

İdare Hukuku bakımından
İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ

Yazan :
Ord. Prof. Sıddık Sami Onar

Devletin vazife ve faaliyet sahası genişliyerek değiştikçe, fonksiyonları çoğalıp çeşitlendikçe, bünyesinde de bir takım değişiklikler hâsil olmaktadır. Bu değişiklikler hem devlet fonksiyonlarının ve idarî faaliyetlerin tâbi olduğu usullerde, hem de teşkilât sistemlerinde husule gelmektedir: Devletin faaliyetleri muayyen ve mahdut sahalara inhisar ettiği, daha ziyade siyasî bir mahiyet arzylediği yerlerde ve zamanlarda, merkezin normal teşkilâtı, mahdut ve muayyen idarî usulleri bu faaliyetleri ifa edebilir. Fakat devlet evvelce ferdî teşebbüslerle idare edilen işlere el koydukça ve hizmet sahasını genişlettikçe, teknik bilgi ve ihtısa da o nisbette ihtiyaç hâsil olur ve faaliyet usulleri de o derecede çoğalır. Vazifesi yalnız dış ve iç emniyet ve intizamının temininden ve bunun fer'i olan vazifelerden ibaret bir devlette, bir sistem üzerine kurulan teşkilât ve bir kaç muayyen usul, bu faaliyetlerin ifası için kâfi gelebilir; fakat devlet banka işletmeğe; demiryollarını idareye; deniz nakliye işlerini ifaya; ormanları, madenleri işletmeğe; fabrikalar açmağa ve idare etmeğe teşebbüs edince, muhtelif ihtısaslara dayanan ve birbirinden çok farklı usul ve kaidelere tâbi olan bu işlerin artık tek elden ve tek usul ile idaresine imkân kalmaz. Her ne kadar merkezîyet sisteminin tatbikinde de her merkez dairesinde, meselâ, vekâletlerde bir takım iş bölümüne ve ihtısas şubelerine tesadüf edilirse de, merkezîyet sisteminin neticesi olarak bu işler vekilin nezaret ve mes'uliyeti altında görülür ve netice itibarile vekilde merkezleşir, aynı zamanda bu işler idarenin umumî usullerine tâbi olur. Halbuki devletin bugün ifa ettiği, yukarıda bir kaç misalini verdiğimiz faaliyetler, sadece idarî bilgiler-

le ve idarî usullerle icra edilemez. Bunları teknik mahiyetlerine, iş icaplarına uygun bir tarzda ifa edebilmek için merkez teşkilâtından ayrı, az çok bir muhtariyeti haiz ve kendilerine mahsus çeşitli usullerle çalışır teşekküllere bırakmak lâzımdır.

İşte bir devletin ülkesinin genişliği nasıl bir mahalli ademi merkeziyet veya hiç olmazsa bir tevsii mezuniyet doğurmuşsa, işlerin hususiyeti ve çeşitliliği de bir hizmet ademi merkeziyetini zarurî kılmıştır. İdare siyaseti ve sistemleri bakımından hizmet ademi merkeziyeti dediğimiz sistem, hukukî şeklini de muhtelif çeşitteki âmme müesseselerinde bulmuştur.

Âmme müesseseleri muhtelif şekillerde olmakla beraber, bunları az çok birbirine benzeyen muayyen tiplere irca etmek mümkündür: Bunlardan bir kısmı devletin merkez teşkilâtı içindeki umum müdürlüklere benzeyen, devletle olan alâkası bakımından bir devlet dairesinden farklı olmıyan müesseselerdir. Bizdeki İnhi-sarlar Umum Müdürlüğü, Devlet Demiryolları İşletme Umum Müdürlüğü, Denizyolları İşletme Umum Müdürlüğü, Evkaf Umum Müdürlüğü; aralarındaki az çok farklara rağmen, bu tipteki âmme müesseseleridir. Bunların merkez teşkilâtındaki diğer umum müdürlüklerden farkı, hükmi şahsiyeti haiz olmaları, mülhak bütçeleri bulunması ve bu itibarla kendi namlarına hukukî tasarruflar yapabilmeleridir. İş münasebetlerinde, halk ile temaslarında müstakil birer şahsiyet halinde görünmelerine ve bir çok muamelelerini hususî hukuk hükümlerine uygun bir şekilde yapmalarına rağmen, bunlarda idare müessesesi vasfı daha çoktur ve kolayca görünür. Diğer bir kısım âmme müesseseleri ise bazı meslekî teşekküllerin devletin alâkasını çekmesinden ve nihayet devletin bunları kendi teşkilâtı içine alarak faaliyetlerini bir âmme hizmeti saymasından ve hattâ kendilerine evvelce bizzat devletin ifa ettiği bir kısım hizmetleri ve buna mukabil âmme salâhiyetleri vermesinden çıkmıştır. Ticaret odaları, sanayi odaları, ziraat odaları, barolar, etibba odaları gibi meslekî teşekküller de bu tip âmme müesseselerine misal olabilirler.

Devletlerin müdahale ve faaliyet sahası liberal doktrinlere göre çizildiği zaman âmme müesseseleri, az çok farklarla bu iki kategori içine girebilir. Fakat devletin müdahalesi ve faaliyeti siyasî alanı aşıp da iktisadî sahaya da sirayet edince, bu tiplerdeki âmme müesseseleri de ihtiyaca kâfi gelmemeğe başlamıştır. Bir zamanlar muayyen bir kısım halkın ihtiyaçlarına cevap verdiği için tamamen ferdi ve hususî teşebbüslere bırakılmış olan nakil vası-

talari, gaz, elektrik, telefon gibi bir takım işler umumî bir ihtiyaç halini alınca, idarenin dikkat nazarını celbetmekle beraber, devlet bunları doğrudan doğruya kendi teşkilâtile idare etmeği mümkün ve doğru görmedi. Bunlar, umumî bir ihtiyacı karşılayan faaliyetler olmakla beraber, kâr temin edebilecekleri ve bu suretle kendi iratlarile masraflarını karşılayacakları düşünöldü; aynı zamanda bunları ancak ticarî esaslar dahilinde kurulmuş ve işliyecek olan müesseselerin yine bu esaslar dahilindeki faaliyetlerle başarabilecekleri, devlet bünyesinin bu işleri görmeğe müsait olmadığı kabul ediliyordu. Bu düşüncelerle hemen her yerde ilk zamanlarda bu nevi işler imtiyazlı şirketlere gördürölmek istenildi. Ancak, bu teşebbüslere karşı halkın alâkası çoğaldıkça, devletin de bunlara müdahalesi artıyor ve muhtelif tesirler altında imtiyaz mukavelesi de bir takım istihaleler geçiriyordu: Evvelce medenî mukavelelerden farklı görölmeyen imtiyaz mukavelesi, âmme hukuku esaslarına dayanan, muhtelit mahiyeti haiz, nev'i zatına münhasır bir idari mukavele sayıldı. Bu mukavelede üç mahiyet göröldü: Mukavelelenin, artık bir âmme hizmeti sayılan mevzuuna müteallik hükümleri, bir hizmetin tanzim ve idaresine müteallik kaideler sayıldı. Bu, mukavelelenin bu kısımlarına tanzimî bir tasarruf mahiyeti verilmesine ve bu itibarla hizmeti tanzim, mürakabe ve teminle mükellef olan merci tarafından nizamname ve talimatnamelere müstenit diğere objektif hizmet kaideleri gibi, bir taraflı olarak konulup değıştirilebileceğinin kabulüne müncer oldu. Mukavelelenin imtiyaz sahibine âmme hukuku salâhiyetlerinden istifade imkânı veren hükümleri ve mahiyeti bir şart-tasarruf sayılıyor, yani bir memurun tayini gibi ferde objektif hukukun bir kısım fertlere bir vazife karşılığı olarak tanıdığı salâhiyetleri kullanmak imkânını veren bir tasarruf addediliyordu. Bu iki mahiyetin medenî hukukun mukavele mefhumile telifi kabil olamayacağı tabiidir. Çünkü bunların her ikisi de bir taraflı birer hukukî tasarruftur. İmtiyazın akdî mahiyeti, ancak imtiyazı verenle imtiyaz sahibi arasındaki malî münasebetlerde göröölür: İmtiyaz mukavelesi, idarenin imtiyaz sahibine ne gibi ve ne miktar ve nisbet dahilinde malî bir menfaat temin ettiğini tesbit etmiş, taraflar arasında malî bir müvazene kurmuştur. İşte, idarenin bir taraflı olarak bozamıyacağı ve binaenaleyh tam manasile akdî bir mahiyeti haiz olan kısım budur. İmtiyaz mukavelesinin tanzimi kısımlarında, idarece yapılacak olan ve imtiyaz sahibi tarafından da kabul ve tatbiki mecburî bulunan değışiklikler, şayet, bu malî müvazeneyi imtiyaz sa-

hibi aleyhine bozmuş bulunursa, imtiyaz sahibi, eski müvazeneyi koruyacak malî bir yardım veya yeni bir menfaat gösterilmesini veyahut bir tazminat verilmesini isteyebilir. Bir de imtiyaz sahibi tarafından girilen ve ifası taahhüt edilen teşebbüs bir âmme hizmeti mahiyetini haiz olduğu için, imtiyaz sahibi, fazla kâr ve kazanç gayesi takip etmekten ziyade, umumî menfaatlerin ve hizmetin icaplarına uymak mecburiyetindedir. İmtiyaz sahibinin gördüğü hizmet karşılığı olarak halktan alacağı para da, âdi bir bedel, ücret değil, bir resim mahiyetindedir. Binaenaleyh, bu karşılığın tesbitinde, iktisadın ücret formülleri değil, belki maliyenin resim kaideleri göz önünde bulundurulmak lâzımdır. Bu karşılık, hizmeti kurmak, mürakabe ve temin etmekle mükellef idarece halkın, hizmet ihtiyaçlarına ve istifade edeceklerin malî kudret ve kabiliyetlerine göre tesbit edilir.

İmtiyaz mukavelesinin, bilhassa Fransız içtihat ve doktrinlerinde beliren, yukarıda arzettiğimiz mahiyeti, henüz ilim ve tatbikat sahasında umumî bir kabule mazhar olmuş sayılamamakla beraber, gerek bunlar ve gerekse halktan alınan nakdî karşılıklar hakkındaki bu esaslar tamamen kabul ve tatbik edilse de, gün geçtikçe imtiyazlı teşebbüslerin âmme hizmetleri ihtiyaçlarına uymadığı anlaşılmaktadır; çünkü alınan bütün hukukî ve idarî tedbirlere rağmen, hususî bir teşebbüs olan imtiyaz sahibinin, her şeyden evvel hususî ve kapitalist menfaatlerini göz önünde tutmasının, hizmetten istifade edenler aleyhine olarak kendi menfaatlerini çoğaltmasının önüne geçilememektedir. İdare; imtiyaz sahibinin halktan alacağı paraların bir resim mahiyetinde olduğunu düşünür ve tarifeleri ona göre tanzim ederken, imtiyaz sahibini yeni ihtiyaçları karşılamaya zorlarken, imtiyaz sahibi de bu mükellefiyetlerden kurtulmak için bir çok çarelere baş vurur, müşkülât çıkarır. Hususile görülen işin kalitesini düşürür ve bu didişmeler hizmetin gereği gibi görülmesine mâni olur. Nihayet imtiyaz sahibi hususî hukuk kaidelerine tâbi ve tacir sıfatını haiz bir müteşebbis olması itibarile sermayesini kaybetmek, alacaklılarının takibine ve iflâsa uğramak gibi tehlikelere maruz kalabilir; bu da hizmetin muntazam ve devamlı görülmesine mâni olur veya bunu güçleştirir: Halbuki intizam, istimrar, istikrar âmme hizmetlerinin ayrılmaz bir vasfını teşkil eder. İmtiyaz sahibi ecnebi olur ve teşebbüs ecnebi sermaye ile görülürse, imtiyazın bu mahzuru daha ziyade çoğalmış olur. İmtiyaz sisteminin bu mahzurları Almanya'da, İsviçre'de ve Türkiyede kuvvetle hissedilmiş ve imtiyazlı teşebbüsler

tasfiyeye tâbi tutulmuştur. Evvelce devlet bünyesine yabancı olan bu ticarî ve sınaî faaliyetler, devlet fonksiyonları arasına girince, ve devlet veyahut komünler gibi âmme idareleri tarafından görülmeğe başlanınca, teşkilâtta da yenilik ihtiyaçlarının duyulması pek tabiidir.

Devletin iktisadî sahaya müdahalesi bundan ibaret değildir; bir çok âmiller bugün devletin istihsal, tedavül, hattâ inkisam sahalarına da müdahalesini ve bu alanlara ait ve tamamen iktisadî mahiyette sayılan bir çok faaliyetleri de bizzat üzerine almasını icap ettirmektedir. Şu suretle, devlet ve ona bağlı diğer idare hükmi şahısları tamamen hususî ve iktisadî sayılan sahalarda da faal bir rol almaktadırlar. Halbuki idarenin bünyesi, hattâ klâsik tiplerdeki âmme müesseseleri, bu sahalarda çalışmağa müsait değildir. Muayyen bir muhitte yaşamak ve faaliyette bulunmak için yaratılmış bir uzviyet, tamamen başka şartları haiz bir muhite nakledildiği zaman, yeni muhitine intibak ederek yaşayabilmesi için yeni organlara ve cihazlara ihtiyacı olacağı gibi, siyasî sahadan iktisadî sahaya nakledilen devletin de, bu sahada muvaffak olabilmesi için, uzviyetini hemen değiştirmesi icap eder.

Şu halde devlet müdahaleci ve devletçi cereyanların tesirile iktisadî sahalarda faaliyetini arttırdıkça, bünyesini değiştirmek, yeni muhitin icaplarına uygun şekillere girmek mecburiyetinde kalacaktır. İşte bu mecburiyet eski klâsik âmme müesseselerinden çok farklı ve hattâ bazan tamamen bir hususî ve ticarî müessese şeklinde bir takım devlet teşekküllerinin ve teşebbüslerinin ortaya çıkması neticesini vermiştir.

*
**

Devletin iktisadî alandaki fonksiyonlarını ifa edecek müesseselere ne şekil vermeli, bunların idarelerini ve işleyişlerini hangi esaslara göre tanzim etmelidir?

Muhtelif memleketleri tetkik ettiğimiz zaman, bu meselenin hallinde aynı esasların takip edilemediğini, bir çok mahzurlar ve güçlükler karşısında kalındığını görüyoruz: Fransa, yeni ihtiyaçları karşılamak için daha ziyade offices'lere temayül etti; Almanya ve İsviçrede muhtelif ticaret şirketleri şekillerinden istifade edilmek istenildi; komünist Rusya ise, iktisadî devlet teşebbüslerini ticarî esaslar dahilinde başarmak üzere, bir takım müesseseler kurdu ve bunlarla devlet arasında dikkate değer bir münasebet kur-

mağa uğraştı. Şu suretle ortaya eski idare hukukunun tasavvur bile etmediği bir çok yeni tiplerde hizmet ademi merkezियeti teşkilâtı çıkmış oldu.

Türkiyede de bu mesele büyük bir ehemmiyet arz etmektedir. Devletin üzerine aldığı bir çok iktisadî faaliyetlerin eski klâsik idare müesseseleri ve usullerile görülemeyeceğini düşünen Türk kanun vazı, bu muhtelif tiplerin hepsini göz önünde tutmuş ve muhtelif zamanlarda muhtelif esaslara istinat eden müesseseler kurmuştur. Bu müesseselerin aynı şekilde kalmadığını ve elde edilen tecrübelerle istinat edilerek bir çok istihaleler geçirdiğini ve bu istihalelerin hâlâ devam etmekte olduğunu görüyoruz. Son zamanlarda kanun vazımızın «iktisadî devlet teşekkülleri» adını verdiği bu muhtelif şekildeki müesseselerin mahiyetini ve geçirdiği istihaleleri anlamak için, muhtelif memleketlerdeki tipleri tetkik etmek ve müesseselerimizi bunlarla mukayese eylemek faydalı olur.

Fransa'da offices'ler 1898 tarihindenberi mevcuttur. İlk ihdas edilen ofis, haricî ticaret millî ofisidir ve 4 Mart 1898 tarihinde kurulmuştur. Bundan sonra 1901 tarihinde zirai malûmat ofisi ve 1910 da turizm millî ofisi, 1912 de deniz seyrüseferleri millî ofisi teşkil edilmiş ve bunları diğer bir çok ofisler takip etmiştir. Bu ofisler, 1898 den itibaren başlıyan kuvvetli bir ademi merkezियet cereyanının mahsulü olmakla beraber, asıl muhtar ve tamamen hususî müessese şeklinde görülen ofisler, 1914-18 Umumî harbinde ve bunu takip eden beş sene zarfında ihdas olunmuşlardır. Ofislerin muhtariyeti, 1928 tarihinde en son dereceye varmıştır. Fransa idarî teşkilâtında ofisler, bir tek şekilde görünmedikleri gibi office kelimesi de daima aynı manayı ifade etmez: Bu kelime birbirinden farklı iki şeyi gösterir: Bir kere ofis bir kısım işlerde ihtisasa sahip vekâlet bürolarından ibarettir. Bu bürolar muayyen mevzu hakkında malûmat toplar ve bunu halka arz ederler: Müstemleke ofisi, turizm millî ofisi, meteoroloji millî ofisi, zirai malûmat millî ofisi bu kabildendir. Ofislerin bir kısmı da malî muhtariyeti ve hükmi şahsiyeti haiz olan ve binaenaleyh kendilerine mahsus gelir kaynakları, hususî patrimuvanları bulunan âmme müessesesi şeklindeki ofislerdir. Bunların bir kısmı sırf idarî mahiyette olmakla beraber, mühim bir kısmı sınaî ve ticarî teşebbüsler için ihdas edilmişlerdir; bu yeni ofislerin en mükemmel tipi azot sınaî millî ofisi «Office national industriel de l'azote (O. N. I. A.)» ve bu nevi ofislerin en yenisi olup, 15 Ağustos 1936 kanunile ihdas edilmiş olan «Office national interprofessionel du Blé» dir. Bun-

lar bu sanayiın arzettiği ehemmiyet ve hususiyet hasebi-
le devletin müdahalesini temin için kurulmuşlardır. Yani bu ofis-
lerin her ikisi de devletin istihsal ve tedavül sahalarında faal bir
rol almasının neticesidir. Bunu göz önünde bulunduran kanun va-
zı, ofislere, çalışacakları sahaya uygun bir bünye ve fizyonomi ver-
meğe çalışmış ve bunun neticesi olarak da, ofislerle diğer âmme
müesseseleri arasında esaslı farklar husule gelmiştir: Klâsik tip-
lerdeki âmme müesseseleri, her ne kadar şahsiyet ve istiklâle sa-
hip iseler de, idarî ve malî faaliyetleri, idare hukuku ve devlet
muhasabesi kaidelerine tâbidir. Meslekî bir teşekkül mahiyetinde
görünen ticaret odalarını ve bunlara benzer müesseseleri bir tara-
fa bırakırsak, ekserisinin bütçeleri birer mülhak bütçedir. Halbuki
ofisler muayyen tiplere irca edilemez, bilhassa ticaret ve sanayi sa-
halarında çalışan ofisler, hususî hukuk müesseselerine benzer şe-
killerde görünürler; malî faaliyetleri devlet muhasabesi kaideleri-
ne tâbi değildir. Bütçe hususunda geniş muhtariyetleri vardır; klâ-
sik sayabileceğimiz âmme müesseselerinin uzuvları, âmme idare-
leri memurlarından ibaret olduğu halde, ofislerin uzuvları da bir
hususiyet arzeder; kanun vazı bunlarda hususî müesseselerin
uzuvlarına benzer bir takım uzuvlar yaratmak istemiştir; meselâ
nafia vekâletine bağlı olan azot ofisi, sınaî ve ticarî bir teşkilâtla
teçhiz edilmek istenilmiş ve bu itibarla hususî müesseselerdeki
uzuvlara benzer uzuvların idaresine verilmiştir: Ofis, yenilenmesi
caiz olmak üzere, altı sene için tayin edilen on sekiz azalık bir mec-
lis tarafından idare olunur; bu azalar azot sanayiile alâkası olan ve-
kâletler ve meslekler mümessilleri arasından, nafia vekilinin tek-
lif ve inhası üzerine, hükûmetçe tayin edilirler. Bunların ikisi ma-
liye, ikisi nafia, üçü ziraat ve ikisi harbiye vekâletlerinin mümes-
silleri olmak üzere dokuzu memur bulunan ve üçü ziraî cemiyetle-
rin, ikisi ticaret odalarının azasından ve birer elektrik ve kömür
müstahsilinden ve ikisi de azot sanayii mümessilinden mürekkep
olan diğer dokuzu da memur olmayan zatlardır. Ofis reisi, meclis
azaları arasından ve nafia vekilinin de reyî alınarak, hükûmetçe,
üç sene için tayin edilir. Bu meclis, ofisin en yüksek salâhiyetli
merciidir; ancak, meclis vazifelerini, içinden seçtiği bir idare ko-
mitesine veya umumî müdüre devredebilir. Umumî müdür de, ofis
meclisinin teklifi üzerine, hükûmetçe tayin olunur. Ofisin bir de
malî mürakabe komisyonu vardır. Bu komisyon, bir maliye umumî
müfettişinden, bir divanı muhasabat mürakıbından ve bir maliye
müfettişinden mürekkeptir ve şirketlerdeki mürakıpların vazifesi-

ni görür. Ofisin iki muhasebesi vardır; biri ofis müdürü tarafından tutulan ticarî muhasebe, diğeri ise muhasebeci tarafından tutulan idarî muhasebedir. Bu muhasebeci, divanı muhasebatın kazaî mürakabesine tâbidir.

