

İDARE HUKUKU BAKIMINDAN TÜRKİYEDE KOMÜN

GİRİŞ

İdare hukuku âlimlerince, idari teşkilâta «Merkeziyet» ve «Ademi Merkeziyet» muvazeneyi temin eden iki mühim kaidedir.

Devlet idaresinde birliği temin için hükümet elinde en önemli bir kuvvet olan merkeziyet, siyasi ve idari olmak üzere ikiye ayrılır.

Siyasi merkeziyet mevzuumuz dışındadır.

Umumi hizmetler için devlete ait vazifeleri yapmak üzere karar almak ve bu kararları tatbik için kullanılacak memurları tâyin etmek merkeziyeti vücuda getirir. Gerçe devletın umumi vazifelerine mütaallik icrai işlerde karar ittihazı Devlet Reisine aittir. Ancak, Devlet Reisi bu icrai vazifelerin heyeti mecmuasiyle bizzat uğraşmıyacağından birtakım Vekâletler ihdas edilmiş ve sahasına göre her iş bir Vekâlete verilmiştir. Umumi işlerde karar ittihazı da bunlara münhasır kalır. Aşağı derecedeki memurlar, bunlardan izin almaksızın âmme hizmetleri için karar ittihaz edemezler.

Gerek karar ittihazı gerekse memur tâyini hususunda merkezin salâhiyetlerinden bir kısmı, kanun ile vilâyet idarelerinin başında bulunan ve Devlet Reisinin mümessili ve hükümetin icra vasıtası olan valiyeye verilmiştir. Valinin bu salâhiyetine «Tevsî mezunyet» denir.

Hükümetin umumi vazifelerinden siyasi mahiyette olmaları mahallî idarelere vermesine ve bu suretle halkın idareye iştirakini temin etmesine de «İdari Ademi Merkeziyet» dir.

Ademi merkeziyetin tatbikatı mahallî idarelerde görülür. Mahallî idareler devlet hükmi şahsiyeti gibi hükmi şahsiyeti haizdir. Ancak, derece itibarıyla ondan sonra gelir.

Bu itibarla yazımızda:

I — Devlet idaresi teşkilâtına umumi surette temas ettikten sonra;

II — Komünden anladığımız mânayı ve Avrupada komünleri kısaca izah edeceğiz ve memleketimizde belediyenin geçirdiği safhaları ve bugünkü Belediye Kanununu ele alacağız;

III — Son olarak, mahallî idarelerden köyü, Köy Kanunumuza göre izah etmeye çalışacağız.

I

DEVLET İDARESİ TEŞKİLÂTI

A — Devlet idaresi teşkilâtının başında, Esas Teşkilât Kanunu ile teşekkül etmiş olan Büyük Millet Meclisi ile hükümeti bulunur. Bunların icra kudreti, valiler, kaymakamlar, nahiye müdürleri, muhtarlar, Jandarma ve korucular vasıtasıyla bütün fertlere ulaştırılır.

B — Vilâyet idareleri, devletin yanında ikinci derecede bir teşkilâttır. Bunlar devlet idaresi tarafından kendilerine tefrik ve tahsis olunan ikinci derecedeki vazifelerin sevk ve temşiyeti ile meşgul olurlar.

Bu teşkilât, Vilâyet İdareleri Kanunu ile İdarei Hususivei Vilâyet Kanunu tarafından ihdas edilmiştir. Valilere Esas Teşkilât Kanunu ile «tevsii mezunivet» [1] ve vilâyetlere de İdarei Hususivei Vilâyet Kanunu ile «hükmî sahsivet» tanınmıştır. Bu teşkilâtın teşri ve teftis vasıtası «Vilâyet Umumi Meclis» leridir. İcra vasıtaları, kısmen kendi memurları, kısmen de vilâyet dâhilinde bulunan devlet memurlarıdır.

C — Bundan sonra belediyeler idaresi gelir. Beldeler, ne kadar küçük olursa olsun vücuda gerirdikleri medeni topluluklar itibarıyla kesif, mütaaddit ve mütenevvi mahallî ihtiyaçlara tâbidir. Bunların bu ihtiyaçlarını temin için hususi belediye idareleri tesis olunmuştur. Esasen, belediye idareleri bürün idare teşkilâtının en eski ve en tabii seklidir. Çünkü tarihen sabittir ki, «cité = belde» ler, müşterek menfaatler ve karşılıklı ihtiyaçlar üzerine müesses ilk içtimâî heyetler, tâbir câiz ise, ilk devletçiklerdir; eski Yunan «cité» leri gibi.

Bununla beraber, millî devletler teessüs ve inkişaf ettikçe beldelerin vaziyeti değişmemiş, bilâkis, bunların devlet dâhilinde lüzumu hissedilmiştir. Beldelerin ananevi hukuku, ıslah ve taknin edilerek, devlet ve vilâyetler teşkilâtiyle bir manzume vücuda getirecek surette asri ihtiyaçlara göre ikmal olunmuştur.

Belediyeler, vilâyet teşkilâtının madunu değildir. Çünkü, onlar da teşriî ve icrai haklarını yine doğrudan doğruya devletin teşriî kudretinden alırlar. Bunların Teşkilâtı Esasiye Kanunları, Büyük Millet Meclisi

[1] Esas Teşkilât Kanunu madde: 91 ve Vilâyet İdare Kanunu: Başlangıç.

since kabul edilen Belediye ve Köy Kanunlarıdır. Teşriî meclisleri: belediye meclisi ve köy derneğidir.

Burada, idare terimlerimizde yer alan bir tâbir hakkında yaptığımız tetkikata nazaran edindiğimiz kanaati kaydetmeden geçemeyeceğiz: o da, nahiye ve komün (commune) tâbirleridir.

Garp devletlerinin belde ve şehir idarelerine «commune» denir. Bu kelime, dilimize bazan nahiye olarak tercüme edilmektedir. Bunda hem iltibas hem de mahzur mevcuttur.

İltibas mevcuttur; çünkü:

Arap kamusu nahiyeyi, kenar, taraf, canip, köşe diye tefsir ve izah eder. Bu tâbirlere göre, vilâyet veya kaza merkezi olan şehir ve kasabaların kenar veya ücra köşelerindeki köylere ve yerlere nahiye denilmek lâzım geliyor.

Bu tâbirin, İstanbulun alındığı tarihtenberi kullanıldığını görüyoruz. O tarihlérde şehir, dört kadılığa, kadılıklar nahiyelere, nahiyeler de mahallelere ayrılmıştır.

Demek oluyor ki, idari teşkilâtımızda nahiye ismi ile devlet idaresinin bir kademesi kastolunmuştur. Zira, Türkiyede nahiye, gayritam bir kaza mahiyetindedir. Komün ise, hükmi şahsiyeti haiz bir belde ve şehir idaresidir; bir cemaat yani «communauté» işidir. Başka bir ifade ile, komün mülkî teşkilâttan değil belediye teşkilâtından sayılır.

O halde bu iltibas nereden gelmektedir?

1287 tarihli İdarei Vilâyet Nizamnamesi ve 1329 tarihli İdarei Umumiyei Vilâyet Kanunu hükümlerine nazaran, nahiyelerde hükmi şahsiyet aramak doğru değildir. Bunlar sırf idari taksimattır.

«25 mart 1292 tarihinde tanzim kılınan İdarei Nevahî Nizamnamesinde iki yüz ve iki yüzden ziyade hanevi câmi kariyelerin münferiden ve hane adedi bu miktardan aşağı olan köylerimizin müçtemian birer nahiye dairesi teşkil edeceklerine ve her nahiyenin birer Meclisi Müntehabı ve müntehap bir müdür ve muavini olacağına dair ahkâm mevcut olmasına nazaran, işbu nizamnamenin pek nakıs bir surette komünlere mütaallik bazı esasatı ihtiva ediyor.»

