

İDARE DERGİSİ

İÇİŞLERİ BAKANLIĞINCA ÇIKARILIR

YIL: 24

KASIM –ARALIK , 1953

SAYI: 225

İÇİNDEKİLER

Sayfa

TETKİKLER:

İdare Hukuku Bakımından Akar Sular	İlhan AKİPEK	1
Ahlak Zabıtası	Şükrü AKYOR	17
Köylerimizi Nasıl Kalkındıralım?	Sadık ARTUKMAÇ	27
Memlekette Sınıf İhtilâfları	Sait KÖKSAL	47
Amme İşlerinde Çalışan Personelin Ücretleri Meselesi	İ. ÖRS	49
İdare Âmirleri ve İçişleri Vekâletinin İskân Mevzuatı		
Muvacehesindeki Vazife ve Salâhiyetleri	S. TAPKAN	55

TERCÜMELER :

Amerika Birleşik Devletlerinde Memur Statüsü	İ. ERAYDIN	60
Milletlerarası Sözleşmeler	Naci ROLLAS	81

YABANCI MEVZUAT :

Fransa Milli Meclisi Tüzüğü	A. P. GÖZÜBÜYÜK	104
-----------------------------------	-----------------	-----

İDARİCOĞRAFYA :

Bahçe Kazası İdarî Coğrafyası	Sabahattin ESEN	119
220 — 225 Sayılı Dergilerdeki Yazıların Mahiyetlerine		
Göre Fihristi		126
220 — 225 Sayılı Dergilerdeki Yazı Sahiplerinin Adlarına		
Göre Fihristi		127

ABONE BEDELİ

Türkiye için yıllıkı: 500 kuruş.

Yabancı memleketler için yıllıkı: 750 kuruş.



Abone bedelinin gönderilmesi şekli:

A — Türkiye’de:

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

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.**

TETKİKLER

İdare Hukuku Bakımından

AKAR SULAR

Yazan: İlhan AKİPEK

GİRİŞ

A — AKAR SUYUN TARİFİ, KRİTERİ, MAHİYETİ

Akar suyun, gerek bizde, gerekse Fransa'da ⁽¹⁾ tam, kanunî bir tarifi verilmiş değildir. Bu sebeple akar suyu tarif vazifesi ilim adamlarına terettüp etmektedir. Maurice Hauriou bu mahiyetteki suyu «bir kaynaktan gelen, akar olan, senenin büyük kısmında muntazam bir cereyan miktarına sahip olan, çıktığı yerde tutulamayan sudur» şeklinde tarif etmektedir. Mezkûr müellife göre akar suyun böylece toplu bir halde ifade edilen esaslı vasıfları şunlardan ibarettir :

- 1) Bir kaynaktan çıkmalıdır; yani yağmur sulan ve karların erimesinden mütevellit seller akar suya dahil değildir.
- 2) Akar olmalıdır. Böylece durgun sular mefhumun dışında kalmaktadır.
- 3) Kaynağın cereyan miktarı, senenin kısmı uzamında muntazam olmalıdır.
- 4) Çıktığı arazinin sahibi tarafından, bu arazi içinde tutulamayacak kadar ehemmiyetli olmalıdır.

Hauriou'nun tarifi belki genel anlamda akar suyun ne olduğunu izah etmektedir. Bununla beraber idare hukuku bakımından asıl ehemmiyeti haiz bulunan, nakil vasıtalarının (gemi, kayık ve sal gibi) ⁽²⁾ işlemesine ve tomrukları taşımaya elverişli suları kavradığını zannetmiyoruz. Bu sebeple daha şümüllü, mefhumu tam olarak izah eden bir tarif bulmak zorundayız. Bu sebeple diğer tarifleri gözden geçirmemiz lâzımdır :

H. Berthelemy tam bir tarif vermekte, bununla beraber akar suların

¹ Maurice Hauriou, *Precis de droit administratif et de droit public*, 12 eme ed., Paris, 1933, S. 601.

² Maurice Hauriou, a. g.e., S. 601.

kamusal alana (*) dahil olabilmeleri için haiz olmaları gereken vasıfları saymaktadır (3). Bunlar da akar suyun nakil vasıtalarının işlemesine elverişli olması (navigabilite) veya tomrukları taşımaya elverişli bulunmasıdır. Berthelemy'ye göre ırmak ve nehirler nerede bu vasıfları haiz olmağa başlarsa, oradan denize döküldükleri yere kadar kamusal alandan addedilirler. Sayın Prof. Süheyp Derbil bu konuda şunları yazmaktadır: «Akar sular, gemilerin, kayıkların veya salların işlemesine elverişli ise hemen bütün devletlerde kamusal alandan sayılır; ormanlardan kesilen ağaç kütüklerini (tomrukları) taşıyan akar suları da kamusal alandan sayıyorlar. Akar suların bu gibi işlere yarayışı kendiliğinden olmayıp da sonradan kazılmak, düzeltilmek yolu ile elde edilmiş olsa yine kamusal alandan sayılmaktadır (4).

Fritz Fleiner ise devamlı cereyana sahip akar suların, geniş manada, kamusal alandan addedilebileceğini, bazı mevzuatın daha dar bir terminoloji kullandıklarını ve «kamusal sular» vasfının gemilerin ve salların işlemesine (navigation) müsait sulara tahsis ettiklerini, söylemektedir (5).

Şimdiye kadar verdiğimiz izahata dayanarak kamusal alana dahil akar suyu şu şekilde tarif edebiliriz :

Kamusal akarsu; menşei bir kaynak teşkil eden, muntazam bir cereyana sahip, (gemi, kayak gibi) nakil vasıtalarının işlemesine veya tomrukları nakle elverişli sudur.

Şu halde bu tariftan kamusal alana dahil akarsuyun vasıflarını tesbit edebiliriz :

1) Menşei bir kaynak olmalıdır. Yani sel suları gibi sular akarsu mahiyetinde telâkki edilemez.

2) Muntazam bir cereyana sahip olmalıdır.

3) Nakil vasıtalarının işlemesine veya tomrukların nakline elverişli bulunmalıdır.

Bu sonuncu vasıf aynı zamanda akarsuyun kamusal alandan sayılması kriteri'ni teşkil etmektedir. Netekim Walline de kamusal alanı tetkik ederken, bunu tabii ve suni olarak ayırmakta, tabii kamusal alana verdiği misal-

(*) «Kamusal alan» tabirini Fransızca «domaine public» karşılığı olarak kullanıyoruz. «Kamusal alan» tabirinin neden tercih edilmesi gerektiği hakkında Prof. Süheyp Derbil'in İdare Hukuku (a.g.e. c. I. s. 351 vd.) kitabında mufassal malumat vardır.

³ Prof. Süheyp Derbil, İdare Hukuku, cilt I., 3. bası Ankara, 1950

H. Berthelemy, Traite elementaire de droit administratif, douzieme ed., Paris, 1930.

⁴Prof. Süheyp Derbil, a.g.e., s. 372.

⁵ Fritz Fleiner, Les principes generaux du droit administratif allemand, Traduction de Ch. Eisenmann, Paris, 1933

ler meyânında nakil vasıtalarının işlemesine elverişli nehir ve ırmakları da zikretmektedir ⁽⁶⁾.

B — ROMA HUKUKU VE BAZI ESKİ MÜELLİFLER

a — Roma Hukuku (?)

Roma hukukunda kamusal alana dahil suların kriteri hakkında bir anlaşmazlık vardır. Şöyle ki bu hususta iki nazariye mevcuttur. Bunlardan birincisine göre, (büyüklükleri ve nakil vasıtalarının işlemesine elverişlilikleri nazarı itibara alınmaksızın) suları devamlı surette akan bütün nehirler - yani daimî bir yatakta akan sular - kamusaldır. Bu gibi sulara *fumina perennia* denir. Diğer nazariyeye göre sadece muayyen bir büyüklüğü haiz olan nehirler kamusaldır. Her iki nazariye de *Corpus juris*'deki muhtelif metinlere isinat etmektedir.

Mamafih, esas itibariyle devamlılığın (*perennitas*) ve (sonradan fethedilen mintakalardaki büyük su zenginliğinin bir neticesi olarak) nakil vasıtalarının işlemesine elverişliliğin (*navigabilite*) kriter olarak kabul edilmiş olduğu söylenebilir.

b — Akar sular hakkında bazı eski müelliflerin fikirleri ⁽⁸⁾

Jean Routeiller (+ 1340 — 1395) kıralı, araçların işlemesine elverişli nehirlerin maliki addetmektedir ⁽⁹⁾.

17 nci yüzyılın başında Bouteiller'nin *Le somme rural*'ini neşretmiş olan ve ona notlar ilâve etmiş bulunan Louis Charondas le Caron aynı fikirdedir.

Antoine Loysel (1536 — 1617) kısaca «büyük yollar ve vasıtaların işlemesine elverişli ırmaklar kirala aittir» demektedir ⁽¹⁰⁾.

Charles Loyseau (1566 - 1627) sistemini *Traite*'sinde izah etmektedir. Feudiste'lerin fikirleri ile mücadele halindedir. Bunların kamusal olan ve kimseye ait bulunmayan herşeyi krala maledecek kadar ileri gittiklerine işaret etmektedir.

Loyseau kamunun kullanmasına tahsis edilmiş olan şeyleri hiçkimseye ait olmıyan şeyler olarak addetmektedir. Burada dikkati çeken nokta kralların ve feudiste'lerin kamusal nehirlerin *usus publicus*'una (mes. balık avı

⁶ Marcel Walline, *Manuel elementaire de droit administratif* quatrieme ed., Paris, 1936, s. 433.

⁷ . G. Vegting, *Domain public et res extra commercium, etude historique du droit romain, français et neerlandais*, N. Samson N. V. — Alphen aan den Rijn, s. 45 v. d.

⁸W. G. Vegting, a.g.e., s. 121, 122, 124.

⁹ *Somme rural*, livre I, titre 78, p. 428 de l'edition usitée) W.G. Vegting tarafından zikredilmektedir, a.g.e., s. 121

¹⁰ W. G. Vegting, a.g.e., s. 122

hürriyetine) bu kadar ciddî şekilde hâle iras etmeleri vakıasına mütedair tenkitler ileri sürmeyişidir ^(10 a).

Eski müellifler üzerinde daha fazla durmağa (bilhassa ilk elden tetkikat yapamadığımız için) lüzum yoktur.

BÖLÜM I

FRANSA'DA AKAR SULAR REJİMİ

Giriş kısmında akarsuyun tarifini, kriterini ve mahiyetini tesbit etmiş bulunduğumuzdan burada ayrıca bu noktalara temas etmek istemiyoruz. Ancak akarsuların kamusal alandan savılma şartının nakil vasıtalarının işlemesine elverişlilik veya tomrukları taşıyabilme olduğunu hatırlamak yerinde olur. Müteakip paragraflarda bu neviden akarsuların Fransa'daki durumu incelenecektir.

Fransa'da akarsular rejimi uzun bir uğraşmanın mahsulüdür. Savın Prof. Süheyp Derbil'in dedikleri gibi «Fransa'da devrimden sonra akarsu rejimi hakkında kanuna ihtiyaç duyuldu. Eskiden kalma âdetlerle işin yürüyemeyeceği anlaşıldı. XIX uncu yüzyılda Fransızlar bu boşluğu doldurmak için uğraştılar. 1808 de meseleyi ele aldılar, ikinci İmparatorluğun sonlarına doğru 1870 de Danıştay tam bir tasarı hazırlamıştı. Hükümet tarafından ele alınan tasarı 1976 da Senatoya sunuldu; tasarı yirmi iki yılda kanun halini aldı. Bu kanunun tarihi 8 Nisan 1898 dir.» ^(10 b)

A — NAKİL VASİTALARININ İŞLEMESİNE VEYA TOMRUKLARI NAKLE ELVERİŞLİ SULAR

Nakil vasıtalarının işlemesine veya tomrukları nakle elverişli suların, işlemeye ve nakle elverişli oldukları noktadan mensuplarına kadar kamusal alana dahil bulunduğunu Berthelemy'den naklen söylemiştik. Adı geçen müellif bu hususta üç müşahedede bulunmaktadır. Bunları hülâsaten nakledelim ^(10 c)

1) Vasıta işlemesine elverişli olma vasfının tabîi veya sunî olarak meydana getirilmiş olmasını araştırmağa mahal yoktur. Bununla beraber sunî olarak vasıtaların işlemesine elverişli hale getirilmiş olan bir akarsu dolayısıyla muayyen hukukî vaziyetlerin ortaya çıkacağı da tabîidir. Nakil vasıtalarının işlemesine elverişli olmayan suların kenarında gayrı menkul sahibi olanların haklarının, elverişli olanlarınkinden farklı bulunuşundan doğacak vaziyetlerde olduğu gibi.

^{10 a} W. G. Vegting, a.g.e.. s. 125

^{10 b} Prof. Süheyp Derbil, a.g.e., s. 376

^{10 c} H. Berthelemy, Traite elementaire de droit administratif douzieme ed., Paris, 1930, s. 564.

2) Araçların işlemlerine elverişli suların kamusal alandan oluşu her türlü «classement» dan müstakildir.

3) 8 Nisan 1898 tarihli kanun vasıtalarının işlemlerine elverişliliğin başladığı hattın tesbit tarzı ile akar suyun hududunun mansabında nasıl tesbit edileceği hususunda sâkittir.

Nehir ile deniz arasındaki hududun neresi olduğunu bilmek calibi alâkadır; zira, akarsuların altüvyonları akarsu kıyısındaki gayrimenkul sahiplerine ait bulunduğu halde denizden kazanılan arazi (lais et relais) devlete aittir.

B— MUHAFAZA VE TEMİZLEME POLİSİ :

(Police de la conservation et police du curage)

a — Muhafaza :

İdare, hiçbir fiilin akarsuların maddî durumunu değiştirmemesine ihtimam göstermek mecburiyetindedir. Taş veya çakıl almak, kazık dikmek, döküntü atmak, ırmakların yatağını işgal etmek yasaktır. Nasıl ki bir kimse arabası yolda kırıldığı zaman parçalarını yol üzerinde bırakamazsa, su nakil vasıtası batan kimse, enkazını kaza mahallinde bırakamaz.

Nakil vasıtalarının işlemlerine veya tomrukları nakle elverişli ırmak ve nehirlerin muhafazasına matuf nizamlara aykırı hareketler il meclislerinin yetkisi dahiline girer. Bu gibi hareketlerde bulunanlar maddî zararı tazmine mecburdurlar; bundan başka para cezasına mahkûm edilebilirler ⁽¹¹⁾.

b Temizleme

Tem izlemeye gelince bu hususta da malûm taksimi yapmak gerekir.

Taşıt araçlarının işlemleri elverişli sular hakkında 1898 kanunu evvelki mevzuat tarafından zaten kaim edilmiş olan prensipleri teyitten başka birşey yapmamıştır. Kamusal alana dahil olan bütün ırmaklarda temizleme masrafları devlete terettüp eder. Akarsu kıyısında gayrimenkul sahibi olanlar ve diğer alâkahılar (meselâ fabrikacılar) atmak istisnâ hallerde kendi fiillerinden dolayı temizleme masrafları artmış bulunuyorsa bu takdirde Danıştay kararname ile temizleme masraflarına iştirake çağrılabilirler. ⁽¹²⁾.

Nakil vasıtalarının işlemlerine ve tomrukların taşınmasına elverişsiz sularda temizleme masrafları akarsu kıyısında gayrimenkul sahibi olanlara ⁽¹³⁾ ve diğer alâkahılara (fabrikacılara, akar suya lâğım akıtan komünlere, akar su kıyısında olmakla beraber su baskınına uğramağa müstait gayrimenkul İlerin sahiplerine) ⁽¹⁴⁾ terettüp eder. Temizleme (curage) tabîî genişlik ve

¹¹ H. Berthelemy, a. g. e., s. 568

¹² Amire Thibault et A. Saillard. Precis de droit administratif. Paris, 1926, S. 464

¹³ Maurice Hauriou, a.g.e., s. 606.

¹⁴ Amire Thibault et A. Saillard, a.g.e. s. 464 Maurice Hauriou, a.g.e., s. 605, not 10

derinliğinde bir akar su husule getirmek için gerekli çalışmaları ihtiva eder ⁽¹⁵⁾.

C — AKAR SU KIYISINDA GAYRİMENKUL SAHİBİ OLANLARIN HAK VE BORÇLARI

a — Borçları

Akar su kıyısında gayrimenkul sahibi olanların borçlarını sayın Prof. Süheyy Derbil şu şekilde tesbit etmektedir ⁽¹⁶⁾ :

«1 — Irmağın bir kıyısında sallar ve gemileri çekmek için yer bırakmak;

2 — Irmağın öbür kıyısında da yürüme için yer bırakmak.»

Esas itibariyle akarsu kenarında gayrimenkul sahibi olanların vazifeleri bunlardan ibarettir.

Bunlardan birincisi yedekte çekme irtifak hakkını (servitüde de halage) teşkil eder ki atların geçmesi için kıyıda 7.50 m.lik bir yol bırakmak vazifesinden ibarettir. Bundan başka bu yolun bulunduğu kıyıda 9.75 m.den daha dar sahada ağaç veya çit bulundurmamak vaşaktır. ⁽¹⁷⁾. Berthelemy'nin 7.50 olarak zikrettiği bu mesafeyi, Andre Thibault ve A. Saillard 7.80 olarak göstermekte, ve 1 m. 95 cm. lik içinde ağaç, yapı ve çit bulunmayan bir ilâve saha bırakılacağını yazmaktadırlar. (7.80 + 1.95 = 9.75) olduğuna göre esas genişlik aynı oluyor, demektir.

Marchepied irtifakı denilen ikincisine gelince, sadece 3.25 m lik boş bir yol bırakmak vecibesini yüklemektedir ⁽¹⁸⁾.

Bu mesafeler Bayındırlık Vekâletince çıkarılacak karamameler ile azaltılabilirler ⁽¹⁹⁾.

Akarsu kıyısında gayrimenkul sahibi olanlar idareden bu irtifak mıntakalarının tesbit edilmesini talep etmek hakkını haizdirler. Bu maksatla yapılacak talepten itibaren idare üç ay içinde hudutları tesbit etmezse, gayrimenkul sahibince yapılacak inşaat ancak tazminat vermek suretiyle kaldırılabilir ⁽²⁰⁾.

Bu borçlardan dolayı tazminat gerekmez. «Çünkü mesele özel kişilere ait

¹⁵ Bu hususta tafsilât için bk: Maurice Hauriou, a.g.e. s. 606. not 12

¹⁶ Prof. Süheyy Derbil, a.g.e., s. 372 — 373

¹⁷ H. Berthelemy, Traite elementaire de droit administratif, 12 eme ed., Paris, 1930, S. 571.

¹⁸ Andre Thibault et A. Saillard, a.g.e., s. 463 Berthelemy, a.g.e., s. 571

¹⁹ Andre Thibault et A. Saillard, a.g.e., s. 463

²⁰ Berthelemy, a.g.e., s. 571 — 572

Andre Thibault et A. Saillard, s. 463

gayrimenkullerim kamusal alana girmesi değil, bu taşısızların geçme hakkı ile takyit edilmesinden ibarettir»⁽²¹⁾.

b — Hakları

Akar su kıyısında gayrimenkul sahibi olanların haklarına gelince, Berthelemy'ye göre, alüvyonlardan istifadeden ibarettir. Bu hak Code civil'in 556 ve 557 inci maddelerinde tesbit edilmiştir⁽²²⁾. Maurice Hauriou, kıyıda gayrimenkul sahibi olanların akar su üzerindeki haklarından bahsederken hulâsaten şöyle demektedir⁽²³⁾:

Gayrimenkul sahipleri bizatihi res communis olan akar su üzerinde kullanma hakkına sahip olup bu hak Code civil'in 644 üncü ve 8 Nisan 1898 tarihli kanunun 2 nci maddesinde tanzim edilmiştir. Bu hak onlara gerek sulamak, gerekse imalâthanelerinde istifade etmek imkânını sağlar; bu hak şu müşahedeleri icap ettirir⁽²⁴⁾:

1° kullanma hakkı akar su kıyısındaki gayrimenkullere mahsustur. Yani vadideki bütün mülklere ve sulanabilen bütün sahalara şâmil değildir. Hauriou'nun fikrine göre bu husus ekonomik bakımdan avantajlı olmadığı gibi, hakkaniyete de uygun değildir; zira, akarsu kıyısında bulunmayan gayrimenkullerin sahipleri akar su baskınlarına maruz bulundukları gibi, temizleme ameliyesine iştirake de icbar edilebilirler (8 Nisan 1848 tarihli kanunun 22. maddesi) ve mahzurlarına maruz kaldıklarına göre, avantajlarından da istifade edebilmeleri gerekirdi.

2° Buna mukabil sahildar olanlar için indivis bir haktır.

3° Bu kullanma hakkı bir bakıma akar suyun kaynağına kadar çıkar.

4° Bu kullanma hakkı, her ne kadar ferdi mahiyette ise de, sudan faydalanma için bir eserin inşaatı gerekli olduğu hallerde, ruhsat veya imtiyaz almak ve suların taksimi için nizamlara riayet etmek şartı tahtında kullanılır.

5° Bu hak gayrimenkule bağlı olmakla beraber ondan müstakil devir ve temlik edilebilir.

D — BALIK AVI

Akar suda balık avı 15 Nisan 1829 tarihli hususî bir kanunla tanzim edilmiş olup, ayrıca bu konuda müteallik genel veya özel yönetmelikler vardır. 1829 kanununa göre nakil vasıtalarının işlemesine ve tomrukları nakle elverişli sularda balık avlamak hakkı devlete aittir.⁽²⁵⁾ Bunlar haricindeki akar-

²¹ Prof. Süheyp Derbil, a.g.e., s. 373

²² Bu hususta tafsîlât için bk: Berthelemy, a.g.e., s. 571 — 572

²³ Maurice Hauriou, a.g.e., s. 605

²⁴ Maurice Hauriou, a.g.e., s. 605

²⁵ H. Berthelemy, a.g.e., s. 570

Amire Thibault et A. Saillard, a.g.e., s. 458

sularda bu hak su kıyısında gayrimenkul sahibi olanlara ait bulunmaktadır. Devlet kendisine ait olan hakkı ihale (adjudication publique) yolu ile iltizama verir ⁽²⁶⁾. Bunlar temşiyet tasarrufları (actes de gestion privee) olduklarından kendisine ihale edilen kimse ile idare arasında çıkabilecek ihtilâflar umumi mahkemelerin yetkisine girer ⁽²⁷⁾.

7 Kasım 1896 tarihli bir kararname nakil vasıtalarının işlemesine ve tomrukları nakle elverişli olup da kanalize edilmemiş akarsularda balık avlama nezaretinin, polisinin ve işletilmesinin, zaten nakil vasıtalarının işlemesine elverişli olmyan sulardaki balık avına nezaretin ve balık avlama polisinin kendisine tevdi edilmiş bulunduğu Sular ve Ormanlar İdaresine devretmiştir. Bunun neticesi olarak Şoseler ve Köprüler İdaresine artık sadece kanalize ırmaklardaki balık avı servisi düşmektedir ⁽²⁸⁾.

E — BEYAZ KÖMÜR — ELEKTRİK ENERJİSİ MESELESİ

16 Ekim 1919 tarihli kanun hiç kimsenin - sınıfları ne olursa olsun - akarsulardaki enerjiyi ruhsat veya imtiyazı olmaksızın kullanmayacağı esasını koymaktadır ⁽²⁹⁾.

Sayın Prof. Süheyp Derbil'in verdikleri izahata nazaran «Fransa'da gemilerin, salların işlemesine veya tomrukların taşınmasına elverişli olmyan suların kamusal alandan sayılmayarak özel mülkiyet konusu gayrimenkullerden sayılması beyaz kömür davasında birçok spekülâsyonlara ve güçlüklerle meydan vermiştir.»

Spekülâtörler «akarsudan endüstride faydalanmak için değil, daha pahalı satmak için alıyorlardı.»

«Gittikçe ağırlaşan bu halin millî endüstrilerinin gelişmesine de engel olması tehlikesi karşısında telâşa düşen Fransızlar» «nihayet 16 Ekim 1919 tarihli kanunları ile ve bir takım tevdillerle (akarsu her ne kadar özel bir kişiye aitse de suyun kuvveti kimseye ait değildir) bir dereceye kadar çare bulmuşlar» dır ⁽³⁰⁾.

Alâkalı illerin genel meclislerinin önceden fikri alınmadıkça hiçbir imtiyaz veya ruhsat verilemez.

a — İmtiyaz rejimine tâbi olanlar

1° Başlıca maksatları devletin, vilâyetlerin, komünlerin ve kamu mües-

²⁶ H. Berthelemy, a.g.e., s. 570
Andre Thibault et A. Saillard, s. 458

²⁷ H. Berthelemy, a.g.e., s. 570

²⁸ Andre Thibault et A. Saillard, a.g.e., s. 458

²⁹ Andre Thibault et A. Saillard, a.g.e., s. 461

³⁰ Prof. Süheyp Derbil, a.g.e., s. 375

senelerinin kamusal hizmetlerine veya sendikalara enerji temini olan ve azamî kudreti 150 kilovatı geçen teşebbüsler ile.

2" Esas maksatları ne olursa olsun azamî kudreti 500 kilovatı aşan teşebbüsler imtiyaz rejimine tabidir ⁽³¹⁾.

Şayet icap eden çalışmalar suların bir nehir havzasından (bassin fluvial) bir diğerine aktılmasını veya suların istikametinin 20 kilometreden fazla değiştirilmesini icap ettiriyorsa veya normal kudret 50.000 kilovatı aştığı takdirde imtiyaz bir kanunla verilir.

Diğer bütün hallerde imtiyaz, Danıştay'ın bir kararnamesi ile verilir ⁽³²⁾.

İmtiyaz sahibi vergi ve aidat verir ⁽³³⁾.

İmtiyaz azamî yetmiş beş sene için olur. Yenilenmesi kabildir ⁽³⁴⁾.

b — Ruhsat rejimine tâbi olanlar

İmtiyaz rejimine dahil bulunmayan bütün teşebbüsler ruhsat rejimine tabidirler. Bu rejime müteallik hükümler 8 Ağustos 1898 kanununda bulunmaktadır. Ancak 16 Ekim 1919 tarihli kanunda derpiş edilen ihtiraz kayıtlar nazarı itibara alınmalıdır.

Akarsuyun nevi ne olursa olsun ruhsat il kararı ile verilir. Bununla beraber, nakil vasıtalarının işlemesine elverişli kanallarda ve kanalize ırmaklarda müddetleri beş seneyi aştığı takdirde kararname ile verilir.

Müddetleri yetmiş beş seneyi geçmemelidir. Müddetlerinin bitiminde otuz senelik bir devre için yenilenebilirler ⁽³⁵⁾.

B Ö L Ü M İ I I

TÜRKİYE'DE AKARSULAR

A — ŞİMDİKİ DURUM

a — Genel olarak

Medenî Kanunumuzun (ili inci maddesinin tetkiki ⁽³⁶⁾), akarsuların idare hukukuna taallûk ettiğini göstermektedir ⁽³⁷⁾. Savın Prof. Süheyp Derbil'in

³¹ Andre Thibault et A. Saillard. a.g.e., s. 161

³² H. Berthelemy, a.g.e., s. 583 — 584

³³ Tafsilât için bk: Berthelemy. a.g.e., s. 584

Andre Thibault et A. Saillard a.g.e., s. 461 - 462

³⁴ Andre Thibault et A. Saillard, a.g.e., s. 462

³⁵ H. Berthelemy, a.g.e., s. 584

Andre Thibault et A. Saillard, a. g.e., s. 462

³⁶ MK m. 641: «Sahipsiz şeyler ile menfaati umuma ait olan mallar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Hilafı sabit olmadıkça menfaati umuma ait sular ile ziraate elverişli olmıyan yerler, kayalar, tepeler, dağlar ve onlardan çıkan kaynaklar kimsenin mülkü değildir. Sahipsiz şeylerin ihraz ve işgali, yollar ve meydanlar, akarsular ile yatakları gibi menfaati umuma ait malların işletilmesi ve istimali hakkıyla ahkâmı mahsusa vazolunur».

³⁷ Prof. Süheyp Derbil. a.g.e., s 373

dedikleri gibi: «Memleketimizde akar sular hakkında belirmiş bir rejimimiz yoktur.

«Anadolu içlerinde bahçeleri, tarlaları sulamağa yarıyan akarsuların çoğu vakıf halindedir. Vakfın mütevellisi para alarak suyu koyuverir. Pirinç ve pamuk tarlalarında bu su davası bitmez, tükenmez bir davadır.... Bir kanunla (3039 numaralı Çeltik Ekimi Kanunu) bu yoluna koymak için illerde ve ilçelerde komisyonlar kurulmuştur.

«Kanunu Medenimizi 1926 da kabul ettiğimize göre 22 yıldan beri bizde akarsu rejimi hakkında, henüz bir kanunumuzun mevcut olmadığına pek acınmamalıyız, hele hiç şaşmamalıyız⁽³⁸⁾.»

Zahit İmre'nin naklettiği gibi⁽³⁹⁾ «bugün haiz olduğu büyük ehemmiyete binaen sular üzerinde umumî menfaat lehine devlet müdahalesi bir zaruret olarak kabul edilmekte, bilhassa ziraat rejimi bakımından başlıca memleketlerde müdahaleci bir ekonomi sistemi tatbik edilmek istenmektedir.»

Prof. Sıddık Sami Onar ise «Medenî Kanunumuz bütün akarsuları ve yataklarını âmme emlakî saymaktadır. Filhakika akarsular etraftaki arazinin ve hattâ bütün fertlerin muhtelif şekillerdeki su ihtiyaçlarını temine ve binaenaleyh umumun istimal ve istifadesine mahsus eşyadan oldukları cihetle geniş bir ölçüde âmme emlakî sayılmaları çok yerindedir. Esasen Medenî Kanunumuz hususî mülkiyete giren sular ve kaynaklar hakkında da komşuların ihtiyaçları, kaynağın muhtelif mülklerle tabîi alâkası bakımından hükümler koymakla su meselesinde çok geniş sosyal esaslar kabul etmiş bulunmaktadır... Umumî ihtiyaçları karşılayan tekmlil suların âmme emlakî savılması kanaatimizce doğru olur» demektedir⁽⁴⁰⁾.

Prof. Süheyy Derbil'in fikirleri de «Kanunu Medenimizin. İtalya'da olduğu gibi, bütün akar suların kamusal sayılmasına daha elverişli olduğu» merkezindedir⁽⁴¹⁾. 11 Haziran 1936 tarih ve 3039 numaralı Çeltik Ekimi Kanununun «Kaynaklar, şahısların mülkü olan çeltikliklerin içinde olsa dahi bu suların bu kanuna göre düzeni ve murakabesi çeltik komisyonlarına aittir» diyen 15 inci maddesi de bu fikri teyit edecek mahiyettedir.

Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü kanun tasarısında da belirtildiği gibi⁽⁴²⁾ «memleketimizde su işleri faaliyeti bir devlet siyaseti olarak 1937 senesinde başlamış olmakla beraber, bu tarihten evvel de zaman zaman büyük

³⁸ Prof. Süheyy Derbil, a.g.e., s. 373

³⁹ «M.W. Strause, Dünya Su Ekonomisi (21 millet hakkında bir rapor) dan naklen» Zahit İmre, Kaynak —Yeraltı suları ve Hukukî Durumları, İstanbul 1951, s. 18

⁴⁰ Sıddık Sami Onar, İdare Hukuku, I. cilt, İstanbul 1942, s. 1078

⁴¹ Prof. Süheyy Derbil, a.g.e., s. 374

⁴² Büyük Su Kongresine sunulan Broşürler, 1951, Ankara, 1951 s. 7

mikyasta bazı su işleri tahakkuk ettirilmiştir». «Bu gibi fasılalı ve mevzii çalışmalar zamanı geldikçe, akarsuların zararsız, ziraat ve enerji bakımından da faydalı bir hale getirilmesiyle memleketin büyük kazançlar temin edeceği hakikatini ortaya çıkarmıştır.»

Suyun kaynağı belde hudutları içinde olabilir veya olmayabilir. Belde halkının su ihtiyacını ayarlamak ve bu yüzden çıkabilecek ihtilâfları halletmek isteyen kanun vâzı 28 nisan 1926 tarihli ve 831 sayılı (Sular Hakkında Kanun) ile buna ek olan 23 Aralık 1934 tarihli ve 2659 sayılı kanunu kabul etmiştir ⁽⁴³⁾. 831 numaralı kanuna göre «şehir ve kasabalar ile köylerde kamusal ihtiyaçları sağlamaya yarıyan suların tedarik ve idaresi, belediye teşkilâtı olan mahallerde belediyelere, olmayın yerde..... ihtiyar meclislerine aittir ⁽⁴⁴⁾». Bundan başka «hakiki veya hükmi şahısların tasarrufları altında bulunan suların da müşterek ihtiyaçta kullanılmasına zaruret ve ihtiyaç duyulduğu takdirde bu sular da İstimlâk Kanununun hükümlerine tevfikân istimlâk olunurlar ⁽⁴⁵⁾». Ayrıca vakıflara ait olup da herkesin faydalanabileceği sular belediye ve köy idarelerine verilmiştir ⁽⁴⁶⁾. Sular Kanununa Ek Kanuna göre de «bir belde veya belde halkının müşterek ihtiyacına mahsus suların kaynakları belediye sınırı dışında bulunsu bile belediyelerce idare edilir. Köy sınırlarının dışında bulunan kaynaklar da aynı hükme tabi tutulmuştur ⁽⁴⁷⁾». Bu gibi sulara zararlı fiillerde bulunanlara belediye ve ihtiyar heyeti müeyyide tatbik edecektir ⁽⁴⁸⁾.

b — Çeltik Kanunu

11 Haziran 1936 tarih ve 3039 numaralı Çeltik Kanunu ile, çeltik tarlalarını sulamağa yarıyan akar suları bir nizam altına koymak için illerde ve ilçelerde komisyonlar kurulmuş bulunmaktadır ⁽⁴⁹⁾. Bu kanunun 2 nci maddesine göre «..... yağışlı veya kurak yıllara göre çeltik ekimine ayrılacak alanın çeltik ekmek isteyenlere göre tayin edilmesi ve ona göre su dağıtılmasının idaresi ve gereğinde parça ekim ve su nöbetlerinin düzene konulması çeltik komisyonlarının vazife ve salahiyeti içindedir...» Adı geçen kanunun 6 ncı maddesine göre: «Çeltik ekimi yapılan yerlerdeki çeltik komisyonlarının nezareti altında olmak üzere mutemet heyetleri kurulur...» mutemet heyetleri, umuma ait olup da ayrıca bir kurum tarafından idare edilmeyen kamusal sularda bent ve su arkalarının bakımını, çeltikliklerin büyüklük dere-

⁴³ Hikmet Başaran Sular Kanunu üzerinde bir inceleme, Adliye Dergisi, 1947, sayı 6, Sahife 493.

⁴⁴ Prof. Süheyp Derbil, a.g.e., s. 375

⁴⁵ Hikmet Başaran, a.g.m., s. 374

⁴⁶ Prof. Süheyp Derbil, a.g.e., s. 374

⁴⁷ Prof. Süheyp Derbil, a.g.e., s. 375

⁴⁸ Hikmet Başaran, a.g.m., s. 496

⁴⁹ Prof. Süheyp Derbil, a.g.e., s. 373

cesine göre suların taksimini ve sıraya konulmasını temine mecburdur (madde 7).

c — Balık avı

27 Kânunuevvel 1297 de neşredilmiş bulunan Zabıtaî Saydiye Tüzüğü'nün, İsmail Hakkı Göreli'nin verdiği malûmata nazaran - «deniz, nehir, göl ve derelerde yapılacak avcılığa müteallik hükümleri halen tatbik mevkiinde bulunmuştur... gerek yemek, gerek sanayide kullanmak üzere deniz, göl ve nehir ve derelerde balık- kuş ve sair hayvan avlayanlar evvelâ bulundukları memleketin memuruna müracaatla tezkere almağa mecburdur... Taze olarak yenmek üzere deniz ve denizden madut olan büyük göller dahilinde ve denize dökülen nehirlerin döküldükleri yerlerde gerek dalyan, gerek ağ ve olta vasıtasıyla tutulan tuzlu su balıklarından ve midye, istiridye vesaire gibi kabuklu deniz hayvanlarından ve yekdiğerine dökülen nehirlerde ve döküldükleri yer deniz olmiyan sair nehir ve derelerden tutulan tatlı su balıkları ile nehir hayvanlarından masraf tenzil olunmaksızın yüzde yirmi resim alınır.

Deniz ve göl ve nehirlerde balık avı her mahalde müstamel olan alât vasıtasıyla icra olunur. Nehir ve derelerde memleketin cidayet havasını ihlâlê bais olan bataklıklar ihdas edecek surette çit ve set yapmak ve kimyevî terkib istimalleriyle balıkların tohum ve yumurtalarını itlâf etmek memnudur. Hilâfına hareket edenler hakkında ceza tatbik olunur» (^{49a}).

B — TASARI

a — Genel olarak

Bayındırlık Vekâleti ne kadar mühim bir problem olduğunu göstermeğe çalıştığımız su rejimimizi belirtmek hususunda kıymetli faaliyetlerde bulunmuştur. «Suyu memleketimizin hizmetine almak, sudan hem ziraatin, hem de işletici kuvvet olarak sanayiın faydalanmasını temin etmek maksadiyle Bayındırlık Vekâleti «Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü» kanun tasarısını hazırlamıştır» (⁵⁰).

Tasarının gerekçesine göre «1937 yılında devlet siyaseti olarak ele alınan su işleri bu güne kadar yalnız devlet bütçesinden ayrılan mahdut ödeneklerle, dar ve tek ihtisash bir kadro ile mevcut kanunların dağınık ve kifayetsiz hükümlerine göre yürütölmeğe çalışılmıştır. Fakat gün geçtikçe karşılaşılan güçlükler yeniden teşkilatlanmanın bir zaruret halini aldığını göstermiştir» (⁵¹).

^{49a} İsmail Hakkı Göreli, İl İdaresi. Ankara. 1952. s. 268.

⁵⁰ Dr. Zahit İmre, a.g.e., s. 19

⁵¹ Büyük Su Kongresine Sunulan Broşürler 1951. Ankara. 1951. s. 9,

Tasarının 1 inci maddesine göre: «Yurt içinde yer üstü ve yer altı sularının zararlarını önlemek ve bunlardan çeşitli yönlerde faydalanmak maksadı ile Bayındırlık Vekâletine bağlı tüzel kişiliği haiz katma bütçeli «Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü» kurulmuştur (D.S.İ).

Genel müdürlüğün görev ve yetkileri tasarının 2 nci maddesine göre şunlardan ibarettir :

- a) Sulama tesisleri kurmak ve sulama sahalarının kadastro plânlarını hazırlamak,
 - b) Bataklıkları kurutmak,
 - c) Taşkın sular ve sellerden koruyucu tesisler meydana getirmek,
 - d) Sudan ve zaruret halinde yardımcı olarak diğer kaynaklardan enerji istihsal etmek,
 - e) Akarsularda ıslâhat yapmak ve icap edenleri gemi işler hale getirmek,
 - f) Yukarıki fıkralarda yazılı tesislerin işletmelerini temin etmek, işletme tabiriyle : «tesislerin çalıştırma, bakım ve onarımına ait bilcümle işler kastedilmiştir.»
 - g) Yukarıki fıkralarla ilgili ve müteferri rasat tecrübe, istatistik, araştırma ve her türlü etüd ve proje işlerini yapmak,
 - h) Yukarıki a. b, c, fıkralarında yazılı tesisleri meydana getirmek üzere toprağın cins ve karakterini, yetiştirilecek mahsul nevilerini ve elde edilecek zirai, İktisadî faydaları ve verimlilik derecelerini tesbit etmek ve amenajman plânlarını hazırlamak ve bunları temin edecekleri fayda ve ele alınmalarındaki zaruretlere göre seçmek, sıralamak ve teklif etmek,
 - i) Tesislerin yapılması hususunda mali imkânları araştırmak ve teklif etmek,
 - j) Devir alacağı veya yeniden meydana getireceği tesislerin işletmesini bizzat üzerine almak ve bu maksatla işletme müesseseleri kurmak veya doğrudan doğruya veyahut işletme müesseseleri marifetiyle ortaklıklar teşkil etmek ve lüzumu halinde bazı tesisleri özel ve tüzel kişilere devretmek üzere teklif etmek,
 - k) Hükümet daireleriyle hükümete bağlı müesseseler ve diğer özel ve tüzel kişiler tarafından yapılp kamu faidesi bulunan ve genel müdürlüğün görevi ile ilgili işlere ait proje ve keşif evrakını tetkik ve tasdik etmek, inşaatın yapılmasının proje ve fennî icaplara uygunluğunu mürakabe etmek veya bu işlerin etüd ve projelerini uygun gördüğü bir ücret mukabilinde yapmak,
- (Akar su ve göllerde yapılmasına teşebbüs edilecek kamu faydası ile ilgili bilcümle tesislerin projeleri Genel Müdürlüğe tasdik ettirilmedikçe bunların inşaatına başlanamaz.)

- l) iç ve dış istikrazlar yapmak,
- m) Genel Müdürlüğün görevlerinin verimli yönetimine yarınacak tesisleri yapmak, teçhiz etmek, kiralamak ve bakımlarını temin etmek,
- n) lüzumlu arazi ve gayrimenkulleri kanunlarına göre geçici olarak işgal etmek veya kamulaştırmak veya satın almak,
- o) lüzumlu malzeme, makine, teçhizat ve taşıtları seçmek, temin etmek...) ⁽⁵²⁾.

Tasarı bundan başka Genel Müdürlüğün Kuruluşuna (IV), Çalışma Esaslarına (V), Gelirlerine (VI) dair hükümler ihtiva etmekte ve VII. bölümünde de Çeşitli Hükümlerden söz açmaktadır. 72 maddeden ibaret olan tasarı oldukça teferruatlı olarak kaleme alınmış bulunmaktadır. Devlet Su işleri Genel Müdürlüğünün görev alanına giren işler oldukça kabarıktır. Netekim genel müdürlüğün kurulmasından sonra Elektrik işleri Etüd idaresi - görmekte bulunduğu işler yeni genel müdürlükçe ifa edileceğinden - lâğvedilecek ve tasarının geçici 2 nci maddesine göre «Bayındırlık Vekâleti Su işleri Reisliği ve E. İ. E. idaresince girişilmiş taahhütler ve bağışlanmış sözleşmelerle bu iki idarenin işlerinde kullanılmakta olan her türlü menkul mallar ve diğer mevcutlar, borçlar bütün hak ve vecibeleriyle Devlet Su işleri Genel Müdürlüğüne» devredilecektir ⁽⁵³⁾.

Tasarı gerekçesinde denildiği gibi «su işleri tamamen kâr getirici olmadığı gibi tamamen devlet bütçesine yüklenecek mahiyette de değildir. Bu itibarla bu işleri üzerine alacak teşkilâtın bu tenevvüe cevap verici bir karakter taşımasına zaruret görülmüş» ve bu da «devlet işlerini yapan bir teşekkül ve bu teşekküle bağlı İktisadî ve ticarî mahiyette işletme müesseseleri» ile sağlanmak istenmiştir. Kırtasiyeciliği azaltmak üzere de «merkeziyetçi olmıyan bir sistem kabul edilerek, merkez teşkilâtına muvazi bölge müdürlükleri ihdas edilmiştir» ⁽⁵⁴⁾. Gene tasarı gerekçesinde de ifade edildiği üzere «bu kanım tasarısı serbest teşebbüsü teşvik ve himaye prensiplerine göre hazırlanmıştır. Hususî şahıslara, ortaklıklara ve mahallî kooperatiflere inşaat ve işletmeleri devretmek hakkında maddeler konmuştur» ⁽⁵⁵⁾ Ancak faaliyet konusu tamamıyla kamusal alana dahil olan bir hususta serbest teşebbüse yer vermenin ne dereceye kadar doğru olduğu hususunda içimizde tereddütler uyanmıştır.

b — Elektrik enerjisi :

Tasarıda beyaz kömür davası da önemle ele alınmış bulunmaktadır. Beyaz kömür, yani hidroelektrik enerjisi meselesi son derece ehemmiyet arz etmektedir. Filhakika Tasarının gerekçesinde de denildiği gibi «enerji mev-

⁵² Büyük Su Kongresine Sunulan Broşürler, 1051, Ankara, 1951, s. 15 - 16

⁵³ Büyük Su Kongresine Sunulan Broşürler, Ankara, 1951, s. 31.

⁵⁴ Büyük Su Kongresine Sunulan Broşürler, Ankara, 1951, s. 10.

⁵⁵ Büyük Su Kongresine Sunulan Broşürler, Ankara, 1951, s. 10.

zuunu su işlerinden ayırmaya imkân yoktur. Bunun neticesi olarak da hidroelektrik enerjisinden, iktisat mefhumları dahilinde ve bazı zarurî hallerden faydalanmak düşüncesi ile termik santrali kurmak ve işletmek işi de bu faaliyetlerin çerçevesine ithal edilmiştir»⁽⁵⁶⁾. Bu sebeple tasarının 2 nci maddesinde Genel Müdürlüğe «sudan ve zaruret halinde yardımcı olarak diğer kaynaklardan enerji istihsal etmek» görevini tahmil eden (d) bendi konulmuştur. Enerji istihsalı için yapılacak masraflar bütçeye konacak ödeneklerle karşılanacaktır (m. 22, 26). Enerjiden faydalananlardan ücret alınacaktır (m. 26). Bu ücret tasarının 29 uncu maddesindeki esaslar dahilinde alınacaktır. Buna göre «enerji işletmesinin bir sene evvele ait yıllık meblağ yekûnu bir sene bilfiil satılan enerji yekûnuna taksim edilerek satılacak enerjinin ücreti bulunur.» Gene aynı maddeye göre: «Bu ücret sabit kalacak veçhile müstehliklerin hususiyetlerine ve toptan ve perakende satış şartlarına göre ayarlanır.»

«Genel Müdürlük» 61 inci maddeye göre «hidroelektrik santrallerinin daha verimli çalışmasını temin maksadıyla yeniden termik santraller kurabileceği gibi, tesisler kurduğu bölgeler dahilinde özel idare, belediyeler, devlet kurumları, özel kurumlar ve şahıslara ait bulunan elektrik santral ve şebekelerini devir alarak, ortaklık kurarak veya kiralayarak da kullanabilir.»

Böylece, tasarının tetkikinde, elektrik enerjisi dâvasının dikkatle ele alındığı görülmektedir.

NETİCE

Etüdümüzde, akarsuyun mahiyetini tam olarak tesbit eden, işlem ve kaplamasını tam olarak gösteren bir tarif bulmağa çalıştıktan sonra, esas itibarıyla. Fransa'da ve memleketimizde akarsuyun durumunu incelemeğe gayret ettik. İsterdik ki, diğer büyük devletlerdeki akar su rejimlerini de inceleyebilelim. Ancak bu hususta elde yeter derecede materyal olmadığından, yabancı memleket olarak Fransa ile iktifa etmek zorunda kaldık. Bununla beraber sadece Fransız idare hukukuna göre akarsuların tetkiki bile, akarsulara müteallik yeni mazili faaliyetimizin müsbet yolda gelişmesinde ve akar su rejimimizin tesbitinde faydadan hali değildi. Zira yabancı memleketler içinde idare hukukumuzun en ziyade yaklaştığı memleket Fransa idi. Fransa'nın mütekâmil idare hukukunun geçirdiği safhaları bilmek ve müesseselerini tanımak, onun tecrübelerinden faydalanmak idare hukukumuz bakımından elzemdi. İşte bu mülâhazalarladır ki etüdümüzü iki ana bölüme ayırmış ve tetkikatımızı buna göre yapmış bulunuyoruz. Bunlar ne-

⁵⁶ Büyük Su Kongresine Sunulan Broşürler, Ankara. 1951, s. 11.

ticesinde gördük ki, idare hukukunun bu kadar gelişmiş bulunduğu Fransa'da bile, akar su rejimi uzun bir çalışmanın mahsulüdür. Ancak savın Prof. Süheyp Derbil'in dedikleri gibi: «Fransızlar bu işi ancak 90 yılda başarabilmişler, biz 22 yılda başaramadık diye üzölmeyelim»⁵⁷).

Bununla beraber, Cumhuriyet devrinde katedilen merhaleler azımsanacak derecede de değildir. Tetkik edildiğı veçhile bazı kanunlar çıkarılmış, eksiklikleri olsa da, henüz kanunlaşmamış bulunsa da, bir tasarı hazırlanmıştır. Tasarıda akarsu dâvası bütün cepheleriyle ele alınmak istenmiş, birçok bakımlarda da muvaffak olunmuştur. Netekim akarsu dâvasında mühim bir yer işgal eden elektrik enerjisi meselesi teferruatı ile ele alınmıştır. Ancak tasarı, akarsu rejimini tesbit eden bir vesika olmaktan ziyade, akarsu dolayısıyla ortaya çıkan pratik veçhelerle alâkadar olacak bir genel müdürlüğün kuruluş kanununa müteallik bir tasarı olmaktan da ileri gidememiştir. Halbuki arzu edilirdi ki, akar su rejimimiz tam olarak tesbit edilsin. Şimdiki durum, izah etmeğe çalıştığımız gibi, bütün akarsuların kamusal sayılmasını icap ettirir mahiyettedir. Ancak akar su dâvasını hal iddiasında bulunan tasarıda kamusal alana dahil bulunan sularla bunlar haricinde kalan suları tesbit edecek bir kıstas bulunması gerekirdi. Bundan başka muhafaza ve temizleme polisi ile akarsu kıyısında gayrı menkul sahibi olanların hak ve borçları hakkında da sarih hükümler olmak gerekirdi. Bundan başka balık avına müteallik Zabıta Saydiye Tüzüğündeki hükümlerin günün ihtiyaçlarına tamamen uyar bir hale getirilmesi icap ederdi. Görölüyor ki, akarsu dâvamız, tasarı kanunlaşsa bile tamamen halledilmiş olmayacak, ancak daha iyiye doğru bir adım daha atılmış olacaktır. Bu sebeple tasarının biran evvel kanunlaşmasını temenni ediyoruz.

İlhan AKİPEK

AHLAK ZABITASI

Yazan : Şükrü AKYOR

Ahlâk zabıtası mevzuuna dair olan bu yazımızda fuhuşla mücadeleyle müteallik hükümleri ve bunların tatbikatında idare ve zâbıta için ehemmiyeti haiz olan noktaları tetkik ve mütalâa edeceğiz.

Ahlâk zâbıtası tabiri, mahallî emniyet kadrosundan tefrik edilip fuhuşla mücadeleyle müteallik mevzuat hükümlerinin tatbiki için vazifelendirilen polis teşekkülünü ifade eder. Bununla beraber polis teşkilâtı içerisinde bu şekilde bir iş bölümü yapılmış olmasına rağmen bütün zabıta memurları lüzumu halinde bu işe müteallik icrai muameleleri yapmakla mükelleftirler.

Fuhuş : Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 5 inci maddesinde; fuhşun dolayısıyla yapılmış bir tarifini buluyoruz. Parmak izi alınacak kimselerden bahseden bu maddenin D bendine göre, itiyat sebeble veya menfaat kasdile kendisini başkalarının zevkine terk etmek fuhuştur. Fuhuşla ve Fuhuş yüzünden bulaşan zührevi hastalıklarla mücadele nizamnamesinin umumi kadınları tarif eden 15 inci maddesine göre de, kendisini başkalarının cinsî zevkine, menfaat mukabili veya itiyadi bir surette hasretmeyi san'at ittihaz etmek ve bu suretle müteaddit erkeklerle münasebatta bulunmak fuhuştur. Şüphesiz sonuncusu daha etraflı ve tam bir tariftir.

