalara istinad ettirilmek suretiyle Danıştayca da kabul edilmişti. Esas hakkındaki düşünceler ise sadece şu hususlara istinad ettirilmişti: Müdüre tevdi olunan genel yetkiler ile Seine valisine sözleşmeyi feshetmek hususunda tanınan istisnâî salâhiyet. İşte sadece esasa müteallik bu şartlardır ki yargı yetkisinin tayin ve hallinde âmil ve mesnet olmuştur. Bay Mestral'i idareye bağlayan sözleşmenin İdarî bir niteliği haiz olduğunu belirtmek için sözleşmenin şeklinden istihraç olunan bütün mülâhazalar bir tarafa bırakılarak yalnız bu iki sebebe istinad edilmiştir. Bu kira sözleşmesinin mahiyetinin teşhisinde onun müdür tayini muamelesiyle olan alâka ve rabitasına bakılarak ve ona dayanılarak hüküm ve karara varılmıştır. Netice olarak Danıştay kararı esasa taal-

lûk eden bu sebep ve mülâhazalardan mülhem ve müteessir olmuş bulunmaktadır.

Bay Labbe'nin istihraç ettiği hal suretine eğer bizzat kendisi tarafından formüle edilmemiş olsaydı daha başka itirazlar da serdolunabilecekti. Kendisinin de yazdığı gibi ancak medeni hukukatı inhiraf eden hükümleri ihtiva eden sözleşmelerin İdarî sözleşme niteliğini haiz olabileceğini iddia etmek kelimelere saplanmak ve sözleşmenin vasfını tayin için mahkeme içtihatlarında istinat olunan bu kabîl hükümlerin hususi hukuk sözleşmelerine de mutâden dercedilmekte bulunduğunu unutmak ve binnetice bunlara lüzumundan fazla önem vermek demek değil midir? Şimendöfer kumpanyaları ve sınaî şirketlere ve hattâ fertlere yaptırılan işlerde sık sık rastlanan medeni hukuk esaslarından inhirafı belirten bentlere ve Sözleşmeye bağlı olarak bir şartname tanzim ve tahririne ve Devlet mubayaalarına taallûk eden sözleşmelerin umumî şartlarında derpiş edilen bir tarafın iradesi ile fesih, ceza müeyyidelerinin uygulanması muvakkat ve katî kabul komisyonları kurulması, teslim olunacak şeylerin kabul edilmeyip reddolunması veya bu maddelerin yerine başkalarının ikamesi ve medeni hukuk esaslarından inhirafı gösteren bentlere zikri geçen hususi hukuk sözleşmelerinde de rastlanmaktadır.

Hülâsa, sözleşmenin şeklinin, İdarî bir sözleşmenin teşhisinde bir kıtas olamadığı ve olamayacağı yeter derecede belli olmuştur. Bu kıtas hukukî realiteye asla uygun düşmemektedir.

E) Bay Jeze'in Nazariyesi

Profesör Bay Jeze, İdarî sözleşmeleri tamamiyle ayrı ve kendine has bir görüşle tetkik ve mütalâa etmiştir. Meseleyi gayet iyi bildiği ve ihata ettiği için özel hukuk sözleşmeleriyle kamu hukuku sözleşmelerini birbirinden şaşmaz ve yanılmaz bir tarzda ayırdedebilecek bir kıtas çıkarabileceğine inanmıştır. Bay Jeze, dört şart ileri sürmektedir ki bu şartların bir arada bulunması takdirinde ortada idari bir sözleşmenin mevcudiyetine hükümlenabilir. Bu şartlar şunlardan ibarettir ⁽¹⁾:

1. — İdare ile fert arasında iradelerin tevafuku,
2. — İradelerin tevafukunun konusu şahsî hizmet veya maddî eşyanın bir karşılık mukabilinde teslim ve tedariki ve hukukî vecibesinin iltizam edilmesi,

¹ Jeze, *Principes g'eneraux du droit administratif: le fonctionnement des service publics*, 1926, P. 307.

3. — Teslim ve tedariki iltizam olunan şahsî hizmet veya maddî eşyanın kamu hizmetinin yapılma ve işlenmesine özgülennesi,

4. — Tarafların açık bir bent ile hattâ sözleşmeye verdikleri şekil ile veya sözleşmeyi yapandan istenilen iş birliğinin nevi ve mahiyeti ile veyahut da iradenin diğer bir surette ızhariyle kamu hukuku nehcine tâbi olmayı kararlaştırmaları.

Bir taraftan idare, âmmе hukuku özel rejimine tâbi olmayı istemektedir. Diğer taraftan da müteahhit istiyerek bu rejime tâbi olmaya muvafakat etmekle kendi hukukî vaziyetinin tayininde hususî hukuk kaidelerine rüçhan vermek iddiasından ve bunların kendi hukukî durumuna uygulanmasını istemekten feragat etmektedir.

Yukarıda beyan ve ifade edildiği şekilde bu son şart bazı ihtirâzî kayıtların nazara alınmasını zarurî kılmaktadır. İdarenin âmmе hukukî özel rejimine tâbi olmayı istemiş olması kâfi değildir. Ayrıca bu hukukî nehc sözleşme ile fiilen de kabul edilmiş bulunmalıdır. Şayet, idare sırf bir hususî hukuk sözleşmesi akdetmiş olur ve fakat kamu hukuku nehcine tâbi olmak irâdesini izhar etmiş ise hususî hukuk rejimi uygulanmayacak değildir. Bu itibarla salâhiyet de adliyenindir. Bunun tersine olarak şayet idare bir âmmе hukuku sözleşmesi akdetmiş de salâhiyetin adliyeğe ait bulunduğu hakkında bir hüküm koymuş ise bu hüküm hiçbir netice hasıl etmez ve yargı yetkisi İdarî olmakta devam eder.

Bay Jeze, bu beyan ve ifadesini teyit makamında Danıştay'ın 19 Haziran 1918 tarihli bir kararını zikretmektedir. Devlet ile bir şirket arasında akdedilmiş bulunan bir satın alma sözleşmesi çıkacak bütün uyumsuzlukların İdarî yollarla çözüleceğini derpiş etmekte idi. Danıştay, sözleşmenin böyle bir hükmü taşıyan bir bendi ihtiva etmesi sırf bu sebeple keza salâhiyetinin teffiz ve ihalesini icabettirmez ise de bu hal akdedilen sözleşmenin mahiyeti hakkında tarafların müşterek niyet ve arzularını göstermesi bakımından hiçbir tesir ve netice hasıl edemeyeceği yolundaki görüşün de kabul olunamayacağına karar vermişti. Netice itibarıyla sözü edilen sözleşme idari bir satın alma sözleşmesidir.

Sözleşmede yer alan hükme dayanarak görev ve yetkiyi ona göre tayin etmek bir kıymeti haiz değildir. Nitekim Danıştay da kararında bu ciheti belirtmeye itina göstermiştir. Bu mevzu ve mânada daha başka kararlar da çıkmıştır.

İşte bazı misaller:

Bir havagazı şirketi ile müntefii arasında bir ihtilâf çıkmış ve müntefi şirketi il idare kurulu huzuruna getirmişti. Müntefi sözleşmedeki

kayde istinaden yargı yetkisinin İl İdare Kuruluna ait bulunduğunu iddia ediyordu. İl İdare Kurulu salâhiyetli bulunduğuna karar verdi. Danıştay bu kararı bozdu. Mucip sebep olarak da sözleşmede böyle bir kaydın bulunmasının hukukî bir değeri olmadığını ve yargı salâhiyetinin tayininde mesnet tutulamayacağını belirtti. Birbirinden ayrı iki manzume teşkil eden İdarî ve adlî yargı mercilerinin tetkik. ve halledecekleri dâvalar belli olup bunların yargı yetkilerine ve bu itibarla da kamu düzenine (âmme nizamına) taallûk eden esasları tarafların iradeleri değiştiremez.

Yukarıda sözü edilen olayda bir fertle bir imtiyazcı arasındaki bir sözleşme bahis konusu idi. İşte diğer tipik bir misal daha: Bunda âkitlerden birisi bir sömürgedir. Büyük-Ada adındaki şirket Madagaskar'da bir arazi imtiyazı elde etmişti. İmtiyaznameye bir de şartname ilhak olunmuştu. Bir kararname ile imtiyazname tasvibolunmuştu. İmtiyaznamenin tatbikatında çıkan müşküller yüzünden bir dâva hâdis oldu. Bu dâva Danıştay'ın huzuruna götürüldü. İmtiyazcı şirket, 10 Mayıs 1902 tarihli kararname ile onanmış bulunan şartnamenin 8 inci maddesine dayanarak sömürge genel valisi ile kendi aralarında arazi parçalarının teffizi sonunda çıkacak uyuşmazlıkların Danıştaya müracaat hakkı mahfuz olmak üzere Bakanlıkça çözülmesi lâzım geldiğini iddia etti. Danıştay, tarafların müşterek niyet ve arzularının neden ibaret bulunduğunu araştırmaya hiç lüzum görmedi. Gerek idarenin ve gerekse imtiyazcının yargı yetkisinin Danıştaya ait bulunduğu ittifak etmiş olmalarını kanunla konmuş olan vazife esaslarını değiştiremeyeceğini belirtti.