«25 eylül 1293 tarihli Vilâyatı Belediye Kanununun birinci maddesinde: (her şehir ve kasabada bir belediye meclisi teşkil olunacak ve nevahî dairelerinin vazaifi kanunu mahsus ile tâyin kılınacaktır) denilmekte olmasına nazaran, daha o vakit nizamnamei mezkûre kâfi görülmiyerek nahiyelerin idaresi için garp memleketlerindeki komün kanunları

şeklinde bir kanun yapılması takarür ettiği anlaşılmaktadır. Teşkil olunacak nahiyeler, şahsiyeti mânevîyeyi haiz bir cüzütamı idaridir. Nahiyeler hem idarei umumiyeye mütaallik olarak kavanin ve nizamat ile muhavel vazaifi ifa ve hem de nahiyenin menafii hususiyesine ait umuru işbu kanunun bahşeylediği salâhiyet dairesinde tedvir eder ve icabeden masarifi nahiyeye mahsus bütçeden tesviye eder.» [2]

Diğer taraftan, «İdarei kura ve Nevahî Kanunu» lâyihası esbabı mucibesinde de: «komün kelimesi bizde vaktiyle her nasılsa yanlış olarak nahije kelimesiyle tercüme olunmuştur. Halbuki nahije kelimesini ne mânayı lügavisinin ve ne de mânayı ıstilahî ve idarisinin komün kelimesiyle bir münasebeti yoktur.» denilmektedir. [3]

Bu mucip sebeplerden de anlaşılacağı üzere, nahiyenin hükmi şahsiyeti ve bütçesi mevcuttur. Bu komünden başka bir şey değildir. Kanaatimizce iltibas, idare tarihimizde nahiyelere komün sistemi tatbik edilmesinden ileri gelmektedir. Zira, bugün nahiyelerden komün teşkilâtı kaldırılmıştır.

• Mahzur mevcuttur; çünkü;

Türkiyede komün kelimesinin mukabili senelerdenberi belediye ve şehremaneti tâbirlerinin karşılığı olarak kullanılmagelmıştır. Avrupalıların komünlere verdiği idari salâhiyetin nüveleri, inkişafı köy, belediye ve şehremanetlerimiz teşkilâtında tamamen hiss olunur.

Binaenaleyh, ötedenberi müteamel olan bu tâbirleri kullanarak bu varlıkları halk dili ile isimlendirmenin daha doğru olduğu kanaatindeyiz.

Mahallî idare veya komün, bir yerde aopl bir halkın en yakın işlerini bizzat görmesi için tesis edildiğinden bunların hududu mahdut olmalıdır. Filhakika, mahallî idarenin veya komünün tahdidinden gaye komün teşkil edecek cemaatin sıkı bir surette müşterek menfaatlerinin mevcut bulunması, komün hududunun âzami bir iki saatlik bir saha ile mahdut olması ve komün reis veya muhtatının icabında bir vakayı birkaç saat içinde gidip görüp intaç edebilmesidir.

D — Köyler, devlet bünyesinin hocreleri gibidir. Memleketimizde

[2] B.M.Meclisi kütüphanesinde mevcut R.K./105 sıra No:lu nahiyelerin teşkil ve idaresi hakkındaki esbabı mucibe lâyihasından.

[3] B.M.Meclisi kütüphanesinde mevcut 1333 tarihli ve R.K./107/1 sıra numaralı «İdarei Kura ve Nevahî Kanunu» lâyihası esbabı mucibe lâyihasından.

kırk bini müteceviz köy vardır. [4] Türk heyeti içtimaiyesinin dörtte üçünden fazlası köylüdür. Bu sebeple, idari teşkilâtımızı ikmal ederken köy hakkında bir kanun yapmak hususu ihmal edilemezdi. Bu kanun 1340 tarihinde yapılmıştır. Köy Kanununun müzakeresi çok münakaşalı olmuştur. Müzakereye 16/12/1339 tarihinde başlanmış ve kanun 18/3/1340 tarihinde kabul olunmuştur.

Kanun koyan, bizzat Fransız müelliflerinin de tenkid ettikleri [5] Fransız Mahalli Idare Kanunu gibi mahalli idarelerin bir tek kanunla tedviri cihetine gitmemiştir. Bu vaziyeti göz önünde tutarak, mahalli idarelerin küçüklüğüne ve büyüklüğüne göre, ayrı ayrı komün kanunlarının tedvinini tercih etmiştir. Bu sebeple, basitten mürekkebe doğru gidilerek 1340 tarihinde Köy Kanunu 1930 tarihinde de Belediye Kanunu yapılmıştır. Şu halde memleketimizde komünler veya mahalli şehir idareleri ikidir: belediyeler ve köyler.

Evet ama komün nedir?

II

KOMÜN VE TARİHÇESİ

Komün hangi tarihte niçin ve nerelerde teşekkül etmiştir? Ne kadar yaşamıştır? Sonu neye müncer olmuştur? Bugünkü belediyelerle ne gibi münasebetleri ve benzeyişleri vardır? Bunları kısaca görelim:

«Romalıların Barbar dedikleri milletler Roma ülkesini istilâ ettikleri zaman İtalya yarım adasının cenubundaki dağlık yerlerle, Adriyatik denizi kenarında ve adalar üzerinde bulunan şehir ve kasabaları işgal edememişlerdi. Birde, Şimalî İtalyada müstevlilerin zulmünden kaçan ve onlara boyun eğmek istemiyen bir kısım halk, şimdi Venedik şehrinin bulunduğu yerde, (Pô) nehrinin denize döküldüğü noktaya gelerek orada köyler tesis edip yerleşmişlerdi. Roma İmparatorluğu yıkılmış ve bu köyler ve kasabalarda bulunan halk, müstevlileri esasen tanımamakta bulunmuş oldukları için, hiçbir hükümete âbi değillerdi.»

«116 ada üzerine kurulmuş olan bu köyler milâdın 697 nci senesinde birleşerek müşterek bir idare tesis etmişler ve kendi taraflarından

[4] Bu adet ihtilâfıdır. Zira, Ziraat Enstitüsünün neşrettiği rakamlara göre, Türkiyede köy adedi 80 bini bulmaktadır. Dahiliye Vekâletinin «İdarî taksimat» adlı kitabında 40 bini müteceviz denildiğine göre, aradaki bu büyük farkın Köy Kanunu tatbir edilen köylerin nazarı itibara alınarak sayıldığından ileri geldiği anlaşılmaktadır. Filhakika, bazı mıntakalarda birkaç köy, bir köy telâkki edilmekte ve ona göre köy teşkilâtı yapılmaktadır.

[5] Hauriou - Précis de droit administratif. 12eme. édition 1933. Sahife: 222.

secilmiş (Toi) adı verilen bir basbuğun idaresi altında toplanmışlardı. Osmanlı tarihinde «Venedik Cumhuriyeti» adını taşıyan bu birleşik kuvvetlerle Türkler, asırlarca münasebette bulunmuşlardır.

«(Cenova) da teşekkül eden komün ile de Türklerin münasebetleri pek çoktur.»

«Daha sonra Şimalî İtalyadaki (Milano) gibi belli başlı şehirlerde halk, müstevlilerin mahallî idarede kendilerini serbest bıraktıklarını, yani dâhili ve beledi işlerine karışmadıklarını görünce, bu türlü işleri kendi üzerlerine alıp müstereken idareye başlamışlardı. Bu suretle oralarda da, Venedik derecesinde, serbest ve müstakil olmamakla beraber, müşterek bir idare teşekkül etmiş oluyordu.»

«Komünün bir umumi meclisi, bir reisi, iki ikinci reisi ve bir icra komitesi vardı. Şehirde oturanlar, sınıf farkı gözetilmegsizin şehir meclisine âza seçimine iştirak eder ve kendileri de âza olabilirlerdi. Yunanlıların «cité» ve Romalıların «municipe» idarelerinde olduğu gibi, şehir idaresi yalnız asalet ve papaz sınıflarının elinde değildi.» [6]

Şehri müdafaa vazifesi de o şehirde oturanların hepsine birden düşerdi. Yani askerlik şerefinden istisna edilmiş kimse yoktu.

Komün meclisinin kaza hakkı da vardı. Tabiidirki şehir idaresi için halktan bir miktar vergi de alınıyordu.