Fuhuşla mücadeleyle müteallik hükümler : A — Türk Ceza Kanununun 3 üncü, faslının 435 ve 436 ncı maddeleri, B — 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 103 - 112 ve 128 - 132 nci maddeleri, C — 1593 sayılı kanunun 128 inci maddesine dayanılarak tanzim edilmiş olan (fuhuşla ve fuhuş yüzünden bulaşan zührevi hastalıklarla mücadele nizamnamesi) hükümlerinden ibarettir.

Biz evveleminde, Türk Ceza Kanunundaki hükümleri gözden geçireceğiz. Türk Ceza Kanunu bu mevzu ile ilgili fiilleri (fuhşiyata tahrik) başlığı altında 435 ve 436 ncı maddelerinde; toplamış bulunmaktadır. Bu iki maddedeki fiilleri tetkikde kolaylık bakımından bir tertip dahilinde tahlil ve mütalâa edeceğiz.

Türk Ceza Kanununun 435 ve 436 ncı maddelerine göre, aşağıdaki bendlerde yazılı fiiller fuhşiyata tahrik suçunu teşkil eder :

- 1 — 15 yaşını doldurmamış olan bir küçüğü kandırarak fuhşa teşvik etmek,
- 2 — 15 yaşını doldurmuş olup da henüz 21 yaşını bitirmemiş olan kimseleri fuhşa teşvik etmek.
- 3 — 21 yaşını doldurmuş olan kız ve kadınların koca veya usulü veya kardeşleri tarafından kandırılıp fuhşa teşvik edilmesi.

4 — 21 yaşını bitirmemiş kız ve kadınları rızasile de olsa fuhuş maksadile başkası için iğfal veya tedarik yahut sevk veya bir yerden diğer yere nakletmek,

5 — Fuhuş maksadile 21 yaşını dolduran kız ve kadınları cebir ve şiddet veya tehdit veya nüfuz icrası yahut hile ile başkası için iğfal veya tedarik veya sevk veya nakletmek,

435 ve 436 ncı maddelerde bu fiillere mahsus cezaları artıran kanuni sebepler de zikredilmiştir :

1 — 15 yaşını doldurmamayan küçüklerle 21 yaşını doldurmamayan kimseleri fuhuş için kandırmak keyfiyeti usulden veya kardeşlerden biri veya kendisini evlât edinenler tarafından yahut Yeli veya vasisi, muallim veya mürebbi, yahut hizmetkârları veya nezaretleri altına verilen sair kimseler veya kocası tarafından işlenirse,

2 — Bu fiiller (fuhuş zımında başkası için iğfal, tedarik, sevk ve nakil fiilleri) 21 yaşını doldurmamayan bir bakir veya kadın hakkında cebir ve şiddet veya tehdit veya nüfuz icrasile yahut kardeş veya usul veya sihrî usulden yahut koca veya veli veya vasi veya muallim veya mürebbi veya hizmetkârları yahut nezaretleri altına verilen sair kimseler tarafından yapılırsa, cezalar artırılmaktadır; bundan başka kanun, 435 ve 436 ncı maddelerde yazılı suçların ihzari hareketlerini işleyenlerin de asıl suç için yazılı cezanın altıda biri ile cezalandırılacağını beyan etmiştir.

Yukarıdaki bir ve iki numaralı bendlerde yazılı (küçük) ve (kimseler) tabirlerde hem erkekler hem de kız ve kadınlar kasdedilmiştir. Bu sebeple 435 inci maddenin bu iki fıkrası livâtaya da, yâni erkek fuhşuna da şâmilidir. Bu maddenin suç unsurları 15 den aşağı bir küçüğü veya 21 den küçük bir erkeği veya kız ve kadını fuhşa teşvik ve bunun yolunu kolaylaştırmak olması dolayısıyla tatbikatta bu madde muayyen kadına erkek veya muayyen erkeğe erkek tedarik eden mutavassıtlar hakkında da uygulanmaktadır. Faraza; bir kimse gizli randevu evi işletiyor, 21 yaşından küçük kız veya erkekleri müşterilere çıkarıyor, zabıtaca bu evde suçüstü yapılarak suçlular adalete tevdi edildiği zaman bu evi işleten kimse 435 inci maddeye göre cezalandırılır, çünkü evinde bulundurduğu muayyen kız ve kadınları rastgele müşteriye çıkarmaktadır. Yahut farazâ. bir kadın kendi evinde gizli fuhuş yapıyor, mutavassıt yâni kadın tellalı bu kadına müşteri getiriyor, suçüstü yapıldığı zaman mutavassıt yine 435 inci maddeye göre cezalandırılır, çünkü muayyen kadına erkek tedarik etmiştir.

Burada mühim bir noktaya işaret edelim: Mutavassıt, yaşı 15 den küçük bir kız veya erkeği kendi evinde müşteriye çıkarmışsa, müşteri yani fuhuş

yapan erkek, Ceza Kanununun 414 üncü maddesindeki (ırza geçmek) suçunu işlemiştir. Binaenaleyh müşteri 414, den. Mutavassıt ise ırza geçmeye iştirakten ceza görecektir. Hâdisede fuhuşa tavassut fiili değil, ırza geçmek ve ırza geçmeye iştirak suçları işlenmiş bulunmaktadır. Şayet bu hâdisе mutavassıt'ın evinde olmasaydı, yani küçüğü mücerret kandırarak müşteriye tedarik etmiş olsaydı, müşteri yine ırza geçmekten ve fakat mutavassıt 435 den ceza görecekti. Biliyoruz ki 15 yaşını doldurmamış olan bir küçüğü fuhuş için kandırmak fiili faraza ana tarafından işlenirse, 435 in ikinci fıkrasıyla ceza artırılmaktadır. Fakat ana, yaşı 15 ten küçük olan çocuğuna kendi evinde fuhuş yaptırırsa vaziyet değişir. Burada müşteri ırza geçmekten ana da ırza geçmeye iştirakten ceza görecektir. Bundan başka 15 yaşını bitirmiş bir kimsenin cebir ve şiddet veya tehditle veya sair suretlerle yani Ceza Kanununun 416 ncı maddesindeki şekillerden herhangi biri ile ırzına geçilmiş ise, fail ırza geçmekten ceza görmekle beraber mutavassıt yukarda izah edilen vaziyetlere göre ya ırza geçmeye iştirakten veya 435'e göre fuhuşyata tahrikten cezalandırılır.

Cebir ve şiddet ve sair unsurlar mevcut değilse, 15 yaşını bitirmiş kimselerle cinsî münasebette bulunmak evvelce suç teşkil etmemekte idi. Fakat Türk Ceza Kanununun bazı maddelerini değiştiren 9/7/953 gün ve 6123 sayılı kanun yukarda bahsi geçen 416 ncı maddeye bir fıkra eklenmek suretile vaziyeti değiştirmiştir. Bu fıkraya göre, reşit olmayan bir kimse ile rızasile cinsî münasebette bulunmak 6 aydan 3 seneye kadar hapis cezasını müstelzim bir suçtur. Yâni 15 yaşını bitirmiş ve fakat Medeni Kanunun 11 inci maddesinin kabul etmiş olduğu rüşd yaşı olan 18'i ikmâl etmemiş bir kız veya erkekle rızasile cinsî münasebette bulunmak bu son tadil ile suçlar meyanına ithal edilmiştir. Fakat böyle bir kimse 18 yaşını bitirmeden evlenmişse, Medeni Kanunun aynı maddesi gereğince evlenme ile reşit kılınmış olacağından kendisile cinsî münasebette bulunan kimsenin fiilinin 416 ncı maddenin bu son fıkrası hükmünün dışında kalacağı tabiidir.

3 numaralı bendde beyan 'ettiğimiz 435 in son fıkrasındaki hükümle, usulü, kardeşleri ve kocası tarafından fuhuşa tahrik edilmelerine karşı 21 yaşını bitirmiş kız ve kadınların himaye edildiklerini görüyoruz.

4 ve 5 No. lu bendlerde beyan edilen 436 ncı maddedeki suçlara gelince: Burada 435 inci maddenin aksine olarak muayyen erkeğe kız ve kadın bulmak bahis mevzuudur. Faraza, bir erkek mutavassıttan kadın istemiştir. O da tedarik ettiği bir kadını müşterinin evine veya diğer her hangi bir yere, meselâ bir pastahaneye, bir muhallebici dükkânına yahut müşterinin sokakta beklediği her hangi bir yere getirmiştir. Getirilen kadının yaşı 21 den küçük ise rızasile gelmiş de olsa, mutavassıt 436 dan ceza görür. Eğer kadının yaşı 21 den büyük ve fakat kendisi cebir ve şiddet veya tehdit veya nüfuz icrası yahut hile ile tedarik edilmişse mutavassıt yine 436 dan ceza görecektir.

Bu tetkik ve tahlilden vasıl olduğumuz bir netice de şudur : 21 yaşını bitiren kız ve kadınları; koca, usul ve kardeşleri tarafından yapılmamak, cebir ve şiddet, tehdit, nüfuz icrası ve hile kullanılmamak şartile fuhuş maksadile başkası için iğfal, tedarik, sevk ve nakletmek suç değildir.

Burada mühim bir noktaya işare edeceğiz: Şimdiye kadar tetkik etmiş olduğumuz hükümlerdeki fuhuş tabiri, mutlaka cinsî münasebeti tazammun etmektedir. Başka bir ifade ile, Türk Ceza Kanununun bu iki maddesinde beyan edilen fuhşiyata tahrik fiillerinin her şeklinde, muayyen kimseleri başkası cinsî münasebette bulunmağa teşvik etmek bahis mevzuudur. Muayyen kimse fuhuş maksadile kandırıldığı yahut tedarik edildiği halde her hangi mani bir sebep yüzünden ,ve meselâ, daha önce suçüstü yapıldığı için cinsî münasebet vuku bulmamışsa, kandıran yahut tedarik eden kimse, 436 ncı maddenin son fıkrası mucibince fuhşiyata tahrike teşebbüs suçundan ceza görür. Çünkü bidayette fuhuş zımında kandırılmış ve fakat cinsî münasebet vuku bulmadığı için fiil, teşebbüs halinde kalmıştır. Buna mukabil muayyen bir kız veya kadın fuhuş maksadile değil de meselâ, sırf oturak âlemi yapmak için tedarik edilmişse, burada fuhşa tahrik bahis mevzuu edilemeyeceğinden, tedarik eden ceza görmez.

436 ncı madde münasebetile (Beyaz kadın ticareti) denilen beynelmilel mahiyeti haiz bir vâkıaya temas etmek zaruretindeyiz. Bazı Devletler kadın ve çocuk ticaretinin men'i hakkında 1904, 1910 ve 1921 tarihlerinde mukaveleler imzalamışlardır. Son olarak 1933 yılında Cenevrede reşit kadın ticaretinin men'i hakkında kabul edilen ve diğer devletlerin imzasına açık bulundurulmuş mukaveleyi hükümetimiz de imzalamış ve 1935 yılında Büyük Millet Meclisinin tasdikinden geçirmek suretile bu mukavele ahkâmının Türkiyede tatbikini taahhüt etmiştir. 2693 sayılı (Reşit kadın ticaretinin men'i hakkında 11/Teşrin evvel/1933 de Cenevre'de imzalanan beynelmilel mukavenenin tasdikine dair kanun) la kabul edilen bu mukavenenin birinci maddesine göre; Âkit Devletler, bir başkasının ihtiraslarını tatmin emek üzere reşit bir kadın veya kızı kendi rızasıyla olsa bile başka bir memlekette icrayı fuhuş maksadile kullanan, sürükleyen veya baştan çıkaran kimseyi, suç unsurlarını teşkil eden fiillerin her biri ayrı ayrı memleketlerde yapılmış bulunsu bile, cezalandırılacaklardır. Ceza Kanunumuzun evvelce başka türlü hükümleri ihtiva eden 436 ncı maddesi bu mukaveledeki taahhütlerimize uyularak 1935 senesinde tadil edilmiş ve bugünkü şeklini almıştır. Filhakika beynelmilel Cenevre mukavenesinin birinci maddesindeki suç unsurlarının 436 ncı maddedekilere tevafuk ettiği görülmektedir. Bu mukavenemenin müteakip maddelerindeki hükümlere göre, âkit Devletler yakaladıkları bu gibi suçlular hakkında tatbik ettikleri muamelelerden yekdiğerine malûmat vereceklerdir. Bu cümleden olarak suçlunun mahkûmiyet ilâminin

suretini göndermekle beraber şahsi halleri, hususi vasıfları, parmak izi, fotoğrafı, polisteki sicilli, suçu işleyiş tarzı ve hakkında tatbik edilmiş olan, meselâ geldiği yere iade veya sınır dışı edilmek gibi, muamele ve tedbirler diğer âkit Devletlere bildirilecektir.

Türk Ceza Kanununun tetkik etmiş olduğumuz şu iki maddesi, 15 yaşını bitirmemiş olan küçüklerle genç kız ve kadınları fuhşa karşı himaye 'eden hükümleri ihtiva etmektedir. Kanun vazıı 21 yaşından küçük olanların himayeye muhtaç olduklarını kabul ettiğine göre, onlara bu himayeyi sağlamak ahlâk zâbitasının en esaslı vazifesidir. Genç kız ve kadınları fuhşa sevkeden âmiller, mensup oldukları muhite göre değişir. Bazısı (sırf yoksulluk ve maişet zorluğu sebebiyle bu hayata sürüklenmiştir. Diğer bazısı daha iyi yaşamak arzusunun sevkile fuhşa sülük etmiştir. Evvelce alışılmış ve bir sebeple inkıta uğramış olan konforlu hayatı devam ettirmek için bu yolu seçenler de vardır. Bunlardan başka cinsî arzularına hakim olamadıkları için müteaddit erkeklerle münasebette bulunmak itiyadını kazanmış ve bu suretle fuhşa sürüklenmiş olanlara da tesadüf edilir. Hangi şekilde olursa olsun fuhşa sürüklenmiş kadınların ekserisi, yetiştikleri ve yaşadıkları muhitin telâkkilerinin kurbanıdır ve pek çoğu, küçük ve genç yaşlarda muhtaç oldukları himayeyi bulamadıklarından dolayı sukut etmişlerdir. Küçüklerle genç kız ve kadınların hemen daima başka bir kimsenin iğfal ve tahrikile fuhşa sürüklenmeleri ve bu itiyattan kolayca kurtulamadıkları bir vakiyadır. İşte bu iğfal ve tahrik unsurlarını ortadan kaldırmak, onların fuhşa sülük etmelerini önliyecek en esaslı tedbirlerdendir. Ahlâk Zabıtası, Türk Ceza Kanununun 435 ve 436 ncı maddelerindeki suçların failerde sabırlı ve sistemli bir şekilde mücadele ve onları adaletle tevdi etmek suretile zararsız hale getirebildiği nisbette vazifesini başarmış olur.

Umumî Hıfzıssıhha Kanununun 103 - 112 ve 128 - 132 nci maddeleri zührevi hastalıkların sirayetini önleyici hükümleri ihtiva etmektedir. Fuhuşla mücadele nizamnamesi, Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 128 inci maddesine dayanılarak yapıldığı için fuhuş, daha ziyade bir sağlık mevzuu olarak ele almıştır. Bu itibarla fuhuşa sürüklenmenin yollarını araştırıcı ve fuhuşu önleyici bir karakter taşımaktan ziyade, zührevi hastalıkların sirayetini men'e ve fuhuşu murakabeye matuf tedbirleri ihtiva eder. Bu maksatların tahakkuku için nizamnamenin 1 inci maddesi; biri (Zührevi Hastalıklar ve Fuhuşla Mücadele Komisyonları) diğeri (Zührevi Hastalıklar ve Fuhuşla Mücadele Komisyonlarına Yardım Hey'etleri) olarak iki teşekküle yer vermiştir. Bir yerde Zührevi Hastalıklar ve Fuhuşla Mücadele Komisyonu teşkil edilmesi için aşağıdaki şartların bulunması lâzımdır :

A) Fuhuşla Mücadele Nizamnamesindeki sıhhi kayıt, ve şartların tama-

mile tatbikine elverişli müesseselere malik olmak veya bu müesseselerin teşkiline imkân bulunmak,

B) Polis teşkilâtı mevcut olmak,

C) Belediye teşkilâtı bulunmak.

Zührevi Hastalıklar ve Fuhuşla Mücadele Komisyonlarının vazifesi; fuhuştan bulaşan zührevi hastalıkların yayılmasına karşı gelmek için icabeden tedbirleri almak, zührevi hastalıkların ve fuhşun mazarratlarını ve yayılmasını men'e dair mevcut kanun ve nizamların iyice tatbik edilip edilmediğine bakmak ve teşkilâtın hesabatını murakabe etmektir.

Nizamname bu komisyonları idare, sıhhat ve icra işlerde alâkadar olmak üzere üç kısma ayırmıştır.

İcra kısmı; umumi kadınların ve umumi evlerin tesbit ve tescili, gizli fahişeler tarafından memur edilecek bir tabip veya diğer bir memur, zührevi hastalıklar muayene tabibi ve varsa ahlâk zabıtası şefinden teşekkül eder. Komisyon içtimalarına Sağlık Müdürü riyaset eder. Her vilâyette valilikçe tensip edilecek bir veya bir kaç kazada komisyon teşkil edilebilir. Bu takdirde komisyon, hükümet veya Belediye Tabibi, varsa zührevi Hastalıklar muayene tabibi, belediyece müntehap bir memur, mahallin en yüksek polis âmiri ve varsa ahlâk zabıtası vazifesile mükellef bir memurdan teşekkül eder ve hükümet veya belediye tabibinin riyasetinde toplanır.

Sıhhat kısmı; Umumi kadınların sıhhi muayenesi, umumi evlerin sıhhi teftişi ve hastalıkların tedavisi için kâfi tabip, hasta bakıcı, lüzumuna göre kâtip ve hademedden ibarettir.

İcra kısmı; Umumi kadınların ve umumi evlerin tesbit ve tescili, gizli fahişeler, fuhuş yerleri ve umumi evlerin meydana çıkarılması, muayenesine lüzum görülen şahısların getirilmesi, kapanması icap eden yerlerin kapatılması ve zührevi hastalıklarla mücadele komisyonları tarafından ittihaz olunan mukarreratın tatbik ve icrası için mahallin en yüksek polis âmirinin nezaret ve mes'uliyeti altında lüzumu kadar ahlâk zabıtası memuru veya sivil polisle kâtip ve dosya memurlarından ibarettir. Bununla beraber bütün zabıta memurları lüzum görüldüğünde bu işlere müteallik icrai muameleleri yapmakla mükelleftirler.

Fuhuşla Mücadele Komisyonunun kararları ekseriyetle ittihaz olunur. Vilâyette Valinin, Kazada Kaymakamın tasdikile tekemmül eder. Reyler müsavi geldiği takdirde ihtilâflı mesele vali veya kaymakamın tetkikine arz olunur. Bunların reyinin inzımam ettiği tarafın fikri ekseriyete iktiran etmiş sayılır. Kaymakam tarafından tasdik edilmeyen komisyon kararları üzerinde komisyonca ısrar edildiği takdirde mesele vilâyete bildirilir ve valinin teb-

liği infaz olunur. Vali tarafından tasdik edilmeyen kararlar üzerinde komisyonca ısrar edildiği takdirde vali tarafından, sebeplerinin beyanı ile keyfiyet Sıhhat, ve İctimai Muavenet Vekâletine yazılır. Vekâletin tebliği dairesinde muamele ifa olunur. Komisyon kararları hususi bir deftere hülâsa olarak yazılıp her içtîma sonunda âza tarafından imzalanır.

Fuhuşla Mücadele Nizamnamesinin 15 inci maddesinde umumi kadının tarifi yapılmıştır. Bu tarife göre; kendilerini başkalarının cinsî zevkine, menfaat mukabili veya itiyadi bir surette, hasretmeği san'at ittihaz eden ve bu suretle müteaddit erkeklerle münasebatta bulunan kadınlara (umumi kadın) denir.

Umumi kadınların bir arada oturarak fuhuş yaptıkları veya bu maksat için toplandıkları yerlere (Umumi ev) ismi verilir.

Fuhuş maksadile muhtelif kimselere muvakkat zamanlar için açık bulundurulan kapalı yerlere (Birleşme yerleri) denir.

Fuhuş tek başına yapan kadınların ikametgâh ittihaz ve içinde fuhuş icrasını itiyat ettikleri yerlere (tek basma fuhuş yapılan ev) denir.

Nizamnamenin 19 uncu maddesinde umumi kadınların ne suretle tesbit edileceğinden bahsedilmiştir. Mükerreren ve müteaddit erkeklerle münasebette bulunması dolayısıyla bir kadının fuhuşu san'at ittihaz ettiğinden şüphe edilir ve hakkında gizli ve inceden inceye yapılan tahkikat ve elde edilen müsbet delillerle kendisinin 11 inci maddede yazılı umumi kadınlar vasfını haiz olduğu meydana çıkarılırsa, evvelâ bu kadını fuhuşa sürükleyen sebepler komisyonca tetkik edilir ve kendisinin tekrar namuskâr bir hayata avdetini temin edecek tedbirler düşünülür. Bu tedbirlerin fayda vermediği hallerde, hakkında umumi kadınlar için câri olan hükümler tatbik olunur. Bir kadın hakkında bu hükümlerin tatbiki behemehâl komisyonun kararına iktiran etmelidir. Bu sebeple, fuhuşu tesbit edildiğinden dolayı ilk defa komisyona sevk edilmiş olan bir kadının namuskâr hayata dönmesini temin edecek tedbirlerin düşünülüp tatbik olunması lâzımdır. Böyle bir tedbirin de fayda vermediği ve fuhuşa devam ettiği görülen kadının komisyonca umumi kadın olarak tesciline karar verilir. Tatbikatta ilk defa sevk edilen bu gibi kadınlara komisyonca ekseriya nasihat ve ihtaratta bulunulur ve bu husus bir kararla tesbit edilir. İlk defa komisyona sevk edilmiş bir kadının doğrudan doğruya umumi kadın olarak tescili cihetine gidildiği takdirde bu muamele idari dava yolu ile iptal edilebilir. Zira nizamnamenin emrettiği bir husus yerine getirilmemiştir. Yani o kadını fuhuşa sürükleyen sebepler tetkik edilip namuskâr hayata avdetini temin edici tedbirler düşünülmeden ve bunların fayda verip vermediği tecrübe edilmeden umumi kadın olarak tescili suretile nizamname hükmüne aykırı bir tasarruf yapılmış demektir.

Bir kadının umumi kadın olarak tescil olunabilmesi için aşağıdaki şartların mevcut olması lâzımdır.

A) Fuhşu kendisine sanat ittihaz etmek veya fuhşu kendisine sanat ittihaz ettiği ve bu hayattan vaz geçirilmesine imkân olmadığı biraz evvel izah ettiğimiz veçhile komisyon tarafından tesbit edilmiş bulunmak.

- B) 21 yaşını ikmal etmiş olmak,
- C) Ecnebi tabiiyetinde bulunmamak,
- D) Tabiiyetsiz olmamak.

Her ne kadar fuhşla mücadele nizamnamesinde evli kadınların umumi kadın olarak tescil edilemeyeceğine dair hüküm mevcut değil ise de, Medeni Kanunun evlilik müessesesine müteallik hükümleri böyle bir muamelenin yapılmasına müsait değildir. Evli bir kadın fuhş yapmakla Türk Ceza Kanununun 440 ıncı maddesindeki zina suçunu irtikâp etmiş olacaktır. 443 üncü maddeye göre takibat icrası koca tarafından şahsi dâva ikamesine mütevakkıftır. Ve zina suçu Kanunu Medeninin 129 uncu maddesinde sayılmış olan boşanma sebeplerinden birini teşkil etmektedir. Evli bir kadını, kocasının malûmat ve muvafakati altında da olsa gizli fuhş yaptığından dolayı umumi kadın olarak tescil eylemekle onun fuhş yapmasına resmen cevaz verilmiş olur ki bu muamele, vazı kanunun evlilik müessesesini kurmaktaki gayesine muhalif olur. Bu gibi kadınları ancak umumi hıfzıssıhha kanununun 106 ncı maddesi gereğince muayeneye tabi tutmak suretile zührevi hastalıkların sırayetini önleyici tedbirler alınabilir.

Komisyon karare ile tescil edilmiş olan umumi kadınların tabi olduğu resmî ve hususi muayeneler, umumi evlerin, birleşme yerlerinin ve tek başına fuhş yapılan yerlerin açılma şartları ile bu yerleri işletenlerin mükellefiyetleri ve bunlara ait cezalar hakkında nizamnamede vâzıh hükümler mevcuttur.

Nizamnamenin 107 nci maddesinde; umumi ev, birleşme yeri veya tek başına fuhş evi açmak için izin almadığı halde fuhş maksadile bir takım kimselere - kayıtlı umumi kadınlardan dahi olsa kadın getirmeye tavassut edenler veya müsaadesi verilen ev haricinde fuhş tavassut tarzında faaliyet icra eden kimseler hakkında Ceza Kanununun 436 ncı maddesine göre takibat yapılacağından, bahsedildiği görülmektedir. Burada bahsedilen (Kayıtlı umumi kadınlar) m 21 yaşını bitirmiş bulunmaları 20 nci maddenin hükmü icabından bulunduğuna göre 107 nci madde, Türk Ceza Kanununun 436 ncı maddesine muhalif bir hükmü ihtiva etmektedir ve ne vama 436 ncı madde hükmüne aykırı suç unsurları ihdas etmektedir. Bir fiilin 436 ncı maddeye göre suç sayılabilmesi, ancak o maddedeki suç unsurlarının teşekkülüne bağlıdır. Çünkü Türk Ceza Kanununun 1 inci maddesi hükmü, bunun aksini kabule manidir. Aynı zamanda Esas Teşkilât Kanunumuzun 52 nci maddesinde

yazılı olduğu üzere nizamnameler kanun hükmüne aykırı olarak yeni hükümleri ihtiva edemeyeceğine göre, fuhuşla mücadele nizamnamesinin 107 nci maddesinin, Türk Ceza Kanununun 436 ncı maddesi hükmüne aykırı suç unsurları ihdas eylediğini kabul etmek Teşkilâtı Esasiye Kanunu hükmüne münafıdır. Bu itibarla usulü dairesinde izin alınmadan içinde fuhuş yapılan evde yakalanan kadınlar 21 yaşını bitirmişlerse, evi işleten kimsenin fiili 436 ncı maddedeki suç unsurlarını ihtiva etmeyeceğinden hakkında bu madde hükmüne göre takibat yapılamayacağı tabiidir.

Şu halde nizamnamenin 107 nci maddesinin; 436 ncı maddedeki suç unsurları mevcutsa yani 21 yaşından küçük kız ve kadınlar tedarik ve fuhuş tahrik edilmişse bunu yapanlar hakkınca Türk Ceza Kanununun 436 ncı maddesine göre takibat yapılır, tarzında düzeltilmesi yerinde olur.

Şimdi, gizli fuhuş yapıldığı tesbit edilen bir yerde zabıtaca yapılacak muameleleri gözden geçirelim .

Bir gizli fuhuş yerinde yakalanan kadın ve erkeklerle suç mahalli hakkında aşağıda yazılı muameleler yapılır. Evvelâ kadınlar zührevi hastalıklarla malûl olup olmadıkları araştırılmak üzere muayeneye sevk edilir. Kadınlarla birlikte yakalanan ve zührevi hastalıklardan birine musab olduğundan şüphe ve endişe olunan erkeklerin de Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 106 ncı maddesi mucibince bu hastalıklardan sâlim olduklarına dair rapor göstermeleri veya kendilerini muayene ettirip sâlim olduklarını isbat eylemeleri için adresleri alınır. Sabit ve muvazzah adresleri olmayanlarla hüviyetlerini isbat edemeyenler muayeneye sevk olunur. Kasta zuhur edenler hakkında bahsi geçen kanunun 107 nci ve 108 inci maddelerine göre muamele yapılır.

Gizli fuhuş yerinde yakalanan erkek ve kadınlar hakkında tanzim olunan tahkikat evrakının bir nüshası fuhuşla mücadele komisyonuna tevdi olunur. Fakat daha evvel bu kadınların yaşları incelenir. Bunlar arasında 15 den küçük yaşta kız ve kadın varsa, bunlarla cinsi münasebette bulunan erkekler hakkında Türk Ceza Kanununun 414 üncü maddesine göre,

Yakalananlar arasında 15 ini bitirmiş olup da reşit olmayan kız ve kadın varsa, bunlarla cinsî münasebette bulunan erkekler hakkında da Türk Ceza Kanununun 6123 sayılı kanunla tadil edilen 416 ncı maddesinin son fıkrasına göre, takibat yapılır. 21 yaşından küçük ve fakat reşit kız ve kadın varsa bunlarla cinsî münasebette bulunanlar hakkında kanuni takibat yapılamayacağı malûmumuzdur.

Gizli fuhuş yerini işleten kimse hakkında olunacak muameleye gelince :

1 — Yaşı 15 den küçüklerin ırzına geçilmiş veya reşit olmayan kimselerle cinsî münasebette bulunulmuşsa bunların suçlarına iştiraktan dolayı fuhuş yerini işleten hakkında takibat yapılır.

2 — Fuhuş yerinde reşit ve fakat 21 yaşını bitirmemiş kız ve kadınlar da bulunmuşsa bu yeri işleten hakkında 436 ncı maddeye göre takibat yapılır.

3 — Fuhuş emrinde 21 yaşını ikmal etmiş kız ve kadın var da bunlar cebir ve şiddet veya tehdit veya nüfuz icrası yahut hile ile tedarik edilmişse fuhuş yerini işleten hakkında yine 436 ncı maddeye göre takibat yapılır.

4 — Fuhuş yerinde 21 yaşını doldurmuş kız ve kadınlar bulunmuş ve bunlar fuhuş yerini işleten kimsenin karısı veya kız kardeşi veya furuu oldukları takdirde fuhuş yerini işleten kimse hakkında 435 inci maddeye göre takibat yapılır.

5 — Ve nihayet usulü dairesinde izin alınmadan içerisinde fuhuş yapılan ev, fuhuşla mücadele nizamnamesinin 96 ncı maddesine müsteniden kapatılır ve bu yeri işleten hakkında Türk Ceza Kanununun 526 ncı maddesine göre takibat icra edilir.

Fuhuş cürmü meşhutlarını müteakip zabıtaca tanzim edilen tahkikat evrakları Cumhuriyet Savcılıklarına behemehal tevdi edilmelidir. Hattâ fuhuş yerinde yakalanan kimseler 21 yaşını ikmal etmiş bulunduğundan dolayı gerek bunlarla fuhuş yapanlar ve gerek fuhuş yerini işletenler hakkında Türk Ceza Kanununun tetkik etmiş olduğumuz maddeleri mucibince takibi müstelzim bir fiil mevcut bulunmasa dahi, fuhuşla mücadele nizamnamesinin 96 ncı maddesine dayanılarak kapatılacak olan fuhuş yerini işleten aleyhinde Türk Ceza Kanununun 526 ncı maddesine göre âmme dâvası açılabilmesi için suç delillerini ihtiva eden tahkikat evrakının yine Cumhuriyet Savcılığına tevdi edilmesi lüzumuna işaret etmek isteriz. Tatbikatta bu sebeple evleri kapatılmış olan kimselerin türlü yollardan üst makamlara mütevâli müracaatlar yaparak evlerini açtırmağa teşebbüs ettikleri ve bu arada kapatma muamelesinin haksızlığını ve kanuna aykırılığını iddia edegeldikleri sık sık müşahade olunmaktadır. Kapatma muameleleri sırf nizamnamenin 96 ncı maddesine müstenit kaldıkça, bu nev'i müracaat ve şikâyetler devam edeceğinden, haddi zatında Türk Ceza Kanununun 526 ncı maddesi şümulüne giren bir fiil hakkında hem Cumhuriyet Savcılığının âmme dâvası açarak kanun hükmünü yerine getirmesini sağlamak, hem de o yerde fuhuş yapıp yapılmadığını ve dolayısıyla kapatma muamelesinin yerinde olup olmadığını tayin edecek olan mahkeme kararına intizar edilmesi lüzumunun alâkadarlarca anlaşılmasını temin etmek bakımlarından bu gibi tahkikat evraklarının Cumhuriyet Savcılıklarına tevdi edilmesinde kanuni ve idari zaruretlar bulunduğu aşikârdır.

KÖYLERİMİZİ NASIL KALKINDIRALIM?

Yazan: Sadık ARTUKMAÇ

Bugün herkes, köy kalkınmasının lüzumlu ve zarurî olduğunda müttefiktir. Fakat bu kalkınmanın başlangıç noktasının neresi olacağını tâyininde, tereddüt ve ihtilâf vardır. Köy kalkınmasına, nereden, hangi noktadan başlanmalıdır? Kalkınma nasıl ve ne suretle temin edilmelidir? Kalkınmanın kısa bir zamanda ve tam olarak tahakkuku idin, nasıl bir şart konulmalı ve imkân yaratılmalıdır? Bu hususlar, henüz resmen bir prensipe bağlanmış değildir. Münevverlerimiz, bu sorulara müteallik noktai nazarları ise, başka başkadır.

Biz, bu sütunlarda, kendi görüşümüzü açıklamaya ve köy kalkınmasının kısa bir zamanda nasıl tahakkuk edebileceği hususunu incelemeğe çalışacağız. Bu arada ve daha önce, tâkip edeceğimiz metodu ve «köy kalkınması» tâbirinin mâna ve medlulünü de belirteceğiz.

Bize göre, köy kalkınması gibi neticeleri büyük bir halk kitlesini ilgilendiren, şümüllü ve geniş bir konu hakkındaki yapılan teklifler, serdedilen mütalâalar; tatbikî ve amelî olmalı, nazarı ve kitabî esaslara istinat ettirilmemelidir. Vücuda getirilmesi istenilen bir teşkilât ve müessese, memleketin İçtimaî bünyesine ve realitelerine uygun olarak kurulmalıdır. Memleketin malî kapasitesi, maddî ve manevî imkânları gözönünde tutulmalıdır. Kurulamayacak müesseseler ve yapılamayacak işler peşinde koşulmamalıdır.

Masa başında tasarlanmış ve bir takım nazariyelere bürünmüş esaslara göre meydana getirilen teşekkül ve müesseselerden, bu memleket çok zarar görmüştür. Hiç olmazsa fayda görmemiş ve fuzulî olarak zaman kaybetmiştir.

Bu ifademizle; kopyecilikten ve ezbere konuşmaktan çekinmek gerektiğini ve memleketin hususiyetlerini, realitelerini, hakikî bünyesini pek iyi kavramak mecburiyetinde olduğumuzu belirtmek istiyoruz. Bugünkü köyün; İçtimaî, İktisadî, ziraî ve malî durumu ile coğrafi ve hatta tarihî durumu uzun bir inceleme süzgecinden geçirilmeksizin kalkınma dâvası ele alınamaz. Memleketimizin çeşitli iklim ve ziraat bölgelerine ayırdığı ve bu bölgeler sâkinlerinin, geçinme ve yaşayış tarzlarıyla örf ve âdetlerinin, geleneklerinin, kültür seviyelerinin birbirlerine benzemediği bilinmelidir. Her bölgedeki köylerimizin; bugünkü yol, köprü, su gibi ihtiyaçlarının asgarî sınırı çizilebilmelidir. Köylü psikolojisine nüfuz edilmelidir. Hülâsa; köyü, köylüyü ve köylünün ihtiyaçlarını iyice kavramalıdır. Bundan sonradır ki, köy kalkınması hakkında, realist bir düşünce teşekkül edebilir.

Bir Orta Anadolu çocuğu olan bu satırların yazarı, gerek vazife dolayısıyla ve gerekse hususî surette, yurdun muhtelif bölgelerini gezmek ve binnetice köyü mahallinde incelemek fırsatına nail olmuştur. Köy ve köylü ile

uzun müddet alâkalanmışım. Köylünün ruhiyatını kavramağa, felsefesini anlamağa ve dertlerini dinlemeğe çalışmıştır. Şüphesiz ki mütalâa ve tekliflerini de bu tetkik ve tecrübelerle istinat ettirecektir.

Biraz önce köy kalkınmasının şümüllü ve geniş bir konu olduğundan, büyük bir halk kitlesini ilgilendirdiğinden bahsetmiştik. Gerçekten, KÖY KALKINMASI; köylümüzün İktisadî, İctimaî ve kültürel bakımdan üstün bir seviyeye gelmesini ve medenî câmiaya girmesini istihdaf etmektedir. Nüfusumuzun yüzde sekseni köylüdür. Bu sebeple köy kalkınması, aynı zamanda MEMLEKET KALKINMASI da demektir (!).

O halde kalkınma nasıl temin edilmelidir? Bu hususta çeşitli tezler ileri sürülmüştür. Biz, bunların tahlilini yapmadan ve kendi noktai nazarımızı da ortaya koymadan önce, köylerimizin dünkü ve bugünkü durumlarının kısaca gözden geçirilmesi lüzumuna kani bulunuyoruz.

§1.

OSMANLI İMPARATORLUĞU DEVRİNDE KÖY İDARESİ VE KÖYLÜ

1 — KÖY İDARESİ :

A) Fii'î bakımından köy ve arazi rejimi :

Köy, komünün ,en küçük bir şeklidir ve ötedenberi mevcuttur (?). Filhakika, köylüler; eskidenberi, Devlet teşkilâtından ayrı bir teşkilât vücuda getirerek, umumî ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamağa çalışmışlardır. Köy derneğini kurmuşlar; bekçi, korucu, hoca, imam gibi memurlar istihdam etmişler, bunların ücretlerini köy namına müştereken ödemişlerdir. Köyün mer'a, yayla gibi arazisini müştereken kullanmışlar, köyün yolunu müştereken yapmışlar, suyunu müştereken getirmişlerdir.

Çok eski zamanlardan beri fii'î mevcudiyetini muhafaza etmekle beraber köy, idare hukukumuz bakımından yeni bir varlıktır. Zira Osmanlı imparatorluğunda ve bilhassa Tanzimattan önceki devirlerde, köye hükmi şahsiyet tanınmamış ve köylüye tasarruf hakkı verilmemişti. Gerçekten, askerî esas-

¹ Beynelmillel istatistiklere göre; Yunanistan nüfusunun % 53,7 si, İtalyan nüfusunun % 47,3 ü, Fransa nüfusunun % 38,3 ü, Almanya nüfusunun % 28,9 u Belçika nüfusunun. % 19,1 i, İngiltere nüfusunun % 6,4 ü köylüdür.

² Komün; muayyen bir sabada oturmakta olan insanların, mahallî ve müşterek ihtiyaçlarını karşılayan, âmme hizmetlerini ifa eden, hükmi şahsiyete sahip bir âmme idaresidir. Komün, esasında, kanun yapanların ihdas ettikleri sun'î bir teşekkül değil, tabii ve İctimaî bir taazzuvdur. Bu itibarla komün. Devletten daha evvel vücut bulmuş bir teşekküldür denilebilir. Fakat bugünkü komün: «Devletin, bir kısım hizmetlerin ifası için mahallî teşekküllere verdiği salahiyyettir». Hiyerarşik murakabenin dışında kalır. Hükmi şahsiyeti haiz ve kendine mahsus bir teşkilâta ve muhtariyete sahiptir. icraî kararlar almağa salâhiyetlidir. Fakat merkezin komün üzerinde idarî vesayet hakkı mevcuttur. (Tafsilât için bakınız: Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar; idare Hukuku. 1942. Cilt: T, Sayfa: 465 — 475),

lar üzerine kurulmuş olan Osmanlı İmparatorluğu, mülkî taksimatını da bu esasa ve binnetice arazi rejimine istinat ettirmişti.

Osmanlı Devletinde, Selçuk Türklerinde ve onların yerine geçen Anadolu beyliklerinde olduğu gibi, çiftçi ve köylü ⁽³⁾ toprağın sahibi değildi. Devlet, arazii emiriye veya arzı memleket denilen toprakların sahibi sayılır ve bu suretle arazinin rakabesi yani kuru mülkiyeti Beytülmal denilen Devlet hâzinesine ait olurdu.

Filhakika, bir memleket fethedildiği zaman, orası, birkaç eyalet ve sancağa taksim olunurdu. Buralarının arazisi de tahrir ettirilerek; her köyün öşür hâsılatının mikdarı, kaç haneden ibaret olduğu ve nüfusu, müstakillen veya müştereken kullanılan mer'a ve ormanlar tesbit olunurdu. Neticede; yüz bin akçeden fazla öşrü olan kısım ayrılır ve buna HAS denilirdi. Has; Padişahın kendisine, saltanat hanedanı âzasına tahsis olunan araziye ifade etliği gibi, vezirlere, beylerbeyi ve sancak beylerine (mirlivalara) resmî vazifelerinin devamı müddetince tahsis olunan araziye de ifade etmekte idi. Yâni haslar, memurun şahsına değil makamına verilmekte idi. Adı geçen memurlar, memuriyetlerinin devamı müddetince, hassın öşrünü alırlardı. Bunlara, büzmelere mukabil, ayrıca bir bedel verilmezdi. Sefer vukuunda her has sahibi, hassının her beş bin akçesi için, her nevi masrafı kendisine ait olmak üzere bir cebelî (tam teçhizatlı asker) hazırlamağa ve lüzumunda bunu harbe götürmeğe mecbur idi. Hâsılatı yirmi bin akçeden yüz bin akçeye kadar olan dirliklere, zeamet; üç bin akçeden yirmi bin akçeye kadar olan dirliklere de, (imar denilirdi, öşür ve sâir vergilerin hâsılatı, has, zeamet ve tımar sahiplerinin dirliğini teşkil ederdi.

Zeamet; eyalet ve sancaklarda bulunan bâzı yüksek memurlarla padişahın yanında bulunan kapıcı başı. Divanı Hümayun hâceğanı ve kâtipleri gibi kimselere tevcih olunurdu. Zeamet sahipleri de, zeametın her beş bin akçesine mukabil bir cebeli hazırlamak ve icabında bunları sefere götürmek mecburiyetinde idiler.

Tımar'a gelince; bunlar, sipahilere verilirdi. Her sipahi üç bin akçe hâsılatıdan sonra her üç bin akçeye mukabil bir cebeli hazırlamak ve lüzumunda bunlarla sefere katılmak zorunda idi ⁽⁴⁾.

³ Köylü ile çiftçi arasında laik vardır: Köylü; köyde oturan ve baba ocağını idame ettirerek toprak parçasını, ailesi efradı ile birlikte daimî surette işleten ve bu suretle maişetini teinine çalışan kimsedir. Çiftçi ise; münhasıran kazanç temini maksadıyla toprak parçasını işleten ve kendisi İrer zaman fiilen çalışmayıp daha çok başkalarını çalıştıran kimsedir.

⁴ Has, zeamet ve tımarlara ayrılmamış olan bâzı eyalet ve sancaklar (ki bunlar Bağdat, Basra, Mısır, Yemen, Habeş eyaletleri ile Halep ve Cezairi Bahrisefidin bâzı sancaklarıdır); SALLYANE suretiyle idare olunurlardı. Buraların her nevi mirî tekâlif ve öşrü Devlete aitti. Bu hâsılatı salyane adı verilirdi. Bu tekâlif: muhassıllar, mukataacılar tarafından tahsil edilirdi. Bu paralardan; beylerbeyleri ile sancak beylerini ve yerli askerlerin istihkakı ayrılır ve mütebakisi, merkeze gönderilirdi. Bu eyalet ve sancaklara SALLYENELİ denilirdi-

Has - yukarıda da belirtildiği veçhile - makama verildiği halde, zeamet ve tımar; harp ve darbe muktedir, namuslu ve haysiyet sahibi kimselere tevcih olunurdu. Zeamet ve tımar sahipleri; arazinin ekilip biçilmesi hakkını, tapu senedile çiftçi ve köylüye verirlerdi. Buna mukabil, köylüden, öşrü ve diğer vergileri kendi nam ve hesaplarına alırlardı.

Hülâsa; Osmanlı İmparatorluğu arazi rejiminde, arazi üzerinde üç türlü hak mevcuttu: 1 — Rakabe yâni kuru mülkiyet sahibi olan Devletin hakkı; 2 — Has, tımar ve zeamet sahiplerinin hakkı; 3 — istimal ve intifa hakkı sahiplerinin yâni çiftçi ve köylünün hakkı.

Has, zeamet ve tımar sahiplerinin; kendilerine tanılan imtiyazlara mukabil, Devlete karşı bir takım vazifeleri de vardı. Bunlar: 1 — Memleket müdafaası ve fütuhât için, aldıkları dirliğe göre muayyen miktarda cebeli denilen süvari yetiştirmeğe ve bunları atları ile birlikte her zaman hazır bulundurmağa mecbur idiler. 2 — Mıntakaları dahilinde zabıta vazifesini görmekle mükelleftiler.

Görülüyor ki has, zeamet ve tımar sahipleri; «birer malik, sübjektif hakka sahip olmaktan ziyade memleketi dışardan ve içerden gelebilecek fenalıklara karşı korumakla, yâni millî müdafaa ve zabıta vazifesiyle mükellef birer memurdurlar.»⁽⁵⁾.

Bu izahımızdan da anlaşılacağı üzere, bu devirde köy; hükmi şahsiyeti haiz değildi. Köylü ise, araziye tasarruf etmek hakkından mahrumdu. Çünkü, köye ait olması lâzımgelen gayrimenkulleri, Devlet namına tımar ve zeamet sahipleri idare etmekte idi. Köylü kendisini geçindirebilecek vüs'atteki arazi parçasını, nev'ema, bunlardan kiralamakta idi. Köylüden icrai muaccele, çift akçesi, malikâne mukataası vesaire namlarile paralar alınırdı. Köylü; tarlayı satamazdı, ölüme bağlı bir tasarrufla veya hibe suretiyle başkasına devredemezdi. Hattâ istediği şekilde işletemezdi.

B) Hukukî bakımdan köy :

1839 Gülhane Hattı Hümayunu ile has, zeamet ve tımar sistemine son verildi ve yeni bir İslâhat devresi açıldı. Bir müddet sonra köy, İdarî bir cüzütam kabul edildi. Biraz sonra da köyün, haklardan istifade ve bunları istimal salahiyetine sahip olması yâni hukukî şahsiyetinin tanınması temayülû belirdi. Bu cihet, bizde; evvelâ hususî* hukuk sahasında, bilahara da âmm hukuku sahasında tecellî etti.

a — İdarî cüzütam olarak köy :

Bizde köy, ilk defa, 1858 tarihinde idari cüzütam olarak ele alındı. Ger-

⁵ Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar; İdare Hukuku 1952. Cilt: 1, Sayfa: 143.

çekten, 22 Eylül 1858 (H. 13 Safer 1275) tarihli «Vülâti İzam ve Mutasarrıfını Kırım ile Kaymakamların Vazifelerini Şâmil Tâlimat» ⁽⁶⁾, memleketin idari cüzütamlarını tesbit etti. Bu talimat hükümlerine göre, memleket; Eyalet, liva, kaza ve karyelere (köylere) taksim edildi. Eyaletlerin idaresi valilere, livaların idaresi kaymakamlara, kazaların idaresi de müdürlere tevdi olundu. Eyaletlerin, müteaddit livalardan; livaların, müteaddit kazalardan; kazaların da müteaddit kafiyelerden tereküp edeceği kabul edildi. Lâkin, köye, hükmî bir şahsiyet verilmedi.

b — Hususî hukuka göre köy hükmî şahsiyeti :

1857 (H. 7 Ramazan 1274) tarihli Arazi Kanunnamesinin ⁽⁷⁾ 91, 96, 97 ve 101 inci maddeleriyle; eskidenberi köy halkı tarafından istifade edilmekte olan baltalık, harman yeri, mer'a, yaylak ve kışlak gibi gayrimenkullerin o köye ait olduğu kabul edildi. Mecelle (eski medenî kanunumuz) ise ⁽⁸⁾; köyü temsil eden muhtarın, köyün müşterek menfaatleri namına dâva açabileceğini kabul etmiş bulunmakta idi ⁽⁹⁾.

Görülüyor ki, Arazi Kanunnamesi ve Mecelle, köye; fii'len tasarruf ve dâva hakkı tanımakla, köyün hukukî bir şahsiyet olduğunu kabule temayül etmiş bulunuyordu.

c — Amme hukukuna göre köy hükmî şahsiyeti :

Memleketimizde, muhtelif tarihlerde, komün idaresi kurmak teşebbüslerine geçilmiş ve köye bir hukukî şahsiyet verilmek istenmiştir. Fakat teşkilâta, bugünkü Köy Kanununun neşrine kadar; tam manasiyle bir komün veçhesi verilememiştir.

1 — Bizde komün idaresi kurmak teşebbüslerinden ilki, 1864 tarihinde vâki oldu- 1864 (H. 7 Cemaziyülahir 1281) tarihli «Vilâyet Nizamnamesi» ⁽¹⁰⁾ köy uzuvlarından bahseden ilk metindir. Bu metinle; köy uzuvları, bunların

⁶ Bu talimatın metni 1282 Zilhiccesinde ikinci defa basılmış olan Düsturun 559. uncu sayfasında munderiç olduğu gibi Takvimi Vekayii'nin 26 Safer 1275 tarihli defa: 566 sayılı nüshasında da yazılıdır. Düsturların 1289 tarihli ve ondan sonraki tablalarında mevcut değildir. «Bu talimat taşıdığı unvana rağmen, zamanın Devlet teşkilâtına göre teşriî bir mahiyeti haiz bulunduğu şüphesizdir.» (Bakınız: Vecihi Tönük; Türkiye'de İdare Teşkilâtının Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu. 1945, Sayfa : 117).

⁷ Bakınız: Birinci Tertip Düstur, cilt 1, Sayfa: 165

⁸ Bakınız Birinci Tertip düstur, cilt: 1, Sayfa 30, madde: 1645 ve 1646.

⁹ Bakınız: Sıddık 8'ami Onar: Aynı eser, Sayfa: 721.

¹⁰ Bazen de «1284 tarihli Teşkilâtı Vilâyet Nizamnamesi» diye anılmakta olan bu nizamname, ilk defa Tuna vilâyetinde tatbik edilmek üzere neşrolunmuştur. Sonraları, nizamnamenin diğer vilâyetlere de teşmilen tatbikine başlanmıştır. Bu itibarla nizamnamenin tarihi 1284 diye anılmaktadır. (Bakınız: Vecihi Tönük; aynı eser, S: 170—171).

teşekkül tarzları ve vazifeleri ve köy işleri tesbit olunmuş bulunmaktadır ⁽¹¹⁾. Nizamnameye göre, her köyde; her sınıf ahali için, halk tarafından seçilmiş ikişer muhtar ve ikişer de ihtiyar meclisi vazife görecekler. Muhtarların vazifeleri; hükümetin icra vasıtası olmaktan ve bekçi, korucu vesaire ramiyle köy zabıtası işinde bulunan adamları idare etmekten ibarettir. İhtiyar Meclislerinin vazifeleri ise; vergilerin usulü dairesinde tevziine nezaret, köyün temizliğine ve ziraatinin inkişafına ait hususları müzakere ve kanunun tesbit ettiği mahdud dâvaları sulhen tesviye etmekten ibarettir.

