

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İŞ HUKUKU VE SOSYAL GÜVENLİK HUKUKU BİLİM DALI

**TANZİMAT'TAN CUMHURİYET'E
(SİVİL) MEMURLARIN EMEKLİLİK SİSTEMİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

87508

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Kadir ARICI

Hazırlayan
Muhammet Yusuf KULAKSIZ

Ankara 1999

T 87508

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

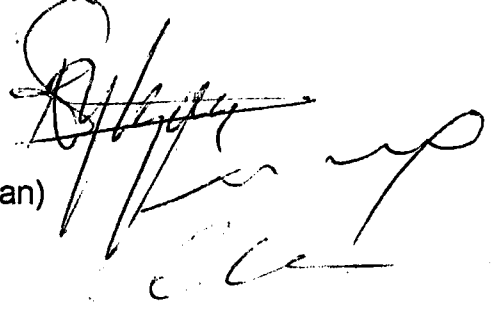
G.Ü. SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Muhammet Yusuf KULAKSIZ'a ait "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e (Sivil) Memurların Emeklilik Sistemi" adlı çalışma jürimiz tarafından İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Burhan AYKAÇ

Üye : Prof. Dr. Kadir ARICI (Danışman)

Üye : Doç. Dr. E. Tuncay KAPLAN



İÇİNDEKİLER

Sf. No

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR CETVELİ.....	X
ÖNSÖZ.....	XI
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

OSMANLI DEVLET YAPISININ GENEL ÖZELLİKLERİ VE MEMURİYET	3
I- OSMANLI DEVLET YAPISI VE YÖNETİMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ.....	3
1- Klasik Dönem (1299-1839).....	4
A- Devlet Yapısı ve Yönetimi.....	4
B-Devlet Yapısı ve Yönetiminde Yenilikler	10
2- Tanzimat ve Sonrası Dönem	15
A- Tanzimat (1839-1876) Dönemi	15
a- Tanzimat Dönemi'nin Karakteristik Özellikleri.....	17
b- Tanzimat Dönemi Fermanlarının Devlet Yapısı ve Yönetiminde Getirdiği Yenilikler.....	19
B- I.Meşrutiyet (1876-1908) Dönemi.....	22
a- I. Meşrutiyet Dönemi'nin Karakteristik Özellikleri.....	23
b- 1876 Kanun-i Esasi'nin Devlet Yapısı ve Yönetiminde Getirdiği Yenilikler.....	24
C- II. Meşrutiyet (1908-1923) Dönemi	27
a- II. Meşrutiyet Dönemi'nin Karakteristik Özellikleri.....	27

b- II. Meşrutiyet Döneminde Devlet Yapısı ve Yönetiminde Oluşan Yenilikler.....	29
II- OSMANLI DEVLETİ'NDE MEMURİYET KURUMU	30
1- Klasik Dönemde Memuriyet.....	30
A- Genel Olarak Memuriyet ve Çalışma Şartları.....	31
B- Memurların Nakdî Statüleri	33
a- Aslî Geçim Kaynakları	34
b- Diğer Geçim Kaynakları	34
C- Memurluğun Sona Ermesi	35
2- Tanzimat Sonrası Dönemde Memuriyet.....	37
A- Personel Politikası.....	36
B- Memuriyet Şartları	38
a- Tabiiyyet.....	38
b- Mahkûmiyet.....	39
c- Yaş	39
d- Tahsil Şartı.....	40
C- Memurların Yükümlülükleri ve Tabi Oldukları Sınırlamalar	41
D- Memurlara Sağlanan Haklar	42
a- Malî Haklar.....	42
aa- Yolluk Hakkı.....	42
bb- Maaş Hakkı.....	44
aaa- Maaşlarla İlgili Genel İlkeler.....	44
bbb- Maaş Miktarları.....	46

cc- Borçlanma ve Emeklilik Hakları.....	49
b- Mesleki ve Sosyal Haklar.....	50
aa- Hizmet Hakkı	50
bb- Terfi Hakkı	50
cc- İzin Hakkı	51
E- Memurluğun Sona Ermesi.....	52
a- Sürenin Dolması	53
b- İstifa	53
c- Azil (Görevden Alma).....	53
d- Emeklilik.....	54
İKİNCİ BÖLÜM	
TANZİMAT'TAN CUMHURİYET'E (SİVİL) MEMURLARIN EMEKLİLİK	
SİSTEMİ.....	56
I- CUMHURİYET ÖNCESİNDE SOSYAL GÜVENLİK BAKIMINDAN	
DÜNYADAKİ GENEL DURUM.....	56
1- Dünya'da Sosyal Güvenlik.....	57
A- Eski Çağda Dünya'da Sosyal Güvenlik.....	57
B- Bismarck'la Başlayan Klasik Dönemde Sosyal Güvenlik	58
C- Çağdaş Sosyal Güvenlik Sisteminin Oluşum Süreci.....	60
2- Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik.....	63
A- Klasik Dönemde Sosyal Güvenlik	63
a- Sosyal Sigortalar.....	63
aa- Arazi Rejimi.....	64

bb- Yardımlaşma Sandıkları.....	66
b- Sosyal Yardımlar.....	68
aa- Vakıflar	68
bb- Dini Yardımlar.....	70
cc- Diğer Uygulamalar	72
B- Tanzimat Sonrası Dönemde Sosyal Güvenlik.....	73
a- Klasik Dönem Tekniklerinin Yetersizlikleri.....	73
b- Tanzimat Dönemi'nde Sosyal Güvenlik Çalışmaları	74
aa- Anlayış Açısından.....	74
bb- Mevzuat ve Kurum Açısından.....	75
II- TANZİMAT'TAN CUMHURİYET'E (SİVİL) MEMURLARIN EMEKLİLİK SİSTEMİ	77
1- Genel Olarak	77
2- Örgütsel Yapı ve Finansman	81
A- Tekaüt Sandığı Nezareti, Organları ve Görevleri	81
a- Vezne Heyeti.....	82
b- Umumî Heyet (Genel Kurul)	84
c- Daimi İdare Meclisi.....	85
B- Finansman Kaynakları ve Sermayenin Değerlendirilmesi	85
a- Finansman Kaynakları	86
b- Sermayenin Değerlendirilmesi	87
c- Kesinti ve Gelirlerin Sandığa Gönderilmesi	87
C- Memur Tekaüt Sandıkları.....	88

a- İnfâk-ı Muhtacîn-i Eytam (Yetimler) ve Erâmil (Dullar)-i İlmiye Sandığı (İlmiye Sınıfı Dul ve Yetimleri Sandığı)	89
aa- Sandığın Yönetimi	90
bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi	90
aaa- Sandığın Gelirleri	91
bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi	91
b- Posta-Telgraf Memur, Kâtip ve Hademeleri Tekaüt Sandığı.....	91
aa- Sandığın Yönetimi	92
bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi....	92
aaa- Sandığın Gelirleri	92
bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi	93
c- Mütেকaidin-i Rûsumiye (Gümrük İdaresi Emeklileri) Sandığı.....	93
aa- Sandığın Yönetimi	94
bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi.....	94
aaa- Sandığın Gelirleri	94
bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi	95
d- Memurîn-i Mülkiye Tekaüt Sandığı	95
e-Rûsumat (Gümrük) Kantarcıları ve Muhafaza Kayıkçılarına Ait Hususi Tekaüt Sandığı	95
aa- Sandığın Yönetimi	96
bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi.....	96
aaa- Sandığın Gelirleri	96

bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi	97
f- İdare-i Mahsusa (Vapur İşletmesi) Tekaüt Sandığı.....	97
aa- Sandığın Yönetimi	98
bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi	99
aaa- Sandığın Gelirleri	99
bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi	99
g- Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı	100
h- İlmiye Tekaüt Sandığı	100
aa- Sandığın Yönetimi	101
bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi	102
aaa- Sandığın Gelirleri	102
bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi	102
ı- Hamidiye – Hicaz Demiryolu Memur ve Hizmetlileri Tekaüt Sandığı.....	103
aa- Sandığın Yönetimi	103
bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi	104
aaa- Sandığın Gelirleri	104
bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi	104
3- Memurlara Sağlanan Sosyal Güvenlik Yardımları	105
A- Emeklilik Aylığı.....	105
a- Emeklilik Şartları	105
aa- Hizmet Süresi (Kıdem).....	106
bb- Hizmet Süresinin Başlangıç Yaşı.....	107

cc- Hizmet Süresinden Sayılabilen Süreler	107
b- Emeklilik Aylığının Tahsis Usûlü ve Aylığın Hesaplanması	108
aa- Emeklilik Aylığı Miktar ve Dereceleri	109
bb- Emeklilik Aylığının Başlangıcı	111
cc- Emeklilik Aylığının Kesilmesi ve Düşmesi	112
dd- Emeklilik Aylığının Hukuki Niteliği	113
c- Emeklilik Sonrası Tekrar Devlet Hizmetine Girişte Emeklilik Aylığı	113
d- Emeklilik Aylığından Yararlanamama Hâlleri	115
aa- Memuriyetten Kovulma (Tard)	115
bb- Medeni Hakların İskatı (Düşürülmesi)	116
cc- İzinsiz Yabancı Devlet Hizmetine Girmek	116
B- Malûllük Aylığı	117
a- Malûllük Aylığı Şartları	117
aa- Malûl Olmak	118
bb- Memuriyet Görevinin Yerine Getirilememesi	118
cc- Malûllük Durumunun Belgelenmesi	118
b- Malûllük Aylığının Hesaplanması ve Tahsisi	120
c- Malûllük Aylığı ile Emeklilik Aylığının Birleşmesi	122
C- Memurların Borç Alma Hakları	123
a- Borç Alma Hakkını Kullanabilecek Kişiler	123
b- Borç Para Alabilme Şartları	125

aa- İhtiyaç Şartı.....	125
bb- Güvence Şartı.....	125
cc- Süre ve Miktar Şartı	126
c- Borç Vermenin Usûlü	126
D- Taşınmaz Edinebilme Hakkı	127
E- Zorunlu Emeklilik Durumunda Sosyal Güvenlik Yardımları.....	129
a- Şartları	129
b- Sağlanan Yardımlar	130
4- Dul ve Yetimlere Sağlanan Yardımlar.....	131
A- Hak Sahipleri	132
a- Çocuklar.....	132
b- Dul Eş(ler).....	133
c- Anne (ve Büyükanne).....	133
B- Dul ve Yetim Aylığı.....	134
a- Dul ve Yetim Aylığının Bağlandığı Haller	134
aa- Memur Hizmet Süresini Doldurarak Emekliliğe Hak Kazanmış İse.....	134
bb- Memurun Hizmet Süresi Belli Sürenin Yukarısında İse.....	135
cc- Memur, Malüliyet Sebebiyle Emeklilik Aylığına Hak Kazanarak Ölmüş İse	135
b- Dul ve Yetim Aylığının Miktarı ve Dereceleri.....	137
c- Dul ve Yetim Aylığının Tahsis Usûlü	139

d- Dul ve Yetim Aylığının Kesilmesi	140
e- Dul ve Yetim Aylığında Özel Durumlar.....	140
aa- Dul ve Yetim Aylıklarının Asgari Sınırı.....	141
bb- Birden Çok Eş Durumu	141
cc- Dul ve Yetim Aylıklarının Birleşmesi	141
dd- Yoklama Ödevi	142
C- Bir Seferlik Yardım (İkramiye) ve Aile Maaşı	142
SONUÇ	144
KAYNAKLAR.....	148

KISALTMALAR CETVELİ

ABD.	:	Amerika Birleşik Devletleri
AİD.	:	Amme İdaresi Dergisi
a.g.e.	:	Adı geçen eser
a.g.m.	:	Adı geçen makale
AİTİA	:	Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
Ank.	:	Ankara
b.	:	Bent
Bkz.	:	Bakınız
C.	:	Cilt
Fak.	:	Fakülte
İ.Ü.	:	İstanbul Üniversitesi
İmp.	:	İmparatorluk
İst.	:	İstanbul
krş.	:	Kuruş
m.	:	Madde
Matb.	:	Matbaa
Osm.	:	Osmanlı
S.	:	Sayı
s.	:	Sayfa
t.	:	Tarihli
Tan.	:	Tanzimat
TİD.	:	Türkiye İdare Dergisi
TODAİE	:	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TTK.	:	Türk Tarih Kurumu
Üni.	:	Üniversite
Vs.	:	Vesair
Yay.	:	Yayınları
YY.	:	Yüzyıl

ÖNSÖZ

Ülkemizde memurların statüsü ve sorunları, güncelliğini her zaman için koruyan bir konudur. Ülkemiz gibi gelişmekte olan ülkelerde bu sorunlar özellikle özlük hakları , örgütlenme ve emeklilik gibi alanlarda çok daha ciddi boyutlardadır. Bu sorunlar şüphesiz birdenbire ortaya çıkmamıştır, hepsinin bir tarihi geçmişi vardır.

Bu çalışmada 1839-1923 yılları arasındaki dönemde mevcut olan, memurların emeklilikleri ile ilgili sistem incelenmiştir. Bu zaman aralığı Cumhuriyet döneminin ön devresi olması bakımından son derece önemlidir ve memurların emeklilikleri ile ilgili günümüze uzanan sürecin başlama noktasının şartlarının anlaşılması bakımından da incelenmeye değerdir.

Arşiv çalışmalarının zorluğu, eski dilin kolayca anlaşılabilmesi, kütüphanelerin zor çalışma şartlarına rağmen eserin tamamlanması uzun bir zaman diliminde ancak mümkün olabilmıştır. Çalışmalarımız sırasında şu çok net olarak anlaşılmıştır ki Türkiye’de araştırmanın önündeki engeller başlı başına bir araştırma konusu olabilecek potansiyele sahiptir. Bu uzun zaman diliminde konunun zorluğunu aşmamda her zaman içten yaklaşımlarıyla yanımda olan ve beni yönlendiren kıymetli hocam, tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Kadir ARICI'ya en içten teşekkürlerimi sunarım.

20.07.1998 Ankara

Muhammet Yusuf KULAKSIZ

GİRİŞ

Tarih; gelecekte tekrarlanması muhtemel yanlışlıklara engel olabilecek olaylarla doludur. Aynı husus hukuk tarihi açısından da geçerlidir. Hukuk tarihini dikkate almak, gelecekteki hukuki düzenlemelerin daha iyi yapılabilmesi açısından son derece önemlidir.

Ülkemizde yaşanan sorunların ve çözüm bekleyen problemlerin daha iyi anlaşılacak çarelerinin ortaya konulabilmesi bakımından özellikle Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurulması öncesindeki dönemin (ki bu dönem Tanzimat Fermanı'nın ilanıyla başlayan dönemdir) ve o dönemin şartlarının iyi bilinmesi bir zorunluluktur. Bu zorunluluk siyasal, hukuki, ekonomik ve sosyal alanların tümünde geçerli bir husustur. Zira bu ara dönem, eski düzenin terkedilmeye başlandığı, yeni düzen çalışmalarının hızlanarak devlet ve toplumsal hayatta yeni oluşumların yaşandığı ve bunların bir kısmının yeni kurulan devlete miras bırakıldığı bir dönemdir.

Günümüzde memurların sosyal güvenlik bakımından yaşadığı sorunlar da şüphesiz tarihi arkaplanı olan sorunlardır. Zira memurların tabi olduğu mevcut sosyal güvenlik sistemi bir tarihi süreç izleyerek oluşmuştur. İşte bu tez çalışması Cumhuriyet'ten hemen önce yaşanan Tanzimat'ın ilanıyla başlayan dönemde memurların nasıl bir emeklilik sistemine tabi olduklarını , daha geniş deyişle nasıl bir sosyal güvenlik sistemi içinde yer aldıklarını , bu sistemin nasıl bir süreç izlediğini ele almaktadır.

Tez çalışmasının konusu her ne kadar memurların belirtilen dönemdeki emeklilik sistemiyle ilgili olsa da sözkonusu sistemin yer aldığı sosyal güvenlik sistemi de ele alınmış ve bu sistemin diğer unsurları da ortaya konmuştur. Aynı dönemde diğer dünya devletlerinin sosyal güvenlikle ilgili durumları ve memurların emeklilik sistemine etki yapacak devletin yapısal durumu ve yönetim şekli konuları da anlatılmıştır.

Çalışmamız sivil memurlarla sınırlı olacaktır. Zira, askeri memurları da inceleme kapsamına almak, yüksek lisans tez çalışmasını aşacak bir husus olacaktır.

Çalışmamızın birinci bölümünde "Osmanlı Devlet Yapısının Genel Özellikleri ve Memuriyet" konusu genel hatlarıyla ortaya konmuş; ikinci bölümde ise "Dünya'da ve Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik" konusuna değinildikten sonra , Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile Cumhuriyet'in ilanı arasındaki dönemde "Memurların Emeklilik Sistemi" ele alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

OSMANLI DEVLET YAPISININ GENEL ÖZELLİKLERİ VE MEMURİYET

Sosyal güvenlik sistemi ; içinde bulunulan dönemin ekonomik, sosyal ve siyasi şartlarıyla yakın etkileşimi içerisinde, devletin yapısı ve yönetim şekline göre biçimlenir. Bu nedenle Cumhuriyet öncesi Osmanlı Devletinde memuriyeti ve onların emeklilik sistemlerini doğru değerlendirebilmek için , o tarihlerde söz konusu olan şartları, devletin yapısı ve yönetim şeklini bilmek gerekir. Dolayısıyla "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Sivil Memurların Emekliliği" çalışmasının bu bölümünde Osmanlı Devlet yapısı ve yönetim şekli ve memuriyet kurumu (ki memur, devlet yapısı ve yönetiminin temel unsurlarından birisidir), dönemin şartları da ifade edilerek ana hatlarıyla incelenecektir.

I- OSMANLI DEVLET YAPISI VE YÖNETİMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Osmanlı Devleti'nin yapısı ve yönetiminin genel özellikleri itibariyle .Tanzimat öncesi ve sonrasında doğal olarak farklılık gösterebileceği düşüncesiyle bu konu iki dönem itibariyle irdelenecektir. Bu iki dönem -Tanzimat Öncesi - Klasik Dönem ve Tanzimat Dönemi olarak ele alınacaktır.

1- Klasik Dönem (1299-1839)

Klasik dönem ;Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan (1299) , Tanzimat Fermanı'nın ilanına (1839) kadar süren dönemin ifadesidir. Bu dönemde devletin yapısı, yönetimi ve organları genel olarak - bazı küçük değişikliklerle - kuruluşundaki temel şekliyle devam etmiştir. Bununla birlikte Tanzimat döneminde yenilikler yaşansa da yeni bir devlet kurulmamıştır. Osmanlı Devleti bu yeni dönemde de devam etmektedir. Dolayısıyla Tanzimat dönemini doğru irdeleyebilmek için Tanzimat öncesi (Klasik) dönemi bilmek ışık tutucu olacaktır. Buna göre ; ilk önce Klasik Osmanlı Devleti'nin devlet yapısı ve yönetimi genel çizgileriyle ortaya konduktan sonra Tanzimat döneminin karakteristik özellikleri ve yenilikleri ele alınacak her iki dönemde ikinci bölümde emeklilik sistemleri ortaya konacak olan memurların statüleri de incelenecektir.

A- Devlet Yapısı ve Yönetimi

Her devletin yönettiği toplumun sosyo-kültürel ve ekonomik yapısıyla, ülkesinin coğrafi durumuyla yakın bir etkileşimi söz konusudur. Bu şartlar devletin yapısına ve yönetimine doğrudan veya dolaylı olarak etkide bulunmuştur. Buna göre Osmanlı Devletinin yapısını şekillendiren söz konusu şartlarla ve bu şartlara göre oluşan devlet yönetiminin şekliyle ilgili şunları söylemek mümkündür:

Toplumsal yapı itibariyle Osmanlı Devleti ana unsur olarak Türk-

İslam toplumundan oluşan bir yapıya sahiptir. Bu toplum ekonomik ve sosyal olarak temel değerlerini ; adalet , toplumcu devlet, aşırı fakirlik ve aşırı zenginlikten kaçınan orta halli millet ve sınıfsız toplum üzerinde oluşturmuştur. Osmanlı Devleti'nde, ana unsur olarak Türk-İslam toplumundan başka geniş ölçüde Osmanlı'nın engin hoşgörüsünden yüzyıllarca yararlanan ; yargı , askerlik, eğitim gibi önemli alanlarda imtiyazlı olan , çeşitli din ve mezheplere sahip gayri müslümler de bulunmaktadır. ¹

Coğrafi yapı bakımından Osmanlı Devleti ; sınırları Avrupa, Asya ve Afrika şeklinde üç kıtada yer alan geniş bir coğrafyada hüküm sürmüş bir devlettir. Osmanlı Devleti'nde bu geniş coğrafya ; Anadolu , Rumeli gibi merkeze yakın yerler doğrudan , diğer topraklar da "yetki genişliği" (Tevsi-i Mezuniyet) ilkesine göre yönetilmiştir. ²

Hukuki yapı olarak Osmanlı Devleti'nde , kuruluşundan Tanzimat Fermanı'nın ilanına kadar İslam(Şer'i) Hukuku ve Örfi(Örf-Adet) Hukuk; Tanzimat döneminde ise ikili bir hukuk, yani hem İslam (Şer'i-Örfi) Hukuku hem de Batı(Beşeri) Hukuku söz konusudur. ³

Bu özelliklerde bir yapıya sahip Osmanlı Devleti'nin görevi daha çok

¹ TURAN, Kâmil: "Geçmişten Günümüze Çalışma Hayatımız" Yeni Bir YY.'a Girerken Türk-İslam Sentezi Görüşünde Meselelerimiz 2, Aydınlar Ocağı Yay., Uğur Ofset İst., 1988, s: 182-183 ;BALTA,T. Bekir: İdare Hukukuna Giriş I, TODAİE Yay. No: 17, Sevinç Matb., Ank., 1970, s:21-22.

² BALTA , s:21.

³ GİRİTLİ, İsmet: Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli, İ.Ü. Yay. No:2104, Fak. Matb., İst., 1975, s:33.

topraklarını genişletmek (fütuhât) ve ülke içerisinde asayişî sağlamak şeklinde askeri amaçlı olmuştur. Bunun doğal sonucu olarak da devlet, arazisinin tahsis şekline ("Tımar Sistemi")^{*} göre bir ordu gibi örgütlenmiştir. Devletin eğitim , sağlık, bayındırlık gibi sivil görevleri de özellikle vakıf gibi devlet dışı kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilmiştir.⁴

Osmanlı Devleti'nde yönetim şekli olarak genel anlamda Anadolu ve Rumeli gibi merkeze (İstanbul) yakın yerler için "Merkeziyetçilik" ; yakın yerlerin dışındaki topraklar içinse "Yetki Genişliği" (Tevsi-i Mezuniyet) ilkesi benimsenmiş , yönetim merkez ve taşra şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Bu teşkilatlanmanın başında devletin bütün fonksiyonlarını şahsında toplayan [Yavuz Sultan Selim'den itibaren de (1517)] halifelik^{**} makamını da temsil eden bir padişah olmuştur. Merkez ve taşra teşkilatını yöneten kimseler ise padişah adına hareket etmekte olup , verilen görev ve yetkileri onun adına yerine getirmişlerdir.⁵

Osmanlı Devletin'de merkez ve taşra teşkilatının yönetiminde yer alan kişiler hizmet sınıfları itibariyle Mülkiye , İlmiye , Seyfiye , Kalemîye şeklinde dört ana grupta toplanmıştır. Buna göre "Mülkiye" üst düzey devlet

* Tımar sistemi devlet arazisinin gelirine göre devlet görevlilerine tahsis edilmesini ifade eder. Buna göre geliri 100.000 akçeden çok olanlara "Has" , 20.000-100.000 arası olanlara "Zeamet" , 20.000 akçeye kadar olanlara "Tımar" denmiştir. Haslar padişah gibi üst düzey devlet yöneticilerine , zeamet ve tımar da bunların dışındaki devlet görevlilerine tahsis edilmiştir (Daha geniş bilgi için Bkz. ONAR, s:658-660 ; SENCER s:21-22 ; ORTAYLI ,s:91).

⁴ ORHUN, Hayri: Türkiye'de Devlet Memurlarının Hukuki Rejimi, R. Zelliç Basımevi, İst., 1946, s: 4-5; SENCER, Muzaffer: "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", AİD, C:17,1984, S:2, s:21; BALTA, s:21 ; GİRİTLİ, s:41.

^{**} Halifelik : İslam dini hükümlerinin uygulanması için Peygambere vekil olma makamı

⁵ ORTAYLI, İlber: Türkiye İdare Tarihi, TODAİE Yay. No.180, Ank, 1979, s:132 ; GİRİTLİ, s 33 ; BALTA , s:21.

yöneticilerinin (yüksek rütbeli komutanlar , vezirler ,beylerbeyleri) bulunduğu ordu ve hükümeti yöneten hizmet sınıfıdır. "İlmiye" din, adalet ve eğitim işleriyle uğraşan şeyhülislam, müftü, kazasker ve kadıların yer aldığı hizmet sınıfıdır. "Seyfiye", yeniçeri denilen askerlerin ; "Kalemiye" de devletin kayıtlarını tutan ve haberleşmeleri idare eden bürokratların bulunduğu hizmet sınıflarıdır.⁶

Bu hizmet sınıflarının ifade ettiği devlet işleri "kapı" olarak tanımlanan devlet dairelerinde yürütülmüştür. Merkezde yer alan en önemli kapılar Paşa ve Sadrazam kapısı, Şeyhülislam kapısı, Defterdar kapısı, Yeniçeri (Ağa) kapısıdır. Belirtilen kapıların kendilerine ait özel binaları olmamış , devlet adamları (halkla) görüşmelerini kendi makamlarına ait divanlarda yapmışlardır. Devlete ait işlerin görüşüldüğü en yüksek divan ise , merkez teşkilatının da temelini oluşturan padişah divanı "Divan-ı Humayun" olmuştur.⁷

Yetki alanı açık ve kesin bir şekilde tanımlanmamakla birlikte , belirli gün ve saatlerde toplanan Divan-ı Hümayun'da müracaat ve dava konuları çözümlenmiş, ayrıca Padişah'ın havale ettiği işler görüşülmüştür. Yapılan görüşmelerden sonra alınan kararların kesin ve icrasının zorunlu olduğu Divan-ı Hümayun'un kimlerden oluşacağı Fatih Sultan Mehmet döneminde

⁶ ONAR, S. Sami: İdare Hukuku'nun Umumi Esasları-II, İsmail Akgün Matb. ,İst. s:646-647 ; YALÇIN, Aydın: Türkiye İktisat Tarihi, Ayyıldız Matb., Ank., 1979, s:77 vd.; GİRİTLİ, s:36.

⁷ AKGÜNDÜZ, Ahmet: Osmanlı Kanunnameleri-I, Fey Vakfı Yay. No:1, İst, 1990, s:208; ONAR, s:651; GİRİTLİ, s:38.

yayımlanan “Kanunname-i Ali Osmani” de belirtilmiştir. Buna göre ; Vezir-i Azam ve diğer vezirler, Kazaskerler, Defterdarlar, Nişancılar Divan-ı Hümayun’un üyesi olarak (Şeyhülislam da doğal üye olarak) merkez teşkilatında yer almışlardır.⁸

Divan-ı Hümayun’un en önemli üyesi Vezir-i Azamlık (Sadrazamlık) makamında bulunan Vezir-i Azam (Sadrazam) olmuştur. Zira Vezir-i Azamlık padişahlıktan sonraki en yüksek makamdır, Vezir-i Azam da padişahın mutlak vekilidir. Böyle olunca padişahın idari , askeri , mali , dini ve yargısal görev ve yetkileri kendisinde toplanmıştır. Yalnızca padişaha karşı sorumlu olan Vezir-i Azam aynı zamanda devletin her türlü merkez-taşra teşkilatının amiridir.⁹

Divan-ı Hümayun’da doğal üye olarak bulunan ve ilmiye sınıfının da başı olan Şeyhülislam devlet işlerinin dini prensiplere uygunluğunu tespit eden Sadrazam tarafından sunulan meseleler hakkında fetva veren, hatta padişahların ehil olup olmadığını da kararlaştırabilen stratejik bir konumda olmuştur.¹⁰

Dönemin maliye teşkilatı olan defterdarlık makamının başında

⁸ SEYDİ, Ali: “İdare Teşkilatının Menşe ve Tarihçesi”, TİD., S:6,1928,s:133-134 ;YAMAN, Talat Mümtaz: “Osm. İmp.’da Mülki İdarede Avrupalılaşma”, TİD, S:138,1939,s:969-970; BAŞARAN, Arif: “Osm. İmp. Devlet Ricalı”, TİD, S:347,1974, s:3; AKGÜNDÜZ, C:1, s:208 ;ONAR, s:652; GİRİTLİ, s:39.

⁹ SEYDİ, Ali: “Türkiye’de İdari Teşkilat”, TİD, S.5,1928, s:52-53; M.S.E; “Osm. İmp. İdare Organ ve Müesseselerinden”, TİD, S:244,1957, s:57; BAŞARAN, Arif: “Osm. İmp’nın Merkez Teşkilatı”, TİD, S.335,1972, s:32-36 ; OKANDAN, Recai: Amme Hukukumuzda Tanzimat ve I. Meşrutiyet Devirleri, Kenan Matb., İst., 1946 s:13-14 ; AKGÜNDÜZ, C:1, s:211-212 ;SENCER, s: 24.