Aradan çok gecmeden komün teşkilâtı İtalyanın her tarafına yayıldı. Bununla da kalmıyarak eski Roma ülkelerinden olan verilere, yani, Fransaya, İspanyaya, İngiltereye ve Almanyaya da geçti. Ancak bu teşkilât, ver deıştirdikçe o yerin hususiyetlerinin tesiriyle şekil ve gaye de deıştiritivordu.

«Meselâ, Fransız komünleri zulmü, istindadı yıkmak, papaz ve asalet sınıfının tahakkümünü kırmak ve sonunda hürriyete kavusmak maksadıyla teşekkül etmişti. Nitekim, 1789 ihtilâliyle bu maksatlarına nail olmuşlar ve nesrettikleri «İnsanların hakları beyannamesi» ile hürriyeti, müsavattı, adaleti, zulme mukabeleyi bütün dünyaya ilân etmişlerdi.» [7]

«İspanvol komünleri, müstevli arapları memleketlerinden çıkarmak için askeri bir teşkilât olarak ortaya çıkmış ve sekiz asır İspanyada tutunan arapları oradan çıkarmaya muvaffak olmuşlardı.» [8]

«Fransanın şimaliyle Belçikada teşekkül eden Flandr komünleri, dokumacılığı, sanat ve ticareti ileri götürmek zaruretiyle vücuda gelmiş

[6] Osman Ergin - Türkiyede şehirciliğin tarihi inkişafı. Sahife: 85.

[7] Osman Ergin - Türkiyede şehirciliğin tarihi inkişafı. Sahife: 86.

[8] Osman Ergin - Türkiyede şehirciliğin tarihi inkişafı. Sahife: 86.

ve 52 türlü esnaf cemiyeti bu memleketin idaresinde söz sahibi olmuşlardı.» [9]

«Almanyada Hanse birlikleri de oraya mahsus bir komündür ve bugüne kadar eseri kalan serbest liman ve serbest şehir idaresinin temelidir. Hanse birliklerine giren şehirler, şark ile flandr arasındaki ticaret ve münakalâtı kolaylaştırmak ve bu yüzden geçinmek maksadiyle teşekkül etmişlerdi.» [10]

«En ahenkli, en iyi komün İngilterede teşekkül edendir. Burada asalet sınıfıyla papazlar ve avam arasında, diğer memleketlerde olduğu kadar, geçimsizlik ve birbirlerinden şikâyet görülmediği gibi, Papaz sınıfıyla de hükümdar arasında, diğer yerlerde olduğu kadar, açlık görülüyordu. Zamanla devlet teşekkül edince, İngiltere Devletinin Meclisine her komün, nüfus sayısına göre, âza göndermeye başladı. Bu suretle toplanan meclise: «La Chambre des Communes» denildi.» [11]

Komünler, müstevlilerin hâkimiyet bağına atıkları zaman krallık veya cumhuriyet şeklinde müstakil birer hükümete inkılâb ederler. Amerikada 1776 da komünlerin, Vaşingtonun ön ayak olmasıyla İngilizlere karşı kazandıkları istiklâl bunu gösterdiği gibi, 1789 da Paris komününün çıkardığı meşhur ihtilâlden sonra Fransada teşekkül eden hükümet şekilleri de bunu gösterir.

Komünlerin, vakit vakit ihtilâl çıkartarak hükümetleri devirdiklerini gören Fransızlar, 1789 dan sonra komün adını değiştirmişlerdir. Siyasi emeller ve temayüllerle uğraşmamak ve bugünkü mânada sırf idari olan beledi işlerle meşgul olmak üzere bunlara «Municipalité» adı vermişlerdirki, bunun karşılığı belediyedir.

Bugün dünyanın en kalabalık şehirlerinden biri olan Berlin şehrinin belediye sistemine komün denildiği gibi, dört bin nüfuslu küçük bir kasabanın idaresine de komün denilmektedir.

O halde, bugünkü belediye ve şehircilik işleri komünün istihale etmiş bir şeklidir. Başka bir tâbirle sistem aynıdır; ancak, yeni devlet teşekküllerinde komünler, siyasetten uzaklaştırılmış ve sırf mahallî ihtiyaçlarının idaresi kendilerine bırakılmıştır; uzuvları mevcuttur.

Medeni milletlerin yetiştirdiği ricalin hal tercümeleleri tetkik edilirse, görülürki bunların ekserisi belediyelerden yetişmiş insanlardır. İngiltereyi değil, yalnız Fransayı ele alırsak, eski Cumhurreisi Milran'ın, eskiBaşvekil Klemanso'nun, hattâ Briyan'ın belediyelerden yetişmiş insan-

[9] Osman Ergin - Türkiyede şehirciliğin tarihi inkişafı. Sahife: 86.

[10] Osman Ergin - Türkiyede şehirciliğin tarihi inkişafı. Sahife: 87.

[11] Osman Ergin - Türkiyede şehirciliğin tarihi inkişafı. Sahife: 87.

lar olduğunu görürüz. [12] Demek oluvorki, belediyeler, demokratik mânada devlet adamı yetiştirmekte mühim bir müessesedir. Filhakika, serbest müzakereye, serbest mürakabeye, serbest fikir mübadelesine tahammül ve cemiyet içinde ciddiyet, azim ve sebat hassalarının gelişmesi için bu gibi ictimai müesseselerin mevcudiyeti lâzımdır. Diğer taraftan, ahâlisinin nüfusundan sarfınazar, müşterek hatıralar ve müşterek ananeler etrafında müşterek ihtiyaçlar için toplanmış insanların teşkil etmek zaruretinde kaldığı topluluğa komün yahut belde denmiştir.

Şu halde komün kendi kendine mevcut bir ictimai varlıktır. Devlet bu şehirlere veya köylere, bütün bu mevcudiyetlere kayıtsız kalamaz.

Ancak, bu alâkanın hududu nedir?

Bu hususta iki sistem vardır:

A — Muhtariyetçi İngiliz sistemi;

B — Merkezîyetçi, nazaretçi, müdahaleci Fransız sistemi.

İngiliz komününün muvaffakiyetinde esas şudur: İngilizler, köyün, şehrin asli mahiyetine, ictimai bir uzviyet oluşuna hürmet etmişler ve idari bakımdan kendi başına bırakarak kendi faaliyeti ile kendi inkişafını temin etmesine müsaade etmişlerdir.

Buraya kadar komünün garp memleketlerindeki şeklini umumi surette tetkik etmiş bulunuyoruz.

Acaba bizde komün nasıl olmuştur?

Osmanlı Türklerinin Tanzimattan önceki belediye sisteminin benzeri başka yerde yoktur. Filhakika, Tanzimattan evvel hükümet, belediye işlerini kendi üzerine alınıarak bu işleri görmekte tebaasını serbest bırakmış, fakat onları islâm olan ve islâm olmıyan diye ikiye ayırmıştır. İslâmların belediye işlerini ferde, islâm olmıyanlarınkini cemaata gördürmüştür. [13]

Bu suretle, ferdi teşebbüslerle birtakım vakıflar meydana gelmiştir ki, bugün Osmanlı idare hukukunun en ziyade terkîli savaan tarafı budur. İslâm olmıyanların ise, kendi kurdukları teşekkülleri ve cematleri mevcuttur.

Bugün, komün sistemi esaslarına tamamen uygun olan belediye teşkilâtımız acaba ne gibi safhalar geçirdi?

Osmanlı İmparatorluğunda şehrin şahsiyeti köyün şahsiyeti kadar açık görülememektedir. Bunun sebebi, merkezîyet uzuvlarının daha kuvvetli olması ve mahallî teşekküllerin tamamen kaybolmuş bulunmasıdır.

[12] . Belediye Kanunu müzakereleri - Ağaoglu Ahmed'in izahı. Meclis Zabıtları Devre: III: cilt: 17 Sahife: 22.

[13] Osman Ergin - Türkiyede şehirciliğin tarihi inkişafı. Sahife: 83.

Filhakika, şehircilik işleri, o zaman merkezin bir memuru olan kadılara havale edilmiştir. Bu tarz, Osman Bey zamanından kalmıştır. Osmanlı İmparatorluğunu kuran Osman Bey, bazı büyük kasabalarda adli ve idari işleri tedvir üzere kadılar, emniyet işlerini görmek için de subaşılar tâyin etmiştir. Bu idare şekli tanzimata kadar devam etmiştir.

