

İDARE

DERGİSİ

DAHİLİYE VEKALETİNCE İKİ AYDA BİR ÇIKARILIR

Yıl: 29

OCAK— ŞUBAT 1958

Sayı: 250

İÇİNDEKİLER

TETKİKLER

Sahife

Vatandaşların Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı.....	Muhtar ÇAĞLAYAN	1
Muhtelif Devlet Anayasalarında Mahalli İdareler Hakkında Ana Prensipten.....	Tekin GÜRZÜMAR	20
Türk ve Fransız İdare Hukukunda Âmme Hizmeti Mefhumu.....	Salih TANYERİ	59

TERCÜMELER :

Irak, Doğan Emniyet Ülkesi.....	Naci BABACAN	81
Federal Almanya Cumhuriyet Anayasası	Orhan KÜRKÇÜER	87
Brezilya Federal İdaresi	Tarık ÖLMEZOĞLU	107

ABONE BEDELİ

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

ABONE BEDELİNİN GÖNDERİLMESİ ŞEKLİ

A — Türkiye’de:

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

Dahiliye Vekâleti Yayın Müdürlüğü — Ankara

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

B — Yabancı memleketlerde:

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

YAZI İŞLERİ

İdareyi ilgilendiren mevzularda hazırlanacak etüdlar kabul edilir.

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.

Dergiye dercolummayan yazılar iade edilmez.

Yazı işleri için **Dahiliye Vekâleti Yayın Müdürlüğü**’ne müracaat edilmelidir.

Sahibi: **Dahiliye Vekâleti**

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

TETKİKLER

VATANDAŞLARIN BÜYÜK MİLLET MECLİSİNE MÜRACAAT HAKKI

YAZAN :
M. MUHTAR ÇAĞLAYAN
Adliye Vekâleti Ceza İşleri Umum
Müdürlüğünde Salahiyetli Ankara
Hâkimi

MÜRACAATIN MENŞEİ VE TARİHİ TEKÂMÜLÜ:

1) Diğer ferdi hak ve hürriyetlerde olduğu gibi «ihbar ve şikâyet hakkı» da İngiltere’de doğmuş ve İngilizlerce bu hak, ferdi hürriyetlerin ilik ve en basit bir teminatı suretinde telâkki olunmuştur.

Filhakika, şikâyet hakkının ilk çekirdeğini İngiltere’de XIII üncü Asırda Kral «Korkusuz Jean» tarafından 15/Haziran/1215 tarihinde neşredilen «Magna Charta = Büyük Ferman» da bulmak mümkündür. İngiltere Parlamentosunun henüz mevcut olmadığı çok eski devirlerde, halkım en yüksek şikâyet mercii, her türlü kudreti nefsinde toplamış olan Kralın kendisi olmuştur. Fakat bilâhare tedricen kaydedilen inkişafların tabii bir neticesi olarak, gittikçe kuvvet kazanan Parlâmento; bütün kudret ve otoriteyi kendi üzerinde toplamağa ve şikâyetler de bu müesseseye yapılmğa başlamıştır.

Anglo-Sakson ırkı Büyük Britanya Adasını istilâ ettiği zaman bunları, yedi hükümet kurmuş bulunuyorlardı. Bidayette bu hükümetlerin hepsini idaresi altında tutan bir Kral mevcut değildi. Fakat sonraları, intihap usûlü ile bir Kralı kabul etmişler ise de; bu da, hükümetler üzerimde büyük bir nüfuz ve otoriteye sahip bulunmuyordu. «Magnum consilium» denilen ve kraliyete mensup beylerle asilzadelerden müteşekkil bin hey’et, lüzumu halinde kralın etrafında toplanır, devlet işlerini müzakere ederek kararlar alırdı.

Normanların Britanya Adasını istilâsını takip eden senelerde Kral, teşri ve icra kuvvetini kayıtsız şartsız elinde tutmakta idi.

Normanlar İngiltere’yi fethedince Kralları «Fatih Giyyom» Büyük

Britanya arazisini, kendisine hizmet etmiş olan beyler arasında taksim etmişti. Fakat, beylere verilen arazi küçük parçalara taksim edilmiş olduğundan, bu sayede onların büyük bir nüfuz sahibi olması önlenmiş ve Kralın; beyler üzerindeki otoritesini istediği gibi kullanabilmesi imkân dahiline girmişti (1).

Kral tarafından halktan talep edilen vergileri tesbit ve tahsil için gereken tedbirleri almakla mükellef olan «Magnum concilium», aynı zamanda, haiz olduğu kazaî salahiyetler sayesinde bir nevi «yüksek mahkeme» vazifesini de görmekte idi.

XII nci Asırda vukua gelen bazı hâdiseler, bu vaziyeti değiştirdi ve Kralın mutlak nüfuz ve kudretini eskisine nisbetle daha da yumuşattı.

Kral Korkusuz Jean Fransa'da harbetmekte olduğu esnada halka yeni vergiler ve daha ağır bir takım fedakârlıklar yüklemek istemişti. Esasen ötedenberi Kralın zulmünden ve keyfî idaresinden bıkmış olan derebeyleri ile halk, bunun üzerine ayaklanmışlardı. Bunu haber alan Kral, derhal İngiltere'ye döndü ise de; halkla birleşmiş olan derebeylerin kuvvetine karşı koyamamış ve 15/Haziran/1215 tarihinde «Magna Charta — Büyük Ferman» ı kabul etmek mecburiyetinde kalmıştı. İşte İngiltere'de hürriyetin ilk temelleri bu fermanla atılmış ve bu suretle İngiliz barolarına «talep ve istida hakkı» tanınmış oldu.

O tarihe kadar kayıtsız şartsız otorite sahibi olan Kral, bu fermanı neşretmekle, beyler üzerindeki mutlak nüfuz ve kudretini kaybetmiş oluyor ve baronlarla halkın rızası olmaksızın vergi tahsil edememek usulünü kabul etmiş bulunuyordu.

Korkusuz Jean'ı takip eden Krallar da bazı mühim devlet işlerini müzakere etmek üzere «Magnum Concilium» u toplantıya çağırmağa devam ettiler. Böylece, Kralların, başlıca ehemmiyetli devlet işlerine ait kararları almak istedikleri zaman, baronlarla asilzadelerin ve kraliyetin ileri gelen beylerinden müteşekkil meclisin toplantıya çağırılması geleneği yerleşmiş oldu.

2) Magnum Concilium denilen meclis, sadece kendi âzasının mensup olduğu baronlarla, kontlar ve ruhban sınıfından alınacak vergileri tesbit ve tâyin eylemekte idi. Halbuki, nüfusun ekseriyetini teşkil eden diğer sınıflardan da vergi tarhedebilmek için, bu sınıfların mümessillerinin de dâvet edilmesi lâzım ve zarurî görüldü. Bu suretle Magnum Con-

(1) Yusuf Ziya ÖZER. Mukayeseli Hukuku Esasiye. 1939. Ankara.

cilium'un toplantılarına ruhban sınıfına ve kontlara mensup âzalarla birlikte, imtiyazlı şehir ve kazalar halkının seçtiği mümessiller de iştirâk etmeğe başladılar ve bu meclise de «Commun Concilium» ismi verildi ki; bu günkü İngiliz Parlamentosunun menşei bu meclis teşkil eylemektedir.

1215 tarihinde neşredilmiş olan fermanla, müracaat hakkına dair konulan esaslar, Parlâmento müessesesinin inkişafına muvazi olarak, Kral I. Edward, III. Edward ve IV. Henry zamanlarında gelişmekte devam etmiştir.

Filhakika, Kral Birinci Edward tarafından 1295 tarihinde içtima davet olunan ve «Model Parliament» namile anılan meclis; baronlar, kontlar, ruhban sınıfı mensupları ve halkı temsil için şehirlerden ve kazalardan gönderilen mümessillerin iştirakile devamlı bir şekilde toplanmaya başlamıştır.

«Model Parliament», hem Kralın kendisine ait dâvalara, hem de yüksek mahkemeden sadır olan hükümlerin istinaf yolu ile rü'yetine mahsus bir «divânı adalet» şeklinde hareket etmek gibi «kazâî» bir vazife ifa ettiğinden başka, aynı zamanda Kral tarafından neşredilecek olan fermanları da müzakere etmek gibi «teşriî» bir vazife de görmekte idi. Bundan ayrı olarak bu meclis, kendi âzasını ve kraliyetin büyük memurlarını muhakeme etmek salahiyetini de haizdi. Divân, kendisine yapılan müracaatlardan intaç edebildiklerini eder, edemediklerini de ait oldukları mercilere gönderir ve keyfiyeti Krala bildirirdi.

III. Edward devrinde Kralın; Parliament'in kabul ettiği bir nizamnameyi istediği şekilde ilga edemeyeceği ve hiç bir kimsenin Krala veya divanına müracaat ve şikâyette bulunduğundan dolayı tevkif ve tecziye edilemeyeceği esası teessüs etti.

Baronlar ve Lordlar ile ruhban sınıfının mümessilleri Kral tarafından bizzat davet oldukları halde, şehir ve kasabalar halkının mümessilleri, mensup oldukları bölge halkı tarafından seçilerek meclise gönderilmekte idi.

XIV üncü Asrın başlarında ruhban sınıfı, model parliament'in toplantılarına iştirakten vazgeçerek, kendilerini ilgilendiren meseleleri müzakere etmek üzere ayrı bir yerde toplanmaya başladılar. '

Lordlar ve baronların mümessilleri de Kral tarafından dâvet edilmeyen ve kendileri gibi asalet ünvanını haiz bulunmayan halk mümessilleri ile bir arada toplanmaktan sarfinazar ederek, ayrı bir mahalde içtima

etmeye başladılar. Bu suretle «Lordlar Kamarası» meydana gelmiş oldu. Kendilerini halkın hakikî mümessili olarak kabul eden temsilciler de ayrı bir toplantı yeri seçmiş oldukları cihetle, bunlar da «Avam Kamarası» ın teşkil ettiler (2).

Gittikçe kuvvet kazanan ve 1571 senesinde bir «İtiraz ve Şikâyet Komisyonu» teşkil eden Avam Kamarası 1669 da; «İngiltere’de herhangi bir şeyden şikâyeti olan herkes için, bu şikâyetini Avam Kamarasına arz etmesi tabii bir haktır ve Avam Kamarasının da bu şikâyetleri kabul edip dinlemesi öylece bir haktır» suretinde bir karar kabul etmiş bulunuyordu (3).

Şu ciheti de tebarüz ettirmek yerinde olur ki; İngiltere’de 1215 tarihinde doğmuş olan «müracaat hakkı», XVII inci Asra gelinceye kadar, sadece ferdin şahsî menfaati mevzuuna inhisar eden dar bir mânada anlaşılmıştır. Yâni, bir şahsın Parlâmentoya müracaata hakkı olmak için, şikâyetin mevzuunu teşkil eden işten dolayı şahsen bir zarara ve haksız muameleye maruz kalması icabetmekte idi. XVII inci Asırdan itibaren ki, ihbar ve şikâyetin sahası genişletilmiş ve müracaat için, şahsın zarar görmüş olması şartı terkedilerek, âmmeye ait menfaatler de müracaata mevzu teşkil eylemeğe başlamıştır. Hattâ XVIII inci Asırda bir çok İngiliz vatandaşları, Avam Kamarasına yaptıkları müracaatla, şahsen maruz kaldıkları haksızlığa son verilmesini talep ettikleri gibi, kendilerini ağır yük altında bırakan bazı malî kanunların tâdilini veya ilgasını da istemekte devam etmişlerdir.

3) Müracaat hakkı XIII üncü Asırda İngiltere’de doğmuş ve asırlar boyunca bir çok inkişafı kaydetmiş olmasına rağmen, bunu ferd için bir «âmm hak» olarak tanıyan ve Büyük İhtilâl’i müteakip onu bu şekilde bütün dünyaya tanıtan Fransızlar olmuştur. Filhakika, Büyük ihtilâl’dan 2 sene sonra 1791 tarihinde içtima eden mecliste ilk Fransız Teşkilâtı Esasiye Kanununun müzakeresi sırasında, üzerinde hassasiyetle durulan ve bir hayli münakaşaları mucip olan meselelerden birini de «müracaat hakkı» teşkil eylemiştir. Bu hakkı, bir takım ehliyet şartları ile takyid etmek ve muayyen kimselere tanımak isteyen meclis âzasından bazı kimselere karşı Robespierre; (âmm otoritesine müracaat etmek, cemiyet içinde yaşayan her ferdin, inkâr ve istirdadı kabil olmayan bir

(2) İhan ARSEL. Çift meclis sisteminin memleketimizde tatbiki hususunda bazı düşünceler. Ankara Hukuk Fakültesi Mecmuası, 1954, sayı: 3-4.

(3) Ali Fuad BAŞGİL. Vatandaşların Büyük Millet Meclisine müracaat hakları. Adliye Dergisi.

hakkıdır. Meclis halinde toplanmazdan evvel bile Fransızlar bu hakkı haizdirler. En zalim hükümdarlar bile «tebaam» dedikleri halka bu hakkı açıkça inkâra cesaret edememişlerdir) cevabını vermiştir.

1791 Meclisi, müzakere sırasında; bir kimsenin şahsı nam ve hesabına yaptığı şikâyet ile, âmme menfaati namına yaptığı müracaatı birbirinden ayırmıştır. Meclis âzasından Le Chapelier bu hususta; (âmme otoritesine müracaat hakkı, İçtimaî nizamı vücude getiren hakların en kıymetlisi ve ferdî hürriyetin en esaslı teminatıdır. Müstebit hükümetlerde, zulüm gören insan, resmî otoriteye nadiren şikâyet eder. Çünkü dinlenmeyeceğinden emindir. Fakat rica ve istirhamda bulunur, ve bununla hükümet adamlarının gönlünde bir merhamet ışığı belirceğini ümit eder. Hür hükümetlerde ise gadre veya tecavüze uğrayan kimse, rica etmez, yüksek sesle şikâyet eder, İstida vererek tecavüzün ref'ini ister) demiştir.

1791 tarihinde Fransız Parlâmentosunda yapılan bu müzakereler ve alınan kararlar neticesinde müracaat hakkı; vatandaşa tanınan mukaddes bir hak olarak ilk defa Esas Teşkilât Kanununda yer almış ve bu tarihten itibaren de Fransa kanalı ile bütün dünyaya yayılmıştır (4).

4) İslâm hukukunda da müracaat hakkının, oldukça eski bir mazisi vardır. Filhakika İslâm hukukuna nazaran devlet reisinde bulunması gereken evsafın en başta geleni «mutlak adalet» tir. Yani devlet reisi olan kimse, gerek hattı harekâtında, gerekse fikir ve düşüncelerinde «âdil» olmalıdır. Esasen Hazreti Muhammed; «El adlî izzüddünya ve kuvvetussultan ve fihî salâhul ammeti vel hassa ti» yâni «Adalet, dünyanın izzeti ve sultanın kuvvetidir. Avam ve hâsın salâhî andadır» buyurmuşlardır (51).

İslâmda hükümetin meşruiyet'inin en başta gelen şartlarından biri, hükümdarın «adlî ihsan» üzere yâni «adalet ve iyilik» dairesinde hükümet icra eylesiydi. Halifenin vazifesi; «Muhafazai din ve itikad», «ahkâmı şer'iyenin ve ilâmatın icrası ve deavinin fasl ve rü'yeti», «can, mal ve ırzın her türlü taarruza karşı masun ve mahfuz bulundurulması» v.s... idi. İşte bu sebebe binaendir ki; zulme uğrayan ve haksız muameleye maruz kalan kimselerin şikâyetlerini dinlemek hükümdar (halife) için, dinî bir vazife olduğu kadar, adaletin de bir icabıydı.

İslâmda devlet idaresi en demokratik esaslara dayanmıştı. Halifenin bizzat kendisi dahi adalet önünde diğer vatandaşlara nazaran husu-

(4) 3. No. daki makale.

(5) Nizamülmülk. Siyasetname. Sahife. 62 - 63.

sî bir imtiyazı haiz değildi. Halife de ferdî hak ve hürriyetlere, diğer hukuk sùjeleri kadar riayetkâr olmak mecburiyetinde idi. Halife de, milleti teşkil eden diğer bütün fertler gibi, devletin kanunlarına tâbî, herkesin ırzına, malına, canına hak ve hürriyetlerine riayetle mükellefi.

Abbasîler devrinde «adalet tevzii» vazifesinin ifası maksadile (divân-ül-mezalim) yâni (zulme uğrayanlar, mazlumlar divânı) namile bir meclis de kurulmuştu.

Devlet, idare teşkilâtı itibarile vilâyetlere ayrılmıştı. Her vilâyetin idaresi, aynı zamanda dinî vazifeleri de ifa eden valilere tevdi olunmuştu. Bir vilâyete vali tâyin olunacağı zaman, halkın efkârı istimzaç edilirdi. Her vilâyet senede bir defa hükümet merkezine bir murahhas heyeti gönderirdi. Bu heyet, mensup olduğu vilâyet halkının şikâyetlerini, isteklerini ve ihtiyaçlarını hükümete bildirir ve böylece halk ile hükümet arasındaki münasebetlerin ahenkli bir şekilde temin ve idamesine çalışılırdı. Vilâyetlere gönderiden valilerin eline, gittikleri yerde halka okunmak üzere, vazife ve salâhiyetlerinin hududunu gösteren birer «ferman» verilirdi. Bu suretle halk, valinin vazife ve salâhiyetlerini öğrenmiş olur ve gerektiği takdirde onu, icraatından dolayı tenkid ederek, vazifeye dâvet eylerdi.

5) SELÇUKÎ Devletinde sultanlar, halkın derterini dinler, ihtilâfları halleder ve adalet tevzi ederlerdi. Bu maksatla Mihrican ve Nevruz günlerinde Sultanın huzurunda divânlar kurulur ve âmme-i nâs'a huzuru dühûl için ruhsat verilir ve kimse men olunmazdı. Padişah, bir kaç gün önce (herkes, filân gün için hazır olsun, işlerini bitirsin) diye nida etmesini münâdi'ye emrederdi. O gün münâdi, pazar yerinde ayakta durur ve (eğer bir kimsenin şu günde hazır bulunmasına meşguliyeti mâni olursa, Padişah anın kanı dökülmesi mes'uliyetinden beridir) diye nidâ ederdi. Muayyen günde padişah huzurunda divan toplanır ve padişah, şikâyet arzuhallerinin kâffesini önüne koyar ve birer birer tetkik ederdi. Evrak meyanında padişahın şikâyeti ihtiva eden bir arzuhal bulunduğu takdirde, padişah yerinden kalkar, tahtından inerdi. Lisanlarında (kadî kuzat) mânasına (mubid, mubidan) huzurunda dâvâlı sıfatile diz çöker ve; (kâffe-i deaviden evvel bu adamın hakkını benden al ve hiç meyil ve muhamat gösterme) derdi. O zaman münâdi; (Padişah ile husumeti olanlar bir tarafta toplansın. Tâki evvel emirde sizin işiniz görülsün) diye nidâ ederdi. Sonra Padişah mubide; (Nezd-i İlâhîde Padişahların günâhından büyük bir günâh yoktur. Anlar reayayı himaye etmek ve hukukunu ihkak eylemek ve zalimlerin elini reayadan kısaltmak suretile nimeti Süleymaniye'nin hakkı takdisini edâ ederler. Binaenaleyh, Padişah

zalim olur ise, bilûmum asker dahi zalim olur, Allahu unuttur, küfrânı nimet eyley. Şüphesiz zillet ve gazabı ilâhî anlara irişir ve çok zaman geçmeksizin cihan virân olur. Bunlar, günahların şeameti sebebile maktul olur. Saltanat da anın hanedanından gider. Ey Allahu bilen mübid; bak, kendi zararına olarak bana müsait bulunma, zira, Hüdâi Tealâ benden ne sual buyurur ise, ben senden sorarım ve senin boynuna havale ederim) derdi. Bunun üzerine şikâyetler tetkik olunur ve neticede dâvacının hakkı olduğu anlaşılırsa Sultan mahkûm edilirdi.

Padişah, muhasamadan fariğ olduktan sonra, yine tahtına kûud ve tacı başına vâz eder ve ekâbir-i devlet ve eazımı saltanat tarafına teveccüh ile; (Ben, kendimden başladım. Tâki siz bir kimseye zulmetmekten rişte-i tâma-ı kat ediniz. Siz, şimdi her kim size karşı husumet tevcih ederse, anı hoşnut eyleyiniz) derdi (6).

6) Osmanlı İmparatorluğunda halkın, en yüksek devlet makamına vâki şikâyetleri her devirde kabul edilmiştir. Fakat Osmanlı Padişahları bunu, ferd için kanunî bir hak olmaktan ziyade, kendileri için dinî ve kutsî bir vazifenin ifası suretinde telâkî eylemişlerdir.

Bilindiği üzere, Osmanlı Devletinin en mümeyyiz vasfı, esası teokrazi ve monarşiye dayanan bir siyasî teşekkül halinde taazzuv etmiş olmasıdır. Bu suretle devlette, bütün kudret ve salahiyet, tek bir fertte, hükümdarın şahsında toplanmıştır. Fakat hükümdarın, devlete ait bütün işleri tek başına ifa edebilmesi ve bunlara müteallik salahiyetleri kullanabilmesi imkânsız bulunduğu cihetle, vazifelerinin ifasında kendisine yardım edecek Sadr-ı-âzam, Vezirler, Şeyhülislâm, Divân-ı-Hümayûn gibi muhtelif organ ve müesseselerin yardımına muhtaç bulunmakta idi.

Fatih devrine kadar hükümdarın ve o tarihten sonra Sadr-ıâzam'ın riyasetinde toplanan ve Kubbe Vezirleri, Anadolu ve Rumeli Kazaskerleri, Defterdar, Reisülküttap, Yeniçeri Ağası, İstanbul Kadısı ve Nişancılar'dan teşekkül eyliyen Divân-ı-Hümayûn'un iki vazifesi vardı :

a) Devletin siyasî, askerî, İdarî ve malî bütün işleri Divân-ı-Hümayûn'da müzakere olunarak nihai bir karara bağlanırdı. Bu itibarla Divan- ı-Hümayûn, devletin bütün ehemmiyetli işleri hakkında umumî ve objektif mahiyette kararlar vermek salahiyetini haiz en yüksek bir merci sayılırdı. Fakat bu kararlar, ancak hükümdarın tasvibinden geçtikten sonra, hüküm ve kıymet ifade edebilirlerdi.

(6) Nizamülmülk. Siyasetname. Sahife: 54, 55, 56.

b) Divân-ı Hümayûn; ırk, din, milliyet ve sınıf farkı gözetmeksizin bütün vatandaşların her türlü müracaat ve şikâyetlerini tetkik ve kazai ihtilâfları halleden bir merci idi.

Fatih devrine kadar her gün içtima eden Divân-ı-Hümayûn, sonraları Cumartesi, Pazar, Pazartesi ve Sah olmak üzere, haftada dört gün toplanırdı. Pazar ve Sah günleri, toplantının sona ermesini müteakip Sadrâzam ve Vezirler Padişahın huzuruna çıktıkları için bu günlere «arz günleri» denirdi. O gün Divan-ı-Hümayûn'u teşkil eden erkân, merasim elbiselerini giyerek saraya hususî bir merasimle girerlerdi.

Divan'da sabahın erken saatlerinden itibaren müzakereye, yabancı Elçilerin teklifleri, verilecek cevaplar, eyaletlerin ihtiyaçları, yabancı devletlerle olan münasebetler, serhad ahvali gibi mühim meselelerden başlanır, bu işler karara bağlandıktan sonra, halkın dâva ve şikâyetleri tetkik edilirdi. Divân, hangi din ve milliyete mensup olursa olsun, kadın ve erkek her sınıf halka açıktı. Memleketin herhangi bir köşesinde haksız bir muameleye ve zulme maruz kaldığını iddia edenlerle, mahallî kadınlardan ve idare âmirlerinden şikâyeti olanlar divana müracaat hakkını haizdi. Şikâyet sahipleri divana çavuşbaşılar ve ketat hakkını haizdi. Şikâyet sahipleri divana çavuşbaşılar ve kethüdaların nezaretinde alınırdı.

Divân-ı-Hümayûn, XVI ncı Asırda Kanunî Sultan Süleyman'ın Vezirlerinden Makbul İbrahim Paşa tarafından inşa ettirilen ve «Kubbe altı» adı verilen bir salonda içtima eder ve Divan'ı teşkil eden Vezirlere de «Kubbe altı Vezirleri» denirdi. Böylece kubbe altı; en mühim devlet işlerinin görüldüğü, sefirlerin kabul edildiği, muahedelerin imzalandığı, harp müzakerelerinin yapıldığı ve dâvaların rü'yet edildiği bir mahaldi. Padişahlar Divan müzakerelerini, kubbe altına açılan ve «Kasr-ı adi» denilen bir kafes arkasından takip ederlerdi. Padişah, kafes arkasından Divân'a bazı işaret yapardı. Meselâ; kafesin iki defa itilmesi, Divanın dağılmasına bir işaret sayılırdı. Asırlar boyunca kubbe altında toplanan Divan-ı-Hümayûn'da bir çok mühim meseleler müzakere edilmiş ve koca Osmanlı imparatorluğunu idare eden kararlar alınmıştı.

Divân'a yapılan şikâyet ve dâvalardan, memurları ve nüfuzlu şahsiyetleri ilgilendirenlerin halli Vezir-i-âzam'a, şer'î meselelere temas edenlerin halli de kadıasker'e tevdi edilmişti. Öğleye kadar yapılan bu çalışmalarından sonra, divan erkânına sarayda öğle yemeği verilirdi.

Topkapı Sarayındaki kubbe altında toplanan Divan-ı-Hümayûn'da neticeye bağlanmayan meseleler, Sah ve Perşembe günleri hariç olmak üzere haftanın diğer günlerinde Vezir-i-Âzam'ın kendi konağında ikinci

namazının kılınmasını müteakip toplanan «İkinci Divânı» nda tetkik ve intâc olunurdu.

Divân'da; Çavuşbaşı, Tezkereciler ve tercümanlar hazır bulunur ve akşam hava kararınca kadar müzakereye devam olunur, halkın şikâyetleri dinlenirdi.

7) Memleketimizde devlet makamlarının ihbar ve şikâyeti, vatandaş için kanunî bir hak olarak tesis eden vesika, 1876 tarihli «Kanunu Esasi» olmuştur.

Filhakika bu Kanunun 14 üncü maddesi; (Osmanlı tebaasından kim olursa olsun bir veya bir kaç kişi birleşerek, gerek kendi şahıs ve menfaatlerine ve gerek âmmeye ait işlerde, kanun ve nizama aykırı gördükleri hareketlerden dolayı işin merciine bir arzuhal ile müracaat ve şikâyet hakları vardır. Bundan başka mercilerince halledilmemiş işlerden dolayı da Meb'usan ve Âyan Meclislerine müddei sıfatile arzuhal vermeğe ve 'memurların fiil ve hareketlerinden şikâyet etmeğe salahiyetlidirler) hükmünü ihtiva etmektedir.

Görülüyor ki, Kanunu Esasi, bu hükmü ile Türkiye'de bütün devlet dairelerine müracaat ve şikâyette bulunabilmeyi, vatandaşlar için kanunî bir hak suretinde kabul ettiği gibi, diğer taraftan da en yüksek bir salahiyet organı olan Parlâmentoya «Âyan ve Meb'usan Meclislerine» de bu şikâyetleri dinlemek vazifesini tevdi eylemiş bulunmaktadır.

1877 senesinde Padişah İkinci Abdülhamit tarafından Kanunu Esasi'nin hükümleri ilga edilmiş ise de; 1879 tarihinde mer'iyete konulan ve Şarkî Rumeli eyaletlerine bazı imtiyazlar tanıyan «Rumeli-i Şarkî Nizamname-i Dahilisi» nin 43 üncü maddesi; (herkesin resmî makamlara bir veya bir kaç imzalı arzuhal vermeğe, müracaat ve şikâyette bulunmağa hakkı vardır. Yalnız umum namına arzuhal vermeğe hükümetçe tanınmış heyetler mezundur) şeklinde bir hükmü ihtiva etmekte idi.

1908 senesinde İkinci Meşrutiyetin ilânı üzerine, 1909 Ağustos'unda Kanunî Esasi'de yapılan tadilât sırasında 14 üncü maddeye dokunulmamış ve bu madde olduğu gibi bırakılmıştır.

Millî Mücadele sırasında 23/Nisan/1920 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin kurulmasından sonra, 1921 senesinde kabul edilen ilk Teşkilâtı Esasiye Kanununda müracaat hakkına dair bir hüküm mevcut değildi. Fakat, 1924 tarihinde İkinci Büyük Millet Meclisinde, Teşkilâtı Esasiye Kanunu tanzim olunurken, Kanunu Esasi'nin 14 üncü maddesi esas alınarak, «ihbar ve şikâyet hakkı» bir madde (madde: 82) halinde metne idhal edilmiş ve bu madde zamanımıza kadar mer'iyette kalmıştır.

MÜRACAAT HAKKININ NE'İ HUKUKİ MAHİYETİ VE ŞÜMÛL SAHASI :

8) 10/Aralık/1948 tarihinde Birleşmiş Milletlerce kabul edilen İnsan Hakları Beyannamesi» nin 8 inci maddesine nazaran; her şahıs, kendisine Anayasa veya Kanun ile tanınan ana haklar aykırı muamelelere karşı, fiilî netice verecek şekilde millî mahkemelere müracaat hakkı vardır.

Teşkilâtı Esasiye Kanunumuzun 82 nci maddesine göre de; Türkler, gerek şahıslarına ve gerek âmmeye müteallik olarak kavanin ve nizamata muhalif gördükleri hususatta merciine ve Türkiye Büyük Millet Meclisine münferiden veya müçtemian ihbar ve şikâyetle bulunabilirler. Şahsa ait olarak vukubulan müracaatın neticesi, müstediye tahriren tebliğ olunmak mecburidir.

Bilindiği üzere, hukuk kaidelerinin mümeyyiz vasfı; bu kaidelere riayetin amme kudretile temin edilmesidir. Hukuk kaidelerine riayeti temin eden vasıtalara da «müeyyide» denilir. Her ferdin, hakkını bizzat almağa kalkışması, cemiyet hayatında anarşi doğuracağı ve kuvvetin hakka galebesine sebebiyet vereceği cihetle, hakka riayet mecburiyetinin temini ferdlere bırakılmamış, hakkı yerine getirmek vazifesini devlet üzerine almıştır. Haksız bir muameleye maruz kaldığını ve bunun neticesi olarak menfaatinin ihlâl edildiğini zanneden bir kimse; bundan dolayı devlete şikâyet eder ve ancak onun tavassutu ile hakkını istihsâl eyler.

Resmî bir makam veya mercie müracaat etmek; ferd için, o makamdan ya doğrudan doğruya kendi şahsını ilgilendiren veya âmme menfaatine taällük eyleyen bir mesele hakkında muayyen bir harekette bulunmak veya bir karar verilmesini istemek mânasını tazammun eder.

Devletin her faaliyeti gibi, hakkı tesbit ve onu âmme kudret ve otoritesi vasıtasile cebren temin eylemek faaliyeti de bir takım esas ve şekli şartlara bağlıdır.

İşte; bir hakkın müeyyidesini tatbik edebilmek için, devletin vücuda getirdiği teşkilât ve bu teşkilâtın hakkı tesbit ve hukuk kaidelerini tatbik etmek hususunda tâbi olduğu esaslar ve nihayet hakkın devlet kudreti marifetiyle cebren istihsaline müteallik kaidelerin heyeti umumiyesi «Adliye Hukuku» nu teşkil eder.

Müracaat; her hâdisenin mahiyetine göre tatbikatta muhtelif şekil ve suretlerde tezahür edebilir. Müracaat; bir bakımdan kazaî ve idari olmak üzere ikiye ayrılır,

Kazaî müracaat; kanun dışı bir muameleye maruz kalan ve bu sebeple zarar gören bir kimse tarafından vazifeli «adli veya İdarî» bir mahkeme nezdinde hakikî ve hükmi bir şahıs aleyhine dâva açmaktan ibaretim.

Cemiyet hayatım millî menfaatlara en uygun bir şekilde tanzim eylemek vazife ve mes'uliyetini üzerine almış olan devlet; bu ihtilâfları ancak adalet tevzi eden mahkemeler vasıtasıyla halleder. Fakat mahkemelerin vazifesi, sadece ferdler arasındaki ihtilâfları halletmek değildir. Devletin, yapacağı âmme hizmetleri ve bunlara müteallik faaliyetleri dolayısıyla ferdlerle devlet arasında da ihtilâf çıkabilir. Bu ihtilâfları hâl ve fasleylemek üzere kurulmuş olan usûl ve kaideler de idare hukukunun işgal sahasına girer ve bu hukukun «İdarî kasa» kısmını teşkil eder.

İdarî müracaata gelince; bu nev'i müracaatlar, gerek ihbar ve şikâyetin mevzu ve mahiyetine, gerekse başvuru mercie göre muhtelif şekiller arzedebilir. Meselâ; bir kimsenin, nahiye müdürü, kaymakam veya mal müdürünün kendisi hakkında tatbik ettiği herhangi bir muameleden dolayı vilâyet makamına vâki şikâyeti İdarî bir müracaat olduğu gibi, bir mahkûm cezasının affına veya haksız yere mahkûm edildiğine dair Büyük Millet Meclisine yaptığı müracaat da keza İdarî mahiyet taşımaktadır. Böylece, kazaî mahiyette olmayan, yâni adli veya İdarî bir mahkemenin vazifesi dahiline girmiyen her türlü müracaatlar, «İdarî müracaat» addolunmak lâzımdır. İşte Esas Teşkilât Kanununun 82 nci maddesinde ifadesini bulan «ihbar ve şikâyet» ile; kazaî mahiyette olmayan ve İdarî vasfı haiz bulunan bu nev'i müracaatlar kastedilmiştir.

Büyük Millet Meclisi vatandaşın bu müracaatını, kendisi bir İdarî uzuv olarak değil, fakat tekmil icra organı üzerinde haiz olduğu yüksek İdarî kontrol ve murakabe salahiyetine istinaden kabul ile tetkik eder ve karara bağlar.

Kazaî ve idarî müracaatlar arasında, başvuru makam ile, takip edilecek usûl ve merasim bakımından olduğu gibi, gerçekten müracaatın zat ve mahiyeti bakımından da fark mevcuttur. Şöyle ki; adli veya İdarî kaza mercilerinden herhangi birisi nezdinde yapılan «kazaî müracaatlar» da müracaat sahibinin, dâvaya mevzu teşkil eden hâdisede şahsî menfaatinin mevcudiyeti şart olduğu halde, İdarî mahiyet arzeden müracaatlarda böyle bir menfaat ve alâkanın bulunması şartı yoktur.

Bu tasnif, bizi «ihbar» ile «şikâyet» arasındaki farka temas etmek zaruretinde bırakmaktadır.

İhbar; vatandaşlardan bir veya birkaçının, kendileri ile bir gûna ilgisi bulunmasa dahi, kanuna veya nizamaya muhalif gördükleri bir hal ve vaziyeti, vazifeli ve salahiyetli resmî bir makama veya doğruca Büyük Millet Meclisine bildirmeleri yâni o makamı bu hallerden haberdar etmelerinden ibarettir. Şu halde ihbar; doğrudan doğruya ferdin menfaatiyle ilgili olmayıp, sadece âmme menfaatlerini koruma mülâhazasile yapılan ve neticesi umuma şâmil olan bir nev'i müracaat sayılmak lâzımdır.

Şikâyet ise; kanuna aykırı olarak yapılan herhangi bir muameleden zarar gördüğünü iddia eyliyen bir kimsenin, vazifeli resmî bir makama müracaatla, hakkının alınmasını ve zararın tazminini istemesidir.

9) Teşkilatı Esasiye Kanunumuzun 82 inci maddesinde ifadesini bulan «ihbar ve şikâyet», mahiyeti itibarile nasıl bir haktır ve bu haktan kimler istifade eder-

Umumiyetle haklar :

- a) Siyasî haklar,
- b) Hususî haklar,
- c) Âmme hakları

olmak üzere, üç guruba ayrılmaktadır.

Siyasi haklar: Demokrasi ile idare olunan, memleketlerde, devletin kuruluşuna ve faaliyetine vatandaşların iştiraklerini temin eden haklardır. Seçme ve seçilme, siyasî gayelerle toplanma, ve cemiyet kurma hakları gibi.. Siyasî haklardan yalnız vatandaşlar istifade ettikleri cihetle, bunlara «vatandaşlık hakları» da denilebilir. Bu çeşit hakları iktisap etmek ve kullanabilmek için, yaş, cins ve tabiiyet gibi bir takım ehliyet şartları aranır ve bu haklar her memleketin Teşkilâtı Esasiye Kanunları ile, vatandaşlardan iktisap ve istimaline ehil sayılan kimselere tanınmıştır.

Hususî haklar «Medenî haklar» : Hususî hukuk çerçevesi dahiline giren haklardır. Medenî Kanunun 8 inci maddesine göre; her şahıs, medenî haklardan istifade eder. Binaenaleyh kanun dairesinde haklara ve borçlara ehil olmakta herkes müsavidir. Medenî haklardan istifade ehliyeti; şahsın herhangi bir muamele yapmasına veya bir hakkı kullanmasına ait aktif bir kudreti değil, insanın şahsiyeti icabı mevcut ve bundan doğma bir haldir. Medenî Kanunun bu maddesi; biri «umumilik», diğeri «müsavat» olmak üzere iki . ana prensip vaz'eylemektedir. Sekizinci mad-

dedeki ehliyet, sadece medenî haklara dairdir. Âmme hukukundaki haklara ehliyet, bu maddenin çerçevesi içine girmez (7).

Millî camiayı teşkil eden ferdlerden herbirinin, İktisadî ve içtimai mevkii ve vaziyeti ne olursa olsun, sırf insan olmak sıfat ve haysiyetile şahsını himaye eden, yani insan şahsının ve insan benliğinin maddî, manevî ve fikrî inkişaf ve tekâmülünü temine yarayan müsaade ve salahiyetlerin heyeti umumiyesi âmme haklarını teşkil eder. Âmme haklarından yaş, cins ve ehliyet gibi şart ve farklar gözetilmeksizin bütün vatandaşlar müsavi surette istifade ederler. Hattâ bu hakları âmme hizmetlerinden mahrumiyet cezası bile ortadan kaldırmaz. Ve bu bakımdan, bir milletin her ferdi İçtimaî vaziyeti ne olursa olsun, müsavi surette vatandaşdır. Daha ileri giderek denebilir ki; âmme haklarından meselâ tefekkür ve vicdan hürriyeti, can ve mülk emniyeti gibi bazı ana haklar şahsî sıfat ve tabiiyetinden sarfinazar, doğrudan doğruya insan benliğine hâs olan ve bu benliğin imtiyazları gibi zuhur eden salahiyetlerdir (8). Can, mal, mülk, mesken, aile şeref ve haysiyet masuniyeti; fikir, söz, yazı ve vicdan serbestliği âmme haklarının başta gelenleridir. Bu haklara; insan tabiatının ve yaradılışının ezeli imtiyazları mânasına «tabiî haklar» da denir. Herkesin, sıfat ve mevkiinden sarfinazar, sırf insanlık mahiyetinin imtiyazları mânasına «insan hakları» da denir. Bu haklara, ekseriya ferdî haklar yahut hürriyetler de denir. Çünkü; bütün âmme hakları, son ifadesini ferdin maddî manevî ve fikrî inkişafında ve vatandaşlı hürriyeti fikrinde bulur. Şu halde âmme hakları dediğimiz müsaade ve salahiyetler, netice itibarile, ferdin fiil ve hareket, söz ve vicdan hürriyetinden başka bir şey değildir (9).

10) Resmî makamlara ve bilhassa tetkik mevzuumuzu teşkil eden, demokrasi rejimlerinde bir memleketin en yüksek İdarî kontrol ve murakabe salahiyetini haiz olan Parlâmentoya müracaat ve şikâyet hakkı, bu hak guruplarından hangisine girer?

İşte bu suale verilecek cevap, «ihbar ve şikâyet hakkı»nın mahiyetini ve şümül sahasını tesbit ve tâyin edecektir.

Teşkilâtı Evasiye Kanununun 82 nci maddesinde ki hal derpiş edilmiş bulunmaktadır :

(7) Hıfzı Velâyet Velidedcoğlu. Türk Medenî Hukuku. 1953. Sahife: 60.

(8) Ali Fuad Başgil. Vatandaşların B. M. M. ne müracaat hakkı. Adliye Dergisi.

(9) A'î Fuad Başgil. Vatandaşların âmme hakları ve millî camianın emniyet re disiplini meselesi. İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası.

a) Vatandaşlardan herhangi bir veya birkaçının, şahsen maruz kaldıkları kanun harici muameleden veya kendilerine ait bir hakkın verilmemesinden dolayı münferiden veya müctemian merciine veya doğrudan doğruya Büyük Millet Meclisine müracaat etmesi (şikâyet).

b) Yine, vatandaşlardan bir veya bir kaçının, doğrudan doğruya kendi şahıslarını ilgilendirmeyen ve âmmeye müteallik olan bazı meselelerde kavainin ve nizamata muhalif gördükleri hususlardan dolayı merciine veya Büyük Millet Meclisine müracaatta bulunabilmeleri (ihbar).

Görülüyor ki, (ihbar) ile (şikâyet) i yekdiğerinden ayıran unsurlardan en mühimi «şahsî alâka ve menfaat» tir.

Umumî olarak ihbar ve şikâyet; resmî mercilere yapılan bir nevi müracaat olması dolayısıyla ,evvelemirde kanun tarafından vatandaşlara tanınan bir (hak) sayılmak gerekir. Cemiyetin yüksek menfaati, bunu icabettirir. Fakat bunlar arasında gerek mahiyetleri ve gerekse tevlid eyledikleri netice bakımından farklar mevcuttur.