2 — 1870 (9 Ocak 1286) tarihli «İdarei Umumiyei Vilâyat Nizamnamesi» de ⁽¹²⁾, köye; komün mahiyeti vermiştir denilebilir. Bu nizamnamede de köy uzuvlarından bahsedilmekte ve muhtar ile ihtiyar meclislerinin vazifeleri gösterilmektedir. Nizamnamenin 59 uncu ve müteakip maddeleri mucibince; bucak merkezi olan köylerle bucak dairelerinde, halk tarafından seçilmiş muhtar ve ihtiyar meclisleri vazife görecekler. Muhtarın vazifeleri: bir kısım mahallî işleri görmek ve fakat daha ziyade hükümet emirlerini köyde yerine getirmekten ibarettir, ihtiyar meclisinin ise; köy halkı arasında zuhur eden dâvaları sulh yolu ile hal ve fasletmek ve köyün hususî ihtiyaçlarına ait işleri müzakere eylemek üzere iki çeşit vazifesi vardır.

Yukarıda belirtildiği üzere, Arazi Kanunnamesi; bir kısım gayrimenkullerin köye ait olduğunu kabul etmiş, 1864 ve 1870 tarihli nizamnameler ise; bir kısım mahallî işlere bakılması vazifesini muhtar ve ihtiyar meclisine vermiş olduğuna göre, köy; artık bir komün, bir mahallî idare mevzuu olarak ele alınmış demektir. Şu kadar ki, her iki nizamnamede de gerek muhtarlara ve gerekse ihtiyar meclislerine icraî kararlar almak salâhiyeti ve icra kudreti verilmemiştir. Nizamnamelerde; politik sebep ve tesirler dolayısıyla, gayri müslim unsurlara da yer verildiği ve köyü, Devlet teşkilâtının bir derecesi sayan görüşün de galip bulunduğu görülmektedir.

3 — Komün idaresi kurmak teşebbüslerinden birisi de, 6 Nisan 1876 (14. 11 Rebiülevvel 1293) tarihinde neşredilen «İdarei Nevahi Nizamnamesi» ile vâki oldu ⁽¹³⁾. Bu nizamnameye göre, her kazanın mülhakatından olan köy ve çiftlikler ve sâir dağınık evler, yakınlık ve münasebetleri derecesine göre bir takım nahiye dairelerine ayrılmaktadır. Nahiye daireleri, münferit ve müçtemi olmak üzere iki kısımdır. Münferiden teşkil olunan nahiye daireleri, iki yüz veya daha fazla haneli olan köylerdir. Müçtemian teşkil olunan nahiye daireleri ise, iki yüz hane kadar olan birkaç köy veya mahalleden mürekkeptir.

¹¹ Bu nizamnamenin 4. üncü maddesiyle 54 - 65 inci maddelerine bakınız Nizamname metni; Birinci Tertip Düstur, Cilt : I. S: 608 dedir.

¹² Bakınız: Birinci Tertip Düstur, Cilt: I, Sayla: 625.

¹³ Bakınız : Birinci Tertip Düstur. Cilt: III, Sayfa: 33.

Her nahiye idaresinin; halk tarafından seçilmiş bir müdürü, sekizden fazla ve dörtten az olmamak üzere müntehap âzadan mürekkep bir meclisi bulunacaktır. Her daire dahilinde bulunan köylerin, eskisi gibi, birer muhtarı olacak ve bir köy müteaddit mahalleden ve ahalisi muhtelif sınıflardan mürekkep ise, her sınıfın ve mahallenin başka başka muhtarı bulunacaktır. Nahiye meclisi, âzalardan birisini müdür muavini seçecektir.

Bir nahiye dairesi ahalisi tamamen bir sınıf teb'adan ise, müdür, âza ve muavin münhasıran kendi sınıflarından intihap edilecektir. Müslim ve gayrimüslim ahaliden mürekkep ise, meclis âzasından yarısı müslim ve diğer yarısı da gayrimüslim ahaliden seçilecektir. Fakat nüfus ekseriyeti hangi sınıfta ise, müdür, bu sınıf halk arasından seçilecek ve muavini diğer sınıftan olacaktır.

Nahiye meclisinin vazifeleri; pek mahdut mahallî işleri görmekten, mahdut hukuk dâvalarını sulh yoluyla halletmekten ve hükümet emirlerini yerine getirmekten ibarettir. Nahiye müdürlerinin vazifeleri ise; hükümet emirlerini yapmak, emniyet ve âsaiyi temin eylemektir.

Nizamnamede, komün salâhiyetini ihtiva eden mahdut hükümler vardır. Bununla beraber bu teşkilât da. tam bir komün teşkilâtı sayılamaz. Bu nizamnamede de, Avrupalıları memnun etmek için gayrimüslim unsurlara yer verildiği görülmektedir

4 — 26 Mart 1913 (1329) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanununda ise, kov, bir idari teşkilât kademesi olarak kalmıştır ⁽¹⁴⁾.

5 — «Bizde komün mahiyetini gösteren ve tanzim eden ilk teşriî tasarruf» 1924 (1340) tarihli ve hâlen yürürlükte bulunan 442 sayılı Köy Kanunudur.

II — KÖYLÜ VE KÖYLÜYÜ ZORLAYAN SEBEPLER :

A) Köylü :

Türk köylüsü 17 nci yüzyılın başlangıcından itibaren, çeşitli idaresizlikler, haksızlıklar, adaletsizlikler, suiistimaller ve âsaiyisizlik yüzünden, Osmanlı imparatorluğunun son gününe kadar daima ezildi. Canını ve malını hiçbir zaman emniyet altında bulamadı. Arazi rejiminin bozuluşu, vergi sisteminin sakatlığı ve iltizam usulünün kabulü, angarya tahmili, mütegalibe zulümleri ve sürekli harpler gibi çeşitli âmiller bu ezilişin başlıca Sebepleridir.

¹⁴ Kanunun tedvini sırasında Meclisi Mebusanda teşkil olunan Encümeni Mahsus raporunda: «derecatı idare bahsine gelince: Teşkilâtı hâzıra kariye, nahiye, kaza, liva ve vilâyet olmak üzere beş derece üzerine müessesdir. Nahiyeler hakkında tanzim edilecek kanunu mahsus ile kariye ve nahiye hayatı birbirine rapt ve takrip edilerek ikisinden bur şahsı mânevî mahallî çıkarmak mutasavverdir.» denilmektedir. (Bakınız: Vecihi Töntük; aynı eser, S.230).

B) Köylüyü ezen sebepler:

a — Arazi rejiminin bozuluşu :

Tımar ve zeamet sahipleri, on yedinci yüz yılın başlarına kadar; bir taraftan ziraatı teşvik, diğer taraftan da bulundukları mahallerin emniyetini temin ederlerdi. Bu tarihten sonra, tımar ve zeamet usulü bozuldu. Mahlûl olan yâni sahibi kalmıyan tımar ve zeametler; askerlikle alâkası olmıyan şahıslara, rüşvetle verilmeğe başlandı. Hükümet, tımar ve zeamet sahiplerini «bedeli tımar» adıyla ayrı bir vergiye de tâbi tuttu. Tımar ve zeamet sahipleri ise, hâsılatlarını mültezimlere havale etmek yoluna gittiler. Mültezimler ise, çiftçi ve köylüye, her türlü zulûm ve işkence yapmaktan hâli kalmadılar.

Tımar ve zeamet teşkilâtının zayıflaması sebebiyle, Anadolu'nun her tarafında celâlî eşkıyası türedi. «Çekililerin ve başıbozuk tevaifi askeriyenin taarruzundan masun kalmak için köylüler, büyük caddelerden kaçmışlar ve büyük köyler onar yirmişer haneli küçük köylere inkısam etmişlerdi. Çünkü paşalar mâzul oldukça kapılarını dağıtmağa mecbur olup açıkta kalan levent ve sekbân bölük başıları maiyetleri efradiyle kapı buluncaya kadar köyden köye misafir olurlar ve kendilerini ve hayvanlarını besletirlerdi.»⁽¹⁵⁾

b — Vergi sisteminin bozukluğu :

Osmanlı İmparatorluğu vergi sisteminin bozuk oluşu sebebiyle de köylümüz ezilmekte idi. Bilhassa inhitat devrinden (1579 - 1792) itibaren, vergilerin cins ve miktarı türlü bahanelerle çoğaltıldı. Her eyalet veya sancağın vali ve mutasarrıfları, arzularına göre, bulundukları yerlerin halkına çeşitli namlarla vergi tarh etmeğe başladılar, öyle oldu ki bir eyalet veya sancağın vali ve mutasarrıflarına ait olan hâsılat, muhtelif zamanlarda ve muhtelif ümera tarafından tesis edilmiş vergilere istinat ettiğinden, oranın vergisi; başka bir eyalet veya sancağın vergisine benzemez oldu. Bunlar, geniş suiistimallere meydan verdi.

Ahali, vali ve mutasarrıflara verdiği bu vergilerden başka, kadınlara da muhtelif adlar altında resimler ödemeği' mecbur oluyor ve haddinden fazla olan bu resimlerin tazyiki altında da ayrıca eziliyordu⁽¹⁶⁾.

Vergilerin en ağır yükü, köylünün üzerinde idi. Muhtelif unvanlar altında alınan bu vergilerin en ağır ve en mühimini ise, aşar idi. Tanzimattan önce bir müddet Türkiye hizmetinde bulunmuş olan meşhur Prusyalı general Molteke, mektuplarından birinde, aşarın köylüyü ne şekilde ezmekte olduğunu ve yarattığı kötü durumu şu suretle belirtmektedir: «Hükümet şimdi dönüm başına başka bir vergi tarhetse şimdi bir eken çiftçi o vakit on eker. Zira

¹⁵ Abdurrahman Şeref- Tarihi Devleti Osmaniye. İkinci cilt, birinci bası. Sayfa: 260.

¹⁶ Talât Mümtaz daman; Osmanlı imparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma. İdare Mecmuası 1939, Sayı : 139, Sayfa: 1060.

arazii gayri mezrua pek kesirdir. Fakat öyle olmuyor. Buralarda çiftçi bu yaz geçen senekinden fazla ekse hemen vergisini taz'if ederler. Onlar da bu yüzden çalışmaktan sarfı nazar ediyorlar. Zira pek güzel biliyorlar ki burada parası çok olandan para alırlar. Onun için aklıktan ölmeyecek kadar birşey eker ve anıyla iktifa ederler. Bu tarzı teklif devam ettiği müddetçe ziraatin ve sanayiın terakkisi muhaldır... Vergilerin hâlihazır üzere cibayeti devam ettikçe tarh ve tevezilerinde muktaziyatı adaletle tevfiği hareket gayri kabildir.» (17).

c — İltizam usulünün fenalığı :

Tanzimat devrine kadar, vergilerin ağırlığını arttıran ve bilhassa köylüyü ezen âmilleden bir başkası da vergilerde iltizam usulü idi. Vergiler, mültezimlere ihale olunurdu. Bâzen vergilerin birkaç seneliği birden, peşin olarak iltizama verilirdi. Mültezimler; kendilerine iltizam edilen varidatı fazlasıyla çıkarmak için, köylüye her türlü zulüm ve teaddilerde bulunurlardı. Köylü, gaddar mültezimlerin elinde âdeta esir idi.

«Gerek hassı hümayun ve gerek vüzera ve ümera has ve zeametleri, ümera marifetleriyle tâşir olunagelir iken Rüstem Paşa, hassı hümayunu iltizama vermek bid'ati muhribesini icadı, zamanla vüzera ve ümera has ve zeametlerine ve evkaf arazisine ve tımarlara kadar sirayet eyledi. Mültezimler dirlik eshabı gibi ileri seneler hâsılatının tekessürü mütalâasında olmamaları ile zürraa türlü türlü zulüm ve teaddiye mütecasir olduklarından memaliki devletin harabisine bu dahi bir sebebi kavi oldu.» (18).

Zamanla, haslar ilga olunarak mirî mukataat arasına alındı. Buraların varidatı ise, açıktan geçinmek mecburiyetinde bırakılan ümeraya iltizam suretiyle verildi. Bunlar da, bulundukları eyaletlerde fazla gelir temini için, çeşitli vergiler icad ettiler ve daima köylünün zararına çalıştılar ve tedbirler aldılar. Diğer taraftan zeamet ve tımarlar da münhal oldukça, mirî mukataat arasına geçirildi. Bunların hâsılatı da; ya iltizama verildi veya muhassıllar, mukataacılar vasıtasıyla tahsil edildi. Bu vazifeler de, kim fazla rüşvet verirse ona verilmeğe başlandı.

«Valilere de, tâyin edildikleri eyaletin varidatı iltizam suretile verilmeğe başlandı. Onlar da kendilerine tevcih edilmiş olan eyaletin varidatından muayyen bir kısmını mütesellimlere, voyvodalara ve memleket zenginlerine tefviz ettiler. Mültezimler kendilerine iltizam edilen bu varidatı halktan fazlasıyla çıkarmak için türlü zulümler ve teaddilerde bulundular. Hattâ bazı varidat bir sene evvel sarraflara dolgun bedellerle ilzam edildi ve onlar da buna bir senelik faiz zam ederek mültezimlere ilzam ettiler.» (19).

İkinci Mahmut devrinde (1808- 1839), Anadoluyu dolaşan TCHİHAT-

¹⁷ Türk Ziraat Tarihine Bir Bakış; Birinci köy ve ziraat kalkınması kongresi yayım 1938, Sayfa: 66 - 67.

¹⁸ Mansuri zade Mustafa Nuri Paşa; Netayicülvukuat. Cilt: I, Sayfa; 124.

CHEF; «Anadolunun serveti ve hali hazır hükümet» adlı eserinde, âşar ve mültezimden şöyle bahsetmektedir: «Çiftçi elde ettiği zahirenin âşarını hesap etmek için mültezimin gelmesini ıztırap ile bekler. Buğdayın dövüldüğü açık tarlada bulunan zahireye köylülerin dokunması memnu olduğundan mahsullerin anbara kaldırılması ve son bahar tohumunun atılması işleri mültezimin gelmesine kadar tehir olunur. Halbuki çiftçi için senenin en mühim zamanı olan bu sıradadır ki hükümet âşar iltizamını müzayedeye koyar ve iltizam bedelini mümkün mertebe yükseltmek için ihale zamanını uzattıkça uzatır. Çok defa mültezimler işlerine ancak son bahar yağmurlarının başladığı ve mahsulün bir kısmının rutubetten mahvolduğu bir zamanda başlayabilirler. Bu acınacak manzaraların bizzat şahidi oldum. Eylül ayında Amasyadan Samsuna giderken bu sene vaktinden çok evvel başlayan kasım fırtınalarının güzel ve münbit Suluovada yığılı duran buğday ve arpayı tahrip ettiğini gördüm. Köylüler gözleri yaşlı olarak bu perişanlık sahnelerini görüyorlar. Fakat mahsullerini mahvolmaktan korumaya cesaret edemiyorlardı. Çünkü âşarı toplayacak olan mültezim daha gelmemişti. Hükümet, iltizam bedelini daha çok yükseltmek için bile bile ihaleyi geciktiriyordu... Böylelikle âşar; mahsulün onda biri olmakla kalmaz, altıda, dörtte, üçte birine, hattâ bâzen ikide birine bâliğ olurdu»⁽²⁰⁾.

Mültezimler de, köylüyü bizar ederek dize getirmek ve bunun neticesinde daha çok menfaat temin eylemek maksadiyle, öşür alma işini çeşitli bahanelerle kasden uzatırlardı.

Köylüler, ayrıca, mültezimlere refakat eden zaptiyelerin tâcizatına da duçar olurlardı. Zaptiyeler, köylüden; atlarına yem ve kendilerine yemek ister ve alırlardı.

İltizam usulü; tanzimattan sonra da, fakat eskisine nazaran daha hafif şekillerde Cumhuriyet devrine kadar devam etti.

ç — Mütégallibe zulümleri :

Ayan ve eşraf denilen mütégallibe sınıfının, çeşitli zulüm ve işkenceleri de Türk köylüsünün ezilmesi ve fakir düşmesi sebeplerinden biri idi.

Bilindiği üzere, Osmanlı İmparatorluğunda; şehir ve kasabalarda halk tarafından ve kendi aralarından seçilmiş bir âyan sınıfı mevcuttu. Vali ve mutasarrıflar; Devlete ait tekâlifin ve memleket masraflarının tevzi ve tahsili, defterlerinin tertip ve tanzimi hususlarında, bu âyanlarla temas ederlerdi. Ayanlar ise, bu işleri; memleketin ileri gelenleri ile görüşerek tesviye ederlerdi. Bu suretle âyanlar, halk ile Hükümet arasında bir vasıta vazifesi görüyorlar, bir mutavassıt rolü oynuyorlardı.

¹⁹ Talat Mümtaz Yaman; aynı yazı, sayfa : 1052.

²⁰ Türk Ziraat tarihine bir bakış, sayfa: 65 - 66.

İlk zamanlarda halk tarafından seçilmekte olan ayanlar, sonraları ve bilhassa İmparatorluğun inhitat devirlerinde; valiler tarafından tayin olunmaya başlandı. Valiler, tayin ettikleri kimselerden fazla para almıya ve bu kimseleri verdikleri parayı fazlasıyla haktan ve dolayısıyla köylüden çıkarmaya başladılar. Zamanla, vergi ve öşürlerin iltizamları da, hemen hemen âyanlara tefviz olundu. Ayanların arzularına uymıyan ve istedikleri parayı vermiyen fakir halk sınıfı ve bilhassa köylü; çeşitli sıkıntılara ve iftiralara maruz bırakıldı, mütemadiyen ezildi ve soyuldu, fakirane bir hayat sürmeye ve ölmeyecek derecede geçinmeğe mecbur edildi. Ayanlar ise, böylelikle, gayri meşru bir servetin sahibi oldular ve nüfuzlarını daha ziyade artırmağa çalıştılar. Bu maksatla vali ve mutasarrıfları ıtmaa gayret ettiler. Fazla menfaat göstermek suretiyle onlara hulul eylediler ve bu suretle, mütesellimlik ve voyvodalık gibi vazifeleri de uhdelerine aldılar ⁽²¹⁾. Zengin olmaları hasebiyle esasen halk üzerinde mevcut olan nüfuzlarını, bu vazifeleri almakla, daha çok artırdılar. Bunlar öldükleri zaman, yerlerine hanedanlarından veya mensuplarından birisi kaim oluyordu. Netice itibarıyla, memleketin her tarafından «hem mahalli ve hem de resmî nüfuzu haiz» bir takım aileler türemiş ve yeni bir mütegalibe sınıfı meydana gelmiş bulunuyordu.

Bu suretle memleketin muhtelif mıntakalarında bu gibi şahıslardan mürekkep feodalite hayatı başladı. Her tarafta (... zadeler), (... oğulları) diye yeni bir mütegalibe sınıfı türedi. Zamanla bunlar; müstakil imiş gibi harekete başladılar ve hattâ Hükümete bile karşı geldiler. Ayan ve eşrafın, köylüye yaptıkları ağır muameleler ve haksızlıklar; Cumhuriyet devrine kadar devam eyledi.

d — Angarya

Osmanlı İmparatorluğu devrinde köylümüzü ezen ve zararlandıran âmillerden birisi de, angarya idi. Köylü; yol ve köprü yapmak, erzak taşımak gibi işlerde vakitli vakitsiz çalışmağa icbar edilirdi. Bu hal de, köylünün şahsî işlerinin görülmesine mâni ve huzurunun kaçmasına âmil olurdu.

e — Gümrükler :

Köylümüzü ezen ve yıpratın sebeplerden bir diğeri de, dahilî ve haricî gümrüklerdi. Türkiyenin bir kasaba veya şehrinden diğesine karadan nakledilen şeylerden veya bir iskeleden diğ iskeleye götürülen eşyadan ağır gümrük resmi alınırđ. İhracat gümrüğü de ağırdı. Bu hal, ziraat ve ticaretimizin inkişafını tamamiyle önlemekte ve bu sahalarda çok menfi tesirler yapmakta idi. Kapitülasyon denilen imtiyazlar da, aynı tesiri yapıyordu. Çünkü ya-

²¹ Mütesellimler, bir sancağın; voyvodalar ise, bir kazanın idaresine memur idiler. Bunlar, vali ve mutasarrıflar tarafından tayin olunurlardı. Mütesellimlerle voyvodalar bulundukları bölgelerin idaresi ve intizamının temini ile mükelleftiler.

bancılar, bu muahedelerle, Türklere nazaran her sahada üstün haklar temin etmişlerdi.

f — Daimî harpler

Türk köylüsünü yıpratın, ezen sebeplerden birisi de; sonu gelmiyen. mütemadi harpler idi. Cumhuriyet devrine kadar devam eden bu harpler yüzünden köyler, yıllarca yoksul ve erkeksiz kaldı.

g — Diğer sebepler

Bütün bu olaylar yanında, salgın hastalıklar, kıtlık, kuraklık, sel, dolu gibi tabii âfetlerle münakaleye müsait yolların bulunmayışı, paranın sık sık tağşişi, adalet makinesinin bozukluğu ve nihayet istibdadın mümessili bir hükümetin mevcudiyeti de; köylümüzün ezilmesine, yıpranmasına sebep oluyordu.

§ II

CUMHURİYET DEVRİNDE KÖY İDARESİ VE KÖYLÜ

I — KÖY İDARESİ :

Evvelce de belirttiğimiz gibi, çok eski zamanlardan beri fi'li mevcudiyetini muhafaza etmekte olan köy; idare hukukumuz bakımından yeni bir varlıktır ve tam mânasiyle bir komün idaresi vasfını, Cumhuriyet devrinde almıştır. Gerçekten, 18 Mart (1340) 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu; köylerimize hükmî şahsiyet vermiş ve onları bir âmme idaresi haline getirmiştir.

Bugün köy; muayyen bir saha içinde iki binden az nüfusa ve menkul ve gayrimenkul mallara sahip olan ve kanunların kendisine verdiği vazifeleri yapmakla mükellef bulunan bir hükmî şahsiyettir ⁽²²⁾.

Köyün mülkî taksimatımızda da yeri vardır. Filhakika, «Türkiye coğrafi vaziyet ve İktisadî münasebet noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara, kazalar nahiyelere, münkasemdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden terekkep eder.» ⁽²³⁾ Görülüyor ki, idari taksimat ve teşkilâtımızın temeli köye dayanmaktadır.

Tarifinden de anlaşılacağı veçhile, köyün hukukî varlığı; saha, nüfus, menkul ve gayrimenkul mal ve vazife unsurlarının mevcudiyeti ile kaimdir ⁽²⁴⁾.

²² 442 sayılı Köy Kanununun 1, 4, ve 7 nci maddeleriyle Anayasamızın 90 inci maddesine bakınız.

²³ Anayasamızın 89 uncu maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 1 inci maddesine bakınız.

²⁴ Maksattan uzaklaşmamak için, bu unsurların burada şerh ve görüyorum

Bilindiği üzere, köyün uzuvları; köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtardır. Köyün; öğretmen, imam, köy kâtibi, köy korucusu gibi memurları da vardır. Ayrıca, köyün; kendine has, bir de malî sistemi mevcuttur.

Köy ihtiyar meclisleri ile muhtarlarının vazife ve salahiyetleri, kanunlarla tâyin ve tesbit olunmuştur. Buna mukabil, seçimle iş başına gelen bu kimselerde, ehliyet ve liyakate mütedair bir kayıt konmamıştır. O kadar ki, muhtarın okuryazar olmak mecburiyeti bile konulmamıştır. Şu halde bir tarafta geniş ve şümüllü bir vazife ve hizmet mecburiyeti, diğer tarafta bu vazife ve hizmetleri başarmaktan âciz kimseler mevcuttur.

Filhakika, nüfusumuzun yüzde sekseni köylüdür. Memleketimizde ve bilhassa köylerimizde okuyup yazma nisbeti pek düşüktür. Şu halde, ihtiyar meclisi âzalarından sarfı nazar, asgarî bilgiye sahip ve okuryazar muhtar bulmak müşküldür. Bu yüzden, muhtarlara verilen işlerin hiçbirisi salim bir mecrağa girememekte ve çeşitli aksaklıklara uğramaktadır. En basit bir misal olmak üzere, köylerimizin bugünkü malî sistemini ele almak mümkündür. İhtiyar meclisi ve muhtar; köy gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini teminden ve köy giderlerini tesbit ve tevsikten âciz bir haldedirler. Bütçelerini tanzim edebilecek ehliyet ve liyakate sahip değildirler.

Köy idareleri, köy işlerini görebilmek için; muhtelif mevzuatımızla çeşitli defterler tutmağa mecbur edilmişlerdir. Bir fikir vermek üzere, bu defterlerden bir kısmının sâdece isimlerini yazmakla iktifa ediyoruz : 1 — Bütçe ve hesap defteri; 2 — Gelir defteri; 3 — Gider defteri; 4 — Köy derneği karar defteri; 5 — ihtiyar meclisi karar defteri; 6 — Dâva defteri; 7 — ilmühaber ve mazbata defteri; 8 — Kanunlar ve emirler defteri; 9 — Devir mazbatasî defteri; 10 — Teftiş defteri; 11 — Mükellef salma ve imece kontrol defteri; 12 — Yabancı defteri, 13 — Evlenme defteri; 14 — Nüfuz defteri; 15 — Demirbaş eşya defteri; 16 — Salma itiraz defteri; 17 — imece defteri.

Bir kısım Devlet memurlarının bile tutmaya muktedir olamayacakları bu defterleri, bizzat muhtar yazacak veya nezareti altında kâtibe veya öğretmene veya imama yazdıracaktır. Köylerimizin pek çoğunda, yukarıda belirttiğimiz üzere, asgarî bilgi ve okuryazarlık seviyesi henüz elde edilememiş olduğuna göre; defterlerin bihakkın tutulduğunu zannetmek, realiteden uzaklaşmak ve iktidarın fevkinde iş istemek olur. Filhakika, tatbikatta, bu defterlerin pek azmin tutulduğu ve hattâ bâzı bölgelerimizde hiç tutulmadığı da görülmektedir.

Halbuki bu organların, kanunlarla kendilerine verilmiş, Devlete veya köye ait birçok işleri vardır. Köy Kanununda bu işlerden bir kısmı belirtilmiş bulunmaktadır. Buna mukabil, muhtar ve âzaların; cezaî, malî ve inzibatî olmak üzere üç çeşit mesuliyetleri vardır. Gerçekten, «Köy muhtarının

yapacağı işde, köy muhtariyle birlik olanların köy işlerinde fenalıkları anlaşılırsa Devlet memuru gibi muhakeme edilirler ve ceza görürler.» (25).

Malî mesuliyet; muhtar ve üyeler tarafından, köy hükmî şahsiyetine veya fertlere açılan zararlardan doğar. Muhtar ve üyeler, köy hükmî şahsiyetine açılan zararlardan dolayı, Köy Kanununun 45 inci maddesi hükmüne göre sorumlu tutulurlar. Şahsî kusurlarından dolayı meydana gelen zararlardan dolayı ise, Borçlar Kanununun haksız fiillere dair olan hükümlerine göre tazminata mahkûm edilebilirler (26). Muhtarların inzibatî mesuliyetleri ise, Köy Kanununun 41 inci maddesinde belirtilmiştir.

Kendisine verilen vazifeleri yapmaktan âciz olan bir kimsenin, bu hükümler muvacehesinde, ne vahim akıbetlere maruz kalacağını kesdirmek kolaydır. Ve nitekim tatbikatta, bu gibi hallere daima rastlanmaktadır.

II — KÖYLÜ :

Bugün, mahalle ve obalar da dahil olmak üzere, 59.731 köyümüz vardır (27). Bunların ekserisi, ufak parçalar halinde, yurdun muhtelif bölgelerine dağılmış bulunmaktadır. Köylerimizden pek çoğunun böyle küçük parçalar halinde âdeta kuş uçmaz, kervan geçmez yerlerde kurulmasının ve köylülerimizden ekserisinin köstebek yuvasından farksız evlere girmesinin, İktisadî sebepleri kadar ve belki daha fazla, tarihî sebepleri de mevcuttur. Bu sebeplerin başında, evvelce tafsilâtiyle belirtildiği veçhile, Osmanlı İmparatorluğunun son devirlerindeki kötü idareden doğan asayişsizlik ve suistimalle gelir. Bilhassa 17 nci asrın başlarından Cumhuriyet devrine kadar, köye; bir yardım ve şefkat eli uzatılmamış, bilâkis ondan herşey alınmış ve fakat ona hiçbir şey verilmemiştir. Köy, kendi halinde, tabîî bir teşekkül ve taazzuv olarak, olduğu gibi bırakılmış ve köylü, daima himayesiz ve yalnız basma kalmıştır.

Türk köylüsünün, bugün dahi izlerini gördüğümüz ve şahidi olduğumuz, çok ihtiyatlı konuşma itiyadı; daima çekingen hâlî ve muhatabını kendisinden birşey isteyecek ve alacak veya kendisine bir angarya tahmil edecek telâkki edişi, hep o devrin bakayasıdır.

Mahsulün çok iyi idrak edilmiş olduğunu bilmenize rağmen, köylüye; bu yıl ekinler nasıl? iyi mahsûl alacak mısınız? Memnun musunuz? gibi sorular sorarsanız: — Pek iyi değil, kesiklik var, inşallah sonu iyi olur yolunda ce-

²⁵ 442 sayılı Köy Kanununun 10 ve 11 inci maddelerine bakınız.

²⁶ Şahsî kusur hakkında tafsilât için bakınız. Sadık Artukmaç; Bizde İdarenin Mürakabesi. Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1950, Sayfa : 433 - 442.

²⁷ Yeni Köy Kanunu tasarısının 9/5/1951 tarihli hükümet gerekçesinde: «Bugün muhtarlıkla idare olunan 35.096 köyümüz vardır. Nüfusu 150 den yukarı köy sayısı 29.442 dir. Nüfusu 150 den aşağı köy sayısı 5.654 dür. Köylerimize bağlı mahalle, oba gibi parçalar da dahil olduğu halde bütün köy sayısı 59.731 dir» denilmektedir.

vaplar alırsınız. Çünkü köylümüz; İmparatorluk Devrinde, daima aldatılmıştır. Devlet memurlarıyla münevver sayılan kimselerin kendisini çeşitli vesile ve sebeplerle istismara kalkıştığını, çok acı misalleriyle görmüştür. Bu suretle, idareye karşı itimadı külliyen sarsılmış olan köylü, artık hiçbir şeye inanmaz hale gelmiştir. Bundan dolayıdır ki köylü, sorunuzun arkasında herhangi bir teklif ve külfetin gizlendiğini sanmakta ve size ihtiyatkâr cevaplar vermektedir.

Asırlarca sipahilerin, mültezimlerin, paşaların ve ağaların elinde ve idaresinde kalan ve haddi zâtında hakikî bir enerji ve kabiliyet kaynağı olan köylümüz; kazancından pek çoğunun vergi ve sair namlarla elinden alındığını, gasbedildiğini gördüğü ve bildiği için, aç kalmıyacak derecede çalışmak yolunu tutmuş ve bu suretle, atalete, tenbelliğe, tevekküle ve hattâ sefaletle, biraz da mecburî olarak, alışmıştır. Bugün, bunun izlerini görüyorsak, bunu; eski devirlerin kötü idaresine hamletmemiz doğru olur.

Şu hale göre, köylümüzün; tamamiyle cahil kalışını ve netice itibariyle fikir hamulesinden, görgüden mahrum ve kara taassubun elinde bir oyuncak oluşunu dahi tabii saymalıdır.

Köylümüz, Cumhuriyet Devrine, kısaca bahsettiğimiz bu ruh hâleti ve sefalet içinde girdi. Cumhuriyet idaresi, âsaişi ve içtimâî hayattaki istikrarı temin etti. Herkese ve bilhassa köylüye, rahat çalışma imkânlarını sağladı. Vergi sistemini ıslah eyledi. Âdilâne vergi esasları koydu. Müttegallibenin ve — mümkün olduğu derecede — suiistimallerin yok edilmesine çalıştı ve bir hayli de muvaffak oldu. Dinle devlet işleri birbirinden ayırdığı için, köylüyü; kara taassubun kurbanı olmaktan nisbeten kurtardı. Bu devirde, köylü; medenî ve siyasî haklarına, tam mânasiyle sahip oldu. Hükûmete ve Devlet memurlarına inanmaya başladı.

Cumhuriyet Devrinde, köylüyü kalkındıracak çârelere başvuruldu. Köy okullarına ve öğretimine ve netice olarak köylünün fikren kalkınmasına çok önem verildi. Köyün sağlık işlerine el atıldı. Sarî ve yıpratıcı hastalıklarla mücadele edildi. Köylünün hayatiyete kavuşması ilk plânda tutuldu. Ziraî sahada, köylünün kalkındırılmasına çalışıldı. İstihsalı artıracak ve binnetice köylüyü refâha kavuşturacak tedbirler alındı, idare mekanizmasının, halkın yardımcısı olmasına önem verildi. Hülâsa, cumhuriyet devrinde; köylünün kalkınması için bir hayli emek sarfedildi ve tedbirler alındı.

Bahsettiğimiz bu tedbirler ve sarfedilen gayretler, şükranla anılmağa değer mahiyette olmakla beraber, köylümüzü tam mânasiyle kalkındırmaya kifayet etmedi. Bu tedbir ve gayretlerle, köylümüz; tamamiyle kalkınmadı, iptidailikten kurtulamadı, normal bir medenî seviyeye ulaşamadı. Çünkü, asırların ihmalini ve bu ihmalin yarattığı her sahadaki kötülükleri; 25 - 30

sene gibi kısa bir zamanda bertaraf etmeğe maddeten imkân yoktu ve olamazdı.

Diğer taraftan, alınan tedbirler nakıstı. Köylünün kalkındırılması; umumî bir Devlet plânına ve bu plâna ayak uyduracak ve mahalli icapları da gözönünde tutacak talî plânlara istinat ettirilmedi. Realitelere kıymet ve amelî hayattan alınmış tecrübelerle ehemmiyet verilmeksizin, nazârî mütalealarına tatbikatına geçildi. Adeta gelişigüzel hareket olunarak, aynı prensipler; memleketin çeşitli iklim ve karaktere sahip her bölgesine teşmil olundu. Bazı bölgelerde tesadüfen müsbet netice veren bu tedbirler, diğer bölgelerde faydalı olmadı. Hülâsa; nazârî bakımdan tahakkuku mümkün görülen herhangi bir işin, tatbikatta tahakkuk ettirilmesinin gayri mümkün oluşu, aksaklığı tevlit etti.

Ayrıca, mesuliyet deruhte eden zevatın şahsî görüş ve kanaatleri ile kalkınma hareketine istikamet verilmek istendi. Bu ise, bir istikrarsızlık havası yarattı. Ekseriya halef; selefin isini yarıda bıraktı ve şahsî mütaleasında göre, kendisine faaliyet sahası aradı.

Devlet daireleri arasında bir koordinasyon da tesis edilmedi. Bir daireden çıkan icraî bir kararı, diğerinin nakzettği çok defa görüldü.

Hülâsa, bütün bu aksaklıklar ve gayeye ulaşma mayışı, koordine edilmiş bir köy kalkınma ana plânının yapılmamış ve tatbik mevkiine konulmamış olmasından ileri geldi ve netice olarak köylümüz, bugüne kadar, hakikî kalkınma imkânlarına bir türlü kavuşamadı.

(Devamı var.)

MEMLEKETTE SINIK İHTİLÂFLARI

Yazan : Sait KOKSAL

Şark hukukunda mülkiyet; ilk işgale ve fethetme istinat ettirilmiş ve bütün İslâm Türk Devletlerinde birlikte, İslâm hukukunun mutlak tesiri altında kalan, Osmanlı imparatorluğunda «Rakabe» daima devlette kalmıştır. Mülkiyet hakkının hükümlerine hakkına istinat ettirilmesi neticesidir ki Devlet hudutları içerisindeki topraklar, imparatorluğun kuruluş zamanlarından başlayarak, has, zeamet, tımar gibi isimlerle muhtelif parçalara bölünmüş (muayyen kayıt ve şartlarla) muhtelif şahıs ve zümrelere tahsis olunmuştur. Bidayette belli prensiplere istinat eden bu tahsisler bilahare tamamen keyfi tasarruflar şeklinde kendisini göstermiş ve asıl müstahsil kitle ödediği «öşür» mukabilinde elinde bulundurduğu topraktan «intifa» eden (bu günkü anlamıyla) birer ecir telâkki olunmuştur.

imparatorluğun inhitat devirlerinde devlet ricali arasında vukubulan sık değişimler ve değişimler sonunda yapılan müsadere, vakıf müessesesinin yurdun her tarafında genişlemesine sebep olmuş, lehlerine tahsis yapılan rical; vakfa sığınarak — muvazaa voliiyle — bu araziyi kısmen muhafaza imkânını bulmuştur.

Bu gün memleketin muhtelif köşelerinde rastladığımız vakıf veya fermanlı orman, yayla ve çiftlikler zamanımızın hukuk telâkkisine uymayan iktisap sebeplerine rağmen hâlâ mevcudiyetlerini idame ettirebilmiştir.

İkinci meşrutiyette muvakkat bir kanun olarak çıkarılan «Arazi Kanunnamesi» yalnız arazi memlûkeyi hususî mülkiyete mevzu yapmış, kanunun tâdat ettiği diğer arazi nevilerinde eski telâkki devam etmiştir. Türk Medenî Kanununun yürürlüğe girmesine kadar mülkiyet hakkının ve bu hakkı isbata yarayan muhtelif vesikaların sahiplerine intifa hakkını tanıyan bir belge olmak kıymetinden ileri gitmediğini kabul etmek mecburiyetindeyiz.

Diğer taraftan İmparatorluk topraklarının sahih kayıtları da yapılamamış ve çok sık el değiştirme neticesi tedavüller yürütülmemiştir.

Tanzimattan sonra girilen tahrir teşebbüsleri ve bunlara müsteniden tanzim olunan «temessük» senetleri, hakikî kayıt tesisi ve bunun hukukî vesikası olmaktan uzak kalmıştır.

Kısaca belirtmeğe çalıştığımız şu tarihî seyir, memlekette toprak ihtilâfının belli başlı sebeplerini ortaya koymaktadır.

a — Toprak kül hâlinde devlettir.

b — Has, Zeamet ve Tımar olarak yapılan tahsisler belli ölçü ve hudut taşımamaktadır.

c — Gerek bu tahsis bölgeleri içerisinde, gerek bölünmeyen eyaletlerde intifa hakkı sahibi olan halkın elinde bulundurduğu arazinin hudut ve mik-

tar üzerine tesbiti yapılmamış ve kısmen mevcut kayıtlar üzerinde tedavüller yürütülmemiştir.

ç — Mahallerinde tesis olunan kayıtlar sıhhatli olarak merkeze intikal ettirilmemiştir.

Bunun dışında :

d — Miras yoluyla vücut bulan iktisaplarda intikal muamelelerine hiç ehemmiyet verilmemiş, zamanla haklar kaybolmuştur.

e — Memlekette câri (icar ve yarıcılık) sistemi ekseriyetle şehir ve kasabalarda bulunan ve toprağı ile ilgilenmeyen toprak sahiplerinin, topraklarla irtibatını zayıflatmış, icarcı ve orkatçı uzun veya kısa bir zaman sonra işlediğı toprağın fiil sahibi oluvermiştir.

f — Mabeyin senetlerde tekevvün eden satışlar mülkiyet rejimini alt üst etmiştir.

Hususî mülkiyette gördüğümüz bu manzara devletten gayri özel İdare. Belediye ve köy gibi âmm hükmî şahıslarına ait mera, otlak, yaylak ve harman yeri şeklinde umumun menfaatine tahsis olunan gayri menkullerde daha çok kendisini göstermiş ve bunların hudut ve miktar üzerinden tesbit ve tescili zamanımıza kadar yapılamamıştır.

Filhakika Medeni Kanunumuzun 641 inci maddesi sadece (sahipsiz şeyler ile menfaati umuma ait olan mallar devletin hüküm ve tasarrufu altındadır) hükmünü vaz eylemiş, 912 nci maddesinde de (kimsenin hususi mülkiyetinde bulunmayan ve âmmenin kullanmasına tahsis edilen gayrimenkuller) i tapu sicilline tescil mecburiyetinden istisna etmiştir.

1580 sayılı Belediye Kanununun 159 uncu maddesi; belediye sınırları içerisinde kalan sahipsiz arazi mahiyetindeki harman yeri, çayır, mera, koruluk ve baltalık gibi gayrimenkullerin tasarruf, idare ve nezaretinin belediyelere ait olacağını tasrih etmekle beraber 4 üncü maddesinin «d» fıkrasile bu ve benzeri yerlerden teamül veçhile başkalarının intifa haklarının devam edeceğini hüküm altına almıştır.

Keza 442 sayılı Köy Kanununun 6 ncı maddesi de; bir kaç köy arasında müşterek olmakla beraber bir köy sınırı içerisinde kalan sıvat, sulak, mera, baltalık gibi yerlerin o köyün malı olacağını ve fakat diğerlerinin de bunlardan eskisi gibi istifadelerinin devam edeceğini belirtmiştir.

İkinci Dünya Harbi esnasında mahsulât fiyatlarının yükselmesi ve memlekette makineli ziraatin tatbiki neticesinde mera ve yaylalara tecavüzler ve bundan doğan hudut ihtilâfları artmıştır.

Türkiye hayvancılığının isikbali bakımından da endişe verici olan bu durum vazii kanunu; mera ve yaylaların hudut ve miktarlarını ve aidiyetini tesbite ve hususi mülkiyet mevzuu yapılmamasını tedvine sevk etmiş ve bu maksatla 5602 sayılı Tapulama Kanununun 14 üncü maddesine şu hüküm ko-

nulmuştur: (Belediye, özel idare ve köylerin âmmeye ihtiyaçlarına muhassas olduğu kanaat verici belge veya bilirkişi sözlerde tahakkuk eden her türlü gayrimenkul mallar sınırlandırılarak bu tüzelkişiler adına tesbit olunur. Bu tesbit tescil mahiyetinde olmadığı gibi bu suretle belirtilen gayrimenkuller hususî kanunlarında yazılı hükümler mahfuz olmak üzere özel mülkiyete de konu teşkil edemez.)

4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun bâzı maddelerini değiştiren ve bu kanuna bâzı maddeler ekleyen 5618 sayılı kanunun 3 üncü ek maddesinde: Kanunun uygulandığı bölgelerde köy, kasaba ve şehirlerin ziraat ve ekonomik şartları ile hayvan varlıkları ve bu yönden gelecekteki gelişmeleri gözönünde tutularak kültür arazisi ayrıldıktan sonra mera ve yayla ihtiyaçlarının Tarım Vekâletince hazırlanan ve Vekiller Heyetince kabul edilen normlara göre hesaplanarak kroki ve haritaları tanzim edilmek suretile bu yerlerin sınırlandırılıp tutanakla tevsik olunacağı;

Beşinci ek maddede de: Köy, kasaba veya şehir halkı tarafından teamül gereğince müştereken istifade edilen mera ve yaylaklardan, bu mera ve yaylaklara civar olanların ek üçüncü maddeye göre ihtiyaçlar gözönünde bulundurularak tüzelkişiler namına tevzi ve tesbit olunacağı, civar olmayan bir köy veya kasabanın istifade hakkı mevcut bulunduğu takdirde dağıtılmayarak teamüle müstenit müşterek intifam devam edeceği;

Altıncı ek maddede de; köy, kasaba veya şehirler halkının münferiden veya müştereken faydalanmalarına terk olunan mer'a ve yaylakların özel mülkiyet konusu olamayacağı hüküm altına alınmıştır.

Mezkûr kanunun geçici 3 üncü maddesinin birinci fıkrasında da: kanunun uygulanma sırası gelmemiş olan yerlerde köy, kasaba ve şehir halkının teessüs etmiş teamüllere göre mer'a ve yaylaklardan münferiden veya müştereken eskisi gibi istifadeye devam edecekleri hükmü tedvin olunmuştur.

Köyden başlayarak bütün idare ünitelerinin sınırlarının tesbitinde en çok ihtilâfa yol açan sebepler: otlak, yaylak ve mer'aların yukarıdanberi izaha çalıştığımız şekilde aidiyet, hudut ve miktarlarının belli olmaması, müşterek intifa nizamının bozulması, memlekette toprak reformunun tahakkuk ettirilememiş bulunması, İktisadî zaruretlar ve teknik ziraat vasıtalarının memlekette teammümü sebebiyle mer'a ve yaylalara vaki tecavüzlerin artması ve buna inzıam eden hususî mülkiyet mevzuu toprakların da ekseriyet itibarile tapuya bağlanmamış bulunmasıdır.

Filhakika sınır tesbiti tamamen İdarî bir muamele olup bir hak ihdasına veya mevcut hakkın iptaline müessir bir tasarruf değildir. Bilindiği gibi sınır; Devlet kanunlarının mekân içinde tatbikini ve İdarî teşkilât kademelerinin tefrikini temin için ihdas olunan mevhum hatlardan ibarettir.

Netekim Çiftçiyi Topraklandırma Kanununa ek 5618 sayılı kanunun geçici 3 üncü maddesinin ikinci fıkrasında: (Köy, Kasaba, Şehir ve 11 sınırlarında yapılan ve yapılacak olan değişiklikler mera ve yaylaktan teamüle dayanan istifade hakkına tesir etmez. Ve sınır değişikliği sebeble mera ve yaylaklardan teamüllere göre istifade hakkı olanlardan her hangi bir ücret veya karşılık istenemez. İhtilâf vukuunda mahkemeler görevlidir) denilmek suretile tesbit edilen ve edilecek olan sınırların hukukî değeri tasrih olunmuş bulunmaktadır.

Buna rağmen, köy ve kasabalarımızda sınır ihtilâfları, hemen tamamen, muayyen bir mer'a, yaylak ve sair arazi parçasını sınır içerisine alarak temellük etmek veya mevcut bir intifa hakkını sınır tashihi yolu ile iptal ettirmek veya bu yoldan mevcut olmayan bir intifa hakkı elde etmek maksatlarile yaratılmakta. Köy, Belediye ve il idaresi Kanunlarının tesbit ettiği hal yolları da bu ihtilâfları kısa zamanda giderememektedir.

Köy Kanununun tatbikinden itibaren geçen 29, Belediye Kanununun tatbikinden itibaren geçen 23 ve Vilâyet idaresi ve onu değiştiren İl İdaresi Kanununun tatbikinden beri geçen 25 'sene vatandaşa sınır tesbitinin idari bir muamele olduğu, mevcut bir hakkı iptal veya yeni bir hak ihdas edemeyeceği kanaatini yerleştirmemiş ve bu uzun yıllar içerisinde sınırlar çizilip, ihtilâflar bertaraf olunamamıştır.

Bir bucağa bağlı iki köy arasındaki sınır ihtilâflarında tatbik olunan Köy Kanununun 4, 5, 6 ncı maddelerine göre köy sınırları; alâkalı köyler İhtiyar Meclisleri tarafından kendi aralarında çizilir. Anlaşamadıkları takdirde İlçe İdare Kurulunun çizeceği sınır 5 sene müddetle kafidir. Fakat bu kararlar aleyhine Danıştay'a açılan iptal dâvaları ve 5 sene sonra tekrar sınır tebdili talebinde bulunulabilmesi bu ihtilâfların da devam edip gitmesine meydan vermektedir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun ikinci maddesinin B ve D fıkraları hükmüne göre de İl, İlçe ve bucak sınırlarının tesbiti; İl idare Kurullarile, Genel Meclis mütalâaları üzerine İçişleri Vekâletinin kararı ve Cumhur Başkanının tasdikile yapılmaktadır.

İçişleri Vekâletinde bu muamelenin tatbik şekli şu suretle yürütülmektedir. İhtilâf bir ili ilgilendirdiği takdirde il İdare Kurulu ve Genel Meclis üyelerinden müteşekkil bir heyet (karma kurul) ihtilâfı mahallinde tetkik ederek raporunu vermekte ve bu rapor üzerine İl İdare Kurulu ve Genel Meclis mütalâasını bildirerek dosya Vekâlete gelmektedir.

İhtilâf iki ili ilgilendirdiği takdirde her iki vilâyetin bu işle vazifeli heyetleri ihtilâflı mintakada birleşerek hâdiseyi tetkik etmekte, görüş mutabakatına vardıkları takdirde müşterek bir rapor tanzim ederek kendi vilâyet-

lerine verilmekte ve yetkili heyetlerin mütalâası da alındıktan sonra dosyalar vekâlete gönderilmektedir. Karma Kurul görüş mutabakatına varamadığı takdirde (ki ekseriyetle böyle olmaktadır) heyetler raporlarını ayrı ayrı tanzim etmek suretile kendi vilâyetlerine sunmaktadırlar. Bu raporlara istinat eden İdare Kurulu ve Genel Meclis mütalâaları da hemen tamamen ayrı görüşleri ihtiva etmektedir. Artık bu ihtilâf mevzuunda hakemlik vazifesini Vekâlet Makamı ifa etmek durumundadır. Vekâletin merkezden bir heyet teşkili suretile mahalline göndererek tetkikat yaptırması mümkündür. Son zamanlarda bunun tatbikatına geçilmiştir. Fakat bütçe zaruretleri ve eleman noksanlığı bu tatbikatın genişletilmesine imkân vermemektedir.

Arazi üzerinde mutabakata varılamayan ve uzlaştırma zemini bulunamayan bir ihtilâfın evrak ve harita üzerinde Vekâletçe doğru ve tatminkâr bir hal şekline bağlanması mümkün olamamaktadır.

Buna mukabil yaşayan ve gelişen bir varlık olarak köyün ihtiyacı durmamakta, bu ihtiyacın tazyiki ve ihtilafın Devletçe hal edilememiş olmasının tesiri altında şahsan ihkakı hakka tevessül eylemekte ve bunun neticesinde kitle hâlinde vuruşmalara şahit olunmaktadır.

Bu bakımdan hâdisenin memleketin emniyet ve asayişine yaptığı kötü tesir günden güne artmaktadır. Genişleyen sınır ihtilâflarına kat'î bir hal çaresi bulmak suretile, bir hukuk devleti olarak vatandaşın, ana yasanın teminatı altında bulunan tabii haklarını ve bu meyanda tasarruf emniyetini sağlamanın ve memleketin huzur ve âsaişisini iade etmenin zarureti inenmektedir.

Filhakika yukarıda zikri geçen Tapulama Kanunu memlekette tapusuz arazi parçası bırakmamak, özel İdare, Köy ve Belediyelere ait mera ve yaylaları hudut ve miktarlarıyla tesbit etmek; Toprak Kanunu memlekette toprak reformunu tahakkuk ettirmek, kasaba ve köylerin istikbaldeki gelişmelerini de nazara alarak mera ve yaylak ihtiyaçlarını karşılamak ve bunları hudut ve miktarlarıyla tesbit ve tevsik etmek ve yine her iki kanun mera ve yaylakları özel mülkiyet mevzuundan çıkarmak ve sınır teshilini hukukî mahiyetlerine ifrağ etmek suretile sınıf ihtilâflarını haddi asgariye indireceklerdir.

Fakat bu kanunların tatbikatının en az (20) sene devam edeceği düşünülürse bu günkü ihtiyaca cevap vermekten uzak kaldığı derhal görülür.

Diğer taraftan sınır mevzuunu yalnız köy sınırlarına inhisar ettirmek ve kısa formaliteli, kesin neticeli ve uzun müddetli bir sınır tesbiti sistemi ile dâvayı halletmek düşünülebilir.

Sınırları kata şekilde tesbit edilmiş köy üniteleri bizi bucak, ilçe ve il sınırı teşbihinden de vareste kılar. Fek, ilhak ve ihdaslar kat'î sınırlı köylere istinat edeceği cihetle bucak, ilçe ve il sınırları kendiliğinden doğar ve ih-

tilâf mevzuu tekevvün etmez. Aynı zamanda bu muamele köy varlığını tesbit hedefine de yöneltmek suretile köylerimizin sahih kütüklerini yapmak imkânını da sağlar. Fakat bu gün mevcudu (33) bini aşan ve yüzde doksanın sınırları henüz tesbit edilmemiş bulunan köylerimizde bu işin de kısa zamanda tahakkuk ettirilebilmesi imkânının mevcudiyetine inanmamaktayız.