Acaba kadılık teşkilâtı bize nereden gelmiştir?

«Kadılık teşkilâtı islâm araplardan geçmiştir. Arap dilinde (*kad*) cemaat mânasına da geldiğine göre, bundan yapıldığı zannolunan (*kaza*) tâbiri, bir cemaatin bir topluluğun başına geçmek, onları idare etmek gibi mânaları haiz olmak lâzım gelir. (*Kadı*) da reis yani cemaat başı veya hâkim demektir.» [14]

İspanyollar bile arapların kadılık teşkilâtını almışlar ve uzun müddet vaşatmışlardır. Bugün dâhi İspanyada belediye reislerine (*Alcade*) denilmektedir ki, bu kelimenin (*elkadı*) dan başka bir şey olmadığı aşikârdır. [15]

Kaduların beledivelere müdahaleleri, zabıta belediye vazifelerinin kendilerine verilmiş olmasından ileri gelmektedir. Nitekim, İstanbul kadısı bu işleri tek başına yapamaz ve bir takım nâinlerle çalışırdı. Nâinler, zahire işlerine bakan «Unkapanı Naibi», diğer yiyecek işlerine bakan «Yağkapanı Naibi», terazi ve ölçüleri kontrol eden «Ayak Naibi» nden ibarettir. [16]

İşte, merkezin bu teşkilâtı, belediye işlerinde beldenin mevcudiyetini fiilen de ortadan kaldırmıştır.

Bilhassa, «İhtisap Nezareti» teşkil olunmuş ve İstanbuldaki belediye işleri bu makama verilmiştir. Ancak, zaman geçtikçe bu müesseseye, bir Maliye Nezareti halini almış ve bu suretle esnaf ve belediye işlerini ihmal etmeye başlamıştır. [17] Kadılar da esasen belediye işleriyle alâkasını kesmişti.

Bir aralık «Zaptiye Müşirliği» ihdas edildi; belediye işleri buna verildi. [18]

Şehremaneti tâbiri nasıl çıktı?

İstanbulda şehremini ötedenberi mevcut idi. Ancak, bu şehremininin vazifesi Mimar başıya yardım etmek ve Saraya ait işleri görmekten

[14] Osman Ergin - Türkiyede şehirciliğin tarihi inkişafı. Sahife: 77.

[15] Osman Ergin - Türkiyede şehirciliğin tarihi inkişafı. Sahife: 79.

[16] Sıddik Sami Onar - İdare Hukuku 1935 Sahife: 273.

[17] Osman Ergin - Türkiyede şehirciliğin tarihi inkişafı. Sahife: 122.

[18] Sıddik Sami Onar - İdare Hukuku, 1935. Sahife: 274.

ibaretti. 1271 tarihinde ihdas olunan şehremaneti ile «Şehremini», asıl vazifesine kavuşmuş oldu. [19] Lâkin bu teşkilâtın esasları pek iptidai idi. 1274 senesine kadar şehremaneti esaslı hiçbir iş görmeye muvaffak olamadı. Belediyenin hiç görülmiyen ve sahipsiz kalan işleri: temizlik, tenvirat, kaldırım ve lâğım işleri idi. İşte, garp tarzında yeni belediye usulünün kabul ve tatbik edilmesine bu dört esaslı belediye işinin yokluğu sebep olmuştur. Şöyleki:

«1852 — 1853 senelerinde - ki 1269 ve 1271 senelerine tekabül eder. Kırım muharebesi esnasında İstanbula müttefik sıfatiyle İngiliz, Fransız ve İtalyan askerleriyle zâbitlerinin gelerek burada bir müddet oturmuş olmaları, İstanbulun» «evvelce garpla başlamış olan temasını bir kat daha artırmış ve kısmen de müttefiklerin gösterdikleri lüzum ve yaptıkları tavsiye üzerine, garp memleketlerinde olduğu gibi, belediye teşkiline heves ve teşebbüs olunmuştur.» [20]

Böylece, 1274 tarihinde «Altıncı Dairei Belediye Nizamâtı» tanzim olundu ve bir müddet sonra da bu nizamât Beyoğlu ve Galata dairelerine teşmil edildi.

«Bu dairenin kanununu ve teşkilâtını yine İstanbulda bulunan ecnebler yahut ecnebler gibi Avrupada yaşamış, garp lisanını öğrenmiş gayri müslimler yapmışlardı. Hattâ, on sene kadar dairenin muhaberat ve mütalâatı Türkçe ile birlikte Fransızca cereyan etmiştir. İşte, Türkiye belediyelerinin Fransız usulünü taklidetmeleri bu zamanda bu suretle başlamıştır. Bu işte aslan Fransız olan (Alion) un tesiri olduğu şüphesizdir.» [21]

Beledi nizamlarının tatbikına başlanan Beyoğlu cihetindeki icraattan elde edilen netice üzerine, 1285 yılında «Dersaadet İdarei Belediye Nizamnamesi» tanzim olunmuştur.

1293 te esas teşkilât hareketleri üzerine teessüs eden «Meclisi Mebusan» da 23 eylül 1293 tarihinde iki kanun kabul edilmiştir. Biri «Dersaadet Belediye Kanunu», diğeri «Vilâyet Belediye Kanunu» dur. Görülüyorki, o zamana kadar itina edilen İstanbul şehriden başka imparatorluğun sair şehirleri de düşünülmüş bulunmaktadır. Lâkin Dersaadet için yapılan bu kanun kâfi görülmemiş olacak ki, 1328 de «Dersaadet Teşkilâtı Belediyesi» hakkında bir kanunu muvakkat yapılmıştır

[19] Siddik Sami Onar - İdare Hukuku 1935. Sahife: 274.

[20] Osman Ergin - Türkiyede şehirciliğin tarihî inkişafı. Sahife: 122.

[21] Alion, Fransa ihtilâlinde hicret eyliyen ve İstanbula yerleşen fransız ailelerinden birinin çocuğudur. (Osman Ergin - aynı eser. Sahife: 125).

Cumhuriyetin ilânından sonra merkezin Ankaraya nakli üzerine, 1341 yılında bir de «Ankara Şehremaneti» Kanunu tanzim edilmiştir. Bu kanunun mevcudiyeti sebebi, yeni merkezin süratle imarını istihdaf etmekten başka bir şey değildir. İmar faaliyetini hızlandırmak maksadiyle, 1928 yılında «Ankara Şehri İmar müdüriyeti» ihdas edilmiştir. Hükmi şahsiyeti haiz olan bu müdüriyet Dahiliye Vekâletine bağlıdır. Bu teşekkülün hususiyeti, Muhasebei Umumiye Kanunu ile, artırma eksiltme ve ihale kanunlarına tâbi olmaksızın çalışması keyfiye'dir. Vekiller Heyetince tanzim edilmiş olan ayrı bir talimatnamesi de vardır.

Nihayet, 1930 yılında «Belediye Kanunu» tanzim edilmiştir. Bu kanun, 1293 tarihli Dersaadet ve Vilâyet Belediye Kanunlarını, 1328 tarihli Dersaadet Teşkilâtı Belediyesi hakkındaki muvakkat kanunu ve 1341 tarihli Ankara Şehremaneti Kanununu lâğvetmiş, yalnız 1928 tarihli Ankara Şehri İmar Müdürlüğü Kanununa dokunmamıştır.

1930 tarihli Belediye Kanunumuz, mühim esaslar üzerine dayanır. Bu kanunun müzakeresinde, tam muhtariyeti haiz olan İngiliz komün sistemleriyle, müdahaleci olan Fransız komün sisteminden hangisinin kabulü lâzım geldiği hususunda ihtilâf çıkmıştır. İngiliz sisteminin tercih edilmesi hakkında o zamanki Kars mebusu bulunan merhum Ağaoğlu Ahmedin noktai nazarı münakaşa edilerek kabul olunmamış ve kanun daireesinde serbestiye cevaz veren Alman sistemine meyl olunmuştur.