Şikâyet; millî camiayı teşkil eden ferdlerden herbirinin, can ve mal emniyeti, fikir ve vicdan hürriyeti gibi sahibi bulunmaları icabeden tabii bir haktır. Bu itibarla şikâyet hakkı; yukarıda etraflıca izah ettiğimiz ferdi hak ve hürriyetler yani (âmme hakları) gurubuna girer, Şu halde, şikâyet; vatandaşlara tanınan mutlak bir âmme hakkı olduğu cihetle; yaş, cins, din, mezhep ve tabiiyet farkı gözetmeksizin, herkesin mutlak surette ve müsavat dairesinde istifade edebileceği, umuma şâmil bir hak suretinde telâkki olunmak gerekir. Binaenaleyh, kadın - erkek, büyük - küçük, yerli - yabancı herkes; şahsen uğradığı kanun dışı bir muameleden dolayı şikâyet hakkını istimal edebilir.

İhbar'a gelince; bu hak, vatandaşın kendi şahsını ilgilendiren bir hususa taâllük etmeyip, sadece âmmeye müteallik herhangi bir kanuna muhalefet halini merciine haber vermekten ibaret bulunduğundan, ferдин bu tarzı hareketi; cemiyetin menfaatine zararlı görüldüğü bir muameleyi adli veya İdarî bir tasarrufu bir nevi tenkid ve netice itibarile de devletin faaliyetlerine iştirak demek olduğu cihetle, bunun da «siyasî bir hak» olarak kabul edilmesi icabeder. Her ne kadar siyasî hakları kullanabilmek için bazı ehliyet şartlarını haiz olmak icabederse .de 82 nci maddenin mutlak ifadesi muvacehesinde bu hakları «yabancılar» hariç olmak üzere herkese teşmil eylemek gerekir.

82 nci maddede «Türkler» tâbiri bulunduğuna göre; ilk bakışta «ihbar» m da «şikâyet» in de sadece «Türk vatandaşlarına» tanındığı ve

ecnebilerin bundan istisna edildiği gibi, bir mâna anlaşılmalıdır. Fakat, hukukun umumî prensipleri ve devletler hukuku kaideleri dikkat nazarına alınarak madde, heyeti umumiyesile gözden geçirildiği takdirde, kanun vâzının böyle bir mânayı kasdetmediği neticesine kolayca varılır. Filhakika gerek vazife ile ve gerekse seyahat veya başka herhangi bir sebebe binaen muvakkaten Türkiye'ye gelmiş olan yabancıların can ve mal emniyeti ve her türlü hürriyetleri Türkiye'de buldukları müddetçe Türk kanunlarının himayesi altına alınmıştır. Aksi takdirde «müracaat hakkı»nın da içinde dahil bulunduğu «Türklerin hukuku âmmesi»nden bahseden Teşkilâtı Esasiye Kanununun beşinci faslını sadece Türk vatandaşlarına ait hak ve hürriyetleri olarak kabul ve telâkki eylemek icabeder ki; bunun Esas Teşkilât hukukunun umumî prensiplerde hiç bir suretle bağdaşamayacağı gayet tabiidir. Şu halde, herhangi bir sebeple olursa olsun muvakkaten Türkiye'ye gelmiş bulunan yabancıların ırz, can ve mal emniyeti ile sair hürriyetlerini himayesi altına alan kanunun, bu hak ve hürriyetlerin haksız yere ihlâl edilmesine karşı, onların teminatını teşkil eden «şikâyet hakkı»nı esirgemesi, hukuk mantığına olduğu kadar, adalet ve nesafet kaidelerine de uygun düşmez. Bütün bu izahattan sonra netice olarak diyeceğiz ki; Teşkilâtı Esasiye Kanununun 82 nci maddesindeki şikâyet hakkı mutlak âmme hakları gurubuna girer. Kullanılması için hiç bir ehliyet şartının tahakkukuna lüzum ve zaruret yoktur. Yabancılar dahi bu haklardan vatandaşlar gibi istifade ederler. İhbar ise; bir nev'i siyasi hak sayılmak lâzımdır. 82 nci maddenin mutlak ifadesine göre, —yabancılar müstesna— bu hak, vatandaşların umumuna, şâmilidir. İhbar ile şikâyet hakları arasında, tevliid eyledikleri hukukî neticeler bakımından da fark mevcuttur. Filhakika; 82 nci maddenin son cümlesinde ; (şahsa ait vukubulan müracaatın neticesi müstediye tebliğ olunmak mecburidir) denildiğine göre; müracaat mevzuunun tetkiki neticesinin müracaat sahibine tebliğ mecburiyeti sadece, şikâyet hakkının kullanılması haline hasredilmiş olup, ihbar halinde bu mecburiyet yoktur.

MÜRACAATIN BÜYÜK MİLLET MECLİSİNE TETKİKİ, ARZUHAL ENCÜMENİNİN SELÂHİYETİNİN HUDUDU :

11) Meclise yapılan müracaatların tâbi olduğu muamele safhalarını dahili nizamname tesbit ve tâyin eylemiştir.

Bilindiği üzere Büyük Millet Meclisi; devletin, diğer icra uzuvları üzerinde en yüksek kontrol ve murakabe salahiyetini haiz teşriî organdır. Teşkilâtı Esasiye Kanununun 82 nci maddesi; Türklerin, gerek şahısla-

rına, gerek âmmeye müteallik olarak, kavanin ve nizamata muhalif gördükleri hususatta merciine ve Büyük Millet Meclisine ihbar ve şikâyetle bulunabileceklerini derpiş eylemiş olduğundan, Meclis Dahilî Nizamnamesini hazırlayanlar, Meclis heyeti umumiyesine izafeten, ihbar ve şikâyetleri tetkik ederek, karara bağlamağa salahiyyetli «Arzuhal Encümeni» ni kurmuşlardır.

Bu itibarla, Meclise yapılan müracaatları tetkik ve karara bağlama mercii, Arzuhal Encümeni olduğundan, Meclis Reisi, mevzu ve mahiyetleri ne olursa olsun, tekml istidaları bu Encümene havale eder. Esasen Dahilî Nizamnamenin 50 nci maddesinde; (Meclis Reisi, Teşkilâtı Esasiye Kanununun 82 nci maddesi mucibince Türklerin gerek şahıslarına, gerek âmmeye müteallik olarak kanunlara ve nizamnamelere muhalif gördükleri hususlarla, bir hakkın ihkak edilmemesi veyahut ihmal edilmesi üzerine gönderilen arzuhalleri ve bu mahiyette telgrafnameleri, üzerlerine bir numara koydurup, hususî bir deftere kaydettirdikten sonra, geciktirmeksizin Arzuhal Encümenine havale eder).

Bununla beraber, diğer bir Encümende tetkik olunmakta bulunan bir teklife müteallik arzuhaller Reis tarafından doğrudan doğruya o Encümene havale olunur) denilmektedir.

Meclise verilecek arzuhaller, sahibinin imzasile mümzi olmak, şöhretile, oturduğu yer gösterilmek ve bir kaç imzayı muhtevi iseler, içlerinden en az birinin oturduğu yer tasrih edilmek icabeder (Dahilî Nizamname, madde: 51).

Arzuhallerin, bir Mebus vasıtasile takdimi de caizdir.

Bu takdirde o Mebus, kendi vasıtasile verildiğini şerh ile arzuhalin altına imzasını kor (Dahilî Nizamname, madde: 52).

Af veya mücazatın tahfifi müstedyatı, mahkûmlar veyahut humarın akraba veya ehlibası tarafından takdim olunabilir (Dahilî Nizamname, madde: 54/1).

Bu arzuhaller, Meclis Dahilî Nizamnamesinde gösterilen şekil ve usûller dairesinde tetkik edilerek, Encümence bir karara bağlanır.

Meclise takdim edilen arzuhaller hakkında, her hafta Encümence, arzuhallerin numarasını, sahip veya sahiplerinin isim, şöhret, oturdukları yer ve arzuhallerinin hülâsasını ve bu babda itihaz olunan karar ile, esbabı mucibesini mübeyyin bir cetvel tanzim olunarak, basılır ve bütün Vekillere ve Mebuslara dağıtılır (Dahilî Nizamname, madde: 56).

Her Mebus, cetvelin dağıtılması gününden başlayarak bir ay içinde Arzuhal Encümeninin bir arzuhal hakkında verdiği karar ne olursa olsun, bunun umumî heyette tetkik ve müzakeresini isteyebilir.

Bu halde, Encümen, o arzuhal için bir mazbata tanzim ve takdimine mecburdur.

Bu müddet geçtikten sonra Encümen kararları kat'iyet kesbeder (Dahilî Nizamname, madde: 57).

Teşkilâtı Esasiye Encümeninin 1/3/1950 tarihli raporuna göre; Mebuslara, Meclisin çalışması sırasında, Komisyon kararının dağıtılması şartile, 57 nci madde gereğince verilmiş olan bir aylık müddet kat'îdir.

Encümen kararının Mecliste görüşülmesini istemiş şahsın, artık Mebus olmaması, raporun Meclis umumî heyetinde görüşülmesine engel olmaz (10).

Yine; (Teşkilâtı Esasiye Kanununun 82 nci maddesine göre; vatandaşların gerek şahıslarına ve gerek âmmeye müteallik olan kavanin ve nizamata muhalif gördükleri hususlarda Büyük Millet Meclisine müracaat ve şikâyetle bulunmaları, Türklerin âmme hukukuna taalluk eden haklarından bulunmakla, sırf şahsî hukuka müteallik olarak tanzim kılınan bu mazbataları hükümden ıskat etmeyen teamülün, Teşkilâtı Esasiye'nin ruh ve prensibine de tamamen uygun olduğu ve şu hale göre Arzuhal Encümeni kararlarına Mebuslar tarafından itiraz, ancak mazbatanın tanzimine saik olup, bu mazbata tanzim olunduktan sonra, heyeti umumiyenin malî olacağı cihetle, itiraz eden Mebusun bu intihap devresinde Mebus olup olmaması ve müzakerede hazır bulunup bulunmamasının, mazbatanın heyeti umumiyede müzakeresine hiç bir suretle mâni teşkil etmeyeceğine) karar verilmiştir (11).

Heyeti umumiyenin müzakeresine arzolunan arzuhaller hakkında

Taberdeşe ait olduğu Vekil veya göndereceği memur dinledikten sonra reye müracaat olunur (12).

Vekiller, Encümence ittihaz olunup kendilerine tebliğ olunan karar üzerine, almış oldukları karar ve yapmış oldukları muameleyi nihayet iki ay içinde Encümene bildirirler.

(10) Teşkilâtı Esasiye Encümeninin 8/1/1940 tarih ve 4/2 sayılı raporu.

(11) Büyük Millet Meclisinin 8/1/1940 gün ve 1165 sayılı kararı.

(12) Dahilî Nizamname, madde: 58.

Encümen bu bildirimleri de haftalık cetvelinde neşretmekle beraber, bunlardan lüzum gördüğü herhangi bir muamele ve kararın bir mazbata ile umumî heyette, görüşülmesini isteyebilir (13).

12) Yapılan müracaatlar hakkında Arzuhal Encümeninin karar salahiyetinin hududunu tesbit ve tâyin eden Dahilî Nizamnamenin 53 üncü maddesi, 8/Aralık/1955 gün ve 9175 sayılı Resmî Gazete ile neşredilen Nizamname ile tâdil olunmuştur.

Filhakika değişen bu maddeye göre ;

Encümen, kendisine havale edilen arzuhali aşığıdaki esaslara göre tetkik eder:

1 — Müracaat :

- a) Adli, İdarî veya askerî kaza mercilerinden birinin kararma iktiran eden,
- b) Adli, İdarî veya askerî kaza mercilerinden birinde tetkik edilmekte olan,
- c) Halli; adli, İdarî veya askerî kaza mercilerinden birinin kararına bağlı bulunan, hususlardan şikâyeti tazammun ettiği takdirde, talebin, tetkik mevzuu yapılamayacağı,

2 — Müracaat, son kararı almağa salahiyetli idari merci tarafından henüz kat'î bir karara bağlanmamış bir hususa taalluk ettiği takdirde arzuhal sahibine, Encümence yapılacak bir muamele olmadığı ve ait olduğu mercie müracaat etmesi lüzumu bildirilir.

3 — Birinci ve ikinci bendin dışında kalan hususlara taalluk eden müracaatlar ise lüzum görüldüğu takdirde ait olduğu mercilerden muktazi malûmat alındıktan sonra tetkik olunarak karara bağlanır.

Bu kararın bir sureti, alâkalı Vekâlete ve arzuhal sahibine tebliğ olunur.

Vatandaşlar tarafından Büyük Millet Meclisine doğrudan doğruya (talep ve şikâyet) mahiyetindeki müracaatı muhtevi arzuhaller üzerine, Arzuhal Encümeni bunları, evveleminde ait oldukları makam ve mercilere gönderir ve bu mercilerden aldığı cevaplar üzerine neticeyi arzuhal sahibine bildirir. şu halde, bu kabil müracaatlarda Arzuhal Encümeninin

(13) Dahilî Nizamname, madde: 59. Resmî Gazete. 8/12/1955, sayı: 9175.

vazifesi, müracaat sahibi ile resmî merci arasında bir nevi vasıta rolü ifa etmekten ibarettir.

Teşkilâtı Esasiye Kanununun 7 nci maddesi gereğince; Meclis, icra salahiyetini, kendi tarafından müntehap Reîsicumhur ve onun tâyin edeceği bir İcra Vekilleri Heyeti marifetile istimal edebileceğine göre; gerek Meclis heyeti umumiyesi ve gerek onun namına Arzuhal Encümeni, icra ve idare makamları yerine geçerek, doğrudan doğruya bir karar veremez.

Yine Teşkilâtı Esasiye Kanununun 8 inci maddesi mucibince; hakkı kaza, millet namına, usûl ve kanun dairesinde müstakil mahkemeler (mehakim) tarafından istimal olunacağına göre; Arzuhal Encümeni, herhangi bir ihtilâf hakkında iptidaen bir karar veremez.

Dahilî Nizamnamenin 53 üncü maddesinin açık hükmüne göre Arzuhal Encümeni; adlî, İdarî veya askerî kaza mercileri tarafından verilen bir kararı veya yapılan herhangi bir muameleyi tenkide, tashihe veya değiştirmeğe salahiyetli değildir.

Teşkilâtı Esasiye Kanununun 54 üncü maddesi gereğince; (Mahkemelerin mukarreratım Türkiye Büyük Millet Meclisi ve İcra Vekilleri Heyeti hiç bir veçhile tedbil ve tağyir ve tehir ve infazı ahkâmına mümanaat edemeyeceği) cihetle; gerek bu madde ve gerek Nizamnamenin 53 üncü maddesi hükmü gereğince, Arzuhal Encümeni ve hatta Meclis Umumî Heyeti; adlî, İdarî veya askerî kaza mercilerince verilmiş ve kaziye-i muhakeme halini almış olan hükümler aleyhine herhangi bir karar ittihaz edemez.

Dahilî Nizamnamenin 53 üncü maddesinin 1 inci bendinin (b) fıkrası gereğince adlî, İdarî veya askerî kaza mercilerinden birinde tetkik edilmekte olan ve henüz bir karara bağlanmamış bulunan bir mesele hakkında dahi Arzuhal Encümeni karar veremez ve bu mahiyetteki şikâyetleri tazammun eden talepler tetkik mevzuu yapılamaz.

Yine Arzuhal Encümeni idarenin, kazaî mahiyette olmayan ve fakat usûl ve kanuna uygun bir şekilde verilmiş bulunan kararlar ile yapılan muameleleri aleyhine de herhangi bir karar ittihaz edemez.

Arzuhal Encümeni, mevcut ahkâmın tadili mahiyetinde kararlar da alamaz.

Af ve mücazatın tahfifi taleplerini ihtiva eden müracaatların müzakeresinde Adliye Vekilinin veyahut göndereceği devair rüesasından birinin huzuru şarttır.

Arzuhal Encümenince talep kabule şâyan görülürse arzuhal, bir inha kararına merbutan Adliye Encümenine gönderilir (Dahilî Nizamname, madde: 54/2 – 31)

MUHTELİF DEVLET ANAYASALARINDA MAHALLÎ İDARELER HAKKINDA ANA PRENSİPLER

Yazan :
TEKİN GÜRZUMAR
Avukat

Muhtelif devlet Anayasalarında yer almış bulunan «Mahallî idareler hakkındaki hükümler» i göstermeden önce, mahallî idare mefhumu üzerinde kısaca durmak zarureti vardır. Filhakika bu, muhtelif Anayasa hükümlerinin daha iyi anlaşılması ve İdarî rejimler içerisindeki yerinin kolaylıkla görülebilmesi bakımından önemlidir.

BİRİNCİ BÖLÜM UMUMİ OLARAK MAHALLÎ İDARELER

1. Mahallî İdareler Mefhumu :

Mahallî idareler, devlet hayatının geniş ölçüde inkişafı neticesinde meydana gelmişlerdir. Çünkü devletlerin nüfus ve yüz ölçümlerinin artması, devlet işlerinin giriftleşmesi ve fazlalık göstermesi, bir takım âmme hizmetlerinin, merkezin mahdut kontrolü altında bölge teşekkülleri tarafından görülmesi zaruretini ortaya çıkarmıştır.

Mahallî idarelerin teşekkülü ademi merkeziyet sisteminin gelişmesiyle yakından alakalı olduğundan, evvelâ bu sistem üzerinde kısaca durmak lâzımdır.

A. Ademi -Merkeziyet Sistemi :

Âmme hizmetlerinin bir merkezde toplanması ve merkez teşkilâtı tarafından görülmesi (1) şeklinde tarif edebileceğimiz merkeziyet sisteminin aksine olarak ademi merkeziyet, mahallî mahiyetteki âmme hizmet-

(1) ÖZYÖRÜK, Doç. Dr. M. «İdare Hukuku Ders Notları» (Teksir) S: 43.

leri ile teknik bazı âmme hizmetlerinin merkezî idareden alınarak, ayrı hükmî şahıslara verilmesini icap ettirir (2). Bu sebepten, ademi merkeziyet sistemi bir taraftan devlet içerisinde yeni ve mahallî mahiyette bir takım hükmî şahıslar meydana getireceği gibi (3), diğer taraftan bir bölge halkını mahallî mahiyetteki ihtiyaçlarının giderilmesi hususunda faaliyette bulunmağa sevk etmek suretile mahallî mesuliyet duygusunu artırır ve böylece vatandaşların, âmme hizmetlerinin görülmesine geniş ölçüde iştiraklerini sağlar. Bu karakteri itibarile ademi - merkeziyete daha ziyade demokratik devletlerde tesadüf edilebileceği ileri sürülmüştür.

Merkeziyetten ademi - merkeziyete geçiş, muhtelif tesirler altında olmuştur. Bunlar siyasî ve İdarî mahiyettedir. Ademi - merkeziyetin münhasıran siyasî ve İdarî zaruretlerin mahsulü olduğu yolundaki fikirler bir çok tenkidlere maruz kalmıştır.

Ademi - merkeziyetin mevcut olabilmesi için bir takım şartların mevcudiyeti lâzımdır. Bunlar :

- a . Muayyen bir âmme hizmetinin merkezî idareden alınması,
- b . Bu hizmeti göreceğ âmme idare ve müesseselerinin teşkili,
- c . Bu âmme idare ve müesseselerinin muhtar olmaları şeklinde hülâsa edilebilir (5).

Ademi - merkeziyet sisteminde mahallî mahiyetteki bir çok hizmetler doğrudan doğruya mahallî idareler tarafından görülür (6). Mahallî

(2) S. S. ONAR'a göre ademi merkeziyet «icraî kararların merkez teşkilâtına ve hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını tazammun eden bir sistemdir.» ONAR, «İdari Hukukunun Umumi Esasları» 2. kitap s: 462 İstanbul 1952, aynı şekilde DERBİL, S. «İdare Hukuku» c: I, s: 233, Ankara.

(3) ÖZYÖRÜK, a. g. e. s. 42.

(5) ÖZYÖRÜK, a. g. e. s. 55.

(6) Burada belirtilmesi gereken bir husus; hangi hizmetlerin mahalli, hangilerinin umumi mahiyette olduklarıdır.

Mahalli hizmetler doğrudan doğruya muayyen bir bölge fertlerinin menfaatlerinin gerekli kıldığı hizmetlerdir. Bu hizmetler memleketin muhtelif yerlerine göre bir takım farklar arzedebileceği cihetle, tek tek sayılmaları imkânsızdır. Bu itibarla umumî bir prensip vaz' etmek suretile mahallî hizmet mefhumunu izah etmek gerekir. Filhakika 1580 sayılı «Belediyeler Kanunu», «belde sâkinlerinin mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef...» olan belediyelerin (madde: 1) «belde ve belde halkının sıhhat, selâmet ve refahını temin intizamını halelden vikaye maksadıyla yapacağı birçok vazifeleri vardır» (madde: 15) demek suretile muayyen bir bölgenin menfaatlerinin sınırlarını aşağı yukarı belirt-

idarelerin ne şekilde meydana gelecekleri hususunda bir takım fikirler ileri sürülmüştür. Bu teşekküllerin yalnız bölgeyi ilgilendiren meselelerle meşgul olmaları sebebiyle doğrudan doğruya bölge halkı tarafından seçilmelerinin zarurî bulunduğu ve bunun, biraz evvel belirttiğimiz muhtariyet şartının tahakkukuna âmil olacağı şüphesizdir. Bugün ademi - merkezîyet sisteminin tatbik olduğu bütün memleketlerde mahallî idareler, bölge sakinleri tarafından seçilen hey'et veya şahıslardan teşekkül etmektedir. Hernekadar bu idareler üzerinde merkezin bir murahabe hakkı varsa da bu, merkezîyet sisteminde görülen hiyerarşiden tamamen farklı ve ondan hafiftir (7).

B. Ademi - Merkezîyet sisteminin muhtelif şekilleri :

Ademi - merkezîyet sistemi muhtelif şekiller arzeder, Bunları ademi - merkezîyet idamelerinin salahiyetlerinin derecesi ve tatbik sahası bakımından olmak üzere iki grupta mütalea edebiliriz :

miştir. Bu duruma göre mahallî bir teşekkül olarak belediyelerin görecekleri mahallî hizmetler, bölge halkının sıhhat, selâmet ve refahını temine matuf hizmetler olacaktırlar. Etüdümüzün ikinci bölümünde teker teker ele alacağımız Devlet Anayasaları hükümlerinin incelenmesi de mahallî hizmetler mefhumunu açık bir şekilde ortaya koyacaktır. Umumî olarak bu hizmetleri, «bölge hayatının normal seyrini mümkün kılacak ve o bölge içerisinde yaşayan vatandaşların hayat, sıhhat, emniyet ve refahlarını sağlayacak hizmetler» şeklinde ifade edebiliriz.

Umumî hizmetler ise bütün memlekete şâmil hizmetlerdir. Mahallî hizmetlere kıyasen bunların daha açık ve toplu bir şekilde belirtilebilmesi mümkündür. Filhakika devletin bütününe alâkadâr eden, devletin hayatıyla ilgili olan bir takım hizmetler umumî hizmetlerdir. Kanunlar yapmak, dış siyaseti idare etmek, vergiler koymak, kaldırmak, askerlik işleri, büyük sanayii, öğretim işleri, eğitim meseleleri, umumî sağlık ve emniyet gibi hizmetler doğrudan doğruya merkezî idare tarafından yapılan umumî hizmetlerdir.

İdarî ademi merkezîyet sisteminde mahallî idarelerin kanun yapmak, vergiler koymak hususlarında salahiyetleri yoktur. Bununla beraber daha aşağıda vereceğimiz izahatta da görülebileceği gibi, siyasî ademi merkezîyetde mahallî idarelerin bağımsızlığı daha ziyade siyasî bir karakter arzettiğinden, bu sistemde mahallî idarelerin görmekte oldukları hizmetler daha farklı ve şümulüdür. Meselâ, mahallî idareler kanunlar yapmak, diğer taraftan vergiler koymak, müstakil kaza organı tesis edebilmek salahiyetlerini haizdirler. Bu itibarla, siyasî ademi merkezîyetde mahallî umumî hizmet taksimi farklı bir durum ortaya çıkarır. Devlet Anayasalarında mahallî idareler hakkındaki hükümler bu noktaları izah edecekler. Bilhassa Güney Amerika Devletleri Anayasalarında bulunan hükümler, mahallî umumî hizmet ayrımının dikkate değer örneklerini taşımaktadırlar (Venezuela, Brezilya, Arjantin, Hindistan gibi.)

(7) ONAR, a. g. e. s. 462.

a . Salahiyet derecesi bakımından :

aa . Siyasî ademi - merkeziyet :

Siyasî ademi - merkeziyet, ülkenin taksim edildiği muhtelif kısımlar üzerinde bulunan mahallî idarelerin teşriî ve bir dereceye kadar kazaî muhtariyete sahip olmaları halidir (8). Bu sistem mahallî idarelerin siyasî bakımdan bağımsızlıklarını mümkün kıldığından, mahallî idareler kendi sınırları içerisinde kalmak şartıyla kanunlar çıkarmak, merkezî idarenin murakabesinden masun kalmak haklarına sahiptirler. Diğer taraftan, Anayasalar bir dereceye kadar akdî bir mahiyet arzederler ve ancak üye devletlerin rızasıyla tâdil edilebilirler (9). Siyasî ademi - merkeziyette (federalizm) idarelerin muhtariyeti ve bu muhtariyetin derecesi kendi rızaları olmadıkça tâdil veya ilga edilemez. Mahallî teşekküller müstakil teşriî ve kazaî organlara sahiptirler, bunları kendileri seçerler, icra organları bir bakıma hükümet karakteri arzeder (10). Siyasî ademi - merkeziyet, federal devletlerde görülen bir idare rejimidir.

Görüldüğü gibi siyasî ademi - merkeziyet, memleket içerisinde hukukî ve siyasî birliği ortadan kaldırmakta ve hukukî ve siyasî bakımdan müstakil birtakım teşekküller vücuda getirmektedir. Siyasî ademi - merkeziyet sisteminin tabîk olduğu başlıca memleketler, Amerika Birleşik Devletleri, Arjantin, Hindistan, Brezilya, Venezuela ve diğer federal devletlerdir.

bb . İdarî ademi - merkeziyet :

İdarî ademi - merkeziyet sisteminde mahallî idarelerin salahiyetleri sadece muayyen bölgelerin mahallî menfaatlerini koruyacak tedbirler almağa ve bu mahallî hizmetleri görececek organlar tesis eylemeğe inhisar eder. Mahallî idarelerin siyasî bağımsızlığı yoktur. Müstakil bir kaza organı bulunmadığı gibi, kanun yapmak salahiyetleri de bahis konusu değildir. Sadece Anayasaların ve diğer kanunların vaz ettikleri esaslar dairesinde ve münhasıran bölge ilerini alâkalandırmak üzere kararlar alabilirler (bazı memleketlerde) tüzükler çıkarabilirler. Bu karar ve tüzüklerin, Anayasaya uygunluk prensibinin kabul olduğu memleketlerde kaza organları tarafından diğerlerinde doğrudan doğruya üst makamlar

(8) ONAR, a. g. e. s. 463

(9) ÖZYÖRÜK, a. g. e. s. 62

(10) ÖZYÖRÜK, a. g. e. s. 62

tarafından iptal edilmeleri mümkündür. Âme kudreti esas itibarile merkezî idarededir. Merkezin mahallî idareler üzerinde İdarî bir vesayet hakkı vardır. Anayasa hükümlerinin incelenmesile de anlaşılabilceği gibi, İdarî ademi - merkeziyet sistemi aşağı yukarı bütün dünya devletlerinde cârî idare rejimidir.

b. Tatbik sahası bakımından :

Tatbik sahası bakımından İdarî ademi - merkeziyet sistemi de mahallî ademi - merkeziyet ve hizmet ademi - merkeziyeti olmak üzere ikiye ayrılır :

aa. Mahallî ademi - merkeziyet :

Mahallî ademi - merkeziyet bir bölge halkına, o bölgeye mahsus menfaatlerini korumak maksadıyla, bunların lüzumlu kıldığı bütün işleri yapmaları hususunda tanınan muhtariyettir. Mahallî ademi - merkeziyette merkezî idarenin görmekte olduğu bir kısım âme hizmetleri muhtelif mahallî idarelere, Vilâyet özel idaresi, belediye, köy gibi âme idarelerine devredilmiştir. Bunlar üzerinde merkezin mahdut bir vesayet hakkı vardır.

bb. Hizmet ademi - merkeziyeti .

Hizmet ademi - merkeziyeti, devlet tarafından ifa edilmekte olan bir faaliyetin, merkez teşkilâtından ayrı ve hukukî varlığı haiz teşekküllere devri ve bu hizmetin onlar tarafından görülmesidir (11). Hizmet ademi- merkeziyetinde muhtariyet esas itibarile hizmetin kendisine tanınmış olman- sebeble bunu yapacak âme hükmi şahıslarının halk tarafından seçilmesi şart değildir. Tamamen hükümetçe tâyinleri veya kısmen hükümet, kısmen başka teşekküller veya ilgililer vasıtasıyla seçilmeleri mümkündür (12). Çünkü, mahallî ademi - merkeziyette siyasî düşünce ve esaslar, demokratik gayeler galip olduğu halde hizmeti ademi - merkeziyetinde daha ziyade teknik ihtiyaçlar birinci plânda yer alırlar.

Buraya kadar verdiğimiz kısa izahatla ademi - merkeziyet sistemini ve dolayısıyla mahallî idareler mefhumunu açıklamış bulunuyoruz. Bu açıklamadan mahallî idareler hakkında şu umumî tarihi çıkabiliriz :

(11) ONAR, a. g. e. s. 464.

(12) DERBİL, a. g. e. s. 218 - 219.

Mahallî idareler muayyen bir bölgeyi alâkalandıran veyahut o bölge içerisinde yapılması gereken bir kısım âmme hizmetlerinin ifa edilebilmesi için o bölge halkı tarafından kendi aralarından seçmek suretile meydana getirilen mahallî teşekküller ve bunlara bağlı uzuvlardır.

2. Mahallî idarelerin fayda ve mahzurları :

Mahallî idarelerin veyahut ademi - merkezîyet sisteminin birtakım fayda ve mahzurları vardır.

Mahallî idarelerin sağladığı en mühim fayda şüphesiz, halkı memleket meseleleri ile ilgilenmeğe sevk etmesidir. Filhakika bu teşekküller dolayısıyla vatandaşlar, muhittleri ve kendilerini alâkadar den meseleler üzerinde fikir yürütebilmek, yapılacak faaliyetlere geniş ölçüde iştirâk edebilme imkânını kazanmakta, bunun tabîî neticesi halkın itimat ettiği kimselerin işbaşına gelmesi, idareye karşı güvenin artması şeklinde tezahür etmektedir. Diğer taraftan ademi - merkezîyet "sistemi âmme hizmetlerinin daha çabuk ve kolaylıkla sağlamakta ve şahsî teşebbüslerin artmasını intaç etmektedir (13).

Buna mukabil ademi - merkezîyet sisteminin mahzurları da vardır. Bu mahzurlar, mahallî idare uzuvlarının seçimlerinde birtakım politik gayelerin mühim rol oynaması, bazı müfrit temayyüllerin her zaman kendisini göstermesi ihtimalinin mevcut bulunmasıdır (14). Mahallî teşekküllere tanınan muhtariyetin zamanlar, merkezin otoritesi altından tamamen çıkmak şeklinde tesir olunması ve bunun neticesinde devlet bünyesinin sarsılmasında mümkündür. Ayrıca teknik bilgi bakımından kifayetsiz bazı kimselerin mahallî idarelerin başına geçmeleri, mahallî hizmetlerin lâyıkıyla görülmesine mâni olabilir.

Sağlamakta olduğu faydalar, mahzurlarına nisbetle daha fazla olması itibarile, demokrasi prensiplerini tamamen benimsemiş bulunan memleketlerde ademi - merkezîyet sistemi geniş ölçüde tatbik sahası bulmakta ve siyasî ve İdarî karaktere sahip mahallî idareler devamlı olarak gelişmektedirler.

3. Mahallî idareler hakkında hükümler :

İfâ ettikleri vazifelerin devlet hayatı ve vatandaş menfaatleri bakımından ehemmiyeti, mahallî idarelere ait hükümlerin teferruatlı bir şekilde tanzimini gerekli kılmıştır.

(13) DERBİL, a. g. e. s. 225, ONAR, a. g. e. s. 470.

(14) DERBİL, a. g. e. s. 227, ÖZYÖRÜK, a. g. e. s. 59

Mahalli idareler hakkındaki hükümler, esas itibarile, her memlekette hususî kanunlarda yer almıştır. Ancak, etüdümüzde muhtevalarını belirtmeye çalıştığımız bir çok devlet Anayasaları umumî bazı esaslar vaz'etmek suretiyle mahallî idarelere müteallik hususî kanunların muhtevalarını tâyin ve dahilî idare rejimini tesbit etmişlerdir. Hattâ bazı Anayasalar, hususî kanunlara sahalarını çok daraltmak yoluna giderek mahallî idarelere ait hükümleri etraflı bir şekilde göstermişlerdir. Bu itibarla, mahallî idarelere ait hükümleri menşe itibarile iki guruba ayırmak lâzımdır :

1. Anayasa hükümleri :

Mahallî idarelere ait Anayasa hükümleri etüdümüzün ikinci bölümünde incelenecektir.

2. Hususî kanun hükümleri :

Hemen hemen bütün memleketlerde mahallî idarelere ait hükümleri toplamış bulunan hususî kanunlar mevcuttur. Bu kanunlar Anayasaların vaz'ettiği umumî esas ve prensipler dairesinde mahallî idarelerin teşekkül ve fonksiyonlarını, devletle olan münasebetlerini, hukukî durumlarını ele almış ve etraflı bir şekilde düzenlemişlerdir. Meselâ, memleketimizde mahallî idarelere ait hükümler esas itibarile hususî kanunlarda yer almıştır. Anayasamızda mahallî idareler hakkında iki umumî prensipten başka hükme yer verilmemiştir.

Bazı memleketlerde hususî kanunlar münhasıran mahallî idare rejimini tesbit ederler. Filhakika Anayasasında bu hususta hiçbir hüküm bulunmayan devletlerde durum böyledir. Ayrıca meselâ, İngiltere gibi yazılı bir Anayasası mevcut olmayan memleketlerde mahallî idareler teamül ve özel kanunların gösterdiği esaslar dairesinde organize edilmişlerdir.

Konumuz Anayasa hükümleri olduğu cihetle, hususî kanunlar üzerinde daha fazla durmuyoruz.

İKİNCİ BÖLÜM

MUHTELİF DEVLET ANAYASALARINDA MAHALLÎ İDARELER HAKKINDA ANA PRENSİPLER

1. Mahallî idarelere ait Anayasa hükümleri :

Mahallî idarelere ait Anayasa hükümleri umumî mahiyette hükümlerdir. Anayasaların pek az bir kısmı teferruata kadar inmiş ve mahallî idareleri ilgilendiren her hususta hükümler koymuştur.

Anayasaların büyük bir ekseriyetinde bu hükümler müstakil bölümler içerisinde ele alınmış ve bir kısmında da umumî hükümler arasına serpiştirilmiştir.

Muhtevaları bakımından beş guruba ayrılabilirler :

1. Devlet arazisinin İdarî bakımdan taksimatına işaret eden hükümler,
2. Mahallî idarelerde idare mekanizmasını vücuda getirecek mahalli organların teşkilât ve kuruluşları hakkındaki hükümler, (bir çok Anayasalarda bu konudaki hükümler de meclislere ve icra organlarına ait hükümler olmak üzere yeni bir ayırmaya tâbi tutulmaktadır) ,
3. Mahallî idarelerin fonksiyonlarını tesbit eden salahiyetlerini gösteren hükümler,
4. Mahallî idarelerin merkezle olan münasebetlerini tanzim eden hükümler,
5. Mahallî idareler üzerinde merkezin kontrol hakkım ve bunun şümülünü tesbit eden hükümler.

Şüphesiz Anayasaların hepsinde bu hükümler tam olarak yer almamıştır. Bazı Anayasalar mahallî idareleri ilgilendiren hususları etraflı bir şekilde tanzim ederken, bazıları sadece bir iki noktaya temasla iktifa etmişlerdir. Bu itibarla mahiyetleri itibarile; Anayasa hükümlerini üç guruba ayırmak mümkün olmaktadır :

1. Doğrudan doğruya mahallî idareleri düzenliyen ve teşkilât ve fonksiyonları gösteren hükümler,
2. Sadece mahallî idareleri ilgilendiren bir kaç hususa temas eden hükümler,
3. Mahallî idareleri tamamen hususî kanunlara bırakıp, yalnız bu idareler üzerinde devlete bazı haklar tanıyan hükümler.

Bu hususlar Anayasa hükümlerinin tetkiki ile açıkça görüleceği cihetle, burada Anayasaları bu bakımlardan bir ayırmaya tâbi tutmayı ve umumî izahlara girişmeyi lüzumsuz addediyoruz. Esasen muhtelif Anayasalar incelenirken sırası geldikçe bunlara işaret olunmuştur.

II. Metinlerin yazılı hakkında bazı izahlar :

a. Etüdümüzde sadece, metinleri içerisinde bu kabil hükümlere yer veren Anayasalar alınmış ve bunu temin için bütün dünya Anayasaları teker teker incelenmiştir.

b. Mahallî idareler hakkında Anayasaların kullandıkları ibareler kullanılmış, bazı mahallî idare terimleri imkân nisbetinde Türkçe şekilleriyle yazılmıştır. Bu yapılırken de bizdeki İdarî terimleri aynen almak yolu değil, münhasıran kelimenin karşılığı olan kelimeleri tercih yolu seçilmiştir. Filhakika bizde olmayan bir mahallî idare birimi için, mutlaka memleketimizde bulunan bir emsalinin ismini vermek gayreti gösterilmemiş, Türkçe tam karşılığı bulunamayanlar aynen alınmış idare tarzı ve fonksiyonları ayrı ayrı belirtilmiştir.

c. Prensipler madde madde alınmayarak, ilgili maddeler bir araya getirilmek suretile paragraflar halinde ve daha izahlı bir şekilde gösterilmiştir. Herbirinin ait buldukları madde ve kısımlara dip notlarında işaret olunmuştur. Bu itibarla etüdümüzde Anayasa metinlerinin Türkçeleştirilmiş şekillerine değil, bu metinlere dayanılarak yazılmış izahlara yer verilmiştir.

d. Etüdümüzde yalnız Anayasa metinleri incelendiğinden, Anayasaların işaret ettikleri hususî kanunlar ele alınmamıştır.

e. Bazı Anayasalar, daha evvelce de belirttiğimiz gibi, mahallî idarelerin bir veya iki noktasına temas etmişlerdir. Bu noktalara başka ilâveler yapılmamıştır.

f. Federal devletlerde, en büyük mahallî teşekküller, mahallî devletler olduğu için, daha ufak mahallî idare birimlerine geçmeden önce, mahallî devletler hakkında (dikkate değer bulunanlarda etraflıca olmak şartıyla) Federal Anayasaların hükümleri incelenmiş ve izahlar verilmiştir.

g. Etüdümüzün hazırlanmasında esas olarak Amos J. PEASLEE'nin «Constitutions Of Nations» isimli üç ciltlik eseri (1950 baskısı) nda yer almış bulunan İngilizce Anayasa metinleri kullanılmış, 1950 den sonra kabul edilen Anayasalar için de Doç. Dr. İlhan Lütem'in Yeni Anayasalar isimli tercümesinden istifade edilmiştir.

III. Anayasalarda mahallî idareler hakkında ana prensipler :

AFGANİSTAN (1):

Vilâyetler idaresi üç esas temel prensip üzerine kurulmuştur :

- a . Kuvvetlerin ademi merkezîyeti,
- b . Vazifelerin ayrılması,
- c . Mes'uliyetin tesbiti.

Bütün vilâyet memurlarının salahiyetleri bu prensiplere istinaden ve kanunlar gereğince açık olarak tesbit ve taksim edilmiştir. Her memur vazifelerini yerme getirirken, bu kanunlara ve ayrıca bir üstüne karşı mes'ul durumdadır.

Her Bakanlık, vilâyetlerde bulunan memurlarını kendisi tâyin eder. Halk, işlerinin yapılabilmesi ve isteklerin karşılanabilmesi için evvelemerde ilgili dairelere müracaat edilmesi lâzımdır .

Belediye idarelerinin teşkili ve salahiyetleri özel bir kanunla belirtilir.

ALMANYA FERERAL CUMHURİYETİ (2) :

Federal devletin her tarafında kaza ve belediyelerde halk; hür, eşit, genel ve doğrudan doğruya yapılacak seçimlerle kendisini temsil ettirmek hakkına sahiptir. Bütün federe devlet anayasa düzenleri bu prensibe uymak mecburiyetindedir.

Belediyelerde (Gemeinden) belde meclisi, seçim suretile işbaşına gelecek organın yerine kaim olur. Bütün belediyelere, mes'uliyeti doğrudan doğruya kendilerine ait olmak üzere, kanunların sınırları içerisinde mahallî işleri idare etmek hakkı verilir. Belediyeler topluluklarının da (Gemeindeverbände) kendi kanunî yetkileri dahilinde ve kanun hükümlerine riayet etmek şartıyla kendi kendilerini idare etmek hakkı vardır. Federasyona, memleketler ve belediyeler hakkında hükümler koymak salahiyeti tanınmıştır.

Mahallî bağılılık hisleri, tarihî kültürel ve sosyal bağlar nazara alınmak suretiyle federal arazi mülkî bakımdan yeniden teşkilâtlandırılır. Bu

(1) Afganistan Anayasası (31/Ekim/1931), «Vilâyetler İdaresi» m: 102 - 105, PEASLEE, «Cositutinos Of Nations» Vol. I. p. 33 deki metinden.

(2) Almanya Federal Cumhuriyeti Anayasası, (23/Mayıs/1949) M: 28, 29, 75. PEASLEE, a. g. e. Vol. III, p: 604 - 605.

teşkilâtlandırma, genişlik ve kaynakları kendilerine, düşecek vazifeleri müessir bir şekilde ifaya müsait yeni bölgeler vücuda getirir. Bu teşkilatlanmanın, Anayasanın kabul ve neşrinden itibaren en fazla üç yıl içerisinde tamamlanması lâzımdır.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ :

Amerika Birleşik Devletleri Federal Anayasasında mahallî idarelere ait hükümlere yer verilmemiştir. Buna mukabil devlet Anayasalarının hemen hepsinde bu hususta hükümlere rastlamak kabildir. Bunlar üzerinde teker teker durmuyoruz (3).