Ofisler, devletin eski faaliyet sahasına yabancı olan bir sahanın ihtiyaçlarına uymak ve ticarî esaslar dahilinde çalışmak için ihdas edilmeleri itibarile, bunların kendi iratlarile masraflarını temin ederek, umumî bütçeye yük olmaksızın çalışabilecekleri, uzuvlarına tanılan hususiyetin ve bunlara verilen muhtariyet ve salâhiyetin de, bunların memur ve klâsik idare zihniyeti yerine rasyonel bir surette, iş zihniyetine ve icaplarına uygun bir surette idare edilmelerini temin edeceği düşünölmüştü; fakat tatbikatta bu maksatlar kısmen tahakkuk etmekle beraber, bir çok mahzurlar ortaya çıkmış ve klâsik idare ve devlet muhasebesi usullerinin yokluğu derhal kendisini göstermiştir. Bir kere ofisler üzerinde vekillerin kuvvetli ve müessir bir mürakabe salâhiyetinin mevcut olmaması, bunların idare meclislerine tanılan muhtariyet, bilhassa bütçe muhtariyeti, muhasiplerin şahsen divanı muhasebatın kazaî mürakabesine tâbi olmakla beraber bütçenin tatbik ve icrasının umumî mürakabelere tâbi olmaması bunların lüzumsuz yere bir takım masraflar yapmalarına ve tasarruf yerine masrafları çoğaltmalarına sebep olmuştur. Ofislere tayin edilen kimselere, umumî kaidelere tâbi olmak mecburiyeti bulunmamasından istifade edilerek, çok yüksek maaşlar ve malî menfaatler temin edilmiş, ofisler yaptıkları bazı işlerde işin icaplarından ve umumî menfaat düşüncelerinden başka mülâhazaların tesiri altında kalmışlardır. Meselâ turizm ofisi, bütçesinde bir karşılığı yok iken, senevî 3,850,000 franklık bir bedelle ve 40 sene müddetle bir kira mukavelesi akdetmiş ve 1930 da bu kira bedelini bir milyon frank daha arttırmış ve fakat bu borca da tahammül edemediğinden, gürültülü dava ve ihtilâflara sebep olmuştur. Haricî ticaret millî ofisi mutlak bir zaruret olmadığı halde, içinde çalıştığı binayı, bir kaç ay evvel 300,000 franga satın almış olan kimseden 2,500,000 frank vermek suretile iktisap etmiştir.

Ofislerin salâhiyetlerini bu suretle suiistimal etmeleri, kuvvetli bir reaksiyon husule getirmiş ve muhtelif ıslahat teşebbüslerine girişilmiştir: Bu ıslahat bilhassa ofislerin idarî ve malî muhtariyetlerini azaltmağa, bunların üzerine imkân nisbetinde idarî ve malî bir mürakabe tesisine matuf bulunmaktadır. Bunlara rağmen bir çokları ofislerin tamamen ilgasına taraftardır: Bu cereyanın te-

sirile bir çok idarî ofisler ilga olunmuş, ancak sınaî ve ticarî mahiyetteki ofisler, daima daha müessir bir mürakabe çaresi aranmakla beraber, zarurî olarak muhafaza edilmişlerdir.

Almanya ve İsviçrede idarenin iktisadî mahiyetteki faaliyetlerini ifa etmesi için bilhassa ticaret şirketleri şekillerinden istifade edilmek istenilmiştir. Bu şirketlerin, ferdi teşebbüslerin yetişemediği sahalarda temin ettikleri muvaffakiyetler, bunların kuruluş ve işleyiş tarzlarındaki uygunluğa atfedilerek, devlet teşebbüslerine de aynı usullerin tatbikinden büyük faydalar elde edileceği düşünülmüştür. Bütün ticarî şirket şekillerinin devlet teşebbüslerine tatbik edilemeyeceği tabiidir; kollektif ve komandit gibi şahsa ve şahsî mes'uliyete istinat eden şirketler bu hususta nazara alınamayacağı gibi limitet şirketlerle kooperatif şirketler de ancak mevzuatın imkân ve müsaadesi nisbetinde devlet teşebbüsleri teşkilâtına esas olabilir. Meselâ limitet şirketlerin sermayeleri azamî bir miktarla tahdit edilmişse ve bu miktar küçük bir şey ise, bu şekil, büyük devlet teşebbüslerine tatbik edilemez. Bu hususta en umumî ve müsait tip anonim şirket tipidir.

Almanlar, devletin umumî menfaatler düşüncesile iştirak ettiği veya ortaya çıkardığı şirketleri üç kısma ayırırlar:

1. — Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen.
2. — Oeffentliche Kapitalgesellschaften.
3. — Oeffentliche Einmanggesellschaften.

Bunlardan birincisinde hususî sermayeler ile âmme sermayesi birleşmekte, yani idare, hususî sermayedarlar arasına ve bir sermayedar sıfatıyla girmektedir. İkincisinde, muhtelif âmme şahısları bir şirket kurmakta, üçüncüsünde ise azası bir tek âmme şahsı olan bir şirket bulunmaktadır.

Almanyada bu üç şekilden «*économie mixte*» teşebbüsleri denilen birincisi, en eskisidir. Alman müelliflerinden bir çoğu, «*économie mixte*» in mahiyetini göstermek hususunda, Passow'un görüşünü kabul ederler (1). Bu müellife göre bir teşebbüsün bu neviden sayılması için, iki şarta ihtiyaç vardır: Sermayenin âmme şahıslarile hususî şahıslar tarafından müştereken konulması; bu iki grup şahısların da idareye iştirak etmesi, yani idare uzvunda temsil edilmiş bulunması. Bazı müellifler ise bu iki şartla iktifa etmiyerek bu iki grup şahısların ve sermayenin birleşmesindeki sebebi de nazara alarak, «*économie mixte*» i âmme şahıslarile hususî şahısların

(1) Passow : Die gemischt privaten und öffentlichen unternehmungen.

umumî menfaat hizmetlerindeki birleşmesi (2) diye tarif ve tavsif etmektedirler.

Bu sistem Almanyada XX nci asrın başlangıcında görülmüş ve büyük bir sür'atle inkişaf etmiştir. Gerçi bu sisteme İsviçrede daha eski zamanlarda, 1845 tarihinde kurulan la Banque Cantonale Vaudois ve 1859 da kurulan Crédit Foncier Vaudois'da tesadüf edilmekte ise de, İsviçrede istisnai olarak kalan bu sistem, Almanya'da çok sür'atli bir tekâmüle mazhar olmuş ve İsviçreye de nümune teşkil edecek bir vaziyete gelmiştir. Bu sistem Fransada da tatbik sahası bulmuştur. Almanyada bu hareket belediye sahasında ve umumiyet itibarile bir âmme hizmeti sayılan elektrik istihsal ve tevzii işinde başlar. Bunun ilk mühim misali Rhein-West-halische Elektrizitätswerk A. g. (R. W. E.) teşebbüsüdür. Bu büyük teşebbüs, 1898 de bu havaliye elektrik temini maksadile ihdas edilmiştir. Bunun faaliyeti o kadar genişledi ki, 1905 den itibaren birçok vesilelerle sermayesini çoğaltmak mecburiyeti hâsıl oldu. Birçok alâkalı komünler bu teşebbüse hissedar oldular ve bu suretle bu teşebbüsün idare uzuvlarında yer aldılar. Bu R. W. E. misalini diğer bölgeler de takip ettiler; Hamburg'ta ve diğer başka sahalarda da bu sistem gaz ve su, tramvay, antrepo ve saire gibi işlere tatbik edildi. Bu cereyanın uyanmasına bilhassa imtiyazlı şirketlere karşı duyulan memnuniyetsizlik sebep olmuştu. Bu şirketlerin ekserisi ecnebi sermayelerile kurulmuştu ve memleketin umumî menfaatleriyle alâkadar olmuyorlardı. Alâkalı Alman komünlerinin ekserisinde bu teşebbüsleri kendi hesaplarına işletmek cereyanları başladı; fakat bu elektrik, gaz ve saire gibi hizmetler ancak müteaddit komünlerin işgal ettikleri geniş bir sahaya yayılmadıkça kâfi bir gelir temin edemezlerdi. Binaenaleyh bu işleri siyasi tesirlerden müstakil ve ticarî prensiplere uygun başka bir esas üzerine kurmak zarureti hâsıl oldu. Millî hususî şirketler bu işler için harekete geçtiler ve komünlere de kendilerile iş birliği yapmalarını teklif ederek, muhtaç oldukları imtiyazı da kolayca elde etmeğe çalıştılar. Komünlere gelince, bunlar imtiyazlı ecnebi şirketlerden memnun olmamakla beraber işleri bizzat veya bir araya gelerek müştereken yapmağa cesaret edemediler; bu işler için mevcut olması lâzım geldiğine kani oldukları ticarî kabiliyet ve ehliyeti kendilerinde göremiyorlardı; bu itibarla bu hususî şirketlerin sermayelerine iştirak etmek suretile, onlarla anlaşmağı tercih ettiler.

(2) Lapie : Les entreprises d'economie mixte. Thèse. Paris, 1925.

1914-18 harbinden evvel hususi teşebbüslerle komünlerin iş birliği yapması sistemi umumileşmiş bulunuyordu. Komünler bu teşebbüsler üzerindeki kudretlerini ve mürakabe salâhiyetlerini arttırmak için iştirak hisselerini çoğaltmağa ve sermayenin ekseriyetini elde etmeğe çalıştılar. Komünlerin siyasetlerinin esaslı gayesi kârlarını arttırmak, kazanç elde etmek değildi; bu âmme idareleri her şeyden evvel faaliyetlerini âmme hizmeti saydıkları teşebbüslerin idaresi üzerinde, âmme menfaati bakımından bir tesir ve nüfuz icra etmek gayesini takip ediyorlardı. Komünler böyle bir nüfuzun iktisabı için lâzım gelen faik vaziyeti elde ettikten sonra, teşebbüsün günlük idaresini sanayicilere ve tacirlere bıraktılar. Komünler idareye müessir olacak bir ekseriyeti haiz olmadıkları zaman da imtiyaznamelere koydukları bir şart ile, umumî menfaatleri alâkalandıran bazı ehemmiyetli kararları kendi tasdiklerine bağlı tutuyor ve bunlardan münasip görmediklerini reddetmek salâhiyetini haiz bulunuyorlardı. 1914-18 harbi, economie mixte cereyanlarını kuvvetlendirdi, devletin iktisadi faaliyet sahasını genişletmesi, bu cereyanın dışında kalan Alman devletlerini de bu sistemden istifadeye sevketti.

Harpten sonra müdahale cereyanları daha kuvvetlendi: Weimar Esas Kanunu sosyalizm esaslarına büyük bir yer veriyordu; artık sosyalizm cereyanları kuvvetlenmiş, hattâ kantunileşmiş ve âmme idarelerinin eski cesaretsizliği, korku ve tereddüdü de kalmamıştı; binaenaleyh artık économie mixte teşebbüsleri yerine âmme şahısları şirketi (Oeffentliche Kapitalgesellschaften) ve tek azalı âmme şirketi (Oeffentliche Einmangesellschaften) kaim olmağa ve hususî teşebbüsler aleyhine olarak bu şirketler çoğalmağa başladı. Bu cereyan çok çabuk genişledi ve hattâ âmme hizmetleri hudutlarını aştı; Reich ve Alman devletleri bu yeni sistemi Alman sanayiine hâkim olmak ve zahiren hususî bir teşekkül maskesi altında istihsal sahasındaki sosyalizasyon cereyanlarını gizlemek için de kullandılar: 1923 de kurulan Vereinigte Industriennternehmungen A. g., Berlin (V. İ. A. g.) bu cereyanı çok ileri götürmüştü. Bu müessese Reich'ın tek başına hissedar olduğu 600 milyon mark sermayeli bir anonim şirketti, yani tek azalı bir âmme şirketi idi ve gayesi de iktisadî teşebbüslere iştirakti. 1925 de bu, muhtelif nevi şirketlerle 300 milyon marklık bir alâka tesis etmiş bulunuyordu. İşte Reich, bu şirket vasıtasile büyük Alman sanayi tröstlerine hâkim olmuştu.

Görülüyor ki, Almanyada, şirket şeklinde sade bir kısım âm-

me hizmetlerinin ifası değil, aynı zamanda gerek devlet teşebbüslerinin ve gerekse hususî teşebbüslerin tanzimi de düşünülmüştür: Muhtelif şirketler kendi mevzuları dahilindeki faaliyetleri ifa ederken, bunlar arasında iş birliği yapmak, muntazam bir plân takip edebilmek meselesi de yine şirket şeklindeki teşekküllerle temin edilmeğe çalışılmış ve ortaya Konzern sistemi çıkmıştır. Bu sistemin gayesi umumî faaliyet, plân ve mürakabede bir merkezîyet ve teferruat ve iş sahasında ise bir ademi merkezîyet kurmaktır. Bu sisteme göre başta bütün faaliyeti elinde tutan merkezî bir makam ve bundan sonra muhtelif gruplar ve nihayet teşebbüsler mevcuttur. Başta bulunan makam hazine, yani devlettir. Bu; yalnız nâzım vaziyetinde bulunan ve Holding şirketi diye tavsif olunan bir şirketin bütün hisselerini elinde tutar, yani bu şirket tek azalî bir âmme şirkettir; bu şirket yukarıda izah ettiğimiz gibi, diğer şirketlere nüfuz ederek, onları yüksek idare ve mürakabesi altına koymuş olur (3).

İsviçrede de bu cereyan kantonlarda ve konfederasyonda başlamış, komünler cereyana yabancı kalmışlardı. Burada da Almanya'da olduğu gibi *evvelâ économie mixte* teşebbüsleri görünmüş, fakat âmme idareleri kendi aralarında iştirak suretile de aynı neticeye varacaklarını anlayınca, ortaya âmme şahısları şirketleri de çıkmıştır. Tek azalî âmme şirketi İsviçrede hemen yok gibidir. İsviçrede âmme şahısları şirketlerinin en mühimleri, elektrik istihsalı için doğu İsviçresi kantonları tarafından kurulmuş olan Nord-Ostschweizerische Kraftwerk A. g. (N. O. K.) dir. Bu şirketin sermayesi yalnız bu kantonlar tarafından konulmuş ve şirket esas nizamnamesinde hissedar kantonların isimleri kayıt ve tasrih edilmiştir. Bu hissedar kantonlar hiç bir halde hisselerini devir ve ferağ edemezler, yani hisseler nama muharrer ve gayri kabili devir ve ferağdır.

Rusyaya gelince; Sovyet inkilâbı, bir taraftan yeni siyasi ve içtimai teşkilâtı, diğer taraftan aldığı millileştirme tedbirleri icabı olarak, bütün hükmi şahısların hayatına nihayet vermiş, bunlardan bir kısmı tamamen ilga edilmiş, bir kısmının yerine de Sovyet'ler ve bunların merkez komiteleri kaim olmuştu. Bilhassa şirketler, bankalar gibi hususî hükmi şahısların da millileştirilmesi neticesi olarak varlıklarına nihayet veriliyordu. Meselâ banka işle-

(3) Bu hususta bakınız: Ord. Prof. Ernst E. Hirsch: İktisadi Devlet teşekküllerinin hukuki mahiyeti.

ten bütün şirketler, 14/27 Birincikânun 1917 tarihli kararname neticesinde ortadan kalkıyorlardı. Bu kararnameye göre banka muameleleri devletin inhisarına giriyordu; bütün bu hususî bankalar bir füziyon ile devlet bankasının içinde kaynıyorlardı. Bununla beraber kararname, bu füziyonun şeklini tayin etmemişti. 26 İkincikânun 1918 tarihli kararname ile yeni bir tedbir alındı; bu kararname ile bütün hususî bankaların sermayelerine halk bankası lehine olarak el konuluyor; bankaların aksiyonları iptal edilerek, bunların halk bankasına teslimi mecburî kılınıyordu. Bu halk bankası da, 1920 tarihinde kaldırılarak, aktif ve pasifi maliye komiserliğine devredilmişti. Aynı usul sanayide de tatbik edildi: 28 Haziran 1918 tarihli kararname, büyük sanayiın millileştirildiğini ilân ettikten sonra, Sovyet Cümhuriyeti ülkesinde bulunan bu gibi ticarî ve sınaî teşebbüslerin tekmil sermayeleri ve mallarile devlet mülkiyetine girdiğini beyan ediyordu.

Bu suretle bütün iktisadî faaliyet sahalarına ve teşebbüslere el koyan Sovyet devleti, bu faaliyetleri ifa etmek üzere devletin bir cüz'ünü teşkil etmekle beraber, ondan ayrı bir hukukî şahsiyeti haiz ve kendine mahsus hukukî bir varlığa ve hayata sahip olan trüstlerle bunlara benzer müesseseleri ortaya çıkardı. Muhtar devlet teşebbüsleri (trüst) fikri N. e. P. devrini açan iki vesikada; 9 Ağustos 1921 tarihli, yeni iktisadî siyasetin tahakkukuna müteallik bir talimatla, 12 Ağustos 1921 tarihli büyük sanayiın tekrar kurulmasına ve sanayiın inkişaf ve kalkınmasına müteallik ana prensiplerde meydana çıkıyordu. 1921 Birincikânununundaki büyük sanayi ve nakliyat konferansının kararlarına nazaran, bir devlet trüstü, muhtelif müteferrik hükümet teşebbüslerinin devletten ayrı ve bir hükmi şahıs haklarını haiz, müstakil ticarî ve iktisadî bir birlik halindeki teşkilât ve idaresidir.

Sovyet inkilâbının doğumile N. e. P. devri arasında geçen zamanlar zarfında Rusyada kuvvetli bir ihtilâl zihniyeti hâkim olduğu için, müesseselerin hukukî ve hattâ iktisadî nizamı ikinci plânda ve tâli ehemmiyette kalmış, yalnız bütün millî iktisadın bir devlet teşebbüsü şeklinde tanzimile iktifa edilmişti. Devlet bütün kuvvet ve hâkimiyetile bütün iktisadî teşebbüslerin üzerine yüklenmiş ve bunları diğer devlet işleri ve teşebbüsleri gibi idare etmeğe başlamıştı. Sovyet devleti, iktisadî faaliyetlerin esaslı branşlarını eline almca, muhtelif sahalarda sayısız iktisadî uzuvlarla temsil edilmiş oldu: Muayyen bir sanayi sahasındaki her devlet teşebbüsü, devletin bir iktisadî uzvunu teşkil ediyordu; bunların karşı-

lıklı rabitaları ve münasebetleri de nihayetsiz derecede muhtelif idi. Bütün bu muhtelif ve karışık teşekküllerin ancak bir tek şahsın muhtelif uzuvları oldukları kabul edilerek, bundan bütün hukukî ve iktisadî neticelerin çıkarılması istenilince, bunlardan çıkacak muhtelif rabıta ve münasebetleri tanzim etmek imkânsız denecek derecede güçleşiyordu. Bu karışıklık N. e. P. siyasetine yol açtı. Yukarıda bahsettiğimiz 9 Ağustos 1921 tarihli ve yeni iktisadî siyasetin tatbikine dair talimatta, halk komiserleri heyeti; Sovyet devletinin ilk anda muhtelif mahiyette ve hadsiz hesapsız teşebbüsleri idare etmek mecburiyetinde kaldığını beyan ve fakat devletin emrine arzedilen membalardan rasyonel ve iktisadî bir tarzda istifade etmek imkânsızlığının bu idarenin ilk menfi neticesi olduğunu itiraf etmektedir.

İşte bu vaziyet karşısında muhtelif ve müteferrik devlet teşebbüsleri, hükmi şahsiyeti haiz müstakil iktisadî birlikler şeklinde tanzim edildi; bu suretle devlette karışık ve dağınık bir şekilde toplanmış olan muhtelif teşebbüsler, tensik edilerek, hükmi şahsiyeti haiz bir birlik içinde tanzim edilmiş oldu. Bunlar devlet trüstlerini teşkil ediyordu; her trüst birbirile alâkalı muhtelif sınaî ve ticarî teşebbüsleri ihtiva ediyor ve hukukî münasebetler alanında müstakil bir hükmi şahıs olarak ortaya çıkıyordu.

Trüstleri ortaya çıkaran kararlar, bunların ticarî esaslara göre faaliyette bulunacaklarını tasrih etmektedirler. Ticarî esaslardan maksat nedir? Bu nokta bize Sovyet Rusyadaki trüstlerle diğer iktisadî teşekküllerin mahiyetlerini anlatacağı için, büyük bir ehemmiyeti haizdir. Bu prensip hukukî olmaktan ziyade iktisadî ve malî bir mahiyet arzeder; bundan beklenen netice, devlet teşebbüslerinin doğrudan doğruya devlet hazinesine yükletilmiyerek, kendi vasıtalarıyla yaşayabilecek bir tarzda çalışmaya mecbur olmalarıdır; yani bu teşekküller müstakil birer iktisadî birlik halinde ortaya çıktıktan sonra, devlet hazinesine alâkaları kesilecek ve artık müstakil birer hususî müesseseler gibi hayatlarını kendi kazançlarıyla devam ettirecek bir usul dahilinde çalışmak mecburiyetinde kalacaklardır. 9 ve 21 Ağustos 1921 tarihli vesikalara nazaran bu müesseselerin ilk teşekküllerinde kendilerine lüzumlu olan levazım, devlet tarafından verilecekti, yani sermaye devlet tarafından temin ediliyordu; fakat devlet bu sermayeyi bir âmme hukuku tasarrufile, bu müesseseleri bütçesine alarak bir tahsisat vermekle koymuyor, âdeta ikraz ediyordu. Binaenaleyh bu teşekküller devletin kendilerine vermiş oldukları sermaye dolayısıyla devle-

te karşı borçlanmış oluyorlardı; bu borç istihsal edilen maddelerin bir kısmı devlete verilmek suretile ödenecekti. Bundan maada bu serbesti sistemini tamamlamak üzere bu teşekküllere serbest bir surette, pazarlıkla da malzeme tedariki ve istihsal ettikleri maddelerin bir kısmını da serbestçe satmak hakkı tanılıyordu.

N. e. P. devrini açan 9 ve 21 Ağustos 1921 tarihli iki vesika, devletin iktisadî faaliyetleri ve teşebbüsleri hakkında hukukî esaslar koymakla iktifa ediyor, bunların hukukî şekillerile fazla meşgul olmuyordu. Yukarıda söylediğimiz gibi trüst fikri, bu vesikalarda doğmakla beraber henüz hukukî şeklini almış değildi. Rus inkilâpçıları, inkilâbın ilk zamanlarında daha ziyade ihtilâlcî bir zihniyetle hareket edip, iktisadî ve hukukî incelikleri ihmal ettikleri gibi, N. e. P. devrinin bu ilk günlerinde de bu işlerle daha ziyade iktisadî bakımdan meşgul olmuşlar, bunların hukukî cephesile fazla uğraşmamışlardı; ancak 1921 Birincikânununundaki büyük sanayi ve nakliyat konferansı, iktisadî devlet teşekküllerininin hukukî fiziyonomisini meydana çıkarıyor, bunların devletten ayrı ve hükmi şahsiyeti haiz birer teşkilât olduğunu belirtiyor ve bunlara devlet trüstü (Gostrust) adını veriyordu. Konferans kararlarında trüstlerin iç teşkilâtı hakkında da esaslar bulunduğu gibi, bunların, esasen gayri kabili devir ve ferağ olan arazi, orman gibi mallar müstesna olmak üzere, bütün mallarının borçlarına karşılık teşkil edeceği tasrih olunuyordu.