¹⁰ BAŞARAN, “.... Devlet Ricalı”, s:7; ONAR, s:648; s:36-37; SENCER, s:24, ORTAYLI, s:165; AKGÜNDÜZ, C.1, s:224 vd; GİRİTLİ, s:36-37.

bulunan Defterdarlar tarafından devletin düzenli gelir ve giderleri tespit edilmiş , Defterdarlar bu gelir ve giderlerin yönetiminden de sorumlu tutulmuşlardır. Atanma ve görevden alınmaları Sadrazam tarafından yapılan defterdarlar mali buhranların başsorumlusu olarak görülmüş hatta bu sebeple canlarından bile olabilmışlardır.¹¹

Tuğra-i şerif hizmeti de denilen devlet evraklarına padişahın tuğrasını çekmekle görevli Nişancılık makamında bulunan Nişancılar, ulema arasından kalemi ve ilmi en iyi olanlardan seçilmiştir. Devletin mevzuat ve protokolüne hakim olan Nişancılar Padişahlık makamından çıkan emirlere bakmış, fethedilen memleketlerin kayıtlarını tutmuşlardır. Ayrıca gerektiğinde devletin eski mevzuatının değiştirilmesi ile ilgili yorum da yapmışlardır.¹²

Kurulduğu ilk dönemde yalnızca askeri hukukla ilgili olan kazaskerlik makamında bulunan kazaskerler 17. YY. başlarından itibaren genel hukukla ilgili olarak da görevlendirilmişlerdir. Şeyhülislam'ın olmadığı zamanlarda -fetva hariç- onların idari görevlerini de yerine getiren Kazaskerler, kadı ve müderrislerden oluşan özel divanla şeri ve hukuki davaları inceleyip karara bağlamışlardır. Cami ve medrese işlerine de bakan Kazaskerler bu kurumlarla ilgili müderris ve kadıları atama yetkisine de sahip olmuşlardır.¹³

¹¹ SEYDİ, "... Menşe ve Tarihçesi", s:54-59; BAŞARAN, "... Devlet Ricali", s:18-19-20; AKGÜNDÜZ, C:1, s:214-215.

¹² SEYDİ, Ali: "Mülga Osm.Imp.nın Eski Teşkilatına Bir Nazar", TİD, S:10,1929,s:144 vd; BAŞARAN, "... Devlet Ricali", s:12-13-14; ONAR, s:650; GİRİTLİ, s:37, AKGÜNDÜZ, C:1, s:213-214.

¹³ SEYDİ, "... Menşe ve Tarihçesi", s:82-83-84; MSE, s:61-62; BAŞARAN, "... Devlet Ricali" s:10 .

Merkezde (İstanbul) bu şekilde örgütlenen Osmanlı Devleti'nde merkez dışındaki topraklar eyaletlere ayrılarak bir taşra teşkilatı oluşturulmuştur. Buna göre Eyaletlerin başında bulunan valiler (beylerbeyi), kendi bölgelerinde padişahı temsilen Sadrazamın yetkilerine sahip olarak her türlü adli, idari ve şer'i görevleri yerine getirmişler ve asayişî sağlamışlardır. Taşra teşkilatının temeli olan ve "Yetki Genişliği" (Tevsîi Mezuniyet) ilkesine göre yönetilen eyaletler sancaklara , sancaklar da kazalara ayrılmıştır. Bu yönetim birimlerinin başında da Valiye bağlı "Bey" denilen yöneticiler bulunmuştur.¹⁴

Genel özellikleri bu şekilde ortaya çıkan Osmanlı Devleti'nin yapısı ve yönetiminde Tanzimat döneminde meydana gelen yeniliklerden önce de bazı değişiklikler olmuştur. Şimdi Tanzimat öncesindeki bu değişikliklere genel olarak değinilecektir.

B- Devlet Yapısı Ve Yönetiminde Yenilikler

Osmanlı Devleti'ni döneminde güçlü kılan unsurlar sağlam bir askeri ve mülki teşkilat kurması ile dinin birleştiriciliği olmuştur. Uzun geçmişe dayanan devlet tecrübesi ve dini esasların birleşmesi, Osmanlı Devleti'nin diğer devletlerden farklı olmasını sağlamıştır. Osmanlı Devleti'nin güçlü oluşu , gerileme döneminde (1574 sonrasında) özellikle orduda, arazi

¹⁴ SEYDİ, Ali: "Eski Osm. İmp.da Tali Teşkilat (Eyalet İdaresi), TİD, S:12,1929, s:425-428; MSE, s:75 vd; SEYDİ, Ali: "Eski Osm. İmp.Tali Teşkilattan Valiler "Beylerbeyleri", TİD, S.14,1929,s.672;TARCAN, Mehmet: "Taşra İdare Teşkilatımızın Tarihçesi", TİD, S:311,1968, s:24-25-26; YAMAN, "..... Avrupalılaşıma", s:1047; YALÇIN, s:172 vd.; ORTAYLI, s:185; AKGÜNDÜZ, C:1, s:219 vd.

rejiminde ve idari bünyede bozulmalarla yerini acziyete bırakmıştır. Avrupa, Rönesans ve Reform hareketleriyle yeni bir çağa başlarken Osmanlı Devleti'nin yöneticileri hala önceki muhteşem dönemlerin zafer sarhoşluğu ile birlikte kendilerini ve sistemlerini yenileyememişlerdir. İçeride bozuk yönetim ve anarşi, dışarıda da eski itibarını yitirmesiyle Osmanlı Devleti günden güne, yükselen ve birlikte hareket eden Batı karşısında yalnız kalmıştır.¹⁵

Batı Avrupa ülkelerinde 15.YY'da başlayan ticaret kapitalizmiyle ana ticaret yolları, Akdeniz ve Anadolu'dan okyanuslara kaymış bunu coğrafi keşifler izlemiştir. Bunlarla ağır ticaret kayıpları yaşayan Osmanlı Devleti ekonomisinde fiyat düzeni altüst olmuş enflasyon artmıştır. Ayrıca gelişen Batı teknolojisi ve ordusuna karşılık Osmanlı ordusunda asker sayısı artırılmış, artan sayının maaşlarını ödeyebilmek için yeni ve yüksek vergiler konmuştur. Rüşvet, zulüm ve isyanlar çoğalmış yaşanan siyasi istikrarsızlıklardan bütün devlet kurumları olumsuz olarak etkilenmiştir.¹⁶

Osmanlı Devleti'nin temel yapısındaki bu bozulmalardan ve Avrupadaki gelişmelerin devlet açısından ciddi bir tehdit olduğunun anlaşılmasından sonra özellikle III. Selim ve II. Mahmut zamanında, dikkate alınabilecek bazı yenilik çabaları ve çalışmaları ortaya çıkmıştır. Buna göre III. Selim tahta çıktığında (1789) ilk iş olarak devletin ve memleketin ileri

¹⁵ AKÇURA ,Yusuf: Osmanlı Devletinin Dağılma Devri, TTK. Basımevi, Ank, 1988. s:6-7
ANGELHARDT, Eduard: Türkiye ve Tanzimat, Osmanlıcaya Tercüme Ali SADİ, Kanaat Matb., İst., 1328, s:428 ; YAMAN, s:1063.

¹⁶ ONAR, s:685 vd; GİRİTLİ, s:44 vd; SENCER, s:33-36 vd. AKÇURA, s: 6-7-8-9

gelenlerinden birer rapor alarak danışma (meşveret) meclisleri kurmuştur. III. Selim döneminde yenilik çalışmalarına ilk önce devletin temel taşı olan ve çözülmenin öncelikle etkisini gösterdiği ordudan başlanılmış Yeniçeri Ocağı'ndan ayrı olarak "Nizam-ı Cedit" adlı askeri teşkilat kurulmuştur. Askeri yenilikler dışında – ki bunlar konumuz dışıdır– halkın zulümden kurtarılması ve huzuru , ülkenin imarı hususlarında çalışılarak , düzenlenen "Vezaret Kanunnamesi" ile keyfi görevden almaların ve gereksiz masrafların önüne geçilebilmesi için tedbirler alınmıştır. Önemli bir yenilik olarak ilk defa Londra ,Paris ,Viyana ve Berlin'de daimi elçilikler açılmıştır. Bütün bu yenilik çaba ve çalışmalarına rağmen merkezi otoritenin zayıflığı, halkın uyum güçlüğü , kadrosuzluk , ehil olmayan üst düzey devlet yöneticilerinin lüks yaşantıları yenilik teşebbüslerini sonuçsuz bırakmıştır. Sonunda III.Selim tahttan indirilmiş (1807) ve eskisinden daha yoğun anarşi yaşanmaya başlamıştır.¹⁷

Yenilik çaba ve çalışmaları III.Selim'den sonra , 1808 yılında tahta çıkan II. Mahmut döneminde de devam etmiştir. II.Mahmut dönemi de ülkenin her yönüyle içeride ve dışarıda çok karışık olaylarla, isyanlarla, buhranlarla sarsıldığı bir dönemdir. Bunlara rağmen bu dönemde önemli yenilikler söz konusu olmuştur.Buna göre yeni eğitim kurumları ve posta teşkilatı kurulmuş,

¹⁷ OSMANLI ANSİKLOPEDİSİ –5, Ağaç Yay., İst., 1995, s:195 vd. ;AKGÜNDÜZ, Ahmet: Eski Anayasa Hukukumuz ve İslâm Anayasası, Timaş, Yay., İst. 1991, s:66; ANGELHARDT, s:428; BOZKURT, s:41 ;ONAR, s:691 vd; GİRİTLİ, s:47; SENCER, s:39, YAMAN, S:140, s:1161-1166.

karantina usulü kabul edilmiş , pasaport sistemine geçilmiş, kamuoyunu bilgilendirmek amacı ile ilk resmi gazete "Takvim-i Vekayi" çıkartılmıştır.¹⁸

Bu çalışmalardan başka en önemli yenilikler devletin yapısı ve yönetim şekli alanlarında söz konusu olmuştur. Buna göre Divan-ı Hümayun teşkilatı tamamen kaldırılarak kabine sistemine geçilmiş, devlet hizmetleri Bakanlıklar(Nezaretler) şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Devletin önceden doğrudan ilgilenmediği ticaret ve bayındırlık hizmetleri de devletin hizmet alanına alınmış ,bu hizmetlerle ilgili de bakanlıklar oluşturulmuştur. II.Mahmut döneminde bu şekilde ; "Deavi Nazırlığı" (Adliye Bakanlığı) , Sarayın iç yönetimi için "Enderun-u Humayun Nezareti", "Umur-u Dahiliye Nezareti" (İçişleri Bakanlığı), "Umur-u Hariciye Nezareti" (Dışişleri Bakanlığı), "Umur-u Maliye Nezareti" (Maliye Bakanlığı), "Evkaf-ı Hümayun Nezareti" (Vakıflar Bakanlığı) , "Umur-u Ticaret ve Ziraat Nezareti" (Ziraat ve Ticaret Bakanlığı) ve "Umur-u Nafia Nezareti" (Bayındırlık Bakanlığı)'nin başlarındaki Nazırlar(Bakan)'dan oluşan "Heyeti-i Vükela" diye isimlendirilen Bakanlar Kurulu'na Sadrazam (Başvekil) başkanlık etmiştir.¹⁹

II.Mahmut döneminde ülkenin iç huzurunun sağlanabilmesi amacıyla valilere (ve diğer taşra teşkilatı yöneticilerine) geniş yetkiler verilmiştir. İç huzursuzluğun en önemli sebeplerinden birisi olan Yeniçeri Ocağı kaldırılmış

¹⁸ YAMAN, S:141, s:1240 vd-1263-1264 ; OSMANLI, C:6, s:110 vd.

¹⁹ YAMAN, S:141, s:1255-1256, ONAR, s:696; SENCER, s:41; KARAL, Enver Ziya: Osmanlı Tarihi VI, TTK Basımevi Ank., 1994, s.123 vd; AKGÜNDÜZ, Eski Anayasa..., s:74; OSMANLI C:6 s:41.

(Vaka-i Hayriye – 1826), İstanbul ve vilayetlerde mahalle muhtarlığı için seçimler yapılmıştır . "Meclis-i Ahkam-ı Adliye" ve "Dâr-ı Şûra-yı Bâbîâlî" kurularak, devlet ve millet işlerinin bu meclislerde görüşülüp karara bağlanmasından sonra icraya konulması ("meşveret (danışma) prensibi") usulü benimsenmiştir. Bu meclislerden birincisi Divan-ı Humayun'un adli, ikincisi de idari fonksiyonunu devralmıştır.²⁰

Bu dönemde, devlet yönetiminin temel unsurlarından birisi olan memurlarla ilgili de düzenlemeler yapılmıştır. Bütün devlet memurları için sabah-akşam mesai zorunluluğu getirilmiş , memurlar için maaş tahsisi söz konusu olmuştur.²¹

II.Mahmut döneminde uygulanan yapılanma politikası iki temel noktada odaklanmıştır : İlk olarak Batı hukuk ve yönetim sistemine yönelinmiştir. İkinci olarak ta tek elde toplanmış yetkilerin yavaş yavaş dağıtılması ve bir iş bölümü esasının yerleştirilmesine çalışılmıştır. Bununla birlikte eski sisteme de tamamen sırt dönülmemiş ve bu düalist (ikici) anlayış Tanzimat dönemine de miras bırakılmıştır.²²

Şimdi II.Mahmut dönemi çalışmalarının bir altyapı teşkil ettiği ve bu dönemin yenilikçi ama eskiden de vazgeçmeyen ikici anlayışının miras bırakıldığı Tanzimat dönemi ve sonrası genel hatlarıyla ele alınacaktır.

²⁰ YAMAN, S:141, s:1240-1248 vd.; ONAR, s:694-695; GİRİTLİ, s:51, SENCER, s:43; BOZKURT, s:44 vd.

²¹ YAMAN, S:141, s:1259 vd.; SENCER, s:41.

²² YAMAN S:141, s:1240 vd; ONAR, s:695; GİRİTLİ, s:51; SENCER ,s:41-42.

2- TANZİMAT SONRASI DÖNEM

Tanzimat sonrası dönem, Tanzimat Fermanı'nın ilanından (1839) Cumhuriyet'in ilanına kadar geçen süreyi kapsar. Bu dönem kendi içinde Tanzimat, I. Meşrutiyet ve II. Meşrutiyet dönemleri şeklinde bir ayırıma tabi tutulabilir. Bu kısımda, belirtilen dönemlerin karakteristik özellikleri incelendikten sonra genel özellikleri, "Klasik Dönem" kısmında anlatılan Osmanlı Devleti'nin yapısı ve yönetiminde meydana gelen değişiklikler genel olarak ele alınacaktır.

A- Tanzimat (1839-1876) Dönemi

Tanzimat dönemi; bu döneme ismini veren , ülkenin kalkınması ve dünyada varlığını sürdürerek bir itibar kazanabilmesi için de zaruret olarak görülen ve dönemin etkili devlet adamı M. Reşit Paşa'nın büyük gayretleri sonucu ilan edilen "Tanzimat Fermanı"yla (1839) başlayan dönemin adıdır.²³

Osmanlı Devleti'nde yeni bir sürecin başlamasına sebep olan Tanzimat Fermanı'nda dini (şer'i) hükümlerin uygulanmasıyla büyük ilerlemeler kaydetmiş Osmanlı'nın son bir buçuk asırdır uygulamadaki eksiklikleri sonucu zaafa düştüğü belirtilmiş, bunun telafisi için yeni kanunlar koyulması gerektiği ifade edilmiştir. Fermanda mal-can güvenliği dile

²³ OKANDAN, s: 34-35; OKANDAN, Recai: Tanzimat I, Ma'arif matb., İst., 1940, s: 104-105; YAMAN, S: 141, s:1273; SENCER, Muzaffer: "Osm. İmp.da Tanzimat. Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler, AİD, C: 17, S:3,1984, s: 46-47; ANGELHARDT, s: 429 (M.Reşit Paşa ve Tanzimatla ilgili geniş bilgi için bkz. KAYNAR, Reşat: M. Reşit Paşa ve Tanzimat, TTK Basımevi, Ank., 1954).

getirilerek , hakimın şeri kanunlara göre idama karar vermedikçe idam, mal müsaderesi (zorla el koyma) ve vergilerde iltizam* yasaklanmıştır. Fermandaki haklardan müslüman ve gayrimüslimlerin istisna getirilmeksizin yararlanabileceği de hükme bağlanmıştır. Ayrıca Meclisi Ahkâmı Adliye üyelerinin gerektiği oranda artırılarak, devlet adamlarının bu meclisteki toplantılarda fikirlerini serbestçe söylemeleri ; şer'i kanunlara karşı olanların durumuna bakılmaksızın cezalandırılmaları ve rüşvetin önlenmesi için bir ceza kanununun hazırlanması gerektiği de vurgulanmıştır.²⁴

Tanzimat Fermanı kapsamında yer alan yenilikler ,dış baskılar ve 1853 Osmanlı-Rus savaşıyla askıda kalmıştır. Bunu 18 Şubat 1856 tarihinde ilan edilen "Islahat Fermanı" izlemiştir. Özellikle Hristiyan teb'anın hukukunu artırma ve Tanzimat Fermanı'yla açıklanan hakların pekiştirilmesi ve uygulanmasının sağlanması amacıyla Padişah tarafından Sadrazam'a verilen emirlerden oluşan bu ferman da sonuçsuz kalmıştır.²⁵

Padişah Abdülmecid'den sonra başa geçen Sultan Abdülaziz döneminde ilan edilen 1875 "Hatt-ı Humayunu" (ki önceki fermanları teyit etmiştir) da bir sonuç doğurmamış ,sonunda Sultan Abdulaziz'in tahttan indirilmesiyle yerine II. Abdülhamit geçirilmiştir.²⁶

* İltizam : Verginin toplanma işinin şahıslara verilerek bu şahısların toplayacakları verginin bedelini devlete peşin ödeme sistemi.

²⁴ OKANDAN, Tanzimat I, s: 106-107-109; OKANDAN, Amme... I, s:37-38; BALTA, s: 32; TARCAN, s: 27; ORTAYLI, s: 265-266 vd. (Fermanın tam metni için bkz. Düstur, Tertib-i EVVEL, C: 1, s:7).

²⁵ OKANDAN, Tanzimat I, s: 109; OKANDAN, Amme....I, s: 39-40.

²⁶ OKANDAN, Tanzimat I,s: 111 vd.

Şimdi Sultan Abdülhamit'le başlayan I.Meşrutiyet döneminin öncesinde söz konusu olan Tanzimat döneminin karakteristik özellikleri ile bu dönemde devlet yapısı ve yönetiminde meydana gelen yenilikler ifade edilecektir.

a- Tanzimat Dönemi'nin Karakteristik Özellikleri

Tanzimat Fermanı'yla başlayan fermanlar zincirinin hiçbirisi milletçe oluşturulan bir tepkinin ürünü olmamıştır. Böyle olunca bazı fermanlar da -1856 Islahat Fermanında olduğu gibi- doğrudan millete değil Sadrazama hitaben olmuş; fermanlarda padişahın tek taraflı irade ve arzusu söz konusu olmuştur. Fermanların ilanında ; Osmanlı Devleti'nin uluslararası platformdaki olumsuz durumu , memleketin içeride yaşadığı karmaşıklığın ve yenilik yapılması zaruretinin hissedilmesi büyük bir etki oluşturmıştır.²⁷

Tanzimat döneminde bozukluğun gerçek sebepleri dini ilkelere uzakta olmakta aranmış ve yenilik hareketlerinde, eskiden vazgeçmeyen yenilik de arzulayan düalist (ikici) bir karakter sergilenmiştir.²⁸

Tanzimat dönemi fermanlarında bir esas teşkilat kanunu (Anayasa) niteliği mevcut değildir. Zira konulan prensiplerin, imtiyazların, hakların

bugünkü meclis tanımından uzak, padişahın emri altında bulunan bir ihtisas komisyonu kimliği arzetmişlerdir. Oluşturulan "Şura-yı Devlet" kurumu da kanun koyuculuk özelliğinin olmaması nedeniyle çağdaş anlamda bir meclis sayılmamıştır.²⁹

Tanzimat döneminde gerçekleşmesine çalışılan önemli ilkelerden birisi "eşitlik" olmuştur. Fakat bu dönemde siyasî, sosyal ve felsefi bir görüşten esinlenerek ortaya konan bir hukuk beyannamesi söz konusu olmamıştır.³⁰

Tanzimat döneminde Osmanlı toplumu , devlet yapısı ve işleyişinde düşünülen yeniliklere rağmen köklü bir değişiklik gerçekleştirilememiştir. Bunda yeniliklerin önemsenmemesi büyük rol oynamış, bilakis Tanzimat'a karşı olumsuz bir kanaat te ortaya çıkmıştır. Bu olumsuz kanaatin en önemli sebeplerinden birisi yönetim organlarının isteksiz tutumu olmuştur. Memurların liyakatsizliği, güçlü icra vasıtalarının yokluğu, yeniliklerle ilgili düzenlemelerin bakanlık raflarında, memur çekmecelerinde tozlanmaya terkedilmesi yenilik teşebbüslerini olumsuz sonuçlandırmış, eski suistimallar, rüşvetler devam etmiştir.³¹

Herşeye rağmen Tanzimat dönemi, Osmanlı Devleti'nin yenilenmesi için yapılan çalışmaların çok önemli bir aşamasıdır. Birçok alanda yeni değerler oluşturarak önceki yenilik çalışmalarından da ayrılmıştır.

²⁹ OKANDAN, Tanzimat I., s.116-119; OKANDAN, Amme...I, s:56 ve 61.

³⁰ OKANDAN, Tanzimat I, s: 121; OKANDAN, AmmeI, s: 57, 66, 68.

³¹ OKANDAN, Amme....I, s: 71-72-73.

Tanzimat'la batının sadece teknik alanda değil eğitim, sanat, edebiyat ve hukuk alanlarında da üstün olduğu edilmiştir. Artık Osmanlı Devleti'nin devlet politikasında yabancı devletlerle ortak hareket edebilme anlayışı yer almaya başlamıştır. Ve yine Tanzimat hareketinin istenilen hedefleri yakalayamaması bir yana bu dönemde ülkenin içinde bulunduğu ağır ekonomik, sosyal ve siyasi problemleri anlayıp çözüm arayan bir zümre ortaya çıkarması bakımından da çok yararlı olmuştur. Daha sonraki yenilikler için bir hazırlık aşaması olan, köklü değişiklik arzusundan çok Avrupa sempatisi endeksli Tanzimat dönemi, kendisini izleyen dönemlerdeki değişimi kolaylaştırmış ; milli egemenliğe giden yolda adeta "intikal devresi" olmuş, bir köprü görevi üstlenerek "meşrutiyeti" doğurmuştur".³²

b- Tanzimat Dönemi Fermanlarının Devlet Yapısı ve Yönetiminde Getirdiği Yenilikler

Tanzimat döneminde devletin yapısı ve yönetiminde yapılan en önemli yenilik merkez teşkilatının temel unsuru olan padişahlık ve sadrazamlık kurumlarına bakış açılarında ve bu kurumların yapılarında olmuştur. Buna göre Padişahın konumu ;Klasik Osmanlı Devleti döneminde olduğundan farklı olarak biraz daha esnek yapıya kavuşturulmuş, Sadrazamların da hareket serbestisi kısıtlanarak getirilen "bakanlarla birlikte hareket etme zorunluluğu" sebebiyle her iki makam da anayasal rejimde

³² VELİDEDEOĞLU, H. Veldet: "Kanunlaştırma Hareketleri", Tanzimat I, Maarif Matb., İst., 1940, s: 173 ;OKANDAN, Tanzimat I, s: 127-128; OKANDAN, Amme....I, s: 73-74-75; KARAL, C: 5, s: 196 vd; GİRİTLİ, s:44 .

olması gereken statüye yaklaştırılmıştır.³³

Tanzimat döneminde merkezi teşkilatta yapılan en önemli yeniliklerden birisi 1 Nisan 1868'de bütün mülki işlerin danışılma merkezi olarak "Şura'yı Devlet" (bugünkü deyiimiyle Danıştay) kurumunun oluşturulmuş olmasıdır.³⁴

Bu dönemde devlet yapısı ve yönetiminde önemli sayılabilecek diğer bir yenilik te devlet yönetiminin her kademesinde meclislerin oluşturulmuş ve bu meclislere danışarak karar alındıktan sonra icraat yapılmasının istenmiş olması yani, danışma (meşveret) ilkesinin devlet yönetimine sokulmuş olmasıdır. Bu bağlamda ilk önce Tanzimat Fermanlarıyla yapılmak istenen yeniliklerle ilgili çalışmak üzere "Meclis-i Ali-i Tanzimat" adında bir meclis kurulmuş (1854) , çok geçmeden 1861 yılında kaldırılarak önceden var olan Meclis-i Ahkâm-ı Adliye ile birleştirilmiştir.³⁵

Merkezde oluşturulan diğer bir meclis te görevi kanun ve tüzük tasarılarını inceleyip karara bağladıktan sonra padişahın onayına sunmak olan "Meclis-i Ali-i Umumi" 'dir.³⁶

Merkezdeki bu meclislerden başka istişari nitelikte , isimlerinin delalet

³³ GÖKBİLGİN, Tayyip: "Tanzimat Hareketi'nin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilatına Etkileri", Belleten 121-124, TTK Basımevi, s: 98; YAMAN, S: 141, s: 1310; KARAL C: VI, s:122; ANGELHARDT, s:475 ;OKANDAN, "Amme...I", s: 62 vd.

³⁴ YAMAN, T.Mümtaz: "Osm.İmp. Mülki İdaresinde Avrupalılaşıma", TİD, S:142, 1940, s:1506.

³⁵ YAMAN, S: 141, s: 1315-1316; KARAL, C: VI, s: 122.

³⁶ GÖKBİLGİN, s: 98;YAMAN, S: 141, s: 1310;KARAL C: VI, s:122 ;ANGELHARDT, s:475; OKANDAN, "Amme...I", s: 62 vd.

ettiği konularda görüş belirtme göreviyle kurulan; ziraat işleriyle ilgili "Meclis-i Ziraat", denizcilik işleriyle ilgili "Meclis-i Bahriye" , madencilik işleriyle ilgili "Meclis-i Maadin" ve asayiş işleriyle ilgili "Meclis-i Zaptiye" şeklinde meclisler de sözkonusudur.³⁷

Merkezde oluşturulan meclislerden başka taşra teşkilatında da "eyalet meclisleri" kurularak yöneticilerin danışmadan iş yapmaları önlenmeye çalışılmış ayrıca bu şekilde de halkın devlet yönetimine katılması sağlanmak istenmiştir.³⁸

Tanzimat döneminde yapılan düzenlemeler ile taşra teşkilatı eyalet, liva, kaza, köy şeklinde taksim edilerek bu birimlerin yönetilmesinde "yetki genişliği" (tevs-i mezuniyet) ilkesi benimsenmiştir. Bu husus taşra teşkilatı ile ilgili olarak çıkartılan 22 Eylül 1858 t. "Vali, mutasarrıf ve kaymakamların vazifelerini şamil talimat"ta açıkça ortaya konmuştur. Buna göre; taşra teşkilatının en büyük birimi olan eyaletin "vali" , livanın "kaymakam" , kazanın "müdür" , bir eyalete bağlı olmayan livanın da "mutasarrıf" tarafından yönetileceği belirtilmiştir.³⁹

Bu dönemde valiler, devletin vekili ve muhatabı olarak eyaletin her türlü işinden sorumlu tutulmuştur. Buna göre valilerin mevzuatın uygulanmasından her türlü emniyetin sağlanmasına , halkın taleplerinin

³⁷ KARAL, C:6 , s: 122.

³⁸ YAMAN, S: 141, s: 1302 vd;KARAL,C: 5 s: 196; KARAL,C: 6, s:130 vd.; KARAL, C: 7, s: 152 ; M.S.E., s: 89-90 vd.

³⁹ TARCAN, Mehmet: "Türk İdare Teşkilatının Tarihçesi", TİD, S: 311,1968, s: 27 vd.

sonuçlandırılmasından vergi ve masraflarla ilgili çalışmaların titizlikle yerine getirilmesine , maiyetindeki defterdar, kaymakam ve sair memurların hata ve kusurlarına kadar çok geniş bir görev ve yetki alanları söz konusu olmuştur.⁴⁰

Bir eyalete bağlı olan livanın başındaki kaymakam ve bir eyalete bağlı olmayan livanın başındaki mutasarrıf denilen yöneticiler, valinin maiyetinde olarak ve her türlü işlerde valilik mercii alınarak kendine bağlı birimleri tıpkı valinin eyaleti yönettiği gibi yönetmişlerdir. Kazalar ise esas görevleri kaza içinde emniyet ve asayişin sağlanması , davaların usulüne uygun görülmesi , vergilerin zamanında tahsili olan kaza müdürleri tarafından ; köyler ise muhtarlarca yönetilmişlerdir.⁴¹

Tanzimat döneminde bu şekilde ortaya çıkan çaba ve çalışmalar, yukarıda da ifade edildiği gibi kendisini izleyen yeni bir dönemi, I.Meşrutiyet dönemini doğurmuştur.

