

**İDARE
DERGİSİ
DÂHİLİYE VEKÂLETİNCE İKİ AYDA BİR ÇIKARILIR**

YIL: 30

EYLÜL-EKİM 1959

SAYI: 260

İÇİNDEKİLER

TETKİ KLER :

	Sahife
Cüzi İdarenin Hukukî Mahiyeti ve Örfi İdare Mahkemeleri	1
İdarî Sınır Anlaşmazlıkları	26
Siyasal Bilgiler Fakültesi ile Dahiliye Vekâletinin Müştereken Tertipledikleri Birinci Kaymakamlar Toplantısı	52
Nahiye İdaresi	56
Fikir ve Düşünce Hürriyeti	92

TERCÜMELER:

Milletlerarası X. İdarî İlimler Kongresi (Madrid, 3-8 Aralık 1956)	95
---	----

İDARİ COĞRAFYA:

Kartal Kazası İdarî Coğrafya	99
------------------------------	----

ABONE BEDELİ

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

—o—

ABONE BEDELİNİN GÖNDERİLMESİ ŞEKLİ

A — Türkiye’de:

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

Dâhiliye Vekâleti Yayın Müdürlüğü — Ankara

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

B — Yabancı memleketlerde:

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

—o—

YAZI İŞLERİ

İdareyi ilgilendiren mevzularda hazırlanacak etütler kabul olunur.

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

Dergiye derç olunmayan yazılar iade edilmez.

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

Sahibi: Dâhiliye Vekâleti
Yazı İşlerini Fiilen İdare Eden Mesul Müdürü: **Selim AYBAR**

TETKİKLER

ÖRFÎ İDARENİN HUKUKİ MAHİYETİ VE ÖRFÎ İDARE MAHKEMELERİ

Yazan
Muhtar ÇAGLAYAN
Adliye Vekâleti Ceza İşleri
Umum Müdürlüğünde
Salahiyetli Hâkim

ÖRFÎ İDARE MEVZUATIMIZIN TARİHÇESİ:

1) Osmanlı imparatorluğunda «örfi idare müessesesini ilk önce tesis ve tanzim eden doküman, 1876 (1293) kanunu esasisi olmuştur. Filhakika kanunu esasinin 36 ncı maddesi: (meclisi umumî münekkittir olmadığı zamanlarda devleti bir muhataradan veyahut emniyeti umumiyeyi halelden vikaye için bir zarureti mübreme zuhur ettiği ve bu bapta vaazına lüzum görülecek kanunun müzakeresi için meclisin celp ve cemine vakit müsait olmadığı halde, kanunu esasî ahkâmına mugayir olmamak üzere heyeti vükelâ tarafından verilen kararlar, heyeti mebusasın içtimaiyle verilecek karara kadar bu irade şeniye muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetinde olduğunu) tespit eylemekte idi.

Görülüyor ki kanunu esasinin bu maddesi, umumî emniyeti vikaye için icabı halinde bazı tedbir ittihaz edilebileceğini ve bu hususta lüzum görülecek bir kanunun müzakere olunacağını âmir bulunmaktadır.

İDARİ ÖRFÎYE KARARNAMESİ:

2) Kanunu esasinin bu maddesine istinaden örfî idare bahsinde kaleme alınan ilk vesika da memleketimizde 25.5.940 tarihine kadar meriyette kalmış olan ve on üç maddeden ibaret bulunan 24.ramazan.1294 tarihli icra örfiye kararnamesi» olmuştur.

Kararnamenin birinci maddesinde; idare örfiye altına alınacak olan mıntıkların sureti mahsusa da ilâna tâbi tutulacağı tespit olunmuştur.

Kararnamenin ikinci maddesinde ise; «idare örfî yenin ilân olunmasıyla beraber, kanunu esasinin ve niza matı mülkiyenin işbu idare örfiye

kararnamesine muhalif olan maddeleri ahkâmı idare örfiye devam ettikçe muvakkaten tatil olunacaktır» denmektedir.

Üçüncü maddede; idare örfiye zamanlarında hükümeti mülkiyenin haiz olduğu vezirin, hükümeti askeriyeye intikal eyleyeceği açıklanmıştır.

Kanunu esasının, (tebaa devleti Osmaniye'nin hukuku umumisinden bahseden ikinci faslına konulan hükümlerle teminat altına alınmış olan mesken masuniyeti), «matbuat serbestisi» vesaire gibi tekml Osmanlıların haiz buldukları bir takım hakları ortadan kaldıran «idare örfiye kararnamesinin altıncı maddesinde, hükümeti mülkiyenin yerine kaim olan «hükümeti askeriyenin vazife ve salâhiyetleri şu şekilde tadat edilmiştir:

- a) Lüzum görülen eşhasın gece ve gündüz ikametgâhlarını taharri,
- b) Şüpheli ve sabıkalı güruhundan olup, hükümet tarafından ahzi girift olunanları ve idare örfiye mıntukasında ikametgâhları olmayanları mahalli ahara tart ve teyit,
- c) Ahalinin esliha ve cepanelerini toplama,
- d) Zihinlerde korku ve dehşet uyandıracak muzır neşriyatı muhtevi gazeteleri derhal tatil,
- e) Her türlü cemiyetleri men.

Kararnamenin 4,5,7,8,10,11 ve 12 inci maddelerinde divanı harplerin vazife ve salâhiyetleri ile, hangi nevi suçları işleyenlerin divanıharpta muhakeme olunacakları ve hangilerinin umumi mahkemelerde riayet olunacağı gösterilmiştir.

Filhakika mezkûr maddeler hükümlerine göre;

- a) Yerine kaim olduğu mehakimi adiyeye cezaiyenin vazifeleri divanıharbe verilmektedir. Bundan ayrı olarak;
- b) Devletin dâhili ve harici emniyetini ihlâl edecek bilcümle cünha ve cinayetinin asıl failleriyle bunlara zimedhal olanların,
- c) Hareketleri idare örfiyenin ilânına sebebiyet veren ahvale taallük etmek şartıyla, hükümet memurlarına icrayı memuriyet esnasında suikast edenlerin,
- d) Men ve zecri, selâmeti umumiye ye medar olmak üzere divanıharbe havale kınhan cünha ve cinayetlerde doğrudan doğruya taalluku bulunan adi cünha ve cinayetlerin,

e) Kararnamenin dördüncü maddesinde muayyen olan cünha ve cinayetler, idare örfiyenin ilânından mukaddem vuku bulmuş ve fakat erbabi henüz bil muhakeme mahkûm olmamış olduğu halde anların,

f) İdare örfiyenin ilânından mukaddem teşkil kılınmış olsalar dahi bilcümle cemiyetlerin,

h) İdare örfiyenin ittihaz ve ilânını mucip olan ahvalde zimedhal oldukları tebeyyün edenlerin-bunlar örfî idare altına alman mıntikalarda ikamet etmeseler dahi muhakemelerinin rüyeti divanı harbin salâhiyeti çerçevesine ithal edilmekte ve yalnız yedinci madde ile adi cünha ve cinayet işlerinin rüyeti mehakimi âdiyeye bırakılmaktadır.

Kararnamenin dokuzuncu maddesinde divanıharbın bakamayacağı işler tespit edilmiştir ki, bunları şu iki kısımda toplamak mümkündür:

1 — İdare örfiye ilân olunan mahallin haricinde kâin mahkemede bakılan veya bakılacak olan ve o mahallin mehakimi adiyesinin salâhiyeti dâhilinde olan işler,

2 — İdare örfiye altında bulunan mevakiin mehakimi âdiyesinin idare örfiye ilânından evvel bir dereceye kadar rüyet etmiş olduğu işler.

USULİ HÜKÜMLER:

3) Usulü hükümler, kararnamenin sayılı maddesinde; «divanıharbın, cezaların tayini bahsinde asker ve onda mevcut olmayan mevadda mülkiye kanunlarına müracaat olunacağı» suretinde tespit edilmiş bulunmaktadır. Görülüyor ki, kararname bu hususta umumi ceza muhakemeleri usullü kanununa ve onun sakit olduğu hallerde askerî ceza kanununa atıf yapmaktadır.

Şu halde ihtiva eylediği hükümleri yukarıda kısaca izaha çalıştığımız 24.Ramazan.1294 tarihli idare örfiye kararnamesi;

- a) Bazı esasi hakları kayıt ve şarta talik ettiği gibi,
- b) İdare ve otoriteyi mülkî makamlardan alarak, daha enerjik olan askerî makamlara vermekte ve
- c) Yedinci madde hükmü hariç olmak üzere adi hukuk mahkemeleri «umumi mahkemeler» yerine divan harpleri ikame eylemektedir.

Fakat tatbikatta mezkûr kararnamenin noksan tarafları bulunduğu görülmüş ve bilâhare kararnameye müzeyyel birçok kanun, kanunu muvakkat ve kararnameler ıstar olunmuştur.

15.CEMAZELÂHİR.1327 TARİHLİ MÜZEYYEL KANUN:

4) İdare örfiye kararnamesine ilk zeyil, 15. Cemazelahir.1327 (20.Haziran.1325) tarihli iki maddeden ibaret müzeyyel kanun ile yapılmıştır.

Zeyil kanunun birinci maddesi, idare örfiye kararnamesinin dördüncü maddesindeki; (... ne sıfat, ve haysiyetle olursa olsun...) tabirini tahdit eylemiştir. Filhakika kararnamenin dördüncü maddesinde, devletin dâhili ve haricî emniyetini ihlâl edecek bilcümle cünha ve cinayetlerin asıl faillerine zimadhal olanların, sıfat ve haysiyetlerini nazarı itibara almaksızın, kim olursa olsun mutlak surette divanıharp huzurunda muhakeme edilecekleri tespit olunmuştu. Müzeyyel kanunun birinci maddesi, âyan ve mebussan meclisi azalarını bu hükmün dışında bırakmış ve bu sıfatı haiz olanları takip, tevkif ve itham ve muhakemelerinin şeraiti hakkında Kanunu Esasideki muayyen ahkâmı, yani teşriî masuniyete müteallik hükümlerden istifade eyleyeceklerini tebarüz ettirmiştir.

Yine aynı madde: (idare örfiye ilânını müstelzim ahvalden dolayı maznun olanlar-her ne rütbede olursa olsun-irade seniye istihsal olunmaksızın tahtı muhakemeye alınır) suretinde bir hüküm de şevketmiş bulunmaktadır.

Müzeyyel kanunun ikinci maddesinde de; divanı harplerin salâhiyetlerini daha fazla genişletmek maksadıyla; (divanı harperce, kendilerine muhakemesi tevdi olunanlardan erkân, ümera ve zabitanı askeriyenin muhakemelerinde, bunların teşekkül atı mezkûr kimselerin rütbelerine göre olmadığı halde bile muhakemat ve muamelâtı lazıme ve haklarında ahkâmı mukteziye ita ve icra olunur) denilmektedir.

23.MIJHARREM 1335 TARİHLİ MUVAKKAT KANUN:

5) İdare örfiye kararnamesinin üçüncü maddesi de 23.muharrem.1335 (18.Ekim.1332) tarihli muvakkat kanunla tadil edilmiştir.

Filhakika, 24.Ramazan.1924 tarihli idare örfiye kararnamesinin üçüncü maddesine göre; asayiş ve zabita memleketi muhafaza esbabı mucibesıyla hükümeti mülkiyenin haiz olduğu bilcümle vezafın, hükümeti askeriyeye devredilmesi icap etmekte idi. Tatbikatta edinilen tecrübeler ve karşılaşılan güçlükler de bu maddenin değiştirilmesini lüzumlu kılmış ve 23.Muharrem.1335 tarihli muvakkat kanunla; hükümeti mülkiyeye ait vezaiî zabitanın cümlesinin değil, ancak meclisi vükelâca tayin edilecek

olanların askerî hükümete intikal etmesi ve askerî hükümetin kendisine intikal eden vazifelere müteallik olmak üzere ittihaz edeceği kararların, mahallî zabıta marifetiyle icra olunması esası kabul edilmiştir.

26.REBİÜLEVVEL.1336 TARİHLİ MUVAKKAT KANUN:

Keza, kararnamenin üçüncü maddesi, 26.Rebiülevvel.1336 (10.Ocak. 1334) tarihli muvakkat kanun ile bir tadile daha tâbi tutulmuş ve bu kerre, mülkî hükümete ait zabıta vazifelerinin meclisi vükelâca tefrik ve tayin edilenlerinden ancak «ilân olunacak» kısımlarının, askerî hükümete intikal etmesi icap edeceği tasrih olunmuştur.

4.CEMAZİÜLEVVEL.1337 TARİHLİ KARARNAME:

ö) 24.Ramazan. 1294 tarihli idare örfiye kararnamesinin basınla ilgili olan noksanlarından biri de, 4Cemaziülevvel.1337 de neşir ve ilân edilerek aynı tarihte meriyete giren «idare örfiye cari olan mahallerde her nevi kütük ve resmi ve evrak ile matbuatı mevkute ve gayri mevkute halikındaki kararname» ile tamamlanmıştır.

Filhakika mezkûr kararnamenin birinci maddesi; idare örfiye cari olan mahallerde matbuat kanununun bazı maddelerini, kararı ahara değin tatil etmekte ve mevkute ve gayrimenkule kitaplar ve risalelerle yevmi gazetelerin ve her nevi evrakın askerî veya mülkî hükümet heyetinin tahriri müsaadesi istihsal edilmeksizin tabı ve neşrini kat'i olarak rnen eylemektedir.

Aynı kararnamenin ikinci maddesi de bu memnuiyet hilâfına hareket edip tabı ve neşrolunan matbuaların zabıta marifetiyle derhal toplatılacağıım işaretle bazı ceza müeyyideleri vaz eylemektedir.

Kararnamenin ikinci maddesi; mevkut risaleler ve yevmi gazeteler mesul müdür veya mümessilleriyle, bunlarla hem fiil addedilen tabileri altı aydan üç seneye kadar hapis ve 25 liradan 100 liraya kadar cezai nakdi veyahut bu cezalardan yalnız biriyle ve yine gayri mevkut kitap ve risaleler ve her nevi evrak müellif veya muharrirleriyle, bunlarla hemfül addedilen tâbi ve bayileri de nakdî cezadaki müsavattan katan nazar, daha hafif olarak bir haftadan altı aya kadar hapis ve 25 liradan 100 liraya kadar cezai nakdi veyahut bu cezalardan yalnız biriyle cezalandırmaktadır.

Kararnamenin üçüncü maddesinde; birinci madde mucibince tabı ve neşrine müsaade istihsal edilmiş olan yevmi gazete ve mevkut risalelerin

tabıdan evvel sansüre iradesi iktiza eylediği hilâfına hareket edenlerle, sansürce tayyolunan makale ve fıkraları çıkarmadan tab ve neşredenlerin, neşriyatın mahiyet ve ehemmiyet derecesine göre yevmi gazete ve mevkut risalelerin muvakkaten tatil veya haklarında iptidai tevbih olunacağı ve dördüncü maddesinde; askerî hükümetçe neşri menolunan ve gazetelerle ilân edilen kitap, risale ve matbu evrakı ilândan sonra bey' ve neşredenlerin esas müellif, muharrir ve naşirlerle hemfiil addedilerek bir haftadan altı aya kadar hapis ve 25 liradan 100 liraya kadar nakdî ceza ile veyahut bu cezalardan yalnız biriyle tecziye edileceği ve beşinci maddesinde; kararnamede zikir ve tadat olunan memnuniyet hilâfına hareket edenlerin, muhakemelerinin divanı harbi örfiye ait olduğu tasrih edilmektedir.

21.ZİLKADE.1338 TARİHLİ MÜZEYYEL KARARNAME:

7) Bundan sonra, 21.Zilkade.1338 (17.ağustos.1336) tarihinde meriyete giren müzeyyel kararname ile; gazete ve risalelerle devletin dâhili emniyetini ve haricî münasebetlerini muhil beyanname, mükâlemeler, makaleler veyahut hükümete müteallik evrakın neşrolunması men ve faillerine ceza tertip olunmuştur.

Filhakika, müzeyyel kararnamenin birinci maddesine göre;

a) Cezayı müstelzim neşriyat memurlardan sâdir olursa bunlar, ceza kanununa göre tecziye edilmekle beraber, memuriyet ve mazuliyet ve tekaüt haklarından da mahrum olunurlar.

b) Cezayı müstelzim bu neşriyat, memurlardan başkaları tarafından sâdir olursa bunlar, ileride kendilerine tevcih muhtemel memuriyet hakkından mahrum edilmekle beraber, üç aydan bir seneye kadar da hapis cezasıyla cezalandırılırlar.

c) Memurlardan olup da cezayı müstelzim bu neşriyat dolayısıyla ceza kanununa göre tecziye edilip, aynı zamanda memuriyet ve mazuliyet ve tekaüt hakkından mahrum edildikten sonra, mezkûr cürmü tekrar irtikâp ederlerse bunlar, bu tekerrür dolayısıyla üç aydan bir seneye kadar hapis cezasıyla cezalandırılırlar.

Müzeyyel kararnamenin ikinci maddesinde; birinci maddede mezkûr beyanname, mükâleme ve makale veya hükümete müteallik evrakın neşrine vasıta olan gazeteler on beş günden altı aya kadar tatil edilmekle beraber, mesul müdürlerinin 100 liradan 1000 liraya kadar cezai nakdi ile veyahut bir aydan altı aya kadar hafif para cezasıyla cezalandırılacak-

ları ve memnu risaleler tabı ve neşreden matbaalarla bunları idare eden sahip veya müstecirlerin dahi gazeteler hakkındaki muameleye duçar olacakları tespit ve işaret edilmektedir.

İşte, mahiyetini ve ihtiva ettiği hükümleri kısaca izah eylemiş olduğumuz 24.Ramazan. 1294 tarihli idare örfiye kararname ile zeyilleri, 3832 sayılı «örfi idare kanununun meriyete girdiği 25.5.1940 tarihine kadar tatbik edilmiştir.

DİVANI HARBİ ÖRFİLERİN TEŞKİLÂT, VAZİFE VE SELÂHİYETLERİ.

8) 24.ramazan.1294 idare örfiye kararname müzeyyel 26 maddeden ibaret 27.Şaban.1328 tarihli kararnamenin altıncı faslında divanı harbi örfilerin sureti teşekkülü ve diğer fasıllarında da divanı harplerin faaliyetlerini kolaylaştırmak maksadıyla «istila komisyonları» ve «heyeti tahkik iyenin tarzi teşekkülü ve vazifeleri tespit olunmuştur.

ISTITLA KOMİSYONLARI:

İmparatorluğun muhtelif mntıklarında ihtilâl zuhurunu teyit eden eser ve emareler ve bin netice iç emniyeti ihlâl eden bazı hareketlerin görülmesi üzerine idare örf iyenin bu şekil tahtunda da tatbik ve icrası maksadıyla ıstitla komisyonları kurulmuştur.

Istitla komisyonları; örfi idare mntikasının dâhiline giren her vilâyet valilerine merbut olmak üzere eşkıya takibinde vukuf ve tecrübe sahibi mülki ve askeri memur ve zabıtan ve münhasıran bu işle iştigal eyleyecek üç zattan teşekkül etmektedir. Bu üç zattan maada, vilâyet jandarma kumandanı ile polis müdürü de komisyonun tabu azasıdır.

Eşkuya takip ve tenkili, bu kanununun neşir ve ilânını müteakip seyyar jandarma taburlarının teşkiline kadar nizamî kıtalardan tefrik ve tahsis edilecek takip taburlarına havale edilmiş bulunduğu cihetle, ıstitla komisyonlarının ilk vazifesi, ittihaz eyledikleri kararlarla bu müfreze ve taburları harekete getirmek olmuştur. Bundan ayrı olarak da;

a) İcabı hâle göre merbut buldukları vilâyetin dâhilinde ve haricinde dolaşarak, takip müfrezelerinin hareketlerini teftiş etmek.

b) Bu teftişler neticesinde bazı karar ve tedbirler ittihaz eylemek ve

Eşkiya yatağı olan köyleri muhafaza etmek ve bin netice takip kuvvetlerini lüzum ve ihtiyaca göre sevk ve istimal eylemek,

c) Bu işler için haber alma vasıtaları tedarik ve istimal eylemek,

d) Harekât esnasında varlık gösteren takip kuvvetleri efradına nakdi mükâfat ile «masarifi ıstıtlaiyeyi takdir ve tayin eylemek,

e) Gerek vilâyetten emir ve havale, gerekse liva ve kazalardan ve takip kıtalarından tevdi edilecek hususta üzerine lüzumlu tedbirleri yapıp, maznunlar hakkındaki iptidâî tahkikatı, divanıharplar nezdindeki tahkik heyetlerine tevdi eylemek de bu komisyonların vazifeleri cümlesinden bulunmaktadır.

TAHKİKAT HEYETLERİ:

Divanı harplere bağlı olan tahkikat heyetleri adlî memurlardan ve üç kişiden teşekkül etmektedir.

Tahkikat heyetlerinin vazifeleri şunlardır:

a) İstıtlâ komisyonlarından, ihbar ve evrakı tevdi olunan suçlular hakkında tahkikat icra etmek ve bu tahkikat neticesinde, şüpheli şahısların tevkifine veya tevkiflerine mahal olmadığına karar vermek,

b) Bu şüpheli şahısları kefaletle veya kefaletsiz serbest bırakmak,

c) Tahkikat neticesinde tebeyyün edecek hal ve vaziyete göre şüpheli şahısları doğrudan doğruya divanı harplere sevk veya meni muhakeme ile bunları tahliye etmek.

Tahkikat heyetleri, kararlarını ancak ekseriyetle verebilir ve bu kararlar aleyhine itiraz yoluna başvurulamaz.

Bilâhare 12.Şevval.1333 tarihinde ıstar edilen bir muvakkat kanun ile «muhakemesi divanı harplere muhavvil cerim hakkında heyeti tahkikiyle bulunmayan mahallerde» tahkikat heyetlerinin vazifeleri adliye müstantiklerine tevdi olunmuştur.

DİVAN IH ARBİ ÖRFİLER:

27.Şaban.1328 tarihli muvakkat kanununun 25 inci maddesine göre; harpler, bir reis, dört aza ve bir müddeiumumiden teşekkül etmektedir. Reis ile iki aza, harbiye nezareti tarafından ve askerî memurlardan, diğer iki aza da adliye nezareti tarafından ve adlî memurlar arasından intihap ve tayin olunmaktadırlar.

27 Şaban 1328 tarihli muvakkat kanununun 25 inci maddesine göre; divanıharp huzurunda muhakeme alenîdir ve usulü müdafaa caridir. Divanı harplerden sâdır olan hükümlerin esbabı mucibeli olması ve bir maddesi kanuniye ye müstenit bulunması lâzımdır. Hükümler ekseriyetle verilir. Bu şekilde verilen hükümler istinaf ve temyiz tabi değildir.

Mezkûr 25 inci maddenin mefhumu muhtelifinden, esbabı mucibesiz ve bir maddesi kanuniye ye müstenit bulunmayan hükümlerin kabili temyiz ve istinaf olduğu yolunda bir mana da çıkarıldığı göz önüne alınarak, 15.Cemaziyüahir.1332 tarihinde çıkarılan bir muvakkat kanunla, divanıharbî örfilerce verilen hükümlerin kabili temyiz olmadığı esası vazolunmuştur.

Divanı harpler tarafından verilen hükümler, idare örf iyenin tâbi olduğu mahal kumandanının emriyle ve yalnız idam kararları bil istizan irade seniye istihsali ile icra olunmaktadır.

28. Şevval.1333 tarih ve 2288 sayılı bir kanunu muvakkat ile divanı harplerin salâhiyetleri genişletilmiş ve daha ziyade harp hallerine inhisar •eylemek üzere, seferberlikte örfi idarenin ilânı ve devamı müddetince, bilcümle kara ve deniz erkân ve ümera ve zabitan ve zabıt vekilleri ve zabıt namzetleri ve küçük zabitan ve onbaşı ve nefer at ve mesubini askeriyenin zevce ve evlâtlarına ve ayallerinde bulunan sair meharimine karşı kanunu umumi cezanın ikinci bâbının üçüncü faslı' ile kanunu mezkûrun 206 ncı maddesinde münderiç eftalden birini irtikâp edenlerin takip ve muhakemelerini divanı harplere tevdi eylemiştir.

1293 tarihli kanunu esasi, mebussan ve âyan meclislerinin tatil buldukları zamanlarda, fevkalâde ahvalin zuhuru muvacehesinde, meclis açıldığı zaman kanuniyeti teklif edilmek üzere hükümete muvakkat kanunlar tanzim eylemek salâhiyetini tanımakta ve bu suretle hükümetçe tanzim olunan kaidelere bazen kararname, bazen da muvakkat kanun ismi verilmekte idi.

27 Zilkade.1334 tarihinde ıstar edilen mehakimi adliye ile divanı- harpler arasında mercii dava hakkında zuhur edecek ihtilaftın sureti halline dair kanunu muvakkat» ile adlî mahkemelerle divanı harpler arasında dava, mercii hakkında zuhur edecek ihtilâfların şûrayı devlet reisinin riyasetinde toplanacak olan, üçü temyiz mahkemesi ve diğer üçü askerî temyiz divanıncı içlerinden münteha altı azadan müteşekkil bir «encümeni mahsus» marifetiyle tetkik ve karara raptedilmesi ve encümenin vereceği kararların kat'î olduğu esası vazedilmiş ise de; meclisi mebussan, 20.Aralık.1333 tarihli celsede mezkûr muvakkat kanunu reddeylemiştir.

22.ZİLHICCE.1337 TARİHLİ MÜZEYYEL KARARNAME:

S) 22.Zilhicce.1337 tarihinde ıstar edilen bir kararname, 24.Ramazan.1294 tarihli idare örfiye kararnamesine zeyl olan 27.Şaban.1328 ve 15 Cemaziyülahir.1332 tarihli muvakkat kanun hükümlerini ilga ettiği ve ıstıtl komisyonları ile tahkikat heyetlerimi ortadan kaldırdığı gibi, muhtelif maddeleri ile de divanı harbi örfileerin teşkilâtına müteallik olmak üzere birçok yeni hükümler vaz eylemiş bulunmaktadır.

Filhakika müzeyyel kararnamenin birinci maddesinde; (idare örfiye ilân olunan her yerde bir ve ledelicap müteaddit idare örfiye divanı- harbi bulunur) denmekte ve ikinci maddesinde de; divanı harplerin, erkân veya ümerayı askeriyeden bir reis ile dört azayı askeriyeden teşekkül edeceği ve o azanın gaybubetinde ifayı vekâlet etmek üzere erkân yahut ümera veya zabitanı askeriyeden iki aza mülazımı bulunacağı ve maiyetine icabı kadar kâtip verileceği tasrih olunmaktadır.

Bundan ayrı olarak her idare örfiye nezdinde, adliye nazın tarafından intihap ve irade seniye ile nasbolunan ve vazifesi hukuku umumiye namına kanunî takibatta bulunmaktan ibaret olan bir müddeiumumi ve ledelicap bir de muavin bulunmakta ve henüz müddeiumumi tayin edilmeyen divanı harplerde onun vazifelerinin ifası, tayine kadar, o mahallin müddeiumumisine verilmektedir. Müddeiumumilerin maiyetinde de kendilerinin inhası ve divanıharp reislerinin tayini ile lüzumu kadar kâtip bulundurulmaktadır.

Her divanıharp nezdinde «muamelâtı istintak iyeyi ifa etmek üzere, adliye nazın tarafından intihap ve irade seniye ile nasb ve tayin olunan bir veya bir kaç müstantik ve ayrıca bunların maiyetinde, kendi inhaları üzerine ve divanıharp reislerinin nasb ve tayin veya tebdil eyleyeceği bir veya iki kâtip bulunmaktadır.

Divanı harplerin teşkilâtı bahsinde sevk eyledikleri hükümler' bakımından 22.Zilhicce.1337 tarihli kararname ile 27.Şaban.1328 tarihli kanunu muvakkat arasındaki farkları şu şekilde hulâsa edebiliriz:

a) Mülga kanunu muvakkate göre beş kişiden teşekkül eden divanıharp heyetinin azasından ikisi askerî memurlardan, diğer ikisi de adli memurlardan seçildiği halde, müzeyyel kararname, divanıharp heyetinin teknil reis ve azasını, münhasran askerî erkân ve ümeradan intihap eylemekte,

b) Kanunu muvakkate göre divanıharp heyetinin reis ve azasının.

harbiye nezaretinin inhası üzerine irade seniye ile nasb ve tayin edileceğini tasrih eylemekte ve,

c) Muvakkat kanuna göre tahkikat heyetlerince ifa edilen istintak muameleleri, müzeyyel kararname ile müstantiklere verilmekte,

d) Ve nihayet muvakkat kanunun aksine olarak müddeiumuminin de irade seniye ile nasb ve tayin edileceğini ve icabihale göre kendisine bir de muavin verileceğini âmir bulunmaktadır.

Mezkûr kararname, usule ait olmak üzere birçok hükümleri de ihtiva eylemektedir.

Filhakika kararnamenin onuncu maddesinde müstantiklerin vazifelerinin nelerden ibaret olduğu tadat edilmekte ve bunların, usulü muhakematı cezaiye ahkâmına ittika edecekleri tasrih ve on birinci maddesinde de müstantiklerin verdikleri lüzumu muhakemeden maada kararların, divanıharp reislerinin tasdiki ile katileşeceği. 27.Şaban.1328 tarihli muvakkat kanunla ihdas edilmiş olan tahkikat heyetlerinin kararları gibi, müstantiklerin verdikleri kararların aleyhine de itiraz caiz bulunmadığı tespit ve işaret olunmuştur.

Tahkikat veya muhakeme esnasında şahit sıfatıyla ifadelerinin ahzi zaptına lüzum görülecek kesan, divanı harbin müteşekkil olduğu mahal haricinde buldukları takdirde bunlar, mahalli divanıharp veya müstantiğince, bulunmadığı takdirde adliye veya müstantiğince be tarikülistinabe istima olunabilir.

Divanı harplerin verdikleri hükümlerden bilumum mücazâtı tedibiye ile idamdan maada mücazâtı terhibiyeyi muntazam olanların en büyük idare örfiye âmirinin talebi halinde ve idam cezasını natik bulunanları resen divanı temyizi askerîce tetkik olunur.

Müzeyyel kararnamenin 16 ncı maddesine göre; divanıharp, hükümlerini ekseriyeti mutlaka ile itihaz eder, ancak idam hükümlerinde ekseriyeti sülüs anı ara şarttır.

30.SEFER' 1338 TARİHLİ MÜZEYYEL KARARNAME:

22.Nilhicce.1337 tarihli müzeyyel kararnameye 30.Sefer.1338 tarihinde istar edilen zeyl kararname ile (meclisi vükelâca lüzum görülüp karar verilen yerler için divanı harplerin, askerî ceza kanun namesi hümayununun 48 inci maddesinde münderiç cetveli mahsustaki eşkâlden biriyle tertip ve teşkil olunacağı ve işbu divanıharp nezdinde ciheti adliyeden müddeiumumi ve müstantik bulundurulamayacağı) esası vazolunmuştur.

4.ŞABAN. 1338 TARİHLİ KARARNAME:

4.şaban.1338 (23.nisan.1336) tarihinde neşir ve ilân edilerek, aynı tarihte meriyete giren kararname; irade seniye istihsaline lüzum kalmaksızın, divanı harbi örfilerin azalarının intihap ve tayini salâhiyetini harbiye nezaretine bırakmış ve reisin gaybubetinde, azalardan en büyük rütbeli veya kıdemlisinin reise vekâlet edeceğini tasrih ve muhteûf kâtiplere tevdi edilmiş bulunan umuru tahririyeyi, bir başkâtip veya ketebe saireden müteşekkil ve harbiye nezaretince mensup bir heyete tevdi eylemiş bulunmaktadır.

Bu kararname on birinci maddesiyle; divanı harbi örfilerin, ...usulü muhakemeleri hakkında evvelce neşrolunan kararnamelerin kendi tanzim ettiği ahkâma mugayir olanların ilga eylemektedir.

Kararnamenin beşinci maddesine göre; divanı harbi örfiler, bilumum mücazâtı terhibiye ve mücazâtı tedibiyeden, idamdan mandasına ekseriyeti mutlaka ile hükmederler. Yalnız idam cezasına ittifak veya ekseriyeti sülüs anı ara ile hükmederler.

Kararname, divanı harbi örfilerden sâdir olan hükümlerin mutlak bir surette tabii temyiz olmadıklarını tasrih eylemiştir.

Kararname dokuzuncu maddesinde; (rüyeti divanı harplere ait cerhimden biriyle maznun olan firarilerin, avdet veya derdestlerinde vicahen muhakemeleri icra olunmak üzere bir güne ilân ve istimhale mahal görülmeksizin muhakeme gıyabileri icra olunur) demek suretiyle gıyabı hükmü kabul eylemiştir. (1)

BİT GÜNKÜ ÖRFİ İBARE KANUNUMUZ;

10) Mahiyetlerini yukarda kısaca izaha çalıştığımız kararname, muvakkat kanun ve zeyilleri dağınık bir mahiyet arz ettiği gibi, bunların tatbikatta daima kifayetsizliği ve bilhassa her örfi idare ilânında gerek merkezin ve gerekse örfi âmir ve mahkemelerin daima tereddüde duçar oldukları görülmüş ve bu ihtiyacı karşılamak üzere örfi idareye müteallik mevzuatın yeniden tanzimi cihetine gidilmiştir. İşte 22. May 1940 tarih ve 3832 saydı (örfi idare kanunu), bu zaruretin tabii bir neticesi olarak kabul ve neşrolunmuştur.

Millî Müdafaa Vekâletince hazırlanan ve icra vekilleri heyetince

(1) Naci Şensoy. Osmanlı imparatorluğunun sıkıyönetime müteallik mevzuatı üzerinde sentetik bir deneme. İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası.