Sovyet Medenî Kanununun devlet müesseselerine temas eden 19 uncu maddesi, bu konferans kararlarını tekrar etmekle iktifa etmektedir. Ancak bu maddenin ortaya koyduğu yeni hüküm, ticarî esaslar üzerine kurulmuş teşebbüslerin borçlarından devletin mes'ul olmayacağı prensipidir. Bu suretle Medenî Kanun, ticarî esaslar prensibininin hukukî şartını koymuştur. Bu hükmün mucip sebepleri şu suretle izah edilmektedir: Bir sanayi branşının iflâsı halinde borçlarından doğan mes'uliyeti devlete yükletilirse, o sanayi işletilmesinde ciddî ve rasyonel bir surette çalışılmaz.

1923 tarihinde trüstlere müteallik mevzuat bir takım kararnamelerle ikmal edildi: 10 Nisan 1923 tarihli kararname, devlet trüstlerine; 18 Nisan 1923 tarihli kararname mahallî organların idarelerindeki trüstlere; 20 Nisan 1924 tarihli kararname komün trüstlerine; 30 Mart tarihli kararname zirai trüstlere taallük eden hükümleri ihtiva ediyordu. Aynı zamanda 1923 de ticarî vasıtalarla deniz ve nehirlerde münakaleye mütedair iki kararname neşredilmişti.

Bütün bu kararnamelere hâkim olan fikir, muhtelif müstakil ticarî faaliyetleri merkezin tanzim ve idare ettiği tek iktisadî plâna göre telif etmek, bir koordinasyon tesis eylemektir; bundan sonra da 10 Nisan 1923 tarihli kararname yerine U. R. S. S. tarafından tanzim edilen nizamname kaim oldu. Bu mevzuata, devlet ticareti trüstlerine «Torg» müteallik federal nizamname ile devlet müesseseleri yanında tâli teşebbüslere müteallik 10 Mayıs 1926 tarihli kararname ilâve edildi.

Bütün bunlara rağmen; ticarî esaslara müsteniden faaliyette bulunan bu muhtelif teşekküller, kâr elde etmek gayesini istihdaf ettiklerinden ve serbest piyasada mevki ve mukadderatlarını müstakillen tayin etmek salâhiyetini haiz olduklarından, istenilen ahenk ve birlik temin edilemedi. 1927 den itibaren bu teşekküllerin faaliyetlerinin tanzimi daha sıkı bir merkeziyete tâbi tutuldu ve plân ve direktif hususunda merkeziyet, sevk ve idare hususunda ise ademi merkeziyet esası kabul olundu (4).

Rusyadaki iktisadî devlet teşekküllerinin istinat ettikleri iktisadî esas ve geçirdiği istihaleleri şu suretle tesbit ettikten sonra, bunların hukukî neticelerini tetkik edelim:

1. — 1921 konferansı kararlarına müstenit olan Medenî Kanununun 19 uncu maddesine göre ticarî esaslara müstenit devlet teşekkülleri bütçede yeri olmıyan, hazineye bağılı bulunmayan müstakil hükmî şahıslardır. Bunların borçları, bazı kanunî istisnalar hariçinde, serbestçe tasarruf ettikleri mallarla, yani Medenî Kanununun 21 ve 22 nci maddesile esasen gayri kabili devir ve ferağ addedilen, tedavül kabiliyeti tanınmayan mallardan gayri mallarla temin edilmiştir.

Ticarî esaslar tabiri, Sovyet jürisprüdansı tarafından da tefsir edilmiştir. Jürisprüdansa göre bu prensipin esasını, teşebbüsün kendi hususî vasıtalarını kaybetmeksizin yaşayabilmesi teşkil eder. Teşebbüs, hazineden munzam masraflar istemeğe mecbur kalmaksızın idare edilmelidir. Bazıları daha ileri giderek bu prensipin kâr gayesini istihdaf ettiğini söylerler. 10 Nisan 1923 tarihli devlet trüstlerine müteallik kararnamenin birinci maddesi de, bu görüşü teyit eder. Bu maddeye göre devlet trüstleri, ticarî esaslara göre kâr elde etmek gayesile faaliyette bulunurlar. Bununla beraber kazanç gayesinin kanun vazı nazarında prensipin hukukî bir unsuru olmadığı kabul edilmekte ve 29 Haziran 1927 tarihli kararna-

(4) Ord. Prof. Ernst E. Hirsch : 3 numaralı notta adı geçen eser.

menin bu noktayı meskût geçmiş olması da, buna delil olarak gösterilmektedir. Diğer taraftan teşebbüsün zarar etmeksizin işlemesi prensipi de ticarî esaslar mefhumunun esaslı bir unsuru olmayıp, daha geniş bir surette izhar ve ifadesinden ibaret sayılmaktadır.

Ticarî esaslar prensipi hukuk bakımından şu suretle izah edilmektedir: Kapitalizm ile mücadeleye girişen Sovyet devleti, bu mücadelede bizzat kapitalizmin metodlarını kullanmak istedi ve devlet teşebbüslerinin âdi ticarî teşebbüsler gibi ve bu teşebbüslerin tâbi olduğu esaslara göre tanzim ve idaresini kabul etti. Fakat bu, sadece Sovyet devletine mahsus bir rejim değildir; yukarıda izah edildiği gibi, iktisadî sahaya yardımcı ve nâzım sıfatile müdahale eden diğer devletler de bunu kabul etmişlerdir. Sovyet kanun vazı bu kadarla iktifa etmeyip, daha radikal bir yola müracaat etmiştir: Bu teşebbüslere müstakil bir sermaye verdikten sonra bunların devletle olan iktisadî alâkalarını tamamen kesmiştir. Bu teşebbüsler umumî bütçeden çıkarıldığı gibi, bunlara devlet tarafından malî yardımda da bulunulmamaktadır. Filhakika diğer Avrupa devletlerinin bazı malî müesseseleri de, ticarî ve sınaî mahiyette hususî bütçelerle idare edilmektedir; fakat bunların devletle iktisadî alâkaları tamamen kesilmiş değildir; devlet bunların mukadderatı ile alâkadar olur; halbuki Rusyada iktisadî teşebbüsler, ticarî sahada devletin hiç yardımına mazhar olmazlar, hayatlarını kendileri temin etmek mecburiyetindedirler, buna muvaffak olamazlarsa bütün ticarî teşebbüsler gibi mahvolmağa mahkûmdurlar. Bunlar iflâs tehlikesine de maruzdurlar. Görülüyor ki, bu devlet müesseselerinin iktisadî ve hukukî âkibetleri, hususî teşebbüslerin aynidir. İşte bu nokta, ticarî esaslar prensipinin en mühim hukukî karakterini teşkil eder.

2. — Devlet teşebbüslerinin ticarî esaslar dahilinde çalışmalarının ve hükmi şahsiyeti haiz bulunmalarının bir neticesi de, bunların hak sahibi olmaları ve tekmil hukukî tasarrufları yapabilmeleri, diğer tabirle, iktisap ve istifade ehliyetini haiz bulunmalarıdır. Sovyet kanun vazı bunları hususî şahıslar gibi saymış ve bazı takyitler altında Medenî Kanunlara tâbi tutmuştur. 1923 nizamnamesi, trüstlerin devlet tarafından ellerine verilmiş olan malları iktisap, bunları istimal ve bunlarda tasarruf edeceklerini ve gerek bu bakımdan ve gerekse diğer muameleleri hususunda da, mahsus kanunlarla konulmuş veya konulacak tahditler dışında, medenî hukuk hükümlerine tâbi olacaklarını tasrih ettiği gibi, 1927

nizamnamesi de trüstlerin iktisap, istimal ve tasarruf salâhiyetlerine malik ve vergilerle mükellef olduklarını ve bu nizamname ile ve mahsus kanunlarla konulan takyitler dışında gerek devletin ve gerekse mahallî idarelerin umumî mevzuatına tâbi bulduklarını beyan etmektedir.

3. — Devlet iktisadî teşebbüslerinin devlet hazinesi karşısındaki istiklâlinin bir neticesi de, bu teşebbüslerin de devlet veya sair idare şahıslarının borçlarından mes'ul olmamalarıdır. 29 Haziran 1927 tarihli nizamname hazinenin ve mahallî Sovyetlerin trüstlerin borçlarından, trüstlerin de devletin ve mahallî Sovyetlerin borçlarından mes'ul olmadıklarını tasrih etmektedir.

4. — Ticarî esaslar ve istiklâl prensipinin mühim bir neticesi de trüstlerin gerek birbirleriyle ve gerekse devletle olan iş münasebetlerinin akdî esaslarla tanzim edilmesidir. 1923 nizamnamesine göre devlet hiç bir trüstün mallarını veya mahsullerini kendisile yapacağı hususî bir anlaşmadan gayri bir surette iktisap edemez. 1927 nizamnamesinde bu hüküm aynen mevcut değilse de, nizamnamenin aynı esası muhafaza ettiği anlaşılmaktadır. Filhakika bu nizamnameye göre de, mafevk bir uzvun trüste mahsullerini, devlet uzuvlarına teslim etmesi hakkındaki emri, tayin edilen bedel pazar fiyatından aşağı olsa da, muteberse de bu bedel istihsal fiyatına vasatî bir kâr zammile husule gelecek fiyattan aşağı olamaz. Böyle bir teslim emri; trüste, lehine teslim emri verilen devlet organile bir mukavele yapılması borcunu tahmil eder. Görülüyor ki bir trüstle diğer bir trüst veya devlet uzvu arasında doğacak münasebet, bir akde istinat etmekte ve bu akitle tanzim olunmaktadır.

Rusyadaki devlet iktisadî teşebbüsleri başlıca üç kısma ayrılmaktadır: Devlet sınaî teşebbüsleri veya devlet trüstleri (Gostrust), devlet ticarî teşebbüsleri (Gostrog); ve bu teşebbüslerin kurdukları birlikler (Syndicat).

Devlet iktisadî teşebbüslerinin en mühim şekli devlet trüstleridir. Devlet trüstü tabiri, evvelce yalnız sınaî teşebbüsler teşkilâtına mahsus olduğu halde, sonraları, sınaî mahiyette olmamakla beraber, aynı esaslar, yani ticarî esaslar üzerine kurulan ve işliyen diğer teşebbüslere de bu nam verilmeğe başlanmıştır. 29 Haziran 1927 tarihli nizamnameye göre trüstlerin mahiyeti ve karakteristik vasıfları şu suretle hülâsa edilebilir: Trüst, statülere müsteniden hükmi şahsiyeti haiz ve gayri kabili tecezzi iktisadî bir birlik olmak üzere teşkil edilmiş bir sınaî devlet teşebbüsüdür. Trüstün sehimlere

ayrılması mümkün olmıyan bir sermayesi vardır. Trüst statüsünün gösterdiği bir devlet uzvunun idaresi altında bulunur ve tâbi olduğu devlet uzvunun tasdik ettiği plâna uygun olarak ticarî esaslar dahilinde hareket eder.

Görülüyor ki trüstler; faaliyet sahalarında ve faaliyetleri sırasında müstakil birer teşekkül ve hususî hukuk hükmü şahsî gibi görünmekle beraber, hakikatte, birer serbest teşekkül olmayıp, devlet tarafından kurulan ve idare edilen müesseselerdir. Bunlar alâkalı müessesenin teklif ve teşebbüsü ve hükümet makamlarının müsaadesile teşekkül ederler. Statüleri de yine hükümet makamlarınca tetkik ve tasdik olunur. Bir trüstün yeni trüste ilâvesi, iki trüstün birleştirilmesi, mevcut bir trüstün sermayesinden bir kısmı alınmak suretile yeni bir trüstün teşkili, mevcut bir trüstün taksimi de aynı esaslara tâbidir. Trüst, statüsünün tescilinden itibaren hükmi şahsiyet iktisap eder ve faaliyet mevzuu; fabrika, tezgâh ve imalâthane, maden ve saire gibi muhtelif sınaî teşebbüsleri ihtiva etse bile; hukukî bir birlik haline gelir. Bununla beraber trüstü teşkil eden sınaî teşebbüs cüz'ü tamlarının bir mevcudiyet ve muhtariyeti, hattâ bir dereceye kadar şahsiyeti mevcut olacağı da kabul edilmektedir.

Trüstün müstakil bir patrimuvanı bulunmak ve bu patrimuvanın aktifi teknil borçlarına karşılık teşkil etmekle beraber, ticarî esaslardan çıkarılan bu netice de mutlak değildir ve zahirî bir vaziyetten ibaret sayılabilir. Çünkü trüste tahsis edilen bu patrimuvanın, bir çok unsurları esas itibarile gayri kabili devir ve ferağ olan, haczi mümkün olmıyan mallardandır. Bunlar üzerinde trüstün haiz olduğu hak sadece idare, istimal ve intifadan ibarettir. Bunlarda trüstün kendisi tasarruf edemeyeceği gibi, alacaklıları da tasarruf edemezler. Binaenaleyh bu patrimuvanın ancak umumî mevzuata göre tedavül kabiliyetini haiz olan kısımları, alacaklılara karşı teminat teşkil edebilir.

Trüstün patrimuvanının; sınaî teşebbüsün teknil tesisatı, fabrika ve imalâthaneler, sınaî tesisat gibi mühim bir kısmının gayri kabili ferağ ve gayri kabili haciz devlet mallarından sayılması, devletle bu teşebbüsler arasındaki hakiki rabıtayı çok güzel göstermektedir. Bu mallar trüste tahsis edilmekle beraber, devletin bunlar üzerinde haiz olduğu hak inkitaa uğramış değildir. Bunun neticesi olarak devlet bunları trüsten geri alabileceği gibi, başka bir trüste de tahsis edebilir. Bununla beraber, nizamname trüstün üçüncü şahıslar karşısındaki itibarını muhafaza etmek için bir tahdit koymuş-

tur: Sermayenin bir kısmının geri alınmasından sonra kalan kısım, trüştün tekml borçlarını ödemeğe kâfi gelmezse, bu mallar geri alınamaz. Bunun manası, trüst teşebbüslerine devam eder ve borçlarını ödemeğe çalışır, demektir. Trüstün tasfiyesi halinde de bu malların devlete ait olacağı, tabiidir.

Trüstlere verilen serbesti ve muhtariyetin, bunların her birinin sırf kendi bakımından ve kendi görüşüne uygun bir tarzda çalışarak, iktisadî alanda bir anarşi doğurmaması, aralarında bir ahenk ve birlik temini için plân ve direktif hususunda bir merkeziyete tâbi tutulduğuna işaret etmiştik. 1927 nizamnamesi bunu temin etmek için trüstleri bir devlet uzvuna tâbi tutmuştur. Bu uzuv hükûmî şahsiyeti, müstakil bütçesi olmıyan bir idare şubesinden ibarettir; yani diğer devletlerdeki merkez teşkilâtı içinde bulunan umum müdürlükler gibi bir dairedir. Bu dairenin trüstün iç idaresi üzerinde geniş salâhiyetleri vardır: Trüstün sınaî ve malî plânını tasdik ve bunların icrasını mürakabe etmek; trüst idare komitesi azalarını, müdür ve vekilini tayin ve azil ve idare komitesi veya müdürün teklifi üzerine muhasebeciyi tayin ve azleylemek; mevzuata ve trüst statülerine müsteniden idareye ve muhasebeye verilen talimatı teyid ve tekid etmek; trüstün sermayesinin kullanılmasını ve hesaplarını tetkik ve mürakabe etmek; trüst statülerinde, sermayelerinde yapılacak tadiller ve trüstün faaliyetini terk ve tatil etmesi hususunda karar vermek gibi mühim işler, bu dairenin salâhiyeti dahilindedir.

Bunlardan maada hususlarda trüst organları tam bir hareket serbestliğine maliktirler. Trüst idare meclisi, trüstün işlerini ve mevcudiyetini müstakilen idare eder. Trüstün uzvî bir idare komitesi veya bir müdür ve vekilinden ibarettir. Bunlar hükûmetçe tayin edilirler ve devlet memuru vaziyetindedirler. Gostrog'lar da aynı hükümlere tâbidir.

Sendikalar ise, iktisadî teşebbüslerin muayyen bir şubesine ait trüstleri bir bütün olarak toplamak, bunlar arasında bir ahenk husule getirmek maksadile kurulan birliklerdir. Bunlar; 1922 de ticarî esaslara dayanan muhtelif teşekküllerin rekabeti neticesinde husule gelen istihsal fazlalığı ve satış yokluğu buhranının ârazı görünmeğe başladığı zaman alınan tedbirlerden birinin neticesi olarak meydana çıkmıştır. Bu sendikalarla trüstler arasında bir ahenk kurmak, trüstlerin faaliyetlerini tanzim eylemek, hakikatte Sovyet devletinin birer uzvu olan trüstler arasında mevcut olması lâzım

gelen bağlar kuvvetlendirilmek istenilmiştir. 1923 de akdedilen bir kongrede, sendikaların satmak veya ihtiyat olarak saklamak üzere toptan ticareti tanzim maksadile kuruldukları söyleniyordu. Yüksek iktisat meclisi tarafından kabul edilen bir karara göre de sendikalar ticarî masrafları azaltmak, trüstlerin ticarî teşkilâtını tanzim etmek, bunların ticarî ve malî faaliyetlerini koordine etmek; sanayiî istihsalini daha rasyonel bir hale koymak, bu sanayie lâzım olan iptidai maddeleri daha müsait şartlarla temin etmek gibi maksatlar takip edeceklerdi. Sendikalar esas itibarile rızai birer teşekküldür; yani alâkalı trüstler aralarında anlaşmak suretile sendika kurabilirler. Bununla beraber merkezin emir ve direktifleri üzerine mecburi bir tedbir olarak kurulan sendikalar mevcuttur. Bu suretle kurulan sendikaların esasını bir âmme hukuku tasarrufu teşkil etmektedir. Bunun neticesi olarak da, bu nevi sendikalar, bir inhisar tesis ederler ve alâkalılar için de sendikaya girmek mecburiyeti hâsıl olur. Sendikalar, azaları tarafından konulan bir sermayeye ve müstakil bir hükmi şahsiyete maliktirler; bunlar azaları birer hükmi şahıs olan ikinci bir hükmi şahıs teşkil ederler. Sendika; faaliyet mevzuunun genişliği nisbetinde azası olan trüstlerin serbestliğini tahdit etmiş olur. Sendikaların statüleri de alâkalı halk komiserliği tarafından tasdik edilmek icap eder. Sendika bir mümessiller meclisi (Pravlenie) denilen idare heyeti tarafından idare olunur. Bu idare heyetinin sendika üzerinde umumî mürakabe hakkını haiz olan yüksek milli iktisat meclisi tarafından tasdik edilmesi lâzımdır. Mümessiller meclisinin kararları gerek idare heyeti ve gerekse sendika azaları için mecburidir.

1929 tarihindenberi sendikaların yerine diğer bir takım teşekküller kaim olmaktadır. Bunlar, Obiedinenie denilen birliklerdir. Bunlar sanayiîin mühim bir şubesinin sevk ve idaresini üzerlerine alırlar ve ticarî esaslara dayanırlar. Binaenaleyh, bunların da kendilerine mahsus bir sermayeleri ve hükmi şahsiyetleri vardır. Kendilerine tahsis edilen tedavülü kabil mallar dairesinde, üçüncü şahıslara karşı mes'uldürler. Bunların kendilerine tâbi olan teşebbüsler karşısındaki vazife ve salâhiyetleri şunlardır: İstihsalin plânlaştırılması, büyük inşaat işleri, satışın ve istihsal vasıtaları tedarikinin teşkilâtlandırılması; ticarî ve malî faaliyetlerin sevk ve idaresi; iş meselelerinin tanzimi; kadroların hazırlanması; müdürlerin ve memurların tayin ve azli.

Bu birlikler merkezîyet temayülünün arttığını göstermektedir. Bunun neticesi olarak birliği teşkil eden trüstlerin, ayrı teşebbüsle-

rin hükmî şahsiyetleri ve muhtariyetleri azalmakta veya kaybolmakta ve salâhiyetleri teknik mahiyetteki meselelere inhisar etmektedir. Aynı zamanda bu birlikler trüştün bağlı olduğu hükümet uzunun, gördüğü vazifelerden bir kısmını ifa etmekte ve bu suretle komiserliğin müdahalesini tahdit eylemektedir.

Daha sonraları bu birlik cereyanı da durmuş, 1931 ile 1932 sene-lerinde sanayi, ziraat, nakliyat ve ticaret halk komiserliklerinin ade-di çoğalmıştır.



Faaliyetlerini geniş bir surette ve muhtelif şekillerde iktisadî sahalara da yayan Türkiye Cumhuriyeti, bu yeni iş alanının ihtiyaçlarına uyacak teşekkülleri kurarken, başka memleketlerde gördüğümüz nümunelerden ve oralardaki tecrübelerden istifade etmiş, gerek bu müşahede ve gerekse tatbikatımızda elde edilen tecrübeler ve duyulan ihtiyaçlar, iktisadî devlet teşekküllerimizin bir takım istihaleler geçirmesine ve şekiller almasına sebep olmuştur.

Osmanlı İmparatorluğunda fakir ve orta halli sınıfa, hususî ve ticarî usuller dahilinde ikraz suretile yardım yapan ve kâr gayesi takip etmeyip, içtimaî yardım gayesile ihdas edilmiş bulunan Emniyet Sandığı ile çiftçiye yardım maksadile ihdas olunan ve fakat bir banka şeklinde sayılan Ziraat Bankası bu neviden birer müessese sayılabilirdi.

Mithat Paşanın eseri olan Ziraat Bankasının menşei, bu zatın Tuna valiliği esnasında yani 1280 tarihinde köylünün maruz kaldığı ihtikâra çare bulmak üzere kazalarda kurmuş olduğu memleket sandıklarıdır. Bu sandıklar, sonraları diğer vilâyetlerde de kurulmağa başlanmıştır. Sandıklar ilk kuruldukları zaman tamamen hususî sermaye ile teşkil edilmişlerdi: Köylü kendi tarlasını ekerken, sandık hesabına da yarım dönüm ekecek ve bu kısmın mahsulü ihtiyar heyetleri tarafından satılarak, bedelleri sandığa verilecekti. 1296 tarihinde sandıkların adı ve sermayesinin mahiyeti biraz değişti: Bunlara Menafi Sandıkları adı verildi ve sermayeleri de o zamanın arazi vergisi olan âşara zammedilen menafi hisselerile temin olunmağa başladı. İşte bu sandıklar, 1304 tarihinde Ziraat Bankasına kalbedilmiştir. Bankanın sermayesi, âşardan yani âmme hukuku kaynaklarından geliyor ve Ticaret Nezaretine bağlı olarak hükümet tarafından intihap edilen bir idare meclisi ve yine hükümet tarafından tayin olunan bir müdür tarafından idare olunuyordu. Âşa-

rın ilgasından sonra da Ziraat Bankasının hissesi, arazi vergisi üzerinden alınmıştır.