«Yani kanunumuzda aşağıdaki esaslar kanunun çerçevesini teşkil eder: [22]

«1 — Türkiye Belediyeleri, tesis, hemşehrîlik hukuku, salâhiyet ve vazife, intihabat, teşekkül, mafevk idari makam tarafından mürakabe ve menabii varidat itibariyle tam bir müsavat arz ederler. İstisna: hükümet idare merkezi olan belediyelerle, siyasi esbaba binaen hususi kanunlarla şehremaneti halîne ifrağ edilen beldelerin belediyesi birinci derecede valinin mürakabesine tâbi olmıyarak doğrudan doğruya Dahiliye Vekâletine merbuttur.»

Burada Ankara ve İstanbul Belediyeleri kastolunmaktadır. Filhaki-ka, bu şehirlerde vali aynı zamanda belediye reisidir.

«2 — Belediyeler için Devlet kanunları ahkâmına muâriz olmamak şartıyla, kararlarını vermek ve tatbik etmek hususunda cumhuriyet fertleri gibi, hukuku tabiiyeden olan serbestii sayü amel hakkı sarahaten tanınmıştır.»

[22] Bu esaslar esbabı mucibe lâyihasından alınmıştır. (Belediye Kanunu esbabı mucibe lâyihası zabıtlarda yoktur. Bu husus, Başvekâlet Muamelât Müdürlüğünün Şb:1 Sayı: 6/1212 ve 20/3/929 tarihli lâyihasından tetik olunmuştur.)

«Gerçe, İngiltere ve Japonyada belediyelerin salâhiyetleri vâsi mikyasta tasrih ve tadat edilmiş ve icraatı sıkı bir kontrol altına alınmamıştır. Ancak, Almanya belediyelerinde kanun dairesindeki serbestii sayü amel, hat ve hareketinin verdiği mesut neticeler göz önüne alınarak bu şeklin kabulü tercih olunmuştur.»

«3 — Belediye işlerinde kanunun tam tatbikını temin ve belediyelerin kanuna muhalif icraatını süratle men ve tevkif edebilecek kuvvetli bir hükümet mürakabesi esasları ve şartları mufassalan tesbit edilmiştir. Belediye meclis ve encümenlerinin kararları ve belediye reisinin icrai ve idari mahiyetteki emirleri mafevk bir idari makamın kanuni bir lüzüm ve zaruret mevcut olduğu ahvalde müdahalesine tâbidir. Bu idari müdahalelerin derece derece mafevk makamlar nezdinde istinaf ve temyiz edilerek tashihi için imkân bırakılmıştır. Belediye reisinin intihabı, beldelelere verilmiş mutlak bir hak iken mahza hükümetin belediyeler üzerindeki mürakabasının takviyesi için bazı takibata tâbi tutulmuştur: kanuni vazifesini, hükümetin tahriri tebliğatına rağmen, ifadan istinkâf eden belediye reisinin işten el çektilirilerak Meclisi İdarei Vilâyet kararıyle ve Dahiliye Vekâletinin tasdikiyle vazifesine nihayet verilmesi hükümet mürakabesine âzami bir tesir vermiş olacaktır.»

«4 — Halkın nafiz murakabesi, imar işlerinde sürati ve mahallî ihtiyaçlara tevafükü temin eder. Kanun bu esaslara istinadeden mühim maddeleri havîdir.»

Halkın bu murakabesi, dört senede bir yenilenen belediye meclisinin intihap usulüyle teşekkül etmesi sayesinde yapılmaktadır.

«5 — Belediyelerin mecburi ve ihtiyari vazifeleri muayyen maddelerle tadat edilmekle beraber, salâhiyetlerine ve imtiyazlarına dair kısımda kendilerine geniş bir sahai faaliyet imkânı bırakılmıştır. [23] Beldeler dâhilinde belde ihtiyaçlarına taallük eden elektrik, havagazı, tenvirat, her nevi tramvay, su tesisatı gibi nafra işleri belediyelerin tabiaten mâlik oldukları imtiyazlı haklardandır. Bu hak, hemen bütün Avrupa belediyelerine tanınmıştır.»

Devlet Şûrasından geçen bu kanunun bazı maddeleri lâfzan tadil edilmiş, esaslara dokunulmamıştır. Devlet Şûrasının mütalâası, Belediye Kanununun diğer bir komün kanunu olup 1924 senesinde tedvin olunmuş bulunan Köy Kanununa uygun düşmesi ve bu suretle Türkiyede mahallî idareler - veya komünler - arasındaki ahengin temini endişesinden ibaret kalmıştır.

[23] Belediye Kanunu. madde: 16.

Buraya kadar Belediye Kanunu hakkında kâfi miktarda izah vermiş bulunuyoruz. Şimdi, bu kanunun meydana getirdiği belediyeler birer komün müdür değil midir? Bunu inceliyelim:

«Komün, idari bir cüz olmaktan ziyade içtimai bir cüz olup kavanini tabiiye¹ içtimaiyeye tebaan teşekkül etmiştir. Mütaaddit ailelerin arzın muayyen ve mahdut bir kıtasını kendilerine makar ittihaz ederek meskenler inşaatıyla hali bedaveti terk ettikleri andan itibaren komün vücudunda gelmiştir.»

«Komün bu suretle teessüs edince, bir taraftan menafii hususiye ve müşterekelerinin temini ve müşterek mazarratların ref'i ve diğer cihetten tahrı tasarruflarına aldıkları noktai arzın civarındaki komünlerden sıyanet² zaruretleri yüz göstermiş ve bunun neticesi olarak ta komün hukuk ve vazifeleri vücuda gelmiştir. Binaenaleyh kavanini devlet ile komün teşkil edilmez; komün bidayeten müteşekkildir. Hükümetin vazifesi onun mevcudiyetini³ tasdik ve hukuk ve vazaifini tesbit ve teftiş eylemekten ibarettir.» [24]

Bu satırlardan komün idaresinin bizaatihi mevcut bir varlık olduğu ve bu varlığın tabii, içtimai ve iktisadi zarure⁴ler neticesinde organize olduğu ve kendi kendini idareye başladığı anlaşılmaktadır. Bu suretle teşekkül eden varlığın, organları vasıtasıyla iradesini izhar ettiği ve hükmi bir şahsiyeti haiz olduğu aşikârdır ki bu da zamanımızda komün idaresinin kriteriyomunu teşkil etmektedir.

Bu organları ve binaenaleyh hükmi şahsiyeti haiz olan varlıklar, Türkiyede belediye ve köylerdir.

Binaenaleyh, bir komün yani cemaat idaresi olan belediyeyi kanunumuz acaba nasıl tarif etmiştir?

Kanunun tarifi şöyledir:

«Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir.» [25]

«Nüfusu ne miktar olursa olsun kaza ve vilâyet merkezlerinde ve nüfusu iki binden fazla olan yerlerde belediye teşkilâtı mecburidir.» [26]

Görülüyorki, belediyenin kanuni tarifi, buraya kadar izah edeceğimiz komününün tam kendisidir; ve belediye teşkilâtı kaza ve vilâyet merkezlerinde mecburidir. Kaza ve vilâyet merkezi olmıyan yerlerde be-

[24] 1336 da tanzim kılınan ve fakat kanuniyet kesbedemiyen «İdarei Kura ve Nevahi Kanunu Lâyihası» esbabı mucibesinden.

[25] Belediye Kanunu madde: 1.

[26] Belediye Kanunu madde: 2.

lediye teşkilâtının ihdası ancak nüfusun iki binden fazla olmasıyla mümkündür.

Bir sual hatıra geliyor: nüfusu iki binden aşağı olan yerler, kanunun bu tahdidinden dolayı, komün mahiyetini izhar etse bile, komün sayılamıyacak mıdır?

Bu gibi yerlere köy denir. [27] Malûm olduğu üzere, Türkiyede köy de hükmi şahsiyeti ve organlarıyla küçük bir komündür. Bu hususu sırası gelince inceliyeceğiz.

Belediyenin idaresi, organlarıyla mümkündür. Bu organlar, Belediye Meclisi ile Belediye Encümeni ve Belediye Reisi'dir.