12/4/1939 tarihinde Büyük Millet Meclisine arzı kararlaştırılan örfi idare kanun lâyihasının esbabı mucibesinde bu hususta: (Teşkilâtı esasiye kanununun 86 ncı maddesi mucibince hazar ve seferde ilân olunacak örfi idare halinde teessüs edecek teşkilâtın âmir ve memurlarının her türlü şek ve şüpheden azade ve hal ve icabetin istilzam ettiği dikkat ve ihtimam ile müteferrik bir halde vazifelerini muvaffakiyetle başarmaları, cumhuriyet idaresinin esas atından ve ordunun cümle vezaifindedir. Bu hususta gerçi muhtelif tarihlerde aslen ve zeylen istar olunmuş müteaddit kararname ve kanun ve müzeyyelatı varsa da bunların tatbikatta daima kifayetsizliği ve bilhassa her örfi idare ilânında gerek merkezin ve gerekse örfi âmir ve mahkemelerin daima istizahatla tereddüde duçar ve teşettütü muameleye maruz kaldıkları görülmüştür. Bunlara kat'î surette nihayet verilmek ve elde tam ve müttekâmil bir düstur olarak bulunmak üzere örfi idarenin ilanı ile istihdaf olunan gayelere uygun bir halde vazife görülmesini temin eylemek müdevven ahkâmı salife tetkik olunmak ve muhtelif tarihlerde bazı komisyonlar tarafından vücuda getirilmiş lâyihalar da gözden geçirilmek ve şimdiye kadar vaki tatbikattan alınan tecrübe ve derslerden ve bilhassa Alman ve Fransız kanunlarının camiamıza uygun ahkâmından istifade edilmek suretiyle bir kanun lâyihası vücuda getirilmiştir.) denilmekte ve Adliye encümeninin 3.5.1940 tardı ve esas.1/67, karar. 40. no.lu mazbatasında; (örfi idarenin ilân ve tatbikim icap ettiren haller, teşkilâtı esasiye kanununun 86 ncı maddesinde beyan ve tadat olunduğu veçhile millî varlığımızı ve cumhuriyetin mevcudiyetini tehlikeye düşürecek kadar vahim vaziyetlerin hududuna bağlıdır. Bu buhranlı devrelerde emniyet ve asayişin çok seri ve müessir bir tarzda tesis ve idamesi, gerek millî emniyetin ve gerek zaruret halinin tabii bir icabıdır. İdare örfiyeyi şahıs ve ikametgâh masuniyetleriyle, matbuat, müraselat, cemiyet ve şirket hürriyetlerinin muvakkaten takyit ve taliki suretinde tarif eden teşkilâtı esasiye kanunumuz, örfi idare mntıkası dalı ilinde tatbik olunacak ahkâm ve muamelâtın sureti icrası keyfiyetinin ve harp halinde dahi masuniyet ve hürriyetlerin tarzı takyit ve talikinin bir kanunla tespit olunmasını âmirdir. İşte bu ihtiyacı karşılamak ve aynı zamanda muhtelif tarihlerde istar olunmuş örfi idare hakkındaki kanun ve kararnamelerin tatbikattaki kifayetsizliğini önlemek maksadı ile örfi idare kanun lâyihasının hazırlandığı) beyan olunmaktadır. (2).

(2) T.B.M.M. zabıt ceridesi. 1940. Devre. VT. İctima. I. cilt. II. sahife. 1

ÖRFİ İDARENİN TARİFİ:

II) Örfî idare; tehlikeli ve buhranlı zamanlara mahsus bir kanunilik rejimi olup, maksat ve gayesi, hükümetin kudret ve salâhiyetlerini normal zamana nispetle muvakkat bir müddet için arttırmaktır.

Ord. Prof Sıddık Sami Onar örfî idareyi; (ana hak ve hürriyetleri muvakkat bir zaman için takyit veya talik eden ve mülkî idare ve zabıta yerine askerî bir idare ve askerî bir polis fonksiyonu ikame eyleyen ve bazı suçların muhakeme mercileri olmak üzere askerî bir takım mahkemelerin de ihdasını tazammun eyleyen fevkalâde bir polis rejimidir) suretinde tarif etmektedir. (3)

Profesör Ragıp Sarıca; hukukî bir hadise olan Örfî idarenin bir takım unsurları vardır. Bunların bazıları bu vaziyetin doğumuna meydana gelmesine, diğer kısımları neticelerine yani durum devam ettikçe cari olacak hükümlere ve nihayet bir kısmı da bu durumun ortadan kalkmasına taallük eder.

Bütün bunları nazara alarak daha geniş ve daha umumi bir tarif yapmak mümkündür, dedikten sonra örfî idarenin umumi ve İlmî tarifini; (örfî idare öyle bir vaziyettir ki, bunun meydana gelmesi muhakkak harp halinin veya harbi icap ettirecek bir hâlin veya isyanın veya vatan ve cumhuriyet aleyhinde kuvvetli ve fiilî teşebbüsat vukuunu müeyyit katı emarelerin mevcudiyeti lâzım olduğu gibi, keyfiyet hemen Büyük Millet Meclisinin tasdikine arz olunmak üzere buna icra vekilleri heyetince karar verilmesi icap eder. Bu vaziyetin bütün ülkeye mi yoksa muayyen bir kısmına mı şamil olacağına tespiti ve bunun ne kadar müddet devam edeceğinin tayini iktiza eder. Bu suretle tespit edilen yerlerde ve tayin edilen zaman veya millet meclisinin uzattığı veya kısalttığı müddet içinde hükümetin tespit ettiği zabıta vazife ve salâhiyetleri mülkî idareden, teşkil edilen askerî idareye intikal eder. Kanunen muayyen suçlar, ihdas edilen örfî idare mahkemelerine ait olur. Askerî idare şahıs, ikametgâh masuniyetlerini, matbuat, müraselat, cemiyet, şirket hürriyetlerini muvakkaten takyit ve talik etmek ve bunun gibi kanunen bazı fevkalâde tedbirleri almak salâhiyetini haiz olur. Nihayet, bu vaziyet, tayin edilen müddetin hitama ermesi veya ayrıca Büyük Millet Meclisinin sarahaten kaldırmasıyla nihayet bulur) tarzında yapmaktadır. (4).

³ Sıddık Sami Onar. İdare hukukunun umumi esasları. 1952. sahife. 1078.

⁴ Ragıp Sarıca. Fransa'da ve Türkiye de örfî idare rejimi. İstanbul barosu mecmuası. Cilt. XV. sayı. 2-3

Bu ilmi tariflere göre örfî idarenin hukukî tahlilini şu şekilde yapmak mümkündür:

I — SEBEP VE SAİK:

Teşkilâtı esasiye kanununa göre örfî idarenin ilânı kararı, «sebepe unsuru» bakımından, mücerret bir takdir salâhiyetine dayanan tasarruf olmaktan ziyade, «sebepe bağıl» casual bir tasarruftur. Bu tasarrufu doğuran sebepler ise şunlardır:

- a) Muhakkak bir harp hali, harbi icap ettirecek bir hal yâni harp ihtimali,
- b) İsyân,
- c) Vatan ve cumhuriyet aleyhine kuvvetli ve fiili teşebbüslerin vukuu ve bunu müeyyit kafi emarelerin mevcudiyeti.

Bu muayyen sebepler haricinde örfî idare ilânına ve bu rejimin tatbikine hukuken cevaz yoktur.

2 — SALÂHİYET :

Örfî idarenin ilânı, esas itibariyle bir hükümet işidir ve icra vekilleri heyetinin salâhiyeti dahilindedir. Binaenaleyh herhangi bir İdarî makam, bir polis makamı veya otoritesi bu rejimin tatbikine karar veremez. Bu bakımdan askerî kuvvetlerin yardımına müracaatla, örfî idarenin ilâm arasında esaslı fark mevcuttur. Büyük ve vahim kargaşalıklar karşısında, mülkî zabıta kuvvetleri bu kargaşalıkları önlemeye kâfi gelmediği zaman vali gibi salâhiyeti polis makamları askerî kuvvetin yardımına başvurabilirler ve askerî kuvvetler kumandam da bu yardım talebini derhal yerine getirmeye ve askerî kuvvetle polis fonksiyonunu icraya mecburdur. Fakat bu suretle askerî kuvvetlerin yardımını istemeye salâhiyetli olan makamlara örfî idare nam salâhiyeti verilmemiştir. Teşkilâtı esasiye kanunu bu salâhiyeti, münhasır vekiller heyetine (hükümete) tanıtmıştır.

Vekiller, heyetinin bu salâhiyeti de iki kayıtlı mukayyettir:

- a) Örfî idare ilânı kararı, «icra bir karar» olmak ve derhal hüküm ifade etmekle beraber, «tasdiğe bağıl bir karardır. Ve derhal Büyük Millet Meclisinin tasdik ve tasvibine arz edilmek iktiza eder. Ancak, kararın, meclisin tasdikine bağıl olması keyfiyeti onun, derhal meriyete girmesine mâni değildir. Karar ilân olunur olunmaz derhal meriyete girer ve fakat hemen meclisin de tasdikine arz edilmek gerekir. Artık kararın

akıbeti meclisin vereceği* karara bağlıdır ve büyük millet meclisinin bu hususta vereceği karar tamamen takdiri mahiyettedir. Yani meclis, ya hükümetin ileri sürdüğü sebep ve saik unsurunu yerinde bularak kararı tasdik eyler veyahut varit görmez ve kararı ortadan kaldırır.

b) İkinci kayıt da müddete taallük eder. Hükümet, gayri muayyen bir zaman için örfi idare ilân edemez. Örfi idarenin ne kadar bir zaman için ilân edilmiş olduğunu kararında belirtmeğe mecburdur. Kanun, bu müddeti (bir ayı geçemez) diye tasrih eylemiştir. Bu müddetin kâfi, gelip gelmediği, uzatılması veya kısaltılması keyfiyeti de keza Büyük Millet Meclisinin tasdikine bağlı tutulmuştur. Bundan ayrı olarak örfi idare mekân ile de takyit edilmiştir. Memleketin bütününe mi yoksa muayyen bir mıntikasına mı şamil olduğunun kararda tebarüz ettirilmesi icap eder.

3 — ŞEKİL:

Örfi idarenin ilânı kararı, vekiller heyetinin ittihaz eylediği bütün kararların tabi olduğu «yazılı şekle» tâbidir. Örfi idare kararı resmen ilân edilmek suretiyle meriyete girer.

4 — MEVZU:

Örfi idare tasarrufunun tevhit eyleyeceği hükümler çok mühimdir.

Kanuna göre örfi idarenin tevhit eylediği hükümler şunlardır:

a) Örfi idare ilân olunan yerlerde umumi emniyet ve asayişe taallük eden ve icra vekilleri heyetince tayin ve tespit olunan zabıta salâhiyet ve vazifeleri askerî idareye intikal eder.

b) Örfi idare dolayısıyla tabîi ahvalde, adli mahkemelerin vazife ve salâhiyet sahasına dâhil olan bir takım suçların muhakemesi askerî mahkemelere ait olur.

c) Örfi idare ilânı dolayısıyla askerî idarenin bazı fevkalâde salâhiyetleri vardır. Bu salâhiyetlere istinaden askerî idare, vatandaşların ana hak ve hürriyetlerini tahdide tâbi tutabilir.

5 — MAKSAT:

Örfi idare ilânı tasarrufunda sebep ve sakile maksat birbirinden ayrılmaz bir haldedir. Örfi idareyi icap ettirecek sebeplerin mevcudiyeti tespit edilince, maksat unsuru da mevcut demektir. Yani bu tasarruf, sebep

ve maksat unsurları imtizaç etmiş, kaynaşmış bir halde görülen tasarruflar kategorisine girer. Fakat nihaî gaye ve maksat ve örfi idare tasarruflarının umumi olarak maksat unsurları, bütün polis tasarruflarındaki maksattan ibarettir.

HUKUKÎ MAHIYETİ:

12) Örfi idare rejimi, polis fonksiyonunu genişletmek ve takdiri bir hale koymak, «Polis-devlet» devrine rücu etmek demek değildir. Örfi idare rejimi, ilânından zevaline kadar tamamıyla bir hukuk ve kanun rejimidir. Çünkü örfi idare rejimi, menşe ve esasını, unsurlarını ve şartlarını teşkilâtı esasiye kanunundan aldığı gibi, sureti tatbiki de ayrıca «örfi idare kanunu» ile tespit olunmuştur.

Binaenaleyh:

a) Örfi idare ilân olunan yerlerde tesis edilen örfi idare makamları, mevcut polis rejimini ve usullerini ve vasıtalarını aynen tatbik mecburiyetindedirler. Ancak fevkalâde hallere mahsus kanunlar, örfi idare makamlarına munzam bazı geniş takdir salâhiyetleri verebilir. Fakat bu haller, rejimin hukuki mahiyetini değiştirmez ve onun kanunî ve hukukî bir rejim olmak vasfını ortadan kaldırmaz.

b) Diğer idari ve polis tasarrufları gibi örfi idare makamlarının tasarrufları da keyfî, indî veya takdiri değil, birer hukukî tasarruftur. Binaenaleyh bu tasarruflar da hukukî tasarrufların unsurlarını ihtiva etmek ve bu husustaki esaslara ve hükümlere uygun bulunmak icap eder.

c) Bunun neticesi olarak da örfi idare makamları tarafından alınan kararlar, yapılan tekmil tasarruflar, bütün idari tasarruflar ve icra kararlar gibi «kaza murakabe» ye tabidirler.

Burada, tehlikeli hal vukuunda örfi idare ilânına dair vekiller heyeti tarafından verilen kararın kaza murakabeye tabi ve iptal dâvasına mevzu olup olunmayacağı suali hatıra gelebilir. Filhakika bünyesi itibarıyla bu karar, vekiller heyetince ittihaz olunan bir karar bulunması dolayısıyla, hükümetin değer kararları gibi kaza murakabeye tâbi olması icap eder. Her ne kadar bu karar, Büyük Millet Meclisinin tasdik ve tasvibine arz edilmekte ise de, meclisin buradaki rolü, bir nevi idari vesayet murakabesi suretindedir. Meclisin tasdik kararı, örfi idarenin ilânı tasarrufunun tamamen dışında kalan ve müstakil bir mahiyet arz eden bir nevi «şart-tasarruftur. Yani Büyük Millet Meclisinin tasdiki keyfiyeti, örfi idarenin ilânı kararının mahiyetini değiştirerek onu, uzvî bakımdan «teşriî bir ta-

sarraf» haline kalp etmez. Meclis tarafından tasvip olursa dahi karar, bünyesi itibariyle gene «idari bir karardır. Maddî bakımdan ise bu kararın bir nevi polis tasarrufu olduğunda ve İdarî bir karar bulunduğunda şüphe yoktur. Buna rağmen, ekseri müellifler bu kararı bir hükümet tasarrufu addetmekte ve binaenaleyh kaza murakabenin yâni İdarî kazanın murakabesinin haricinde bırakmaktadırlar. Şu halde sebep unsuru gibi diğer unsurların mevcut olup olmadığının da tasdik sırasında Büyük Millet Meclisi tarafından tetkiki icap edecektir. Ancak, örfî idare ilânından dolayı sübjektif bir hak ihlâl edilmiş ise, bu bakımdan bir mesuliyet yâni tam kaza dâvası açılabilceği kabul edilmektedir.

Örfî idare ilân edildikten sonra, yeni rejimin tatbiki maksadıyla örfî idare makamları tarafından alınan kararlar ve yapılan maddî fiillerin ve fiilî tasarrufların kaza murakabeye tâbi olduğu şüphesizdir. (5).

ÖRFÎ İDARE KANUNUNUN HÜKÜMLERİ:

13) Örfî idare hemen her memlekette teşkilâtı esasiye kanunlarının tanzim eylediği tehlikeli ve fevkalâde hallere mahsus hukukî ve istisnâî bir rejimdir. Memleketimizde de vaziyet aynıdır.

Filhakika teşkilâtı esasiye kanunumuzun «Türklerin hukuku ammesinden bahseden 68 ve müteakip maddelerinde, Türklerin, ana hak ve hürriyetleri birer birer sayılmış ve bunlar teminat altına alınmıştır. Fakat tehlike zuhurunda memleketin, içinde bulunduğu fevkalâde hal ve şartlar hazan bu esasî hak ve hürriyetlerin bir kısmının kayıt altına alınmasını, hatta muvakkat bir zaman için durdurulmasını icap ettirebilir. Teşkilâtı esasiye kanunumuz işte bu zaruret hâlini derpiş ederek, 86 ncı maddesi ile: (harp halinde veya harbi icap ettirecek bir vaziyet hususunda veya isyan zuhurunda veyahut vatan ve cumhuriyet aleyhinde kuvvetli ve fiilî teşebbüs at vukuunu müeyyide kafi emaret görüldükçe, icra vekilleri heyeti, müddeti bir ayı tecavüz etmemek üzere umumi veya mevzii idare örfiye ilân edebilir ve keyfiyet hemen meclisin tasdikine arz olunur. Meclis, idare örfiye müddetini, inde icap tezyit veya tenkis edebilir. Meclis müçtehit değilse derhal içtimaa davet olunur. İdare örf iyenin fazla temadisi meclisin kararına mütevakkıftır.

İdare örfiye, şahıs ve ikametgâh masuniyetlerinin, matbuat, münasebat, cemiyet, şirket hürriyetlerinin muvakkaten takyit veya taliki demektir.

İdare örfiye mntıkasıyla bu mntıka dâhilinde tatbik olunacak ahkâm ve muamelâtın sureti icrası ve harp halinde dahi masuniyet ve hürriyetlerin tarzı takyit ve taliki kanunla tespit olunur) hükmünü şevketmiş bulunmaktadır.

Görülüyor ki örfi idare rejiminin esaslarını, örfi idare ilânının şartlarını, ilân edecek mercii, örfi idare müddetini, ve bu rejimle tahdit edilecek olan hakları, teşkilâtı esasiye kanunu, diğer kanunlara bırakmamış, kendisi bizzat tayin eylemiştir.

Teşkilâtı esasiye kanununun teminat altına aldığı ana hak Ve hürriyetlerin kayıtlanması, durdurulması yani örfi idare ilânının şartları kanununun 86 ncı maddesinde birer birer sayılmıştır. Bunlar:

- a) Harp Hâli,
- b) Harbi icap ettirecek bir vaziyet hususu, yani harp ihtimali,
- c) İsyân zuhuru.
- d) Vatan ve cumhuriyet aleyhinde kuvvetli ve fiilî teşebbüs at vukuunu müeyyit kat'î emareler görülmesi.

halleridir.

Teşkilâtı esasiye kanunu, örfi idare ilânı salâhiyetini «icra vekilleri heyeti» ne vermiştir.

Gerçekten de yukarıda sayılan tehlikeli hal ve vaziyetler, derhal ve âlimdi karar alınarak tatbikine geçilmesini icap ettirdiğine göre; bu salâhiyetin Büyük Millet Meclisine değil, hükümete tanınmış olması çok yerindedir. Ancak, teşkilâtı esasiye kanunu, bu salâhiyeti hükümete muvakkat bir zaman için vermiş ve hükümet, örfi idare ilânı keyfiyetini, hemen meclisin tasdikine arz etmeye mecbur tutulmuştur. Meclis tatilde ise derhal içtima davet olunacağı da keza 86 ncı maddede beyan olunmuştur. Büyük Millet Meclisi, örfi idare ilânına müteallik hükümet kararını ya tasdik veya iptal eder. Bu suretle hükümet üzerinde haiz olduğu kanuni murakabe salâhiyetini kullanmış olur. Teşkilâtı esasiye kanunu aynı zamanda icra vekilleri heyetinin (hükümetin) ilân edeceği örfi idare müddetinin azamisini de göstermiş ve bunun bir ayı geçemeyeceğini tasri eylemiştir. Buna mukabil, Büyük Millet Meclisinin salâhiyeti tehdit edilmemiş ve örfi idareyi lüzum gördüğü müddetçe «indelicap» uzatabileceği esas kabul edilmiştir. Yalnız, tatbikatta Büyük Millet Meclisince örfi idare altı aydan daha fazla bir müddet için ilân edilmemekte ve lüzum görüldüğü takdirde bu müddetin hitamında altı aylık müddetlerle uzatılmaktadır.

Teşkilâtı esasîye kanunu, örfî idare rejiminde hangi hakların takyit veya talik edilebileceğini de tayin eylemiştir. Bunlar; «şahıs masuniyeti», «ikametgâh masuniyeti», «matbuat hürriyeti», müraselat hürriyeti, «cemiyet hürriyeti», «şirket hürriyeti» gibi esasî hak ve hürriyetlerdir.

Örfî idare, ferdî hak ve hürriyetlerin fevkalâde zamanlara mahsus olmak üzere zarurî bir tahdidî olduğu cihetle, zaruret olmayan takalarda örfî idare ilânı ile bu hak ve hürriyetlerin fuzulî tahdidî gibi arzu edilmeyen bir vaziyete ve mahzura mahal verilmemesi düşüncesiyle teşkilâtı esasîye kanunu, örfî idarenin, memleketin tamamında veya bir kısmında ilân edilebileceğini göstermiştir.

Bütün bu izahattan kolayca anlaşılıyor ki, örfî idare; yurdun tamamını veya bir kısmını tehlikeden kurtarmak, memlekette emniyet, asayiş ve huzuru temin ve idame etmek için, ferdî hak ve hürriyetlerden bazılarının tahdidî tâbî tutulması ve normal zamanlara mahsus olan idare usullerinin muvakkaten terk edilerek devlet idaresinin işleyiş tarzının daha ziyade basitleştirilmesini temin eyleyen istisnâî bir rejim suretinde telâkki edilmek lâzımdır. Örfî idare ilânı ile devlet idaresinin işleyiş tarzı nasıl basitleştirilecek, yâni örfî idare ilânı olunan mıntikalarda ne gibi hükümler tatbik olunacak ve muamelât nasıl cereyan edecektir.? İşte teşkilâtı esasîye kanunu, bu hususta fazla teferruata girmemiş, bunların ayrı bir kanunla tespit olunacağını işaretle iktifa etmiştir. İşte teşkilâtı esasîye kanununun 86 ncı maddesine istinaden neşrolunan kanun da 22.Mayıs.1940 tarih ve 3832 sayılı «örfî idare kanunu» dur.

ÖRFÎ İBARENİN İDARİ TEŞKİLÂTI, VAZİFE VE SELÂHİYETLERİ

14) Örfî idare kanunu, örfî idare rejiminin getireceği değişiklikleri, birisi; «umumî emniyet ve asayişe taallük eden ve icra vekilleri heyetince tayin ve tespit olunan zabıta salâhiyet ve vazifelerinin askerî makamlara geçmesi», ve diğeri «örfî idare mahkemelerinin teşkilât, vazife ve salâhiyetleri» olmak üzere iki kısımda mütalâa etmek lâzımdır.

Kanunun dördüncü maddesi; örfî idare altına alman her mıntıkada bu kanun hükümlerini tatbik etmek üzere, hazarda erkânı harbiye umumiye reisi ve seferde başkumandan tarafından en az kolordu kumandanlığı yapmış bir kumandanın, örfî idare kumandanı seçilerek, millî müdafaa vekâletince tayin ve muamelesinin yapılacağı, bu kumandanın re-

fa katine lüzumu kadar subay, askerî adlî hâkim ve memur verileceğini beyan eylemektedir.

Örfî idare altına alman yerlerde umumi emniyet ve asayişe taallük eden ve icra vekilleri heyetince tayin ve tespit olunan zabıta salâhiyet ve vazifeleri askerî makamlara intikal eder. Bu makamlar, kendilerine intikal eden salâhiyet ve vazifelere müteallik kararları ve emirleri mahalli zabıtası marifetiyle icra ettirir. (Madde.2). Kanun, örfî idare rejimi ile kurulan askerî idareye, sadece mülkî zabitanın haiz olduğu salâhiyetleri intikal ettirmekle kalmamış, fazla olarak, mülkî idarenin haiz olmadığı bir takım salâhiyetleri de vermiştir.

İdareye ait olan bu vazife ve salâhiyetlerden, ancak icra vekilleri heyetince tayin ve tespit olunanları askerî idareye geçer, mütebaki kısmı yine idari makamlara ait olmakta devam eder. Zabıta salâhiyetlerinin askerî idareye otomatik olarak geçmemesi, askerî makamlara ancak zabıta vazifelerinin intikal etmesi, fakat idare fonksiyonunun ve İdarî vesayet vazifesinin yine idareye ait olması, zabıta salâhiyetlerinin idare tarafından istimal edilen usul dairesinde kullanılması ve nihayet bütün işlerin, şürayı devletin kaza murakabesine tâbi olması lâzımdır.

Kanun, mülkî idare yerine kaim olan askerî idarenin, örfî idare altına alınan yerlerde, bazı fevkalâde tedbirler alabileceğini de tasrih eylemiştir. Esasen örfî idare altına alınan mıntikalarda kanunun hükümlerini tatbikat örfî idare kumandanı memur edildiğinden, kanunun ikinci maddesindeki (askerî idare) den maksat; (örfî idare kumandanlığıdır. Yine askerî idareden maksat; Laletayın herhangi bir vilâyet veya kaza merkezinde bulunan askerî idare, askerî makamlar, meselâ herhangi bir kazanın şube reisi, tabur veya alay kumandanı değildir. Kanunda zikrolunan salâhiyetleri haiz olan askerî idare, dördüncü maddede gösterilen kumandanın refakatinde veya otoritesi altında bulunan şahısların vücuda getirdikleri teşkilâttir.

Örfî idare, memleketin muhtelif mıntıklarında ilan edildiği takdirde, her mıntikanın örfî idare kumandanı, ancak kendi mıntikasında bu salâhiyetleri istimal edebilecek demektir.

Üçüncü maddeye göre örfî idare altına alınan yerlerde askerî idarenin yâni örfî idare kumandanının alabileceği tedbirler şunlardır:

a) Görülecek lüzum üzerine meskenleri ve her türlü cemiyet, kulüp gibi teşekküllere ait binaları ve bunların müstemilâtını ve iş mahalleri ile sair kapalı yerleri ve mektup, telgraf vesair mersuleleri, şahısların üzerlerini gece ve gündüz aramak ve bunlarda sübut vasıtaları olan veyahut

müsadereye tâbi bulunan eşyayı zapt ve radyo, telefon ve telsiz gibi bil- cümle muhabere vasıtalarını kontrol ve icabında tatil ve menetmek,

b) Memleketin inzibat ve emniyetini ihlâl etmek suçlarıyla sabıkalı olanları ve emniyeti umumiye nezareti altında bulunanları ve örfi idare altına alman yerlerde muayyen bir ikametgahı olmayanları ve şüpheli olan sair kimseleri örfi idare mıntikasından çıkarmak,

e) Türk ceza kanununun 189 uncu maddesinde yazılı olan silâhlarla, âlet ve cephanelerin ve dinamit, boğucu gaz, bomba ve buna mümasil ahlatı muhribe ve mevaddi miladiye ve müstaitle ve bunların ihzar ve imaline yarayan edevat ve vesaitin teslimi için emirler vermek ve bunları arayıp toplamak,

d) Gazete, kitap vesaire matbuaların tap ve neşrini veya hariçten iptalini menetmek ve matbaaları kapatmak ve matbuat ve telgraf ve mektup üzerine sansür koymak,

e) Kapalı ve açık yerlerde her türlü toplantıları menetmek ve cemiyetlerin faaliyetlerini durdurmak,

f) Kahvehane, birahane, meyhane, tiyatro, sinema, bar ve emsali umuma açık yerleri kapatmak veya bunların açılma ve kapanma zamanını tayin ve tahdit etmek,

g) Örfi idare mıntikasına girip çıkmak isteyenler hakkında takyide ve tahdidat koymak,

h) Geceleri dolaşmayı takyit veya menetmek,

i) İcra vekilleri heyeti tarafından ittihaz ve tebliğ edilen emirleri ve ilân edilen sair tedbirleri takip ve icra etmek.

Görülüyor ki kanun, örfi idare kumandanına çok geniş salâhiyetler vermiştir. Bu salâhiyetlerin kullanılmasına lüzum olup olmadığını kumandan bizzat tayin ve takdir edecektir.

ÖRFÎ İDARE MAHKEMELERİNİN TESKİİAT, VAZİFE VE SALÂHİYETLERİ

15) Örfi idare kanununun, 4106 sayılı kanunla değişen beşinci maddesine göre; örfi idare kumandanlığı refakatinde, askeri muhakeme usulü kanununun 31 ve 35 inci maddelerine tevfikân lüzumu kadar askerî mahkeme teşkil olunur; (Örfi idare mahkemesi) denilen bu mahkemeler, top

landıkları mahallin ismini taşırlar. Her mahkeme teşkil olunan mntıkada örfi idare kumandanının göstereceği lüzum üzerine Milli Müdafaa Vekâletince tensip olunacak yüksek rütbeli bir subay, o yer örfi idare mahkemesinin adlı amirliğini yapar. Eğer örfi idare mntıkasında bir tek askerî mahkeme teşkil olunmuş ise adlı âmir, örfi idare kumandanıdır.

Örfi idare mahkemeleri, bir askerî adlı hakim ile iki subaydan teşekkül eder. Mahkemeyi teşkil eden subayların rütbeleri, maznunların rütbesine göre değişir. Maznunlar asker sıfatını haiz olmadığı takdirde, er muhakeme ediyormuş gibi mahkeme teşkil olunur. Ancak, örfi idare mahkemelerinin aslı ve yedek askerî hâkimleri ile askerî adlı hakimlerini milli müdafaa vekili tayin eylediği cihetle, milli müdafaa vekili lüzum gördüğü: takdirde daha yüksek bir mahkeme de teşkil edebilir. Askerî adlı hâkimler, bunlardan bilfiil hâkimlik etmiş olanlar arasından seçilir. 'Müstacel ve zaruri hallerde örfi idare mahkemeleri teessüs edinceye kadar, mahallî hâkim ve C. Müddeiumumileri askerî adlı hâkim vazifesini görürler.

Kanun, örfi idare mahkemelerinin bakabileceği dâvaları iki grup etrafında toplamıştır:

1 — örfi idare mahkemelerinde görülmesi kanun icabı olan dâvalar..

Bu dâvalar aşağıdaki suçlara taalluk ederler:

a) Örfi idare ilânını icap ettiren ahvale taallük eden suçlar. Bu mahiyetteki fiillerin örfi idare ilânından önce işlenmiş olmasının ehemmiyeti yoktur. Bu fiillere ait davalar, örfi idare mahkemelerinde görülür, (madde.8).

b) Örfi idare mahkemesinin gördüğü bir dâva ile irtibatı olan suçlar. Örfi idare mntıkasının haricinde işlenmiş olsa dahi bu nevi suçlar,, murabıt olduğu dâva ile birleştirilerek örfi idare mahkemelerinde görülür. (Madde.8).

c) Örfi idare altına alman yerlerde askerî idare tarafından ittihaz edilen tedbirlere karşı hareket edenler ve emirlere itaatsizlik gösterenler ve hüviyetine dair hilâfi hakikat beyanatta bulunanlar hakkında Türk ceza kanununun 526 ve 528 inci maddelerinde yazılı cezalar üç nesli arttırılarak hükmolunur.

d) Örfi idare mntıkasından çıkanlardan bu mntıkaya izinsiz girenler örfi idare mahkemelerinde muhakeme edilir ve haklarında bir seneden üç seneye kadar sürgün cezası hükmolunur.

e) Örfi idare mntıkası dışına çıkarılanlardan ikametgâh ittihaz et

tikleri yerlerde kalmaları dahiliye vekâleti kararıyla men edilenlerden, o yerlere izinsiz girenler örfi idare mahkemelerinde muhakeme edilir ve haklarında bir seneye kadar sürgün cezası hükmolunur. (madde.7).

Örfi idare devam ettiği müddetçe bu nevi suçların davalarına örfi idare mahkemeleri bakar, örfi idare kaldırıldığı takdirde, bu mahkemelerin vazifeleri de sona ereceğinden, henüz neticelenmemiş dâvalar, umumi veya varsa hususi hükümlere göre vazifeli mahkemelere devredilir.

2 — Örfi idare mahkemelerinde görülmesi, örfi idare kumandanının talebine bağlı tutulan dâvalar.

Kanun, bu nevi suçları yedi grupta toplamıştır. Bunlar:

a) Türk ceza kanununun ikinci kitabının birinci babının ikinci ve dördüncü fasıllarında yazılı, devletin şahsiyetine karşı cürümler,

b) Türk ceza kanununun ikinci kitabının beşinci babının birinci faslında yazılı suç işlemeğe tahrik fiilleriyle, ikinci faslında yazılı cürüm ika için cemiyet teşkili suçları,

c) Türk ceza kanununun ikinci kitabının altıncı babının ikinci faslında yazılı devlete ait mühür, damga vesaire alâmetlerin taklidi suçları,

d) Türk ceza kanununun ikinci kitabının yedinci babında yazılı ammenin selâmeti aleyhindeki suçlar,

e) Türk ceza kanununun ikinci kitabının onuncu babının ikinci faslında yazılı yağma, yol kesme, adam kaldırma suçları,

f) Türk ceza kanununun 179,180,254,235,236,241.242,248,249,254,255, 256.257,258,260,264,316,317 inci maddelerinde yazılı suçlar,

g) Askeri ceza kanununun 75,93,94,95,96 ncı maddeleriyle 148 inci maddenin ikinci fıkrasında ve 160 ncı maddesinde yazılı firar, askerleri âmirlerine karşı itaatsizliğe, mukavemete veya isyana teşvik, askerlere tecavüz gibi suçlara ait dâvalardır. Bu nevi ve mahiyetteki suç faillerinin sıfat ve memuriyetleri ne olursa olsun, örfi idare kumandanı tarafından talep edildiği takdirde, örfi idare mahkemelerinde muhakeme olunurlar. Teşriî masuniyete ait teşkilâtı esasıye kanunu hükümleri mahfuzdur, (madde.6).

Kanun, bazı memurlar hakkında takibat yapılabilmek için, mensup oldukları vekilden izin alınması esasını da kabul eylemiş ve generaller ve amirallerle umumi müfettişler, valiler ve kaymakamlar, hâkimler ve müddeiumumiler aleyhinde bu kanunda j/azılı suçlardan dolayı takibat ya-

pılabilmesi için, her birinin mensup olduğu idareye göre millî müdafaa, veya dahiliye veya adliye vekilinin iznini almak şart koşulmuştur, (madde. 10).

Bu sıfatı haiz olan memurlar hakkında kanunda yazılı suçlardan dolayı sadece hazırlık tahkikatı yapılabilir. Fakat ilgili vekilden izin alınmadıkça haklarında amme davası açılmayacağı gibi, ne ilk ne de son tahkikat icra edilebilir. Yapılan hazırlık tahkikatı neticesinde amme davasının açılmasını haklı gösteren kâfi deliller elde edildiği takdirde, memurun mensup olduğu vekilden izin istihsalı cihetine tevessül olunmak lâzımdır.

Kanun, örfi idare mahkemelerince görülebilmesini örfi idare kumandanının talebine bağı tuttuğu suçları umumi olarak gösterdiği cihetle, örfi idare kumandanı da hangi nevi suçları işleyenlerin örfi idare mahkemelerinde muhakeme olunacaklarını taleplerinde umumi bir tarzda ve gayet açık bir şekilde göstermelidir.

Örfi idare mahkemelerinin muhakeme sonunda, suçları sabit olanlar hakkında verecekleri cezalar, suçları gösteren kanunlarda yazılı olanlardan ibarettir.