Sömürgelerdeki konseylerin de Danıştay gibi İdarî yargı mercilerinden bulunduğu ve bu mercilere götürülen sözleşmelerin İdarî bir nitelik taşıdığı ve bu vaziyette tarafların iradelerinin idari yargının yetkisini tayinde müessir olduğu yolunda beyhude itirazlar ileri sürülecektir. Fakat devletle fert arasında aktolunan ve doğacak ihtilâfların İdarî yargı mercilerinde görüleceği hakkında bir hükmü de muhtevi bulunan sözleşmelerden çıkan uyuşmazlıkların çözüm yerinin adalet mahkemeleri olduğuna dair Danıştay'ın daha başka birçok emsal kararları da vardır.

Böylece, idari ve adlî yargı mercilerinin yetkileri tarafların iradelerine tâbi olmayıp bu cihet ancak ve ancak sözleşmenin mahiyetine göre taayyün eder. En basit hukuk mantığı bu hal tarzının kabulünü zarurî kılar. İdarî ve adlî yargı yerlerinin yetkilerini belirtmek işi bir âmme nizamı meselesidir. Sözleşmelerin bu düzeni bozmaları lâzımgelir. Bu bir hukukî bedahettir.

Bay Jeze'in kriteriyum olarak teklif ettiği dördüncü karinedeki özel hukukî bir rejimin seçilmiş olması meselesi ortadan kaldırıldığı takdirde karışık ve girift yargı yollarında dâvacılara faydalı bir şekilde rehberlik edebilecek pek az bir şey kalmaktadır. İlk iki karineye gelince; bunlar da sadece sözleşmenin mevcudiyeti için lüzumlu ve zaruri şartlardır. Bu iki şarta da akdi bir muamenin idari nitelikte bulunduğunu ortaya koyabilecek hiçbir şey yoktur.

Üçüncü şartın ise bütün idari sözleşmelerde mevcudiyetinin zarureti bedahat mertebesindedir. Her kesin bu zarureti kabul ve tasdikte müttefiktir. Bu basit anlayıştan idare hukukunun esasının kamu hizmetlerini yürütmekten ibaret bulunduğu neticesi çıkmaktadır. Fakat yukarda gördüğümüz gibi böyle bir şart kâfi değildir. Bir kamu hizmetinin ifası maksadiyle akdedilmiş olduğu halde özel hukuk sözleşmesi niteliğini muhafaza eden sözleşmeler mevcuttur. O halde bizatihi bu üçüncü karine de bir sözleşmenin idari bir sözleşme sayılması ve bu itibarla da adâlet mahkemelerinin yetki çevresi dışında kalması lâzım geldiğini açıklayan bir vuzuha haiz değildir. Kalıyor şu basit şarta ırcı kabil dördüncü karine: (Tarafların açık bir bent ile sözleşmeye verdikleri şekil ile, âkitten istenilen işbirliğinin nevi ve mahiyeti ile yahut da iradenin diğer bir surette izharıyla âmme hukuku rejimine tâbi olmayı kabul ve kararlaştırılmış olmaları). Pekâlâ amma kamu hukuku rejimine tâbi olmanın kabul ve kararlaştırılmış bulunmasını ortaya koyabilecek olan bu açık bentler, sözleşme şekilleri, işbirliğinin nevi ve mahiyeti ve iradenin diğer bir surette izharı gibi şeyler nelerdir? Bay Jeze bunları söylememektedir. Kriteriyumun aydınlatması lâzımgelen hassas bir nokta ortaya çıkınca bütün tarifler, ifadeler vüzuhlarını zayi etmekte her şey müphemiyete bürünmekte ve sözleşmenin İdarî olmak niteliğini açıklayacak işaretler de irae edilememektedir.

§ 2 — İdare sözleşmelerini ayırdetmiye yarıyacak doğru bir miyar bulmanın imkânsızlığı; bu konuda müracaat olunacak metod

idârî sözleşmeler konusunda ileri sürülen fikirler incelenip elendiği takdirde şu sonuca varırız: fikirlerine açıklık verebilen yazarlar hataya ve mahkeme içtihatlarıyla tezata düşmüşlerdir. Vardıkları sonuçlar itibarıyla yanılmamış ve doğru neticeler çıkarmış olan yazarlar da açık miyarlar ve esaslı formüller verememişler ve hukuki gerçeği asla kavrayamamışlardır.

Vasıl olunacak netice şu olmak lâzımdır: İdarî sözleşmelerin fârik vasıflarını ortaya koymak ve bir formül halinde ifade etmek için sarfolu-

nan gayretler muvaffakiyetsizliğe uğramış, akim kalmıştır. Bu muvaffakiyetsizliğin önüne geçilemezdi. Çünkü, esas ve cevheri bakımından İdarî sözleşmeler idare hukukunun prensiplerinin ve kaidelerinin ortaya konmasını ve bunların harekete geçirilmesini gerektirmektedir. Bu kaide ve prensipler ise pek çoktur. Bunların ehemmiyetleri de idare hukuku ile birlikte mütemadiyen gelişmekte ve büyümektedir. Bu geniş alanda aktolunan bütün sözleşmelerin târik vasıflarını tek bir formül ile ifade ve tebarüz ettirmek mümkün değildir.

Pek geniş olan sözleşmeler alanında İdarî sözleşmeler yer aldığı gibi hususî hukuk sözleşmeleri de yer almaktadır. Hususî hukuk sözleşmeleri için ise şimdiye kadar hiçbir kıtas ileri sürülmüş değildir. Hususî hukuk yazarları idare hukukunun sınırlarının henüz iyice belli edilememiş olmasını tenkit edegelmişlerdir. Ortaya çıkan bir yetki uyuşmazlığının her iki kazâ manzumesini birbiriyle kavgaya tutuşturmakta olduğunu hatırlatmak mecburiyeti de vardır. Bu itibarla bunlardan birinin yetki sınırının çizilmesi diğerinin salâhiyet sahasının da belli olmasına kâfidir. İdare sözleşmelerinin tarif edilememiş bulunması esefe şayan da hususî hukuk sözleşmelerinin tarif edilmemiş olması aynı derecede teessüfe şayan değil midir?

Hakikat şudur ki bu konuda bahse girişmeyi ve bahsi kazanmayı hiç kimse düşünmemiştir. Bu daha dar sahalarda bile başarılammıştır. Meselâ adalet mahkemeleriyle konsolosluk mahkemelerinin vazife ve salâhiyet sahalarının tayin ve tesbiti konusunda ehemmiyet arzeden ticarî muameleler böyledir.

Bu hususta Bay Lyon-Cahen ile Bay Renault'nun itiraflarını kaydedelim: (Ticarî bir muamelenin kanunî vasıflarını tayin ve tespit edebilmek için tarafların ellerinde umumi ve müşterek bir kıtas mevcut değildir. Kesin ve açık bir netice verebilecek olan usul tahlil metottur. Terkip metodu ile umumi bir kaide vazetmek gayretleri tatminkâr hukukî bir netice istihsaline müncer olamamıştır.

Aynı sonuç İdarî sözleşmeler konusunda da kendisini göstermektedir. Bunlardan büyük bir kısmının kendisine has ve İdarî mahiyetteki yargı yerlerini tayin hususunda bir zorluk yoktur.

Bir defa bu gibi sözleşmeler aradan çıkarılınca geriye belli sayıda isimsiz bir kısım sözleşmeler kalır. Bunların da tipleri ve mahiyetleri İdarî veya adlî sözleşmelerden herhangi birine temsil teşbihi imkân dahilindedir. İşte her iki yargı manzumesini birbirinden ayıran hududun üzerinde yer alan bu sözleşmelerdir ki gerçek zorluklar arzetmektedirler.

Bu konuda çıkmış bulunan birçok uyuşmazlıklar bugün artık İdarî ve adlî sözleşmeleri birbirinden ayırdetmiye ve bunların mahiyetlerini tayine yarayabilecek olan bir hayli ayırıcı miyar ve işaretleri bulup çıkarmayı imkân dahiline sokmuş bulunmaktadır. Vâkıa bu miyar ve işaretler kesin değildir. Fakat mahiyetlerinin tayin ve tesbitinde tereddüt ve şüpheyne düşülen sözleşmelerde bu işaretlerden bir kısmının mevcudiyeti bir kısmının ademi-mevcudiyeti ekseriya sözü edilen sözleşmelerin mahiyetini belirtmeye kâfi gelmektedir.