Belediye Meclisi:

Belediye Meclisi, intihap hakkını her hemşehriler tarafından dört sene için doğrudan doğruya intihap olunan âzadan teşekkül eder. [28]

Belediye Meclisi âza adedi 12 den aşağı olamaz. Yani umum nüfusu üç bine kadar olan beldelerde belediye meclislerine 12 âza intihap olunur. Nüfusu üç binden yukarı olan beldelerde, nüfus çokluğuna göre, âza adedi de çoğalır [29]

Devlet memurları ve belediye memur ve müstahdemleri memuriyetleri dairesindeki belediye meclisine âza intihabolunamaz [30]

Mebusluk ve Vilâyet Daimî Encümen âzalığiyle Belediye meclisi âzalıği içtima edemez. Bu vaziyette bulunan bir kimse üç gün zarfında tercih hakkını kullanmak mecburiyetindedir [31].

Birinci derecede usul ve furuğ ile civar ve sıhri hisımlar aynı mecliste birleşemezler.

Bu suretle teşekkül eden belediye meclisi, şubat, nisan ve ikinciteşrin ayları iptidasında olmak üzere üç defa toplanır. Buna âdi içtima denir. Bu içtimalar, sebepleri Dahiliye Vekâletine bildirilmek üzere, on beş gün uzatılabilir. Mühim ve müstacel bir iş çıkarsa belediye reisinin yazılı daveti veya âzadan üçte birinin mucip sebepli teklifi üzerine veya valinin re'sen çağırmasıyla meclis yine toplanabilir. Bu takdirde buna fevkalâde içtima denir [32]

Belediye meclisi, beldenin teşriî organı gibidir.

[27] Köy Kanunu madde: 1.

[28] Belediye Kanunu madde: 20.

[29] Belediye Kanunu madde: 21.

[30] Belediye Kanunu madde: 25.

[31] Belediye Kanunu madde: 26.

[32] Belediye Kanunu madde: 54.

Belediye Encümeni:

Belediye encümeni, belediye reisi ile müntahap encümen âzasından ve daire âmirlerinden teşekkül eder. Müntahap âza: belediye encümenine mensup âzanın yarısını geçmemek ve ikiden aşağı olmamak şartıyla belediye meclisi tarafından kendi âzası arasından lüzumu kadar fahri âza intihap olunur. Bu suretle dâhil olan âzanın müddeti bir senedir. Meclisçe lüzum görülürse bunlara hakkı huzur verilebilir. [33]

Daire âmirleri encümende daimî olarak bulunurlar.

Belediye Encümenine riyaset eden Belediye Reisinin müddeti dört senedir.

Belediye Encümeni, beldenin icrai organıdır. [34]

Belediye Reisi:

Belediye Reisi, Meclisten veya belediye kanununa göre intihabolunmak hakkını haiz olan hemşehriler içinden veya hariçten dört sene için gizli reyile ve âza mürettep adedinin ekseriyetiyle meclis tarafından intihabolunur.

Reis intihabı, vilâyet merkezi olmıyan yerlerde valinin tasdiki ve vilâyet merkezi belediyelerinde Dahiliye Vekilinin inhası ve Cümhur-reisinin tasdikiyle katileşir [35]. Vali tarafından 15 gün, Dahiliye Vekili tarafından bir ay zarfında intihabın tasdik veya reddedildiği bildirilmezse, intihap tasdik edilmiş telâkki olunur.

Demek oluyorki, en büyük idare âmirlerinin reis intihaplarını reddetmesi mümkündür. Bu, merkezin mahallî idareler veya komünler üzerinde haiz olduğu idari vâsayet salâhiyetinden ileri gelmektedir.

Filhakika, vilâyet merkezi belediye reisi intihabı, bir ay zarfında Dahiliye Vekili tarafından reddedilir ve ikinci defa meclis, aynı zatın intihabında ve Dahiliye Vekili de redde ısrar ederse, Meclis başka bir namzedi intihaba mecburdur.

Kezalik, vilâyet merkezi olmıyan yerlerde belediye reisi intihabı 15 gün zarfında vali tarafından reddedildiği takdirde yeniden intihap yapılır. İkinci intihapta aynı zat yine ekseriyeti kazanırsa netice Dahiliye Vekiline arz olunur. Vekilin vereceği karar katîdir.

Belediye reisleri hep müntahap mıdır?

Komünün mahiyeti, kendi kendini idare demek olduğuna göre, bütün belediye reislerinin riyaset makamına intihapla getirilmesi gayet tabiidir. Ancak, kanun koyan, memleketimizin bazı mıntakalardaki hususi-

[33] Belediye Kanunu madde: 77.

[34] Belediye Kanunu madde: 83.

[35] Belediye Kanunu madde: 89.

yetini göz önünde tutarak reislerin, lüzum görüldüğü takdirde, «mansup» da olabileceğini kabul etmiştir.

Bir kere Belediye Kanunumuza göre, İstanbul belediyesi ile İstanbul Vilâyeti mahallî idaresi birleştirildiğinden [36], İstanbul Belediye Reislîğini İstanbul Valisi ifa etmektedir [37].

Bundan sonra mansup reisleri kanunumuz şöyle sıralamıştır:

«A — Ankara Belediye Reisi, Dahiliye Vekâletinin intihap ve inhası ve Cumhurresinin tasdiğiyle;

B — İcra Vekilleri Heyetince görülecek lüzum üzerine tesbit edilecek bazı beldelerden vilâyet merkezi olanların belediye reisleri Dahiliye Vekâletince;

C — Vilâyet merkezi olmıyan yerlerin belediye reisleri, mensup oldukları vilâyet valileri tarafından nasbolunur ve reislikten çıkarılabilir.

D — Bu gibi belediyelerde ve Ankarada, reislik, Dahiliye Vekâletinin inhası ve-Cumhurresinin tasdiğiyle vali veya kaymakamların uhdesine de tevdi olunabilir.

Bu gibi mansup reisler, istizaha tâbi tutulmıyacağı gibi (madde: 61), senelik rapordaki izahatın kâfi görülmediği hallerde bu izahat valiyeye veya Dahiliye Vekâletine de (madde: 76) bildirilemez.

Organlarını bu suretle izaha çalıştırdığımız belediyeler, kendilerine kanunen tevdi edilmiş olan vazifeleri ifa ile mükelleftir [38]. Bu vazifeler, belde halkının sıhhat, selâmet ve refahını temin, intizamını haleden vikaye maksadiyle yapılması gereken işlerdir.

Bu vazifelerin ifası için yapılması gereken masrafları, her belediye kendi gelir kaynaklarıyla karşılamaktadır. [39]

III

KÖY

Komünün, hükmi şahsiyeti ve bu hükmi şahsiyet namına iradelelerini izhar eden organları mevcuttur. Köyün de, köy kanunumuzla bir hükmi şahsiyeti ve bu hükmi şahsiyet namına irade izhar eden organları vardır.

Binaenaleyh, köy de bir komündür. Fakat küçük bir komün.

[36] Belediye Kanunu madde: 149.

[37] Belediye Kanunu madde: 150.

[38] Belediye Kanunu madde: 15.

[39] Belediye Kanunu madde: 110.

Köyde komün teşkilâtı yapılması lüzumu 1924 tarihli köy kanunumuzdan evvel hiss olunmuştur.

Filhakika, mer'iyet mevkiine girmeyen 230 maddeden mürekkep 1336 tarihli «İdarei Kura ve Nevahî Kanunu» lâyhası esbabî mucibesinde şöyle denilmektedir:

«Hemen her memlekette Devlet makinasının en mühim kısmını şehir ve kariye idareleri yani komünler teşkil eder. Gerek hükümete ait hukuk ve vazâifin ve gerek efrada müteallik hukuku siyasiye ve medeniye ve sairenin tamamii mahfuziyetine, ifa ve istifasına hâdim bilûmum kuyut ve muamelâtın esasî kâmilin komünler tarafından ihzar edildiği gibi memleketin inzibat ve asayişini, sıhhati umumiyesini, maarifin intişarını, şehir ve köylerin esbabî refah ve umranını temin hususunda komünlerin hidematı, hükümeti merkezîyenin ifa edebileceği hidemattan daha mühim ve vasi'dir. Bizde de vazaifi devlet meyanına ithal olunan her işin mebdעי kariyeler olduğu ve neşredilen kavanin ve nizamat, daima vazaifin en mühim kısmını kariyelere tahmil ettiği halde, hükümetçe bu cüzlerin tekemmülâtı idariyesi hususunda şimdiye kadar tamamıyla lâkayt kalınmıştır.»