ARJANTİN (4) :

Vilâyetler Anayasa ile Federal Hükümete bırakılmamış olan bütün salâhiyetleri kullanırlar, bizzat kendileri tarafından idare edilecek mahallî müesseseleri vücuda getirebilirler. Vilâyetlerin Valileri, teşriî organları ve diğer mahallî memurları Federal Hükümetin hiç bir müdahalesi olmaksızın doğrudan doğruya bölge halkı tarafından seçilir. Vilâyet Anayasaları Federal Anayasanın 5. maddesinde gösterilen esaslar dairesinde vilâyetler tarafından hazırlanır. Sadece bölge sınırları içerisinde kalabilmek ve Federal kanunlara ve Anayasaya aykırı olmamak şartıyla, İktisadî, sosyal ve bölge emniyetini ilgilendiren hususlarda mahallî kararlar almak ve bunları tatbik etmek, vilâyet idaresinin vazifeleri arasındadır. Federal Hükümete bırakılan meselelerde kararlar ittihaz olunamaz. Bütün vilâyetlerin Anayasanın 101 ve 102. maddelerinde gösterilen yasaklara riayet etmeleri lâzımdır.

Valiler, vilâyetlerde Federal Hükümetin tabii temsilcisi durumundadırlar. Federal Anayasanın ve millî kanunların tatbiki en önemli vazifeleri arasındadır.

Millet veya vilâyet veya onun sâkinleri ile, yabancı vilâyet veya onun sâkinleri arasında doğacak ihtilâflarda Yüksek Adalet Mahkemesi, kıza hakkını aslı olarak ve münhasıran kullanır.

(3) Derginin muhtelif sayılarında çıkan makalelerimize bakınız.

(4) Arjantin Cumhuriyeti Anayasası (16/Mart/1949) III. Kısım, II. başlık «Vilâyet Hükümetleri» M: 97 -103, PEASLEE a. g. e. Vol. I, p: 81 -82 deki metinden.

ARNAVUTLUK (5) :

Arnavutluk Halkçı Cumhuriyeti arazisi vilâyet, kaza ve belediye bölge ve köylere ayrılmıştır. Devlet iktidarının buralardaki organları Halk Meclisleridir. Halk Meclisleri, vatandaşlar tarafından ve bölgelerde iki sene, belediye, vilâyet ve kazalarda üç sene müddetle seçilirler.

Halk Meclisleri özel kanunlarla gösterilen esaslar dairesinde adı toplantılar yaparlar, salahiyetleri hududu dahilinde ve Anayasa, kanunlar ve devlet iktidarının yüksek organlarının genel emirlerine uygun olmak şartıyla umumî mahiyette kararlar ittihaz ederler. Meclislerin belli başlı vazifeleri, kendilerine tâbi mahallî İdarî organların çalışmalarını kontrol etmek, İktisadî ve kültürel sahalarda kararlar vermek, âmme emniyetini ve millî kanunların tatbikini sağlamak, vatandaşların haklarını himaye ve mahallî bütçeji hazırlamaktır.

Meclislerin ve dolayısıyla beldenin icra organları, Meclisler tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilen İcra Komiteleridir. İcra Komiteleri bir başkan, bir sekreter ve üyelerden teşekkül eder. Köylerde icra organı bir başkan ve bir de Meclisin sekreterinden meydana gelir. Köy halk Meclisi kanunla muayyen zamanlar zarfında seçmenlere çalışmalarının hesabını verir.

Bütün Halk Meclislerinin icra organları gerek bağlı buldukları Meclislere ve gerekse devletin en yüksek icraî ve İdarî organlarına karşı mes'ul ve onların murakabesi altındadırlar. Ayrıca Meclisler tarafından muhtelif İdarî işlerin yönetilmesi için teşkil edilen büro ve şubeler de ilgili Bakanlığa ve bağlı olduğu Meclise hesap vermekle mükelleftir. Bu büro ve şubeler icra komiteleri tarafından idare edilirler.

BELÇİKA (6) :

Vilâyet ve belediye idareleri özel bir kanunla düzenlenir. Bu kanunun aşağıdaki hususları ihtiva etmesi lâzımdır :

a. Kanunla gösterilen haller haricinde doğrudan doğruya halk tarafından seçim (bazı belediye idarecileri ve komisyonerler ilgili meclislerce seçilecektir),
5

(5) Arnavutluk Halkçı Cumhuriyeti Anayasası (15/Mart/1946), Bölüm III, «Devlet İktidarının Mahallî Organları» M: 67 - 74, PEASLEE, a. g. e. Vol. I. p: 46 -47 den

16) BELÇİKA ANAYASASI (7/Şubat/1931), Kısım IV, Vilâyet ve Belediye İdareleri M: 108- 109, PEASLEE, a. g. e. Vol. I, p: 139 dan.

b. Kanun tarafından gösterilecek usûl ve sınırlar dahilinde mahallî meseleler hakkında kararlar ittihazı,

e. Kanunî usuller dahilinde aktedilecek olan mahallî meclis toplantılarının aleniliği,

d. Bütçe ve masrafların açık olması, bölge halkınca bilinmesi,

e. Mahallî meclisler faaliyetlerinin umumî emniyeti ihlâl edici bir mahiyet alması halinde Kralın veya teşriî organın müdahalesi,

Resmî kayıtların tutulması, mahallî belediye makamlarının en mühim vazifelerindedir.

BOLİVYA (7) :

Siyasî ve İdarî meselelerde bütün bölgelerin hükümeti vali, kaymakam ve belediye reislerine tevdi edilir. Bunların vazifeleri ve seçimleriyle ilgili hususlar özel kanunla belirtilir.

Belediye rejimi muhtardır. Vilâyet merkezlerinde bir belediye reisi ve bir de belediye meclisi bulunur. Eyaletlerde, bölge ve limanlarda belediye kurulları, kantonlarda belediye memurları vardır. Belediye başkanları muayyen bir maaş alırlar. Belediye meclis ve kurul üyeleri tam olmayan listeler sistemi (the system of incomplete lists) ile ve 2 yıl için seçilirler. Belediye başkanlarını yine aynı süre için kurul veya meclis üyeleri seçerler.

Belediye Meclis ve Kurullarının belli başlı vazifeleri ve salahiyetleri şunlardır :

1. Topluluğa iyi bir şekilde hizmet için nizamlar koymak,
2. Belediye Reisinin teklifi üzerine yıllık belediye bütçesini tasvip etmek,
3. Senatonun muvafakatini aldıktan sonra belediye vergileri koymak veya eskilerini kaldırmak,
4. Belediye memurlarının tâyini hususunda belediye reisinin göstereceği adaylar hakkında kararlar vermek,
5. Belediye Reisinin karar ve emirlerini temyizen tetkik etmek,

(7) BOLİVYA DEVLET ANAYASASI (23/Kasım/1945), Bölüm XII «Dahilî Rejim» M: 106, bölüm XVII. Belediye Rejimi, m: 148 - 153 PEASLEE a. g. e. Vol. I, p. 173 den .

7. Belediyeye yapılacak yardım ve bağışları kabul etmek.

7. Belediyeye yapılacak yardım ve bağışları kabul etmek.

Belediye Meclisleri, Vilâyet Kurulları, vilâyet merkezlerindeki Belediye Reisleri, Eyalet Belediye Reislerini ve Eyalet Belediye Reisleri de kanton memurlarını kontrol ederler.

Gerek Belediye Reisi ve gerekse Meclislerden herhangi birine üye olabilmek için siyasî haklara sahip bulunmak ve o mıntakada ikamet etmek lâzımdır. Belediye lisans ve vergilerine müteallik nizamlar Senato tarafından tasvip olunmadıkça yürürlüğe girmez.

Belediye Reislerinin vazifeleri şunlardır :

1. Başlıca şehir hizmetlerinin ifasına nezaret etmek, şehrin emniyet, asayiş ve temizliğini muhafaza etmek.
2. Beldenin moralini yükseltmek.
3. Sosyal servislerin işleyişini ve hastahaneleri kontrol, bunların muhafazası için işbirliği,
4. Umumî kültürün yükselmesine çalışmak,
5. Bütçeye göre belediye gelirlerini toplamak, giderleri yapmak,
6. Topluluğun ihtiyacı olan gıda maddelerinin temininde ilgililerle işbirliği yapmak,
7. Polis teşkilâtı vücuda getirmek,
8. Bunların dışında kalan mahallî ihtiyaç ve meseleler hakkında kararlar almak.

BREZİLYA (8) :

Brezilya Birleşik Devletleri Federasyonu arazisi, Federe Devletler, Federasyonun merkezi olan Federal bölge ve muhtar belediyelere ayrılmıştır. Arazinin yeniden taksimi ve yeni birlikler vücuda getirilmesi kanunla olur. Anayasa Federal Devletin salahiyet sahalarını açıkça tâyin etmiştir. Birlik bunların haricine çıkamaz. Federe devletlere ancak Anayasanın gösterdiği muhtelif sebepler ve bu arada Vali ve Belediye Başkanlarının derhal ve ikinci bir defa seçilmelerini men ve belediyelerin muh-

(8) BREZİLYA BİRLEŞİK DEVLETLERİ ANAYASASI, (26/Eylül/1946) m: 1 - 3,7,15 - 18,20 - 34, PEASLEE, a. g. e. Vol. I, p. 204 - 214 den.

tariyetini temin zımında müdahale edebilir. Bu iki halde müdahale Federal bir kanunla olabilir. Ancak, bu hususlar ile ilgili olarak yapılan muamelenin Anayasaya aykırılığı ileri sürülmüş ise, Cumhuriyet Başsavcısı meseleyi tetkik için Yüksek Mahkemeye yollar, mahkeme aykırılığı kabul ettiği takdirde müdahaleye karar verir.

Her federe devlet, kendi idaresini Anayasada tesbit olunan esaslar dairesinde, çıkaracağı kanunlarla düzenler. İç idare işlerinde Birlik, federe devletlere karışamayacağı gibi, federe devletler de aşağıdaki iki hal müstesna belediyelere karışamazlar :

- a. Devletin teminatı altında çıkan bir istikrazın tam mânasile tatbik edilememesi,
- b. Arka arkaya gelen iki yıl içinde konsolide borçlarını tediye edememeleri.

Federe devletler belediyelere teknik yardımda bulunabilmek için bir organ vücuda getirebilirler. Belediyelerin muhtariyetleri şu şekilde sağlanır :

- a. Belediye başkan ve üyeleri seçimle işbaşına gelirlir,
- b. Kendilerini ilgilendiren bütün meselelerde bilhassa:
 - aa. Salahiyet sahalarına giren vergilerin tesbit ve toplanması ve masrafların görülmesi,
 - bb. Mahalli âmme hizmetlerinin kurulması ve işletilmesi, hususlarında kendi idarelerini sağlarlar.

Belediyelerin başlıca gelir kaynakları, Anayasanın gösterdiği hadler dahilinde federal devlet tarafından sağlanan ve belediyelere devrolunan vergilerle aşağıdaki yollardan temin olunan vergilerdir :

- a. Şehir arazi ve binaları,
- b. Lisans,
- c. Sanayi ve meslekler,
- d. Umumî eğlenceler,
- e. Kendilerine ait işler.

Ayrıca, bütün federe devlet federal bölge ve belediyeler şu vergileri de toplarlar :

- a. Bayındırlık işleri sonucu olarak bir gayrimenkulün kıymetinde artış vergisi,
- b. Umumî vergiler,
- c. Salahiyetlerin kullanılmasından ve mülk ve hizmetlerin kullanılmasından doğacak diğer gelirler.

Federe devletler, federal bölge ve belediyeler herhangi bir şekilde emlak arasında farklı vergiler koyamazlar ve federal senatodan müsaade almadıkça istikraz yapamazlar ve aşağıdaki hususlarda kararlar alamazlar :

- a. Vatandaşlar arasında fark gözetmek, belediyelerin bazılarını diğerlerine tercih etmek,
- b. Dini mezhepler tesis veya bunlara yardım veya mevcutların faaliyetlerini men etmek,
- c. Herhangi bir kilise veya mezhep ile ittifak ve tabiiyet münasebetleri kurmak,
- d. Resmî vesikalara itibar etmemek.

Brezilya Birleşik Devletlerinin merkezi olan Federal Bölgenin ve arazilerinin İdarî ve adlî teşkilâtları federal kanunlarla düzenlenir. Bu bölge, Cumhurreisi tarafından tâyin olunan bir Belediye Başkam ve kanun yapma faaliyetinde bulunmak üzere halk tarafından seçilen bir Belediye Meclisince idare olunur. Cumhurreisi, Belediye Başkanım ancak Federal Senatonun muvafakatini alarak tâyin edebilir. Belediye Başkanına işten el çektilmesi mümkündür.

Anayasa ayrıca muhtelif maddelerinde Vali ve Belediye Reisi olmak için gerekli şartları teferruatlı olarak tâyin ve tesbit etmiştir.

BULGARİSTAN (9) :

Bulgaristan Halkçı Cumhuriyetinin arazisi, İdarî bakımdan belediyelere ve kazalara ayrılmıştır. Hususî kanunlarla daha büyük İdarî birlikler vücuda getirilmesi mümkündür. Belediye ve kazalarda devlet iktidarının organları halk tarafından üç senelik bir müddet için seçilen halk meclisleridir. Bu meclislerin en esaslı vazifeleri şunlardır :

(9) BULGARİSTAN HALKÇI CUMHURİYETİ ANAYASASI, (4/Aralık/1947), Bölüm V. «Devlet İdaresinin Mahallî Organları» m: 47 - 69, PEASLEE, a. g. e, Vol I, p. 239 - 241.

- a. Bölgedeki mahallî önemi haiz sınaî, İktisadî, sosyal ve kültürel teşebbüslerin tahakkukuna çalışmak,
- b. Bölgenin plân ve bütçesini hazırlamak ve bunları tatbik sahasına koymak,
- c. Bölge düzenini, emniyetini sağlamak, vatandaş haklarının korunmasına itina etmek,
- d. Kendilerine bağlı olan idare organlarının faaliyetlerini idare ve kontrol etmek,
- e. Devlet iktidarının üstün organlarının umumî hükümlerine uygun kararlar almak ve emirler vermek.

Halk Meclislerinin normal ve fevkalâde toplantıları vardır. Belediye Meclisleri ayda bir, Kaza Meclisleri ise iki ayda bir normal toplantılar yaparlar. Bazı hallerde fevkalâde toplantılar aktebilebilir.

Meclislerin icraî ve İdarî organları başkan, başkan yardımcıları, bir sekreter ve diğer üyelerden meydana gelen belediye ve kaza bürolarıdır. Bu bürolar kendilerini seçen Meclislere olduğu kadar, hükümet organlarına karşı da mes'uldürler.

Kaza ve Belediye Meclislerinin yanında, bürolar tarafından idare edilen ve hükümetin muhtelif şubelerine tekabül eden daireler bulunur. Bunlar da hem Meclislere ve hem de merkeze ve alâkalı Bakanlığa tâbidirler.

Belediye ve kaza bürolarının kanunî olmayan veya kanuna aykırı bulunan bütün tasarruflarının, kanunun tanıdığı salahiyet sınırları dahilinde hükümet ve üyeleri tarafından fesholunması mümkündür.

Aynı şekilde bütün Halk Meclislerinin de kendilerine bağlı olan büroların gayri kanunî kararlarını iptal etmek hakları vardır. Meclislerin iptal kararlarına karşı üst makama müracaat mümkündür.

ÇEKOVLOVAKYA (11) :

Çekoslovakya Cumhuriyetinde iç idareye ait salahiyetler Millî Komitelere verilmiştir. Bu komiteler ;

- a. Mahallî,
- b. Mıntakavî,

(11) ÇEKOSLOVAKYA CUMHURİYETİ ANAYASASI, (9/Haziran/1948), Bölüm VI, «Millî Komiteler» m: 123 - 133, PEASLEE a. g. e. Vol. I, p: 629 - 631 den.

c. Vilâyetlere ait

olmak üzere üçe ayrılırlar. Millî Komitelerin üye sayıları, seçim şekilleri ve üye olabilmek için gerekli şartlar, Komitelerin teşkilâtı, toplanma ve görüşme şekillerine ait hususlar özel kanunlarla belirtilir.

Millî Komiteler seçildikleri bölgenin tek, salâhiyetli İdarî organı durumundadırlar. Anayasanın 124 ve 125 maddesine göre en esaslı vazifeleri şunlardır :

1. Buldukları mıntakanın genel mahiyette İdarî işleriyle, okul, kültür, iş düzeni ve sosyal yardım meselelerde meşgul olmak,
2. Halkçı ve demokratik düzenin korunması ve kuvvetlenmesini temin,
3. Devletin müdafaasına iştirak, devlet emniyetini temin,
4. Millî gelir kaynaklarının korunması ve gelişmesine yardım,
5. Ekonomik plân dahilinde ekonomik faaliyetleri düzenlemek,
6. Halkın iâşesine dikkat etmek,
7. Bölge sağlığını korumak için ilgili tedbirleri almak,
8. Kanunların tesbit ettiği hudutlar içinde adlî sahada kararlar vermek.

Bu işlerin idaresinin istisnâî hallerde ve bir kanunla başka teşekküllere de verilmesi mümkündür. Komiteler halkın murakabesine tâbi ve o'na karşı meşguldürler. Bu murakabenin nasıl yapılacağı kanunla belirtilir.

Bütûn âmme işlerinin görülmesi imkân olduğu nisbette gayri merkezî hale getirilir.

Komiteler kanun ve nizamlara uygun hareket etmek mecburiyetindedir. Her Komite, bir üst Komiteye ve hükümet organlarına ve bilhassa İçişleri Vekâletine karşı mes'uldür. Vazifesini yapamadığı anda bir Komitenin feshi mümkündür.

Çekoslovakya'da mülkî İdarî birlikler, sosyal ve kültürel menfaatler ve millî, İktisadî ihtiyaçlar gözönüne alınarak kurulur. İdare sistemi mıntaka teşkili esasına dayanır. Mıntakalar, Vilâyetlere, Vilâyetler de Komünlere ayrılmıştır.

ÇİN (12) :

Çin'de mahallî hükümetler Eyaletler ve Heisen (bölge) lerden meydana gelmiştir.

Her Eyalet, eyalet muhtariyeti prensibine uygun ve Anayasaya da aykırı olmamak şartıyla muhtar bir eyalet hükümeti kurabilir. Bu hükümet, eyalet halkı tarafından seçilecek bir Eyalet Meclisince çıkarılan kanunla teşkil edilir. Meclisin teşkilâtı ve seçimi kanunla belirtilen esaslar dahilinde düzenlenir. Eyalet muhtar hükümetini kuracak kanun şu maddeleri ihtiva eder :

- a. Her eyalette halk tarafından seçilecek eyalet kurulu vardır.
- b. Her eyalette yine halk tarafından seçilen ve bir Valinin başkanlığı altında bulunan eyalet hükümeti vardır,
- c. Eyaletlerde heisen'ler arasındaki münasebetlerin tanzimi.

Eyaletlerde kanun yapma faaliyeti, Eyalet Kurulu tarafından ifa edilir.

Eyalet Hükümetini kuracak kanunun Anayasaya aykırı olmaması lâzımdır. Bu sebepten, Hükümet kanunu bir Eyalet Kurulu tarafından kabul edildikten sonra, Yargı Yuanına gönderilir ve bu noktadan tetkik edilir.

Mahallî Hükümetler tarafından çıkarılan tüzüklerin ve verilen kanunların Anayasaya ve millî kanunlara aykırı olmaması gerekir. Bu hususta da nihai karar vermek salahiyeti Yargı Yuanına aittir.

Heisen'ler de aynen eyaletlerde olduğu gibi, muhtar bir heisen hükümeti kurabilirler. Bu hükümetler de eyaletler hakkındaki esaslar dairesinde teşkil olunur. Heisen meclisinin çıkaracağı hükümet kanununun Anayasaya ve millî kanunlara ve eyalet - heisen muhtariyet kaidelerine aykırı olmaması lâzımdır. Heisen muhtar hükümeti : a) Yasama salahiyetini haiz ve halk tarafından seçilen Heisen Kurulu, b) Halk tarafından seçilen ve yürütme salahiyetini haiz icra Organı, c) Yine heisen halkı tarafından seçilen ve merkez ve eyalet hükümetlerinin verdiği işleri yapan bir heisen yargıcından meydana gelir.

Heisenler hakkındaki bu hükümler aynen belediyelere de tatbik olunur.

(12) ÇİN CUMHURİYETİ ANAYASASI, (1/Ocak/1947), Kısım XI «Mahallî Hükümet Sistemi», m: 112-136 ve 109, 110, PEASLEE a. g. e. Vol. 1. p: 455 -457.

Çin Anayasasının 107 -111. maddeleri, merkezî hükümete ve mahallî hükümete ait hususları çok teferruatlı bir şekilde göstermiştir. Bu maddelere göre, mahallî hükümetlerin belli başlı salahiyet sahaları şunlardır (hülâsa olarak):

Eyalet ve heisen muhtar hükümetlerine ait kaideler, idari sahaların taksimi, ormanlar, madenler ve ticaret, eğitim sistemi, banka ve mübadele sistemi, denizciliği ilgilendiren teşebbüsler, kamu faydasına ait işler, kooperatif teşebbüsleri, nakliyat, merkez ve mahallî hükümetler memurlarının tâyin, teftiş ve himayeleri, araziye ait hükümler, çalışma, kamulaştırma, polis, âmme sağlığı ve emniyeti, (buraya kadar sayılan hususlar esas itibarile merkeze aittir. Ancak merkez bunları mahallî hükümetlere bırakabilir ve onlar bu meselelerle alâkalı talimatlar çıkarabilirler), eyalet veya heisen eğitimi, sağlığı, mahallarını idaresi; eyalet ve belediye idaresi; eyalet veya heisen tarafından idare edilen teşebbüsler; Millî kanunlarca eyalet veya heisenlere verilen sair işler.

DANİMARKA (13) :

Danimarka'nın 1953 tarihli yeni Anayasası mahallî idarelere ait sadece şu hükmü taşımaktadır :

«İl Meclisi üyeliğine ve ilçe kurullarına seçilebilmek için gerekli yaş haddi Folketing (Millî Meclis) e Milletvekili seçilmek üzere tesbit edilen yaş haddinin aynıdır. Feroe ve Groenland Adalarının Şehir Meclisleri ve Kaza idare Kurulları üyeliklerine seçilebilmek için gerekli yaş haddi özel kanun ile tayyün eder.» (m: 86).

DOMİNİK CUMHURİYETİ (14) :

Dominik Cumhuriyetinde mahallî teşekküller vilâyetler ve komünlerdir.

Bütün vilâyetler, icra organı tarafından tâyin ve azlolunan bir Vali tarafından idare edilir. Vali olabilmek için 25 yaşını bitirmiş ve siyasî

(13) DANİMARKA ANAYASASI, (5/Haziran/1953), m: 86, LÜTEM a. g. e. C: IV, p: 1646 daki metinden. 1915 Danimarka Anayasası da mahallî idareler hakkında yalnız bu idarelerin özel bir kanunla düzenleneceğine dair bir hüküm ihtiva ediyordu. PEASLEE, a. g. e. p. 652.

(14) DOMİNİK CUMHURİYETİ ANAYASASI (1/Ocak/1949) Başlık XI, Belediye Meclisleri m: 76 -78, Başlık XII Vilâyetler İdaresi m: 79 -80, PEASLEE a. g. e. p. 671.

ve idari sahada tam bir tecrübe sahibi bulunmuş Dominikan vatandaşı olmak şarttır. Vilâyetlerin organizasyon ve idaresi, Valilerin vazife ve salahiyetleri özel kanunlarla gösterilir.

Komünlerin idaresi, kamunun koyduğu esaslar dairesinde doğrudan doğruya bölge halkı tarafından seçilen Belediye Meclisleri eliyle yürütülür. Bu Meclisler, bazı ekonomik meselelerde kanunların koyacağı bazı tahditler hariç, vazifelerini bağımsız olarak ifa ederler. Komün Meclisleri 5 senelik bir devre için seçilirler.

EKVATOR (15) :

Ekvator Cumhuriyeti arazisi vilâyetlere, kantonlara ve parish'lere ayrılmıştır. Vilâyetlerde valiler, cantonlarda kanton idarecileri (cantonal executive), parish'lerde de parish idarecileri en yüksek idare organlarıdır.

Bütün vilâyetlerde ayrıca bir Vilâyet Meclisi bulunur. Tamamile muhtar olan bu Meclisler kanunî usüller dahilinde halk tarafından seçilir. Teşekkül ve vazifeleri özel bir kanunla gösterilir. Bu meclislere üye olabilmek için Ekvator vatandaşı olmak ve siyasi ve medeni haklara sahip ve 25 yaşını doldurmuş bulunmak lâzımdır. Vilâyet muhtariyeti ve bunların birbirleriyle ve merkezle münasebetleri kanunla belirtilir.

Cantonlarda belediye idareleri vücuda getirilir. Belediye idarelerini en esaslı organı halk tarafından hususî kanuna göre ve gizli reyile seçilen Canton veya Belediye Meclisidir. Ayrıca vilâyet merkezlerinde bütün beledî işleri idare etmek üzere halk tarafından seçilen ve meclisin kararları üzerinde veto hakkı bulunan bir belediye reisi vardır. Belediyeler, Anayasanın ve diğer kanunların tesbit ettikleri esaslara göre muhtardır. Özel bir kanun bu esaslara uygun bir şekilde salahiyet ve vazifelerini düzenler, Belediye idare mekanizmasında vazife alan her şahıs, yaptıkları işlerden dolayı tek tek veya toplu olarak mes'uldür.

Belediyelerin kendilerine mahsus gelir kaynakları vardır. Hiç bir kanun onları bu kaynaklardan istifadeden mahrum bırakamaz.

Gerek kanton ve gerekse Vilâyet Meclislerini karar, nizamname ve emirlerinin Anayasa ve diğer kanunlara uygun olması lâzımdır. Bu hususta nihai karar Yüksek Mahkemeye aittir.

(15) EKVATOR CUMHURİYETİ ANAYASASI, 31/Aralık/1946, Baslık VIII İdarî Rejim m: 124 - 130, PEASLEE a. g. e. p. 700 - 701.

EL SALVADOR (16) :

Dahilî idare bakımından El Salvador Cumhuriyeti arazisi, miktar ve hudutları kanun tarafından tesbit edilen vilâyetlere ayrılmıştır. Her vilâyette merkez hükümeti tarafından tâyin olunan bir vali ve bir de vali yardımcısı bulunur. Vali veya yardımcı olabilmek için şu şartlar aranır :

- a. El Salvador vatandaşı olmak,
- b. Siyasî ve medenî haklara sahip bulunmak,
- c. 25 yaşını doldurmak,
- d. İdarî işlerde tecrübe ve bilgi sahibi olmak.

Şehirlerin mahallî idareleri ise halk tarafından seçilen belediye kurulları tarafından deruhte edilir. Her belediye kurulu bir belediye başkanı, bir mutemet, nüfusa göre iki veya daha fazla kurul âzasından teşekkül eder. Belediye kurulları, topluluğun ihtiyaçlarına göre vazife ifa ederler. Bu vazifelerin ne olduğunu ve ayrıca Belediye Kurulu âzası olmak için ne gibi şartları taşımak lâzım geldiği hususları özel bir kanun gösterir.

Belediye kurulları vazifelerini ifasında tamamilen muhtardırlar. Fakat hâdisenin mahiyetine göre her kurul âzası ferdin veya toplu olarak yaptıkları işlerden mes'uldür. Belediyelerin ikinci derece memurları doğrudan doğruya kurullar tarafından seçilir. Polis memurlarını tayin ve azletmek salahiyetini de belediye kurulları kullanır. Yalnız hükümet merkezinde bu salahiyet icra organına aittir.

ENDONEZYA (17) :

Endonezya ülkesinin küçük ve büyük muhtar arazilere taksimi ve bunların teşkilâtı kanun tarafından devlet hükümetinin istişare ve temsil prensipleri nazarı itibara alınarak tanzim olunur.

Araziler kendi mahallî idarelerini icra etmede en büyük muhtariyetten faydalanırlar. Bunların durumları özel bir kanunla gösterilir.

(16) EL SALVADOR ANAYASASI (13/Ağustos/1886) IX. Başlık, «Mahallî İdareler» m: 111-118, PEASLEE, a. g. e. Vol. I, p: 755 - 756.

(17) ENDONEZYA CUMHURİYETİ GEÇİCİ ANAYASASI, (15/Ağustos/1950), Başlık IV. «Ülkelerin ve Muhtar Ülkelerin İdaresi» m: 131-133, LÜTEM, a. g. e. s: 467 deki metin.

Mevcut muhtar arazilerin hiçbirini, önceden bir kanun bunların lağvını veya küçültmesini umumun menfaatinin âmî olduğunu beyan eden bir kanunla hükümeti yetkili kılmadan ve umumun menfaati bahis konusu olmadan lağvedilemez, küçültülemez.

ESTONYA (18) :

Mahallî âmme idaresinin teşkilâtı ve mahallî cemaatler faaliyetinin muhtelif şubelerinin inkişafı, kanuna uygun olarak muhtar mahallî hükümetler tarafından temin olunur. Muhtar mahallî hükümetler mıntaka halkı tarafından seçilen Mahallî Meclisler tarafından idare edilir. Daha tâlî derecedeki mahallî hükümet teşkilâtını kanun gösterir.

Mahallî hükümetler, kanunî esas ve hudutlar dahilinde kendi bölgelerini ilgilendiren işler hakkında tüzükler çıkarabilirler, vazifelerini ifa edebilmek için vergi ve sair mükellefiyetler tahmil edebilirler.

Muhtar mahallî hükümetleri ilgilendiren teferruat ve bunların teftiş ve murakabeleri kanunla tesbit olunur.

FİNLANDİYA (19) :

Umumî idare bakımından Finlandiya, vilâyetlere, sancaklara (shires) ve komünlere ayrılmıştır. Vilâyetlerin adetlerine ait herhangi bir değişiklik ancak kanunla yapılabilir. Kanunda başka bir şekil olmadıkça, daima diğer İdarî değişiklikler hakkında Meclis karar verir. Yeni idari bölgeler vücuda getirilirken bilhassa Fince veya İsveççe olmak üzere tek bir dil konuşan insanların bir araya getirilmesine dikkat edilmelidir.

Vilâyetler, valiler tarafından idare edilir.

Komünler idaresi (hususî kanunlarına, göre) muhtariyet esaslarına istinad eder. Komünlerden daha büyük bölgelerin bu prensibi ne gibi esaslar dairesinde tatbik edecekleri kanunla kararlaştırılır.

(18) ESTONYA CUMHURİYETİ ANAYASASI (3/Eylül/1937), XII. Bölüm I. Kısım «Muhtar Mahallî Hükümetler» m: 122 - 125, DARESTE, «Esas Teşkilât Kanunları» (E. Menemenci tercüme) C: 1, S: 389.daki Türkçe metinden.

(19) FİNLANDİYA ANAYASASI (17/Temmuz/1919) m: 50-51 PEASLEE.. g. e. Vol I, p: 789.

FRANSA (20) :

Fransa Anayasasının konumuzla ilgili prensipleri şunlardır :

1. Yekvücut ve bölünmez olan Fransız Cumhuriyeti komünler, departmanlar ve deniz aşırı ülkelerden teşekkül eden mülkî birliklerin varlığını tanır.

2. Mülkî birliklerin büyüklükleri ve teşkilâtı ve çevreleri kanunla tâyin olunur.

3. Mülkî birlikler halk tarafından seçilen Meclisler vasıtasıyla kendi kendilerini serbestçe idare ederler. Bu Meclislerin kararlarını ya kendi başkanları veyahutta Belediye Reisleri yürütür.

4. Devlet memurlarının faaliyetlerinin koordine edilmesi, millî menfaatlerin temsili ve mülkî birliklerin İdarî kontrolü, departmen dahilinde Bakanlar Kurulu tarafından tâyin edilmiş hükümet delegeleri tarafından yapılır.

5. Departman ve belediyelerin serbestlikleri kanunlarla genişletilir. Bu kanunlar bazı büyük şehirlere küçük komünlerden daha farklı mekanizma tanıyabilir ve bazı departmanlar hakkında özel hükümler taşıyabilirler.

Aynı şekilde merkezî idarenin mahallî hizmetlerinin ne şekilde işleyecekleri de kanunla belirtilir. Bu işleyişin idareyi, idare edilenlere yaklaştıracak şekilde olması esastır.

GUATEMALA (21) :

Guatemala Cumhuriyeti arazisi İdarî bakımdan vilâyetlere, vilâyetler de belediyelere ayrılmıştır.

Vilâyetler, valiler tarafından idare olunurlar. Vasıf ve salahiyetleri kanunla gösterilen valileri Cumhurbaşkanı tâyin eder. Valiler, vilâyetlerde yürütme kuvvetinin temsilcileridir.

Belediyeler bir veya daha ziyade belediye başkanının riyaseti altında muhtar korporasyonlarca idare edilirler. Gerek belediye başkanını ve

(20) FRANSA CUMHURİYETİ ANAYASASI (27/Ekim/1946) m: 85 - 89, PEASLEE, a. g. e. Vol. II, p: 18-19.

(21) GUATEMALA CUMHURİYETİ ANAYASASI, (11/Mart/1945), X. Başlık «Bölge ve Belediye İdareleri» m: 199 - 205, PEASLEE, a. g. e. Vol.II, p: 105.

gerekse korporasyonları doğrudan doğruya halk seçer. Belediye başkanları da kendi kaza çerçevesi içinde valilerin ve dolayısıyla merkezî hükümetin temsilcisi durumundadırlar.

Her belediye kendi mahallî polis teşkilâtını kurar. Belediyelerin malları ve gelirleri kendilerine aittir. Ayrıca kanunların kendilerine sağladığı teminattan da istifade ederler.

GÜNEY AFRİKA BİRLİĞİ (22) :

Güney Afrika Birliği İdarî bakımdan vilâyetlere ayrılmıştır. Her vilâyetin aynı bir hükümeti vardır.

Bütün vilâyetlerde, umumî vali tarafından tâyin olunan bir vali ve valinin yanında yardımcı vazifesini görmek üzere bir de yardımcı bulunur. Vali ve yardımcı olabilmek için lüzumlu şartları Anayasa tâyin etmiştir. Valinin ve vilâyet idaresinde vazife alacak diğer bütün idarecilerin ücretleri Parlâmento tarafından tesbit edilir.

Vilâyetlerin teşriî vazifeleri, vilâyet halkı tarafından seçilen ve üye adetleri bütün vilâyetlerde aynı (25) olan vilâyet meclislerince yerine getirilir. Bu Meclis üyelerini seçebilmek için gerekli vasıflara sahip bulunan herkes Meclislere üye olabilir. Vilâyet Meclislerinin seçimlerine ait teferruat Anayasanın tesbit ettiği esaslara göre tanzim edilmelidir.

Vilâyet Meclislerinin faaliyet süreleri beş yıldır. Her meclis ilk toplantısında kendisine bir başkan seçer, toplantıların idaresi hususunda bazı esaslar hazırlar. Meclis üyeleri, meclis içindeki konuşmalarından dolayı hiçbir surette mes'ul tutulamaz. Meclis toplantılarında tam bir söz hürriyeti hâkimdir.

Meclislerin ilk toplantılarında üyeleri arasından veya dışarıdan dört kişilik bir vilâyet icra organı seçilir. İcra organı üyeleri, idarecilerden ayrı olarak, aynı usulle halefleri seçilinceye kadar yerlerini muhafaza ederler, icra organı üyeleri meclis müzakerelerine meclisin bir üyesi olarak değil, icra organının bir üyesi olarak iştirâk hakkını haizdirler. Ancak rey hakları yoktur.

Vilâyet icra organı üyeleri meclis müzakerelerine meclisin bir üyesi olarak değil, icra organının bir üyesi olarak iştirâk hakkını haizdirler. Ancak rey hakları yoktur.

(22) GÜNEY AFRİKA BİRLİĞİNİ TEŞKİLE DAİR KANUN (20/Eylül/1909) V. Kısım «Vilâyetler» m: 68-94 PEASLEE, a. g. c. Yol. III, p: 238- 244.

Vilâyet icra organlarının vazifeleri esas itibarile vilâyet islerinin idaresi noktası etrafında toplanır. İlk icra organı seçilene kadar bu vazifeleri vali (veya idareci) tarafından ifa olunur. Üyelerin kifayetsiz olmaları halinde idarecinin derhal, vilâyet meclisinden yeni üyeler seçimini talep etmesi lâzımdır.

Anayasanın gösterdiği esaslar dahilinde ve genel valinin de muvafakatile, Vilâyet Meclisleri aşağıdaki hususlar hakkında kararlar alabilir ve tüzükler çıkarabilirler :

1. Vilâyet ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için mahallî vergiler ısdarı,
2. Genel valinin müsaadesile ve Parlâmentoca tâyin edilen şekiller dahilinde ödünç para almak,
3. Eğitim işleri,
4. Parlâmentonun tâyin ettiği esas ve sınırlar içinde ziraî işler,
5. Hastahane ve hayır müesseseleri tesis ve muhafazası,
6. Muhtelif bölgelerde beledî müesseseler gibi mahallî işlerde salâhiyetli müesseseler vücuda getirmek,
7. Parlâmentonun kendilerine bıraktığı bütün mahallî meseleler,
8. Yollar, köprüler, göller,
9. Pazarlar,
10. Balıkçılığın ve avcılığın muhafaza ve himayesi,
11. Umumî vali tarafından gösterilen ve mahallî karakterde olan sair işler.

Parlâmento tarafından çıkarılan kanunlara aykırı olmamak şartıyla Vilâyet Meclisinin yukarıdaki konularda alacağı kararlar ve çıkaracağı tüzükler vilâyet içerisinde uyulması zarurî olan kaidelerdir.

Meclis tarafından kabul edilen tüzükler evvelâ idareci (vali) tarafından genel valiye gönderilir. Genel vali bunları bir hafta içerisinde ilân eder. Valinin kabul ettiği tüzük, vilâyet için riayeti gereken bir kanun halini alır. İcra organı tarafından tatbik olunur.

Her vilâyette bir de vali tarafından tayin olunan bir murakıp vardır.

Anayasaya göre vilâyet idarecileri şu bölgelerde kurulacaktır :

Ümit Burnu Bölgesi için	Capetown
Natal »	Pietermaritzburg
Transvaal »	Pretoria
Oranj »	Bloemfontein

HAITİ (23) :

Haiti arazisi, departmenler ve gerektiği nisbette bölgelere bölünmüştür. Bunların idareleri valiler tarafından ifa olunur. Valiler, buldukları bölgede, kendilerini tâyin eden merkezî hükümeti temsil ederler. Salahiyetleri kanunla belirtilir. Departmen veya bölge meclisleri teşriî faaliyette bulunurlar. Belli başlı sahaları mahallî ihtiyaç ve meseleler üzerine teksif olunmuştur.

Belediye idareleri muhtardır. Muhtariyetin esaslarını kanun tâyin eder.

Belediye idarelerinin bulunduğu her yerde dört sene için seçilen Belediye Meclisleri mevcuttur.

Bütün belediye idareleri, beldenin ihtiyaç ve meselelerde meşgul olurlar.

HİNDİSTAN (24) :

Hindistan bir takım devletlerden meydana gelen bir devletler birliğidir. Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu gibi, Hindistan'da da en büyük mahallî teşekküller, mahallî devletlerdir. Daha küçük mahallî idareler hakkında sadece aşağıya aynen aldığımız maddeyi ihtiva eden Hindistan Anayasası, mahallî devletlere ait hususları en ufak teferruatına kadar tesbit etmiştir.

Küçük mahallî birliklere taallük eden 40. madde şu hükmü koymuştur :

(23) HAITİ ANAYASASI.

(24) HİNDİSTAN ANAYASASI (26/Ocak/1950), m: 40, Kısım VI - XII, m: 152 ve öt. PEASLEE, a. g. e. Vol. III, p: 649 deki metinden, bu kısımda ayrıca LÜTEM a. g. e. C: III deki Türkçe metinden ve Prof. T. Abadan'ın A. Ü. H. F. Der. C: VIII. S: 1-2, S: 208 ve öt. deki «Yeni HİNT Anayasası» isimli yazısından faydalanılmıştır.

« Devlet, pañçayat (Belediye Meclisleri) lan belirtmek ve onların muhtar teşekküller halinde işlemelerini temin etmek için lüzumlu salâhiyetlerle mücehhez hale getirmek maksadıyla tedbirler alır. »

Mahalli devletlere gelince; Anayasa bunlara ait hükümleri devletlerin sınıflarına göre ayrı ayrı göstermiştir. Filhakika Hindistan Anayasası, Hindistan Birliğini vücuda getiren devletleri A, B, C olmak üzere sınıflandırmıştır. Her sınıfa ait maddeler ayrıdır. Bu sebepten, burada üç sınıf devlete ait hususları ayrı guruplar altında ve çok kısa olarak hülâsa edeceğiz.

1. Hindistan Anayasasında mahallî devletlere ait hükümler :

a. EK I. Kısım A Devletleri :

Bu devletler, Assam, Bihar, Bombay, Madhya paradesh, Madras, Orissa, Panjap, Uttar Pradesh (Birleşik eyaletler), Doğu Bengal olmak üzere 9 tanedir.