Müteakip yazılarımızda kaza salâhiyeti bakımından hiçbir müşkülât arzetmeyen tip sözleşmeleri kısaca tetkik ve mütalâa edeceğiz. Bu sözleşmeler ya sarih kanun metinleriyle veya mahkeme içtihatlarıyla konmuş bulunan açık kaideler karşısında İdarî veya adlî mahiyette bulunduklarında şüphe ve tereddüt olmıyan sözleşmelerdir. Daha sonra da niteliklerini tayin ve teşhiste büyük zorluklar arzeden idari sözleşmelere temas edeceğiz.

Bu sonuncu sözleşmeler hakkında şimdiye kadar belirtmek ve işaret etmek istediğimiz husus, sadece idare hukukunun ilke ve kurallarını iyi bilip anlamadan idare hukukunun çok nazik meselelerini halletmiye yarıyacak kolay hal suretlerinin mevcut bulunmadığından ibarettir. Böyle kolay hal suretleri bulup irae ettikleri iddiasında bulunanların iddiaları boştur. Sözleşmeler alanında salâhiyet meselelerini halletmek ve dâvacılara faydalı rey ve mütalâa verebilmek için Danıştayın içtihatlarını ve bu içtihatlarla ortaya konmuş bulunan prensipleri gerçekten iyi bilmek zaruridir,

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İdarî Nitelikte Oldukları Pek Belli olan Sözleşmeler

İdarî karakteri haiz bulundukları pek belli olan bir kısım sözleşmeler mevcuttur. Bunların yargı merciini tayin etmek öyle pek de güç bir hukukî mesele teşkil etmez. Bu gibi sözleşmelerin hukukî rejimi umumi surette özel kanun metinleriyle tanzim edilmiş bulunmaktadır. Bu itibarla burada idare hukukunun umumî esaslarından ziyade kanun metinlerinin mânalandırılması ve tefsiri bahis konusudur. Bu konuda emsal içtihatlarla doludur. İlim adamları ile uzmanlar bunları gayet iyi incelemişler ve birçok tefsir ve izahlar ortaya koymuşlardır. Bu özel irdelemelere müracaat etmek kâfidir.

§. 1 — Bay Laferriere'in Tasnifi

Bay Laferriere, Tradite de la Juridiction Administrative adlı eserinde sözleşmeleri üç zümreye irca ve tefrik etmektedir: 1. — Devletin hususî emlâkinin idaresine ait ve râci olmak üzere akdolunan sözleşmelerdir ki özel kanun metinleriyle konmuş bulunan istisnalar mahfuz kalmak şartıyla bunlardan doğan uyuşmazlıkların çözüm yeri adalet mahkemeleridir. 2. — Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla akdedilmiş olmakla beraber yine kanunî istisnalar mahfuz kalmak üzere yukarıdaki sözleşmeler gibi özel hukuk kaidelerine tâbi bulunan sözleşmeler 3. — Nihayet idarenin kamu iktidarına (pussiance publique - âmme velâyeti) istinaden hareket etmek suretiyle yaptığı sözleşmelerdir ki yargı yetkisi tamamiyle İdarîdir.

Bay Lafferriere'in bu tasnifi, bugün artık eskimiş ve terkedilmiş bulunan hâkimiyet tasarrufları ile temşiyet tasarruflarının birbirinden tefriki nazariyesine istinat ettirilmiş bulunmaktadır. Danıştayın bugünkü içtihatlarıyla ortaya konmuş bulunan ve herkese hürmet telkin eden mantikî tasnifi çok daha sade ve basittir. Buna nazaran da sözleşmeleri, kamu işlerine veya özel işlere müteallik olmalarına göre sadece iki zümreye ayırmak lâzımdır.

§.2 — Âmme niteliğini haiz bulunan temşiyetler ile hususî mahiyetli haiz olan teşebbüs ve temşiyetler

İdare, medeni hukuk ilke ve kurallarına müracaat etmek, medeni hukuk sözleşmelerinin şekillerini kullanmak ve fertlerin birbirleriyle olan münasebetlerinde câri olan tarz ve şekillere uymak suretiyle hareket eder veya sözleşme yaparsa bu gibi hallerde ortada hususi mahiyet taşıyan bir teşebbüs ve teşmiyet var demektir. Bu takdirde yargı yetkisinin aksine hüküm vazettikleri takdirdedir ki yargı yetkisi İdarî olur.

İdarenin yalnız âmme hukukunda câri ve mer'i icra tarzlarına ve tip-sözleşmelere başvurduğu hallerde ise âmme karakterini haiz temşiyet ve teşebbüslerin bahis konusu olduğu anlaşılır. Bu itibarla da yargı yetkisi İdarîdir. Zira, bu takdir ve hallerde bir hususî hukuk sözleşmesi değil bunun tam zıddı olarak sırf İdarî bir sözleşmenin mevcudiyeti bahis mevzuudur.

Bu esas ve kıstaslara göre yargı yetkisinin idare yargı yerlerine mi yoksa adli yargı yerlerine mi ait bulunduğunu tayinde zorluk çıkmayacağı benzer: İdarî sözleşmelerin yargı yeri İdarî kaza ve medeni hukuk

sözleşmelerinin yargı yeri de adlî kazâdır. Bu. her iki hukuk kolunda birbirlerinin benzeri ve eşiti olmayan bazı sözleşmeler için doğrudur. Fakat, birçok hallerde hem âmmе hukukunda, hem de hususî hukukta aynı tipte sözleşmeler mevcuttur. Bu her iki hukuk şubesinde de aynı ihtiyaçlar duyulmaktadır: hizmet ihtiyacı, şahıs ihtiyacı, malzeme ihtiyacı. Bu ihtiyaçları başka başka prensipler ve başka başka kanun metinleriyle tanzim edilmiş bulunan ve fakat umumi vasıfları bakımından benzerlik arzeden sözleşmeler ianesiyle karşılamak ve tatmin etmek lâzımdır. Bu sözleşmelerin isimleri bazen aynidir, bazen aynı değildir. Bu vaziyetin dahi ayrıca karışıklığı mucip olması mümkündür. Meselâ, bayındırlık işleri sözleşmeleri esas itibariyle medeni kanunun 1787 inci maddesinde bahis konusu edilen sözleşmelere teâdül ve tenâzur eder.

Kamu hukuku ile özel hukuk arasında kurulan bu teadül ve tenazur böylece vazife ve salâhiyet mevzuunda birçok yanlışlıklara sebebiyet vermektedir. Sözleşmeler alanında ise bu yanlışlıklar daha da çok vuku bulmaktadır. Zira, bu sözleşmelerin bir kısmı kamu hukuk alanı ile özel hukuk alanını birbirinden ayıran sınırlar üzerinde bulunmaktadır, idarî sözleşmelere taallûk eden mevzuat pek de vâzıh değildir. Kazaî içtihatlar da istikrar bulmamıştır.

Onun için bu nazik hukukî durumları incelemeye başlamadan evvel bugün hukukî nitelikleri pek belirgin olarak önümüze çıkan sözleşmeler hakkında biraz bilgi vermek lüzumlu ve önemlidir. Zaten ortaya çıkan güç meseleler de şüphesiz bunların hepsi hakkında değil, bir kısmı hakkındadır. Bu incelemeler, yargı yetkisinin hangi yargı manzumesine ait bulunduğunu tayin sadedinde uğranılan müşküllere anahtar hizmetini görebilecek olan umumi bir formül bulmanın imkânsızlığını belirtmeye yeni bir vesile teşkil edecektir. Yargı görevinin hangi yargı manzumesine ait bulunduğunu tayin edebilmek için her şeyden önce her sözleşmenin ayrı ayrı nazara alınması ve tetkik edilmesi zaruridir. İdarî yargının kararlarından istihraç olunan umumi fikirlere ve bunların ortaya koydukları prensiplere müracaat ancak ve ancak münferit hal suretlerinin kifayetsiz görülmesi ve şüpheye düşülmesi takdirinde münasip ve zaruri telâkki olunabilir. Bu prensiplerin tetkik ve mütalâası ise müteakip bölümlerde ayrı bir bölüme konu teşkil edecektir.

§ A. — Hususi Emlâke Taallûk Eden Sözleşmeler

İdare tarafından akt ve adalet mahkemelerinin yargı sahasına giren hususî hukuk sözleşmelerinin başında hususî emlâkin idaresine müteallik olan sözleşmeleri zikretmek lâzımdır. Halbuki yukarıda gördüğü-

müz veçhile İdarî mahkemelerin yargı alanına ancak ve ancak bir kamu hizmetinin ifası vesilesiyle hâdis olan nizâlar girebilir. Hususî emlâkin idaresine müteallik sözleşmelerde ise bu ilk ve esas şart mevcut bulunmadığından İdarî yargının yetkisi de bahis konusu olamaz.