1340 tarihinde Ziraat Bankasının idaresi hususunda «*économie mixte*» sistemine meyledilerek, Bütçe Kanununun bir maddesi ile Banka, «sermayesi eshama münkasem bir anonim şirket» haline konuldu ve bu esas dahilinde 1 Eylül 1928 tarihli bir esas nizamname de tanzim olundu. Fakat Banka, sermayesi hisse senetlerine ayrılmış bir anonim şirket halinde görülmek ve binaenaleyh hissedarları da bulunmakla beraber, bu hissedarlar farazî bir mahiyette idiler, çünkü kazalar hissedar vaziyetine konulmuştu: Her kazadan evvelce alınan menafi hissesi, o kaza çiftçilerinin satılması ve ferağı kabul olmamak üzere müşterek malı sayılmış ve bunun karşılığı olarak ayrılan hisseler de, mahallî mal sandıklarında hıfzedilmişti. 1340 senesinden sonra alınacak iane hissesi için de, bu hisseler 100 liraya vardıkça, her mükellefe teslimatı derecesinde nama muharrer esham verilmesi kararlaştırılmıştı. Bu esham sahipleriyle kazaları temsil etmek üzere o kazanın belediye meclisi, ziraat odası ve ziraat birlikleri kaza merkezinde toplanarak, vilâyet mümessillerini seçerlerdi. Sermayesi miktarına göre de vilâyetlerin 1 : 3 mümessili olabilirdi; bu mümessillerin birleşmesi ile umumî heyet husule gelmiş olurdu; bu umumî heyet de 7 : 12 kişilik bir idare heyeti seçerdi; Bankanın mürakabesi bu idare heyetine bırakılmıştı (5). Görülüyor ki Ziraat Bankasının anonim şirket olması, şekli bir mahiyeti haizdi; hakikatte sermayesi bir vergi ile toplanmakta ve Bankanın bütçesi de mülhak bütçe halinde Millet Meclisi tarafından tasdik olunmakta idi. Bu şekil devam etmedi; 4/6/1937 tarih ve 3202 numaralı kanun, müessesenin banka vasfını muhafaza etmekle beraber, onu anonim şirket şeklinden çıkararak «salâhiyetli uzuvların idare ve mürakabesine tâbi muhtar bir devlet müessesesi» haline koydu.

Emniyet Sandığı da, Mithat Paşanın Tuna valiliğinden ayrılarak Şûrayı Devlet reisliğinde bulunduğu zaman ihdas edilmişti. Sandık, küçük sermayeleri faizle işletmek suretile memlekette tasarrufun teminine yarıyacak, aynı zamanda ehven şartlarla fakir ve orta halli halka ikrazatta bulunmak suretile bir nevi yardım müessesesi vazifesini görecekti. Sandığın sermayesi dışarıdan temin edilecekti; sandığın teşkili hakkındaki Devlet Şûrası mazbatası, sandı-

(5) 1 Eylül 1928 tarihli nizamnameye ve Ord. Prof. Fazıl Pelin'in İktisad kitabının birinci cildine bakınız.

ğın mahiyetini ve sermayesinin temin ve tedarik şeklini şu suretle belirtmektedir: «Amele ve hademe takımının ve sair sunufun kazançlarından arttırdıkları parayı biriktirmek için her memlekette emanet sandıkları olduğu gibi, burada da bir emniyet sandığı tesis etmek kabildir. Bu işin vaz'ı aslisi iktizasınca, idaresi hiçbir gûna sermaye ve masrafa muhtaç olmayıp, asil sermayesi umumun husulü emniyeti kaziyesidir». Nizamnamesine göre de «Emniyet Sandığı asker ve amele ve hademe ve esnaf takımının ve çocukların ve fıkara güruhunun velhasıl her sınıf halkın arttırdıkları paraları hıfzedip ve biriktirip, sahibi istediği vakitte işlemiş faizile birlikte eline teslim etmek için vaz ve ihdas olunmuştur ve devletin zâman ve kefaleti altındadır.»

Sandığın uzuvları ve memurları hükümet tarafından tayin edilmekte ve Sandık, Ticaret Nezaretine bağlı bulunmakta idi. Aynı suretle Sandık bütçesi üzerinde de Ticaret Nezaretinin müdahale ve mürakabe salâhiyeti vardı. Bu bütçe, mülhak bir bütçe sayılıyordu. Sandık işleri bir mürakabe komisyonu tarafından mürakabe ediliyordu. Bu komisyon biri Şûrayı Devlet azasından, biri Divanı Muhasebattan, biri Maliye Nezareti, ikisi de İstanbul Ticaret Odası azasından odaca intihap edilerek, Ticaret Nezaretinin tasdikile tayin edilmiş beş azadan mürekkeptir. Sandık, nihayet Ziraat Bankasına bağlı bir müessese haline konulmuştur.

Cümhuriyetin «économie mixte» esası üzerine kurduğu müesseselerin en mühimleri Emlâk ve Eytam Bankasile Türkiye Cümhuriyeti Merkez Bankasıdır. Emlâk ve Eytam Bankası, eski Eytam Sandıklarının bir istihalesinden ibarettir. İmparatorluk eytam mallarının idaresi işle de uğraşmak istemiştir. 1286 tarihine kadar yetim malları vasiler tarafından doğrudan doğruya idare edilmekte iken, bu tarihte tanzim edilen bir nizamname ile, eytam mallarının şer'îye mahkemelerinin nezareti altında muhafazası ve işletilmesi esası kabul edilmiştir. Her kazada bir eytam sandığı açılmış, bunları idare için de aylıklı memurlar kullanılmağa başlanmıştır. Bu memurların aylıkları ilk zamanlarda sandık hasılâtından verilirken, sonraları hazineden verilmeğe başlanmıştır. Bu memurları mürakabe için de ayrıca eytam meclisleri kurulmuştu. Cümhuriyet, yetim paralarını tamamen ticarî ve malî esaslar dahilinde işletmeği düşündü. İşte Emlâk ve Eytam Bankası, devletin kasırları himaye vazifesinin bir ifa vasıtası olarak kurulmuştur. Bankanın gayri menkul itibarı üzerine ikraz yapması esas tutulmuş ve bu suretle memlekette gayri menkul itibarını yükseltmek ve imar hareketlerini ko-

laylaştırmak maksadı takip olunmuştur. Bankanın sermayesi muhtelittir; yani bu sermayenin bir kısmı devlet tarafından temin edilmiş, bir kısmı da hisse senetlerinin umuma arzı suretile tedarik olunmuştur. Banka, bir anonim şirket şeklindedir. Bankanın idaresi de muhtelit bir mahiyet arzeder: İdare meclisini teşkil eden on iki azadan dördü Adliye, ikisi Maliye Vekâletleri tarafından, altısı da hissedarlar umumî heyetince intihap olunur. Adliye Vekâletinden gelen aza yetimleri temsil eder. Banka anonim bir şirket mahiyetinde olmakla beraber, idarede ihtiyar olunan bu şekil, faaliyet mevzuunun devletin kasırları himaye vazifesile alâkalı olmasının neticesidir. Bankanın umum müdürü de Maliye Vekâletinin inhası üzerine, İcra Vekilleri Heyeti kararile tayin ve azlolunur. Hisse-darlar umumî heyeti ise, tamamen anonim şirket umumî heyetleri vaziyetindedir ve hattâ şirketin feshine karar vermek salâhiyetini bile haizdir. Bu bankanın arzettiği bir hususiyet de, Maliye Vekâletinin bir komiser marifetile işlerini daimî bir mürakabe altında bulundurmasıdır. Bu mürakabe, bütün bankalar üzerinde devletin icra ettiği mürakabeden ayrı ve hususî mahiyette bir mürakabe sayılabılır ve diğer mürakabeleri bertaraf etmez.

Cümhuriyet Merkez Bankası da, banknot ihracı, iskonto rayıcı-ni tayin suretile piyasada nâzımlık vazifesi görmesi, Türk parası-nın istikrarı için lâzım gelen tedbirlerin ifası gibi, devlet maliyesini yakından alâkadar eden işleri görmek, bu alanlarda devlete yardım etmek için kurulmuştur. Bu bankanın da sermayesi ve idaresi muhtelit bir mahiyet arz etmektedir. Bu bankanın da hissedarlar umumî heyeti, diğer şirketler umumî heyetine benzer. İdare heyeti ise muhtelittir ve idare heyeti reisi Maliye Vekâletinin inhası üzerine, İcra Vekilleri Heyetince intihap ve Reiscümhur tarafından tayin olunur. Mürakabe heyeti bir kısım hissedarlar tarafından seçilir ve muhtelit mahiyette değildir, fakat Maliye Vekilinin Banka üzerinde doğrudan doğruya mürakabe hakkı vardır. Umum müdür ve muavini idare meclisinin inhası üzerine İcra Vekilleri Heyeti kararile intihap ve Reiscümhurun kararile tayin olunur. Umum müdürle idare meclisi arasında çıkacak ihtilâflar, Maliye Vekâletince hallo-lunur.

İktisadî teşekküllerimiz arasında, âmme şahısları şirketi mahiyetinde bulunan Belediyeler Bankası da tetkike değer bir tip teşkil eder. Bu Banka da, bir kanunla ve belediyelere ve belediye işlerine yardım maksadile ihdas edilmiştir. Sermayesi tamamen birer âmme hükmi şahsı olan belediyeler tarafından temin edilir. Umumî

heyeti de Divanı Muhasebat reisinin reisliği altında Divan daire reisleriyle Devlet Şûrası ikinci reislerinden ve Dahiliye Vekâleti Müsteşarile mahallî idareler umum müdüründen ve hukuk müşavirinden ve sermayeye iştirak eden belediyelerin en çok iştirak edenlerden başlamak üzere, münavebe ile her sene Dahiliye Vekâletince davet edilecek on belediye reisinden teşekkül eder. İdare meclisi, Dahiliye Vekilinin inhası üzerine, İcra Vekilleri Heyeti kararile tayin olunacak bir reis ile üç azadan ve bir de umum müdürden ibarettir.

Görülüyor ki, Cümhuriyet, iktisadî ve malî sahalardaki ve bu mahiyetteki faaliyetlerinin bir kısmını muhtelit sermayeli şirketlerle veya âmme hükmi şahısları şirketlerle görmek sistemini kabul etmiştir.

Evvelce imtiyazlı şirketler vasıtasile görülen bir kısım hizmetler, devlet faaliyeti arasına girdiği zaman, devlet, klâsik, umum müdürlükler şeklindeki âmme müesseselerini tercih etmiştir: Anadolu ve Bağdat Demiryolları devlete mal edildikten sonra bir umum müdürlük şeklinde idare olunmuş ve bugün de aynı sistem muhafaza edilmiştir. İstanbulda Su, Elektrik ve Tramvay Şirketleri de devletçe satın alındıktan sonra, İstanbul Belediyesine bağlı, hükmi şahsiyeti haiz birer umum müdürlük şeklinde idare olunmuşlardır. Bu merkeziyet ve klâsik âmme müessesesi şeklinin kabulü temayülü, bilhassa Nafia Vekâleti tarafından gösterilmiş ve bu Vekâletle doğrudan doğruya veya bilvasıta alâkalı işler bu tarzda tanzim ve idare edilmişlerdir.

Buna mukabil İktisat Vekâleti ile Ziraat Vekâleti geniş bir hizmet ademi merkeziyeti temayülü göstermişler, ofisler, bankalar gibi tipleri tercih etmişlerdi. Evvelce askerî makamlara bağlı olan deniz nakliye işleri İktisat Vekâletine geçtikten sonra, günden güne genişliyen bir hizmet ademi merkeziyeti esası üzerine teşkilâtlandırılmıştır: 31 Mayıs 1933 tarihli kanun, eski Seyrüsefain Umum Müdürlüğünü ayrı ayrı üç hükmi şahsa ayırmıştı. Bunların idaresi daha ziyade ticarî esaslar üzerine kurulmuş ve bu suretle Devlet Demiryolları İşletme Umum Müdürlüğünden farklı ve daha ziyade iktisadî bir teşekkül mahiyeti arzeden bir tip ortaya çıkarılmıştı. Bu idarelerin bilhassa bütçeleri ve mürakabeleri, ticarî müesseselere benzer bir şekilde cereyan ediyordu. Meselâ Büyük Millet Meclisi Bütçe, İktisat ve Divanı Muhasebat Encümenlerinden mürekkep bir umumî heyet bu idarelerin bütçelerine hâkimdi, yani bunların bütçeleri diğer devlet bütçeleri şeklinde ve doğrudan doğruya Bü-

yük Millet Meclisi tarafından değil, Büyük Millet Meclisinin bir kısım encümenlerinden mürekkep ve bir şirketin umumî heyetine benzer bir uzuv tarafından mürakabe ve kabul ediliyordu. Bu idarelere devredilen mallar, iptidai sermayeleri sayılmış ve bunların ticarî usullere göre idare edileceği de kanunda tasrih edilmişti.

Bu şekil, bir istihale mahiyetinde kaldı ve hizmet ademi merkezîyeti daha genişletilerek, idare bir banka şekline konuldu; 29/12/1937 tarihli kanunla ihdas edilen Denizbank bütün deniz nakliye işleriyle buna bağlı sınaî işlere el koydu. Bu bankanın sermayesi devlet tarafından temin ediliyordu, umumî heyeti Büyük Millet Meclisinin Bütçe, İktisat, Divanı Muhasebat Encümenlerinin mevcut azasından teşekkül ediyor ve umum müdür de dahil olduğu halde, bir reis ile üç azadan mürekkep beş kişilik bir idare meclisi tarafından idare olunuyordu. İdare meclisi reisi, umum müdür ve azadan biri İktisat Vekâletinin, ikincisi de Maliye Vekâletinin inhası ve İcra Vekilleri Heyetinin kararı ve Reiscümhurun tasdikile tayin ediliyor, üçüncü aza da umumî heyetçe intihap olunuyordu.

Bu idare şekli de devam etmedi: Kanun vazı Denizbankı lâğvederek yerine Denizyolları İşletme Umum Müdürlüğünü koydu. Şu suretle deniz işletmeleri teşkilâtı iktisadî bir teşekkül tarzından çıkarılarak umum müdürlük şeklinde, klâsik bir âmme müessesesine kalbolundu. Bu rücu bize kanun vazınının, bu sahada banka gibi bir iktisadî teşekkül tarzından memnun kalmadığını gösterir.

Fabrikalar ve sair sanayi müesseseleri ve işleri de evvelâ bir ofis ve sonra da banka şeklinde tanzim olunmuşlardır: Osmanlı İmparatorluğunda devletin bir takım fabrikaları vardı. Bunların en mühim vazifesi ordunun giyim ve saire gibi ihtiyaçlarını karşılamak, bu itibarla bunlar Harbiye Nezaretine, millî müdafaa teşkilâtına bağlı bulunuyor ve umumî idarî usullere göre idare ediliyorlardı. Bunlar fazla istihallerini mahdut miktarda piyasaya arz etmekle beraber, esas itibarile istihsal ettikleri maddeleri orduya, bazan mekteplere ve sair devlet müesseselerine veriyorlardı. Bunların daha ziyade idarî muhtariyete malik olmaları, iktisadî ve ticarî usuller dairesinde idare edilmeleri daha faydalı görülerek, muhtelif şekillere baş vuruldu ve nihayet Devlet sanayi ofisi ve bir de Sanayi kredi bankası teşkil edilerek, bir kısım askerî fabrikalar ve sair sanayi müesseseleri bu idareye devredilmişti. Bu ofis ve banka lâğvedilerek, 7 Haziran 1937 tarih ve 2262 numaralı kanunla Sümer Bank ihdas ve bu işler bu bankaya tevdi edildi. Bu bankanın bütün

sermayesi, devlet tarafından temin edilmiştir ve idaresi de, yukarıda izah ettiğimiz Denizbank idaresine benzer.

Maden işleri de bir iktisadî teşekkül tarafından gördürülmek istenildi ve 20 Haziran 1931 tarihli ve 2805 numaralı kanunla Etibank kuruldu. Bu bankanın sermayesi, devlet tarafından kurulmuştur, idare şekli de yukarıda izah ettiğimiz gibidir.

Ziraat sahasında da böyle iktisadî teşekkül mahiyetinde iki ofis kurulmuştur. Bunlardan biri Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumudur ve 7 İKincikânun 1938 tarihli ve 3308 numaralı kanunla ihdas edilmiştir. Diğeri de 24 Haziran 1938 tarih ve 3491 numaralı kanunla kurulmuştur. Uyuşturucu maddeler inhisarı da bu ofise verilmiştir.

Görülüyor ki Türk vazı kanunu, devletin iktisadî sahalardaki ve mahiyetteki işlerini teşkilâtlandırırken, muhtelif memleketlerdeki tiplerden istifade etmiş ve o da, diğerk kanun vazıları gibi bu işlerde hususî hukuk rejimlerine temayül göstermiştir. Bu muhtelif teşekkülleri, mahiyetlerini ve benzerliklerini göz önünde tutarak, iki şekle irca edebiliriz: Sermayesinin tamamı devlet tarafından konulan müesseseler; muhtelit sermayeli müesseseler.

Sermayesinin tamamı devlet tarafından konulan Etibank, Denizbank, Sümer Bank, Türkiye Cümhuriyeti Ziraat Bankası, Devlet Ziraat İşletmeleri Kurumu birbirine benziyen teşkilâta malik olmakla beraber, aralarında hiç bir alâka yoktu ve bunların devlete bağılılıkları da aynı şekilde değildi. Kanun vazı bunları biraz daha merkezileştirmek, müşterek bir mürakabe altına koymak lüzumunu hissetti. 3460 sayılı Mürakabe Kanunu bu ihtiyacın mahsulüdür.

İktisadî devlet teşekkülleri tabiri ilk defa bu Mürakabe Kanununda kullanılmıştır. Bu kanun «sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretile kurulan ve bu kanun hükümlerine tâbi tutulması kendi kanunlarında yazılı bulunan iktisadî devlet teşekkülleri» ne tatbik olunacaktır. Aynı kanunu «Sümer Bank, Eti Bank, Türkiye Cümhuriyeti Ziraat Bankası, Deniz Bank ile Devlet Ziraat İşletmeleri» nin bu kanuna tâbi olduğunu tasrih etmiştir. Bunlardan Deniz Bank, yukarıda söylediğimiz veçhile, lâğvedilerek yerine Denizyolları İşletme Umum Müdürlüğü kaim olmuş ve binaenaleyh deniz işletmeleri teşkilâtı bu kategoriden çıkarılarak, tekrar umum müdürlük şekline konulmuş ve Mürakabe Kanunundan sonra 3491 sayılı kanunla ihdas edilen Toprak Mahsulleri Ofisi de Mürakabe Kanunu hükümlerine tâbi kılınmak suretile yukarıda sayılan kategoriye konulmuştur.

Mürakabe Kanununa göre sermayesinin tamamı devlet tarafından konulan ve bu kanun hükümlerine tâbi olan iktisadî devlet teşekküllerinin idare ve mürakabe uzuvları dört tanedir: Umumî heyet; umumî mürakabe heyeti; idare meclisi; umum müdürlük. Bu uzuvlardan ilk ikisi müşterektir, yani bu kategoriye giren bütün iktisadî devlet teşekküllerinin bir tek umumî heyeti ve bir tek mürakabe heyeti vardır. Diğer iki uzuv yani idare meclisi ve umum müdürlükler her teşekkülün kendi teşkilât kanunile tesbit olunmuştur. Bu itibarla umumî heyet ve umumî mürakabe heyeti merkezî bir uzuv, bu müesseselerin faaliyet mevzularının merkezileştiği bir heyet; idare meclisi ve umum müdürlükler ise, her müessesenin hususî bir ademi merkezîyet uzvu sayılabilir.

Başvekilin reisliği altında, kanunda gösterilen bir kısım Vekillerle Büyük Millet Meclisinin bir kısım alâkalı encümenleri reis ve reis vekilleri, mazbata muharrirleri ve kâtiplerinden ve bu encümenlerin seçeceği beşer zattan, Divanı Muhasebat birinci reisi ile umumî mürakabe heyeti reisinden ve sair zevattan teşekkül eden umumî heyet, bir taraftan bir devlet uzvu, diğer taraftan da hususî bir müessesenin, bir şirketin en büyük uzvu gibi bir takım vazife ve salâhiyetlere sahiptir. Bu heyet bir kere kendisine tâbi iktisadî devlet teşekküllerinin umumî faaliyetini tertip ve tanzim eder; heyet bu vazifeyi görürken, bir taraftan bu müesseselerin iktisadî bakımından nâzımı, diğer taraftan da millî iktisadî tanzim eden devlet uzvu rolünü oynar. Heyet, bir şirketin umumî heyeti gibi; şirket mürakipları vaziyetinde bulunan umumî mürakabe heyetinin çalışmasını, her teşekkülün bilânçosu ile kâr ve zarar hesaplarını tetkik eder. Bu vazifeyi görürken de hem bir sermayenin ve hesapların mürakabesi vazifesini ve hem de devlet parasının sarf ve idaresini tetkik eden Millet Vekilleri vazifesini ifa ediyor sayılır.

Bu umumî heyet ile herhangi bir hususî müessesenin umumî heyeti arasında menşe, bünye ve salâhiyet bakımından esaslı farklar vardır; bunların başlıcalarını şu noktalarda topluyabiliriz:

1. — Bir umumî heyet kanunen teşekkül etmiş, salâhiyetini kanundan, âmme hukukundan alan resmî bir heyettir; hususî müesseselerin umumî heyetleri statülerinin ve azalarının intihaplarının mahsulüdür ve resmî sıfatları yoktur.

2. — Bu umumî heyet, meb'uslardan, Vekillerden, devlet memurlarından müteşekkildir; halbuki hususî müesseselerin umumî heyetleri sermaye sahiplerinden teşekkül eder.