Her devlette bir vali ve valiye yardımcı olmak üzere seçilen Bakanlar Kurulu icra organı vazifesini ve yasama organı da kanun yapma faaliyetini düzenlerler. Ayrıca her devlette bir mahkeme teşkilâtı mevcuttur. (25).

aa. Devletlerde yürütme kuvveti valiye aittir. Vah, Hindistan Başkanı tarafından tâyin edilir ve onun tensip edeceği müddetçe işbaşında kalır. Valiliğin başka işlerle telifi mümkün değildir. Umumî mânada idare etmek salâhiyetinin yanında Anayasa valiye şu yetkileri de tanımıştır :

1. Cezaları af, tecil ve değiştirmek,
2. Başvekil ve Vekilleri tâyin etmek,
3. Devlet kamu avukatını tâyin etmek,
4. İdarî hususlarda emirname ve tüzükler hazırlamak,
5. Gerektiği zaman Meclisleri toplantıya çağırarak,
6. Meclislere muayyen meseleler hakkında mesajlar göndermek, Meclisler önünde konuşmak,
7. Meclislerin tatilde olmaları halinde, emirnameler çıkarmak,

(25) HİNDİSTAN ANAYASASI'nın konumuzla ilgili maddeleri çok fazla ve teferruatlı olduğundan, biz burada sadece ana noktalara temas edeceğiz.

8. İdarî meselelerde kararlar almak,
9. idare memurlarını tâyin etmek veya hükümetçe tâyin olunanları tasdik etmek.

Devlet içerisinde bütün icraî tasarruflar, vali adına yapılır. Bakanlar tarafından daima valiyle işbirliği yapmak ve o'na izahat vermek zarureti vardır.

bb. Bakanlar Kurulu, devlet idaresinde valinin yardımcısı ve müşaviridir. Bakanların valiye bildirdikleri mütalealar, hiçbir mahkemede tahkikata konu olamaz.

Başbakan vali, Bakanlar da Başvekilin inhası üzerine yine vali tarafından tâyin edilirler ve valinin tensib edeceği müddetçe iş başında kalırlar. Bakanlar Kurulu yasama meclisi önünde müştereken sorumludur. İcraî faaliyetler Bakanlar Kurulu eliyle yürütülür.

cc. Yasama Organı ;Bihar, Bombay, Madras, Panjab, Uther, Paradesh ve Doğu Bengal'de iki meclisten, diğer devletlerde tek meclisten meydana gelir, iki meclis bulunan yerlerde bu meclislerden biri Yasama Konseyi, diğeri de Yasama Asamblesi adını alır. Her iki meclis de doğrudan doğruya bölge halkı tarafından seçilir. Üye adedleri nüfusa göre tesbit olunur. Yalnız Yasama Konseyi üye adedinin, Yasama Asamblesinin üye adedinin % 25 ini geçmemesi lâzımdır. Anayasa bu meclislerin toplanma, çalışma şekillerini üyelerde aranılacak vasıfları, vali ile Meclisler arasındaki münasebetleri, Meclis başkan ve memurlarına vazifelerini teferruatlı olarak göstermiştir (m: 168-194).

Bütün Meclislerde söz hürriyeti vardır Üyeler konuşmalarından dolayı mes'ul tutulamazlar. Kanunlar bu Meclisler tarafından ve Anayasanın 196 - 213. maddelerindeki esaslara göre hazırlanır.

dd. Her devletin bir Yüksek Mahkeme ve bir de ikinci derece mahkemelerden meydana gelen bir mahkeme teşkilâtı vardır. Mahkemeler teşkilâtı da Anayasanın 214 - 237. maddelerine göre düzenlenir.

b. Ek I. Kısım B Devletleri :

B devletleri de Haydarabad Jamua ve Kaşmir, Madhya, Baharat, Mayssür, Patiala ve Doğu Pencap Devletleri Birliği, Rajasthan, Saurashtra, Travankor, Koşin, Vindhya Pradesh'den ibarettir.

Ek I. Kısım B. Devletlerinin iç teşkilâtları da —aşağı yukarı— A devletlerinininkinin ayındır. Yalnız bunların başında vali yerine Rajpramukh

adı verilen makam, devletin yüksek icra organını vücuda getirir. Bu devletlerin idare mekanizmalarındaki cüz'î farklar Anayasanın 238. maddede gösterilmiştir.

c. Ek I. Kısım C Devletleri :

Ajmer, Bhopal, Bilaspur, Kuş - Behar, Kurg, Delhi, Hişamal Pradesh, Kaç, Manipur, Tripura da Kısım C devletlerini teşkil ederler. Bu devletler, Hindistan Başkanı tarafından tâyin olunacak bir Komiser veya Vali Naibi marifetile idare edilirler. Bazı şartlar dahilinde bunların komşu devletler vasıtasıyla idareleri de mümkündür. Parlâmento bir kanunla C devletlerinde bir yasama organı da meydana getirebilir.

II. Birlik ile mahallî devletler arasındaki münasebetler; Devletlerin ve birliğin vazifeleri :

Birlik ve devletler arasındaki yasama ve icra münasebetlerini Anayasanın 245-255. maddelerinde tesbit etmiştir. Bunlar, birliğin devamını ve menfaatlarını sağlamaya matuf müdahale ve faaliyetlerdir. Üzerinde durmuyoruz.

Devletlerin başlıca vazifeleri şunlardır :

1. Birlik kanunlarına riayet etmek ve onlara ve Anayasaya aykırı kanunlar çıkarmamak,
2. Birliğin askerî veya millî meseleler taalluk eden emirlerine riayet etmek,
3. Millî yol ve demiryollarının korunması,
4. Birlik başkanlarınca verilecek işlerin yapılması,
5. Birliğe sadakat, Anayasaya riayet,
6. Devletler arasındaki koordinasyonun tahakkukuna yardım.

III. Birliğe ve devletlere ait işler :

Hindistan Anayasasının VII numaralı «Ek» i 3 liste halinde Birliği, mahallî devletlere ve her ikisine birden ait işleri teker teker saymıştır.

Birinci Liste de doğrudan doğruya birliğin merkezî teşekküllerine ait meseleler 97 kalem halinde sayılmıştır. Bunlar arasında mese-

lâ, Hindistan'ın savunması, harp ve sulh, vatandaşlık, limanlar kurulması, birliğin borçları v. s. sayılabilir.

İkinci Liste'de (buna mahallî meseleler listesi de denilmektedir) mahallî devletler tarafından yapılan ve hakkında kanunlar çıkarılabilecek işler 66 kalem halinde sayılmıştır. Meselâ mahallî emniyet, polis işleri, zirai tesisler, orman, avlanma, hayvanların korunması, fuar ve pazarlar v. s., gibi.

Üçüncü Listede'de her ikisine ait ve müşterek olan işler gösterilmiştir. Bu konular da hem federal parlamento ve hem de mahallî meclisler kanunlar çıkarabilirler. Meselâ, suçlar ve cezalar, ceza usûlü, evlenme, boşanma, çocukların korunması, iflâs, v. s., gibi.

HOLLANDA (26) :

Hollanda Krallığı eyalet ve komünler ancak kanun marifetiyle birleştirilebilir veya taksim edilebilir. Yeniden eyalet veya komün teşkili kanunla olur.

Hollanda arazisi İdarî bakımdan vilâyetlere (eyalet) ve komünlere bölünmüştür.

Bütün vilâyetlerde halk tarafından dört senelik bir devre için seçilen bir Vilâyet Meclisi bulunur. Vilâyet Meclislerine üye olabilmek için aranacak vasıflar kanunla tâyin edilmiştir. Anayasaya göre, Vilâyet Meclisi âzası olacak kimselerin, 25 yaşını bitirmiş Hollanda vatandaşı olmaları lâzım gelir. Meclis seçimleri kanunla düzenlenir.

Vilâyet Meclisleri senenin muayyen zamanlarında ve Kralın daveti halinde toplanırlar. Toplantılar âlemdir. Belli başlı salahiyetleri şunlardır:

1. Vilâyet meselelerinin tanzim ve idaresi,
2. İdare için lüzumlu görülen nizamların çıkarılması (bu nizamlar ancak Kral tarafından tasdik olunduktan ve meclisin tasvibi alındıktan sonra hüküm ifade eder.)
3. Kanun ve idareye ait nizamların tatbikine yardım,
4. Kanunun tâyin ettiği esaslara göre ve Kralın tasvibi ile vilâyet resimleri ihdas, veya kaldırmak,

(26) HOLLANDA KRALLIĞI ANAYASASI, (1814 Anayasasının 1947 de yayınlanan metni) m: 130-151, «Vilâyet Meclisleri, Komün İdareleri» PEASLEE, a. g. e. Vol: II, P: 529 -532 den.

5. Bütçe hazırlayıp Kralın tasvibine sunmak,
6. Vilâyet ve halkın menfaatlarını korumak ve Meclis ve Krala karşı müdafaa etmek,
7. Vilâyet emniyetini sağlamak.

Vilâyet meclisleri, günlük işlerin idare ve sırası ile meşgul olmak üzere, kendi aralarından bir yürütme kurulu seçerler. Bir kanun Kralın, gerek Meclislerin ve gerekse kurulun kararlarını millî menfaatlere ve âmme intizamına aykırı gördüğü halde talik veya nakletmek salahiyetini tanzim eder.

Kral bütün vilâyetlere, emirlerinin yerine getirmesi ve meclisler faaliyetlerinin kontrolü için bir komiser tâyin eder. Komiser, vilâyet meclisine ve yürütme kuruluna başkanlık etmek salahiyetini haizdir.

Komün idarelerinin seçim, teşkilât ve salâhiyetleri Anayasanın vaz'ettiği prensipler dahilinde özel bir kanunla düzenlenir. Bu Anayasa prensipleri şunlardır:

- a. Bütün komünlerin başında 23 yaşını doldurmuş ve komün ahalisinden olan kişiler arasından komün halkınca seçilen bir Komün Meclisi bulunur,
- b. Komün Meclisi seçimleri kanunla düzenlenecektir,
- c. Komünün bütün İdarî meseleleri ve gerekli uzuvların tâyini salahiyeti Meclise verilmiştir. Meclis bunun için tüzükler çıkarır,
- d. Komün meclisleri umumî kanunlara ve Anayasaya riayet etmek ve onların tatbiklerine yardım etmek zorundadırlar.
- e. Komün idarelerinin bazı kararları Vilâyet Yürütme Kurullarının tasvibine tâbidir. Vergiye ait kararlar da Kralın tasvibine bağlıdır.

HONDURAS (26) :

Dahilî idare bakımından Honduras Devleti arazisi, kuruluş şekilleri ve hudutları Millî Meclis tarafından belirtilecek olan Departmenlere taksim edilmiştir. Her departmen de kanunların tâyin edeceği idareci memurlar bulunur. Bu memurların Honduras'lı olmaları, 25 yaşını bitirmeleri ve siyâsî haklara sahip bulunmaları lâzımdır.

(26) «Mükerrer» HONDURAS CUMHURİYETİ ANAYASASI, (28/Mart/1936) m: 176-184, PEASLEE, a. g. e, Vol. II. P: 155 den.

Departmenler de İdarî bakımdan, halk tarafından seçilen Belediye Kurullarınca idare edilen muhtar belediyelere ayrılır. Belediye idarelerinin münhasıran idari ve ekonomik olması lâzım gelen fonksiyonlarını ve teşekküllerini özel kanunlar tesbit edecektir.

Belediyeler kendi hususî işlerinin tedvirinde, devletin umumî kanunlarına aykırı düşmemek şartıyla kat'î bir serbestiye sahiptirler. Vazifeyi suiistimal halinde ferden veya toplu olarak mes'uliyet teveccüh eder. Belediye memurları ve belediye polisi serbestçe belediye idareleri tarafından seçilir. Bunların masrafları kendi bütçelerinden karşılanır.

İRAK (27) :

İrak'ın İdarî bölgelerinin nev'ileri, isimleri, teşekkül ve idare tarzları, memurlarının yetki ve unvanları hususî bir kanunla belirtilir.

İrak belediye ve şehirlerinin idareleri ve mahallî işlerinin ifası yine özel bir kanuna göre Belediye Meclisleri tarafından deruhte olunur.

Bütün idari bölgelerde bulunan idare kurulları, kanunların kendilerine verdiği vazifeleri yerine getirirler.

İRAN (28) :

İran Kathğının arazisi üzerinde hususî kanunlara göre Eyalet ve Vilâyet Meclisleri kurulur. Bu Meclislerin âzaları doğrudan doğruya Eyalet veya Vilâyet halkı tarafından seçilirler.

Eyalet ve Vilâyet Meclisleri mevcut kanunlar muvacehesinde, âmme menfaatlerini ilgilendiren meselelerde ve bölgenin emniyet ve refahını teminde yüksek salâhiyeti haizdir.

Meclislerin, bütün gelir ve giderleri neşretmeleri ve ilân etmeleri lâzımdır.

İran Devletinin, vilâyetlerinin, eyaletlerinin ve komünlerinin hudutları kanun müsaade etmedikçe değiştirilemez.

(27) İRAK ANAYASASI, (21/Mart/1925) Kısım: VII «Vilâyetlerin İdaresi» m: 109-112 PEASLEE, a. g. e. Vol. II, P: 231 - 232 den.

(28) İRAN ANAYASASI (1907) m: 3, 80-93, PEASLEE, a. g. e. Vol. II, P: 212.

İSPANYA (29) :

İspanyol Anayasasında mahallî idareler hakkında hükümlere yer verilmemiştir. Sadece Kortès'leri (devlet başkanına sunulmak üzere kanun hazırlayan ve halk temsilcilerinden meydana gelen kurullar) tesis eden ve Anayasa mahiyetinde olan kanun, Kortèslere mahallî idarelere ait kaideleri hazırlamak ve incelemek salahiyetini vermiştir.

İSVEÇ (30) :

İsveç arazisi guvernörlüklere ayrılacak, Krallıkta umumî bir guvernör teşkil edilmeyecektir.

Şehirlerde belediye idareleri kurulacaktır. Belediye Reisleri Kral tarafından tâyin olunur. Ancak bunun için şehir dahilinde oturan ve şehir işleri hakkında rey sahibi olan kimseler bu vazife için üç aday gösterirler ve Kral da bunlardan birini Belediye Reisi olarak seçer. Stokholm belediye idaresi de aynı esaslara göre tanzim olunur. Seçim ve tâyine ait hususlar özel kanunlarla teferruatlı olarak tâyin edilecektir.

İTALYA (31) :

Cumhuriyet; bölgelere, vilâyetlere ve komünlere ayrılmıştır.

I. Bölgeler, Anayasanın gösterdiği prensiplere göre kendilerine ait vazifelere ve salahiyetlere sahip muhtar müesseseler şeklinde vücuda getirilirler. Sicilya, Sardenya, Trentino - Alto, Friuli, Venezia - Giulia ve Valle d'Aosya'ya Anayasa mahiyetinde özel kanunlarla kendilerine mahsus muhtariyet şekilleri verilir.

Bölgeler, devlet kanunlarının koyduğu esaslar dahilinde ve millî menfaatlere ve diğer bölge menfaatlerine de aykırı düşmemek şartıyla aşağıdaki hususlarda teşriî mahiyette kaideler vazedebilirler :

Bölge idaresinin tanzimi, Komün hudutları, Mahallî zabıta (şehir - kır), Fuar ve pazarlar, Umumî sağlık, emniyet, Hastahaneler, Meslek ve

(29) KORTEJLERİN TESİSİNE DAİR KANUN (9/Mart/1946) m: 10, f: 8, PEASLEE a. g. e. Vol. III, P: 81.

(30) İSVEÇ KRALLIĞI ANAYASASI, (6/Haziran/1809) m: 31, 46, PEASLEE, a. g. e. Vol. III, P: 101, 104.

(31) İTALYA CUMHURİYETİ ANAYASASI (10/Ocak/1948) Beşinci Bölüm: «Bölgeler, Vilâyetler ve Komünler» m: 114-133, PEASLEE a. g. e. Vol II, P: 294 - 297.

öğretim yardımı, Müze ve kütüphaneler, Şehircilik, turizm ve otel işleri. Yollar, meydanlar, limanlar, bentler, Taşocakları, maden suları, Kaplıcalar, Avcılık, Balıkçılık, Ziraat ve ormanlar, Küçük sanatlar Anayasa mahiyetinde kanunların gösterdiği sair işler.

Cumhuriyet Kanunlarınca bölgelere, bu işlerin tahakkuku hususunda hükümler koymak salahiyeti verilebilir. Kanunlarca vilâyetlere veya sair mahallî teşekküllere bırakılan işlerin dışında, yukarıda gösterilen hususlara ait bütün idari işler bölgelere tevdi edilmiştir. Bölgelere bunların dışında salahiyetler de tanınabilir. Bu vazifeleri bölgeler, ya vilâyet, komün gibi diğer mahallî müesseselere bırakarak, yahut da onların dairelerinden de faydalanarak bizzat kendileri ifa ederler.

Bölgeler, Cumhuriyet kanunlarının çizdiği hudutlar dahilinde malî muhtariyete sahiptir. İhtiyaçları nisbetinde vergi ve hazine hisselerinden faydalanırlar. Devlet, bazı maksatlarla (bilhassa Güney mntakalarını kalkındırmak için) bazı bölgelere hususî yardımlarda bulunur. Bölgelerin kanunî hudutlar dahilinde kendilerine ait mallara ve patrimuanlara sahip olmalarına müsaade edilebilir.

Bölgelerin resmî idare organları Bölge Meclisi, Bölge Komitesi ve Komite Başkanındır. Bölge Meclisi, bölgeye ait kanun ve tüzük yapmak sel ahiye tını kullanır, Anayasa ve kanunların verdiği işleri yapar. Bölge Komitesi, bölgenin icra organıdır. Komite Başkanı bölgeyi temsil, kanun ve tüzükleri tasdik ve ilân eder, merkezin talimatı dahilinde bölge idaresini düdenler. Meclis, komite üyelerinin seçim şekilleri üye adetleri hususî kanunla gösterilir. Bölgelerde Anayasa ve kanunlara muvazi olarak bölgeye ait hükümleri gösteren bir statü bulunur. Bu statü Bölge Meclisi tarafından kabul ve Cumhuriyet kanlımı ile tasdik olunduktan sonra, tatbik mevkiine konur. Bölge merkezinde devletçe ifa olunan İdarî vazifelere nezaret ve bunları bölge idari işlerde koordine eden bir hükümet komiseri vardır. Ayrıca bir devlet organı da bölgenin İdarî meselelerinin kanıma uygun olup olmadıklarını, ademi merkezîyet esaslarına göre ve kanun dairesinde kontrol eder. Anayasaya aykırı muameleler yaptığı ve devlet kanunların ağır surette ihlâl ettiği takdirde veya, aynı şekilde hareket eden Bölge Komitesi veya Başkanının değiştirilmesi teklifine uymadığı zamanlar Bölge Meclisleri feshedilebilir. Meclisin vazifesini yapamayacak duruma düşmesi veya millî menfaatleri çiğnemesi halinde de fesih yoluna gidilebilir. Fesih kararı milletvekillerinin ve Senato üyelerinin de muvafakati alınarak Cumhurreisi tarafından verilir.

Bölge Meclisinin kabul ettiği kanunlar Hükümet Komiseri tarafından 30 gün içinde vize edilir ve bunu müteakip 10 gün içinde ilân edile-

rek 15 gün sonra mer'iyete girer, Meclisin salahiyetini aşarak çıkardığı kanunlar hükümetçe vize müddeti içinde meclise iade edilir. Eğer aynı kanun tekrar ve çoğunlukla kabul edilirse bu takdirde hükümetçe (millî menfaatler bahis konusu edilerek) ya Anayasa Mahkemesine yahut da Parlâmentoya başvurulmak lâzımdır.

İtalya Cumhuriyetinde mevcut bölgeler şunlardır :

Piemonte, Val d'Aosta, Lombardia, Trentino - Alto Adige, Veneto, Friuli - Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi ve Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardenya.

II. Vilâyetler ve Komünler, kanunların tâyin ettiği esaslar dahilinde muhtardırlar. Vazifeleri kanunla tâyin olunur. Bunlar aynı zamanda ademi merkeziyete dayanan İdarî taksimatı teşkil ederler. Vilâyetler sadece İdarî vazifeleri gören en son ademi merkeziyet halinde yeni bir- taksimata tâbi tutulabilirler.

Kanunî bir şekilde kurulan bir bölge organı, ademi merkeziyete rağmen, vilâyetlerin, komünlerin ve diğer mahallî müesseselerin yaptıkları muameleleri kanunlara uygunluk bakımından kontrol edebilir.

Vilâyetlerin sınırlarının değiştirilmesi, yeni vilâyetler tesisi komünlerin teklifi aynı bölgenin mütaleası üzerine kanunla yapılabilir.

Bölgeler, bölge halkının mütaleasile, kendi kanunlarıyla yeni komünler kurabilirler, komün hudutlarını veya isimlerini değiştirebilirler.

İZLANDA (32) :

İzlanda Anayasası muhtar belediye ve sair İdarî topluluklar kurmak salahiyetini devlet teşriî organına bırakmıştır.

JAPONYA (33) :

Mahallî idarelerin teşkilât ve vazifeleri kanunla tesbit edilir. Kanun bu tesbit işini, mahallî muhtariyet prensibini göz önünde tutarak yapar. Bütün mahallî idareler kanun dahilinde, müzakere organı olan Meclisleri

(32) İZLANDA CUMHURİYETİ ANAYASASI (17/Haziran/1944), m: 76, PEASLEE a. g. e. Vol. II, P: 178.

(33) JAPON ANAYASASI (3/Aralık/1846), Kısım: VIII. «Muhtar Mahallî İdareler» m: 92 - 85, PEASLEE, a. g. e. Vol. II. P. 316.

kururlar. Mahallî idarelerin bütün yüksek icra memurları, mahallî meclisler üyeleri ve kanunda gösterilen diğler bütün memurlar tek dereceli seçimle ve mıntaka dahilinde oturan halk tarafından seçilirler.

Mahallî idareler, kendi mallarını idare etmeğle ve kendi işlerini görmeğle ve kanun dahilinde tüzükler çıkarmağla salahiyetlidirler.

Seçmenlerin çoğunluğunun rızası alınmadıkça Diyet tarafından bir mahallî idare hakkında özel bir kanun çıkarılamaz.

KOLOMBİYA (34) :

Kolombiya Devleti arazisi, vilâyetlere, bölgelere ayrılmıştır. Ayrıca, bunların her ikisi de belediyelere, belediye bölgelerine taksim edilmiştir. Yeni mahallî bölgeler vücuda getirilmesi ancak kanunlarla mümkün olabilir. Filhakika Anayasanın 5 inci maddesine göre :

a. Yeni vilâyetin, içinde vücuda getirileceğli bölgenin Meclis âzası 3/4 ü tarafından bu hususta bir arzu izhar edildiğli,

b. Vilâyet nüfusunun 250.000 in üzerinde ve gelirinin de yılda en az 500.000 peso olduğu anlaşıldığli

takdirde, yeni bir vilâyet tesisi cihetine gidilebilir. Özel bir kanun mevcut vilâyetleri yeni bir taksime tâbi tutabilir. Bölgelerin, belediye idarelerinin organizasyonu daha aşğıda gösterilecek esaslar dahilinde kanunlarla tesbit olunur.

Bütün vilâyetlerde hem hükümetin temsilcisi ve hem de bölgenin en yüksek idarecisi sıfatını taşıyan bir vali bulunur. Ayrıca her sene vilâyet merkezinde iki ay müddetle toplanan bir Vilâyet Meclisi vardır. Fevkalâde toplantılarda. Meclise vali başkanlık eder. Kanunlar normal toplantılarda hazırlanır. Meclis, kanunî esaslar dairesinde vilâyet halkı tarafından seçilir. Belli başlı şş fonksiyonları ifa eder :

1. Vilâyet bütçesinin müsaade ettiğli nisbette ve kanunla çerçevesi içinde eğitim ve yardım işlerini düzenlemek,
2. Çıkaracağı nizamlarla, endüstriyi geliştirmek, vilâyet içinde yeni endüstri müesseseleri kurmak, kara, deniz ve demiryollarını

(34) KOLOMBİYA CUMHURİYETİ ANAYASASI, (16/Şubat/1945 metni) m: 5-7, Başlık XVIII, «Vilâyet ve Belediye İdareleri» m: 181-201, PEASLEE, a. g. e. VoL I, P. 493 - 5.

muhafaza etmek, ormancılığı geliştirmek, mahallî polis teşkilâtını organize ve idare etmek, bölgeye ait bütün mahallî mahiyetteki işleri yapmak, tanzim ve idare etmek,

3. Hesap müfettişlerini seçmek,
4. Belediyeler teşkil etmek veya mevcutları kaldırmak, belediye hudutlarını belirtmek,
5. Vilâyet memurlarını ve bunların ücretlerini tesbit etmek,
6. Anayasanın ve diğer kanunların kendilerine bıraktıkları bütün işleri yapmak,
7. Bütçeyi hazırlamak, masrafların yapılmasına müsaade etmek,
8. Kanunî hadler dahilinde yeni vergiler ihdas etmek.

Meclisler tarafından verilen kararlar ve çıkarılan nizamlara riayet etmek zarurîdir.

Valinin vazifeleri şunlardır :

1. Devlet kanunlarını tatbik ve kanunlara itaati temin etmek,
2. Vilâyet idaresini sağlamak, Meclisçe tesbit edilen memuriyetlere tâyinler yapmak, memurları azletmek, İdarî hususlarda lüzumlu gördüğü bütün hususları ifa etmek,
3. Kanunen gösterilen şekillerde adli işlerin idaresine yardım etmek,
4. Resmî dairelere, âmme müesseselerine riayet etmek,
5. Anayasaya aykırılık veya sair kanunlara aykırılık sebebiyle kanun tasarılarına (vilâyet meclislerince çıkarılan) itiraz etmek, tasdik ve tatbik etmek,
6. Belediye Meclislerinin kararlarını, yine yukarıki sebeplerle tashih etmek,
7. Kanunların verdiği sair İdarî işleri yapmak.

Vilâyetler bölgevi meselelerinin idaresinde kanunî hadler içinde bağımsızdırlar.

Bütün belediye bölgelerinde halkın seçtiği Belediye Meclisleri ve Belediye idaresinin başı ve valinin temsilcisi durumunda olan Belediye Reisleri mekanizmayı vücuda getirirler. Belediye Meclisleri bölge idaresinin gerektirdiği nizamları hazırlar, belediye memurlarını ve kanunen belirtilen diğer memurları seçer.

Kanun, belediyeleri, nüfus, malî kaynaklar, ekonomik Önem gibi muhtelif sebeplerle çeşitli sınıf belediyeler kurabilir ve değişik bir idare organı tesis edebilir.

Valiler Reiscumhur tarafından tâyin olunur. Mahallî idareler üzerinde hükümetin murakabe hakkı vardır. Bu husus Anayasanın çeşitli maddelerinde doğrudan doğruya veya dolayısıyla gösterilmiştir.

Devletin merkezi olan Bogota şehrinin özel bir idare statüsü vardır.

(DEVAM EDECEK)

TÜRK ve FRANSIZ İDARE HUKUKUNDA ÂMME HİZMETİ MEFHUMU

Yazan :
SALİH TANYERİ
Adalar Kaymakamı

Mevzuun önemi : Müellifler tarafından umumiyetle «Devlet veya diğer âmme hükî şahısları tarafından veya bunların nezaret ve murakabesi altında umumî ve kollektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, âmme menfaatini sağlamak için icra edilen ve umuma arz edilmiş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetler» olarak tarif edilen âmme hizmetinin doktrin ve içtihad sahasındaki önemi, bunun İdarî ve adlî kaza arasındaki vazife ayrılığının kıstası olarak kullanılmasından ileri gelmektedir.

Filhakika İdarî rejimi kabul etmiş olan memleketler, idarenin fiil ve tasarruflarından doğan ihtilâfları; fertler arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesini Kanunu Medenî ve Ticaret Kanunu hükümleri dahilinde halletmekle görevli adlî kaza organının yanında ve ondan tamamıyla müstakil, İdarî kaza organına tevdi etmiş olduğundan, zaman zaman bu iki kaza mercii arasında vazife ihtilâfları husule gelmeğe başlamıştır.

Hem icabî ve hem selbî olabilen bu vazife uyuşmazlıklarının halli ve bu suretle vatandaşın muhtel olan hakkının sürüncemede kalmadan kanun dairesinde ihkakını temin, aynı zamanda da nisbeten yeni olan İdarî rejimin adlî otorite karşısındaki istiklâlini teminata bağlamak için bu memleketler vazî kanunları, ihtilâf mahkemelerini teşkil etmiştir.

İdarî rejimin teminatı olan ihtilâf mahkemesinin bilhassa selbî vazife ihtilâflarında hak sahibi vatandaşa sağladığı menfaat hiç de küçümsenecek derecede değildir.

Kırım Harbi esnasında cereyan etmiş bir hâdise, bu hususta mücmel bir fikir vermeğe kâfidir.

Kırım Harbi sırasında bir donatan, gemisini levazım ve teçhizat merkezi ittihaz edilen bir limana zahire, mühimmat götürmek üzere devlete kiralamıştır. Armatör gemiyi deniz rizikosuna karşı sigorta kumpanya-

sına sigorta ettirmiş, harp hasarına karşı da devletten teminat almıştır. Gemi, mühimmat taşıırken fırtınalı bir günde dalgaların tesiri ile düşman bataryalarının ateş hattına düşmüş ve toplardan atılan mermilerin isabetile de batmıştır. Donatan, dalgaların tesirini nazara alarak, bunu bir deniz rizikosu saymış ve tazminat talebi ile Ticaret Mahkemesine müracaat etmiştir. Mahkeme, hasarın deniz hasarı olmayıp, top ateşinden ileri geldiği için harp rizikosu mahiyetinde olduğuna ve binaenaleyh sigorta mukavelesinin dışında kaldığına karar vermiştir. Bunun üzerine donatan idareye müracaat ederek bu harp hasarlarının tazminini istemiş, idare ise hasarın harp hasarı olmayıp, menşei fırtına ve dalgalar ve binaenaleyh deniz hasarı olduğuna ve bu sebepten dolayı da harp tazminatı lâzım gelmeyeceğine karar vererek talebi red etmiş, donatanın müracaatı üzerine Devlet Şûrası da idarenin bu görüşünü kabul etmiştir. Şu suretle armatör iki sebepten gelecek zarar ihtimaline karşı teminat aldığı, zarar da vâki olduğu ve bu iki sebepten biri neticesinde husule geldiği halde içtihad farkı dolayısıyla hiçbir tazminat alamamıştır.

O tarihte, bugünkü gibi, uyuşmazlık mahkemesi mevcut olsa idi hâdiseye ve onun hukukî icaplarına göre dâvayı adli veya İdarî kaza mercilerinden birisine gönderecek ve fert de mağdur kalmayacaktır.

Hiç şüphesiz mahkeme ihtilâfi iki kaza organından birine gönderirken kararını bir sebebe bağlayacak, başka bir ifade ile iki kaza organının vazife ayrılığının kıstasını verecektir. Bu kıstas nedir? Bunun cevabı mevzulunuzun ehemmiyetini ortaya koymaktadır.

İdare hukukunda bugünden yarma bu kıstas üzerinde önemli münakaşalar olmuş; içtihad ve doktrin bu hususta muhtelif görüşlere sahip bulunmuştur.

İlk olarak hâkimiyet ve temşiyet tasarrufları kıstası vaz' edilmiş, idarenin hâkimiyet ve âmme kudreti prensipleri dahilinde vücuda getirdiği tasarruflar İdarî olarak vasıflandırılmış ve Şûrayı Devletin rüyet salâhiyetine tevdi edilmiştir.

Bu nazariyenin doktrindeki taraftarları Ducroq ve Berthelemy, Laferriere, Aucoc, Dareste gibi eski ekol müntesibi hukukçular olup, noktai nazarları hülâsaten şöyledir :

İdare bir emir verir. Adliye mahkemelerinin bunu muhakeme etmelerine izin vermek, adliyenin idareyi kontrol etmesine müsaade etmek demektir. Bu takdirde idare, adliye karşısında madun bir mevkie düşecek, tasarrufları bir nev'i sansüre tâbi tutulmuş olacaktır. Halbuki, öyle ta-

sarraflar vardır ki, böyle bir murakabeye tâbi olamaz. Çünkü idare bunları yaparken şef durumundadır. Şefin emirleri ise münakaşa edilemez. Bunlar ancak şefin hiyerarşik âmirleri tarafından incelenebilir. Bu demektir ki, idare, halka verdiği emirlerden dolayı müşterek mahkemelerde muhakeme edilemez. Şüphe yok ki, mahkemelerin rüyet salahiyetinden hariç tutulan muameleler, hâkimiyet tasarruflarıdır. Halbuki idare yalnız bu çeşit muameleler yapmaz. Onun diğer bazı tasarrufları vardır ki, onlarla hâkimiyetin, emperyomun herhangi bir rolü yoktur. İdare bunlarda tıpkı hususi fertler gibi hareket etmektedir. Bir belediye reisi muzur gaz neşreden gayrisihhî bir fabrikanın kapatılmasını emrettiği zaman, emperyom kullanmıştır. Bu otorite tasarrufudur. Bu, usûlüne uygun olarak ittihaz edildiği takdirde, hukuk mahkemesinin murakabesine tâbi olamaz. Zira böyle bir murakabe neticesinde bir taraftan belediye reisinin otoritesi ihlâl edilmiş ve diğer taraftan mahkemelerin ağır işlemesi dolayısıyla neticeye kadar fabrika muzur gazları ile halkın sıhhatına tehlike ilka etmiş olur. Buna mukabil herhangi bir belediyenin vâsiyet tariki ile icarlı bir binayı temellük ettiği, müstecir ile arasında kira mukavelesinden mütevellit bir ihtilâf çıktığı takdirde durum tamamen birincisinden farklıdır. Burada Belediye Reisi emperyomu kullanarak kiracıyı tahliye edemez. Mahkemeye müracaat ederek tahliye dâvası ikame eder. Bu hususta salahiyetli mahkeme de adliye mahkemesidir. Malik belediye yani bir âmme hükmî şahsı olduğuna göre, salahiyetli mahkemedeki bu değişikliğin sebebi nedir? Zira, Belediye burada otorite tasarrufunda bulunmamaktadır. Taptığı muamele belediye namına kira mukavelesinin tefsirini istemekten ibaret bir temşiyet muamelesidir.

Bu nazariye eski ekol müntesipleri tarafından yalnız salahiyet kıstası olarak kullanılmakla kalmayıp, tekmlil idare hukuku bunun üzerine bina edilmiştir.

Tefrik, bidayette doktrinın eseri olmakla beraber XIX uncu Asırda içtihad tarafından da İdarî ve adlî kazanın tatbik sahalarının ayrılmasında kullanılmıştır. Kanun sözcüsü Aucoc, Şûrayı Devletin 25/Şubat/1869 tarihli Pinard kararı için yazdığı konklüzyonda İdarî kazanın idare tarafından vücade getirilmiş hâkimiyet tasarruflarını rüyette müşterek mahkeme olduğunu, salahiyetinin ancak devletin hukuku hususiye kaideleri dahilinde hareket etmesi, gerek emlakının gerekse mukavele akdi halinde merfu olabileceğini ifade etmiştir.

Bu nazariye, zamanında çok tenkide uğramıştır. Bunlar amelî ve İlmî olmak üzere iki kısımda toplamaktadır. Amelî noktai nazara göre, bu kıstas, müşkül ve gayrimuayyendir. İlmî noktainazardan ise devletin

kabul edilmeyecek şekilde ikiye bölünmesi fikrine istinat etmektedir. İlmî cepheden tenkid bilhassa Duguit tarafından ileri sürülmüştür. Amelî tenkidi ise Feutry kararına yazdığı mütalâada kanun sözcüsü Teissier ifade etmiştir.

Lâkin bu nazariyenin terkine bilhassa neticeleri âmîli olmuştur. Filhakika denilmiştir ki, bu nazariye İdarî rejiminin tatbik sahasını son derece daraltmaktadır. Zira, memurların bir taraflı hâkimiyet tasarrufları ile hareket etmeleri hali dışında da İdarî faaliyetin şartları ve kendine has ihtiyaçları hususî kanunların tatbikine uygun olabilir. Başka bir ifade ile, idare, bugünkü mânada âmme hizmetlerini bu hizmetin ifasında daha uygun telâkki ettiği hususî hukuk şartları dahilinde vücuda getirmek isteyebilir. Bu takdirde, bundan mütevellit ihtilâflar adlı mahkemelerde rü'yet edilecektir ki, bu İdarî rejim ile kabili telif değildir. İşte XIX uncu Asrın ikinci nısfında Fransız İdarî hayatında vücuda gelen derin tahavvüller Blanco kararı ile kıstas olarak âmme hizmetinin alınmasını zarurî kılmış, bunu takip eden Terrier ve Feutry kararları Asrın prensibi teyid eden büyük kararları olmuştur. Bizim uyuşmazlık mahkememizde 949/10 sayılı kararında «idarece tesis ve ittihaz olunan işlem ve kararların hâkimiyet ve temşiyet tasarrufları diye bir tefrikan tâbi tutularak vazife meselesinin ona göre tâyini esasî da artık bugün metruk bulunduğu, böyle bir tefrikan dayanan doktrinî yerini daha İlmî esaslara istinaden âmme hizmeti prensibine bırakmış olduğu, halen yürürlükte bulunan kanunlar da durumu böylece tesbit ve tâyin ettiği» demek suretiyle memleketimizdeki içtihadın bu hususdaki noktalarını vuzuhla ortaya koymuştur.

Blanco kararı hülâsaten şöyledir : Bordoda'ki Millî Tütün Fabrikasının, sokağın tarafeyninde bulunan binaları arasında emtia nakliyatını temin eden dekovili vagonetlerinden birisi bir çocuğa çarparak bacağını kırmıştır. Aile, ;—o zamanki içtihadı göre— tütün işleme faaliyeti ve dekoville nakliyat, hâkimiyet tasarrufu sayılmadığından ve bunda emperyomun bir rolü olmadığından, hukuk mahkemesinde devlet aleyhine istihdam eden sıfatıyla tazminat dâvası açmış, idare uyuşmazlık ihdas etmiştir. İhtilâf mahkemesi bir âmme hizmetinin ifasından doğan mesuliyet halinde ihtilâfın İdarî kazanın vazife sahasına gireceğini kabul etti. Bu suretle hâkimiyet ve temşiyet kriteri kalkmış, âmme hizmetlerinin ayrı kaidelere tâbi olduğu kabul edilmiş oldu.

Terrier kararında da yılanlarla mücadelede karar veren Vilâyet Umumî Meclisinin yılan öldürene mükâfat vaad etmesine rağmen, tahsisatının bitmesinden bu vaadini ifâ edememesi üzerine açılan dâvada

Şûrayı Devlet şikâyeti mucip tasarrufun hâkimiyet tasarrufu olmamasına rağmen hâdiseyi Blanco kararı zaviyesinden mütalâa ederek Vilâyet Meclisi Umumîsinin kararının âmme hizmeti ihdası olduğunu, filhakika yılanı arın itlafının halkın sağlık ve selâmetiyle ilgili bulunduğunu, bu itibarla ihtilâfın bir âmme hizmetinin kuruluş ve işleyişinden çıktığını, binaenaleyh, idari kazanın salahiyetine dahil bulunduğunu kararlaştırdı.

Uyuşmazlık Mahkemesinin Feutry kararında ise, bir vilâyet akıl hastalı ailesinden kaçıp, saman yakmak suretile bir ferdi İzzar eden delinin bu hareketinin âmme hizmetinin fena işlemeden ileri geldiği mucip sebeble, İdarî kazanın salahiyeti kabul edilmişti.

Bu kıstas bizde de Şûrayı Devlet tarafından kabul edilmiştir. Meselâ Beşinci Dairenin 939/438 sayılı kararında «âmme hizmetlerinin ifası vesile sile İdarî makam ve heyetlerden sadır olan kararların tetkikinin Devlet Şûrasının vazifesi dahilinde bulunduğu tebarüz ettirilmiştir. Diğer taraftan, Uyuşmazlık Mahkememiz 948/12 sayılı kararında «konservatuvar öğrencilerinin yetiştirilmesine mahsus olan tatbikat sahnesinde bir eserin temsil edilmesi veya temsilinin durdurulması hususlarında Millî Eğitim mercilerinin alacakları kararların âmme hizmeti ifasile alâkalı ve idari karakteri haiz bir tasarruf teşkil edeceği» ifade edilmiştir.

İşte bu suretle âmme hizmeti mefhumu, idare hukukunda çok önemli bir yer işgal etmeğe başladığından, içtihad ve doktrin üzerinde incelemeler yaparak mükemmel bir nazariyenin doğmasına sebep olmuşlardır. Bazı müellifler bu hususta tekml idare hukukunu âmme hizmetiyle izah edecek ve buna âmme hizmetleri hukuku ismini verecek kadar ileri gitmişlerdir. Jez, “idare hukukuna has olan nazariyelerin mevzuu âmme hizmetinin muntazam ve mütemadi ifasının temini ve âmme menfaati ihtiyaçlarına en seri ve en iyi çâre bulmak, onları tamamen tatmin etmektir” diyor. Bununla beraber son zamanlarda bizzat âmme hizmeti mefhumu da üzerinde şiddetli münakaşalar cereyan eden önemli bir mesele olmuş, bu itibarla salahiyet tefriki kıstası olarak kullanılması kuvvetli itirazlara yol açmıştır.

Bu noktayı M. Waline Şûrayı Devletin at yarışları tertip etmenin âmme hizmeti olamayacağına mütedair 30/10/1953 tarihli Bossuyt kararı için yazdığı notta «âmme hizmeti mefhumu, bilindiği gibi, âmme hukukunun en fazla aldatan mefhumlarından birisidir. Bunun iki sebebi vardır. Birincisi hiç kimse buna mahkeme içtihadlarının heyeti umumiyesile tam bir mutabakat arzeden bir tarif verebildiğini iddia edemez, böyle bir ümit besleyemez. İkincisi de mahkeme içtihadlarının bu mefhumdan çıkardıkları neticelerin uzvî veya maddî, İdarî veya ticarî âmme hizmetleri

tefriklerine göre pek mütehavvil olmasıdır. Bunun içindir ki, yeni müelliflerden bazıları (Morange, Rivero) âmme hizmeti mefhumunun inhitat veya buhranından bahsetmekte, diğer bazıları ise (Eisenmann, Vedel) bunun şümül ve muhtevasını tamamen inkâr etmektedirler. Yalnız Laubadere; Duguit ve Bonnard'ın hatıralarına sadık kalarak mefhumun kıymetini ve rolünün devamını kabul etmektedir demek suretiyle ifade etmektedir.