«Meselâ, hukuku medeniyeye ait birçok meseile ve askerlik gibi hidematı devletin en mühim kısmına istinadgâh olan nüfus kuyudatı kâmilin kariyeler tarafından tanzim ve tasdik edilen evraka müstenittir. Hemen her şubei idarede hal böyledir. Binaenaleyh, kariye idareleri ihtiyaç nisbetinde tekemmül ederse, idarei umumiyeyi devletin de o nisbette teali etmesi ve kariyeler hali iptidaide bırakıldıkça idarei umumiyeyi devlete ait devairin de her ne yapılsa yapılsın terakkiden mahrum kalacağı pek tabiidir. İşte «İdarei Kura ve Nevahî» ünvanıyla tanzim olunan lâ-yihai kanuniye bu maksadı mühimmin temini için vücuda getirilmiştir.»

«Komün teşkilâtı hususunda memleketimizde öteden beri iki cereyan mevcuttur. Bunlardan birisi, hayatı hususiyesini civarındaki kura ile beraber yaşamış olan her şehir, kasaba ve kariyenin kendi başına bir komün olarak tanınması; diğeri de, komünlerin müteaddit köylerden mürekkeben vücade getirilmesidir.»

«İkinci cereyana taraftar olanların hülâsai mücalâtı şudur: bizde köyler ekseriyetle küçük ve fakir ve ahâlisi de okumak ve yazmaktan mahrumdur. Bu sebepten dolayı her kariye kendi başına bir komün addedildiği takdirde, köylerimizin ekseriyeti azimesi, komün müdür ve kâtibiyle müstahdimini sairenin maaşını tesviye edemeyeceği gibi, mebaniyi de vücade getiremez; yol inşa edemez. Hulâsa, müterakki memleketlerde komünler tarafından ifa edilmekte olan vazâifin hiç birisini

ifa edemez ve binaenaleyh matlup semerede vücade gelmez. Bilâkis kendilerine tahmil olunacak hidmatı ifa edemeyecek derecede büyük ve zengin olmayan köyler tevhid olunarak kurayı müteaddideden mürekkep komünler vücade getirilse, birçok hidemat, müşterek memurlar vasıtasıyla ifa edileceği gibi, teşriki mesai usûliyle kariyelerin imarına da imkân hasıl olur. Hususiyle, diğer memaliki şarkiyede de müteaddit köylerden mürekkep komünler vücade getirilmektedir.»

«Hükümet bu mütalâata taraftar olamadı, çünkü:

«Evvelen; komün bir cüzü idari olmaktan ziyade bir cüzü içtimai olup kavanini tabiiyei içtimaiyeye tebean teşekkül etmiştir. Müteaddit ailelerin arzın muayyen ve mahdut bir kıtasını kendilerine makar ittihaz ederek meskenler inşasıyla hali bedaveti terk eyledikleri andan itibaren komün vücade gelmiştir.»

«Komün bu suretle teessüs edince bir taraftan menafii hususiye ve müşterekelerinin temini ve müşterek mazarratların ref'i ve diğer cihetten tahtı tasarruflarına aldıkları kıtai arzın civarlarındaki komünlerden siyaneti» «Zaruretleri yüz göstermiş ve bunun neticesi olarak da komün hukuk ve vazaifi vücade gelmiştir. Binaenaleyh, kavanini devlet ile komün teşkil edilemez. Komün bidayeten müteşekkildir. Hükümetin vazifesi onun mevcudiyetini tasdik ve hukuk ve vazaifini tesbit ve teftiş eylemekten ibarettir.»

«Sâniyen; fakir köylerin kendi başlarına yapamayacakları şeyleri sekiz on köyün birleşerek yapabileceği hakkındaki mütalâat tetkik ve tahlil olunursa görülürki, zahiren pek parlak ve mukni olan bu fikir doğru değildir. (Mektep ve yol yaptırabilmek meselesi) hülâsa: kariyelere ait vazaif birer birer tetkik ve tahlil olunursa görülüyorki bunlar beş on köyün bir araya gelerek müştereken yapacağı şeyler değildir. Ancak, sendikalar teşkil edilerek yapılması kabildir ki bunlar da lâyhada mevcuttur.»

«Sâlisen; memleketimizdeki köylerin küçük olması mütalâasına gelince, bu da tamamiyle doğru değildir. İngilterede olduğu gibi. Bir dereceye kadar Balkan Devletleri müstesna olmak üzere, hiçbir devlet komün vücade getirmek için sabai arazi, adedi kura ve nüfus ve mikdarı varidat gibi mikyaslar aramağa lüzum görmemiştir.»

Râbian; müteaddit köylerden mürekkep komün teşkilâtına taraftar olanlar komün şubelerini nazarı dikkate alarak bu tarzda komünlerin diğer memleketlerde de mevcut olduğunu ileri sürüyorlar. Halbuki, şubeli komünler bizde müteaddit ve hattâ yekdiğerine biraz da uzak parçadan mürekkep olarak mevcut olan kariyelerin mümasili olmaktan

başka bir şey değildir. Meselâ, yukarıda zikrolunduğu veçhile, Fransa da beş on nüfuslu yani üçer beşer haneli komünler mevcut olduğu gibi, sekiz on ve hattâ daha fazla köyceğizden mürekkep komünler de vardır. Bizde de sekiz on haneli köyler bulunduğu gibi, sekiz on ve hattâ daha fazla parçalardan mürekkep Divan namı verilen kariyeler vardırki bunların da heyeti mecmuasını bir kariye olarak kabul ettik.»

«Hâmisen; birtakım eşhasın bir yerde toplanarak sureti mütemadiyede ve müctemian çalışabilmeleri için evvel emirde eşhasın müzakere edecekleri işlerde menfaat ve mazarratları müşterek olmalıdır.»

«Memaliki ecnebiyeden bazılarında meselâ Fransada bir komün kanunu vardır. Nüfusun yüzbinleri tecavüz eden şehir belediyeleriyle beş on nüfuslu bir kariye aynı kanunla idare olunmaktadır. Diğer devletlerin ekserisinde ise, şehirler için ayrı ve köyler için ayrı kanunlar yapılmıştır. Şüphesiz en iyi usul de budur. Bizde de şehir komünlerinin tefriki esası evvelce kabul edilmiş ve Dersaadet ve Vilâyet belediye kanunları bu maksatla yapılmıştır. Lâyihai hazıradaki köy komünlerine ait noksan ikmal edilmektedir.»

«Manayı lugavisi itibariyle komün kelimesinin en güzel mukabili kariyedir Arapçada kariye, içtimai bir mânayı ve en büyük şehirden başlayarak en küçük kariyelere varıncaya kadar kâffesini ifade eden bir kelimedir. Bu itibarla, komün kelimesine mukabil kariye kelimesinin istimali tercih olundu ve aşağıda izah olunacağı veçhiyle, nahiyeye kelimesi de mevkii aslisinde istimal edilmek üzere bırakıldı.»

«Lâyihanın birinci maddesinde izah edildiği veçhle, kariyeler şahsiyeti mâneviyeyi haiz birer cüzütamı idarîdir. Kariyeler hem idarei umumiyeye mütaâllik olarak kavanin ve nizamât ile muhavvel vazaifi ifa ve hem de kariyenin menafii hususiyesine ait umuru işbu kanunun bahşeylediği selâhiyet dairesinde tedvir eder ve icabeden masarifi kariyeye mahsus bütçeden tesviye eder.»

«Kariyelerin vasaiti idariyesi, kariye meclisleri, idare heyetleri ve müdürlerdir.»

«İdare heyeti ve müdürler müntehaptır.»

«Almanyada köy komünleri için vahdeti icra esası kabul edilmiştir. Biz de lâyhada vahdeti icra esasını kabul ettik.»