Hal böyle olunca memleketin bu mühim dâvasının kısa zamanda halledilebilmesi imkânını şu tedbirlerde görmekteyiz.

1 — İl İdaresi Kanununun ikinci maddesinde tâdilât yaparak sınır tesbiti mevzuunda mahallî kurulların yetkilerini kaldırmak ve bütün ihtilâfları, merkezin yetkilendireceği - ihtiyaca yetecek miktarda - hususî heyetler vasıtasile mahallerinde tetkik ettirerek bu heyetlerin verecekleri raporlara müsteniden müşterek kararname çıkartmak;

Bu suretle iş Genel Meclislerin içtima zamanlarını beklemeden ve Vekâlette uzun tetkikler yapılmasına ve Tetkik Kurulu mütalâasının alınmasına ihtiyaç kalmadan serî şekilde neticelendirilmiş olacaktır. Dosya terakümüne de mahal kalmıyacağı için bundan sonra vukubulacak ihtilâfların ihtilâfına sebebiyet verilmeyecektir.

2 — Köy, Belediye ve il idaresi Kanunlarında ayrı formalitelere tâbi bulunan sınır tesbiti işlerinin bu kanunların tayin ettiği mercilerden alınarak ayrı ve müstakil bir kaza organına verilmesi ve kesin neticeli kararlara bağlanması da düşünülebilir.

Bu mevzuda başka tedbirlerin de hatıra gelmesi mümkündür. Biz bu yazı ile mevzuun ehemmiyeti üzerinde durmak ve düşündüklerimizi kısaca belirtmek istedik. Hükümetin bu hayatî mevzua bir an evvel el koymasını temenni etmek memleket borcudur.

TÜRKİYE VE ORTA DOĞU AMME İBARESİ ENSTİTÜSÜNDE, AMME İŞLERİNDE ÇALIŞAN PERSONELİN ÜCRETLERİ MESELESİ

Yazan : İ. ÖRS

Mr. Rodger'in notlarından :

Ücret meselesi Devlet işi olunca vergi mükellefleri yani halk, işverenler durumuna girer. Ve daima tasarruf hususunda ısrar ederler. Şu halde âmme personel idarecileri, azaltılmış maliyet isteyen işverenlerin yani halkın diğer taraftan da daha yüksek ücret isteyen iş görenlerin baskılarına maruz kalırlar. Halkın bir de hizmetlerinin artırılması hususundaki istekleri işi büsbütün karıştırır. Binaenaleyh vergi mükelleflerinin istedikleri hizmetlerin verimli sevk ve idaresini ve şuurlu bir tarzda görülmesini sağlamak maksadiyle memurlara münasip ücretler verilmesi hususunda mükelleflerin behemehal alâkalarını mevzua çekmek icap eder. Bu durumda ise âmme personel idarecilerinin ödevi, her iki tarafın isteklerini tatmin etmeye çalışmakla beraber işi çabuk, verimli ve iktisadî bir tarzda yaptırmayı temin etmekten ibaret bulunur.

Âdil ücret nedir? Bu soru şöyle cevaplandırılmaktadır. Sanayide bu, sunulduğu piyasada ve zamanda çalışmanın getireceği tam rekabet ücreti olarak telâkki edilmektedir. Halbuki ücret siyasetine bir çok âmiller müessir olur. İçtimâî siyaset, gelenek ve âdet, iş gücü miktarı ve pazarlık kudreti bunlardan ancak bir kaçıdır. Bununla beraber genel olarak bu âmiller İktisadî, İçtimâî ve ahlâkî bölümlerinin ikisinden birine girer.

İktisadî mülâhazalar : Temel olarak özel teşebbüsteki ücret plânları, muayyen zamandaki muayyen verimliliğe dayanır. İş görenlerin kârlara iştirak dereceleri iktisatta karışık bir meseledir. Ancak ücretlerin tabîî haddi aşması halinde kârlı işe imkân elvermeyeceği daima göz önünde bulundurulmaktadır.

Âmme teşekküllerinin çoğunda ise kâr saiki olmaması itibariyle âmme hizmeti işi farklıdır. Binaenaleyh ücretler (sadece vergi gelirlerinin verdiği imkânlarla ve hükümetin iş piyasasındaki rekabet arzusunun dereceleriyle tahdit edilmiştir. Bunun için de sabit standartlar tesbitine imkân yoktur. Devlet işindeki ücretler serbest teşebbüstekilerinden belirli derecede düşükse hükümetin en iyi iş görenleri elde edemeyeceği keyfiyeti emin bir faraziye olarak kabul edilmelidir. Bunun gibi hükümetin ödemediği ücretler özel teşebbüstekilerden belirli derecede yüksekse sanayi en iyi iş görenleri temin edemeyecek, bu sebepten de verimde azalma olacaktır. Bundan dolayı özel teşebbüste hâkim olan nisbet, devlet memurları için ücretlerin tesbitinde ge-

nel bir rehber olarak kullanılmalıdır. Fakat bu miyarın kullanılması halinde de,

1 — Muayyen bir makam sınıfı için piyasa nisbetinin ne olduğunu fiilen tayin etmenin pratik ölçüsü,

2 — Devlet hizmetinin birçok sınıflarının özel teşebbüste tam veya mukayese edilebilecek karşılıklarının bulunamaması gibi ciddi meseleler doğurmaktadır.

Sanayide hâkim olan ücretleri tayin etmenin güclüğü aynı iş sınıfı için ücretlerin mahalden mahalle, sanayiden sanayie ve hattâ aynı sanayi içinde değişmesinden ileri gelmektedir. Bu sebepten hükümet özel işverenler tarafından ödenen muhtelif ücretler arasından seçme yapmak, iyi çalışma tatbikatını idame ettirdiklerini bildiği ve eldeki en iyi, iş görenlerin âdilâne paylaşılması için rekabete gireceği kimseleri rehber olarak seçmek zorundadır. Dış teşekküllerle mukayeseye ilâveten memur teşkilâtı her makam sınıfının karşılık, sorma ve maharet bakımlarından öbürleriyle makul bir ücret münasebeti halinde olmasını sağlamak da lâzımdır.

İçtimâî ve ahlâkî mülâhazalar : İktisadî bakımdan hükümetin özel iş verenlerden daha geniş serbestliği vardır. İçtimâî ve ahlâkî bakımdan ise,

1 — Hükümetin çalıştırdığı kimselerin geniş gurupları arasında müessir teşkilatlanmanın bulunmayışı,

2 — Grev yapmak ve siyasî faaliyete girişmek hakkı üzerindeki tahditler,

3 — Hükümet işlerinin çoğunu memurlarının hizmeti bırakıp özel teşebbüsteki işlere girmelerini güçleştiren ihtisas işleri vasfında olması (bir tek P.T.T. bir tek çelik fabrikasında çalışan memurların durumu buna misaldir), gibi sebeplerle sorumluluğu çok büyüktür.

Ücret nisbetlerinin tayininde genel İçtimâî prensipler göz önünde tutulmalıdır. En çok savunulan prensiplerden birisi (geçinme ücretidir.) hükümetin memurlarına makûl bir yaşama standardı sağlayacak gerekli ücreti vermesi sık sık istenmiştir. Bu talebe karşılık.

1 — Böyle asgarî ücretlerin tesbit edilmesine yarayacak standartların, nisbetlerin doğru olarak tayinine imkân bırakmayacak derecede çeşitli oldukları ve iyi tarif edilmedikleri,

2 — Böyle bir asgarî haddin bütün ücretlerin düşmesine yol açacak bir azamî had haline gelmeye mütemayil bulunuşu, bunlardan başka hayat standartlarının mahalden mahalle, İçtimâî guruptan İçtimâî guruba, zamandan zamana ve benzer durumdaki fertler arasında farklar arzemesi ve üstelik bir tek kimse için geçinme ücreti olabilecek mikdarın 5 kişilik bir aile için hiç de elverişli olmaması gibi âmiller sebebiyle geçinme ücretinin tayinini karışık hale soktuğu ileri sürülmektedir.

Bu güçlülere rağmen ücret tesbitini başarmak için genel hayat standartlarının göz önünde tutulması ve bu standartların idame masraflarının incelenmesi arzuya şayan bulunmaktadır.

Hiç bir âmme müessesesi, çalıştırdığı kimselere sağlık ve dürüst yaşama seviyesini sağlamak için gerekli olandan daha aşağı bir ücret seviyesini uygulamak istemeyeceği de gayet tabiidir. Kurulu bir standardın idame masrafları örnek istatistik incelemeleri vasıtasıyla tayin edilebilir. Her ücret yapısının arkasında bir İctimaî siyaset saklıdır. Ve bu onu meydana getirenlerin İctimaî felsefesini belirtir. Kârların kolayca tayin edildiği özel sanayide bile her işçinin istek payının nisbî değeri sübjektif hükümlerle tesbit edilir. Genel olarak memurlara makul fiziki, fikrî ve manevî refah standartlarına uygun olarak bağımsız bir yaşama sağlayacak olandan daha az ücret vermek ne ahlâk bakımından doğrudur ve ne de sağlam personel idaresi bakımından,

Mosher, Kingsley ve Stahl'e göre devlet; hem büyük bir işveren hem de insanın yaşama arzusunun bir ifadesi olarak, devamlı şekilde yükselen hayat standardının gelişme halindeki medeniyet için lüzumlu bir unsur olduğunu idrâk etmelidir.

Memurlara sağlanıp da ücret çekine aksettiril mey en iktisadî âmiller ve İctimaî mülâhazalara ilâveten başka hususlar da vardır.

İzinler, çalışma saatlerinin tahdidi, memuriyete güvenlik ve emeklilik maaşları bunlar arasındadır, Bu hususlarda devlet işlerinde özel teşebbüstekinden daha cömert davranılabilir.

Çalışma şartları da devlet hizmetinde özel teşekküllerin çoğunda olduğundan biraz daha iyidir. Bu üstünlükler belki âmme hizmetinde daha az terfi imkânı olması ve gerçekten büyük kazanç imkânlarının hiç bulunmaması ile karşılanmaktadır.

Bu çeşit âmiller doğru olarak değerlendirilemez. Ücretlerin teshilinde bunlara ne derece önem verileceği, geniş mikyasta bir kanaat meselesidir. Yüksek ücretlerin teşvik edici değerine de dikkat etmek lâzımdır.

Birçok özel teşebbüs teşekkülleri yüksek ücretlerin sağladığı tasarrufu takdir etmişlerdir. Her ne kadar yüksek ücret tek başına iyi ahlâk ve verim yaratmazsa da bu hususlar yüksek ücretler ödenen yerlerde düşük ücretlerin bulunduğu yerlerden daha kolay sağlanır.

Tatmin edici bir ücret siyasetinin tayinindeki önemli temel âmiller: hülâsatan,

1 — Hükümet, benzer iş için en iyi özel işverenler tarafından ödenen ücretlerle mukayese edilebilecek ücretler ödemelidir.

2 — En aşağı ücret nisbetleri memurlara sağlık ve dürüst yaşamanın icaplarına göre asgarî bir hayat standardı sağlamalıdır.

Bu miyarlara göre bir ücret cetvelinde muayyen kilit noktaları tesbit edilirse bütün cetvel rasyonel ve sistemli bir esas üzerinden inşa edilebilir. Şimdi bunun yapılaş şekline ve cetvelin uygulanma tekniklerine geçiyoruz.

Ücret seviyelerinin tesbitine hâkim olan genel siyaset tayin edildikten sonra sıra ücret plânının kurulmasına gelir. Bu da iki safhayı içine alır.

1 — Her makam sınıfı için tesbit edilen ücret cetvelleri.

2 — ücret idaresi için nizamlar,

Ücret plânı (eşit iş için eşit ücret) kavramının yerine getirilmesini ve işin değişik önem veya güçlük derecelerinin ücret cetvellerinde akislendirilmesini hedef tutar. Sınıflandırma plânına dayanır.

Sınıflandırma usulü ile yakın münasebeti dolayısıyla, ücret plânının idaresindeki mes'uliyeti de aynı teşekkül yüklenmelidir.

Ücret meseleleri teşvik ve ahlâk hususlarında önemli rol oynadıklarına göre personel bölümü bu meseleler için en mantıkî yerdur. Personel bölümü teşkilâtın ücretleri ayarlamak için harekete geçmeyi icap ettiren şartlara karşı en hassas kısmdır. Malî makamlarla sıkı iş birliği elzemdir ve teşriî uzvun vazifelerinden faydalanmağa da ihtiyaç vardır.

Âdil bir ücret plânının kurulması için sabit kaideler koymak güçtür. Göz önünde tutulacak hususlarla ilgili âmiller her halde değişir. Bununla beraber genel olarak kabul edilmiş bir kaç prensip vardır. 1 2 3

1 — Bazı temel donelerin toplanması ve tahlili ilk adımdır. Bunun için de halen servisin içinde mevcut şartlarla ilgili olanların - ücret yakısı çalışma şartları -

Özel teşebbüste mevcut şartlarla ilgili olanların — mevcut ücret kademeleri, geçime masrafları ve hayat standartları — gözden geçirilir.

Bu doneler başlıca 1 — Muayyen bir sınıf için memur bulma güçlüğü gibi fevkalâde şartların bir işareti olarak ücret cetvellerinin tayininden önce gelen iş sıralaması ve değer takdiri,

2 — Teklif edilen ücret plânının bütçe üzerindeki tesiri,

3 — Hükümetle özel işverenler arasında imkân eşitliğini muhafaza etmek gibi üç maksada yarar.

Ücret donelerini elde etmekte kullanılan metodlar :

1 — Devlet memurluğu ve özel teşebbüsün ikisinde de bazı alelâde ve standardize edilmiş makamlar seçmek.

2 — Her makam için tam bir iş tarifini ihtiva eden bir soru kâğıdı hazırlamak ve mukayese edebilecek makamlarla ilgili aşağıdaki hususlarda malûmat talep etmek, (A — bu çeşit makamların sayısı, B — Her makam için temel ücret, C — Çalışma saatleri, D — Fazla mesai bakımından nizamlar, F — Yıllık izin, hastalık izni, emeklilikle ilgili mevzuat, G — Her hangi bir özel prim veya teşvik sisteminin uygulanması)

3 — Soru kâğıtlarını tahlil etmek ve gerekli fazla malûmatı ve sınıflandırmaları görüşmeler veya yazışmalar yolu ile elde etmek,

Başka bir metotla sınıflandırma memurları tarafından şahsî soruşturmalar suretiyle yapılır. Bu memurlar özel teşekküllere gidip iş görenlerle, âmirlerle ve saire ile görüşmeler sonunda kendi sınıflandırma sistemleri için tesbit edilmiş prensiplere göre fiilî iş kadrolarını hazırlarlar. Böylece daha çok makam araştırmanın şümulüne girer. Ve sonuçlar daha doğru olur. Fakat masraf daha fazladır. Güç sınıflar için her iki sistem de kullanılabilir.

Temel ücretlerin tesbiti ve ücret cetvellerinin yapılması :

Umumî siyaset daima göz önünde tutulmak suretiyle muayyen sınıflar için temel ücretlerin tayininde aşağıdaki esaslar ele alınır.

1 — Ödevler ve sorumluluk bakımlarından muhtelif makam sınıfları arasındaki münasebetler :

- 2 — Her sınıf için ehliyetli personel bulmanın kolaylığı ve güçlüğü,
- 3 — Teklif edilen temel ücretlerin iş hacmi üzerindeki muhtemel tesirleri,
- 4 — Muhtemel terfi ücretleri,

Uygun ücret dereceleri kurulmak isteniyorsa, makamlar arasındaki münasebetler ve dolayısıyla her birinin nisbî değeri dikkatle tayin edilmelidir. Ücret plânları tesbit edilirken sabit bir miyar veya âmil gurubu kullanılmalıdır. Bu âmillerin birincisi sınıflandırma plânıdır. Sınıflandırılmış bir servise eşit iş için eşit ücret kavramı üzerinden ücret standartlaştırılmasını başarmak hemen hemen imkânsızdır. Nirengi noktası olarak bazı kilit makamlar seçmek, bunları dikkatle incelemek ve önceden gözden geçirilmiş olan âmiller esası üzerinden bunların piyasa değerini tesbit etmek, sonra bazı hususları icap ettiren derecelerine göre öbür makamlar ve cetvelde bu kilit makamların altına veya üstüne yerleştirmek lâzımdır. İcap eden hususların muhtelif sınıflara göre değişebileceğine dikkat edilmelidir.

Genel olarak bu mülâhazalar şunları içine alır.

- 1 — Çalışmada gereken maharet ve bilgi,
- 2 — Makamı işgal edenin hareket serbestliği derecesi,
- 3 — Gerekli orijinallik,
- 4 — İşin karışıklığı,
- 5 — Âmir sorumu,
- 6 — Hareketin sonuçları,
- 7 — Mal, para, hayat ve saire bakımlarından sorum.

Her meşguliyetin bulunabileceği derece sayısını tayin etmek, dereceleri, meşguliyeteki ana ayrılmaların kalıbına uygun ve gerekli maharet, kabiliyet, bilgi ve sairedeki açık farklara dayanan asgarî bir hadde tutmak da icap eder.

Dereceleme usulü bakımından genel kaideler :

1 — Mukayese edilemeyecek memurları mukayeseye çalışmamak, her makamı benzer mahiyette olan başka makamlarla ve gurubun kilit makamı ile karşılaştırmak,

2 — Sınıfların derecelendirilmesinde ferdi makamların değerini takdirde kullanılanlara eş prensipler takip etmek.

3 — Meslek gurupları, kâtiplik gurupları gibi geniş meşguliyet gurupları arasındaki münasebetleri göz önünde bulundurmak.

4 — Derece usulünü kadrolardakilere mal etmek ve onların iş birliğini sağlamak,

Bununla beraber memur bulma güçlüklerinin sendika baskılarının alıkoyucu tesirleri dolayısıyla tamamen rasyonel bir plân da mümkün olmayabilir.

Ücret dizileri :

Her makam sınıfı için bir ücret dizisi tesbit etmek adettir. Bu asgarî ücreti — muhtelif ara ücretleri — bir de azamî ücreti ihtiva eder.

Asgarî ücret ekseriya başlangıç ücretidir. Sadece makama tayin edilmeye değer görülen bir memura ödenmesi gereken en az mikdarı gösterir. İşte bu asgarî ücretleri tayin ederken hayat standartlarını ve geçinme masraflarını göz önünde tutmak icap eder. Azamî ücret öyle bir ücreti gösterir ki onu aşarak verilecek paralar, iş ne kadar müessir şekilde görülmüş olursa olsun gayri İktisadî olur. Ara ücretler memurun işe alınması ile birlikte artan faydasını karşılamak için ve teşvik edici bir şey olarak meydana getirilmiştir. Terfi imkânlarının daha az olduğu yerlerde diziler ekseriya daha uzun olur. Ekseriya azamî mikdar asgariden % 25 30 daha yüksektir. Mutad olarak dört veya beş kademedir.

Atlayan diziler : Artmalar ekseriya tatmin edici verim raporuna dayanılarak yılda bir defa yapılır. Geçinme - yalnızlık - riziko tazminatları temel ücret plânını bozmamalıdır.

Birleştirme ve yürütme : Tesbit edilen ücretler ve dizilerin şimdiki kadroya uygulanması gereğince plâna göre meydana getirilen temel ücretler halen iş başında bulunan fertlerin ücretlerinin altında veya üstünde olabilir. Yeni seviyelerin altında olanlar yükseltmek ve yeni seviyelerin üstünde olanlarında memurun daha yüksek ücret temin eden makama terfiine ve nakline kadar oldukları gibi kalmalarına müsaade etmek lâzım gelir.

Hayat pahalılığı endeksi üzerinden ayarlama yapılmak suretiyle cetvelin seyyaliyeti muhafaza olunmalıdır.

Merkezî bir teşekkülün devamlı inceleme ile görevlendirilmesi ve gerekli ayarlamalar hakkında teşri uzvuna rapor verilmesi de önemli hususlardandır.

İDARE ÂMİRLERİ VE İÇİŞLERİ VEKÂLETİNİN İSKÂN MEVZUATI MUVACEHESİNDEKİ VAZİFE VE SELÂHİYETLERİ

Yazan : Salih TAPKAN

Muhacir ve mültecilerle göçebelerin ve gezginci çingenelerin yurt içinde yerleştirilmeleri, Türk kültürüne bağlılık ve nüfus oturuş ve yayılışının düzeltilmesi amacıyla İcra Vekilleri heyetince yapılacak programa uygun olarak içişleri ve Devlet Vekâletince tertiplenir. ⁽¹⁾

Gerek Türk kültürüne bağlı Türk soyundan olan dışardan gelecek muhacir ve mülteciler gerekse yurt içinde tabii âfetler sebebiyle yerleri değişecek olanlar ve gezginci çingeneler iskân mevzuatına göre iskân görürler. İskânın beş safhası mevcuttur.

- 1 — Muhaciri kabul ve kayıt etmek.
- 2 — İskân mahalline kadar nakletmek,
- 3 — İskân mahallinde yerleştirmek,
- 4 — Müstahsil hale koymak,
- 5 — Kabulden müstahsil hale gelinceye kadar beslemek.

Bütün bu safhalarda İçişleri Vekâletine ve idare âmirlerine bir takım salahiyet ve vazifeler verilmiştir. Mevzuumuz bu vazife ve salahiyetleri kısaca sıralamaktır.

Vekâletin Salahiyet ve vazifeleri daha ziyade göçmenlerin kabul safhasında kendini gösterir, içişleri Vekâleti Teşkilât Kanununa göre İller İdaresi Genel Müdürlüğünün Birinci Şubesi iskân Kanunlarının İçişleri Vekâletine verdiği işleri de tedvir eder. Bu işler sıra ile şunlardır :

- 1 — Umumi İskân Plânını Devlet Vekâleti ile birlikte tanzim etmek. Bu plânda gelecek göçmenlerin nerelere ne miktar verileceği, her birine ne gibi yardımlar yapılabileceği tafsilten izah edilir.
- 2 — Türk soyundan olan göçebe veya meskûn ferdlerden Türkiye'ye münferiden gelenleri Devlet Vekâletinin mütalâasını almak suretile iskân etmek.
- 3 — Yukarda gösterilen şahıslardan topluca gelenlerin iskânları yapılmazdan evvel Devlet Vekâletine mütalâa bildirmek.
- 4 — Mültecilerin kabul edilme yollarını bir talimatname ile tesbit. ve tatbik etmek.

¹ 2510 sayılı İskân kanunu M. 1: Toprak ve İskân İşlerinin bağlı bulunduğu Vekâlet muhtelif tarihlerde değişmiş ve son olarak bu teşkilât Devlet Vekâletine bağlanmıştır.

- 5 — Merkezi İskân Komisyonunda bir mümessil bulundurmak ⁽²⁾.
- 6 — Göçebe çingenelerin iskânında mütalâa beyan etmek,
- 7 — Dışişleri ve Devlet Vekâletiyle müştereken, Devletten İskân yardımı istememek şartıyla dışarıdan Türkiye'ye gelmek isteyen Türk soyundan kimselerin kabul şekillerini tesbit etmekten ibarettir.

Bu son maddede zikredilen şahısların kabulü İçişleri Vekâletinin iştigal ettiği iskân mevzularından en mühimini teşkil etmektedir.

Hangi memleketler halkının bu kanuna göre kabul edilebileceği Vekiller Heyeti kararıyla tesbit olunur. Zamanın icaplarına göre muhtelif tarihlerde muhtelif kararnamelerle halledilmeye çalışılan bu mevzu son olarak 21/9/951 gün ve 3/13666 sayılı kararname ile Yunanistan ve Akdeniz adaları ahalisinden maadasına bu hükmün tatbiki kabul edilmek suretile halledilmiştir.

Bu gün Yunanistan ve Akdeniz adaları dışında kalan yerler halkından Türk soyundan olanların Devletten bir yardım talep etmemek şartıyla kabulleri prensip olarak tesbit edilmiştir.

Adalar ve Yunanistan Türk soylu halkına konulan bu memnuiyetin sebebi Lozan Antlaşmasıdır. Bu antlaşma ile Türkiye'de kalan Rumların karşılığı olarak Batı Trakya ve Adalardaki Türk kesafeti muhafaza edilmek istenilmiştir. Fakat Ana vatanla çok sıkı münasebetler, İkinci Dünya Harbi sırasında oralarda zaman zaman duyulan emniyetsizlik gibi bazı sebeplerle bu takyide tabi bölge halkından Türk soyundan olanların pek çoğu muhtelif çarelere başvurarak gelmek istemekte hatta bazıısı iltica suretiyle gelip yurttaşlığımızı iktisap etmek istemektedirler. Bunlardan birçoğu geldikleri yere iade edilmekte ise de bir kısmının yurttaşlığa alınması zaruret halini almış bulunduğu için adı geçen kararname ne gibi şartlarla bu yerler halkının vatandaşlığımıza alınabileceğini tesbit etmektedir.

Evvelce yurdumuza gelmiş Türk halkından olup da sicilli nüfusa kaydedilmiş bulunan kimselerin oralarda kalmış olan Karı veya kocaları, ana ve

² Merkezi İskân Komisyonu Devlet Vekâletinde Vekilin veya tevkil edeceği zatın başkanlığı altında Sağlık ve Sosyal Yardım, İçişleri, Millî Savunma, Dışişleri, Maliye, Millî Eğitim, Ekonomi, Tarım Vekâletlerince ve Ziraat Bankasıncı seçilecek zatlardan ve vukuf ve ihtisaslarından istifade edilmek üzere Devlet Vekâletince hariçten alınacak en çok üç zattan teşekkül eder.

Bu komisyonun başlıca vazifesi Türkiye'ye gelecek muhacirlerin veya içerde yerleştirilecek vatandaşların İktisadî, İçtimai, sıhhi vasıflara ve şartlara göre mürettep yerlerini tetkik etmek, İskân Programları hakkında tetkiklerde bulunmak, imkâna yarayacak toprak ve yapıları araştırıp bulmak, muhacirlerin sevk şartlarını mütalâa etmek, iskân tahsisatının sarf yerleri hakkında mütalâada bulunmak, hariçten ve dahilden yeni yurtlarına yerleşecek olanların şevkleri ve müstahsil hale gelinceye kadar bakımlarıyla alakadar olan Devlet daireleri şubelerinin muzaheretlerini ve çalışma birliğini yapmağa yarayan tedbirleri düşündürmektir. Bu komisyonun kararları istişari mahiyeti haizdir.

babaları, reşit olmayan kardeşleri, reşit erkek kardeşlerden ilgili tarafından infaka muhtaç bulunduğu belgelerle sabit olanlarla bunlardan evli olanların karı ve çocukları, evli bulunmayan kız kardeşleriyle evliliği zeval bulmuş olanların bu evlilikten olmuş babasız çocukları, reşit olmayan ve reşit olup- da evli bulunmayan çocukları ve aynı durumdaki anasız ve babasız torunları, memleketimize gelerek askerî okullara girmiş olanlar ve yüksek tahsil müesseselerinde Devlet hesabına okumakta olanlar ve memleketimizde yüksek tahsili ikmal edenler Türk vatandaşlığına alınırlar.

Yunanistan ve Akdeniz adaları Türk soylu ahalisinden olan bir şahıs Türk vatandaşlığına alınmasını talep edince durumu tahkik edilerek yukarıda zikredilen kararnameye uyduğu takdirde vatandaşlığa alınmasına İçişleri Vekâletince muvafakat edilir ⁽³⁾. Bu gibi kimseler yurdumuza geldikleri tarihten itibaren iki sene içinde serbest göçmen olarak yurttaşlığa alınmasını talep ederse iskân mevzuatına göre haratsız olarak yurttaşlığa kabul edilirler. İki senelik müddeti geçirdikten sonra müracaatta (bulunanlar ile serbest göçmen olarak kabul edilmek talebinde bulunmamış olanlar ise vatandaşlık kanununa göre harca tabi tutularak vatandaşlığa alınabilirler. Kararnamede ilgili tarafından infaka muhtaç olanların bu durumunun belgelerle sabit olması kaydı mevcuttur. Tatbikatta birçok kimseler kardeşlerinin bakımını noter senedi ile taahhüt ederek yurttaşlığa alınmasını istemektedir. Bunlardan şahsen maişetini temin edebilecek durumda olanlar kabul edilmemekte ancak ihtiyarlık veya malûliyet gibi makul sebeplerle geçimi kardeşinin yardımına bağlı olanlardan kardeşi tarafından infakı taahhüt edilenler kabul edilmektedir.

Durumu kararnameye uymadığından vatandaşlığa alınamayanlara 1312 sayılı Vatandaşlık Kanununun Türkiye’de beş sene ikamet eden Ecnebilerin vatandaşlığa alınabileceği hakkındaki hükmün tatbik edilmesine imkân yoktur.

Hali hazırda yurdumuzda durumu kararnameye uymadığından vatandaşlığa alınamayan fakat uzun senelerdenberi yurdumuzda ikamet etmekte, evlenmek, gayrimenkul edinmek gibi sebeplerle sınır dışı edilmeleri kendilerinin büyük mağduriyetini mucip olacak vaziyette olanlar mevcuttur. Bunlardan bir kısmının mütevali şikâyet ve müracaatları üzerine Hükümetçe durumlarının yeniden incelenerek kararname takyidatının bir parça genişletilerek vatandaşlığa alınma imkânlarının sağlanması düşünülebilir. Nitekim reşit olmayan ve reşit olup da evli bulunmayan çocukların ve aynı durum-

³ Hiç bir suretle Türkiye’ye kabulü imkânı olmayan veya hudut harici edilmesi icabedenler baklandaki hususi takyidatın bunlar hakkında da nazarı itibare alınacağı tabiidir. Anarşistler, casuslar göçebe çingeneler ve memleket dışına çıkarılmış olanlar gibi.

daki torunların kabulü 5/5/952 gün ve 3/14910 sayılı kararname ile sağlanmış bulunmaktadır (⁴).

İDARE ÂMİRLERİNİN İSKÂN MEVZUUNDAKİ VAZİFE VE SE-LÂHİYETLERİ :

İskân mevzuatında idare âmirlerine çok geniş vazife ve salahiyet verilmiş buna karşı da mes'uliyetler konulmuştur. Şimdi bu salahiyetleri iskân safhalarına göre sıralamağa çalışalım.

Göçmenlerin nakli sırasında misafir edilmesi için eşhasa ait mesken ve- sair gayrimenkullere zaruret halinde idare âmirinin yazılı emriyle bir haftayı geçmemek şartıyla el konulabilir.

İskân mahalline gelen göçmenlere ev yapılıncaya kadar bir seneyi geçmemek şartıyla vali veya kaymakamın yazılı emriyle ve zaruret halinde evleri müsait olan vatandaşların evlerinden bir kısmı kendi barınmalarını imkânsız hale getirmemek şartıyla tahsis olunabilir. Bu takdirde usulüne göre tayin edilecek kirası mülk sahibine tediye edilir.

Göçmenlerin yerleştirilmesine tahsis olunan arazi ve emlak kimin elinde olursa olsun vali veya kaymakamın yazılı emriyle zabıta marifetiyle tahliye ve tahsis olunduğu göçmene teslim edilir. Tekrar tecavüz vaki olursa aynı şekilde zabıta marifetiyle göçmene teslim edilir.

Arazi tahsis 5098 sayılı kanunun 5 inci maddesine göre hazırlanan 24/7/947 tarih ve 3/6175 sayılı kararname ile kabul olunan Hükümetçe iskân edileceklerle dağıtılacak çeşitli toprak miktarı ile dağıtış şeklini gösterir cedvelin 3 üncü maddesinde zikredilen komisyon marifetiyle ifa olunur. Bu komisyon mahallin en büyük idare âmirinin veya tevkil edeceği kimsenin başkanlığı altında Tapu, Maliye, Tarım Müdür veya memurlariyle İskân veya İskân işleri ile görevlendirilen müdür veya memurdan teşekkül eder. Bu Komisyona mahallinden iki bilirkişi ve imkân olan yerlerde bir fen memuru katılır. Bu Komisyonun ihtiyaca göre vereceği arazi ve ev dağıtma cedvelinin altını vali veya kaymakam tasdik etmekle temlik tamam olur. Temlik cedvelinin tapu dairesine tevdi üzerine bu arazi göçmenlerin namlarına tescil ve tapu senetleri kendilerine verilir.

Bu işlerin muhacir kazaya geldiği tarihten itibaren en geç üç ay içinde ikmal edilmiş olması şarttır. Toplu muhacir gelmesi gibi hallerde bu müddet

Devlet Vekâleti tarafından altı ay daha uzatılabilir. Evlerin yapılması

⁴ Yunanistan ve Akdeniz adaları Türk ahalisinden olup da Türk vatandaşlığına geçmek isteyenlerin durumu hakkında çıkarılan bu kararnameler üzerinde alâkalı Vekâletlerin işbirliği ve görüş beraberliği temin gayesiyle Vekâletler arası komisyonlar muhtelif tarihlerde toplanıp müzakerede bulunmuş ve son olarak tanzim edilen bir protokol ile Sağlanan görüş birliği içişleri Vekâletince 25/4/1953 gün ve 25449 sayı ile valiliklere ve diğer alâkalılara tamim edilmiştir.

göçmenlerde bir sene ve göçebelerde üç sene içinde bitirilmiş olmak lâzımdır.

İskân teşkilâtı vali veya kaymakamın emrinde bu işleri görür. Kazada İskân teşkilâtı olmadığı veya kâfi gelmediği takdirde Devlet, özel İdare ve Belediye memurları bu işlerde çalıştırılır.

Vali veya kaymakamın İskâna mütaallik emirlerini yapmayan, yapamayan veya yaptıramayan, dikkatsizlik ve gevşeklik gösteren nahiye müdürleri emniyet memurları ve jandarma mensuplarının vazifesine son verilir, Diğer memurların kaymakam on beş güne kadar ve vali bir aylığa kadar maaşını kesebilir.

Adliye mensubu memurları iskân işlerinde çalışma mükellefiyetinden 2650 sayılı kanunla hariç tutulmuştur.

İskân yardımları tamamen yapıp göçmen yerleştirildikten sonra is bitmiş sayılmaz. İskân yolu ile verilen araziye bir tecavüz vukuunda idare âmirinin yazılı emriyle zabıta marifetiyle tecavüz defedilerek arazi göçmene tekrar teslim olunur. Bu araziye göçmen on yıl müddetle satamaz ve terkedip başka yere gidemez. Terkettiği takdirde tebligatla geri çağrılır. İki sene içinde geri dönmeyenlerin iskânca verilen gayrimenkulleri Devlet Vekâletinin iş'arı üzerine vali veya kaymakam tarafından tapuları iptal edilmek suretiyle geri alınır.

Göçebe ve gezginci çingenelerin göçebelige ve gezginciliğe dönmelerine müsaade edilmez. Bunlardan bu maksatla iskân yerini terkedenler yerleştirildikleri yere döndürülürler.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE MEMUR STATÜSÜ

Yazan:

Üniversite Profesörlerinden A. A. Dean

Türkçeye çeviren : İ. ERAYDIN

Hizmete Alınma

Anayasa (ikinci bölüm, ikinci maddesinde) idare personelinin seçilmesinden şu şekilde kısaca bahseder: (Cumhurbaşkanı senatonun tavsiye ve muvafakati ile elçileri, konsolosları, yüksek mahkeme yargıçlarını ve kanunla başka bir hizmete alınma şekli derpiş edilmemiş bütün Birleşik Devletler memurlarını tayin eder, fakat kongre isterse küçük devlet memurlarının tayinlerini sadece cumhurbaşkanına, mahkemelere veya departman başkanlarına bırakabilir.)

Hiç senatonun tasdikine ihtiyaç olmaksızın kongrenin vereceği yetki üzerine cumhurbaşkanı veya departman şefleri tarafından tayinleri yapılabilecek küçük memurlarla; tayinleri ancak senatonun tasdikile tekemmül edebilecek yüksek memurların arasını Anayasa bir çizgi ile ayırmamış ve hattâ küçük memurlar için bile senatonun tasdikini istemekten kongreyi menetmemiştir. Bu bakımdan Anayasa kongrenin takdirine çok şeyler bırakmış demek oluyor.

Kongrenin senatoca tasdikini istediği tayinler esaslı politika makamlarile çok yüksek maaşlı memuriyetler hakkındadır. Yüksek maaşın miktarı hakkında bir ölçü gösterilmemiştir, ücret tutarı 5000 - 7500 dolara yükselen kadrolarda münhaller açıldıkça himaye fırsatı bekleyen senato üyeleri gözlerini dört açarlar.

Tarih Boyu Gelişme :

Anayasanın kabulünü takip eden ilk on yıl içinde federal hükümet bir kaç düzine memur ile idare 'edilen küçük bir teşekkülden ibaretti. Yep yeni millî bir kuruluş için mücadele ihtiyacı şiddetle his olunuyordu. Cumhurbaşkanının ve departman şeflerinin en küçük memurları bile eyice tanımış ve bulundukları görevler için ehliyetlerini takdir etmiş olmaları mümkündü.

Jefferson nizamını benimsemiş cumhuriyetçiler bundan sonraki yıllar içinde başka bir idare zihniyeti gütmeye başladılar. Hiç maaş miktarını gözetmeden istedikleri kimseyi devlet hizmetine alıyorlardı. Bu değişiklikler ilk önce yavaş yavaş oluyordu. Fakat 1828 de politik zihniyet öyle bir çığıra girdi ki, bilhassa Andre Jaksonun cumhurbaşkanlığına gelmesinden itibaren, en küçük devlet hizmeti bile seçimde kazanan partinin malı sayılmağa başladı,

Halbuki iltimas, tek başına, memur standardını kaçınılmaz surette en çok düşürmeğe yetecek bir müessirdi. Federal devlet idaresinin alelâde kimselerin eline geçmesi ve aristokrat liderlerin ortadan kalkması gibi olaylar da buna ekleniyordu. Jakson idaresi sosyal ve ekonomik bazı imtiyazlara karşı düşmanlık duyguları izhar ediyordu. Bu idare devlet hizmetini herkesin aynı ehliyetle yapacağına inanıyor ve arada hiç bir fark gözetmek istemiyordu. Bunlara göre bir hizmetin sık sık el değiştirmesi devamlı surette aynı adamın elinde kalmasından daha verimli işlemlerini sağlayacaktı.

Bundan sonraki yarım yüz yıl içinde himaye ve iltimas müessesesi politik partiler gözünde en yüksek değerini kazanmış bulunuyordu. Suiistimaller çok artmıştı. Memur sayısı o kadar çoğalmıştı ki, artık memur adaylarını cumhurbaşkanının da departman şeflerinin de tanıyabilmelerine imkân yoktu. Hattâ kongre üyeleri de kendi seçmenleri arasından devlet hizmetine girmek isteyenleri adam akıllı tanıyacak durumda değildiler.

Birinci cumhuriyet idaresinde devlet hizmeti peşinde koşanların sayısı iç savaş devresindeki kadar çok değildi. İç harbi takip eden devre içinde himaye ve iltimas müessesesi özel bir önem kazanmıştır. Bu cereyanın çok fazla ileri gitmiş olması günün birinde (1881 de) cumhurbaşkanı Garfield'in hizmet arayanlardan biri tarafından öldürülmesine sebep oldu.

Ehliyet Sistemi :

Himaye ve iltimas mücadelesi hükümet ve partiler hakkında ciddi tenkidlere yol açıyor ve bunun neticesi devlet memurlarının seçilmelerini düzenlemek yolunda zayıf gayretler göze çarptıyordu.

Cumhurbaşkanı Garfield'in öldürülmesi 1883 Pendelton Kanununun kabul edilmesine sebep olmuştur ki, bu ikinci derecedeki federal devlet memurlarının tâyinlerinde ehliyet sisteminin uygulanmasına başlangıç teşkil eder. Bu kanun gereğince devlet memurlarının zat işlerini düzenlemek üzere bir özel komisyon kurulacak ve üç üyeden mürekkep olan bu komisyonda aynı partiden ikiden fazla üye bulunmayacaktı.

Kanun bugünkü Birleşik Devletler memurlarının statüsüne ait anahatları, ehliyet sisteminin taslağını çizmiş bulunuyordu. Bazı hizmetlere bu sistem dışında yapılacak tâyinler için vukubulacak itirazları karşılamak üzere bu kanun zaman zaman orijinal şeklini kaybetmiş ve tâdillere uğramıştır. Orijinal kanun ehliyet sistemini devlet memurlarının sadece küçük bir yüzde- sine uygulamayı hedef tutmuştu. Arasıra çıkarılan kanunlar ve bu kanunlar gereğince cumhurbaşkanının aldığı kararlar ile ehliyet esasına dayanan ve bu sisteme tâbi tutulan memur sayısı gittikçe artıyordu.

Periyodik şekilde eski hale dönüş cereyanları da kendini göstermiyor değildi. Bir müddet iktidardan uzak kaldıktan sonra tekrar seçimi kazanan parti savaşta kendi lehine gayret gösterenlere devlet hizmeti bulmak için taz-

yıklara geçiyordu. Bunun neticesi millî hayatta memur bordrolarının birden kabarması ile ilgili bir kriz başgöseriyor ve bazı branşlarda ehliyet sisteminin gevşemesine veya büsbütün terkine yol açıyordu. Bununla beraber ehliyet sistemine tabi tutulacak memur sayısında 'bir artış vardı.

Hizmete Alınma Sınavları :

Her hizmete mahsus görev şartları ve gerekli vasıflar iyice tespit edilir ve imtihan programları buna göre çerçevesenirse ehliyet sistemi kendisinden beklenen neticeyi verebilecek duruma girer. Devlet idaresinde bu hizmetler yazıcı ve daktilo görevlerinden başlayarak teknik bilgiler isteyen yüksek memur kademelerine kadar çıkar.

Bu hizmetlerden biri boşaldığı zaman zat işleri (civil service) komisyonu derhal bir imtihan ilanı yayınlar ve Birleşik Devlet'lerin her tarafında bu imtihanların yapılabilmesini temin için hazırlıklara girişir. İmtihanlar dereceli olur ve adayların intihap kabiliyetlerine göre hazırlanacak listede askerlik yapmış olanlara tercih hakkı tanınır. Bundan başka her devletin memur ihtiyacı, nüfus durumu ve isteklerinin menşeleri göz önünde tutulur.

Serbest İmtihan Sistemi :

Özel birtakım ihtisasa muhtaç hizmetlere alınacaklar hakkında zat işleri komisyonunun uyguladığı sınav sistemi mükemmeldir. Bu gibi hizmetlere alınacakların ehliyetleri kısa yoklamalar ve normal imtihanlarla kolay kolay takdir edilemez. Bu hizmetlere sosyal ve tabii ilimler bakımından geniş bilgi ve ihtisas sahibi kimseler getirilmelidir. Bu kimselerin ehliyetlerini bir iki saatlik bir imtihan sırasında değil ancak uzunca bir zaman içinde meydana getirecekleri eserlerle takdir mümkün olabilir.

Zat işleri (civil service) komisyonu bu hizmetlere alınacakları serbest imtihan sistemine tâbi tutuyor, yani adaylar imtihan maksadile belli bir yerde toplanmıyorlar. Aday bahis konusu hizmete ehliyetini göstermek üzere ve bu hizmetin aradığı vasıfları haiz bulunduğunu anlatmak için şimdiye kadar geçirdiği eğitim şartlarını ve tecrübelerini, tahsil durumunu, bulunduğu hizmetleri ve diğer hayat safhalarını bir hal tercümesi halinde sıralar ve neşredilmiş eserlerinin birer kopyasını sunar. Bu tedkikler üzerinde isabetli kararlara varmak pek zordur.

Kolej tahsili yapmış ve nihayet Anayasa ile idare bilgilerinden aynı derecede muvaffak olmuş iki adayın bu hizmet için aynı kabiliyette oldukları iddia edilemez. Bu işde analist olarak tasnifi yapacak (civil service) zat işleri komisyonudur. Keza çok parlak bir makale veya eser kaleme almış kimsenin bu eseri, alacağı işi aynı parlaklıkla yapacağının delili olamaz. Tecrübe ve uygulama meselelerinde yoklama ve ölçme işi oldukça kolaydır. Fakat İsa-

betli kararlar alma hassasının, başarıcı kudret ve kabiliyet derecesinin takdirinde öyle ince faktörler vardır ki, bunların basit yoklama usullerinde meydana çıkarılması güçtür.

İşte bu takdir zorluğu ile birlikte bir taraftan mükâfata hak kazanmış demokratlara iş bulma arzusu, öte yandan zat işleri (civil service) komisyonunun gerekli süratle harekete geçmemesi (new deal) yeni nizam devresinin başlangıcındaki kararların alınmasına sebep olmuş ve olağanüstü programlar için alınan personelde zat işleri komisyonunca tespit edilmiş mutad şartlar aranmamıştır. Eski P.T.T. Bakanlarından A. Farley'e atfedilen bir konuşma bu husustaki anlayış hakkında bir fikir verebilir. Devlet memurları hakkında uygulanan ehliyet sistemine inanmış olup olmadığını kendisine soranlara şu cevabı vermişti: «Elbette ehliyet sistemine inanıyorum. Fakat 1932 de Roosevelt'i desteklemiş olmaktan daha mükemmel ehliyet delili olabilirini?»

Başkan Roosevelt tâyinleri kendi takdirine bırakılmış bir çok memurları zat işleri komisyonuna verdi ve 1941 de 1940 tarihli Ramspeek Kanununa uyularak bin kadar yeni memur ehliyet sistemine tâbi tutuldu. Bunlar en az altı aylık devreye ait iyi hizmet sicilli temin edecekler ve müsabaka nevinden olmamak üzere bir ehliyet imtihanı geçireceklerdi. Bu tedbiri politika tesirde hizmete alınmış kimselere himaye sağlamak maksadile alınmış gibi görenler olmuştu. Ne olursa olsun bu bakımdan söylenecek şey çoktu. Gerçi bugün yeni hizmete alınan kimseler başlangıçta bir staj devresi geçirmektedirler. Fakat politik durum sebebiyle bunların hizmet dışı edilebilmeleri için ya pek fazla ihmalci olmaları veya olağanüstü bir kudretsizlik göstermeleri icap eder.

İkinci Cihan Harbi çıkınca federal hükümet yeniden olağanüstü memurlarla doldu ve taşı. Olağanüstü statüye tâbi olan bunların çoğu harb bitince ya esas kadrolardaki memurlarla değiştirildi veya bu yerlere askerlik yapmış kimseler getirildi. Kongre kararı bunu icap ettiriyordu.

Barış zamanına mahsus intikal statüsü yoklama ve imtihan sisteminde hayli değişiklikler yaptı. Bu arada geliştirilmiş istidat ve kabiliyet tecrübelerinin uygulanması da vardı. Hükümet memurlarının istidat sahalarının tayininde tekâmül etmiş psikolojik metodlar kullanılacaktı. Bu bakımdan daha başka gelişmelere de intizar edilebilir.

Hizmete Kuvvetli Elemanlar Getirilmesi :

İdare hizmetleri çok genişlemekte ve yer yer çok komplike görüntüler arzirmektedir. Zat işleri (civil service) komisyonu kudretli elemanların federal devlet hizmetine getirilmesini temin için tedbirlere ihtiyaç duymuş ve bu cümleden olmak üzere çeşitli kolej ve üniversitelerle temaslarını daha ziyade artırmıştır. Gelecekteki imtihan şekilleri için Siyasal Bilgiler öğretmen-

lerle danışmalar yapmakta ve her tarafa bu maksatla göz alıcı afişler ve levhalar astırmaktadır. Devlet hizmetlerini gençlere çekici göstermek yolunda komisyonun sarfettiği gayretler az çok başarı sağlamaktadır.

Komisyon bir memur adayının ilerde alacağı daha yüksek hizmetlere muhtemel ehliyeti bakımından onu yoklamaya tâbi tutmaktan ziyade halen kendisine verilecek hizmet için yeter kudrete sahip olup olmadığını incelemekten ibaret olan gayretlerinde kendini devamlı surette güçlükler içinde bulmuş ve İngiliz ehliyet sistemini tâkibe taraftar olmamıştır.

Bu sistem özel bir yönde kudret temininden ziyade her sahada memurun geniş bilgi ile teçhiz edilmesine ve zekâsını geliştirme imkânı verecek eğitime tâbi tutulmasına önem verir. Amerika'da üniversite eğitimi de çok defa aynı hataya düşmüştür. Bu hususta yüksek bir devlet adamımız şöyle demişti : «Birçok sebeplerle uzmanist yetiştirmekte çok ileri gittik. Belki bugünkü eğitim sistemimizin de bu hususta büyük tesiri vardır, üniversitelerimizin yetiştirdikleri uzmanistler yanında genel bilgi sahipleri pek küçük sayı arzederler. Bu durumun bir sebebini de zat işleri komisyonunun kendisinde aramalıyız. Bugün hizmetlere uzmanist bulmak genel bilgi sahibi idareci bulmaktan çok daha kolay oluyor.»

Askerlik Hizmetinden Dönenlerin İmtiyazı :

Devlet memuriyetine alınmakta askerlik yapmış kimselere rüçhan hakkı tanınması bir bakıma devlet hizmetlerini iyi yapılmış görevler için bir mükâfat telâkki etme zihniyetinden doğuyor. İkinci Cihan Harbi sona ermek üzere olduğu bir sırada (1994 de) askerlikten terhis edilecek milyonlarca gencin işsiz kalabilecekleri düşüncesiyle kongre devlet hizmetine alınmada askerlik yapmış olanlara rüçhan hakkı tanıyan bir kanun kabul etti. Bunun neticesi bazı spesifik hizmetler doğrudan terhis edilmiş askerlere tahsis edildi. Öyle bir takım şartlar konmuştu ki, vazife ile ilgili malûliyet hallerine ve derecelerine göre bunlardan yalnız askerlik yapmış olanlar faydalanabileceklerdi.

Yalnız özel ihtisas ve meslek bilgisi isteyen daha yüksek hizmetler bu şekil tâyinlerden istisna edilmişti. Bununla beraber hizmet ehliyeti gözetilmeksizin binlerce insan sadece memleketlerine şerefli hizmetler yapmış olduklarından dolayı devlet memuru olarak kadrolara alınmışlardı.

Maaş Ve Terfi :

P.T.T. mensuplarıyla dış işleri memurlarının kendilerine mahsus ayrı statüleri vardır. Bu iki önemli gurubun haricinde kalan bütün memurlar 1949 Kanunu gereğince tek maaş sistemine tâbi tutulmuşlardır. Bu kanun hükümlerine tâbi memur sayısı kanunun kabul edildiği 1949 yılında 885 bin olarak tahmin edilmişti.