Örfi idare altına alman mahallerde teşkil olunan askerî mahkemeler, askerî muhakeme usulü kanununun seferberliğe ait hükümlerini tatbik ederler. Yalnız, hükümlerin tasdikine taalluk eden 250-256 ncı madde hükümleri istisna edildiği cihetle, örfi idare mahkemelerinin ittihaz ettikleri hükümler aleyhine temyiz yoluna başvurulabilir. (Madde.9).

Örfi idare mahkemesi kararları aleyhine örfi idare kumandanı da tefhim tarihinden itibaren bir ay içinde temyiz yoluna müracaat edebilir. (Madde. 5. Fıkra. 2).

ÖRFİ İDARENİN NİHAYET KURUŞUNUN TESBİTİ:

16) Örfi idare, ya ilân edildiği müddetin sona ermesiyle kendiliğinden kalkar veya ayrıca bir kanun, buna dilediği zaman nihayet verir. Filhakika örfi idare, ilân edildiği sırada bunun ne kadar müddetle devam edeceği tespit olunacağına göre, bu müddetin sona ermesi ile kendiliğinden kalkabileceği gibi, Büyük Millet Meclisi de böyle bir vaziyetin artık devamına lüzum görmediği anda, buna bir kanunla nihayet verebilir.

İDARÎ SINIR ANLAŞMAZLIKLARI

Yazan: Fethi Aytaç
Mihalıççık Kaymakamı

1. Giriş
2. İdarî sınırların mahiyeti
3. İdarî sınırların değeri:
A — Nazariyatta
B — Tatbikatta
4. İdarî sınırları tespit etme zarureti
5. İdarî sınırların tespit edilme tarzı ve tespitlerin tatbikattaki seyri
6. Sınır anlaşmazlıklarına vücut veren sebepler
7. Sınırların tespitinde karşılaşılan mevzuat güçlükleri
A — İl İdaresi Kanunu'ndan doğan güçlük
B — Toprak hukuku ile ilgili mevzuatın yarattığı güçlük
8. Netice:

1. GİRİŞ:

«Türk Toprak Hukuku, daha geniş tabirle Türk gayrimenkul hukuku, hukukumuzun en dağınık, en karışık sahası olmak vasfını hâlâ muhafaza etmektedir. Medenî Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten beri çıkmış mevzuatla ana hükümler arasındaki ahenksizliğe, tatbikattaki ittiratsızlığa, hele nâzım prensiplerden mahrumiyet manzarasına bakılırsa, bu imtiyazını daha uzun zaman heyhat kaybetmeyeceği anlaşılıyor. Mahkemeleri dolduran davaların, Temyiz Mahkemesini bunaltan dosyaların, Cezaevlerinden taşan binlerce faciannın altında Toprak Dâvası damgası var.»

Prof. Dr. K. Fikret Arık - 1953

(M. Zerrin Akgün'ün Mera Hukuku adlı eserinin Önsöz'ünden)

Sosyal, siyasî bir bünye içinde adeta canlı birer varlık olan Millet topluluklarında zaman zaman bazı ârazlar belirir. Bir memleket bünyesinin zindeliğini koruyup devam ettirebilmesi bu arazların zamanında teşhis ve tedavilerine bağlıdır.

Hâlihazır Millet varlığımızın da, önem dereceleri telâkkiye göre değişen, bu kabil bazı kusurları vardır. Nüfusunun büyük çoğunluğu ve netice itibarıyla ekonomisi henüz ziraata, dolayısıyla toprağa, bağlı olan yurdumuzun bu itibarla bazı (Toprak meselelerinin mevcudiyetini kabul etmek isabetli bir teşhis olduğu kadar derdin devasını zamanında bulabilmek bakımından yerinde bir tedbir ve basiret olur.

Bilinen bir gerçektir ki sanatta realizme meyyal birçok yazarlarımız bu mevzuu çeşitli yönlerden bol bol işlemekte veya istismar etmekte, öte yandan Kanun Vaazını memleket realitelerinden ilham alarak Toprak Hukukunu tesis, tanzim ve islah etmek için zaman zaman gayret sarf etmektedir.

Kanaatimizce, bizim Toprak Meselelerimiz:

Geçimini topraktan temin eden her ferдин kendisini ve ailesini geçindirebilecek miktarda toprak sahibi kılınması veya geçimini temin edebileceği başka iş sahalarına kavuşturulması gibi İÇTİMAİ;

Yurdun her karış toprağının mutlaka ve en rantabl şekilde işletilmesi gibi İKTİSADİ;

Toprak insanının toprağa bağlılığını körü körüne ve insiyaki bir bağlılık olmaktan, toprağı işlemesini de iptidailikten çıkarıp hesaplı kitaplı, şuurlu bir bağlılık haline getirmek ve toprağı bilgiye dayanan usullerle işlemesini temin etmek gibi KÜLTÜREL;

Demokratik İdare anlayışımıza uygun olarak şahısların müktesap tasarruf haklarının masun tutulması, zuhur eden anlaşmazlıkların da kısa bir zamanda ve pek az maddî külfetle giderilmesi gibi HUKUKİ;

ve nihayet, kanun vaazı tarafından toprak hukukunu tesis ve tanzim etmek için vaz edilen esasları tatbik etmekle mükellef bulunan vazifelilerin bu vebelerini gayretle ifa etmeleri zarureti gibi İDARİ, mahiyet taşırlar.

Çiftçiyi Topraklandırma, Tapulama Kadastro, Dış ve İç iskân, Ziraatta Makineleşme, toprakların ıslahı gibi geniş çapta, uzun vâdeli, müspet faaliyetler yanında tesir ve şümulleri, üzerine eğilenlerin ilgisini çekmekte, uyanık tutmakta veya ıstıraplarını mucip olmakta devam edegelen bazı mevzular vardır ki bunların başlıcaları günlük hayatın akışı içinde hazin tecellilerine şahit olageldiğimiz

- a) Mera ihtilâfları,
- b) Köyler arasında sınır kavgalarıdır.

Halli salâhiyeti adli mercilere mevdu bulunan mera ihtilâfları mevzuunu, ikinci mevzu ile tedahül ettiği nispette bahis konusu etmek üzere diyebiliriz ki tamamen İdare Mekanizmasının alâkadar eden köyler, daha şümlülü bir tabirle idari birimler arasındaki sınır anlaşmazlıkları meselesi idareciyi salahiyet sahası dâhilindeki idari birimlerin sınırlarını mevzu esaslara göre tespit etmek hususunda gayret sarfına kanunen mecbur etmekle kalmaz; bunları anlaşmazlıklara mahal bırakmadan tespit etmek basiretini gösterdiği takdirde topluluklara ferahlık, huzur ve komşu topluluklarla iyi geçinme bahtiyarlığını kazandırmanın zevkine eriştirir, aksi takdirde vatandaşlar arasında kin ve garaz tohumlarının atılıp sonunda ekseriya kitle halinde ve kanlı çatışmalarla sonuçlanan emniyet ve asayiş ihlâl eden hadiselerle karşı karşıya getirir.

Bu, neden böyle oluyor? İdarî sınırların mahiyeti ve değeri nedir? Niçin İdarî bölümler arasındaki sınırları çizmek zarureti hasıl oluyor? Beslenen arzu ve duyulan mecburiyete rağmen neden bu sınırlar bir türlü tespit edilip bitirilemiyor? Aksaklığı yaratan sebepler nasıl giderilebilir? Bu kabil soruların cevaplandırılması bu incelememizin konusunu teşkil etmektedir.

2. İdarî sınırların mahiyeti:

Teşkilâtı Esasiye Kanunu'muzun 89. ve 90. maddelerinde belirtildiği şekilde hükmî şahsiyeti haiz Vilâyet, Belediye ve Köyler ile hükmî şahsiyeti haiz olmayan Kaza ve Nahiyeler gibi İdarî birimlerin sınırlarının hey'eti mecmuası İdarî Sınırları teşkil eder. (1)

Mevhum hatlardan ibaret olan bu sınırlar, İdarî teşkilât kuruluş ve kademelerinin tefrikini, bu kademelerin vazifeli ve salahiyetli buldukları muayyen mekânın tespitini, devlet nizamlarının bu muayyen mekân içinde tatbikini temin ve hükmî şahsiyeti haiz İdarî birimlerin tasarruf haklarının çerçevesini tayin ve tahdit mecburiyetinin ifadesidirler.

Bu mahiyetleri ile İdarî mülâhazaların icabı olan İdarî sınırların tespiti vazifesi İdarî organlara terettüp eder. Bu organlarca yapılan sınır tevhitleri birer İdarî muamele, İdarî karardır.

3. İdarî sınırların değeri:

İdarî sınırlar ve sınır tespitleri nazariyatta ve tatbikatta ayrı ayrı değerlendirilmektedir.

A — Nazariyatta:

İdarî sınırlar ve dolayısıyla tespitleri mülkiyet mevzuu ile asla alâkadar olmadıkları gibi bir hak ihdasına veya mevcut bir hakkın iptaline müessir bir tasarruf değildirler.

B — Tatbikatta:

İdarî sınırlar ve tespitleri nazari mülâhazaları aşan başka veçhe ve değer kazanmaktadır. Zira mevzuatımız çok dağınık ve çeşitli hükümleri içinde doğrudan doğruya olmasa bile dolayısıyla sınır teşditlerinin neticelerine maddî ve fiilî değer kazandırmakta, ortaya çıkan bu neticelere göre sınır işlerini değerlendiren vatandaş mantığı sınıra bir hakkın, maddî bir menfaatin veya mükellefiyetin başladığı veya bittiği nokta olarak bakmaktadır.

(1) Reşit Yalın İdare Dergisi sayı: 235 sahife: 62

Gerçekten «... sınır tespitine müteallik mevzuatın tatbik mevkiinde bulunduğu çeyrek yüzyıldan fazla zamanda vatandaşa sınır tespitinin idari bir muamele olduğu, mevcut bir hakkı iptal veya yeni bir hak ihdas edemeyeceği kanaati yerleştirilememiştir. Bu sebeple, zuhuruna şahit olunan sınır anlaşmazlıkları hemen hemen tamamen muayyen bir mera, yaylak ve sair arazi parçasını sınır içerisine alarak temellük etmek veya mevcut bir intifa hakkını sınır taşı yolu ile iptal ettirmek veya bu yolla mevcut olmayan bir intifa hakkı elde etmek maksatları ile yaratılmakta»⁽²⁾ olduğu gibi «... sınır tespiti ile vazifeli heyetlerin ihzarı çalışmalarını sırasında alâkalı rızalı taraflarca heyetin vazifelerine müdahaleler yapılır, güçlükler çıkarılır; sanki düşman iki memleket sınırı çiziliyormuş gibi büyük hassasiyet gösterilir, bazen kanlar bile dökülür... Vatandaşlarımız o zihniyettedirler ki hudutlarının bir metre ileri gitmesini büyük bir kazanç; bir metre gerilemesini de telâfisi kabil olmayan bir kayıp telakki etmekte bunun için kardeşine dahi silâha sarılmaktan çekinmemektedirler.»⁽³⁾

İlk bakışta yersiz gibi görünen bu hassasiyet daha önce ifade ettiğimiz gibi-mevzuatımızın dolayısıyla doğurduğu bir neticedir. Sınır tespitleri gerçekte idari birimlerden birisi için, KÖYLERİMİZ için, nazarî telâkkilerin ihmâl ettikleri maddî ve fiilî birçok neticeler doğurmakta ve vatandaş şahsı gayrimenkulünün sınırı içinde olduğu üzere köyünün sınır işini de müşahede ettiği neticelere müsteniden kıymetlendirmektedir. Nasıl kıymetlendirmesin ki:

1 — Mevzuatımız idari sınırlara sarahaten hak ihdas eden, hakkı sınırlandıran veya bir hakkı kaldıran hüviyet vermekte ve bu suretle hudut meselesi maddiyat ve menfaate müncer olmaktadır.

Bilhassa köy ve belediye İdarî birimlerinin sınırlarının tahdidi⁽⁴⁾, bir mülkün tahdidine büyük benzerlik göstermekte ve tabiatı ile bu esaslar dâhilinde yapılan sınır tespiti, tespitten müstefit olan taraf için istifade imkânları yaratmakla hak ihdas etmiş bulunmaktadır.

Bu mülke benzeyiş neticesidir ki bilhassa köylü vatandaşlarımız hudutlar içindeki emlak ve emvale sahiplenmeyi mutlak bir hak telâkki etmekte ve birden fazla köyler arasında MÜŞTEREK İSTİFADE mevzuu

(2)

² Sait Koksal - Memlekette Sınır İhtilâfları - İdare D. sayı: 225 - sah: 46

³ Reşit Yalın - İdarenin sınır meselesi - » » sayı: 235 - sah: 67

⁴ Meselâ 442 s. Köy Kanunu'nun 4. maddesi (a-e-g fıkraları)

»	»	»	6.	»
1580 s. Belediye »	4.	»	hükümleri	

sahalar; kendi hudutları içine ithal etmek hususunda ilgili tarafların hırsını tahrik eden unsur olmakta ve er geç bir ihtilâfa vücut vermektedir.

Kaldı ki yine kanunî hükümler, bilhassa hükmi şahsiyeti haiz İdarî birim sınırları içinde kalan kıymetlerden bir yandan o birim içindeki şahıslara bilfiil istifade hakkı bahşetmekte öte yandan o birim hükmi şahsiyeti için yerine göre bir gelir kaynağı temin etmektedir. (5)

2 — Mevzuatımız bazen doğrudan doğruya değil, fakat tatbikattaki tecellisi ile fiili değer kazandırmaktadır. Meselâ:

a) Hazine-i Maliye uhdesinde bulunan veya onun tasarrufuna geçen gayrimenkuller tercihan sınırları dâhilinde bulunduğu kasaba veya köyün sakinlerine, Millî Emlâk mevzuatınca, icarlanmakta veya Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun tatbik edildiği yerlerde intikal ettirilmektedir.

Her ne kadar 4753 sayılı Kanuna göre her kaza ve gerekli ahvalde veya özel durumda Vilâyetler, bir bölge addedilir ve Toprak Komisyonlarınca bu mekân ölçüsüne şamil olarak faaliyet gösterilir ve arazi dağıtılacak şahıslara kabil olduğu kadar kimsenin mülkiyeti ve tasarrufu altında bulunmayan arazilerden verilir, ise de her köyde kanunun belirttiği manada arazi verilmesi gereken insanlar eksik olmadığına ve dağıtımına müsait her arazi parçası da bir idari birim içinde veya mücavirinde olduğuna göre tercihan o İdarî birim köy içindeki topraksızların tatmini cihetine gidilmektedir. Bunun neticesi olarak bir köy hudutları içindeki dağıtımına müsait topraklar kısmen arazi sahibi fakat o köy sakini insanlara dağıtılırken daha ihtiyaçlı durumda fakat başka köy halkından olan çiftçiler dağıtımdan mahrum kalmaktadır.

b) Tatbikattaki önemi aşikâr olan 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkındaki Kanun hükümleri:

aa — Köy sınırları içinde

bb — Şehir ve kasaba haricinde, olup belediye hududu veya dışında bulunsun, ziraî mahsulat istihsal edilmekte olan sahalarda tatbik olunmakta, fakat bu tatbik ekseriya bir diğer köye, İdarî birime, mensup bulunan şahısları ızzar etmek için vesile ittihaz edilmek suretiyle pek indî şekiller almaktadır. Açıkçası; aynı köydeki sakinlerin hayvanları bir zarar ika ettikleri zaman bu zararın tespiti ve tazmini umumiyetle çok güç. ne-

(5) Köyün umumî işleri için sarf edilecek (köy parasının kaynaklarını sayan, 442 sayılı kanunun 17. maddesi (10-12-14-15-16. fıkrası)

1580 sayılı kanunun 159. maddesi gibi..

ticelendirildiği halde komşu diğer bir köye mensup şahısların hayvanlarının sınırı geçmesi halinde kanun hükümleri süratle ve bütün icapları ile yerine getirilmek istenmektedir.

c) 5602 sayılı Tapulama Kanunu hükümlerine göre:

Arazi Kadastro işleri için her vilâyetin merkez kazaları ile diğer kazaları birer bölge, her merkezi ile her köy birer BİRLİK sayılır ve tapulama bu birlik sınırları ile mukayyet olarak ifa edilir.

Kadastro faaliyeti esnasında bir gayrimenkulün hangi köyün sınırı içinde olduğunda anlaşmazlık çıkarsa bu hususta kesinleşmiş mahkeme ilâmı ve başka sınır kâğıdı aranır; olmadı takdirde sureti mahsusa da kadastro ekibince çizilir. (Madde 23)

ç) 2644 sayılı Tapu Kanunu'nun hükmünce:

Köy ve Belediye sınırları içinde kapanmış yollarla yol fazlalarının köy veya belediye namına tescil olunması gerekirdi. (Madde 21)

3 — Mevzuatımızın doğrudan doğruya veya dolayısıyla İdarî sınırlara kazandırdığı maddî değer yarımında halkımızın haleti ruhiye si ile alâkalı bazı sonuçları da fiiliyatta ehemmiyetlidir.

a) Çeşitli vesilelerle tezahür ettiği gibi, toprak sevgisi ve bağlılığı millî bir gelenek halinde olan Yurdumuzda üzerinde niza edilen bir yerin su veya bu tarafın tasarruf veya istifadesine terki, mahrum kalan yahut mağdur olan taraf için bir haysiyet meselesi halini alır.

Hakkaniyet dâhilinde çizilen bir sınır veya bir takdir ne kadar bahtiyarlık verici olursa tatmin edici olmayan bir tespit te o nispette zararlı bir neticeye müncer olur. Kaldı ki:

b) Çiftçiyi Topraklandırma Kanununda 1950 yılında 5618 sayılı kanunla yapılan değişiklik arasında bu kanunun uygulanma sırası gelmemiş olan yerlerde mera ve yaylaklar yüzünden ihtilâf vukuunda mahkemelerin görevli buldukları belirtilmiştir.

Bu itibarla ortaya çıkacak mera ve yaylak anlaşmazlıkları için ilgililerin adli mercie müracaatı icap edecektir. Mera hukukumuzun henüz insicam ve istikrar kazanmamış olması hususu bir yana usulü bir hüküm olarak (H.M.U. Kanunu madde. 13) gayrimenkule müteallik davalar o gayrimenkulün bulunduğu mahal mahkemesinde ikame edileceğine göre mera ve yayla ihtilâfını çıkaran köylerin ayrı kaza veya vilayetlere bağlı olması halinde ortaya salâhiyetli adli merciin tayini mevzuu çıkmaktadır.

Dâva hangi tarafın bağı bulunduğ u kaza mahkemesinde açılacaktır? Bu soru idari makamlarca sınır tespitinin zarureti veya tespit edilmiş sınırlara değ er izafe edilmesi lüzumunu ortaya koymasını ve böyle bir durumda muhtemelen hadis olacak icabı ihtilâfin davanın uzaması suretiyle hasıl edeceğ i usaç ve külfeti keza bir tarafa bırakarak diyebiliriz ki; vatandaş psikolojisi, kendi mıntkasındaki vazife erbabının bu arada hüküm makamının kendi lehinde hareket etmesinin melhuz bulunduğ u, aksine mukabil tarafın mıntkasındaki vazifelilerin de kendi aleyhine karar ıstarına mütemayil kılacak tesirler altında bulunmalarının çok muhtemel olduğ u şeklinde peşin bir zehap içindedir. (Ve bu zihniyet tecellisi tahminlere sığmayacak kadar yaygındır.)

4. İdarî sınırları tespit etme zarureti:

Bu zarureti iki kısımda mütalaa edebiliriz,

- a) Hukukî zaruret
- b) İdarî zaruret

a) İdarî sınırların bizatihi mahiyetinin İdarî kuruluş ve kademelerin tefrikini, bu kademelerin vazifeli ve salahiyetli buldukları muayyen mekânın tespitini; devlet nizamlarının bu muayyen mekân içinde tatbikinin teminini ifade ettiğ ini belirtmiş tik.

Demek oluyor ki, kanunî bazı icaplar sınır çizilmesini bir zaruret haline getirmektedir. Bu zarurettir ki Teşkilâtı Esasiye Kanunumuzla belirtilen İdarî birimlerin teşkilât ve faaliyetleri hakkında vaz edilen kanunlarda sınır mevzuu mutlaka ele alınmış ve hükümler sevk edilmiştir. Meselâ:

Vilâyet, Kaza ve Nahiye sınırları 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu icap ve hükmünce,

Belediye sınırları, 1580 sayılı kanunun 4. maddesi,

Köy sınırları 442 » » 3. », hükmünce mutlaka ve belediye ile köy sınırları 2613 sayılı Kadastro ve Tapu tahriri Kanunu ile 5602 sayılı Tapulama Kanunu'nun tatbikatı bahse mevzuu olduğ u takdirde bu kanunların (15. ve 23. maddeleri) icabınca çizilmek gerekir.

Ayrıca kanunen hükmi şahsiyet bahşedilen İdarî birimlerin tasarruf haklarının çerçevesini tayin ve tespit etmek bakımından da sınır belirtilmesinin esasen zarurî olduğ u meydandadır.

b) Mevhum hatlardan ibaret olmaktan ibaret kalmayıp, iki veya daha ziyade tarafın hak ve vecibelerinin saha itibarıyla şümülünü hudutlandırması ihtilâflarda salahiyetli mercii tayine imkân vermesi; fiilî birçok neticeler ihdas etmesi gibi tatbikatta taşıdıkları değer yanında umumî bir müşahede göstermektedir ki yurdumuzda sık sık sınır ihtilâfları zuhur' etmekte, bunların bir kısmı kanlı çatışmalara sebep olmakta, beslenen arzu ve duyulan mecburiyete rağmen İdarî sınırların pek çoğu henüz usulü dahilinde tespit edilememiş bulunmaktadır. (6)

Gerek hukukî, gerek İdarî zaruret sınır tespitine verilmesi gereken önemi açıkça göstermektedir.

5. İdarî sınırların tespit edilme tarzı ve tespitlerin tatbikattaki seyri:

A) Köy sınırları:

Köy sınırlarının gerek tespit edilme mecburiyeti, gerekse bu teşbihin tarzı 442 sayılı kanunun 3.4.5. ve 6. maddelerinde gösterilmiştir. Her ne kadar Kanun'un 3. maddesi metninde «her köy» sınırının bu esaslar dâhilinde çizileceği ifade ediliyorsa da bu hükmü İl İdaresi Kanunu'nun 2. maddesinin kayıtlayıcı hükmü ile bir arada mutela etmek zaruridir. Bu maddeye göre:

«İl İlçe ve Bucak kurulması, kaldırılması, adlarının, bağlılıklarının, merkez ve sınırlarının belirtilmesi ve değiştirilmesi aşağıda gösterilen şekilde yapılır.

a — İl ve İlçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun ile;

b — Bucak kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, İL, İLÇE ve BUCAK SINIRLARININ ve bucak adlarının değiştirilmesi, bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi İç İşleri Bakanlığının karan ve Cumhurbaşkanın tasdiki ile;

c — Yeniden köy kurulması veya yerinin değiştirilmesi Bayındırlık ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarının mutelası alınmak suretiyle;

ç — Köy ve kasabaların aynı ilçe içinde bir bucaktan başka bir bucağa bağlanması, köy adlarının değiştirilmesi, köylerin birleştirilmesi ve ay

⁶ «...Bugün mevcudu 33 bini aşan ve yüzde doksanının sınırları henüz tespit edilmemiş bulunan köylerimizde ..»

rılması bir köy mahalle veya semtin o köyden ayrılıp başka bir köy ile Birleştirilmesi İç işleri Bakanlığının tasvibi ile yapılır.

d — İlçe kurulması ve kaldırılmasında, bir ilçenin başka bir İl'e bağlanmasında ve merkezinin belirtilmesi SINIRLARININ değiştirilmesinde (B, C, Ç) fıkralarında yazılı hallerde ilgili tiler idare Kurulları ile Genel Meclislerinin mütalâaları alınır,

e — İllere, ilçelere, bucaklara merkez yapılan şehir, kasaba, veya köyün adı verilir. Şu kadar ki, bunların coğrafi veya tarihi bir sanı varsa o da isim olarak verilebilir.»

Filhakika bu maddenin (b) fıkrasında Nahiye, Kaza ve Vilayet sınırlarının tespiti olarak ifade edilen husus esasında bir vilayetin çeşitli kaza ve nahiyelerine bağlı köyler veya bir vilayetle diğer bir vilayete bağlı köyler arasındaki sınırın tespit edilmesinden başka bir şey değildir. Zira bu idari birimlerin itibarî sınırları aslında birine dâhil bir köy ile diğer idari birime dâhil bir köy arasındaki sınırdan ibarettir. O halde köy sınırlarının tespitinde şöyle bir tefrik yapmak zarureti vardır:

I) Aynı nahiyeye bağlı olan köylerin sınırlarının tespiti,

II) Başka başka nahiyelere, kaza veya vilâyetlere tâbi (bir vilayetin muhtelif nahiye ve kazalarına veya muhtelif vilayetlere bağlı) köylerin sınırlarının tespiti,

Aynı nahiyeye bağlı köylerin sınırları köy kanununun zikredilen maddelerindeki esaslar dâhilinde tespit edilecektir. Bu tespit aralarında ihtilaf zuhur eden köylerin bağlı olduğu kaza idare heyetlerince ve eğer köyler merkez kazaya bağlı iseler Vilâyet idare heyetince ifa edilecektir.

Ancak sınır anlaşmazlığı bir vilayetin muhtelif nahiye ve kazalarına veya muhtelif vilayetlere bağlı köyler arasında zuhur ettiği takdirde bu hadiselere artık Köy Kanunu'nun malûm hükümleri tatbik edilemez. (7) Bu gibi anlaşmazlıklar İl idaresi Kanunu'nun 2. maddesi şümulü içine girer ve bin netice uzun formalitelere tabi olarak bu madde hükmünce halline tevessül etmek icap eder. Bu tevessülün icapları aşağıdaki bölümlerde tahlil edilecektir.

B) Belediye sınırları:

Bu tespitin 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununun 4.5. ve 6. maddelerine göre vaki olacağını daha evvel belirtmiştik. Hükümlerin sarahati karşısında ayrıca tafsile lüzum yoktur. (8)

(7) Dâhiliye V. Vil. İd. U. Md. 13/5/1944 gün ve Teş. ... 1/3656 sayılı Tamim

(8) Geniş bir tahlil için mehaz: Reşit Yalın —bahsi geçen makale— Sa. 68.

C) Nahiye sınırları :

Esasında komşu fakat iki ayrı nahiyeye bağlı köylerin müşterek sınırı aynı zamanda bu iki nahiyenin de itibarî sınırıdır. Ancak yukarıda bahsettiğimiz gibi İl İdaresi Kanununda yer alan tespit usulüne göre iki köy arasında anlaşmaya varılamayıp ortaya bir sınır anlaşmazlığı çıkarsa bu anlaşmazlık Vilâyet İdare Heyetinden ve Genel Meclisten (veya Daimî Encümeninden) seçilecek üyelere bir fen memurunun iltihakı ile teşekkül edecek Karma Kurul'un ihtilafli mahalle giderek durumu tetkik, etmesini icap ettirecektir. Bu kurul sınırla ilgili beyine, iddia ve mütalaaları tespit, mahal, mevki, hâkim nokta, tabî hat gibi unsurları istikşaf ve müşahede edecek; tahkikat zaptı ve tanzim edilecek krokiye Heyetin kanaatini belirten bir Rapor ekleyerek Vilâyet İdare Heyetine intikal ettirecektir. İdare Heyetinden istihsal edilecek karardan sonra Umumî Meclisten mütalaa alınacak ve evrak Dâhiliye Vekâleti Makamına gönderilecekti!". Vekâlet Makamınca da tensip olunursa Kararname şeklini ifrağ ve Resmî Gazetede ilân ile Katiyet kazanacaktır.

Ç) Kaza sınırları :

Nahiyeler için varit olan hal, Kaza sınırları içinde aynen bahis konusudur, tespit usulü Nahiyeler için vaz edilen esasların aynıdır. Eğer aralarında sınır tespiti veya değiştirilmesi bahis konusu olan kazalar iki ayrı vilayete tabi iseler tabiatıyla bu takdirde ihtilaf iki vilayet arası ihtilaf şekline bürünür. ⁽⁹⁾

D) Vilayet sınırları:

İki ayrı vilayetin köyleri arasındaki sınır anlaşma yolu ile muhtar ve ihtiyar heyetleri tarafından hal edildiği takdirde bu sınır iki vilayet arasında o noktadaki sınırı da tayin etmiş olur. Taraflar arasında anlaşma olmadığı takdirde hadise Vilâyetler arasında sınır anlaşmazlığı şeklinde mütalaa edilerek İl İdaresi Kanununun üzerinde durduğumuz 2. maddesi gereğince hareket edilir. Bunun için, aralarında anlaşmazlık bulunan vilayetlerce keyfiyet Vekâlet Makamına bildirilir. Vekâletçe mahallinde müşterek tatbiklerde bulunmak üzere ilgili vilayetlere icap eden tebligat yapılır. Bu tebligat alındıktan sonra alakadar vilayetlerin Umumî Meclislerinden, Umumî Meclisler toplantı halinde değilse Daimî Encümenlerden

(9) İdarî birim olarak Kaza mefhumunun ve sınır durumunun tahlili için bir evvelki mehzada sahife 65, 75'e Çakılabilir. İdare D. 235

ve Vilayet İdare heyetlerinden münasip adette aza seçilerek birer heyet teşkil olunur. Bu heyetler ilgili vilayetlerin muhabereleşmek suretiyle tayin edecekleri gün ve yerde toplanırlar. Müşterek tetkik işinin vilayetlere tebligat ifasını müteakip mevsim ve münazaa yerin vaziyeti nazarı itibara alınarak nihayet üç ay içinde ikmal edilmiş olması lâzımdır.

Heyetler ihtilafı yere hem hudut ve yakın köy ihtiyar heyetleriyle en yaşlılarının ve hadise alâkalılarının bilgi ve ifadelerine müracaat etmek, komşu köylerin sınır kâğıtlarını ve varsa harita ve krokilerini ve işte hakkın izharına yarayacak bütün vesikaları, tabii ve coğrafi durumu inceleyip sınırı kabil olduğu kadar değişmez noktalardan geçirmek ve mümkün olmazsa bir kısmı toprağa gömülmek şartı ile esaslı işaret taşları veya ağaç dikmek suretiyle sınırı tespitte ve anlaşmazlığı ortadan kaldırmağa çalışır. Ve sureti halli gösterir iki nüshadan ibaret müşterek bir zabıtla keyfiyeti tevsik ederler.

Uyuşulmadığı takdirde her iki tarafın nokta nazarını ihtiva edecek sekside yine müşterek imzalı iki nüsha rapor ve mikyasla kroki yaparlar. Bu raporlar ve krokilerin birer nüshası Vilayet heyetlerine reislik eden zevat tarafından Vilayet Makamlarına verilir. Valiler bunları Vilayet Heyetlerine ve toplantı halinde ise Umumî Meclise, değilse, Daimî Encümene sevk ederler; kararlarını alır ve Vekâlete yollarlar. Krokiler mühendis veya fen memurları tarafından yapılır ve altı hem yapan, hem de heyet tarafından imzalanır.

Tayin olunan günde heyetlerden biri gelmezse ertesi günü hazır bulunan Vilayet heyeti tetkiklerini yukarıda gösterildiği şekilde yapar. Bu heyet tanzim edeceği raporla krokinin birer tanesini alâkalı vilayet Valilerine yollar. Heyeti gelmeyen vilayet tekrar müşterek tetkikte bulunulmasını isteyemez. Ancak kendisine tevdi edilen rapor ve kroki üzerine İdare Heyeti ve Umumî Meclis veya Encümeden istihsal eyleyeceği kararları Dâhiliye Vekâleti Makamına gönderir. ⁽¹⁰⁾

Vekâlet bu defa ihtilafı mahalde tetkikat yapmak üzere merkezden bir (Hakem Heyeti) gönderir. Son yıllardaki tatbikatı ile mutaden bir Merkez Valisi veya Mahalli İdarelerden bir Daire Reisi başkanlığında bulunan bu heyet iki Vilayet arasındaki ihtilafı noktayı mahallen tetkik eder

¹⁰ Zikredilen 13/5/1944 tarih ve ... 1/3656 sayılı Vekâlet tamimi.

JS&asmda 4025 sayılı kanun icaplarınca yapılacak muameleyi göstermek üzere ihzar edilen bu tamimin 5442 sayılı Kanun hükümleri bakımından da meri olduğu Vekâlet Makamının İller İdaresi Genel Md. gü Şb. 2 Md, 18/8/1949 gün ve 22.303 - 1/9060 sayılı (İl İdaresi Kanunu Hk. daki) tamiminin 3. maddesi ile teyit edilmiştir.

ve icabında Valilerle temasta bulunduktan sonra raporlarını Vekâlet Makamına takdim ederler. Vekâlet bu rapora müsteniden sınıri resen çizer.

Gerek tarafların aralarında anlaşma ve uyuşmaları ile ve gerekse Vekâletçe resen tayin edilmekle ortaya çıkan sınır kararname haline ifrağ ve Resmî Gazete ile ilân edilir ve katiyet kazanır.

6. Sınır anlaşmazlıklarına vücut veren sebepler:

Yurdumuzda, ‹, Toprakla ilgili ihtilafların zuhur etmesi veya devam edegelmesi tarihi bir seyrin neticesidir. Bu seyir şahıslar arasında tekevvün eden azalarda olduğu kadar devletten gayri Hususî İdare, Belediye ve Köy gibi amme hükmî şahıslarına münferiden veya müştereken ait mera, otlak, yaylak gibi umunun menfaatine tahsis olunan gayrimenkullerin istifadesinde de kendini göstermiştir. Zira bu kabil umumi istifadenin mahiyeti ve iştirakin hududu açıkça tespit edilemediği gibi bahis mevzuu arazilerin hudut ve miktar üzerinden tespit ve tescili zamanımıza kadar yapılamamıştır.

Köyden başlayarak bütün idare ünitelerinin sınırlarının tespitinde ihtilafa en çok yol açan sebepler; bu tarihî seyrin neticesi olarak otlak, yaylak ve meralar aidiyet, hudut ve miktarlarının belli olmaması; müşterek intifa nizamının sağlam şekilde tanzim edilememesi, memlekette toprak reformunun tahakkuk ettirilmemiş bulunması; İktisadî zaruretlar ve teknik ziraat vasıtalarının memlekette taammümü sebebi ile mera ve yaylalara vaki tecavüzlerin artması ve buna inzimamen hususî mülkiyet mevzuu toprakların da ekseriyet itibarı ile tapuya bağlanmamış olmasıdır.