3. — Bu heyetin salâhiyeti, hususî müesseselerin umumî heyetlerinin salâhiyetlerine nazaran çok mahduttur; bu heyet teşekküllerin statülerine hâkim değildir. Kanun şeklinde olan bu statüler, ancak kanun vazıı tarafından ve yine bir kanunla değiştirilebilir. Halbuki hususî müesseselerin umumî heyetleri müessesenin statülerinde değişiklikler yapabilirler. Aynı suretle hususî müesseselerin umumî heyetleri sermayenin tahsis ve istimali cihetleri üzerinde de tasarruf edebildikleri halde, bu umumî heyet sermayeyi ancak kanunun koymuş oldukları gayelere uygun bir surette ve esaslar dahilinde idare edebilir. Mürakabe Kanunu umumî heyete ancak teşekküller tarafından kurulmuş ve aşağıda mahiyetlerini izah edeceğimiz tâbi müesseselerin hükûmetçe vuku bulacak teklifi üzerine şirket haline geçirilmesine karar verebilmek salâhiyetini tanımıştır. Bunun dışında heyet, sermayenin tahsis cihetini, miktarını değiştiremez. Hususî müesseselerin umumî heyetleri, müessesenin fesih ve tasfiyesine karar verebildikleri halde, bu umumî heyetin böyle müessesenin hayatına nihayet verecek bir karar vermeğe de salâhiyeti yoktur. Bu teşekküllerin hayatına ancak bir kanunla nihayet verilebilir.

Umumî mürakabe heyeti ise bir taraftan şirketlerdeki mürakıplar gibi bu müesseseler üzerinde umumî heyeti tenvir etmek üzere bir mürakabe icra eden, diğer taraftan da devlet namına ve millî iktisat bakımından bu teşekküllerin faaliyetlerini tanzim ve mürakabe eden ve daha ziyade teknik ihtisas ve salâhiyetlere sahip bir heyettir. Bu heyet resmî ve daimî bir teşekkül halinde olup «Başvekâlete bağlıdır». Reis ve azaları Maliye ve İktisat Vekâletlerinin göstereceği müsavi adette namzetler arasından İcra Vekilleri Heyetince tayin olunan bu umumî mürakabe heyetinin vazifesi, kendisine bağlı iktisadî devlet teşekkülleriyle bunlara tâbi müesseselerin «idare şekil ve tarzlarını, gayelerine ve iktisadî, ticarî ve sınai esas ve icaplarına uygun, verimli ve rasyonel bir şekilde işleyip işlemediklerini ve hususile mevcut şartlara göre emsali müesseselerle mukayeseli maliyet hesaplarını her hesap yılı içinde en az bir defa tetkik, tahlil ve mürakabe etmektir».

Mürakabe Kanunile, Başvekâlete bağlı bir umumî mürakabe heyetinin teşkil edilmesi ve bir kısım iktisadî devlet teşekküllerinin bu heyetin mürakabesine tâbi tutulmuş olması, adı geçen teşekküllerle bağlı oldukları vekâletler arasındaki alâka ve rabıtaı kaldırmamıştır; bu iktisadî devlet teşekküllerinin vekâletlerine bağlılıkları ve vekâletlerin teşekküller üzerindeki mürakabeleri devam et-

mektedir. Bu itibarla umumî mürakabe heyeti Başvekâlete bağlı olmakla beraber, her sene yaptığı mürakabelerin neticesini ihtiva eden raporunu «İktisat Vekâletile alâkalı vekâlete ve teşekküle verir». Hattâ mürakabe heyeti, Başvekâlete bağlı olmakla beraber, mürakabe işleri dolayısıyla bu heyetle teşekkülün bağlı olduğu vekâlet arasında doğrudan doğruya bir alâka ve rabitanın mevcut olduğu kabul edilmiştir; bu itibarla İktisat Vekâletile, müessese ile alâkalı vekâlet bu teşekküllerle tâbileri müesseselere «ait muayyen işlere dair umumî mürakabe heyetinden mütalâa sorabileceği gibi, lüzum göreceği hususların tetkikini her zaman istiyebilir».

İdare meclisine gelince; bu uzuv, bu kategoriye giren her iktisadî devlet teşekkülünün ayrı ve kendine mahsus uzvudur. Yani umumî heyetin ve umumî mürakabe heyetinin vazife ve salâhiyetleri beş iktisadî devlet teşekkülüne de şamil olduğu ve bu itibarla bu heyetler âdeta merkezi ve müşterek birer uzuv, teşkilât mahiyetinde buldukları halde, idare meclisleri her teşekkülün kendi kanununa göre kurulur ve her meclis ancak kendi teşekkülü dahilinde vazife ve salâhiyet sahibidir. Bununla beraber bu teşekküllerin kanunlarında idare meclisinin teşkilâtı hakkında kabul edilen şekiller hemen birbirinin aynidir. İdare meclisinin vazifesi, kendi teşekküllerinin kanunlarına göre o teşekkülü idare etmek, bütçe hakkında karar vermek ve tâbi müesseselerin iş programlarını tasdik ve umum müdürlüğün faaliyetlerini mürakabe eylemektir.

Umum müdürlük te her teşekkülün kendine mahsus bir uzvudur. Bu uzuv teşekkülün temeli ve icra uzvudur; «teşekkülün bütün muameleleri» ni o teşekkülün «hususî kanunlarındaki salâhiyet dairesinde idare meclisinin nezareti altında» idare eder. «Her bir teşekkülü adli, kazaî ve idarî makamlar nezdinde ve üçüncü şahıslara karşı umum müdür temsil eder».

Sermayesinin tamamı devlet tarafından konulan bu nevi iktisadî devlet teşekküllerini ihdas ve teşkil eden kanunlarda, bunların kendilerine tahsis edilen sermayelerle hususî hukuk hükümleri dahilinde faaliyette bulunacak diğer bir takım müesseseler ihdas veya böyle bir takım teşekküllere iştirak edebileceklerine ve hattâ böyle müesseseler kurmağa mecbur olduğuna dair hükümler mevcuttur. Bundan başka 2834 ve 2836 numaralı kanunlar hükümlerine göre kurulmuş ve kurulacak tarım kredi ve satış kooperatifleriyle birlikleri Ziraat Bankasının kontrol ve mürakabesi altına konduğu gibi, İstanbul Emniyet Sandığı da bu Bankaya bağlı ve hükmi şahsiyeti haiz tâbi bir müessese sayılmıştır. Mürakabe Kanunu

da bu hükümleri teyit etmektedir: «Bu kanun hükümlerine tâbi teşekküller, ellerinde bulunan teşebbüsleri, hususî hukuk hükümlerine göre idare edilmek ve kendilerine bağlı olmak ve hükmi şahsiyeti haiz bulunmak üzere kurulacak mahdut mes'uliyetli müesseselere devretmeğe mecburdurlar».

Bu hükümler gösteriyor ki, kanun vazımız, iktisadî devlet teşekküllerinin teknik idare ve işletilmesinde hizmet ademi merkezîyeti prensipini en geniş bir derecede kabul etmiş, teşebbüse hükmi şahsiyet, idarî ve iktisadî muhtariyet vermekle iktifa etmiyerek, bu şahsiyetin içinde her teşebbüsü tam cüz'üne de yine bir şahsiyet ve talî derecede muhtariyet tanıyarak, bunlara hukuk ve iş âleminde serbestçe hareket edebilmek imkânını vermek istemiştir. Bunun neticesi olarak bir iktisadî teşekkülün içine giren fabrikalar ve saire müstakil bir varlık olarak hukuk ve iş âleminde görülecek sermayesile mahdut olmak üzere, hususî hukuk hükümleri dahilinde kendi nam ve hesabına her nevi hukukî muamele ve tasarrufları yapabilecektir. İktisadî bakımdan birer tam cüzü olan aynı neviden böyle muhtelif tâbi müesseseleri içine alan iktisadî teşekkül, bunları mürakabe edecek, aralarında nâzım vazifesini görecek, işlerini plânlaştıracak ve bu suretle bunları umumî idare ve plân bakımından merkezileştirmiş olacak ve bu merkezîyet, umumî mürakabe heyeti ile umumî heyet vasıtasile devlet merkez idare teşkilâtına bağlanmış bulunacaktır.

Kanun vazımız; iktisadî devlet teşekküllerinin içinde kabul ettiği bu iktisadî ve teknik hizmet ademi merkezîyeti ve muhtariyeti prensipinin tatbikini, teşekküllerin ve hattâ hükümetin irade ve ihtiyarına bırakmamak, bu teşekkülleri içlerindeki iktisadî tam cüzleri böyle «kendilerine bağlı olmak ve hükmi şahsiyeti haiz bulunmak üzere kurulacak mahdut mes'uliyetli müesseselere devretmeğe mecbur» tutmuştur; «ancak lüzum ve zaruret halinde herhangi bir teşebbüsü, İcra Vekilleri Heyeti bu hükümden istisna edebilir.»

Tâbi müesseseler, bağlı oldukları iktisadî devlet teşekkülü idare meclisinin İktisat Vekâletinin tasdikine bağlı bir kararı ve ticaret siciline kayıt, tescil ve ilânı ile teşekkül ve şahsiyet iktisap ederler. Kanun vazımız bunların şahsiyetlerinin vücut bulmasını, ticaret siciline kayıt ve ilânına bağlı tutmakla, bu müesseselerin doğrudan doğruya hususî hukuk sahasında doğduklarını belirtmek istemiştir. Tâbi müesseselerin teşkiline dair ve tescile esas teşkil edecek olan kararda, bir hususî ticaret müessesesinde bulunması lâzım gelen kayıtların mevcut olması icap eder.

Bu, tâbi müesseselerin sermayeleri, bağlı oldukları iktisadî devlet teşekkülü tarafından temin edilir. Ticaret hayatında tamamen hususi bir müessese şeklinde görülen ve aynı usuller ve şartlar içinde faaliyette bulunan bu müesseseler limited ve anonim şirketler gibi sermayeleri nisbetinde mes'ul olurlar. Yani mahdut mes'uliyetli müesseselerdir. Ne devlet ve ne de kendilerini kuran ve mürakabe eden iktisadî devlet teşekkülü bunların muamelelerinden mes'ul değildir; bunları kuran «alâkalı teşekküller aleyhine ancak bu müesseselerin acze düşmeleri halinde ve yalnız tediye edilmemiş sermayeleri haddi dahilinde takibat yapılabilir»; bu mahdut mes'uliyetli müesseselerle iktisadî teşekküller arasında dış faaliyetlerinde, üçüncü şahıslara karşı bir gûna hukukî alâka mevcut olmadığından «teşekküllerin müesseselere kefil olmaları gibi bir akitle bağlanmalarından doğan borçlar umumî hükümlere tâbidir».

Tâbi müesseselerin uzuvları müdür ile idare komitesinden ibarettir. Bu uzuvların vazifeleri, icraî ve idarî mahiyettedir, Plân ve mürakabe bakımından bunlar, bağlı oldukları iktisadî devlet teşekkülüne ve bu teşekkül vasıtasile umumî mürakabe heyetine ve umumî heyete tâbidirler. Bu uzuvlar da müessesenin bağlı olduğu iktisadî devlet teşekkülü tarafından tayin edilirler: «Her müessesenin müdür ve muavinleriyle servis şefleri, alâkalı teşekkül umum müdürünün inhası üzerine, teşekkülün idare meclisi tarafından» tayin olunacağı gibi, idare komitesi azaları da «müessesenin servis şefleri veya memurları arasından» bu meclis tarafından seçilir. Aynı suretle müessesenin imza salâhiyetini haiz memurlarile bu derecedeki memurların tesbiti de, bu meclise aittir. Bundan maada müessese müdürü tayin ettiği memur ve müstahdemler hakkında alâkalı teşekkül umum müdürlüğüne malûmat verir.

Mürakabe Kanunu, tâbi müesseselerin şeklini ve unsurlarını tayin etmiş olmakla beraber, bunların şekil ve mahiyetlerini değiştirebilmeleri imkânını da kabul eylemiştir. Bunlar; muhtelit sermayeli müesseselere, anonim veya limited şirketlere çevrilebilirler. Kanun vazıı esas itibarile tâbi müesseselerin kanundaki tipe uygun olmasını, merkeze, devlete daha sıkı ve ciddi rabıtalara bağlanmasını iltizam etmiştir. İktisadî devlet teşekkülleri üzerinde bir merkeziyet idaresi kuran Mürakabe Kanunu, bu teşekküllere tâbi tali teşekküllerin de muhtelif şirket teşekküllerinden çıkarak bu kanunda gösterilen şekilde birer müessese haline gelmelerini istemiş ve fakat istisnai halleri de göz önünde bulundurmuştur. Bir tâbi müessese «hükûmetin teklifi ve umumî heyetin kararile hissedarlarının

Türk olması ve hisse senetlerinin nama muharrer bulunması şartıyla limited veya anonim şirketi haline konulabilir. Ancak; lüzum ve zaruret halinde meydana gelecek anonim şirketlerinin hisselerinin bir kısmı veya tamamı, İcra Vekilleri Heyeti kararile, hâmiline ait olabilir».

Sermayesinin tamamı devlet tarafından konulduğu halde, tamamen Mürakabe Kanunu hükümlerine tâbi olmıyan ve bu itibarla bu kategoriye dahil teşekküllere istisna teşkil eden bazı müesseseler de vardır. Bunlar da, Milli Korunma Kanunu mucibince kurulan ofislerdir.

3780 numaralı Milli Korunma Kanunu, tayin ve tasrih ettiği «fevkalâde hallerde devletin bünyesini iktisadî ve millî müdafaa bakımından takviye maksadile, İcra Vekilleri Heyetine bu kanunda gösterilen şekil ve şartlar dairesinde vazife ve salâhiyetler vermiştir». Bu vazife ve salâhiyetlerden biri de, bir takım müesseseler ihdas etmektir: Kanunun muaddel 6 ncı maddesine göre «halk ve millî müdafaa ihtiyaçlarını temine matuf bilûmum ticarî ve sınaî muameleleri ifa etmek ve hükûmet tarafından bu kanundaki salâhiyetler dairesinde verilecek diğer işleri görmek üzere İcra Vekilleri Heyeti kararile hükmi şahsiyeti haiz müesseseler ihdas olunabilir. Bu müesseselerin kadroları İcra Vekilleri Heyetince tasdik olunur».

Bu müesseselerin sermayeleri devlet tarafından temin edilir: Milli Korunma Kanununun düşündüğü «işlerin icap ettireceği tediyeler için hükûmet emrine hazinece» bir sermaye temin edilmiştir; «mütedavil sermaye ile sabit sermaye ve teşkilât masrafı karşılıkları, İcra Vekilleri Heyeti kararile bu sermayeden» ayrılır; işte yukarıda söylediğimiz müesseseler için de «bu paradan lüzumlu miktar, sermaye tefrik ve tahsis olunabilir».

«Bu müesseselerin ve memurlarının halk ile muamele ve münasebetlerinde hususî hukuk hükümleri caridir. Bu müesseselerin sermayeleri ve bütün malları, devlet mallarındandır».

Millî Korunma Kanunu mucibince «yapılacak işlere müteallik hesaplar.... umumî mürakabe heyetince tetkik ve mürakabe edileceğinden, bu kanuna göre ihdas edilecek müesseselerin hesapları da, dolayısıyla umumî mürakabe heyetinin tetkikine tâbi demektir; ancak Mürakabe Kanununun ihdas ettiği umumî heyetin yani bu kanuna tâbi iktisadî devlet teşekküllerinin umumî heyetinin bu müesseseler üzerinde mürakabe salâhiyeti mevcut değildir; çünkü Millî Korunma Kanunu mucibince yapılacak işlere müteallik hesaplara,

bu meyanda bu müesseselerin hesaplarına ait «bilânço ve buna müteallik umumî mürakabe heyeti raporu, işlerin taallük ettiği Vekillerin mütalâalarıyla birlikte, hesabın taallük ettiği senenin hitamından itibaren en geç altı ay içinde, Başvekâletçe Büyük Millet Meclisine gönderilir. Bu bilânçonun Büyük Millet Meclisince tasdiki, alâkadarların ibrasını tazammun eder».

Millî Korunma Kanunu hükümleri dairesinde İcra Vekilleri Heyetince iki ofis kurulmuştur. Bunlar Ticaret Vekâletine bağlı olan Petrol Ofisi ve Ticaret Ofisidir. Bu ofislerin vazifeleri, halk ve millî müdafaa ihtiyaçlarını karşılamak için, faaliyet mevzularına giren maddeler üzerinde piyasada ticarî usuller dahilinde faaliyette bulunmak, meselâ bu maddeleri satın almak, satmak, stoklar vücuda getirmek ve bunların vasıta ve teferrüatı sayılacak işleri yapmaktır. Bundan maada ofisler bu maddelerin tevziyatını tanzim etmek üzere, Ticaret Vekâletine de tekliflerde bulunabilirler.

Bu ofislerin de yaptıkları muamelelerden doğan mes'uliyetleri, sermayelerile mahduttur. Yani bunlar da diğer iktisadî devlet teşekkülleri ve tâbi müesseseler gibi, sermayeleri ile mahdut bir mesuliyete tâbidirler, devlet bunların muamelelerinden dolayı mes'ul değildir.

Bu ofislerin teşkilâtı da basittir ve sadece bir idare uzvundan ibarettir. İdare uzvu «umum müdürlüktür»; «umum müdürlük, umum müdür ile lüzumu kadar muavinlerden tereküp eder. Umum müdür, Ticaret Vekâletinin teklifi üzerine, İcra Vekilleri Heyetince ve muavinleri ile muhasebe müdürü de Ticaret Vekili tarafından tayin edilir»; «ofisin işleri umum müdürlük tarafından tedvir olunur. İdarî ve kazai makamlar nezdinde, üçüncü şahıslara karşı ofisi umum müdürlük temsil eder. Umum müdürlük, ofisin bilûmum idare, muhasebe ve muamelâtile ajanlarının işlerini mürakabe için icap eden teşkilâtı kurar».

Bu ofisler, bağlı oldukları Ticaret Vekâletinin emir ve mürakabesi altındadırlar: «Ofis işlerinin tedviri hususunda ve ofise taallük eden bilûmum mevzularda, Ticaret Vekâleti doğrudan doğruya umum müdürlüğe emir ve talimat verir.»; «Ticaret Vekâleti ofis işlerini, tayin edeceği bir ofis mürakıbbı vasıtasile yakından takip eder».

Görülüyor ki, bu ofislerin ayrıca idare meclisi, mürakabe heyeti ve umumî heyet gibi muhtelif ve çeşitli uzuvları yoktur: Ofisler doğrudan doğruya Ticaret Vekâletinden emir ve direktif almakta ve

yine bu Vekâlet tarafından mürakabe edilmektedirler; ancak mürakabe heyetinin, bunların hesapları üzerinde, dolayısıyla, bir mürakabesi vardır.

Millî Korunma Kanunu mucibince kurulabilecek müesseseler ve bunlardan bugün mevcut bulunan bu ofisler, sermayesi tamamen devlet tarafından konulan, iktisadî devlet teşekkülleri kategorisine girmekle beraber, diğer iktisadî devlet teşekküllerinden farklı bir vaziyettedirler ve bu itibarla bu kategorinin istisnaî müesseseleri sayılabilirler. Bu farkları şu suretle tesbit edebiliriz:

1. — Diğer iktisadî devlet teşekkülleri birer kanunla kurulmuş oldukları halde, bu ofisler, kanunun verdiği salâhiyete istinaden, idarî birer kararlarla kurulmuşlardır.

2. — Bu ofisler, fevkalâde haller dolayısıyla kurulmuş muvakkat müesseselerdir. Millî Korunma Kanunu tatbik mevkiinden kalkınca, bunların da hayatı nihayet bulacağı gibi, bundan evvel de idarî bir kararlarla mevcudiyetlerine nihayet verilebilir.

3. — Ofislerin teşkilâtı, diğer iktisadî devlet teşekküllerinin aynı değildir; bunların uzuvları tektir, bu da umum müdürlükten ibaret olan idare uzvudur. Halbuki iktisadî devlet teşekküllerinin bundan maada ayrı ve müsterek diğer uzuvları da vardır.

4. — Bu ofisler üzerindeki mürakabe de daha basittir. Bunlar doğrudan doğruya umumî mürakabe heyetine bağlı olmadıkları gibi, diğer iktisadî devlet teşekküllerinin umumî heyetile de bir alakaları yoktur. Bunlar Ticaret Vekâletinden emir ve direktif alırlar. Umumî mürakabe heyeti de bunların yalnız hesaplarını mürakabe eder; plânlaştırma, direktif verme gibi noktalara karışmaz. Binaenaleyh, bu ofisler, sermayesinin tamamı devlet tarafından konulan diğer iktisadî devlet teşekküllerinin tâbi olduğu merkezleştirme şekline bağlı değildirler. Bunların merkeze bağlılığı doğrudan doğruyadır. Hesaplarının nihai tetkik ve tasdik mercii de, umumî heyet olmayıp, doğrudan doğruya Millet Meclisidir.

**

İktisadî devlet teşekkülleri tiplerinin bir ihtiyaç mahsulü olduğunu söylemiştik. Devletler, idarî teşekküllerden ziyade hususî ve ticarî teşekküllerin bünyelerine uygun müesseseler kurarlarken, iktisadî sahanın icaplarına daha uygun bir şekil bulduklarını zannemişlerdi: Bu hususî usuller sayesinde, şahsî ve malî vasitalara ve iş usullerinde yeni ihtiyaçlara ve icaplara daha kolay uyulabilecektir.

Bu sayede idare, o hizmetlerde çalıştıracağı şahısları seçerken, tayin ve azledden, memurlar hakkındaki sıkı kayıtlarla bağlı olmayacak; kıdem, barem ve saire gibi kendisini bağlayan hükümlerden kurtularak, o iş için ehil gördüğü şahısları, istediği şartlarla tayin edebileceği gibi, yine istediği şartlar içinde değiştirebilir. Bunlara temin edeceği malî menfaatler ve terfi imkânları kanunlarla mahdud ve muayyen olmayıp, işin muvaffakiyet derecesine ve verimine bağlanarak, daha rasyonel bir surette çalışmak imkânı hâsıl olur. Malî vasıtalar hususunda da devlet muhasebesi usul ve kanunlarının dar kayıtları, bütçenin sene ile mahdutluğu, umumiyet prensipi dolayısıyla fazla iradın o teşebbüse tahsis edilemiyerek hazineye devri mecburiyetleri olmadığından, teşebbüs işlediği nisbette inkişaf edebilir. Şirketlerin faaliyet usullerine intibak suretile de işlerin daha çabuk ve merasimsiz görülmesi ve bu suretle iş hayatı faaliyetlerine müvazi bir hareket tarzı takip edilmesi mümkün olur; ve nihayet, bu teşebbüslerin mes'uliyeti ayrı bir hükmî şahsa ait olacağından, teşebbüsün menfi neticelerinden devletin mes'uliyeti de ancak oraya konulmuş olan sermayeye inhisar eder; yani âmme hizmetlerinin ifasından gayri mahdud bir surette mes'ul olan devletin mes'uliyeti, tahdit edilmiş olur. Bir taraftan da bu müesseselerin alacaklıları, karşılarında hususî hukuk kaidelerine tâbi bir patrimonvan gördükleri ve binaenaleyh umumî icra usullerile haklarını alabilecekleri için, onlarla daha emniyetle münasebete girişirler.