B- I. Meşrutiyet (1876-1908) Dönemi

I.Meşrutiyet dönemi , II.Abdülhamit zamanında 23 Aralık 1876'da ilk esas teşkilat kanunu "Kanun-u Esasi"'nin (Anayasanın) Rusya, Almanya, Avusturya, İtalya, İngiltere ve Fransa'nın katılımıyla yapılan "İstanbul/

⁴⁰ YAMAN, S: 141, s: 1318-1319 vd. ; YAMAN, S: 142, s: 1511-1512 ; KARAL, C: 6, s: 133-134 (Geniş bilgi için bkz. Örneğin 1913 Kanunu Muvakkatle valilerin görevleriyle ilgili ana ilkeler daha derli toplu ortaya konmuştur. ÇAVDAR, Tevfik: "1329 (1313) İdare-i Vilayet Kanunu ve Genel Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri" AİD, C: 16, S:1,1983, s: 5 vd.).

⁴¹ YAMAN, S: 141 s: 1323 vd; YAMAN, S: 142, s: 1468 vd; KARAL, C: 6 s: 134.

Tersane Konferansı"nda ilan edilmesiyle başlayan dönemin adıdır.⁴²

Bu dönemde ilk kez devlet yapısı ve yönetiminde gerçekleştirilen yenilikler bir anayasada yer almıştır. Şimdi bu dönemin karakteristik özellikleri ifade edildikten sonra gerçekleştirilen yenilikler ele alınacaktır.

a- I. Meşrutiyet Döneminin Karakteristik Özellikleri

Tanzimat döneminden sonra meydana gelen ,1876 Kanun-u Esasi'si ile başlayan I. Meşrutiyet dönemi; milletin bir tepki ve baskısı ile değil anayasal rejimin gereğini hisseden belirli ve sınırlı bir zümrenin; bazı devlet adamı, aydın ve yöneticiler gibi önde gelenlerin muhalif çabaları sonucu ortaya çıkmıştır.⁴³

I.Meşrutiyet dönemi ve Kanun-u Esasî'nin (Anayasa) ilanının en önemli sebeplerinden birisi Osmanlı Devletinin dış durumu olmuştur. Buna göre özellikle Rusya ve İngiltere'nin azınlık hak ve imtiyazları ile ilgili müdahalelerine bir tedbir olarak meşrutiyet rejimi ve anayasa düşünülmüş ve fakat istenilen hedefe ulaşılamamış; Kanuni Esasî, yabancı devletler tarafından bir "çocuk oyuncağı" olarak nitelendirilmiştir.⁴⁴

I.Meşrutiyet dönemi , Osmanlı Devleti'nin doğu illerinden Balkanlara kadar geniş bir coğrafyada ortaya çıkan bir çok isyan ve ayaklanmalarla

⁴² OKANDAN , AmmeI, s: 85 vd.; GİRİTLİ, s: 57; YAMAN, S: 142, s: 1538-1539 (Kanunu Esasî'nin metni ve yayınlanmasıyla ilgili Hatt-ı Humayun için bkz. AKGÜNDÜZ, Eski Anayasa..., s: 84 vd.).

⁴³ OKANDAN, Amme....I, s: 132-133-134.

⁴⁴ OKANDAN, Amme....I, s: 135-136.

karşı karşıya olduğu bir dönemdir. Dışarıdaki bu parçalanma sürecine ülke içindeki sansür, jurnalcılık, sürgün gibi haksız uygulamalar da katkıda bulunmuş , yapılmak istenen değişiklikler sonuçsuz kalmıştır. ⁴⁵

Döneminde yaşanan bütün olumsuzluklarına rağmen I.Meşrutiyet dönemi meşrutiyet yanlılarının çoğalmasına ve güçlenmesine yol açması bakımından bir "olgunlaşma devresi" olarak ciddi bir fonksiyon yerine getirmiş, devlet yapısı ve yönetiminde önemli sayılabilecek yenilikler yapılmıştır. ⁴⁶

b- 1876 Kanunu Esasî'sinin Devlet Yapısı ve Yönetiminde Getirdiği Yenilikler

23 Aralık 1876'da ilan edilen Kanun-u Esasî ile ilk kez Osmanlı Devleti'nin genel yapısı, organları, bunlar arasındaki ilişkiler, vatandaşların temel hak ve özgürlükleri bir kanun metni içinde yer almıştır.

Buna göre 119 maddeden oluşan Kanuni Esasî'de şu bölümler yer almıştır : "Memalik-i Devlet-i Osmaniye" (Osmanlı Devleti Memleketleri), "Teba-i Devlet-i Osmaniye'nin Hukuk-u Umumiyesi" (Osmanlı Devleti Vatandaşlarının Genel Hakları) , "Vükelayı Devlet" (Devlet Bakanları) , "Memurîn" (Memurlar), "Meclis-i Umumî"(Genel Meclis), "Heyeti Ayan" (Senato), "Heyeti Mebusan"(Milletvekilleri Meclisi), "Mehakim" (Mahkemeler), "Divan-ı Âli" (Yüce Divan), "Umur-u Maliye" (Mali İşler), "Vilayat" (İller),

⁴⁵ OKANDAN, Amme....I, s: 152-153-154-155.

⁴⁶ OKANDAN, Amme....I, s:157.

"Mevaddı-ı Şetta" (Diğer Hükümler). Bu bölümlerde; Osmanlı Devleti'nin ayrılmaz bir bütün olduğu belirtilerek anayasal rejimlerde devlet başkanına verilen hak ve yetkiler padişaha verilmiştir. Herkesin din-mezhep farkına bakılmaksızın Osmanlı olduğu ve şahsî hürriyetlerinin bulunduğu ifade edilmiştir. Dinlere serbesti tanınmış, basın-yayının kanun dairesinde serbest olduğu; müsadere, angarya, işkence ve her türlü eziyetin yasaklandığı dile getirilmiş, memurlarla ilgili düzenlemeler hükme bağlanmıştır. Yasama faaliyetinin usûlü ortaya konarak illerin yönetiminde "tefrik-i vezâif" (Görev Ayrımı)– "tevsii mezuniyet"(Yetki Genişliği) ilkesi benimsenmiştir.⁴⁷

İlk kez Osmanlı Devleti'nde belirtilen hususlar bir esas teşkilat kanununda(Anayasa) yer almış olsa da söz konusu kanun önemli eksiklikleri de içermiştir. Buna göre Kanun-u Esasi'nin düzenlenmesinde, esinlenilen bir siyasi-hukuki anlayış, ideoloji veya doktrin sözkonusu olmamıştır. Nihayetinde Ahmet Mithat gibi bir meşrutiyet insanının yönlendirmesiyle, Fransa-Belçika anayasalarından eksik ilham alınarak hazırlanmış, sistemde köklü değişikliklerden ziyade mevcut düzen az çok bir teşkilata bağlanmıştır. İktidar ve yetkinin sınırlanması, milletin bu iktidara iştiraki, fertlere sağlanan haklar için siyasi ve hukuki müeyyideler öngörülmemiştir.⁴⁸

Bu dönemde padişahın karşısında onun yetkilerini dengeleyecek bir

⁴⁷ FINDLEY, Carter V.: Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform (Bab-ı Ali 1789-1922), İz Yay., İst., 1994. s: 191 ; YAMAN, S: 142, s: 1540 vd.; AKGÜNDÜZ, Eski Anayasa., s: 87 vd.; BOZKURT, s: 69.

⁴⁸ OKANDAN, Amme...I, s: 93-94-95-96; SENCER, C: 17, S: 3, s: 58.

organ bulunmadığı gibi Sadriazam ve Bakanlar Kurulu da tamamen padişaha bağlı konumda olmuşlardır. Yasama faaliyetini yürütmek üzere Meb'usan ve Âyan Meclislerinden oluşan "Meclis-i Umumi" adında bir meclis kurulmuşsa da bu meclis danışma organı olmaktan öteye gidememiştir. Zira Âyan ve Meb'usan Meclislerinin yapacağı kanun teklif ve değişikliklerinin Sadaret'çe padişaha sunulup onun izniyle olabileceği hükmü karşısında bu doğal bir sonuç olmuştur.⁴⁹

Bunlardan başka Kanun-u Esasî'inde padişaha verilen yetkilerin sınırları belirlenmemiş , anayasal rejimde doğal olan yetkiyle orantılı sorumluluk esasına rağmen padişaha geniş yetkiler verilmiş ama sorumlu tutulmamıştır.⁵⁰

I.Meşrutiyet döneminde devlet yapısı ve yönetiminde meydana gelen en önemli yeniliklerden birisi Kanun-u Esasi'ye göre ilk seçimlerin yapılarak "Umumi Meclis"in 20 Mart 1877'de açılmış olmasıdır. Buna göre 69 üyesi Müslüman, 46 üyesi ise gayrimüslüm olan meclis Rus savaşı başarısızlıkları, artan muhalefet , iç borçlanma meselesi gibi sebeplerle bir süre dağıtılmış daha sonra ise (1878) yılında süresiz kapatılmıştır. Kapatılan meclis ancak II.Meşrutiyet döneminde Kanun-u Esasi'nin yeniden yürürlüğe girmesiyle 1908 yılında tekrar açılmıştır.⁵¹

⁴⁹ OKANDAN, Amme...I, s: 99, 101 ve 192; SENCER, C: 17, S: 3, s:58.

⁵⁰ OKANDAN, Amme...I, s: 99-101 ve 102; SENCER, C: 17, S:3,s:58.

⁵¹ OKANDAN, Amme...I, s: 117 vd.

Şimdi de meclisin yeniden açıldığı bu II. Meşrutiyet döneminin kendine mahsus özellikleri ile devlet yapısı ve yönetiminde meydana gelen yenilikler ele alınacaktır.

C- II. Meşrutiyet (1908-1923) Dönemi

II. Meşrutiyet dönemi, II. Abdülhamid'in 30 yılı aşkın iktidar döneminin sonunda 23/24 Temmuz 1908 gecesini hürriyetin ilanı ve Kanun-u Esasi'nin yeniden yürürlüğe girmesi ile başlayan ve Cumhuriyetin ilanına kadar (1923) devam eden dönemin adıdır. Bu dönemin başlamasında Jön Türkler* denilen bir grup aydınının yurtiçinde ve yurtdışında - özellikle basını da kullanarak - ortaya koydukları muhalif çabaları ile bu çabaların bazı ordu mensupları tarafından da desteklenmesi çok önemli bir etki oluşturmuştur.⁵²

Bu dönemde dönemin kendine özgü şartlarına göre devletin yapısı ve yönetiminde önemli yenilikler söz konusu olmuştur.

a- II. Meşrutiyet Döneminin Karakteristik Özellikleri

II. Meşrutiyet, düşünce ve uygulama sahasında meydana gelen 30 yılı aşan uzun ve devamlı bir gelişmenin eseri olmuştur. Bununla birlikte II. Meşrutiyet'in ilanı ile ne sona ereceği zannedilen iç karışıklıklar durdurulabilmiş, ne de ülke dışında yaşanan toprak kayıplarının önüne

* Genç Türkler : Özellikle 1868 yılı sonrasında ortaya çıkan dönemin yenilikçi aydınlarına Avrupalılarca takılan isim.

⁵² TUNÇAY, Mete: Türkiye Tarihi "Çağdaş Türkiye", C: 4, Cem Yayınevi, İst., 1990, s: 28-29-30; OKANDAN, Recai: Amme Hukukunda II. Meşrutiyet Devri, Kenan Matb., İst., 1947, s: 6-7 ve 14; BALTA-s: 39.

geçilerek yabancı devletlerin müdahalelerine engel olunabilmiştir.⁵³

II.Meşrutiyet'in ilânında etkili faktörlerden birisi olan muhalif aydınlara bazı ordu mensuplarının destek olması, sonrasında askerin siyasete karışmasına sebep olmuştur.⁵⁴

II. Meşrutiyet döneminde "millî egemenlik" ilkesine eğilimlerin varlığını gösteren (Kanunu Esaside yer almamasına rağmen) gelişmeler olmuştur. Artık padişahlar "madem millet beni arzu ediyor" diyerek ve öne sürülen (Kanun-u Esasiye bağlılık gibi) bazı şartları kabul ederek başa geçmeleriyle "millet" etkeninin dolaylı da olsa rol oynadığını göstermişlerdir. Millet iradesinin temsil edildiği, milli egemenliğin kurumlaştığı Mebusan Meclisine bakılıp işin gerçeğine inildiğinde ise şöyle bir tablo ortaya çıkmıştır: Millî egemenlik demek Mebusan (Milletvekilleri) Meclisi'nin egemenliği; Mebusan Meclisi'nin egemenliği demek, İttihat ve Terakki Partisinin egemenliği; İttihat ve Terakki'nin egemenliği demek de bu partinin önde gelenlerinin egemenliği demek olmuştur. Bu önde gelen kişiler de "hürriyet" ve "meşrutiyet" adına ülke yönetimini ellerine aldıktan sonra çok geçmeden "memleketin meşrutiyet ve hürriyet rejimine kabiliyetsizliğine (!)" hükmetmişler kendi sınırsız ve mutlak diktalarını "hürriyet, meşrutiyet, Kanun-u Esasi" adı altında, muhaliflerini de 31 Mart Vakasıyla* etkisiz hale

⁵³ OKANDAN, Amme...II, s: 146-149-150-156 vd.

⁵⁴ OKANDAN, Amme...II, s:151.

* 31 Mart Vakası , yönetime karşı "Şeriat" talebiyle ayaklandığı iddia edilen Meşrutiyet karşıtlarının Selanik'ten gelen "Hareket Ordusuyla" etkisiz hale getirilmesi olayıdır. Bu olaydan sonra II. Abdülhamit tahttan indirilmiş İttihat ve Terakki tamamıyla yönetimi ele geçirmiştir. Bkz. TUNÇAY s:32 vd.

getirdikten sonra uygulamışlardır.⁵⁵

Olumsuzluklarına rağmen II. Meşrutiyet döneminde de devlet yapısı ve yönetiminde yenilikler yapılmaya devam edilmiştir.

b- II. Meşrutiyet Döneminde Devletin Yapısı Ve Yönetimde Oluşan Yenilikler

II.Meşrutiyet döneminde devlet yapısı ve yönetiminde ortaya çıkan olumlu gelişmeler Kanuni Esaside yapılan değişikliklerle (1908) mümkün olmuştur. Söz konusu değişikliklerle artık devlet başkanının (yani padişahın) hükûmetin teşkiline müdahale etmemesi, hükûmetin meclisten güvenoyuyla işe başlayabilmesi, devletin aslî fonksiyonlarını yerine getiren organların ayrı ayrı olup birbirlerine karşı kullanabilecekleri (meclisin feshi, güvenoyu şeklinde) hukuki yaptırımlarının öngörülmesi gibi önemli hususlar kabul edilmiştir.⁵⁶

II. Meşrutiyet döneminde 1908 yılında yapılan Kanun-u Esasi değişiklikleriyle padişahın "geniş yetkili sorumsuzluğu" yerini, "geniş yetkileri kullanan bakanların sorumluluğu" esasına bırakmıştır.Ayrıca Meclisi Umumi'yeye de kanun koyuculuk karakteri kazandırılmıştır.⁵⁷

Ancak devlet yapısı ve yönetimindeki bu olumlu gelişmeler İttihat ve Terakki'nin 1913-1918 yılları arasında Osmanlı Devletini bir dikta rejimiyle

⁵⁵ OKANDAN, Amme...II, s: 152-153-163-164-165 ; TUNÇAY s:32 vd.

⁵⁶ OKANDAN, Amme...II, s: 76 vd.-172 vd.

⁵⁷ OKANDAN, Amme...II, s: 54 vd-68-69.

yönetmeleri sonucu askıda kalmıştır. İttihat ve Terakki'den sonra 23 Nisan 1920'de milli egemenlik ilan edilerek milli hükümet kurulmuş 29 Ekim 1923'te de Osmanlı Devletinden sonra yeni bir devlet Türkiye Cumhuriyeti kurulmuştur.⁵⁸

Cumhuriyet'in ilanına kadarki dönemde Osmanlı Devleti'nin yapısı ve yönetimi ile dönemin şartları bu şekilde genel hatlarıyla ortaya konduktan sonra şimdi de ikinci bölümde tabi oldukları emeklilik sistemi incelenecek olan memurların statüsü ortaya konacaktır.

II- OSMANLI DEVLETİNDE MEMURİYET KURUMU

Bu başlık altında Osmanlı Devletinde memuriyet kurumu, devletin yapısı ve yönetiminde olduğu gibi klasik dönem ve tanzimat dönemlerinde farklılık gösterebileceğinden bu iki dönem ayrı ayrı incelenecek, devlet yapısı ve yönetiminin temel unsurlarından biri olan memurların statüleri genel olarak ele alınacaktır.

1- Klasik Dönemde Memuriyet

Bu kısımda Tanzimat öncesi klasik dönem Osmanlı Devleti'nde memurluk , memurların çalışma şartları ve nakdi statüleri genel hatlarıyla ortaya konacaktır.

⁵⁸ TUNÇAY, s: 60 vd.; BALTA, s: 41; OKANDAN, Amme....II, s: 87 vd.

A- Genel Olarak Memuriyet ve Çalışma Şartları

Klasik dönem Osmanlı Devleti'nde memuriyet kurumu ile ilgili doğrudan düzenlemeler içeren bir hukuki metin bulunmamakla birlikte her devlette olduğu gibi Osmanlı Devleti'nde de devlet hizmetleri devlet görevlileri aracılığıyla yerine getirilmiştir. Böylece Osmanlı Devleti'nde de memurlarla ilgili olarak memurluğa giriş, adaylık, yetiştirme, maaş, tayin terfi ve görevden alma gibi hususlarda bir takım uygulamalar söz konusu olmuştur. Bu dönemde Devletin başındaki padişah, egemenliğin yegâne kaynağı konumunda olduğundan onun dışındaki herkes padişahın teb'ası sayılmıştır ki padişahlara ait metinlerde "teba'm" terimi hep kullanılmıştır. Dolayısıyla memurlar da "teba" ve "kul" olarak devletteki yerini almış, imkan ve statüler kendisine bir "ihsan" olarak sunulmuştur.⁵⁹

Klasik dönemde memurluğa giriş, adaylık ve yetiştirme konusunda Osmanlı Devletinde hizmet sınıflarının kendilerine has yöntemleri söz konusu olmuştur. Buna göre Mülkiye (sivil ve askerî yüksek yöneticiler: vezirler beylerbeyi...) sınıfına, devşirme (yabancı) çocukların en zeki ve işe yararları alınarak bölüklerde eğitilmiş, talim-terbiye ve dinî telkinlerden sonra kapı kethüdalığı, kapıcıbaşılık gibi memuriyetlerde çırak olarak, taşrada komutanların maiyetinde çalıştırılmışlardır. Bu şekilde idarî-askerî bilgileri artırılan kişiler sadrazamlık makamına kadar yükselebilmişlerdir.⁶⁰

⁵⁹ ORHUN s: 3.

⁶⁰ ORHUN, s:42-43; YAMAN, S: 139, s:1048-1049; BALTA, s:28.

Kalemiye denilen (büro memurları) sınıfta ise önce "hâcegânlık" denilen kalem memurluklarına alım yapılmış sonraları bu sınıf için kurulan mahalle okullarında verilen eğitimle birlikte kalemlerde ders verme usûlüyle yetiştirilen memurlar nişancılığa ve defterdarlığa kadar yükselebilmişlerdir.⁶¹

İlmiye sınıfında müderris, kadı ve müftüler ise medrese denilen eğitim kurumlarında yetiştirilmişlerdir. Buna göre bu mesleğe girmek isteyenler önce ulemadan bir kişinin derslerine başlamışlar, "hariç" denilen ilk kısım dersleri bitirenler "dahil" denilen üst kısma alınmışlardır. Böylelikle "Sahn Medreseleri" denilen yüksek dereceli eğitim kurumlarına kadar yükselip, eğitimini tamamlayan "mülâzım"lardan (stajyer) isteyenler , ilköğretim hizmeti veren medreselerden başlamak üzere ders verdirilmiş ve liyakat gösterenlere "müderrislik" (profesörlük) payesi sunulmuştur. Arzu edenler de fıkhi mevzuata ve usule vakıf , temyiz gücüne sahip ve sakatlığının bulunmaması şartlarıyla kıdem sırasına göre kadılıklara tayin olmuşlardır.⁶²

Bu hizmet sınıflarındaki bütün memuriyetlere atamalar Veziriazâm tarafından Padişah'a sunulduktan sonra yapılabiliştir. Bununla birlikte bütün katiplerin defterdar tarafından; bazı kadı ve müderrislerin de Şeyhülislam ve Kazasker tarafından atama ve tayinleri yapılabiliştir. Bazı

⁶¹ DEMİR, İbrahim: Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyetin 50. Yılında Devlet Memuru, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yay., Sevil Matb., Ank., 1973, s: 5; YAMAN, S: 139, s: 1048-1049; BALTA, S: 28; TORTOP, Nuri: Personel Yönetimi, Ank., 1994,s: 101; KANTARCIOĞLU, Selçuk: Devlet Personel Rejimi, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yay, Başbakanlık Basımevi, Ank., 1977,s:14.

⁶² ORHUN, s: 11 ve 44; DEMİR s:1.

büyük memuriyetlerin (kazaskerler gibi) tayinleri doğrudan Veziriâzâm tarafından yapılmıştır. Tayinler bazı memuriyetlerde senede bir mümkün iken terfinin belirli bir süresi olmamış, tamamen takdirilik söz konusu olmuştur. Kanunnâmelerde hangi memuriyetlerden nerelere terfi edilebileceği tespit edilmiştir. Buna göre klasik dönemde tayin ve terfilerle ilgili olarak çözülme dönemine kadar "liyakat sistemi" esas alınmıştır. Örneğin Fatih Sultan Mehmet başa geçtiğinde önceden hoşlanmadığı devlet adamlarını görevden almamış, onların devlet tecrübesinden yararlanma yoluna gitmiştir. Çözülme devrindeki bozulmalara paralel olarak tayin ve terfilerde geçerli olan "liyakat sistemi"nin yerini "kayıрма ve rüşvet sistemi" almıştır.⁶³

Çalışma şartları kısaca bu şekilde beliren memurların geçimleri, sağlanan bazı kaynaklar ile mümkün olmuştur. Şimdi bu kaynaklar ele alınacaktır.

B- Memurların Nakdi Statüleri

Memurların nakdi statüleri memurlara sağlanan maaş, yolluk, ikramiye gibi parasal haklardan oluşmuştur. Buna göre Klasik Dönemde Osmanlı Devleti'nde sürekli ve süreli memurlardan bir yere görev için gönderilenlere Devlet hazinesinden yolluk (harcırah) verilmeyip, masrafları halktan toplanan paralarla karşılanmıştır. Maaş olarak ise yine, devlet hazinesinden modern anlamda maaş verilmemiş geçimleri iki kaynaktan

⁶³ ORHUN, s: 50-51; ADAL, Hasan Şükrü: Kamu Personeli İdaresi, Ahmet Sait Matb., İst., 1968, s: 115 vd.

sağlanmıştır :

a- Aslı Geçim Kaynakları

Klasik dönemde devlet memurlarının asli geçim kaynağı kendilerine tahsis edilen devlet arazilerinin gelirleri olmuştur. Daha önce de ifade edildiği gibi devlet arazileri, hizmet ve belli sayıda asker beslemek karşılığında devlet görevlilerine tahsis edilmiştir. Sözü edilen bu arazi rejimine göre üst düzey devlet yöneticilerine geliri 100.000 akçeden fazla olan araziler "hâs" adıyla; diğer devlet görevlilerine de geliri 20.000-100.000 akçe arası olan araziler "zeâmet" adıyla, geliri 20.000 akçeden az olan araziler de "tımar" adıyla tahsis edilmiştir.⁶⁴

Asli geçim kaynağı arazi gelirlerinden başka diğer bazı geçim kaynakları da söz konusu olmuştur.

b- Diğer Geçim Kaynakları

Klasik dönemde Osmanlı Devleti'nde her memurun bulunduğu hizmet sınıfı ile ilgili çeşitli kalemlerde geçim kaynakları söz konusu olmuştur. Bunların en önemli kalemini "Tekâlif-i Örfiye" denilen vergi yükümlülükleri oluşturmuştur. Bunlarla bazı memur ve katiplerin geçimi sağlanmıştır. Buna göre bu geçim kaynakları limanda bulunan kâtiplere dağıtılan " izn-i sefine " (gemi izni) , sahilde eşkıya kovalamak için

⁶⁴ YAMAN, S: 138, s: 972 vd; ORHUN, s:217 vd. 236; DEMİR, s: 13 ve 20 ADAL, s: 187-188; ONAR s:658-660 ; SENCER s:21-22 ; ORTAYLI s:91.

bulundurulan kayıklar için alınan "kayık masrafı", mahkemelerde alınan "ücret-i sükut" gibi harçlar ve yine yüksek mevkili memurların görev yerlerine gittikleri zamanda "Tebşiriye, Kudumiyye, Caize, Hediyye..." adlarıyla halktan alınan çeşitli "bahşişler" ; bir kısım memur, bekçi ve askerlere (bazılarına ayda bir, bazılarına da üç ayda bir) "yevmiye" adıyla yapılan ödemeler şeklinde olmuştur.⁶⁵

Ayrıca Fatih'in Kanunnamesinde "Cenab-ı şerifime her ne yerden haraç peşkeş gelirse vüzerama ve defterdarlara hisse vereler" şeklinde hükme bağlanan ödemeler de memurlar için diğer bir geçim kaynağı olmuştur.⁶⁶

C- Memurluğun Sona Ermesi

Klasik dönemde Osmanlı Devleti'nde memurluğun hangi hallerde son bulacağına ilişkin bir hukuki düzenleme olmamakla birlikte memurluk statüsünün bazı hallerde son bulduğu görülmüştür. Buna göre memurluk, memurun hakkında her zaman mümkün olabilen görevden alma (azil) haliyle sona erdiği gibi memurun istifası ile de son bulmuştur. Ayrıca memuriyet sürekli değil de geçici süreli ise sürenin dolmasıyla memuriyet te sona ermiştir. Nitekim bu dönemde ön görülen emeklilik (tekaüd) yoluyla da memuriyet son bulmuştur.⁶⁷

⁶⁵ ORHUN, s:239; DEMİR, s: 13; ADAL, s: 188.

⁶⁶ ORHUN, s: 240, DEMİR,s: 14 AKGÜNDÜZ, C: 1, s: 329.

⁶⁷ DEMİR, s: 12.

Klasik dönemde statüleri anlatılan şekilde ortaya çıkan memurların Tanzimat döneminde statüleri mevzuat ve kurum olarak bir sisteme kavuşturulmaya çalışılmıştır. Şimdi de bu dönemde ortaya çıkan memurların statüsü incelenecektir.

2- Tanzimat Sonrası Dönemde Memuriyet

Tanzimat döneminin başlaması ile birlikte ele alınan önemli konulardan birisi de memurlar olmuştur. Bu dönemde artık memurluk devlet tarafından bir meslek kabul edilerek özlük haklarından disiplin işlerine kadar yapılan hukuki düzenlemelerle bir personel politikası oluşturulmaya çalışılmıştır.⁶⁸

A- Personel Politikası

Tanzimat döneminde mevzuat ve kurumlarıyla devlet hizmetinde istihdamla ilgili olarak bir personel politikası oluşturulmaya çalışılmış; memur olabilmenin şartları , memurların hak ve yükümlülükleri, tayin ve terfilerde uygulanacak ilkeler , maaş ve yolluk gibi mali statüleri tespit edilmiştir. Buna göre İlk defa anayasal bir metinde memuriyet ayrı bölüm olarak 1876 Kanunu Esasîsi'nde yer alarak şu hükümler benimsenmiştir:

"Madde 39: Bircümle memurin nizamen tâyin olunacak şerait üzere ehil ve müstahak oldukları memuriyetlere intihap olunacaktır ve bu veçhile intihap olunan memurlar kanunen mucibi azil hareketi tahakkuk etmedikçe veyahut Devletçe bir sebebi zaruri

⁶⁸ YAMAN, S: 141, s: 1394 vd; KARAL, C: 7, s:152 vd; FINDIKOĞLU, Fahri: "Tanzimat'ta içtimâî Hayat (İktisadî Cihan Görüşünde Tebeddül), Tanzimat I, Maarif Matb.,İst, 1940, s:645.

görülmekçe azil ve tebdil olunamaz ve hüsnü hareket ve istikamet eshabından olanlar ve Devletçe bir sebebi zâruriyet mebni infisal edenler nizamı mahsususunda tâyin olunacağı veçhile terekkiyata ve tekaüt ve mazuliyet maaşlarına nail olacaklardır.

Madde 40: Her memuriyetin vezayifi nizamı mahsus ile tâyin olunacağından her memur kendi vazifesi dairesinde mes'uldur.