Diğer taraftan devletin ve diğer âmme hükmî şahıslarının umumî menfaat mülâhazası ile ifa edegeldikleri hizmetler o kadar çoğalmış ve bunların ifasında kullanılan usuller o kadar farklı bulunmuş ve bu İdarî ve adlî kaza arasında salahiyet kıstası olarak kullanılmak istenilen âmme hizmeti için de ayrı bir kıstasın vaz'ını zarurî kılmıştır. Filhakika âmme hizmetinin mahiyeti üzerinde müellifler farklı görüşe sahip oldukları gibi, idari ve adlî kaza arasında da mutabakat hasıl olamamıştır.

Asil mesele Blanco kararından sonra âmme hizmetine verilen klâsik tarifin bunu izaha kâfi olmadığıнын ileri sürülmesi ve ortaya bir tarif ve bununla birlikte bir kıstas buhranının çıkmış olmasıdır.

Filhakika klâsik şekliyle âmme hizmeti nazariyesi uzun müddet idare hukukunun tatbik sahasının tâyininde vazih ve âmeli bir hâl tarzı sağlamıştır. Ancak 1914 Harbinde duyulan ihtiyaçlar sebebile kurulan müesseseler, ihdas edilen hizmetler ve bunların harpden sonra da temadisi zarureti idare hayatında esaslı tahavvülât vücude getirmiştir. Gerçekten Birinci harbe kadar Fransız İdarî hayatı basit bir manzara arz etmekte, âmme hizmetleri ile hususî faaliyetler arasındaki farkın tesbiti büyük bir müşkülât göstermemekte idi. İktisadî liberalizm devrine tekabül eden bu idare hayatı son derece azaltılmış, âmme hizmetleri ve bunlar arasında tamamile siyasî ve İdarî hizmetlerin tefevvüku ile vasıflandırılmıştı. Filhakika XIX uncu Asrın sonunda İktisadî ve teknik hizmetlerde büyük bir inkişaf görülmüştü. Lâkin âmme hizmeti nazariyesinin revaç kazanmasını mücip olmuş bulunan bu teşebbüsler, fertlerin hususî teşebbüslerinden açıkça ayrılmış bulunuyordu. Bu ayrılış, sadece inhisarların temşiyeti veya âmme emlakinin idaresi gibi bazı umumî hatlar itibarile olmayıp, bunların ihdasında resmî makamların tâbi oldukları teşkilât kaideleri ve bunları bir hukuku âmme rejimi altında yaşatmak hususunda izhar ettikleri niyetten ileri geliyordu. Bu suretle âmme hizmetleri sektörü hususî müesseselerinkinden gerek âmme hizmetinin bizzat kendi mahiyetinde orijinal bir fizyonomi bulması, gerekse bunu teşkilâtından alması ile ayrı kalıyordu. Bu mitaların tesiri altında hukukî nazariye kolaylıkla sistematik bir şekil alabiliyordu. Yekdiğerinden tecerrüt

etmiş iki âlem, hukuku âmme ve hukuku hususiye, aralarında bariz bir hail olmamakla beraber birbirinden kesin bir şekilde ayrılmış görünüyordu. Bunlardan herbiri kendi sektörü ile meşgul olmakta idi. Âmme hizmetleri idare hukukuna, ferdî faaliyetler hususî hukuka tâbi bulunuyordu.

Halbuki son 30 sene içinde husule gelen tehavvülât bunlara da tesir etti. Bunda iki büyük olayın önemli rolü görülmektedir. Filhakika bir taraftan İktisadî hizmetlerin çoğalması, diğer taraftan fertlerin âmme hizmetlerine iştiraki bu neticeyi hasıl etmiştir.

1 — Mevzuu İktisadî olan, yani ticarî ve sınaî, âmme hizmetleri 1914 den beri gittikçe fazlaşmak suretile bilâintika devam etmiştir. Bunlardan bir kısmı; sigorta, iaşe ve ilh. gibi birinci harpde ihdas ve sonra da ipka edilmiş, bir kısmı da iki harp arasında liberalizm yerine güdümlü ve müdahaleci iktisadın kaim olması ile yeniden vaz edilmiştir. Devletin azot ofisi gibi sınaî ofisleri mahallî idarelerin, beledi sosyalizmden doğan, muhtelif İktisadî teşebbüsleri ve ikinci harpten sonra, bizde evvel, yapılan büyük millîleştirme hareketleri bunun misallerini teşkil etmektedir.

Bu inkişaf yalnız, numuneleri evvelce mevcut olan, İktisadî hizmetlerin genişlemesi neticesini tevliyle kalmamış, bunların vasıflarını da değiştirmiştir. Son 30 senedenberi sınaî hizmetlerde eski âmme hizmetlerinden farklı olarak, görünen şey bunların fertlerin hususî teşebbüslerine benzemesidir. Halen P. T. T. hizmetlerde, hususî ticaret arasında bir fark olmakta berdevam ise de, bu sonuncu ile bir belediyenin termik banyo işletmesi arasında durum böyle değildir.

2 — İkinci hâdis, fertlerin âmme menfaatini alâkadar eden teşebbüslere geniş şekilde iştirâkidir. Bunun da sebebi devletin görev sahalarını genişletmesi, bu kadar vâsi sahada kendi mutad elemanları ile nâfi iş göremeyeceğini anlayarak fertleri hizmete iştirake dâvet etmesidir.

İdare hayatındaki bu tahavvülâtın âmme hizmeti nazariyesi üzerinde hasıl ettiği ilk netice, âmme hizmetleri sektörü ile hususî faaliyetler sektörünün sınırının daha vuzuhsuz bir hale gelmesi olmuştur. Bu yüzden ihtilâf mevzuunun âmme hizmeti olup olmadığını kestirmek alekser çok müşkül olmağa başlamıştır. İkinci ve en önemli netice ise hususî hukukun âmme hizmetlerine nüfuz etmiş bulunmasıdır.

Âmme hizmetlerine İdarî rejimin tatbiki bunları adlî kazanın salahiyeti dışında bırakmıştır. 1790 inkılâp kanunları ile kurulan İdarî kaza kendi salahiyetlerine karşı pek hassas bulunmakta ve mevzuat da bu salahiyetleri adliyenin tecavüzlerine karşı büyük bir kıskançlıkla korumakta idi.

Her ne kadar idare, o zaman da, âmme hizmetlerinin teşhiyetinde hususî hukuk kaide ve usullerine müracaat serbestisine malik idiye de bu; ihtiyarî bir keyfiyetti. Ancak mahdut bir sahaya, mukavelelere, inhisar ediyordu. Âmme hizmetleri, hakkı hıyarın dışında, prensip olarak idare hukukunun üstün salahiyet rejimine tâbi bulunmakta idi. Bu prensip halen, hiç değilse bazı âmme hizmetlerinde, zaafa uğramış bulunmaktadır. Bunlar sınaî ve ticarî âmme hizmetleri ile, meslekî ve sosyal âmme hizmetleridir. Filhakika bu sektörlerde hususî hukuk rejimi artık istisnaî bir hal gibi telâkki edilmemektedir. Bazı hallerde bu, İdarî rejimle hususî hukukun bir rekabeti olup, içtihad da buna yer vermektedir. Diğer bazı ahvalde de hususî hukuk, bu hizmetlerin işleyişinin tâbi olduğu, umumî prensip haline gelmiştir. Ticarî ve sınaî hizmetlerle mevzuu sosyal olan bazı hizmetler bu meyandadır. Bununla beraber bunların âmme hukuku rejiminden ayrılmalari mutlak olmayıp kısmîdir. Filhakika:

1 — İdare personeli memur sıfatını muhafaza eder (Beşinci Dairenin 949/1600, 949/1945 sayılı kararları).

2 — Hizmete lüzumlu gayrimenkullerin iktisabı için istimlâk usûlü kullanılabilir.

3 — Bu gayrı menkullerin tanzimine müteallik çalışmalar nafia işidir.

4 — Hizmetten faydalananlarla İdarî mukavele aktedilebilir.

5 — Bu hizmetlerin müstahdemleri ceza zaptı tutabilirler.

6 — Bakiye alacaklar, kanunda hilâfî yazılı olmadıkça, âmme alacağı vasfını iktisap eder.

Diğer taraftan, hususî teşebbüsün elinde bulundurduğu bazı hizmetler vardır ki, bunlar umumî menfaati yakından alâkadar etmekle beraber, devlet tarafından âmme hizmeti olarak deruhte edilmesine lüzum ve zaruret görülmediğinden hususî faaliyet olarak fertlerin elinde kalmış fakat fonksiyonlarının cemiyet için ifade ettiği önem sebebiyle vazı kanun tarafından, istisnaî olarak, bazı âmme hukuku elemanları ile, imtiyaz ve muafiyetleri ile teşhiz edilmiş teşebbüslerdir.

1 — Umumî menfaate kadim hususî teşebbüs, âmme hizmeti değildir. Bu itibarla adlî kazanın salahiyetine dahil olmakta ve prensip olarak, umumî heyeti itibarile, hususî hukuk kaidelerine tâbi bulunmaktadır.

2 — Böyle bir teşebbüs bazı âmme hukuku unsurlarını havi bir rejime tâbi olduğu takdirde bu şümül, vazının derpiş ettiği hallere münhasır ve onun koyduğu nisbetlerde mevcuttur. Bu husus sözü edilen teşebbüs-

leri âme hizmetlerinden ayıran esaslı bir prensiptir. Şu halde hukuku âme usullerinin tatbiki, ahvale göre değişen bir keyfiyettir.

Diğer taraftan, bütün bu temayüllerin yanında ve onların bir neticesi olarak adli kazanın âme hizmeti mefhumuna verdiği mâna bilhassa ihtilâf mahkemesi kararları dolayısıyla birinci plânda bir önem taşımakta ve doktrin dördüncü elle sarıldığı âme hizmeti kıstasını zayıflatmaktadır. Filhakika adli kazanın âme hizmeti tâbirine klâsik mefhumundan başka bir mâna vermek suretile takip ettikleri maksat, salahiyetlerini 1790 inkulâp kanunları ve Blanco, Terrier, Feutry kararları ile İdarî kazanın sahaî rüyetine hasredilmiş mevada teşmil etmek arzusudur. Şu halde gerek hukuk hakimleri, gerekse ihtilâf mahkemesindeki temyiz azalan İdarî teşebbüslerin heyeti mecmuası olarak tarif edilen âme hizmetinin tamamile uzvî anlamını red etmek temayülündedir. Zira bu şekilde anlaşılan âme hizmeti salahiyet kıstası olarak kullanıldığı takdirde adli kazanın salâhiyetini tamamen bertaraf etmek neticesini doğurmaktadır. Bunu önlemek, aynı zamanda idare hayatının yeni oluşlarının ortaya koyduğu ihtiyaca cevap vermek üzere âme hizmetinin uzvî tarifi yerine maddî tarifinin, anlamının ikamesi cihetine gidilmiştir ki, bunu Şûrayı Devlet'in Blanco kararına kadar önemli ve o nisbette iz bırakmış olan Bac d'Eloka ve Paris Mahkemesinin Melinette kararlarında görüyoruz.

Bac d'Eloka kararında Şûrayı Devlet bir sahilden diğerine yolcu ve eşya nakleden sal işletmesinin vücade getirdiği zararın takdirinin adli kazaya ait olduğunu, çünkü bu işletmenin hususî şahıslar tarafından ifa edilebilen mümâsil hizmetin tâbi olduğu aynı şartlara bağlı bulunduğunu ifade etmiştir.

Paris Mahkemesi de Melinette kararında evlerden çöp toplama işinin hususî teşebbüsün tâbi olduğu aynı şartlar içinde ifa edildiğini, bu itibarla âme hizmeti teşkil etmeyeceğini içtihad etmiştir.

Şûrayı Devlet muahhar kararlarında «ihtilâflı hizmetin hususî faaliyetlerin tâbi olduğu hukukî şartlar içinde vücade getirilmiş olduğu» mütaleasile selâhiyetsizlik ifade etmiştir. Meselâ bu noktai nazara göre maarif, âme hizmeti değildir. Çünkü hususî teşebbüs tarafından da mümâsil terbiye müesseseleri ihdas edilebilmektedir.

Bac d'Eloka kararının vaz ettiği prensibin uyuşmazlık mahkememiz tarafından da kabul ve tatbik edildiğini zannediyoruz. Bu kanaatimiz yüksek mahkemenin resmî otomobillerin hizmet sırasında fertlere ika ettikleri zararlardan mütevellit mes'uliyet dâvalarını Adliye mahkemelerine tevdi etmesinden ileri gelmektedir.

Filhakika resmî dairelerin nakil vasıtalarının sebebiyet verdikleri zararlar uyuşmazlık mahkemesinin muhtelif şekilde içtihadına vesile olmuştur. Yüksek mahkeme ilk içtihadında zararın tedbirsizlik, meslekte acemilik sebebiyle vukua geldiğini, istihdam edenin mes'uliyeti kaidelerine tevfikân ihtilâfın hallinin hukuk mahkemesine ait olduğunu kabul etmiş ve bu suretle şikâyet edilen fiilde İdarî mahiyet, âmme hizmetinin ifasından mütevellit bir hal görmemiştir. 1952 de, yüksek mahkemenin kuruluşuna iştirâk eden Şûrayı Devlet âzasının fikirlerinin ekseriyet .kazanması ile, Fransız uyuşmazlık mahkemesinin Topez kararı ile kabul ettiği noktai nazara uygun olarak fiilin âmme hizmetinin ifası sırasında ve hizmet kusuru sebebiyle işlenmiş olduğunu ileri sürerek ihtilâfın çözüm yerinin Şûrayı Devlet olduğuna karar vermiştir. Görülüyor ki, burada âmme hizmeti bir salahiyet kıstası olarak kullanılmıştır. Mahkeme bundan sonra bu görüşünü, şüphesiz temyiz âzasının ekseriyet kazanmasıyla, terk edip, ilk içtihadına dönmüş ve nihayet Karayolları Trafik Kanununun neşri üzerine Kanunun tâyin ettiği salahiyet olarak ihtilâfın adli kazada çözüleceğini ifade etmeğe başlamıştır.

Bu muhtelif içtihadından sonuncusu kanunun tâyin ettiği salahiyet olduğuna göre üzerinde durmağa mahal yoktur. İkincisi, daha evvel tarafımızdan bu dergide tahlil edilmiş ve yüksek mahkemenin şikâyet edilen fiilde hizmet kusuru gördüğü ve şahsî kusurla, hizmet kusuru tefrikini kusurun fiilden ayrılmazlığı «indetachable» olması kıstasına istinat ettirdiği belirtilmiştir.

Yüksek mahkemenin ilk içtihadını da fiilin maddî noktai nazardan âmme hizmeti olmadığı, hususî teşebbüsün işleyişinin tâbi olduğu şartların aynı şartlar içinde ifa edildiği noktai nazarı, yani Bac d'Eloka kararına hakim olan zihniyet, ile izah etmek mümkündür. Filhakika uyuşmazlık mahkememizin askerî jet uçaklarının vukua getirdikleri zararlar sebebiyle verdiği kararda fiilin âmme hizmetinin işleyişi sırasında ve hizmet kusurundan münbais olarak işlenmiş bir kusur olduğu ve ihtilâfın çözüm yerinin Şûrayı Devlet olduğunu bildirmesi bu düşüncemizi teyid eder mahiyettedir. Düşüncemize göre, askerî tankın sebep olacağı bir zararda da uyuşmazlık mahkemesi aynı içtihadta bulunacaktır. Çünkü, bu hizmet, kamyon nakliyatının aksine, hususî şahısların teşebbüslerinin tâbi olduğu şartlara mümasil şartlar içinde işlememektedir. Bac d'Eloka dâvasındaki konklüzyonunda kanun sözcüsü M. Matter, âmme hizmetini mahiyeti itibarile yani rolü ve fonksiyonu, mevzuu ile tarif etmektedir. Gerçekten âmme hizmeti umumî idare tarafından temsil edilen bir taazzi, bir organizasyon olup, bunun vasıtasile devlet veya diğer âmme hükmi şahısları tabii gayesine vasıl, İdarî fonksiyonunu, yani normal, zarurî, esasi

ve hassaten âme nizamının muhafızı fonksiyonunu ifâ etmiş olmaktadır. Bu kabil bir organizasyon âme hizmetidir. Zira devletin tabîi gayesini istihdaf etmektedir. Bunun karşısında devletin hususî mahiyetteki hizmeti, teşebbüsü bulunur. Hiç şüphesiz bunlar da devletin âme menfaati gayesi içinde ifa ettiği hizmetlerdir. Fakat kendi tabîi sahasından çıkmaktadır. Devlet bunları istisnâî olarak ifa etmektedir. Sebebi de hiçbir ferdin veya hususî teşebbüsün bunu ifa etmemesi veya etmek istememesidir. Şu halde, bunlar âme teşekküllüleri tarafından ifa edildiği gibi, hususî teşebbüs tarafından da ele alınabilir. Meselâ, nakliye hizmeti böyledir.

Matter'in bu tarifinin neticeleri sarihtir. Âme hizmeti devlet tarafından âme kudreti istimali suretile temşiyet edilen ve rüyeti İdarî kazaya ait bulunan bir hizmettir.

Bu tarifin diğer pek çok mahzuru yanında en mühim noksanı âme hizmetlerini idarenin hususî teşebbüslerinden kesin bir şekilde tefrike müsait olmamasıdır. Bunu temin için muhtelif kıstaslar vaz ve teklif edilmiştir.

Birincisi tahdidi olup, âme kudretine münhasır görevler kıstasıdır. Buna göre, âme hizmeti devlet veya diğer âme hükmî şahısları tarafından inhisar altına alınmış teşebbüslerdir. Bu tarif 8/Temmuz/1889 tarihindenberi Temyiz Mahkemesi tarafından kabul edilmiştir. Karar şöyledir. Devlet Demiryolları idaresinin, bu hatları işletmek suretile, diğer imtiyazlı demiryolları kumpanyalarının idarecileri gibi ticarî muameleler yapmış olmasına, bu ticarî işletme için devlet demiryolları idaresinin bir levazım mukavelesi akdetmiş bulunmasına binaen».

Temyiz Mahkemesinin bu hal sureti ihtilâf mahkemesinin 22/6/1889 tarihli Vergnioux kararile kolaylaşmıştır. Yüksek Mahkeme bu kararında «Devlet Demiryollarının muvakkat şebekesi, farklı bir hizmet şeklinde fakat Nafia Vekâletin n emri altında bir idare meclisine tevdi edilmiştir. Bu idare meclisi sadece bir imtiyazcı kumpanyaya benzetilemez ve bu bir hususî hukuk şahsı teşkil etmez. Devlet bir hat işletmekle nakliye teşebbüsü muamelesi yapmıştır. Bu sıfatla, imtiyaz sahibi kumpanyalar gibi, üçüncü şahıslara karşı adliye mahkemeleri huzurunda Ticaret Kanunu ve Kanunu Medenî hükümlerine göre mes'uliyet deruhte etmiştir. Esasen bizzat devlet doğrudan doğruya demiryolu işlettiği takdirde prensip olarak 15/7/1845 tarihli bir kanuna göre kumpanyalar gibi mes'ul olacaktır.»

Bu kararla mahkemei temyizden yukarıda sözü edilen kararı ve Şûrayı Devletin 911 tarihli Commune de Mesle - Sur - Sarthe kararı 1921 de

ihtilâf mahkemesini ve Şûrayı Devleti adlı kazanın salahiyetine tâbi sınaî ve ticarî âmme hizmetleri nazariyesini kabule sevkeden inkılâpçı düşünüşün ilk tezahürleridir.

Alelekser yazıldığına göre Devlet Demiryollarına müteallik adlı salahiyet Demiryolları Zabıtası Kanunundan neşet etmektedir. Buna göre, «Demiryolları sahibi imtiyazları teşebbüslerinin fertlere ika ettikleri, zararlardan mesuldür. Devlet de demiryolunu kendi namına işlettiği takdirde, fertlere karşı aynı mes'uliyete tâbidir. «Şu kadar ki, kanunun bu maddesi salahiyet hususunda sâkittir. Hauriou ve Matter de bu hususu işaret etmektedirler.

Temyiz Mahkemesinin kararına mesnet olan raporda umumiyetle devletin bir hizmeti, bu hizmet inhisarlaştırıldığı takdirde, âmme kudretinin maliki sıfatıyla idare ettiği, fakat hizmet inhisarlaştırılmamışsa bunda ancak hususî bir şahıs gibi hareket edeceği tasrih edilmektedir. Bu raporun mucip sebepleri şöyledir: Demiryolları işletmesinin inhisar altına alınmamış olduğu bir memlekette şimendüfer işleten devletin hukukî vaziyeti tamamen ticarî teşebbüs sahibi bir nakliye komisyoncusunun durumunun aynıdır. İdareciler bu işletme sebebiyle tamamen ticarî muameleler yapacaklardır. İnhisarın mevcut olmaması halinde Devletin diğer nakliyecilerle rekabet halinde nakliye işini idare etmesi fiilî, işletmenin ticarî karakterini tâyin etmektedir. Eğer devlet nakliyatı inhisarlaştırmış olsa idi bunlar artık bir ticarî teşebbüs olamazdı. Kanım sözcüsü Matter konklüzyonunda şöyle diyor; «Bu rapordan beri umumiyetle devletin bir hizmeti, bu hizmet inhisarlaştırıldığı takdirde, âmme kudretinin maliki sıfatıyla idare ettiğini, fakat hizmet inhisarlaştırılmamışsa bunda ancak hususî bir şahıs gibi hareket edeceği anlaşılmaktadır.»

Netekim Hauriou bu karara yazdığı notta bu inhisarlı ve inhisarsız hizmetin salahiyet kıstası olarak kullanılması içtihadın insiyaki bir hareketidir demektedir. Teissier devletin mes'uliyetinin, zarar mümasil hususî sanayiî tâbi olduğu şartlar içinde işleyen ve inhisar mevzuu olmayan sanayi tarafından ika edildiği takdirde, adli kazaca takdir edilmesini, aksine mağdur gerek âmme menfaati, gerekse başka bir sebep dolayısıyla hakikî âmme hizmeti olarak vasıflandırılmış inhisar mevzuu sanayiden şikâyet ediyorsa mes'uliyetin takdirinin İdarî kazaya ait bulunmasını ileri sürmüştür.

Fakat, incelediğimiz Bac d'Eloka kararına yazdığı konklüzyonda, kanun sözcüsü Matter bu iki müellif den çok daha ileri gitmiştir. Zira bunda monopol fikri yalnız mes'uliyet için olmayıp, bütün kazaî mesailde muteber olmak üzere umumî bir salahiyet kıstası olarak gösterilmiştir.

Hauriou ve Teissier inhisar halindeki posta servislerinde idarî salahiyeti ve inhisar halinde bulunmayan koli servislerinde de adlî kazanın salahiyetini kabul hususunda inhisar kıstasını kullanmışlardır. Şu halde mahiyet itibarile âmme hizmeti kanun mucibince tekmlî memleket sathında âmme teşekkülleri nef'ine münhasır bir inhisar halinde hizmet olarak gözükmektedir. Bu tıpkı hususî teşebbüsün imtiyazı olarak teşşiyetine kanunun müsaade etmediği bir hizmet gibidir. Hususî fertler serbest hır şekilde hastahane ve klinik tesis edebilirler. Hiçbir hususî ferdin ifâ edemeyeceği hizmetler zabıta, posta hizmetleridir. Çünkü bunları kanun men etmiştir. Şu halde, mahiyeti itibarile âmme hizmeti sarîh bir şekilde idarenin kanunî inhisarı hukukî mefhumu ile izah edileceği benzememektedir. Bu İktisadî inhisar mefhumundan yani mülkî tahdidlerden ve istisnalardan müteessir olan fiili inhisarlardan tamamen farklıdır. Muadil bir formüle göre, mahiyet itibarile âmme hizmeti «âmme kudretine münhasır görevlerdir.» ihtilâf mahkemesi bu tarifi 1933 tarihinde Melanette kararında yermiştir. Buna göre «Âmme kudretinin kendine has görevlerine girmiyen fonksiyonların ifasını tazammun eden bir hizmet, idari kazanın salâhiyetine giremez.»

Mahiyeti itibarile âmme hizmetinin ilk anlamının bu tefsiri, âmme hizmetleri ile hususî teşebbüslerin amelî tefrikine imkân veren oldukça sert bir kıstasdır.

Âmme hizmeti mefhumunun yukarıdaki tariflerde vuzuh kazanmamış olduğu mütalâasında bulunan bazı müellifler, diğer bir kıstası, idarenin sınaî ve ticarî olmayan kanunî inhisarı kıstasını ileri sürmüşlerdir. Bu suretle demiryolları işletmesi, posta servisi, tütün inhisarı gibi fertlerin de yapabilecekleri ticarî ve sınaî teşebbüsler bir taraf edilmiş ve ancak zabıta, ordu gibi hizmetler tarîfin şumulüne girmiştir. Filhakika bunlar hususî bir müessesese gibi idare edilemeyecek, imtiyaz olarak da verilemeyecektir. Bunun sebebi yalnız kanunun mâni hükmü olmayıp, bizzat mahiyeti ve mevzuu itibarile memnu bulunmuş olmasıdır.

Görülüyor ki, bu tarifile âmme hizmetinin mahiyeti itibarile ilk anlamı vuzuhsuz bir hale gelmiştir. Bunu, sınaî inhisarları diğerlerinden tefrike yarayan bir kıstasla tamamlamak lâzımdır.

Müellifler böyle mudil ve vuzuhsuz kıstas yerine zarurî bir fonksiyon ifâ eden devletin veya diğer âmme hükmü şahıslarının bir hizmeti tarifini getirmişlerdir. Bu noktai nazarı ileri sürerken Feutry kararım ele almakta ve şöyle demektedirler: «akıl hastahaneleri hizmeti âmme kudretinin inhisarına vaz edilmemiştir. Zira, bu nev'iden hususî müesseseler de var-

dır. Lâkin bu, esaslı bir hizmettir. Çünkü devletin zarurî fonksiyonu olan umumî emniyetin vikayesine sıkı bir şekilde bağlıdır. Hiçbir ferdin nezaretini kabul etmeyeceği akıl hastalarını kabul etmek, umumî nizamın muhafızı olan devletin vezaif i ildendir.»

Konklüzyonun müellifi, zarurî fonksiyon ıstılâhına büyük bir önem atfetmekte ve yazısında bunu birkaç defa tekrarlamış bulunmaktadır. Bu sebepten onun nazarında bu; mahiyeti itibarile âmme hizmetinin esas karakterini teşkil eder görünmektedir. Bununla beraber zarurî hizmet mefhumu da sarih değildir. Bu, en az, iki tefsire müsait görünmektedir.

1 — Kanunen mecburî hizmet :

Buna verilebilen ilk mâna, devlet ve diğer âmme hükmi şahısları için mecburî hizmet İstilahıdır. Bu mecburilik karakteri kanundan çıkmaktadır. Kanunen mecburî ve ihtiyarî hizmetler tefriki evvelce kanun sözcüsü M. L . Blum tarafından kullanılmıştır. Bu zata göre, belediyenin emanetle idare edilen bir sınaî tesisi —hizmet ihtiyarî olduğu takdirde— ticarî tasarruflar yapabilmekte, kâr temin etmektedir. Halbuki, mecburî hizmet, ticarî tasarruflarda bulunamaz. Leon Blum'un Commune de Mesle - Sur - Sarthe dâvasındaki bu konklüzyonu ve buna uygun mahkeme kararı 1921 de ihtilâf mahkemesi ve Şûrayı Devlet tarafından adli kazanın salahiyetine giren ticarî ve sınaî âmme hizmeti nazariyesinin kabulüne müncer olmuş önemli bir inkilâp merhalesi teşkil etmiştir. Albert Melinette kararına yazdığı notta, sınaî ve ticarî hizmetin esas karakterlerinden birinin bunun faydalananlar için olduğu kadar, idare eden âmme hükmi şahısları için de ihtiyarî olduğu kanaatini izhar etmiştir. Bundan çıkan netice, hizmetin ancak bir hususî teşebbüsünki gibi ihtimali (aleatoire) bir kaynak olduğudur. Haurio daha evvel 1927 de Graffe kararına yazdığı notta âmme hizmetinin mecburilik ve münhasırlık arasında bir mutavassıt olduğunu ifade etmiştir. Bu monopole yaklaşan bir fikirdir. Sınaî ve ticarî hizmetin kendisini idare eden âmme hükmi şahsı için ihtiyarîliği karakterinin teyidi kabili münakaşadır.

Bu suretle tefrik edilen mefhum evvelden beri malûm olan mecburî ve ihtiyarî hizmetler tefrikinde raptedilmekle vuzuh kazanmıştır. Hususi hizmet, açıkça ihtiyarî hizmet olacaktır. Lâkin kıstas vuzuh kazanmış olmakla beraber, ancak dar bir muhtevaya malik olmaktan kurtulamamıştır.

2 — Bunun mahzurunu bertaraf etmek maksadıyla âmme hizmetinin kıstası olarak esasî ve gayrikabili içtinap hizmet tarifi ileri sürülmüştür. Buna göre âmme hizmeti devletin veya diğer âmme hükmi şahıslarının esasî, gayrikabili içtinap faaliyetidir.

Waline'e göre bu kıstas vuzuhsuz ve iltibasa yer verecek mahiyettedir. Filhakika idare edenlerin ve bilhassa ihtilâfi halletme durumunda bulunanların İktisadî ve İctimaî anlayışlarına göre hizmetin mahiyeti tahavvüle uğramaktadır. M. Waline idaresinin esasî, gayrikabili içtinap hizmetleri ile tâli hizmetlerinin hududlarının tâyin vazifesinin hâkime bırakılmasını şiddetle tenkid etmekte ve bu görevin vazî kanuna ait olması lâzım geldiğini işaret etmektedir.

Yukarıdan beri izah edegeldiğimiz âmme hizmetinin mahiyetinden çıkarılmağa çalışılan kıstasınin ortaya koyduğu vuzuhsuzluk, müellifleri ve kanun sözcülerini başka bir kıstas aramağa sevketmiştir. İleri sürülen bu yeni kıstas da âmme hizmetinin işleyişinden, ifa şartlarından çıkarılmaktadır. Bu; mefhumun mahiyetine göre değil de hukukî rejimine göre bir tarifidir. Buna göre hizmetin mahiyeti, onun tâbi olduğu hukukî rejim ile tâyin edilmek istenmektedir. Demiryolu inşa etmek âmme hizmetidir. Çünkü, bunu yapmak için kullanılan usuller, hususî hukuk kaidelerinden üstün salahiyetlerdir, istimlâk, muvakkat işgal gibi cebrî mutazammın âmme hukuku usulleridir. Buna mukabil demiryolu işletmesi âmme hizmeti değildir. Ticarî bir hizmettir. Çünkü işletme muamelâtında diğer imtiyazcî şirketlerin tabi oldukları aynı hususî hukuk kaidelerine tabi ve hattâ onlarla rekabet halinde bulunmaktadır. Netekim yüksek mahkeme yukarıda sözünü ettiğimiz Bac d'Eloka kararında aynı noktai nazara istinat etmiştir. Bunda bir sahilden diğerine nakliyeyi temin için sal işletilmesinin komünün lüzumlu bir fonksiyonu olmadığı, zira komünün bu hizmeti ferdî bir teşebbüsün tâbi olduğu hususî hukuk şartlan içinde ifa ettiği belirtilmiştir. Melinette kararının mucip sebebinin de bu şekilde olduğunu yukarıda görmüştük. Şûrayı Devlet 21/5/1954 tarihli son bir kararında da Fransız Devlet Demiryollarında müstahdem bir geçit memurunun yolu vaktinde kapamaması sebebiyle trenin bir kamyona zarar vermesine müteallik bir dâvada aynı görüşü muhafaza etmiştir.

Görülüyor ki, âmme hizmetinin kıstasını hizmetin tâbi olduğu hukukî rejimden çıkarmak isteyenlerin ortaya koyduğu tarif, mefhumun şimdide kadar üzerinde durulan uzvî, klâsik tarifine nazaran çok dar bir sahaya inhisar etmektedir. Burada âmme hizmetinin tarifinde mevcut olan unsurlara bir de üstün salahiyet unsuru ilâve edilmekte ve bu suretle onun sahası daralmaktadır. Bununla beraber, üstün salahiyet rejimi fikri hiçbir zaman âmme hizmetinin tahlilinden çıkarılmamıştır. Müellifler ve kanun sözcüleri bu fikri âmme hizmetinin mevcudiyetinin bir şartı olarak değil de, bir neticesi olarak ifade etmişlerdir. Buhara göre herhangi bir hizmetin üstün salahiyet kaidelerine tâbi olacağı hakkında resmî makamlar tarafından izhar edilen

irade, âmme hizmetinin tanınmasına imkân veren işaretlerden birini teşkil etmektedir. Zamanla içtihad; bazı kategori hizmetlerin (yani sınaî ve ticarî hizmetlerin) prensip olarak hususî hukuka tâbi olmak için İdarî rejimden kaçtığı kabul etmek temayülünü göstermiş ve bu suretle ancak idare hukukunu üstün salahiyet rejimine tâbi olan hizmetlerin hakikî âmme hizmetleri olarak telâkki edilebileceği fikri inkişafa mazhar olmuştur. Bidayette Jez tarafından kabul edilmiş olan bu dar görüş halen birçok hukukçu tarafından benimsenmiş ve muhtelif sebeplerle Şûrayı Devlet tarafından da ifade edilmiştir. Ezcümle kanun sözcüsü Chenot; Radio Atlentique dâvasında kaleme aldığı konklüzyonda âmme hizmetini «bir âmme hükmî şahsının idare veya murakabesi altında müşterek hukuktan üstün salahiyet şartları içinde ifa edilmiş bir umumî menfaat görevi »olarak tarif ettikten sonra bugün âmme hizmeti mefhumunun bir müesseseyi veya muayyen bir üstün salahiyet rejimine tabi bir faaliyeti tavsife artık yaramayacağı, âmme hizmetinin bu suretle bir kaideler mecmuası, bir hukukî rejim haline geldiği kanaatinde bulunmuştur. Denebilir ki, bu görüşte âmme hizmeti mefhumu âmme hukuku rejimi mefumu ile karışmak suretile ortadan kaybolmuştur.

Jez, idare hukukunun umumî prensipleri eserinde umumî menfaatin tatmininin sinonimi olarak gösterilen âmme hizmetinin şâmil tarifini tenkid etmektedir. Kendisine göre, âmme hizmeti tabiri herhangi bir ihtiyacın tatmini için devlet memurlarının hususî hukuktan üstün salahiyet kaidelerine, âmme hukuku usullerine müracaat edebilecekleri hallere hasır ve tahsis edilmelidir. Buna mukabil bir umumî menfaat ihtiyacının münhasıran hukuku hususiye usûlleri ile giderilmesi halinde idari teşâyit mevcuttur. Netice olarak Jez, Şûrayı Devletin 23/12/1921 tarihli Societe Generale d'armenets kararında kullandığı «sınaî âmme hizmetlerinin işletmesinde devlet bunları hususî teşebbüslerin işleyişlerindekilerden farklı hukukî şartlar içinde teşâyit etmek istememiştir» ifadesini şiddetle tenkid etmektedir. Zira müellife göre mefruz sınaî âmme hizmetleri ancak devletin bunları hususî bir âmme hukuku rejimine tâbi tutmak istediği takdirde bu isme lâyıktırlar. Laubadere bu görüşü tenkid etmektedir. Filhakika, diyor, âmme hizmetleri kategorisini yalnız bir üstün salahiyet rejimine tâbi umumî faaliyetlere hasreden doktrin ilk nazarda caziptir. Lehine gösterilen esaslı delil, bunun âmme hizmeti mefhumuna amelî bir fayda temin etmiş olmasıdır. Çünkü bu suretle âmme hizmetinin İdarî rejimin kıstası olmakta devamı sağlanmışır. Lâkin bu tarif benimsenecek kuvvet ve kıymette gözükmemektedir. Sebebi de bugünkü mevzu hukukumuzda âmme hizmetleri birisi tamamen İdarî rejime tâbi olmak, diğeri sadece hususî hukuka tâbi kalmak için bundan yani İdarî rejimden

kaçmak suretile yekdiğerinden kesin bir şekilde ayrılmış iki kategorinin mevcut olmamasıdır. Hakikatta bu ikinci kategori; hususî hukukun üstünlüğü geniş olmakla beraber, âmme hizmeti fikrinin neticelerini de ihtiva eden az veya çok muhtelit bir hukukî rejime tabidir. Bu fikir sınaî ve ticarî âmme hizmetleri için ve bunların arasında millileştirilmiş teşebbüsler için yani dar tarifin esas itibar ile âmme hizmetleri sektöründen çıkarmağı istihdaf ettikleri kategoriler için tahakkuk ettirilebilir.

Şu halde âmme hizmetinin kıstası nedir? Bir faaliyetin âmme hizmeti. teşkil edebilmesi için ne gibi bir işaret taşıması lâzımdır? Devlet; umumî menfaat icaplarının yegâne hâkimidir. Hangi anda herhangi bir umumî menfaat ihtiyacının tatmini için âmme hizmeti ihdas edilmesi lâzım geldiğini serbestçe takdir eder. Bundan şu neticeyi çıkarmak mümkündür. Âmme hizmetinin kıstası idare edenlerin niyetidir. İdare edenler bir teşebbüse girişirken, bir faaliyet vücade getirirken umumî menfaatin tatminini kasdetmişlerse, niyetleri umumum zarurî ve lüzumlu bir ihtiyacı gidermek ise bu teşebbüs âmme hizmetidir. Şu halde hakim; kendisine arzedilen bir ihtilâfda yetkili mercii tâyin için ihtilâfın mevzuu faaliyetin vücade getirilmesinde âmme kudretinin bir âmme hizmeti ihdas etmek olup, olmadığı sualini soracaktır.

Bu âmme hizmetinin sübjektif kıstasıdır. Şûrayı Devlet âmme hizmetinin bu sübjektif anlamını kararlarında müstakar olarak tatbik etmektedir. 4/3/1910 tarihli Therond, 31/7/1942 tarihli Monpeurt kararı böyledir. Filhakika yüksek mahkeme birinci kararında «Montpellier şehrinin maksadının bir âmme hizmeti ifası olduğuna göre» ve İkincisinde' «hükümlerin heyeti mecmuasından çıkan neticeye göre kanun bir âmme hizmeti ihdas etmek istediğinden», ihtilâf mahkemesinin 22/1/1955 tarihli Naliato kararında «tatil kampı organize etmekle İdarî makamların istihdaf ettikleri umumî menfaatin gayesi bu organizasyonu bir âmme hizmeti karakteri vermektir» denilmek suretile bu görüş kabullenilmiştir.

Temyiz mahkemesi de mümasil bir dâvada aynı mucip sebebe dayanmaktadır. Filhakika Fransız temyiz mahkemesi; uyuşmazlık mahkemesinin yukarıda zikri geçen kararından iki sene evvel verdiği 29/1/1953 tarihli Vilie d'Auhervillier kararında «bir tatil kampı tesisinin mahiyeti itibariyle maarif hizmetine merbut olmadığını, bunun umumî sıhhat noktasından da belediyeye müterettip zarurî bir görev bulunmadığını, bu itibarla Belediyenin mezkûr hizmeti bir âmme hizmeti olarak ifa ettiğini gösteren bir işaret bulunmadığını, bundan başka Belediyenin bu hizmeti bir taraftan çocuk velilerinden para almak ve diğer taraftan kampın kurulduğu yer halkı ile çocuklara ihtimam gösterilmesi için hukuku husu-

siye şartlarına müstenit bir mukavele tanzim etmek suretiyle vücade getirdiğini, bu itibarla kampın «belediye tarafından olduğu kadar bir hususî teşebbüs tarafından da tesis edilebilecek bir İnsanî teşebbüs olduğunu, bu itibarla ihtilâfin çözüm yerinin adli kaza bulunduğunu» ifade etmiştir.

Âmme hizmetinin tefrikinde kasıt ve niyet unsurunun kıstas olarak kabulü bu hizmetleri devirlere göre mütehavvil bir duruma getirmiştir. Esasen bu husus âmme hizmetinin maksat ve gayesinde mevcuttur. Çünkü, prensip olarak, âmme hizmeti ihdası vazı kanuna aittir. Bunun sebebinin Jez şu suretle ifade etmektedir. Bu âmme hürriyetlerinin yalnız vazı kanun tarafından tahdid edilebileceği hakkındaki insan hakları beyannamesindeki prensibin bir neticesidir. Filhakika ihdas edilen her âmme hizmeti binnetice az veya çok ferdî hürriyetleri kısmaktadır. Bunun sebebi şöyle açıklanabilir :

A — Eğer ihdas edilen yeni hizmet inhisar altında İse hürriyetler iki defa tahdid edilmiş olur. Meselâ posta âmme hizmeti müraselâtı inhisar altına almıştır. Bunun neticesi bir taraftan hiçbir kimsenin muhaberat nakliyecisi olmamasıdır. Bu ticaret hürriyetinin tahdididir. Diğer taraftan hiç kimse muhaberatını dilediği kimseye naklettiremeyeceğinden onun da, tâbiri mahsusu ile, istihlâk hürriyeti tahdit edilmiştir.

B — İhdas edilen âmme hizmeti inhisar mevzuu olmadığı takdirde, hürriyetlere yine tahdid konulmuş olur.

1 — Devletin İktisadî ve malî kudreti sebeble tahdid;

Yeni âmme hizmeti zengin ve kudretli bir teşebbüstür. Çünkü devlet bütçesine istinat etmektedir. Açık derhal kapatılacaktır. Meselâ devlet maarif hizmetini meccanen deruhte etmiştir. Çünkü bunun bedelini vergi mükellefi ödemektedir. Halbuki hususî teşebbüs böyle bir imkândan mahrum olduğu için aynı şeyi yapamaz ve hizmeti de binnetice pahalıya mal eder ve neticede bundan faydalananlara rücû eder, .bedelini onlara, aksettirir.