«Kariye müdürü, hem hükümeti merkeziyenin mümessili hem de kariye cemaatının reisidir. Müdür, hükümetin mümessili sıfatıyla kariye dahilinde emniyeti umumiyeyi muhafaza eder. Müdür, hükümeti merke-

ziyeye ait vazai fi ifa çylerken tamamen mafevk memurini idarenin tahtı hüküm ve emrindedir.» [40]

Muhtevası itibariyle mevzuumuzu çok yakından ilgirendiren mucip sebepler lâ-yıhasının bu kısmı, bize köyler hakkında, 1336 senesinde kanun koyanın zihniyetini çok iyi göstermektedir. Ancak bu kanun lâ-yıhası, o tarihlerde memleketin geçirdiği değişiklikler dolayısıyla kanuniyet kazanamamıştır.

Nihayet, 1924 yılında köy kanunu yapılmıştır. Bu kanunun müzakeresi çok münakaşalı olmuştur. Müzakereler 16/12/1339 tarihinde başlanmış ve kanun 18/3/1340 tarihinde kabul olunmuştur.

Bu kanunda köyler, hükmi şahsiyeti haiz birer cüzütam itibar edilmiştir. Müntehap organları vardır. Binaenaleyh, köy kanununa göre teşkilât yapılan her köy, küçük çapta bir komündür.

* * *

Ufak bir cemaat veya topluluk idaresi olan köyü kanunumuz acaba nasıl tarif etmiştir?

Köy kanununa göre: «Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler» [41]

«Nüfusu ikibinden aşağı yurtlara köy denir.» [42]

Köyün idaresi organları vasıtasıyla mümkündür.

Köyün teşkil ettiği hükmi şahsiyet namına iradesini izhar eden bu organlar kimlerdir?

Bu organlar, Köy Derneği, İhtiyar Meclisi ve Muhtardır.

Köy Derneği:

Köyün köye ait işlerini görmek ve kanuni selâhiyetleri dahilinde teftiş ve teşri vazifelerini ifa etmek hakkı, intihap etmek hakkına malik bulunan bütün köylülerin içtimaından mürekkep olan «Köy Derneği» ne bırakılmıştır. Bu suretle teşrii kuvvet esasta bütün köylünün umumuna verilmiş bulunmaktadır.

İhtiyar Meclisi ve Muhtar:

[40] «İdarei Kura ve Nevahl Kanunu» esbabı mucibesinin kariyeler hakkındaki kısmından. B.M.Meclisi kütüphanesi: R.K./107/1.

[41] Köy Kanunu madde: 2.

[42] Köy Kanunu madde: 1.

«Köy Muhtarı ve İhtiyar Meclisi âzaları doğrudan doğruya Köy Derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy Muhtarı İhtiyar Meclisinin başıdır.» [43]

Köy Muhtarı veya İhtiyar Meclisi âzalarının seçilmesi her dört senede bir kere yapılır [44]. Seçim, mutlâka Şubat ayı içinde olur ve Mart ayında yeni seçilen köy Muhtarı ve İhtiyar Meclisi çalışmalarına başlar. Günün biten köy Muhtarı ve İhtiyar Meclisi âzaları yeniden seçilebilir. Köyün icra kuvveti Muhtar ile İhtiyar Meclisindedir. İhtiyar Meclisine, nüfusu binden aşağı köylerde 8, binden yukarı köylerde 12 kişi seçilir. Bu Meclis, en az haftada bir defa toplanarak köy kanunu ile kendisine verilen vazifeleri görür. (Mad. 42)

İhtiyar Meclisinin intihabını köylüye bırakmak tabiidir. Ancak, Muhtar mansup olamaz mı idi?

Filhakika, Anglo-Sakson memleketlerinden maada her yerde Muhtarlar mansuptur. Kanunumuz, Muhtarların müntâhap olması esasını kabul etmiştir. Mucip sebepler lâyihasında bu hususta mucip sebep olarak köylerin faaliyetine hulûl ve nüfuz imkânı mevcut olmadığı ve Muhtar intihabının mahdud bir köy dairesinde bulunduğu ve böyle olursa köylünün mürakabe edebilmesinin kolaylaştırılmış olacağı gösterilmiştir.

Bununla beraber, sui idaresi görülen Muhtarların hüsnü idareye muktedir olanlarla değiştirilmesi [45] ve çiftliklerde bulunan köylerde çiftlik sahibinin muhtemel nüfuzundan köylüleri korumak için Muhtar intihabının velâyeti âmmeye müsteniden vali tarafından icrası usulü ilâve olunduğu gibi, [46] intihap etmek, intihap olunmak için lâzım gelen vasıf ve şartları kaybetmiş ve intihaba fesat karıştırmış olanlar hakkında cezai hükümler konmuştur [47].

Bu kanunda köy işleri, trkı belediye işlerinde olduğu gibi, mecburi ve ihtiyari olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Mecburi işlerin ifa edilmemesi halinde yine cezai hükümler konmuştur [48]. İhtiyari işler ise, köylünün arzı ve teşebbüsüne terk edilmiştir. Mamefih, ihtiyari işlerden bazıları Köy Derneğince karar altına alındığı takdirde, mecburi kısma nakl olunacağı da unutulmamıştır.

İhtiyar Meclisi bu vazifeleri hangi malî kaynaklardan istifade ederek görür?

[43] Köy Kanununu değiştiren 2329 sayılı kanun.

[44] Köy Kanununu değiştiren 2491 sayılı kanun.

[45] Köy Kanunu madde: 41.

[46] Köy Kanunu madde: 32.

[47] Köy Kanunu madde: 31.

[48] Köy Kanunu madde: 12.

Köyün bir «Köy Sandığı» vardır. Mahallî hizmetlerin hepsinin köy sandağından temini kabil olamayacağına binaen, köylünün işsiz bulunduğu zaman ve mevsimlerde bedenen çalışmaları esası da kabul olunmuştur [49]. Buna «İmce» denir.

Köy dediğimiz küçük komünün kazai işleri ne olacaktır? Her ufak ihtilâf için saatlarca uzakta olan kaza mahkemesinemi gidilecektir?

Köylü, vaktinin kıymetini müdriktir. Bu itibarla, kanun koyan bu ciheti düşünmüş ve Muhtar ile İhtiyar Meclisine ufak çapta kaza selâhiyeti de verilmiştir. Ancak bu selâhiyet mahduttur [50]. Cezai selâhiyetler, para cezalarına hasredilmiştir. Meselâ, Muhtar yüz kuruşa kadar para cezalarının hükmünde bizzat selâhiyeti haizdir. Daha yukarı mikdarlar için İhtiyar Meclisinin behemhal hüküm ve kararı lâzımdır. Para cezasını vermekten imtina edenler için kaza kaymakamlığına müracaat olunur ve para cezası, kaza idare heyetince, tahsili emval kanununa tevfi-kan tahsil olunur.

İhtiyar Meclisi, ufak mikyasa bazı davaları rüyet selâhiyetini de haizdir. Bu davaların temyizi yoktur. Kararlar derhal yapılır.

Bu davalar, on liraya kadar ödünç para davaları ile, on liraya kadar alım satım ve icar ve ücret vesairenden doğan alacak davalarıdır.

On liradan yukarı elli liraya kadar ödünç para davalarıyla, on liradan yukarı alım satım, icar, ücret vesairenden doğan alacak davaları hakkında köy İhtiyar Meclisi, iki tarafı uzlaştırmaya çalışır. Uzlaşırlarsa mesele yoktur.

Uzlaşamadıkları takdirde, İhtiyar Meclisi, işi bitirmeği üzerine almak için taraflara sorar (tahkim); taraflar razı olursa, İhtiyar Meclisi kendi örf ve âdetlerine ve maslahata göre bir karar verir; bu karar da katî olup temyizi yoktur.

İşte, müstakil birer içtimai, iktisadi ve tabii varlık olan komünler, Türkiye'de belediye kanunu tatbik edilen beldelerle, köy kanunu tatbik edilen köylerden ibarettir.

[49] Köy Kanunu madde: 15.

[50] Köy Kanunu madde: 49 ilâ 67.