Madde 41: Memurun âmirine hürmet ve riayeti lâzımeden ise de ittaati kanunun tâyin ettiği daireye mahsustur. Hilâfı kanun olan umurda amire itaat mes'uliyetten kurtulmağa medar olmaz."⁶⁹

Anayasadaki bu hükümlerden başka memurların tayin ve terfileriyle ilgili olarak 1876 yılında Memurin-i Mülkiye Komisyonu kurulmuş, atama ve sicil işleri bu komisyon tarafından takip edilmiştir. 1881 ve 1884 t. Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnameleri yayınlanarak konuyla ilgili işin mevzuat yönü de tamamlanmış , tayin ve terfiler esaslara bağlanmış ve "Emeklilik (Tekaüd) Maaşı" kabul edilmiştir.⁷⁰

Tanzimat döneminde devletin eğitim hizmeti görevini yerine getirmesi dışında devletin memur ihtiyacını da karşılayacak yüksek öğrenim kurumları oluşturulmuştur. Bu anlamda "Hukuk Mektebi" (1878) ve "Darül Fünün" (Üniversite) (1900) kurulmuştur.⁷¹

Bu dönemde ücret sistemiyle ilgili olarak yürürlüğe giren 1880 t. "Maaşat (maaşlar) Kararnamesi"nde resmi memuriyetler sınıflandırılarak,

⁶⁹ Atatürk Döneminde Devlet Pesonel Rejimi (1923-1938), Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Bşk. Yay., Başbakanlık Basımevi, Ank., 1982, s: 9.

⁷⁰ FINDLEY, s: 226, 230, 234, 235.

⁷¹ FINDLEY, s.233.

sağlam parayla maaş ödenmesi kabul edilmiş yapılan maaş çizelgesiyle Cumhuriyet Döneminde oluşturulan "Barem Sistemi"ne öncülük yapılmıştır.⁷²

Şimdi Tanzimat döneminin personel politikasıyla ilgili olarak memurların statüleri ele alınacaktır.

B- Memuriyet Şartları

Tanzimat döneminde memurluk statüsünü kazanmak isteyenler için bazı şartlar öngörülmüştür. Bu şartlar Tanzimat döneminde oluşturulan kamu kurumlarıyla ilgili mevzuatlarda genel olarak her devlet dairesinin istihdam edeceği memurlar için aranan "Tâbiyyet, Mahkûmiyet, Yaş ve tahsil şartı" şeklinde olmuştur.⁷³

a- Tabiyyet

Tabiyyet şartı Osmanlı Devleti'nde memur olabilmek için Osmanlı vatandaşı (tebası) olunması gerektiğini ifade eder. Bu şart "her devletin kamu hizmetlerinin vatandaşlarına hasredilmesi" ilkesinin doğal bir sonucudur. Bu ilkenin yanında istisna olarak, özel uzmanlık gerektiren konularda yabancılardan yararlanmaya imkan sağlayan hükümler de bu dönemdeki mevzuatta yer almıştır. Örneğin 1296 (1878) tarihli Memurin-i Mülkiye ve 1298 (1880) tarihli Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnameleri'nde (m:2), "malumat-ı mahsusa (özel bilgiler) eshabından

⁷² FİNDLEY, s: 234.

⁷³ ORHUN, s: 3 ve 11; DEMİR, s: 1.

(sahiplerinden) olan ecnebinin ledelhace (ihtiyaç duyulması halinde) irade-i seniye (padişahın yazılı emri) ile hizmeti devlete kabûlü caiz olur" şeklinde bu husus açıkça ifade edilmiştir.⁷⁴

b- Mahkûmiyet

Memurluk için aranan olumsuz şartlardan birisi olarak mahkumiyet şartı, memur olmak isteyen kişinin belli sınırlarda cezai mahkumiyet almamış olması gerektiğini ifade eder. Buna göre memuriyete engel olan mahkumiyetin çeşit ve derecesi dönemin çeşitli mevzuatlarında yer almıştır. Nihayet 1879 t. Memurin-i Mülkiye ve 1884 t. Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamelerinde (m:3) bir sene hapis ve buna eş veya daha çok ceza ile mahkûm olanların devlet hizmetine girmelerinin yasaklandığı belirtilerek memurluğa engel olan cezai sınırlar ortaya konmuştur.⁷⁵

c- Yaş

Tanzimat döneminde memur olabilmek için aranan bir diğer olumlu şart ta kişinin en az belli bir yaşta bulunması gerektiği şartıdır. Buna göre bu dönemde oluşturulan mevzuatların bazısında 20, bazısında ise asgari 25 yaş şartı öngörülmüş olsa da emeklilikle ilgili mevzuatlarda ortak olarak yer alan emeklilik (kıdem) süresinin 20 yaşın tamamlanmasından başlaması hükmünden anlaşılabilceği gibi asgari memuriyet yaşı 20 olarak kabul

⁷⁴ BALTA, s:35, 36; ORHUN, s: 11-12; KANTARCIOĞLU, s:13.

⁷⁵ ORHUN, s: 15; KANTARCIOĞLU s: 14.

edilmiştir.⁷⁶

d- Tahsil Şartı

Devlet memuru olabilmek için aranan tahsil şartı devlet memuru olmak isteyen kişilerin belli bir kültür seviyesine sahip olmaları gerektiğini ifade eder. Bu seviye yaşanan dönemin kültür anlayışına göre farklılık gösterebilecek değişken bir yapıya sahiptir. Tanzimat döneminde de devlet memuru olabilmek için bu şart öngörülmüştür. Buna göre devlet memurlarıyla ilgili ana ilkeleri kapsayan 1879 t. Memurin-i Mülkiye Kararnamesi'nde memuriyete ilk gireceklerin istekli oldukları memuriyet için gereken özel bilgilere sahip olduklarını, tahsil ettikleri okulun diplomasıyla (şehadetnamesiyle) veya bilirkişi bir komisyonun sınavıyla ispat etmeleri gerektiği hükme bağlanmıştır (m:1).⁷⁷

Bu şartları taşıyan kişilerin memuriyet statüsüne nasıl gireceği, bu statüyü kazanan adayların nasıl yetiştirileceği bu dönemde çıkarılan mevzuatta hükme bağlanmıştır. Tanzimat döneminde genel olarak memurluk statüsünün kazanılabilmesi için bir sınav (imtihan) yapılması uygulaması sözkonusu olmuştur. Buna göre bir okuldan mezun olup memur olmak isteyenler öngörülen sınavda başarı gösterdikten sonra istenilen hizmet sınıfının ilk kademesinde aday (namzet) olarak göreve başlamışlardır. Adaylık süresinden sonra belli bir staj(mülazımlık) süresi geçirilerek

⁷⁶ ORHUN, s: 17; KANTARCIOĞLU, s. 14.

⁷⁷ ORHUN,s. 19-20; KANTARCIOĞLU, s. 14.

memuriyet statüsü kesin olarak kazanılmıştır.⁷⁸

Devlet hizmetinde belirtilen şart ve prosedürden sonra memur olabilen kişiler için bazı yükümlülük ve sınırlamalar da sözkonusu olmuştur. Şimdi bu yükümlülük ve sınırlamalar ifade edilecektir.

C- Memurların Yükümlülükleri ve Tâbi Oldukları Sınırlamalar

Devlet hizmetinin daha iyi yerine getirilmesinin sağlanabilmesi, memurların görevlerini güvenle yerine getirebilmeleri amacıyla memurlar diğer vatandaşlardan biraz daha farklı olarak bazı özel hükümlerle korunmuşlardır.⁷⁹

Buna göre Tanzimat döneminde devlet memurları için bazı ödev ve sınırlamaları içeren hukuki düzenlemeler söz konusu olmuştur. Başta Kanun-u Esasi , ondan önce yürürlüğe giren 1857 t. Ceza Kanunu , çeşitli tarihlerde yayımlanan Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüt Kararnameleri olmak üzere bu düzenlemelerde ; memurların amirlerine itaat etmek, çalışma saatlerine uymak, mal beyanında bulunmakla yükümlü oldukları ifade edilmiştir.⁸⁰

Ayrıca Devlet memurlarının siyaset, ticaret ve sanatla uğraşamayacakları ; yürütmekle yükümlü oldukları her türlü açık arttırmaya ve her türlü tartışmaya katılamayacakları , tayinleri kendi yetkilerinde olan makamlara akrabalarını tayin edemeyecekleri , sendika kuramayacakları bu

⁷⁸ ORHUN, s: 24 v.d. ; ADAL s:165.

⁷⁹ ORHUN, s: 194.

⁸⁰ ORHUN s:195 v.d. ; DEMİR s:11-12 ; FINDLEY s:163 ;ADAL s:140.

düzenlemelerle hükme bağlanmıştır.⁸¹

Memurların belirtilen ödev ve sınırlamalarından başka memurluk statüsüne özel bazı hak ve ayrıcalıkları da söz konusu olmuştur.

D- Memurlara Sağlanan Haklar

Tanzimat döneminde memurlar artık birtakım mesleki ayrıcalık, hak ve menfaatlere erişmiş bu hak ve menfaatler mevzuatlarda yerini açıkça almıştır. Bu hakları çağdaş bir yaklaşımla Malî Haklar, Mesleki ve Sosyal Haklar şeklinde ikiye ayırarak incelemek mümkündür:

a- Mali Haklar

Mali haklar parasal değeri olan haklardır. Buna göre bu haklar Tanzimat döneminde yolluk, maaş, borçlanma ve emeklilik hakları olarak ortaya çıkmıştır. Yine bu dönemde bu hakların karşılığı olan paralar artık devlet tarafından mal veya arazi tahsisi (aynılık) şeklinde değil de nakit para ("nakdilik") ile ödenmeye başlanmıştır.⁸²

Şimdi bu haklar genel olarak ele alınacaktır:

aa- Yolluk Hakkı

Yolluk (harcırah), devlet hizmeti için bir yere gönderilen memurlara yol masrafı olarak verilen para olup bu hakla ilgili ilk dolaylı düzenleme 1286

⁸¹ ORHUN, s: 197 v.d.; DEMİR, s: 12; ADAL, s: 140.

⁸² FINDIKOĞLU, s:645; FINDLEY, s:234; ORHUN, s:217; vd.; DEMİR, s:20.

(1869) t. Desimal Ölçü Sistemine Geçiş Nizamnamesinde görülmüştür. Buna göre bu ölçü sisteminin uygulanmasında görev alan memurlara yolluk verilmesi kararlaştırılmıştır. Yollukla ilgili ilk doğrudan düzenleme ise 1290 (1873) t. Harcırah Kararnamesi'yle olmuştur. Bu kararnameye göre, İstanbul'dan illere ve illerden il içindeki yerlere tayin olan bütün memurlara veya görev gereği bir yere gönderilen memurlara gidecekleri yerin mesafesine göre yolluk verileceği kararlaştırılmıştır. Devlete ait iş için gidilirse yolluğun hazineinden, şahsi işler için gidilirse haksız çıkan tarafından ödeneceği belirtilmiştir.⁸³

1873 t. Harcırah Kararnamesi'nden sonra yolluk hakkı ile ilgili çeşitli hukuki düzenlemeler söz konusu olmuş nihayetinde ileri düzeyde hükümleri içeren 1333 (1915) t. "Memurin-i Hariciyeye İta Olunacak Harcırahların Hesap Sureti ve Teshviyesi Hakkındaki Kanun" ve 1335 (1917) t. "Mülkiye Harcırah Kararnamesi" yürürlüğe girmiştir.⁸⁴

Buna göre bu düzenlemelerle yolluk (harcırah) kavramı ; (gidiş-geliş için) yol masrafı , (bir günlük yemek, yatış dahil konaklama masrafları) yevmiye ve (tayin durumunda ailenin diğer fertleri için memura verilen miktarın ¼ i kadar) aile masraflarını da kapsayacak şekilde genişletilmiştir.⁸⁵

⁸³ YAMAN, S:142, s:1523 vd; ORHUN, s:221-222; DEMİR, s:20-21; Atatürk Dönemi..., s:35.

⁸⁴ ORHUN, s:222-223.

⁸⁵ ORHUN, s:223 v.d. ; DEMİR, s:21, Atatürk Dönemi...,s:35.

bb- Maaş Hakkı

Maaş, devlet memurlarının yerine getirdikleri devlet hizmetinin karşılığıdır. Bu anlamda Tanzimat döneminde maaş, memurlara bir hak olarak sunulmuş ve maaş ilke ve miktarları açıkça ortaya konmuştur. Buna göre maaşla ilgili bazı ilkeler 1873 t. Harcırah Kararnamesi'nde yer almıştır. Bu kararnamede memurların maaşlarının atanma değil işe başlama tarihinden itibaren geçerli olacağı , doktor raporuyla hastalıkları sabit olanlara izin süresince maaşlarının tam verileceği, şahsi işlerini düzenlemek için izin alan memurlara izin aldıkları süre içinde yarı maaş verileceği ifade edilmiştir.⁸⁶

Maaşla ilgili bazı düzenlemelerin 1873 t. Harcırah Kararnamesi'nde yer almasından sonra devlet memurlarına verilen maaş ve diğer hak ve yükümlülükleri sınıf ve derece belirtmek suretiyle belirleyen ilk resmi belge 1880 t. "Maaşat (Maaşlar) Kararnamesi" olmuştur. Bu kararname ile maaşlarla ilgili genel ilkeler ortaya konmuş, memuriyet sınıfları ve dereceleri belirtilerek maaş miktarları tespit edilmiştir.⁸⁷

Şimdi bu ilkeler ve öngörülen maaş miktarları ele alınacaktır:

aaa- Maaşlarla İlgili Genel İlkeler

1880 t. Maaşlar Kararnamesinde , maaş alacak memurlarla ilgili

⁸⁶ ORHUN, s:242 vd; DEMİR, s:14; ADAL, s:188; BAREM MEVZUATI (I) (1873-1926) Maliye Bak. Yay. (S.1994/12), TTK Basımevi, Ank., 1994, s:XXI-XXII; FİNDLEY, s:201.

⁸⁷ BAREM....., s:XX; ORHUN, s:247; Atatürk Dönemi....., s:32.

sınıflama ve dereceleme işinin tespitinden başka önemli ilkeler ortaya konmuştur. Buna göre:

- Her ne şekilde olursa olsun üzerinde birden çok memuriyet olan bir memurun iki veya daha fazla yerden maaş alamaması (m:63),

- Geçerli usullere göre düzenlenerek onaylanmadıkça hiçbir maaşta artırma ve eksiltme yapılamaması veya maaşın tamamen kaldırılamaması (m:65),

- Yeniden, sürekli bir memuriyetin ve bu memuriyetin maaşının oluşturulmasının ancak kanunla ; geçici bir memuriyet oluşturulmasının ve maaşının belirlenmesinin ise Meclis-i Vükela (Bakanlar Kurulu) kararıyla mümkün olabilmesi (m:66),

- Askeri sınıf dışındaki memurlara maaş dışında hiçbir ad altında ödeme yapılamaması (m:64).

- Bütçede bir önceki seneye göre iki milyon gelir fazlası olmadıkça bu kararnamedeki maaşlar yönünden değişiklik (zam vs.) yapılamaması maaşlarla ilgili olarak tespit edilen ilkeler olmuştur.⁸⁸

Maaşlarla ilgili genel ilkelerin bu şekilde tespitinden sonra 1880 t. Maaşlar Kararnamesi'nde memurlar sınıf ve derecelere ayrılarak alacakları maaş miktarları ortaya konmuştur.⁸⁹

⁸⁸ BAREM..., s:XX,XXI ve 27; ORHUN, s:253-254.

⁸⁹ DEMİR,s:15 vd; ORHUN, s:254 vd; BAREM, s:XXIV; Atatürk Dönemi..., s.32.

bbb- Maaş Miktarları

1880 t. Maaşlar Kararnamesi'nde başta bakanlardan başlamak üzere müsteşarlardan genel müdürlere bütün memuriyetlere tahsis olunan maaşlar, düzenlenen cetvellerle ortaya konmuş, memuriyetler de kendi içinde derecelere ayrılmıştır. Buna göre hangi memurun ne kadar maaş alacağı şu şekilde tespit edilmiştir:

Maaş Miktarı

Başvekalet (Başbakan)	:	25.000 krş.
Meşihat (Din İşleri Dairesi)	:	20.000 krş. (Ayrıca Tarik-i Mahsûs maaşı da alacaktır)
Nezaretler (Bakanlar)	:	20.000 krş.

Müsteşarlar Üç derecedir:

1.derece: (Başvekalet Müsteşarlığı)	:	12.500 krş.
2.derece:(Dahiliye, Hariciye, Adliye)	:	10.000 krş.
3. derece: (Meşihat)	:	5.400 krş.

Müdür-ü Umumiler (Genel Müdürler)

Genel Müdürlük Dört derecedir.

1. derece:(Rüsumat Emaneti, Vergi Emaneti Telgraf Posta Nezareti)	:	10.000 krş.
2. derece: (Orman, Madenler, Tahrirat-ı Ecnebi Md.)	:	7.000 krş
3. derece: (Matbuat, Mezhepler, Ziraat, Hariciye Nezareti Md.)	:	4.000 krş
4. derece: (Adalet Bakanlığı Ceza İşleri, Hukuk İşleri, Memurlar Sicil Md., Demiryolları, Milli Eğitim İlk-Orta-Yüksek Öğretim Md...)	:	3.000 krş

Mektupçular Dört derecedir.

1. Derece: Başvekalet	9.000 krş.
2. Derece: Dahiliye, Hariciye, Maliye, Harbiye	5.000 krş

3. Derece: Meşihat 4.000 krş.

4. Derece: Bahriye, Adliye, Ticaret, Maarif 3.500 krş

Muhasebeciler Beş derece olup 9000,7000,5000,4000,3000 krş. maaşları vardır.

Aklam Rûesası Üç derece olup 4000,3000,2000 krş. maaşları vardır.

<u>Şurayı Devlet:</u>	Reis	7500 krş
	Azalar	5000 krş
	Başkâtip	7000 krş
	Başmuavin	2500 krş
	1. sınıf Muavin	2000 krş
	2. sınıf Muavin	1500 krş
	1. sınıf Mülâzım	1000 krş
	2. sınıf Mülâzım	500 krş

Divan-ı Muhasebat

Reis	10.000 krş.
Aza, Müddei Umumi (Savcı), Başkatip	5.000 krş.
Mümeyyiz	2.000 krş.
Mülâzım	1.000 krş.

Valiler Üç derecededir

1.derece(Aydın, Erzurum, Suriye, Hicaz, Bağdat)	20.000 krş
2.derece(Bursa, Adana, Van, Ankara, Edirne, Konya, Sivas, D.Bakır)	17.000 krş
3.derece (Bitlis, Kastamonu, Trabzon, Elazığ)	15.000 krş

Mutasarrıflar Müstakil Mutasarrıflar 10.000 krş

Bağlı Mutasarrıflar (üç derece) 7500,6000,5000 krş

Kaymakamlar Üç dereceli olup maaşları 2500,1750,1250 krş

Vilayet Mektupcuları Üç dereceli olup maaşları 3500,3000,2500 krş.

Defterdarlar Üç dereceli olup maaşları 6000,5000,4000 krş

Liva muhasebecileri Üç dereceli olup maaşları 3000,2500,2000 krş

Vilayet merkezlerindeki;

Aşar Nazırı üç dereceli olup maaşları 3000-4000 krş. arası

Tahriri Emval üç dereceli olup maaşları 1600-2700 krş. arası

Telgraf Müdürleri üç dereceli olup maaşları 1000-2000 krş. arası

<u>Tahsisat Kal.Baştakip</u> üç dereceli olup maaşları	1200-1750 krş. arası
<u>Aşar Müd. Katipleri</u> üç dereceli olup maaşları	1500-2000 krş. arası
<u>Telgraf Katipleri</u> üç dereceli olup maaşları	600-1200krş.arası dır. ⁹⁰

Sefir, Mashalatgüzar, Sefaret Başkatipleri

Londra, Petersburg, Viyana, Berlin, Paris Büyükelçilikleri	36.000 krş.
Tahran	20.000 krş.
Roma, Atina Orta Elçilikleri	20.000 krş.
Bükreş, Belgrad Orta Elçilikleri	20.000 krş.

Maslahatgüzar maaşı, mensup olduğu sefaret maaşının 1/4'idir.

Sefaret 1. Başkâtipleri maaşı	3.000 krş.
Sefaret 2. Başkâtipleri maaşı	1900 krş.
Başşehbenderler maaşı	3000 krş.
Şehbender maaşı	2000 krş. ⁹¹

İstanbul ve İstanbul'a bağlı yerlerde, vilayetlerde bulunan başlangıç mahkemelerinde:

Reis-i Evvel	3500 krş.
Reis-i Sani,Müddei Umumi Muavini	2000 krş.
İcra Muavini	1500 krş.

Liva Bidayet Mahkemeleri: Reis-i Sani-Müdde-i Umumi

Azalar	400 krş.
Azalar Mülâzımı	300 krş.
Azalar muavini	250 krş.
İcra memuru	500 krş.

<u>Temyiz Mahkemesi:</u>	1. Reis	10.000 krş.
	2. Reis	7.500 krş.
	Baş Müdde-i Umumi	7.500 krş.
	Aza	5.000 krş.

⁹⁰ Buraya kadarki cetveller BAREM..., s:5-15; ORHUN, s:247-249; DEMİR, s:6 vd; KANTARCIOĞLU, S:15.

⁹¹ BAREM.... s:17; ORHUN, s:250; DEMİR, s:8.

İstanbul ve Vilayetler Adliye Müfettişleri	7.000 krş.
Liva İstinaf Mahkemeleri Başkatipleri	1.000 krş.
Liva Bidayet Mahkemeleri Başkatipleri	600 krş. ⁹²

Görüldüğü gibi kararlaştırılan maaş miktarları görev ve yetkinin basitten karmaşıklığa doğru gidişiyle orantılı bir şekilde artırılmıştır. Örneğin adaletle ilgili bütün işlerden sorumlu bakan 20.000 krş. maaş alırken, görevi sadece mahkemenin verdiği icra hükmünü yerine getirmek olan icra memuru 500 krş. maaş almaktadır.

Bundan başka memurlar sınıf sınıf [Örneğin hariciye (elçilikler), Mülkiye (Valilikler) gibi] ayrımlara tabi tutulmuş, bu sınıflar da ayrıca kendi içinde derecelendirilmiştir.

Yolluk ve maaş dışında öngörülen haklardan birisi de borçlanma ve emeklilik hakkı olmuştur.

cc- Borçlanma ve Emeklilik Hakları

Memurların yıllık maaşlarının yarısına kadar borç alabilmeleri hakkıyla, belli şartları taşımaları halinde emekli olduklarında sözkonusu olan hakları da mali haklardandır.⁹³Bu haklar aşağıda ayrıntılı olarak memurların emeklilik sistemi incelenirken anlatılacağından burada değinilmeyecektir.

Memurların bu dönemde sayılan mali haklarından başka meslekleri

⁹² (Adliye Memurlarıyla ilgili cetvel için) BAREM..., s:19-20; ORHUN, s:251 252.

⁹³ EMEKLİLİK MEVZUATI-I (1876-1930), Maliye Bakanlığı Yay., TTK Basımevi Ank., 1994,s:16-17-49-81,127 v.d.,214 v.d.,233 v.d.,302.

gereği elde ettikleri bazı hakları da söz konusu olmuştur.Şimdi bu haklar incelenecektir.

b- Mesleki ve Sosyal Haklar

Tanzimat döneminde memurların mali haklarının dışında memurluk statülerinin sonucu olarak elde ettikleri hizmet hakkı, terfi hakkı, izin hakkı şeklinde mesleki ve sosyal hakları da sözkonusu olmuştur.

aa- Hizmet Hakkı

Memurların hizmet ödevlerinin aynı zamanda memur açısından bir hak olarak telakki edilmesi Tanzimat döneminde kaynağını, 1876 Kanun-u Esasisi'nde bulmuştur. Buna göre; "memurlar, kanunen azli gerektiren bir hareketi meydana gelmedikçe veya kendisi istifa eylemedikçe veyahut Devletçe bir zaruri sebep görülmedikçe azil ve tebdil (değiştirme) olunamaz" (m:39) hükmüyle bu hak benimsenmiştir. Böylelikle sayılan şartlar gerçekleşmedikçe memur yerine getirdiği devlet hizmetini sürdürme hakkına sahip olmuştur. Bu husus dönemin memurlarla ilgili diğer hukuki düzenlemelerinde de yer almıştır.⁹⁴

bb- Terfi Hakkı

Memurların belli şartlar karşılığında bulunduğu hizmet sınıfı ve derecesinden yüksek sınıf ve derecelere çıkabilmesi onun terfi hakkını oluşturur. Buna göre 1876 Kanunu Esasîsi'nde "memurlardan... hüsnü

⁹⁴ Atatürk Döneminde....., s:9 .

hareket ve istikamet eshabından olanlar;... terakkiyata nail olurlar” hükmü (m:39) konulmadan önce de memurların terfilerine ilişkin çeşitli kararname ve tüzükler sözkonusu olmuştur. Buna göre bu kararname ve tüzüklerin terfide esas aldıkları usuller farklı olmuştur. Örneğin 1855 t. Nüvva Hakkındaki Nizamname’de terfilerin bir meclis tarafından yoklama veya sınavla belli bir kıdem esas alınarak yapılacağı ifade edilmiştir. Ama 1865 t. Divan-ı Muhasebat Nizamnamesi’nde ise terfide esas olarak takdirilik benimsenmiştir.⁹⁵

Bu düzenlemelerden sonra yürürlüğe giren çeşitli tarihli Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamelerinde ise devlet memuriyetine girenlerin, mesleğinin en aşağı derecesinden başlayarak bulunduğu derecede en az 2 sene iyi vazife görmedikçe bir üst dereceye terfiye hak kazanamayacakları ilke olarak kabul edilmiştir. Bu kararnameleri izleyen çeşitli tüzüklerde de belirli bir süre hizmet (kıdem) ve ehliyet esas alınarak terfi yapılacağı hükme bağlanmıştır.⁹⁶

cc- İzin Hakkı

Memurların mesleki ve sosyal haklarından birisi de belli şartları yerine getirmeleri halinde yararlanabilecekleri izin hakkıdır. Buna göre bu husustaki ilk hükme 1290 (1873)) t. Harcırak Kararnamesi’nde rastlanmış, sağlık sebebiyle izne ihtiyacı olduğu doktor tarafından onaylanan memurlara

⁹⁵ ORHUN, s:52-53 ; Atatürk Dönemi... s:9; FINDLEY s:234-235.

⁹⁶ ORHUN, s:54 v.d.;EMEKLİLİK ,s: 46-47, 78-79, 121-122.

uygun bir süre izin verileceği ifade edilmiştir. Bu durumda tam maaş alacakları, şahsi işlerini düzenlemek için izin alanlara ise maaşının yarısının verileceği emredici hüküm olarak ortaya çıkmıştır.⁹⁷

Harcırah Kararnamesine sonraki tarihlerde yapılan eklerde, hacca gitmek üzere izin alan memurlara izin süresince maaşlarının tam verileceği ve bunların vekillerine vekalet maaşı verilmeyeceği kabul edilmiştir. Hava değişimi babında izinli memurların maaşlarının yarısının kendilerine, yarısının da vekillerine verileceği belirtilmiştir. Telgraf hademesi gibi az maaşlı memurlardan izinli olan olursa işi mesai arkadaşına gördürülerek vekil tayin edilmeyeceği, vekil gerekirse maaşının 2/3'sinin vekile, kalanının da asıl memura verileceği hükme bağlanmıştır. 1910 tarihli bir ekle de memurlara "senede bir ay izin" verilerek bu süre içinde maaşlarının tam verilmesi, izin süresi içinde yerlerine görev yapacak vekillere vekalet maaşı verilmesi esas olarak kabul edilmiştir.⁹⁸

Statü ve hakları bu şekilde ortaya çıkan memurluk bazı durumların gerçekleşmesiyle sona ermiştir. Şimdi memurluğu sona erdiren sebepler incelenecektir.

E- Memurluğun Sona Ermesi

Tanzimat döneminde memurluk statüsü istifa, (geçici süreli memurluksa) sürenin dolması, emeklilik ve azil (görevden alma) ile son

⁹⁷ ORHUN, s:212; Atatürk Dönemi..., s:37.

⁹⁸ ORHUN, s:212-213; DEMİR, s:22; Atatürk Dönemi..., s:37.

bulmuştur.⁹⁹

a- Sürenin Dolması

Eğer söz konusu memuriyet sürekli değil de süreli ise bu sürenin bitimiyle memuriyet statüsü de sona ermiştir. Örneğin desimal ölçü sisteminin uygulanmasının sağlanmasında görev alan memurların görev süresi bu sistemin yerleşmesi ile son bulmuştur.¹⁰⁰

b- İstifa

Tanzimat dönemi'nde memura hizmet hakkının yanında görevine son verebilme hakkı da sunulmuştur. Buna göre başta 1876 Kanun-u Esasisi'nde ve sonrasında ortaya çıkan hukuki düzenlemelerde memurların istifa hakkı açıkça öngörülmüştür.¹⁰¹

c- Azil (Görevden Alma)

Memurluğun sona erme sebeplerinden birisi olan memurun görevden alınması (azil) hali yine Tanzimat dönemindeki memurlarla ilgili hukuki metinlerde açıkça ortaya konmuştur. Buna göre şu durumlardan birinin gerçekleşmesiyle memurun görevi sona ermiştir:

- Kanuna aykırı olarak bir tayin var ise,

⁹⁹ DEMİR, s:12.

¹⁰⁰ DEMİR, s:12 (Bkz. Yukarıda s:43).

¹⁰¹ DEMİR, s:12 ; EMEKLİLİK, s: 47,79,122.