A) Genel Bilgiler:

Hususî emlâkin devlete, illere veya komünlere (belediyeler ve köyler) ait bulunmasının önemi yoktur. Bunların herhangisine ait olursa olsun bu konudaki sözleşmelerde yargı yetkisi adlî kalmakta devam eder. Meselâ, ormanlardan ağaç kesmeye taallûk eden ihalelerle kararda ve sularda avcılık yapmak üzere yapılan sözleşmelerde hal böyledir. Yargıtay bu hususta umumi bir prensip vazetmektedir: (Her ne kadar adalet mahkemeleri İdarî tasarruflar aleyhindeki dâvaları tetkik ve rüyet etmek konusunda yargı yetkisine sahip bulunmakta iseler de devlet ile fertler arasında aktedilmiş bulunan hususi hukuk sözleşmelerinin tatbik ve tefsirinden doğan dâva ve uyuşmazlıkları çözmek ve hükme bağlamak görev ve yetkisini haizdirler). Aynı kararla Yargıtay, (bu konudaki sözleşmelerin İdarî sözleşmeler şeklinde yapılmış bulunması halinde dahi hüküm ve neticenin aynı olduğunu) tasrih etmiye itina göstermiş bulunmaktadır. (İdarî şekil) den de idarenin kendi muamelelerine yine kendisinin sıhhat ve vüsuk verebilmek serbestisini haiz bulunması itibariyle bu ihtiyar ve salâhiyetini istimal etmesi ve bundan doğan bütün neticeler anlaşılır.

Kezalik, idarenin aktettiği hususî hukuk sözleşmeleri yüksek İdarî mercilerin tasvibine iktiran etmiş bulunsa bile bu hal bunların mahiyet ve bünyelerinde bir değişiklik vücuda getirmeyip bu sözleşmeler yine birer hususî hukuk sözleşmesi karakterini muhafaza ederler. Uyuşmazlık Mahkemesinin bu hususta açık, kesin ve müstakar içtihadı mevcuttur. İdarî mahkemelerde rüyet ve halledilmesi icabedip etmiyeceği yolundaki güçlükler olsa olsa bu sözleşmelerin akdine tekaddüm eden müzakere, tasvip ve mezuniyet verme safhalarına taallûk eden fer'î muamelelerden çıkabilir. Yoksa bu sözleşmelerin esasına taallûk eden ihtilâflarda yargı görev ve yetkisi daima adlî mahkemelere ait ve râcidir.

B) Maden Suyu Kaynaklarının Kiraya Verilmesine Taallûk Eden Sözleşmeler:

Öyle bir kısım sözleşmeler de vardır ki Devletin hususi emlâkinin idaresine taallûk etmekle beraber yine de bunlardan doğan uyuşmazlıkların çözülmesi İdarî mahkemelere ait bulunmaktadır. Bunlar adlî mahkemelerin yargı çevresinden özel kanun metinleriyle hariç tutulmuştur.

Devlete âit bulunan maden suyu kaynaklarının kiraya verilmesine teallûk eden sözleşmeler işte bu kabildendir. 3 Floreal sene VIII tarihli Konsüller kararâmâmesinin 1 ve 2 inci maddeleri bu konudaki yargı yetkisinin il idare kuruluna âdiyetini derpiş etmekte bulunmuştur. Yalnız, il ve komünlere âit olan maden suyu kaynaklarının kiraya verilmesinden doğan uyuşmazlıkların incelenip çözülmesi hukuk mahkemelerinin kazâ salâhiyetine dâhildir.

Bu Konsüller Kararnâmesinin yargı salâhiyetinde ortaya çıkardığı farkın mühim bir kısmı ortadan kalkmış bulunmaktadır. Danıştayın 8 ağustos 1921 tarihli bir kararı bütün bu kaynaklara müteallik yetki kurallarını tamamiyle birleştirmiştir. Ortada mevcut kalan yegâne fark şundan ibârettir: şâyet Devlete âit bulunan bir kaynağa teallûk eden kira sözleşmesinden doğma bir nizâ bahis konusu ise bunun il idâre kuruluna götürülmesi lâzımdır. Yok eğer sözleşme devletten gayri bir idâri tüzelkişiye âit bir kaynağa teallûk ediyorsa bu takdirde de kira sözleşmesi imtiyaz mukavelesi mâhiyetinde telâkki edilmektedir. Bu itibarla da şâyet sözleşme ile amelîyat ve inşaat yapılması derpiş edilen hallerde yargı yetkisi il idâre kuruluna âittir. Aksi takdirde nizânın doğrudan doğruya bütün âmme hizmeti imtiyaz sözleşmelerinin tabii ve umumî hâkimi durumunda olan Danıştaya arzı lâzımgelir. Bu sebeple her hâlûkârda yargı yetkisi idâridir. Böylece yeni yapılan yorumlarla bu konuda yargı yetkisinde inhıraflar yapan metinlerin te'sir ve neticesi hiss olunmaz bir dereceye getirilmiştir.

C) Oktruva ve Komün Kesimlerine Teallûk Eden Sözleşmeler:

Oktruva sözleşmeleri hakkında da kezâlik böyle olmamıştı. 17 Mayıs 1809 târihli kararâmânenin 136 ıncı maddesi bu konuda karma yetki (competence mixte - muhetlit salâhiyet) rejimi ihdas etmişti. Bu özel rejim mezbaha, pazar ve hâl resimleri gibi diğer komün resimlerine de teşmil olundu. Mahkeme içtihatları bu çeşitli resimleri de oktruva resmine temsil ve teşbih etti. Mahkemeler bu içtihatlarını vâsıtalı vergilerden doğan dâva ve ihtilâfların hallini adlî mahkemelere tevdi eden muhtelif kanun metinlerine istinad ettirdiler. Bu çeşitli resimlere mütedâir bulunan sözleşmelerin ifası, feshi ve tazminat talepleri gibi doğrudan doğruya bunların esâsına teallûk eden hususlardan doğan uyuşmazlıkların hallinde yargı yetkisi adlî mahkemelere âit ve râcidir. Fakat bu sözleşmelerin yorumlanması ve mânalarının tâyinine teallûk eden konularda ise yargı yetkisi ise idâridir. Gerçekten, 1809 târihli kararâmâmeye göre bu kabil sözleşmelerin mânalarının tâyini ancak ve ancak il idâre kurullarına âittir.

Bay Lafferiye bu ikili yargı yetkisini tenkid etmiş bulunmaktadır: (sözleşmenin feshine veya bunun ifa ve icra olunmaması sebebiyle tazminat itasına hüküm ve karar vermiye yetkili bulunan adlî mahkemelerin aynı sözleşmenin tefsir ve mânasının tâyinine yetkili sayılması ve bunu idârî adâlet mercilerinden talebetmesi anlaşılması güç bir mülâhazadır. Bununla beraber mahkemeler 17 mayıs 1809 tarihli kararnâmenin bu konudaki hükümlerini kesin ve açık saymakta ve bu hükümlere uymaktadırlar. Gerek Danıştay gerekse Yargıtay kararlarıyla bu hükümlere uymuşlar ve bu yolda tatbikat yapmışlardır.

§.4 — Yargı Yetkisinin Adlî Mahkemelere Aidiyetini Derpiş ve Emreden Metinler

A) Ordu Birliklerinin İâşesine Taallûk Eden Hizmetler :

Diğer daha birçok kanun metinleri adlî mahkemelerin yetkisini mahfuz bulundurmaktadır. Meselâ ordu birliklerinin iâşesini sağlamaya mâtuf sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklarda hal böyledir. 22 Nisan 1905 tarihli kararnâmenin 59 uncu maddesi bu gibi sözleşmelerin ifa ve icrasından dolayı çıkabilecek nizâ ve ihtilâflarda yargı yetkisinin adlî mahkemelere ait bulunduğunu derpiş etmekte bulunmuştur.

B) Parasız Tıbbî Yardım :

15 Temmuz 1893 tarihli kanun, parasız tıbbî yardım hizmetlerinin ifasından doğacak bütün uyuşmazlıklarda yargı yetkisinin mahkemelere ait ve râcî olduğunu tasrih etmektedir. Bununla beraber aynı kanunun 25 inci maddesi, 7 Ağustos 1851 tarihli kanunun birinci maddesi hükmünün mahfuz bulunduğunu ve esastan intiharf olunmadığını açık olarak hükme bağlanmış bulunmaktadır. Bu itibarla 15 Temmuz 1893 tarihli kanun hükümlerine göre maddî kaynaklardan yoksun sayılan muhtaçlardan gayri her ne suretle olursa olsun hastahânelere kabul edilmiş bulunanlarla hastahâneler arasında çıkan ihtilâfları hal ve hükme bağlamaya adâlet mahkemeleri salâhiyetlidir. Hususiyle iş kazaları sebebiyle hastahânelere kabul ve müteşebbisler veya sigorta şirketleri hesabına tedâvi edilen işçilerin işverenlerle aralarındaki sözleşmelerin tatbik ve tefsirinden doğan uyuşmazlıkların çözülmesi hukuk mahkemelerine âit ve râcîdir.