Memurları sınıf ve derecelere ayıran 1923 tarihli muaddel kanun federal hizmetleri dört ana sınıf üzerine düzenlemiştir. New York devletinde ise çe-

şitli derecelere bölünmüş on üç hizmet sınıfı mevcuttur. Bu iki sistemin ana tablosunu aşağıya alıyoruz :

Sınıfı	Hizmetin cinsi	derecesi	maaşı
CBS	Muhafaza, bakım ve bedenî H.	2 ilâ 7	1410 — 4730 dolar
SF	küçük ihtisas H.	1 » 8	2020 — 4470 »
C A F	kalem, idare ve maliye.	1 » 15	2086 — 10330 »
P	meslekî ihtisas H.	1 » 8	2074 — 10330 »
NewYork federe devlet hizmetleri			
Sınıfı	Hizmetin cinsi	derecesi	maaşı
1	Muhafaza ve bakım H.	1 ilâ 8	1200 — 3400 dolar
2	Küçük ihtisas H.	1 » 7	1200 — 5100 »
3	Kalem, steno v.s.	1 » 6	1200 — 4000 »
4	Tarım H.	1 » 8	1200 — 7000 »
5	Sosyal H.	1 » 7	1200 — 5250 »
6	İşçi bakım H.	1 » 8	1400 — 7300 »
7	Meslekî ihtisas H.	1 » 8	1800 — 11000 »
8	Bütçe ve malî mürakabe H.	1 » 8	1800 — 10500 »
9	Bayındırlık, mekanik, yapı	1 » 7	1500 — 5500 »
10	Hesap ve istatistik	1 » 6	2700 — 9000 »
11	Genel İdare	1 » 7	1500 — 7500 »
12	Hapishaneler muhafazası	1 » 7	1300 — 6000 »
13	İş gurubu	1 » 5	1200 — 1620 »

Federe devletler ve belediyeler çok fazla hizmet tesis etme politikası takip eder görünüyorlar. 1937 yılında çıkarılmış Griffenhagen raporu tavsiye ettiği federe devletlere mahsus örnek plânda federal hükümetin dört hizmet gurubuna mukabil yine eskisi gibi 13 sınıf kabul ediyordu. Şehirlerdeki durum daha berbattı. 1930 yılında Jacobs projesine uyan Philadelphia bu miktarı 16, San Fransisco 22 ve New York şehri 17 olarak tespit etmiştir.

949 kanunu iki ücret çeri veli kabul etmiştir. Birincisi genel cetveldir ki kalem hizmetleri, yarım ve tam meslekî görevler bunun içine girer. Bu da 18 maaş derecesine ayrılmış olup en az 2200 dolardan başlayarak 1400 dolara kadar yükselmektedir, ikinci cetvel bakım ve muhafaza hizmetlerine mahsus olup 1500 ile 4150 dolar arasında on maaş derecesine ayrılmıştır.

Memur bir üst dereceye geçinceye kadar bulunduğu derecede her yıl bir kademe artışı sağlar, böylelikle kendi derecesinin en üst kademe maaşını elde edebilir. Fakat eyi derecede başarı sicilli alması şarttır. Bulunduğu derecenin en yüksek maaş kademesine varmış olan memur bir üst dereceye terfi edinceye kadar aynı maaş kademesinde beklemeye mecburdur.

Genel cetveldeki dereceler için gerekli vasıfları kongre ayrı ayrı saymış

olup burada bir fikir vermek üzere en alt derece ile en üst dereceler arasındaki farkları ve izahları aşağıya alıyoruz :

1. Derece — Kendiliğinden karar almağa pek az yetkisi olan veya hiç bulunmayan, devamlı mürakaba altında faaliyet gösteren her sınıf hizmetler, çok basit büro işleri, malî, meslekî, İlmî ve teknik mahiyette iptidai hizmetler,

8. Derece — Genel mürakabeye tabi olup özel ihtisasa, eğitime ve tecrübeye ihtiyaç gösteren, esaslı meslek bilgilerine ve ilgili İlmî prensiplere vukuf isteyen ve sorumluluk icap ettiren her çeşit hizmetler.

18. Derece — Mesuliyet ve otorite bakımından bütün hizmet gurupları içinde özel önem arzeden plânlama, direktif ve icra ile ilgili her çeşit hizmetler, daire başkanlıkları, müşavirlikler vesaire.

Yukarıdaki hizmet tarifleri tamamiyle genel mahiyettedir. Zat işleri komisyonu (civil service) memurları sınıflandırmakta Standard temini için bakanlıklarla sürekli istişareler yapar. Statü Standard esaslarını tarif etmiş ve bu zat işleri komisyonunca etraflı şekilde şerh ve izah olunmuştur: Bakanlıklar buna göre memurlarını sınıf ve derecelere ayırırlar. Zat işleri komisyonu tedkik mercii sıfatile bu ayırmaların kanun hükümlerine uygun olup olmadığını ve meselâ kademelere geçmek veya derece almak için belli müddetin tamamlanmış olup olmadığını inceler.

Kongre kabul ettiği bir kanunla bu işleri mümkün olduğu kadar merkeziyetçilikten uzak tutmağa çalışmakla beraber zat işleri komisyonunun sıkı mürakabe ve nezaretini devam ettirmeğe önem vermiştir.

1949 Memurlar Kanununun hazırlanması sırasında zat işleri komisyonu derece ve kademelerin tespitinde açık ve kesin hükümler konmasını istemişti. Daire başkanları çok defa terfi imkânları sağlamak maksadile kadro ve bütçe artırma gayretine düşerler. Yeni statü memurların faaliyetlerini devamlı mürakaba altında tutmakla görevli bir sicil komitesi ihdas etmiştir. Bu komite yüksek hizmetlere liyakat derecesini ölçmekle beraber idarede ekonomi ve başarı sağlayanlar için ikramiye kararları verebilir veya derece yükseltişi yapabilir. Memurun daha yüksek derecelere çıkarılmasında bu kararlar müessir olur.

Ehliyet Sistemi:

Ehliyet sistemi kurulmasının başlıca hedefi, politikacılarla iş birliği etmeyi, onlara hizmet etmeyi red eden veya politikacıların gözdelelerini hizmete almaktan çekinen devlet memurlarının işlerinden atılmalarını önlemektir. Yoksa iş görmekten âciz, kabiliyetsiz memurların sürekli surette hizmette kalmalarını garanti etmek değildi. Hangi memurun çıkarılması, hangisinin tutulması, hangisi hakkında kademe ve derece artışı yapılması gerekeceğine dair alınacak kararlara yardım maksadile bakanlıklardaki başarı ölçme komiteleri zat işleri komisyonunun mürakabesi altında faaliyette bulunurlar.

Ehliyet sistemine göre her memurun hizmetteki tavır ve hareketi «çok iyi, iyi, orta, fena ve fevkalâde» standartlarına göre periyodik şekilde numaralanır. Memurların hizmet sırasındaki faaliyetlerini ölçmek bakımından şüphesiz faydalıdır. Bu suretle her memurun lâıyk olduğu hizmette görev yapması temin edilmiş olur. Birçok memurlar için teşvik edici olan bu sistemin sakıncaları da yok değildir. Her memur kendi üstü tarafından iyi veya kötü şekilde vasıflandırılacaktır. Fakat hangi ölçü ile? İyi olan hizmetle fevkalâde iyi veya mükemmel olan hizmet nasıl tefrik edilecektir? En iyi notların şahsî dostlara ve âmirlerine hulûskârlık yapan memurlara tahsis edilmesi ve kötü numaraların da iyi münasebet kurmakta kusur edenlere verilmesi bugün teamül halindedir.

Bir kurul basma başkan veya başkan yardımcısı getirilen zat geldiği hizmet yerinden çok defa birtakım memurları da birlikte getirir ve buradaki yüksek dereceleri bunlara sağlar. Bu gibi haller sistemin değerini düşüren sebeplerdendir.

Daha başka tenkit konuları da yok değildir. Bir defa bir daire âmiri bir memur hakkında kötü not vermiş ve sebep olarak da «memurun çalışma saatleri dışında kendiliğinden iş başında kalacak kadar vazife ilgisine sahip bulunmadığı» mütalâasını yürütmüştü. Halbuki bu memur mesai saati biter bitmez kendini teçhiz için akşam kurslarına koşuyordu.

Yine başka bir defa RF dairesindeki memurların yüzde elli beşine mükemmel ve geri kalan kısmına da çok iyi notu verilmişti. Sonradan öğrenildiğine göre bu müessesede memurların işlerini terk edip gitme yolunda baş gösteren cereyanı önlemek maksadile bu cömert notlar verilmişti. Bu şekilde not verme sistemi hakkında her taraftan yapılan şikâyetler üzerine kongre meseleyi ele almış ve zat işleri komisyonundan bir rapor hazırlamasını istemiştir.

Meslek Eğitimi :

Hükümet birçok memurların eğitimlerini üstüne almış bulunuyor. West Point'daki askerî akademi, Annapolis'teki deniz akademisi devamlı faaliyet halindedir. Tarım Vekâletinin yüksekokulu da resmî kurslar halindeki hükümet eğitiminin en güzel misallerinden birini teşkil eder. Birçok devlet memurları teknik eğitimden ziyade umumî bilgi verilmesini istiyorlar. Hükümet ise memurun halen yaptığı görevde mükemmel surette muvaffak olmasını temin için teknik öğretimi tercih ediyor. Washington'da ve diğer önemli merkezlerde açılan akşam kurslarına devam ediyorlar. Memurun şahsî kültürünü genişletmek amacı taşıyan bu sistem henüz memleketin her tarafına yayılmış değildir.

Devlet Memurlarının Maaş Seviyeleri :

Devlet memurlarının maaş ve ücretleri diğer özel müesseselerde çalışan-

larınkinden daha çok istikrara maliktir. Kriz zamanlarında işçi aylıkları ve ücretleri süratle düşmekte ve işsiz sayısı artmaktadır. Ferahlık zamanlarında ise ücretler yükselmekte ve işsizlik azalmaktadır. Devlet memurlarının durumları bunun aksinedir.

1930 depresyon devresinde memur aylıklarında cüzi bir azaltma yapılmış olmasına rağmen özel müesseselerdeki gibi genel bir ücret indirimi olmamıştı. Ekonomik durum düzelir düzelmez özel müesseselerdeki ücret seviyesi süratle devlet memurlarının maaş seviyesi üstüne fırladı. İkinci Cihan Harbinden sonra hayat pahalılığının artması neticesi özel müesseseler arka arkaya ücret artırmaları yaptıkları halde ve başkanın memur maaşlarını ötekiler seviyesinde tutma yolundaki tavsiyelerine rağmen bu tedbir pek uzun zaman geri bırakılmıştı.

Devlet memurları maaşlarındaki bu sup' es noksanı depresyon zamanlarında memur bolluğuna ve ferahlık zamanlarında değerli elemanların elden çıkmasına yol açıyor. Nitekim ikinci Cihan Harbinden sonra kudretli memurları elde tutmakta çok zorluk çekilmişti. Bu sebeple kongre idare memurlarının aylıklarında çoğaltma kabul etmeğe mecbur kaldı.

Devlet Hizmetinin Diğer Avantajları :

Federal hükümet daimi memurlarına aylıktan başka yıllık izinler, hava tebdilleri, emekli ödenekleri gibi avantajlar da sağlamaktadır, izinler bir araya getirilerek hep birden de kullanılabilir. Memurlar hizmetin icaplarına o kadar fazla bağlanıyorlar ki bazan bu izinler hiç kullanılmadan geçiyor. Devlet memurlarının emeklilik durumlarına gelince bu sistem zaman zaman tadil ve İslah edilmek suretile uzun yıllardan beri sürüp gelmektedir. Bu müesseseye memurlar kendileri de muntazam ödemeler yapıyorlar. Bu husustaki hükümler özel müesseselerdeki memurlar hakkında halen meri sosyal güvenlik programı ile ve diğer çeşitli alanlarda uygulanmakta olan emeklilik statülerine paralel bir şekilde yürümektedir.

Memurun Emekliliği :

Devlet memurları hakkında uygulanan emeklilik sistemi yüz yılı aşan bir geçmişe sahip bulunmakla beraber bu konuda en esaslı ilerlemeler ancak Birinci Cihan Harbinden sonra elde edilmiştir. Bu gelişmenin seyrinde özel müesseseler hükümetten daha ileri adımlar atmışlardır. Ocak başlarında oturup dinlenme çağlarına çoktan gelmiş yaşlı memurları bir zamanlar yazıcı ve evrak müvezzii bordrolarından ücret alır görmek mümkündü. Her ne bahasına olursa olsun çalışmağa devam etmek zorunda idiler. Yapacak başka şey yoktu. Aylıkları kifayetsizdi.

Bu gibi memurları hayatlarının son devrelerinde sıkıntılı durumdan kurtaracak çarelerden biri şüphesiz emeklilik sistemidir. Diğer bir çare de sigor-

talanladır. Bu emekliliğin yerini tutamazsa da onu mükemmel surette destekleyebilir. Bu sistem 1942 de Massachusette’de özel bir parlâmento komisyonu tarafından tavsiye edilmişti. Başka bir sistem de devlet memurlarını genel sosyal güvenlik programına sokmaktır. Bu sistemi 1946 Nisanında temsilciler meclisinin özel komitesi huzurunda belediyeler birliği başkanı Mallory ileri sürmüş ve mensup olduğu teşkilâtın bu sistemin kabul edilmesinde ısrar ettiğini bildirmişti. O zaman bunun orijinal kanunda yer almamış olmasının tek sebebi federe devletlere ve belediyelere yeni mali külfetler tahmil edebilecek yetkilerin mevcut olmaması idi.

Çeşitli Emekli Sistemleri :

Emekli müessesesinin gayesini bir yazar İnsanı ve idari olarak vasıflandırmıştı. Bir diğeri bunu üç grup halinde ifade etmiştir: 1) Müessir şekilde çalışma kabiliyetini kaybetmiş memurların geçimlerini sağlamak, 2) Hizmetten mütevellit olsun olmasın sakatlanan memurların bakımlarını temin etmek, 3) Hizmet sırasında veya dışında ölen memurların ailelerine geçim yardımı yapmak. Devlet idaresinin her bölümünde bugün bu esaslar genel surette ele alınmış bulunuyor. Bu suretle emeklilik sistemi sadece muhtaç emeklilere yardım gayesini tatmin etmekle kalmıyor, devlet hizmetlerinin daha başarılı ve mükemmel moral sahibi ellere geçmesi neticesinde de müessir oluyor.

Emekli sandıklarının kurulmasında gerekli malî kaynakların temini bakımından çeşitli metodlar doğmuştur. Meselâ prim ödemelerinin yalnız hükümet veya yalnız memur tarafından yapılması veya her ikisinin de buna iştirak ettirilmesi şekilleri gibi. Bunlara primli sistem ve serbest sistem diyebiliriz. Bugün umumî kanaat prim sisteminin lehimlerdir. Eğer bu sistemin hedef tuttuğu istikbal emniyeti hakikaten değerli ise memur bu primi niçin seyerek vermesin?

Emekli ödenekleri istihkak sahiplerine ya peşin tediye suretile veya sigorta usullerine göre tesviye olunur. Birinci şekilde tesis edilmiş özel bir ihtiyat mevcut değildir ve ödeme sigorta hesaplarındaki kıymetlere tekabül etmez. İkinci şekilde ödeme toplanmış ihtiyattan yapılır ve bu gerek memur ve gerek hükümet tarafından ödenmiş primlerin verdiği hasılaya göre yapılır. Genel olarak peşin tediye ile primsiz sistem hemen daima bir arada uygulanır, nasıl ki sigorta sistemde prim sistemi de birbirinden ayrılmaz. Birinci metod daha basittir, ihtiyat (sermaye) akçesinin teşekkülü için prim yatırmağa lüzum olmadığına göre tesviye edilecek ödenek tutarı bütçeye konur. Birleşik Devletlerden yalnız ikisi - Connecticut ve Maine - bugün bu sistemi uygulamaktadırlar. Ancak buralardaki itfaiye ve polis birlikleri bu sistemin genişletilmiş şeklini kullanıyorlar. Bu tipin en zayıf tarafı emekli veya malûle ödeneklerin sürekli surette sağlanacağı garantisinin mevcut olmayı-

şıdır. Mahallî tesislerde bu bakımdan arasıra trajik olaylar ve bazan da skandallar kendini göstermektedir.

Sigorta sistemi İlmî şekilde peşin tediye sisteminden çok daha sağlam olmakla beraber kuruluşunda ve işletilmesinde hayli güçlükler de yok değildir. Primler gerek hükümet ve gerek memur tarafından aynı nisbette ödenir. Birleşik Devletlerden üçü - Colorado, Minnesota ve Ohio - prime iştirak etmezler, sadece garanti vermekle iktifa ederler.

Federal Hükümet Memurlarının Emeklilikleri :

Emeklilik sisteminin federal devlet memurlarına genel surette tatbikini hedef tutan ilk kanun 1920 de kabul ve müteakip iki yıl içinde dört defa tadil edilmişti. 1926'da çeşitli değişikliklerle yeni baştan bir kanun çıkarılmıştır. Değişiklikler hep daha liberal bir şekle doğru gidiyordu. Senelik maaş tutarı üzerinden verilecek prim nisbeti yüzde 2 1/2 iken 3 1/2. daha sonra 5 ve nihayet 6 (bugünkü) olmuştur. Otuz yıllık hizmet müddeti tamamlanıncaya kadar her yıl ve ay için tam kredi hesabı yapılır.

Son yirmi yıl içinde başkaca tadiller ve düzeltmeler yapılmış ve nihayet 1948 kanunu ile son şeklini almıştır. Bu mecburi sistemde hükümet prim ödemekte memurla beraberdir ve kanun hükmü bütün sivil memurlara şamildir. Bu müessese eskiden İçişleri Vekâletindeki emekli komiseri tarafından idare olunuyordu, şimdi bağımsız zat işleri (civil service) komisyonunun sorumluluğu altında bulunuyor. 1948 tarihli Emekli Kanununun esas hükümleri şöylece özetlenebilir :

1. 1, Nisan, 1948'den itibaren bir memur emekli aidatından faydalanabilmek için en az beş yıl sivil hizmet yapmış olmalıdır. 2 3

2. Yaş haddi eskiden olduğu gibi, yani 70 yaşında mecburi, onbeş hizmet yılını dolduranlar için 62 yaşında ve otuz hizmet yılını dolduranlar için 60 yaşında ihtiyari, kabul edilmiştir. Yalnız şu farkla ki, şimdi isterseniz 55 yaşında da emekliye ayrılabilirsiniz. Ancak bu takdirde otuz hizmet yılını bitirmiş olmanız ve altmış yaşına kadar emekli ödeneğinizden yüzde 3 indirme yapılmasına muvafakat etmeniz icap eder.

3. Temmuz 1948 den itibaren emekli kesintisi yüzde 5 den 6 ya çıkarılmıştır. Emekli sandığından alınacak paranın faiz haddi ise 1, Ocak, 1948 den itibaren yüzde 4 den 3'e indirilmiştir.

4 Yirmibeş hizmet yılını bitirmiş olan memurlara bazı şartlar altında derhal emekli aylığı tahsis edilebilir. Bu hüküm hiç kendi kusuru olmayarak devlet hizmetinden ayrılmış olan memur hakkında uygulanacaktır. (Meselâ kadro dışı kalmış bir memur hakkında). Yeni kanunun bu kısmı 1 Temmuz 1947 den itibaren muteber tutulmak üzere kabul edilmiştir. Bu şekilde kendisine emekli tahsisatı bağlanacak kimse 60 yaşına henüz varmamışsa altmış

yaşından aşağı müddetler için ödenek yüzde 3 (senelik) indirme ile tesviye edilecektir.

5. 1 Nisan, 1948 den itibaren en az beş yıl devlet hizmeti yapmış kimseler için emekli yaşına gelmeden ayrılacaklara mahsus yalnız bir tek yaş mevcuttur. Bu yaş (62) dir. Eğer bir kimse devlet memurluğunda beş hizmet senesini bitirip de yirmi seneye varmamışsa muhtardır, dilerse şimdiye kadar yatırdığı primler tutarını faizlerde birlikte geri alır, dilerse 60 yaşına eriştiği zaman emekli ödeneğine hak kazanmak üzere bu parayı sandıkta bırakır. Eğer geri alacak olursa artık emekli aylığı bahis konusu olamaz. (Bu hüküm 1949 yılında tadilmiş ve yatırılmış paranın geri alma hakkı yirmi senelik hizmetlere de teşmil edilmiştir.)

6. Emekli ödeneğinin hesaplanmasında kullanılan formül pek basittir. Şöyle ki: ilk önce bir memurun federal hizmette geçirdiği son beş yıllık, (arka-arkaya) maaşlarının ortalaması bulunur. Bu miktar 5000 dolar veya daha yukarı olduğu takdirde bu vasatı miktarın sadece yüzde 11/2 (bir buçuğu) alınır ve hizmet yıllarının miktarı buna çarpılır. Eğer memurun son beş yıl içindeki maaş vasatı beş bin dolardan aşağı ise bu takdirde çıkacak ortalamanın yüzde birine 25 dolar eklendikten sonra bununla hizmet seneleri çarpılır. Bu suretle elde edilecek netice tediyesi icap eden emekli ödeneğidir.

Yukarda etraflıca üzerinde durduğumuz hükümler yalnız tasnife tabi sivil hizmetlere mahsus olup bunlar federal devlet memurlarının yüzde (97) sini teşkil ederler. Geri kalanlar hakkında başka başka dokuz kanun hükümleri tatbik olunur, ki şunlardır: Alaska D.D. Yolları Emekli Kanunu, Panama kanal bölgesi Emekli Kanunu, hariciye memurları Emekli Kanunu, Federal Bankacılık Kanunu, Birleşik Devletler Deniz Akademisi (sivil memurlar) Kanunu, Devlet Paraları Mürakabe Kanunu, Tennessee Vadisi 1939 Kanunu, Columbia Polis ve İtfaiye Kanunu. Columbia öğretmenleri Emekli Kanunu.

İlk iki sistem (yukardakilerden) Birleşik Devletler zat işleri (civil service) komisyonu tarafından idare olunur. Son ikisini belediyeler uygulamaktadırlar. Geri kalanların uygulaması da ilgili bakanlıklar ve müesseselerce ifa olunur. Bunların hepsi de mecburi prim sistemine tabidirler. Bundan başka kongre demir yolları müstahdemleri için 20 yıllık bir emeklilik plânı ve diğer müstahdemler için de ihtiyarlık ve hayat sigorta projesi kabul etmiştir.

Adalet mensupları 70 yaşına vardıkları zaman tam maaşla emekli olurlar. Temsilciler meclisi ile senato üyeleri için emeklilik şartlarını 1946 tarihli kanun tayin etmiştir. Bu kanunun ihtiva ettiği hükümler kısaca şöyledir :

«İştirak ihtiyaridir ve bu hak meclisin kanunu-kabul etmesinden veya üyenin vazife yeminini etmesinden itibaren altı ay içinde kullanılabilir. Emeklilik için mecburi yaş haddi yoktur. Beş hizmet yılından sonra malûliyet sebebiyle veya altı hizmet yılından sonra altmış iki yaşına girmek suretile emek-

li aylığı ödenebilir. Eğer altı sene ve daha fazla hizmetten sonra bir üye altmış iki yaşına kadar tekrar meclis üyeliğine seçilmezse emekli aylığı bu yaşa bırakılır. Eğer bundan sonra tekrar meclis üyeliğine seçilecek olursa emekli ödenekleri tehir olunur. Bu takdirde pirim vermeğe devam etmek suret ile yeniden tahsis edilecek ödenek miktarı fazlaşmış olur. Eğer malûliyet sebeble emekliye ayrılmışken emeklilik yaşına varmadan iyileşecek olursa ve bunu takip eden yıl içinde tekrar seçilemezse emekli aylığı altmış iki yaşına kadar geciktirilir.

«Diğer devlet memurları gibi kongre üyelerinin de ölüm sebeble aile efradına maaş bağlanır. Hizmetten ayrılmayı müteakip o zamana kadar ödediği primler tutarını ancak hizmet müddeti altı yıldan daha az olduğu takdirde geri alabilir. Memurlarda bu müddet beş yıl olarak kabul edilmiştir. Eğer bu zat tekrar meclis üyeliğine seçilecek olursa emekli ödeneğine hak kazanabilmek için evvelce geri aldığı prim miktarını geri vermesi icap eder.»

Federe Devletlerde Emeklilik Sistemi :

Memurların emeklilikleri hakkında devletler dahilinde hemen yüz yıldan beri yer yer gayretler göze çarpmaktadır. Meselâ Illinois'e'de bu konuda ilk kanun 1849 da kabul edilmiştir. O tarihe kadar Chicago'da vazife sırasında sakatlanan itfaiyecilere bir hayır cemiyeti bakar ve onları terfihe çalışırdı. Bu kanun o tarihten itibaren çıkarılan orijinal ve ihtiyari 200 statünün birincisini teşkil etmiştir.

Yalnız Illinois'e'deki 110.000 devlet memurunu ilgilendiren 27 emekli statüsü vardır. Bunlardan on yedisi Cook kontluğu, Şikago şehri memurları hakkında idi. Bir tanesi Peoria polis mensuplarını, beş tanesi Şikago dışındaki özel memur gruplarını, devlet veya belediye teşkilâtı arasında fark gözetilmeksizin, ilgilendiriyordu. Fakat Illinois'e'de yirmi yedi emekli müessesesinden başka çeşitli belediyelere ait 127 emekli sandığı da bulunuyordu.

İlk defa devlet çapında öğretmenlere ait emeklilik statüsü 1907 yılında Rhode İland'de kurulmuştur, ötekiler zamanla bunu takip ettiler ve nihayet 30 yıl sonra buna benzer on beş sistem doğdu. 1937 de yeni altı kanun kabul edildi. Bunu takip eden 10 yıl içinde, 1937 ile 1947 arasında, iştirak sayısı o kadar arttı ki idaho'dan başka bütün devletlerdeki öğretmenler emekli statüsüne girmiş bulunuyordu.

Diğer devlet memurlarının emeklilikleri hakkındaki cereyan daha geç başlamış ve daha yavaş gelişmiştir. Massachussetts ilk kanunu 1911'de, Connecticut ve Maine 1919 da kabul etmişlerdir. 1942 sonunda ancak 13 kanun

varken, 1947 yılı sonlarında bu miktar otuz ikiyi bulmuştur. Bundan şu çıkıyor ki son yedi yıl içinde çıkarılan kanun sayısı geçen otuz yıl içinde bu maksatla çıkarılmış olanları geçmiştir.

Federe devletlerde kabul edilen emekli sistemleri bir kaç bölüme ayrılır. Bunlardan bir tipe göre bazı seçilmiş olanlardan başka bütün memurları içine alan bir sistem mevcut olduğu gibi, öğretmen sandıkları gibi başka hiç bir sınıfı kabul etmeyen sistemler de mevcuttur. Bundan başka ihtiyarî veya mecburi yetkili veya yetkisiz sistemler de mevcuttur.

Federe devletlerin emeklilik kanunlarında asgari yaş haddi olarak 60 hayat yılı kabul edilmiştir. Hizmet yıllarının sayısına gelince iki buçuk yıl (Iowa) ile otuz yıl (İndiana) arasındadır. Umumî surette 70 yaşında emeklilik mecburidir. Çok devletlerde azami ödenek tahdit edilmemiştir. Primlerin yüzde nisbetleri normal olarak memurlar için 4 veya 5 tir. Devletler tarafından ödenen miktar ise yüzde 2 ile 3 1/2 arasındadır. Memurların primleri aylıklarından kesilir, devlet hisseleri ise bütçeye konmak suretile halledilir.

California daha bol miktarda emekli aylığı bağlayabilmek için prim miktarlarını daha yüksek tutmuştur. Bu hesapça memurlar için prim yüzde 5 ile 11 arasındadır. Buna mukabil devlet de yüzde 7.2 ödemektedir.

Yapılan incelemelerde 1941 yılında bütün sistemlerden alınan vasatiye göre aylık emekli ödeneği 72 dolar tutuyordu. Şehir ve bölge sistemlerinde bu aylık miktarı mahallî idare ve federe devlet memurlarına nazaran biraz daha dolguncadır. Devlet memurları için malûliyet ödenekleri emekli plânında önemli bir yer tutmaktadır. Yetkili bir merci malûliyeti şöyle tarif ediyor : 1) Fizik kudretin yokluğu veya eksikliği, 2) Hastalık veya bir arıza sebeble aklî kudretsizlik,

Birçok devletlerde memur hizmetten ayrıldığı zaman ödediği pirimler tutarını yüzde 2 ilâ 4 faizde birlikte geri alabilir.

Emekli ödeneğinin tahsisinde kullanılan formül her federe devlette aynı olmadığı gibi birbirinden çok farklıdır. Bu bakımdan en çok kullanılan formül şudur : Son hizmet yılı maaşı vasatisinin yüzde altmış veya yetmiş. Devletlerden çoğu hizmetten mütevellit olsun olmasın malûliyet için ödenek kabul ettikleri halde hizmet sırasındaki ölüm sebeble ödenek veren devlet sayısı ancak mevcudun yarısı kadardır.

Mahallî İdarelerde Emeklilik :

Belediyelerle diğer mahallî idare tesislerinde emeklilik sistemi değişik manzaralar arzeder. illinoise misalinde olduğu gibi ilk çıkan kanunlar mahallî olmaktan ziyade belli bir memur zümresini hedef tutmuştu. Bunların başın-

da itfaiyeciler, polisler ve öğretmenler vardır. Bu sandıklar bu güne kadar varlıklarını muhafaza etmiş bulunuyorlar. Bundan sonra kurulan sandıklar kontluk veya şehir çapında olmuş ve bütün memurları içine almıştır. Pennsylvania'da ilk zamanlar bütün itfaiyeciler gönüllü kimselerdi. Bunlar hizmet sırasında yaralandıkları veya hayatlarını kaybettikleri zaman belediye memuru olarak haklarında işlem yapılmazdı. Sakatlanan itfaiyecilerle ölenlerin aile efradına 3rardım için özel dernekler kurmak zarureti kendini göstermişti. Bu suretle ilk yardım derneği 1833 de teşşil edilmiştir.

Bundan bir kaç yıl sonra, 1757'de yangın sigorta şirketlerinin aldıkları primler üzerine bu maksatla bir vergi konmuşsa da 1879'da mahkemeler bu vergi şeklini anayasaya aykırı bulmuşlar ve iade kararı vermişlerdir. On yıl sonra başka devletlerin ve anavatanda iş yapan yabancı sigorta şirketlerinin primleri üzerine yüzde 2 vergi tarhedildi. 1895 yılında bu yüzde iki yangına karşı sigorta şirketlerine inhisar ettirildi. Kanunda şimdiye kadar değışiklikler yapılmış olmakla beraber itfaiye teşkilleri için geçen yıl mahalli idare birliklerine bu yönden yatırılan para miktarı 2.500.000 dolar idi. Halbuki polis emekli sandığına devletçe verilen ödenek bundan çok daha azdı.

Memur Birlikleri :

Birleşmiş bir teşkilâta bağlanmadan büyük sayıda işçi gurubunun işverenle münasebetlerinde kendini emniyette his etmesi mümkün değildir. Devlet memurları da işverenlerine karşı haklarının korunması yolunda politik baskılar yapabilirler. Bu amaçla kurulmuş birliklerde bir hayli devlet memuru vardır. Posta memurları yarım yüz yıldan beri kaç gurup halinde teşkilâtlanmışlardır. Amerikan işçi federasyonu ile endüstri teşkilleri memur organizasyonlarını benimsemek isterler. Birleşik Devletler kongresi devlet hizmetlilerine teşkilât kurmak hakkını tanımış fakat grev yapma yetkisini reddetmiştir.

Hükümetin işletmeyi üstüne aldığı çeşitli fabrikalarda çıkan bazı grevleri bir tarafa bırakırsak bu bakımdan federal hükümet şimdiye kadar ciddi tehlike konusu bir mesele ile karşılaşmamıştır.

Devlet hizmetlileri isteklerini kabul ettirmek için tıpkı özel müesseseler- de çalışanlar gibi hareket ederler. İstekleri en çok maaş, ücret ve çalışma şartları le ilgilidir, ikinci Cihan Harbinden sonra fiyatların yükselmesi üzerine maaş seviyelerinin yükseltilmesi maksadile kongreyi yola getirmeğe çalışmışlardı. Başka meslek teşekküllerinde olduğu gibi bu derneklerin de başına geçenler ve içinde bulunan bazı üyeler dâvalarına zarar getirecek sendika faaliyetlerine katılabilirler. Fakat bu sakıncaları sebebile bütün teşkilâtın aleyhinde bulunmak çok yanlıştır. Devlet işçileri hakkında adalet sağlamak ve haksız işlemlere dikkati çekmek bakımından bu teşkiller faydalı, fakat baskı guruplarına katılmak suretile faaliyete kalkıştıkları zaman zararlı olmaktadır.

Devlet Memurlarının Yapamayacakları Şeyler :

Politika faaliyetleri. Ehliyet sisteminin baş hedefi yüksek kalitede devlet personeli yetiştirmektir. Memur hangi parti ve politika şefi iktidara geçerse geçsin o hiç bunu düşünmeden tasasız ve başarılı bir şekilde çalışmalarına devam edebilecek durumda olmalıdır. Başka bir deyimle memurun görevi memleket işlerine istikamet vermek değil, sadece memlekete hizmet etmektir. İşte bu tipte memur sağlamak amacı ile devlet hizmetindeki memurların yüzde sekseni (ehliyet sistemi) denen bu statü içine alınmış bulunuyor. Bunların tayinlerinde, terfilerinde, nakillerinde, tebdillerinde ve işten çıkarılmalarında hep ehliyet ölçüsünün esas tutulmasına çalışılmıştır. Kendilerinin politik bir partiye veya bir politika şefine karşı minnet altında kalmamalarına gayret ediliyor. Artık parti gayreti gütmek, iktidardakilerini veya iktidara geçmek isteyenleri desteklemek mecburiyetinden kurtarılmışlardır.

Bilhassa devlet memurlarının politikaya karşı tarafsızlıklarını temin amacı ile kabul edilen esaslar zat işleri (çivi l service) komisyonu tarafından birçok yıllardan beri uygulanmaktadır. Oy hakkı memurlardan esirgenmemiş olmakla beraber özel şekilde politika faaliyetinde bulunmaları yasak edilmiştir.

Roosevelt'in cumhurbaşkanlığı sırasında (new deal) yeni nizam adı ile şöhret alan devirde devlet hizmetlilerinin politik faaliyetleri çok ciddi bir şekil almıştı. Federal idareye yüz binlerce yeni memur alınmıştı ki bunlar ehliyet sistemi statüsüne dahil bulunmuyorlardı. Bunların çoğu türlü devlet masrafları için milyonlarca dolar sarfına mezun kimselerdi. Cumhurbaşkanını ve partisini iktidarda tutabilmek için politikacı memurlar tarafından politik amaçlarla milyonlar harcandığı her tarafta söyleniyor ve şiddetli tenkitler yapılıyordu. Buna karşı devlet memurları korporasyonu derin bir itimatsızlık izharile baskı gurubu halinde ortaya çıkmıştır.

Her halde bunun tesirde olacak ki cumhurbaşkanı ve onun idari müşavirleri ehliyet sistemini her bakımdan genişletmek zorunda kaldılar. Yine her halde bu olayın tesirdedir ki kongre devlet memurlarının politik faaliyetlerini tahdit eden bir kanun kaimi etmiştir.

1939- 1940 tarihli olup teklif eden milletvekillerinin adına izafeten (Hatch) diye tanınmış olan bu iki kanun iki çeşit tedbir derpiş etmişti, tük kanun (zararlı siyasal faaliyetlerin önlenmesi) başlığını taşıyordu. Bunda bilhassa şöyle denmektedir: «Federal idarenin veya bunun her hangi bir dairesinin veya müessesesinin fiili hizmetinde görevlenmiş bir kimsenin resmî nüfuz veya otoritesini seçimlere müdahale maksadile veya seçim neticesine müessir olacak bir işlemde kullanması kanuna aykırı bir harekettir. Federal idarenin fiili hizmetinde bulunan bir subay veya memur politik teşkilâtta veya politika mücadelelerinde faal bir rol alamaz. Böyle olmakla beraber bu gibi

kimseler istediklerine oy verme haklarını muhafaza edecekler ve politik konular üzerinde düşüncelerini ifadeye yetkili bulunacaklardır.»

Cumhurbaşkanı ile başkan yardımcısı, bakanlar ve bunların yakın politikacı maiyetleri tabii bu hükümlerden istisna edilmişlerdi. Bundan sonra kabul edilen ikinci kanun federal devlet bütçesinden hisse alan federe devlet ve mahallî idare memurlarını da aynı şekilde politik faaliyetlerden menetmiş ve aynı zamanda evvelki kanun hükümlerini bir kat daha takviye etmiştir.

Bu gibi kanun hükümlerini uygulamak pek kolay bir iş değildir. Fakat şurası muhakkaktır ki memurların parti gayretlerini hiç değilse açıktan yapmalarını önleyecek tesirleri vardır. Zararlı politika faaliyetleri nelerdir? Özel düşüncelerin ifade tarzı nasıl olacaktır? Yasak edilen faaliyetlerden ne kast edilmiştir? Kanunun kaleme alınma tarzında gösterilen ihtimama rağmen bu noktalar aydınlatılmamıştır.

Spekülasyonculuk :

Politikadan başka öyle sahalar da vardır ki memurların özel avantajlar sağlamak maksadile bu hizmet yerlerini üs gibi kullanmaları yasaktır. Bazı memurlar devlet dairelerinin birtakım ticaret eşyası üzerinde piyasaya tesir yapacak derecede büyük ölçüde mubayaalar yapmak tasavvurlarından daha önce haberdar olabilirler. Bu bilgilerle ilgili spekülasyonlara girişmek yasaktır. Bu hüküm çok yerindedir. Hiç kimsenin diyeceği yoktur. Yalnız güçlük bunun uygulanmasındadır. Böyle bir harekette bulunmak isteyenler akraba ve dostlarını araya koymak suretile avantajlarını sağlamanın yolunu pek güzel bulabiliyorlar. Ancak bazı önemli skandalların vukubulması üzerine veya politik amaçlarla yapılmış ithamlar sebebiyle açılan soruşturmalar bu şekilde sağlanmış menfaatleri zaman zaman ortaya çıkarmaktadır.

Hizmetin Sadakatle Yapılması :

Birinci Cihan Harbinden önce sadakat konusunda sıkıntılı sayılabilecek yalnız iki devremiz olmuştur. Bunlardan biri 1812 harbi öteki de iç savaş devresidir ki bunların hiç birinde bu bakımdan önemli bir meseleye hükümet muhitlerinde rastlanmamıştır.

İlk cihan harbi sırasında ordu içinde ve halk arasında Alman taraftarlığından korkulmuştu. O zamandanberi Rusların desteklediği komünist doktrinini karınca sürüsü gibi millî sadakatimizi birçok yerlerinden kemirmeğe başlamış ve kongre devlet memurlarının sadakatlari hakkında bir zamanlar sürekli endişeler içinde yaşamıştır. Kanadadaki bir olay Rusların müttefikleri aleyhinde geniş bir casusluk faaliyetine giriştiklerini göstermişti. Dış İşleri Vekâletinin yüksek memurlarından Alger Hiss'in 1949 - 1950 yargılaması sırasında olayların iç yüzü meydana çıkmış ve yüksek mevki sahibi bazı Amerikalıların daha harp başlamadan birçok gizli bilgileri Rus ajanlarına verdik-

leri anlaşılmıştır. Keza Adliye Vekâleti memurlarından Judith Coplon'un 1949-50 yargılaması da casusluk faaliyetinin devam ettiğini ve devlet memurlarının aldatıldıklarını pek iyi göstermiştir.

Meclis komitesinin Amerikan aleyhdarı faaliyetler üzerindeki anketi de yurttaşlık kalitesinin hükümet içinden zedelendiği hakkındaki korkuları artırmış oldu. Kuvvetli bir bilgin olup atom bombası sırrının ta ortalarına kadar sokulmuş olan Klaus Fuchs adlı İngiliz uyruklu Almanın hidrojen bombasının sırrını Kuşlara ifşa ettiği hakkındaki 1950 tebliği bu konudaki endişeleri iki kat yapmıştı.

Federal hükümet devamlı memur olmak isteyen adaylar hakkında çeşitli kaynaklardan esaslı bilgi toplamayı usul ittihaz etmişti. 1939 yılında kongre kabul ettiği bir kanunla bir parti üyesinin veya hükümet şeklini değiştirme amacı ile kurulmuş bir teşkilât mensubunun hizmete alınmasını menetmişti. Kongre bu hükmü mevcut (Hatch) kanununa ek olarak kabul etmişti. Bu hükme dayanan zat işleri (civil service) komisyonu komünist partisine veya Alman - Amerikan birliğine kayıtlı kimselerin zat işlerince tescil muamelelerinin yapılmayacağını ilân etti.

İkinci Cihan Harbi sırasında tahkik makamları memur adaylarını sadakat bakımından çok ince elemelerden geçiriyordu. Eski müttefikimiz Rusya ile ideolojik anlaşmazlıklar haşlayınca memurları komünizm sempatisi bakımından daha sıkı tetkiklere tabi tutmayı kongre üyeleri istediler. Bu cereyanın tesiri altında Cumhurbaşkanı Truman 1947'de fiili hizmet başındaki bütün memurların sadakat derecelerini tetkik için özel tedbirlere başvurmağa mecbur oldu ve bu maksatla bir günlük emir yayınladı.

Sadakat Araştırma Komisyonları :

Günlük emir gereğince her bakanlıkta ve devlet müessesesinde bir sadakat araştırma komisyonu kuruldu. Ayrıca lasra memurlarının veya taşra hizmeti için müracaat eden memur adaylarının durumlarını incelemek üzere bölge komisyonları da kuruluyordu. Bundan başka komisyonların memurlar hakkındaki kararlarını tetkik etmek üzere zat işleri komisyonunun (civil service) merkezinde bir temyiz komisyonu kurulmakta idi. Delilleri toplama mesuliyeti federal araştırma (FBI) bürosuna bırakılmıştı.

Bu suretle federal idare memurlarının tepeden tırnağa tetkiklerine başlandı. Devlet memurları bu işlem karşısında mektep çocuklarının bir muayenesi sırasında aldıkları tavrı takınmışlardı. Büyük memur çoğunluğunun sadakatsizliği etrafında hiç bir delil bulunmamış olduğu için kendilerile hiç temasa bile geçilmedi ve hattâ bundan haberleri bile olmadı. 1948 sonlarında 2.350.000 kişinin sadakatları hakkındaki dosyalar tamamlanmıştı. Elde da 2.350.000 kişinin sadakadan hakkındaki dosyalar tamamlanmıştı. Elde tına geçilmiş ve bunlar arasından da 108 memur hakkında işlem yapılmıştır.

İşleme tabi tutulanların yarısı haklarındaki karar aleyhinde ilk itiraz mercii olan müessese başkanlarına ve 35 memur da zat işlerindeki temyiz heyetine başvurmuştur. Netice olarak sadakatsizlik sebebiyle 50 kişi hizmet dışı edilmişler ve 330 kişi de haklarında tahkikat yapılmasına meydan bırakmamak için görevlerinden ayrılmışlardır. Bazıları da bu maksatla adaylık müracaatlarını geri almışlardır.

Bu araştırma ve soruşturmalar memurların haysiyetlerini kırıcı şekilde olmamış ve tahmin edildiğinden çok daha az üzüntü husule getirmiştir.

Bu hususta en ciddi meseleyi (FBI) emniyet teşkilâtının bilgiler hakkında kaynak göstermekten çekinmesi ve şahitlerin ilgililerle açık celsede müvacehe edilmelerine müsaade etmemesi teşkil etmiştir. Her sorguya çekilme, hakkında tahkikat yapılan kimse için bir nevi yargılama mahiyeti almış, fakat İngiliz - Amerikan adalet geleneğine uygun şekilde delillerin kaynakları bildirilmemiş ve şahitlere yoklama soruları tevcih edilmemiştir.

(FBI) emniyet teşkilâtının bu hususta gösterdiği mazeret şu idi: Şahitlerin ortaya konmasile (FBI) teşkilâtının araştırma metodları ve sivil emniyet memurlarının açığa vurulmuş olacak ve bu suretle (FBI) bürosunun gelecekteki başarı gücü çok düşecektir. Tanınmış avukat ve profesörlerden teşekkül eden merkez temyiz he3'eti (FBI) in bu teklifini istemeyerek kaimi etmiştir.

Bu sebeple memurların hizmet dışı edilmelerine (FBI) in itham vesikalarından ziyade Anayasanın şu hükmü sebep olmuştur: «Hükümetin takdir edeceği herhangi bir sebeple bir memur her zaman hizmetten çıkarılabilir.»

Bir devlet hizmeti elde etmek veya bulunduğu devlet hizmetini istediği kadar elinde bulundurmamak hiç kimse için kesin bir hak olmamakla beraber bu, Anayasa ile garanti edilmemiş bir hak iddiasının mesmu olmayacağı manasına da gelmez. Anayasa ancak zaruret nisbetinde bir himaye derpiş etmiştir. Gerçi güç durumlarda şahısların hakları genel güvenlik düşüncelerine feda edilebilir. Savunma Vekâleti, atomik enerji komisyonu, Dışişleri Vekâleti gibi çok hassas müesseselere kongre yetki vermiştir, öyle ki bunlar hiç sadakat komisyonlarınca sorgulanma külfetine hacet kalmadan (sadakatsizlik) ithamile memurlarını her zaman hizmet dışı edebilirler.

Kongrenin Hizmet Dışı Etme Yetkisi :

Devlet memurlarının hakları amirleri tarafından olduğu kadar kongre tarafından da büyük ölçüde ihlâl edilebilir. Temsilciler meclisinin Amerikan aleyhtarı faaliyetleri araştırma komitesi başkanı Martin Dies «yargılamalar sırasında bazı devlet memurlarının gayri mesul, temsil ruhundan mahrum, işe yaramaz, radikal bürokrat ve komünist teşkilâtına bağlı olduklarının anlaşılmış» olduğunu söylemişti. Bu üç kişi şunlardı: Robert Lovett, William Dodd ve Goodwein. Bunlar hakkında sabit görülen şey de (yeni nizam) libe-

ralizminden ibaretti. Meclisin bütçe komisyonu da bunları kapalı celsede ve avukatla temas imkânı vermeden sorguya çekmiş ve gizli yargılama sonunda bu üç kişinin fesat faaliyetlerine girişmiş oldukları kanaatine varmıştır. Bunun üzerine kongre tayinleri yeniden senatoca tasdik edilmeden kendilerine maaş tesviye edilmemesine karar verdi. Tabii adları da bordrodan silindi.

Bu suretle görevlerine son verilen bu üç memur Anayasanın kongreye bu şekilde hareket yetkisi vermediğini ileri sürerek (ihtilâf mahkemesi) ne başvurdular. Mahkeme lehlerinde karar verdi ve bu kararı yüksek mahkeme şöyle bir mütalâa ile teyit etti: «Adli bir yargılama olmaksızın kongre üç memur hakkında bir ceza kararı vermiştir. Böyle bir karar (haklardan mahrumiyet lâiyhası) mahiyetindedir ve bu Anayasaya aykırıdır.»

Bazen kongre hiç Anayasayı ihlâl etmeden de bu gibi hareketleri yapmanın kolayını bulmaktadır. İkinci Dünya Harbi sırasında temsilciler meclisinde fiyat ayarlama dairesi başkanı aleyhinde bir cereyan baş göstermiş ve bu hareket bu daire tahsisatının kesilmesine kadar ileri gitmişti. Ancak bu daire başkanının değiştirme ile müessese için ödenek temin edilebilmiştir.

Meclis bazan hakkında antipati duyduğu bir müessese şefini uzaklaştırmak için bu hizmete mahsus hizmet şartlarında değişiklikler yapıyor ve hizmetin başındaki zat bu şartlardan bazılarını haiz olmadığı için uzaklaşmak zorunda kalıyor. Meselâ itiraz komisyonu başkanı bunun büro şeflerinden biri batılı temsilcilerle evi geçinemediklerinden günün birinde hizmet ehliyetlerinden bir kısmını değiştiren yeni bir kanunla karşılaştılar. Meclisteki düşmanlarının kabul ettirmeğe muvaffak oldukları bu kanun bu görevde bulunacakların en az on sene tecrübe görmüş yüksek mühendis olmasını şart kılıyordu. Halbuki bunların ikisi de mühendis değildi. Çıkarıldılar. Yukarda da söylediğimiz gibi devlet memurluğu miras gibi bir hak değildir, böyle olmakla beraber şu veya bu sebeple memuru hizmet dışı etmek onun itimadını zaafa uğratar ve evi hizmet arzularını engeller. Bundan başka idarenin ehliyetli kimselere olan ihtiyacı gün geçtikçe artmaktadır. Eğer memurlar hakkında kötü muamele yapıldığı etrafa yayılırsa devlet hizmetlerine kudretli eleman bulmak daha güçleşir.

Zat İşleri Müessesesinin Hedefi :

Zat işleri müessesesinin amacı idare hizmetlerine yüksek kalitede personel yetiştirmek ve kendilerinden gerektiği gibi faydalanabilmektir. Diyorklar ki İngilizler zat işleri reformunu on dokuzuncu yüz yılda yapmışlardır. Buna mecburdular. Çünkü dünya hakimiyetine koşuyorlardı. Sonra yirminci yüz yılda idari koordinasyon sistemi üzerinde bir reform yaptılar. Millî savunma ihtiyacı karşısında buna da mecburdular.

Amerikalı bir müşahit İngiliz zat işleri sistemindeki son gelişmeye dair düşüncelerini şöyle ifade ediyor: Sin yıllara kadar İngiliz zat işleri komisyo-

nu idareci adaylarını yazılı akademik testlere tabi tutar ve buna göre seçerdi. Harp subaylarının seçilme tarzından alınan neticeler karşısında komisyon (âmmе hizmetleri) millî enstitüsünün memlekette geliştirdiği metoda çok yakın bir sistem uygulamaya başladı. Şimdi Büyük Britanyada yapılan testlerin gayesi şahsiyet kalitesini ve kültür derecesini keşfedebilmektir. Adayda enerji, kavrayış, inisiyatif ve kültür ne durumdadır? İngiliz komisyonu her yıl elli ile yüz arasında en yüksek kalitedeki genci idare mevkilerine getirmek için kolej ve üniversitelerin eğitim heyetlerinde sıkı iş birliği yapmaktadır.

Bugünkü şartlar altında Birleşik Devletler istediği kadar gerekli evsafıta memur temin edebilmek için personel meselesini önemle ele almalıdır. Birçok sahada halkın devlet hizmetine girmekten çekinmesi zat işleri komisyonunu 1948 Nisanında ehliyet şartlarından indirmeler yapmaya mecbur etmişti. Maksudı binlerce genci devlet hizmetine çekmekti. Bu sebeple harp yıllarına mahsus eski şartları bu defalık da kabul etmeğe mecbur olmuştu. 1949 maaş artışı yapılmadan önce hükümet yüksek kalitede memur bakımından güç durumda kalmıştı. Truman ordudan sivil hizmetlere, aldıkları maaşları muhafaza etmek şartile nakiller yapmaya teşebbüs etti, çünkü askerlerin maaşları sivillere nazaran daha yüksekti. Hattâ sivil havacılık dairesinin başına senelik aylık tutarı 15000 dolar olan bir generalin tayinini senatoya da tasdik ettirdi. Halbuki bu makama getirilecek bir sivil ancak 10 000 dolar alabilecekti. Böyle birçok sivil hizmetlere askerlerin getirilmesi bir sürü tenkitlere ve askerî kudreti sebepsiz üstün tutulduğu yolunda dedikodulara yol açtı. Millî Savunma Vekili bu tenkitlere karşı durumu izaha çalıştı: «Mesele sadece yüksek sivil idarecilerin maaş kifayetsizliğinde değil, belki askerî teşküllerin sivil hizmetlerdekinden daha ehliyetli idarecilere sahip bulunmasındadır. Kara, deniz ve hava kuvvetleri yüksek makamlara meslek subayları yetiştirmek için büyük çapta enerji ve zaman sarf etmektedir. Onlara çeşitli hizmetler verilerek suretile her alanda tecrübeler temin ediliyor. Bundan başka ekonomi ve finans bilgilerini geliştirmek üzere seçme subaylar özel üniversite kurslarına gönderiliyorlar. Sivil makamlarımız da bunları taklit etsinler demek istiyorum. Sivil zat işleri (civil service) komisyonu da yüksek idareci yetiştirmek için sistematik bir program sağlasın.»