- Bir sene içinde üç kere ilgili devlet dairesi tarafından cezai işlem yapılmışsa,
- Memurun bulunduğu memuriyet kaldırılırsa,
- Göreve başlama süresi geçirilirse,
- Bakanlar Kurulu (Heyet-i Vükela) tarafından görevden alma hususunda bir zorunlu sebep görülürse,

- Bir suçtan dolayı hapis veya sürgün cezası söz konusu olursa. Bu şartlardan birisinin gerçekleşmesiyle ilgili memur eğer Padişah iradesiyle atanmışsa yine aynı işlemle, Padişah iradesi dışında bir işlemle atanmış ise de bağlı bulunulan devlet dairesinin bakanı veya valisi tarafından azil (görevden alma) işlemi gerçekleştirilmiştir.¹⁰²

Azledilen memurlardan sicilinin temiz olması şartıyla padişah iradesiyle atanmış olan memurlara eğer bağlı bulunulan memuriyeti kaldırılmış veya istifa edilmiş veyahut da zorunlu bir sebeple görevden alınma (azil) söz konusu olmuşsa "mazuliyet maaşı" verileceği belirtilmiştir. Azledilenlere verilen bu maaşın miktarının memuriyette alınan son maaşın 1/3'ünden yarısına kadar olabileceği hükme bağlanmıştır.¹⁰³

d- Emeklilik

Memurların görevlerinin son bulma sebeplerinden olan emekli olmaları hali , belirli bir hizmet süresinin ve belirli bir yaşı doldurulmasıyla mümkün

¹⁰² EMEKLİLİK s:47-48,79-80,122-123 .

¹⁰³ EMEKLİLİK s:48,80,123.

olabilmiştir. Emeklilikle görevi sona eren memurlara aylık, borçlanma, dul ve yetimlerine dul ve yetim aylığı gibi haklar sağlanmıştır. Bu haklar ikinci bölümde ayrıntısıyla incelenecektir.¹⁰⁴



¹⁰⁴ EMEKLİLİK s:49,82,125.

İKİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT'TAN CUMHURİYET'E (SİVİL) MEMURLARIN EMEKLİLİK SİSTEMİ

I- CUMHURİYET ÖNCESİNDE SOSYAL GÜVENLİK BAKIMINDAN DÜNYADAKİ GENEL DURUM

Meslekleri, gelirleri ne olursa olsun her insanda evrensel bir duygu olarak "yarınından emin olma" isteği sözkonusu olagelmıştır. İnsanoğlunun kaçınılmaz olarak önüne çıkan yaşlılık, hastalık, ölüm gibi olaylara karşı birey her zaman kendisini bir güven duygusu içinde hissetmek istemiştir. Bu istemesinin bir sonucu olarak da insanoğlu insanlık tarihinin her döneminde, kendisini yoksulluğa, fakirleşmeye iten, geleceğini tehdit eden risklerden, olaylardan korunma çabası içinde olmuş bu çabalar; "kişilerin ekonomik güvencelerini sağlayan önlemler bütünü şeklinde kişileri risklere karşı garanti etme" görevine sahip "Sosyal Güvenlik" kurumu olarak insan yaşamında yerini almıştır.¹⁰⁵

Çalışmanın bu bölümünde belirtilen çabaların Dünya'da ve Osmanlı Devleti'ndeki durumu genel olarak ele alındıktan sonra memurların Tanzimat Dönemi'nde oluşturulan Sosyal Güvenlik sistemi içindeki konumları özellikle emeklilik bakımından ifade edilecektir.

¹⁰⁵ GÜZEL, Ali ve A.R. OKUR: Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Yay., İst., 1994, s:1; TUNÇOMAĞ, Kenan: Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, Güray Matb., İst., 1982, s.41; TUNÇOMAĞ, Kenan: Genel Olarak Sosyal Güvenlik ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Fakülteler Matb., İst., 1973, s:432.

1- Dünya’da Sosyal Güvenlik Bakımından Genel Durum

Batı Avrupa’da sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi genel olarak iki döneme ayrılarak incelenebilir. Bu dönemler, 1881 tarihinde Bismarck’ın çalışmalarının esas alındığı klasik dönem ile 1. Dünya Savaşı’ndan sonra başlayan ve modern sosyal güvenlik sisteminin temellerinin atıldığı dönemdir. 19.YY’da sosyal güvenlik sistemi çalışmalarının hazırlanmasından öncesine de kısaca bakmakta fayda vardır.¹⁰⁶

A- Eski Çağda Dünya’da Sosyal Güvenlik

Endüstri öncesi toplumlarda devlet tarafından gerçekleştirilen bir sosyal güvenlik sistemi sözkonusu olmamış, sosyal güvenlik olgusu bir hak olmadan öte lütuf olarak algılanmış, devletin bu konuda ciddi anlamda yükümlülüğü olmamıştır.¹⁰⁷

Bu dönem de kendi içinde Fransız İhtilali öncesi ve sonrası olarak ele alınabilir. Buna göre Fransız İhtilali öncesinde, gerek dini otoriteyi elinde tutan kilise tarafından, gerekse siyasi iktidarda bulunan (kral, feodal vs) makamlar tarafından yoksullara yoksul oldukları için yapılan, temelinde dini düşünce olan “yardımlar” sosyal güvenlik açısından önemli yer tutmuştur.¹⁰⁸

¹⁰⁶ GÜZEL-OKUR, s:15-16.

¹⁰⁷ GÜZEL-OKUR, s:16.

¹⁰⁸ GÜZEL- OKUR, s:16; ÇUBUK, Ali: Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları, ALTIA Yay. No. 175, Ank., 1982, s:16; BEŞER, Faruk: İslamda Sosyal Güvenlik, Temel Matb., İst., 1988, s:65.

1789 Fransız İhtilâli'yle başlayan, hukuki bakımdan iradenin bağımsızlığı, ekonomik bakımdan da "liberalizm" doktrininin ortaya çıktığı dönemde derebeylerin ortadan kalkmasıyla topraklı köylüler dışındaki topraksız kalan köylüler şehirlere akın etmiş, işsizlik sorunu ortaya çıkmıştır. Emeğin değeri düşerek, çalışma şartları ağırlaşmış, geleneksel sosyal yardım kurumları ihtiyaca cevap verememeye başlamış, devletin müdahalesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu dönemdeki durumu Montesquieu'nun şu cümleleri kısaca anlatır : "Sokakta dağıtılan sadaka ile devletin yükümlülüğü yerine getirilmiş olmaz. Devlet, tüm vatandaşlara belirli bir güvence sağlamak; yiyecek, elbise vermek ve sağlığına aykırı olmayacak bir yaşam düzeyi hazırlamakla yükümlüdür".¹⁰⁹

1789 Fransız İhtilali sonrasında sosyal güvenlik olgusu lütuf olarak değil bir hak olarak ele alınmış; artık bireylerin devlet karşısında kendilerini özellikle ekonomik güvence yönüyle güçlü bir konumda olma isteklerinin onların bir hakkı olduğu kabul edilmiş, klasik dönemde sosyal güvenlik olgusuyla ilgili düzenlemeler ortaya çıkmaya başlamıştır.¹¹⁰

B- Bismarck'la Başlayan Klasik Dönemde Sosyal Güvenlik

Klasik dönem, Almanya'da Bismarck'ın sosyal güvenlik çalışmalarıyla başlayan dönemin adıdır. Bu dönemde Bismarck'ın hazırladığı reform teklifleri 17 Kasım 1881'de parlamentoya sunulmuştur. Buna göre bu

¹⁰⁹ GÜZEL-OKUR, s:16; ÇUBUK, Sosyal Güvenlik... s:17-18-19;BEŞER, s:65; TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik.....s:16-17.

¹¹⁰ GÜZEL-OKUR, s.16-17-18 .

reform tekliflerinde devletin yalnızca mevcut hakları korumak değil, aynı zamanda elverişli kurumları oluşturarak hakları geliştirmek yükümlülüğü altında olduğu ifade edilmiştir. Bismarck'ın sosyal güvenlikle ilgili teklifleri parlamentoda kabul edilerek yasalaşmış; hastalık, kazalar, sakatlık ve yaşlılık risklerine karşı 1883 t. Hastalık Sigortası, 1884 t. İşkazası Sigortası, 1889 t. Yaşlılık Sigortası şeklinde üç temel kanun çıkarılmıştır. "Zorunluluk ilkesi"nin benimsendiği Alman mevzuatı diğer Avrupa ülkeleri bakımından model olarak alınmış, 1895 yılından sonra Lüksemburg, Hollanda, Avusturya, Norveç gibi ülkelerde değişik tarihlerde sosyal güvenlik mevzuatı Almanya sisteminden esinlenilerek ortaya konmuştur. 1911 yılında da Ölüm Sigortası ve İşsizlik Sigortası ile ilgili kanunlar çıkarılmıştır.¹¹¹

İngiltere'de sosyal güvenlik sisteminin tarihi geçmişi eskilere uzanmaktadır. Bu bağlamda hukuki ilk düzenleme 1601 yılında çıkarılan "Elizabeth Fakirler Kanunu" olmuştur. Daha sonra 1876 yılında işkazalarının tedavi yükümlülüğünü işverene yükleyen "İşçi Tazminat Kanunu" çıkarılmıştır. 1908 t. "Yaşlılara Yardım Kanunu"yla 70 yaşını geçenlere finansmanı tamamen devletin karşıladığı ihtiyarlık yardımı öngörülmüştür. 1911 t. "Ulusal Sigorta Yasası"yla da mecburi hastalık, sakatlık ve işsizlik sigortaları kabul edilmiştir.¹¹²

Fransa'da 1945 yılındaki sosyal güvenlikle ilgili genel düzenlemeye

¹¹¹ GÜZEL-OKUR, s:19-20; TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik...,s:19-20; SOSYAL GÜVENLİK/2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar, TÜGİAD, Simge Matb., İst., 1997, s:3-4; ÇUBUK, s:20.

¹¹² TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik ..., s:20-21; ÇUBUK, s:22.

kadar yapılan çalışmalar dağınık ve tutarsız olmuştur. 1945 yılındaki genel düzenleme ile Fransız sosyal güvenlik sisteminin temeli oluşturulmuştur.¹¹³

Rusya'da ise ciddi anlamda sosyal güvenlik olgusuyla ilgili herhangi bir çaba söz konusu olmamıştır. Çarlık döneminin önemsiz sosyal güvenlik düzenlemeleri bir yana 1903 yılında İngiliz kanunlarından esinlenilerek işkazalarında tedavi esaslarını düzenleyen bir kanun çıkarılabilmektedir. 1917 yılında da Alman kanunlarından mecburi sigorta sistemi kopya edilmişse de Rusya'nın iç ve dış siyasetinin durumu bunun uygulanmasına imkân vermemiştir.¹¹⁴

Dünya'da klasik dönemdeki sosyal güvenlik alanında alınan tedbirler daha çok işçilerle ilgili olarak aile yardımı, işkazası ve meslek hastalıklarının tazmini ve sosyal sigorta sistemleri şeklinde üç noktada toplanmıştır.¹¹⁵

Bu dönemde birçok ülkede sosyal risklere ilişkin belirtilen garanti tedbirleri öngörülmüşse de bütün halinde bir sosyal güvenlik politikası oluşturulamamıştır. Bu ancak çağdaş sosyal güvenlik sisteminin oluşmasıyla mümkün olmuştur.¹¹⁶

C- Çağdaş Sosyal Güvenlik Sisteminin Oluşum Süreci

Sosyal güvenlik olgusu, 20.YY. başlarında çağdaş sosyal güvenlik

¹¹³ GÜZEL-OKUR, s:21-22 ; TUNÇOMAG, Sosyal Güvenlik ..., s:22 .

¹¹⁴ ÇUBUK, s:24; GÜZEL-OKUR, s:23.

¹¹⁵ TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik .. s:17-20; GÜZEL-OKUR, s:20-21.

¹¹⁶ TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik .. s:23.

politikalarının oluşturulmasıyla sistemleşmiştir. Sosyal güvenlik olgusunun sadece işçi değil toplumun tüm bireylerine yaygınlaştırılması ve buna bağlı olarak öteki insan hakları yanında "sosyal güvenlik hakkı"nın da kabul edilmesi, çağdaş sosyal güvenlik politikalarının temel özellikleri arasında yer almıştır. Bu bağlamda; A.B.D., Y. Zelanda ve (Beveridge Raporu ile) İngiltere çağdaş sosyal güvenlik sistemlerinin öncüsü olmuşlardır.¹¹⁷

Buna göre A.B.D.'de 14 Ağustos 1935 t. bir kanunla ilk olarak "yoksulluk" sorununa bir bütün olarak bakılmış ve sosyal risklerin sonuçlarını giderme (tazmin) tedbiri yanında önleyici tedbirler de öngörülmüştür. 1938 t. Y. Zelanda kanununda da yoksulluk sorununa köklü bir çözüm getirmek düşüncesiyle "bireyin toplumdan nafaka alacağı" şeklinde talep edebileceği bir hakkının olduğu temel düşünce olarak benimsenmiştir. Yeni bir sosyal güvenlik anlayışıyla ortaya konan 20 Kasım 1942 t. İngiliz Beveridge Raporu'nda da yoksulluk toplumun yüzkarası olarak ifade edilmiş, sosyal güvenlikle "genellik ve teklik", "yönetimde birlik", "primlerde teklik ve vergilerle katkı sağlama", "sosyal güvenlik sisteminin" tam istihdam ve "ulusal sağlık" politikalarıyla desteklenmesi" ilkeleriyle çağdaş sosyal güvenlik sistemine geçişte bu rapor çok önemli bir fonksiyon yerine getirmiştir.¹¹⁸

Modern dönemde sosyal güvenlik bir "hak" olarak uluslararası antlaşmalara - ilk önce 10 Aralık 1948 t. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi (22.

¹¹⁷ GÜZEL-OKUR, s:23 vd; ÇUBUK, s:20 vd; TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik ..., s:24 vd.

¹¹⁸ GÜZEL-OKUR, s:23 vd; ÇUBUK, s:20 vd; TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik ..., s:24 vd.

madde) - girmiş ve bireylerin hem "yeterli bir hayat düzeyi isteme hakkına", hem de "bazı riskler karşısında özel bir koruma talep hakkına" sahip oldukları ifade edilmiştir.¹¹⁹

Nihayetinde Uluslararası Çalışma Örgütü , 1925 ve sonrası yıllarda ortaya koyduğu çalışmalarla (özellikle 1952 yılında 102 sayılı Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin Anlaşmayla) çağdaş anlamda sosyal güvenliği kurum ve kurallarıyla ortaya koymuştur. Buna göre riskler 9 tane olarak [(hastalık tıbbi bakım) hastalık (gelir kaybını karşılayan tazminatlar), işsizlik, ihtiyarlık, işkazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, ölüm ve aile yükleri şeklinde)] sayılmış, anlaşmayı onaylayabilmek için ilgili ülkenin bu risklerden en az üçüne karşı (bunlardan birisi işsizlik, ihtiyarlık, işkazası ve meslek hastalığı, sakatlık ve ölüm olmak üzere) koruma sağlaması şartı öngörülmüştür. Kişiler yönüyle de bu korumanın; işçiler yönüyle en az %50'si, çalışan nüfus yönüyle %20'si veya bazı normlara göre tanımlanmış yabancı kişileri kapsamaması zorunlu kılınmıştır. Yardımların süresi ve tutarlarıyla ilgili korumanın kapsamı, sosyal güvenlikten yoksun ülkeleri cesaretlendirecek düşük normlarda ele alınmıştır. Örneğin koruma, çalışan sosyal gruba ilişkinse dönemsel yardımla, ilgilinin önceki kazancıyla orantılı veya bir tip ücrete göre hesaplanmış olabilecektir. Uluslararası Çalışma Örgütünün 102 sayılı anlaşmasına paralel olarak Avrupa Devletleri daha yüksek normları içeren Avrupa Sosyal Güvenlik Yasasını oluşturmuşlardır.¹²⁰

¹¹⁹ TUNÇOMAG, Sosyal Güvenlik ..., s:36-37.

¹²⁰ TUNÇOMAG, Sosyal Güvenlik ...,s:36-40.

Dünya'da bu şekilde ortaya çıkan sosyal güvenlik çalışmaları aynı dönemlerde Osmanlı Devleti'nde de söz konusu olmuştur. Şimdi Osmanlı Devleti'nde görülen sosyal güvenlik olgusuyla ilgili olarak ortaya çıkan çalışmalar ele alınacaktır.

2- Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik

Osmanlı Devleti'nde sosyal güvenlik olgusuyla ilgili çalışmalar, önceki ayırımlara uygun olarak (Tanzimat öncesi) klasik dönem ve Tanzimat sonrası dönem şeklinde iki dönem halinde incelenebilir :

A- Klasik Dönemde Sosyal Güvenlik

Klasik dönem Osmanlı Devleti'nde sosyal güvenlik olgusu; sosyal güvenlik teknikleri olarak, ilgilinin mali katkısını gerektiren "Sosyal Sigortalar" ve sadece resmi veya gayriresmi bağımsız kuruluşlar tarafından finanse edilen -karşılıksız- "Sosyal Yardımlar" şeklinde çağdaş bir gruplamadan yola çıkılarak değerlendirilecektir. Buna göre klasik dönem Osmanlı Devleti'nde sosyal sigortalar olarak arazi rejimi ve yardımlaşma sandıkları; sosyal yardımlar olarak da vakıflar ve dini yardımlar alternatif sosyal güvenlik teknikleri olarak ortaya çıkmıştır.¹²¹

a- Sosyal Sigortalar

Sosyal güvenlik tekniği olarak sosyal sigortalarda ilgiliden, gerektiğinde sunulan sosyal güvenlik yardımları için bir prim veya karşılık

¹²¹ GÜZEL-OKUR, s:29; AKGÜNDÜZ, Osmanlı Kanunnâmeleri..., C:9, s:167; C:1, s:329; TUNÇOMAĞ, Genel..., s:435; TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik... ,s:41.

alınması sözkonusudur. Buna göre klasik dönemde kullanılan sosyal sigorta teknikleri arazi rejimi ve yardımlaşma sandıkları şeklinde belirmiştir :

aa- Arazi Rejimi

Bu çalışmanın birinci bölümünde de açıklandığı gibi Osmanlı Devleti'nde; has, zeamet, tımar şeklinde gelirine göre isimlendirilen devlet arazileri karşılığında bazı hizmetler (asker besleme gibi) gördürülmek şartıyla devlet görevlilerine devredilmiştir. Klasik dönemde belirtilen şekilde isimlendirilen devlete ait (miri) arazinin tasarruf şekillerinden birisi de "tekaüd (emeklilik) tarikiyle (yoluyla) tımarlar" olmuştur. Emeklilik yoluyla tasarruf edilen bu arazilerin sahiplerine (devlet görevlilerine) hayat kaydıyla tahsisi için padişaha olan hizmetin tam yerine getirildikten sonra "mariz (hasta) veya pir-i fani (yaşlı) veya amelimande (işgöremez)" olunması gerekmekeyse de bu daha çok tımar ve zeamet sahipleri için öngörülmüştür. Has sahiplerinin ise yıllık belli bir akçe (altın para) ile emekli olabildikleri görülmüştür. Örneğin Fatih Sultan Mehmet döneminde Kanunname-i Al-i Osman'da (Teşkilât Kanunnamesi) 45. maddede has sahipleriyle ilgili olarak "Vezir-i Azam tekaüd istese senede 150 bin akçe verilsin. Ve Beylerbeyi 100 bin akçe ile, Başdeftardar 90 bin akçe ile, Mal Defterdarları 80 bin akçe ile, Sancak Beyleri 60 bin akçe ile mütekaid olalar" denmiştir.¹²²

¹²² YAZGAN, Turan: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi İktisadi Araştırmalar Vakfı Yay., İst., 1969, s:12; SENCER, s:21-22; GİRİTLİ, s:41; ONAR, s:658 vd.; ORTAYLI, s:91, ORHUN, s:290; DEMİR, s:22-23; ADAL, s:223; KANDAN, Sait: Emeklilik Rejimleri ve Emeklilik Sandıkları, Başbakanlık Matb., Ank., 1952 s:6; ÖZCAN, Reşat: Kamu Personel Rejiminde Emeklilik Sistemi, Başbakanlık Yay., Ank., 1993, s:43 vd.; Meydan LAROUSSE: C:4, Meydan Gazetecilik, İst., 1971, s:219; EMEKLİLİK, s:2; AKGÜNDÜZ, Osmanlı..., C:1, s:329; C:4, s:169; KILIÇOĞLU, Mesut: "Türk Tarihinde Sosyal Adalet ve Sosyal Güvenlik Sistemi", Kamu Çalışanları Dergisi, S:25, 1993, s:22-23.

Klasik dönem Osmanlı Devleti Kanunnamelerinde "tekaüd olma (emeklilik) ", açıkça öngörülmüş bir kurumdur. Yukarıda ifade edilen Fatih Sultan'ın kanunnamesinden başka Kanuni döneminde Mısır Eyaleti Kanunnâmesi'nde (m:57), "Cemaat-ı Çerakiçe-i Mütেকaidin (Emekliler Sınıfı)" başlığı altında "... pir'u nâtuvân (yaşlı ve zayıf) olup hidemat-ı padişahı'ye kadir olmayanlar, yevmi (günlük) ikişer akçe veya üçer akçe ulûfe yiyip padişaha dua edeler" şeklinde yaşlanıp zayıf düşen devlet görevlilerine tekaüd (emeklilik) imkânı verilmiştir.¹²³

Yine Kanuni döneminde yayımlanan Tımar ve Taşra Teşkilâtı Kanunnamesinde (m:49) "... zeamet ve tıardan ifraz olunup (ayrılıp) padişaha hizmetlerini yerine getirdikten sonra mariz (hasta) ve ihtiyar ve emekdar olup sefer-i hümayuna iktidarları olmayanlara tevcih olunur. Kayd-ı hayatla tasarruf edip padişaha dua edeler..." denilmiş bu kişilere sefer hizmeti teklif edilmeyeceği de hükme bağlanmıştır. Bu şekilde emekli olanların tımarlarının "sefer-i hümayuna yarar yiğit oğullarına tekaüd veya vefat sürelerine bakılmaksızın intikal edeceği" hükmü de 1536 t. Tımar İntikal ve Tevzi Kanunnamesinde (m:1) yer almıştır.¹²⁴

Klasik dönemde Osmanlı Devleti'nde hastalık, yaşlılık ve zayıflığı sebebiyle emekli olanlara "Oturak" da denmiştir. Örneğin Padişah 1. Ahmet Devri (1603-1617) kanunnamelerinden yeniçerilerle ilgili Kavânin-i Yeniçeriyân-ı Dergâh-ı Ali'de (m:186) "... acemi arasında kötürüm veyahut

¹²³ AKGÜNDÜZ, a.g.e., C:6, s:108.

¹²⁴ AKGÜNDÜZ, a.g.e., FEY Vakfı Yay. No:1, Hilâl Matb. İst., 1992, C:4, s:477-576.

divane veyahud amelmande ve mariz olana ülûfesin oturaklık (emeklilik) vermek..."ten bahsedilmekte, Sultan Beyazid döneminde de verildiğinden sözedilerek devamı kanunlaştırılmaktadır. "Oturak" olanlardan (emeklilerden) kimsesiz ve muhtaç olanlar için "Emekdâr Koğuşu" adlı barınak tahsisi de sunulan imkânlardan birisi olmuştur.¹²⁵

bb- Yardımlaşma Sandıkları

Yardımlaşma Sandıkları; ülkenin ticari, ekonomik, sanayi sektörlerini elinde bulunduran esnaf ve sanatkarların kurdukları Lonca/Ahilik adındaki -kayıt ve ödeme yapılması zorunlu - meslek örgütleri tarafından kurulan "Orta Sandığı" veya "Teavün Sandığı" denen sandıklardır.¹²⁶

"Esnaf Sandığı" da denen bu sandıkların başında bir başkan bulunmuş ve bu başkan sandık hakkında yönetim kuruluna hesap vermiştir. Bu sandıkların sermayelerinin kaynakları şu kalemlerden oluşmuştur:

- a- Esnafın belli zamanda ödemek zorunda olduğu aidat,
- b- Yapılan bağışlar,
- c- Çıraklıktan ustalığa yükselme sırasında yapılan merasimlerden alınan para ve harçlar.¹²⁷

Üye olunmasında "zorunluluk" sözkonusu olan "Lonca Örgütü"nce

¹²⁵ AKGÜNDÜZ, a.g.e., OSAV Yay. No:12, Cihan Matb., İst, 1996, C:9, s:167; C:4, s:477.
¹²⁶ TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik ...s:44; KARAHASANOĞLU, Taner: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Çıkmazı, Şamil Yayınevi, İst., 1973, s.333; KILIÇOĞLU, s:22; YAZGAN, s:12-13; ÇUBUK, Ali: Sosyal Politika, Kalite Matb., Ank., 1979, s:203; OSMANLI, C:5; s:179.
¹²⁷ TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik ...s.42-43; DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, TTK Basımevi, Ank., 1991, s:26-27; TONÇOMAĞ, Genel ..., s:434-535 ; OSMANLI, C:5, s:179.

kurulan bu yardımlaşma sandıkları tarafından “muhtaç olma” şartına bağlı olarak yapılmasında “zorunluluk” olan yardımlar şunlar olmuştur:

a- Nema (faiz) karşılığında borç para vermek,

b- Hastalanan üyelere tedavi yardımı yapmak,

c- Yaşlanarak işini terketmiş muhtaç duruma gelmiş ustalarla, tedavisi mümkün olmayan bir hastalık veya sakatlık sonucu işgöremez duruma düşmüş bütün meslek mensuplarının geçimini sağlamak,

d- Muhtaç duruma düşmüş esnaf ve ailelerine yardım etmek,

e- Fakir üyelerle bunların aile fertlerinden birinin ölümü halinde sosyal seviyelerine uygun şekilde cenaze merasimi yapmak ve cenaze masraflarını karşılamak,

f- Çocuğu dünyaya gelen esnafa yardım etmek.

Yapılması zorunlu olan yardım kalemlerinde de sayıldığı gibi bu sandıklar aracılığıyla esnaf ve sanatkarlarla bunların sayılan yakınları fakirlik, hastalık, işsizlik gibi sosyal risklere karşı bir koruma altında bulunmuşlardır.¹²⁸

Osmanlı Devleti'nde klasik dönemde arazi rejimi ve yardımlaşma sandıklarından başka karşılıksız olarak yapılan sosyal yardımlar da bir sosyal güvenlik tekniği olarak bu dönemde yerini almıştır.Şimdi de bu yardımlar incelenecektir.

¹²⁸ TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik..., s:42-43; DİLİK, s:26-27 ve 33; KARAHASANOĞLU, s:34-35;TUNÇOMAĞ, Genel..., s:435.

b- Sosyal Yardımlar

Sosyal güvenlik tekniklerinden diğeri de sadece resmi veya gayriresmi kuruluşlarca finanse edilip ilgilinin mali katkısını gerektirmeyen sosyal yardım teknikleridir. Bu başlık altında Osmanlı Devleti'nde hayati fonksiyonlar yerine getiren vakıflarla, müslümanların dini görevleri gereği yaptığı dini yardımlar (vecibeler) ve diğr bazı uygulamalar yer almıştır.

aa- Vakıflar

Vakıflar en geniş tanımıyla bir mal veya gelirin belli bir amacı gerçekleştirmek üzere tahsis edilmesiyle oluşan tüzel kişiliklerdir. Modern devlet anlayışına göre, devletin halka götürmek zorunda olduğu eğitim, sağlık, bayındırlık gibi hizmetlerin hemen hemen hepsi Osmanlı Devleti'nde vakıf kurumu aracılığıyla yerine getirilmiştir.¹²⁹

Buna göre Osmanlı Devleti'nde sayıları 26.000'den fazla olan vakıflar 1770'li yıllarda bile devlet bütçesinin 1/3'ne eşit bütçeyle hizmet sunabilmişlerdir. Kurulan vakıflar ; ya han, hamam, hastane gibi hayır kurumları (müessesat-ı hayriye) yapmaya yönelmiş, ya da sosyal yardım amacı taşıyan "avarız vakıflar" şeklinde, hiçbir toplumun uzak kalamayacağı hastalık, fakirlik, zaruret veya yangın gibi durumlarda (ki "avarız", arıza kelimesinin çoğuludur), daha çok düşük gelirli köy ve mahalle sakinlerinin ihtiyaçlarının karşılanması, tedavilerinin yapılması amacıyla

¹²⁹ SEVİNÇ, Necdet: Osmanlı Sosyal ve Ekonomik Düzeni, Erenler Matb., İst., 1985, s:105 (Vakıf için Bkz. AKGÜNDÜZ, Vakıf).

kurulmuşlardır.¹³⁰

Osmanlı Devleti döneminde vakıflar (özellikle avarız vakıfları), sosyal güvenlikle ilgili oldukça çeşitli faaliyet alanına sahip olmuştur.