2 — Hizmetin tanzim ve temşiyetinde kullanılan âmme hukuku usulleri sebebiyle ferdî hürriyetlerin tahdid;

Âmme hizmetlerinin vazı kanun tarafından ihdas ve ilga edilmesi ihtiyaçların en iyi onun tarafından takdir edilebileceğini ve bu itibarla da devirlere ve memleketlere göre mütehavvil olacağını kolaylıkla izah eder. Bilfarz Fransada harp esnasında işe, istihsalin tanzimi servislerin ihdası ve bilâhare bu İkincisinin ilgası bunun güzel bir misâlini vücade ge-

tirmektedir. Diğer taraftan tiyatronun âme hizmeti olup olmadığı hakkındaki Şûrayı Devletin muhtelif kararları da bu hususu tebarüz ettiren enmuzeçlerdir. Filhakika Şûrayı Devlet 7/4/1916 tarihli Astruc kararında devlet tiyatrosunu âme hizmeti olarak mütalâayı reddetmiş, 27/7/1923 tarihli Cheusi kararında ise aksi tezi kabul ile bunun âme hizmeti olduğunu beyan etmiştir. Hauriou 1916 da Astruc kararma yazdığı notta bir hukukçudan ziyade bir ahlâkçı gibi düşünmüş ve tiyatronun âme hizmeti olamayacağını, çünkü gayriahlaki unsurları ihtiva ettiğini, aşk ihtiraslarını tahrik ettiğini bildirmiştir. Fakat aradaki 7 sene içinde cemiyetin telâkkileri ihtiyaçları değişmiş buna muvazi olarak Şûrayı Devlet içtihadında husule gelen tebeddülât Cheusi kararında kendini aksi istikamette göstermiştir. Bununla beraber Haurio'nun 1916 da tiyatro için düşündüğü gayriahlâkî unsur bugün de at yarışları ve tâli oyunları için ileri sürülmektedir. Şûrayı Devletin 30/Ekim/1953 tarihli Bossuyt kararına yazdığı notta Waline bu noktai nazarı büyük bir vuzuhla tebarüz ettirmiş ve Anet belediyesinin bayram şenlikleri arasında tertip ettiği at yarışlarının âme hizmeti olamayacağı hakkındaki yüksek mahkeme kararını bu sebebe istinat ettirmiştir.

Âme hizmetinin kıstasının maksat ve niyet unsuruna bağlanması bu kast ve niyetin nasıl meydana çıkarılacağı meselesini ortaya koymuştur. Filhakika, mecelle tâbirleri ile ifade edilirse, maksat ve niyet umuru batımyeden olduğundan delili zahiri ile amel edilmesi lâzımdır. Bu delili zahiri nedir?

İçtihadın istinat ettiği bu işaretler muhtelifdir. Meselâ resmî makamlar tarafından âme hizmeti, âme hukuku imtiyazlarının tanınması, bilfarz istimlâk yetkisinin verilmesi, mukaveleye üstün salahiyet şartlarının derci bu cümledendir. Laroque, Chenot gibi kanun sözcüleri ve büyük hukuk âlimi Jeze âme hizmetlerinde üstün salahiyet şartının (Clause exorbitant) bir unsur olduğu kanaatindedir. Ancak bize göre âme hizmeti mefhumunu buna istinat ettirmek eski otorite faaliyetlerinin ihyasından başka bir şey değildir. Yani bir teşebbüs de bir faaliyette hususî hukuktan üstün bir salahiyet mevcutsa, onu âme hizmeti olarak kabul etmek binnetice otorite ve temsilyet tasarruflarının ihyasına gitmek demektir.

Müelliflerden bazılarının da tebarüz ettirdikleri gibi üstün salahiyet unsuru âme hizmetinin bir şartı olmayıp, belki bir neticesidir.

Şu halde, birçok Fransız müelliflerinin bu mefhumun halen kıymetini kaybetmiş olduğu hakkındaki noktai nazarlarına rağmen, Fransada ve memleketimizde uyuşmazlık mahkemelerinin salahiyet kıstası olarak kul-

Lanıla geldikleri âmme hizmetinin kriteri nedir? Ticarî teşebbüslerden ayıran farik vasıf hangisidir? Bunu incelemek ve kesin esaslar vaz etmek lâzımdır. Bu hem mahkemeler ve hem hak sahipleri için lüzumludur.

Yukarıdan beri işaret ettiğimiz gibi, Birinci ve İkinci Dünya Harplerinde ve bunları takip eden zamanlarda, muhtelif sebeplerle, umumî menfaat ihtiyaçlarını tatmin eden hizmetler, eski devirlere nazaran, pek çoğalmıştır. Evvelce vermiş olduğumuz klâsik tarife göre, bunların hepsi âmme hizmeti umumî kategorisi altında toplanmaktadır. Bunlardan bir kısmı ticarî ve sınaî karakter taşımakta ve bu yüzden dolayı içtihad ve doktrin tarafından adlî kazanın salahiyetine tâbi olacakları kabul edilmiştir.

Şu halde, âmme hizmetlerini şöyle bir tasnife tâbi tutmak mümkündür :

- 1 — Hakikî âmme hizmetleri,
- 2 —Ticarî ve sınaî âmme hizmetleri.

İçtihad ve doktrin ticarî ve sınaî âmme hizmetinin tam kıstasını henüz vücuda getirmiş değildir. Mahkeme kararları objektif bir kriter vaz etmekten ziyade, haricî müşahebet kıstasını kullanmağı tercih etmiş ve muhtelif kararlarında gördüğümüz gibi, mümasil sınaî ve ticarî hususî teşebbüslerin aynı şartlar içinde işliyen hizmetler tâbirini kullanmıştır.

Bir hizmetin sınaî veya ticarî olabilmesi için içtihad iki unsurun birleşmesini şart koşmaktadır : 1 2

- 1 — Hizmetin mevzuu, fertlerin sınaî veya ticarî teşebbüslerini tavsif eden faaliyetlere müşabih olmalı, onlara benzemelidir.
- 2 — Böyle bir hizmet, ferdî teşebbüslerin tâbi olduğu şartlar içinde işlemelidir.

Bonnard tarafından ileri sürülen üçüncü bir şart da hizmetin kâr teminine matuf olmasıdır.

Şu halde hakikî âmme hizmetleri, bu şartların dışında bulunan hizmetler olmak lâzımdır.

Müellifler menfî olarak belirttiğimiz bu hususun objektif kriteri olarak âmme temşiyeti «gestion publique» tamamlayıcı kıstasını ileri sürmektedirler. Bu müellifler, âmme hizmetlerinin umumî ve hususî temşiyeti arasında bir tefrik yapmaktadırlar. Buradaki hususî temşiyetten maksat âmme hizmetinin zıddı olan ferdî temşiyet, yani idarenin hususî faa-

liyeti olarak ıtlak ettiğimiz teşebbüsler olmayıp âmme hizmeti dolayısıyla hususî temşiyettir. Âmme hizmeti faaliyetleri içinde İdarî kazaya tabi umumî temşiyet ve adlî kazaya tâbi hususî temşiyet unsurları vardır.

Âmme temşiyetinin kıstası üstün salahiyet şartıdır. Yani hukukî rejimdir. Buna göre hususî hukukun durum ve müesseselerinden farklı görünen durum ve müesseselere âmme temşiyetine ve İdarî rejime tâbidir.

Diğer taraftan âmme temşiyeti kıstasına muvazî olarak içtihad şimdi çok önemli yeni bir fikre yer vermiştir ki, bu ihtilâfın mevzuunu vücuda getiren meselenin mahiyetinin nazarı mülâhazaya alınmasından ibarettir. Buna göre ihtilâfın halli âmme hukuku veya hususî hukuk kaidelerine bağlı olduğuna göre yetkili hakim İdarî veya adlî olacaktır. Bu kıstasın istinat ettiği umumî fikir esasın salahiyete hükmetmesidir. Bunun mânası âmme hukuku kaidelerinin tatbiki gerektiği yerlerde idare hâkiminin, hususî hukuk hükümlerinin tatbiki lüzumlu yerlerde adliye hakiminin salahiyetli olmasıdır. Bu fikir Fransız Devlet Şûrasının muhtelif kararlarında ifadesini bulmuştur. Meselâ 25/6/1948 tarihli Societe Generale d'Importation kararında» bu şirketler hususî hukuk kaidelerine tâbi olduğundan ihtilâfın halli Şûrayı Devletin salahiyeti dışındadır» denilmektedir. Uyuşmazlık mahkememizin de 948/5, 948/10, 948/16 sayılı kararlarında aynı kıstası kullandığı görülmektedir.

Yukarıdan beri verdiğimiz izahattan ve bunların mesnedi mahkeme kararlarından âmme hizmeti için şu şekilde bir tarif çıkarmak mümkündür. zannındayız.

Âmme hizmeti; idarenin umumî menfaati kâr beklemeden mütemadi ve müsavi bir şekilde tatmin eden, üstün salahiyet şart ve kaidelerinden müstefit ve mümasil ferdi teşebbüslere gayrı müşabih faaliyetleridir.

Tarıftan çıkan kıstas, hukukî ve İktisadî rejime bağlı muhtelit bir kriterdir. Fransız Devlet Şûrası Toublanc ve Mille Dumay kararlarında hizmetin meccaniliğini yani İktisadî şartım bir kıstas olarak kullanmıştır.

Toublanc kararı Laroşal belediyesinin balık satışı için yaptığı açık arttırmayı gayrı ticarî bir hizmet olarak vasıflandırmıştır. Yüksek Mahkeme demiştir ki; balık müzayedesinden belediyenin aldığı ücret, ancak teşkilâtın lüzumlu masarifi olup, bütçeye bir menfaat sağlamamaktadır.

Şûrayı Devletın diğerk bir çok kararlarında da meccanilik hizmetin idari vasfının bir delili olarak telâkki edilmiştir.

İktisadî rejim kıstası, mümasil hususî teşebbüsünkilere benzemek veya benzememek kıstasını tâdil etmekte, bu suretle maarif, hastahane, kütüphane hizmetleri mümasil hususî teşebbüsünkilere benzemelerine rağmen meccani olduklarından âmme hizmeti vasfını muhafaza etmektedir. Temyiz mahkemesinin yukarıda sözünü ettiğimiz Ville d'Aubervillier kararı da bu kıstasın ışığı altında kolaylıkla izahını bulmakta, belediye çocuklar için açtığı tatil kampını ücret mukabilinde organize ettiğinden, gerek hukukî, gerekse İktisadî rejimi sebebiyle hususî teşebbüsünkine mümasil olan bu hizmet âmme hizmeti olamamaktadır.

TERCÜMELER

IRAK DOĞAN ÜMİT ÜLKESİ

Fransızcadan Çeviren :
NACİ BABACAN
Çarşamba Kaymakamı

PETROLÜN VE BAŞVEKİLİNİN MAHARETİ SAYESİNDE ORTA ŞARKIN BU KÜÇÜK DEVLETİ, GARP DÜNYASI ÇEVRESİNDE KALARAK SEFALETE KARŞI MÜESSİR BİR ŞEKİLDE MÜCADELE ETMEKTEDİR.

Orta Şarkta, Garp dünyasında kalmağa kararlı bir Arap memleketi mevcuttur. O, henüz inkişaf etmemiştir, fakat bu sefil hayat şartından kendi kendine çıkmağa çabalamakta, yalnız teknik yardım ve nasihatler istemektedir. Komünizmin orada ayak tutmağa hiçbir şansı yoktur. Bu memleket, Dicle ve Fırat nehirleri arasında yayılmış olan Irak'tır.

Yedi sene önce, büyük kısmı itibarile çölden başka birşey değildi. Halkın üçte ikisi, derebeyi şeyhler için toprağı işlemekte, kerpiçten yapılmış kulübelerde oturmakta ve mahsulün ancak sekizde birini kendilerine alıkoymakta idiler. % 80 i okuma yazmadan mahrum, hemen hepsi hastalıklıydı; malarya, trahom, dizanteri... şehirlerde halkın durumu daha. İyi değildi. Köylüler gibi kuru çamurdan yapılmış kulübelerden ibaret, kirli görünüşlü yığıntılarda yerleşmiş olan bu insanlardan muntazam iş bulanı nâdirdi. Bütün ülkede ortalama yıllık gelir insan başına 30.000 Fransız frangını bulmuyordu.

Bugün Irak, ümidin doğduğu memlekettir. Ülkenin bütünü üzerinde sulama işleri, barajlar, elektrik fabrikaları, toprağın kıymetlendirilmesi vesaire.. ihtiva eden bir düzüne amenajman plâni, milyarlarca masraf sürükleyerek tatbik edilmektedir. Hattâ, bunlardan bazıları daha şimdiden gerçekleşmiştir.

Birkaç ay önce genç Kral II. Faysal, Fırat üzerindeki yeni barajlardan birinin vanalarını açmak için Bağdat'tan ayrıldı. Bu barajın aya-

ğına 60.000 hektar araziyi sulayacak sulama kanalları hazırды ve bu, mıntakanın topraklarını kıymetlendirmek için ilk adımdı. 400 - 500 köylü seyre gelmişti. Vanalar açılır açılmaz, su akmağa başlayınca onlar heyecanlı çığlıklar atarak ellerini akan suya soktular. Sonra, kur'a ile aralarından 200 kişi Kralın önünden geçtiler. Kral onların her birine 16 hektar toprak sahibi yapan birer tapu senedi verdi. Bu programın, hiçbir şeyi olmayan 2.000 çiftçiye arazi tahsisine imkân vereceği tahmin edilmektedir.

O gün, Kralın önünden ilk geçen, başındaki (sassarı) sinin yarısını gizlediği yüzündeki kırışıklıkların daha fazla yaşlı gösterdiği, 40 yaşında Elawi Aboud isimli bir adam oldu. Tapu senedini aldıktan sonra biraz şaşırды. Daha sonra, şöyle söyledi :

— Daima... Dedem, babam ve ben başkaları için çalıştık... Daima borçlu, daima aç! Şimdi ben, oğlum ve oğlumun oğlu bizim olan bu toprakla.

Aynı hafta, Kral, Musul'da 4 milyara mal olan bir iplik fabrikası açıyordu. Şimdi, makinalar çalışmakta ve her hafta, hayatları boyunca muntazam bir iş bulamamış olan insanlara muntazam bir ücret verilmektedir.

Bağdat'ta, buldozerler mahallelerin altını üstüne getirip yeni yollar açıyorlar. Tahrip edilmiş olan kulübelerin yerine 1250 lojmanlık bir inşaat programı ikmâl edilmek üzere. Bunlar, şimdiye kadar rahatlığı dahi bilmeyen insanların içinde, rahatça yaşamağa başladıkları, tuğladan modem evlerdir. Herbiri birbuçuk milyara malolmuş iki yeni köprü Dicle sahillerini birbirine bağlamıştır. Nehrin yukarı kısmında, Samarra'da, 14 milyarlık bir baraj, taşkın sularını tutmakta ve bir kanal bu suları deniz seviyesinden düşük sonsuz bir vâdiye çevirmektedir.

Millî gayrimenkul ekipman plânında mevcut 400.000 evden, 25.000 i inşaat halindedir. Bağdat'ta 5 milyara malolacak bin yataklı bir hastahane yükselmektedir. Ülkenin muhtelif yerlerinde 15 ayrı hastahane tasarı halindedir. Bir kısmı daha şimdiden açılmış olan 250 okul inşaat halindedir. Muhtelif amenajman projelerine tahsis edilmiş 500 milyarlık bu bütçeği hiçbir yabancı malî yardım beslememektedir. Bu, Irak'ta kazanılmış Irak parasını temsil etmektedir.

Arasıra, ihtiyar bir adam Bağdat'taki mütevazî küçük dairesinden çıkarak otomobille bu yeni şantiyelerden birine gider. O, yetmişlik hastalıklı ve sağırды. Onu, ilk görende, büyük bir intiba yaratmaz. Bununla beraber Nuri Sait, dünyanın en büyük devlet adamlarından biridir. O ol-

masaydı küçük Irak devleti çoktan kaybolurdu. Hakikaten o 7 sene içinde Irak'ın kaderini değiştiren bu inkişaf programının ruhudur.

Eskiden Mezopotamya denen bu memleket, en eski medeniyetlerin . beşiğidir. Elawi Aboud'un yeni çiftliğine hayırlı suyunu getiren kanal, 3 bin seneden fazla bir zaman önce Babililer tarafından kazılmış olan bir kanalın izini aynen takip etmektedir. O devirde Mezopotamya medeniyeti 3 bin senedenberi çiçeklerini vermekteydi ve iki büyük nehir arasında bulunan memleket, hakikî bir kanal ve sulama kuyuları ağı ile örtülü idi ve bunlar, daha önce çorak bir araziden ibaret olan bu yeri verimli bir buğday toprağı haline getirmişti.

Büyük harpten sonra, İngilizler Faysal'ı müstakil Irak Kralı yaptılar. Arap memleketleri içinde bu memleket kadar sefil olanı yoktu ve memleketin hakikî idarecileri mandater devlet olan İngiliz Elçiliğinde bulunuyordu. Faysal hakikî bir istiklâl elde etmek için İsrar etti ve İktisadî muvazeneden mahrum olan Irak, İktisadî muvazeneden mahrum olan bir memleketin elde edebileceğı derecede bir hürriyet kazandı.

1933 de Faysal ölünce kendisinin hususî müşaviri Nuri Sait memleketin hakikî şefi oldu. O, 6 defa Başvekil oldu ve başka biri iktidara geçtiğı zaman dahi fiiliyatta işleri gene kendisi yürütüyordu.

Hakikaten aşılması güç meselelerle karşı karşıyadı. İngilizler Irak'taki menfaatlarını terk edecek gibi gözüküyorlardı. Diğer taraftan Rus hudutlarının yakın oluşundan kuvvet alan komünistler, memlekette ayak tutmak için aralıksız gayretler sarfediyorlardı. Dahilde, derebeyi, şeyhler hemen hemen memleketin bütününe sahip buluyorlar ve 25.000 hektara kadar çıkan mülkleri üzerinde mutlak olarak hüküm sürüyorlardı. Bunlardan bazıları muazzam hususî ordular besliyorlardı. Nihayet, şehirlerde korkunç sefaletin ümitsizliğe sevkettiğı ve Sovyet radyo ve kundakçıları tarafından daima tahrik edilen işsiz güçsüz insanlar vardı.

Nuri Sait Paşa memleketin ihtiyacı olan şeyi vermenin yolunu buldu. Uzun zamandanberi toprağın petrol kaynakları ihtiva ettiği biliniyordu. Beşbin yıl önce asfaltlı şistler arasından ham petrolün sızdığı Babililerin nazarı dikkatini çekmişti. Fakat, büyük çapta petrol istihracı nisbeten son zamanlarda mümkün olabilmıştır.

Orta Şarkın siyah altın yarışında, İran, Suudî Arabistan ve Kuveyt geniş çapta istihsal bakımından Irak'ı çok geride bırakmışlardı. Bununla beraber, dört müsavî Fransız, Amerikalı, İngiliz ve Hollandalı hisselerinden müteşekkil (L'Irak Petroleum Co.) 1920 yılından beri Irak petrolle-

r'nin imtiyazına sahipti. Fakat uzun seneler zarfında onların istihali ve dolayısıyla Irak'ın geliri ehemmiyetsiz olmuştu.

Fakat, 1952 de Nuri Sait Paşa çetin bir mücadeleden sonra (L'Irak Petroleum Co.) Şirketinden petrol satışlarının safi gelirlerinin % 50 sini memleketine bırakan bir mukavele elde edince tablonun manzarası değişti. Acıklı bir durumda olan Irak, günden güne, kasalarına her yıl giren 90 milyar Fransız frangı karşılığı paralarla zengin bir memleket oldu.

İşte o zaman, Nuri Sait Paşa daha çetin bir muharebe vermeğe başladı. Irak'ta herkes, pastadan hisse umuyordu. Memurlar, hudutların ötesinde Iraklı meslekdaşlarının, petrol sâyesinde refah içinde yaşadıklarını görüyorlardı. Suudî Arabistan'a doğru bakan Iraklı şeyhler çölün üzerinde siyah altının cömert işletme serbestliğinden zengin olan Suudî Arabistanlı şeyhlerin Kadillak'larının kaydığını görüyorlardı. Irak milleti bu zenginlik kaynağından bir kısmının da kendisine akacağını ümit ediyordu.

Nuri Sait Paşa hepsine sert bir şekilde: «Hayır!» dedi. Memleketin faydalandığı bu servet, yalnız Irak'ın istikbaline tahsis edilecek, % 70 i uzun vâdeli projeleri finanse edecek ve % 30 u devletin cârî masraflarına tahsis edilecekti. Bu % 70 lerin kullanılması için bir (Ekipman bütçesi kontrol komisyonu) kuruldu. 10 azası vardı. Başkanlığını Nuri Sait Paşa üzerine aldı, diğer dokuz kişiyi namuskârlığı ve dirayetleri ile tanınmış insanlar arasından seçti. Bunlardan birisi Amerikalı, diğeri İngiliz olmak üzere ikisi yabancı idi. Garp dünyasının büyük inşaat müteşebbislerinin yardımları sağlandı ve derhal memleket şâyanı hayret bir faaliyet hayatına girdi. Her tarafta şantiyeler kuruluyordu. Basra Körfezinde, gemiler birbiri arkasından Basra'ya milyarlarca kıymetinde malzeme boşaltıyordu. Plânlar ve projeler sağlam temeller üzerinde müşahhaslaşıyordu.

Bu faaliyet 7 senedenberi devam etmektedir. Bu işler engelsiz olmadı ve bu engellerden en ağırı Süveyş meselesinden sonra, Suriye'nin, Irak'ı Akdeniz'e bağlayan Pipe - Line'i kestiği zaman meydana geldi. Suriye yeniden petrolün akmasına müsaade edinceye kadar Irak'ın her gün 240 milyon ve yekûn olarak 24 milyarlık bir zararı olmuştu. Fakat bu hâdise kalkınma programının devamını aksatmadı. Nuri Sait Paşa yolunu buldu, kasaların dibini kazıdı, ihtiyatları kullandı ve (L'Irak Petroleum Co.) dan biraz ödünç aldı. Hiçbir proje tevhüre uğramadı. Bağdat ve diğer şehirlerin sokaklarında Moskova tarafından tahrik edilen ve Kahire radyosu tarafından teşvik edilen kargaşalıklar şiddetleniyordu. Propagandanın asıl mevzuu şu idi: Kalkınma programı zenginler içindir. Tahrikçiler

başkentin sefalet mahallelerine yayılıyor, halkı tahrik ediyor ve biraz da para dağıtıyorlardı. Hükümet aleyhinde, nadiren görülen şiddette, kargaşalıklara şahit olundu.

Korku nedir bilmeyen ve daima bir tabanca taşıyan fakat, kendisini öldürecek adamın henüz doğmadığını söyleyen Nuri Sait Paşa kalabalık arasında ilerliyerek söz aldı, «Sabır!» diye bağırdı. Hepsizizin olacak olan bu işlerin gerçekleştirilmesi için zamana ihtiyaç var... Fakat, isyanı bastırmak için aynı zamanda askerî kuvvet kullandı.

Bu şefin önderliğinde, Garp dünyasına sadık olan Irak, Bağdat Paktına katılan tek Arap memleketi oldu. Bununla beraber ne Garpten ve ne de başka hiçbir yerden bir malî yardım istemedi. Petrol gelirleri Irak'ınki kadar olduğu halde Amerika Birleşik Devletlerinden 50 milyon dolar' yardım alan Suudi Arabistan için aynı şey söylenemez.

Irak, kalkınma programının başlangıcında Dünya Bankasından 12.800.000 dolar borç almıştı. Bugün bu borcun, yarısını müddetin hitamından iki yıl evvel olmak üzere, tamamını ödemiştir. Kalkınma politikasında, Nuri Sait Paşa, Kralın şahsında kıymetli bir meslektaş bulmuştur. II. Faysal 22 yaşındadır. Onda ilk göze çarpan ,sevdiği şeylerden, yazın Cannes'da yaptığı deniz kayağından, tenisten, şahsî uçağından bahsederken daha çok derinleşen ürkek gülüşüdür. Fakat bunda aldanmayın, bu (şımarık çocuk) hakikatte çok ağır bir erkek işi başarmaktadır.

Irak gibi geri ve feodal bir memlekette kral tam hükümranlık sürmektedir. Kral şeyhlerle, ordu ile, diğer Arap devletleri ve halkla iyi münasebetler tesis edip, bunu devam ettirmek mecburiyetindedir.

O, petrolle zenginleşen diğer Arap hükümdarlarına nazaran çok basit bir hayat yaşamaktadır. Meselâ, Suudi Arabistan Kralının 24 sarayı vardır. Irak Kralı Faysal'ın yalnız bir sarayı vardır. Çok pahalıya mal olacak, fakat soğuk ve sıcak hava tertibatlı yeni bir saray inşaa ettirmekte olduğu doğrudur. Fakat unutmamalıdır ki, Bağdat'ta suhnet gölgede 50 dereceye yükselmektedir.

Genç Kralın bu akıllıca hareketinin şerefine büyük bir kısmı eskiden Kral Nâibi olan amcası Abdhul İllah'a aittir. Babasının ölümü üzerine tahta çıkınca Faysal 4 yaşında idi. O zaman Kral Naibi olan amcası

ona çok erkenden şahsî menfaatlerini ülkesinin menfaatlerine bağlamayı öğretmişti.

İşte aylardır Bağdat'ta artık hiçbir ayaklanma yoktur. Bu hususta Nuri Sait Paşa son günlerde şöyle söylemişti :

. — Hayır, onlar isyan etmezler! Bir insan muntazam çalışır ve günde 1 Dinar kazanırsa bir kundakçının sokağa çıkması için kendisine vereceği birkaç meteliği kabul etmesine sebep kalmaz.

Nuri Sait Paşa, bir defa daha istifa etti. O, artık iktidara hiç gelmeyeceğini söyledi, fakat daha evvel yüz defa aynı şeyi söylemişti. Gelsin, gelmesin devam edecek olan bir eserin temelini kurmuş ve önderliği ile Irak, cehalete, hastalık ve sefaletle karşı verilen cihanşümül harpte güzel bir zafer kazanmıştır.

FEDERAL ALMANYA CUMHURİYETİ ANAYASASI [*]

Çeviren:

Doç. Dr. Orhan KÜRKCÜER

Madde: 64 — 1) Federal Vekiller, Federal Başvekilin teklifi üzerine Federal Devlet Reisi tarafından tâyin ve azledilir.

2 — Başvekil ve Vekiller vazifelerine başlarken Federal Parlâmento önünde 56 ncı maddedeki şekilde yemini ederler.

Madde: 65 — Federal Başvekil tâkip edeceği siyasetin ana hatlarını kendi sorumluluğu altında tesbit eder. Her Federal Vekil tesbit edilen bu esaslar dahilinde kendi dâiresinin işlerini şahsî sorumluluğu altında müstakilen yürütür. Vekiller arasındaki ihtilâflar Federal Hükümet tarafından hallolunur. Federal Başvekil Federal hükümetçe kabul edilen ve Federal Devlet Başkanının tasvip ettiği bir içtüzük gereğince hükümetin işlerini tedvir eder.

Madde: 66 — Başvekil ve Federal Vekiller sair hiçbir ücretli vazife, san'at veya, meslek icra edemezler: Federal Parlâmentonun müsaadesi olmaksızın kazanç gayesi güden teşebbüsleri idare edemezler ve idare meclislerine iştirak edemezler.

Madde: 67 — 1) Federal Parlâmento, Başvekilin güvensizliğini ancak üyelerinin ekseriyeti ile ve ona bir halef seçmek ve Başvekili vazifesinden affetmesi için Federal Devlet Başkanına müracaat etmek suretile ifade edebilir. Devlet Başkanı bu talebe ittilâ ederek seçilen şahsı tâyin eder.

2) Teklif ve seçim arasında 48 saat geçmiş olması lâzımdır.

Madde: 68 — 1) Başvekil Federal Parlâmentonun kendisine güvenini bildirmesini istediği ve bu talep Parlâmento üyelerinin ekseriyeti tarafından kabul edilmediği takdirde, Federal Devlet Başkanının, Federal Başbakanın teklifi üzerine ve 21 günlük bir müddet zarfında Parlâmentoyu feshetmeye salahiyeti vardır. Federal Parlâmento üyelerinin ekseriyeti yeni bir Başvekil seçer seçmez bu salahiyet ortadan kalkar.

[*] İlki 249 sayılı Dergide.

2) Güvenlik hakkındaki talep ile rey verilmesi arasında 48 saatin geçmesi lâzımdır.

Madde: 69 — 1) Federal Başvekil Federal bir Vekili kendisine lüzumunda vekil tâyin edebilir.

2) Başvekil ve Federal Vekillerin vazifeleri, yeni Federal Parlâmento toplandığında sona erer; keza Vekilliğin herhangi bir sebeple inhilâli, Federal Vekillerin de vazifelerinin sona ermesini muciptir.

3) Federal Devlet Başkanının talebi üzerine Federal Başvekil, Federal Başvekilin talebi üzerine Federal Vekiller halefleri tâyin olununcaya kadar günlük işleri yürütmeğe devam ederler.

VII. FEDERASYONUN TEŞRİİ KUVVETİ

Madde: 70 — 1) Anayasanın, Federasyonun salahiyetleri meyanında olduğunu belirtmediği hususlarda, teşriî salahiyetler, memleketlere aittir.

2) Federasyon ve memleketler arasındaki salahiyetlerin hudutları Anayasanın bu husustaki sarîh hükümlerine göre tesbit olunur.

Madde: 71 — Teşriî salahiyetlerin münhasıran Federasyona ait bulunduğu sahalarda memleketler, ancak Federal bir kanunun kendilerine sarahatan salahiyet verdiği hususlarda teşriî faaliyette bulunabilirler.

Madde: 72 — 1) Müşterek teşriî sahalarda federasyonun salahiyetlerini kendisi istimâl etmediği takdirde, memleketler teşriî faaliyette bulunmak salahiyetine sahiptirler.

2) Federasyon ;

1 a) Bir meseleyi memleketlerin tek başına esaslı bir şekilde halledememesi,

2 b) Veya bir meselenin memleketlerin kanunu ile düzene bağlanmasının sair memleketlerin veya topluluğun bütününün menfaatlerini zarara uğratması,

3 c) Hukukî veya İktisadî vahdetin, bahusus hayat şartlarının yeknesaklığını muhafaza etmek ihtiyacının tek bir memleketin sınırlarını aşacak bir mahiyet arzemesi dolayısıyla Federal bir kanuna ihtiyaç belirttiği nisbette teşriî faaliyette bulunur.

Madde: 73 — Aşağıdaki hususlarda münhasıran teşriî faaliyette bulunmak salahiyeti Federasyona aittir.

- a) Dış işleri,
- b) Federasyon tabiiyeti,
- c) Yer değiştirme ve yerleşme hürriyeti, pasaport rejimi, göçmenlerin kabulü ve çıkması, suçluların iadesi,
- ç) Para rejimi (Wahrungs - Geld und Münzwesen), ölçü ve ağırlıklar rejimi, zamanın taksimi,
- d) Gümrük ve Ticaret Birliği, Ticaret ve Deniz Nakliyatı Andlaşmaları, malların serbestçe nakledilmesi, yabancı memleketlere emtia nakliyatı havale işleri, gümrük ve sınır emniyeti,
- e) Federal Demiryolları ve hava seferleri,
- f) Posta ve telekomünikasyon rejimi,
- g) Federasyonun hizmetinde veya doğrudan doğruya ona bağlı bulunan âmme hukuku korporasyonları personelin hukukî statüsü;
- h) Sınai mülkiyetin hukukî himayesi, ihtira ve neşir hakkı,
- i) Federasyon ve memleketlerin, adli polis sahasında ve Anayasa hükümlerine riayeti temin hususlarında işbirliği yapmaları, Federal bir adli polis sisteminin korunması ve suç işlenmesine karşı milletlerarası mücadele,
- ı) Federasyonun istatistik işleri.

Madde: 74 — Aşağıdaki hususlar müşterek teşriî faaliyetlerin şumulü dahilindedir :

- a) Medenî hukuk, ceza hukuku ve icra iflâs hukuku, adli teşkilât ve muhakeme usulleri avukatlık, noterlik ve hukukî istişare mesleklerinin teşkilâtlanması :
- b) Nüfus sicilli işleri,
- c) Cemiyet kurma ve toplanma hakkı,
- ç) Yabancıların ikamet ve yerleşme hakkı,
- d) Alman kültür eserlerinin harice kaçırılmasına karşı tedbirler,
- e) Memleketten tard edilenleri ve mültecileri ilgilendiren işler,
- f) Sosyal yardım,
- g) Memleketlerin hemşehrilik işleri,

- h) Harp tazminatı ve tamirat isleri,
- i) Harp malûllerine ve harp esnasında ölen askerlerin ailelerine, eski harp esirlerine ve harp mezarlıklarına bakımı ve yardım işleri,
- ı) İktisadî sahada (maden, sanayi, enerji, san'at, küçük san'atlar, ticaret, banka ve borsa, hususî hukuk sigortaları) üzerindeki hakların himayesi,
- j) İşletmelerin içdüzenleri de dahil olmak üzere iş hukuku plâsmanın himayesi, işsizlik sigortası dahil sosyal sigortalar,
- k) İlmî araştırmaların teşviki,
- l) 73 ve 74 üncü maddelerde kaydedilen hususlara tatbik edildiği nisbette istimplâk işleri,
- m) Toprakların, tabiat kaynaklarının ve istihsal vasıtalarının müşterek mülkiyet veya sair müşterek işletme haline getirilmesi,
- n) İktisadî kudretin kötüyeye kullanılması ile mücadele,
- o) Ziraî ve orman istihsalâtının geliştirilmesi, beslenmeyi sağlayacak tedbirler, ziraat ve orman mahsullerinin ihracat ve ithali iç ve dış denizler ve sahil balıkçılığının ve sahillerinin korunması,
- ö) Gayrimenkullerin alım satımı, toprak hukuku ve memleket ekonomisini ilgilendiren icâr, iskân işleri,
- p) İnsan ve hayvanlarda tehlike arzeden sarî hastalıklara karşı tedbirler alınması, doktorluğa kabul ve sağlığı ilgilendiren sair hizmetler, tıbbî müstahzaratın ve ilâçların ticareti, uyuşturucu ve zehirli maddeler,
- r) Yiyecek maddelerinin ticareti dolayısıyla alınacak himaye tedbirleri, hayvanlara yem olabilecek maddelerin nakli sırasında himayesi, köy ve orman yetiştirme ve işletme fennine ait nebatî servetlerin nakli ve ağaçlar ile nebata arız olan hastalık ve zararların önlenmesi,
- s) Açık ve iç deniz gemiciliği, sahil işaretleri, nehirlerde gemi işletme, meteoroloji, kanallara ve nehir yollarına bağlı bilumum nakliyat işleri,
- ş) Kara nakliyatı, uzak nakliyat yollarının yapımı ve bakımı,
- t) Dağ demiryolları müstesna olmak üzere, Federal demiryollarından gayri demiryolları,

Madde: 75 — 72 nci maddede zikredilen şartlar dahilinde federasyonun şu hususlarda hüküm koymak salahiyeti vardır.

- a) Memleketler, belediyeler ve sair âmme müesseselerinde, âmme hizmetinde çalışan eşhas hakkında statüler tanzimi,
- b) Basın ve sinema için umumî statüler tanzimi,
- c) Av işleri, tabiatın korunması, memleketlerin bakımı,
- ç) Arazinin taksimi, mahallî tanzim ve su işleri,
- d) Polise ihbar ve hüviyet vesikası rejimi,

Madde: 78 — 1) Federal Parlâmentoya, kanun tasarıları, Federal Hükümet, Federal Parlâmento üyeleri, veya Federal Meclis tarafından teklif olunur.

2) Federal Hükümet tarafından teklif edilen kanun tasarıları evvelâ Federal Meclise tevdi olunur. Federal Meclis, bu tasarılar hakkında üç hafta içerisinde karar verir.

3) Federal Meclisin hazırladığı kanun tasarıları, Federal Hükümet tarafından kendi mütalâası ile birlikte Federal Parlâmentoya gönderilir.

Madde: 77 — 1) Federal kanunları Federal Parlâmento kabul eder ve kabullerini müteakip hemen Parlâmento Başkam tarafından Federal Meclise yollar.

2) Teklif edilen kanun metninin kabulünden sonra geçecek 15 gün içinde Federal Parlâmento ve Federal Meclis üyelerinden müteşekkil bir komisyonun tasarıları müştreken incelenmesi için toplanmasını Federal Meclis isteyebilir. Bu komisyonun teşkilâtı ve tatbik edeceği usûl Federal Parlâmento tarafından kabul ve Federal Meclis tarafından tasvip olunan bir içtüzük gereğince tesbit edilir. Bu komisyonunda görevlendirilen Federal Meclis üyeleri talimat ile bağlı değildir. Federal Meclisin tasvibini gerektiren kanunlar için Federal Hey'et ve Federal Hükümet bu Komisyonun toplanmasını talep edebilir. Komisyon, kabul edilen kanun metninde bir tadili lüzumlu görürse, Federal Parlâmentonun yeni bir karar alması icap eder.

3) Kanuniyet kesbetmesi Federal Meclisin kabulüne varestede olmayan kanunlar için ikinci fıkrada zikredilen usulün yerine getirilmesini müteakip, Federal Parlâmento tarafından kabul edilmiş olan metne bir hafta içinde Federal Meclis vetosunu kullanabilir. 2 nci fıkranın sonuncu cümlesinde kaydedilmiş bulunan ahvalde veto edilebilme müddeti Fede-

ral Parlâmentonun kararının Federal Meclis arşivine teslimi tarihinden, diğer hallerde ikinci paragrafta derpiş edilen komisyondaki usulün hitam bulmasını takiben başlar.

4) Federal Meclis vetosunu ekseriyetle, kullanma kararı vermiş ise, Federal! Parlâmento, bu vetoğu üyelerinin çoğunluğu ile reddedebilir.

Federal Meclis en az üçte iki ekseriyetle karar almış ise, Federal Parlâmentoda vetonun reddolunabilmesi için en az üçte iki çoğunluk lâzımdır.

Madde: 78 — Federal Meclis tasvip eder, 77 nci maddenin 2 nci fıkrasındaki talepte bulunulmaz, aynı maddenin 3 üncü fıkrasında tesbit edilen müddet zarfında veto hakkı da istimâl edilmez ise, veto geri alınır veya itiraz hususunda Federal Parlâmento çoğunlukla red kararı verirse, veyahutta kanun Federal Meclisin tasvibine mazhar olmuşsa, Federal Parlâmento tarafından tanzim edilen kanun kesinleşir.

Madde: 79 — 1) Metni sarahaten itmam veya tâdil eden bir kanun marifetile Anayasa değıştirilebilir.

2) Bu mahiyette bir kanunun kabulü Federal Parlâmento ve Federal Meclis üyelerinin üçte ikisinin izhar edecekleri tasvibi mutazammın reyleri ile mümkündür.

3) Federasyonun memleketlerdeki teşkilâtına, memleketlerin teşrii faaliyetlere iştirakine, veya 1 ve 20 nci maddelerde ifade edilen prensiplere taalluk edecek hususlarda bu Anayasada değışikliklerin yapılması caiz değildir.

Madde: 80 — 1) Federal Hükümet veya bir Vekâlet veyahutta memleketlerin hükümetleri bir kanunla tüzük yapmağa yetkili kılabilir (Rechtsverordnungen). Kanun bu şekilde tanınan yetkilerin muhteva, gaye ve şumûlünü tesbit eder. Tüzüklerin hukukî mesnetleri belirtilir. Kamın bu yetkinin devrini kabul etmiş ise, bu devir bir tüzükle vâki olabilir.

2) Federal Hükümetin veya bir Vekâletin federal demiryollarının posta ve telekomünikasyonun kullanılmasını ilgilendiren prensip ve tarifelere ve demiryollarının inşası ve işletilmesine dair yaptıkları tüzükler ve Federal Meclisin tasvibini gerektiren federal kanunlara istinaden çıkarılan veya memleketler tarafından Federasyon namı hesabına veya kendi namlarına tanzim edilen tüzükler, federal kanunların aksine hüküm koymadığı hallerde Federal Meclisin tasvibi üzerine mer'iyete girer.

Madde: 81 — 1) 68 inci maddeye istinaden Federal Parlâmento fesholunmadığı takdirde, Federal Devlet Başkanı Federal Hükümetin tale-

bi ve Federal Meclisin tasvibi ile Federal Hükümetin müstacel olduğuna beyan etmesine rağmen Federal Parlâmentonun reddetmiş olduğu bir kanun tasarısının yürürlüğe girmesinin lüzumlu bulunduğunu ilân edebilir. Federal Devlet Başkanının 68 inci maddede derpiş olunan talebini eklemiş olduğu bir kanun tasarısının reddi halinde de vaziyet aynıdır.

2) Yürürlüğe girmesinin zarurî olduğunun ilân edilmesini müteakip, Federal Parlâmento kanun tasarısını yeniden reddeder veya Federal Hükümetin kabul edemeyeceği bir şekilde tasvip ederse, Federal Meclisin tasvibini beyan etmiş olması ile iktifa olunarak kanun kabul olunmuş addolunur. Federal Parlâmentoya tekraren tevdiini takip eden 4 haftalık bir müddet zarfında, tasarı hakkında reyini izhar etmediği takdirde de durum aynıdır.

3) Bir Başvekilin vazifede bulunduğu müddet zarfında Federal Parlâmento tarafından reddolunmuş herhangi bir kanun tasarısının, ilk defa yürürlüğe girmesinde zaruret olduğunun ilânından başlamak üzere altı aylık bir şîre zarfında 1 inci ve 2 nci fıkralardaki şartlar dahilinde kabulü mümkündür.

Bu müddetin hitamında yürürlüğe girme zarureti ...aynı vekilin vazifeye devam ettiği müddetçe yeniden ilân edilemez.

4) İşbu Anayasa, ikinci fıkrada tesbit olunan şartlar dahilinde kabul edilecek bir kanun ile kısmen veya tamamen ne fesholunabilir, ne tâdil edilebilir ve ne de yürürlükten kaldırılabilir.