İdarenin yüksek kabiliyette genç memurların idare kabiliyetlerini geliştirmek için altı aylık eğitime tabi tutması nisbeten yenidir. Bu hususta elde edilen başarı gerekli tedbirleri aldığımız takdirde nelere muktedir olabileceğimizi gösteriyor. Bütün bu istidatları sadece idarenin mahdud hizmetlerinde geliştirmeye çalışmamalıyız. Belki onlara ticaret ve meslek müesseselerinde, üniversitelerde değişik bilgiler vermeliyiz. Bu suretle idare dış âlemin de görüş ve düşünüş tarzını anlamış olur ve İngiliz sisteminin mücadele ettiği bürokratik temayülü de önlemek imkân dahiline girer.

IV. ÜNCÜ FASIL

GÖÇMENLER HAKKINDA MİLLETLERARASI SÖZLEŞMELER ⁽¹⁾

Çeviren: Naci ROLLAS

1 — Kısım, mevcut anlaşmalar :

53. Göçmenlere ait belgeler ve formaliteler hususunda I inci ve II nci fasıllarda verilen bilgiler için hükümetler arasında hiç bir istisnâ anlaşma akdedilmemiştir. Çok kere bu göçmenler, bütün tasdikleri, izinleri ve çıkılan, transit geçilen ve girilen memleketler tarafından istenilen kâğıtları elde etmek için lüzumlu olan, ekseriya karışık, ağır ve masraflı türlü teşebbüsleri bizzat yapmak zorundadırlar; icabı halinde türlü millî ve resmî teşekküller tarafından gösterilen kolaylıklardan faydalanmak ihtiyarına maliktirler. Bununla beraber ve hususiyle Birinci Dünya Savaşından beri ilgili hükümetler, muhtelif memleketler arasındaki göç hareketleri hakkında bir çok, iki taraflı anlaşmalar yapmışlardır; ⁽²⁾. Bu sözleşmeler sık sık göçmenlere empoze edilen formalite ve usulleri, basitleştiren tedbirleri ihtiva ederler. ⁽³⁾

54. 1919 ve 1939 yılları arasında yapılan birçok iki taraflı vesikalar artık yürürlükte değildirler; fakat gösterilen kolaylıkların janrı hakkında hâlâ örnek vermek kabildir. Göçmenler için İkinci Dünya Savaşından beri yapılan hususi kolaylıkları derpiş eden vesikalara ait göç hakkındaki Anketlere hükümetlerin verdikleri cevaplar aşağıdadır :

Arjantin ve İtalya : 26 Ocak 1948 tarihli göç (immigration) anlaşması;

Avusturalya ve İtalya : 29 Mart 1951 tarihli göç (immigration) anlaşması;

Belçika ve İtalya : 50.000 İtalyan maden işçisinin toplanmasına ait protokol ve 26 ilâ 28 Nisan 1943 tarihli protokolün zeyli;

Brezilya ve İtalya : 5 Temmuz 1950 tarihli göç anlaşması ⁽⁴⁾;

Kosta - Rika, Salvador, Guatemala : arasında üç Devlet tebalarının karşılıklı göçlerine ait 15 Haziran 1951 tarihli anlaşma;

¹ Baş tarafı 224 sayılı İdare Dergisinde.

² Bu konuda Milletlerarası Çalışma Organizasyonunun 5 ve 8 inci paragrafta zikredilen müteaddit tavsiyelerini hatırlamak gerektir.

³ Bu vesikalar hususunda: Göçlerin düzenlenmesi, III üncü cilt, Milletlerarası-muahede ve konvansiyonlar. Milletlerarası Çalışma Bürosu, Cenevre 1929; Göç meselesile uğraşan türlü teşekküller arasında işbölümü hakkında Genel Sekreterliğin raporu, II Fasil kısım I, Hükümetler arası anlaşmalar (doküman E/806); Milletlerarası Çalışma Organizasyonunun dokümanı C. Mig.: 1/5/1951) Zeyil cedvel 3, Göçlere ait iki taraflı anlaşmalardı bakınız.

⁴ Bu anlaşma henüz tasdik edilmedi.

Fransa ve İtalya : 21 Mart 1951 tarihli anlaşma ve 15 Haziran 1951 tarihli idari anlaşma.

Fransa ve Almanya : Alman işçilerinin toplanmasına dair olan 10 Temmuz 1950 tarihli anlaşma;

Fransa ve Almanyanın Britanya işgal bölgesi makamları : Alman işçilerinin ve tehcir edilmiş kimselerin toplanmasına ait 15 Aralık 1942 tarihli teknik anlaşma;

Fransa ve Almanyanın Amerikan işgal bölgesi makamları: Alman işçilerin ve tehcir edilmiş kimselerin toplanmasına ait teknik anlaşma;

Fransa ve Saint - Martin Cumhuriyeti : 13 Haziran 1949 tarihli nota teatisi;

Fransa ve Birleşik Krallık (İngiltere) : Polonya işçilerinin toplanmasına ait 30 Temmuz 1947 tarihli anlaşma;

İtalya ve Lüksemburg : 1000 tarım işçisinin toplanmasına dair olan 6 Nisan 1948 tarihli anlaşma;

İtalya ve Hollanda : İtalyan maden amelesinin toplanması hakkındaki 4 Aralık 1949 tarihli anlaşma;

İtalya ve Sar (Fransız hükümetince temsil edilen) : 18 Mayıs 1949 tarihli göç anlaşması;

İtalya ve İsveç : 19 Nisan 1947 tarihli göç anlaşması;

İtalya ve İsviçre : 22 Haziran 1948 tarihli göç anlaşması;

İtalya ve Birleşik Krallık : İtalya işçilerinin göçü hakkındaki Mart 1949 tarihli anlaşma;

Hollanda ve Yeni Zelânda : 16 Ekim 1950 tarihli göç anlaşması.

Pakistan ve Birmanya Bildiği : Pakistanlı mevsim işçisinin, Birmanya'daki Arakan Sancağına girmesine dair sözleşme;

55. Anlaşmaların çoğunda göçmenlere tanınan veya bu anlaşmalar gereğince sunulacak vesikalara ve yerine getirilecek formalitelere ait bulunan kolaylıklar bermutat şunları ihtiva etmektedir :

a) Yerini belki sade bir belgenin alacağı pasaporttan muaf kılınması,
b) Giriş vizesinin kaldırılması,
c) Sadeleştirilmiş, çabuklaştırılmış ve parasız formalitelerin yerine getirilmesi,

d) Resmî göçmen teşekkülleri tarafından göçmen adına ve yararına bazı formalitelerin yerine getirilmesi.

2. — Kısım, pasaport ve vize hususundaki kolaylıklar :

56. Pasaporttan istina edilmek 22 nci paragrafta görüldüğü gibi, göç-

inenler için diğer kategorideki yolculardan daha azdır. Göçler ve nakliyat ve haberleşme hakkındaki Anketler açıkça göstermiştir ki göçmenler için pasaport mecburiyetini kaldıran hükümetlerarası türlü vasıtaların menafinden âdet olduğu üzere mahrum edilmişlerdir. Bununla beraber, işçilerin mevsim dolayısıyla olan hareketleri hakkındaki bazı anlaşmalar bu imtiyazı, komşu bir memlekete belirli bir mevsim için giden ve dönüşleri önceden garanti ve organize edilen kimseler tanınmıştır, ikinci Dünya Savaşından önce Almanyaya giden Avusturyalı ve Çekoslovakyalı göçmenler için durum böyle idi; bu gün de Amerika Birleşik Devletlerine giden Meksikalı göçmenler de bundan faydalanıyorlar. Bütün bu durumlarda, gidecekleri memlekette -bunların çalıştırılmalarını garanti eden «kontrat» kâfi görülüyor ve pasaportun yerini tutuyor. Doğu Pakistandan gelen ve Birmanya Birliğindeki Arakan bölgesine giden göçmenler için, pasaportların yerini girecekleri memleketin mahallî makamlarınca verilmiş permiller tutmaktadır. En son, mevsime mahsus göç hareketlerini kezalik karşılamak üzere pasaportun yerine bir hüviyet cüzdanı konulmasını derpiş eden bazı anlaşmalar yapılmıştır. Bu suretledir ki Avusturya hükümet adamları, BİT ⁽¹⁾ misyonunun yardımıyla ahiren Roma'da yapılan münakaşalar sonunda, İtalya - Avusturya göç anlaşması vesikasına göre göç eden kimseler için bu neviden sertifikalar kabul edeceğini bildirmiştir. Buna benzer, Fransaya giden İtalyan göçmenlere ait bir anlaşma kezalik yürürlüktedir. Bunun gibi, 1949 da İtalya ile, Sar adına hareket eden Fransa arasında yapılan anlaşma, Sar'a göç edecek İtalyan işçilerinin (bizzarur mevsime mahsus olmak üzere göç edenler değil) pasaport yerine bir hüviyet kartı almalarını şart koşmuştur. ⁽²⁾

57. Kollektif pasaport verilmesini hususile zikretmek icap eder. Bu pasaportlar bir çok yerlerde memleketi aynı bir sebeple terkeden ve prensip olarak beraberce yolculuk eden gerek aile gruplarına, gerekse yolcu gruplarına verilmektedir. Bazı anlaşmalar, göçmen gruplarına, bu gibi pasaportların verilmesini derpiş eden tedbirleri ihtiva etmektedir. İtalya ile İsviçre arasındaki 1948 anlaşması, bir belgede yazılı bulunan bütün şahısların resmî bir hüviyet kartına malik bulunmaları, grup şeflerinin usulünde tanzim edilmiş şahsî bir pasaporta sahip olmaları ve bütün ilgililerin girerken ve çıkarken bir tek ve aynı grup halinde çıkmaları şartile, grup üyelerinin adlarını havi listenin kollektif pasaport yerine kullanılabileceğini şart koşmuştur. 21 Mart 1951 tarihli anlaşma hükümlerine göre pancar ekmek için Fransaya giden İtalyan mevsim işçilerine ait buna benzer tedbirler vardır; bu anlaşma hükümlerine göre, hüviyet kartı, doğum kâğıdı özeti ve tabiiyet sertifikasını

¹ Milletlerarası Çalışma Bürosu.

² Birçok milletlerarası belgeler sınır bölgesinde oturanları bir pasaport ibraz mecburiyetinden muaf kılmışlardır, bunun yerine mahallî hükümet memurlarınca verilmiş bir hüviyet kartı kaim olmuştur.

yanlarında bulundurmamak şartı ile 50 göçmenden çok esami listesini ihtiva etmeyecektir. Bütün grup, bu memleketten çıkarken hangi sınır karakolundan çıkmışsa İtalyaya girerken de aynı sınır karakolundan girecektir.

58. Pasaportun yerini tutan belgeler meselesinin özel bir şekli, tebaası bulundukları memleketler makamlarından bir pasaport tedarikine muktedir olmıyan veya istemiyan mülteci ve vatandan çıkarılmış (apatride) kimseler için milletlerarası bir seri sözleşmelerle halledildi. 1922 ve 1938 arasında aktedilen bir çok anlaşmalar mucibince Rus mültecilerine, ermenilere, asurilere ve asuri - geldanilere ve mültecilere asimile olmuş Suriye menşeli kimselere Sar bölgesi mültecilerine Almanya ve Avusturya asıllı mültecilere ezcümle genel olarak ve 15 Ekim 1946 da yapılan bir anlaşma hükümlerine göre şimdiye kadar hükümetlerarası komitenin üzerine aldığı mültecilere ve sonraları Milletlerarası Mülteciler Teşkilâtının meşgul olacağı mültecilere özel belgeler verildi. (1).

Ahiren 28 Temmuz 1951 tarihli mülteciler statü tüsüne müteallik (madde 28) konvansiyonun tarifine uygun mülteciler için bir seyahat kartı vücade getirilmiştir. (Madde 1), Bu yolculuk belgesi (bir örneği konvansiyonunun metnine eklenen ve Londra anlaşmasına uygun olarak vücade getirilen dokümana benzer) âkid Devletler tarafından - millî emniyet mücbir sebepleri veya âmme nizamına aykırı olmadıkça - toprakları üzerinde yerleşmiş bulunan mültecilere verilecektir, fakat bu devletlerin toprakları üzerinde bulunan diğer mültecilere de kezalik verilebilir, milletlerarası anlaşmalar mucibince mültecilere verilen seyahat belgeleri bu anlaşmaya katılan taraflarca tanınacak ve âkid Devletler tarafından mültecilere hali hazır konvansiyon gereğince verilmişçesine muamele görecektir.

59. Vizenin kaldırılması kezalik öyle bir tedbirdir ki, her ne kadar gittikçe daha sık olarak diğer kategorideki yolculara tatbik ediliyorsa da göçmenlere nadiren uygulanır. (Paragraf 33 e bakınız). Bu imtiyaz mamafih normal olarak göçmenleri bir pasaport almak mecburiyetinden muaf tutan anlaşmalar tarafından gözetilen göçmenlere tanınmaktadır. (56 paragrafa bakınız), bu takdirde vizenin yerini, bermutat, göçmen kabul eden memleketin makamlarına muteber bir iş mukavelenamesi ibraz eden göçmenlere verilen özel bir göç kartı tutmaktadır; meselâ bu suretledir ki, Meksikadan gelip Birleşik - Amerikaya giren mevsim işçisi göçmenler hususile bir yabancı işçi permisi ve bir hüviyet cüzdanı almaktadırlar. (Alien Labonvs Permit and Identification cards). Bazı hallerde İkinci Dünya Savaşından önce göçmenler, her ne kadar bir pasaporta sahip olmak mecburiyetinde idi iseler de,

¹ Bu muhtelif bilgiler uygulandıkları mülteciler kategorisi hakkında daha fazla tafsilat için E/1112 ve E/1112/Add. 1 vatandan çıkarma hakkında Etüd.

(Birinci fasikül, kısım II, bab 2) ye bakınız.

vizeden muafliktan istifade ediyorlardı. Almanyadaki Yugoslavya göçmenleri ve daha sonraları, İsviçredeki İtalyan göçmenler İsviçreye girmek için, pasaportlarından fazla olarak İsviçre polisince verilmiş bir ikâmet tezkeresine sahip olmak zorunda idiler; İsviçreye vardıklarında, işe konulmazdan önce, mahallî poliste ikametleri şartlarını tanzim etmek zorunda idiler.

6ü, Aynı zamanda hem pasaport hem de vize mecburiyeti hususunda, 5 Temmuz 1950 tarihinde Brezilya arasında akdolan (tasdik bekliyen) göç- anlaşmasınca, korunan kimselerin durumunu bilhassa zikretmek icap eder. 21 inci maddeye göre Brezilyadaki İtalyan göçmenleri, mutad yolculuk belgeleri yerine örneği bu anlaşmanın metnine eklenen özel bir vesika alacaklardır. Bu vesika iki kısmı ihtiva etmektedir: Brezilya makamları tarafından doldurulan bir memlekete girme sertifikası (immigration) ve bir de İtalyan makamları tarafından doldurulmuş göç etme vesikası (emigration). Göçmene ve ailesi efradına ait şahsî malûmat her iki kısma da idhal edilecek ve Brezilyaya daimi olarak kabulleri tasdik edilecektir, fazla olarak göçmenlerin hak ve vazifeleri her iki dilde de yazılmış olacaktır ⁽¹⁾.

61. Bir pasaport ve bir vize almak için göçmenlerin göstermek zorunda oldukları belgeler hususunda, müstakbel göçmenlerin çıktıkları memlekette pasaportları kontrol ile görevli makamlar ve 'gidecekleri memlekete vize vermekle mükellef makamlara aynı tip belgeleri göstermeye artık mecbur tutulmamalarını temin bakımından son defa İtalyada teşebbüslere girilmiştir. Milletlerarası Çalışma Organizasyonu tarafından verilen bilgilerden açıkça çıkan neticeye göre, Roma'daki OIT ⁽²⁾ ilin misyonu İtalya Hükûmetine ve göçmen kabul eden memleketlerin mümessillerine, müstakbel göçmenlerin istenilen kâğıtları ancak yetkili İtalyan makamlarına göstermelerini ve mezkûr makamın bu kâğıtları inceledikten sonra istenilen, talebî destekliyen vesikaların sunulduğunu bildiren parasız bir TEMEL BELGE vermesini teklif etlemiştir ⁽³⁾.

Bu belge pasaporta eklenecek ve göçmen alan memleketçe muhtelif formalitelerin yerine getirildiğinin kâfi delili olarak kabul edilecektir. İtalya

¹ Tıpkı, Birleşik - Amerika makamlarının mevsimlik Meksika göçmenlerine verdiği permi ve yabancı işçi kartı (Alien Laborers Permit and Identification Card) İngilizce basılmış esaslı bilgilerden başka göçmenler hakkında kartın verilmesi şartlarının İspanyolcasını ihtiva etmektedir.

² Milletlerarası Çalışma Organizasyonu

³ Teklif edilen örnek göçmenlerin göstermek zorunda oldukları aşağıdaki kâğıtların tetkikini derpiş etmektedir; a) adli sicil dosyası hülâsası, b) doğum kâğıdı, c) muhtemel cezai ve hukuki takibata ait şehadetler, medenî hali bildiren vesika, d) meslekî Unvanlara ait Çalışma Bakanlığının sertifikası, e) tasdikli fotoğraflar.

Hükümeti, eğer göçmen kabul eden ilgili memleketler bu teklife muvafakatlerini bildirirlerse bu belgeyi verecektir.

62. OIT Misyonunun iştirakile İtalyada son defa cereyan eden münakaşalar esnasında, göç (immigration) vizesini elde etmek için bir talep örneği kabulünün nazarı itibare alınması kezalik teklif edilmiştir. Müstakbel göçmenler mahalli işçi bürolarına gittikleri zaman mezkûr büroların bunlara göçmen kabul eden memleket makamları ile girişilecek olan uzun bir muhabere yapılmasından alıkoyacak bu formülû vereceklerdir. İtalya Hükümetinin mümessili bu teklife, böyle bir talep örneğinin kullanılmasının formaliteyi hızlandıracığı ve basitleştireceğini tahmin ederek muvafakat eylemiştir. Bu mesele daima tetkiktir.

3. — Kısım, formalitelerin sadeleştirilmesi :

63. Nazarı itibara alınan diğer milletlerarası vesikalar ahkâmı pasaport veya vizenin yerini tutan belge için ekseriya sadeleştirilmiş ve bazan bedavalaştırılmış formaliteler kurmaktadır. Bu neviden müteaddit hükümler ikinci. Dünya Savaşından önce başlıca Avrupa memleketleri arasında göçmenler hakkında aktedilen muhtelif muahede ve anlaşmalara dercedilmiştir. En son vesikalar arasında aşağıdaki hükümler, tedbirler zikredilebilir :

a) İstenilen formalitelerin veya vesikaların sadeleştirilmesi, İtalya ile Arjantin, Brezilya ile İsviçre arasında akdolunan anlaşmalar, Felemenk ve Yeni - Zelanda arasındaki anlaşma ile ilh... umumi bir şekilde tesis edildi. Bazı vesikalar, göçmen kabul eden memleketin istediği vesikaların elde edilmesini kolaylaştırmak mecburiyetindedirler. Diğer vesikalar (İtalya ile İsviçre arasındaki muahedede olduğu gibi) her bir memlekette formalitelerin çabuklaştırılması ve en kısa süreler içinde karşılıklı belgeler verilmesi mecburiyetini kezalik zikrediyorlar:

b) Göçmen kabul etme servisinin, göçmen çıkaran memleketlerde desantralize (decentralisation) edilmesi İtalya ve Arjantin arasında akdolunan Anlaşmada nazarı itibare alındı, bu anlaşma ile bazı yerlerdeki Arjantin konsoloslarının müstakbel göçmenlerin tıbbi ve teknik muayenesi için göçmen kabul eden Arjantin makamları büroları sıfatile vazife görmeye salahiyyetli kılınacaklardır.

c) Bu belgelerin parasız verilmesi veya sureti umumiyyede göçmenlerin (migrant) azimet ve muvasalatına ait formalitelerin meccani olması bir çok sözleşmelerde nazarı itibare alınmıştır. Avusturalya ile İtalya arasındaki anlaşma, seyahate ait bütün belgeler, pasaportlar ve vizeler de dahil, göç plânının tatbikatı cümlesinden olmak üzere göçmenlere bedava verilecektir. Aynı suretle vizelerin, affidavitlerin ve iş mukavelelerinin parasız verilmesi Brezilya ve İtalya arasındaki anlaşma ile kararlaştırılmıştır.

d) Karaya ayak basılırken verilecek paranın indirilmesi, kadın olsun erkek olsun tek başına olan kimseler için Avusturya parasile 10 liralık asgari bir hadde indirilmesi, (aileler için de 20 Avusturya lirası) Avusturya ile İtalya arasındaki anlaşmada şart koşulmuştur.

4. — Kısım, formatilerin göçmenler namı hesabına yerine getirilmesi

64. İlgili memleketler arasında akdolan anlaşmaların işçi göçmenlerin toplu hareketlerinin teşkilâtlandırılması prensiplerini koyduğu her defasında, toplama ve seçme ile mükellef teşekkülden göçmenler adına ve onlar lehine bazı formalitelerin yerine getirilmesinin kolaylaştırılmasını istediği sık sık görülür. Adı geçen teşekkül bu suretle bilhassa göçmenlere bazı vesikalar tedarik etme bakımından bunlar adına müdahale edecek, lüzumlu talep formüllerini tamamlayacak. istenilen fotoğrafları, tasdikleri ve tercümeleri... ilh. birleştirecektir. ⁽¹⁾.

65. Sözü geçen hususlar bilhassa tıbbi muayeneye tatbik olunmaktadır. Tertiplenen göç kadrosu içinde toplanan göçmenler (için ilgililer birçok ahvalde 38. paragrafta zikredilen tıbbi sertifikaları bizzat tedarik etmeye artık mecbur değildirler; göçmenler toplama merkezlerinde, içtima yerlerinde veya indikleri limanlarda onlar için tertiplenen tıbbi bir muayene geçirirler ⁽²⁾).

Bu muayene göç kabul eden memleketçe organize edilen tıbbi servisler tarafından (meselâ Arjantine yapılan toplu göçler ve Birleşik Amerikaya giren mevsimlik Meksika işçileri için olduğu gibi İtalyanlar ve Hollandalılar için durum böyledir). Göçmen alan memleket adına hareket eden göçmen gönderen memleket tarafından (Avusturyaya göç eden İtalyanlar için durum böyledir) ⁽³⁾. Belçikaya, Fransaya, Ekvatora, İsveç, İsviçreye, Güney Afrika Birliğine ve İngiltereye ⁽⁴⁾ veya ilgili iki memleketi temsil eden müşterek tıbbi servisler tarafından (Fransa ve Lüksemburga göç eden İtalyanların durumunda olduğu gibi) yapılır.

¹ Hayır teşekkülleri bazı memleketlerde veya) bazı sınıf göçmenler için bittabi buna benzer bir yardım sağlamaktadır.

² Bu konuda işçi göçmenlere ait Milletlerarası Çalışma Konferansının tavsiyesi (1949 da gözden geçirilen 14 üncü paragrafta) göç etmek niyetinde bulunan işçiler, mümkün oldukça memleketlerini terketmezden önce, meslekî ve tıbbi seçme sonunda göç edecekleri memleketin yetkili bir makamının mümessili huzurunda muayeneden geçmek zorundadırlar.

³ Bununla beraber Avusturya ve İtalya arasındaki 1951 tarihli anlaşmaya göre belgeler esas tutularak yapılacaktır, Commonwealth Hükümeti ilgilileri, her kati karardan önce kendi tıbbi servisleri tarafından muayene ettirmek hakkına malik olacaktır.

⁴ Bu memleketlerin hükümetleri, tıbbi eleme formalitelerine daha çok yeknesaklık sokmak bakımından İtalya tıbbi servisini göçmenlerin tıbbi muayeneleri için salahi yetli teşekkül olarak tanımak suretile Roma'da B.I.T. nin Misyonunun son bir teklifini kabul eylemiştir.

66. Önceki paragrafta zikrolunan tıbbi muayeneye müteallik usuller ve formaliteler, çıkardığı zorluklar hususunda bilhassa tıbbi elemelerde yeknesak bir miyarın (critere) yokluğundan göçmenlere ancak toplama yerinde yeni bir muayene sırasında ve bazan da yerleşecekleri memlekete muvasalatlarında kendilerini lüzumsuz yolculuklara ve masraflara maruz bırakan yeni bir eleme muayenesiyle ekarte edilmiş görmeyeceklerinden başka bir şey temin etmediği çok kere münakaşa konusu olmuştur. Yukarıdaki mesele OIT nin OMS ile işbirliği ederek bu konuda hazırladığı bir rapor 2 - 16 Ekim 1951 de Napoli'de Milletlerarası Çalışma Organizasyonu tarafından toplanan göç konferansında münakaşa edildi. Konferans, göçmenlerin tıbbi muayeneleri bakımından ana prensip ve miyarlara ait bir karar aldı. Bu karar esas tıbbi normlar listesini ve organize edilen göçler çerçevesi içinde tıbbi ilkeleme usulünü ve namzetlerin kabiliyetlerini tayine imkân verecek olan tıbbi miyarları (critere) tatbika mahsus örnek bir sağlık fişini ihtiva etmektedir. Tıbbi ilkeleme muayenesinin gayesi göçmen kabul eden memleketin yetkili sağlık servisleri tarafından yapılan eleme muayenesi esnasında red (refus) sayısını indirmektir. İlkeleme muayenesi için olan tıbbi miyarların eleme muayenesinin aynı olması ve bu muayenenin göçmenin ikametgâhına mümkün olduğu kadar yakın yerde yapılması kabul edilecektir. İki muayene arasındaki süreler, iki aydan üstün olmayacaktır. İlkeleme neticesinin değişikliğine göre göçmene ait bütün tıbbi vesikaları ihtiva eden bir dosya hazırlanması icap edecektir. Bu neticelerin nihai tefsir ve izahı, muayeneyi yapan doktorlara bırakılacaktır. İlkeleme muayenesini yapan doktor mamafih, kabulüne imkân bırakmayan hastalık veya kabiliyetsizlikle malûl olan her şahsı çıkaracaktır. Konferansa iştirak edenler seçme muayenesinin göçmenin hareketi tarihine mümkün olduğu kadar yakın bir tarihte yapılmasının temenniye şayan olduğunu bildirmişlerdir. Göçmen alan memleketin Sistematik bir seçme muayenesi yapma hakkının tam olarak kalması mukarrer bulunduğundan göçmen çıkaran memleketin sağlık şartları ve tıbbi servisleri buna imkân verdiği zaman sadece bir sondaj yapması temenniye şayan olurdu. İlk seçme vesilesiyle yapılan laboratuvar ve diğer muayenelerin neticeleri göçmen alan memleketin doktorları tarafından normal olarak kabul edilecektir. Göç etmiye yetkili her göçmenin sağlık dosyası, girip yerleşeceği memlekete kadar yanında olacaktır; konferansa katılanlar son olarak, göçmenleri muayene ile görevli doktorların, bunların şahsiyetini hesaba katmalarını ve göçmenleri doktorun kanaatini öğrenmek isteyen mutad hastalar gözü ile görmesini teklif etmişlerdir. Göçmen namzedine idari servisin yapacağı tavsiyelerden başka göçmen adayının iyice anlaması lâzım gelen şey ilkeleme muayenesi neticesinin göçmen alan memleketin makamları tarafından kabul edileceğini hiç bir suretle garanti etmediğidir (¹).

¹ OIT nin dokümanına bakınız.

5. — Kısım, transit kolaylığı :

67. Evvelki paragrafta arz edilen kolaylıklar, icabı halinde göçmenlerin transit olarak geçtiği memlekete ait formalitelerle aynı surette ilgilidir. Bu mütalâa bilhassa transit vizesinin kaldırılmasına uygulanmaktadır ve bu konuda genel bir kaide olarak göçmenlerin diğer kategorideki yolculara bahşedilen bu kolaylıklardan her defasında istifade ettikleri kaydedilebilir. ⁽¹⁾ Kezalik transit hususunda Avrupada denizaşırı memleketlere giden göçmenlerin transit muameleleri için özel kolaylıklar tanıyan milletlerarası bir sözleşmenin mevcudiyeti kaydedilecektir. Bu sözleşme, göçmenler için bir transit kartı vücutte getirilmesine müteallik 14 Haziran 1929 da Cenevrede Cemiyeti Akvam himayesinde akdedilmiş bulunan anlaşmadır.

Bu anlaşma muhtelif memleketlerden geçmeye mecbur kalan, müteaddit vizeler almıya, birçok vergiler ödemeye, birçok yerlerde istenilen doğruluk kâğıtlarını temin etmek mecburiyetinde bulunan göçmenlerin durumunu nazarı itibare alıyor. Âkid Devletlerin her biri tarafından Limanlarından vapura binmek üzere gelen göçmenler için transit kartı vücutte getirilmesi, gemi kaptanları tarafından bu kartların göçmenlere bedava verilmesi ve bu pasaport ve âkid Devletlerin topraklarını transit Vizesi almaksızın ve transit kontrolü özel harcını ödemeksizin geçmeye mahsus bir kart göçmenler ve transit geçilen memleket makamları için bir zaman tasarrufu sağlar ve onları birçok üzüntülerden kurtarır ⁽²⁾.

Aşağıda adları yazılı 11 memleket bu uzlaşmaya katılmışlardır: Almanya Belçika, İspanya, Finlandiya, Fransa Yunanistan, İtalya, Hollanda, Polonya Romanya, İngiltere Birleşik Krallığı ve Kuzey İrlanda ⁽³⁾. Bu anlaşma ile kurulan rejimin tatminkâr görüldüğü bilmeye imkân verecek hiç bir malûmat alınamadı, yalnız Hollanda tasvip edici bir karşılık yolladı.

¹ 1947 eksperler toplantısının, transit vizesinin genel olarak derhal kaldırılmasına git. inek her ne kadar mümkün olmazsa da, bilhassa hükümetler arası anlaşma yolu ile kabil' olduğu kadar geniş ölçüde kaldırılmış olsaydı bu neticenin kolaylaşacağını tasvip ettiği not edilecektir. Kesilmiş veya devamlı bir seyahat esnasında bir memlekete girişi sadece tesadüfi olan yolculardan hiç bir transit vizesi istenmeyecektir. (Tavsiye I. B. (III), daha aşağıda bir transit vizesi istendiği zaman, ikametinin, geçtiği memleketten çıkacağı yeri, (ihtiyar edeceği en kısa yoldan ona ulaşmaya imkân verecek lüzumlu zamanı geçmeyeceğini tesbit edebilen yolcuya talebi üzerine verileceği (haberleşme ve Transit 12.VII.1929) a bakınız.

² Bu anlaşmanın tafsilâtı için: Cemiyeti Akvam Haberleşme ve Transit Organizasyonu 10 - 14 Haziran Cenevrede toplanan transit geçen göçmenler için olan kartlara ait Avrupa Konferansı Cemiyeti Akvamın neşriyatına bakınız.

³ Bununla beraber İngiltere tarafından verilen bilgiler gösteriyor ki 1935 den beri İngiltereden geçen her türlü göçmen hareketinin kesilmesi neticesi bu Uzlaşmanın İngiltereye ait hükümleri battal olmuştur.

V inci Fasıl

Karar

1. — Kısım, milletlerarası plân hakkında :

68. Göçmenlere yükletilen masrafların indirilmesi ve formalitelerin sadeleştirilmesi meselesi, gönderilen soru kâğıtlarına gelen cevaplardan iyice kavranılamaz; gerçekte, alınan türlü donelerin meselenin bütün cephelerini içine almadığı ve her zaman kabili mukayese bulunmadığı sık sık vaki olur; üstelik (24, 28 ve 45 inci paragrafta görüldüğü gibi) bu cevaplarda işaret edilen formalite, belge ve masraflardan başka göçmen, türlü resmî müsaadelerin elde edilmesinin bir şartı olan vesikaları ve soru kâğıtlarının gerektirdiği masrafları ve zorlukları karşılayacaktır. Diğer taraftan, bugün elde edilmiş bulunan hal ve şartlar eğer doğru olarak tahmin ve takdir edilmek istenirse göç mevzuunda hükümetlerin politikası bakımından değil, fakat alâkadarlara olan tesirleri bakımından göçmenlere tahmil ettiği daimi mükellefiyetlerin ve göçmenleri yeni bir memlekette ikâmetgâh aramaya sevkeden hususi vaziyeti bilhassa nazarı itibare alarak kezalik bunları incelemek lâzımdır. Bu vakia, yerine getirilecek zor ve masraflı formaliteler aile birliğinin yeniden gelip yerleşmesine sık sık ciddi bir engel çıkaracağından, aile reisinin azimetinden sonra, çıkılan memlekette kalan aileler bahis konusu olduğu zaman bilhassa önemlidir (¹).

69. Genel Sekreterliğin hükümet dışı teşekküllerden aldığı mütalâalar, milletlerarası bir hareketin formaliteleri sadeleştirmek ve göçmenlere yükletilen masrafları indirmek bakımından kendisini hissettirdiği kararını takviyeye hizmet etmiştir. Milletlerarası sosyal servisi tarafından sunulan bir mütalâada izah edildiği veçhile göçmen işlerde uğraşan her teşekkül, muazzam para ve zaman israfını ve sadeleştirilmesi acele bir zaruret olarak düşünülmesi gereken bu formalitelerin sürüklediği hadiseleri iyice bilmektedir. Genel sekreter göçmenlere yardım eden ve onların mesele ve ihtiyaçlarını arzetmek hususunda mükemmelen ihtisas sahibi olan hayır cemiyetlerinin noktai nazarları ve tecrübelerini hesaba katmayı zaruri telâkki eylemektedir. Bu tecrübeler ve görüşler — 17 nci paragrafta işaret edildiği gibi - göçmen me-

¹ Bu hususta OIT nin (Nisandan Mayıs'a kadar Cenevrede) hazırlık mahiyetindeki konferansta müttefikan kabul edilen göç hakkındaki tavsiye kaydedilecektir. Bu tavsiyeye göre, göçmen alan ve çıkaran memleketler ilgili milletlerarası teşekküller gibi, aileleri azasından birinin muhacereti yüzünden aile gruplarının elde olıyan ayrılığını önlemek bakımından ellerindeki bütün gayretleri şadedeceklerdir, eğer böyle bir ayrılma gayrı kabili içtinap görülürse, bu cümleden olmak üzere 1951 Temmuzunda Cenevrede toplanan Birleşmiş Milletler fevkalâde konferansı, hükümetlerin bilhassa aile reisinin bu memlekete kabulü için istenilen şartları cemetmiş bulunduğu hallerde mültecilerin ve vatansızların aile birliklerinin muhafazasını müttefikan tavsiye etmiştir.

selesile ilgili hükümet dışı teşekküllerin üçüncü konferansının gündeminde ifadelerini bulmuşlardır. Konferansı içtimaa çağıran İstişari Komite Genel Sekreterliğe teşekküllerin mütalâa ve tekliflerini ihtiva eden bir raporun konferans için hazırlanmakta olduğunu ve içtimai meseleler komisyonu emrine verileceğini bildirmiştir. Meselenin daha iyi bir toplu görüşünü elde etmek için komisyon bu rapor gibi aynı zamanda hükümet dışı teşekküller tarafından vücutte getirilmiş bir raporun elinde bulunmasını belki temenni edecektir.

2. — Kısım, mümkün olan İslâhat:

70. Eğer formaliteleri sadeleştirmeye ve indirmeye matuf gayretlerin göçmen çıkarma ve göçmen alma konusunda hükümetlerin şimdiki politikasına tesir edecek ve bunu değiştirecek her hangi bir teşebbüse bağlanmayacağı fikrinde bulunulursa alınan bilgilerden bugün milletlerarası yolculardan istenilen belgelerin genel olarak lüzumundan fazla çok olduğu neticesi çıkar; bu fazlalık bilhassa birinci paragrafta arz edilen sebepler dolayısıyla göçmenler için masraflıdır. Göçmenlerin belli bir maksatla vermiye mecbur tutulabilecekleri bilgiler veya malûm esas bir vesika için çok kere yeni baştan başka bir maksatla başka bir hükümet tarafından istenir; bu da belgelerin iki defa kullanılmasına müncer olur. Bu çift kullanım -bu belgelerin tasdik edilmesi gereken ve bu belgenin tedarikini mecburi kılan nizamnameler bakımından bile daima faydalı ve lüzumlu olduğu sanılmayan bilgileri ihtiva etmesi gibi haller de formaliteleri uzatır.

71. Bu suretle çok kere bilhassa göç müsaadesi hususunda göçmenlerin isteğini istihdaf eden idari usulün merkeze ait olmasından doğmaktadır, öyle ki bazan göçmenler gerekli izni almazdan önce pek uzun müddet geçmektedir.

72. Göçmenlerin bu formaliteler yüzünden yapmak zorunda bulundukları masraflar aşağıdaki hususlar düşünülecek olursa pek ağır gelmektedir :

a) Pasaportlar için istenen resmî harçlar, vizeler ve giriş ve çıkış müsaadeleri, girilen memlekette bir kefalet akçası temin etmek mecburiyeti gibi,

b) Talebi destekliyen, sunulacak türlü belgelerin bir araya getirilmesi için girilen masraflar;

c) Gerekli kâğıtları ve izinleri almazdan önce göçmenin tevekkülle katlanmak zorunda bulunduğu uzun bir bekleme sebebile ekonomik plânda uğranılan zorluklar ki bu da çok kere memleketten çıkmasına ve göç edeceği yere girmesine tesadüfen izin verilip verilmeyeceği göçmeni daha uzun zaman memlekette kalmaya zorlar;

73. Bu masraflara, aynı belgeyi müteaddit nüshalar halinde sunmak ve bunların tercümesini ve tasdikini yaptırmak mecburiyeti, talebi destekliyen

kâğıtlar ve bir sürü formaliteler gibi, bu masraflara inzıam edince durum daha da karışık olur.

74. Bütün bu mükellefiyetler organize edilmemiş göçler bahis konusu olduğu zaman bilhassa ağırlaşır, zira istenilen kâğıtların çokluğu ve karışıklığı çok kere göçmeni şaşırır ve onu vicdansız pahalı mutavassıtların hizmetine başvurmaya zorlar. Devletler tarafından organize ve kontrol edilen göçler bahis konusu olduğu zaman formaliteler o kadar masraflı değildir. Zira o zaman bazı formaliteleri kaldırmak ve azaltmak ve usulleri kolaylaştırmak bakımından hususi tedbirler alınır. Bilhassa mültecilerin ve tehcir edilmiş kimselerin toplu hareketi hainde ve toplama işçi göçmenlerin hareketi halinde de durum böyledir.

3. — Kısım, gerekli milletlerarası iş :

75. Genel Sekreter tarafından toplanan bilgilerin tenevvüü ve kabili mukayese olmayışı ve 69 uncu paragrafta zikredilen hükümet dışı teşekküllerin raporunda arz edilen hususlar, sosyal meseleler komisyonuna ve ekonomik ve sosyal konseyi göçmen çıkaran veya alan memleketlerde mevcut formalite ve usulleri tafsilâtı ile tetkike imkân vereceğe benzemiyor; bu neticeye ulaşmanın en iyi tarzı, mevcut usul ve formalitelerin milletlerarası plânda, memleketlerin hükümetleri tarafından veya hiç şüphesiz, göçü kolaylaştıracak her anlaşmadan faydalanacak ve göçmenlere yükletilen yükü hafifletecek olan doğrudan doğruya ilgili memleketler grubu tarafından müştereken incelenmesi ve gözden geçirilmesini teşvik etmektir. Bu hareket halen talebi desteklemek için istenilen birçok kâğıtları kaldıracak ve onların yerine kaim olacak ve göçmen çıkaran ve alan memleketlerin hükümet makamları tarafından empoze edilen şartlara cevap veren pek az sayıda vesikaların örnek formül ve belgeleri ihtiva edebilir.

76. Mevzuu bahis tedbirleri mevki icraya koymak için, hükümetler bu sahada onlara milletlerarası teşekküllerin ve bilhassa Milletlerarası Çalışma Organizasyonunun temin edebileceği teknik yardımını belki tetkik etmek istiyceklerdir.

77. Ekonomik ve sosyal konseyin girişebileceği hareket hususunda haberleşme ve nakliyat komisyonunun, umumiyetle milletlerarası yolcular için formalitelerin sadeleştirilmesine ve masrafların indirilmesine müteveccih hali hazır programın çerçevesi içinde temel bir hal çaresi aramak lâzımdır. Milletlerarası yolcuların meseleleri heyeti mecmuasının bu suretle tesviyesine intizaren, hali hazır şartlar ve göçmenlerin zor durumu malûm olduğundan, içtimai meseleler komisyonunun göçmenlere yükletilen formalite ve masrafları tetkik etmesi lâzımdır.

78. Bu günkü şartlar ve göçmenlerin zor durumu malûm olduğundan,

göçmenler lehine formalitelerin sadeleştirilmesi ve masrafların indirilmesi bakımından iki taraflı (veya) ve millî anlaşmalar yolu ile ulaşacak gayeleri göstermesi için hükûmetlere bir tavsiyede bulunulması temenniye şayan görülür bilhassa ;

a) Göçmenlerden istenilen vesikaların tahdidi ve muhteviyatlarının basitleştirilmesi.

b) Karşılıklı vizelerin kaldırılması;

c) Göçmenler için bir nüshadan fazla ve tercüme şekli altında vesikalar sunma mecburiyetinin kaldırılması;

d) Göçmenlere vize ve pasaport verme usulü süresinin asgariye indirilmesi;

e) Göçmenlerin kabulüne müteallik şahsî izin verilmesi hususunda göçmen kabul eden hükûmet makamları salahiyetinin, lüzum görüldüğü her defasında merkezden alınması;

f) Göçmen ailelerinin kabulü için hususî kolaylıklar vücuda getirilmesi;

g) Göçmenlerden umumiyetle istenen belgeleri sunmak imkânsızlığı içinde bulunan vatansızlar (apatride) ve mülteciler için özel kolaylıklar temin olunması;

h) Göçmenlere yükletilen formaliteleri sadeleştirmek ve masrafları indirmek bakımından tedbirleri ihtiva edecek çok taraflı anlaşmalar akdeylemek;

i) Göçmenler lehine yerine getirilecek formaliteler bakımından hayır tevekkülleri ile işbirliği etmek.

ZEYİL I

PASAPORTLAR VE HUDUT FORMALİTELERİ HAKKINDA BİR DÜNYA KONFERANSI HAZIRLANMASI İÇİN BİRLEŞMİŞ MİLLETLER EKSPERLER ORGANİZASYONU TOPLANTISI TARAFINDAN İLERİ SÜRÜLEN TAKVİYELERİN HÜLASASI ⁽¹⁾

(Cenevre 14 - 25 NİSAN 1947)

I. A. Pasaportlar :

“i) Dışarıya yolculuk için bir pasaporta sahip olmak zaruretinin bütün dünyaca kaldırılması, bu gün için kabili tahakkuk değildir fakat bu zarureti kaldıracak mütekabiliyet esasına matuf iki taraflı veya çok taraflı anlaşmalar akdedilmesini teşvik etmek uygun olacaktır.»

“iv) Müşterek pasaportlar, kâfi teminat kaydı ihtiyatı altında ancak bazı hususî sebepler dolayısıyla ve mahdud sayıda kimseler için kabul edilecektir. (Bundan iki taraflı anlaşmalar yolu ile daha liberal bir şekilde fayda-

¹ Doküman E/436

lanmak kabil olacaktır). Müsterek bir pasaport verilmesi için tanınmış haklar, prensip itibarile, şahsi bir pasaport için olanların tıpkısı olacaktır.»

“v) Memleketler, umum kaide olarak, meriyet müddeti için iki yıl veya daha fazla bir müddet kabul edecekler ve eğer mümkün olursa aralarından bazı hükümetler tarafından evvelce kabul edilmiş bulunan beş yıllık meriyet müddetine yaklaşacaklardır. Aynı pasaportun top yekûn meriyet müddeti on yılı geçmemek şartile, eğer mümkün olursa ilk meriyet müddetine müsavi bir müddetle yenilenmesini kolaylaştıracak gerekli tedbirlerin alınması uygun olacaktır.”

“vi) Hususi ve istisnai bazı haller kaydı ihtiyatısı altında hükümetler yabancı memleketlerin tümü veya mümkün olduğu kadar çok memleket grupları için muteber pasaportlar vereceklerdir.

“vii) Pasaport verilmesi için alınan harçlar, mezkûr pasaportun hazırlanması ve ilgiliye verilmesi için yapılan masraflara üstün olmayacak varidat temin edecek surette tesbit olunacaktır.”

«viii) Pasaport almak için gerekli formaliteleri azami derecede sadeleştirmek icap edecektir. Bu sadeleştirme, eğer pasaportun verilmesi bütün imkân hadleri dahilinde merkezden alınırsa ve eğer dilekçiler şahsan isbatı vücut etmeye veya merkezî büroya yazılı bir istekte bulunmya mecbur tutulmazlarsa kolaylaşacaktır.»

I. B. Vizeler

«i) Çıkış vizeleri bütün dünyaca kaldırılacak ve çıkışa hazırlık formaliteleri asgari hadde indirilecektir.»

«ii) Bir seri iki taraflı anlaşmalar birçok memleketler arasında evvelce tahakkuk ettirilen vizenin kaldırılması değerli bir terakki olarak kabul edilmiş ve komite, nihai gayesi' vizenin her tarafta kaldırılması olan gelecek anlaşmalar için müzakerelere girişilmesini tavsiye eylemiştir.”

«iii) Transit vizesinin umumi bir şekilde kaldırılmasına ulaşmak derhal mümkün olmadığı halde bu netice, bilhassa hükümetler arasında anlaşma yolu ile en geniş bir ölçüde kaldırılmış olaydı, kolaylaşırđı.

«Kesilmemiş ve devam eden bir seyahat sırasında memlekete girişı sadece tesadüfi olan yolculardan hiç bir transit vizesi istenmeyecektir»

«iv) Vizeler mümkün oldukça, kullanılabilecekleri müddetle mukayyet olarak istendiğı kadar yapılacak sayıda yolculuklar için muteber olacaktır.»

«Vizelerin verildiğı günden başlamak üzere en çok 12 ay muteber olabilmeleri temenniye şayandır.»

«v) Vizeler, sağlık ve güvenlik düşünceleri ihtiyat kaydı ile bütün giriş noktalarında, yabancı yolcuların giriş ve çıkışma açık bütün yollarda ta-

kip edilen yol (itinaire) veya yolcunun bulunduğu uçak veya 'geminin milliyeti ayırt edilmeksizin her türlü nakil vasıtalarında muteber olacaktır.»

«vi) Vize masrafı hususunda, milliyet, yol, seyahat sebebi, nakil vasıtası veya geminin bayrağı ne olursa olsun, her memleket gerek yüksek vergiler alan memleketlerin tebaalarından daha yüksek vergiler almak, gerekse karşılıklı anlaşmalar neticesinde daha mutedil vergiler almak hakkını muhafaza etmekle beraber, gayrı müsavi muamele yapılmıyacaktır.»

«vii) Hedef vize masraflarının genel bir surette kaldırılması olacaktır. Tamamile kaldırılmalarına intizaren bu masraflar asgari hadde indirilecektir.»

«viii) Bir vize alınması için yerine getirilecek formaliteler mümkün olduğu kadar basit ve dahi çabuk olacaktır.»

«ix) Buna muhalif hususi haller müstesna, bir hükümetin yabancı memleketteki konsolosluk memurları veya diğer mümessilleri, millî hükümetleri makamlarına müracaat etmeksizin giriş ve transit vizesi vermiye normal olarak salahiyetli kılınacaklardır.»

«ix) Elçilik ve konsolosluk memurları, istisnai hallerde, memuriyet havzaları içinde oturmayan kimselere vize vermiye yetkili kılınacaklardır.»

xii) Vize almak için normal olarak dilekçinin hazır bulunması mecburi olmayacaktır.»

xiii) Bir vize isteği vesilesiyle yerine getirilecek formaliteler sadeleştirilecek ve hususla bir vize talebini desteklemek için istenecek belge sayısı en lüzumlu asgari hadde indirilecektir.»

xiv) Bir transit vizesi istendiği zaman, normal olarak, geçtiği memleketten çıkacağı yere kadar ihtiyar edebileceği en kısa yoldan ulaşmaya imkân verecek lüzumlu müddeti geçmeyeceğini tesbit edebilecek olan yolcuya isteği üzerine verilecektir.»

xv) Müşterek bir pasaport kullanılması kabul edildiği zaman, ferdi vizeler istenmeyecektir.»

xvi) Yolcunun bir vize almadan geldiği istisnai ahvalde, istifade edilen nakil vasıtası ne olursa olsun, hudut makamları yolcunun durumunu düzeltecek uygun çareleri almağa yetkili kılınacaklardır.»

xvii) Hükümetler gerekli bir mukaddem bildiriş olmaksızın, son derece acil haller müstesna, vize istihsal şartlarını veya memlekete giriş ve memleketten çıkış şartlarını hiss olunacak surette tadil etmekten içtinaba dikkat edeceklerdir.»

xiii) Vize verilmesi vesilesile, diğer belgeler için veya vize isteklerinin tercümesi için veyahut diğer her türlü sebeplerle, munzam vergiler alınmayacaktır.»

ZEYİL II
MİLLETLERARASI ÇALIŞMA ORGANİZASYONUNUN GÖÇ
HAKKINDA Kİ İHİZARİ KONFERANSIN TAVSİYELERİNİN
HÜLÂSASI

(Cenevre 25 Nisan —9 Mayıs 1953)

1) Esasi olan aşağıdaki tedbirler, göçmenlerin veya aileleri efradının tamamlamak zorunda oldukları formaliteleri sadeleştirmek için göçmen çıkaran memleketlerce alınacaktır :

- a) İdari formalitelerin asgari hadde indirilmesi,
- b) Göç etmek için istenilen pasaport ve diğer belgelerin istihsalı usullerini sadeleştirmek, mümkün olduğu zaman, istihsalı pasaportunkinden daha kolay olacak olan hususi bir vesikanın kabulü,
- c) Bu formaliteler için göçmenlerden alınan harç (redvance) ların indirilmesi veya, eğer mümkünse kaldırılması,

d) Bu formaliteler hususunda âmme müesseselerinin koordinasyonu,

2) Esasi olan aşağıdaki tedbirler göçmenlerin veya aileleri efradının tamamlamak zorunda oldukları göç (immigration) formalitelerini sadeleştirmek için göçmen alan memleketler tarafından alınacaktır:

- a) İdari tedbirlerin asgari hadde indirilmesi,
- b) Bu formalitelerin sadeleştirilmesi ve göçmen çıkaran memleketçe bir pasaport yerine veya bir milletlerarası anlaşma gereğince, kabul edilecek olan hususi belgelerin tanınması,
- c) Bu formaliteler için göçmenlerden alınan harçların mümkünse kaldırılması,
- d) Bu formaliteler hususunda devlet teşkilâtının koordinasyonu,
- e) Göçmenlerden istenen depozitoların, veya yabancı işçi kullananlardan, bunların kabulü için şart koşulan istenilen vergilerin indirilmesi, mümkünse kaldırılması,

f) Her memleketin kanunları ve nizamları tarafından derpiş edilen göçmenlere ve aileleri efradına ait alet ve eşyanın gümrük resminden muafiyeti,

3) Esasi olan aşağıdaki tedbirler, göçe ait formaliteleri sadeleştirmek hususunda hükümetlere yardım için münasip milletlerarası teşekküller tarafından alınacaktır.»