Bunların başlıcaları şöyle sıralanabilir:

- a- Aşevleri kurulması,
- b- Kervansaray, misafir odası yapımı,
- c- Yolculara, hac yolunda parasız kalanlara yardım yapılması,
- d- Dul ve yetimlerin geçindirilmesi,
- e- Kimsesiz yaşlı ve çocukların barındırılma ve bakılması,
- f- Darüşşifa, hastane açılma ve işletilmesi, ayakta tedavi, cuzzamlılara, körlere, dilsizlere yardım yapılması,
- g- Hamam, idman sahası, gezinti yeri, çeşme ve kuyu yapımı,
- h- Fakir yaşlı ve çocuklara elbise ve yiyecek yardımı, kızlara cihaz, çocuklara mesire masrafı verilmesi,
- k- Kitap parası, yetimlere aylık; hamal, kayıkçı, camcı ve benzeri ağır işlerde çalışanlara ve esnafa yaşlılık ve sakatlık durumunda yaşlılık aylığına benzer gelir sağlanması,
- l- Harp malülleri ve gazilerine yardım yapılması,
- m- Düşmana esir düşenlerin fidyelerinin ödenmesi,
- n- Köle ve cariyelerin azadı için yardım yapılması,
- o- Dükkan açmak isteyenlere, ticaret ve sanatta işi bozulanlara yardım edilmesi,
- p- Fakir çiftçilere tohumluk verilmesi,
- r- Harp ve kıtlık yılları için yiyecek depo edilmesi,

¹³⁰ DİLİK, s:36,37,38; TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik..., s:42; TÜGİAD, s:8; KARAHASANOĞLU, s:40; TUNÇOMAĞ, Genel..., s:433-434; MARANGOZ, Cafer:"Çağdaş Bilim Vakıfları", Zaman Gazetesi, 4 Haziran 1996, s:2.

s- Göz ağrısı için ilaç verilmesi,

t- Fakirlere yemek yedirilmesi,

u- Fakirlere, yetimlere, güçsüzlere ve mahkumlara yakacak yardımı yapılması,

ü- Mahalle ve köy halkının vergileri ve başka mükellefiyetleri için para yardımı yapılması,

v- Hapiste bulunanların borçlarının ödenerek kurtarılması,

y- Fakir ve kimsesiz ölülerin defni,

z- Ekmek ve meyve dağıtımı, su ve şerbet dağıtımı, kalem katiplerinin doyurulması, köle ve cariyelerin kırdıkları tabak, çanak gibi eşyaların bedellerinin ödenmesi.¹³¹

Bu şekilde vakıflar, sosyal güvenlikle ilgili sosyal risklere karşı garanti etmeden de öte insanların geleceklerinden emin, gerçekleşebilecek risklerden korunarak güven içinde yaşayabilmeleri için sosyal refah hizmetlerini de (gezinti yeri yapımına kadar) faaliyet kapsamına almıştır.

bb- Dini Yardımlar

Klasik dönemde Osmanlı Devleti'nde ağırlıklı olarak Müslüman toplumu yaşadığı için din kaynaklı yardımlar sosyal risklere karşı önemli bir garanti ödevi yerine getirmişlerdir. Zira İslâm dininde kendine inanan "müslümanlar birbirinin kardeşi" olarak ifade edilmiş , "komşusu açken tok yatmak" yerilmiştir. "Hayır işlerinde yarışmak" tavsiye edilmiş ; insanların ihtiyaçlarını görmek, yoksulları korumak, insanlara iyilik yapmak

¹³¹ KARAHASANOĞLU, s:40; DİLİK, s:37; OSMANLI, C:5 , s:175 (Daha geniş bilgi için bkz. AKGÜNDÜZ, Vakıf).

emredilmiştir. Bütün bunlar "kurban", (fitre) "sadaka" (sı) ve "zekat" şeklinde kurumlaştırılmış çok veciz bir hadis ifadesiyle "cahil cömerdin, cimri ibadet düşkününden daha hayırlı ve Allah'a daha yakın olduğu" açıkça belirtilmiştir. Bu bağlamda "istemek" (dilencilik) yasaklanmış, varlık sahiplerine "gizlice vermek" (tasadduk etmek) öğütlenmiş, "veren elin alan elden hayırlı" olduğu ifade edilerek zenginler teşvik edilmiştir.¹³²

Din kaynaklı yardımların en çok bilineni şüphesiz "zekât" olmuştur. "Zekâtı verin" ayetleriyle farz kılınıp hadislerle de islâmın beş temel esasından birisi olarak sayılan "zekât" kurumu, klasik dönemde önemli bir sosyal güvenlik tekniği olmuştur. Buna göre temel ihtiyaçları dışında 85 gram altına eşdeğer malı olan müslümanlar, sahip oldukları malın üstünden bir yıl geçmekle -malının cinsine göre belli oranlarda - ve borcunun olmaması şartıyla zekât verme göreviyle yükümlü tutulmuşlardır. Zekât alanların da yapılacak yardım sayesinde ihtiyaçları giderilmiştir. Zekât verilebilecek insanlar olarak :

- Fakir ve miskinler
- Zekât memurları
- Müellefe-i Kulub (kalpleri İslâm'a ısındırılmak istenenler)
- Köleler
- Borçlular
- Allan yolunda cihâd edenler

¹³² CANAN, İbrahim: "Hadis Ansiklopedisi, Feza Gazetecilik Yayınları, İst., C:7, s:68; TUNÇOMAĞ, Genel..., s:433; İmam Muhyiddin-i Nevevî: "Riyazüssalihîn" Terceme Sıtkı Güllü, Ölçü Yayınları, İst., C.1, s:170-218-314-421; C:2, s:460; ABDÜLBAKİ, M.Fuat: El-Lü'lüü Vel Mercan Tercüme İsmail Kaya, Merve Yayınevi, İst., C:1, s:309 vd, 335,336,337,C:3, s:239 vd.; KARAHASANOĞLU, s:37; BEŞER, s:62 vd.

- Yolcular sayılmıştır.¹³³ Buna göre sayılan gruplardaki kişiler kendilerine yapılan (özellikle zekat) yardımlarla karşılaştıkları (fakirlik gibi) sosyal risklere karşı korunabilmişlerdir.

cc- Diğer Uygulamalar

Vakıflar ve dini yardımlardan başka klasik dönemde sosyal güvenlikle ilgili bazı uygulamalar da sözkonusu olmuştur. Bu uygulamalardan birisi padişahın 8000 altın vererek kurduğu özel nitelikte ve müstahdemlere (1922 yılına kadar) emeklilik hakkı sağlayan "Ecirler Sandığı" dır.¹³⁴

Varlıklarını hala devam ettiren "Darulaceze" gibi kuruluşlar da ihtiyarlık riskine karşı önemli bir tedbir olarak günümüze kadar ulaşmışlardır.¹³⁵

Erler Ocağı ve İlmiye mensuplarına, bir kısım saray hizmetlilerine, devlet memurlarına üç ayda bir verilen ücret olan "Ulufe"ler daha sonra kaldırıldığında, hak sahipleri Ulûfe Defteri'ne geçirilmiş; bazıları mütekaid, (emekli) bazıları da ortak olarak kaydedilmişlerdir.¹³⁶

Tanzimat öncesinde önemli fonksiyonlar yerine getiren bu sosyal güvenlik teknikleri Tanzimat sonrasında önemlerini yitirerek yerlerini başka

¹³³ Kuran-ı Kerim: Tevbe Suresi Ayet No:60, Bakara Suresi Ayet No: 110, Nisa Suresi Ayet No: 77; Riyazüssalihin, C:2, s:771; MUTLU, İsmail: Büyük İslâm İlmi-hali, Mutlu Yay., İst., 1995, s:514-515 519-520; BEŞER, s:125 vd.

¹³⁴ TORTOP, s:209; ONEL, Necmeddin: "Türkiye'de Sos. Gv. Tarihine Kısa Bir Bakış", Emekli Sandığı Bülteni, S:4-5,1975, s.22; EMEKLİLİK , s:3.

¹³⁵ GÜZEL-OKUR, s:30.

¹³⁶ ONEL, s:20 vd.; ÖZCAN, s:44 vd.

sosyal güvenlik tekniklerine bırakmıştır. Şimdi bu yeni oluşumlar ele alınacaktır.

B- Tanzimat Sonrası Dönemde Sosyal Güvenlik

Tanzimat döneminde devlet yapısı ve yönetiminde memuriyet statüsünde olduğu gibi sosyal güvenlik olgusuyla ilgili olarak da bazı yenilik ve değişiklikler meydana gelmiştir. Zira bu dönemde klasik dönem teknikleri yetersiz kalmış, yapılan hukuki düzenlemelerle birlikte yeni kurum ve kuruluşlar varlık kazanmıştır :

a- Klasik Dönem Tekniklerinin Yetersizlikleri

Klasik dönemde Osmanlı Devleti'nde devlet görevlileri için en önemli sosyal güvenlik tekniklerinden birisi olan "Arazi Rejimi" bozulmuş, arazi sistemi artık etkisini ve önemini yitirmiştir. ¹³⁷

Klasik dönemde esnaf ve sanatkarların sosyal güvenlikleriyle ilgili olan "mesleki yardımlaşma sandıkları", Ahilik/Lonca teşkilatının; Avrupa'da Sanayi İhtilâli ve makinanın icadıyla işçi sınıfının doğması, sanayinin gelişip zenginleşmesi ve kapitülasyonlar sonucu yabancı ülkeler rekabeti karşısında silinip gitmesi ile önemlerini tamamen yitirmişlerdir. ¹³⁸

Dini duyguların etkisiyle yapılan dini yardımlar ve vakıflarca çok

¹³⁷ YAMAN, s:1050 vd.; ONAR, s.661-688.

¹³⁸ AKÇURA, s:9; TUNÇOMAG, Sosyal Güvenlik..., s:44-45; KARAHASANOĞLU, s:41-42; YAZGAN, s:13; AKSOY, Sadri: Türkiye'de Sosyal Güvenlik, Balkanoğlu Matb., Ank., 1960, s:7; TUNÇOMAĞ, Genel..., s.436.

kapsamlı bir alanda yerine getirilen yardımlar, devletin ve milletin zenginliğinin yerini fakirliğin alması, yapılan yardımların çağdaş anlamda "hak ve zorunluluk olmaması", dini duyguların kuvvetini kaybetmesi sonucu önemini yitirmiş, vakıflar amaçlarını kaybedip zahiren varlıklarını sürdürmüşlerdir. Bu iki sosyal yardım tekniğiyle koruma altına alınan halk da, bu şekilde sosyal güvenlik şemsiyesinin dışında kalmıştır.¹³⁹

Klasik dönem sosyal güvenlik tekniklerinin yetersizliğinden sonra Tanzimat döneminde yeni oluşmaya başlayan "işçi" sınıfı ve ayrıca memurlarla ilgili bir dizi yenilikler olmuş ama, "memur" ve "işçi" dışındaki geniş halk yığınları bakımından ciddi bir boşluk yaşanmıştır. Şimdi yeni dönemle birlikte oluşan bu yeni teknik oluşumlar anlayış, mevzuat ve kurum yönüyle ele alınacaktır.

b- Tanzimat Döneminde Sosyal Güvenlik Çalışmaları

Tanzimat döneminde sosyal güvenlikle ilgili çalışmalar anlayış, mevzuat ve kurum bakımından ele alınabilir.

aa- Anlayış Bakımından

Tanzimat döneminde sosyal güvenlikle ilgili yapılan yardımlar bir hak olarak anlaşılmaya ve bu husus mevzuatlara da yansıtılmaya başlanmıştır. Örneğin 1876 Kanun-u Esasisi'nde 39. maddede şartları taşıyan memurların ".... tekaüt ve mahlûliyet maaşlarına nail olacakları..." ifade edilmiştir.

¹³⁹ KARAHASANOĞLU, s:45-46; YAZGAN, s:13; AKSOY, s:7; TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik..., s:44; TUNÇOMAĞ, Genel..., s:436.

Memurlarla ilgili olarak yayınlanan 1884 t. Terakki ve Tekaüd Kararnamelerinde şartları taşıyan memurların "hakk-ı tekaüde" (emeklilik hakkına) "müstehak oldukları" (hak kazandıkları) hükmü yer almıştır. İşçilerle ilgili olarak çıkarılan 1865 t. Dilaver Paşa Nizamnamesiyle 1869 t. Maadin (Madenler) Nizamnamesinde işverence işçiye yapılacak zorunlu sağlık yardımları işçiler açısından bir "hak" olarak telakki edilmiştir.¹⁴⁰

bb- Mevzuat ve Kurum Açısından

Tanzimat döneminde ortaya konan sosyal güvenlikle ilgili düzenlemeler daha çok memur ve işçilerle ilgili olmuştur. Buna göre bütün memurları kapsamına alan genel bir düzenleme yapılmamış; memurların çalıştığı devlet daireleriyle ilgili olarak çıkarılan mevzuatlarla emeklilik (tekaüd) sandıkları oluşturulmuştur.¹⁴¹

İşçilerin sosyal güvenliğiyle ilgili olarak ilk çıkarılan 1865 t. Dilaver Paşa Nizamnamesi, sadece Ereğli bölgesiyle sınırlı olmuştur. Bu tüzükle işçileri koruyucu hükümler olarak işçilere yatacak yer sağlanması, mesai saatlerinin 10 saat oluşu, işçi ücretlerinin imtiyazlı olacak olması, işverenin işletmenin faaliyetine son vereceğini önceden haber vermesi; işçinin hastalanmasında, hastalık hafifse madendeki doktorca tedavisi, ağır hastalıksa ikametgahına gönderilmesi hükümleri öngörülmüştür.¹⁴²

¹⁴⁰ AKGÜNDÜZ, İslâmî Anayasası..., s:94; EMEKLİLİK, s:48; KARAHASANOĞLU, s:43-44; YAZGAN, s:13; TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik..., s: 44 – 45.

¹⁴¹ EMEKLİLİK, s:48, 253; TUNÇOMAĞ, Genel..., s.437.

¹⁴² KARAHASANOĞLU s.44; TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik..., s:44-45; TUNÇOMAĞ, Genel..., s:437; OSMANLI C:5 ,s:183.

İşçilerle ilgili olarak çıkarılan diğer düzenleme 1869 t. Maadin (Madenler) Nizamnamesidir. Bu tüzükte ;

- Kazalara karşı gereken tedbirlerin alınması,
- Madencinin havzada hekim ve eczacı bulundurma zorunluluğu,
- Kazaya uğrayanlara ve ailelerine mahkemece hükmedilecek

tazminatın madenci tarafından verilmesi, kaza kötü yönetimden meydana gelmişse ayrıca bir ceza verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu hükümlerle Zonguldak'ta madende çalışan işçiler için, kazaları önleyici tedbirler alınması ve zararda giderme(tazmin) yükümlülükleri işverene yükletilmiştir.¹⁴³

İşçilerle ilgili olarak yapılan bir diğer düzenleme 16 Nisan 1326 (1910) t. "Tersane-i Amire'ye Mensup Sınıf-ı Amele (İşçi) Vesairenin Tekaüdleri Hakkında Nizamname" olmuştur. Bu tüzükle, Bahriye (denizcilik) Nezareti'nde yevmiye ile çalışan işçi, mimar, kantarcı, anbarcı, hademe ve - odacılarla ilgili olmak üzere bunların emeklilik (tekaüdlük) haklarıyla ilgili olarak "Amele Tekaüd Sandığı" kurulması hükme bağlanmıştır. Buna göre belirtilen kişilere hizmet süreleri esas alınarak "emeklilik aylığı", malûliyet (sakatlık) derecelerine göre "malûllük aylığı", ölenlerin dul ve yetimlerinin "dul ve yetim aylığı" tahsisi öngörülmüş "kefil şartıyla" "borç para alabilme" (istikraz) hakkına da sahip oldukları kabul edilmiştir.¹⁴⁴

Bu dönemde işçi ve memurların dışındaki insanları kapsamına alan

¹⁴³ KARAHASANOĞLU s.44; TUNÇOMAĞ, Sosyal Güvenlik..., s:44- 45 ; TUNÇOMAĞ, Genel..., s:437.

¹⁴⁴ EMEKLİLİK, s:364-367-371-375.

herhangi bir düzenleme olmamıştır. Dünyada Bikmarck'la başlayan sosyal güvenlikle ilgili önemli ilerlemelerin gerisinde kalınmıştır.¹⁴⁵

II- TANZİMAT'TAN CUMHURİYET'E (SİVİL) MEMURLARIN EMEKLİLİK SİSTEMİ

Tanzimat döneminde sosyal güvenlik çalışmalarının önemli bir bölümü memurlarla ilgili olmuştur. Bu bölümde de memurların sözkonusu dönemdeki sosyal güvenlik sistemi içindeki yeri ele alınacaktır. Buna göre memurların tabi olduğu emeklilik sistemini ortaya koyan hukuki düzenlemeler ve kurumlar açıklandıktan sonra bu sistem tarafından memurlara sunulan haklar ile emekli dışındaki hak sahiplerine tanınan haklar incelenecektir.

1- Genel olarak

Tanzimat döneminde memurların emeklilik sistemiyle ilgili çok sayıda hukuki düzenleme ve kurum sözkonusu olmuştur. Bu hukuki düzenlemeler 1876 Kanun-i Esasi'sinin ilanı sonrasında daha çok yoğunlaşmıştır. Kanun-i Esasi'nin ilanından önce de memurların emeklilik hakkıyla dolaylı olarak ilgili 1291(1874) t. İnfak-ı Eytam ve Eramil-i Rical-i İlmiye Hakkındaki Nizamname sözkonusu olmuşsa da bu tüzükte yalnızca ilmiye hizmet sınıfındaki memurların ölümü halinde hak sahiplerine verilecek dul ve yetim maaşları hükme bağlanmıştır. Belirtilen tüzükte 1294 (1877) yılında yapılan değişikliklerle görevini yerine getiremeyecek derecede malül olan kadı

¹⁴⁵ TUNÇOMAĞ, Genel..., s:437-438; TUNÇOMAĞ, Sosyal güvenlik..., s:44; YAZGAN, s:13, AKSOY, s:7; KARAHASANOĞLU, s:45-46.

yardımcıları için hayat kaydıyla maaş tahsisi kabul edilmiştir. Ancak bu tüzükte emeklilik sebepleri, yaş sınırı, asgari hizmet süresi, malûliyet dereceleri gibi hususlar öngörülmemiştir.¹⁴⁶

1876 yılı ve sonrasında yapılan hukuki düzenlemeler ve bu düzenlemelerle oluşturulan kurumlar memurların emeklilik sistemini meydana getirmiştir. Buna göre Tanzimat döneminde memurların emekliliğini düzenleyen belli başlı hukuki düzenlemeler şunlar olmuştur:

- 29 Rebiul Ahir 1293 (1876) t. "Posta ve Telgraf... Memurları Tekaüt Nizamnamesi,"

-29 Recep 1295 (1878) t. "Rüsumat Mensupları Tekaüt Nizamnamesi",

-19 Şaban 1296 (1879) t. "Memurin-i Mülkiye Kararnamesi",

- 13 Şevval 1298 (1881), 3 Teşrinievvel 1298 (1881), 5 Recep 1301

(1884) t. "Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüt Kararnâmeleri",

- 5 Cemaziyelevvel 1312 (1894) t. "Tarik-i İlmiye Tekaüt Nizamnamesi",

- 12 Muharrem 1308 (1890) t. "İdare-i Mahsusa Tekaüt Nizamnamesi",

- 4 Zilkade 1310 (1893) t. "Şirket-i Hayriye Müstahdemine Mahsus Tekaüd Kararnamesi",

¹⁴⁶ ORHUN, s:291; EMEKLİLİK, s: 6-8.

Tarih Çevirmeleri için Bkz.; UNAT,Faik Reşit: Hicri Tarihleri Miladi Tarihe Çevirme Kılavuzu, TTK Basımevi, Ank., 1994.

- 17 Şaban 1313 (1896) t. "... Rûsumat Kantarcıları ile Muhafaza Kayıkçılarının Tekaüdlere Dair Talimat-ı Hususiye",

- 12 Cemaziyelahir 1322 (1904) t. "Hamidiye Hicaz Demiryolu Memurin ve Müstahdemine Mahsus Tekaüd Nizamnamesi",

- 11 Ağustos 1325 (8 Şaban 1327) (1909) t. "Memurin-i Mülkiye Tekaüt Kanunu,"

- 25 Cemaziyel ahir 1328 (1910) t. "Maarif ve Mekatib Müdür ve Muallimlerinden Müddet-i Hizmetleri Yirmi Seneye Baliğ Olupta Devam-ı Hizmetlerinden İstifade Olunamayacağı Tahakkuk Edeceklerin İcra-yı Tekaüdleri Hakkında Kanun",

- 18 Nisan 1915 t. "Müddet-i Hizmetleri 25 Seneye Baliğ Olan Vali, Mutasarrıf, Kaymakam, Müdür ve Polislerin Tekaüdleri Hakkında Kanun-u Muvakkat",

- 27 Şubat 1917 t. "Meb'usan'dan İhtiyari olarak Mazuliyet ve Tekaüd Aidatı Ahziyle Mebuslukta Bulundukları Müddetin Tekaüd ve Mazuliyet Müddetine Mahsubu Hakkında Kanun",

- 3.1.1918 t. "Müddet-i Hizmetleri 25 seneye Baliğ olan Mutasarrıf, Kaymakam, Müdür ve Polislerin Tekaüdleri Hakkında Kanun". Bu belli başlı düzenlemelerin ayrıca çok sık değişen ekleri, değişiklikleri de sözkonusu olmuştur.¹⁴⁷

Tanzimat döneminde neredeyse her devlet dairesiyle ilgili olarak ayrı ayrı yapılan bu düzenlemelerle sayıları 14'ü aşan emeklilik sandıkları kurulmuştur. Bu sandıkların belli başlı olanları şunlardır :

- Mülkiye Memurları Tekaüt Sandığı,

¹⁴⁷ ÖZCAN, s: 47; EMEKLİLİK, s:V vd. (daki cetveller).

- İlmiye Tekaüt Sandığı,
- Askeri Tekaüt ve Eytam Sandıkları,
- Daire-i Bahriye ve Tophane Sandıkları,
- İnfak-ı Muhtacin-i Eytam ve Eramil-i İlmiye Sandığı,
- Rüşumat Memur ve Hizmetlileri Tekaüt Sandığı,
- Rüşumat Kantarcılarıyla Muhafaza Kayıkçılarına Ait Hususi Tekaüt Sandığı,
- Şirket-i Hayriye Tekaüt Sandığı,
- Posta – Telgraf Memur, Katip ve Hademelerine Ait Tekaüt Sandığı,
- Zaptiye Tekaüt Sandığı,
- İdare-i Mahsusa ("Seyrisefain") Tekaüt Sandığı,
- Hicaz Demiryolları Memur ve Hizmetlileri Tekaüt Sandığı.¹⁴⁸

Emekli, dul ve yetimlerini kapsamına alan bu sandıkların iştirakçi sayılarının az olması, savaşlar yüzünden şehit, malül, dul ve yetim sayısının artması nedeniyle gelirleri giderlerini karşılayamaz hale gelmiştir. Böyle olunca emekli, dul ve yetim aylıklarının ödenmesi devlete yükletilmiştir. Cumhuriyet'le birlikte (1930 t. 1683 s. Kanunla) "primli sistem" sona erip yerine "bütçe sistemi" getirilmiş, emekli dul ve yetim maaşları bütçeden karşılanmaya başlanmıştır. Ama bu da sonuç getirici bir çözüm olmamıştır.¹⁴⁹

¹⁴⁸ LAROUSSE, s:219; TÜĞİAD, s:13; EMEKLİLİK, s:6,16,169, 211,231,243,253.

¹⁴⁹ EMEKLİLİK, s:3-4; LAROUSSE, s:219.

Şimdi bu dönemde memurların emeklilik sistemini yürüten örgütsel yapı ve bu yapının finansmanı ortaya konacaktır. Bu bağlamda ilk olarak 1881 t. "Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi"yle hayatiyet kazanıp 1884 t. aynı isimli bir kararnameyle son şeklini alan, kapsamı askeri memurlar ve istisna tutulan birkaç memuriyet (örneğin ilmiye sınıfı) hariç bütün mülkî memurların emeklilikleriyle ilgili olarak oluşturulan "Tekaüd Sandığı Nezareti" kurumu hakkında bilgi verilecektir. Sonrasında bu nezaret öncesi ve sonrasında meydana gelmiş, bir kısmı bu nezaretin kurulmasıyla ortadan kalkmış diğer emeklilik sandıkları incelenecektir.

2- Örgütsel Yapı ve Finansman

Tanzimat döneminde memurların emeklilik sistemini yürüten örgütsel yapı ve bu yapının finansmanının nasıl sağlanacağı yukarıda belirtilen hukuki düzenlemelerde ortaya konmuştur. Buna göre örgütsel yapının merkezinde kurulan Tekaüd Sandığı Nezareti'nden başka , memuriyet sınıflarının kendilerine özgü emeklilik sandıkları da söz konusu olmuştur. Şimdi sırasıyla bu yapılanma ve bu yapılanmanın finansmanı incelenecektir.

A- Tekaüt Sandığı Nezareti, Organları ve Görevleri

1881 t. Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi ile kurulan ve sonraki (1884 ve sonrası) yıllarda geliştirilen "Tekaüd Sandığı Nezareti", kendisinden önceki yıllarda kurulan emeklilik sandıklarının kapsamındaki (mülki) memurları ve kurulduktan sonra diğer bazı

memuriyetleri de içine alarak kapsamı hayli genişletilmiştir. Örneğin 8 Şaban 1327 (1909) t. "Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun"la öğretmen, belediye, tahsil memurları kapsam içine alınmıştır (m:1). Ve yine 21 Rebiulahir 1328 (1910) t., 23 Rebiulevvel 1330 (1912) t., 19 Safer 1334 (1915) t. kanunlarla "İlmiye sınıfı" da bu nezaretin kapsamına alınmıştır. Bu şekilde ilgili olduğu memuriyet dairelerinin hacmi oldukça genişlemiştir. Buna göre Dahiliye, Hariciye, Adliye, Evkaf, Hazine-i Hassa, Maliye Nafia, Ziraat-Ticaret, Maarif, Rüsumat, Vergi Emaneti, Telgraf ve Posta Nezaretleriyle birlikte 60.000 civarında memurla ilgili emeklilik işleminin yürütüldüğü (bugünkü Emekli Sandığı gibi) bir kurum olmuştur. Dolayısıyla konuyla bağlantılı açıklamaların odak noktası bu nezaret ve işlemleri ile ilgili olacaktır.¹⁵⁰

Emekliler ile dul ve yetimlerinin haklarının sağlanması için kurulan - nezaret olmaktan çok müdürlük şeklinde görünen - Tekaüd Sandığı Nezareti, başında devlet tarafından atanan ve fahri olan "Nazır" ünvanındaki başkanla (m:45) bu başkana bağlı "vezne heyeti", "daimi idare meclisi" (yönetim kurulu) ve "umumi heyet"ten (genel kurul) oluşmuştur (m:49).¹⁵¹

a- Vezne Heyeti

Vezne heyeti kurumun muhasebe işlerinin yürütüldüğü kuruldur. Bu

¹⁵⁰ FINDLEY, s:235;EMEKLİLİK, s:54,55,131,133,298,395,416,432,495; Atatürk Dönemi..., s:51.

¹⁵¹ FINDLEY, s:235; EMEKLİLİK, s:54,55,131,133,298,395,416,432,495; Atatürk Dönemi..., s:51.

kurul kurumun başkanı olan nazır, resmi görevli bir muhasebeci, bir başkatip ile diğer katip ve hademelerden oluşmuştur (m:49).¹⁵²

Devlet tarafından fahri olarak atanan nâzır; kurumun temsilcisi ve "idare meclisi"nin başkanı olup "ikramiye" adıyla sandıktan senede 500 Osmanlı altını alacağı hükme bağlanmıştır (m:50,52,53).¹⁵³

"Vezne Heyeti"nde devletin resmi görevlisi olarak bulunan "Muhasebeci, Başkatip, Katip ve Hademeler" devlet tarafından seçilerek atanmışlardır. Bunlara da senede iki kere olmak üzere 16.600 krş. maaş tahsis olunmuştur (m:50, 53).¹⁵⁴

Vezne heyetinde sandık muhasebe işlemlerini esas yürüten "kefalet-i kavi" (güçlü kefalet) ile bağlanan muhasebecidir. Muhasebeci aylık sandık işlemlerinin özetini bir cetvel halinde hazırlayıp "idare meclisi"ne sunmak; sandığın yıllık bilançosunu yapıp şubat ayı sonunda "cemiyet"in (genel kurul) onayı ve sonrasındaki işlemler bittikten sonra bu bilançoğu saklamak ("hıfzetmek"); memurların nezaret ve ilgili devlet dairelerinden gelecek cetvel kayıtlarını "vukuat defteri" adında matbu ve kurumca mühürlü defterde kalem kayıtları olarak tutmakla görevlidir. Sandık muhasebecisi "idare meclisi" (yönetim kurulu) ve "cemiyet"te (genel kurul) doğal üye olarak yer almışlardır (m:49,50,51,52 ,53,56,60).¹⁵⁵

¹⁵² EMEKLİLİK, s:55-131-133; ORHUN, s:304.

¹⁵³ EMEKLİLİK, s:133-134.

¹⁵⁴ EMEKLİLİK, s:133-134.