§.5 — Sözleşmelere Eklenen İdarî Tasarruflar; Mes'elei Müste'hire Nazariyesi

Bununla beraber İdare ile fertler arasında aktedilmiş bulunan ve özel kanun metinleriyle de bunlardan doğacak ihtilâfların hallinin adâlet mahkemelerine âidiyeti açıklanmış olan sözleşmelerin pek çoğu İdarî mahkemelerde de birçok dâvalara konu teşkil etmektedir. Bir sözleşmede idâre taraf olunca çoğu zaman ortaya muzâaf bir hal çıkar. Daha evvel de işâret edildiği veçhile İdârenin sinesinde müzâkere ve karar almak yetkisini haiz bulunan heyetler mevcuttur. Bunlar karar verirler, diğer bir kısım ajanlar da vardır ki bunlar da alınan kararları yürütürler. Bundan başka yüksek idâre orunlarının idârî vesâyet yoluyla devamlı surette icra ve ifa ettikleri idârî bir mürâkabe de câridir. İdâre tarafından aktedilen her türlü sözleşmelere idârî mercilerden çıkmış ve idârî dâvaya konu teşkil edebilecek nitelikte birçok fer'î idârî tasarruflar da mülhaktır.

Bu idârî tasarruflardan doğan uyuşmazlıklar ise daima idârî niteliktedir. Hakikaten bunların sözleşmenin esasına teallûk eden hükümlerle hiçbir alâka ve râbitası yoktur. İdâre tarafından aktedilmiş bulunan sözleşmelere mülhak idârî tasarruflara teallûk eden uyuşmazlıkların sebep olduğu dâvalar sözleşmenin esâsına teallûk eden dâvalardan ayrıdır ve ayrı kalması da lâzımdır. Bununla beraber birbirlerinden tamamiyle ayrı olan bu her iki dâva iki ayrı şekilde birbirleriyle alâka ve münasebet peyda edebilirler. Aktedilen sözleşmenin tasvibine yahut sözleşme yapılmasına izin verilmesine teallûk eden idârî tasarruf ya Danıştay'da salahiyetsizdik, şekil noksanı veya kanunu ihlâl sebeplerine istinâden iptal dâvasına konu yapılır ki bu takdirde sözleşmenin sıhhat ve muteberliği için kanunen zaruri olan idârî tasarrufun iptali hakkında Danıştay'dan karar almış bulunan taraf sözleşmenin tabii hâkimi olan mahkemeye müracaatla sözleşmenin feshini ve neticelerinin bertaraf edilmesini dâva ve talebeler, yahut da âkit taraflar doğrudan doğruya yetkili adâlet mahkemesine başvururlar ve sözleşmenin muteber sayılabilmesi için ifası kanunen muktazi idârî formalitelerin yerine getirilmemiş olduğunu veya sair usulsüzlükleri ileri sürerek sözleşmenin butlanına karar verilmesini talep ve dâva ederler.

Sözleşmenin esâsına teallûk eden ihtilâfları tetkik ve halletmeye yetkili olan adâlet mahkemeleri işten ellerini çekemezler. Uyuşmazlık doğuran idârî tasarrufların usul ve kanun hükümlerine uygun bulunup bulunmadığını da tetkik edemezler. Meselenin tek hal sureti esasa müteallik

ihtilâfın hallini talik etmek ve âkit tarafları meselesi müte'hirenin halli için idârî hâkime yollamaktır.

Danıştayın 26 Mart 1926 tarihli kararı bu usule bir misal teşkil etmektedir. Olayda Şarkî Pireneler îli ile Millî Savunma Bakanlığı arasında aktedilmiş bulunan bir kira sözleşmesi bahis konusu idi ve sözleşmenin aktedildiği zamandaki şartlar itibariyle mahiyet ve neticeleri bakımından medeni hukuk sözleşmeleri arasında yer alması ve bu sebeple de bundan çıkacak uyuşmazlıkların tetkik ve hallinin adlî mercilere âti ve râci olması lâzım geliyordu, İl Genel Meclisince salâhiyet verilmeksizin ve İl Daimî Komisyonunun muvafık mütalâası alınmaksızın vâlinin böyle bir kira sözleşmesi aktedip edemeyeceği konusunda ortaya bir uyuşmazlık çıkmıştı. Dâvaya el koyan Prades mahkemesi il genel meclisince salâhiyet ve me'zuniyet verilmeden ve il genel komisyonunun muvafık mütalâası alınmadan akt ve imza edilmiş bulunan bu kira sözleşmesinin müteber sayılıp sayılamıyacağı hususundaki meselei-müstehirenin hallettirilmesi için dâvayı tâlik ve tarafları yetkili idârî mahkeme huzuruna gönderdi. İl, Danıştay huzurunda sözleşmenin esasının tetkik ve hükme bağlanmasını talep ve dâva etmişti. Danıştay, bir kira sözleşmesinin hükümlerinin tatbik ve tefsirinden doğan uyuşmazlıkların hal merciinin Danıştay olmadığı mücîp sebebiyle reddetmiş ve sadece sözleşmeye mülhak idârî tasarrufların usul ve kanuna uygunluğunu tetkik ve takdir yetkisinin Danıştaya âit bulunduğunu belirtmişti.

Bu karar, sözleşmenin zâtına teallük eden uyuşmazlıklarla sözleşmeye ekli idârî tasarruflardan doğan uyuşmazlıkların birbirlerinden temâmiyle ayrı bulunduğunu pek açık olarak göstermektedir.

Böyle ikili bir yargı yetkisinin mevcudiyeti esefe şâyan görünebilir. Çünkü, uzun usulî muamelelerin ifasını ve mehillerin cereyanını mucip olur. Bu itibarla iyi bir adâlet tevzii gayesine pek de uygun düşmez. Bununla beraber sadece bu bakımdan dahi bu, bir zarurettir. Yargı yetkilerinin böylece muhtelif merciler arasında dağıtılması hukukun çeşitli dallarında ihtisaslaşmış bulunan yargı mercileri arasında bir işbölümü, vazife tefriki lüzum ve esasına dayanmaktadır. Bu sebeple bir dâvada uyuşmazlık konusu teşkil eden meselelerin hallinde hangi manzumeye dâhil olan yargıcın daha ziyade iktidar ve ehliyeteye sahip bulunduğunu tefrikte hukukî fayda vardır.

Meselei-müste'hire, yalnız hususî hukuk sözleşmelerine ilhak olunan idârî tasarruflar sahasında meydana gelmez. Meselei-müste'hire, bir taraftan adlî diğer taraftan da idârî veçheler arzeden hukukî müşkillerin tetkik ve hallinin bahis konusu olduğu bütün hukukî vaziyetlerde or-

taya çıkar. Bazı defa bir medeni hukuk sözleşmesinin icra ve ifasında idâri nitelikte bir şart bahis konusu olur. Bâzı defa da adlî mahkemeler huzurunda ihtilâf konusu teşkil eden hakların yerine getirilmesi eski idâri tasarrufların tefsir ve mânalarının tayinine vâbeste bulunur. Meselâ, Fransız İhtilâlî zamanlarında devlet mallarının satışına teallûk eden hukukî muamelelerde durum böyledir. Bu hukukî muamelelerden devlet emlâkinin devir ve ferâğına teallûk eden bütün muameleler temamiyle idâri nitelikte sayılmaktadır. Bu itibarla bunların mâna ve muhtevâlarının tayini idâri alanda umumî ve tabîî yargı mercii durumunda bulunan Devlet Şûrasına ait ve râcidir. Şüphesiz, hukuk mahkemeleri ancak ve ancak idâri tasarrufların vâzıh bulunmaması ve muhtelif tefsirlere mütehammil olması hallerinde dâvanın görölmesini meselei-müste'hirenin halline kadar tâlik ederler.

Bundan başka, komün resimlerinin iltizâmına teallûk eden sözleşmelerin hükümlerinin mânalandırılması ve yorumlanması konusunda resimlerin cibâyetini iltizâma veren komün ile iltizam eden mültezim arasında çıkan uyuşmazlıklarda da ortaya bir meselei-müste'hire çıkabileceğini yukarıda görmüştük. Bu takdirde millî emlâkin satışına teallûk eden sözleşmelere izâfe edildiği gibi iltizam sözleşmesine de İdarî bir tasarruf niteliği izâfe ediliyordu. Böyle olunca da ortaya çıkan meselei-müste'hirenin yargı yetkisi bakımından halli kolaydır. Adlî bir mahkeme huzurunda bir dâvanın görölmesi sırasında herhangi idâri bir tasarrufun incelenmesi, bir idâre hukuk meselesinin çözölmesi zarureti hasıl olunca ortaya bir meselei-müste'hire çıkmış demektir. Evveleminde idâri bir tasarrufun incelenmesi suretiyle bir idâre hukuku meselesinin halli lüzumu taraflarca ileri sürölmüş olsa bile idâri bir tasarrufun tefsir ve mânalandırılması gibi bir idâre hukuku meselesinin çözölmesi zarureti hâsıl olmadan dâvanın halli imkân dahilinde bulunduğu takdirde adâlet mahkemesinin dâvaya bakması lâzımdır. Ancak, aksi takdirde yâni idâri bir tasarrufun yorumlanması lüzumu belirlediği zaman adâlet mahkemesinin idâri meselenin idâre hâkimi tarafından halline kadar dâvanın rüyetini tâlik etmesi icabeder.