...Yaşayan ve gelişen bir varlık olarak köyün ihtiyacı durmamakta, bu ihtiyacın tazyiki ve ihtilafın hal edilememesinin tesiri altında şahsa ve kütle halinde ilhaki hakka tevessül edilmektedir.»⁽¹¹⁾

Saik ve amillerini böylece naklettiğimiz İdarî birimler arasındaki sınır anlaşmazlıklarının (ve en çok şahit olunan hali ile, sınır nizamı arkasında perdelenen mera ve yayla kavgalarının) fiiliyatta tezahür tarzları ise şöyle sıralanabilir:

«1 — Mera ve yaylanın kendi köyüne ait olmasından ötürü taraflardan birinin hak iddia etmesi,

¹¹ Muhterem Sait Köksal'ın zikredilen etüdünden telhissen..
İdare Dergisi - 225 sahife: 43-47

2 — Eskiden küçük veya yok iken sonradan kurulan ve genişleyen bar köyün civarındaki mera ve yayladan hisse talep etmesi,

3 — Gelişen köyün hakikî ihtiyacı neticesi maddî kuvveti sayesinde mera ve yaylaya fiilen yerleşmesi,

4 — Küçük köyün onu otlakıye den çıkarmak için çabalaması, (12)

Bu umumî mülâhazalar çerçevesi içinde yer alan ve doğrudan doğruya sınır teshillerinin özüne taallük eden bazı hususî sebep ve saikler de vardır ki kanaatimizce, onları şu şekilde tadat ve mutala edebiliriz:

1) Sınır tespiti ile vazifeli elemanların vazifelerini mevzuun ehemmiyeti ile mütenasip bir itina ile yapmamaları;

Bu itinasızlık iki bakımdan mütalaa edilebilir:

A — Vazifelerinin sınır tespiti mevzuuna karşı alâka göstermeyip, sınırları tespit edilmemiş bulunan köyler sınırlarının tespitine gayret etmemeleri..

Gerçekten tekml idare heyetleri ve aslında bu heyetlerin sevk ve idaresini ellerinde bulunduran İdare Amirleri, idrak, kabiliyet ve gayret bakımından birbirinden farklı durumdadırlar. Her idarecinin sınır meselesi karşısındaki tutumu da bir değildir. Takdire değer bir gayret ile idare-i maslahatçı bir zihniyetin çok kere yan yana yürüdüğü müsellemler vakıalardandır. (13)

Arzu edilmeyen bir zihniyet içinde ihmal edilen köy sınırı, zamanla, tarafların müşterek tesalüp iddialarının teksif edildiği noktalarda vahim bir anlaşmazlık olarak ortaya çıkar.

B — Hudut tespit ve tescillerinde zahmet ihtiyar etmeden, bilfiil araziye gezmeden işi «halletmeleri»..

Birçok müsaadeler göstermektedir ki Köy Kanunu'nun tedvinini takip eden yıllarda kısa zamanda tekml köylerin sınırlarının çizilmesini temin etmek hususunda Yüksek mercilerin gösterdikleri haklı istical, maalesef tatbikatta tereddide uğrayarak yanlış bir çığır açmıştır. Şöyle ki bu istical içinde, her ne kadar birçok köylerin sınırlarının tespit edildiği rakam olarak belirtilmiş ise de gerçekte bunlar köy mesul şahıslarından

(12) İlhami Ertem - Köy meraları - idare Dergisi 217 sah: 43

(13) Sivas Vilâyetinin 119 köyü ihtiva eden bir kazasında Köy Kanununun tatbik mevkiine konduğu 1924 yılından 1954 yılı sonuna kadar 30 sene ancak 15 köyünün hududunun tespit ve tescil edildiği, hayretle müşahade edilmiştir.

«Masa başında» istihsal edilen mazbatalara müsteniden vaki tespit ve tescil şeklinde vuku bulmuş ve hakikatte çok kere tesellülen veya çok yakın zaman fasılları ile yapılan komşu köyler sınır tespitlerinin bile birbirinden ne kadar farklı noktaları müşterek hudut gösterdikleri ve ekseriya havsalaya sığmaz tedahülleri ihtiva ettikleri ancak zamanla mera, otlak, vs. unsurlarda vaki kıymet artışı şeklindeki gelişme üzerine ve umumiyetle de kanlı çatışmaların muhassalası olarak anlaşılmalıdır.

Hâlihazırda, Mülkiye Müfettişleri, Köy Büroları teftişi meyanında usulen sınır mevzularına da ilgi göstermektedirler. Bu afakî ilgi netice istihsaline imkân verecek mahiyette olmadığı gibi İdare Amirlerinin köy teftişleri ile ilgili olarak Dâhiliye Vekâletince çıkarılmış 17/11/1931 gün ve 194/29 sayılı tamiminin Köy sınırlarının çizilmesini temin hedefini güden mahsus maddesi dahi hayatiyetinden kaybetmiş gibidir. (14)

II) Köy Kanunu ile vazedilmiş sınır tespit usulünde bir köyün sınırının mutlaka diğer bir köyün sınırı ile birleşmesinin lazım gelmeyeceğinin beyan ve iki köyün sınırları arasında eskiden beri hiçbir köyün malı sayılmayan boş arazi, ...yaylalar varsa, bunların sınır dışında bırakılmasının terviç edilmesi...

Zira insan tabiatında fitraten ve insiyakı olarak mevcut sahip olma arzusu bu suretle kimsenin sahipliği altında olmayan veya hukuku mutasarrıfı muayyen bulunmayan araziye sahip çıkma hususunda insanları ve kitleleri tahrik eden bir amil olmaktadır. Kaldı ki yaşayan ve gelişen bir varlık olarak köyün ihtiyacı sabit kalmamakta., her geçen gün artan toprak, mera ihtiyacı bu kabil sınır dışında bırakılmış, kanunî mutasarrıftan mahrum, arazi üzerine komşu İdarî birimlerin gözlerini ve hırslarını çekmekte; bilhassa toprağın ve toprak mahsullerinin değeri arttıkça sadece sahipsiz değil, sahipli arazi üzerinde bile hak iddiaları ile karşı karşıya gelmektedir. (15)

(14) Gerek Tamimin tümü, gerekse sınır işlerine müteallik 6-B maddesi için mehaz: Kâzım pamuk İl İdaresi Kanunu ve buna ait seçilmiş Tamimler

Külliyyatı - sah. 268

(15) Bu itibarla Köy Kanununun yürürlük mevkiine konulduğu yıllarda tabî

ve makul görülen bu hüküm bugünkü vakıalar karşısında faydalı olmaktan çıkmış, ıslahı zarurî hal almıştır, kanaatindeyiz. Her ne kadar banî değerli hukukçularımız görüşümüzün tamamen aksine, Köy Kanunu'nda vaz edildiği şekilde sınırlar arasında boşluk bırakmanın münasip olduğu telâkkisinde iseler de, bu görüşlerinin bilhassa son yıllarda artan toprak kıymeti ve nizalar karşısında devam edip etmediği meçhulümüzdür. Bu görüşe bir misal olmak üzere zikrederim ki Ord. Prof. Sıddık Sami Onar'a göre:

«Köyler tabîi ve İktisadî bir teşekkül ve tavazzuh mahiyetinde olduğu için mutla-

III) Tapulama Kanunu dolayısıyla fiilî olarak meydana gelen sınır tedahülleri...

Malûmdur ki, 5602 sayılı Tapulama Kanunu'na müstenit faaliyetler sırasında her köy bir BİRLİK sayılır ve bu birlik sınırları ile muayyen olarak faaliyet gösterilir. Ancak faaliyette bulunacak birliğin usulü dâhilinde müseccel bir hudut namesi yoksa veya mevcut olan hudut nameye rağmen ortada bu hudut namenin fiilî değerini azaltan tereddüdü mucip bir nokta ve meselâ hudut noktalarının arazi üzerindeki tatbikatında komşu köy veya köylerle bir ihtilaf varsa yahut daha sık rastlanan bir tecelli şekli ile muayyen bir gayrimenkulün Birlik sınırı içinde kalıp kalmadığında bir anlaşmazlık çıkarsa ki netice itibariyle hakikatte bir sınır nizamıdır «... bu kanunun tatbikatına. Münhasır olmak üzere Kadastro Teknisyeni ve yardımcısı tarafından tespit edilecek sınıra göre iş görülecektir.» (kanun madde 23)

Zira «Tapulama Kanunu hükümlerinde; bir birlik için tapulama sınırı yapılacağına dair sarîh bir hüküm yoksa da, Kanunun 2. maddesi hükmüne göre birliğin ihtiva edeceği sınırın tayini ile bu sınır içinde tapulama yapılması gerekeceği,

23. Maddesi ile sınır tespitinin hususî hal yolunu,

Tapulama Fen İşleri İzah namesinin I ilâ 12. maddelerinde de bu sınır tespitinin ne suretle yapılacağı açıklanmak suretiyle,

Birlik sınırının yapılması gerektiğine ve kat'î lüzumuna işaret edilmiş bulunmaktadır.»⁽¹⁶⁾

Gerçi bu suretle tespit edilen sınır Köy Kanununa göre çizilen bir sınır hüküm ve kıymetinde olmayıp sadece tapulama sahasının tespitine ait ve her köyde yapılacak kadastro işlerini birbirine karıştırmamak, mükerrer parsel tespitine meydan vermemek için tayin olunmuş bir sınırdır. Kaldı ki herhangi bir sınır hattı üzerinde anlaşma temin edilemezse o kısmı mutlaka tespit ve ölçü için ısrara mahal yoktur. ⁽¹⁷⁾ Teknisyen ve yardımcısı tarafından Takdir Hakkının hatalı kullanılarak sınırın idari

ka yan yana olmaları, bir köyün hududunu behemehâl diğer bir köyün teşkil etmesi lazım gelmez. Tabii ve İktisadî amiller bir noktada bir köy meydana getirmiş ve ondan sonra bir boşluk bırakmış olabilir. Bu takdirde bir köyü mutlaka diğer bir köyle birleştirmek için sun'î bir tarzda genişletmek doğru olmaz.»

(Nakleden: Sadık Artukmaç -Köy ve Köy İdaresi -idare D. 237 sah: 3

¹⁶ Mehmet Torunoğlu- Tapulama Kanunu, alâkalı diğer hükümlerle birlikte

şerh ve izahı sene: 1957 sah: 283

¹⁷ » » - adı geçen eser sahi fe 23 ve 284

sınra muhalif tespit edilmiş olması halinde salahiyetli idare Heyetine iş intikal eder ve bu heyette vazifeyi benimseyerek süratle işi intaç ederse kadastro ekibi tespitlerini bu neticeye göre ıslah edebilirler. Kadastro ekibinin sınırı gerçek sınıra muhalif ve mugayir çizdiği iddiası adli merci huzurunda dermeyan edilemez; dava mevzuu olamaz. (Kanununun 34. maddesinin I. fıkrasında Kadastro Hâkiminin sınır anlaşmazlıklarına bakacağı da kaydedilmekle beraber bu maddede kast olunan sınır anlaşmazlığı 13. maddede belirtilen Mülkiyet mevzuu ile alakalı sınır ihtilâfları olup mülkiyet mevzuu ve alâkası olmayan tapulama sınır ihtilâfı değildir. Temyiz mahkemesinin bu husustaki içtihatları müstakardır.)⁽¹⁸⁾

Sınır ihtilâfı adli kazada dâva mevzuu olamayacağına göre, sınır gerçek İdarî sınıra muhalif tespit edilmiş ise bu saha dâhilinde tespiti yapılan yerlerin tutanakları tanzim ve hatta ilân edilmiş bulunduğu göre tutanakların hukukî durumları ne olur? Sorusu hatıra gelebilir ve şöyle bir tahlile tâbi tutulabilir.» Bir birlik içinde kalan yerlerin mülkiyet ve sair hakları bakımından beyanda bulunma yetkisi ancak hukuken değer taşıyan sınır tespitine göre o yer hangi birlik içinde kalıyorsa o birliğin kanun hükümleri dâhilinde seçecekleri bilirkişilerle muhtarına, verilmiş haklardan bulunduğu göre kanun hükümleri muvacehesinde salahiyetli bulunmayan kimselerin tanzim ettirecekleri vesikaların kanunî bir kıymet iktisap edemeyecekleri ve itirazın dâva mevzuu olarak kadastro mahkemesine intikalle neticede iptale mahkûm olacakları; yanlış sınır dahilindeki bu yerlerin tutanakları ilâna alınmış ve kesinleşmişse Arazi Kadastro Mahkemesinin vazifesinden çıkarak umumî hükümler çerçevesi da hilende mahallî mahkemelerde dâva mevzuu olabileceği ve neticede yine iptale münceç olacağı; yanlış sınır tespit edildiği, parsel tespitlerinin devamı veya hitamı sonunda anlaşılmış ise vaziyetin Kadastro Müdürlüğü tarafından yerinde tetkik olunarak iddia sabit görülürse 24. madde ile verilmiş bir salahiyeti istimal ederek bu sınırı ıslah ettireceği; ve bu suretle tespit harici bırakılan veya bırakılacak olan parsellerin hakikî birliklerinde tapulanmasının sağlanacağı,»⁽¹⁹⁾ düşünülebilir.

Bu düşünce tarzı neticede Tapulama Kanunu ve tatbikatı vesilesiyle çizilen bildik sınırlarının İdarî sınırları ihlal etmediği gibi aksine takviye ettikleri kanaatini davet eder.

Ancak, tapulama sınırlarının hukukî mahiyette birer sınır değerinde olmadığı ve adli makamlarda dâva mevzuu yapılamadığı cihetle İdaresi

¹⁸ > > - > > > > > 185 ve 229

¹⁹ Mehmet Torunoğlu adı geçen eser (El Kitabı) sah: 288 den telhise

nırların ihlâl edilmediği ve hatta İdarî sınırların takviye edildiği düşüncesi tatbikattaki tecellisi ile değerinden kaybetmekte ve fiiliyatta aksi bir neticeye kanaatimizce müncer olmaktadır.

Zira, kadastro ekipleri tarafından hatalı olarak tespit edildiğini kabul ettiğimiz sınırlar içinde kalan gayrimenkuller için tanzim edilen tutanakların iptali cihetine ister bilgisizlik ister sair mâni âmiller sebebiyle gidilmediği takdirde bir müddet sonra fiilî bir durum olarak kadastro birlik krokisi içinde kalan yerlerin o birlik hakiki veya hükmi şahıslarının tasarrufuna terki ortaya çıkmakta; (20) tarihi seyri içinde muntazam ve kati bir esasa bağlanmamış olan gayri menkullerin tespit ve tescilinde en fennî, en tatminkâr usul olarak rağbet ve takdir ettiğimiz kadastralama sonucu âdeta mutlak bir kesinlik kazanmaktadır. Neticede de bir müddet sonra bir tarafın müseccel hudut namesine, öte tarafın fiilî tespite dayanarak ihdas ettiği ihtilâf ya bir sınır anlaşmazlığı olarak idari mercilere veya bir mera ihtilâfi kisvesi altında adli mercilere intikal etmekte; karşılıklı değerlendirmede (delillerin mukayese ve münakaşasında) yukarıda belirttiğimiz itiraz imkânları zamanında kullanılmamış olmakla, fiili bir durum iktisap etmiş olan kadastro tespiti «ağır basmakta»; ve her iki halde müseccel sınırın hissedilir şekilde değerinden kaybettiği, müşahede edilmektedir.

IV) 5618 sayılı Kanunun mera ihtilâflarını adli mercie intikal ettiren hükmü karşısında İdare Heyetlerince muayyen müddetle kayıtlı olarak kesin şekilde halledilen veya değiştirilip yenilenmesine lüzum görülmiyen sınır mevzularının mera ihtilâfi şeklinde tekrar ihya edilmesi...

4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma. Kanununun birçok maddelerini değiştiren ve bu kanuna yeni bazı maddeler ekleyen, kayda değer bir husus olarak mera ve yaylakların özel mülkiyet konusu olamayacaklarını tasrih etmek suretiyle mer'anm amme emlâki karakterini takviye eden kanun 4. maddesi ile Geçici Madde 3 olarak şu hükmü getirmiştir:

(20) 5602 sayılı Kanun Madde 14: Belediye, Özel idare ve Köylerin amme ihtiyacına muhassas olduğu kanaat verici belge veya bilirkişi sözleriyle tahakkuk eden her türlü gayrimenkul mallar sınırlandırılarak bu tüzel kişiler adına tespit olunur. Bu tespit, tescil mahiyetinde olmadığı gibi bu suretle belirtilen gayrimenkuller hususi kanunlarında yazılı hükümler mahfuz olmak üzere mülkiyete de konu teşkil edemez.

Tatbikatta: (hukukî manasıyla meranın ne olduğunu bütün şümulü ile kavrayacak vasıfta olmayan elemanlarca yapılan bu tespitte çok kere coğrafi ıslahı ile ve halk arasında kullanılan şekliyle mera (yani hali yer) de mera olarak tespit edilmekte; fiili durumu yaratan ve ileriki ihtilâflara mesnet teşkil eden bir durum böylece ortaya çıkmaktadır.

Bu kanunun uygulanma sırası gelmemiş olan yerlerde; köy, kasaba ve şehir halkı teessüs etmiş teamüllere göre mera ve yaylaklardan münferiden veya müştereken eskisi gibi istifadeye devam ederler.

KÖY, KASABA, ŞEHİR ve İL SINIRLARINDA YAPILAN VEYA YAPILACAK OLAN DEĞİŞİKLİKLER MER'A VE YAYLALARIN TEAMÜLE DAYANAN İSTİFADE HAKKINA TESİR ETMEZ ve sınır değişikliği sebebi ile mera ve yaylaklardan teamüllere göre istifade katkısı olanlardan herhangi bir ücret veya karşılık istenemez.

İHTİLAF VUKUUNDA MAHKEMELER GÖREVLİDİR.

Gerçi, bu hüküm tedvin edilmeden önce de, mevzuatımızda mera Hakkında inşacı bazı hükümler yer almış bulunuyordu. Bu hükümler eski bir mazisi olan Arazi Kanunnamesi ile Cumhuriyet devrinin eseri olan Köy Kanununda yer almıştı ve kısmen birbirine zıttı. Arazi Kanunnamesinin bazı maddelerinin 91, 92, 96... 101. maddeleri koyduğu esaslar meraların da bir hususî mülk gibi mütalaa imkân verir mahiyette iken Köy Kanunu 4.6. maddelerinde yer alan hükümleri ile mera ve yaylaların hudutlarının çizilmesi ve intifa haklarının hangi köylere ait olduğunun tesbiti salahiyyetini İdare Heyetlerine, dolayısıyla İdarî Kazaya vermişti

Köy Kanununun getirdiği hükümler karşısında Arazi Kanununun sadece Medenî Kanun cephesinden değil Köy Kanunu yönünden de tetkik edilerek mera ve yaylalar hakkındaki hükümlerinin tadil edilmesi gerektiği hakkındaki mütalaaalara ⁽²¹⁾; Medenî Kanunun tatbik mevkiine vazihına müteallik kanunda her ne kadar bu kanuna sarahaten muhalif olmayan hükümlerin meri olduğu beyan edilmişse de Arazi Kanunnamesinin bütünü ile mütalaa edilirse Medenî Kanunun vaazi ile üga edildiğini kabul etmek lâzım gelip, ekseri hükümlerinin mülga olup bazı münferit hükümlerinin mer'i olduğunu kabule imkân olmadığı hususundaki görüşlere ⁽²²⁾; Tapu Kanunu layihasının Meclise şevki sırasında Kanun Vazıncada esasen Arazi Kanunnamesinin mülga olduğu yolunda imada bulunulduğu ⁽²³⁾ hakkındaki delillere; nihayet bu hususta Temyiz Mahkemesinin içtihadı birleştirme kararı bulunduğu mealindeki ısrarlara ⁽²⁴⁾ rağmen fiiliyatta adlî kaza Arazi Kanunnamesinin meri olduğu içtihadı ile hare-

²¹ İlhami Ertem - adı geçen etüt İdare D. sah: 43-48

²² Türk Hukuk Lügatinde Arazi Kanunnamesinden daima «mülga» tavsifi ile bahsedilmektedir. Bu tavsif kanaatimizce böyle bir görüş mahsulüdür

²³ ve

²⁴ Salih Tanyeri - Meralarımızın Hukukî Bünyesi İdare Dergisi 218

ket edegelmiş ve üstelik İdarî Kazanın en yüksek uzvu olan Devlet Şûrası içtihatları bir yandan intifa keyfiyetinin ilgili köylerin hayvanat adetleriyle nüfusları, İktisadî ve İctimaî durumları kaile alınmak suretiyle tayin edileceği; Kanunun bahsettiği müsaade tahtında köy sınırlarının değiştirilmesi cihetine gidildikçe aynı esaslara riayet edileceğini belirtirken öte yandan İdare Heyetlerinin köy orta mallarının intifa şeklini tayin hususundaki salahiyetlerinin münhasıran köy sınırlarının tespiti sırasında cereyan edeceği ve ortada bir sınır nızası mevcut olmadıkça resen intifa hususunun incelenemeyeceği ve sınır nızasından ayrı olarak intifa şeklinin müseccel hudut nameye göre tayin ve tetkikinin mahkemelere ait bulunduğu hususunda ısrar etmekle Köy Kanunu hükümlerini adli kaza görüşü lehine ihmal eder bir hal almıştı.

Fakat tatbikatta gerek adli gerek idari görüşün yan yana yürümekte olmasından dolayı idari ve adli karar çatışmaları olagelmekte idi. Şöyle ki:

«İdare Heyetleri, hudut çizerken mera ve yaylaların hangi köylere ait olduğunu, hangi köylerin istifade hakları bulunduğunu salahiyetle tespit ediyorlar,

Karardan memnun olmayan diğer taraf adli mahkemeye başvurarak merasımın kendi köyüne ait olduğunu iddia ederek bir dâva açıyor,

Mahkeme hadiseyi Arazi Kanunu'nun hükümleri dairesinde inceliyor, delilleri kendisine göre kıymetlendirerek bir karara varıyor,

Ayrı nokta-i nazarlardan hareket eden bu iki merciin kararları umumiyetle birbirine zıt oluyor,

Taraflardan birinin elinde İdare Heyeti kararı, diğerinin elinde mahkeme ilâmı olduğu halde yekdiğerine karşı hak iddia ediyorlar ve salahiyetli makamlardan ellerindeki kararların tatbikini istiyorlar,

Böylelikle, köyler arasında husumet başlıyor, dirlik düzenlik bozuluyordu.⁽²⁵⁾

İşte 5618 sayılı kanun bir taraftan mera ve yaylaların özel mülkiyet konusu olamayacağı hükmünü açıkça belirtirken bu kanunun tatbik sırası gelmemiş yerlerde kaydıyla mera ve yaylaklardan istifadenin teamüle göre devam edeceğini, sınır değişiklikleri yapmak suretiyle bu isti-

(25) İlhami Ertem - Köy Meraları İdare D. sayı: 200 sah: 36 (Aynı tetkik mükerreren 217 sayılı Dergide de yer almıştır.) Adli ve İdarî kaza arasındaki bu çatışmaya diğer bir işaret: M. Zerrin Akgün - Mera Hukuku > sah: 71

fade şeklinin değiştirilemeyeceğini ve ihtilâf vukuunda meselenin adli mercie intikal edeceğini beyanla adli kaza tatbikatını adeta Arazi Kanunnamesi hükmünü ihya edercesine takviye etmiştir. Bunun tabii sonucu, az önce belirttiğimiz İdarî ve adli kaza salahiyet çatışmalarının devam etmesi ve köyler arasındaki husumete bu kere ilgili mercilere itimatsızlığın da inzıam etmesidir.

Mera ve yaylakıye gibi orta mallarda intifa hakkını tayin, tespit veya tebdil edemeyen bir İdarî sınır pratikte ne gibi bir değer ifade edecektir? Ve bu takdirde İdarî sınırların tespitine zahmet ihtiyar etmeğe ne lüzum vardır? Elbette ki hemen hemen hiç derecesinde.. Kaldı ki tatbikatta, taammüm eden hal sınır değişikliğinden muğber veya mağdur olan tarafın adli mercie müracaat etmekte olmasındır. Böylece İdarî merciin sınır değişikliği kararı bir kere de adli kazanın tekkine tâbi tutulma imkânı yaratılmış, bin netice İdarî kazanın takdiri kuvvetinden kaybetmiş bulunmaktadır.

7. Sınırların Tespitinde karşılaşılan mevzuat güçlükleri:

Buraya kadarki tahlillerimizle tatbikatta İdarî sınırların ne derece değer taşıdıklarını ve köylü vatandaşlarımızın sınır tespitlerinde gösterdiği hassasiyetin haklılığını belirttik. Asayışı ciddi surette ihlâlâle vardiyan hadiselerin zuhur etmesinde sınırların hiç tespit edilmemiş olmasının veya dikkatten uzak bir şekilde tespit edilmiş olmalarının da rolü bulunduğunu izah ettik. Vatandaşlar arasında nisaya, fuzulî çatışmalara meydan vermeden orta mallardan istifade hakkını sıyanet edebilmek için en müessir çare halen tespit edilmemiş köy sınırlarını basit, seri ve vatandaşa kanaat verici usullerle en kısa zamanda tespit etmekten ibarettir.

Bu hususta Köy Kanunu'nun vazettiği usullerin başarıya götürme derecesi münakaşa edilebilir. (26) Fakat kanaatimizce, mevzuatımızın işaret ettiğimiz bazı kanıtlayıcı hükümleri Köy Kanunumuzun pratik esasları yanında çok daha mahzurlu ve engelleyici bir mahiyet taşımaktadırlar ki bunları iki noktada toplayabiliriz:

A) Bu engelleyici hükümlerin başında İl İdaresi Kanununun zikrettiğimiz 2. maddesi gelir.

Esasen sınır mevzusunun İdarî birimin teşkilât ve faaliyetlerini tespit eden kanunda yer alması mantıkî bir iktiza iken Vilâyet sınırlarına

(26) Sait Koksâl - adı geçen tetkik - İdare D. 225 sah: 48

Reşit Yalın - » » » » - > 235 » 75 'e bakınız

ait hükümlerin bir adem-i merkezîyet idaresi olarak vilâyetin vazife ve mükellefiyetlerini, teşkilâtını ve bu teşkilâtın çalışma sistemlerini vazeden İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu'nda yer almayıp merkezî idarenin bir cüz'ü olarak Vilâyetin vazife, mükellefiyet ve teşkilatı ile bu teşkilâtın çalışma sistemleri hakkında hükümler getirmesi gereken İl İdare-i Kanununda yer alması başlı başına teemmülü mucip bir nokta iken ⁽²⁷⁾ 2, maddesinde sevk edilen esaslarla köy sınırlarının tespitinde esaslı bir mâni ihdas etmiş bulunmaktadır. Gerçi bu madde hükmünü lâfzî manasıyla değil, ruhu ile değerlendirmek ve böylece Nahîye, Kaza ve Vilâyet hudutlarını tespitten kastın birim olarak HANGİ KÖYLERİN ŞU VEYA BU NAHİYE? KAZA VEYA VİLÂYET HUDUDU içinde kalacağı hususu olduğunu kabul etmek hatıra gelebilir ve bu mantıkî bir değerlendirme olur. Demek istiyoruz ki İl İdare-i Kanunu ()sınırlarının tespiti derken bu birim içine ithal edilecek köyleri kastetmiş olmalıydı; yoksa onların teker teker sınırlarını değil.. Mükerrere belirttiğimiz gibi iki nahîye, iki kaza veya iki vilâyet arasındaki sınır netice itibariyle iki köy arasındaki sınırdan ibarettir. Alâkalı dki köy arasında bir anlaşma oldu mu iki köy sınırı ile birlikte nahîye, kaza veya vilâyet sınırı da çizilmiş demektir. Fakat iki köy salâhiyetlileri muhtar ve ihtiyar heyeti anlaşamadığı takdirde iş şekil değiştirerek iki nahîye, kaza ve vilâyet hudut ihtilâfî şekline bürünecektir ki durumun arzettiği garabet meydandadır.

Tatbikatta açıkça tezahür eden bu garip durum 5442 sayılı Kanunun yürürlüğe girme hazırlıkları sırasında da bazı ilgililerce bir uzak görüşlülükle tahmin edilmiş olacak ki «... bazı illerden vaki sorulara verilen cevapları bütün illere tamim etmek suretiyle kanun tatbikatının her yerde aynı suretle anlaşılmasını ve uygulanmasını sağlamak düşüncesi ile «Vekâlet Makâmınca çıkarılan ve 10 numaralı sayfa altı notunda bahsedilen Tamimle 4025 sayılı kanunun meriyeti zamanında vaz edilen tamime atıf yapılmak suretiyle kanaatimizce maalesef hatalı görüş ve tatbikatın zemini hazırlanmıştır.

Kabul etmek lâzımdır ki kayıtlara göre tespit edilmiş görünen köy sınırlarından ehemmiyetli yekûna varan bir kısmı esasında bir kazanın muhtelif nahiyelerine bağlı oldukları halde o kaza idare heyetince hal, tespit ve tescil edilmiştir.

Bugün amme hizmetlerinin vatandaşın yararına genişletilmesi prensibinin neticesi olarak merkezî mahiyet taşıyan köylerin Nahîye; nahiyelerin Kaza vasfını kazanması şeklinde tecelli eden gelişme ile İdarî tak-

simat gittikçe genişlemekte ve İl İdaresi Kanunu'nun bahis konusu 2. maddesi muvacehesinde, esasen vazifeleri çok yüklü bulunan Vilayet İdare Heyetleri ve bu arada Hususî İdare Organları kolay kolay ifa edemeyecekleri büyük bir külfete maruz bırakılmış bulunmakta, Vekâlet Merkez Hakem Heyetleri yıldan yıla artan bir «sefere» namzet kılınmaktadırlar. Bu durumda aralarındaki sınır tespit edilmemiş köylere resen el atmak bir vana Vilâyet İdare Heyetleri, aralarında sınır anlaşmazlığı zuhur eden farklı kaza ve nahiyelere bağlı köylerin sınırlarını dahi matlup olan bir süratle takip ve intaç edememektelerdir.

Bu itibarla: İl İdaresi Kanunu'nun 2. maddesinin (b) fıkrasındaki BUCAK SINIRLARININ tabirinin madde metninden çıkarılması veya aynı kazaya bağlı nahiyelerin sınırlarının tayininde Kaza idare heyetlerinin salahiyetli olduğunun tasrih edilmesi ve en münasibi

İl İdaresi Kanunu'nda belirtilen sınır tespitlerinden maksadın o İdarî birime bağlanacak köylerin isimleri üzerinden tespitini ifade edip tekml köy sınır tespitlerinin Köy Kanunu hükmü dâhilinde bağlı buldukları kaza idare heyetince (ve farklı kazalara bağlılık halinde aynı Vilayete tabi kazalar köyleri için Vilâyet İdare Heyetince, farklı Vilayetlere bağlı kaza köyleri için iki vilayetin idare heyetlerinden tefrik ve teşkil edilmiş karma bir heyetçe) tespitine imkân verilecek kanunî hükümlerin sevk edilmesi, temenniye şayandır.

Tespit edilmiş görünen köy sınırlarından bir kısmının esasen bu kayıtlar hilafına tesis edilmiş olduğunu ifade etmiştik. Eğer, İl İdaresi Kanununun 2. maddesi hükmü bilerek veya bilmeyerek ihmal edilir de esasında bir kazanın farklı nahiyelerine bağlı köyler arasındaki sınır anlaşmazlığı o kaza ve merkez kazalarda Vilâyet idare heyetince hal, tespit ve tescil edilirse kaza kararlar cümlesinden bulunan bu kararlar meydana gelen sınırın hukukî değeri ne olacaktır? Faraza A.. Vilayetin B.. kazasının C.. ve I).., nahiyelerine bağlı iki köy arasındaki sınır mevzuunda

bir anlaşmazlık zuhur etti. Tararlar B.. kazası Mülkî Amirliğine müracaat ettiler; idari makam bu müracaatı kaza idare heyetine intikalle bünyesinden tavzif ettiği elemanlara gerekli tahkikatı yaptırdı ve bu tahkikatın tebellür eden neticesine göre heyetçe müttehaz kararlarla sınır tespit edilmiş oldu. Bu teshilin hukukî değeri nedir?

Kanaatimizce, bu meselenin cevabını iki bakımdan mütalaa etmek yerinde olur:

a) Kararın, heyetçe İl İdaresi Kanununa mugayir olduğunun bilinerek

Veya bilinmeyerek ittihazi,

b) Karardan her iki tarafın mutmain veya bir tarafın mağdur yahut muğber olması,

a) Eğer, gerek kararı ittihaz eden heyetçe, gerekse kararın alâkalılarınca ittihaz edilen kararın kanunî bir salahiyetin usulü dâhilinde istimali sonucu olduğu hakkında samimî bir kanaat mevcut olursa bu muameleyi «Salâhiyetin Tecavüzü» veya «Salahiyetsizlik hali» ile kusurlu olarak tavsif etmek icap eder. Bu takdirde:

İttihaz edilen karar tarafları tatmin eder ve itirazı mucip olmaz ise, itiladan itibaren itiraz için konmuş bulunan 90 günlük müddetin hitamı ile karar kesinlik kazanır ve muteber bir kararın bütün neticelerini tevli eder.

İttihaz edilen karardan mağdur veya hakkı muhteri olan taraf itiladan itibaren 90 günlük müddet içinde muamelenin salâhiyet dışı ittihaz edildiğini iddia ile iptalini talep ederse neticede karar iptale müncer olur. Muayyen müddetin hitamından sonra bu iddia dermeyan edilemez.

b) Eğer kararı ittihaz eden heyet salâhiyeti dışında kaldığını bildiği, müdrük bulunduğu halde adeta maksatlı olarak bu salâhiyeti istimalle sınıra müteallik kararı ittihaz ederse bu takdirde kanaatimizce ortada «Salâhiyetin Ağır şekilde tecavüzü» keyfiyeti vardır. Bu, bir yokluk sebebi olabilir. İdarî iş bölümü esasına bu kadar ağır bir surette aykırı olarak ittihaz edilen ve aykırılığı pek bariz olan karar keenlemeyekün, yok telâkki olunur.