Fakat beklenen bu faydalar tamamen tahakkuk etmemiş ve bu teşekküllerin büyük mahzurları görülmüştür: Bir kere «*économie mixte*» teşebbüslerine bağlanan ümitler hemen hiç bir yerde tahakkuk etmemiştir. Hususî sermayedarlarla âmme şahısları arasındaki menfaat ve gaye ayrılığının teşebbüsün içinde zarurî olarak doğurduğu zıd cereyanlar, bu teşebbüsleri akamete uğratacak dereceye gelebilir; bunlar, nihayet şirketin inhilâlini ve istediği kârı bulamayan hususî sermayenin çekilmesini intaç edebilir. Bu sistemin en büyük rolü ve faydası, sosyalizasyon cereyanlarını gizlemesi ve en az sarsıntı ile bir sistemden diğerine intikali temin edeceği zannolunması ve bir de yine gizli bir tarzda devletin iktisadî hayatta nâzım rolünü oynamasını temin edebilmesidir.

Bugün bizdeki muhtelit sermayeli müesseseler, vaziyetleri kanunla tanzim edilmiş ve doğrudan doğruya devletin idaresine alınmış olmaları itibarile bu mahzurları arzetmemektedirler. Bunlar, hakikatte hususî müesseselerden ziyade, devlet müesseselerine ben-

zerler. Bilhassa idarelerinde devletin nüfuzu galip ve hâkim vaziyettedir.

Diğer şekillere gelince; ofislere ve sermayesi devlet tarafından konulan diğer müesseselere tanıyan geniş muhtariyet de bir çok mahzurlar doğurmuştur: Bunlardan Fransadaki tecrübenin ortaya koyduğu mahzurların bir kısmını yukarıda söylemiştik. Bu müesseselerin memur ve müstahdemlerinin intihabında haiz oldukları serbesti, bazan bunların birer arpalık halini almasını mucip olur. Bu serbesti sayesinde, devletin umumî kaidelerine göre küçük bir memur olmak ehliyet ve kabiliyetini haiz görülmiyen âciz ve ehliyet-siz, karakterleri tecrübe edilmemiş kimselere keyfi ve indî takdirlerle büyük ücretler, malî menfaatler temin edilebilir. Bu suiistimal imkânları hem bu müesseselerin masraflarını lüzumsuz yere arttırmak suretile netice itibarile devlet bütçesini zarara sokar, hem de devletin muhtelif müesseselerinde çalışan kimseler arasında bulunması lâzım gelen âhenk ve müşavâtı ihlâl etmek suretile kadrolarda müvazenesizlik husule getirir ve devletin en büyük ve hayatî hizmetlerinin kadrolarında buhranlar doğurur. Devlet muhasebesi usullerine riayet edilmemesi de bir çok malî yolsuzluklara sebep olabilir. Kezalik iş metodlarındaki serbesti de alım satım ve saire işlerinde büyük suiistimaller imkânını arttırır.

İktisadî devlet teşekkülleri tiplerinin bu mahzurları doğurması, fikrimizce, hiç de gayri tabii değildir: Hususî teşebbüslerin bünyelerindeki vasıfları âmme teşebbüslerinde bulmağa imkân olabilir mi? Bir hususî müteşebbis işinin başındadır. İşin iyi veya fena neticesi kendi şahsî menfaatlerine müessir olacaktır. Şahsî menfaat düşüncesi onu bir çok suiistimallerden meneder. Bir hususî teşebbüsün Fransadaki turizm ofisile haricî ticaret millî ofisinin, yukarıda söylediğimiz, kira veya satın alma işlerini yapmasına imkân var mıdır? Bugün, hattâ anonim şirketlerde şirket sermayesine nazaran tek hisse sahibi hissedarın menfaatinin küçüklüğü, mürakabe vazifesini ihmale sebep olmakta ve bu şirketlerin umumî heyetleri büyük bir rol oynayamadıkları için, bu şirketlerin içinde bir çok suiistimaller vukua gelmektedir. Bu vaziyetler hukukçuları anonim şirketlerin bünye ve teşkilâtı üzerinde bile durmağa ve düşünmeğe sevketmiştir.

Halbuki âmme hükmi şahıslarında iş başında olanların şahsî menfaatleriyle ellerindeki patrimuvan arasında hiç bir alâka yoktur. Bu alâkasızlık ekseriya onları bu patrimuvan üzerinden, hiçbir zarar görmeden, şahsî menfaatlerini ve arzularını tatmine sevkeder.

Becerikli bir tarzda hareket ederlerse, ellerindeki hükmi şahsın ölümünden hiç müteessir olmazlar; onun ortadan kalkmasından sonra evvelden hazırladıkları yeni mevkilere geçerler ve işlerine devam ederler; bu fenalıklara mâni olacak idarî ve malî usullerdir. Bu itibarla devlet teşebbüslerinin hususî teşebbüsler nizamile yürüyebileceğini zannetmek, devletin iktisadî sahalarda faaliyeti çoğaldıkça hususî hukuk usul ve kaidelerine müracaat etmekle her türlü güçlüklerin bertaraf edilebileceğini düşünmek çok fazla ve zararlı bir nikbinlik olur. Devletin iktisadî sahalarda faaliyette bulunması bugün bir zarurettir. Klâsik idare ve muhasebe usullerinin de bu yeni teşebbüs ve faaliyetlere tatbik edilemeyeceği; başka neviden faaliyetlere mahsus bu usullerle bu yeni teşebbüslerin yürüyemeyeceği de bir mütearifedir. Fakat bunun çaresi, medenî ve ticarî usullerin devlet teşebbüs ve faaliyetlerine tatbik edilmesi gibi basit bir şey değildir.

İktisadî devlet teşekküllerinin muhtelif memleketlerde geçirdiği istihaleler, bize yeni bir zemine, hayata intibak ederken duyulan buhranı göstermektedir. Evvelce görünen geniş muhtariyet ve ademî merkezîyet temayülü, bugün bir reaksiyona uğramış görünüyor: Fransada, Rusyada bu muhtariyetin daraldığını, mürakabenin çoğaldığını, teşkilâtın tekrar merkezileştiğini görüyoruz. Aynı cereyan Türkiyede de kolayca görünüyor. Nafia ve münakalât işlerinde görülen merkezileşme cereyanı ve bilhassa ofis şeklinden banka şekline kadar giden deniz işlerinde bu şeklin doğurduğu memnuniyetsizlik ve klâsik şekle avdet, bunu gösterdiği gibi, umumî Mürakabe Kanununun koyduğu sistemle bu müesseselerde çalışan şahısların da devlet memurları gibi bir statüye ve bareme bağlanmaları, bu merkezileşme temayülünün bir neticesidir. Umumî Mürakabe Kanunu sayesinde iktisadî devlet teşekkülleri üzerinde Başvekâlet, Vekâletler ve sair büyük merkez müesseseleri ile umumî mürakabe heyeti vasıtasile Hükûmet, umumî heyet vasıtasile Büyük Millet Meclisinin mürakabesi temin edilmiş, müesseseler baremi sayesinde de keyfi ve indî intihap ve tayinlerin, terfilerin önüne geçilmiştir. Fakat bu mesele bugün de devletin teşkilât siyasetinin ve tekniğinin en mühim bir meselesini teşkil etmektedir ve henüz tamamen halledilmiş ve klâsik şeklini almış sayılamaz.

*
**

İktisadî devlet teşekküllerinin hukukî mahiyeti nedir? Bu سوال ile meselenin hukuk bakımından en nazik noktasına temas etmiş o-

luyoruz. Şeklen mesele halledilmiş gibi görünür: Kanun vazıları bu müesseselerin hususî hukuk müesseseleri şeklinde idare edileceklerini ve faaliyette bulunacaklarını tasrih etmişlerdir; kanunun müsbet hükmile halledilmiş olan bir mesele üzerinde artık düşünmek, ameli bir netice doğurmaz, denilebilir. Bizde de vaziyet bu bakımdan gayet sarıhtir: Bütün iktisadî devlet teşekküllerinin kanunlarla Mürakabe Kanununda bunların Mürakabe Kanunile «kendi hususî kanunları dairesinde malî ve idarî muhtariyete malik olmak ve mes'uliyetleri sermayelerile mahdut bulunmak üzere hususî hukuk hükümlerine göre idare oluna» cakları ve «Muhasebei Umumiye, Arttırma ve Eksiltme ve İhale Kanunlarının hükümlerine, Divanı Muhasebatın mürakabesine ve inşaat bakımından 2443 ve 2799 sayılı kanunların hükümlerine tâbi» olmadıkları tasrih edilmektedir.

Bazı hukukçularımız meselenin bu hükümlerle halledilmiş olduğu kanaatindedirler. Bunlara göre iktisadî devlet teşekkülleri, devlet tarafından hususî hukuk hükümleri dahilinde bir sermayenin idaresinden ibarettir; devlet, bütçesinden Büyük Millet Meclisinin iznile bir sermaye ayırmış ve bunu bir fert gibi kullanmağa başlamıştır. Ancak, Meclis, doğrudan doğruya veya ihdas ettiği bir uzuv vasıtasile bu sermayenin hesaplarını tetkik eder. Fakat bunun idaresi, bu sermaye ile yapılan işler tamamen hususî hukuk rejimine tâbidir. Hattâ bu müesseseleri tavsif için kullanılan «devlet müessesesi» tabiri de ilmî bir kıymeti haiz değildir. Bu müesseseler hususî hukuk hükümleri dahilinde çalıştıkları için, bunlarla çıkacak ihtilâfların da Devlet Şûrasile, idarî prensiplerle bir alâkası olamaz; bu müesseselerle âmme müesseseleri arasında hiç bir benzerlik yoktur (6).

Sayın meslekdaşımız Ord. Prof. Hirsch, iktisadî devlet teşekkülleri üzerinde yapmış olduğu kıymetli etüdünde «nazari sahada bu müesseselerin herhangi bir sebepten dolayı âmme hukuku hükmî şahsı olarak tavsif edilmeleri icap edeceği neticesine varıla» bileceğini kabul etmekle beraber, bunun kanunun tatbikatında bir rol oynamıyacağını, çünkü bunların «hususî hukuk ahkâmına tâbi olacaklarını ve bir hususî hukuk hükmî şahsı gibi muamele görecekleri

(6) Türk âmme hukuku sahasında reylerinin hususî bir kıymet ve ehemmiyeti olan kıymetli meslekdaşımız merhum Prof. Mustafa Şeref o zaman bu kanaatte idi.

rini emreden müsbet bir hukuk kaidesi mevcut» olduğunu söylüyor (7).

Mesele fertlerle bu müesseseler arasındaki umumî münasebetler bakımından tetkik edilince, muhterem arkadaşımız tamamen haklıdır. Aşağıda göstereceğim bazı Devlet Şûrası kararları da bunu teyid etmektedir. Fakat arkadaşımızın da kabul ettikleri gibi, meselenin bir de nazari cephesi ve bu cephenin âmme hukuku bakımından in'ikâsları mevcuttur: İktisadî devlet teşekküllerinin fertle olan günlük ve normal münasebetlerinin yanında kendilerini ihdas ve idare eden kanunlar dolayısıyla devletle olan münasebetleri, devletin kendilerine verdiği vazifeler, bu vazifelerin ifası dolayısıyla yapılan faaliyetler, bu faaliyetlerin umumî menfaatler sahasında ve bu menfaatler bakımından bir takım in'ikâsları vardır ki, bunlar bu müesseselerin birer hususî hukuk hükmi şahsı sayılmalarına, hususî hukuk hükümleri dahilinde tetkik edilmelerine imkân bırakmamaktadır. İktisadî devlet teşekküllerinde hususî hayat ve münasebetler sahasındaki görünüşlerini ve faaliyetlerini inceliyen, mahiyetlerini bu bakımdan tahlil eden muhterem hukukçumuz, yukarıda arzettiğimiz noktalar hakkında kıymetli reylerini söylememiş, bunları etüdünün mevzuunun dışında bırakmıştır.

Biz; gerek bu teşekkülleri ihdas eden kanunların, gerekse Mürakabe Kanununun bu meseleyi tamamen hallettiklerini zannetmiyoruz; bu kanunlar bu teşekküllerin «hususî hukuk hükümlerine göre idare oluna» caklarını söylemekle, mahiyetlerinin birer hususî hukuk hükmi şahsı olduğunu kabul ve tasrih etmemiş, ancak faaliyetlerinin hususî hukuk hükümlerine tâbi olduğunu göstermişlerdir. Hattâ bu kanunlara göre bu teşekkülleri idare eden kaideler sadece hususî hukuk hükümleri değil, kendilerini ihdas eden kanunlarla Mürakabe Kanunu ve bunlara bağlı hükümlerdir ki, bu hükümlerin de hususî hukuk hükümleri olduğu kabul edilemez. Esasen bir teşekkülün faaliyetinde tâbi olacağı usul, onun mahiyetini tayinde daima kâfi bir unsur olamaz. Bütün âmme idareleri ve müesseseleri de bir çok hallerde, hususî hukuk hükümleri dahilinde faaliyette bulunurlar. Bu hükmi şahıslar bu nevi faaliyetleri esnasında ve bu faaliyetler dolayısıyla hususî hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber, bundan dolayı mahiyetlerini değiştirmiş ve birer hususî hukuk hükmi şahsı haline gelmiş olmazlar. Meselâ İnhisarlar Umum Müdürlüğü, bilhassa alım, satım, imal gibi bir çok işlerini tamamen

(7) 2 sayılı notta zikri geçen eserin 22 nci sahifesinde 37 numaralı nota bakınız.

hususî hukuk hükümlerine tevfikan yapar; fakat bu idarenin bir âmme müessesesi ve evleviyetle bir âmme hükmi şahsı olduğunda hiç şüphe yoktur.

Bu teşekküllerin hukukî mahiyetleri hakkında müelliflerimizin tam ve vazih bir kanaatleri belirmediği gibi, mesele içtihat sahasında da tamamen aydınlanmış değildir; meseleye temas Devlet Şûrası içtihatları görünüşte aynı esasa dayanmakla beraber, tedricî bir tahavvül ve istihale geçirmektedir; bu nokta hakkında ehemmiyetli bulduğumuz bazı içtihatları tahlil edelim:

1. — Ziraat Bankası, bir devlet müessesesi şeklini almadan evvel, daha bir anonim şirket şeklinde iken, Devlet Şûrası bu Bankayı daha ziyade bir âmme hükmi şahsı sayıyordu; Birinci Deavi Dairesine göre «kendisinin temel yasasını teşkil eden 12 Mart 1332 tarihli kanun ile ibtida teşkilâtı arasında doğrudan doğruya Ziraat Nazırlığının nezareti altında işliyen müessese halinde kurulmuş ve bilâhare 444 sayılı kanun ile sermayesi eshama münkasem bir anonim şirket şekline kalbedilmiş olan Ziraat Bankasının o tarihe kadar bir devlet dairesi gibi kanunen ve teamülen haiz olduğu hukuk ve imtiyazatın bundan sonra da devam edeceği, aynı kanununun 17 inci maddesi iktizasından olduğu gibi, Vekiller Heyetince tanzim ve 17 inci maddenin izahı sudurunda tedvin olunan nizamnamenin 47 inci maddesi bu hak ve imtiyazlar arasında Banka kazançlarının vergi, resim, harç ve her nevi tekâliften muafiyeti keyfiyetini yazmasına ve 444 sayılı kanununun 17 inci maddesinin ilga edildiği ve nizamnamenin de ortadan kaldırıldığı hakkında bugüne kadar hiç bir hükme rastlanmamasına göre...» (8) Banka eski vaziyetini ve mua-

(8) Devlet Şûrası I inci deavi dairesinin 36/1188 sayılı kararı (Devlet Şûrası Kararlar Mecmuası, sayı 1, sahife 66).

fiyetlerini muhafaza etmektedir.

2. — Daha sonraki bir kararında Devlet Şûrası yine eski anonim şirket şeklinde iken de Bankanın bir devlet müessesesi olduğunu tasrih etmiş ve bunu âmme hükmi şahsı görmek temayülünü göstermiştir: «Ziraat Bankası sermayesinde fertlerin bir iştiraki olması ve bu sermayenin devletin mülki taksimatında yer tutan idari cüzlere ait bulunması itibarile, Bankanın devlet müessesesi sayılması zarurî olduğundan, mütekaiden bu Bankada istihdam edildiği anlaşılan davacı hakkında 1932 yılı Muvazenei Umumiye Kanununun 21 inci maddesinin tatbiki tabiidir» (9).

(9) Devlet Şûrası I inci deavi dairesinin K: 37/895 sayılı kararı (Devlet Şûrası Kararlar Mecmuası, sayı 2, sahife 64).

3. — Halbuki Banka zahiri anonim şirket şeklinden çıkıp, bir devlet müessesesi halini aldıktan sonra, Devlet Şûrası bu müesseseyi bir âmme hükmî şahsı saymamıştır: «Devlet Şûrası ancak hükümetle fertler arasında ve bir de kanunun hukuku âmme şahsiyeti suretinde tesis... etmiş olduğu müessesat ile fertler arasında çıkan nizalara bakar. Ziraat Bankasının ise tesisine vücut veren bütün kanunlar, kendisini âmme hukukî şahsiyetinde kurmuş... bulunmaktadır...» (10).

Şûra bu kararında bir memuru tarafından Banka aleyhine açılan davayı vazife dışı saymıştır. Bu kararla yukarıdaki karar arasındaki tenakuz sarihtir.

4. — Daha yeni bir kararında Devlet Şûrası Ziraat Bankasının hukukî vaziyetini daha esaslı ve ilmi bir surette tahlil etmiş ve yukarıda koyduğumuz meselenin halline yarıyacak prensipleri belirtmiştir: «Müddeiumumilikçe Ziraat Bankasının mevzuatına göre hukuku hususiye rejimine tâbi bulunması hasebile davanın tetkiki, Devlet Şûrasının kaza sahası haricinde kalması icap edeceği ileri sürülmüş olup, gerçi Ziraat Bankasının umumî muamelâtı itibarile hukuku hususiye rejimine tâbi olduğu şüphesiz ise de, kanun ve nizamla kendi memurları için kabul edilen tekaüt hakkının tatbikâtında görülecek hatalardan dolayı hukuku muhtel olanlar tarafından açılacak davalar, hukuku hususiye münasebeti vaziyetinde kalmıyacağı cihetle, bu kabül davaların Devlet Şûrasında tetkiki icap edeceği ekseriyetle kabul....» (11) edilmiştir.

Bu karardan, kanaatimizce çok mühim olan, şu prensibi çıkarabiliriz: Ziraat Bankasının - ve tabii buna benzer müesseselerin - umumî muamelelerinin hususî hukuk rejimine tâbi olması, bunların tamamen hususî bir müessese sayılmasını ve bunlar tarafından alınacak kararlara karşı idarî bir davanın açılmamasını icap ettirmez. Bu müesseselerin kanun ve nizamnamelerin tatbiki vesilesile ittihaz edecekleri kararlardaki hatalardan dolayı hukuku muhtel olanlar tarafından açılacak davalar, hususî hukuk münasebeti vaziyetinde kalmaz. Bu, âmme hukuku tasarruflarından doğmuş bir davadır.

(10) Devlet Şûrası dava daireleri umumî heyetinin E: 39/114; K: 39/191 numaralı kararı. (Devlet Şûrası Kararlar Mecmuası, sayı 9, sahife 76).

(11) Devlet Şûrası dava daireleri umumî heyetinin E: 40/8; K: 4082 sayılı kararı. (Devlet Şûrası Kararlar Mecmuası, sayı 12, sahife 38).

5. — Devlet Şûrası Sümer Bankın mahiyetini belirten bir kararında: «Müessesatı resmiye kaydi, devlet tarafından âmme hizmetlerini istikmal maksadile vücuda getirilmiş olan müesseselere matuf olup, Sümer Bank da kendisine vücut veren 2262 sayılı kanunda yazılı olduğu üzere, sırf devlet tarafından kurulacak olan sanayii başarmak ve devletin sanayi siyasetine bir istikamet vermek için müesses ve ticaret kaidesine istinat etmiyen ve bütün muamelâtı devletin mürakabe ve nezareti altında cereyan eden bu müessese, 708 sayılı kanunda yazılı olan müessesattan madut bulunduğu cihetle, burada ifa olunan hukuk müşavirliği hizmetinin avukatlık stajına mahsup edilmesi icap edeceğini...» (12) beyan etmiş iken bilâhare Sümer Bank aleyhine açılan bir davada Bankayı sarahaten bir hususî hukuk hükmi şahsı olarak tavsif etmiştir: «Hâdisede hasım gösterilen Sümer Bank idaresi ise, hukuku hususiye eşhası hükmiyesinden olup...»

Sümer Bankın umumî muameleleri hususî hukuk prensiplerine, bu muamelelerden dolayı fertle Banka arasında çıkacak davaların hususî hukuka ve adliye mahkemelerinin kazasına tâbi olduğu şüphesizdir ve Devlet Şûrasının böyle bir ihtilâfı vazife bakımından reddetmesi de gayet tabiidir. Fakat Bankanın «hukuku hususiye eşhası hükmiyesinden» ne suretle sayılabildiği anlaşılammaktadır. Banka hususî hukuk hükümleri dahilinde kurulmuş bir şirket veya bir ticarethane değildir; kâr gayesi takip etmez; fazla olarak âmme hukuku bakımından sıkı bir mürakabeye tâbidir. Binaenaleyh Bankayı «hukuku hususiye eşhası hükmiyesinden» saymak için kuvvetli mucip sebepler göstermek lâzımdır.

Bununla beraber, yukarıda 4 numarada gösterdiğimiz Devlet Şûrası kararı, bu V inci daire kararından sonra olduğu gibi, dava daireleri umumî heyetinden sadir olması itibarile Şûranın görüşünü daha kuvvetle ifade eder; bu karar Sümer Bank hakkındaki V inci dairenin evvelki görüşünü ortadan kaldırmış sayılabilir. Bu itibarla 4 numarada Ziraat Bankası hakkındaki umumî heyetin görüşünü ve bundan çıkacağını zannettiğimiz prensibi idare kaza içtihatlarımızın bugünkü görüşü sayabiliriz.

Bir hükmi şahsın âmme hükmi şahsı veya hususî hukuk hükmi şahsı sayılması için tatbik edilecek kriteriyomu acaba hususî hukukumuzda veya Temyiz içtihatlarımızda bulabilir miyiz?