¹⁵⁵ EMEKLİLİK, s:133-134.

b- Umumi Heyet (Genel Kurul)

Umumi heyet, Tekaüd Sandığı'nın genel kurulu olup ilgili mevzuatında "cemiyyet" adıyla ifade edilmiştir. Nazırın başkanlığındaki cemiyyetin resmi görevli ve maaşlı üyeleri şunlardır :

Heyeti Ayan, Şura-yı Devlet ve Divan-ı Muhasebat üyelerinden; Dahiliye, Hariciye, Adliye, Evkaf, Hazine-i Hassa, Maliye, Nafia, Ziraat - Ticaret, Maarif Nezaretleri, Rusümat ve Vergi Emanetleri, Telgraf-Posta Nezaretlerini temsilen itibarlı üyelerinden seçilecek birer kişi ile Tekaüt Sandığı Nezareti muhasebecisi ve baş katibidir (m:51,53).¹⁵⁶

Ayda bir kere toplanacağı kararlaştırılan (m:52) bu kurulun görevleri kararnamede sayılmıştır. Buna göre;

- "Cemiyyet" (umumi heyet); sandık yöntemini sürekli yürütecek daimi idare meclisini (yönetim kurulu), bu meclisin (nazır dışında) ikinci başkanını, üyelerini seçmek (m:50),

- Memurlardan emekliliğe hak kazananların merkezde mensup olduğu nezarete ve taşrada valiliğe verilerek Tekaüd Sandığı Nezareti'ne gönderilen dilekçe ve evrakları üzerine, muhasebe tarafından kararname uyarınca gereken işlemler ve incelemeler yapıldıktan sonra memurun kanunen emekliliğe hakkı olup olmadığını ve tahsisi gereken aylığın kanun dairesinde olup olmadığını incelemek (m:54),

¹⁵⁶ EMEKLİLİK, s:133-134.

- Malül olanların malüliyet derecelerini incelemek (m:54),
- Sandığın muhasebe ve işlemlerini denetlemek (m:54),
- Sandıkta varolan parayı faizlendirmekle (m:54) görevlidir.¹⁵⁷

c- Daimî İdare Meclisi

Daimi idare meclisi, adından da anlaşılacağı gibi sandığın sürekli yönetimi için ortaya çıkmış bir yönetim kurulu organıdır. Cemiyet (genel kurul) tarafından gizli oyla seçilen bir ikinci başkan (birinci başkan nazırdır) ve 6 üyeden oluşan bu kurulun haftada bir toplanacağı hükme bağlanmıştır. Nazırın olmadığı zamanlarda ikinci başkanın başkanlık ettiği bu kurulda Tekaüd Sandığı muhasebecisi ile başkatip doğal üye olarak bulunmuştur. İkinci başkanın görev süresi bir sene olup, üyelerin yarısı her 6 ayda bir kere değişerek yenilenmiştir (m:52). Bu kurulun üyeleri de resmi görevli olarak maaşla çalışmışlardır (m:53).¹⁵⁸

B- Finansman Kaynakları ve Sermayenin Değerlendirilmesi

Örgütlenme yapısı belirtilen şekilde olan Tekaüd Sandığı Nezareti'nin finansman şeklinin nasıl olacağı da kararnamede açıklanmıştır. Buna göre sandık finansman kaynaklarının hangi kalemlerden oluşacağı ve toplanan bu kaynakların nasıl değerlendirileceği hükme bağlanmıştır.

¹⁵⁷ EMEKLİLİK, s:133-134; ORHUN, s:304.

¹⁵⁸ EMEKLİLİK, s:133-134.

a- Finansman Kaynakları

Tekaüt sandığının gelirleri, sandıkla ilgili mevzuatlarda sayılmıştır.

Buna göre;

a-Emeklilik hakkından yararlanacak bütün memur, katip, mazul (azledilmiş) ve (geçici)memuriyet maaşlarından her ay kesilecek %5 aidatlar,

b- Emeklilik maaşlarından kesilecek aylık %5 kesintiler,

c- Yeniden sürekli bir memuriyete atananların ilk ayki maaşlarının yarısı,

d- Maaş zammı ve terfilerde maaş miktarlarında oluşan fazlalığın bir aylığı,

e- Hazineden sandığa devredilecek emekli, dul ve yetim aylıklarının tamamı,

f-Hazineden tahsis edilmiş olupta sandığa devredilmiş emeklilik aylıklarından sahipsiz kalanlar, sandığın gelir kalemlerini oluşturmuştur.¹⁵⁹

8 Şubat 1327 (1909) ve 5 Zilhicce 1328 (1910) t. kanunlarla bazı kalemler bu gelirlere ilave edilmiştir. Buna göre; bütün mülki memurlara verilecek harcırah (yolluk) ve yevmiyelerden kesilecek %5'ler, herkese verilecek cüzdanların bedeli olarak alınacak "cüzdan bedelleri", genel bütçeye dahil olmayan Belediye ve Ziraat Bankası gibi kurumlara ödenen maaş açıklarına karşılık ilgili kurumlarca geri ödenmesi gereken meblağlar

¹⁵⁹ ORHUN, s:303; FINDLEY, s:280; EMEKLİLİK, s:131-132, 303-304.

ve sair diğ er gelirler, gelir kaynakları arasında sayılmış tır.¹⁶⁰

Yine Mülkiye Tekaüd Sandığı Nezareti'nin malî açığı için Hazine'den takviye yapılması da "diğ er gelirler" arasında olmuştur. Bu şekilde 1910 yılında bütçeden 5.765.000 krş. ek tahsisat yapılmış tır.¹⁶¹

Sayılan bu gelir kalemlerinden oluş an sermayenin nasıl değ erlendirileceğı de kararnamede hükme bağlanmıştır.

b- Sermayenin Değ erlendirilmesi

Sandık gelirlerinden oluş an sermayenin değ erlendirilmesiyle ilgili yetkili organ "cemiyet"(genel kurul)tir. Buna göre; cemiyetin, sermayeden perakende borç verip değ erlendirme yerine oluş an sermayeyi "en muteber (itibarlı) ve emin(güvenilir)" bir bankaya faizle yatıracağı ve sandık adına bir banka hesabı açılacağı açıkça balirtilmiş tir (m:64).¹⁶²

c- Kesinti ve Gelirlerin Sandığ a Gönderilmesi

Yukarıda sayılan gelir ve kesintilerin kimler tarafından nasıl yapılacağı kararnamede belirtilmiş tir. Buna göre Dersaadet'te (merkez, İstanbul'da) bulunan memurlar için bağı lı bulunduğı nezaretin hesap iş lerine bakan memurlar tarafından, taşrada ise vilayet (valilikte) mal müdürlüklerindeki mal memurları tarafından yapılan kesintiler Tekaüd Sandığı Nezareti'ne gönderilmiş tir. Gönderilen bu miktarlar sandık

¹⁶⁰ EMEKLİLİK, s:303-304, 360-361.

¹⁶¹ EMEKLİLİK, s:411.

¹⁶² EMEKLİLİK, s:136.

nezaretinde bulunan her nezaret, vilayet ve idareye ait "Vukuat Defteri"ne kaydolunmuştur. Tekaüd Sandığı Nezareti tarafından ,gönderilen kesinti ve gelirlere karşılık "makbuz ilmühaberi" verilmiştir (m:45,56,63).¹⁶³

Bu yükümlülüğe uymayıp kesinti yapmayan veya yapıp ta göndermeyen memurlara bu miktar kadar ödeme (tazmin) yaptırılacağı da kararlaştırılmıştır (m:63).¹⁶⁴

Yapılanma ve finansmanı belirtilen şekilde ortaya çıkan Tekaüt Sandığı Nezareti'nin kurulmasından önce ve sonra memurların emeklilikleriyle ilgili olarak varolan memur tekaüt sandıkları da söz konusu olmuştur. Şimdi bu sandıklar genel olarak incelenecektir.

C- Memur Tekaüt Sandıkları

Tanzimat döneminde memurların emeklilik sistemini yürütmekle görevli olarak kurulan emeklilik sandıkları hangi devlet dairesi ve bakanlıkla (nezaretle) ilgili kurulmuşsa o devlet dairesinin veya bakanlığın memurlarıyla ilgili emeklilik işlemlerini yürütmüşlerdir. Buna göre; 1291 (1874) t. "İnfak-ı Eytam ve Eramil-i Rical-i İlmiyye Hakkındaki Nizamname"de yalnız ilmiye sınıfına mensup olanlardan vefat edenlerin muhtaç yetim ve dullarına maaş tahsisi öngörülmüş; 1283 (1876) t. "Posta ve Telgraf Memurlarıyla İlgili Nizamname" de posta-telgraf memurları, katipleri ve hademeleri ile bunların dul ve yetimlerine bağlanacak emekli aylıklarına ilişkin düzenlemeler

¹⁶³ EMEKLİLİK, s:133-134-136.

¹⁶⁴ EMEKLİLİK, s:136.

sözkonusu olmuş; 1295 (1878) t. "Rüsumat Mensupları İle İlgili Tekaüt Nizamnamesi"nde ise gümrük mensupları, katip ve hademeleri ile bunların dul ve yetimleriyle ilgili düzenlemeler yer almıştır. Mülkiye memurları ile ilgili 1879 t. ilk nizamnamede askeri personel, adliye, ilmiye, sıhhiye ve zabıta memurları kapsam dışında tutulurken; 1881-1884 t. "Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnameleri"nde askerlerle, ilmiye ve zaptiye memurlarından başka bütün mülkiye memurlarının emekliliklerine ilişkin esaslar düzenlenmiştir. Son olarak 1909 t. "Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun"la; bütün mülki memurlar, resmi okul öğretmenleri, Hazine-i Hassa müstahdemleri, halk tarafından seçilmeyip te emeklilik aidatı ödemekte olan belediye memurları, kalem katipleri, tahsil memurları, hademe, kavas, mahkeme mübaşirleri ile gümrük kolcuları Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi'nin kapsamına alınmış, 1912 yılından itibaren ilmiye memurlarıyla bunlardan vefat edenlerin ailelerine de bu kararname uyarınca maaş bağlanması kabul edilmiştir.¹⁶⁵

Şimdi sırasıyla 1874 yılından başlayarak kurulan memur emeklilik sandıkları incelenecektir.

a- İnfâk-ı Muhtacin-i Eytam (Yetimler) ve Eramil (Dullar)-i İlmiye Sandığı (İlmiye Sınıfı Dul ve Yetimleri Sandığı) *

Bu sandık 21 Şaban 1291 t. (1874) t. "İnfâk-ı Muhtacîn-i Eytam ve

¹⁶⁵ ÖZCAN, s:48-49 ; EMEKLİLİK, s: 6,12,169,298 v.d.

* Bkz.: Osmanlıca kelimelerin sadeleştirilmesi için: İSMAİL, Hekimoğlu ve A. YEĞİN: Osmanlıca – Türkçe Ansiklopedik BÜYÜK LÜGAT, Ziya Ofset, İst., 1987.

Erâmil-i İlmiyye Nizamnamesi"ne göre "İlmiye" sınıfı denilen dini işlerle ilgili devlet hizmetini yerine getiren (müftü vs.) memurlardan vefat etmiş olanlarının dul ve yetimleri için kurulmuştur.¹⁶⁶

Buna göre bu sandığın yönetiminin nasıl olacağı , gelirlerinin nelerden oluşacağı ve bu gelirlerin nasıl değerlendirileceği bu tüzükte açıkça belirtilmiştir.

aa- Sandığın Yönetimi

İlmiye Sınıfı Dul ve Yetimleri Sandığı, ilmiye sınıfıyla ilgili olduğundan yönetimi de ilmiye sınıfının bağlı bulunduğu Şeyhülislamlık kurumu tarafından yapılmıştır. Buna göre Padişah'ın yazılı emriyle (irade-i seniye), Şeyhülislamlık kurumunda oluşturulan "Yetim Mallarının İdare Meclisi" aracılığıyla sandık yönetilmiştir (b:1-2).¹⁶⁷

Bu meclis belirli aralıklarla yaptığı işlemlerle ilgili olarak Şeyhülislamlık makamında oluşturulacak bir komisyona hesap vermiştir.¹⁶⁸

bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi

İlmiye Sınıfı Dul ve Yetimleri Sandığı'nın sermayesinin hangi gelir kalemlerinden oluşacağı ve bu gelirlerle meydana gelen sermayenin nasıl değerlendirileceği tüzükte ifade edilmiştir.

¹⁶⁶ EMEKLİLİK, s:6 .

¹⁶⁷ EMEKLİLİK, s:6 .

¹⁶⁸ EMEKLİLİK, s:6.

aaa- Sandığın Gelirleri

İlmiye Sınıfı Dul ve Yetim Sandığı ile ilgili tüzüğe göre sandığın gelirleri tespit edilmiştir. Buna göre bu sandığın gelirleri şu kalemlerden oluşmuştur :

- İlmiye sınıfına mensup memurlarla ilgili olarak öngörülen her çeşit maaş, zam gibi ödeneklerin birer aylığı,

- Bu kesintilerin sandıkta toplandıktan sonra faizlendirilmesi 'gelirleri (b:2).¹⁶⁹

bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi

İlmiye Sınıfı Dul ve Yetimleri Sandığı'nın sermayesinin nasıl değerlendirileceği tüzükte belirtilmiştir. Buna göre belirli bir miktara ulaşıncaya kadar sermaye faizlendirilmiştir. Faizler belli bir miktara ulaşıncaya kadar faizin yarısı ana paraya ilâve edilmiş, diğer yarısı da hak sahiplerine dağıtılmıştır. Bütün bu işlemler, yetkili makam "Yetim Mallarının İdare Meclisi" tarafından yapılmıştır (b:2-5-6).¹⁷⁰

b- Posta ve Telgraf Memur, Kâtip ve Hademeleri Tekaüt Sandığı

29 Rebiülahir 1293 (1876) t. "Telgraf ve Posta Memurin ve Ketebe ve Hademesinden Tekaüde Şayeste Bulunanların... Nizamnamesi" ile ortaya

¹⁶⁹ EMEKLİLİK, s:6.

¹⁷⁰ EMEKLİLİK, s:6.

çıkan bu sandık, adından da açıkça anlaşıldığı gibi Posta ve Telgraf daireleri mensuplarıyla ilgilidir. O dönemin istatistiklerine göre bu iki devlet dairesinin memur adedi toplamı 7.000 civarında olmuştur.¹⁷¹

Bu sandığın yönetimi, gelirleri ve sermayesinin nasıl değerlendirileceği tüzükte açıkça belirtilmiştir :

aa- Sandığın Yönetimi

Posta ve Telgraf Memur, Kâtip ve Hademeleri Tekaüd Sandığı'nın başında (itibarlı memurlar arasından) seçim yöntemiyle gelen ve her sene yenilenen bir müdür bulunmuştur. Sandığın yönetimi, bu müdürle birlikte bir veznedâr, bir kâtip ve iki üyeye birlikte oluşan "Daimî İdare Komisyonu" tarafından yapılmıştır. Bu komisyonun işlemleri (üç ayda bir nezaretçe) incelendikten sonra telgraf dergilerinde ilan edilmiştir (m:18).¹⁷²

bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi

Posta ve Telgraf Memur, Kâtip ve Hademeleri Tekaüd Sandığı'nın sermayesinin hangi gelir kalemlerinden oluşacağı ve oluşan bu sermayenin nasıl değerlendirileceği tüzükte düzenlenmiştir.

aaa- Sandığın Gelirleri

Posta ve Telgraf Memur, Kâtip ve Hademeleri Tekaüd Sandığı'nın gelirleri şu kalemlerden ibarettir :

¹⁷¹ EMEKLİLİK, s:12-16; Atatürk Dönemi..., s:51.

¹⁷² EMEKLİLİK, s:16.

- Memurların aldıkları maaşlardan yapılan aylık %2 kesintiler (m.17),
- Maaşına zam yapılan memurların ilk ayki maaşının zam kısmı (m:17),
- Memurların terfileriyle elde ettikleri artışın ilk aylıktaki kısmı (m:17),
- Hak sahibi memurlara verilen borçlarda oluşan faizler (m:20-21 vd.).¹⁷³

bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi

Bu sandıkta oluşan sermayenin değerlendirilmesiyle ilgili işlemler Daimi İdare Komisyonu tarafından yapılmıştır. Buna göre sandığın sermayesinin, ilgili memurlara belli şartlar altında borç verilerek değerlendirileceği hükme bağlanmıştır.¹⁷⁴

c- Mütেকaidin-i Rüsumiye (Gümrük İdaresi Emeklileri)

Sandığı

22 Recep 1295 (1878) t. "Tekaüd Olunacaklara Tahsis Edilecek Maaşlara Dairdir" adında bir mevzuatla kurulan bu sandık "Gümrük İdaresi"ne bağlı olarak çalışan memur, kâtip ve hademelerle ilgilidir. Sandıkla ilgili devlet dairesinde çalışan görevlilerin sayısı 1910-11 rakamlarına göre 5.000'e yaklaşmıştır.¹⁷⁵

Bu sandığın yönetimi ile sandığın gelirlerinin nelerden ibaret olacağı

¹⁷³ EMEKLİLİK, s:16-17.

¹⁷⁴ EMEKLİLİK, s:16-17.

¹⁷⁵ EMEKLİLİK, s:27; Atatürk Dönemi..., s:51.

ve sermayenin nasıl değerlendirileceği sandıkla ilgili mevzuatta belirtilmiştir.

aa- Sandığın Yönetimi

"Mütekaidin-i Rüsumiye Sandığı"; Rüsumat (Gümrük) İdaresine bağlı olarak kurulmuştur (m:1). Buna göre bu sandığın yönetiminin "Umur-u Rüsumiye Cemiyeti (Gümrük İşleri Derneği)" ve "Gümrük İdaresi (Bakanlığı) Muhasebecisi" tarafından "ayrı ve özel" olarak yerine getirileceği (m:18) ifade edilmiştir.¹⁷⁶

bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi

Gümrük Emeklileri sandığının gelirleri ve gelirlerinin değerlendirme şekli şu şekilde tespit edilmiştir :

aaa- Sandığın Gelirleri

Gümrük memurlarının emeklilik sandıklarının gelirleri şu kalemlerden ibarettir :

- Maaşların %2'si (m:18),
- Başka memuriyete tayin, nakil veya terfi olanların maaşlarındaki artışlar (m:18),
- Zamlı maaşların ilk aylıkları (m:18),
- Hak sahibi merkezdeki memurlara borç vermede elde edilen (%1) faizler (m:20).¹⁷⁷

¹⁷⁶ EMEKLİLİK, s:27,32.

¹⁷⁷ EMEKLİLİK, s:32-33.

bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi

Sayılan gelirlerden oluşan sandığın sermayesi, yalnızca hak sahibi merkezdeki memurlara (%1 faizle) borç verilerek değerlendirilmiştir (m:20). Bunun dışında gelirlerin işletilip değerlendirilmesiyle ilgili bir yöntem öngörülmemiştir.¹⁷⁸

d- Memurin-i Mülkiye Tekaüt Sandığı

1881 yılında memurların çalıştırılması, terfisi ve görevden alınması ile ilgili olarak oluşturulan bir kararname ile (m:44) ortaya çıkan bu sandık yukarıda "Mülkiye Memurları Tekaüt Sandığı Nezareti" şeklinde açıklanan sandıktır. 1884 t. Memurin-i Mülkiye Terakki ve Takaüt Kararnamesi'yle son şeklini alan bu sandıkta ilk önce asker, ilmiye, belediye memurları dışındaki bütün mülkî memurlar kapsam içine alınmış daha sonra yapılan değişikliklerle ilmiye ve belediye memurları da bu sandıktan yararlandırılmıştır. Tekaüt Sandığı Nezareti'nden sonra İdare-i Mahsusa, Hicaz Demiryolları Memurları... gibi ancak istisnai özellik arzeden memurlarla ilgili emeklilik sandıkları 1884 yılı sonrasında da kurulmaya devam etmiştir. Şimdi bu emeklilik sandıkları incelenecektir.¹⁷⁹

e- Rüşumat (Gümrük) Kantarcıları ve Muhafaza Kayıkçılarına

Ait Hususi Tekaüt Sandığı

4.5.1885 t. bir "Talimat-ı Hususiye (Özel Talimat)" ile kurulan bu

¹⁷⁸ EMEKLİLİK, s:33.

¹⁷⁹ EMEKLİLİK, s: 54,87,131.

sandık 1896 yılında 2.2.1896 t. bir özel talimatla bazı değişikliklere uğramış, 1884 t. Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüt Kararnamesi'nde istisna tutulan Rüşumat Kantarcıları ve Muhafaza Kayıkçıları ile bunların dul ve yetimleri için öngörülmüştür.¹⁸⁰

Bu tekaüt sandığının yönetimi ile gelirlerinin neler olacağı ve sermayesinin nasıl değerlendirileceği belirtilen mevzuatla ortaya konmuştur.

aa- Sandığın Yönetimi

Gümrük Emeklileri Sandığı'nın yönetimiyle ilgili olarak genel işler "Cemiyet-i Rüsumiye" (Gümrük Derneği) aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Gelirlerin toplanıp teslimi ve harcanması ile ilgili işler bir "mümeyyiz" tarafından "fahri" olarak; yazışma işlemleri ise maaşlı (muvazzaf) bir (memur) kâtip tarafından resmi olarak yerine getirilmiştir. Kâtip ayrıca senelik bilanço hazırlayıp her yılın Şubat ayı sonuna kadar "Rüsumiye Cemiyeti" genel kuruluna sunmakla görevli tutulmuştur (m: 20,24).¹⁸¹

bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi

Gümrük Emeklileri Sandığı'nın gelir kalemleri ve sermayesinin değerlendirilme şekli bu sandıkla ilgili talimatta açıkça belirtilmiştir.

aaa- Sandığın Gelirleri

Gümrük Emeklileri Sandığı'nın gelirleri şu kalemlerden oluşmuştur:

¹⁸⁰ EMEKLİLİK, s:163-169-238.

¹⁸¹ EMEKLİLİK, s:169-171-242-243-244.

- Kantarcı ve kayıkçı maaşlarından aylık %5 kesintiler,
- Emekli olacakların maaşlarından %5 kesintiler,
- Maaş zamlarında ilk artış kısmı,
- Yeniden görev alanların ilk alacakları maaşın yarısı (m:21).¹⁸²

bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi

Yukarıda belirtilen şekilde oluşan sandık sermayesinden hak sahiplerine tahsis edilecek maaştan kalan olursa bu kısmın perakende şekilde borç verilmeyip "en muteber ve güvenilir" bir bankaya, faiz karşılığı yatırılacağı hükme bağlanmıştır (m:28).¹⁸³

Sandık sermayesi için belirtilen kesintiler yapıldıktan sonra Tekaüt Sandığına gönderilmiştir. Kesinti yapmayan memurlara bu yapılmayan kesintilerin ödettirileceği, ayrıca kesinti yapıp da ilk vasıta ile göndermeyenlere de senelik %12 gecikme cezası uygulanacağı açıkça talimatta kararlaştırılmıştır (m.22,27)¹⁸⁴

f- İdare-i Mahsusa (Vapur İşletmesi) Tekaüt Sandığı

28.8.1890 t. "İdare-i Mahsusa Tekaüt Sandığı Nizamnamesi"yle kurulan İdare-i Mahsusa Tekaüt Sandığı, "Devlet Vapur İşletme Dairesi"nde çalışan görevlilerle ilgilidir. İlk adı "İdare-i Aziziye" olan bu (İdare-i Mahsusa) devlet dairesinde çalışan bütün memurlar, kâtipler, hademe, kaptan, çarkçı,

¹⁸² EMEKLİLİK, s:169,243.

¹⁸³ EMEKLİLİK, s:171,245.

¹⁸⁴ EMEKLİLİK, s:169-171,244.

yazıcı, müstahdem ve sair mürettebat bu sandık kapsamında sayılmıştır (m: 1,24).¹⁸⁵

Bu sandığın yönetim şekli, gelirleri ve sermayesinin değerlendirilmesi konuları ilgili tüzüğünde hükme bağlanmıştır.

aa- Sandığın Yönetimi

Vapur İşletmesi Tekaüt Sandığı'nın yönetimi "idare meclisi" tarafından gerçekleştirilmiştir. İdare meclisi bu yetkisini, kendi içinden seçeceği bir başkan ve üç üyeden oluşan bir "heyet" aracılığıyla kullanmıştır. Hesap işleriyle ilgili olmak üzere kefaletle bağlı ve görevlerini "fahri" olarak yerine getiren "sandık emini" ve "muhasibeci" vardır. Muhasibeci hesap işlerini resmi görevli ve maaşlı, kendisine bağlı kâtip ve yardımcısı ile yürütmüştür (m:27).¹⁸⁶

Sandığın yönetim kurulu olan "heyet" sandığa ulaşan emeklilik taleplerini, malûliyet derecelerini inceleyip karara bağlamak, düzenlediği mazbataları Bahriye Nezareti'ne ulaştırmakla görevli sayılmıştır (m:30).¹⁸⁷

Sandığın aylık işlem özetleri ayda bir hazırlanan bir cetvel ile, senelik işlem özetleri de bir "bilanço"yla Şubat ayı sonuna kadar hazırlanıp "idare meclisi"nin incelemesine sunulmasıyla ise muhasebe servisi görevli tutulmuştur (m:27,38,45).¹⁸⁸

¹⁸⁵ EMEKLİLİK, s:206,211.

¹⁸⁶ EMEKLİLİK, s:212.

¹⁸⁷ EMEKLİLİK, s:212.

¹⁸⁸ EMEKLİLİK, s:212-214-216.

bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi

Devlet Vapur İşletmesi'nde çalışan kişilerle ilgili olarak kurulan emekli sandığının hangi gelirleri toplayabileceği ve bu şekilde oluşan sermayenin nasıl değerlendirileceği tüzükte belirtilmiştir.

aaa- Sandığın Gelirleri

Devlet Vapur İşletmesi Emeklilik Sandığı'nın gelirleri tüzüğün 25, 26 ve 39. maddelerinde şu şekilde sayılmıştır;

- Memur maaşlarından yapılan aylık %5 kesintiler,
- Emekli maaşlarından yapılan %5 kesintiler,
- 1888 yılından başlayarak memur ve müstahdemlerden alınan %5 aidatlar,
- Memur terfilerinde veya maaş zamlarında oluşan artışların ilk aylıkları,
- Yeniden memuriyete girenlerin ilk maaşlarının yarısı,
- Mirasçısı olmayan emeklilere tahsis edilmiş maaş tutarlarının sandığa iadesi,
- Kapsama dahil edilen işçi ve mürettebat maaşlarından yapılan aylık %2 kesintiler,
- Bankaya yatırılan veya borç verilen paradan elde edilecek faizler.¹⁸⁹

bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi

Devlet Vapur İşletmesi'yle ilgili tekaüt sandığında oluşan

¹⁸⁹ EMEKLİLİK, s:211-212-214.

sermayenin, sandık adına "cari hesap" açılarak en itibarlı ve güvenilir bir bankaya "faiz" karşılığı yatırılacağı tüzükte belirtilmiştir. Buna göre faiz miktarının "idare meclisi" ile banka arasında kararlaştırılacağı da ifade edilmiştir (m: 39).¹⁹⁰

Sandık sermayesi "yalnızca" İdare-i Mahsusa'da görevli memurlara faiz ve (%4) "kaydiye" (masrafı) karşılığında borç para verilerek de değerlendirilmiştir (m: 39 vd.).¹⁹¹

g- Şirketi Hayriye Tekaüt Sandığı

Bu sandık 20.05.1893 tarihinde "Şirket-i Hayriye Müstahdemine Mahsus Tekaüd Kararnamesi"yle kurulmuştur. Buna göre Şirketi Hayriye'de çalışan bütün memur, kaptan, makinist, ateşçi, tayfa ve daimi (ayıklı) işçilerin yararlanabildiği bu sandığın gelirleri "tekaüt aidatı" denilen, maaşlardan yapılan %4 kesintilerden oluşmuştur. Buna göre elde edilen sermaye artınca "faizle nemalandırma" yoluna gidileceği kararlaştırılmıştır (m: 1,13).¹⁹²

h- İlmiye Tekaüt Sandığı

İlmiye Tekaüt Sandığı 6.9.1894 t. "Tarik-i İlmiye Tekaüd Nizamnamesi"yle kurulmuştur. Bu sandık 1327 (1909) yılında "ilmiye" sınıfında bulunan memurların da 8 Şaban 1327 (1909) t. Memurin-i Mülkiye

¹⁹⁰ EMEKLİLİK, s:214.

¹⁹¹ EMEKLİLİK, s:214-215.

¹⁹² EMEKLİLİK, s:222-224.

Tekaüd Kanunu'nun kapsamına alınmasıyla ancak 15 sene fonksiyon icra edebilmiştir. Buna göre, bu sandıktan "Makam-ı Meşihat-ı İslamiye (Diyanet İşleri Dairesi)" çalışanları ile "ilmi tahsisat" alan ilim adamları, büyük sultan camilerinin cuma vaizleri, kâtipler, hademeler yararlanmışlardır (m:1,28).¹⁹³

İlmiye Tekaüd Sandığı'nın yönetimi, gelirleri ve oluşan sermayenin değerlendirilmesi hususları tüzükte şu şekilde tespit edilmiştir:

aa- Sandığın Yönetimi

"İlmiye Tekaüd Sandığı", "Makam-ı Meşihat-ı İslamiye"ye (Diyanet İşleri Dairesi) bağlı olarak çalışan "Meclis-i İdare-i Emvâl-i Eytam (Yetim Mallarının İdare Meclisi)" nezaretinde bir kurul tarafından yönetilmiştir. Bu kurulda "sandık emini", borçlanmalarla ilgili "müstakrazât kâtibi", kesinti ve gelirlerden sorumlu "tevkifât kâtibi" ve "yardımcısı", bir de "yevmiye kâtibi" üye olarak yer almıştır (m:34).¹⁹⁴

Sandıkla ilgili bütün işlemleri yapmakla yetkili ve görevli "sandık heyeti"; meclise yapılan bütün başvuru vs. işlemlerin tüzüğe uygun olup olmadığını, tahsis edilen maaşın meşru ve usulüne göre olup olmadığını incelemek, aylık düzenleyeceği hesap cetvellerini Makam-ı Meşihat-ı İslamiye'ye sunmak ve kabul edildikten sonrada saklayıp gazetelerde ilân etmekle görevli sayılmıştır (m:35).¹⁹⁵

¹⁹³ EMEKLİLİK, s:225,231,416.