Bu halde, karardan mağdur veya muğber olanlar zaman kaydına bağlı olmaksızın bu kararın yoklukla malili olduğunu (hin-i hacette) adalet mercilerinde dermeyan edebilecekleri gibi idari kazaya başvurdıkları takdirde, bu mercilerde kararın yokluğunu tespit ettirebilirler. Yoklukla malûl bulunduğu bilinerek böyle bir kararın ittihazı aynı zamanda şahsî kusurları sebebiyle, ittihaz edenler aleyhine tazminat davası ikamesine dahi imkân veren bir tasarruf, bir haksız fiil mahiyetini iktisap eder. ⁽²⁸⁾

O halde, A şıkında ki Butlan hali ile B şıkındaki Yokluk hali çok nazik bir kıstasla birbirinden tefrik edilmiş oluyor. Bu kıstas ta münteha kararın salâhiyetleri dışında olduğunun idare heyeti mensuplarının sa-

(28) Salâhiyetin Tecavüzü, ağır tecavüzü, butlan, yokluk gibi mefhumların medlul ve neticeleri için istifade edilen mehzarlar:

Sadık Artukmaç Bizde İdarenin Murakabesi - sah: 375-383

Salih Tanyeri - İdarî Tasarrufların Salahiyetsizlik sebebiyle iptali - İdare Dergisi sayı: 236 sah: 50-68

mimi olarak bilinip bilinmemesi; karar itirazında hususî bir maksat gözetilip gözetilmemiş olmasıdır.

Bu «samimî bilgi» veya «hususî maksat» denini bir hal teşkil edip ispatları kolay hatta mümkün olmayan keyfiyetlerdir. Dolayısıyla çok. kere, salahiyet tecavüz edilerek itiraz edilmiş ve 90 günlük müddet içinde itiraz edilmemiş sınır kararları zamanla fiilî bir değer kazanmakta, müesses ve müstakar bir durum yaratmakta, hukukî değerleri de münakaşa mevzuu olmaktan çıkmaktadır.

Bu müşahede de gösteriyor ki İl İdaresi Kanununun bahis konusu hükmü lüzumlu, faydalı olmamakla beraber aksine hareket edenlerin iyi veya sui niyetlerine bakılmaksızın neticede aynı sonuca müncer olmaktadır. Bu sonuç ta, maddenin ıslahı temennimizi takviye etmektedir.

B) Toprak Hukuku ile ilgili mevzuatın yarattığı güçlük:

1 — Tapulama Kanunu tatbikatı sırasında mahsus surette çizilen birlik köy sınırlarının zamanla İdarî sınırı aşan fiilî bir değer kazandığım ifade etmiştik. Tapulamanın İdarî bir icabı olarak sınır çizilmesinin zaruretini takdir etmekle beraber bu hususta Köy Kanununda yer alan şekilden ayrı, hususî bir şekil ve imkân vazedilmiş olmasını şahsen lüzumlu bulmuyor ve esastan inhiraf eden her tespit tarzının hudut tespitlerini mudileştirip tedahüllere zemin hazırladığı inancına varıyorum.

Filhakika 2613 sayılı Tapu Tahrihi ve Kadastro Kanunu' da hizmetin idari icabı olarak köy ve belediyelerin sınırlarının çizilmesini zaruri görüyor, fakat bu çizilmenin Köy ve Belediye Kanunlarında vazedilmiş esas dâhilinde olacağını tasrih ediyordu. (Madde: 15)

Bu kaydın tatbikatta bazı müşküller doğurduğu ve meselâ formalist hudut tespitinin zarureten zaman kaybına sebebiyet verdiği ve vereceği mütalaa edilebilir. Fakat bu mahzur, faaliyete geçilecek birlikler esasen mülkî âmirle Kadastro mesul elemanı arasında tespit edildiğine göre, sınırları müseccel birliklerin kadastroşundan başlanacağı; sınırın çizilmemiş birliklerde işe mübaşeret edilmesine zaruret görülmesi halinde ilk önce ana sistem dâhilinde sınırının İdare Heyetince çizilmesi icap edeceği; bu tespitin bir, iki ay gibi muayyen bir müddet içinde ikmal edilmesinin şart olduğu, birlik sınırının tespiti vesilesiyle müseccel hudut namesinin arz üzerindeki tatbik noktalarında ihtilâf zuhur ederse bu noktalar hakkındaki takdirin idare Heyetlerine mevdu bulunduğu, şeklindeki bazı müteferrik hükümlerle pek âlâ giderebilirdi.

Bu itibarla, 5602 sayılı Kanunun 23. maddesi hükmünün Köy Kanunundaki esasla ahenkleştirilmesi temennilerimiz arasındadır.

2— Mera Hukukumuzun henüz inticam ve istikrar kazanmadığı müsellem hususlardandır. Sınır nizaları umumiyetle muayyen bir mera ve otlakıyenin intifasından çıktığına ve bunlarda da asıl olan TAHSİS bulunduğuna, tahsisi de muhtelif İdarî organlar yaptığına göre bu tahsislerden çıkan nizalara da İdarî Kaza organlarının bakması mantıkî bir keyfiyet olur.

Hal böyle olunca da gerek Arazi Kanun namesinin, gerekse 5618 sayılı kanunun adlı mercilere bahşettiği salâhiyetin hususî emlâke hasredilip, amme emlâkından mahdut olan Orta Malları dolayısıyla mera, otlakıye yaylak ve emsali için ihdas edilen ihtilâfların adlı kazaya intikaline meydan kalmayacak şekilde bir tahdide gidilerek idari adli karar çatışmalarına son verilmesi keza temenniye değer.

8: Netice :

Anadolu'nun ıstırap veren toprak dâvaları çeşitli cepheleri olan bir problemler yığıdır. Bunlar arasında köyler arasındaki toplu ve silahlı çatışmalara sebebiyet veren mera, yayla ve sınır kavgaları üzerlerinde uzun uzadıya durmağa ve hal çarelerini aramağa değer mahiyettedirler.

Ehemiyyetlerini takdir ederek idareci elemanların bu kavgaların zuhuruna meydan bırakmayacak bir gayretle sınırı tespit edilmemiş köylerin sınırlarını tespit etmeleri, bu tespiti vicdanî bir ölçü içinde değerlendirmeleri ve bilhassa Köy Ve Belediye temel mevzuatının yeniden tanziminin bahis konusu olduğu şu zamanda Kanun Vaazında gayretini esirgemeyen vazifelilere yardımcı olacak hükümleri isabetle tedvini, muhakkak ki Yurda ve Yurttaşa karşı ifa edilen hizmetlerin en hayırlıları arasında yer alacaktır.

**SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ İLE DÂHİLİYE VEKÂLETİNİN
MÜŞTEREKEN TERTİPLEDİKLERİ BİRİNCİ
KAYMAKAMLAR TOPLANTISI**

Yazan: **Şerafettin Kaya**

Karaburun Kaymakama

İzmir’de, Manisa Aydın ve İzmir vilâyetlerine bağlı kaza kaymakamlarının iştirak ettiği toplantı 15,16 ve 17 Nisan 1957 tarihlerinde gayet yüklü bir program tahtında 3 gün müddetle devam etti.

1 — Toplanılanın mevzii:

1 — Umumi idare ile mahalli idareler mevzunda tatbikatçılarla ilim adamlarının bir araya getirilerek her iki tarafın fikirlerinden ve görüşlerinden istifade etmek.

2 — Kaymakamlar arasında umumi idare ve mahalli idareler üzerinde daha evvel yapılmış bir anket üzerinde münakaşalı bir müzakere yapmak.

3 — Türkiye’nin hemen, hemen her bölgesinde vazife almış olan idarecilerin idare, mevzuat ve idaredeki personel bakımından dileklerin tespit etmek.

Memleketimizde ilk defa tertip edilen bu toplantıya İzmir Valisi ve amme idaresi enstitüsü üyesi Sayın Kemal Hadimli ile Siyasal bilgiler fakültesi profesörlerinden bir grup ve ayrıca orta doğu amme idaresi enstitüsünden iki profesör iştirak etmiştir.

Fakültece toplantının müzakeratı ve raporları bir broşür halinde yayınlanacaktır.

Bizim için toplantının en faydalı tarafı memleketin en önemli mevzularının politikadan ayrı ilim adamları ile tatbikatçılar arasında karşılıklı olarak tartışılmasıdır. Temennimiz Yüksek Dâhiliye Vekâletinin toplantı, netice ve kararlarına büyük bir önem vermesidir. Zaten toplantıya

İki yüksek elemanını göndermek suretiyle ve tertibinde her türlü ilgi ve yakınlığı göstermekle toplantının başında ilim müessesesi ve idareciler anasındaki yakınlaşmayı temin etmiş ve toplantıya büyük bir değer vermiştir.

Toplantıya Dâhiliye Vekâletinden Vilâyetler idaresi Umum müdürü ile tetkik kurulu başkanı iştirak etmiştir.

II — Toplantının mahiyeti ve umumi kritiği:

Siyasal bilgiler fakültesi Ankara üniversitesine bağlı daha ziyade hukukun bazı kolları üzerinde daha şümüllü bir tedrisata yer veren bir ilim müessesesidir. Bu kollardan en önemlilerinden birisi ve belki de en önemlisi idare hukuku koludur. Nitekim orta doğu amme idaresi enstitüsünde fakülte bünyesinde ve onunla teşriki mesai halindedir.

Bu iki müessesenden teşriki mesai etmeleri idare hukuku ve idare bakımından büyük bir kazançtır. Lâkin bu iki müessese takip ettikleri yolda muvaffak olmak için kitaplar arasına kapanıp kalmak yahut garpten temin ettikleri malzeme ile Türkiye ve orta doğu için gerekli ve faydalı neticeler temin edip kuruluşlarındaki gayeleri tahakkuk ettirebilirler?

Bu soruya aklı başında hiç bir idare ve ilim adamı evet diyemez. Bu gayeye erişmek ancak Türkiye'yi ve orta doğuyu incelemek, bunların idari ünitelerine, örf ve adetlerine nüfuz etmek, tatbikatçıların tecrübesinden istifade ederek elde edilen neticeleri hukuk ilminin ışığından geçirmekle mümkündür.

Bugüne kadar siyasal bilgiler fakültesi realiteye arkasını çevirmiş mezun ettikleri elemanların muvaffak olup olmadığını, tam teşhiz edilip edilmediğini. Bunların eksik taraflarını ve fakültede bu bakımlardan yapılması gerekli ıslahat olup olmadığını hiç düşünmemiş ve aramamıştır.

Bugün fakültenin genç ve çalışkan dekanı Sayın Profesör Fikret Arık yeni ve enerjik bir hamle yaparak fakülte mensuplarının dikkatini tatbikata ve tatbikatçıya, çevirmesini bilmiştir. Yine bu hamle ile tatbikatçı ilim ışığından mahrum kalmamak bahtiyarlığına erişmiştir. Ve sayın profesörün dediği gibi idarenin de kitabı olduğu ve idarenin hukuka bağlı olduğu şüphe götürmez bir hakikattir. Bu hakikat ilim adamları kadar idarenin her kademesinde vazife alan idareciler tarafından da tamamilen kazanılmış bulunmaktadır.

Bugün her meslek mensupları süratle değişen ve inkişaf eden yeni, buluş ve terakkileri takip etmek için fedakârlıktan çekinmeyerek bunlardan istifade etmeye ve bunları tatbik etmeye çalışmaktadırlar.

İdarecilerimizi de yeniliklerden ve mevzuatla birlikte şehircilik, umumi idare ve mahalli idareler kısmında aydınlatmak zaruriye tindeyiz. Onlara okumak ve görmek fırsatı verilmeli ve esirgenmemelidir. İlmi toplantılar sıklaştırılmalı ve devam ettirilmelidir. Fakültenin ön ayak olduğu bu hareket Yüksek Dâhiliye Vekâletince de dikkate alınmalıdır.

15,16,17 Nisan 1957 Birinci kaymakamlar ilmi toplantısı az bir emek karşılığı olduğu halde faydalı neticeler vermiştir. Neticenin umduklarından çok daha büyük olduğu profesörler tarafından tekrar, tekrar beyan edilmiştir.

Fakültece kaymakamlar arasında umumî idare ve mahallî idareler üzerinde tertiplenen anket neticeleri yeniden gözden geçirilmek ve fakülte mensupları ile idareciler tarafından kıymetlendirilmek suretiyle garpte anket ve istatistiğe verilen kıymet; bizde de faydası takdir edilerek, Ön plana alınmış ve faydalı neticeler' vereceği bir kere daha anlaşılmiş bulunmaktadır.

Bu gibi toplantılar hem ilim adamlarının hem de idarecilerin daha müsmir olmasını sağlamak bakımından olduğu gibi, kanun vaazına da gerekli malzemeyi temin etmek bakımından faydalı ve zaruridir.

Kanun, Hukuk ilmi ile ihtiyaç ve realite, örf ve adetten mülhem oldukça cemiyete faydalı olur ve muvaffakiyetle tatbik olunur. Aksi takdirde ya ölü kalır veyahut faydadan ziyade zararlı olur.

Netice:

a — Siyasal bilgiler fakültesi yeni ve çok güzel bir hamle yapmıştır. Bu hamlenin aynı şekilde devam etmesini muvaffakiyetli neticeler vermesini temenni etmek bütün mensuplarının en büyük arzu ve istekleridir.

b — Ankara üniversitesi bünyesine yeni giren, fakat eski ve köklü bir ilim yuvası olan siyasal bilgiler fakültesinin tertiplelediği kaymakamlar toplantısının mevzuu ve gayesi hakkında yukarıda görüşlerimizi ifade ettik. Fakültenin neşredeceği broşürün bütün idarecilere ulaştırılmasını temenni ederken bununla kalınmayarak umumi kaymakamlar toplantısına gidilmesini ve valilerimizin de bu toplantılara katılmalarının teminini arzu etmekteyiz. Birinci Kaymakamlar toplantısına davet edildikleri halde bazı valilerin bahane bularak gelmeyişi umumi bir üzüntü yaratmıştır. Toplantı çok güzel tertiplenmiş ve organize edilmiş olmasına rağmen çok önemli ve uzun uzun müzakereyi icap ettiren mevzular kısa zamanda konuşulup bitirilmek istenmiş ve bir takım hususlar aceleye ge

tilererek iyice incelenememiştir. Toplantının 3 gün yerine bir hafta devam etmesi hemen hemen toplantıya iştirak eden bütün kaymakamlarca arzu edilmiş ve maalesef bu arzu bazı sebeplerine tahakkuk etmemiştir. Temennimiz devamı düşünölen ikinci, üçüncü kaymakamlar toplantısının veya umumi kaymakamlar toplantısının aceleye getirilmeyerek toplantının daha uzun devam etmesi ve iştirak edenlere daha rahat bir çalışma imkânı verilmesidir.

c — Bilhassa 5442 sayılı İİ İdaresi kanunu üzerinde fakülte mensuplar ile bir kısım idareciler ve Vilâyet ile kazalarda teşkilâtı bulunan Bakanlık, Umum müdürlük ve İktisadi Devlet teşekkülü mensupları arasında üst kademedede bir toplantı yapılması ve toplantıya da fakültenin ön ayak olması arzuya şayandır.

d — Siyasal bilgiler fakültesinin büyük bir hamle yaparak ilmi, fakültenin duvarları dışında da yaymaya çalışması, biz fakülte mensuplarını, fakültemiz ve onun başında bulunanlarla iftihar etmemize yeniden vesile verdiğiinden idarecilerine müteşekkiz.

Fakültenin neşriyatından ve her türlü ilmi çalışmalarından istifade etmek ve haberdar olmak en büyük arzumuzdur. Aynı Şekilde Dâhiliye Vekâletinin de mensuplarını meslekte takip etmesi ve onların neşriyatla ilgilenmelerini dikkate alacağından ümit varız.

NAHIYE İBARESİ

Yazan:

Vehbi Hüsrev GÜNEŞOL

BİRİNCİ BÖLÜM

GİRİŞ

Umumi Manada Nahiye. Terim olarak bir bölgeyi, bir kısmı ifade için kullanılmakta olan nahiye, mahiyeti ve hukuki yapısı itibarıyla mevcut mevzuat ve cari idare sistemimiz içinde mülkî taksimat bakımından üçüncü kademeyi teşkil eden idari bir bölümdür.

İdari teşkilâtımızın bünyesine ilk defa dâhil olduğu tarihten itibaren tarihi tekâmül seyri içinde zaman zaman gerek terminoloji bakımından gerekse hukuki yapısı dolayısıyla idare hukukunu hayli meşgul etmiştir.

Birçok lügatler da bucak komün olarak mülkî taksimat derecelerinin en küçük kademesi şeklinde tarif edilmekte bulunan nahiye, Türk Hukuk Lügatimizde de bu esasa uygun şekilde tarif edildikten sonra ayrıca, hükmi şahsiyeti de bulunmayan gayri muhtar bir cüz olarak belirtilmiştir.

Teşkilâtı Esasiye Kanunumuzun 89 uncu maddesinde memleketin, coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktalarına göre vilâyetlere, vilâyetlerin kazalara, kazaların da nahiyelere münakasam bulunduğu ve nahiyelerin dahi kasaba ve köylerden tereküp edeceğinin ifade edilmiş olması, yine buna muvazi olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunumuzda, nahiyenin, «Coğrafi, ekonomi görenek ve mahalli hizmet bakımlarından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare bölümüdür.» şeklinde tarif edilmiş bulunması, onun, ülke üzerinde, herşeyden önce coğrafi vaziyet mülahazasıyla teşkil edilmiş bir idare cüzü olduğunu, daha açık bir ifade ile kuruluşlarında coğrafi taksim keyfiyetinin ilk nazara alınması gerektiği fikrini teyit eder mahiyettedir.

Nahiye (Commune) Tefriki Mer'î mevzuatımız muvacesinde köylerin, belediye teşkilâtı dolayısıyla de kasaba ve şehirlerin, umumi manada birer komün (commune) idaresi sayılacağı, binaenaleyh mahalli ademimerkeziyet teşkilâtına dahil ve hukuki bakımdan müstakil var-

üğe ve hükmi şahsiyete sahip oldukları ⁽¹⁾ da düşünülürse nahiyelerin, merkez teşkilâtının en son kademesini teşkil ettiği, bu itibarla ayrıca hükmi şahsiyetle teşhiz edilmemiş gayri muhtar birer cüz oldukları hükmüne varılabilir.

Filhakika idare hiyerarşisinin en küçük rütbeli kademesi de nahiyedir.

Ancak, öteden beri nahije ile komünün birbirine karıştırıldığı vakidir. Komün bütün müelliflerin de iştirak ettiği üzere hemen her zaman sosyal topluluklara izafeten onları, vasıflarıyla ifade eder mahiyette tarif edilmiştir.

Komün, 10.Temmuz.1793 tarihli Fransız Kanununda da «Mahalli münasebetlerle birleşmiş vatandaşlardan meydana gelmiş bir cemiyettir.»

(²) şeklinde ifade olunmuştur.

21.Haziran. 1928 de Paris'te toplanan üçüncü milletlerarası İdari İlimler Kongresine katılan heyet tarafından tanzim edilmiş bulunan raporda

(³) , sosyal hayatın, aile, komün, devlet gibi üç kademedan geçtiği, komünün aile genişlemesinden, devletin de komünlerin birleşmesinden meydana geldiği belirtilmekte ve komünün müşterek menfaat histeriyle birleşmiş bir aile gurubundan tereküp ettiği (⁴) ifade edilmektedir.

Bütün bunlardan, komün teşkilinde müşterek menfaat saikının esas olması icap edeceği fikrine varılmaktadır.

Binaenaleyh komün daima sun'i olarak veya idari taksimat mülahazasıyla meydana getirilmiş bir teşekkül değildir. Ekseri içtimai tesanüt fikrinin tezahürü mahiyetinde (⁵) kendiliğinden doğmuş tabii ve sosyal bir müessesedir. Nerede bir insan topluluğu varsa daima orada müşterek menfaat esasına müstenit bir tabii komün teşekkül edeceği fikri umumiyetle kabul edilir.

Nahije idari teşkilâtımızın tekâmül seyri içinde daima mülki taksimat mülahazasıyla vücuda getirilmiş sun'i bir teşekkül olmaktan ileri gidememiştir. Zaman zaman onu, komüne yaklaştırma cereyanları belirmişse de tatbik sahası bulamadan, ekseri ahvalde bir mahiyet benzerliği izafe edilmek suretiyle komünle birbirine karıştırılmıştır.

(1) S. Sami ONAR İd. Huk. Um. Esasları İst. 1952 sa. 593

(2) M. SAVECİ Nahije — Komün İd. Der. Say. 214 Sa. 52

(3) Rapor metni için bakınız İd. Der. Say. 8

(4) M. SAVECİ Nahije — Komün İd. Der. Say. 214 Sa. 53

(5) Süh Eyl DERBİL. İd. Hukuk. Ank. C 1 Sa. 261

Böylece temas ettiğimiz komün idarelerinin nahiye mefhumu ile karıştırılmış olması 442 sayılı Köy Kanunumuzun mucip sebepler layihasında da teyit ve bu iki mefhumun tamamen ayrı şeyler olduğu, binaenaleyh tefriki gerektiği şu suretle izah olunmaktadır. «Teşkilât-ı idariyemiz de nahiye ismi ile bir devlet kademe-i idaresi mevcuttur. Bizde mevcut nahiye Avrupa'nın Komün tesmiye ettiği teşkilât-ı belediye değildir. Bizde nahiye ekseriyetle nakıs, gayrı tam bir kaza mahiyetindedir. Ve kaza gibi devlet teşkilâtının bir kademesidir. Hükümet, vilâyet, kaza, nahiye devletin müselsel birer kademe-i idariyesidirler. Nahiye Frenklerin (District) dedikleri idare derecesidir ki, lügat manası itibariyle de tam karşılığıdır. Ve yanlış olan şey nahiye kelimesinin bugünkü telâkkisidir. Binaenaleyh nahiyeyi mevkiinde rahat bırakmak ve noksanını ikmal ile her birini bir kaza haline ifrağa çalışmak lâzımdır.»⁽⁶⁾

İdari teşkilâtımızın bünyesine girişinden beri gerek idare hukukçularımızı gerekse kanun vazıhlarımızı bir hayli meşgul ettiğine işaret olunan nahiye meselesinin mahiyeti itibariyle de Nahiye mi, Komün mü şeklinde tezahür eden bir problemi mevcuttur.

Fransa idari taksimatı tetkik edildikçe, burada en küçük kademenin Komünler, bunların üstünde de nahiyelerimize tekabül eden kantonların mevcut olduğu görülür.

Ancak, komünler idari taksimattaki yerleri dolayısıyla memleketimizin köylerine, faaliyet tarzları itibariyle de belediyelere benzemektedir. Türkiye'de başında muhtar ve ihtiyar heyeti bulunan köylere mukabil Fransa'da başında belediye reisi ve belediye meclisi olan komünler mevcuttur.⁽⁷⁾

Bizde de derde tetkik olunacağı üzere 1864 yılından meşrutiyet devrine kadar geçen zaman zarfında nahiye idareleri mahiyetleri itibariyle ve hiç de lüzum olmadığı halde köy idarelerinin aynı telâkki olundu.

İdari teşkilâtımızın nüvesi ve idare mekanizmasının anatomisi bakımından temeli addolunabilen muhtarlıklar yanında, aynı mahiyette bir nahiye kademesinin teşkili zaitti.

İşte nahiye teşkilâtı hakkında bu devrelerde ıstar olunan hükümlerin tatbik kabiliyetinden mahrum bulunması bu durumdan ileri gelmekteydi.⁽⁸⁾

(6) Köy Ka. Es. Mııc. Layihası B.M.M. Zabıt ceridesi Cilt 6.

(7) Refik Altuğ Fransa'nın İdari Taksimatı İd. Der. say. 208-209

(8) A. Kemal VARINCA Köy Teşkilâtı ile Bucak teşkilâtının ilgi ve Bağlantısı İd. Der. Say. 176 sa. 56

Bugün mer'î 5442 sayılı İl İdaresi Kanunumuzun Büyük Millet Meclisi İçişleri komisyonunca müzakeresi sırasında hazırlanan raporda bucaklar hakkındaki noktaların belirtilirken nahiye mefhumunun yıllardır teşkilâtımız içindeki fonksiyonu ele alınmış ve «Anayasamızda yer almış olan bucak müessesesini yeni bir konstitusyonel tadile girmeden İl İdare Kanunu ile hazırlamak hukuki ve nazari bakımdan kabul olmadığı gibi bire yakın idare birliği ile temsil edilen bucak kademesinin yerini tutabilecek dört, beş yüz ilçeyi yeniden ve ilâveten kısa bir devre içinde kurmaya da bütçe imkânları elvermeyeceği, diğer taraftan bir kaç köyden mürekkep komün teşkilleri de birer mahalli idare müessesesi olarak sadece özel kişilik verilmeyle pratik bakımdan vücut bulmuş olmayacağı, bunlara cüz'î mahiyette olsa da kendi muhitlerinin ihtiyacına vefa edecek teknik eleman, bunları barındıracak tesisler, ona yetecek mahalli bütçe kaynakları ile merkezden finansmana medar olabilecek formüllere ve (Coninasion) lara da lüzum hasıl olacağı buna mukabil tabii, içtimai, siyasi, idari bütün hüviyetiyle bizim köyümüz de bir Türk komünü demek olup idare hukuku ilminin (commune simple) dediği bu tip medeni memleketlerde galip çoğunluk halinde bulunurken bizim yurdumuzun pek az yerlerinde eski (divan) namesine dayanarak ve onu yurt ölçüsünde şumüllendirerek ve başlıca göze görünür misal Romanya Nevahi Kanununda görülen (commune compose) şekline bakarak ne (Köy) hüviyetini yapacağımız komünün içinde eritmek ne de tüzel kişiliği (Hükmi şahsiyet) haiz köy üstüne yeni tüzel kişiliği haiz olacak ve bütçesini aynı kaynaklara yaslayacak üçer beşer köylük bütün yurttan sekiz on bin (Commun Compose) kurmak kısa vadelerle bucağın yerini tutabilir bir idari sebebe halinde kolay tahakkuk eder keyfiyetlerden olmayacağı nazara alındı.

Bu düşüncelerle bucak müessesesinin Anayasamıza uygun olarak yeni İl idaresi kanununun da ilden küçük bir idare bölümü ve birimi halinde yer almasını, muhtelif hizmet kanunlarıyla bazı Bakanlıkların kuruluş kanunlarında gösterildiği üzere bucak hükümet tabibi, sağlık komiseri, ebe, teknik tarım memuru, sabit ve gezici başöğretmen, veteriner ve fen memuru gibi elemanlarla bucaklarımızı teçhiz edildiği nispette böyle dinamik ve kırtasiyesiz, bir çalışma ekibinin hizmetlerinden köylere arası işler bakımından da verimli bir istifade de sağlanabilmek üzere bucak bölgesindeki belediye ve köylere (sydicate de commune) birliği kurabilmeleri daha uygun ve buna köy kanununun 47 ve 48 inci, Belediye kanununun 133 üncü maddeleri de zaten müsait bulunduğu, bu itibarla bucak şuurunun tekevvünü ve kasaba-köylere arası ortak hizmet ve ihtiyaçlarının bucak çevresi içinde elverişli hükümlerle İl idaresi kanununun bünyesinde (Bucak) bahsinin başlıca bir bölüm halinde yerini alması bu teşrii yapının.

bütünlüğü bakımından da yakışık alacağı mülâhazalarında hükümetin de mutabakatı ile çoğunluk hasil oldu.»⁽⁹⁾ mucip sebepleriyle belirtilen mütalâadan da anlaşılacağı üzere nahiyeye tek ve basit bir komün mahiyeti vermeğe lüzum ve imkân görmediği gibi birkaç köyün birleşmesiyle hükmi şahsiyeti haiz muhtar bir mürekkep komün yapı ve mahiyetini de izafe etmeyi uygun bulmamış onu merkezîyet bakımından bir idari kademe olarak bırakmıştır.

Bu suretle Nahiye mi Komün mü problemini bugünkü imkânlar ve düşünce tarzına göre teşkilâtı da kuvvetlendirilerek Nahiye lehine halletmiştir.

Bu izahlarımızı takiben, bugünkü nahiye idaresinin morfolojisi ile uzuvlarının mevcut hükümler muvacehesindeki hukuki mahiyet ve fonksiyonunu tetkike başlamadan önce tarihi tekâmül seyrini kısaca gözden geçirmekte fayda mülâhaza edilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

TARİHÇE

İdare sistemimizin tarihi tetkik edilirken her ne kadar 1876 (1293) Kamımı Esasının idare hukukumuzun tekâmülüne bir başlangıç telâkki olunacağı kabul edilmekte ise de devlet bünyesinde Avrupalılaşıma temayüllerinin orijinini Tanzimat adıyla anılan ve Mustafa Reşit Paşa tarafından Gülhane'de bizzat kıraat olunan Hattı hümayunun neşir tarihi bulunan

3. Teşrinsani. 1839 a irca etmek de yanlış olmaz. Bu suretle idari tekâmül tarihimizde dönüm noktası teşkil eden bu vakayı tetkiklerimizde nazara almamız neticeye muvasalatımızı temin bakımından faydalı olacaktır.

Filhakika müellifler, Türkiye'nin İdarî sistemi bakımından geçirdiği istihaleyi de bu noktaya istinat ederek,

- 1) Kuruluştan Tanzimat'a kadar olan devre,
- 2) Tanzimat'tan Cumhuriyete kadar olan devre,
- 3) Cumhuriyet devri,

Olmak üzere üç devreye taksim etmektedirler.⁽¹⁰⁾

İşte biz de bu taksime sadık kalarak tetkiklerimize bu esaslar dairesinde devam edeceğiz.

(9) B.M.M. Zabıt, ceridesi cilt 18

(10) S. Sami ONAR İd. Huk. Um. Esasları İst. 1952 sa. -189

I) İmparatorluğun kuruluşundan (1299) T a m z i m a t a (1839) kadar geçen devrede İdarî teşkilât Osmanlı İmparatorluğunun, kuruluşundan Kümelinin fethine kadar geçen zaman zarfında, mülkî taksimat bakımından pek mühim manzara arz etmediği müşahede olunmaktadır.

Hükümdarın mutlak otoritesine istinat eden ilk teşkilât, daha ziyade askerî bir görünüşe sahipti. Arazi rejimi de bu militarist esasın bir neticesidir. İlk olarak Orhan Gazi devrinde Alaattin ve daha da sonraları Süleyman Paşaların idari ve askerî işlerle uğraştığı, bundan sonra da devlet teşkilâtında, mülkî, askerî, kaza işleri hükümdar adına tedvire memur vezirler görülmektedir.

Ancak, Rumeli'nin fethinden sonradır ki, Osmanlı ülkesinin mülkî taksimat bakımından feodal bir manzara arz ettiğine şahit oluyoruz.

Devlet arazisi eyaletlere ayrılmış olup bunlar da sancaklara bölünmüşlerdir. Eyaletlerin başında idare amiri, kumandan vasıflarıyla bulunan Beylerbeyinin hukuki durumları bugünkü idare teşkilâtımızın Valilerine benzetilebilir. Sancakları tedvire memur sancakbeylerinin hukuki durumları ise Beylerbeyinin aynı bulunmaktaydı. ⁽¹¹⁾

Beylerbeyinin devlet işlerinde icra kararlar alabilmesi ⁽¹²⁾ bu devirde geniş bir tevsiî mezuniyet sisteminin cereyanına delil sayılabilirse de bunların her hususta merkeze bağlı olmamaları, bir âdemi merkeziyetin mevcudiyetine asla işaret etmez. Bunu, ancak ülkenin genişliği yüzünden ve muhabere imkânlarının da gayrı kâfi oluşu dolayısıyla verilmiş birer salâhiyet kabul etmek yerinde olur. Ayrıca eyaletlerin devletin bünyesi içinde bir hükmi şahsiyeti de bulunmadığından âdemimerkeziyet idaresi savulabilmesi mümkün değildir. ⁽¹³⁾

Bu devrede arazi rejimi bakımından cari olan malûm Has, Tımar ve Zeamet müesseselerinden gayrı cüz'ilere rastlanmamaktadır.

II— Tanzim attan (1839), Cumhuriyete kadar (1923) geçen devrede idari teşkilât. Mahiyeti itibariyle ferdî bir hukuk olan İslâm hukukunun tesirinden yıllardır kendini kurtaramamış olan Devlet, bu devrede 1293 Kanunu Esasisinin kabulü ile kendi bünyesi için,

(11) Tevki Abdurrahman Paşa Kanunnamesine atfen T. Mümtaz YAMAN. Osmanlı imparatorluğu mülkî idaresinde Avrupalılaşıma id. Der. say. 142 sa. 146

(12) T. Mümtaz YAMAN, (adı geçen eser.)

(13) S. Sami ONAR id. Huk. Um. Esasları İst. 1952 sa. 490 ve öt.

garp devletleri vasfında bir anayasaya lüzum bulunduğu fikrini getirmişse de bu Kanunu esasının kabulünden sonraki devrede dahi dini müesseselerin devlet işlerinde icra salâhiyetlerinin mevcudiyeti, devletin, garba teveccüh etmesine fırsat vermediği gibi millî müesseselerin ıslahı yolunda gayret sarf etmesine de engel olmuştur.

İşte «Osmanlı İmparatorluğu siyasi bünyesine verdiği dinî karakterle ve bu yoldaki nüfuzlu teşkilatıyla büyük bir İslam âleminde bin bu kadar yıl önce tamamlanmış, el sürülmez mahiyette tutulmuş olan hukuku yürütmüş ve batı aleminde geçen ve gittikçe artan ve kuvvetlenen ileri fikir cereyanlarından, medeniyet, kültür gelişmelerinden ve bütün bilgilerden uzak kalmıştır.»⁽¹⁴⁾

Osmanlı imparatorluğundaki bu dinî inanç amme hizmetlerinde millî telâkkiyi gölgelemeye ve tekâmül fikrinin inkişafına mani sebep teşkil edecek kadar devlet idaresi prensiplerinde hâkim rol oynamıştır. Bununla beraber yukarda da belirtildiği veçhile 1293 Kanunu Esasisi, İdare Hukukumuzun tekâmülü bakımından bir başlangıç sayılmağa hak kazanmış, Tanzimat devri eserlerindedir.

Filhakika, II. Mahmut devrinde yeniçerilerin ilgasından (1828) sonra taşra idaresinde mevcut tevsii mezuniyetin daraltılmasına ve mutlak merkezîyetçiliğin ihdasına doğru bir cereyanın belirdiği görülmektedir.⁽¹⁵⁾

3. Teşrihsani.1839 Islahat Fermanının neşrini takip eden devrede de eyaletlere gönderilen Vali, Defterdar ve Kumandanların idare işlerinden ötürü Babıalî'ye hesap vermeleri mecburiyetleri⁽¹⁶⁾ dolayısıyla bu mutlak merkezîyet sisteminin devam ettiğine şahit olmaktadır.