(12) Devlet Şûrası birinci deavi dairesi. 12. IV. 936 tarihli karar.

(12 a) Devlet Şûrası V inci dairesinin E: 39/1790; K: 39/454 sayılı kararı. (Devlet Şûrası Kararlar Mecmuası, sayı 9, sahife 72).

Bizde, hükmi şahısların böyle iki kategoriye ayrılması, mevzu hukukun da kabul ettiği bir prensiptir; Medenî Kanunun 52 inci maddesinde «hukuku âmme müesseseleri, hukuku âmme kanunlarına tâbidir» denilmek suretile, âmme hukuku hükmi şahıslarının mevcudiyeti ve bunların âmme hukuku kaidelerine tâbi olacağı kabul ve tasrih edilmiştir; fakat bu sahada da hususî hukuk hükmi şahıslarile âmme hükmi şahıslarını ayıracak umumî bir kriteriyum yoktur. Medenî Kanunumuza esas teşkil eden İsviçre Medenî Kanununun 59 uncu maddesinde de aynı hüküm bulunmakla beraber, orada da umumiyetle kabul edilmiş bir kriteriyum yoktur. Bazı müellifler, ezcümle Egger, âmme hükmi şahsı mefhumunun tayin ve tesbitine kanton kanun vazınının salâhiyetli olduğunu söylüyor. Bu esas kabul edilirse, bizde de bu mefhumun manasını hususî hukuk sahasında değil, âmme hukukunda aramak lâzım gelecektir. Ancak Federal Mahkeme 59 uncu maddeyi tatbik ederken kanton mevzuatını nazara almamakta ve meseleyi kendi görüşüne göre halletmektedir.

Federal Mahkemenin bu husustaki içtihatlarında bir birlik görünmemektedir. Bu meseleye dair bazı kararları tahlil etmeği faydalı görüyorum:

1. — Bir davada (13) Federal Mahkeme bir kantonun mecburî yangın sigorta müessesesinin mahiyetini araştırırken devletle bu müessese arasındaki rabıtayı nazara alarak, meseleyi halletmektedir: Hâdisede bu müessese ile devlet arasındaki rabıta üç vaziyette görünmektedir:

- a) Müesseseye binaları yangına karşı sigorta etmek üzere devlet tarafından tahmil edilmiş âmme hukuku borcu;
- b) Müessesenin bir idarî kanunla ihdas edilmiş olması;
- c) Müessesenin idaresinin kanton makamları tarafından deruhde edilmiş bulunması.

Mahkeme bu üç vaziyetle tezahür eden rabıtayı, müessesenin âmme hükmi şahsı sayılması için kâfi görmüştür.

2. — Mahkeme, daha yeni bir kararında (1) da aynı esasa istinat etmektedir: Bu kararında mahkeme, bir kantonun bir ipotek üzerine ikraz müessesesini; müessese ile devlet arasındaki rabıtayı;

(13) Nordostbahngesellschaft ile Brandnersicherungenstalt des canton Zurich arasındaki dava; 13 İkinciteşrin 1897; R. O. 23 - 1769.

(14) Jerome Boten ile Banque Cantonale du Valais ve Etat du Valais veresesi arasındaki dava; 9 İkinciteşrin 927; (R. O. 53. II. 408).

müesseseyi kuran ve sermayesini temin edenin devlet olduğunu nazara alarak âmme hükmî şahsı saymıştır.

3. — Bir kararında ise (15) Federal Mahkeme bir müessesenin takip ettiği gayeyi nazara alarak, onu âmme hükmî şahsı saymıştır: Bu müessese bazı vasıfları haiz şahısları kazaların iktisadî neticelerine karşı korumakla mükellefti. Mahkeme, müessesenin bu gayesini nazara alarak, onu bir içtimaî yardım faaliyeti icra eden bir âmme hükmî şahsı addetti. Ancak mahkeme; aynı zamanda müessesenin menşei ve teşkilât prensiplerini de nazara alıyor ve kaza ve hastalık sigortalarına müteallik 13 Haziran 1911 tarihli federal kanuna istinat ediyordu. Bu kanun müessesenin hükmî şahsiyetini tanıyor ve onun idare meclisi azalarının bir kısmının devlet tarafından intihap ve onu temsil etmesini kabul ediyor, mütedavil bir sermaye koyuyor ve idare masraflarına iştirak eyliyordu.

4. — Federal Mahkeme şimendifer işletilmesine müteallik bir kararında (16), şimendifer işletilmesinin alelâde bir hususî hukuk teşebbüsü olmadığını, bilâkis geniş bir surette bir âmme teşebbüsü karakterini haiz olduğunu ve binaenaleyh müddeialehyin şimendifer kumpanyası sıfatile diğer anonim şirketlerin aksine olarak âmme hukuku kaidelerine tâbi olduğunu kabul ediyordu. Mahkeme bu kararında da gayeyi esas tutmaktadır.

Görülüyor ki, Federal Mahkeme hâdiselere ve vaziyetlere göre muhtelif kriteriyumlara meyletmektedir.

Temyiz Mahkememizin bu husustaki içtihatlarını bulamadım, bilmiyorum.

Meselenin halline yarıyacak vazıh bir esasî metinlerimizde ve içtihatlarımızda bulamayınca, bunu mukayeseli hukuk bakımından ve umumî hukuk prensiplerine göre halletmek mecburiyetinde kalıyoruz. Hükmî şahısların nevelerini ayıracak kriteriyumu tayin meselesi Fransız, İtalyan, Alman ve İsviçre müellifleri arasında da ihtilâflı bir meseledir. Bir kısım müellifler bu iki cins hükmî şahsı birbirinden ayıracak bir tek vasfın bulunabileceği fikrindedirler ve böyle bir vafsa istinat eden tek kriteriyum öne sürerler; bunlara (Moniste) telâkkiler denilebilir; diğer bir kısım müellifler ise âmme hükmî şahıslarının kriteriyumu olarak bir veya mahdut mümey-

(15) Obergericht Luzern ile Bentler arasındaki dava; 1 Birinciteşrin 921 : (R. O. 47. I. 351).

(16) Worblenthalbahn ile Commune de Bolligen arasındaki dava; 22 Eylül 925. (J. T. 1926. 114).

yiz vasıflarla iktifa etmeyip, âmme hükmi şahsının bütün mümeyyiz vasıflarını hesaba katarlar.

Tek bir vasfı kriteriyum olarak kabul edenler de muhtelif nazariyeler öne sürmüşlerdir. Bunlardan bazılarına göre bu mümeyyiz vasıf, hükmi şahsın topluluğa karşı mükellef olduğu vecibedir. Bu vecibe âmme hukuku kaidelerine dayanır ve bu hukukun koyduğu maksat ve gayeleri takip etmek vecibesinden ibarettir. Devletin bir hükmi şahsın üzerinde mürakabesi varsa, bundan bu şahıs için onun gayesini takip etmek vecibesi mevcut olduğu anlaşılır. Buna bir de hükmi şahsın teşkilâtının âmme hukuku kaidelerile tanzim edilmiş olmasını ilâve ederler. Bu müellifler neticede bir vasıf yerine müteaddit vasıflara istinat etmiş bulunmaktadırlar. Bazıları ise menşelere bakarlar: Hususî hukuk hükmi şahısları, hususî hukuk tasarruflarile doğarlar, halbuki âmme hükmi şahısları ya çoktanberi tabii olarak mevcutturlar veyahut âmme hukuku mucibince doğarlar. Diğer bir nazariyenin ifadesine göre de devlet âmme hükmi şahsını ya doğrudan doğruya ihdas eder veya ona bir âmme kudreti bahşeyler veyahut kendi vesayet ve mürakabesine tâbi kılar. Diğer bir müellif de azanın vaziyetine ehemmiyet vermektedir: Hususî hukuk hükmi şahsının azası olmak için bir hususî hukuk tasarrufu - bu müellife göre bilhassa bir akit - lâzımdır. Halbuki âmme hükmi şahıslarında vaziyet böyle değildir. Bunlarda doğuşla, ikametle, muayyen bir meslekle iştigal etmekle o hükmi şahsın azalığı iktisap olunur. Bir müellife göre de âmme hükmi şahsının iki vasfı vardır: Umumî maksat ve gayelere tahsis edilmiş olması; devlete sıkı bir surette bağlanmış bulunması. Bu itibarla devlet bu hükmi şahıstan kendi gayelerine varabilmek için istifade eder ve bu gayeler için o hükmi şahsı kullanır.

Diğer bir kısım müellifler ise âmme hükmi şahsiyetinin bir veya bir kaç muayyen karakterle tayin edilemeyeceğini iddia ederler: Âmme hizmetleri o kadar çok tenevvüler ve değişiklikler arzeder ki her grubun ancak hususî karakterlerini göstermek mümkündür. Fakat arada mütevassıt tipler vardır ki, bunlarda her iki grubun da karakterleri görünür; çünkü âmme hukuku hükmi şahısları, âmme hukukunun salâhiyet ve imtiyazlarına çok gayri müsavi tarzda maliktirler. Alman, Fransız ve İtalyan doktrinleri bu hususta çok güçlüklerle tesadüf etmiş ve nihayet ekseriyet bu iki grubu birbirinden ayıracak tek ve salsılmaz bir karakterin mevcut olmadığı ve bu tefrikin ancak bahis mevzuu olan hükmi şahsa tatbik edilen hukuk

kaidelerinin heyeti mecmuasından çıkartılabileceği neticesine varmıştır.

Hauriou âmme hukuku hükmi şahıslarının mümeyyiz vasıflarını ve hususî hukuk hükmi şahıslarile aralarındaki umumî farkları dört noktada toplamağa çalışıyor:

1. — Teşekkülleri bakımından hususî hukuk hükmi şahısları Cemiyetler Kanunile Medenî Kanun ve Ticaret Kanunu hükümlerine göre teşekkül eder. Halbuki devletten maada âmme hükmi şahısları bir kanunla veya bir kanunun verdiği salâhiyete istinaden bir idarî kararla ihdas edilirler. Diğer tabirle, birincileri doğuran bir hususî hukuk tasarrufu olduğu halde, ikincileri doğuran bir âmme hukuku tasarrufudur.

2. — Devam müddetleri bakımından: Hususî hukuk hükmi şahıslarının devam müddetlerini, - bizde tesisleri istisna edersek - alâkadarlar serbestçe tayin ederler ve istedikleri zaman bu hükmi şahsa nihayet verebilirler. Âmme hükmi şahısları ise ancak yine bir âmme hukuku tasarrufu ile ortadan kaldırılabilir. Alâkadarlar fesh ve zevaline karar veremezler.

3. — Esas vazifeleri ve faaliyetleri bakımından: Hususî hukuk hükmi şahısları âmme kudretinin ve idare makamlarının yardım ve müdahaleleri olmaksızın faaliyette bulunurlar. Bunların âmme kudretinden istifade etmeleri, hakikî şahısların müracaate mecbur oldukları usule müracaat ve bir karar istihsaline bağlıdır. Halbuki âmme hükmi şahısları hattâ imtiyazlı şirketler gibi bir âmme hizmeti ifa eden hususî şirketler ekseriyetle idare makamlarının yardım ve faaliyetleriyle çalışırlar.

4. — Ehliyetleri bakımından: Hususî hukuk hükmi şahısları her türlü muameleleri ifa edebilir. Kendi faaliyet sahaları haricindeki hususlara mütedair akitler yapmalarına objektif hukuk bakımından bir mâni yoktur. Meselâ kumaş ticareti yapmak maksadile tesis edilen bir şirket diğer bir madde üzerine muamele yapabilir - bizde anonim şirketler hakkındaki hükümler biraz istisnaî bir vaziyet ihdas edebilirler - . Halbuki bir âmme hukuku hükmi şahsi ancak kendi faaliyeti sahasına mahsur muameleleri yapmağa salâhiyettardır. Meselâ hükmi şahsiyeti haiz bir hastane, kumaş ticaretine kalkarsa, kanunsuz bir muamele yapmış olur.

Şimdi bu muhtelif nazariyelerin ışığı altında muhtelif iktisadi devlet teşekküllerinin hükmi şahsiyetlerinin mahiyetini araştıralım:

Fransada ofisler; arz ettikleri hususiyete rağmen; birer âmme müessesesi telâkki edilmekte ve mahiyetleri nazara alınarak şu suretle tarif olunmaktadır: Ofis; hususî ve istisnâî haller ve şartlar içinde bir âmme hizmeti ifasile mükellef olan hükmi şahsiyeti haiz ve tamamen yahut kısmen malî muhtariyete sahip bulunan ve gerek teşkilât ve gerekse bütçesini kendisi idare etmesi itibarile de hususî bir karakter arzeden birer âmme müessesesidir. Diğer bir ifade ile, ofisler kendi nam ve hesaplarına varidat tedarik edebilmeleri, bütçe dışında yaşayabilmeleri için kendilerine istiklâl verilen ve idarî, ticarî veya sınaî karakterleri haiz hizmetler gören bir takım müesseselerdir. Binaenaleyh bunlar da âmme müesseseleri olmakla beraber, işleyişlerinde diğer klâsik âmme müesseselerine nazaran bir hususilik vardır. Ticarî ofisler diğer âmme müesseselerinden ifa ettikleri ameliyelerin ve muamelelerin mahiyeti ve idare tarzı bakımından ayrılırlar.

Ofislerin faaliyetlerinde de âmme hizmetlerinin karakterleri görülmektedir: Filhakika ofislerin faaliyet mevzuları olan teşebbüsler:

1. — İdare tarafından ihdas edilirler. Bunlar ya bir kanunla veya kanundan alınan bir salâhiyete müsteniden idarî bir tasarrufla kurulurlar.
2. — İdare tarafından mürakabe olunurlar. Gerçi kendilerine mahsus uzuvları varsa da bunları teşkil eden zatlar idare tarafından tayin edilir ve onun direktifleri ve mürakabesi altında çalışırlar.
3. — Faaliyetlerini icra etmek üzere icabında âmme usullerini kullanırlar. İdarî mukavele mahiyetinde mukavele yaparlar, memurlarının hiç olmazsa bir kısmı âmme memurlarının intihap ve tayinlerindeki usullerle tayin olunur ve bunlardan yine bir kısmı âmme hukuku rejimlerine tâbidir.

Ofislerin bu mahiyetleri göz önünde tutularak uzuvları birer idarî makam sayılmakta ve kararları da idarî bir tasarruf addedilerek idarî tasarrufların tâbi olduğu hükümlere tâbi kılınmaktadır. Nitekim Fransız Devlet Şûrası ofislerin idarî uzuvlarının kararlarının iptal davalarına mevzu olacağını kabul etmiştir.

Şirketler şeklinde iktisadî teşekküllerin tahlili de dikkate değer neticeler verir: İlk bakışta bunlar birer hususî hukuk şahsı gibi görünür; çünkü alâkalılar hususî hükmi şahıslara ait olan şirket şeklini kabul etmekle, gerek teşekkül ve bünye, ve gerekse faaliyet hususunda hususî hukuk kaidelerine tâbi olmuşlar demektir. Bir kısım Alman ve İsviçre müellifleri bu fikirdedirler; meselâ Fleiner,

devletin bazı âmme hizmetlerinin işletilmesini kendi iştirak ettiği ticarî şirketlere tevdi ettiğini tesbit ettikten sonra, âmme idarelerinin bu suretle hususî hukuka kaçışlarının hususî hukuk kaidelerinin bu hizmetlere tatbikini intaç ettiğini söylüyor. Diğer bir kısım müellifler de bir anonim veya limited şirketin hiç bir zaman âmme hukuku hükmî şahsı olamayacağını; hususî hukuk şekillerine göre tanzim edilen âmme teşebbüslerinin hususî hukuk kaidelerine tâbi olacağını söylüyor.

Bir kısım müellifler bu kanaatte olmadıkları gibi, Federal Mahkeme de, yukarıda işaret ettiğimiz bazı kararlarında, şimendifer şirketleri gibi âmme teşebbüsü karakterini haiz faaliyetler icra eden şirketlerin âmme hukukuna tâbi olduğunu kabul etmektedir. Bundan maada İsviçre kanun vazı «âmme hukuku kooperatif şirketleri» nden bahsetmek suretile şirket şeklinin âmme hukukunda da bahis mevzuu olacağını göstermiştir.

Yukarıda söylediğimiz gibi; idarî teşebbüs ve faaliyetlere hususî hukuk şekil ve kaidelerinin kolayca tatbik edilebileceği kabul edilemez. Âmme hizmetlerinin hususiyetleri, ferdî teşebbüs ve faaliyetlerde farklı olduğu göz önünde tutulunca, bu hizmetlerin mahiyetlerinin bunlara müteallik hukukî tasarruflara ve teşkilâta da tesir edeceğini kabul etmek lâzım gelir. Bir mukavelenin mevzuu bir âmme hizmetinin teşkil ve tanzimi veya idaresi olunca, bu mukavele zarurî olarak mahiyetini değiştirmekte ve idarî bir mukavele şeklini alarak âmme hukuku hükümlerine tâbi olmaktadır. Nitekim Fleiner de medenî hukuktan âmme hukukuna geçen mefhumların bu hukukta kendisine yani âmme hukukuna mahsus şekiller ve unsurlarla görünmekte olduğunu, bu mefhumların medenî hukuktaki bünyeleri kaybolarak yerine âmme hukukunun yeni bünyesinin kaim olduğunu; bu mefhumların aynı kıymetteki hususî menfaatleri telif etmek maksadını takip eden ve hukukan müsavi vaziyette bulunan hususî şahısların ihtiyaçlarına tatbik olunabilen hususî hukukun tesirlerinden kurtulduklarını kabul ediyor.

Binaenaleyh devletin; âmme hizmetleri, umumî menfaatler düşünce ve gayesile kurduğu veya iştirak ettiği şirketlerin hukukî tahlilini yapmak ve bunların görünüş şekillerinin altındaki hakikî mahiyetlerini aramak lâzım ve faydalıdır.

Bu şirketlerin iki hususiyeti tetkika değer:

1. — Gaye: Hususî şirketlerde gaye hissedarlara kâr ve kazanç temin etmektir. Bunların karakteri kâr elde etmek ve bunu taksim eylemekten ibarettir. Halbuki âmme idarelerinin bir âmme hizme-

tini tanzim için kurdukları şirketlerde kâr gayesi yoktur. Bunlar tamamen umumî menfaatleri temin etmek, umumî ihtiyaçları karşılamak gayesini takip ederler.

2. — Hususî şirketleri kuran kimseler irade muhtariyetine, haklarını mutlak surette istimal salâhiyetine sahip olan kimselerdir. Halbuki bu şirketleri kuranlar âmme idarelerinin memurlarıdır; elerindeki vasıtalara serbestçe tasarruf edemiyen, tasarrufları saik unsurile mahdut, salâhiyetleri mahdut kimselerdir. Bunların böyle bir şirket kurabilmeleri daha evvel teşriî veya idarî bir tasarrufla salâhiyetli kılınmış olmalarına bağlıdır. Binaenaleyh alelâde bir ticarî şirket esas mukavele ve nizamnamesi ile kurulduğu halde bu nevi şirketlerde medenî hukuk ve ticaret hukuku hükümlerine uygun bir esas mukavele ve nizamname mevcut olsa bile buna takaddüm eden ve bunun esasını teşkil eyliyen bir teşriî veya idarî tasarruf mevcuttur ve hakikatte şirketi kuran, salâhiyetleri tayin eden bu teşriî veya idarî tasarruftur.

Bu nokta; bu nevi şirketlerle imtiyazlı şirketleri de birbirinden ayıran esaslı bir noktadır: Takip ettikleri gaye ve faaliyetlerinin mevzuu bakımından imtiyazlı şirketlerle bu nevi şirketler birbirlerine benzerler; fakat imtiyazlı şirketlerin sermayesi ve sair vasıtaları hususî mahiyette olduğu ve bunlar müessislerinin serbest iradelerinden doğdukları için esas mukavele ve nizamnamelerile teşekkül ederler. Buna takaddüm eden teşriî veya idarî bir tasarrufa ihtiyaç yoktur. İmtiyaz mukavelesi bu teşekkül etmiş olan şahsa vazifeler ve salâhiyetler tevdi eder. Hülâsa imtiyazlı şirketlerin doğumunda ve iç idaresinde teşriî veya idarî bir tasarruf mevcut olmadığı halde âmme idarelerinin kurdukları şirketlerin doğumuna ve iç idaresine müessir olan teşriî veya idarî bir tasarruf vardır.

Şimdi bu hususiyetleri üç nevi şirkette arıyalım ve bunların şirketin mahiyeti üzerine yapabilecekleri tesirleri tetkik edelim:

A) «Économie mixte» teşebbüslerinde, muhtelit sermayeli şirketlerde, esas itibarile bu iki hususiyet hemen hiç görünmez; çünkü bunlar tamamen hususî menfaatler sahasında ve hususî hukukun şekil ve şartları dairesinde doğmuşlardır. Âmme idarelerinin bunlara iştirak ederken takip ettikleri maksat ve tâbi oldukları şekil, onların doğumunda ve yürüyüşündeki esası değiştirecek mahiyet ve kuvvette değildir. Ancak bunların içinde daima iki zid cereyan mevcuttur ve tabii olarak çarpışma halindedir: Kâr gayesine istinat eden hususî menfaatler cereyanı, şirketi daima kâr yollarına götürmek istedikleri halde, âmme menfaatini takip eden âmme

şahısları, şirketi kârdan ziyade hizmet yoluna sevkederler. Bu iki cereyan bazan müvazene halinde bulunur; bazan da zarurî olarak biri diğerini sürükler. Eğer şirket imtiyazlı bir şirketse, idare, imtiyaz veren sıfatile de bu cereyanlara tesir etmek ister. Fakat o zaman işin mahiyeti değişmiş olur. Âmme menfaati cereyanı kuvvetlenip idare, hisseleri toplayarak ekseriyet teşkil etmeğe çalışırsa şirket yavaş yavaş zımnî bir tasfiyeye uğrayarak tek azalı âmme şirketine inkılâp edebilir; veyahut sermayeleri muhtelif âmme şahısları toplayarak, şirketi bir âmme şahısları şirketi haline koyabilirler; fakat şirket mixte mahiyette kalınca tamamen bir hususî hukuk şahsı ve ticaret şirketi mahiyetini haizdir.

B) Tek azalı âmme şirketlerinde ise şirketin hiçbir vasıf ve mahiyeti yoktur. Çünkü şirket müteaddit şahıslar arasındaki bir anlaşmanın, bir mukavelenin mahsulüdür; halbuki bu müesseselerde ne müteaddit hissedarlar ve ne de bir mukavele vardır. Bu şirketmanların tabirile (ansalt) çıkarmış olur.