Birleşmiş Milletler :

a) İstekleri üzerine ve ilgili diğer milletlerarası teşekküllerle işbirliği yaparak göçmen çıkaran veya göçmen alan memleketlere istekleri üzerine, göçmenlere mahsus (tip - belgeler) buna dahil, idari tedbirlerin sadeleştirilmesi için teknik bir yardım sağlaması,

b) Hükümetlere ve diğer milletlerarası teşekküllere, göçmenlerin tıbbi muayenesini basitleştirmek için kabul edilebilecek olan asgari tıbbi normlar ve usullere ait teknik istişareler temini

GÖÇMENLERE YÜKLETİLEN FORMALİTELERİN SADELEŞTİRİLMESİ VE MASRAFLARIN İNDİRİLMESİ :

Milletlerarası mülteciler teşekkülünün aile gruplarının göçlerini kolaylaştıracak çareler hususundaki tebliği.

Formalitelerin sadeleştirilmesi ve göçmenlere yükletilen masrafların indirilmesi hakkındaki Genel Sekreterliğin raporu doküman E/CN./5/262) ondördüncü paragrafta mültecilerin muhacereti için aileyi esas alan prensibi ve bu prensipleri tatbik mevkiine koymak için vücuda getirdiği muhtelif teknik işleri hakkında milletlerarası mülteciler Organizasyonu tarafından verilen bilgileri zikrediyor.

Bu bilgilerin özel karakteri sebebile Genel Sekreter, sosyal meseleler komisyonunun istifadesi için OIR nin tebliğini ayrıca neşrettirmiştir. Bu tebliğin metni aşağıdadır :

AİLE GÖÇLERİNE EMPOZE EDİLEN FORMALİTELERİN BASİTLEŞTİRİLMESİ

GİRİŞ :

Milletlerarası Mülteciler Organizasyonunun takip ettiği gayretler arasında geçen dört buçuk yıl esnasında bir milyondan fazla mülteci ve tehir edilmiş kimseleri en memnuniyet verici bir şekilde tekrar yerleştirmek için ailelerde göçen mültecilerin muhaceretini kolaylaştıracak çarelere daima hususi bir ehemmiyet atfeylemiştir. OIR (1) başlangıcından itibaren durumun müsait olduğu her defasında mültecilerin aile birliğini tahakkuk ve muhafaza etmeyi sistem olarak kabul eylemiştir. Organizasyon bu hususa bir çok gayret ve bir çok masraf hasreylemiştir. Organizasyonun milletlerarası araştırma servisi, batı Avrupanın ve yakınoğunun dört bir tarafına dağılmış ve ayrılmış bulunan harp yüzünden parçalanmış ailelerin birliğini tahakkuk ettirmek için çok şeyler yapmıştır; çok faal olan istişare servisi, mülteci ailelerine bir arada kalmalarını tavsiye hususunda daima gayret sarfeylemiştir.

Bu sistemin inkişafı OIR'nin tekrar yerleştirme programının esaslı bir durumunu teşkil eder ve geçen yıllar zarfında meydana konulan birçok idari ve pratik metodların başlangıcıdır. Mültecilerin yerleştirilmesini organize etmek için girişilen ilk gayretlerden itibaren organizasyon, çok ciddi zorluklara rağmen, aşağıdaki sebepler dolayısıyla mültecilerin ailece yerleştirilmelerinin temenniye değer olduğu kanaatini iktisap eylemiştir :

a) Aile, göç edilen memlekette yurdlarından olmuş azasından her birine başlangıçtaki adapte olma devrindeki zorluklar esnasında muhtaç bulunduğu himaye ve teşçii temin eylemektedir.

b) Bir ailenin yeni yurdunda kendine bir istikbal hazırlamakta daha çok

menfaati vardır ve orada yerleşmek için ihtimal ki daha fazla gayret sarfedecektir.

c) Bir ailenin azasından birinin uzun bir gayubeti kati olabilir ve bu da sosyal bir ahlâk bozukluğuna münker olmak tehlikesine maruzdur. OIR bu duruma büyük bir önem atfeylemiştir, zira kendi sosyal ve ekonomik meselelerini halletmek için ötedenberi yapılacak birçok işleri bulunan Avrupa memleketlerinde mültecilerin arkada bırakacakları aileleri efradı için, işlerin en iyi bir şekilde yürüdüğünü farzetsek bile, müphem bir istikbal ile karşı karşıya kalacaklardır.

Hülâsa OIR tecrübe ile tam bir ailenin göçmenler arasında en sağlam ekonomik ve sosyal birlik teşkil ettiği kanaatine varmıştır.

Sureti umumiyede, blok halinde ailelerin yerleştirilmelerine karşı yapılan en mühim itiraz ekonomik düşüncelere istinat etmektedir. Hususile göçmen kabul eden birçok memleketlerde karşılama merkezlerinin ve iş yerlerindeki lojman yokluğu engeli ile karşılaşılmaktadır. Göçmen kabul eden diğer memleketler yeni göçmenin, aile yükü mesuliyetleri dolayısıyla yeni muhite süratle adapte olmamasından korkmaktadırlar. Ailenin «müstahsil olmıyan» fertlerinin yeni gelmiş bulunan aile reisinin yerleşmesine ve adapte olabilmesine ekonomik bir «engel teşkil» edeceği tahmin ediliyordu,

OIR her zaman tamamiyle, bu husustaki prensiplerine sadık kalmaya muvaffak olamamıştır, bununla beraber, bunu iyice kavrayan genel ve özel müesseselerin yardımı ile idari olduğu kadar fiili olarak da Organizasyon göçmenlerin ailelerinin bir arada bulunmalarına yardım etmek için kendi gayretleri içinde esaslı terakkiler kaydelemiştir.

II. İLK METODLAR

Ailece yapılacak göçü kolaylaştırmak için OIR, dikkate şayan neticeler elde etmiye imkân veren muayyen bir sayıda idari metodlar meydana koydu.

a) Ailenin sayımı

OIR başlangıçtan beri mültecileri ve tehcir edilmiş kimselerin sayımını aile esası üzerine yapmaktadır. Mülteciler OIR den yardım istediği zaman bunların ilk olarak «maddi yardım cedveli» denilen matbu evrak üzerine sayımları yapılıyordu. Bu cedvel belli bir ailenin birbirlerine bağlı bütün fertlerine ait bulunan esaslı bilgileri bir araya topluyordu. Bu cedveli, medeni hal istatistikleri, yapılan tahsil ve ailenin bütün fertleri tarafından tutulan meslek idhal ediliyor ve bu cedveldekilerin durumlarında tedricen vuku bulan değişiklikler gösteriliyordu.

b) istişare Servisi

Genel olarak OIR, ilgililere sayımları esnasında tavsiyelerde bulunuyordu. OIR'nin yardımcılarından istifade etmek için istenilen şartlara elverişli olduğu

kabul edilen adayların aile grupları halinde yerleşmekle en iyi imkânların kendilerine açıldığını görüyorlardı. Bu suretle mültecilerin OIR ile ilk temaslarından itibaren aile, grup halinde yerleştirileceğinden haberdar edilmiş ve bu şekilde hareket etmeye de teşvik olunmuştu.

c.) Haber alma ve istatistik

Nüfus sayımı cedvellerine göre muhtemel göçmenlere ait bilgiler aile itibarıyla kaydediliyordu. Bu doneler esasına göre tanzim edilen istatistikler iase edilen aile miktarını, bunların terekübünü, milliyetini ve dinlerini ... İlh. gösteriyordu. Meslekler itibarıyla istatistikler vücuda getirildiği zaman, aile re isinin mesleki ile beraber, ailenin kaç kişiden ibaret olduğu kezaik işaret ediliyordu. Bu suretle, göçmen kabul eden memleketlerin emrine verilen malûmatın heyeti mecmuası aile gruplarına müteallik esas bilgilere temel ve menşe teşkil ediyordu.

d) Yerleştirme hakkındaki dokümantasyon

Ayırma heyeti mültecilerin tefrikini yapmak için temel bir dokümantasyon istediği zaman bu dokümantasyon aile hakkında hazırlanmış bilgilerden istihraç ediliyor ve bu dokümantasyon bu şekil altında ayırma heyetinin emrine sunuluyordu.

e) Ailenin blok halinde yerleştirilmesi

Yerleştirme yerlerindeki OIR heyeti şefi ve diğer, yerleştirme programını müzakereye memur hükümet memurları, ailenin blok halinde muhaceretini temin eylemekteki ehemmiyet hususunda her zaman Israrla duruyorlardı. Her imkân bulundukça, müzakereler neticesi göçmen alan memleket tarafından konulan ayırma miyarlarını aile birliğinin ihtiyaçlarına uydurmaya gayret ediliyordu; bu gayeye ulaşmak için mezkûr şartları daha liberal bir hale sokmak hususunda mütemadi gayretler sarfedildi. Yukarıda sıralanan türlü tedbirlerle OIR mültecilerin aileleri ve göçmen kabul eden memleketlerle olan münasebetlerinde aileyi bir tüm bir birlik olarak kabul etmekteki ehemmiyet üzerinde Israrla durdu.

III. Göçmen alan memleketlerle teşriki mesai edilerek tesbit edilen metodlar :

Birçok ahvalde göçmenlerin ilk tefrikleri sırasında, tehcir edilen kimse ler lehine insani hamlelerini az önce tadil etmiş olan göçmen kabul eden memleketler ekonomik düşüncelerle hareket ederek bekâr işçiler arıyorlardı. Pek çabuk az sayıda bekâr işçi elde edildi, ve mülteciler iki şıktan birini ihtiyar eylemek mecburiyeti karşısında kaldılar :

Ya ailelerini arkalarında bırakmak veyahut da yerleşmek imkânını reddetmek. Aralarında birçokları ayırma heyetlerinin veya konsolosların yaptığı vaitlerden dolmuş bir halde, bunun pek az bir zaman için süreceği ümidile, ailelerini arkalarında bırakmışlardı. Fakat OIR elinde bulunan bütün

imkânlarla mültecinin bu iki sık karşısında muhayyer bırakılamayacağını anlatmaya çalıştı. Az sonra, Organizasyonun gayretleri ve keزالık elde edilen tecrübeler sayesinde göçmen kabul eden memleketlerin çoğu bu iddianın ehemmiyetini kabul ve itiraf ettiler, ve ailelerin bir grup halinde yolculuk etmelerine veya ayrılmalarından az bir müddet sonra göç edilen memlekette tekrar toplanıp yerleşmek imkânını temin etmek üzere mevkii tatbika bir çok usuller vazetmek kabil oldu.

Bu teknik ve metodlardan bazıları berveçhi zirdir :

a) Vaftiz babalığı (parrainage)

Başlangıçta bekâr işçilerden veyahut ailesiz gelen aile reisinden başkasını kabul etmeyen bir çok memleketlerde, göç edilen yerde göçmene ailesi efradının iltihakına imkân veren bir parrainage sistemi sūratle mevkii tatbika konuldu. Bu sistem sayesinde bekâr işçi veya aile reisi, muvasalatından az bir zaman sonra ve bir kere yerleşmesini müteakip bir parrainage beyannamesi veriyor ve bu beyannamede ebeveyni veya ailesine kefil sıfatile hareket etmek üzere bir taahhüt altına giriyordu. Ve bu da ailesi efradına yeni yerleşme yerinde ona sūratle iltihak imkânını veriyordu. Yerleşme yerindeki OIR büroları, yerleşmek için göçmenlere bu beyanları yapmak ve gerekli formaliteleri doldurmak hususunda yardım ediyorlardı. Belçikada, Kanadada ve Latin Amerikası memleketlerinin birçoğunda tek başına gelen göçmen, bahis konusu memleketin göç şartlarını yerine getirebilen bütün ailesi efradına çabuk kavuşuyordu. Bu sistem her zaman aile birliğini muhafazaya muktedir olamadı; fakat bununla beraber ekonomik şartların aileye grup halinde yolculuk etmiye imkân vermediği devrede, başlangıçta vukua gelen ayrılığın yarattığı duruma çare bulmaya muvaffak oldu. Bu suretle aşağıdaki sistem tatbik mevkiiine konuldu :

Yerleşecekleri yere müteveccihen yola çıkan göçmen orada yerleşiyor, arkasından kendi kendilerine yerleşmelerini sağlayabilecek olanlar doğrudan doğruya, akrabası ise bilahare kendisine iltihak ediyordu; ve nihayet bakmakla mükellef bulunduğu akrabası ilk gelenler kendilerine yardım edecek bir duruma geldikleri zaman onlara iltihak ediyorlardı.

b) Aile vizesi

Yukarda arzedilen parrainage sistemi her ne kadar başlangıçta vuku bulan ayrılıklara çare bulabildi ise de, meseleye tamamilen tatmin edici bir hal çaresi temin etmiye muvaffak olamıyordu. Zira bazen geride kalan akrabaların göçmen kabul eden memleketin şartlarını yerine getiremedikleri oluyordu. Şu halde grup halinde aile göndermek imkânı bilfiil mevcut olmyan memleketlere, aile reisinin azimetini müteakip ailesi efradının mümkün olur olmaz hemen harekete salahiyyetli kılınmasını garanti edecek olan bir sistemin tatbik mevkiiine konulmasına ihtiyaç hasıl oldu.

Çok miktarda göçmen alan durumunda bulunan memleketler için aile efradının ayırma heyetine aile reisi ile birlikte gelip isbatı vücut etmesini ve vizeyi onunla birlikte aynı zamanda alması takarrür etti. Fakat göçmenin beslemeğe mecbur olduğu akrabalarına vize verilmesi, memlekete girmeğe muvaffak olmuş bulunan aile reisinin, ailesinin muvasalatında münasip bir ikametgâha sahip olacağını ve bunların ihtiyaçlarını karşılayacağını garanti eden yazılı bir ifadesi alınmadıkça muteber değildir. Bununla beraber aynı zamanda alınmış bulunan vize, ailenin süratle yola çıkabileceğini ve aile reisinin ailenin fertlerinden her hangi birinin binnetice hareketinden önce diskalifiye edecek sebeplerin zuhur edebileceğini garanti ediyordu.

c) Ekonomikman geçinebilecek aile grupları

Göçmenleri ailece yerleştirmek bakımından, göçmen kabul eden bazı memleketlerin ayırma heyetleri, esasını «ekonomikman geçinebilecek aile grupları» olan bir ayırma sistemi meydana koymuşlardır. Kriterium olarak alınan riyaî münasebet memleketlere ve mesleklerle göre değişiyor, fakat ayırma heyetlerine de kendi ihtiyaçların temine ekonomikman kabiliyetli olarak düşünülen ailenin fertlerini tesbit edecek ölçüyü veriyordu. Bu sistem mucibince meselâ Avusturalya, müstahsil ferdleri müstahsil olmayanınkine muadil olan aile grubuna, ekonomikman geçinebilir aile adını veriyordu. On yaşından küçük çocuğu olmayan zevceler ve anneler müstahsil sayıldığı gibi, on yaşından büyük çocuklar da «müstahsil» olarak kabul ediliyordu. Bu suretle bir erkek ve karısından ve on yaşından büyük çocuklardan mürekkep bir aile de bu sayıya müsavi miktarda kayınbabalar ve kayınnanneler ve sihi hısımlar aileye refakat edebilirlerdi; zira ailenin «müstahsil» ferdlerinin bunların ihtiyaçlarını karşılayabileceği tahmin ediliyordu. Kanada ve kuzey Amerikada bazı zirai kolonizasyon teşebbüslerinde aile ne kadar kalabalık olursa onları iktisaden verimli bir şekilde yerleştirmek o kadar kolaydı. Başlangıçta sadece bekârları seçen müteaddit teşebbüsler, ailelere grup halinde göç imkânı vermekle elde edilen istikrarı görmüşler ve mezkûr sistemin kabulüne lüzumlu servislerin teşkiline mühim paralar tahsis etmişlerdir.

d) Göçmenlerin kabulü

Umumiyetle bekâr göçmenleri muvasalatlarını müteakip, göçmen alan memleketin dört bir tarafına dağılmış muhtelif teşebbüslerde çalışmak için ailelerini bırakarak gelmek üzere çağrılan aile reislerini, kati surette yerleşecekleri yerlere yollamak kabil oluyordu. Aileler için durum her zaman böyle değildi ve aileleri ile birlikte göçmen kabul etmenin önemine inanan memleketler bu meseleyi çözmek için bütün imkânları aramışlardır. Bazı memleketlerde hususile Avusturalyada muazzam, kamp şeklinde misafirhaneler kurmak için önemli paralar sarfedilmiştir. Bu aile kamplarında aile

tamamile bir deneme devresine tabi tutuluyor ve işçiler ancak bundan sonra kati yerleşme yerine gönderiliyordu. Ailenin geri kalan ferdleri, aile reisi bunların kısmen veya tamamen ihtiyaçlarını karşılayıncaya ve çalıştığı yerde münasip bir ikametgâh bulup ailesini oraya getirinceye kadar misafir kampında kalıyorlardı. Aile gruplarının deplasmanını aynı suretle sağlamak isteyen diğer memleketler işçiye ve ailesine derhal bir ikametgâh verebileceğine emin olmadıkça vize vermiyorlardı. Birleşik Amerikada kullanılan bu sistem giriş limanlarında büyük karşılama merkezleri vücutte getirilmesini önlemeye imkân vermişti.

IV. Mütteferriğ pratik metodlar

Önceki paragrafta arzu izah edilen metodlardan başka göçmen çıkaran memlekette müstakbel yerleşmeleri teshil ve temine matuf epeyce sayıda tedbirler kabul olundu.

a) Yerleştirme Merkezleri

Adaylar, yerleştirme yerlerinde ayırma heyetlerinin karşısına çıkıyorlar ve orada bunlar ihtiyaca göre bir araya toplanıyordu. Bu merkez aileleri grup halinde bir yere göndermeğe yarıyor ve bütün bir aileyi barındırıyordu. Buralarda çocuk aşevleri, çocuk hastalıklarına mahsus klinikler, en muzlar durumda olanları giydirmek için elbise tevzi yerleri ve bir ailenin ihtiyaç duyacağı diğer servisler teşkil ediliyordu.

b) Tıbbi servisler

Kezalik ailece göçleri kolaylaştırmak için gayret sarfedilerek, çocuklara ve kadınlara lâzım gelen ihtimamı temin eylemek üzere tam teşekküllü tıbbi servisler teşkil edildi. Bu servisler hastalıklardan korunmak için çocukların toptan aşılanmalarını sağlayan ve hamile kadınlar ile ufak çocuklu annelere mahsus tesisler... ilh ihtiva ediyordu. Bu tıbbi servisler kezalik kara yolu ile yapılacak yolculuklar için de temin olunmuştu. Bunlar için OIR nin katarı, gerekli işe servislerini ve bunların refakatinde bulunan tıbbi servisleri hazır bulunduruyordu.

c) İnitiation (Bilgi verme)

Bütün bu formaliteler ve yer değiştirmeleri boyunca, hidematı âmm ve hususiye servislerinin yardımı sayesinde mükemmel initiation servisleri hazırlandı. Bu servisler göçmenleri gidecekleri memleketin diline, âdetlerine, parasına, eşya fiyatlarına, ilh... ısıdırmaya çalışıyordu. Bu bilgi verme servisleri, aile gruplarının, bilhassa kadın ve çocukların ihtiyaçlarına cevap vermek üzere kurulmuştu.

d) Deniz nakliyatı

OIR gemilerde, ailece yapılan, küçük ve memede çocuğu olan kadınlara

mahsus ayrı kamaralar temin ederek, zira erkekler umumiyetle müşterek yatakhanelerde yattıklarından, aile reisi erkeklerin her istediklerinde karılarını gelip görmeleri kaydıla, tedbirler aldı. Perhiz yemekleri ve süt çocukları için hususi gıdalar, gebe kadınlar ve ufak çocuklar için gerekli klinikler teşkil, doktorları, hastabakıcıları ve bromstologiste'leri ihtiva eden yolcular refakatine memur tam teşekküllü tıbbi servisler ihzar ve temin eyledi. Gebelikleri çok ilerlemiş kadınlar için OIR nin göçmenlere tahsis eylediği diğer yolcu gemilerinde yolculuk etmelerine imkân vermek üzere gemiler, henüz yaşını doldurmamış ufak çocuğu olan kadınlar ve çok yaşlı kimseler ve diğer bazı müşkül durumda bulunanlar için hususi hava nakliyatı tertip ve ihzar olunmuştu. Her uçakta yolculara refakate memur diplomalı bir hemşire bulunuyordu, üstelik aile efradından biri uçakla seyahat etmek hakkını kazandığı zaman bütün aile de aynı uçakta yer alıyordu.

V . NETİCE

OIR bu suretle göçmen kabul eden memleketle işbirliği ederek ailece yapılan göçleri kolaylaştırmak için türlü usuller meydana koydu. Hülâsa olarak bu usuller :

a) ilk sayımdan itibaren ayırmayı sağlayacak heyete çıkıncaya kadar ailelere ait bilgileri günü gününe tutmak ve ailece yapılacak göçlerin faydası üzerinde ısrarla durmak.

b) Göçmen kabul eden memleketle birlikte aileleri grup halinde kabule imkân veren usulleri koymak ve her imkân bulunduğu bu ailelerin topluca karşılama ve misafir edilmelerini organize etmek, ailelerin muhaceretini kolaylaştırmak bakımından ayırma şartlarını daha suppl ve daha liberal kılmak için göçmen kabul eden memleketler nezdinde aleddevam gayret sarfetlemek.

c) Bütün ameliyeler için ailece yerleştirmeyi kolaylaştırmaya imkân verme bakımından tasarlanan nakliyat, vasıtalar ve usullere malik olmak.

FRANSA MİLLÎ MECLİSİ TÜZÜĞÜ (1)

D KESİMİ

Bütçe Görüşmeleri

Tercüme eden

Dr. A. P. GÖZÜBÜYÜK

Madde: 68 — Bütçe Kanunları veya Prvisionnel veya mütemmim Kredi Kanunları, münhasıran ve doğrudan doğruya bütçe gelirleri ile masraflarını istihdaf eden hükümleri ihtiva edebilir. Bu kanunlara hiç bir teklif, hiç bir gensoru ve hiç bir gündem eklenemez. Bir masrafi kaldırmaya veya azaltmaya, bir gelir ihdasına veya bir geliri arttırmaya veya umumî masrafların murakabesini sağlamaya matuf olması dışında, hiç bir ek madde de teklif edilemez.

Masraf cetvelleri hakkındaki değiştirmeler münhasıran bahse mevzu cetvellerin bölümlerine müteallik olabilir.

Bölümleri hakkında gerek hükümet, gerek Maliye Komisyonu tarafından ve gerekse usulüne uygun olarak tevdi edilen bir değiştirge ile tadil teklifi yapılmamış olan bütçe ancak kısa bir görüşmeye mevzu olabilir. Her hatip ancak bir defa konuşabilir. Yalnız Bakanlara ve Raportörlere karşı kullanılacak cevap hakkı bundan müstesnadır. şu kadar ki bu cevap hiç bir surette beş dakikayı aşamaz

Her münferit bütçenin tetkikinden önce, Maliye Komisyonu hususi raportörü bu bütçeyi tetkike salahiyetli komisyon huzuruna şifahi izahat vermek üzere davet olunabilir. Bu komisyonda bildirilen mütalâaları raportör raporuna derce mecburdur.

E KESİMİ

Andlaşmaların Tasdiki

Madde: 69 — Hükümet tarafından Meclise, bir yabancı hükümetle yapılmış olan andlaşmanın tasdiki talebine dair bir kanun tasarısı sunulduğu takdirde andlaşmanın maddeleri oylanmaz ve andlaşma metnini tadile matuf bir teklif de yapılamaz.

Görüşme sırasında andlaşmanın bir veya bir kaç özel hükmüne (clause) itiraz yapıldığı takdirde, bu itiraz, komisyona havale şeklinde ifade edilir.

Havale yapıldığı takdirde, komisyon, kesin oylamadan önce kendisine tetkiki için havale edilen ve itiraza mevzu olan hüküm veya hükümler hakkında müşterek bir rapor hazırlar ve bu rapor bastırılıp tevzi edilir. Komisyon raporunda kanun tasarısının kabul veya red veya talik edildiğini belirtir.

¹ Baş tarafı 224 sayılı İdare Dergisinde.

Talikin aşağıdaki şekilde gerekçeli olması lâzımdır: «Andlaşmanın falan veya falan hükmü hakkında yeniden hükümetin dikkatini çeken meclis - taliki gerektiren hükümler tamamille açıklanacaktır - tasdik salahiyeti vermeyi talik eder.»

Komisyon, itiraza uğramayan maddeler hakkındaki görüşmenin kapanmasından sonra, kendisine tetkiki için havale edilen hükümlere dair raporunu takdim eder.

XII nci Bölüm

Değiştirgeler

Madde: 70 — Mebusların, Meclisin alenî görüşmesine mevzu teşkil eden metinler hakkında değiştirge vermeye yetkileri vardır.

Değiştirgenin yazılı olması, sahiplerinden biri tarafından imzalanması ve Meclis Başkanlık Divanına tevdi edilmiş olması lâzımdır. Değiştirgenin dayandığı gerekçe kısaca açıklanır. Değiştirgeler, Başkanlık tarafından salahiyetli Komisyona bildirilir ve bunlar bastırılıp tevzi edilir. Bununla beraber, değiştirgelerin bastırılıp dağıtılmamış olması, meclisin alenî oturumunda görüşülmesine engel teşkil etmez.

Değiştirgelerin kabule şayan olması için istihdaf ettikleri metne fiilen intibak etmesi ve mukabil tasarı veya ek maddeler bahse mevzu ise tasarı veya teklif çerçevesi içinde sunulması lâzımdır.

Değiştirgelerin kabule şayan olup olmadığı hususunda anlaşmazlık belirdiğı takdirde, görüşölmelerinden önce, keyfiyet Meclisin kararına arz edilir. Münhasıran değiştirge sahibi aleyhe bir hatip, komisyon ve hükümet söz alabilir.

Cumhuriyet Kurulu tarafından kabul, meclis salahiyetli komisyonu tarafından kısmen veya tamamen reddedilen değiştirgeler mebuslarca tekrarlanabilir.

Madde: 71 — Değiştirgeler, umumî olarak, asıl meseleden ve Komisyon veya Tasdik Kurulunun metninden önce görüşölür.

Bununla beraber, komisyonların mütalâaları ortaya bir ön mesele çıkardığı takdirde, görüşölmekte olan meselenin esasına taallük eden değiştirgelere nisbetle bu mütalâalar tercih olunur.

Başkan, Meclis Başkanlık Divanına tevdi edilmiş olan değiştirgeleri görüşmeye arz eder.

Meclis, görüşölmesi sırasında müdafaa edilmeyen değiştirgeyi müzakere etmez.

Komisyon tarafından kabul edilen değiştirgeler oturumda genişletilemez. Değiştirgelerin tadil veya reddi hususunda yapılan talep tercihan reye arz

edilir. Bu takdirde, hükümet, komisyonu tadil ve reddi talep eden zat ile değiştirge sahibi dinlenir.

Her değiştirge hakkında ancak imzalayanlarından biri, hükümet, komisyon başkan veya raportörü ile muhalif fikirde olan bir mebus dinlenebilir.

Madde 72 — Mukabil tasarılar, muhalif oldukları metin tümünün değiştirgelerini teşkil ederler.

Bunların dikkate alınıp alınmayacakları hususu ancak meclisin reyine sunulabilir. Dikkate alınma kararlaştığı takdirde mukabil tasarı, görüşmesine esas olmak ve meclis tarafından tesbit edilen mehil içinde mütalâasını bildirmek üzere, komisyona havale edilir.

Değiştirgelere müteallik usul mukabil tasarılarla ek maddeler hakkında da tatbik olunur.

Madde: 73 — Mukabil tasarının veya birinci maddenin tetkikinden önce hükümet, Meclis Başkanlık Divanına tevdi ettiği metnin dikkate alınmasını talep edebilir. Hükümet, görüşme sırasında da bir veya müteaddid madde veya bölüm hakkında aynı teklifi yapabilir. Bu talep, diğer mukabil tasarılarla değiştirgelere tercih olunur.

XIII üncü Bölüm

Oylama Usulü

Madde: 74 — Oylamanın muteber olması için, meclis salonunda, Kamutay'ı terkip eden mebuslar adedinin mutlak ekseriyetinin hazır olması lâzımdır. Gündem tesbiti bundan müstesnadır.

Başkanlık divanı tarafından hazır bulunanların adedi, ancak mevcudiyetleri yoklama ile tesbit edilmiş olan en az yüz mebus tarafından imzalanmış talep üzerine, tesbit olunabilir.

Oylamaya başlanmadan önce, hazır olan mebus adedinin tesbiti başkanlık divanından talep edilmediği takdirde reye iştirak edenlerin adedi ne olursa olsun, veya talep edilmiş veya tesbit edilmiş olup da mecliste oylama nisabının mevcut olduğu beyan edildiği takdirde yapılan oylama muteberdir.

Nisab bulunmadığından dolayı oylama yapılamadığı takdirde başkan oylamayı, 15 dakikadan evvel yapılamıyacak olan müteakip oturum gündemine talik eder. Bu defa mevcut ne olursa olsun yapılan oylama muteberdir.

Bu madde hükümleri aynı görüşme sırasında ve aynı birleşimde bir defa için ileri sürülebilir.

Madde: 75 — Meclis'te oylamalar, izhar edilen reylerin mutlâk ekseriyeti ile yapılır. Bununla beraber, Anayasanın meclisi terkip eden üyelerin mutlâk ekseriyetini şart kıldığı hallerde, bu ekseriyet fiilen seçilmiş olan mebus adedine göre hesap edilir.

Kamutay'da seçim yolu ile yapılacak tayinlerdeki oylamanın ilk iki devrinde. izhar edilen reylerin mutlak ekseriyeti şarttır. Üçüncü devirde nisbi ekseriyet kâfidir. Reylerde eşitlik halinde, en yaşlı olan seçilmiş sayılır.

Madde: 76 — Mecliste oylama, el kaldırarak gösterme oyu, ayağa kalkarak gösterme oyu veya açık oyla yapılır, (vote a'main leve et vote par assis et leve).

Madde: 77 — Aşağıda sekseninci maddede zikredilen tasarı veya teklif lerle şahıslara ait seçimler müstesna, bütün meselelerde gösterme oyu kaidedir. Oylama kâtipler tarafından tesbit ve başkan tarafından ilân edilir.

Kâtipler arasında bu mevzuda anlaşmazlık zuhur ettiği takdirde oylama için ayağa kalkmak suretile gösterme oyuna başvurulur. Anlaşmazlık devam ettiği takdirde açık oya gidilir.

Bununla beraber, gösterme oyu ile yapılan oylamada tereddüt görüldüğü zaman, bir tek üye tarafından derhal acık oya gidilmesi talep olunabilir.

Geçen maddede derpiş edilen muhtelif oylamalar arasında hiç kimse söz alamaz.

Madde: 78 — Müteakip maddede derpiş edilen şartlar altında her mesele için açık oy talep edilebilir. Ancak nizamnameye riayete davet, konuşmadan memnuiyet, kapama veya inzibati muahaze meseleleri bundan müstesnadır.

Madde: 79 — Hükümet veya komisyon talep ettiği takdirde açık oya müracaat edilir.

Aynı surette, gerek en az yirmi beş mebusan müteşekkil olan gurup başkanı veya gerekse en az yirmi beş mebus yazılı olarak talep ettiğinde de açık oya gidilir.

Bu sonuncu halde, başkana tevdi edilen talepte mebusların isimlerde imzalarının bulunması lâzımdır. Oylamaya başlandıktan sonra bu talebe başka hiç bir imza ilâve edilemez.

Oylamayı talep ve oyunu kullanan üyelerin isimleri resmî gazeteye derç edilir.

Madde: 80 — Vergi veya âmm mükellefiyeti ihdas veya mevcut olanlarını tadile matuf tasarı veya tekliflerin açık oya arzı mecburidir. Ancak bunların, görüşme yapılmamak kaydile gündeme alınmış olmaları halinde bu mecburiyet yoktur.

Madde: 81 — Açık oy aşağıdaki şekilde yapılır:

Başkan mebusları, yerlerini almak üzere, davet eder.

Her mebus lehte ise beyaz ve alehte ile mavi renkte olup kendi adı yazı-

lı bulunan rey pusulasını vazifeli memur tarafından önüne getirilen sandığa atar.

Bununla beraber, her mebus, mebus arkadaşlarından birine kendi reyini kullanmaya yetki verebilir. Veya Başkanlık Divanına yazılı bir Consigne tevdi edebilir.

Reyler toplandığı zaman, başkan, oylamanın sona erdiğini bildirir. Sandıklar derhal kürsüye taşınır. Kâtipler reyleri ayırır ve sayarlar, Başkan neticeyi bildirir.

Madde: 82 — Oylamada, beyaz rey pusulaları ile mavi rey pusulaları sayıları arasındaki fark yirmi beşten, yukarı olmadığı veya sandıklarda toplanan pusulaların adedi oya iştirak edebilen mebusların adedinden fazla bulunduğu takdirde, Kâtipler verilen reylerin kontrolüne (pointage) girişirler.

Anayasasının 45, 49, 50, 57 ve 90 ıncı maddelerde meclisi terkip eden üyelerin mutlak ekseriyeti arandığı takdirde, oylamanın kontrolüne gidilir. Meclisi terkip eden üyelerin mutlak ekseriyeti ile beyaz pusulalar arasındaki fark 25 den fazla olmadığı takdirde Anayasanın 20 nci maddesinin son fıkrasile bu ekseriyetin aranması halinde de aynı suretle reylerin kontrolüne gidilir.

Oylama yapılacağıının bildirilmesinden önce, en az 25 Mebus veya en az 25 üyeyi ihtiva eden bir grup başkanı tarafından imzalanan bir talebin başkana tevdi üzerine de oylamanın kontrolüne gidilir.

Diğer hallerde, başkanlar kâtiplerle istişare ederek, oylamanın murakabesine lüzum olup olmadığını kararlaştırır.

Murakabeye girişilmesi halinde, murakabe yapılacağıının bildirilmesinden neticenin ilânına kadar olan zaman içinde, oturumda toplanan reylerde hiç bir düzeltme yapılamaz. (Murakabe kontrol yerine kullanılmıştır).

Oturumun talikine dair oylama talebi reylerin murakabesini gerektirdiğinde oturuma devam olunur.

Madde: 83 — Kürsüde yapılacak açık oy, beşinci maddenin 6 ncı fıkrası dairesinde cereyan eder. Bu takdirde açık oy aşağıdaki tarzda yapılır:

Oylamanın yapılmasına başlanmadan önce Başkanlık Divanı salonda hazır olan üyeler adedinin meclisi terkip eden mebuslar adedinin mutlak ekseriyetine yaklaşmış yaklaşmadığını bildirmeğe mecburdur.

Başkanlık divanı nisabın mevcut olduğunu teyit edince derhal oylama yapılır. Ve verilen reylerin adedi ne olursa olsun yapılan oylama muteberdir Aksi halde, oylama müteakip bir oturuma talik edilir.

İsmen davet edilen her mebus pusulasını kâtiplerden birine verir ve kâtip bu pusulayı kürsüye yerleştirilmiş olan sandıklardan birine atar. Rey verenlerin isimlerine göre hazırlanmış yoklama listesi her reyini kullanan tarafından imzalanır.

Reylerin kullanılması için sandıklar bir saat müddetle reye amade bulundurulur; Reyleri kâtip ayırır ve sayar, netice başkan tarafından ilân edilir.

Kürsüde yapılan açık oy hakkında da murakabe caridir.

Kürsüde açık oya başlanmadan önce, mevzuu ne olursa olsun bu oylamanın taliki hakkında en az yirmibeş üyeyi ihtiva eden bir gurup başkanı veya 25 üye tarafından imzalanan bir talep yapıldığı takdirde, Meclis bu talep hakkında umumî açık oyla gereken kararı verir. Bu talik talebi aynı mevzu hakkında ancak bir defa yapılabilir.

Madde: 84 — 10, 16 ve 19 uncu madde hükümleri saklı olmak kaydıla, Kamutay'da, başkanlık divanında veya komisyonlarda, seçimler gizli ve şahsî oyla yapılır. Anayasanın 42 nci maddesinin 2 nci ve 57 nci maddesinin 2 nci fıkralarında derpiş edilen seçimler hakkında da keyfiyet aynıdır,

Kamutay'daki seçimler hakkında oylamanın aşağıdaki tarzda cereyanını meclis kararlaştırabilir :

Oy sandığı, her biri seçim işi ile vazifeli iki yardımcı ile çalışan kâtiplerden birinin nezareti altında olarak oturum yapılan salonun yanındaki salona yerleştirilir.

Oturumun cereyanı sırasında her mebus rey pusulasını sandığa atar seçim işi ile vazifeli olanlar rey verenlerin isimlerini listeye yazarlar.

Kamutayın mütalâasını aldıktan sonra başkan, seçime başlanacak saati ve devamı müddetini bildirir.

Kâtipler reyleri ayırır ve sayarlar, başkan neticeyi ilân eder.

Madde: 85 — Oya arz edilen meseleler ancak 75 inci maddede belirtilen ekseriyet sağlandığı takdirde kabul edilmiş olup oylarda müsavat halinde oya arz edilen mesele kabul edilmemiş sayılır.

Kamutay görüşmelerinin neticesi başkan tarafından şu tarzda ifade olunur. (Kamutay kabul etti) veya (kamutay kabul etmedi).

Mebuslar, oylarını, bu oyu takip eden sekiz gün içinde yazı ile düzeltebilirler. Bununla beraber, mebuslar herhangi sebep ve şekil altında, olursa olsun, kürsüde veya bitişik salonlarda yapılan açık oylamaya ait oylarını düzeltemezler.

Hiç bir halde, düzeltmeler, oturumda ilân edilmiş olan neticeyi değiştiremez.

XIV üncü Bölüm

Millî Meclisle Cumhuriyet Kurulu ve Hükümet Arasındaki Münasebetler

Madde: 86 — Millî Meclis tarafından kabul edilen her kanun tasarı veya teklifi, Millî Meclis Başkanı tarafından, doğrudan doğruya ve derhal Cumhuriyet Kurulu Başkanına ulaştırılır; Tasarı veya teklif meclis tarafından

ivedilik usulüne göre oylanmış olduğu takdirde. Ulaştırma 66 ncı maddede derpiş edilen şartlar dairesinde yapılır.

Madde: 87 — 1) Cümhuriyet Kurulu tarafından tadil edilmiş ve Millî Meclisçe ikinci görüşülmesi yapılmak suretile kesin olarak kabul edilmiş olan kanun tasarı ve teklifleri Millî Meclis Başkanı tarafından neşri için hükümete derhal gönderilir.

2) Bir kanun tasarısı veya teklifi hakkında Cümhuriyet Kurulu uygun mütalâa bildirdiği takdirde, başkan, bu uygun mütalâayı nazara almak üzere, meclisi derhal toplantıya çağırır.

Uygun mütalâa iki birleşim arasındaki ara vermede meclise geldiği takdirde, başkan bunu nazara alır ve en yakın birleşim başlangıcında keyfiyeti meclise bildirir.

Meclis veya Meclis Başkanı tarafından nazara alınarak kesin hale gelen kanun neşri için Meclis Başkanı tarafından hükümete gönderilir.

3) Cumhuriyet kurulu, kendisine verilen mehil içinde mütalâasını bildirmedigi takdirde, Başkan, mehilin sona ermesini nazara alıp almamak hususunda bir karar vermek üzere meclisi toplantıya çağırır. Meclis mehilin uzatılmasını kararlaştırmadığı takdirde kesinleşen kanunu neşri için hemen hükümete gönderir.

Cumhuriyet Kuruluna verilen mehil Millî Meclisin iki birleşimi arasında sona erdiği takdirde, Meclis Başkanı, bu arada mehilin uzatılmasına dair bir talep yapılmış olmamak kaydıyla, mehilin sona ermesini nazara alır ve kesinleşen kanunu, neşri için hemen hükümete gönderir. Meclis, en yakın birleşimi başında vaziyete göre, Cümhuriyet Kuruluna verilen mehilin sona ermesinden ve kanunun hükümete gönderilmesinden haberdar edilir veya mehilin uzatılmasına dair talep hakkında bir karar vermeğe davet olunur.

4) Kanun hükümete gönderilmesinden itibaren 10 veya 5 günlük mehil içinde Cumhurbaşkanı tarafından neşredilmediği takdirde Anayasanın 36 ncı maddesinin son fıkrası gereğince. Meclis Başkanı tarafından neşri temin olunur.

Madde: 88 — Millî Meclis tarafından hükümete yapılacak tebliğler meclis başkanı tarafından başbakan'a yapılır

XV inci Bölüm

Gensoru

Madde: 89 — Gensoru talebi yalnız bir mebus tarafından tevdi olunabilir.

Hükümete gensoru açılmasını isteyen her mebus başkana gensorusunun mevzuunu kısaca izah eden yazılı talebini tevdi eder.

Başkan bu talebi hükümete derhal tebliğ eder ve tebliği takip eden ilk birleşimde keyfiyeti meclise bildirir.

Mebusun mebusa gensoru açması yasaktır.

Madde: 9-0 — Gensoruların görüşülme tarihi, ya Başkanlar Kurulunun teklifi üzerine veya bu hususta hükümetle gensoru sahibi arasında yapılan anlaşmanın Meclis Başkanlığına tebliğini takip eden Salı öğleden sonrası birleşiminde tesbit edilir.

Bununla beraber, Gensoru sahibinin talebi üzerine, bu gensorunun talep edildiği sırada, mevcudiyetleri yoklama ile tesbit edilen elli üyece imzalanarak talep edilen gensorudan hemen haberdar edilen, meclis, gensorunun hükümete tebliğinden sonra derhal görüşme tarihinin tesbit edilmesini görüşmesiz gösterme oyu ile kararlaştırır.

Meclis hükümeti dinledikten sonra, görüşmesiz, esasın müzakere edileceği tarihi tesbit eder.

Tarihi tesbit hususundaki görüşmelerde alınacak söz beş dakikayı geçemez. Münhasıran gensoru sahibi ile gurup başkanları veya murahhasları ile hükümet ancak söz alabilir.

Madde: 91 — Aynı mevzu dair veya murtabıt bir mevzu hakkında verilmiş olan iki gensorunun birleştirilmesi bu ikinci gensorunun görüşülme tarihinin meclis tarafından kararlaştırılmasından itibaren talep edilebilir.

Meclis tarafından görüşülme tarihi tesbit edilen veya görüşülmesine başlanılmış olan gensoru hakkında, görüşülme tarihinin tesbit edildiği oturumu takip eden üç oturumdan sonra, hiç bir birleştirme talebi kabul edilemez.

Birleştirme talebi başkan tarafından hemen hükümete tebliğ edilir; hükümet talebi tasvip etmediği takdirde, meclis, görüşme yapmadan, talep hakkında gösterme oyu ile kararını verir.

Madde: 92 — Gensoru sahibi hükümete cevap vermek hususunda takaddüm hakkına sahiptir.

Gensoru sahibi olarak söz almak hakkı şahsidir. Bununla beraber, gensoru sahibinin mensup olduğu gurup başkanı veya bu olmadığı takdirde, gensoru sahibi bizzat, engel zuhurunda yerine kaim olmak üzere, kendi gurubunun bir başka üyesini görevlendirebilir.

Bir gensoru sahibi söz sırasını ancak ve yalnız bir başka gensoru sahibine bırakabilir.

Gensoru sahibi gensorusunu izah ettikten sonra, umumî müzakere açılır ve her mebus bu müzakerede söz alabilir. 45 inci madde gereğince, müzakerenin kapanmasına karar verilebilir.

Bundan sonra, önergeler okunur; önerge tevdi edilmediği takdirde, başkan meselenin kapanmış olduğunu bildirir.

Önergelerin okunmasından sonra, önergeyi imzalayanlardan biri talep ettiği takdirde söz verilir.

Bundan sonra, her mebus önergeler hakkında beş dakikayı geçmemek

kaydıle mütalâasını açıklar. 39 ve mükerrer 39 uncu maddeler gereğince açılan görüşme müstesna, görüşmelerin kapanması daima talep edilebilir.

Madde: 93 — Gerekeçeli önergeler başkana tevdi edilir ve başkan bunları okur.

Bir önergede imza veya metin bakımından yapılacak her ilâve veya tadil, bu önerenin oylanmasından önce, başkan tarafından meclise arz edilir.

Gündeme geçilmeye dair önergeler öncelikle oya konur.

Tahkikat Komisyonunun talepleri de öncelikle oya konur.

Başkan önergeleri meclisin reyine arz eder, meclis bunların icabında, öncelikle görüşülmesi hakkında bir karar verir, önergeye her türlü ilâvenin reddine dair olarak verilen değıştirge öncelikle oylanır.

XVI ncı Bölüm

Sözü Veya Yazdı Sorular

Madde: 94 — Sözlü veya yazılı sorular ancak bir mebus tarafından sorulabilir.

Hükümete sözlü veya yazılı soru sormak isteyen her mebus bunu meclis başkanına tevdi'e mecburdur; Meclis Başkanı soruyu hükümete tebliğ eder.

Soruların çok kısa olarak kaleme alınması ve ismi açıklanan 3 üncü şahıs hakkında şahsi mahiyette hiç bir isnadı muhtevi olmaması lâzımdır.

Sözlü sorular tevdi edilişlerine göre sıra ile hususi bir deftere kayıt edilir.

Bir yazılı soruya, 97 nci maddenin birinci fıkrasında derpiş edilen bir aylık mehil içinde cevap verilmediğı takdirde, meclis başkanı, bu soru sahibini hemen davet ederek yazılı sorusunu sözlü soruya çevirmek arzu edip etmediğini sorar.

Yazılı soru sözlü soruya çevrildiğı takdirde, sözlü soru defterinde alacağı sıra, tutanakta yazılı soru olarak, neşredildiğı sıraya göre tayin edilir.

Aksi halde, yazılı olarak bu soruya, ilgili bakan ancak 97 nci maddenin ikinci fıkrası gereğince talep edebileceğı bir aylık munzam mehil içinde cevap verebilir.

Madde: 95 — Meclis, her ay bir birleşimini sözlü sorulara ayırır. Bundan başka defterdeki kayıt sırası üzerinden on sözlü soru resen her Cuma günü gündemi başına alınır.

Soruların bir birleşim gündemine alınabilmesi için bunların bu birleşimden en az sekiz gün önce tevdi edilmiş olması lâzımdır.

Madde: 96 — Yalnız Bakan ve sonra soru sahibi ancak söz alabilir; soru sahibi yerine mebus arkadaşlarından birini tevkil edebilir.

Hatipler izahlarını, soru metni ile sıkı sıkıya tesbit edilen çerçeve hududu içinde yapmağa mecburdur. Bu izahat beş dakikayı geçemez.

Soru sahibi veya yerine tevkil ettiği kimse cevap verilecek birleşimde bulunmazsa soru resen defter sonuna talik olunur.

Alâkalı bakan hazır bulunmazsa, soru müteakip Cuma gündemine talik edilir.

Bakanın bir birini takiben iki defa birleşimde bulunmaması sebebiyle soru üçüncü defa alenî oturumda bahse mevzu olduğu sırada, bakan yine hazır bulunmazsa soru sahibi, aynı oturumda sorusunu gensoruya çevirir ve hemen vereceği önergeyi meclisin reyine arz eder.

Madde: 97 — Yazılı sorular tutanağın sonunda neşredilir; bu neşri takip eden ay içinde bakanların cevabının da aynı surette neşri mecburidir.

Bununla beraber, bakanlar âmme menfaati dolayısıyla cevap veremeyeceklerini veya cevabı hazırlamak için lüzumlu malûmatı toplamak üzere müstesna olarak munzam bir mehil istediklerini yazılı olarak bildirebilirler; bu munzam mehil bir aydan fazla olamaz.

Tutanak sonuna şunlar derç edilir :

— Tutanakta neşirlerinden itibaren bir aylık mehil içinde cevaplandırılmamış sorular;

— 94 üncü maddenin son fıkrası gereğince teyit edilmiş olup da haklarında sözü geçen maddede derpiş edilen bir aylık mehil içinde bir cevap verilmemiş olan sorular;

— Bu maddenin ikinci fıkrası gereğince ilgili bakanın talebi üzerine verilen mehil içinde cevaplandırmadığı yazılı sorular.

Yukarıda zikredilen bütün hallerde, neşredilen yazılı soru metni sahibine tebliğ edilir.

Her sümestre içinde sorulan yazılı sorularla bunlara verilen cevaplar metotlu bir tasnife göre bir arada toplanır ve meclis üyelerine dağıtılır.

XVII nci

Bölüm Müracaatlar

Madde: 98 — Müracaatlar meclis başkanlığına yapılır. Kenar yazısı ve imzası altında olmak üzere müracaatların bir mebus eliyle de tevdiî mümkündür.

Umumî yol üzerinde toplanan yığın tarafından gönderilen veya tevdi edilen müracaat başkan veya başkanlık divanı tarafından kabul edilmez.

Her müracaat belgesinde müracaat sahibinin ikametgâhının yazılı olması ve imzasının bulunması lâzımdır.

Müracaat sahiplerinin imzalarının tasdik edilmesi lâzımdır. Tastik reddedilmişse keyfiyet belgenin sonuna şerh edilir.

Madde: 99 — Müracaatlar, geliş tarihleri sırasına göre umumî bir listeye kaydedilir.

Başkan, bunları, müracaat komisyonuna havale eder.

Komisyon, vaziyete göre, bunların bir bakama veya meclisin bir komisyonuna havalesini veya meclise arzını veya doğruca gereğinin takdirini kararlaştırır.

Müracaat sahibine, müracaatının kaydedildiği numara ile hakkında verilen karar tebliğ edilir.

Madde: 100 — Müracaatların hulâsası ile bunlar hakkında verilen kararlar aylık bir bültende neşir ve meclis üyelerine tevzi edilir.

Bu tevziden itibaren sekiz gün içinde, her mebus bir müracaatın alenî oturumda açıklanmasını talep edebilir.

Bu mehlin geçmesinden sonra komisyon kararı kesinleşir ve Resmî Gazetede ilân edilir.

Bu neşirden itibaren bir ay içinde bakanlar kendilerine havale edilen müracaatlar hakkında yapılan muameleyi bildirirler.

Bakanların cevapları müracaatlar bültenine derç ve Resmî Gazetede ilân edilir.

XVIII üncü Bölüm

Meclisin İç Ve Dış Zabıtası

Madde: 101 — Başkan, meclisin iç ve dış emniyetine nezaretle mükelleftir. Başkan, bu hususta lüzumlu sayacağı askerî kuvvet miktarını takdir eder. Bu kuvvetler başkanın emrindedir.

Meclis zabıtası meclis adına başkan tarafından kullanılır.

Madde: 102 — Kendilerine başkan tarafından giriş kartı verilmiş olanlarla mecliste vazifeli olanlar dışında, hiç bir kimse hiç bahane ile oturum salonlarına giremez.

Dinleyici sıralarına kabul edilen halk sükûnet içinde başı açık olduğu halde yerini alır.

Tasvip veya ademi tasvip işaretini izhar eden her şahıs derhal intizamı teminle mükellef memurlar tarafından dışarı çıkarılır.

Görüşmeleri ihlâl eden her şahıs, icabında derhal salahiyetli makama teslim edilir.

Madde: 103 — Meclisçe teşkiline lüzum görülecek hey'et kur'a ile seçilir. Hey'etin kaç mebusdan tereküp edeceğini meclis tesbit eder.

XIX uncu Bölüm

Disiplin

Madde: 104 — Meclis üyelerine uygulanacak disiplin cezaları şunlardır

Nizama riayete davet için ihtar;

Tutanağı geçirmek suretile ihtar;

Tevbih

Meclisten muvakkaten çıkarma ve tevbih.