Madde: 82 — 1) İşbu Anayasanın hükümlerine göre kabul eden kanunlar, imzalandıktan sonra ilân ve Federal Kanunlar Bülteninde neşrolunur.

Tüzükler, onları tanzim eden merciler tarafından ilân edilir ve kanunun aksi bir hükmü ihtiva etmediği hallerde Federal Kanunlar Bülteninde yayınlanır.

2) Her kanun ve her tüzükte yürürlüğe girdiği tarih belirtilir. Böyle bir hüküm konulmamış ise Federal Kanunlar Bülteninde yayınlandığı günü takip eden 14 üncü günden itibaren yürürlüğe girer.

VIII. FEDERAL KANUNLARIN TATBİKİ VE FEDERAL İDARE

Madde: 83 — İşbu Anayasanın aksine bir hükmü ihtiva etmediği veya başka bir türlü hareket edilmesine müsaade etmediği hallerde, federal kanunların yürütülmesi salahiyeti memlekete aittir.

Madde: 84 — 1) Memleketler kendi yetkilerine istinaden federal kanunların yürütülmesini sağladıkları zaman, Federal Meclis tarafından tasvip edilmiş federal kanunlarda aksine bir hüküm mevcut olmadıkça alâkalı teşkilâtı kurmak ve idari usûlü düzenlemek salahiyeti memleketlere aittir.

2) Federal Hükümet, Federal Meclisin tasvibi ile umumî idari kaideler koyabilir.

3) Bu maksatla, memleketlerin yüksek mercileri nezdine, memleketlerin rızaları ile veyahutta razı olmadıkları takdirde Federal Meclisin tasvibi ile, Federal Hükümet komiserler yollayabilir.

4) Federal mevzuatın tatbikinde memleketlerin yaptıkları ve Federal hükümetin müşahede ettiği noksanlar düzeltilmediği takdirde, Federal Meclis Hükümetin veya memleketin teklifi üzerine, alâkalı memleketin kanunları ihlâli edip etmediğine karar verir. Federal Meclisin kararına karşı Federal Anayasa Mahkemesine müracaat edilebilir.

5) Federal kanunların tatbikini sağlamak maksadile, bazı hallerde emirler verebilmek yetkisi Federal Meclis tarafından tasvip olunmak şartile ve çıkarılacak kanunlarla Federal Hükümete verilebilir. Federal Hükümetin müstaceliyet bulunduğu karar verdiği hal müstesna, bu emirlerin memleketlerin yüksek mercilerine verilmesi gerekir.

Madde: 85 — 1) Federal kanunların tatbikinin federasyonun delegasyonu vasıtasile sağladığı hususlarda, Federal kanunlarda aksini bir hüküm mevcut olmadığı takdirde, memleketlerin teşkilâtlarını tanzim etmeye salahiyetleri vardır.

2) Federal Hükümet, Federal Meclisin müsaadesi ile idari sahada umumî hükümler koyabilir. Memur ve müstahdemlerin yeknesak bir şekilde yetişmeleri hususunu tanzim eder. Daire âmirlerinin tâyini onun muvafakati ile olur.

3) Memleketlerin idari makamları ilgili yüksek federal makamların emirlerine tâbidir. Federal hükümetin müstacel haller hariç, memleketlerin idari teşkilâtına vereceği emirler, memleketlerin yüksek makamlarına hitaben verilir. Emirleri tatbik, onların vazifesidir.

4) Federal kontrol, icranın meşruiyetine ve gerektiği gibi yapılıp, yapılmadığına münhasırdır. Federal Hükümet bu kontrolü ifa için raporlar verilmesini talep edebilir ve bütün makamlar nezdinde komiserler yollayabilir.

Madde: 86 — Federasyon kanunların tatbikini, federal idareler veya doğrudan doğruya kendisine tâbi âmme hukuku korporasyonları veya müesseseleri vasıtasile temin ettiği hallerde, şâyet kanunlarda hususî hükümler mevcut değil ise, umumî İdarî kaideler vazetmek salahiyeti Federal Hükümete aittir.

Aksine bir hüküm mevcut olmadığı takdirde, İdarî makamatın teşkilâtını kendisi tanzim eder.

Madde: 87 — 1) Aşağıda yazılı teşkilâta ait bütün kademeler tamamen federal makamat vasıtası ile ve federasyon tarafından sevk ve idare edilir :

«Dış işleri, federal maliye, federal demiryolları, federal postalar ve 89 uncu madde mucibince federal su yolları ve deniz nakliyatı».

Federal bir kanun, hudutların korunması, Anayasanın tatbikatını temin ve polise faydalı mühim bilgi ve haberlerin toplanması ile vazifelendirilecek federal teşkilât kurabilir.

2) Faaliyetleri bir tek memleketin hudutlarını aşan sosyal sigorta müesseseleri doğrudan doğruya federasyona tâbi âmme hukuku korporasyonları tarafından tedvir olunur.

3) Federasyonun teşriî salahiyeti eri me yanındaki hususlarda bir federal kanun ile, muhtar federal yüksek teşkilât ve doğrudan doğruya federasyona tâbi olan yeni âmme hukuku korporasyon ve müesseseleri kurulabilir. Federasyon teşriî faaliyette bulunmaya yetkili olduğu hususlarda yeniden bazı vazifeleri ifa mecburiyetinde ise, mutlak zaruret halinde, Federal Meclisin ve Federal Parlâmento üyelerinin ekseriyetinin tasvibi ile mutavassıt ve daha aşağı kademelerde de federal merciler kurabilir.

Madde: 88 — Federasyon, bir federal emisyon (Merkez) Bankası tesis eder.

Madde: 89 — 1) İmparatorluk eski su yollarının idaresi federasyona aittir.

2) Federasyon federal su yollarını kendi memurları ile idare eder. Federasyon bir memleketin sahasını aşan iç sulardaki ve açık denizlerdeki seyrüsefer hususunda kendisine kanunla tevdi edilmiş vazifeleri ifa eder. Alâkâli memleketin talebile arazisinden geçen su yolları üzerindeki idareyi o memlekete terkedebilir. Bu su yolu, birçok memleketlerin ara-

zisinden geçtiği takdirde Federasyon idareyi alâkalı memleketlerin aralarından seçerek, teklif edecekleri memlekete devredebilir.

3) Su yollarının idaresi ve İslahında ve yeni su yollarının inşasında, memleketler ile anlaşarak tarım ve hidroliğin ihtiyaçları nazarı itibara alınır.

Madde: 90 — 1) Eski İmparatorluk yollarının ve oto yollarının maliki federasyondur.

2) Federal oto yolları ve sair uzak ulaştırma yolları, federasyon namına memleketler veya memleketler tarafından salahiyet verilmiş muhtar İdarî teşekküller tarafından idare edilir.

3) Federasyon, alâkalı memleketin talebi üzerine, o memleketin arazisindeki oto yollarının ve diğer yolların idaresini deruhte edebilir.

Madde: 91 — 1) Her memleket, Federasyonun veya bir memleketin varlığını veya liberal ve demokratik Anayasa nizamını tehdit eden bir tehlikeyi önlemek maksadı ile diğer memleketlerin polis kuvvetlerinin yardımını talep edebilir.

2) Tehlikenin tehdit ettiği memleket, o tehlikeyi yalnız başına bertaraf edecek durumda değilse, Federal Hükümet bu memleketin ve diğer memleketlerin polis kuvvetlerini kendi emri altında toplayabilir. Tehlikenin bertaraf edilmesile veya Federal Meclisin isteği üzerine bu tedbir kaldırılır.

IX. ADALET

Madde: 92 — Adaletin tevziî vazifesi, yargıçlara tevdi edilmiştir. Bu vazife, Federal Anayasa Mahkemesi (Bundesverfassungsgericht) Yüksek Federal Mahkeme (Oberstes Bundesgericht) bu Anayasa'da derpiş olunan Federal Mahkemeler ile, memleketler mahkemeleri tarafından ifa edilir.

Madde: 93 — 1) Federal Anayasa Mahkemesi şu hususlarda, karar vermeğe salahiyetlidir :

a) Anayasanın tefsiri hususunda yüksek bir federal organın veya gerek Anayasa ile, gerekse yüksek bir makamın içtüzüğü ile kendilerine tanınmış olan hak ve vecibelerin ifası dolayısıyla çıkacak ihtilâflarda,

b) Federal Hükümetin, bir memleket hükümetinin veya Federal Parlâmento üyelerinin üçte birinin talebi üzerine gerek federal kanun-

ların veya memleketlerin tanzim ettikleri kanunların bu Anayasaya, gerekse memleketler kanunlarının federal hukukun bir diğer unsuru ile esas veya şekil bakımlarından uygun olup olmadıkları hususunda ihtilâf hasıl olduğu hallerde,

c) Federasyonun ve memleketlerin vazifelerde ilgili ve bilhassa federal hukukun tatbiki ve federal kontrolün ifası dolayısıyla çıkacak ihtilâflarda,

d) Federasyon ile memleketler veya memleketler arasında veya bir memleket dahilinde olupta bu ihtilâfların halli için kanunlarda hususî hükümler mevcut olmayan hallerde çıkacak âmme hukuku ihtilâflarında,

e) Bu Anayasa'nın derpiş ettiği sair hallerde,

2) Federal Anayasa Mahkemesi, bunlardan maada, federal bir kanun ile kendisine tevdi edilen diğer işlere de bakmakla vazifelidir.

Madde: 94 —1) Federal Anayasa Mahkemesi, federal hakimlerden ve diğer üyelerden kurulur .Federal Anayasa Mahkemesi üyelerinin ,yarısı Federal Parlâmento, diğer yarısı Federal Meclis tarafından seçilir. Bu üyeler ne Federal Parlâmentoda, ne Federal Mecliste, ne Federal Hükümette ve ne de bir memleketin buna benzer teşkilâtında vazife alabilirler.

2) Federal Anayasa Mahkemesinin teşkilâtını ve muhakeme usulünü Federal bir kanun tanzim eder ve kararların hangi hallerde kanun kuvvetini haiz olacağını tesbit eder.

Madde: 95 — 1) Federal hukukun vahdetini temin gayesi ile bir Yüksek Federal Mahkeme kurulmuştur.

2) Yüksek Federal Mahkeme, vereceği kararın üst federal mahkemelerde içtihadı bakımından bir prensip mahiyetini haiz olduğu hallerde karar verir.

3) Yüksek Federal Mahkeme hâkimleri Federal Adalet Vekili ile müştereken memleketlerin Adalet Vekilleri ve Federal Parlâmento tarafından seçilecek müsavi adette üyelerden teşekkül eden «Hakimleri Tâyin Komisyonu» tarafından intihap edilir.

4) Yüksek Federal Mahkemenin teşkilâtı ve muhakeme usulleri bir federal kanunla tanzim edilir.

Madde: 96 — 1) Umumî hukuk, idari kaza, malî kaza, çalışma ve sosyal kaza sahalarında üst federal mahkemeler kurulur.

2) Federal Adalet Vekili ve memleketler Adalet Vekillerinin yerleri alâkalı Vekiller tarafından işgâl edilmek suretile 95 inci maddenin 3 üncü fıkrası hükümleri üst federal mahkemeler hâkimlerinin tâyinlerinde tatbik edilir.

3) Federasyon, federal hakim ve memurlar hakkında tatbik edilecek inzibatî muameleler için Federal İnzibat Meclisleri (Bundesdienststrafgerichte) kurabilir.

Madde: 97 — 1) Hakimler müstakil ve sadece kanunlara tâbidirler.

2) Asaleten esas kadroya tâyin edilmiş hakimlerin vazifelerinden azledilmeleri, veya geçici olarak görevlerinden alınmaları rızaları hilâfına görevlerinin kanunî bitim müddetinden önce yerlerinin değiştirilmesi ve emekliye ayrılmaları ancak bir mahkeme kararı ile ve ancak kanun tarafından tesbit olunan sebep ve usuller dahilinde mümkündür.

Kaydıhayat şartı ile tâyin edilmiş olan hakimlerin hangi yaş haddinde emekliliklerini isteyebileceklerini kanun tâyin eder. Mahkeme teşkilâtının veya kaza, hudutlarının değiştirilmesi halinde hakimler başka bir mahkemeye nakledilebilir veya geçici olarak görevlerinden çıkarılabilir. Ancak bu takdirde, maaşlarını tam olarak almak hakkını haizdirler.

Madde: 98 — 1) Federal hakimlerin tâbi olacakları statü, bir federal kanunla tanzim olunur.

2) Federal bir hakim vazifesinin ifası sırasında veya haricinde Anayasanın koymuş olduğu prensiplere veya bir memleketin Anayasasına aykırı hareketlerde bulunursa, Federal Anayasa Mahkemesi Federal Parlâmentonun talebi üzerine ve üçte iki ekseriyetle bu hâkimin yerinin değiştirilmesine veya emekliye sevk edilmesine karar verebilir. Aykırı harekette bir kasıt mevcut ise, mahkeme hâkimin azline karar verebilir.

3) Memleketlerdeki hakimlerin tâbi olacağı statü, memleketlerin isdar edeceği kanunlar ile tanzim olunur.

4) Memleketler, hakimlerin tayinini kendi Adliye Vekillerinin dahil bulunacağı bir «Hakim Tâyin Komisyonu» na ait olacağını kabul ederler.

5) Bu maddenin ikinci fıkrasında konulmuş olan kaidelere uygun hükümleri memleketler, kendi memleketlerinin hakimleri için vaz edebilirler. Ancak memleketlerin yürürlükte bulunan Anayasaları hükümlerine halel getirilemez. Hakimler aleyhindeki ithamların tetkiki, Federal Anayasa Mahkemesinin yetkisi dahilindedir.

Madde: 99 — Memleketler mevzuatı ile bir memleket dahilinde vukubulacak Anayasa ihtilâflarının, Federal Anayasa Mahkemesinde ve memleket kanunlarının tatbikinden doğan ihtilâfların ise son merci olarak üst federal mahkemelerde yargılanacağını tesbit ederler.

Madde: 100 — 1) Bir mahkeme, kararını verirken tatbik etmesi lazım gelen kanunun Anayasaya aykırı olduğu fikrinde ise, dâvayı durdurur, ihtilâf mevzuu bir memleketin Anayasasının ihlâli ise, bu memleketin Anayasa ihtilâflarında yetkili mahkemesinin, bahis konusu ihlâl, şayet Anayasa hükümlerinin ihlâli ise Federal Anayasa Mahkemesinin kararını talep eder.

Bu hüküm, işbu Anayasanın bir memleket kanunu ile ihlâl edilmesi veya bir memleket kanunu ile federal bir kanun arasında ihtilâf bulunması halinde de tatbik olunur.

2) Bir ihtilâf da, bir devletler hukuku kaidesinin Anayasa hukukunun mütemmim cüz'ü olup, olmadığı ve bu kaidenin fertler bakımından doğrudan doğruya haklar ve vecibeler tevhit edip etmediği hususunda tereddüt hasıl olursa, bu takdirde meseleyle alakası olan merci, Federal Anayasa Mahkemesinin ihtilâfi halletmesini talep eder.

3) Bir memleket Anayasa Mahkemesi, Anayasanın tefsirinde, Federal Anayasa Mahkemesinin veya diğer bir memleket Anayasa Mahkemesinin bir kararından intiraf etmek istediği takdirde, Federal Anayasa Mahkemesinin kararını talep eder; federal hukukun bir diğer kaynağının tefsirinde Yüksek Federal Mahkeme veya üst bir Federal Mahkeme kararından inhiraf etmek istediği takdirde Yüksek Federal Mahkemenin kararını talep eder.

Madde: 101 — 1) Fevkalâde mahkemeler kurulamaz. Hiç kimse kendi kanunî mahkemesinden gayrı bir mahkemeye sevk olunamaz.

2) Muayyen mevzulara ait dâvalar için ancak kanunla mahkemeler tesis edilebilir.

Madde: 102 — Ölüm cezası kaldırılmıştır.

Madde: 103 — 1) Herkesin mahkemelerde dâva açmağa hakkı vardır

2) Vukuundan önce müeyyidesi tesbit edilmemiş olan bir fiilden dolayı ceza verilemez.

3) Umumî ceza kanunlarına göre hiç kimse aynı suç dolayısıyla mükerrer cezalandırılmaz.

Hadde: 104 — 1) Şahsın hürriyeti ancak bir kanun ile ve kanunî şekillere riayet olunarak tahdit edilebilir. Tevkif edilen şahıslar ne ruhî, ne de cismani bir tazyike maruz bırakılamazlar.

2) Hürriyetten mahrumiyete ve bu halin devamına ancak hakimler karar verir. Bir mahkeme kararma istinat etmeyen her nevi hürriyetten mahrumiyet hali için derhal mahkemeden karar alınması lâzımdır.

Polis, bir şahsı 24 saatten fazla —mahkeme kararı almadıkça— mevkuf bulunduramaz. Bu husus, bir kanunla tanzim edilir.

3) Bir suçtan sanık olan ve muvakkaten tevkif edilen her şahıs en geç tevkifinin ertesi günü mahkemeye sevk edilir, hakim kendisine tevkifinin sebeplerini açıklar. Sorguya çeker ve müdafaasını yapması imkânım verir. Hakim, vakit geçirmeksizin ya yazılı ve gerekçeli bir tevkif müzekkeresi tanzim eder, yahut serbest bırakılmasını emreder.

4) Hürriyetten mahrumiyeti âmir bulunan veya uzatan her hüküm, mahkûmun ailesinden birine veya onun itimadını haiz bir şahsa derhal tebliğ olunur.

X. MALİ REJİM

Madde: 105 — 1) Federasyonun gümrük ve malî inhisarlar hakkındaki teşriî salahiyeti mutlaktır.

2) Federasyonun federal masrafları karşılamak için istihallerinin tamamını veya bir kısmını kendine hasrettiği veya 72 nci maddenin 2 nci fıkrasında derpiş edilen şartların içtimai halinde, şu vergiler hakkında müşterek teşriî salahiyeti vardır :

a) Şümul sahası itibarile mahallen tâyin edilmiş vergiler hususile gayrimenkûl intikal vergisi, kıymet artışı vergisi, yangına karşı korunma vergisi gibi vergiler istisna edilmek üzere istihlâk, muamele ve intikal vergileri,

b) Gelir, sermaye, veraset ve bağış vergileri,

c) Münhasıran nisbetlerinin tesbitine taalluk etmek üzere aynı vergiler,

tamamen veya kısmen fayda sağlıyan vergilere müteallik federal kanunların, Federal Meclis tarafından tasvip edilmeleri lâzımdır.

Madde: 106 — 1) Gümrük resmi, tekel gelirleri, bira vergisinin istisnası ile istihlâk vergileri, nakliyeler üzerine konan vergi, muamele vergisi ve sadece bir defa alınan servet vergisi federasyona aittir.

2) Bira vergisi, yolcu ve eşya nakliyatından alınan vergi ve muamele Vergisi müstesna nakliyat vergileri, gelir ve kurumlar vergisi, servet vergisi, veraset, aynı vergiler ve şümul sahaları mahallî olan vergiler memleketlere ve memleketler tarafından yapılan kanunlar ile belediyelere (Belediye Birliklerine) aittir.

3) Federasyon, memleketlerin okul işleri, sağlık ve sosyal yardım işleri gibi hususları için tahsis edeceği ve başkaca vergilerle karşılanmayan tahsisatı temin maksadile, Federal Meclisin tasvip edeceği bir kanunla gelir ve kurum vergilerinin bir kısmını kendi üzerine alır.

4) Vergi bakımından zayıf olan memleketlerin ödeme kabiliyetini garanti altına almak ve memleketlerin masraflarındaki açığı kapamak maksadı ile istisnai bir mükellefiyet yüklemek için Federasyon munzam vergiler koyabilir ve memleketlere düşen vergileri toplamak üzere teşkilât kurabilir. Federal Meclisin tasvibini gerektiren bir federal kanun ile bu arada hangi vergilerin alınacağı ve bunların mükellef memleketler arasında ne miktar ve şekilde taksim edileceği tanzim edilir.

Munzam: vergiler memleketlere doğrudan doğruya tahmil edilir.

Madde: 107 — Müşterek teşriî sahayı taahhük eden vergilerin federasyon ve memleketler arasında kesin bir şekilde taksimi Federal Meclis tarafından tasvip olunacak federal bir kanun ile en geç 31/Aralık/ 1952 den evvel vuku bulacaktır. Bu hüküm aynı vergiler ve mahallî şümul sahası olan vergiler hakkında câri değildir. Burada taksime tâbi olan her kısım hakkında muayyen vergi veya verginin bir kısmına ait vazifeler, için kanuni talep, hakkı tanınmıştır.

Madde: 108 — 1) Gümrük resimleri, malî inhisarlar, müşterek teşriî sahaya taallük eden istihlâk vergileri, nakliyat vergisi, muamele vergisi ve bir, defaya mahsus olmak üzere alınan servet vergisi federal malî makamlar tarafından tedvir edilir. Bu makamatin teşkilâtı ve tatbik edecekleri usuller, federal kanun ile tesbit edilir. Mutavassıt makamların şefleri memleketler hükümetleri ile anlaşarak tâyin edilir.

Federasyon bir defaya mahsus olmak üzere, alınan servet vergisinin idaresini hususî bir vazife olarak memleketler Maliye Vekillerine tevdi edebilir

2) Federasyon gelir ve kurumlar vergisinin bir kısmını kendi hesabına tahsil ettiği takdirde, verginin idaresi bu nisbet dahilinde kendisine ait olur. Bununla beraber-, bu vergi tahsilini hususî bir vazife olarak memleketlerin maliye makamlarına tahmil edebilir.

3) Diğer vergiler memleketlerin maliye teşkilâtları tarafından idare edilir. Federal Meclis tarafından tasvip edilecek bir federal kanım ide federasyon bu otoritelerin teşkilâtını, tatbik edecekleri usuller ve memurların yeknesak bir şekilde' yetişmelerini sağlar.

Mutavassıt makamların şefleri, Federal Hükümet ile anlaşılarak tâyin edilir. Belediyelerin veya belediye birliklerinin vergilerinin idaresi memleketler tarafından kısmen veya tamamen onlara tevdi edilir.

4) Vergiler Federasyon tarafından toplandığı nisbette memleketlerin mal teşkilâtı onun nam ve hesabına hareket eder. Memleketlerin malî kaynakları bu vergilerin intizam ve idaresini sağlar. Federal Maliye Vekili mutavassıt ve daha küçük mercilere emir vermek salahiyetini haiz federal komiserler vasıtası ile intizamın temin edilip edilmediğini kontrol ettirir.

5) Malî kaza, federal kanun ile yeknesak bir şekilde tanzim edilir.

6) İdaresi memleketlerin malî teşkilâtına ait olduğu nisbette, Federal Meclisin tasvibi gerekmeğe üzere genel mahiyetteki İdarî talimat Federal Hükümet tarafından vazolunur.

Madde: 109 Federasyon ve memleketler kendi bütçelerinin idaresinde muhtar ve karşılıklı olarak müstakildirler.

Madde: 110 — 1) Federasyonun bütün gelir ve giderleri her malî yıl için tahmin olunarak bütçede gösterilir.

2) Bütçe, hesap yılı başından önce, bir kanun ile tesbit edilir. Gelir ve giderlerin denk olması lâzımdır. Giderler, kaideten bir sene için kabul edilir. Bununla beraber, bazı hususi hallerde daha uzun bir müddet için de mümkündür. Bundan maada, federal bütçe kanununa hesap yılım aşan yahut federasyonun gelir veya idaresini ilgilendirmeyen hiçbir hüküm ithal edilemez.

3) Aktif ve pasif, bütçenin ek kısmında gösterilir.

4) Ticarî bakımdan İdare edilen federal teşebbüslerin teferruatını, gelir ve giderlerini göstermeğe lüzum yoktur, sadece umumi yekûn kâfidir.

Madde: 111 — 1) Hesap yılının kapanmasından önce, müteakip hesap yılının bütçesini tesbit eden kanun daha kabul edilmemiş olduğu takdirde, bu kanunun yürürlüğe gireceği ana kadar federal hükümet aşağıda kaydedilmiş olan masraflarda bulunabilir :

a) Kanunen mevcut müessese ve teşkilâtı işler halde tutmak ve kanunen kabul edilmiş tedbirleri alabilmek için,

b) Federasyonun hukuken kesinleşmiş vecibelerini ifa etmek için;

c) İnşaat işlerine, tedarik vesair yapıcı faaliyetleri devam ettirmek veya bunlara maddî yardımlarda bulunmaya devam etmek, şu kadar ki, bu nev'i masraflar için bir evvelki senenin bütçesinde krediler açılmış olması, lâzımdır.

2) 1 inci fıkrada derpiş edilen masraflar hususî bir kanun ile, vergiler, resim ve sair kaynaklardan veya işletme ihtiyatlarından elde olunacak gelirlerle karşılanamadığı takdirde Federal Hükümet müddeti hitama eren bütçenin dörtte birine muadil olmak üzere işletmenin devamı için lüzumlu olan parayı malî usuller ile temin eder.

Madde: 112 — Bütçe kredilerini aşmalar ve umulmayan masrafların, federal maliye vekili tarafından tasvip edilmesi lâzımdır. Ancak umulmamazlık ve şiddetli zaruret hallerinde tasvip caizdir.

Madde: 113 — Federal Hükümet tarafından teklif edilmiş olan bütçede masrafları arttıran veya yeni masraflar gerektiren veya istikbalde masraf gerektirecek Federal Parlâmentonun ve Federal Meclisin kararlarının, Federal hükümet tarafından tasvip olunması gerekmektedir.

Madde: 114 — Federal Maliye Vekili, Federal Parlâmentoya ve Federal Meclise Federasyonun bütün gelir ve giderlerini, aktif ve pasifini gösterir senelik hesap takdim eder. Bu hesap, üyeleri hakimlerin teminatını haiz bir Divanı Muhasebat'ta (Rechuungshof) kontrol edilir. Umumî hesap ve gelir ve borçlar hakkındaki bir özet Federal Parlâmento ve Federal Meclise son hesap yılı içinde Divanı Muhasebat'ın mütalâası ile Federal Hükümeti ibra için verilir. Hesapların kontrolü federal kanımla hükme bağlanır.

Madde: 115 — Hazine gelirlerine ancak fevkalâde ihtiyaçlarda ve kaideten sırf istihsal masraflarını karşılamak maksadile müracaat münhasıran bir federal kanun ile vâki olur.

Bir hesap yılını aşan kredilerin alınması ve teminat sağlanması anca) bir federal kanun ile mümkün olur. Bu kanunun Federasyonun sorumluluğunun yüklendiği kredinin miktarını ve vecibenin vüs'atini gösterir.

XI. GEÇİCİ SON HÜKÜMLER

(118-146. maddeler geçici mahiyette ve bir etüd için daha az ehemmiyetlidirler. Bu sebepten, bu maddelerin tek tek tercümesi yerine, mühim olan bir kaçının tercümesi ile iktifa etmeyi daha uygun buluyoruz).

(140. maddede; 11/8/1919 tarihli Alman Esas Teşkilât Kanununun 138, 137, 138,139 ve 141 inci maddelerinin 1949 tarihli Bonn Anayasasının mütemmim cüz'ünü teşkil edeceği kaydedilmiştir. Bu maddelerin tercümesi aynen şöyledir :

Madde: 136 — Dinî hürriyetin icrası hususunda medenî ve siyâsî haklar ve vecibeler takyit veya tenkis edilemez. Devlet memuriyetine kabul, medenî ve siyâsî haklardan faydalanma hususunda, vatandaşlar anısında. dinî inanç dolayısıyla bir fark gözetilemez.

Hiç kimse dinî itikadını beyana mecbur tutulamaz; bir ferдин mensup bulunduğu dinî itikadın açıklanmasını, ancak bazı hak ve vecibeler gerektirdiği veya kanunen veya tanzim edilmesi icabeden istatistikler tanzimi dolayısıyla resmî makamlar talep edebilirler: Hiç kimse dinî merasime yardım, bir ibadete iştirake ve yardımın yahutta dinî şekilde yemin etmeğe mecbur tutulamaz.

Madde: 137 — Devlet kilisesi mevcut değildir.

Kiliseler teşkili için içtimalar tertibi serbesttir. Devlet arazisi içinde kiliselerin federasyon teşkil etmesi hiçbir kayda tâbi değildir.

Her kilise, kanunların çerçevesi dahilinde işlerini müstakil olarak tanzim ve idare eder. Kiliselere memur tâyininde devlet veya komünler hiç bir müdahalede bulunamazlar.

Kiliseler medenî hukukun umumî ahkâmına tevfikân hukukî ehliyet ibraz ederler. Halen âmme hukuku korporasyonu mahiyetinde olan klišeler bu vasıflarını aynen muhafaza ederler. Teşekkülleri ve âzalarının adedi itibarile, faaliyette bulunacaklarına dair teminat ibraz edebilen bunlar haricindeki kiliselere de talepleri üzerine aynı haklar bahşedilir. Eğer bu mahiyetteki kiliselerin bir birlik olarak toplanmaları halinde, meydana gelen birlik dahi bir âmme hukuku korporasyonudur.

Âmme hukuku korporasyonu olan kiliseler mülkî vergi cetvelleri merinde «memleket» kanunları ahkâmına tevfikân vergi istifa etmek hakkına maliktirler.

Felsefî bir telâkkiyi (Weltanschauung) müştereken takip etmek gayesinde olan cemiyetler hakkında da kiliseler gibi muamele ifâ olunur.

Bu hükümlerin tatbiki dolayısıyla kanunların tanzimini istilzam edebileceği mütemmim hükümler «memleket» lerin teşriî salahiyetleri meyanındadır.

Madde: 138 — Kanunlara, mukaveleye veya kanunî bir tasarrufa tevfikân devletin kiliselere verdiği muhassasat, tazminat mukabilinde, «Memleket» lerin çıkaracağı kanunlarla hasfédilecektir. Devlet bu hususta gerekli prensipleri vazedecektir.

Kiliselerin ve dinî cemiyetlerin gayrimenkulleri, ibadet, tedris ve hayır işlerine mahsus tesisleri memleketlerinin bilûmum uzuvları tarafından teminat altına alınmıştır.

Madde: 139 — Pazar günleri ve diğer resmî tatil günleri istirahat ve fikrî tekâmül günleri olarak eskisi gibi himaye edilmekte devam edecektir.

Madde: 141 — Hiç bir zecir icra edilmeksizin orduda, hastahanelerde ceza müesseselerinde vesair âmmе müesseselerinde dinî hizmetin ve ruhların selâmeti ihtiyacının mevcudiyeti nisbetinde, bütün kiliselere dinî merasim icrasına müsaade edilmelidir.

Madde: 143 — 1) Cebir ve kuvvet istimâli ile Federasyonun veya bir memleketin Anayasa rejimini değiştiren, Federal Devlet Reisine Anayasanın bahşettiği salahiyetleri gasbeden veya aynı yollar ile bu salahiyetleri kullanmasına engel olan veya hatta muayyen bir istikamette kullanmaya icbar eden bir araziyi veya bir kısmını, teşkil ettiği bir memleketi Federasyondan ayıran kimse müebbeden veya 10 seneden aşığı olmamak üzere ağır hapis cezasına çarptırılır.

2) 1 inci fıkrada yazılı fiillerden birini ikaya halkı alenen teşvik eden veya bu maksatla başkası ile işbirliği yapan veya herhangi bir şekilde teşebbüs eden kimse 10 seneye kadar ağır hapisle cezalandırılır.

3) Daha hafif hallerde 1 inci fıkrada zikredilen fiillere en az 2 sene ağır hapis; ikinci fıkradaki fiillere ise, en az 1 sene ağır hapis cezası hükmolunur.

4) Kendi ihtiyarı ile faaliyetlerinden vaz geçen veya birçok kimselerin müştereken hazırladıkları bir komplonun icrasına bizzat mâni olanlara 1 - 3 fıkralardaki cezalar verilmez.

5) Bu fiillerin, münhasıran bir memleketin Anayasa nizamına karşı işlenmiş olduğu hallerde, memleketin kanunlarında şâyet başka bir hüküm mevcut değilse, ceza dâvalarını görmeğe yetkili en yüksek memleket mahkemesi karar vermek salahiyetini haizdir. Diğer hallerde Federal Hükümet merkezinin mntakasındaki istinaf mahkemesi (Oberlandes-gericht) salahiyetlidir.

6) Yukarıdaki fıkralar federal bir kanunla bu hususta başka hükümler konuncaya kadar yürürlükte kalır.

Madde : 144 — 1) Bu Anayasanın yürürlüğe girmesinden önce Alman memleketlerinin üçte ikisi tarafından kabul edilmesi lâzımdır.

2) 23 üncü maddenin birinci fıkrasında adları tadât edilen memleketlerden birinde yahut bu memleketlerden birinin bir kısmında bu Anayasanın tatbiki tahdide uğradığı takdirde, bu memleketin veya bu memleketin o kısmının 38 inci ve 50 nci maddelerindeki hükümler mucibince Federal Parlâmentoya ve Federal Meclise temsilciler yollamak salâhiyeti vardır.

Madde: 145 — 1) Alenî toplantıda ve Berlin (Gross - Berlin) mebuslarının iştiraki ile, bu Anayasanın kabulüne Parlâmento Meclisi karacı vererek neşir ve ilân eder.

2) Anayasa neşir gününün hitamında yürürlüğe girer.

3) Anayasa Federal Kanunlar Bülteninde yayınlanır.

Madde: 146 — Alman Milletinin serbestçe hazırlıyacağı bir Anayasanın yürürlüğe girmesi üzerine bu Anayasa yürürlükten kalkar.

EHLİYET VEYA KİFAYETİN TESBİTİ BAKIMINDAN BREZİLYA FEDERAL İDARESİNDE LİYAKAT SİSTEMİ

Çeviren :
T. ÖLMEZOĞLU

Brezilya Ekonomik Gelişme Bankası İdarî Kısım Âmiri Beatriz Marques de Souza Wahrlich tarafından.

I. Mukaddeme — Meslek hayatına giriş sistemi hakkında umumî tetkik, mevzuun felsefî ve teknik esasları, teşkilât ve müsabaka imtihanlarının tertibi, objektif bilgiler.

Brezilya Federal İdaresi 1836 yılındanberi mesleğe giriş için müsabaka imtihanları usulünü kabul etmiş bulunmaktadır. Bu sistem Federal teşriî meclisi tanzim eden Anayasanın; «Bütün insanlar kanun karşısında. müsavidir.» (141 inci madde birinci paragraf), «Kanunî lâzîmeler yerine getirilmek şartıyla âmme işleri bütün Brezilyalılara açıktır.» (Madde: 184), «Bir meslekî işe ve diğerlerine ilk tâyin, kanunla belirtileceği üzere, sağlık muayenesinden önce, müsabaka imtihanı ile yapılır.» (Madde: 186) hükümlerine dayanmaktadır.

O tarihten beri müteakip kanunlar, hâlâ serbest tâyine tabi bulunan murakabe ve şevki idare hariç, bu gün her daimî memuriyeti içine alacak şekilde bu sistemin tatbikini genişletmiştir. Bununla beraber murakabe ve şevki idare işlerine yapılan tâyinlerde de hükümet tercihi çok zaman meslekî memurlara isabet etmektedir.

Mer'î bulunan sistemin mucip sebepleri bu konu ile ilgili yüzlerce makale ve bir çok kitapta olduğu gibi Simon, Smithburg ve Thompson tarafından aşağıdaki kelimelerle hülâsa edilebilir :

«Ehliyet veya liyakat sistemi âmme hizmetinde şu vasıfların teminine veya muhafazasına matuftur :

Ehliyet : Hükümet talim ve terbiye görmüş, iyi yetişmiş maharet ve zekâ sahiplerinin hizmetinden faydalanır.

Tarafsızlık : İdare organı, kendi iradesini değil, teşriî uzvun siyasi iradesini icra eder.

Fırsat gıklama Eşitliği : Hükümet miesseseleri ekonomik demokrasinin gelişmesine yardım ederler.

Bununla beraber, sonradan izah olunacağı veçhile, «Liyakat sistemi» tabirinin Brezilya'da tatbiki, mutavassıt meslekî terfi işlerinde ehliyetinin pek az tesiri olduğu için, memuriyete girişe hazır ve tahdit edilmiştir. Bundan başka, murakabe ve şevki idare gibi daha yüksek vazifelere tâyin daha önce açıklandığı üzere, idare tarafından serbestçe yapılır ve dolayisile mecburî ve tahdidi ehliyet şartı aranmaz.

Fakat Brezilya «liyakat sisteminin» menfi veçhelerini tafsile geçmeden önce ilk memuriyete giriş için memlekette yapılmakta olan umumî müsabaka imtihanlarının tertibini tetkik edelim :

Önce «Mülkî Hizmet Federal Konseyi» ve sonra da, diğer vazifeleri arasında Merkez Özlükişleri Dairesi vazifesini gören «Âmme Hizmeti İdarî Kısım» tarafından şimdiye kadar Federal İdarede takriben 2400 müsabaka imtihanı yapılmıştır. Bu 2400 imtihana 370.000 namzet kaydedilerek katılmış, 48.000 i başarı sağlamıştır.

Nazarî olarak bir yenilik teşkil etmemelerine rağmen bu imtihanlar her zaman iyi anlaşılammış ve iyi karşılanmamıştır. Mosher, Kingsley ve Stahl'in sözlerini tekrarlayalım :

«Özlükişleri idaresinde testlerin kullanılışı ne yeni, ne de mutad dışıdır. Daha Milâttan önce üçüncü yüz yılda Eflâtun muhariplere elzem olan kabiliyet ve maharetleri belirtilmekte ve devlet hizmetine alınacak bu sınıf mensuplarının test usulüyle seçilmesi gerektiğini mütalâa etmekte idi. Hususî vazifelere adam seçmekte daima bir nev'i tezken kullanılmıştır. Ekseriya bunlar, tavsiyelerde izhar olunduğu gibi, benzeri bir işin yapılmasının değerlendirilmesinden başka bir şey değildir. Yahut yine işçi veya ustabaşılar müracaatçının muayyen bir iş hakkında bilgisini. yoklamışlar ya torna tezgâhında veya diğer âletlerde kabiliyet ve maharetini göstermesini istemişlerdir ki, dolayisile bu da, geniş anlam urda, imtihan veya test prensibinin tatbikinden başka bir şey değildir. Sadece teknik incelmış ve zarifleşmiştir.»

Ortaya konan programın anlaşılmasında ve kabulünde karşılaşılan başlıca zorluklar bir taraftan umumî destekten (halkın desteğinden) mahrumiyet, diğer taraftan da modern seçme tekniği hakkında bir nev'i umumî bilgisizliktir.

Memuriyete ilk tâyin için müsabaka imtihanı sistemi ve her nekadar 1931-Anayasasına girmiş ise de, tıpkı Birleşik Amerika ve İngiltere'de

olduğu gibi, Brezilya'da da büyük ölçüde halk oyuna dayanan fikir hareketlerinin neticesi değildir.

Meselâ Brezilya'da bir «Memuriyeti Islah Millî Birliği» olmadığı gibi, mevzu ile çok yakından alakalanan ne matbuat ve ne de kanun vazıları vardı. Müsabaka imtihanlarının sistemleştirilmesine ve mevzuu tanzim eden ilk kanunlara ithal olunmayan binlerce işe teşmil edilmesine dair teşriî faaliyet başlangıçta icra organının tek başına sorumluluğu altında yaratılmıştır.

Halka dayanmamış olması veya halk desteğinden mahrum bulunması bu yeni sisteme karşı tepki yokluğu ile veya ilgisizlikle neticelenecekti. Netekim öyle olmuştur. Memleketin Vargas tarafından diktatörlük rejimi ile idare olunduğu devrede sekiz yıl süren (1937 -1945) ve «Yeni Devlet» sistemi olarak tanınan bu devirde durum daha şiddetlenmiş, daha vahimleşmişti!'.

Matbuatın 1945 yılından itibaren çok yakın tarihe kadar «Özlükîşleri Merkez Dairesi» ne (müسابaka imtihanlarının tertip ve icrasından sorumlu daire) «totaliter» ve «diktatör ajanı» diye mütemadiyen hücumun başlıca sebepleri bunlardır. Fakat her nedense demokratik felsefenin esaslarına tam olarak yalnız liyakat sisteminde yer verilmektedir. Bu husus aşağıdaki kelimelerle çok kuvvetli bir şekilde belirtilmiştir :

«Âmme Özlükîşleri programına köşe taşı müسابaka imtihanları vasıtasile seçme ameliyesidir. Öyle bir ameliye ki kökü liyakat sisteminin tâ: başlangıcına dayanır. Bu ameliye vasıtasile kayırma bertaraf edilmiş ve her işe en iyi adam sağlanmışdır. Demokrasi ve iyi idare istekleri gibi halli gereken ikiz meselenin cevabı müسابaka imtihanları idi. Bu sâyede fırsat veya imkân sağlama eşitliği ile kifayet veya ehliyet bir araya gelmiş oluyordu. Binaenaleyh başlangıçtan itibaren liyakat sistemi resmî seçme usullerine hususî bir ehemmiyet vermiş ve memuriyet veya iş testlerinin gelişme ve kullanılmasında kademeli özlükîşleri komisyonları öncülük etmiştir.»

«Âmme hizmeti İdarî kısım» dairesi müسابaka imtihanlarının tertibinde seçkin teknik bilgiler bakımından o tarihte bu memlekette pek az bilinen ve kabulü halinde vasıfları ve faydalan hakkında asgarî bilgiye ihtiyaç gösteren objektif mahiyette yazılı testleri başlangıçtan itibaren' tercih etmiştir. Yukarıda mütalâaları not edilen müellifler diyorlar ki;

«Yazılı imtihanlar sübjektif ve objektif veya serbest cevaplı ve kısa cevaplı olmak üzere iki geniş guruba ayrılabilir. Bunlardan sübjektif veya serbest cevaplı olanı daha eski imtihan şeklidir. Hemen herkes bu

nev'i yazılı imtihanla ünsiyet sahibidir. Bunda imtihana tâbi tutulan kimse hazırlanan soruları düşündüğü en iyi şekilde cevaplandırmakta serbesttir.