Bu konuda, idâri hâkimin rolü de temamiyle mahdud ve muayyen olup adâlet mahkemesince yetkili olarak elkonmuş bulunan bir dâvâda meselei-müsteehire tarzında ortaya çıkan hususların tetkik ve halline münhasırdır. Taraflar idâri hâkime yeni yeni meseleler arzedemezler. Tarafların idâri hâkime müracaatları yalnız ve yalnız adlî hâkim tarafından idâri hâkime müracaata lüzum gösterilen husus ve cihetlere maksur ve münhasır kalır.

Buraya kadar adli mahkemeler huzuruna götürülen dâvâların rüyeti sırasında ortaya çıkan ve idârî mahkemelerce halli gerekli meselei-müstehireler bahis konusu edildi. Pek nâdir olmakla beraber idârî mahkemeler huzuruna götürülen dâvâların tetkik ve rüyeti sırasında ortaya çıkan ve adli mahkemelerce halli gerekli bulunan meselei-müstehireler de mevcuttur. Bunlar hakkında, uygulanacak hukuk kaideleri de tamamiyle aynidir.

§.6 — Karma Sözleşmeler

Meselei-müstehire kisvesi altında ikili bir yargı yetkisini gerektiren sözleşmelerin yanıbaşında karma sözleşmeleri de koymak lâzımdır. Karma sözleşmelerden maksat da yegân yegân nazara alındığı takdirde ayrı ayrı yargı manzûmelerini ilgilendiren hükümleri bir arada ihtiva eden sözleşmelerdir. Meselâ, kiraya, levazım mübâyeatına ve bayındırlık işlerine teallûk eden hükümleri bir arada ihtiva eden anlaşmalar tasavvur olunabilir. Bu takdirde böyle bir anlaşmanın kapsadığı bu çeşitli sözleşmelerin herbiri kendi tâbii hâkimine tâbi kalarak çeşitli yargı mercileri mi yetki sahibi olacaklar, yoksa bunun aksine olarak bu çeşitli ve ayrı nitelikteki sözleşmelerde yargı yetkisi tek bir yargı merciinde mi toplanacaktır ? Yani anlaşmanın kiraya taallûk eden hükümlerinden doğan uyuşmazlıklar adâlet mahkemelerine, levâzım tedârik ve mübayaasına taallûk eden hükümlerinin uygulanmasından çıkan güçlükler Danıştaya ve bayındırlık işine ait bulunan hükümlerinin yorumlanmasından ileri gelen anlaşmazlıklar ü idâre kurullarına mı gidecektir? Şâyet bu üç ayrı yargı merciinden yalnız birisi salâhiyet sahibi ise bunlardan hangisi yargı yetkisini haiz bulunacaktır?

Birbirini takiben ilkönce şekle ve sonra da esasa taallûk eden meselelerin hal ve karara bağlanması tarzında ortaya çıkan meselei-müstehirelerden farklı olarak karma sözleşmeler, sadece esasa teallûk eden bir hususun hemen hallini gerektiren ve muhtelif veçheleri ihtiva eden bir problem halinde basit bir çehre ile ortaya çıkarlar. Bu itibarla karma sözleşmelerin ayrı ayrı yargı mercilerinin müdahalesini gerektirecek bütün unsurlarını gruplandırmak ve birbirinden tefrik ve tecrit etmek amelî bakımdan çok güçtür. Gerçekten, sözleşme taraflar arasındaki bir müvazaneyi ifade ve ihtiva eder. Bu müvazene de sözleşmenin ihtiva ettiği hükümlerin kül halinde ve bir bütün olarak nazara alındığı takdirde gerçekleşebilir. Şu halde sözleşmenin ihtiva ettiği ahkâm ve anâsırı birbirinden tefrik ve tecrit etmek düşünülemez. Bunlar tecezzi kabul etmez bir bütün teşkil ederler.

Bundan başka fiiliyatta karma sözleşmeler umumiyetle kira ve levâzım mübayaasını da muhtevî bayındırlık sözleşmeleridir. Bu itibarla da bayındırlık işi vasıf ve unsuru diğer vasıf ve unsurlara galip olduğundan yargı yetkisi de il idâre kurulunundur. Bununla beraber şayet bayındırlık unsurunu ihtiva etmeyen karma bir sözleşme bahis konusu ise yargı yetkisi tabîi olarak idâridir ve bu idârî dâvaların tabîi ve umumî hâkimi olan Danıştaya ait ve râcidir. Her hâlükârda sözleşmede yer almış olan idârî unsurlar, adlî unsurlara ve bu sebeple de idârî yargı yetkisi adlî yargı yetkisine râcih ve galip bir mahiyet taşır.

Danıştayca, Mestral işi hakkında 3 Temmuz 1925 tarihinde verilmiş bulunan bir kararın başka bir vesile ile daha evvel sözü edilmiş idi. Bu işde iki ayrı sözleşmeyi ihtiva eden bir anlaşma bahis konusu idi. Bu Sözleşmelerden birisi bir kira akdine, diğeri ise bir kimsenin İdarî görevden sayılan bir yere atanmasına teallûk ediyordu. Bu yere tâyin edilen Mestral adındaki kişinin vazifesinden azledilmesi sebebiyle kira sözleşmesinin de feshini intaç eden bir uyuşmazlıkta yargı yetkisinin adliye mi yoksa idâreye mi ait bulunduğunun tâyin ve tesbit olunması lâzım- geliyor idi. Gerçekten, bu hal Danıştayı bir çiftliğin kiralınması ve okulun idâresi tek bir akitte tanzim edilmiş bulunduğundan birbiriyle sıkı alâka ve rabıtası olan bu hukukî muamelelerin bir bütün teşkil ettiğini ve bunların tecezzi ettirilemeyeceğini belirtmeye şevketti. Netice itibariyle 4 Kasım 1909 tarihli anlaşmanın heyeti-umumiyesi itibariyle İdarî bir sözleşme karakterini taşıdığına ve bu sebeple de yargı yetkisinin Devlet Şûrasına ait bulunduğuna karar verdi.

Bu suretle yüksek mahkeme kira sözleşmesinin akıbetini tâyin ve hükme bağlamak cihetini adlî mahkemelere bırakarak sadece okul müdürünün azli hakkındaki muameleyi kazâen tetkik ve karara bağlamakla iktifa etmiş oldu. Her ne kadar bu anlaşma hukukî bir tahlile tâbi tutulduğu takdirde mahiyetleri itibariyle birbirinden tamamiyle ayrı ve birisi adlî mahkemelerin yargı çevresine giren bir kira sözleşmesinden ve diğeri idârî mahkemelerin yargı yetkisine tâbi bulunan ve idârî bir görevin başarılmaya taallûk eden idârî bir sözleşmeden vücut bulmuşken Danıştay böyle bir tefrikaya girişmeksizin anlaşmayı bir bütün olarak nazara almıştır. Danıştay, kararında bu iki ayrı sözleşmeyi birbirine bağlayan sıkı alâka ve râbitaya önemle işaret etmiş ve her iki sözleşmenin birbirinden ayrılmasına imkân olmayacak tarzda bir bütün teşkil ettiğini belirterek yargı yetkisinin kendisine ait bulunduğuna karar vermiştir. Hülâsa, 3 Temmuz 1925 tarihli karar, bütün karma sözleşmelerde câri ve mer'î bulunan ve idârî yargı yetkisinin adlî yargı yetkisine râcih ve ga-

lip sayılması lâzımgüleceğı yolundaki prensibi teyit ve takviye etmiş bulunmaktadır.

Karma Sözleşmelerde Cârî Bu Prensibin Mesuliyet Nazariyesine Yakınlığı ve Benzeyişi

Diğer konularda olduğu gibi mesuliyet sahası ile İdarî yargı yetkisi arasında da mutlak bir benzerlik mevcut değildir. Mesuliyet nazariyesi yargı yetkisini tâyin hususunda tesir ve nüfuzunu hissettirmiştir. Bununla beraber bunlar birbirleriyle tamamiyle memzuç bir halde de bulunmamaktadır. Şüphesiz bu benzemeyişler esefe şâyan olmakla beraber ortadan kalkacak yerde gittikçe de kuvvetlenmektedir. Meselâ, tek ve tecezzi kabul etmez bir fiil dolayısıyla hem devletin hem de fertlerin mesuliyetleri bahis konusu olan ikili sorumluluk hallerinde bunların her birinin mesuliyetleri ayrı yargı yerlerince tetkik ve hükme bağlanmaktadır. Birisi devlete diğeri fertlere ait bulunan iki nakil vasıtasının çarpışmasından ileri gelen bir kazada durum böyledir. Bir kamu hizmetinin hatalı işlemlerinden dolayı devletin üçüncü şahıslar müvacehesindeki sorumluluğunu tâyin ve takdirde yargı yetkisi Devlet Şûrasına ait olduğu halde üçüncü şahısların devlete karşı mesuliyetinde hal böyle değildir. Yargı yetkisi adliyeye aittir. Bu itibarla karma sözleşmeler denildiği zaman kasdolunan mânada karma sorumluluk diye bir şey yoktur.