Vali ve idare elemanlarının salâhiyetlerini daraltma yönündeki ve koyu merkezîyetçiliğe yol açan bu cereyanın mahzurları çok geçmeden belirmiş bulunduğundan neşrolunan 28.Tesrinsani.1852 fermanı ile valilerin salâhiyetlerinin genişletilmesi suretiyle tevsii mezuniyet temayüllerinin yeniden canlandığı görülmektedir. Buna göre yeni idari taksimatta Ülke, Eyaletlere, eyaletler sancaklara sancaklar da kazalara taksim ediliyordu. Hiçbir eyalete bağlı olmayan müstakil sancaklar da ihdas edilmişti.

Kırım muharebesini bitiren Paris barışını müteakip, 1272 Cemaziyühırahıra başlarında sadrazam Ali paşanın sadareti zamanında neşredilmiş

(14) S. Şakir ANSAY Hukuk Bilimine Başlangıç Ank.1951

(15) S. Sami ONAR id. Huk. Um. Esasları İst. 1952 sa. 551

(16) İ. Hakkı GÖRELİ İl İdaresi Ank. 1952 sa. 19

bulunan 18.Şubat.1856 fermanı, Eyalet meclislerinin intihap usullerinde halkın memleket işlerine iştirakini tazammun eder mahiyette yeni hükümleri ihtiva etmektedir. Bunu takiben (13.Sefer.1275) 22.Eylül.1858 tarihli (Vuslatı İzam ve Mutasarrıfım Kiram ile Kaymakamların Vesaitini şamil Talimat) (17) adıyla meydana getirilen talimatta mülkî idarenin, Eyalet-Liva-Kaza-Kariye olarak hiyerarşik bir taksime tâbi tutulduğunu görmekteyiz.

Bu talimata göre eyaletlerin idaresi Valilere verilmiş ve vali devletin adeta bir mümessili sayılarak icra kuvvetini dahi deruhte etmiştir.

Memleket idaresinde her türlü ıslahat hareketlerinin yapılması lüzumuna inanmış ileri görüşlü devlet adamlarımızın bu gerçeği tahakkuk yolundaki gayretleri şüphesiz inkâr edilemez, ancak idare sistemimizde bir reform lüzumunun biraz da harici ve siyasi tesirler neticesi doğmuş bulunduğunu ifade etmek isteriz. (18)

Hatta bu tesirler bir devletin hükümlerlik hakları ile telifi kabul olamayacak kadar ileri gitmiş ve yabancı unsurlar kendi siyasi emellerinin tahakkuku yolunda en uygun buldukları idare sistemine ait metinleri bizzat kendileri kaleme alarak tatbik olunmak üzere Osmanlı devletine tevdi etmek cesaretini dahi göstermişlerdir. (19)

Herhangi tesirle olursa olsun bu devrede ıslahat, devlet bünyesi için artık en lüzumlu unsur haline gelmişti. İşe, idari sahada yenilikler getirmek ve İdarî taksimatta tadilât (bilhassa mahiyet bakımından) yapmak suretiyle başlamak icabediyordu.*

Bu cümleden olarak ıslahat taraftarları Ali ve Fuat paşaların Fransız idare sistemini göz önünde bulundurarak 1856 fermanının yukarda izah olunan hâkim prensiplerini de nazara almak suretiyle müştereken hazırladıkları bir nizamname, 1861 yılı sonlarına doğru, teşkil olunan örnek Tuna vilâyetinde tatbik edilmiştir. (Teşkilî Vilâyet Nizamnamesi) adı verilen bu nizamnamenin, yeni teşkil olunan Tuna vilâyetinde muvaffakiyetli* tatbik edildiği görüldüğünden Bağdat ve Yemenden gayrı her eyalete tatbik olunmak üzere ve günün icaplarına uygun surette tadil edileli?

(17) Takvimi Vekayanın 26.Seferi.1275 ta. nüshasında neşrolunduğu, Türkçe metin için bakınız id. Der. Say. 211 sa. 166

(18) T. Mümtaz YAMAN Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma İd. Der. Say, 142 sa. 1466

Aynı mevzuda bakınız. İ. Hakkı GÖRELİ İl İdaresi Ank. 1952 sa. 5

(19) İdare! Nevahi Nizamnamesinin hazırlanış! (Bakınız sa. 22)

rek (Vilâyet Nizamnamesi) adı altında 1864 yılında neşrolunduğu görülmektedir.⁽²⁰⁾

1856 Fermanının halkın memleket işlerine iştirakini tazammun eder mahiyette hükümler şevketmiş bulunduğuna işaret etmiştik. Esasen 1864 tarihli Vilâyet Nizamnamesinde tanzim edilen yeni teşkilâtın gayesi de cari merkeziyet usulündeki mutlakıyeti tadil ve izaleye matuftu.

Fransız Departmanlarının aynı mahiyette yeni Vilâyetler teşkil eden bu nizamname, bugün idare teşkilâtımızda üçüncü kademeyi teşkil eden Nahiye mefhumunu ilk olarak teşkilâtımızın bünyesine sokmuştur.⁽²¹⁾ (Vilâyet) terimi de İdare hukuku nomenklatürüne ilk olarak bu nizamname ile girmiştir.

1281 (1864) tarihli mezkûr nizamnameye göre ülke, Vilâyetlere, Vilâyetler Sancaklara, Sancaklar da kazalara ayrılmıştır. Kazaların karyelerden tereküp edeceği ve her karyenin bir belediye dairesi addolunacağı, ayrıca bazı karyelerin içtimadan hâsıl olan küçük daireler mevkiileri icabı müstakil kaza olamayacaklarından diğer kazaya ilhak suretiyle idare olunarak bunlara da (Nahiye) itibar olunacağı ayrıca belirtilmiştir.

İşte, başlangıçta örnek Tuna vilâyetinde tatbik olunarak sonradan (Vilâyet Nizamnamesi) adı altında neşrolunan bu nizamnamenin tecrübe devresi esnasında zuhur eden noksanları da ikmal edildikten sonra bütün vilâyetlere teşmili kararlaştırıldı. Ve (idare Umumiye Vilâyet nizamnamesi) adı altında 9.Kânunsam.1286 (1870) tarihinde 129 madde olarak yeniden neşredilmiştir⁽²²⁾

Islahat hareketlerinin her sahada tekâmül seyri takip ettiği bu devrede mülkî idareye ait kanunların da en mühimlerinden olan mezkûr nizamname, nahiye idaresi bakımından üzerinde durulması gerekir. Bu nizamname, 1281 (1864) tarihli nizamnameden farklı olarak sadece nahiye bölümünü İdarî teşkilâtın bünyesi meyanında saymakla kalmamış onu idare zincirinin bir halkası telâkki ederek aynı zamanda nahiye idarelerinin vazifelerini de tanzim eden bir fasıl ayırmış bulunmaktadır.

(20) Nizamname metni için bakınız Düsturu evvel C 1 sa. 608

Türkçe metin için bakınız id. Der. Say. 179 sayı 211

(21) Türk Ziraat Tarihine Bakış 1938. adlı eserde Ali Suavi'ye izafe olunan bir vaka dolayısıyla Nahiye mefhumunun daha 1857 yılında teşkilâtımızda mevcut olduğunu haber veren müellifler mevcuttur. Bakınız. id. Der. Say. 214 Sa. 62

(22) Bu nizamname metni için Düsturu evvel C. İsa. 625

Türkçe metin için bakınız id. Der. Say. 212 sa. 85

Âdemimerkeziyet sistemini plânlı bir tevsii mezuniyet ve tefriki vesait ile mutedil hale getiren nizamname, ülkeyi, Vilâyetlere, Vilâyetleri Livalara, Livaları kazalara, kazaları Nahiyelere, nahiyeleri de köylere taksim etmekte ve belediyeler ile nahije idarelerine umumi olarak ilk defa yer veren bir nizamname olmaktadır.

Aşağı yukarı bugünkü idare sistemimizi andıran bir taksimata yer vermiş olan bu nizamnamenin serdettiği hükümleri kısaca gözden geçirelim.

«Her kazanın dâhil daire idaresi olan kariye ve çiftlikler kurb ve münasebetlerine göre bir veyahut müteaddit daireye taksim olunacağı ve işbu dairelere nahije itlak olunacağı ve her nahiyenin bir merkezi idaresi olup daireye oradan nezaret olunacağı ve işbu merkezlerin kurayı mülhakata en ziyade münasip ve kabil olan noktada bulunması meşrut olduğu ve dâhili daireyi idaresi olacak kariye ve çiftliklerde lâakal beş yüz nefes nüfus zuhur bulunmayan mahaller nahije itibar olunamayacağı ve nevahi dairelerinin makar ve hududu kazalar mecalisi idaresinde kararlaştırıldıktan ve Liva idare meclislerinde tetkik ve tasdik olunduktan sonra meclisi umumi Vilâyetin müzakeresine sevk olunarak oradan da mazbata istizan ile müteallik buyrulacak irade Şeniye üzerine tayin ve tahdit edileceği ve her nahiyenin bir müdürü olup nahije meclisi namı ile bir heyeti müşaveresi dahi bulunacağı ve nahije müdürlüğüne tayin kılınacak olanlarda aranacak vasıflar da gösterildikten sonra memuriyetlerinin Dahiliye nezareti canibinden tasdik olunacağı» muhtelif maddelerinde yazılı bulunan bu nizamnameye göre her kaza, idaresi dahilinde bulunan köy ve çiftliklerin, birbirlerine olan uzaklık ve münasebetlerine göre bir veya birkaç daireye bölünmesi suretiyle idare olunacak ve bu bölümlere de nahije denecektir.

Her nahiyenin bir idare merkezi bulunacak ve daireye buradan nezaret edilecektir. Nahije merkezlerinin mülhak köylere en ziyade uygun ve mümkün olan mevkide bulunması şart koşulmuştur.

İdaresi altında bulunan köy ve çiftliklerde beş yüz erkek nüfusu bulunmayan dairelerin nahije teşkil edemeyeceğini de belirtmek suretiyle, nahije teşkilini coğrafi vaziyet şartından gayrı, köy ve çiftliklerin bir biriyle olan münasebetlerinin kesafetine ve ayrıca erkek nüfus adedinin asgari haddini tayin etmek suretiyle diğer bazı ölçülere de bağlanmış olduğu görülmektedir.

Nahije hudutlarının ve merkezinin tayin ve tespitinde en son merciin iradeyi seniyye olduğu da metinden anlaşılmaktadır. Nahije idarelerinde

uzuv olarak idaresine memur bir müdür ile halkın devlet işlerine iştirakini temin maksadına matuf istişare bir meclisin bulunacağı bu meclislerin her nahiyenin dairesine dahil köylerin ihtiyar heyetleri azası tarafından veya köyü halkından dörder kişiyi geçmemek üzere gönderilecek ve muayyen zamanlarda nahije merkezinde toplanacak azadan tereküp edeceği, müdür olacakların ise bir cinayetle mahkum olmaması, okur yazar olması medeni haklardan mahrum bulunmaması fena bir şöhretle tanınmış olmaması ve 25 yaşını da tecavüz etmemesi gerekeceği, yine bu nizamname hükümleri cümlesindedir.

Nizamnamenin, dördüncü babının beşinci faslında, yukarda izah olunduğu veçhile teşkil edilecek nahije meclislerinin vazifeleri ve ne zamanlar toplanacağı da mukayyettir.

Buna göre, bu meclisler valilerin uygun görecekları zamanlarda senede dört defa nahije merkezlerinde toplanırlar. Toplantı tarihinin kaymakamlarca müdürlüğe tebliğ edileceği ve her toplantının bir haftadan fazla devam edemeyeceği meclislere ise müdürlerin riyaset edeceği ayrıca hükme bağlanmıştır.

Nahije meclislerinin yine bu fasılda tayin edilmiş görevleri nahije dâhilinde bulunan köyler halkı tarafından fiili ve nakdi yardımlar ile vücuda getirilmesi istenen Nafia tesisatı, "köyler arası hususi yollar inşaaası, müşterek koru,' bataklık, mera ve kışlak idareleri, ziraat, ticaret ve sanayie ait köy ihtiyar heyetinden arz olunacak mütalâaları, vergi tevzi meselelerinde köy ihtiyar meclislerince verilen kararlar, incelemekten ibarettir.

Kararları kat'i olmayıp kaza kaymakamından verilecek mezuniyete istinaden icra olunabilecektir.

Davaya bakmaya, ceza almaya ve nizamnamede sayılan işlerden gayri iş görmeğe yetkileri yoktur.

Bu nizamname nevahi müdürlerinin vazifelerini de tayin ve tahdit ederek iki guruba ayırmıştır. 56 ncı maddesinde bunların mülki vazifelerini, 57 nci maddesinde ise zabıta işlerine müteallik vazifeleri ve mali mevzudaki vazifelerini zikretmiştir.

Müdürlerin 56 ncı maddede yazılı vazifeleri ezcümle;

- a) Kanun, Nizamname, emir ve tembihlerin nahije halkına duyurulması,
- b) Ölüm, doğum vukuatı, küçüklere ve gaiplere ait veraset işleri hak-

ında muhtarlarca yapılan tahkikatın, hazineye intikal eden ve maktum arazi hakkında vaki ihbarların kazaya bildirilmesi,

c) Muhtar ve ihtiyar heyeti seçimlerinin ve bunların çalışma tarzlarının teftişi ile kazaya bildirilmesi,

d) Tahsil ve ihzar işlerinden ve ihtiyar meclislerinden vaki şikâyetlerin tahkiki ile kaymakama haber verilmesi,

e) Amele mükellef enin toplattırılması, Umumi nizamdan nahiyeye taallük eden hususta nezaret olunması,

f) Haciz işleri ve protestoların tebliği,

g) Nahiy meclislerine riyaset etmesi, alınacak kararları kaymakamlığa bildirerek icrasına izin verilenleri ifa etmesi,

gibi mülkî mevzulara mütealliktir.

57 nci maddede sayılan zabıtaya ait vazifeleri ise;

a) Cinayet vukuunda hazırlık mahiyetindeki tahkikatı icra etmesi ve keyfiyeti kaymakama haber vermesi,

b) Kaymakam tarafından nahiyenin emniyeti için verilecek emirleri icra etmesi.

c) Malî hususta tahsildar ve mültezimlerin hareketlerine ve vergilerin cibayetine nezaret etmesi,

gibi malî ve inzibati mevzulara taalluk etmektedir. Bunun dışında da müdürleri her nevi cezaya müteallik kanunların tatbikinden şahıslar hapis ve tevkiften, davaya bakmaktan ihtiyar meclislerinin vazifelerine müdahaleden hatta bu nizamnamede sayılan vazifelerinden gayri işleri yapmaktan meneden hükümler de mevcuttur.

Nahiy idareleri ve teşkilâtı hakkında birçok önemli hükümler vazetmiş olduğunu gördüğümüz 1870 tarihli idare Umumiye Vilâyet nizamnamesinin mülkî teşkilâtta mer'iyetini takip eden yıllar içinde nahiy teşkiline yer verilmemiş olduğu göze çarpmaktadır. (23)

Hatta devlet salnamelerinin mezkûr nizamnamenin meriyetini takip eden yıldan ancak sekiz sene sonra kazalara bağlı nahiyelerin isimlerini

(23) I. Mümtaz YAMAN Osmanlı İmparatorluğu Mülki idaresinde Avrupalılaştırma İd. Der. Sayfa 1466

vermeğe başladığı da görülmektedir. (24) Bundan da zikrolunan nizamnamenin nahiye teşkiline dair bulunan hükümlerinin o günkü şartlar muvacesinde tatbik kabiliyeti bakımından nakıs olduğu fikrine varılabilir. (25)

Tanzimat devrinde, idari teşkilâtımız bakımından yapılagelmekte olan ıslahat teşebbüslerinin, yukarda umumi esaslarını tetkik ettiğimiz talimat ve nizamnamelerin ıstarı ile de neticelenmemiş olduğunu, hatta nahiye idarelerine müteallik hükümlerin hemen hemen tatbik edemeyişi ile bu sistemin yeniden ele alınarak daha mütekâmil esaslara istinat ettirilmesi lüzumunun belirdiğini ifade edebiliriz.

Devletin bünyesinde ıslahat icrası lüzumuna sadece tanzimi mahiyetteki düşüncülerin, terakki perverliğin amil olmamış bulunduğunu, ayrıca harici ve siyasi tesirlerin de bunu zaruri kıldığını zikretmiştik.

Nitekim ikinci fikrimizi teyit eder mahiyette vesika ve hadiselere de rastlamaktayız. Mahmut Nedim paşanın sadareti zamanında, Avrupa devletlerinin ıslahat icrası hususunda iç işlerimize müdahalesini önlemek maksadına matuf tedbirlerden olmak üzere neşredilmiş bulunan (Adalet Fermanında idari teşkilât bakımından birçok Avrupalı esaslar derpiş edilmiş ve bu fermanın tatbikini temin için (icraat meclisi) namıyla bir de meclis kurulmuştur.

Gerek ıslahat ferman ile devlet idaresinde kabul edildiği teyit olunan Avrupa prensiplerin, gerekse bu prensiplerin tahakkuku gayesine hadim icraat meclisinin hareket tarzının kendilerini tatmin etmediği anlaşılan bazı yabancı devletler, evvelce de temas ettiğimiz veçhile (26) siyasi emellerinin tahakkuku için devlet bünyesinde tatbikini arzu ettikleri nizam ve kaideleri layiha halinde bizzat kendileri hazırlayarak devleti âliye tebliğ ve tevdi etmiş bulunuyorlardı.

Bu cümleden olarak, Rusya'nın, Bulgaristan'daki kariye idarelerinin Bulgarların eline geçmesi gayesini temine matuf tedbirler alınmıştır.

Rus sefiri General İgnatief tarafından nahiye idaresi hakkında bir nizamname tasarısı hazırlanarak hariciye nezaretimize tevdi olunmuş ve tercümesi de icraat meclisinden geçirildikten sonra meclisi vükelânın tas-

(24) Aynı fikir için bakınız T. Mümtaz YAMAN (zikri geçen eser)

(25) Bakınız sayfa 5.

(26) Bakınız sa. 13 (19i Numaralı not.

dikine iktiran edip ⁽²⁷⁾ İ. Rebiülevvel.1293 (25.Mart.1292) 1876 tarihinde neşredilmiştir ki (idare Nevahi Nizamnamesi) adını taşır. ⁽²⁸⁾

Yirmi sekiz maddeden ibaret bulunan (idare Nevahi Nizamnamesi)n de, nahiyelerin teşkili, taksimi, idare şekilleri, müdürleriyle azanın intihapları, müdür ve meclis heyetinin vazifeleri hakkında idare Umumiye! Vilâyet nizamnamesinin nahiyelere müteallik hükümlerinden farklı ve önemli kaideler göze çarpmaktadır.

Bu nizamnamede, her kazanın mülhakatından olan kariye ve çiftlikler vesaire müteferrik haneler, kırp ve civar münasebetlerine göre nahije namıyla müteaddit devire taksim olunacağı ve deva iri nevahi 2 nevi olup birincisi münferiden İkincisi müçtemian teşkil olunacağı, münferiden kurulacak nahiyelerin 200 den fazla haneyi havi köylerden ibaret bulunacağı, müçtemian teşkil olunacak nahiyelerin ise 200 haneye kadar birkaç köyden kurulması suretiyle olacağı belirtilmiştir.

Elliden fazla hanesi olan köylerin müdür ve kâtiplere masraflarına mukabil tahsisat vermeği taahhüt etmeleri halinde nahije dairesi itibar olunacağı ve elliden az hanesi bulunan köylerin ise nahije teşkil edemeyip diğer köylerle birleşmeğe mecbur olacağı gibi hükümler idare nevahî nizamnamesiyle getirilmiş yeni esaslardır.

Bu nizamnameye göre Nevahi idarelerinde uzuv olarak bir müdür ile, en az 4 ve en çok 8 müntehi azadan tereküp eden bir meclis bulunacaktır.

1293 (1876) tarihli bu nizamname, işaret ettiğimiz üzere yabancı unsurun idareye iştirakini de temin suretiyle mahiyet bakımından nahiyeye komün vasfını vermiştir. Birinci maddesiyle nahiyenin terkinde, bundan öncekilerde belirtilen esaslardan gayri yenilik getirememiş olduğu halde ikinci maddesinde 2 nevi nahije teşkilinin mümkün bulunacağını belirtmekle nahije teşkilinde yeni bir kriter yaratmıştır. Müçtehit nahiyeleri (köyler birliği) ne benzetebiliriz. ⁽²⁹⁾

Yine idare Nevahi nizamnamesinin getirdiği yeniliklerden olmak üzere, 1870 tarihli idare umumiye Vilâyet nizamnamesinin nahije teşkilinde erkek nüfus adedini esas almasına mukabil yeni nizamnamede nahije teşkili keyfiyeti hane adedine bağlanmıştır.

(27) İ. Hakkı GÖRELİ İl İdaresi Ank. 1952 Sa. 421

(28) Nizamname Metni için: M. Saveci EYÜBOĞLU

İd. Der. Say. 212 Sa. 127 Dtisturuevvel C.3 sa. 24 de

(29) M. Saveci EYÜBOĞLU. Nahije - Komün İd. Der. Say. 214 sa. 67

Nizamnameye göre, nahiye uzuvlarından olan Müdür, nahiye halkı tarafından iki yıl müddetle ve nahiye ile alakası bulunan 30 yaşından büyük Osmanlı devleti tebaasından kimseler arasından seçilecektir. Ayrıca Müdürün bir cinayetle mahkûm olmamış bulunması ve devlete yılda en az 100 kuruş vergi ödemiş olması az çok okuyup yazma bilmesi de şarttır.

Müdürlüğe seçilen kimsenin memuriyeti, kaymakam ve mutasarrıfın ifşan ile vali tarafından tasdik olunacaktır.

İmam, papaz ve muallimlerle devlet memurları müdür seçilemeyeceklerdir.

Nahiye meclislerinin terkip tarzlarına gelince; en az dört ve en çok sekiz müntahap azadan mürekkep bulunan bu meclisin üyelerinin, yine nahiye ile ilgili kimselerden olması 30 yaşından büyük ve Osmanlı tebaasından bulunması, devlete yılda en az 100 kuruş vergi ödemiş kimselerden olması, cinayetle mahkûm olmamış bulunması lâzımdır.

Üyeler, nahiye halkı tarafından 1 yıl için seçilmektedir.

Nahiyeyi terkip eden halkın Müslim olması veya gayri Müslim'le karışık bulunması hallerinde, azaların yarısının bir sınıftan diğer yansının da diğer sınıftan seçileceği, müdürün ise ekseriyeti teşkil eden cemaat sınıfından, müdür muavinin de karşı sınıftan seçileceği hükme bağlanmıştır.

Nahiye meclisi azasından birisi müdürün muaviniidir. Müdür muavini ile azalar vazifelerini, hemşerilerine ait işleri görmüş olmalarına binaen fahrî olarak ifa edeceklerdir.

Ancak, müdürlere, masraflarına mukabil nahiye ahalisince senelik münasip bir şey verilecektir.

Tayini meclisçe yapılabilecek olan bir meclis kâtibinin istihdamına da cevaz verilmiş olup kâtime senevi vasati bir ücret tediye olunacaktır.

Bu suretle verilecek tahsisatın miktar ve tevzi şeklinin merkezi hükümetçe evvelden bilinmesi gerektiği de kaydedilmiştir.

İdare nevahi nizamnamesinin 20 ve onu takip eden maddeler i müdür ve meclis heyetinin vazifelerine müteallik hükümlere tahsis edilmiştir.

Meclislerin en az haftada iki gün toplanacağı, kazadan verilecek emirleri ve tembihleri meclisçe icra edeceği, ahali müracaatlarından istizana lüzum olanları kazadan soracağı, cinayet hallerinde hazırlık mahiyetindeki tahkikatı icra ile meclis mazbatasına ekleyerek kazaya sevk edeceği, zabıta memuru bulunmadığı hallerde halk yardımı ile suçluyu tutup kazaya sevk edeceği müdürün vazifeleri meyanında sayılmıştır.

Nahiye meclislerinin vazifelerine gelince;

- a) Halkın birbirleriyle iyi münasebetlerinin temininle vazifelidirler.
- b) Cüz’i hukuk davalarından sulh yolu ile halli mümkün olanlarına bakabilirler. Murafaa ve muhakeme icrası ile kat’i hüküm vermeleri mümkün değildir.
- c) Mevkufu olan davaların rüyeti ile cünha ve cinayet davalarının sulh yolu ile halline müdahale edemezler.
- d) Eşkıya ve yol kesme vakalarının zuhurunda zabıta ile kaza dâhilindeki kule ve derbentlerde mevcut askeri kuvvetten istifadeye salahiyetlidirler.
- e) Devlete ait vergilerin toplattırılarak teslimi keyfiyeti de nahiye meclislerine tevdi olunmuştur.

Kefaletle istihdamları şart koşulan meclis kâtipleri de daireye ait hesapların rüyetine mecbur ve azanın mühüleriyle tasdik etmeleri şartıyla ilmühaber itasına da mezundur.

Nahiye meclislerinin görevleri meyanında sayılan bütün bu mevzularda verecekleri kararları kat’i olmayıp kaza kaymakamından verilecek mezuniyete istinaden icra edilebilecektir.

Ve nizamnamenin 22 nci maddesi, bir az önce de temas ettiğimiz üzere nahiye meclislerinin, muhakeme ve murafaayı icap ettiren hallerde davaya müdahalelerini men etmiştir.

Ancak 1287 - 1323 yılları arasında neşredilen düsturlarda derç olunmamış fakat 1333 yılına kadar mer’i bulunan kanun ve nizamnamelere ait mütemmimin 588 inci sayfasındaki ⁽³⁰⁾, (Nevahi merkezlerinde bulunan nahiye meclislerinin vesaiti sulhiye ve Adliyesini mübeyyin nizamnamenin muaddel birinci maddesinde kaza ve adlî vazifelerle teşhiz olunan bu meclisin, mezkûr vazifelerini ifa zımında ne suretle teşkil olunacağı açıkladıktan sonra meclisin yazı işlerinin nahiye kâtibi ve mübaşir liginin de nahiye jandarması, bekçi veya korucu tarafından yapılacağı belirtilmektedir.

İkinci maddesinde ise, meclisi, mürettep azanın yarısından bir fazlası mevcut olmadıkça adlî işlere bakmağa salahiyetli addetmemiştir.

(30) M. Saveci BYÜBOĞLU Cumhuriyetten önceki Mevzuat. İd. Der. Say. 212 Sa. 133

Bu meclisin hukuk davaları meyanındaki vazifeleri şöylece gruplandırılmıştır.

1 — 1500 kuruşa kadar olan her nevi alacak davalarıyla bu miktarı geçmeyen menkul ve gayrimenkul emval ve emläke ait ihtilâfları, tarafların müracaat ve nazariyle sulhen halleder.

2 — Sulh yolu ile halli mümkün olmayan ve aslen 150 kuruş ve bu değerdeki emlâk ve emvale müteallik davaları istinafi kabil olmamak üzere halleder.

3 — Gerek sulh yolu gerekse kâfi hükümle halli, salâhiyeti dışarıda bulunan davaları ait olduğu mercilere gönderir.

Ceza davalarından rüyete mezun olduğu hususlara gelince, nizamnamenin 5 inci maddesinde sayılmıştır. Şöyle ki,

1 — Kabahat nev'inden olup 25 kuruş para cezası alınmasını gerektiren suçlarda kâfi olarak,

2 — Bu miktarı aşan ve herhalde hapis cezasını gerektiren fiil ve hareketlerde kabili istinaf olmak üzere,

hüküm vermeğe yetkilidir.

61 Maddeden ibaret bulunan bu nizamnamenin diğer maddeleri, nahiye meclislerince görülmekte olan davalarda tatbik edilecek muhakeme usullerine, kararların ne suretle verileceğine, istinaf mercilerinin nelerden ibaret bulunduğuna dairdir. Ayrıca lahika olarak karar örnekleri de mevcuttur.

Buraya kadar tetkik ettiğimiz nizamname ve talimatlardan başka idare sistemimizin tanzimine dair metinlerden olarak 25.Muharrem.1293 tarihini taşıyan (idare umumiye vilâyet hakkında talimat) a da rastlamakta isek de ⁽³¹⁾ nahiye mevzuunda herhangi bir hüküm sevk etmemiş bulunması bu tarihten evvel neşredilmiş bulunan hükümlerin yürürlükte bulunduğu kanaatini hâsıl etmektedir.

1876 Yılma takaddüm eden devrede Avrupa gurubunda hukuku esasiye her tarafta yerleşmiş ve milletlerin hâkimiyeti millet meclislerinin hükümeti murakabesi bütün devletlerce kabul edilmişti. ⁽³²⁾

³¹ Metin için bakınız M. Savci EYÜPOĞLU Cumhuriyetten önceki mevzuat İd. Der. Say. 212 Sa. 116

³² Yusuf Ziya ÖZER Hukuku Esasiye 1939 Sa. 387

Bu sıralarda memleketimizde de bazı kanlı vakalar dolayısıyla şuurunu kaybetmiş olan Sultan Muradın ya tahttan indirilmesi veya niyabet meclisi vasıtasıyla devletin idare edilmesi yolunda müzakereler cereyan etmekte idi ki, bundan istifadeyi düşünen Velihaht Abdülhamit, tahta çıktığında kanunu esasiyi ilân edeceğine Mithat paşayı ikna ettiğinden bu arzusuna nail olarak tahta çıktı.

Esasen, bir kanuni esasi neşri etrafında beliren cereyan son haddini 'bulmuştu. Kısa bir müzakere devresinden sonra hazırlanarak 7.Zilhicce. 1293 günü ilân edilen ve 119 maddeden ibaret bulunan ilk kanunu Esasi, idare hukuku sahasında tarihi tekâmül seyri bakımından hakikaten bir dönüm noktası teşkil edecek kabiliyet ve kudrettedir.

Memleketimizde dik defa Ayan ve Mebuslar meclisini ihdas eden bu kanunun 108 inci maddesi vilâyetlerin tevsiî mezuniyet ve tefriki vesait esaslarına göre tanzim edileceğini âmirdir.

Buna göre hükümetin genel vazifeleri meyanında siyasi olanlarının merkeze bırakılması ve bunun dışındaki vazifelerinin ise idari âdemi merkezîyet mahiyetinde vilâyet ve belediyelere yani mahalli teşekkül ve uzuvlara tahmili istihdaf olunmakta idi. <

Ancak, meclis müzakeratını takip eden Abdülhamit'in, meclisteki bazı kararların şiddetle tenkidi keyfiyetinden vehme kapılması dolayısıyla 93 kanunu esasisi adını alan bu kanunun, 1 senelik bir meriyetini müteakip yürürlükten kalktığını ve mebussan meclisinin dağıldığını görmekteyiz.

1877 de İstanbul'da toplanan ilk mebussan meclisine hükümet tarafından verilmiş bazı kanun projeleri arasında nahiye idareleri hakkında ve nahiyeleri köylerimiz gibi mahalli ve muhtar bir idare mahiyetinde telakki eden (idare Nevahi) tasarısı da mevcuttu ki mebussan meclisinin dağılmasıyla kanun şeklini almasına imkân kalmamıştır. (33)

1908 inkılabı ile yeniden mevkii meriyete vazolunan bu kanun gereğince ve idare hukuku sahasındaki prensiplerden faydalanmak suretiyle vilâyetler idaresinin yeniden ıslahı ve tanzimi keyfiyeti düşünülmekteydi. Bu maksatla Devlet Şûrası Reisliği makamında hususi bir komisyon kuruldu.

Bu komisyon, çalışmalarında, mevcut hükümlerle vilâyetlerden gelen mütalâaları da tetkik edip, kanuni esasının 108 inci maddesinde de belir -

(33) A. Kemâl VARINCA Köy teşkilâtı ile Bucak teşkilâtının ilgi ve bağlantısı
Id. Der. Say. 176 Sa. 54

tildiği veçhile tevsii mezuniyet ve tefriki vesait prensiplerinin tatbikini şamil bir lâyiha hazırlamış ve hükümetin de muvafakati alındıktan sonra Şûrayı Devlet Umumi Heyetince müzakeresi tamamlanarak mebuslar meclisine sevk edilmiştir.

Mebuslar meclisinin hususi encümenince, bu projenin tetkiki sırasında vilâyetler idaresi, (idare umumiye vilâyet) ve (idare hususiye vilâyet) diye iki kısma ayrılmak suretiyle bir değişiklik de yapılarak meclis umumi heyetinin müzakeresine arz edilmek üzere iken bu sırada zuhur eden Balkan harbi, mezkûr projenin kanun haline gelmesine fırsat vermemiştir.

Ancak, bu tasan, o zamanki Mahmut Şevket paşa kabilelerince bazı tadiller yapıldıktan ve Sultan Mehmet Reşat'ın da tasdikinden geçirildikten sonra, Kanunu Esasinin muaddel 36 ncı maddesi gereğince ⁽³⁴⁾ 26.Mart.1913 tarihinde muvakkat kanun halinde neşrolunmuştur. ⁽³⁵⁾

Vilâyetin hususi idaresine müteallik hükümleri bugün dahi meri bulunan ve 75 inci maddesiyle vilâyetin hükmi şahsiyetini sarahaten kabul ve teyit eden bu kanunu muvakkatin 1 inci maddesinde Vilâyetlerin Livalara, Livaların kazalara., ve kazaların da nahiyelere taksim olunacağı belirtildikten sonra üçüncü maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesinde (Nevahinin sureti teşkil ve idaresi kanunu mahsusu ile muayyendir) denmekte ve 6, 7 maddelerinde de nahiyenin idaresine memur edilenleri saydıktan sonra 10 uncu maddesinde nahiyeye idaresine memur edilenlerin tayin mercilerin! Zikrederek nahiyeye idaresine temas eden başkaca hüküm sevk etmemiş bulunmaktadır.

Bu itibarla, nahiyelerin, bu muvakkat kanunun neşrinden önce mer'i bulunan hükümlerle idaresine devam olunduğu anlaşılmaktadır.

Bu arada 1873 Berlin barışından sonra Rumeli vilâyetlerinde tatbik olunacak kanun ve nizamnameleri tadil etmek üzere ve Berlin muahede narmsinin 23 üncü maddesi gereğince 17.Haziran.1880 tarihinde İstanbul'da toplanan beynelmilel komisyon, 1864 ve 1870 nizamnamelerim esasından tadil eden 449 maddelik mufassal bir kanun lâyihası hazırlamışsa da 21.Zsilkade.1296 da neşredilen bu kanun tatbik edilememiştir. ⁽³⁶⁾

³⁴ Muaddel 36 ncı madde metni için bakınız

İd. Der. Say. 213 Sa. 125

³⁵ Metin için bakınız. İd. Der. Say. 213 Sa. 128

³⁶ İ Hakkı GÖRELİ İl İdaresi Ankara. 1952 sahife 9.