Madde: 105 — İhtar yalnız başkan uygular.

Nizamı ihlâl eden her hatibe ihtar yapılır. Konu konuşmak için müsaade almaması sebebiyle nizama riayete davet olunan her mebusa, başkan tarafından başka suretle karar verilmiş olmadıkça, kendisini temize çıkarmak üzere ancak oturum sonunda söz verilir.

Aynı oturumda bir defa ihtar olunan her mebus hakkında, «tutanağa kayıt suretile ihtar» cezası uygulanır.

Mebus meslektaşlarından bir veya bir kaçını tahkir veya tahrik veya tehdit eden her mebus hakkında tutanağa kayıt suretile ihtar verilir. Bu ihtar mebus tahsisatının 4 de birinden bir ay müddetle mahrumiyeti müstelzimdir.

Madde: 106 — Tevbih cezası :

- 1) Tutanağa kayıt suretile verilen ihtardan sonra başkanın emirlerine riayet etmiyen;
- 2) Kamutayda gürültüye sebebiyet veren;
- 3) Mebus meslektaşlarından bir veya birkaçını tahkir, tahrik veya tehdit eden her mebus hakkında uygulanır.

Madde: 107 — Meclis sarayından muvakkaten çıkarılma ile tevbih cezası:

- 1) Tevbih'e riayet etmiyen veya iki defa tevbih alan;
- 2) Alenî oturumda şiddete müracaat eden;
- 3) Meclis veya başkanını tahkir eden;
- 4) Cumhurbaşkanına, başbakan'a, hükümet üyelerine ve Anayasanın derpiş ettiği meclislere söven her mebus hakkında uygulanır.

Muvakkaten çıkarılma ile birlikte tevbih, meclis çalışmalarına katılmaktan ve bu cezanın verildiği günden itibaren 15 birleşim günü meclis sarayına girmekten memnuiyeti istilzam eder.

Başkanın meclisten çıkmaya dair verdiği emirlere mebus'un uymaması halinde oturum talik edilir. Bu takdirde muvakkaten çıkarılma ile birlikte tevbih cezasının bir mebus hakkında ikinci defa tatbiki halinde çıkarılma süresi 3.1 birleşim günüdür.

Mükerrer Madde: 107 — Meclis üyelerinden birinin diğerine karşı fiili tecavüzü halinde, başkan, başkanlık divanına muvakkaten çıkarma ile beraber tevbih cezasını teklif edebilir. Başkanın bulunmaması halinde bu ceza yazılı olarak başkanlık divanına bir mebus tarafından teklif edilebilir.

Muvakkaten çıkarma ile birlikte tevbih, bu şartlar altında bir mebus aleyhinde teklif edildiği zaman, başkan bu mebus'u dinlemesi için başkanlık divanını toplantıya çağırır. Başkanlık divanı 104 üncü maddede zikredilen cezalardan birini uygulayabilir, Başkan, başkanlık divanının kararını me-

bus'a tebliğ eder. Başkanlık divanı mebus hakkında muvakkaten çıkarma ile birlikte tevbih cezasını kararlaştırmışsa, mebus özel memur tarafından meclis kapısına kadar götürülür.

Madde: 108 — Tevbih ve muvakkaten çıkarma ile birlikte tevbih, başkanın teklifi üzerine meclis tarafından, görüşmesiz gösterme oyu ile kararlaştırılır.

Hakkında bu cezalardan birinin tatbiki talep edilen mebus daima dinlenmek veya mebus meslektaşlarından birini kendi namına dinletmek hakkına sahiptir.

Madde: 109 — Tevbih, bir aylık müddet için mebus ödeneğinin yarısından mahrumiyeti müstelzimdir.

Muvakkaten çıkarma ile birlikte tevbih, iki aylık müddet için, mebus ödeneğinin yarısından mahrumiyeti müstelzimdir.

Mükerrer madde: 109 — Bir mebus meclisin görüşme serbestisini ve oylamasını felce uğratmaya teşebbüs ettiği ve bir veya müteaddid mebus meslektaşlarına karşı tecavüzlere girişerek başkanın ihtarlarını dinlemediği takdirde başkan oturumu tatil ile başkanlık divanını toplanmaya çağırır.

Başkanlık divanı, meclise, bu mebus hakkında 109 uncu maddede derpiş edilen yarı nisbetindeki mebus ödeneğinden mahrumiyetin altı aya teşmili suretile muvakkaten çıkarılma ile birlikte tevbih cezası verilmesini teklif edebilir.

Bu müeyyidenin tatbikini gerektiren birleşimde ağır müessir fiiller de işlenmişse başkan hemen başsavcıcı haberdar eder.

Madde: 110 — Meclis toplantı halinde iken bir meb'us tarafından meclis salonunda suç teşkil eden bir fiil işlendiği zaman müzakere talik edilir.

Oturumun devamı sırasında, başkan hâdiseyi meclise arzeder.

Birinci fıkrada zikredilen fiil, oturumun taliki sırasında veya tatilinden sonra işlenmişse, başkan, hâdiseyi oturum açılınca veya gelecek birleşimin başında meclise arzeder.

Meb'us talep ettiği takdirde izahat vermesine müsaade olunur. Başkanın emri üzerine meb'us görüşme salonunu terke mecburdur ve kendisi meclis sarayında alıkonulur.

Mebusun itaatsizliği veya mecliste gürültü vukuu halinde, başkan, hemen oturumu tatil eder.

Başkanlık divanı hemen, meclis salonunda bir suç işlendiğini, başsavcıcıya bildirir.

XX nci Bölüm

Meclis Muhasebesi ve Hizmetleri

Madde 111 — Millî meclise ait hizmetler başkanlık divanı tarafından tedvir edilir.

İdareci üyeler, başkanlık divanının talimatı dairesinde, idari ve malî hizmetleri ifa ederler, önceden mütalâaları alınmadan hiç bir yeni masraf yapılamaz.

Millî Meclis muhasebe komisyonu kredilerin kullanılmasını murakabe eder.

Başkan ve idareci üyeler Bourbon Sarayında ikamet ederler.

Madde: 112 — Başkanlık divanı, meclis hizmetlerinin çalışma tarzı ile teşkilâtını, bu nizamname ile emredilen merasimin ne suretle yapılacağını, memur statüsünü, meclisle memurlar arasındaki münasebetleri bir dahilî nizamname ile tesbit' eder.

Madde: 113 — Millî Meclis kendi masrafları için verilen ödenek hesabını mürakabe etmek üzere, umumî komisyonların teşkili sırasında ve 16 ncı maddede tesbit edilen kaidelere göre, 10 üyeli bir komisyon teşkil eder.

Başkanlık, divanı üyeleri muhasebe komisyonuna iltihak edemezler.

Millî meclis masrafları bütçe yılma göre tanzim edilir.

Muhasebe komisyonu meclis bütçesini tetkik ve Kamutayın tasvibine arzeder. Komisyon hesapları tetkik ve tasfiye eder.

Komisyon her bütçe yılı sonunda meclisi' hesap verir.

Meclis başkanlık divanı, meclis hesapları hakkında tatbik edilecek esasları bir dahilî nizamname ile tesbit. eder.

XXI inci Bölüm

Türlü Hükümler

Madde: 114 — Meclis toplandığı zaman, toplantı salonundaki yerlerin muvakkaten tahsisi yapılır.

16 ncı madde gereğince gurupların secim listeleri neşredildiği zaman, yerlerin nihaî olarak tahsisini yapmak üzere, başkan gurup mümessillerini davet eder.

Bu toplantıdan 24 saat önce, meclisin hiç bir guruba ait olmıyan veya iltihak etmiyen üyelerinin, soldan sağa giderken hangi gurubun sonunda yer almak istediklerini başkana bildirmeleri lâzımdır.

Madde: 115 — Mebuslar, vazifeli oldukları veya umumi merasimlerde bulundukları zamanlarda ve sıfatlarını bildirmeleri icap eden sair bütün hallerde rozet taşırlar.

Rozetin mahiyeti meclis başkanlık divanınca tayin edilir.

Madde: 116 — Herhangi bir mebusun malî, sınaî veya ticarî müesseselerde veya serbest mesleklerin icrasında veya sair hususlarda ve umumî olarak, ifa ettiği mebusluk vazifesinden başka saikler için sıfat ve ünvanına dayanması veya bu sıfat ve ünvanını kullanmağa girişmesi memnudur ve buna muhalefet 104 ilâ 109 uncu maddelerde derpiş edilen disiplin cezalarının tatbikini müstelzimidir.

Madde: 117 — Her dönem başında, millî meclis umumi kâtipliği umumî seçimler neticesinde seçimleri ilân edilen mebusların seçim vaatlerine ve programlarına ait resmî metinlerin bir külliyatını meydana getirirler.

Külliyatın hazırlanmasında bazı zorluklar zuhur ederse keyfiyetten millî meclis başkanlık divanı haberdar edilir.

BAHÇE KAZASI İDARİ COĞRAFYASI

Yazan : Sabahattin ESEN

1 — TABİİ COĞRAFYA DURUMU :

Bahçe kazası, Güney Anadolunun doğusunda; Çukurovanın devamı olup Güneydoğu Anadolu'dan AMANOS ve iç Anadolu'dan TOROS dağlarıyla ayrılmıştır.

Kuzeyden Andırın Kazası, Kuzey - Doğudan Maraş Vilâyeti, Doğudan Gaziantep Vilâyeti, Güneyden Osmaniye kazası ve Batıdan Kadirli kazası ile hudutlanmıştır.

Yüzölçümü 1060 Km. kare olup deniz seviyesinden yüksekliği vasatı 635 metredir.

Tabii durumu itibarıyla kaza, dağlık ve ovalık olmak üzere iki kısımda mütalâa edilir.

Dağlık saha :

Arazinin hemen yarısı vasatı 1000 metreyi bulan dağlarla arızalanmıştır. Bunlar, Güney - Doğu ve Kuzey - Doğu kısmında Güneyden - Batıya, Kuzeyden - Doğuya doğru uzanır. Meyil Kuzey - Doğu istikâmetine tedricen yükselir. Amanoslar, üçüncü zamanda teşekkül etmiş genç dağlardır.

En yüksek tepelerini 2000 metreyi bulan GÖKÇEDAĞ ile 1800 metreyi bulan AKÇADAĞ teşkil eder.

Üçüncü zaman sonu FORMASYON KRETASE kalkerlerle örtülmüştür. Bu dağlar; yüksek ve dik olduğu için akarsular, aralarından geçerken derin ve sarp vadiler açmak suretile alçalır.

Ovalık Saha :

Batı ve Kuzey - Batısında bulunan DÜZİCİ ovası, Çukurovanın kaza hudutları içinde kalan son bir parçasıdır. Bu ova üçüncü zamanda dağlar yükselirken meydana gelen çöküntülerden teşekkül etmiştir.

Ova, gayet münbit genç bir arazi parçasıdır.

2 — İKLİM :

Kaza mıntakası iklimi umumiyetle Akdeniz iklimine tabidir. Yaz ve kış arasındaki suhnet farkı pek bariz değildir. Yazın pek sıcak yapmaz. Azami sıcaklık 35 dereceyi aşmaz. Kışın en fazla sıcaklık 10-20 derece arasındadır.

İklimi, ratıp denilemez. Merkez kaza ve civarına kışın nadiren kak düşerse de hemen erir. Yalnız dağlarda Nisan ayının ilk günlerine kadar kar görülür. Haruniye Nahiyesi ve köylerine kışın kar düşmez. Ormanlar Akdeniz ikliminin SÜPTROPİKAL nebatlarından olup ekseriyetle Maki denilen çalılıklardan ibarettir. (795.000) hektar olan Ormanlık saha, Çam, Meşe Gürgen ve Kayın ağaçları ile kaplıdır.

Kaza mıntakasında. Andırın - Kadirli sınırlarını teşkil eden Ceyhan Nehrinin en mühim kolu ve kola akan sabun suyu. Osmaniye kazasına hudut teşkil eden Hamus suyu belli başlı akarsulardır.

Diğer ufak çay ve dereler ise kışın akar ve yağmur sular ile kabarak seylab halinde' akar. Yazın ise bunların çok azalarak cüz i bir miktar aktıkları görülür.

Bu devrelerden yaz günleri arazi sulamasında faydalanılmaktadır.

3 — İDARİ DURUM :

Bahçe kazası, Milâttan evvel 1000 tarihlerinde Karkamış eyaleti hudutları içinde eski ismile Atmış (Kardere) Patulyos (Aslanlı dere) Mentas (Bilalilik deresi) geçitlerinin birleştiği dar bir vadide ileri bir kala harabesi üzerine kurulmuştur.

İran ve Romalılar arasındaki muharebelerde, ordularını uğrak ve konak yeri olmuştur. Milâttan sonra 640 tarihlerinde Halife Ömer zamanında Arakların ve daha sonra Abbasilerin idaresine geçmiştir.

Bundan sonra Selçuk Hükümdarı Kılıç Aslan tarafından haclı seferleri sırasında alınarak Zulkadir Oğulları idaresine bırakılmış ve bilahare kısa bir müddet Mısır idaresine geçmiş ve 1523 tarihinden itibaren de Yavuz Sultan Selindin Mısır seferi esnasında Osmanlı İdaresine ilhak edilmiştir.

1850 tarihinde Maraş Sancağına bağlı (Kızılyer) diğer adı Bulanık Bahçe namile mütesellimlikle idari edilmeğe başlanmış ve 1871 tarihinde de aynı sancakla irtibatı baki kalmak şartile ilk defa kaza teşkilâtı kurulmuştur.

1878 tarihinde de Adana Vilâyetinin CEBELİBEREKET sancağına bağlanmıştır. Sancak teşkilâtlarının ilgası üzerine Cebelibereket Vilâyetine ve bu vilâyetin de lağıvı üzerine Seyhan Vilâyetine bağlanmıştır.

Kaza, biri merkez diğeri Haruniye olmak üzere iki nahiyeden ibarettir. Merkez nahiyesinin 15 ve Haruniye nahiyesinin de 25 köyü vardır. Kaza merkezi bir mahalleden ibarettir. Nahiye ve köylerinde belediye teşkilâtı yoktur. 38 köyde: Köy Kanunu tatbik edilmektedir.

4 — NÜFUS VE İSKÂN DURUMU :

Kazanın, 1950 sayımına göre nüfusu (26328) dir. Doğum nisbeti % 11, ölüm nisbeti ise % 2 dir. Yıllık nüfus artış nisbeti % 9 dur.

Kaza merkezinin nüfusu 944 dır. Kaza itibarile kilometre kare başına isabet eden nüfus miktarı 24 dır.

Kaza halkı, çok eskiden yerleşmiş TÜRKMEN aşiretinin ahfadı olan Türklerden müteşekkildir. Hiç bir yabancı unsur yoktur.

5 — KAZA TEŞİLÂTI VE MEMURLAR :

İÇİŞLERİ : Kaymakam, 1 Bucak Müdürü, 1 Tahrirat Katilli, 1 Kaza ve 1 Nahiye Nüfus Mamuru. 1 Nüfus kâtibi ve 1 Odacıdan ibarettir

JANDARMA : 1 Jandarma Kumandanı Yüzbaşı, 3 astsubay gedikli, 3 Uzatmalı, 5 mükellef Onbaşı ve 28 Jandarma eri.

ADALET : 1 Müddeiumumi, 1 Hâkim, 1 Hâkim Muavini (Sorgu işlerine bakar, 1 Nahiye Sulh Hâkimi, 2 Başkâtip (Noter İcra işlerine bakar.) 3 Zabıt Kâtibi, 2 Mübaşir, 20 Cezaevi memuru ve 2 Odacıdan ibarettir.

ASKERLİK ŞUBESİ : 1 Şube Başkanı, 1 Muamele Memuru.

MALİYE : 1 Malmüdürü, 1 Hazine Avukatı, 1 Gelir Memuru, 1 Gelir Katibi, 1 Veznedar, 2 Tahsildar, 1 Muhakemat Kâtibi, 1 Odacıdır.

MİLLÎ EĞİTİM : 1 Başöğretmen (M. Eğitim M.) 4 Öğretmen, Nahiye ve köylerinde, 26 öğretmen, 4 Eğitim ve 2 Hademedden ibarettir.

Haruniye Merkezindeki DÜZİCİ KÖY ENSTİTÜSÜNDE, 1 Müdür, 32 Öğretmen, 8 Memur, 8 Bekçi, 2 Bahçıvan, 3 Aşçı, 5 Çamaşırcı, 1 Arabacı, 1 Şoför, 2 Makinist, 1 Doktor, 1 Hasta Bakıcı, 2 Hademe.

SAĞLIK : 1 Hükümet Doktoru (Muayene ve Tedavi evine de bakar), 1 Muayene ve Tedavi evi Sağlık memuru, 1 Gezici Sağlık Memuru, 1 Hacılar köyü Gurubu Ebesi, 1 Hademedir.

TARIM : 1 Tarım Teknisyeni, 1 Nahiye Tarım öğretmeni, 1 Hayvan Sağlık Memuru, 1 Daimi Selektör Makinisti.

HUSUSİ MUHASEBE : 1 Hususi Muhasebe Memuru, 1 Gelir Memuru, 1 Gelir Kâtibi, 2 Tahsildar, 1 Hademe.

TAPU SİCİL : 1 Tapu Sicil Memuru.

TEKEL : 1 Memur, 2 Takib Memuru, 1 Odacı.

P.T.T. : 2 P.T.T. Şefi (bir tanesi Nahiyyede), 2 Atlı, 2 Yaya Posta dağıtıcısı, 1 Hat Bakıcısı.

ORMAN : 2 Orman Bölge Şefi (bir tanesi Nahiyyede), 2 Kâtib, 2 Seyis, 7 Orman Koruma Memuru, 2 Hademe.

DİYANET : 1 Müftü, 1 Vaiz, 1 Müezzin.

ZİRAAT BANKASI : 1 Müdür, 1 Müdür Muavini, 1 Veznedar, 2 Takib

Memuru, 1 Odacı, 1 Haruniye Nahiye merkezindeki Tarım Kredi Kooperatif Muhasibi.

BELEDİYE : 1 Belediye Başkanı, 1 Muhasip, 1 Zabıta Memuru ve Tahsildarı, 1 Hademe.

6 — BAYINDIRLIK DURUMU :

BELEDİYE Kaza Merkezinin sıhhi teçhizlerle mücehhez içme suyu yoktur. Yalnız kasabaya 6 Km. mesafede bulunan meşhur Ayrar ve Ece Menba sularının kasaba merkezine getirilmesi için fennî keşif ve projeleri İller Bankası tavassutile yaptırılmış olup çok kısa bir zaman içinde esas tesisat işinin müteahhidine ihalesi için kanuni formaliteleri yapılacaktır.

Kasabanın müstakbel imar plânı İller Bankası tavassutile yaptırılmış ve kesinleşmiştir. Tatbikine başlanmıştır.

Kasabanın şehir haritası yaptırılmış ve katılmıştır.

DİĞER İMAR DURUMU :

Toprakkale - Erzurum şosesinin Kanlıgeçit - Bahçe - Kömürler arası şube yolu Karayolları tarafından ablikasyonu yaptırılmaktadır.

Bu yolun inşasına 1954 yılında başlanılacaktır. Haruniye Nahiyesi, 14 Km. Şose ile Toprakkale - Erzurum şosesine bağlıdır.

Kazanın her köyü ham yollarla birbirlerine bağlı olup Komşu kazalardan Osmaniye - Andırın arası yolu da tamamlanarak tekerlekli vasıtaların işlemesine açılmıştır. Osmaniye ve İslahiye kazalarına ayrıca trenle her gün gidilip gelinmektedir.

Kazada, normal olarak istifade edilebilir sabun suyu vardır. Diğer dere sularından cüz'î miktarda istifade edilmektedir.

Düziçi Ovasının, Sabun suyundan tamamen istifadesini derpiş maksadile Devletçe sulama projesi yaptırılmış tetkik edilmek üzere alâkalı makamlara sunulmuştur.

Bunlardan başına, Hacılar ve Haşan beyi i köyleri içme suları getirtilmiştir. Hacılar içme suyundan, Bostanlar, Böcekli, Yazlamazlı köylerinin de istifadelerini temin için gerekli hazırlıklara başlanılmıştır.

Haruniye Nahiyesine bağlı Kuşçu köyü hudutları içinde bulunan romatizma ve cilt hastalıklarına şifayap olduğu fennen sabit kaplıcanın fennî ve sıhhi tesisatla teçhizi işinin 20 senelik imtiyazlı hususi müteşebbislere verilmiş ve fiilen işe başlanmıştır.

Haruniye - Kaplıca şosesinin geçtiği Sabunsuyu üzerine hususi müteşebbisler tarafından kârgir bir köprü inşa ettirilmiştir.

Haruniye — Osmaniye Şosesinin geçtiği Hamus suyu üzerine Vilâyet Bayındırlık Müdürlüğünce betonarme bir köprü yaptırılmıştır.

Kazanın, Böcekli ve Ellek köylerinde beş sınıflı birer okul binası yaptırılmıştır. Bunlardan başka Bilalîk, Çolaklı, Yukarıkardere, Kızlaç köyle-

rinde de birer okul binası yaptırılması için bütün hazırlıklar ikmal edilmek üzeredir.

Biri merkez diğeri Haruniye Nahiye merkezinde olmak üzere iki telgraf ve telefon şebekesi vardır.

Kaza merkezinde 1311 yılında inşa edilmiş bir hükümet konağı mevcuttur. Bu bina kısmen hükümet ve kısmen de mahallî halkın yardımlarile yaptırılmış olup 1952 yılında (11 onbir bin) lira sarfile esaslî [Surette tamir ettirilmiştir.

Hükümet Konağında, Kaymakamlık, tahrirat kalemi, hususî muhasebe, nüfus, maliye, tapu ve adliye teşkilâtı çalışmaktadır. Buna rağmen ihtiyacı karşılamamaktadır.

1952 yılında Kaza merkezine bir ziraat teknisyenliği binası ve bir ambar ve garaj inşa ettirilmiştir.

7 — EKONOMİK VE TİCARİ DURUM :

Kaza Merkezinin ve bilhassa Haruniye Nahiyesi, Osmaniye, Ceyhan, İskenderun, Adana, Mersin, Gaziantep ve Maraş ile ekonomik bağılılığı daimi ve pek sıktır. İstihsal olunan toprak ürünleri bu pazarlarda değerlendirilmektedir.

Kazada sanayi müessesesi olarak Haruniye Nahiyesi mıntakasinda üçü akaryakıtlı birisi su ile müteharrik dört Çırçır Fabrikası vardır. Bütün çiftçiler yetiştirdikleri pamukları bu fabrikalarda çirçirlemektedirler. Bunlardan başka merkez kaza ve köylerde su ile müteharrik 48 un değirmeni mevcuttur.

Bundan 7-8 sene evveline kadar umumiyetle hayvancılıkla maişetlerini temin edegelmekte bulunan halk, Düziçi ovasının kısmen sulanması ve açılması, zirai mahsullerinin değer fiyat bulması ve ziraatin motorizeleşmesi sebeble ziraata büyük ehemmiyet verilmesini' âmil olmuştur. Halen halkın % 80 i ziraatla iştegal etmektedir.

Bu yüzden hayvancılık hemen tamamen denecek derecede itibarını kaybetmiştir.

Bugün başta ve ehemmiyetli miktarda yetiştirilen hububat olmak üzere bilhassa yer fıstığı, pamuk, susam, tütün mahsulü bol miktarda yetiştirilmekte ve ticari meta halini almış bulunmaktadır.

Yılda vasatı olarak (14914) ton hububat, (3200) ton bakliyat, (2099) ton sanayi mezruatı, (2267) ton muhtelif cins mezruat ve 100- 120 ton aracında tütün mahsulü yetiştirilmektedir. Bunlardan ihtiyaçtan fazlası civar şehir ve kasaba pazarlarına ihraç olunmaktadır.

8 — ZİRAAT DURUMU :

Arazinin verim kabiliyeti ovalık mıntakalarda gayet fazla olmasına mukabil dağlık sahalarda düşüktür. Kazada ziraata elverişli 120091 dekar arazi mevcut olup bundan 93385 dekarı işletilmekte geri kalan 26706 dekarı da bâkir durumdadır. 3663 aile ziraatla iştilal etmektedir.

Halen 24 traktör, 20 traktör pulluğu, 3 mibzer, 2 hububat mibzeri. 3 diskar, 4 Kültüvâtör, 2 adet biçer döğer makinası vardır.

Kaza mıntkasında 34694 adet kılkeçi, 11200 adet sığır, 2000 adet beygir. 150 adet manda. 180 adet deve ve 980 adet merkeb vardır.

ORMAN DURUMU:

Biri merkezde diğér Harun iye nahiyesinde bağılı olmak üzere iki orman bölge şefliğı vardır.

Kaza mıntkasında, ormanlık saha 26280 hektardır. Bunun 612 hektarı koruluk 2167 hektarı baltalık, 13336 hektarı bozuk orman, 1090 hektarı da açıklık ve tarlalıktır. Senede 1720 hektar ormanlık sahadan 17125 kental karışık odun istihsal edilmektedir.

9 — KÜLTÜR DURUMU :

Kazanın, merkez nahiye köylerinde 24 okul faaliyettedir. Bu okulların bir tanesi merkezde (Hususi Muhasebeye) diğérleri köylerde köy şahsiyeti manevyesine ait bulunmaktadır. Okullarla 32 öğretimci ve 2 bağımsız öğretimci çalışmaktadır.

Öğretimcilerin 8 tanesi öğretimci okulu 22 tanesi Enstitü mezunu. 4 tanesi de eğitimci.

Okul çağında 1425 erkek, 1069 kız olmak üzere ceman 2494 adet çocuk vardır. Bunların 1269 erkek ve 534 kız olarak ceman 1804 öğrenci okullara kayıtlıdır.

Haruniye Nahiye merkezinde Seyhan, Hatay, Gaziantep vilâyetlerinin köy öğretimci ihtiyacını karşılamak maksadile 1940- 1941 ders yılında kurulmuş olan DÜZİCİ KÖY ENSTİTÜSÜ müessesesi vardır. Enstitüde halen 736 öğrenci, 22 si erkek ve 10 u kadın öğretimci olarak 32 öğretimci çalışmaktadır. Ayrıca kadrosunda 8 adet de memur vardır.

10 — SAĞLIK DURUMU :

Kaza merkezinde beş yataklı bir dispanser vardır. Hükümet Tabibi tarafından tedvir olunmaktadır. Sari hastalıklar mevcut değildir.

Eczahane yoktur. Kasaba ve köylerinde fennî ve tesislerle mücehhez içme suyu yok gibidir. Yalnız, nahiye merkezi olan Haruniye ile Hacılar ve

Hasanbeyli köylerine içme suyu getirilmiş, Kızlar, Kaman, Bostanlar, Böcekli, Yazlamazlı ve Arıklıkış köyleri içme suyu tesislerinin yaptırılması işlerine başlanmıştır.

Kasaba merkezinde İçme suyu yoktur. İhtiyaç; kuyu sularile giderilmektedir. 6 kilometre mesafede bulunan ve selabet derecesi iki buçuk olan Ayran ve Ece Menba sularının getirilmesi için projeleri yaptırılmıştır.

II — SOSYAL DURUM:

Kaza halkının kahir ekseriye çiftçilikle iştigal etmektedir. Dağlık mm-takalardaki köy halkı pek az miktarda hayvancılıkla meşgul olmaktadır. Toprağı olup da çiftçilikle iştigal eden halk normal bir hayat yaşamakta ise de fakir olanlar amelelikle geçimlerini temine çalışmaktadırlar.

Kaza halkı arasında medeni kıyafette olanlar çoktur. Fakir olanlar kara şalvar, ceket ve kilot pantolon giymektedirler. Kasaba ve Haruniye merkezindeki kadınların ekserisi manto giymektedirler. Köylü kadınlar entari ve şalvarla gezerler.

Halkın içki ve kumara inhimakleri hemen yok gibidir. Yol kesmek, adam öldürmek, hırsızlık, irtica gibi asayişe müessir suçlar olmamakta ise de arazinin pek fazla kıymetlenmesi yüzünden fazla miktarda arazi ihtilâfı mevcuttur. Bu ihtilâfların kanuni yollardan halli cihetine gidilmektedir. Suriye hududuna yakın olması bakımından kazada kaçakçılık evvelce fazla yapılmakta iken son zamanlarda hemen yok denecek derecede azalmıştır

Kaza halkı örf ve âdetlerine sıkı sıkaya bağlıdır.

İDARE DERGİSİ' NİN
220 — 225 sayılı nüshalarında yayınlanan yazıların konularına göre
AYRILIŞ CETVELİ

- I — Kamu Hukuku
- II — Özel Hukuk
- III — Genel idare
 - A — Bizde
 - B — Yabancı Memleketlerde
- IV — Mahallî idareler (Özel İdareler, Belediyeler, Köyler)
 - A — Bizde
 - B — Yabancı Memleketlerde
- V — İl idaresi
 - A — Bizde
 - B — Yabancı Memleketlerde
- VI — Emniyet - Zabıta
- VII — Ekonomi - Maliye
- VIII — Mesken Meselesi
- IX — Nüfus Meselesi
- X — Yabancı Mevzuat
 - A — Genel İdare
 - B — Mahallî idareler
- XI — İdari Coğrafya ve Tarih
- XII — Gezi Notları
- XIII — Değişik Konular
- XIV — İçtihatlar - Kararlar

İDARE DERGİSİNİN
220 — 225 Sayılı Nüshalarında Yayınlanan Yazıların Konularında Göre
FİHRİSTİ (*)

Sıra No.	YAZININ ADI - ÖZÜ-YAZAN VEYA ÇEVİRENİN ADI	Yayınlandığı	
		Sayı	Sayfa
	I — KAMU HUKUKU		
1	Hukuk Devleti ve İdari Vesayet Osman MERİÇ	220	23
2	Kanunların Esas Teşkilât Kanununa Uygunluğunun Kontrolü Meselesi Salih TANYERİ	221	30
3	Devletin Esas Teşkilât Rejiminin Kaynağı Bahri SAVCI (Teşkilâtı Esasiye Kanunlarının mahiyetleri — Teşkilâtı Esasiye Kanunlarının karakterleri — Teşkilâtı Esasiye Kanunlarının ortaya çıkış tarzı — Teşkilâtı Esasiye Kanunlarının şekilleri — Teşkilâtı Esasiyelerin iç strüktürü — Teşkilâtı Esasiye Kanununun üstünlüğü — Teşkilâtı Esasiye Kanunlarının üstünlüğünün müeyyidesi,)	222	30
	II — ÖZEL HUKUK		
4	Maiyet Memurlarının Kaymakamlık Stajı..... Ali KÖSE	220	9
5	Umuma Ait Yolların ve Meraların Tecavüz ve Müdahale Karşısındaki Hukuki Durumları Osman MERİÇ (Umuma ait yollar - Mer'alar)	221	20
6	Yabancı Dil imtihanı ve Sağladığı Haklar Ali KÖSE (İmtihanın ne zaman yapılacağı — İmtihanın hangi dillerden ve ne suretle yapılacağı ve müracaat şekli — Verilecek para mükâfatı miktarı — Yabancı dil bilgisinin sağladığı hakların çeşitleri — Yabancı dil bildikleri halde ilk açılacak imtihanda muvaffak olamayanlarla imtihana girmeyenlerin durumu — imtihanda muvaffak olanlara verilecek hakkın tâyini — Müracaat müddeti geçtikten sonra ve fakat imtihanların yapılmasından evvel hizmete alınanların durumu)	222	14

¹ 170 sayıdan itibaren yayınlanmaya başlayan İdare Dergisinin fihristli nüshalarının sayıları şunlardır: 178, 195, 201, 207, 213 ve 219

Sıra No.	YAZININ ADI - ÖZÜ - YAZAN VEYA ÇEVİRENİN ADI	Yayımladığı	
		Sayı	Sayfa
7	Belçika Devlet Memurları Statüsü Üzerinde Bir İnceleme F. HACALOĞLU (Devlet memurlarının seçimi — Devlet memurlarının vazifeleri ve müeyyideler — Devlet memurlarının avantajları — İdare ile memurları arasında işbirliği — Netice)	224	42
8	Amerika Birleşik Devletlerinde Memur Statüsü İ. ERAYDIN III — GENEL İDARE A — Bizde	225	60
9	Mahrumiyet Bölgeleri Hakkında Bir Teklif Fikret GÜRAL	223	8
10	Devlet Şûrası Kararının Tahlili Salih TANYERİ B — Yabancı Memleketlerde	223	51
11	23 Eylül 1948 Tarihli Fransız Ayan Meclisi (Conseil De La Republiques) Seçim Kanunu Hayri ORHUN (Umumi hükümler —• Belediye meclisleri temsilcilerinin intihabı — Âyan meclisi âza namzetlerinin gösterilmesi İntihabın icrası ve âzalıkların tevcihi — Ölen, istifa eden ve intihabı muteber addedilmeyen ayan âzalarının yerine başkalarının intihabı — İntihap propagandası — Cezayir departmanlarını temsil eden âyan meclisi âzalarının intihabı — Müntehipler Heyetinin teşekkülü ve delege ve yedek delegelerin intihabı — Âyan Meclisi âzalarının intihabı — Denizaşırı ve vesayet altındaki memleketleri temsil eden âyan âzalarının intihabı — Tunus, Hindicini ve Fasla mukim Fransız vatandaşlarını temsil eden âyan meclisi âzalarının intihabı — Yabancı memleketlerde ikamet eden Fransız vatandaşlarını temsil eden âzaların intihabı)	221	60
12	İtalyan Cumhuriyetinin 27 Aralık 1947 tarihli Teşkilâtı Esasiye Kanunu Vecihi TÖNÜK (Vatandaşların hakları ve vazifeleri — Cumhuriyetin teşkilâtı — Kanunların yapılması — Cumhuriyetin Başkanı — Bakanlar Kurulu — Âmme İdaresi — Yargı hakkında kaideler — Bölgeler, iller komünler — Anayasa teminatı — Nihai ve intikali hükümler)	221	73

Sıra No.	YAZININ ADI - ÖZÜ - YAZAN VEYA ÇEVİRENİN ADI	Yayınlandığı	
		Sayı	Sayfa
13	Kamusal İdare Dr. Erol BİLİK	223	1
14	Birleşik Devletlerinki Hariç Olmak Üzere Cumhurbaşkanlığına Mütteallik Mukayeseli Hukuki Tetkikat H. BERKSUN (Devlet Başkanlığı sistemlerinde başkanlık — Devlet Başkanlığı sisteminde başkanlık)	223	59
15	Amerika Birleşik Devletleri Cumhurbaşkanının Görev ve Yetkileri..... Vecihi TÖNÜK (Tekâmül — Kanunların uygulanması — Cumhurbaşkanının icrai yetkilerinin tekâmülü — Memur tâyin etmek yetkisi — Senatonun tasvip ve tasdikine arzulanacak tâyinler— 'tasviplerde teamül — Memur tâyin etmek hususunda câri usuller — Memur tâyininde câri iltimas ve himaye usulünün neticeleri — Memur tayini usulünün bugünkü tanzim tarzı — Cumhurbaşkanının azil salahiyeti — Cumhurreisinin suçlarını affedebilmek salahiyeti — Cumhurreisinin dış münasebetlerindeki görev ve yetkileri — Cumhurbaşkanının diplomatik nitelikteki yetkilerine konmuş olan tahditler — İcra kuvvetini frenleme bakımından kongrenin rolü)	223	69
16	Büyük Britanyanın Merkezi Mülki İdaresinin Umumi Karakteri Vecihi TÖNÜK IV — MAHALLÎ İDARELER A — Bizde	224	88
17	Sulama Sularımızın Hukuki Bünyesi Osman MERİÇ	222	22
18	Köy M. S. EYÜBOĞLU (Muhtelif dillerde köy deyimi — Küllerimizin yayılışı — Köylerimiz niçin dik ve sarp yamaçlarla kurak yerlerdedir? — Toprak mevzuatının kısaca tarihi Tanzimat Devrinde köyün kalkınması için yapılan hamleler)	222	69
19	Köy Seçimleri Sadık ARTUKMAÇ (Seçme ve seçiline nitelikleri — Seçmen kütüğü — Seçim işlerini yürütmekle görevli teşkilât — Seçim propagandası — bazı oy verine araçları — Oy verme gününe mahsus tedbirler — Oy verme — Oyların sayımı — Köy seçimlerine itiraz ve itiraz mercileri — Oy verme neticeleri ve tutanak — Seçime mütteallik ceza hükümleri ve kovuşturma usul	214	1

Sıra No.	YAZININ ADI . ÖZÜ - YAZAN VEYA ÇEVİRENİN ADI	Yayınlandığı	
		Sayı	Sayfa
20	ve şekilleri — Secim masrafları — Köy muhtarlığının veya ihtiyar meclisi üyeliğinin inihilâli halinde seçim) Köy Sahalarının Genel Durumu Hakkında Bir Tetkik Sabri SOZER (Köy sahalarının jeolojik, meteorolojik ve hidrolojik durumu — Köy sahalarının kuruluş sistemine göre durumu — Konut bölgesinin durumu — Köy ziraat bölgesinin durumu — Ziraat bölgesindeki arazilerin aşırı parçalanmalarını önleyen tedbirler)	224	24
21	İdare Hukuku Bakımından Akar Sular İlhan AKİPEK (Akar suyun tarifi, kriteri, mahiyeti — Fransa'da akar sular rejimi — Nakil vasıtalarının işlemesine veya tomrukları nakle elverişli sular — Akar su kıyısında gayrimenkul sahibi olanların hak ve borçları — Balık avı — beyaz kömür, elektrik enerjisi meselesi — Türkiye'de akar sular, şimdiki durum — Tasarı — Netice).	225	1
22	Köylerimizi Nasıl Kalkındıralım? Sadık ARTUKMAÇ (Osmanlı İmparatorluğu Devrinde Köy İdaresi ve Köylü— Fiili bakımdan köy ve arazi rejimi — Hukukî bakımdan köy — Köylü ve köylüyü zorlayan sebepler' — cumhuriyet devrinde köy idaresi ve köylü).	225	27
23	B — Yabancı Memleketlerde Parisin Hususi Kanuni Rejimi Münif SERAV V — İL İDARESİ A — Bizde	222	100
24	5917 Sayılı Kanunun Vazettiği Yeni Hükümler ve Tatbikatı Veyssel KAYRAN (Son zirai inkişaflar karşısında kanunun ehemmiyeti — Kanunun vazettiği yeni hükümler — Kanunun tatbikatı ve boşlukları)	220	1
25	Güney Sınırımızda Resmî Geçiş Şekilleri ve Kontrol Sistemi Mehmet TARCAN	220	33

Sıra No.	YAZININ ADI - ÖZÜ - YAZAN VEYA ÇEVİRENİN ADI	Yayınladığı	
		Sayı	Sayfa
26	(Giriş — Geçiş şekilleri — Pasaportla geçiş — Pasavanla geçiş — Pasavan komisyonu — Türkiye ve Suriye hududundaki otlak ve yaylak meselesi — Lese-pase ile geçiş — Mektupla geçiş). Memlekette Sınır ihtilâfları Sait KÖKSAL	225	43
	B — Yabancı Memleketlerde		
	VI — EMNİYET - ZABITA		
27	Ahlâk Zabıtası Şükrü AKYOR	225	17
	VII — EKONOMİ - MALİYE		
28	Vali ve Kaymakamların ita Amirliği Görevleri M. Sabri YORULMAZ (Devlet masrafları — İdare âmirlerinin ikinci derece ita amirliği görevleri).	220	48
29	Âmme İşlerinde Çalışan Personelin Ücret- leri Meselesi..... İzzet ÖRS (Mr. Rodger'in notlarından — Âdil ücret: nedir? — Ücret donelerini elde etmekte kullanılan metotlar — Temel ücretlerin tesbiti ve ücret cetvellerinin yapılması — dereceleme usulü bakımından genel kaideler — ücret dizileri— atlayan diziler — birleştirme ve yürütme).	225	49
	VIII — MESKEN MESELESİ		
30	Mesken Meselesinin Halli için Devletçe Alı- nan Tedbirler M. Turan BAYEZİT (Ebniye Kanununun yürürlükteki bükümleri — 1580 sayılı Belediye Kanunu — 5218 sayılı kanun — 5228 numaralı Bina Yapımını Teşvik Kanunu — 5481 sayılı Kanun — 5656 sayılı kanun).	221	1
31	Muhtelif Memleketlerde Şehircilik Vefik KİTAPÇIOĞLU (Giriş — Avrupa — Şimalî Amerika Merkezi ve Cenubî Amerika — Asya — Afrika — Avustralya — Türkiye— Netice).	222	1

Sıra No	YAZININ ADI- ÖZÜ- YAZAN VEYA ÇEVİRENİN ADI	Yayınladığı Sayı Sayfa	
32	İmar Plânı Fikret GÜRAL	223	33
33	İmar Kararnameleri Ve Kararnamelerin Neşri Meselesi Dr. Yasar KARAYALÇIN	223	33
34	İdare Âmirleri Ve İçişleri Vekâletinin is- kân Mevzuatı Muvacchesindeki Vazife Ve Salahiyetleri Salih TAPKAN	225	55
IX — NÜFUS MESELESİ			
35	Bir Semtte Oturanların Kayıt ve Kontrolü Orhan KÜRKÇÜER (Bölge sâkinlerinin kaydı sisteminin memleketimizde tesisi ve yürütülmesi — ihbar mükellefiyeti)	220	14
	İsrail Devletinde Göç Politikası Naci ROLLAS (Muhaceret teşkilâtı ve göçmenlerin temsili — Göçmenlerin asimilasyonu programları — Göçmenlerin lojmanı — Zirai kolonizasyon — Gençlerin muhacereti — Yeni şehir. 1er — Umumi netice — kültürel ve sosyal meseleler).	222	84
37	Nüfus Dâvamız ve Yeni Nüfus Kanunu Ta- sarısı Üzerinde Düşünceler Ragıp GERÇEKER (Giriş — Fertler ve devlet yönlerinden nüfus kayıtlarının önemi — Bugünkü teşkilâtın kifayetsizliği — Elimizdeki kayıtların durumu — Yeni Nüfus Kanunu Tasarısı — Netice)	223	20
38	Göçmenlere Yükletilen Masrafların indirilmesi ve Formalitelerin Basitleştirilmesi Naci ROLLAS (Umumi düşünceler — Eski Milletler Cemiyeti tarafından girişilen işler — Milletlerarası İş Organizasyonu tarafından girişilen işler — Birleşmiş Milletler Organizasyonu tarafından girişilen işler — Bu raporun vücutte getirilmesinde faydalanılan bilgilerin kaynakları — Alınan bilgilerin genel karakteristiği — Göç — Muhaceret)	224	66
39	Milletlerarası Sözleşmeler Naci ROLLAS (Mevcut anlaşmalar — Pasaportlar — Göçmenlere yükletilen formalitelerin sadeleştirilmesi ve masrafların indirilme-	225	81

Sıra No.	YAZININ ADI - ÖZÜ - YAZAN VEYA ÇEVİRENİN ADI	Yayınlandığı Sayı	Sayfa
	si —Aile göçlerine empoze edilen formalitelerin basitleştirilmesi — Netice).		
	X — YABANCI MEVZUAT		
	A — Genel İdare		
40	Lübnan Cumhuriyetinin 23 Nisan 1941 Tarihli Devlet Şûrası Kanunu Vecihi TÖNÜK (İdari dâvaların hüküm ve karara bağlanması — Devlet Şûrası kararları aleyhine müracaat yolları — Kısa muhakeme usulü — İptal dâvaları — Muhakeme masrafları — Çeşitli hükümler)	223	83
41	Fransa Millî Meclisi Tüzüğü..... A.P. GÖZÜBÜYÜK (Meclisin unvanı ve üyeleri — Geçici başkanlık divanı — Başkanlık divanı secim tutanaklarının tetkiki ve istifalar— Daimi başkanlık divanı — tasarı ve tekliflerin görüşülmesi — Anayasanın tadili — İvedilikle görüşme)	224	94
42	Fransa Millî Meclisi Tüzüğü A.P. GÖZÜBÜYÜK B — Mahallî İdareler	225	104
	XI — İDARİ COĞRAFYA VE TARİH		
43	Ankara Merkez İlçesi İdari Coğrafyası N. İ. (Tabii ve Coğrafi durum — İdari durum — Nüfus ve iskân durumu — Bayındırlık durumu)	221	109
44	Ankara Merkez İlçesi İdari Coğrafyası N. İ. (Ekonomik durum Zirai durum — Kültürel ve sosyal durum — Sağlık durumu)	225	116
45	Bahçe Kazası İdari Coğrafyası Sabahattin ESEN (Tabii coğrafya durumu — İklim — İdari durum — Nüfus ve İskân durumu — Kaza teşkilâtı ve memurlar — Bayındırlık durumu — Ekonomik ve ticari durum — Ziraat durumu — Kültür durumu — Sağlık durumu — Sosyal durum).	225	119

Sıra No.	YAZININ ADI -ÖZÜ - YAZAN VEYA ÇEVİRENİN ADI	Yayınlandığı	
		Sayı	Sayfa
	XII — GEZİ NOTLARI		
	XIII — DEĞİŞİK KONULAR		
46	Hindistan'da Zirai Reform Naci ROLLAS (Arazi rejiminin tarihi — Zirai kanunlar — Netice)	221	37
47	Kurucaşile Nahiyesi Ümrân OYMAN (Tabii ve coğrafi dunun - İdari durum - Nüfus ve iskân durumu - Nahiye teşkilâtı ve memurlar . Bayındırlık durumu - Ekonomik durum - Zirai durum - Kültür durumu- Sağlık durumu - Sosyal durum)	223	47
48	Keban ilçesi Adnan ERGÜN (Tabii ve coğrafi durum . Tarihi dunun . İdari durum - Nüfus durumu - İdari Devlet teşkilâtı - Bayındırlık durumu - Tarım durumu - İktisadi vaziyet)	224	19
	XIV — İÇTİHATLAR KARARLAR		
49	Danıştay Kararları	220	59
50	Artırma, Eksiltme ve ihale Kanununun 36 ncı Maddesinin Tatbik Sureti Hakkında Devlet Şûrası Kararı	221	133
51	Belediyeler Tarafından Getirilen Suların istimlak işi Hakkında Devlet Şûrası Kararı	221	135
52	Belediye Başkan ve Meclisi Üyelerine Verilecek Yolluk	222	144
58	Basın Kartları	223	91
54	Yol Fazlaları Hakkında	223	96
55	2290 Sayılı Kanunun Tatbiki Hakkında	224	123

İDARE DERGİSİNİN
220 — 223 Sayılı Nüshalarında Yayınlanan Yazıların Yazarının
Ve Çevirenin Adına Göre
FİHRİSTİ (1)

Yazan veya Çevirenin Adı ve Soyadı	Yazının Adı ve Yayınlandığı Derginin Sayısı
Adnan ERGÜN	Keban İlçesi224
Ali KÖSE	Maiyet Memurlarının Kaymakamlık Stajı 220
	Yabancı Dil imtihanı ve Sağladığı Haklar 222
A. P. GÖZÜBÜYÜK	Fransa Milli Meclisi Tüzüğü224
	Fransa Milli Meclisi Tüzüğü 225
Bahri SAVCI	Devletin Esas Teşkilât Rejiminin Kaynağı 222
Erol BİLİK	Kamusal İdare 223
F. HACALOĞLU	Belçika Devlet Memurları Statüsü Üzerinde Bir İnceleme 224
Fikret GÜRAL	İmar Plânı 223
	Mahrumiyet Bölgeleri Hakkında Bir Teklif 223
H. BERKSUN	Birleşik Devletlerinin Hariç Olmak Üzere Cumhurbaşkanlığına Müteallik Mukayeseli Hukuki Tetkikat223
Hayri ORHUN	23 Eylül 1448 Tarihli Fransız Âyan .Meclisi(Conseil De La Republiques) Seçim Kanunu221
İlhan AKİPEK	İdari hukuku Bakımından Akar Sular 225
İzzet ÖRS	Âmme İşlerinde Çalışan Personelin Ücretleri Meselesi 225
İzzettin ERAYDIN	Amerika Birleşik Devletlerinde Memur Statüsü 225
Mehmet TARCAN	Güney Sınırlımızda Resmî Geçiş Şekilleri Ve Kontrol Sistemi , 220
M. S. YORULMAZ	Vali ve Kaymakamların ita Amirliği Görevleri .. 220
M. S. EYÜBOĞLU	Köy'222
Münif SERAV	Parisin Hususi Kanunî Rejimi 222
M T. BAYEZİT	Mesken Meselesinin Halli İçin Devletçe Alınan Tedbirler221
Naci ROLLAS	Hindistanda Zirai Reform221
	İsrail Devletinde Göç Politikası 222
	Göçmenlere Yükletilen Masrafların İndirilmesi v Formalitelerin Basitleştirilmesi 224
	Milletlerarası Sözleşmeler225

Yazan veya Çevirenin Adı

Yazının adı ve yayınlandığı Derginin Sayısı

¹ 170 sayıdan itibaren yayımlanmaya başlayan İdare Dergisinin Fihristli nüshalarının sayıları şunlardır.
178,195,201,207,213 ve 219

ve Soyadı		
N. İ.	Ankara Merkez İlçesi İdari Coğrafyası.....	221
	Ankara Merkez ilçesi idari Coğrafyası.....	222
Orhan KÜRKÇÜER	Bir Semtte Oturanların Kavi Ve Kontrolü.....	220
Osman MERİÇ	Hukuk Devleti ve İdari Vesayet.....	220
	Omuma Ait Yolların YY Meraların Tecavüz ve Müdahale	
	Karsısındaki Hukuki Durumları	221
	Sulama Sularımızın Hukuki Bünyesi	222
Ragıp GERÇEKER	Nufus Dâvamız Ve Yeni Nüfus Kanunu Tasarısı	
	üzerinde Düşünceler	223
Sabahattin ESEN	Bahçe Kazası İdari Coğrafyası	225
Sabri SÖZER	Köy Sahalarının Genel Durumu Hakkında Bir Tetkik	224
Sadık ARTUKMAÇ	Köy Seçimleri	224
	Köylerimizi Nasıl Kalkındıralım?	225
Sait KOKSAL	Memlekette Sınır İhtilâfları	225
Salih TANYERİ	Devlet Şûrası Kararının Tahlihi	223
	Kanunların Esas Teşkilât Kanununa Uygunluğu-	
	nun Kontrolü	221
Salih TAPKAN	İdare Âmirleri ve İçişleri Vekâletinin iskân Mev-	
	zuatı Muvacehesindeki Vazife ve Salahiyetleri	225
Şükrü AKYOR	Ahlâk Zabıtası	225
Ümran OYMAN	Kurucaşile Nahiyesi	223
Vecihi TÖNÜK	İtalyan Cumhuriyetinin 27 Aralık 1947 Tarihli Teşkilâtı Esasiye	
	Kanunu	221
	Amerika Birleşik Devletleri Cumhurbaşkanının	
	Görev ve Yetkileri	223
	Lübnan Cumhuriyetinin 23 Nisan 1941 Tarihli	
	Devlet Şûrası Kanunu	223
	Büyük Britanyanın Merkezi Mülki İdaresinin	
	Umumi Karakteri	224
V. KİTAPÇIOĞLU	Muhtelif-Memleketlerde Şehircilik	222
Veysel KAYRAN	5917 Saydı Kanunun Vazettiği Yeni Hükümler ve	
	Tatbikatı.....	220
Y. KARAYALÇIN	İmar Kararnameleri ve Kararnamelerin Neşri Me-	
	selesi	223