§.7 — Yargı Yetkisinin İdarî Yargı Yerlerine Ait Bulunduğunu Emir ve Derpiş Eden Metinler

Karma sözleşmeler, idârî ve adlî yargı yetkileri arasında bir geçit teşkil etmektedir. İdarî alanda iki çeşit idârî sözleşme vardır: birisi mahiyet ve karakteri itibariyle idârî sözleşmeler, diğeri de kanun emir ve tayini ile idârî sözleşme ad ve telâkki edilen sözleşmeler. Bu sonuncu sözleşmeler öyle pek de fazla değildirler. Bunlar bilhassa millî emlâkin satışına teallûk eden sözleşmelerdir. 28 pluviose sene 8 tarihli kanunun dördüncü maddesi, millî emlâkin idâresinden doğan uyuşmazlıkların halli yetkisini il idâre kurullarına vermiştir. Bu metin tamamiyle tarihî bir menşeden gelmekle beraber ilga da edilmiş değildir. İdarî yargının islahı hakkındaki bir proje bu metnin ilgasını derpiş ediyordu. Bu proje sonuçlanmadı. Bu itibarla metin hukukî kıymet ve itibarını muhafaza etmektedir. Fakat Devlet Şûrası bu metni hiç olmazsa pek dar mânada yo-

rumlamaktadır. Bu sebeple de millî emlâkin mübadelesinden, Cezayir'deki emlâkin satışından ve devlete ait menkul malların satılmasından doğan uyuşmazlıklarda kendisini salâhiyetli saymamaktadır.

Diğer daha bazı özel metinler zikretmek mümkündür. 11 Haziran 1859 tarihli kanunun icra mevkiine konması için ıstar edilmiş bulunan 6 Mayıs 1863 tarihli kararnâme böyledir ve 28 pluviose sene 8 kanunu ile vazedilmiş bulunan salâhiyet kaidelerinden inhıraf olunduğunu belirtmektedir. Bu kararnâmeye göre devlet ile Orlean kumpanyası arasında mâli konulara teallûk etmek üzere aktedilmiş bulunan anlaşmanın yorumlanmasından doğacak uyuşmazlıkların hallinde yargı yetkisi yalnız ve yalnız Devlet Şûrasına aittir.

15 Temmuz 1893 tarihli kanunun 33 üncü maddesi, meccânî tıbbî yardım teşkilâtının çalışma ve işlemlerinden doğan bütün uyuşmazlıklarda kaza salâhiyetinin bidayeten vilâyet idâre heyetlerine, istinâfen de Danıştaya ait ve râci bulunduğunu kesin ve açık bir hükümle belirtmiştir. Bu metin icabı olarak bilhassa hekimlerin çalışma saatlerinin düzenlenmesi konusuna teallûk etmek üzere ortaya çıkacak bütün müşküllerin idârî mahkemelerce rüyet ve hallolunması gerekmektedir.

KARARLAR

MALİYE BAKANLIĞININ 16/1/952 GÜN VE 115520-64/1151 SAYILI YAZISI SURETİDİR

Mahallî İdareler D. 2. ifadesiyle Balıkesir Valiliğine yazılan 22/2/ 1949 tarihli ve 622-411/2643 sayılı yazı ile Belediye Başkanlarına verilecek yollukların 468 sayılı Büyük Millet Meclisi kararına atfen ve belediyelerin hususî bütçeli daire olmadığı mütalâasına istinaden umumî harcırah hükümlerine tâbi olmadığı ve yevmiyelerinin Belediye Meclisince tayin ve tesbit edileceğine de 8/6/1949 tarihli içtimasında Belediye Başkanlarına, Ankara, İstanbul, İzmir için seyahat ve ikamet farkı gözetilmeksizin 25 lira ve diğer İl ve İlçeler için 15 lira gündelik verilmesinin kararlaştırılmış olduğu adı geçen İl belediyesi muamelatını teftiş eden Maliye Müfettişi Rıza Turgay'ın 5/11/1951 gün ve 3 sayılı raporundan anlaşılmıştır.

15 Mayıs 1335 tarihli Harcırah Kararnamesi ve eklerinin değiştirilmesi hakkındaki 1846 saydı kanunun 7 nci maddesinde, (Mülhak ve hususî bütçelerle idare olunan müessesat ve sermayesinin nısfından fazlası Devlete ait müesseseler ve Bankalar memur ve mensuplarının (Müntehap olanlar dahil) harcırahları umumî harcırah hükümlerine tâbidir) diye yazılı bulunmaktadır.

Her ne kadar 468 sayılı Büyük Millet Meclisi kararında (.....Umumî

Bütçe ile Devlet Bütçesi ve hususî bütçe ile vilâyetlerin idarei hususiye bütçeleri kasedilmiş olup belediye bütçelerinin bu iki bütçeden ayrı bulunmasına mebnî belediye memurlarının Memurin Kanununun birinci maddesinde mezkûr Devlet memurları idadına dahil bulunmadıklarına...) denilmekte ise de, bu hüküm belediye bütçelerinin mahallî sarfiyat ve varidatı ihtiva etmesi keyfiyetini ortadan kaldıramaz. Aksi takdirde Umumî Muhasebe Kanununun 115 inci maddesi ihlâl edilmiş olur.

Zira mezkûr 1050 Sayılı Umumî Muhasebe Kanununun mülhak ve hususî bütçeleri tarif eden 115 inci maddesinde, (Mahallî sarfiyat ve varidatı ihtiva eden bütçelere hususî bütçe denir) diye tasrih edilmekte ve belediye bütçeleri de mahallî sarfiyat ve varidatı ihtiva eden birer bütçe olduğuna göre belediye bütçelerini de hususî bütçe addetmek iktiza eder.

Diğer taraftan sözü edilen kanunun 118 inci maddesinde mülhak ve hususî bütçelerin hesabat ve muamelâtının hususî kanunlarında mukarre kuyut mahfuz kalmak üzere bu kanuna tâbi olduğu tesbit edilmiş ve 119 uncu maddesinde de (İdarei Hususiye ve belediye muhasipleri hesabatını tetkik ve hükme raptetmiş...) nin Sayıştay'a ait olduğu belirtilmiş bulunmaktadır.

Belediye muhasiplerinin Sayıştay'a hesap verme mecburiyeti belediye bütçelerinin "Hususi Bütçe" olarak mütalâa edilmesinin neticesi ve delilidir. Zira 118 inci madde ile Muhasebei Umumiye Kanunu hükümlerine tâbi tutulanlar, mülhak ve hususî bütçelerdir. Muhasiplerin idare hesabı verme mecburiyetleri ise (120 inci madde) bu kanun ahkâmına tabiiyetin icabı ve tezahürüdür.

Binaenaleyh, belediyelerin hususî bütçeli daireden sayılması ve belediye başkanlarına 1846 sayılı kanunun sarahati müvacehesinde umumî harcırah hükümleri dahilinde harcırah ödenmesi iktiza edeceğinden Belediye Başkanlarının gündelikleri Konusunda bu yolda işlem yapılması için ilgililere gerekli tebligatın icrasına müsaadelerini arz ederim.

Maliye Bakanı V.

**Sayıştay Başkanlığının 9/Nisan/952 gün ve 338174/1634 sayılı İçişleri
Bakanlığına yazılan tezkere örneğidir**

İÇİŞLERİ BAKANLIĞINA

Hukuk Müşavirliği ifadesiyle alınan 22/2/952 gün ve 81-190/130 sayılı tezkereleri karşılığıdır:

Keyfiyet Genel Kurulda görüşülerek sonuçta,

Her ne kadar hâdisе münasebetiyle bahis konusu edilmekte bulunan 468 sayılı Meclisi Âli kararında; (...umumî bütçe ile Devlet bütçesi ve hususî bütçe ile Vilâyetlerin idarei hususiye bütçeleri kasededilmiş olup Belediye bütçelerinin bu iki bütçeden ayrı bulunmasına mebni Belediye memurlarının Memurin Kanununun 1 inci maddesinde mezkûr Devlet memurları idadına dahil bulunmadıkları...) denilmekte ise de bu hüküm Maliye Bakanlığınca da mütalâa olunduğu veçhile Belediye bütçelerinin

mahalli sarfiyat ve varidatı ihtiva etmesi keyfiyetini ortadan kaldıramayacağı gibi esasen bu kararın ittihazına sahip olan sebep, Belediye memurlarının, Memurin Kanununun 1 inci maddesi gereğince Devlet memurları idadına dahil olup olmadıklarının tayini keyfiyeti olup halbuki sonradan mer'iyet mevkiine konulan Belediyeler kanununa istinaden tanzim olunan nizamnamede Belediye memurları için Devlet memurları hakkındaki ahkâma mütenazır bir takım hükümler vaz ve sicillerinin tutulması esası da kabul edilmiş bulunduğundan artık bu gün için Belediye memurları hakkında bu kararın esas ittihazi suretiyle mütalâa yürütülmesinin bahis konusu olmaması lâzım gelir.