Aynı zamanda bu kanunun düstura derc edilmemiş bulunduğu da bildirilmektedir.

Yine 28. Teşrinevvel.1312 (1896) tarihinde çıkan bir irade ile memlekette bazı ıslahatın yapılması lüzumuna işaret olunmakta ve bu ıslahatın, düsturda derç olunan kanun ve nizamname ile Gülhane hattı hümayunu ve ıslahat fermanında yazılı hükümlerin tatbikinden ibaret bulunacağı da belirtilerek 1870 tarihli idare umumiye vilayet nizamnamesinin ve 25.Mart.1292 tarihli idare nevahi nizamnamesinin 27 nci maddesine kadar olan hükümlerinin muaddel şekliyle meriyete vaazı emrolunmaktaydı. (37)

Ayrıca Dâhiliye nezaretine nahiyelerin teşkil ve idaresi hakkında 281 maddelik bir kanun lâyihasının da hazırlandığı ifade eden müellifler mevcuttur. (38)

29. Teşrisani.1333 (1917) tarihinde Dâhiliye Nezaretince nahiye idaresi mevzuunda kaleme alınan 149 maddeleri lâyiha, meclisi mebussan tetkikine arz edilmişse de Dâhiliye encümeninde incelenerek umumi heyete sevk olunmuş fakat müzakere dahi edilmemiştir.

Yine 1920 yılında Dâhiliye Vekâletince hazırlanan (İdare Nevahi ve kuraya dair tasarı Büyük Millet Meclisinde uzun tartışmalara maruz kalmışsa da kanun şekline gelememiştir.

1 Ancak bu tasarrının daha ilmi bir mahiyeti haiz olması dolayısıyla evvelkilerden farklı bulunduğu, köy ve bucak idarelerini ayrı ayrı değil her ikisini, bir idare telâkki ettiği ileri sürülmektedir. (39)

Nihayet bu devrin son merhalesi olarak Büyük Millet Meclisi Hükümetince kabul olunan 20.1.1337 (1921) tarihli ve 85 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanunu da mülki taksimat bakımından vilâyet kaza nahiye tefrikini tercih etmiş olup nahiyeler hakkında mühim hükümler sevk etmiştir.

16 nci maddesinde nahiyelerin hususi hayatında muhtariyeti haiz hükmî bir şahsiyet olduğu belirtildikten sonra müteakip maddelerde uzuvları olarak Müdür, idare heyeti ve Şûranın bulunacağı, nahiye Şûrasının, nahiye halkınca doğrudan doğruya seçilen azadan terekkep edeceği, idare heyeti ile müdürün dahi Şûraca intihap edileceği açıklanmıştır.

Şûra ve idare heyetinin kaza ve mali salâhiyetle teçhiz edilmiş bulunduğu da ifade olunduktan sonra nahiyelerin birkaç köyden meydana gelebileceği gibi bir kasabanın da nahiye olduğu ayrıca zikrolunmuştur,

(37) İ. Hakkı GÖRELİ tl idaresi Ank. 1952 Sa. 421

(38) İ. Hakkı GÖRELİ İl İdaresi Sa. 421

(39) M. Saveci EYÜBOĞLU Köy ve Bucak id. Der. Say. 176 Sa. 55,

İşte nahiyelere komün mahiyetini izafe eden bu metin, 20.Nisan. 1924 de 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış ve bu yeni kanunda da nahiyelerin kasaba ve köylerden tereküp edeceği, vilâyetlerle, şehir kasaba ve köylerin hükmî şahsiyeti haiz olacağı belirtilmiştir.

Bu suretle Tazimattan Cumhuriyete kadar gecen devre zarfında, idare sistemimiz hakkında neşrolunan hükümleri ve bu arada nahije idarelerine dair bulunan esasları gözden geçirmiş bulunuyoruz.

III) Cumhuriyet devri. Cumhuriyetin ilânını takip eden devrede, 1913 yılından beri tatbik edilmekte bulunan idare umumiye) vilayet kanunu muvakkatinin Cumhuriyet Hükümetince görülen lüzuma binaen ve günün icaplarına göre tadili zaruretleri artık belirmişti.

Bu münasebetle, muvakkat kanunun idare umumiye vilayet kısmı yerine kaim olmak üzere hazırlanan lâyiha, B.M. Meclisince hususi bir encümende tetkik ve umumi heyetçe de kabul olunarak 18.Nisan.1929 da neşir ve 5.Mays.1929 da yürürlüğe giren 1426 numaralı kanun haline gelmiştir.

Merhum Prof. Mustafa Şeref Bey tarafından kaleme alınan bu kanunun esbabı mucibe lâyihası, idari teşkilâtımızın tarihçesi hakkında kronolojik bir tertibe müstenit sarîh malûmat vermektedir. ⁽⁴⁰⁾

Yirmi yıla yakın bir müddetle tatbik mevkiinde kalan bu kanun, meriyeti esnasında birçok tadillere maruz kaldığından ve valilerin salâhiyetlerinin tedricen daraltılmış olduğu da müşahede edildiğinden, tefriki vesait ve tevsiî mezuniyet prensiplerinin ihlâli demek olan bu halin ortadan kaldırılması için 1426 numaralı kanunun değiştirilmedi yönünde beliren cereyan, ilerde temas edeceğimiz 5442 sayılı tî İdaresi Kânununun mevkiî meriyete vaazı ve müspet neticeye vasıl olmuştur.

1426 sayılı kanun dahi, kazaların nahiyelere taksim edilmiş bulunduğunu, nahiyelerin de kasaba ve köylerden tereküp edeceğini belirttikten sonra nahije müdür ve memurlarının vazifelerine müteallik hükümler sevk etmiştir.

Bundan sonra, 1942 yılında, nahije teşkil ve idaresi mevzuunda Dâhiliye Vekâletince hazırlanan tasarı, Bütçe, Adliye ve Dâhiliye encümenlerinde tetkik olunarak mazbataları ve birlikte umumi heyete sevk edilmişse de kanunlaşmamıştır.

(40) Metin için Bakınız. B.M.M. Zabıt Ceridesi C.10

Ayrıca 1945 yılında aynı mevzuda içişleri Bakanlığınca hazırlanan tasarının dahi kanun haline gelemediğini ifade etmek isteriz.

Tarihi tekâmül seyrini tetkik ettiğimiz nahiye idareleri hakkında buraya kadar verdiğimiz izahattan da anlaşılacağı üzere, her devrede yapılan idari ıslahat denemelerinin müspet sonuç vermediği kanun halini alanların tatbik kabiliyetinden mahrum bulunmaları, kanun haline gelemiyenlerin ise esasen bu durumlarıyla bu sahada müspet tesir icra etmelerine maddeten imkân olmaması gibi sebepler yüzünden nahiye idareleri mevzuunda kararlı bir neticeye varılmıştır.

Ancak, kusur ve sakatlıklarının tamamen organik olduğunu düşündüğümüz bu idare kademesinin mahiyetine herhangi bir eksiklik izafesine mahal olmadığı kanaatindeyiz.

Nihayet Cumhuriyet devrinin, İdarî teşkilât bakımından kabul edilen en son kanunu da 5442 sayılı İl İdaresi Kanunudur.

Tadili zaruretine işaret ettiğimiz 1426 sayılı kanunun yerine ikame olunan bu metnin hazırlık safhasına da kısaca temas edebiliriz.

1947 Yılına takaddüm eden günlerde Dâhiliye Vekâletince hazırlanan ve Danıştaya da tevdi edilerek müzakeresine başlanmış bulunan yeni bir il idaresi kanunu tasarısı, Danıştay dan geri alınmış ve adı geçen vekâlet tetkik kurulunca yeniden gözden geçirildikten sonra 1947 yılında Dâhiliye Vekilinin daveti üzerine toplanan idareciler kongresinin tetkikine arz olunmuştu.

Kongrenin teşkil olunan özel bir komisyonunda incelenen tasarı, hakkında hazırlanan rapor ile birlikte B.M. Meclisine sevk edilmiştir. (41)

Ayrıca 13 ihtisas komisyonunun mütalâası da alınarak dâhiliye encümenince hazırlanan rapor ile birlikte umumi heyete sunulan tasarı, 10.Haziran.1949 tarihinde 5442 sayı ile neşredilerek kanun haline gelmiştir.

41 — 56 ncı maddeleri, Bucak idare ve teşkilâtına tahsis edilmiş bulunan bu kanunun bu mevzuda koyduğu esasları biraz sonra tetkik edeceğiz.

Böylece Nahiye mefhumunun memleketimiz bünyesinde 100 yıla yakın bir devrede geçirdiği istihaleyi tetkik etmiş bulunuyoruz.

Şimdi tekâmül seyrini de göz önünde bulundurarak en son 5442 sayılı İl İdaresi Kanunumuzun bu mevzuda serdettiği hükümleri ve nahiyenin bu hükümler karşısındaki hukuki yapısını tetkik edebiliriz.

(41) Rapor metni için bakınız D. ARGUN — İhsan OLGUN
İl İdaresi Kanunu Ank. 1950 ikinci bası. Sa. 183

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
İL İDARESİ KANUNUMUZ MUVACEHESİNDE NAHİYE
İDARE VE TEŞKİLÂTI

Tarifi: 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'muzun 41 inci maddesinde, (coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımlarından aralarında münasebet bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen idare bölümüdür.) şeklinde tarif edilmiş bulunan bucak, filhakika idare hiyerarşisi içinde en küçük idari bir kademedir.

Bucağı teşkil edecek unsurlar arasında coğrafi vaziyet münasebetinden başka, kanunda gösterilen, iktisadi, sosyal güvenlik ve mahalli hizmetler bakımından da münasebet bulunması icabetmektedir.

Bucak kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, bucak sınırlarının ve bucak adlarının değiştirilmesi veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması keyfiyetinin Vilâyet idare heyetinin ve Vilâyet umumi meclislerinin mütalâasına müstenit İçişleri Bakanlığı kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile mümkün bulunacağı, bu kanunun 2 nci maddesinin (B) ve (D) fıkraları hükmünden istihraç olunmaktadır.

Mezkûr kanunun 2 nci maddesi gereğince yapılacak mülkî teşkilât ve taksimat mevzuunda vilâyet idare heyeti ve vilâyet umumi meclislerince ittihaz olunacak kararlarda belirtilmesi icabeden hususlar Dâhiliye Vekâletince teşkilâta gönderilen bir tamimde açıklanmıştır⁽⁴²⁾

Nahiyelerde, vekâletler tarafından ihtiyaca göre valilikler emrine gönderilen gezici ve sabit doktor, veteriner, tarım memuru (en az sanat enstitüsü veya yapı usta okulu mezunu teknisyen), fen memuru, sağlık memuru, ebe ve tapu, nüfus kâtibi ile hususi kanunlarında gösterilen diğer teşkilât da bulunur'.

Nahiye İdaresinin Uzuvarları: Nahiye idarelerinde uzuv olarak,

- 1 — Nahiye Müdürü,
- 2 — Nahiye Meclisi,
- 3 — Nahiye Komisyonu,

mevcuttur. Bunları sırasıyla tetkik edelim.

(42) Bu tamim metni için bakınız. Dilaver ARGUN — İhsan OLGUN İl İdaresi Kanunu Ank. 1950 İkinci bası Sa., 36

A — NAHİYE MÜDÜRÜ

1 — Müdürlerin Tayini Keyfiyeti Müdürlükler, Dâhiliye Vekâletince tayin olunarak valinin emrine verilirler. (43)

İlk defa nahiye müdürü olacakların, en az lise veya bu dereceli bir okul mezunu bulunması, ayrıca fiili askerlik hizmetini ifa etmiş 30 yaşından küçük kimselerden olması, vücutça sağlam olmakla beraber yurdun her tarafında vazife görmeğe kabiliyetli bulunması lâzımdır.

Bu şartları taşıyanlar Dâhiliye Vekâletince (44) nahiye müdürlüğü adaylığına tayin edilerek, önce Bakanlık merkez teşkilâtı veya vilâyetler teşkilâtında namzet olarak geçirecekleri 6 ay sonunda liyakatleri görüldüğü takdirde 1 yıl müddetli meslek kursuna iştirak ettirilerek başarı ile bitirdiklerinde asaleten nahiye müdürlüklerine tayine hak kazanırlar.

Gerek adaylık devresinde gerekse kursta başarı gösteremeyenlerin görevlerine son verilir.

Nahiye Müdürlüklerinin tayinleri dahi bu kanunun neşrine kadar geçen devre zarfında istar olunan diğer bazı kanun hükümleriyle muhtelif surette vuku bulmaktaydı.

5.Haziran.1933 Tarihli 2270 sayılı kanunda tayinlerinin kimler tarafından yapılacağı sarahatle belirtilmemiş olmasına rağmen ilk defa nahiye müdürü olacakların mülkiye ve hukuk veya lise mezunu olmaları veya polis komiserlerinden lise tahsili görenlerin tayin edilebileceği meşruttu.

Bundan sonra neşrolunan ve 2270 sayılı kanunun birinci maddesini değiştiren 2380 numaralı kanunda ise nahiye müdürlüklerinin mülkiye, hukuk veya lise veya yedi senelik idadî veya orta mektep mezunlarından ve acil itibarıyla vazifesinde başarı göstermiş polis komiserleri mey anından tayin olunacağı belirtilmekte idi. (45)

5442 sayılı kanun 2270 ve 2380 sayılı kanunları, muahhar bir kanun damak bakımından zımnen ilga etmiş bulunmaktadır.

⁴³ 5442 Sayılı Kanunun 47 nci maddesi 9.7.1953 tarihli 6125 sayılı kanunun birinci maddesiyle (Nahiye Müdürlükleri, İçişleri Vekâletince 8 inci maddenin I fıkrasına göre valilikler emrine tayin olunurlar.) şeklinde tadil edilmiştir.

⁴⁴ 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 49 uncu maddesi 9/7/1953 tarihli 6125 sayılı Kanunun ikinci maddesi ile bu esaslara göre tadil edilmiştir.

⁴⁵ Selim AYBAR, Nahiye Teşkilâtı ve Nahiye Müdürlüklerinin vazife ve salâhiyetleri. İd. Der. Say. 229 Sa. 29-30

2—Nahiye Müdürlerinin Hukukî Durumu Müdür nahiyede en büyük hükümet memuru ve temsilcisidir. Du sıfatla;

- a) Nahiyenin genel idaresinden sorumludur.
- b) Kaymakamlar nahiyeye ait işleri doğrudan doğruya nahiyeye müdürüne yazarlar.
- c) Nahiye müdürleri, nahiyenin bütün işleri hakkında bağlı buldukları kaymakamlarla muhabere ederler.
- d) Cumhuriyet bayramlarında nahiyede yapılacak törene başkanlık eder ve ziyaretleri kabul eyler.
- e) Nahiye memurlarının çalışmalarına nezaret ile bunların takdirlerini, disiplin cezalarını gerektiren hallerde ise tecziyesini kaymakama teklif eder.
- f) Adlî ve askerî teşkilât dışında kalan ve nahiyeye teşkilâtına dâhil daire ve müesseseler belediye ve köy idareleri, nahiyeye müdürünün murakabe ve teftişi altındadır.
- g) Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet kararları ve bunlarla ilgili olarak verilecek emirler nahiyeye teşkilâtına dâhil dairelere nahiyeye müdürleri vasıtasıyla tebliğ olunur. (46)

Kanun şimdiye kadar gördüğümüz hükümlerden farklı olarak nahiyeye müdürüne hükümetin temsilcisi sıfatını vermekle bu mevzuda bir yenilik ihdas etmiştir.

Kanunun mutlak hükmünden istihraç olunacağına göre nahiyeye müdürleri, bu hukuki durumları itibarıyla Devlet ve mahalli idare kuruluşları üzerinde teftiş ve gözetim yetkisini haizdirler. Ancak bu yetkinin hududu düşünülebilirse de her nevi İdarî ve teknik hususlara teşmili mümkün olacağı kanaatine varılabilir.

Bucak kuruluşunda görevlendirilecek memurların hiyerarşik amiridir.

3 — N a h i y e Müdürlerinin Vazife ve Salâhiyetleri: Nahiyenin emniyet ve intizamının korunmasından müdürler mesuldür.

(46) «Kanunların ve Nizamnamelerin sureti neşir ve ilânı ve meriyet tarihi» hakkındaki 1322 sayılı kanun 10. Maddesine bakınız.

Bölgelerinde suç işlenmesini önleyecek tedbirlerin alınmasına ve bu tedbirlerin icrasına müdürler salâhiyetli kılınmıştır.

Bu tedbirlerin nelerden ibaret bulunacağı varidi sualdir.

İlk olarak polis vazife ve salâhiyetleri kanununda önleyici zabıtaya mevdu vazife ve salâhiyetlerin, saniyen özel zabıta kuvvetlerinin kendi konularında almağa salâhiyetli oldukları önleyici tedbirler, nahiye müdürlerinin alacakları tedbirler meyanında sayılabilir. (47)

Müdürler, genel ve özel kolluk kuvvetlerine emretmek yetkisini haizdir. Ancak bu salâhiyetini istimal ederken polis vazife ve salâhiyetleri kanununun 2 nci maddesinin B fıkrasındaki hükme göre emrin ifasından doğacak mesuliyetin kendine ait olduğunu hatırdı bulundurmağa mecburdur.

Müdürler, su baskını, kıtlık, yangın, deprem gibi afetlerde keyfiyeti kaymakama bildirmekle beraber halin icabına göre bütün tedbirleri alıp tatbika de mecburdurlar. (48)

Silahlı ayaklanma, kanun ve nizamnamelerin ve bunlara müstenit emirlerin yürütülmesine karşı koymak gibi hallerde, şahıs ve mal emniyet ve düzenini bozan diğer beklenilmeyen vakalar karşısında kalındığı takdirde, müdürler lüzumlu tedbirleri almak, zabıta kuvvetlerini harekete geçirmek zorunda oklukları gibi keyfiyetten kaymakamlığı da haberdar etmek ödevindedirler. Kaymakamlıktan yardım dahi talep edebilirler. Bu gibi hallerde kaymakama haber vermek ve muhabere etmek imkânları sağlanamazsa keyfiyeti en vaka idare üstüne de bildirir ve keyfiyetin Valiliğe duyurulmasını talep eder.

Nahiye müdürleri, nahiye sınırları içinde vukuuna muttali oldukları suçları Cumhuriyet Müddeiumumilerine derhal haber vermekle beraber bunlardan önemli buldukları için, Cumhuriyet Müddeiumumileri el koyuncava kadar zabıta amirlerinin ceza muhakemeleri usulü kanununda yazılı yetkilerini kullanarak bu mevzuda tanzim edecekleri evrakı Cumhuriyet Müddeiumumilerine gönderirler.

İdare hukuku sahasında yenilik sayılabilen bu mahiyette bir hüküm ne eski vilâyet idaresi kanunumuzda, ne polis vazife ve salâhiyetleri ka-

⁴⁷ Cevat VURAL, tl İdareesi Kanununda Bucak Müdürleri. id. Der. Say. 204 Sa. 50

⁴⁸ Bakınız. Taşkın Sulara ve Su Baskınlarına Karşı Korunma hak. Kanun Nor 4373 Yer Sarsıntısından evvel ve sonra alınacak tedbirler hak. Kanun No: 4023

nurumda ve ne de ceza muhakemeleri usulü kanununda (151 inci maddesinin ikinci fıkrası hükmü müstesna) mevcut değildi. Nahiye Müdürlerinin adli makamlarla temasını temin edecek vasıfta bulunan bu hüküm yeni il idaresi kanunumuzla kabul edilmiştir.

Bu kanunun meriyetinden önceki devrede nahiye dâhilinde işlenen suçlarda jandarma veya polis, adlî zabıta sıfatıyla müdahale ederek gerekli tahkikatı icra ederlerdi. ⁽⁴⁹⁾

Ancak, bu mevzuda tanzim ettikleri tahkikat evrakını kaza ve vilâyetteki üstleri marifetiyle müddeiumumiye tevdi ettiklerinden işlerin adalete intikali bir hayli gecikmekteydi.

Ayrıca, işlenen suçlarla alınacak tedbirler hakkında kâfi derecede hukukî bilgiye sahip karakol kumandanı bulmak bugün için biraz güç bir keyfiyettir.

İşte müdürlerin doğrudan doğruya adalet cihazı ve temasını temin eden yeni il idare kanunumuz izah ettiğimiz mahzuru bertaraf etmiş saydır.

Kanunun boş bıraktığım telâkki ettiğimiz bir hususa da kısaca temas edelim.

Hangi nevi suçların savcılıklara bildirileceğinin tasrih edilmediği göze çarpmaktadır.

Filhakika, kanunun mutlak ifadesinden de anlaşılacağı üzere bütün suçların derhal haber verilmesi icap edecektir.

Ancak, keyfiyet, usul ve ceza kanunlarımız bakımından tetkik edilecek olursa takibi şikâyete bağlı olmayan suçların derhal Müddeiumumiliğe bildirilmesi tabiidir. Fakat takibi şikâyete bağlı bulunan ve nahiye müdürü tarafından işlendiği herhangi suretle haber alınan bir suç hakkında da, C.M.U. Kanununun 151 inci maddesindeki şekillere riayet edilerek şikâyete hakkı olanlar tarafından nahiye müdürüne bir müracaat vaki olmadığı takdirde, müdürün keyfiyeti derhal savcılığa bildirmesi lüzumundan bahsedilemeyeceği kanaatindeyiz. ⁽⁵⁰⁾

Nahiye müdürleri, muttali oldukları suçları savcılığa bildirmekle kalmayıp, önemli buldukları hakkında, savcıların işe el koyuncuya kadar,

(49) Cevat. VURAL II İdaresi Kanununda Bucak Müdürleri id. Der. Say. 204 Sa.51

(50) Aynı fikir için bakınız. Cevat VURAL, İl İdaresi Kanununda Bucak Müdürleri İd. Der. Say. 204 Sa. 51

zabıta amirlerinin C.M.U. Kanununda yazılı salâhiyetlerini kullanarak yapacağı tahkikat sonunda tanzim edecekleri evrakı da derhal savcılığa teslim edecektir.

Zabıta makam ve âmirlerinin C.M.U. Kanunu’muzdaki bu salâhiyetlerinin neden ibaret bulunduğunu incelemeyen önce, suçların önemlilerini takdirde müdürlerin tamamen serbest olmaları keyfiyetine temas edelim.

Kanunun ifadesi sarihtir. Bunları takdir yetkisi tamamen nahiye müdürüne aittir. Ancak, nahiye müdürleri bu yetkilerini kullanırken ne gibi bir kritere müracaat edeceklerdir. Esasen C.M.U. Kanunumuzun 156 ncı maddesi, zabitanın, işin tenviri için lâzım gelen acele tedbirleri almakla vazifeli bulunduğunu ifade etmiştir. Burada işin tenviri için lüzumlu tedbirlerin nelerden ibaret bulunduğunu takdir keyfiyeti de zabıtaya aittir.

Buna göre, nahiye müdürleri, suçların önemini takdirde, memleketin Umumi menfaatini ve suç mahallindeki halkın telâkkileri ⁽⁵¹⁾ ni kıstas olarak alabileceği gibi tehirinde mazarrat umulan hallerde de işe önemlidir vasfını vermesi icap edecektir. Ezcümle failin kaçması, sübut delillerinin kaybolması gibi ahvalde de iş önemli telâkki olunacak ve keyfiyetin aydınlanması için lüzumlu tedbirleri alacaktır.

Maddenin sarahatine göre, nahiye müdürlerine, zabıta amirlerinin yalnız C.M. Usulü kanununda yazılı salâhiyetleri tanınmış olduğundan meşhut suçlar kanunundaki zabıta makamlarına tanınan salâhiyetlerin mühürlerce kullanılmayacağı neticesine varılmaktadır.

Bu itibarla, C.M.U. Kanununun 157 nci maddesindeki vaka mahallinde tahkikatın selâmetini kasten ihlale yeltenenleri 24 saati geçmemek üzere tevkif edebilme salâhiyetinin dolayısıyla nahiye müdürlerine de tanındığına işaret etmek isteriz.

Yine C.M.U. Kanunumuzun 7 nci maddesinde yazdı ve tehirinde mazarrat umulan hallerde yapılacak arama yetkisinin zabıtaya da tanınmış olması icap ettiği ahvalde, müdürlerin dahi bu salâhiyeti istimaline yetkili oldukları neticesini tevhit etmektedir.

Nahiye müdürleri, bu adlî vazifelerini ifa eylerken işledikleri suçlar dan dolayı, C.M.U. Kanununun 154 maddesine istinaden, yargıçlar kanunundaki zabıta amirlerinin tâbi oldukları tahkik ve muhakeme usulüne tabidirler.

Müdürler, bunlardan başka her sene nahiyenin bütün köy ve kasaba-

<51)

larını en az birer kere dolaşarak halkın müracaat ve şikâyetlerini dinleyerek bunlardan yetkili olduklarını yapmağa, yapamadıklarını da kaymakama bildirmeğe mecburdurlar. Nahiye müdürlerine vazife' tahmil edetî ayrıca hususi kanunlar da mevcuttur. Ezcümle;

Hayvanların itilafına dair bulunan 393 sayılı kanun, çekirge ile mücadele hakkındaki 858 sayılı kanun, köy hayvanlarının sağlığı ile ilgili 1234 sayılı hayvanların sağlık zabıtası hakkındaki kanun, hayvan hırsızlığının meni hakkındaki 5617 sayılı kanun, nebatları hastalık ve zararlı böceklerden koruma hakkındaki 2906 sayılı kanun, beden terbiyesi hakkındaki 3530 sayılı kanun, 3634 sayılı millî müdafaa mükellefiyeti hakkındaki kanun, nahiye müdürlerine vazife tahmil eden hususi kanunlardandır. 1580 sayılı belediyeler kanununun 70 inci maddesinin 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9 ve 13 üncü fıkralarında zikrolunan işler dolayısıyla alman belediye meclisi kararları nahiye müdürlerinin tasvibi ile hüküm ifade eder. Yine 1580 sayılı kanunun 123 üncü maddesi gereğince nahiye mıntıkası dâhilindeki belediye bütçeleri de müdürlerce tasdik olunur.

B — NAHİYE MECLİSİ

Nahiye meclisleri, merkeziyet idaresiyle âdemimerkeziyetin fayda ve mahzurlarını telif ederek iyi bir senteze varılmak ve muayyen merkezi ve mahallî hizmetlerin müessiriyetini yurdun bu en küçük bölümünde tetnin için vücuda getirilmiş bir teşekküldür. (52)

Nahiye idarelerinin, tamamen bir merkeziyet idaresi sayılmasına mani teşkil eden bu uzuv, onun âdemimerkeziyete benzeyen vasıflarının doğuşuna da sebep telâkki olunabilir.

1— Kuruluşu Nahiye sınırları içindeki köy ve kasabalarını mahalli mahiyette müşterek ihtiyaçlarının düzenlenmesi için bucak müdürünün riyasetinde teşkil olunan bu meclis, nahiyeye bağlı belediye meclisleri ve köy ihtiyar heyetleri tarafından kendi aralarından veya kendi köy ve kasabaları halkından olmak üzere hariçten seçecekleri birer üyeden tereküp eder.

Başkanlık ve üyelikleri fahrî bulunan bu meclise, kasaba ve köy ade-

(52) Doç. Dr. Mukabil Halil ÖZYÖRÜK, İdare Huk. Ders. Notları.

Ank. 1954 — 1955 Sa. 112

Aynı mevzuda bakınız: Doç. Dr. Lütfü DURAN, İdari Taksimatın İslatı.

Siyasi İlimler Mecmuası 1954 Sayı 281

di 12 den aşağı olduğu takdirde, seçilen üye adedi 12 den aşağı olmamak üzere kasaba ve köylerce eşit sayıda üye seçilir.

Seçilen üyelerin vazifeleri 4 yıl sürer, yeniden seşilmeleri caizdir.

Nahiye'nin sabit veya gezici doktoru (doktor olmayan yerlerde) sağlık memurları, veterineri, ziraat muallimi, sabit ve gezici başöğretmenleri meclisin tabii üyesidirler.

Meclisin müzakere usulü Dâhiliye Vekâletince talimatname ile test edilmiştir.

Meclis yılda bir defa Ekim ayının başında toplanır. Toplantı süresi meclisçe belirtilir.

Meclise nahiye müdüründen başka istedikleri takdirde vali ve kaymakam dahi riyaset edebilir.

2 — Vazifeleri Nahiyelere birer komün vasfının verilmesine yarayabilecek mahiyetteki bu meclisler, nahiye sınırları içindeki köy ve belediyelerin mahalli mahiyetteki müşterek ihtiyaçlarını düzenlemek ve ayrıca da kanun ve nizamnamelerle kendilerine tevdi edilecek vazifeleri ifa ile görevlendirilmiştir.

Nahiye meclislerinin, vazifelerine müteallik işler için fen ve ihtisas erbabına lüzum hissedildiği hallerde meclislerin bu mevzudaki kararlarına istinaden gönderilecek elemanların masrafları Devlet veya özel idare bütçesinden ödenecektir.

C — NAHİYE KOMİSYONU

1 — Kuruluşu Nahiye Meclisi bir yıl süre ile kendi azaları arasında 4 üyeden müteşekkil bir nahiye komisyonu seğer. Komisyonun başkanı da nahiye müdürüdür, tcabı halde vali ve kaymakam da başkanlık; edebilir.

2 — Vazifeleri Komisyon, en az ayda 1 defa toplanır ve nahiye meclisine ait işleri müzakere eder. ⁽⁵³⁾

Meclis toplantı halinde olmadığı zamanlarda meclis görevini yapmakla da vazifelendirilmiştir.

(53) Doç. Dr. Mukabil Halil ÖZYÖRÜK. İdare Huk. Ders. Notları, Ank. 1954 — 1955 Sa.

D — BİRLİKLER

Nahiye idarelerinde, tetkik ettiğimiz 3 uzuvdan başka, kanunda gösterilen kayıt ve şartlarla kurulması mümkün bulunan birliklere de rastlanmaktadır.

Mahalli mahiyetteki müşterek işler için köy kanununun 47 ve 48 inci, 1580 sayılı Belediye kanununun 133 üncü maddesine göre kurulabilecek olan bu birlikler, anılan köy kanunu ile Belediyeler kanunundaki hükümlere istinaden kurulacak birliklerden farklı bir durum arz etmektedir.

İl İdaresi Kanunu'na göre kurulacak birlikler için

1 — Birliğin, aynı nahiye sınırı içindeki köyler ve belediyelerden bulunması,

2 — Nahiye meclislerinin birlik tesisine lüzum göstermeleri,

3 — Birlik mevzunun ve faaliyet sahasının içme suları, sulama, yol ve telefon şebekeleri, tarım alet ve makinaları tedarik tesis ve işletmeleri gibi mahalli mahiyetteki müşterek işlere taallük etmesi,

şarttır.

Birliğin kurulması halinde nahiye meclis ve komisyonu, bu birliğin karar ve murakabe heyetleridir. Nahiye müdürleri ise birliğin icra organı olarak tavzif edilmişlerdir ki, Belediye kanununa göre kurulması gereken birliklerde bulunacak birlik meclisi ve birlik encümeni yerine nahiye meclis ve komisyonu ikame edilerek birlik reisinin görevi de nahiye müdürüne verilmiştir.

Bu şartlarla meydana getirilen birliğin kuruluşu, Valinin tasdiğiyle tamamlanmış olur.

Belediye Kanununun 133 üncü maddesine göre kurulacak birlikler ise, belediye özel idare ve köylerin kanunlarla kendilerine verilen vazife ve işlerden bir veya bir kaçının müştereken ve birlik halinde icrasını mümkün kılmak için meydana getirilmiş hükmî şahsiyeti de haiz amme müessesesidirler.

Köy kanununa göre de iki veya daha ziyade köyler arasındaki işler için o köylerin muhtar ve ihtiyar meclisleri kendi aralarında kararlaştıracakları bir köyde toplanarak konuşurlar ve işin ne suretle halledileceğini her köyün ne gibi yardımda bulunabileceğini, kararlaştırırlar ve bila-

hare keyfiyetten hükümeti de haberdar ederek alacakları izne göre işe başlarlar.

İki taraf ihtiyar meclisleri bu mevzuda anlaşamadıkları takdirde mahallin en büyük hükümet memuru müdahale ederek köylerin ihtiyar meclislerini toplar ve işi bu suretle halleder.

Nahiye idarelerinin kuruluşu hukuki mahiyet ve fonksiyonu hakkındaki tetkiklerimiz böylece sona ermiş bulunuyor.

Ancak, il idaresi kanunumuzun tespit ettiği esaslar dairesinde kurulacak nahiyelerin bütçe imkânları dâhilinde her yıl konacak tahsisat ile ve vekiller heyetinin uygun göreceği vilâyetlerde peyderpey teşkili de kanunun muvakkat maddesinde derpiş edilmiş bulunmaktadır.

Nahiye meclis ve komisyonları da böylece teşkilâtı tamamlanmış nahiyelerde kurulacaktır.

Bugün itiraf etmemiz gerekir ki, nahiyelerimizin mühim bir kısmı teşkilatsız ve tek elden idare edilmekte olup bu nahiyelerimizde müdürden başka idare elemanı bulunmamaktadır.

Kanunumuz, nahiyelerde hizmet kadrolarının ihtiyaca göre sağlanacağı esasını vazetmişse de mesele bütçe noktainazarından mütalâa edildiği takdirde, hizmeti halkın ayağına götürmek gayesine matuf bulunan, bu fikrin tahakkuku için aşılması güç birçok engellerin mevcut olduğu neticesine varılmaktadır.

Memleketin mali bünyesinin, bugün hemen her nahiyede teşkili zaruri hizmet kadrolarının sağlanmasını mümkün kılacak halde olmadığı göz önüne alınarak, tek başına bir bölgenin idaresine memur ettiğimiz nahiye müdürlerinin, hizmetin bünye ve karakterine göre yetiştirilmeleri icap etmektedir. İşte açılmakta olan ve nahiye müdür namzetlerine mahsus kurslar aynı zamanda bu gayeyi de istihdaf etmiş olmaktadır.

Nahiye müdürlerinin, adli işlerde sürati temine yarayan vasıftaki vazifeleri de dikkate şayandır. Zabıta makam ve amirlerine C.M.U. kanununda tanınan yetkilerin nahiye müdürlerine de teşmili bu neticeye mümkün kılmıştır.

Kanunda müdürlerin vazifesi sadece tadat edilmekle kalmamış aynı zamanda nahiyenin umumi idaresinden mesul olduğunu da ifade ederek sayılan işler dışında kalan herhangi bir husus hakkında da onu mesuliyetten beri kılmamıştır.