1. — Âmme idaresi bir teşriî tasarrufla veya böyle bir tasarrufla istinat eden idarî bir tasarrufla şirketi kurar ve tabiatile uzuvlarını da kendisi yine bu nevi bir tasarrufla ihdas ve onların salâhiyetlerini de tayin eyler. Aynı zamanda bu teşriî ve idarî tasarruflarla şirketin faaliyet mevzuu ve gayesi de tayin edilir. Şu halde ortada bir şirket veyahut herhangi bir ferde müstenit şahsiyet (Corporation) mevcut değildir; bir âmme idaresi kendi salâhiyeti dahilinde muayyen bir hizmete bir takım vasıtalar tahsis etmek suretile ortaya, mameleke müstenit bir şahsiyet (Etablissement), Almanların tabirile (ansalt) çıkarmış olur.

Görülüyor ki böyle bir şirketin menşei tamamen âmme hukuku ve bu hukuk tasarruflarıdır. Onu kuran vasıtalar, işleten kaynaklar âmme hukuku kaynakları ve vasıtalarıdır. Uzuvlar tamamen kendilerini ihdas ve tayin eden âmme idaresinin mürakabesi altında çalışırlar. Şirketin gayesi, faaliyet mevzuunun bir âmme hizmeti olması, vasıtaları ve vasıtalar üzerindeki hakların tamamen âmme hukukundan çıkması ve hattâ bazı fertlerle olan muamelelerinde bile bir takım imtiyazlara mazhar olması yani âmme hizmetlerinin ve âmme hükmi şahıslarının mevcudiyetine delâlet edebilecek muhtelif unsurların toplanması, bu müesseseye, görünüşü bir şirket olmasına rağmen, bir âmme müessesesi mahiyetini verebilir. Böyle bir şirket hakikatte bir office'den, bir âmme müessesesinden başka bir şey değildir. Bir kısım faaliyetlerinin hususî hukuka tâbi olması, müessesenin bu mahiyetini değiştirmek için bir

sebepler teşkil etmez; çünkü bizzat devlet bile bazı âmme hizmetlerinin ifasında bir kısım faaliyetlerini hususî hukuk kaideleri dahilinde ifa edebilir. Ofisler hakkındaki Fransız noktai nazarı bu merkezde olduğu gibi, Federal Mahkemenin, yukarıda gösterdiğimiz içtihatları da bu görüşü teyit eder.

Şu halde şirket şeklinin kabul edilmesinden maksat ve hüküm nedir? Fikrimizce bu nokta, ancak müessese ile muayyen münasebetlere giren şahıslarla müessese arasındaki vaziyeti izah eder: Bu münasebetlere girişenler, sübjektif bakımdan mümasil bir hususî müessese ile, meselâ bir banka ile, bir ikraz müessesesiyle, bir sigorta şirketi ile münasebete girişenler vaziyetindedirler ve bu münasebetlere hususî hukukun bunlara ait hükümleri tatbik edilir. Müessesenin iç faaliyetlerinden talî büro faaliyetleri, günlük muhasebe işleri, mümasil ticarî müesseselerin çalışma tarzına uydurulur.

Bu şirketlerin hukukî vaziyetini diğer bir suretle de izah edebiliriz:

Hakikatte bu şirketlerin iki türlü statüsü vardır: Biri âmme idaresine şirketin ihdası salâhiyetini veren ve idare ile şirket ve uzuvları arasındaki münasebetleri, şirketin mevzuunu ve gayesini, salâhiyetlerini tayin eden ve teşriî yahut idarî tasarruflardan ibaret bulunan iç statü; diğeri de şirketin harice karşı olan fiziyonomisini tayin ve şirketle münasebete girişecek kimselerin münasebetlerini tanzim ve idare eden ve medenî hukukla ticaret hukukuna ve şirketlere müteallik sair hükümlere istinat eden dış statü. İç statünün doğurduğu hükümler âmme hukukunun, dış statüye temas eden hususlar ise hususî hukukun sahasına girer.

Ancak böyle bir şirket sırf kâr gayesi takip ediyorsa, idare böyle bir şirketle hususî emlakini idare etmek ve zenginleştirmek gibi hususî menfaat maksadını tahakkuk ettirmek istiyorsa böyle bir şirket âmme müessesesi sayılamaz. Bu nokta statülerin tahlili ve âmme hizmetlerle âmme hükmî şahısları hakkındaki esas ve kriteriyumların tatbikile halledilir.

2. — Bazan hususî menfaatler sahasında ve hususî hukuk hükümleri dahilinde kurulan bir şirket, âmme idaresinin hisselerini elde etmesile ya birdenbire veya evvelâ bir «*économie mixte*» müessesesi haline geldikten sonra tek azalı bir âmme şirketine inkilâp eder. Bundan şu neticeler hâsıl olur:

a) Şirketin umumî heyetinin bütün salâhiyetleri filen hisseleri elinde tophyan âmme idaresine geçmiş bulunur; binaenaleyh idare

meclisi azalarını ve mürakıpları bu idare tayin edeceği gibi, onlara emir ve direktifler verir.

b) Bu idare, şirketin bütün uzuvları, şahısları ve vasıtaları üzerinde yüksek bir mürakabe ve nezaret icra eder.

c) Bu idare, umumî heyete bırakılan hususlar hakkında doğrudan doğruya karar verir.

d) ve nihayet bu idare, şirket statüsünü dilediği zaman ve dilediği şekilde tadil edebilir.

Şu suretle şirket statüsü filen bir nizamname veya talimatname mahiyetini almış, idarî bir tasarruf mahiyetine girmiş olur. Binaenaleyh şirketi elde eden âmme idaresinin statüye ve dolayısıyla şirkete vereceği şekil ve istikamet, şirketin mahiyet ve vaziyetini, istikbalini tayin eder.

C) Âmme şahısları şirketinde yukarıki vaziyete nisbetle bir şirket şekli mevcuttur. Çünkü âmme şahıslarından mürekkep hissedarlar ve bunlar arasında akdedilmiş bir mukavele vardır. Binaenaleyh şirketlerin yapıcı unsurları, hissedarlar ve bunlar arasında bir esas mukavele ve nizamname mevcut bulunan bu hallerde bir şirketten bahsedilebilir. Fakat bu şirketin bir hususiyeti yok mudur?

Âmme idareleri esas itibarile ellerindeki paraları âmme hizmetlerine tahsis edeceklerine göre bu şirket için koymuş oldukları sermaye de bir âmme hizmetinin ifasına tahsis edilmiş olacaktır. Fakat şirketin hissedarlarının âmme şahısları oluşu, böyle bir gayenin mevcudiyetini göstermeğe kâfi bir delil değildir. Bu şahıslar, ellerindeki hususî emlâki işletmek, kâr temin ederek daha büyük hizmetler başarabilmek için de bir şirket kurmuş olabilirler. Bu takdirde tamamen hususî bir şirket karşısında bulunulduğunu kabul etmek lâzım gelir. Fakat şirketi teşkil eden âmme şahısları bununla kendilerine düşen bir âmme hizmetini başarmak istiyorlarsa, o zaman aralarındaki şirket mukavelesi denilen tasarrufun ve hattâ buna takaddüm eden tasarrufların mahiyetleri üzerinde düşünmek icap eder. Böyle bir mukavelede zarurî olarak; şirketin gayesi olan âmme hizmetinin teşkilât ve işletilmesine; bu hizmeti başarmakla mükellef şeriklerin vazife ve salâhiyetlerine müteallik olan ve diğer şirket mukavele ve esas nizamnamelerinde bulunmayan bir çok hükümler mevcut olacaktır; yahut bu hükümler ayrı bir statüde tesbit edildikten sonra, alelâde teşkilât, faaliyet tarzları hakkında umumî bir statü yapılabilir. Nitekim İsviçredeki âmme şahısları şirketleri, mukavelelerinde bu hususiyetler görünmektedir.

Böyle bir mukavelenin mahiyeti nedir? İdarî mukavelelerin mevcudiyeti Türk ve Fransız hukukunda kabul edildiği gibi, İsviçre müellifleri ve Federal Mahkeme tarafından da kabul edilmektedir (17). Bu esaslara göre, âmme idarelerinin bir âmme hizmetinin tanzim ve ifası zımında akdettikleri bir mukavelenin idarî bir mukavele sayılması zaruridir. Nitekim Federal Mahkeme, işaret ettiğimiz kararında mukavele tabirinin âmme idareleri arasında, müşterek bir idarî vazifenin ifası zımında yapılan anlaşmalar hakkında da kullanılabileceğini ve böyle bir halde bir hususî hukuk anlaşması değil, bir âmme hukuku mukavelesi karşısında bulunmuş olacağını kabul etmektedir. Bu karara esas teşkil eden hâdisede iki komün tarafından müşterek bir yolun inşası için yapılmış bir anlaşma bahis mevzuu olmaktadır.

Görülüyor ki burada da alelâde bir şirket mukavelesi ve böyle bir şirket karşısında bulunmuyoruz. Bir âmme hizmeti ve bu hizmetin ifası için yapılmış bir mukavele ve nihayet böyle bir hizmet görecek ve kâr gayesi yerine bir hizmeti ifa vazifesile mükellef bir teşekkül karşısındayız.

Böyle âmme idareleri arasında kendi anlaşmalarile müşterek bir teşkilât kurularak bu teşkilâta muayyen ve müşterek bir hizmetin ifa ettirilebileceğini esasen idare hukuku ve idare kanunları kabul etmektedir. Türk kanunlarına göre, idarei hususiyeler, belediyeler ve köyler aralarında hükmi şahsiyeti haiz ve âmme müessesesi mahiyetlerinde birlikler kurabilirler. Fransız hukukunda da böyle muhtelif âmme idareleri arasında muayyen bir hizmetin görülmesi için müşterek tesisat vücuda getirileceği kabul edilmekte ve bunlara «Les Syndicats de Communes» denilmektedir. Fransa da bunların âmme müessesesi mahiyetinde olduğu tamamen kabul edilmektedir. Almanyada da böyle müesseseler vardır; Prusyada 1891 denberi komünlerin aralarında bir iştirak tesis edebilecekleri kabul edilmekte idi. Bu iştirakler âmme hukuku sahasında husule gelmekle beraber, ticarî şirketlerle aynı şekilde kuruluyordu. Bunlar birer âmme hukuku topluluğunun salâhiyetlerini haiz olmakla beraber rızai birer teşekkül addediliyorlardı; her ne kadar böyle bir teşekkülün meydana gelmesi için mafevk makamın tasdikine lüzum varsa da, bu tasdik mecburiyeti, teşekkülün rızai mahiyetini kaldırmağa kâfi sayılmıyor ve bu rızaların birleşmesi, bir

(17) Montfaverger Komünü ile Saint-Brais Komünü arasındaki dava. R. O. 58. II. 444. J. T. 1933. 398

şirket mukavelesine mümasil addediliyordu; bununla beraber, bunların esasları bir kanuna istinat ediyor, vaziyetleri bu kanun ve resmî statüler tarafından tesbit ediliyordu. Bu statüler iştirakin gâyesini, azaların sayısını, merkezi tesbit ediyor; bir idare komitesi ve bir reis gösteriyor ve bu uzuvların vazife ve salâhiyetlerini tayin ediyorlardı. Bu komün iştiraklerine «Zweckverbände» denilir. Bayyera da bu şekil 1927 tarihindenberi kabul edilmiştir. Bunlar esas itibarile alâkadarların bir anlaşmasına istinat etmekle beraber, kanun, bunların mecburî olarak teşkil edilecekleri vaziyetleri tayin etmektedir. Bu vaziyetlerde «Zweckverbände» mecburî olarak ihdas olunur. Kanunların aza ve idarelere tahmil ettiği vazifeler bahis mevzuu olamaz. Yani âmme idarelerinin idarî vazifelerini alâkalandıran hallerde bu mecburiyet vardır. Görülüyor ki âmme hukukundan neş'et eden ve âmme hukukî şahıslarından teşekkül eyliyen bu hükmî şahıslar, ticarî şirketlerden tamamen farklı bir mahiyettedir.

Bu, âmme şahısları şirketini âmme idareleri, bir âmme hizmetinin ifası için kurduklarına göre, bunlara takaddüm eden teşriî bir tasarruf veya böyle bir tasarrufa müstenit idarî bir tasarruf vardır. Bu tasarruflar da iştirak mukavelesile birleşir ve hükmî şahsın teşkilât statülerini meydana getirir. Binaenaleyh burada da netice itibarile tek azalı âmme şirketlerinin vaziyetine mümasil bir vaziyet vardır ve hakikatte bu iki nevi hükmî şahıs aynı mahiyettedir.

Sovyet kanun vazısı da muhtelif şekillerdeki iktisadî devlet teşekküllerini, yukarıda izah edildiği gibi, ticarî esaslara müsteniden faaliyette bulunan ve hazine den tamamen ayrı birer hükmî şahıs gibi telâkki etmiş ve bunların kendi aralarındaki münasebetleri bile hususî hukuk kaidelerine tâbi tutmuş olmakla beraber, Sovyet hukukunda da bu kaide mutlak değildir. Bir kere devletin bunlar üzerinde daha sıkı bir mürakabesi vardır. Plân hususunda da bunlar devlete bağlıdır. Bundan maada devlet teşebbüslerine diğer hususî şahısların haiz olmadıkları bir takım salâhiyet ve imtiyazlar tanındığı gibi, bunlar arasındaki bazı münasebetlerde ve bilhassa aralarında çıkacak ihtilâfların hallinde ayrı bir kaza teşkilâtı ve ayrı bir muhakeme usulü kabul edilmiştir.

Nazariyeler üzerinde ve mukayeseli hukuk sahasında yaptığımız ve muhtelif müesseselere tatbik eylediğimiz şu tetkik, Türkiye'deki sermayesinin tamamı devlet tarafından konulan iktisadî devlet teşekküllerinin hukukî mahiyetini aydınlattığını zannediyoruz: Filhanika bu teşekküllerin birer âmme hükmî şahsı, istisnaî şe-

kilde birer âmme müessesesi sayılmasını icap ettirecek şu vasıfları gösterebiliriz:

1. — Sermayesinin tamamı devlet tarafından konulan iktisadî devlet teşekkülleri birer teşriî veya idarî tasarrufla, daha umumî bir tabirle âmme hukuku tasarruflarile ihdas edilmişlerdir. Yani menşeleri hususî hukuk ve hususî hukuk tasarrufları değil, âmme hukuku ve âmme hukuku tasarruflarıdır.

2. — Bunlar hususî bir gaye, kazanç ve kâr gayesi takip edilecek ihdas edilmemişlerdir: Diğer tabirle, devlet bunları kurarken sosyalist bir düşünce ile, kârlı işleri devlete, cemiyete alarak bu kâr sayesinde cemiyetin yüklerini hafifletmek, kazançları cemiyete mal etmek maksadile hareket etmemiş, millî müdafaa, iktisadî kalkınma, ferdî teşebbüslere yardım ve rehberlik gibi her devletin takip ettiği ve devlet fonksiyonu olarak kabul eylediği maksatların tahakkuku gayesile hareket etmiştir. Bu itibarla bunların faaliyetlerinin maksadı hususî hukuka giren bir gaye değil, âmme menfaatidir. Binaenaleyh bu müesseselerin maksat bakımından da âmme hukuku sahasına girdikleri, kanaatimizce şüphesizdir.

3. — Bunların teşkilâtı devlet tarafından ve âmme hukuku tasarruflarile kurulduğu gibi, bu teşkilâtın şahsî vasıtaları da âmme hukukundan gelmektedir: Umumî heyetleri Mürakabe Kanunile ihdas edilmiş ve Millet Meclisi azalarile devlet ve devlet idare adamlarından müteşekkildir. Bunları mürakabe eden, plân ve direktifleri veren umumî mürakabe heyeti de yine âmme hukuku tasarruflarile kurulmuş ve azaları da devlet tarafından muayyen vasıfları haiz kimseler arasından seçilmiştir. İdare meclisleri, umum müdürleri de yine idarî tasarruflarla bu vazifelere getirilmiş ve devlet memurlarının tâbi oldukları mes'uliyetlere tâbi tutulmuş ajanlardır. Hattâ bunlardan bazılarının, meselâ Ziraat Bankası memurlarının âmme hukuku rejimlerine tâbi ajanlar olduğu, Devlet Şûrasınca da kabul edilmektedir (18).

4. — Bu müesseselerin aynı ve malî vasıtaları da devlet tarafından temin edilmiştir. Her ne kadar bu vasıtalar müesseselerin şahıslarına mal edilmiş ve müesseselerin fertlerle olan münasebetlerinde malî mes'uliyetlerine karşılık gösterilmiş ise de, bunların

(18) Devlet Şûrası dava daireleri umumî heyetinin yukarıda 11 sayılı notta bahsedilen kararile V inci dairesinin E: 39/3975; K:40/1405 sayılı kararına bakınız. (Devlet Şûrası Kararlar Mecmuası, sayı 13, sahife 25)

menşei tamamen âmme hukukudur ve bu müesseseler icap ettiği zaman devlet bütçesinden yardım görmektedirler. Kanaatimizce iktisadî devlet teşekküllerinin hükmi şahsiyetleri de bütün âmme idarelerinin ve müesseselerinin şahsiyetleri gibi, aynı zamanda devlet şahsiyetinde mündemiç bulunduğundan, bunların malları da dolayısıyla yine devlet malıdır. Ancak bu mallar muayyen bir faaliyet sahasına tahsis edilmiş ve bu faaliyetlerden mütevellit mes'uliyetlere de karşılık gösterilmişlerdir. Bu tahsis, bu malları devletin elinden çıkarmış sayılamaz; çünkü bunların kendilerine tahsis edildikleri hükmi şahıslar da bir devlet müessesesinden, devlet teşekkülünden, daha açıkçası devletin parçalarından, devlet makinasının kendi kendine çalışan cüzlerinden ibarettir.

5. — Bu müesseseler üçüncü şahıslarla olan münasebetlerinde hususî hukuk hükümleri ve usulleri dahilinde hareket ederlerse de, iş idarelerinde hizmet ademi merkezîyetle idare olunan birer devlet müessesesi vaziyetindedirler. İktisat Vekâletinin ve alâkalı Vekâletlerin teftiş ve mürakabeleri, Başvekâlete bağlı umumî mürakabe heyetinin teftişleri, bunun neticesidir. İç idare bakımından bu müesseseler idarî ve iktisadî bir muhtariyete malik olmakla beraber bu muhtariyet hiçbir zaman bir istiklâl mahiyetinde değildir. Devletin bu müesseseler üzerindeki salâhiyeti bir sermaye sahibinin sermayesini mürakabe etmesinden veya devlet sıfatıyla bütün hususî müesseseler üzerinde icra ettiği umumî mürakabeden ibaret kalmayıp, emir ve direktif vermek gibi mafevkin madun üzerindeki salâhiyetleri mahiyetindedir. Hattâ bazı yerlerde devletin bu müesseseler üzerindeki salâhiyetleri idarî vesayet hudutlarını bile aşarak, hiyerarşiye yaklaşmaktadır.

6. — Bu müesseselerin uzuvları, müesseselerin statülerini, gayelerini değiştirmek ve bunların hayatlarına nihayet vermek kudretine malik değildirler; bunlar ancak kanunların kendilerine verdikleri vazifeleri yaparlar ve mahdut salâhiyetleri kullanırlar. Binaenaleyh bu uzuvlar, bu bakımdan da hususî bir müessesenin uzuvları vaziyetinde olmayıp, âmme hükmi şahısları uzuvları ve memurları vaziyetindedirler.

7. — Bu müesseselerin faaliyetleri hususî hukuk hükümlerine tâbi olmakla beraber, aynı zamanda kendi kanunlarile Mürakabe Kanunu gibi âmme hukuku hükümlerine de tâbidir. Diğer taraftan bunlar bağlı oldukları vekâletlerin ve makamların salâhiyetleri dairesinde verecekleri idarî kararlara da uymak mecburiyetindedirler.

Bu teşekküller, umumî faaliyet ve münasebetlerindeki muameleleri bakımından hususî hukuk hükümlerine tâbi ve fakat idare bakımından âmme hukukuna bağlı sayılınca, bunları idare eden makamların da; Fransada ofisler hakkında kabul edildiği gibi; birer idarî makam sayılması lâzım gelecektir. Binaenaleyh, bu makamların kanunlar dahilinde verecekleri kararların, bütün idarî kararlar gibi salâhiyet, şekil, maksat ve esas bakımından Devlet Şûrasının kazaî mürakabesine tâbi olacağı; bu kararlar aleyhine bu noktalardan kanun ve nizamnamelere mugayirliğinden bahs ile iptal davası açılabileceği kabul olunmak icap eder. Devlet Şûrası dava daireleri umumî heyetinin yukarıda bir prensip kararı saydığımız içtihadı da bu noktai nazarı kabule müsaittir. Çünkü bu kararda, Ziraat Bankasının kanunlara müsteniden verdiği kararın idarî mahiyette sayılacağı ve iptal davasına mevzu olacağı kabul edilmektedir.

Bu görüş kabul edilirse, iktisadî devlet teşekküllerinin idarî faaliyetleri müessir bir kazaî mürakabeye tâbi tutulmuş ve bunların kanunların esas ve maksatlarına ihdasları istihdaf edilen gayeye bağlılıkları bir kat daha temin edilmiş olur. Bu mürakabe teşekküllerin fertlerle umumî münasebetlerinde tâbi olacağı teknik usullere ve hususî hukuk tasarruflarına şamil olmayacağından, teşekküllerin teknik muhtariyetlerine ve faaliyetlerine hâlel vermez.

Muhtelit sermayeli müesseselere gelince; bizde bunlar da birer kanunla ihdas ve idareleri de bu kanunla tanzim edilmiştir. Fakat kanaatimizce bunlarda hususî hukuk mahiyeti galiptir. Bunların en büyük uzuvları olan umumî heyetleri, tamamen bir şirket umumî heyeti vaziyetindedir. Aynı zamanda gerek Merkez Bankası ve gerek Emlâk ve Eytam Bankası, paranın tenmiyesi ve malî işlerin en müsait bir şekilde tanzimi gibi gayeler takip ettiklerinden, bunlarda ticarî zihniyet ve gayeler daha kuvvetli bir tesir icra etmektedir. Devletin bunlardaki alâkası ancak itibar ve emniyet bakımından mevcut bir alâkadan ibarettir. Binaenaleyh bunları birer hususî hukuk hükmi şahsı saymak daha doğru olur.

Ord. Prof. Sıddık Sami Onar