Bu tip imtihanı hazırlamak, objektif mahiyettekini hazırlamaktan daha kolaydır. Fakat ciddi mahzurları da beraberinde taşır. Belki de en ağır yeknesak ve güvenilir tarzda cevabı değerlendirmek (not verme) zorluğudur. Müracaatçı bakımından da ciddi itirazlara yol açabilir. Serbest cevaplı İmtihan, yazı yazma kabiliyetine bir prim tanır ki, memuriyet vazifeleri için verilen imtihanla bunun çok zaman bir irtibatı yoktur. Bu şartlar altında testlerin doğruluğu zedelenir ve âmme münasebetleri de sarar görür. 'Edebî kabiliyet veya maharet aranan mevkiiler için memur seçiminde sübjektif test şüphesiz en yüksek kıymeti haizdir. Bununla beraber, şayet tadel edilmiş şekilde münasip tarzda kullanılırsa, hâdiseleri ayırt etmek ve tertip etmek veya karışık meseleleri tahlil etmek kabiliyeti aranan mevkiilere namzet olanların derecelendirilmelerinde faydalı olabilir. Bir kaç hükümet dairesinde, bilhassa New-York şehir idaresinde, daha yüksek mevkiiler için tadel olunmuş serbest cevaplı testler elde etmek üzere .manidar tecrübelerle girişilmiştir. Muayyen soruların tertibi çok sayıda müfredatın kullanılması ve derecelendirme anahtarlarının geliştirilmesi suretile bu tip imtihanın mahzurları asgarîye indirilebilir ve kısmen objektif tip elde olunabilir.

Kısa cevaplı veya objektif imtihan tipinin kabul olunmasına saik, aslında bu tipin geniş ölçüde kullanılışıyla elde edilen psikolojik testlerdir.

«Kısa cevaplı» tâbirinden de anlaşılacağı üzere bu imtihan tipi sorunun şeklinden ziyade, cevabın şekline temayüz etmiştir. Müsabıkın vazifesi, mekanizmanın işlemesi bakımından, asgarî hadde indirilmiştir ve cevapları tek bir kelime veya bir kontrol işareti veya kelime altının çizilişidir. Bu kısa cevaplı imtihan şekli daha müterakki âmme özlükîşleri daireleri tarafından halen geniş ölçüde kullanılmaktadır.»

Bununla beraber, bir çok sübjektif tip yazılı ve sözlü testler de yapılmakta ve başarı sağlamaktadır.

Müsabaka imtihanları yolu ile tâyin sistemi şimdi umumiyetle kabul edilmiş bulunmakta ve serbest seçme veya mahdut muayyen guruplar tarafından seçme suretile meslekî işlere tâyini hedef tutan münferit, tecrit edilmiş teşebbüsler ortaya çıktıkça büyük canlılıkla mukavemet göze çarpmaktadır. Bu gibi hâdiselerde geniş müsabaka imtihanları için doğrudan doğruya veya, dolayısıyla, mücadeleye girişenleri matbuat da desteklemektedir. Bazı gazeteler liyakat sistemini hattâ tekeffül etmekte ve 20 yıllık bir cihazlanmadan sonra bu sistem mahrum olduğu hark desteğini böylece kısmen kazanmış bulunmaktadır.

II — Mutavassıt Meslekî Memuriyetlerde Terfi :

Brezilya Federal İdaresinde kıdem ve ehliyet yolu ile maaş yükseltilmesi:

Hakikî bir iş tasnifi cetvel veya programının bulunmayışı müsabaka imtihanları tertibinde Brezilya federal idaresi tarafından karşılaşılan en büyük zorluklardan birisidir. Gerçi «Meslekî isra silsilesinde (hiyerarşide) son derece muhtasar bir âmme işleri tasnifi vardır amma, ne yapılan hizmetlerin bünyesi bakımından (hizmet nevelerinin ayırımında), ne de yetki ve sorumlulukların derecelerinde (zorluk ve mudillik kademelerinin ayırt edilisinde) bunların adlandırılmaları çok zaman yanlış ve muayyen tarifleri yoktur.

Bu suretle, imtihanların tertibinden sorumlu olan daireye, aynı zamanda emsalleri dikkate alınarak ve fiilî durumları esası üzerinden gereken iş analizlerini yapmak vazifesi de verilmiştir, iş tasnifi cetvelimin bulunmayışı sebebiyle, böyle bir iş analizine dayanılarak seçilen fertlerin kabiliyetleriyle mütenasip yerlere tayin ve çalıştırılmalarında her hangi bir garanti yoktur, bu da seçim neticelerini şüpheli kılar.

İş tasnifi cetvelinin yokluğu daha ziyade mutavassıt meslekî memuriyetlere girişte derin bir şekilde hissedilir. Bu meslekî memuriyet seviyelerinde zorluk ve mudillik ayırımı olmadığı için hakikî bir terfi de olamaz; ki, kaideten daha zor ve mudil vazifeler tevdi yetki ve sorumluluğun artışı ile mütenasip daha yüksek ücretlerin ödenmesini gerektirir.

Terfi işinde bir iş tasnifi plân veya programının zarurî olduğu aşağıdaki metinde ısrarla belirtilmiştir :

«Ancak teşkilât içindeki mevkiler yekdiğerile mantıkî münasebetleri çerçevesinde guruplanır ve muhtelif mevkilerin vazife veya hizmetlerinde terfi sıraları açıkça belirtilirse terfi politikası makul bir şekilde tedvir edilmiş olur. Tasnif cetvelinin bulunuşu düzeni tazammün eder; yokluğu ise karışıklığı. O, bütün mevkilerin ve aralarındaki münasebetlerin kuş bakışı gözden geçirilişim kolaylaştırır.»

Brezilya Anayasası, aşağıdaki hükümlerin tetkikinden anlaşılacağı üzere, meslekî hayatta (kariyerde) muhtelif zorluk ve mudillik kademelerinin yokluğunu sarahaten kabul eder :

«Sınıf, aynı meslek veya faaliyeti mutazammın aynı ücretli memuriyetler gurubudur.»

«Kariyer, kendine has ismi olan aynı meslek veya faaliyet sınıfları gurubudur.»

«1. Her kariyerin vazife ve vecibeleri nizamnamelerle tesis olunur.»

«2. Bir kariyerin vazife ve vecibeleri muhtelif sınıf memurlara fark gözetilmeksizin tevdi olunur.»

Bu suretle Brezilya Kanununda terfi sadece bir maaş yükselişidir, bir başka ifade ile, ufkî bir terfidir. Kelimenin tam mânasile terfi yoktur ve dolayısıyla kariyer de mevcut değildir. Bununla beraber, az önce gördüğümüz aynı meslek veya faaliyete mensup mülkî memurlar gurubu bu başlık altında toplanmıştır. «Meslekî hayat veya kariyer» yerine «sınıf» ve «sınıf» yerine de «kademe» kelimelerini kullanmak çok daha iyi olurdu (çünkü, bu tâbirlerin kullanılışından çıkan hakikî mâna budur).

Filhakika tavsifte bu basit değişiklik, bir meslekî hayat için fırsatın kaybı yine mevcut olduğu cihetle, hiç bir şey halletmez; bir başka ifade ile aynı ihtisas sahasında bir memura terfi suretile daha basitten daha mudil mevkilere yükselmek fırsatını vermez. Bu maksatla Mosher Kingsley Stahl terfiin ehemmiyeti üzerinde ısrarla durmaktadır :

«İlerlemek için fırsat ve bir kimsenin kabiliyetlerini en iyi şekilde kullanmak imkânını sağlaması insanı harekete sürükleyen kaynaklardan birini teşkil eder. Terfian veya naklen doldurulabilecek mevkilerin dürüst bir şekilde kararlaştırılması, yükseltilecek memurlardan en kabiliyetlerinin seçilmesi için mekanizma ve miyarlar tesisi, memurların azamî fayda sağlayacak hale geliştirilmeleri ve iç ve dış müracaatlar arasında tam bir muvazene kurulması iyi özlükîşleri idaresinin esasıdır.»

Şimdiki sistemin mahzurlarından haberdar olan Brezilya Hükümetinin, terfi ve ufkî ilerlemeyi yeter derecede birbirinden ayıran ve Brezilya Federal idaresinde her ikisini de içine alan bir «iş tasnifi plânı» tasarısını hazırlayarak kısmen düzeltmeye giriştiğini işaret etmek lâzımdır. Kongreye tevdi edilmiş bulunan bu plânın kabulünden ilgili hükümet kolu sorumludur. Şimdi de Brezilya Federal mülkiye memurlarının «terfi» denen maaş artışlarını nasıl elde ettiklerini görelim:

III — Terfi sistemi. Terfii 'değerlendirmede kifayet veya ehliyet. Ehliyet tezkiyesi. Tahlil.

Şimdiki sistem 1948 yılından beri yürürlüktedir ve kısmen kıdem, kısmen liyakat yoluyla terfii sağlar. Münhallerin yansı için kıdem, diğer yarısı için liyakat dikkate alınır. Fakat her meslekî hayatın (kariyerin) sen sarfım (nihaî kademesine) terfide münhallerin üçde ikisi liyakata müstenit terflere ayrılır.

«Liyakat» sistemi «esas» ve «aslî» denen şartların derecelendirilmesini ihtiva eder.

Vekâlet özlükîşleri Dairesinde değerdendirilecek esas şartlar şunlardır :

a) Devamlılık : Her iş günü için devamsızlık bir menfi puan,

b) Mesaî saatlarına riayet : Vazifeye her 3 geç geliş veya vazifeden her 3 erken ayrılık bir menfi puan,

c) Disiplin ve çalışma gayreti : Her ihtar iki menfi puan, her takdir veya tevbih 4 menfi puan, işten men edilen her gün için 6 menfi puan, hususî vazifelerden kaçış 30 menfi puan.

Vazifenin ifası, işçi veya memurun iş başındaki hal ve hareketi ve şahsiyetine ait vasıflar veya zekâ durumu ile ilgili aslî şartlar 25 soru içinde toplanmıştır. Bu sorular aşağıdadır :

1. İşçi veya memur dikkatli ve çalışkan mıdır?
2. Kendisine gösterilen işi isteyerek yapıyor mu?
3. Mesaî arkadaşlarıyla ve âmirleriyle işbirliği yapar mı?
4. Normal işini günü gününe yapar mı?
5. İş miktarı tatmin edici mi?
6. Çalıştığı işte güveni var mı?
7. Zorlukları yenmekte teşebbüs ve alâka gösterir mi?
8. Vazifelerinin iyi yapılması için lüzumlu bilgiyi açıklar mı?
9. Sorumluluğu altındaki hizmetleri sür'atle yürütür mü?
10. Üst derece hizmetleri ifaya muktedir midir?
11. Sorumluluklarını müdrik midir?
12. Tetkik ve tettebbu yoluyla veya başka suretle meslekî bilgisini arttırmak için doğrudan doğruya veya dolayısıyla çalışmış mıdır?
13. Nazik ve terbiyeli midir ?
14. Hareketlerinin sorumluluğunu kabul eder mi?
15. Noktayı nazarını (görüşünü) kuvvetle ve sadakatle müdafaa eder mi?

16. Ketum mudur?
17. Yeni iş usullerine kolayca intibak eder mi?
18. Vazifede malzemeyi tasarrufla ve itina ile kullanır mı?
19. İşinin teferruatını metodik şekle sokmaya muktedir midir?
20. Bütün çalışma süresinde dairede kalır mı?
21. Dairesini ilgilendiren hususlar hakkında umumî bilgisi var mıdır ?
22. Aldığı talimatı kolayca kendisine mal eder mi?
23. Bir mülkiye memurunun hak ve vazifelerde ilgili başlıca kanun usullerini bilir mi?
24. Vazife esnasında vazife dışı faaliyetlerden sakınır mı?
25. İşleri yürütme kabiliyeti var mıdır?

«Aslı şartlara» ait bu sorular en yakın âmir tarafından aşağıdaki şekilde 3 karşılıktan biriyle cevaplandırılır:

- a) Evet (4 müsbet puan),
- b) Az çok (iki müsbet puan),
- c) Hayır (sıfır puan).

Böylece «esas şartlar» dan hiç menfî not almayan ve «aslı şartlar» ile ilgili her soruya «evet» karşılığı alan bir şahsın alabileceği en yüksek not 100 dür.

IV — «Ehliyet Tezkiye» sinden elde edilen neticeler. Her işçi veya memuru fiilen en yüksek kademede seviyelendirme; böyle bir neticenin esas ve talî âmilleri. Kıdemli liyakat üzerine tesiri.

Ehliyet tezkiyesi senede iki defa, Ocak ve Temmuz aylarında, düzenlenir; neticeleri de göstermektedir ki, umumiyetle hemen her işçi veya memur «aslı şartlara» ait sorulardan azamî notlar alır.

Bir «iş tasnifi plân veya cetvel» inin bulunmayışı ve memurun kifayet ve ehliyetini değerlendiren âmirlerin eğitimden mahrum oluşu böyle bir aksaklık veya başarısızlığın esas sebepleri telâkki olunabilir.

Her meslekî hayat veya kariyer gurubunda ehliyet tezkiyesi için dikkate alınan muhtelif unsurları bir iş tasnifi cetveli olmaksızın kifayetli bir şekilde seçmek hakikaten imkânsızdır. Şimdiki sistemde bu aksaklık her kariyere aynı soruları ve değişmez unsurları tatbik etmek iptidailiği yüzünden azamî hattı bulmuştur. «Âmme özlükişleri İdaresi» adındaki kitabın 169 uncu sahifesinde Mosher, Kingsley ve Stahl bu noktayı açıklamaktadır :

«Unsurların veya, şartların seçilmesi ilk önce dikkatli bir iş tahlilime ve muhtelif sınıf mevkilerin münasebetlerini gösteren bir tasnif plânının mevcudiyetine bağlıdır. Ya kendiliğinden mâna ifade eden veya muayyen iş nevelerinde başarı veya başarısızlıkla ilgili vasıfları gösterebilen unsurları veya şartları seçmek şüphesiz mühimdir.»

Bundan başka, bir «iş tasnifi plânı» olmaksızın «başarı ölçüleri» tesis ve tatbiki imkânsızdır ki, bunun yokluğu da tezkiye usullerinde enfüsîlik tehlikelerim arttırır. Önlenemeyen öyle bir enfüsîlik ki, aynı kitabın aynı sahifesinde :

«İş derecelendirilmesi, işçi veya memurun ne yaptığım, şahsın tezkiyesi ise onun nasıl yaptığım gösterir. İkincisinde büyük zorluk işçi veya memurun en yakın âmirleri tarafından yapılmış olmasındadır; Bu suretle iş derecelendirilmesi Özlükişleri mütehasısları tarafından yapılırken, işçi veya memur tezkiyesinin büyük kısmı icraî memurların ellerinde olmalıdır. Binaenaleyh meselelerden biri de, muhtelif âmirlerden itimad edilir raporlar temin etmek veya maiyette çalışanların başarı ve hal ve hareketlerinin tezkiyesinde şahsî temayülleri, sempati ve antipatileri, asgarî hadde indirecek bir sistem meydana getirmektir.»

İş tasnifi plân veya cetvelinin bulunmaması vazife ve sorumlulukları ve işçi veya memur sayısı bakımından son derece geniş kariyerleri intaç etmiştir. Bu suretle, bir çok işçi veya memurun tezkiyeleri bir çok âmirler tarafından yapılmaktadır ki, bu da birbirine zıt tezkiye tehlikesini daha fazla arttırır.

Âmirlerin «aslî şartlar» ı lâyıki veçhile değerlendirmelerini sağlayacak sistemli bir eğitim programına yer vermeseydi belki de bu gibi mazurlar daha az tehlikeli olurdu. Fakat böyle bir programın yokluğu bir vakiadır ve âmirlerin çoğu, —bir kısmı sertliklerde maiyetlerine haksızlık etmekten korkmakta, diğerleri sırf iç huzuru saikiyle— her işçi veya memura en yüksek notu vermeyi kurtuluş çâresi saptamaktadır.

Şimdiki sistemin göze çarpan bir başka kusuru da kıdemin ehliyet üzerine tesiridir.

Meslekî hayatın veya kariyerin son kademesi müstesna (son kademe münhallerin üçte ikisine liyakat esasına dayanılarak terfi yapılır) diğer sınıf ve kademelerde münhallerden yarısının kıdemlilerle doldurulduğunu görmüş bulunuyoruz.

Kıdeme verilen bu ehemmiyet kâfi değilmiş gibi yürürlükte olan nizamnameye göre memurun liyakatına binaen terfi ettirilebilmesi için :

- a. O sınıf veya kademe 365 günlük bir tecrübe devresi geçirmek;
- b. O sınıf veya kademe listesinin ilk üçte ikisine kıdemlileri ithal
- c. Terfi listesine diğer dört isimle birlikte girmek; şartları aranır. (Liyakat yoluyla terfi için her münhale beş namzet gösterilir, tezkiye ise daha önce belirtildiği üzere yapılır; tezkiye notlarında eşitlik halinde evvelâ o sınıf veya kademe kıdem dikkate alınır, kıdemde de müsavat varsa Federal âmme hizmetinde daha kıdemli olan ve ondan sonra diğer âmme hizmetinde çalışan, çok nüfuslu aile sahibi ve en yaşlısı sıra ile tercih olunur).

Bu gibi yetersizliklerin yanıbaşında terfi için üsteye ithal olunan 5 memurdan birinin nihaî seçimi bu memurların kim ve nisbî liyakatları ne olduğu hakkında en müphem bilgiye dahi sahip olmayan Cumhurreisi tarafından yapılır. Ayrıca, nihaî kıstas olarak memurlar kıdemlerine göre sıralandıkları için listeden açıklayıcı bilgi de edinemez. Bazı Cumhurreisleri sadece listedeki ilk ismi, yani kıdemliyi, seçer. Diğerleri de doğru veya yanlış bir başka suretle seçer, fakat listeden edindikleri bilginin tesiriyle değil, tabii bu daha ziyade namzedin ehliyeti hakkında edindikleri gayrı resmî bilgiye dayanabileceği gibi, siyasî âmiller veya arkadaşlık münasebetleri tesiriyle de olabilir.

Böylece liyakata karşı kıdem kat'î bir zafer kazanmakta ve politik düşünceler veya arkadaşlık bağları araya girince nihaî mücadeleyi liyakat kaybetmektedir.

V — Daha yüksek kademelere terfi : (Komisyon tarafından tâyin) sistemi. Faydaları ve Mahzurları :

Meslekî hayat veya kariyerde bir memurun terfinden ehliyet ve yi liyakatin pek cüz'î tesiri olursa, idare ve amirlik mevkilerine yükselme çok daha zordur. Bu mevkiler resmen kariyer dışı bünyededir ve müdürler (âmirlerin tâyininde) bu gibi memurların tâyininde serbest seçme sela-

hiyetini haizdir. Müdürlerin tayininde ise Cumhurreisi, ilgili vekilin yardımı ile veya doğrudan doğruya, seçme serbestisini haizdir. Bu mevkilerde istikrar (devamlı olarak bu mevkilerde tutunabilme imkânı) olmadığını belirtmek icabeder. Vazifeden uzaklaştırıldıkları takdirde eski, memuriyetlerine dönerler ve şâyet ilgili eskiden hükümet memuru değil idi ise âmme hizmetinden tamamen ayrılmış olur.

Bu sistem (Komisyon tarafından tâyin sistemi) 1936 yılıkda müsabaka imtihanları tesisi ve Merkez Özlükîşleri Dairesi teşkil edildiği tarihten beri yürürlüktedir.

Böyle bir sistem, liyakat usulüyle tâyin edilen yeni memurların, nadiren ehliyetlerine binaen mevkiler işgal eden ve çok zaman değışiklik aleyhinde bulunan eski âmirler tarafından âmme hizmetlerinin islâhına mâni olunmaması maksadıyla meydana getirilmiştir. Diğer taraftan, âmirliklere tâyin salahiyetini idare serbestçe kullanabildiği takdirde, bu genç memurlar bu gibi mevkilere kısa zamanda sür'atle yükselebilirlerdi. Bununla beraber, bu sistem kullanımı yaralayan bir silâh tesiri yapabiliirdi. Serbest tâyin salahiyeti sadece veya hiç değilse büyük ölçüde siyasî himaye veya arkadaşlık, kısaca kayırma maksadıyla kullanılan bir silâh haline gelebilirdi. Biz de halli güç bir mesele ile karşılaşmış, bir çıkmaza saplanmış olurduk. Öyle bir kanun ki, meslekî hayatın kademesine giriş için ehliyet veya liyakat arıyor, fakat murakabe ve âmirlik mevkilerine yükselmek için kat'î bir unsur olarak kayırmaya yer veriyor.

Şimdiye kadar, murakabe ve âmirlik mevkilerinde kaçının meslekten yetişmiş memurlar tarafından ve ne kadarının âmme hizmetlerine yabancı meslek dışı kimseler tarafından işgal olunduğunu gösteren elverişli istatistik bilgisi yoktur. Bununla beraber umumiyetle bilinmektedir ki ve bu mevkilerin çoğu meslekî memurlar tarafından işgal edilmiş bulunuyor, bu vakıa, tamamen bertaraf etmemekle beraber, siyasî himaye veya arkadaşlık tesirde yapılan tâyin imkânlarını tahminen azaltıyor.

Hiç bir hükümetin kendisinden önceki idare zamanında murakabe ve idare mevkilerini işgal eden şahısları, siyasî düşünceler veya başka sebeplerle, baştan aşağı değıştiremeyeceği, kendi bakasıyla kumar oynamayacağı, yeter derecede açık bir vakiadır. «Komisyon tarafından tâyin» keyfiyeti bir taraftan asgarî idare ehliyetine ihtiyaç ve diğer taraftan halk efkârı ile tabîi bir şekilde sınırlanmıştır. Hülâsa olarak bu sistem, memleketin İçtimaî ve siyasî örgüsü içinde, kötü kullanılmasını önleyen tabîi frenlerin murakabesi altında işler.

Bununla beraber, bu keyfiyet ideal, hattâ arzu edilen, bir sistem olmasına sebep teşkil etmez ve daha şimdiden tahdidi düşünülmüştür. Bir iş tasnifi plânı, hakkında 9/Haziran/1954 tarihinde Kongreye (Büyük Millet Meclisi Umumî Heyetine) tevdi olunan ilk tasarıda, terfi yoluyla doldurulacak sınıf serileri arasında nisbeten yüksek kademe olarak amirlik mevkileri de ithal edilmiştir. Muhtelif gazeteler ve işçi veya memur dernekleri âmirlik mevkilerine terfi'ye dair hükümlerin kaldırılması aleyhinde açıkça cephe aldıkları cihetle, şimdiki idarenin bu meselede bir başka görüşe sahip oluşu nihaî bir karar telâkki edilemez ve bu konuda nihaî karar verecek uzuv Kongredir.

Brezilya Hükümet merkezinde çok okunan bir gazete «Komisyon tarafından tâyin» sistemi üzerinde son günlerde bazı yayınlarda bulunmuştur. Bu konuda halk efkârının temsilcisi olarak mevzuu karikatürize eden bir eda ile kaleme alınan makale iktibasa değer görülmüştür :

«Bu-bir vakiadır: Brezilya'da her İdarî sorumluluk mevkiine siyâsî ölçüler kullanılarak tâyin yapılır. Sorumluluk taşımayan aşağı kademelerde aynı şey vuku bulmaz. Bunlarda liyakat sistemi hakimdir ve tedvir eden «Âmme Hizmetleri İdarî Kısım» dır. Bu memuriyetlere tâyin için tek yol, namzedin ehliyet ve kabiliyetini gösteren, müsabaka imtihanlarıdır. Karşılık olarak o iş veya memuriyeti daimî muhafaza hakkını kazanır ve Vekilin, kâtibin, müdürün veya Cumhurreisinin değişmesinden endişesi yoktur.

Bu tezat (Paradox) büyük bir Brezilyalı muharrir tarafından biraz kabaca tavsif edilmiş bulunuyor. Mühim bir mevki işgal eden bir adam hürmet ettiği bir anneye İS yaşındaki oğlu için senede 20 bin lirayı aşan bir ücretle müdürlük, âmirlik gibi yüksek mevkilerden birisini teklif ediyor. Çocuğun annesi, oğlunun henüz pek genç olduğunu işaret ederek, sadece hayatını kazanması (bir baltaya sap olması) için daktiloluk, kâtiplik gibi daha mütevazı bir iş olsa, diyor. Mühim adam cam sıkılarak: «İşte o imkânsız, Madam, böyle bir iş için çocuğun müsabaka imtihanını kazanması lâzım» cevabını veriyor.

Bu bir tezattır, bir muammadır. Nazarî olarak bir liyakat sistemimiz var. Fakat ehliyet ve tecrübe isteyen daha büyük sorumluluk mevkileri başka bir sisteme tâbi, liyakat sistemine değil, şahsî itimada dayanan bir başka sisteme. Herkes bunu bilir. Bunun bir neticesi olarak halk Brezilya âmme idaresine pek az güvenir.

Sistemi değiştirmeliyiz. Hiç değilse liyakat sistemini sorumluluk mevkilerine de teşmil etmeliyiz. Önümüzde, meselâ Fransız idaresi gibi red ve cerhedilemez, bir sistem duruyor.»

şimdiki sistemin (amirlik mevkilerine komisyon tarafından veya serbest seçim usulile tâyin) fayda ve mahzurlarını karikatürize etmeksizin (âmirlik mevkilerine daimilik esasına dayanılarak terfi yoluyla tâyin) sistemiyle karşılaştırarak mukayeseli kısa bir tahlilini yapmak faydalıdır.

Âmirlik mevkilerine Komisyon tarafından tâyin (Serbest seçim usulüyle) sisteminin :

a) Faydaları :

1. Âmirlerin seçiminde nisbî serbestlik.
2. Daireye yabancı istidatlarla işbirliği.
3. Meslekî rekabetle terfi.

b) Mahzurları :

1. Âmirlik mevkilerine siyasî düşünceler ve arkadaşlık bağları tesiriyle yükselme
2. Âmirlik için eğitim güçlüğü.
3. İktisadî muvazenesizlik.
4. Himayenin teşviki.
5. Emniyet hissiniin yıkımı.
6. İdarenin istikrarsızlığı.

Âmirlik mevkilerine terfi yoluyla (daimilik esasına dayanılarak) tâyin sisteminin :

a) Faydaları :

1. Hakikî kariyer ruhunun teşviki.
2. İdarî devamlılık (istikrar).
3. Siyasî düşünceler ve arkadaşlık bağları tesirile âmirlük mevkilerine yükselme imkânsızlığı.
4. Meslekî ehliyeti haiz kimselerin âmirlüği.
5. Âmirlik için eğitimin teşviki.

b) Mahzurları :

1. Fiilî ve İdarî taassup (inhina kabiliyetinden mahrumiyet).
2. Lüzumsuz (haksız) yapılan tercihlerin düzeltilmesinde aşın zorluk.
3. Âmirlerin ıslâhı için hareket kabiliyetinden mahrumiyet.

Amirlik mevkilerine terfi yoluyla yükselme sistemi, iyi taraflarını kuvvetlendirmek ve mahzurlarını azaltmak için, Brezilya Federal İdareresinin orta ve meslekî baremin son kademelerinde halen tatbik edilmekte olandan çok daha sahih ve aynı zamanda daha pratik ehliyet tezkiyesi ameliyesinin zarurî olduğu aşîkârdır.

VI — Bu gibi hallerin tekrarlanmasını önlemek üzere «Brezilya Ekonomik Gelişme Bankası» tarafından yapılacak gayret. Halen hazırlanmakta olan plânın umumî hatları. Amirlik mevkilerine terfiki teşmili.

Diğer federal hükümet korporasyonlarından çok daha büyük muhtariyete sahip bir federal hükümet korporasyonu olan Brezilya Ekonomik Gelişme Bankası, halen bankanın üst idare kademesinde mütalâa edilmekte olan «iş tasnif plânı» yürürlüğe girer girmez, tesirli bir terfi sistemini tatbika karar vermiştir.

İlk önce söz konusu plânın ana hatlarını hülâsa edelim. Her iş tasnifi cetvelinde olduğu gibi, plânın dayandığı esas kaideler şunlardır :

a) Vazife ve sorumlulukları aynı olan işlerin, sınıflar halinde, guruplandırılması,

b) Meslekî hayat (kariyer) kademelerindeki nisbî sorumluluk seviye veya dereceleri bakımından sınıfların terkihi (sınıflar silsilesi),

c) Meslekî guruplar içinde aynı mahiyetteki sınıf silsilelerinin guruplandırılması.

Meslekî guruplar ve sınıf silsileleri aşağıdaki kollara bölünecek :

a. Fennî ve İlmî Gurup : Sınıflar silsilesini ihtiva eder yürürlükteki mevzuat gereğince Üniversite mezunları bu guruba girer; iktisatçı, mühendis, muhasip ve avukat.

b. Fennî ve Meslekî Gurup : Orta seviyede ve Üniversite mezunu diğer teknik sınıflar silsilesini ihtiva eder, yürürlükteki mevzuat bu guruba girecekleri tam olarak tarif etmemiştir: İdarî tahlilci, hukuk işleri yardımcısı, iktisatçı yardımcısı, mühendis yardımcısı, istatistikçi veya yardımcısı, desinatör, desinatör yardımcısı, tercüman, muhasebe teknisyeni ve kütüphaneci.

c. İdarî ve Daire Gurubu : Büro işleri ve benzeri sınıflar silsilesini ihtiva eder: İdarî yardımcı, kâtip - daktilo, kâtip, daktilo, stenograf ve ambar kâtibi.

d. Yardımcı Gurup : Yardımcı veya bekçi kabilinden sınıflar silsilesini ihtiva eder; istinsah makinesini çalıştıran, şoför, telefon memuru, işçi, kapısı ve odacı.

Hiyerarşi kaideten üç sınıf olarak tertiplenmiştir. Salâhiyet ve sorumluluk seviyelerine göre kıdemsiz, kıdemli ve âmir olmak üzere üç sınıf teşkil ederler. Sınıfların hususiyetleri aşağıda hülâsa edilmiştir :

Kıdemsiz «Junior» : Yapılacak işte vazifeleri hakkında pek az veya hiç tecrübesi yoktur. Pek az basirete ihtiyaç gösteren basit hizmetler ve murakabe altında daha karışık işler bu sınıfa gördürülür.

Kıdemli «Senior» : İşin icaplarını yerine getirmek için geniş veya yeter derecede; tecrübesi vardır. Yüksek derecede basirete ihtiyaç gösteren bütün işler ve bilhassa daha karışık olanlar gördürülür. Âmir bulunmadığı zaman murakabe vazifelerini de zaman zaman yapar.

Âmir «Supervisor» : İşin icaplarını yerine getirecek geniş veya yeter derecede tecrübesi vardır ve âmirlik mevkilerde ilgili işlerde kabiliyetini isbat etmiştir: Şubenin nezaret ve murakabesi, kısım ve benzeri ile ilgili hiyerarşik faaliyetlerde ve daire âmirlerine zaman zaman teknik yardımcılık, şube veya kısım ile ilgili hiyerarşik faaliyetlerde bulunur.

Aşağıdaki hiyerarşi, yani iktisatçı, mühendis, muhasip, avukat, İdarî tahlilci, hukuk işleri yardımcısı, istatistikçi, desinatör, tercüman, kütüphaneci, İdarî yardımcı, ambar kâtibi, kâtip ve daktilo bu suretle yukarıda gördüğümüz üç sınıftan birine girebilir (kıdemsiz memur, kıdemli memur veya âmir olabilir).

Aşağıdaki hiyerarşinin âmirlik sınıfı yoktur, diğer sınıflara mensup memurların murakabesi altındaki işleri görürler. Bunlar yalnız «kıdemsiz» ve «kıdemli» sınıfları olanlardır: iktisatçı yardımcısı, mühendis

yardımcısı, istatistikçi yardımcısı, desinatör yardımcısı, muhasebe teknisyeni, istisnah makinesini işleten, şoför, telefon memuru ve işçi.

Plân iki türlü yükselme sağlar: şakulî terfi ve ufkî terfi.

Şakulî terfide memur bir hiyerarşide (kariyer merdiveninde) bir sınıftan müteakip üst sınıfa yükselir, bulunduğu sınıfta başarılı bir hazırlık devresinden sonra emir zincirinin bir üst halkasına geçer ve dolayısıyla gördüğü vazife zorlaşır ve sorumluluğu artar, Kıdemli bir memur ise kıdemli memur olur, kıdemli memur ise âmir sınıfına geçer, tabii maaşı da artar.

Ufkî terfi ise periyodik bir maaş artışından ibarettir. Vazifesinde başarı gösteren ve muayyen bir müddeti ikmâl eden memurun maaş veya ücretine yapılan zammı ifade eder, sınıfında bir değişiklik olmaz, bir üst sınıfa yükselmez.

Her sınıf içinde beş ufkî terfi imkânı verilecek, her sınıfın esas maaşı beş kademeli olacaktır.

Her ufkî terfi için esas ittihaz olunan müddet 2 yıldır.

2 yılda bir maaş artışından (ufkî terfiden) faydalananlar arasına aşağıdakiler de katılabilir :

a. 2 yıllık müddetin birinci yılı sonunda ehliyet bakımından yapılan tasnifte sınıfının % 75 inden üstün derece alan memurlar bir yılın hitamında,

b. 2 yıllık müddetin ilk 18 ayı sonunda ehliyet bakımından yapılan tasnifte sınıfının % 50 sinden üstün derece alan memurlar 18 ayın hitamında.

Her sınıf ve Vekâlet memurları arasında aşağıdaki unsurlar veya şartlar bakımından nisbî başarı mukayese edilerek ehliyet değerlendirilir: devam, mesai saatlerine riayet, disiplin, teknik kabiliyet, daire hakkında bilgi, verimlilik, teşebbüs kabiliyeti (inisiyatif), vazifeye bağlılık, işbirliği, liderlik kabiliyeti, işini ve meslekî ahlâkını tanzim kabiliyeti.

Görüldüğü gibi, bu bir «insanın, insanla mukayese ölçüsü» veya «memur mukayese sistemi» dir. «Personel Handbook» isimli kitabında John F. diyor ki :

«Bazı tarif edilen ölçü şartları içinde memurların derecelendirilmelerini sağlayan mukayeseli derecelendirme cetvelleri gibi bir gurup için-

deki muhtelif memurların bir nev'i nisbî başarı mukayesesini yapın. Çok zaman muhtelif unsurlardan her birinin ayrı ayrı ele alınmasından ziyade toptan nisbî başarının derecelendirilmesi sistemi kullanılır. Bununla beraber, bu sistemlerdeki teknik memurların muhtelif unsurlar üzerinden derecelendirilmesinde olduğu kadar, toptan başarılarının derecelendirilmesinde de aynı derecede faydalıdır.»

Brezilya Ekonomik Gelişme Bankasında ufki terfi için halen tasarlanan sistem, «memurları mukayese sistemi» dir: memurun toptan başarısı değil, muhtelif cephelerden nisbî başarısı derecelendirilerek, ehliyetinin tesbiti dikkate alınır. Bu suretle, mesele her hangi bir Vekâletin herhangi bir memuriyet kademesinde kідemsiz «Junior» sınıf işgal eder üç memur ilk önce devamları bakımından, sonra mesai saatlerine riayet, disiplin, teknik kabiliyet vesaire olmak üzere esas şartların her biri üzerinden sadece mukayese ve tasnife tâbi tutulur. Bu, âmirler tarafından verilen ehliyet tezkiyelerini basitleştirir ve objektif şekle sokar. Şüphesiz her unsur veya şartın ağırlık veya ölçüsü her ihtisas şubesindeki nisbî ehemmiyetine ve sınıfına göre değişir.

Bankanın idari şubeleri, halen, her memuriyet kademesinde (her hiyerarşide veya sınıflar silsilesinde) her unsur veya şartın ağırlık veya ölçüsünü ve uygulanacak usulü tesis ve dolayısıyla memur sayılan büyük ölçüde değişen mukayeseli gurup tasnifi neticelerini araştırma ile meşguldür. Meselâ; üç numaralı gurupta «verimlilik» birincisi aynı tasnif neticesinde 10 numaralı gurubun birincisiyle karşılaştırıldığında neyi tazammun eder?

Bundan başka, adı geçen daireler, yeni sistemi iyi bir şekilde tatbik edebilmeleri için, âmirlerin eğitimi programile de ilgilidirler. Böyle bir eğitim olmaksızın, memurların ehliyetlerinin derecelendirilmesinde, çıkması mümkün hatalar sebebiyle, teklif edilen sistem faydasız ve belki de zararlı olabilir.

Kabiliyetlerinin esaslı bir şekilde takdirini gerektiren, murakabe ve nezaret vazifeleri de dahil, daha karışık ve daha zor işlerin memura verilmesi ve yalnız küçük ölçüde, daha basit işlerin ifasında ehliyetinin derecelendirilmesini hedef tutan şakulî terfide ise tamamen ayrı bir sistem takip edilmelidir.

Bu suretle memurun bu kabiliyetlere sahip olup, olmadığı anlamak için, şimdiki işle birlikte, (kendi sahasıyla) ilgili ihtisas veya eğitim kurslarına, idare meselelerine veya tekniğine, teşkilâta, halk münasebetlerine vesaireye, hatta umumî eğitim işlerine alâka gösterip, bütün mev-

cudiyetile çalışıp çalışmadığı; memuriyetile ilgili veya diğer müsabaka imtihanlarından geçip geçmediği; murakabe ve nezaret veya idare hizmetlerinde anasıra çalışıp çalışmadığı; daha yüksek idare işlerine yardım edip etmediği; kendi sahasıyla ilgili veya idare veya diğer mevzularda kurs derslerini verip vermediği; umumî müsabaka imtihanlarında imtihan heyeti azalığında bulunup bulunmadığı; kendi sahasıyla veya idare ile ilgili veya umumî mahiyette bir eser yayınlayıp yayınlamadığı; tek başına veya bir başkası ile birlikte çok mudil ve zor işler yürütüp yürütmediği ve sair hususların gözden geçirilmesi zarurîdir. Tamamlayıcı veya yardımcı bir unsur olarak memurun kendi sınıfındaki ehliyeti de (ufkî terfi bahsinde belirtildiği üzere) dikkate alınmalıdır.

Şu husus da zikredilmelidir ki, banka, hiç değilse şimdilik, memurun kabiliyetlerinin takdiri için bilgi veya şahsiyet testler kullanmayı düşünmemektedir.

Yukarıdaki açıklama gösterir ki en yakın âmir tarafından verilen ehliyet tezkiyesinin «ufkî terfide» kat'î, fakat «şakulî terfide» sadece tâli tesiri olabilir. İkincisinde, yani şakulî terfide, başlıca vazife; ya şimdiki şekli ile banka İdarî kısmının bir şubesi olan özlükişleri dairesi tarafından veya bu maksat için hususî bir şekilde tâyin edilen komisyon veya heyetin işbirliği ile yine özlükişleri dairesince yapılır.

Son safha, banka İdarî kısımlarının şimdi meşgul oldukları iş, yeni sistemi tatbik mevkiine koymak için usuller tesisidir.

VII — NETİCE :

Yukarıda verilen izahattan anlaşılacağı üzere, Brezilya Ekonomik Gelişme Bankası kıdem yoluyla terfi sistemi kurmayı düşünmektedir, bu unsur (kıdem unsuru) sadece ufkî terfide sınıfı değişmeksizin yapılan maaş artışlarında dikkate alınmış ve hattâ maaş artışlarında bile liyakat veya ehliyete üstünlük tanınmıştır.

Bir kısım veya şubenin nezaret ve murakabe (âmirlik) mevkileri olan veya tasanda hiyerarşinin başında yer aldığı düşünülürse bu şimdiden ileri bir adımdır ve memur bu gibi mevkilere daimiyet esası üzerine terfi yoluyla yükseldebilecektir.

Şüphesiz, sistemin başarı veya başarısızlığı büyüle ölçüde ehliyetin derecelendirilmesinde ve kabiliyetlerin takdirinde kullanılan vasıtaların

yeterliğine olduğu kadar, yeni sistemi yeterlikte kullanacak olan âmirlerin ve özlükîşleri dairelerinin tesirli eğitimine bağlıdır.

Ufkî terfi için (vazife ve sorumluluklarda değişiklik olmaksızın ücrette artış), (memur mukayese sisteminin) tercihi yeter görülmektedir. «Personel Handbook» adlı kitabında John F. bu konuda diyor ki:

« Başkalarının icraatı hakkında insanlar o kadar saçma ve delice düşüncelere sahiptir ki, fertleri nazarı bir mihenge vurmak, derecelendirmek zordur, insanların icraatını derecelendirecek mutlak bir ölçü yoktur; bu böyle olunca, belki de en iyi esas, memurların icraatın nisbî başarılarına göre derecelendirmektir.

..... Bu noktayı nazarı destekliyen psikolojik tecrübelerin yeter derecede açıkladığına göre, böyle nisbî bir mukayeseye dayanılarak alınan netice, muayyen bir ölçü (standart) esasından çok zaman daha elverişlidir. Basit bir misâl bu noktayı kuvvetlendirmeye yarayabilir. Bir kimseden bir çok fertlerin boylarını tahmin etmesi istense, ne kadar kuvvetli tahmin kabiliyeti olursa, olsun, tahminlerinin santimi santimine doğru çıkacağı şüphelidir. Aynı şahıs fertleri bir arada, gurup halinde veya çiftler çiftler, görürse nisbî boyları hakkında oldukça tatmin edici tahminlerde bulunabilir.»

Şayet Brezilya Ekonomik Gelişme Bankası bu sahada giriştiği tecrübeden tatmin edici netice alırsa, bunun Federal idare üzerinde belki faydalı tesiri olmayabilir. Eğer, aksine olarak, bu teşebbüsün neticeleri ümit kırıcı olursa, sistemin tatbikine geçileceği sahada memurlar sayısının azlığı bakımından, hiç değilse büyük zararı olmaz ve menfî tecrübe Brezilya Federal idaresinde yürürlükte olan «liyakat sistemi» nin âmirlik mevkilerine de teşmilini önlemek suretile meyvelerim verebilir.