Merkeziyet ile âdemimerkeziyet idarelerinin fayda ve mahzurlarını telif ederek yeni bir teşrii yapı vücuda getiren kanun, nahiye meclis ve komisyonların, mahalli mahiyetteki müşterek ihtiyaçların giderilmesinde vazifelendirirken halkın memleket işlerine iştirakini de sağlamış bulunmaktadır.

Esasen demokratik idare tarzının icap ettirdiği şartlardan bulunan daha küçük ölçüde idare bölümlerinin teşkilâtta yer alması esasından hareket olunarak bütün bu cepheleriyle nahiye idarelerine birer komün mahiyetinin izafesine lüzum olmadığı, onun, her yıl bütçeye konacak bir miktar ödenekle mahalli hizmet kadrolarının ikmal edilmesi ve tam teşkilatlı bir devlet idaresi kademesi olarak bırakılmasında fayda mevcuttur.

BİBLİYOGRAFYA

- | | |
|---------------------------|--|
| AKBAL Fazıl | 1831 de Osmanlı İmparatorluğunda İdari Taksimat. Belleten Cilt XV 951 Say. 60 |
| ALTUĞ Vefik | Fransa'nın İdari Taksimatı. İd. Der. Say. 208 — 209 |
| ANSAY Ord. Prof. S. Şakir | Hukuk Bilimine Başlangıç, Ank. 951 |
| ARTUKMAC Sadık | Köylerimizi Nasıl Kalkındırmalı. İd. Der. Say. 227 — 228 |
| ARTUKMAÇ Sadık | Yeni Köy Kanunu Layihasınının 442 sayılı Kanunla mukayesesi. İd. Der. Say. 239 |
| AYBAR Selim | Mahalli İdarelerde Birlikler. İd. Der. Say. 227 — 228 |
| AYBAR Selim | Nahiye Teşkilâtı ve Nahiye Müdürlerinin Vazife ve Salahiyetleri. İd. Der. Say. 229 |
| BAYINDIR Atıf | Türkiye'de Vilâyetler İdaresinin Geçirdiği Safahat. İd. Der. Say. 170 |

- ÇİVİCİ Ahmet Yeni Kanun Lâyihası Hakkında Düşünceler (Nahiye Kanunu) Köye Doğru Mecmuası. 1943, sayı 80
- DELİGÖZ Hüseyin Tatbikatta Bucak Müdürü ve Görevleri. İd. Der. Say. 179
- DERBİL Prof. Dr. Süheyl İdare Hukuku. Ank. 1950 C. 1
- DETTON Herve L' Administration Regional et Locale de la France I re Edition 3 e Trimestre 1953 Paris
- DURAN Doç. Dr. Lütfi İdari Taksimatın Islahı. Siyasî İlimler Mec. 1954 Say. 281
- ER İbrahim Köy Kanununda Boşluklar. İd. Der. Say. 227 — 228
- ERGİN Necmettin İdare Teşkilâtımız. İd. Der. Say. 184
- EYÜBOĞLU M. Saveci Eski Çağların İdare Sistemlerine Kısa Bir Bakış. İd. Der. Say. 179,180
- EYÜBOĞLU M. Saveci Nahiye - Komün - Mahalle. İd. Der. Say. 214
- EYÜBOĞLU M. Saveci Nahiyelerimiz Müstakbel Komünlerimiz İçin Hazırlık Olamaz mı? İd. Der. Say. 226
- EYÜBOĞLU M. Saveci Tazimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devrede Tatbik Edilen İl İdaresi ve Teşkilât Kanunları. İd. Der. Say. 211
- EYÜBOĞLU M. Saveci Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devrede Tatbik Edilen İl İdaresi ve Teşkilât Kanunları. id. Der. Say. 212
- EYÜBOĞLU M. Saveci Cumhuriyetten Önceki Mevzuat İd.. Der. Say. 213
- GÖRELİ Prof. İ. Hakkı İl İdaresi. Ankara, 1952
- GÖRELİ Prof. İ. Hakkı Memleketimizde Vilâyetler İdaresi. Tarihine Bakış. İd. Den.. Say. 173

- GÜRKÖK Taki Türkiye’de Mahalli İdarelerin Hukuki ve Mali Sistemleri C. 1 Ank. 1939
- KAYRAN Veysel Dört Senelik Tatbikattan sonra İl İdaresi Kanunu, İd. Der. Say. 227 228
- MERİÇ Osman Hükmi Şahsiyet Bakımından Nahiyeler. Siyasî İlimler Mec 1943 Sayfa 499
- MUNRO William Benet Fransa’da Taşra İdaresi İd. Der. Say. 177
- OLGUN İhsan Yurdumuzda İl İdaresinin Geçirdiği Tekâmül İd. Der. Say. 217
- OLGUN İhsan - ARGUN Dilâver İl İdaresi Kanunu. Ank. 1950 İkinci Bası
- ONAR S. Sami İdare Hukukunun Umumi Esasları İst. 1952 3. Cilt.
- ÖZER Yusuf Ziya Hukuku Esasiye. Ank. 1939
- ÖZYÖRÜK Doç. Dr. M. Haldi İdare Hukuku Ders Notları. Ankara, 1954 — 1955
- PEPEYİ Halûk Nihat İdare Teşkilâtımız. İd. Der. Say. 180
- TANER Ord. Prof. Dr. M. Tahir Ceza Muhakemeleri Usulü. İst. 1955 Üçüncü Bası
- TUĞRUL Mehmet Köy Kalkınmasında Nahiye Meselesi. Ülkü Mec. 1944 Say. 78
- ÜÇÖK Prof. Dr. Coşkun Siyasi Tarih Dersleri. Ank. 1951
- VARINCA Kemal Köy Teşkilâtı İle Bucak Teşkilâtının Birbirleriyle Olan İlgisi ve Bağları. İd. Der. Say. 176
- VURAL Cevat İl İdaresi Kanununda Bucak Müdürleri. İd. Der. Say. 204
- YAMAN T. Mümtaz Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma Temayülleri. İd. Der. Say. 142
- YAMAN T. Mümtaz Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma Temayülleri. İd. Der. Say. 138

DİĞER EŐEKLER

B. M. M. Zabıt Cerideleri Koleksiyonu.

3 üncü Tertip Düsturlar.

Üçüncü Milletlerarası İdarî İlimler Kongresi Raporu.

Birinci İdareciler Kongresi Raporu.

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu Ön Tasarısı Hakkında Ord. Prof. S. Sami Onar tarafından hazırlanan Rapor.

FİKİR VE DÜŞÜNCE HÜRRİYETİ

Yazan: Macit İnce

İnsanlar ancak kendi düşüncelerine göre hareket edebildikleri zaman hürdürler. Bu bakımdan fikir ve düşünce hürriyetinin diğer ferdi hürriyetler muvacehesinde mühim bir rolü ve hususî bir mevkiî vardır. Çünkü ferdi hürriyetler arasında bir derecelenme düşünmek iktiza ederse fikir hürriyeti hepsi için bir temel ve başlangıç noktasıdır. MİLTON bir eserinde şöyle diyor: ⁽¹⁾ «Bütün başka hürriyetlerden önce bana öğrenme, söyleme ve vicdan kanaati ile serbestçe münakaşa etme hürriyetini verin.»

Fikir ve düşünce hürriyeti nedir? «Fikir ve düşünce hürriyeti, ekonomik gayesi olmayan, fakat muhtelif beşerî faaliyetlere taallük eden hürriyettir. Ferdi, benzerleri ile münasebet haline getirir, çeşitli şekillerde ve muhtelif derecelerde tezahür eder. Böylece insan, diğer benzerleriyle inanişlarını, bilgilerini, dünya görüşlerini, dinî yahut siyasî kanaatlerini, İlmî çalışmalarını paylaşmak teşebbüsüne geçer.» ⁽²⁾

Mademki insan istediği şekilde düşünebilecektir; düşüncesini haricî olarak izhar edebilmesi, hatta fertler arasında çok defa olduğu gibi, çeşitli fikirler zuhur ettiği zaman aralarında serbestçe münakaşa edebilmeleri de gerekir. Şu halde fikir hürriyeti, insanın fikirlerini söyleme hürriyeti ile birlikte bir mana, bir kıymet ifade eder. Bu sebeple denilebilir ki, din ve inaniş hürriyeti, öğrenim hürriyeti, temaşa hürriyeti, basım hürriyeti, toplanma hürriyeti ve cemiyet kurma hürriyeti; fikir ve düşünce hürriyetinin birer neticesddirler.

Bugün medenî memleketlerde, düşünme ve düşündüğünü söyleme hürriyeti tabii ve olağan bir şey gibi görülmektedir. Hâlbuki bu, ancak son zamanlarda kazanılmış olan bir haktır. İnsanlar, inanişları ve kanaatleri uğruna; çok defa hayatlarını feda etmek durumuna düşmüşlerdir; birçok ilâm adamları, buldukları yendik, cemiyet inanişlarına aykırı düşüğü için çeşitli işkencelere maruz kalmışlardır. Kıymetleri ancak ölümlerinden sonra, hazan asırlar sonra anlaşılmıştır. COEPERNİC ve GALİLEA ortacı)

(1) — J.B. Bury: «Fikir ve söz hürriyeti»

(2) — C. A. Colliard : «Precis de droit public — Les Libertes publiques»

çağda engizisyon mahkemeleri tarafından sindirilmiştir. Eski Yunan'da SOCRATES, kanaatlerine inanmaktan ayrılmaktansa ve düşüncelerini ifade edemeden yaşamaktansa ölmeyi tercih etmiştir. Meşhur müdafaasında hâkimlere şöyle demiştir: (3)

Hakikati aramaktan vazgeçmem şartıyla benim beraatıma hükmetmek teklifinde bulunursanız, size şöyle derim: Teşekkür ederim Atinalılar fakat ben, sizlere değil, beni o vazife ile mükellef kılmış olduğuna inandığım tanrıya itaat edeceğim, ve nefes ve takatim devam ettiği müddetçe, felsefe ile meşgul olmaktan asla fariğ olmayacağım. Önüme çıkan her insana (kalbini yalnız servet ile şerefe kaptırıp, hikmet ve hakikat ve nefsinin ıslah kaygılarına uzak yaşamaktan utanmaz mısınız?) demeğe devam edeceğim. Ölümün nasıl şey olduğunu bilmiyorum.— Belki iyi bir şeydir.— Ondan da korkmam. Fakat vazifeden kaçmanın kötü bir şey olduğunu biliyorum. İyi olması imkânı bulunan şeyi ise, kötü olduğunu bildiğim şeye tercih ederim.»

Yeni fikirler fikir hürriyetinin tam teşekkül etmediği cemiyetlerde daima şüphe ile hatta kötü nazarla karşılanmışlardır. İnsanların zihinlerindeki mevcut nizama aykırı düşecek, bu nizama altüst edebilecek yeni bir fikir, sahibinin hayatına mal olabilecek reaksiyonlar uyandırmıştır. Modern çağa gelinceye kadar fakat bilhassa, Orta Çağda koyu dinî taassup neticesi, her şey dinle izah edilmiş, insanlar, her hadisenin izah tarzını mukaddes kitaplarında aramışlardır. Bu hususta çok defa, hiç bir münakaşaya yer verilmediği gibi, kendilerini de, bir izah tarzına girişmekten ve düşünmekten menetmişlerdir. Bu sebeple orta çağ, insanlık tarihinin, İlim adamı yetiştirmek ve medeniyetin inkişafı bakımından durgun ve kısır bir devresi olmuştur.

Hristiyanlığın ve Müslümanlığın yayılması esnasında yapılan kanlı mücadeleler, fikir hürriyeti için yapılan mücadelelerin inanış bakımından olan safhasını teşkil eder. Bilhassa Roma'da, kitle halinde Hristiyanlara yakılmış yahut aslanlara parçalattırılmıştır; Hatta TRATANUS devrinde olduğu gibi Hristiyan olmak ölüm cezasını icap ettiren bir suç sayılmıştır.

Fikir hürriyeti insanın yaratıcı faaliyetlerine taallük eder. İlim, san'at, hukuk, ahlâk, edebiyat, felsefe, teknik kısacası insan topluluğunun yarattığı her şey, hatta bu topluluğun refahı ancak, insan fikri hürriyetinin eserleridir. İnsanlığın terakkisi, insan düşüncesinin terakkisi sayesinde olmuştur. Eski Yunan medeniyeti, tüm, edebiyat ve sanattaki zirvesi-

(3) J. B. Bury : — A. g. e.

ne düşünme ve münakaşa hürriyetine sahip olmaları sayesinde ulaşabilmiştir. Çünkü ilim ve medeniyet, ancak hürriyet havası içinde inkişaf edebilir. Ortaçağda, koyu dinî taassup her türlü yenilik ve ilmi buluş için, aşılması imkânsız bir set vazifesi görmüş; insanlık zekâsı âdetâ medeniyetle birlikte durmuştur. Ancak Rönesans ve Reformcun yetiştirdiği mütefekkirler yeni bir devri hazırlamış, onu takiben başlayan ihtilâller Avrupa'ya ve insanlık âlemine yeni bir şekil ve yeni bir inanış tarzı kazandırmıştır...

TERCÜMELER

MİLLETLERARASI X. İDARİ İLİMLER KONGRESİ
(MADRİD, 8-8 ARALIK 1956)

YÜKSEK DERECELİ HÜKÜMET MEMURLARININ
YETİŞTİRİLMESİ KONUSUNDA YENİ TEMAYÜLLER
MİLLÎ İSRAİL SEKSİYONU TARAFINDAN HAZIRLANAN RAPOR

Fransızcadan Çeviren:

Yusuf Yakupoğlu

Bor Kaymakamı

1. Bu gün İsrail Sivil Servisi 30.000 e yakın memur ihtiva eder (Bu miktara öğretmenler ve Polis teşekkülleri dâhil değildir). Bunlardan 1 ilâ 6 ya kadar derecelendirilen) aşağı yukarı 2.000 i, genel gidiş ve bakanlıkların murakabesi bakımından, hükümet politikasının idare ve tatbikinden sorumlu mevkidedir.

2. Hizmetin bu günden ertesi güne devri için savunma savaşı içinde bulunması ve askerî ve ekonomik muhasara şartları içinde bulunan memleketin idare mükellefiyetini deruhte etmesi dolayısıyla, İsrail amme Fonksiyonu bu manada tek söz sahibi olmak zorundadır. Bahis konusu hizmet ancak, istinat etmek mecburiyetinde olduğu az veya yok denebilecek tecrübeye sahiptir. Vaktiyle merkez manda hükümetinde mahallî meclisler ve Yahudi Ajansı (Agence Juive), Millî Yahudi Konseyi (Conseü National Juive), Yahudi Savunma Birlikleri (Hagana—Unites de defense juive) ve Genel Yahudi çalışma Federasyonu (Histadrout=federation Generale du travail juive) adları altında millî müesseseler gibi yüksek kademelerde hizmet gören birkaç Yahudi memur vardı. Fakat sonradan önemli bir mülteci grubu Amme Fonksiyonuna girdi. Bunların çoğu İbraniceyi ya çok az biliyordu veya hiç bilmiyordu.

3. Bu suretle Fonksiyon son derecede önemli bazı meselelerle karşı karşıya bulunmak zorunda kaldı. Devletin teessüsünü takip eden yıllarda, tesirini arttırmak için, İdarî mekanizmaları teşkilâtlandırma konusunda

meşguliyeti pek fazla oldu. Çünkü idare yetersiz bir organizasyondan ve mübalağalı bir merkezîyetçilikten mustarıptır.

4. Amme Fonksiyonun İdaresi, Maliye Vekâletinin bir cüzünü teşkil eden bir dairenin yeniden teşkilâtlandırılması sayesinde, 1951 den itibaren mümkün oldu. Bu İdare, personel, yetiştirme ve benzer servislerin organizasyonu sahasındaki işlerle de vazifelendirildi. Komisyonun teşekkül bölümleri de aynı tarihte, 1951 Ocak ayında yapıldı.

5. Bu bölümlerin azlığı faaliyetleri tehdit etti, fakat bununla beraber taktir edilmesi lâzım gelen yüksek dereceli bir memur sayısının yetiştirilmesini de sağladı. 1500 e yakın memurun iştirak ettiği memleketin belli başlı üç şehrinde, 1952 den itibaren, hukuk ve idare kurları teşkil edildi. 1954 de aşağı yukarı 250 Yüksek dereceli memur için özel birlikler meydana getirildi. Bakanlar ve bakanlıklara bağlı genel müdürler buralarda konferanslar verdiler ve bakanlıkları ile ilgili çeşitli meselelerin tartışmalarını yaptılar.

6. İsrail, Birleşmiş Milletler Teknik yardım programından faydalanmakta acele etti. 1951 den itibaren yüksek dereceli memurlarını, özel sahalarda amme idaresinin veçhelerini incelemek üzere, yabancı memleketlere ait burslar sayesinde, dış memleketlere gönderdi. Buna benzer imkânları «V.S. Foreign Operations, Administration» çerçevesi içinde de elde edildi. Şimdiye kadar yüksek dereceli 90 memur bu burslardan faydalandı ve bu programların çevresi içinde dış memleketlerde bulundu.

7. Bu burslardan faydalananlar dönüşlerini de inceleme grupları teşkil ettiler, guruplara bizzat katıldılar, teşkil edilen devamlı birlik kurlarında, tecrübeleri konusunda hazırladıkları etraflı raporlarla amme idaresinin genel meselelerini tartıştılar.

8. Bu idare faaliyetlerine paralel olarak bir kısım bakanlıklar yüksek dereceli memur yetiştirilmesi için bizzat kendileri kolaylıklar ihdas ettiler. Savunma ve dışişleri Bakanlıkları yüksek memurları ile ilgili bir okul 1953-1955 yılları arasında teşekkül etti. Okul öğrencileri arasında, bu bakanlıkların personel üyelerinden başka idare memurları gibi, ordu subayları da vardır. Önemi pek büyük diğer bir teşebbüs de, Maliye Bakanlığınca kurulan vergiler ve Gümrükler okuludur. Bu okul 1955 de gelir üzerinde gümrük ve vergi meselelerinin teknik ve hukukî veçhelerini incelemek üzere altı aylık bir kurs açtı ve aynı zamanda genel idare öğrenimine 180 saat hasretti.

9. Bu arada, 1952 yılında, hükümet, amme fonksiyonunun ıslahı için memurların yetiştirilmesinde kabul edilmesi lâzım gelen metotlar üzerin-

de fikrini almak için, Birleşmiş Milletlerce uzman olarak kabul edilen Dr., O.E. Ault Kanada'dan çağırdı. Dr. Altut 1953 yılında İsrail'de üç ay kaldı ve 1953 Ağustosunda bitirdiği raporunda sivil hizmetin her seviyesinde genel bir yetiştirme Programı için bir sürü tavsiyede bulundu. Yüksek dereceli memurlarla ilgili olarak Dr. Ault Heleraique Üniversitesine bağlı ekonomik ve Sosyal ilimler Kaplan okulunun İdarî sahada Öğretimi ve özel kurlar çerçevesi içinde birbirine benzer meseleleri halledecek şekilde tevsiini ve yeniden teşkilâtlandırılmasını tavsiye etti. Diğer taraftan serviste yüksek bir pozisyon ihraz edebilmeleri için yetiştirmelerini sağlayacak şekilde genç, memurlara imkân bahşetmek maksadıyla yüksek dereceli memur temin sisteminin ıslahını istemiştir.

10. Ekonomik ve Sosyal ilimler Kaplan Okulu, amme idaresinin iki yıllık bir kuru (haftada iki saat) ayrı olarak, bu kurlarla özel surette yapılan konferansların başarı gösteren iştirakçilerine bir seminer mahiyetinde olmak üzere tesis edilmişti. Önemli sayıda hukuk öğrencisi bu kura iştirak ediyordu. Amme Fonksiyonu idaresi, çeşitli kurlara iştirak hususunda hükümet memurlarına imkân sağlamak maksadıyla özel tedbirler aldı.

11. Tavsiyelerinin tatbik sahasına konması ve bilhassa Kaplan Okulu kaynaklarının artırılması için Ault raporu, uzmanların Birleşmiş Milletler Teknik Yardım Programı Çerçevesi içinde bu memlekete gönderilmesini tavsiye etmişti. Büyük Britanya'da Amme Fonksiyonu uzmanı olan M.F.B. Hindmarsh Amme Fonksiyonunun isteği üzerine 1953 de İsrail'e geldi ve Birleşik Devletler Tarım Bakanlığından Profesör D. B. Conway ise Kaplan Okulunun arzusuna uyarak 1955 de bu memlekete vasil oldu. Bu sonuncu uzman memlekette altı ay kaldı ve raporunda amme idaresi diplomasının elde edilmesi için bir üniversiteye kursu tesisi konusunda ve diğer taraftan M. Hindmarsh'ı tavsiyeleri üzerine kurulan komisyon tarafından tanzim edilen detaylara müstenit ve vazifeye henüz giren yüksek dereceli memurlara ait özel kurların yaratılması için etraflı tekliflerde bulundu. Her iki halde de idarenin teknik meselelerinde olduğu gibi sosyal bilimlerin öğretilmesine de hususi bir itina gösterildi.

12. Bu arada M. Hindmarsh'ın yardımıyla idare, her bakanlıkta ihtiyaçların tespit ve yetiştirme kurlarının teşkilatlandırılmasıyla görevli bir memur yetiştirme sistemi meydana getirdi. Her biri üç hafta süreli olan iki kur bu çalışma ile yükümlü yirmi kadar memurun yetişmesine imkân verdi. Bu sistem 1955 başlangıcından beri faaliyet halindedir.

13. Profesör Conway'ın halefi Profesör M. Kriesberg, Birleşik Milletler Teknik Yardım Çerçevesi içinde, 1956 Ocak ayında Birleşik Devlet

lerden geldi ve İsrail’de bir yıl kalacağım söyledi. Vazifesi, Üniversite diplomalı asil memurlar için olduğu gibi henüz işe alınmış diğer memurlar için Ault ve Conaway raporlarında tavsiye edilen kurları organize etmektedir. Bu kurların görevi, kazançları bir üniversite diploması olacak öğrencilerin idare sahasında ilerlemek için bir özel kur takip etmek arzularını tatmindir; kur aynı zamanda, yüzlerce genel idare işleriyle meşgul ve bu yetiştirme kendileri için kaçınılmaz olan yüksek dereceli memurlara da açıktır.

14. Bir diplomaya sahip kılan ve bu yıl zarfında teessüsü lâzım gelen bur kur fiili yıl veya yarı fiili iki yıllık bir etüt devresinden ibaret olacak ve İdarî usuller gibi (buna personel idaresi, maliye idaresi organizasyon ve metotlar dâhil) konuları, amme idaresinin şartlarını, İsrail’de Politikanın teşekkülünü, istatistikleri vs. ihtiva edecektir.

15. Memuriyete henüz giren yüksek dereceli memurlar için, bölüm (daire) şefleri ve belli başlı dereceler (4 ve 5 derece) için kurlar Hayfa ve Tel Aviv’de 1956 Ocak ayında teşkil edilmiştir. Bu kurlar planlaştırma ve teşkilâtlandırma gibi konuları, çalışma metotlarını, personel idaresini beşerî ve siyâsî münasebetleri ihtiva ediyordu Jeruselem’de müşâbih konular üzerinde meydana getirilen bir kur Hebraique Üniversitesinin yardımıyla teşkilâtlandırıldı. Politik idare ile ilgili seminerler aynı zamanda yüksek dereceli memurlara da teşmil edildi.

16. Hükümet bir «idare adayı» projesinin istihsal imkânını düşünmektedir. 1957 den önce tahakkuku muhtemel olmayan bu proje 30 yaşından küçük üniversite diplomalı memurların işe alınmasını veya amme fonksiyonu idaresi tarafından açılacak müsabaka imtihanına göre henüz 35 yaşına basmamış memurların iştirakini nazarı itibara almaktadır. Bu adaylar iki yıllık bir zaman zarfında Hebraique Üniversitesinin incelemeleri ile çeşitli bakanlıklarda edinilen tecrübeleri muhtevi olarak ücretsiz yetişeceklerdir.

17. İsrail Hükümeti, bu tedbirlerin —zaman zaman alman ve idarenin inkişafına matuf olan—İsrail’de çok kısa zamanda Amme Fonksiyonunun seviyesine ve statüsüne önemli surette tesir edeceğinden emindir.

Jerusalem, İsrail.

Mayıs 1956.

İDARİ COĞRAFYA

KAK T A L

Kartal: Kocaeli yarımadasının güney batı kısmında ve Marmara sahilinin Maltepe ile Pendik mevkiileri arasındadır. Doğusunda Pendik Yakacık sırtları kuzeyde Karabaş yayırı, Kuzey batısında Maltepe dağları, batısında Orhan tepe (Dragos) ve güneyinde Marmara denizi bulunmaktadır.

İKLİM: Umumiyetle İstanbul iklimi içinde mütalaa edilebilir. (Marmara havzası iklimi) Akdeniz ikliminin tesiri altındadır. Yazlar ılık kışlar nispeten daha serttir. Muhtelif istikametlerden gelen muhtelif sıcaklıktaki havanın bulutluluğu arttırması yağışa sebebiyet verir. Mıntıkanın hâkim rüzgârı İstanbul'da olduğu gibi poyrazdır. Lodosunda önemli etkileri görülür. Yaz ve kış mevsimleri arasında sıcaklık tezatları da vardır. En soğuk ay Aralık, en sıcak ay Temmuz'dur. Bu iki aynı vasatı sühunetleri arasında takriben 18 derecelik bir fark bulunur.

İSİM VE MENŞEİ: İsim hakkında iki fikir beyan edilmektedir. 1 — Kartal'ın doğusunda bulunan Aydos dağı aslı olan Aycüzden mülhem olarak Kartal denmiştir.

2 — İlk defa bu vadide balık avlamak maksadıyla Karteli isminde bir balıkçının gelip yerleşmiş olmasından bu mm takaya Kartal ismi verildiği söylenmektedir.

KARTALIN TARİHİ: Aydos dağı, Osmanlı hükümetinin teşekkülü sıralarında ufak kantonlardan ibaretti. Nihayet Orhan Gazinin fütuhati sırasında Genç Osman tarafından zapt edilmiştir. Genç Osman'ın zapt ettiği kale bugün Keçi kalesi ismi (ile maruftur. Mütareke senelerine kadar bu muhitte Rum, Ermeni, İslâm olmak üzere 3 zümre halk bulunuyordu. Şimdi Kartalda ancak 25 hane kadar Ermeni aile oturmaktadır. Bunlar Lozan barışma uyularak mübadele edilmiştir.

İDARİ TAKSİMAT: Kaza merkezde 28 köyü vardır. Bunlardan Kartal, Pendik, Maltepe, Tuzla Belediye teşkilâtı ile beraber idare edilmektedir.

(Tuzla, Aydınlı, Tepe viran, Orhanlı köyleri, Kocaeli Vilâyetinden Kartal'a verilmiştir).

MESKENLER: Kaza merkezindeki hudut dâhilinde 563 hane mevcut olup, fazla kesafetle yerler sahilde Kartal iskelesi civarındadır. Kartala güzel bir rıhtım yapılmış ve etrafı ağaçlandırılmıştır.

Kartal'ın muntazam bir çarşısı vardır. 2 ilkokulu, eczanesi, hamam fırını vardır. Halkın eğlencesi için de iki tane yazlık ve kışlık olmak üzere sineması mevcuttur. Bu demektir ki Kartal her ihtiyacını temin edecek vaziyettedir.

NUFÜSÜ: 1950 yılında Kartal'ın nüfusu 26150 iken 1955 yılındı 40779 a yükselmiştir. (Kocaeli vilâyetine bağlanan köyler dâhildir.)

Kartal merkez şehri nüfusu 1950 de 4513 iken 1955 sayımında 674) olmuştur.

SU MESELESİ: Kartal'da daimi akarsu olarak yalnız Balıklı Ayazma deresi vardır. Diğer evlerde bahçeler ve kuyulardan temin edilen şükre sineması mevcuttur. Bu demektir ki Kartal her ihtiyacını temin edecek dur. Bu su Yakacık altından pik borularla isale edilmiştir.

Maltepe suyu pik borularla Kayış Dağı'ndan gelmektedir. Pendik'te Aydos dağının muhtelif yerlerindeki küçük membarları toplayarak içme suyunu temin etmektedir.

YAŞAYIŞ TARZI ve GEÇİNME VASITALARI : Yaşayış tarzı umumiyetle kasaba tarzını gösterir. Yaz mevsiminde sayfiye maksadıyla İstanbul'dan birçok aileler gelip Maltepe, Kartal ve Pendik'te oturmaktadırlar. Ayrıca Yakacık güzel suyu serin ve temiz havası ile önemli bir sayfiye yeridir. Kartal'da zirai istihsal at, hububat ve bilhassa sebzeçiliktir. Her mevsimde Maltepe, Kartal, Pendik, Tuzladan istihsal edilen bol miktardaki sebzeler İstanbul Haline gönderilmektedir. Kartal'dan istihsal edilen sebzelerden kış mevsiminde ve diğer bazı aylarda bir kısmı Ankara'ya yollanır. Yakacık altında bulunan zeytinliklerden de Yakacık'ta yağ çıkaran bir imalâthane vardır.

SAĞLIK İŞLERİ: Kartal merkezde işçi sigortaları kurumunun bir dispanseri ile verem savaş derneğinin bir dispanseri mevcuttur. Ayrıca Yakacık'ta Devlet Demir Yollarının büyük bir hasta hanesi (eski sanatoryum ile eski Süreyya paşa Çiftliğindeki) işçi sanatoryumu vardır.

YOLLAR VE NAKİL VASITLARI: Kartal'da esas yol Ankara caddesi olup bu yol kazanın içinden geçmektedir. Bu yola asfalt Bağdat Caddesi de denir. Kadıköy Pendik arasındaki taşıt araçları bu yoldan irtibatı temin ederler.

Ayrıca Kartal'dan Yakacık'a giden asfalt bir yol da vardır. Bunlardan başka İstanbul - Ankara asfalt yolu da Kartal'ın hemen kuzeyinden geçer. Eski İstanbul Ankara dağ yolu (şosesi) Kartal kazası içinden geçmektedir. Deniz yolu Kartaldan İstanbul'a Pendik ve Maltepe'den İstanbul'a şehir hatları vapur seferleri vardır. Ayrıca Kartal'da Denizcilik Bankasının araba vapuru iskelesi vardır. İstanbul'dan Anadolu'ya bilhassa batı Anadoluya giden ve gelen otomobil, kamyon vesaire gibi taşıt araçları Kartal Yalova arasında araba vapurları ile taşınırlar. Bu yol memleket ekonomisi bakımından pek mühimdir.

AYDINLATMA: Kartal Kazası hudutları içerisinde kullanılan elektrik enerjisi Ümraniye'deki enerji santralından temin edilmektedir.

OKULLAR VE YETİŞTİRME YURTLARI: Kartal kazası dâhilinde (köyler dahil) 28 ilk okul vardır. İki tanede yetiştirme yurdu bulunmaktadır. Bunlar Yakacık Hatice Abbas Halim yetiştirme yurdu ile Küçükyalı yetiştirme yurdudur. Birisi Kartalda diğeri de Pendik'te olmak üzere iki tane de ortaokul vardır.

MABETLER: Kartal merkezinde eski bir cami mevcuttur. Ayrıca Kartalda oturan Ermeni vatandaşlarımızın da bir kilisesi vardır. Maltepe de eski bir cami ile inşaatı 1956 yılında tamamlanan yeni bir cami bulunmaktadır. Pendik, Tuzla, Küçükyalı, Yeni Kariye ve bütün köylerde birer cami bulunmaktadır.

ENDÜSTRİ: Kartal için bir fabrikalar beldesi de denilebilir. Kaza içinde faaliyet halinde bulunan ve kurulmakta olan birçok fabrika vardır.

1 — Faaliyet halinde bulunanlar: Kartal'da Yunus çimento fabrikası, Eczacıbaşı seramik fabrikası, Eternik (İnşaat malzemesi) fabrikası, Sunta Presli talaş Plâk fabrikası, Alçı fabrikası, BP Akaryakıt Tevzi ana deposu.

Maltepe: Koruma tarım ilaçları fabrikası, D.D.T. fabrikası Ağa gaz fabrikası, Cevzlide: Güven pamuklu mensucat fabrikası, Pendik'te: Alçı

fabrikası, salam sucuk imalathaneleri, Tuzlada: Jeep otomobil Montaj fabrikası, Kurt kiremit ve presli tuğla fabrikası.

2 — KURULMAKTA OLAN FABRİKALAR: Cevzlide: Türk Ambalaj sanayi fabrikası, Westing Haus air broks fabrikası, Agro merck tarım ilâçları fabrikaları, Yakacık yolunda Römork araba fabrikası, Pendik'te Elyafli inşaat malzemesi fabrikası,

İLMİ ARAŞTIRMA YAPAN MÜESSESELER: Pendik'te Veteriner Bakteriyoloji Enstitüsü, Cevzlide: İnhisarlar Vekâleti Enstitüleri vardır.

İki yıllık stajlarını bitirdikten sonra 20.Mayıs.1959 tarihinde açılan 30.dönem kaymakamlık kursuna katılan aşağıda isimleri yazılı maiyet memurları 17.Ağustos.1959 tarihinde yapılan kurs sonu yoklamalarında muvaffakiyet göstermişler ve hizalarında gösterilen kaza kaymakamlıklarına terfian tayinleri yapılmıştır.

Yeni idare amirlerine vazifelerinde başarılar diler.

DERGİ

1	— İstanbul maiyet memuru Ayhan Özkan	Tuzluca Kaymakamlığına	
2	— Kars maiyet memuru Kemâl Bozbay	Posof	»
3	— Sivas maiyet memuru Nihat Polater	Eruh	»
4	— Kayseri maiyet memuru Ergun Nalbantoğlu	Baykan	
5	— Kastamonu maiyet memuru Sedat Kars	Patnos	
6	— Sakarya maiyet memuru Salih Şahin	Mazgirt	»
7	— Kayseri maiyet memuru Necati Özkara kaya	Pülümür	>
8	— Ankara maiyet memuru İhsan Dede	Yusufeli	
9	— Aydın maiyet memuru İhsan Öztürk	Susuz	
10	— Konya maiyet memuru A. Suavi Erdemtok	Selim	
11	— Ankara maiyet memuru Zeki Çelikkol	İliç	
12	— Ankara maiyet memuru Yaşar Can koçak	Şavşat	
13	— Antalya maiyet memuru M. Ekrem Şenay	Midyat	