Bundan başka 1846 sayılı Harcırah Kanununun 7 inci maddesinde (mülhak ve hususî bütçelerle idare olunan müessesat ve sermayesinin nisfından fazlası Devlete ait olan müesseseler ve Bankalar memur ve mensuplarının “müntehap olanlar dahil” harcırahlarının umumî harcırah hükümlerine tâbi olduğu) gösterilmek suretiyle Devlet devair ve müessesatı için umumî bir esas konulmuş olmasına ve muhasebeî umumiyeye kanununun 115 inci maddesinde tarif olunan Hususî Bütçe tâbiri meyanında Belediye bütçelerinin de dahil olduğu bu maddeyi takibeden 119 uncu maddede İdarei Hususiye ve Belediye Muhasipleri hakkında konulan hükümde, Belediye muhasiplerinin de zikir ve tasrih kılınmış olmasından anlaşılmakta bulunmasına nazaran Belediyelerin hususî bütçeli dairelerden sayılması ve bu itibarla Belediye Başkanlarına 1846 sayılı kanunun 7 inci maddesi hükmüne tevfikan harcırah hükümleri dahilinde ve en çok birinci derecede memura verilecek yolluk nisbetinde harcırah ödenmesi gerekli bulunmuştur.

Keyfiyeti Genel Kurulun 27/3/952 tarihli kararıyle ve saygılarımla arzeylerim.

Sayıştay Başkanı

—oOo—

**BELEDİYE KANUNUNUN 73 ÜNCÜ MADDESİNİN TATBİKİ
HAKKINDA DANIŞTAY. GENEL KURUL KARARI**

Danıştay Genel Kurulunun 52/29, 39 sayı ve 25/2/1952 günlü kararı
suretidir.

1580 sayılı Belediye Kanununun 73 üncü maddesine göre belediye meclislerince verilen kesin kararlara karşı alâkalıları tarafından yapılan itirazların mahiyeti muhtacı tavih görülmekte olduğundan bahsile 73 üncü madde hükmünün hangi kısmının Danıştay Kanunu müvacehesinde tatbik kabiliyeti kalmadığının belirtilmesi için keyfiyetin Danıştayca istişari bir karara bağlanması hakkında olup İçişleri Bakanlığının Yüksek Başbakanlıktan havaleli 29/1/952 gün ve 863/2529/11-314-621 sayılı yazısı üzerine İkinci Dairece verilen kararı havi 14/2/952 tarihli ve 371/152 sayılı ilişik tutanak okundu.

Gereği konuşuldu ve düşünöldü:

Tutanakta açıklanan gerekçeye binaen daire kararı 25/2/952 tarihinde oybirliğiyle tasvip olundu.

**Danıştay İkinci Dairesinin 14/2/952 gün ve 371/152 sayılı kararı
suretidir**

1580 sayılı Belediye Kanununun 73 üncü maddesine göre belediye meclislerince verilen kesin kararlara karşı alâkalıları tarafından yapılan itirazların mahiyeti muhtacı tavih görülmekte olduğundan bahisle 73 üncü madde hükmünün hangi kısmının Danıştay Kanunu müvacehesinde tatbik kabiliyeti kalmadığının belirtilmesi için keyfiyetin Danıştay'ca istişari bir karara bağlanmasını istiyen İçişleri Bakanlığının Yüksek Başbakanlıktan havaleli 29/1/952 gün ve 621-314-11/2529/853 sayılı yazısı dairemize verilmiş bulunmakla okundu.

İçişleri Bakanlığının Başbakanlıktan muhavvel yazısında:

1580 sayılı Belediye Kanunun 73 üncü maddesi; Belediye Meclisleri tarafından ittihaz olunan mukarreratın 71, 72 nci maddelerde yazılı olan

hususattan gayri mevadda müteallik meclis mukarreratına muayyen sürelerle belediye başkanlarına veya alâkalılara itiraz hakkı tanınmış bulunmaktadır.

Maddenin metninden istihraç olunan mânaya göre, bu itiraz hakkı bir nevi İdarî dâva mahiyetindedir. Nitekim Bakanlığa intikal edilen bu konudaki evraktan bazıları hakkında Danıştay İkinci Dairesince sözü edilen maddeye istinaden karar verilmekte ve bu kararlar gereğine göre muamele olunmak üzere mahallerine tebligat yapılmaktadır.

Aynı madde hükmüne istinaden bazı belediye meclisi kararlarına karşı alâkalılar tarafından verilen itiraz dilekçeleri ise; Danıştay İkinci Dairesince aynen (Danıştay Kanununun 4904 sayılı kanunla değişen ve sözü edilen dairenin görevini gösteren 14 üncü maddesinin B. fıkrası ile Belediye Kanunu ile Danıştay'a verilip, İdarî dâvalara konu olmayan işler dairemize görev olarak verilmiş olduğu) mütalâa edilerek reddolunmaktadır.

Şu hale göre, Danıştay İkinci Dairesinin mezkûr 73. üncü madde hükmüne dahil İdarî dâva konularıyla iştigal etmediği anlaşılmakta ve fakat kanunun maruz 73 üncü maddesi hükmüne göre belediye meclislerince ittihaz edilen kararlara karşı vaki itirazların mahiyeti muhtacı tavzih görülmektedir.

Vatandaşların belediye meclisi kararlarına karşı vaki bu kabil itirazları dolayısıyla Danıştay İkinci Dairenin ve Bakanlığımızın lüzumsuz iştigaline ve alâkalıların yanlış bir yol takibederek işlerinin uzamasına ve gün kaybı dolayısıyla haklarının zayı olmasına mahal kalmamak üzere tensip buyrulduğu takdirde 73 üncü madde hükmünün, hangi kısmının Danıştay Kanunu müvacehesinde tatbik kabiliyeti kalmadığının bildirilmesi için keyfiyetin Danıştay'ca istişarî bir karara bağlanmasını saygılarımla arz ederim. denilmektedir.

İşin gereği düşünüldü: 1 Eylül 1930 tarihinde mer'iyete giren 1580 sayılı Belediye Kanununun 73. üncü maddesinin; Belediye meclisleri tarafından ittihaz olunan mukarrerattan bu kanunun 71 ve 72 nci maddelerinde yazılı olan hususlardan gayri mevadda taallük edenlerin kat'î olduğu, bu kararlara karşı ilân tarihinden itibaren 10 gün zarfında vilâyet merkezi olmayan yerlerde belediye başkanı veya alâkadarlar tarafından vilâyete; vilâyet merkezi olan yerlerde belediye başkanı veya alâkadarlar tarafından İçişleri Bakanlığına müracaatla itiraz olunabileceği, vilâyete iş'ar olunan itirazlar, kaymakamın mütalâası alındıktan sonra vilâyet idare heyetince nihayet 15 gün zarfında; vilâyet merkezi olan

beldelerde Bakanlığa yapılan itirazlar Valinin mütalâası alındıktan sonra nihayet bir ay zarfında Danıştayca tetkik ve karara raptolunacağı, hükmü ile belediye başkanlarıyla alâkadarlara itiraz hakkı tanınmış bulunmaktadır.

29/5/938 tarihli ve 3546 sayılı Devlet Şûrası Kanununun İkinci Dairenin vazifelerini gösteren 14 üncü maddesinin B. fıkrasına “Belediye Kanunu ile Devlet Şûrasına mevdu olup da idari kazaya mevzu teşkil etmiyen hususlar” hükmü konmuş ve bu husus 4904 Sayılı Danıştay Kanunu ile de teyit olunmuştur.

Yine Danıştay Kanunu ile; rüyeti adlî mahkemelerin vazifeleri dışında bulunan meseleler hakkında idari fiil ve kararlar hakkında esas, maksat, salâhiyet ve şekil cihetinden biri ile kanunlara ve nizamnamelere aykırı olduklarından dolayı menfaatleri haleldar olanların idari dâva açabilecekleri kabul edilmiştir.

Şu hale göre, Belediye Kanununun 73 üncü maddesinde sözü edilen Belediye Meclisi kararlarının, şahısları ilgilendirmesi halinde dâva konusu olmasında şu hükümler müvacehesinde tereddüde mahal olmadığına ve bu hususlar dışında kalan ve belediye meclislerince belediye kanununun 73 üncü maddesine müsteniden verilmiş bulunan kat’i kararlara karşı Belediye Başkanlarının yapacakları itirazların şahısları ilgilendirmemek şartıyla yine 73 üncü madde uyarınca incelenmesine kanunî mani bulunmadığına 14/2/952 gününde oybirliği ile karar verildi.