¹⁹⁴ EMEKLİLİK, s:232.

¹⁹⁵ EMEKLİLİK, s:232.

Sandığın bağı olduğu "Meclis-i İdare-i Emvali Eytam" adlı mecliste her vilayet ve daireye ait değişikliklerin, işlemlerin takip edildiği matbû bir "vukuat defteri" tutulmuştur (m:36).¹⁹⁶

bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi

İlmiye Tekaüt Sandığı'nın gelirlerinin kaynakları ve oluşan sermayenin değerlendirilme şekli tüzükte tespit edilmiştir:

aaa- Sandığın Gelirleri

"Tarik-i İlmiye Tekaüd Nizamnamesi"nde emekli sandığı için öngörülen gelir kalemleri şunlardır:

- Sandıktan yararlanacak memurların maaşlarından yapılacak aylık %5 kesintiler,
- Yeniden bir hizmet veya maaş alanların ilk maaşlarının yarısı,
- Terfi veya zam ile memurların maaşlarında oluşacak artışın ilk aylık kısmı,
- Sandıktan borçlanarak para alanlardan bir defalık alınan muhtelif oranlardaki "kaydiye" masrafları,
- Sandığın verdiği ödünç paralardan alınan faizler,
- Yapılan yoklamalarda mirasçısı kalmamış memurlara ait maaşların sandığa tahsisi (m:28,38,49,50).¹⁹⁷

bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi

İlmiye Sınıfı Emekli Sandığı'nın sermayesinin değerlendirilmesi için

¹⁹⁶ EMEKLİLİK, s:233.

¹⁹⁷ EMEKLİLİK, s:231,233,235.

diğer sandıkların bazısında yapıldığı gibi "bankaya faiz karşılığında para yatırma" öngörülmemiştir. Öngörülen, sandık mensuplarına [veya bunlardan talep olmazsa dışarıdan istekte bulunanlara (m:45) rehinle], (sağlam) kefile bir "ribh" (kâr, faiz) karşılığında borç para verilmesidir. Borç para verilenlerden "kaydiye" adında bir defalık iki kuruşla binde iki kuruş arasında değişen bir meblâğ alınmıştır (m: 40-50).¹⁹⁸

ı- Hamidiye-Hicaz Demiryolu Memur ve Hizmetlileri Tekaüt Sandığı

28.08.1904 tarihinde "Hamidiye-Hicaz Demiryolu Memurin ve Müstahdemine Mahsus Tekaüd Nizamnamesi"yle kurulan bu sandık, adından da anlaşılacağı üzere bu demiryolunda çalışan memurlar için - ki sayıları 1910 yılında 1600 kadardır - öngörülmüştür (m:1).¹⁹⁹

Bu sandığın, yönetimi, gelirleri ve sermayesinin nasıl değerlendirileceği tüzükte belirtilmiştir.

aa- Sandığın Yönetimi

Hamidiye-Hicaz Demiryolu Memur ve Hizmetlileri Tekaüt Sandığı, Hamidiye-Hicaz Demiryolu İdare-i Maliye Nezareti"nde bulunan "Muhasebecilik" dairesinin yönetimi altında bir "hesap heyeti" tarafından yönetilmiştir. Bu hesap heyetinin yılda bir "Divan-ı Muhasebat" denilen devlet hesap işlerinin görüldüğü (Sayıştay gibi) devlet dairesine hesap vereceği de

¹⁹⁸ EMEKLİLİK, s:233,235.

¹⁹⁹ EMEKLİLİK, s:253; Atatürk Dönemi; s:51.

kararlaştırılmıştır (m:1-2).²⁰⁰

bb- Sandığın Gelirleri ve Sermayenin Değerlendirilmesi

Hamidiye-Hicaz Demiryolu Memur ve Hizmetlileri Tekaüt Sandığı'nın gelirleri ile bu gelirlerden oluşacak sermayenin nasıl değerlendirileceği ilgili tüzükte belirtilmiştir.

aaa- Sandığın Gelirleri

Hamidiye Hicaz Demiryolu Memur ve Hizmetlileri Tekaüt Sandığı'nın sermaye kaynakları 16. maddede sayılmıştır. Buna göre; sandık sermayesi şu gelirlerden oluşmuştur :

- Bu sandıktan yararlanacak kişilerin maaşlarından aylık kesilecek %5'ler,
- Yeniden memuriyete girenlerin ilk alacakları aylıklarının yarısı,
- Maaşlara yapılan zamların bir defalık ilk aylıktaki tamamı,
- Demiryolu Zabıtası'nca kesilen para cezaları,
- Sandık sermayesinin faizlendirilmesi gelirleri.²⁰¹

bbb- Sermayenin Değerlendirilmesi

Sandıkta oluşan sermayenin nasıl değerlendirileceği tüzüğün 18. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre toplanan meblağ perakende surette borç olarak verilmeyip sandık yönetimi ile Ziraat Bankası arasında

²⁰⁰ EMEKLİLİK, s:253.

²⁰¹ EMEKLİLİK, s:253.

kararlaştırılan bir faiz oranı karşılığında bankada "cari hesap" açılarak değerlendirilmiştir.²⁰²

Memurların emeklilik sistemiyle ilgili olarak kurulan bu sandıklar bazı şartlar altında hak sahiplerine sosyal güvenlik yardımları yapmıştır. şimdi bu sosyal güvenlik yardımlarının nelerden ibaret olduğu ele alınacaktır.

3- Memurlara Sağlanan Sosyal Güvenlik Yardımları

Tanzimat'la Cumhuriyet'in ilanı arasındaki dönemde kurulan memur emekli sandıklarıyla, sandık iştirakilerine emeklilik aylığı, dul ve yetimlerine dul-yetim aylığı ve ikramiye, malllere malllk aylığı ve borç vermenin dışında çok sınırlı olarak bazı yardımlar da söz konusu olmuştur.

A- Emeklilik Aylığı

Memur tekaüt sandıkları tarafından iştirakilerine sağlanan ilk sosyal güvenlik yardımı emeklilik aylığı olmuştur. Buna göre, devlet memurlarının belirli bir hizmet süresini geçirmesi ve diğer bazı şartları yerine getirmesi karşılığında belirlenmiş bir usule göre hesaplanan emeklilik aylığı tahsis edilmiştir. şimdi bu şartlar, usuller ve emeklilik aylığıyla ilgili diğer konular ele alınacaktır.

a- Emeklilik şartları

Tanzimat döneminde memurların emekli olabilmeleri için genel

²⁰² EMEKLİLİK, s:256.

olarak iki yol geçerli olmuştur. Buna göre memurlar ya belirli bir hizmet süresini doldurarak yahut ta malülen emekli olabilmışlardır. Bunun dışında bir memur istemedikçe veya memurluk görevini yerine getiremeyecek kadar malül (sakat) olduğu sabit olmadıkça emekliliği sözkonusu olmamıştır. "Zorunlu emeklilik" bu kuralın istisnasını oluşturmuştur.²⁰³

Belirli bir hizmet süresini doldurarak emekli olabilmek için bazı şartların yerine getirilmiş olması gerekli görülmüştür. Bu şartlar şunlardır :

aa- Hizmet Süresi (Kıdem)

Tanzimat döneminde bir memurun belirli bir hizmet süresini doldurarak emekli olabilmesi hususu memurların emekliliğini düzenleyen bütün düzenlemelerde öngörülmüştür. Yalnız, geçirilmesi gereken asgari hizmet süresi bakımından farklılıklar sözkonusu olmuşsa da genel olarak 30 yıllık bir süre aranmıştır. Buna göre 1293 (1876) t. Posta ve Telgraf Mensupları Tekaüt Nizamnamesi'nde bu süre asgari 25 yıl(m:2); 1295 (1878) t. Rüsumat Mensupları Tekaüt Nizamnamesi'nde 30 yıl; 1881, 1884, 1909 t. Memurin-i Mülkiye Tekaüt Kararnameleri'nde asgari süre 30 yıl (1884 t. m:25, 1909 t. m:2); 1890 t. İdare-i Mahsusa Tekaüd Nizamnamesi'nde 30 yıl (m:5); 1894 t. Tariki İlmiye Tekaüd Nizamnamesi'nde 30 yıl (m:5); 1904 t. Hicaz Demiryolu Tekaüd Nizamnamesi'nde ise 20 yıl (m:4) olarak öngörülmüştür.²⁰⁴

²⁰³ EMEKLİLİK, s:49,124,164,206,398,477,570.

²⁰⁴ EMEKLİLİK, s: 12, 27, 125, 207, 226, 254, 298; ÖZCAN, s: 45-50; ORHUN, s:293 vd.

bb- Hizmet Süresinin Başlangıç Yaşı

Memurların emekli olabilmeleri için geçirilmesi gereken hizmet süresinin başlangıç yaşı olarak bakıldığında, 20 yaşından itibaren devlet hizmetinde geçirilen sürelerin dikkate alındığı görülmüştür. Bu yaştan önce devlet memuriyetinde geçirilen süreler emeklilik hizmet süresinde dikkate alınmadığı gibi bu dönemdeki maaşlardan da kesinti yapılmamıştır.²⁰⁵

cc- Hizmet Süresinden Sayılabilen Süreler

Memurların emekliliği ile ilgili olarak öngörülen asgari hizmet süresinin hesaplanmasında geçirilen bazı sürelerin özelliği olduğu gibi bazı süreler de dikkate alınmamıştır. Buna göre savaş zamanı ve esirlikte geçirilen süreler iki kat olarak hizmet süresinden sayılmıştır. Görevden alındıktan sonra mazuliyet maaşı (görevden alınan bazı memurlara verilen maaş) alınarak geçirilen sürelerin tamamı hizmet süresi olarak dikkate alınırken; mazuliyet maaşı almaksızın geçirilen sürenin iki senesi tam, dört seneye kadarki görevden almalarda iki senesi tam, diğerlerinin yarısı dikkate alınmıştır. Dört seneden fazla maaşsız geçen görevden alınma süresi ile bir ceza sonucu görevden alınmalarda geçirilen süreler hizmet süresinin hesabında gözönünde bulundurulmamıştır. Yine devlet okullarında geçirilen süre ile 20 yaş öncesi resmi görevli olarak yerine getirilen hizmetlerdeki süreler de dikkate alınmamıştır. Nihayetinde 1909 t. Memurin-i Mülkiye Tekaüt Kanunu'yla silah altındaki memurların askerlik sürelerinin

²⁰⁵ EMEKLİLİK, s:12,27, 124,164,225,254,298; ÖZCAN, s:51; ORHUN, s:308-314.

hizmet sürelerine eklenebileceği kararlaştırılmıştır (m:2). Milletvekillerinin vekillilik süreleri de hizmet süresi olarak dikkate alınmıştır.²⁰⁶

b- Emeklilik Aylığının Tahsis Usulü ve Aylığın Hesaplanması

Tanzimat döneminde memurlara emeklilik aylığı tahsis edilebilmesi için ilk önce emeklilik talebinin resmi rakamlara yazılı bir dilekçe ile iletilmesi gerektiği şartı aranmıştır. Buna göre emekliliğe hak kazanmış olan bir memur emekliliğini talep ederse merkezde ise bağlı bulunduğu Nezarete, taşrada ise valiliğe bir dilekçe (istidanâme) ile başvurur. Bu dilekçede :

- Devlet hizmetine kaç yaşında ve ne tarihte girildiği ve ne kadar maaş alındığı,
- Girişten sonra hangi hizmetlerde ne kadar süre bulunulduğu, herbirinden ne kadar maaş alındığı, azledilmişse (görevden alınılmışsa) hangi sebeple ve bunun süresi,
- Kanuni ceza ile mahkum olup olunmadığı,
- Malûllük sebebiyle emeklilik isteniyorsa ne zaman malûl olunduğu belirtilmiş ve (varsa) diğer durumlar evraklarıyla birlikte gösterilmiştir. Nezaret veya vilayetlere verilen dilekçe Tekaüd Sandığı Nezaretine mazbatayla gönderilmiştir.²⁰⁷

Tekaüt Sandığı Nezaretine ulaştırılan dilekçe gerekli inceleme yapıldıktan sonra Tekaüt İdaresi Cemiyeti'ne (Genel Kurulu) havale olunmuştur. Cemiyetin, 54. maddeye göre "emekliliğe hak kazanılıp

²⁰⁶ EMEKLİLİK, s:124,125,299,537; ORHUN, s:298-309-315; Atatürk Dönemi, s:37.

²⁰⁷ EMEKLİLİK, s:49,81,124,134,164, 206, 302; ORHUN, s:299; DEMİR, s:23.

kazanılmadığını incelemesi ve düzenleyeceği mazbatayı inceleme, onay ve ilgili vekaletle sunulmak üzere "Şuray-ı Devlet"e göndermesinden sonra emeklilik aylığı, eğer ilgili memur "İrade-i Seniyye (padişahın yazılı emri)" ile atanmışsa aynı işlem (yani yine irade-i saniyye) ile, eğer sadrazam (başvekil) veya nazır (vekil) tarafından bir "buyruldu-ı âli" (sadrizam veya nazırlar gibi devlet erkanının yazılı emri) ile atanmışsa "usûlde paralellik ilkesi" gereği aynı işlemle tahsis edilmiştir. 1909 yılında 8 Şaban 1327 t. "Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun"la prosedür biraz daha basitleştirilmiş; sandık muhasebesi tarafından hesaplanan maaşların, İdare Meclisi'nin incelemesi ve Genel Kurul'un kararı üzerine hemen tahsis edileceği kararlaştırılmıştır. Genel Kurul'un kararına karşı "Şuray-ı Devlet"e itiraz edilebileceği de hükme bağlanmıştır (m:23).²⁰⁸

Tahsis edilmesi kararlaştırılan emeklilik aylığının nasıl hesaplanacağı belirlenmiştir. Buna göre tahsis edilecek emeklilik aylığı belli usullere göre hesaplanmış , ne zaman verilmeye başlanacağı hangi hallerde aylığın kesileceği gibi hususlar şu şekilde kararlaştırılmıştır.

aa- Emeklilik Aylığı Miktar ve Dereceleri

Memurların emekli olabilmesi için geçirilmesi gereken asgari hizmet süresinde olduğu gibi emekli aylığının hangi miktar ve derecelerde olacağı konusunda da bu dönemde mevzuatta farklılık görülmüştür. Şöyle ki 1293 (1876) t. Posta ve Telgraf Mensupları Tekaüt Nizamnamesi'nde emeklilik

²⁰⁸ EMEKLİLİK, s:49,81,124,134,164, 206, 302; ORHUN, s:299; DEMİR, s:23.

aylığının iki derece üzerinden verilmesi benimsenmiştir. Buna göre hizmet süresi 30 seneye ulaşanlar 1. dereceden, maaşlarının 3/4'nü emekli aylığı olarak; hizmet süresi 25 sene olanlar da 2. dereceden maaşlarının yarısını emeklilik aylığı olarak almışlardır (m:2).²⁰⁹

1295 (1878) t. Rüşumat Mensupları Tekaüt Nizamnamesi'nde de 2 dereceli bir hesaplama söz konusudur. Buna göre hizmet süreleri 30 yılı aşmış olanlar 2. dereceden olarak aldıkları memuriyet maaşının 3/4'ü; hizmet süreleri 40 yıla ulaşmış olanlara da 1. dereceden emekli olarak aldıkları maaşlarının tamamı kendilerine emeklilik aylığı olarak verilmiştir. 30 ile 40 yıl arasındaki artık yıllar süre oranında bağlanan emekli aylığına miktar olarak eklenmiştir (m:2).²¹⁰

Nihayet 1884 t. Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüt Kararnamesi'nde emeklilik aylığının hesaplanma usulü ortaya konmuştur. Buna göre memurun en son bulunduğu memuriyetten geriye doğru 10 yıllık maaşlarının toplamının ortalaması alınarak bunun 1/12'sinin %50'si emeklilik aylığı olarak tahsis edilmiştir. Eğer geriye doğru gidip de süreklilik gösteren 10 yıllık bir süre yoksa 10 yıllık süre bulununcaya kadar geri gidilmiştir. Ayrıca 30 yıldan fazla geçirilen hizmet süresi söz konusu ise fazla her yıl için, 30 yıllık sürede hak kazandıkları emeklilik aylığının 1/30'u alınarak ek yapılmıştır. Eğer 45 yıllık hizmet söz konusu ise son on yıllık maaş toplamının 1/10'unun 1/12'si alınarak bunun %75'i emeklilik aylığı olarak tahsis edilmiş,

²⁰⁹ EMEKLİLİK, s:12, 127; ORHUN, s:293.

²¹⁰ ORHUN, s:295; ÖZCAN, s:50.

45 yıldan fazla süre için ek verilmeyip 45 yıllık süre için olan aylık sözkonusu olmuştur. Bu kararnamede emeklilik aylıklarının asgari sınırları da çizilmiştir. Buna göre 30 yıllık hizmeti bulunan emekliye 100, 45 yıl hizmeti bulunan emekliye de 150 kuruştan az aylık verilemeyeceği belirtilmiştir. Aksi durumlarda eksik kısımlar bu miktarlara tamamlanmıştır (m:26).²¹¹

Son olarak 8 Şaban 1327 (1909) t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'la bazı değişiklikler sözkonusu olmuştur. Buna göre yine, memurun son memuriyetinden 10 yıl geriye doğru gidilerek maaşlarının ortalaması alınmıştır. Memurun 30 yıl hizmeti varsa maaşının %50'si emeklilik aylığı olarak bağlanmıştır. 30 yıldan fazla her yıl için 1/30 ek yapılmıştır. Eğer 45 yıllık hizmet sözkonusu ise son 10 yıllık maaş ortalamasının %75'i 3000 kuruşu geçmezse tamamı emeklilik aylığı olarak verilmiştir. 3000 kuruştan 7000 kuruşa kadarlık fazlalıkta bu aşan miktarın yarısıyla birlikte emeklilik aylığının miktarı ortaya çıkarılmıştır. Eğer fazlalık kısım 7000 kuruştan 10000 kuruşa kadar ise aşan kısmın 1/3'ü eklenerek; 10000 kuruştan fazla aşan kısım varsa 1/4'ü eklenerek emeklilik aylığı ortaya çıkarılmıştır (m:13). Belirtilen kanunda emeklilik aylığında üst sınır 7000 krş.; asgari sınır da 30 yıl hizmet için 100 krş., 45 yıl hizmet için 150 krş. olarak tespit edilmiştir (m:13-14).²¹²

bb- Emeklilik Aylığının Başlangıcı

Memurların emeklilikleriyle ilgili ortaya konulan hukuki metinlerde

²¹¹ EMEKLİLİK, s:50-82-125; ÖZCAN, s:50-51; ORHUN, s:300.

²¹² EMEKLİLİK, s:300-301; ORHUN, s:316; ÖZCAN, s:51.

belirtilen usul ve şartlara göre hesaplanıp hak kazanılan emeklilik aylığının alınmasına ne zaman başlanılacağı açıkça belirtilmiştir. Buna göre emeklilik aylığının başlangıcı için memur resmi görevli ise maaşının kesilmesi, resmi görevli değil ise bir dilekçeyle emeklilik talebini belirttiği tarih esas alınmıştır. 1909 t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'la bu husus biraz daha geniş bir düzenleme ile açıklığa kavuşturulmuştur. Buna göre resmen görevli memur olup ta emekliliğini isteyenler veya emeklilik talebi yerine getirilmek üzere görevden alınan veya memuriyeti kaldırılanlar ile görevden alınma sebebi ile tahsis edilen maaşı aldıkları halde emekliliğini isteyenlerin emeklilik aylıklarının, memuriyet veya memurluktan alınma sebebi ile kesilen maaşlarının kesilmesi tarihinden itibaren verileceği belirtilmiştir. Görevden alınıp da herhangi bir maaş alamayanların emeklilik aylıkları ; emeklilik taleplerini resmi makamlara ulaştırdıkları tarihten itibaren geçerli olmuştur (m:23).²¹³

cc- Emeklilik Aylığının Kesilmesi ve Düşmesi

Memurların emeklilik durumunda almaya hak kazandıkları emeklilik aylığının verilmesi bazı durumlarda geçici veya sürekli olarak durdurulabilmiştir. Hangi durumlarda emeklilik aylığının verilmesinin durdurulabileceği bu dönemde yürürlüğe giren mevzuatlarda açıkça belirtilmiştir. Buna göre müebbeten rütbe ve memuriyetten mahrumiyet, medeni haklardan ıskat cezalarıyla mahkum olanlar, resmen istifa edenler,

²¹³ EMEKLİLİK, s:51,84,127,166, 255, 302.

emeklilik aylığına hak kazanamamışlardır. Bir memur, gerek memuriyette bulunsun, gerekse görevden alınmış olsun Devlet bir irade-i seniye (padişahın yazılı emri) ile izin vermeden yabancı devlet hizmetine girerse emeklilik hakkının düşeceği, emekli olmuşsa emeklilik aylığının kesileceği açıkça belirtilmiştir.²¹⁴

Ayrıca emeklilikten sonra devlet tarafından görülecek zorunluluk üzerine tekrar memuriyete alınanların emeklilik aylıklarının kesileceği, istihdamları süresince kesilen emeklilik aylığına devlet hizmetinden ayrıldığında herhangi bir zam yapılmayacağı da hükme bağlanmıştır.²¹⁵

dd- Emeklilik Aylığının Hukuki Niteliği

Memurlara hak kazandıklarında tahsis edilen emeklilik aylıkları hukuki nitelik olarak kamusal bir yapıya sahiptir. Böyle olunca emeklilik aylıklarının hacizleri, alıkonulmaları, azaltılmaları mümkün olmamıştır. Ancak memurun devlete borcu varsa veya nikah ve nafaka bedelinden dinen takdir ve tahsis edilmiş bir borç sözkonusu ise, emeklilik aylıklarında 1/4'ü geçmemek üzere kesinti yapılacağı, bu kesinti yetmezse nafaka miktarı kadar kesinti olacağı da kararlaştırılmıştır.²¹⁶

c- Emeklilik Sonrası Tekrar Devlet Hizmetine Girişte Emeklilik Aylığı

Tanzimat döneminin memurların emekliliğiyle ilgili mevzuatında

²¹⁴ EMEKLİLİK, s:51-83-126-127; ORHUN, s:293-299-306.

²¹⁵ EMEKLİLİK, s:51,126 ;ORHUN, s:293-294-300,310,316.

²¹⁶ EMEKLİLİK, s:13,57,92,136,170; ORHUN, s:305.

emekli olan bir memurun tekrar devlet hizmetine girip giremeyeceği hususu düzenlenmiştir. Buna göre 1301 (1884) t. Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi'nin 31. maddesinde emeklilerin tekrar devlet hizmetine girmelerine izin verilmemekle birlikte devlet tarafından görülecek gereklilik istisna tutulmuştur. Böylece devletin hizmetinden yararlanılmasında lüzum gördüğü devlet memurunun hizmete başlamasıyla birlikte emeklilik aylığı kesilmiştir. Tekrar başlayan devlet hizmetinin sona ermesinde ise önceki emeklilik aylığı herhangi bir zam olmadan verilmeye devam edilmiştir.²¹⁷

Emekli olan bir memurun tekrar devlet hizmetine girebilmesi hususu 22 Nisan 1301 (1885) t. Memurin-i Mülkiye Tekaüd Kararnamesi'nden İstisna Olunan Rüsumat (Gümrük) Kantarcıları ile Muhafaza Kayıkçılarının Tekaüdlüklerine Dair Talimat-ı Hususiye'de de kabul edilmemiştir (m:8).²¹⁸

Bundan başka 15 Ağustos 1320 (1904) t. Hamidiye Hicaz Demiryolu Memurin ve Müstahdemine Mahsus Tekaüd Nizamnamesi'nde emekli memurların tekrar devlet hizmetine girebilmeleri düzenlenmiştir. Buna göre, tekrar istihdamda maaş kesintilerinin başlayacağı, yine memuriyetten çekilirse ilk emeklilik aylığının ek bir hak söz konusu olmadan alınmaya devam edileceği de belirtilmiştir (m:10).²¹⁹

Son olarak 1909 t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'da da emekli memurlardan tecrübe ve hizmetlerinden tekrar yararlanılabilmesi

²¹⁷ EMEKLİLİK, s:127; ORHUN, s:300-310.

²¹⁸ EMEKLİLİK, s:166.

²¹⁹ EMEKLİLİK, s:255.

yoluna gidilebilmesi için "Meclis-i Vükela (Bakanlar Kurulu) kararı gerekir" denmiştir (m:3).²²⁰

d- Emeklilik Aylığından Yararlanamama Halleri

Tanzimat döneminde bir devlet memurunun bazı şartları yerine getirmesi kaydıyla emeklilik aylığına hak kazanacağı belirtildiği gibi ; bazı durumların varlığı halinde de emeklilik aylığından yararlanılamayacağı açıkça ifade edilmiştir. Buna göre emeklilik aylığından yararlanması mümkün olmayanlar üç grup altında toplanmıştır. Bunlar memuriyetten kovulanlarla, medeni haklardan ıskat (düşürülme) cezasına mahkum olanlar ve yabancı devlet hizmetine izinsiz olarak girenlerdir.²²¹

aa- Memuriyetten Kovulma (Tard)

Memurların emekliliğine ilişkin mevzuatın hemen hemen hepsinde memuriyetten kovulma durumu, emeklilik aylığından mahrumiyet sebebi olarak öngörülmüştür. Örneğin 1876 t. Posta Telgraf Memurlarının Tekaüdü.... Nizamnamesi'nde (m:6), 1884 t. Memurini Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi'nde (m:29), 1885 t. Rüsumat Kantarcıları ve Muhafaza Kayıkçıları.... Talimat-ı Hususiyesi'nde (m:6), 1890 t. İdare-i Mahsusa Tekaüd Nizamnamesi'nde (m:7), 1904 t. Hicaz Demiryolu... Tekaüd Nazamnamesi'nde (m:6), nihayet 8 Şaban 1327 (1909) t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'da (m:12) açıkça memuriyetten

²²⁰ EMEKLİLİK, s:299.

²²¹ EMEKLİLİK, s: 126, 165, 254, 300.

kovulmanın emeklilik hakkından mahrumiyet sebebi olduğu belirtilmiştir. Buna göre; "müebbet (sürekli) olarak rütbe ve memuriyetten mahrumiyet" cezasına çarptırılanlar emeklilik aylığına hak kazanamamışlardır. Ancak bunların ölümünde bunlara tahsis edilecek emeklilik aylığının dul ve yetimlerine verileceği de hükme bağlanmıştır.²²²

bb- Medeni Hakların İskatı (Düşürülmesi)

Memurların emeklilik aylığından yararlanamama sebeplerinden birisi de memurun medeni hakları kullanmaktan mahrum bırakılmasıdır. Buna göre memurlar medeni hakları kullanmaktan "müebbeten" mahrum bırakılırsa (ıskat edilirse) memuriyetten kovulmanın sonuçlarına aynen maruz kalmışlardır. Yani bu memurlar da emeklilik aylığı alamamış ama ölümlerinde dul ve yetimleri dul-yetim aylığına hak kazanmışlardır.²²³

cc- İzinsiz Yabancı Devlet Hizmetine Girmek

Memurların emeklilik aylığı alamayacakları bir diğer durum da memurların ister "muvazzaf" (görevli), isterse "mazul" (görevden alınmış) olsun izinsiz olarak yabancı devlet hizmetine girmeleri halidir. 1884 t. Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi (m:29), 1885 t. Rüsumat Kantarcıları.... Talimat-ı Hususiyesi (m:6), 1904 t. Hicaz Demiryolu Tekaüd Nizamnamesi (m:6) ve nihayet 8 Şaban 1327 (1909) t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun (m:11)'da bu mahrûmiyet nedeni açıkça belirtilmiştir.

²²² EMEKLİLİK, s:13,126,165,207,254,300.

²²³ EMEKLİLİK, s:126,165,207,254,300.

Buna göre memurlardan görevde bulunsun veya görevden alınmış olsun resmi izin almaksızın yabancı devlet hizmetine girenler emeklilik hakkından mahrum bırakılmışlardır. Yalnız, bunlardan ölenlerin dul ve yetimlerine aylık verileceği de hükme bağlanmıştır.²²⁴

B- Malûllük Aylığı

Daha önce de ifade edildiği gibi Tanzimat döneminde memurların emekli olabilme yollarından birisi de malûlen emeklilik olmuştur. Buna göre malûl (sakat) olan memurlar, belli şartları taşımaları halinde malulen emekli olarak belli usullere göre hesaplanan malûllük aylığını almaya hak kazanmışlardır.²²⁵

Şimdi sırasıyla bu hakkın kazanılabilmesi için öngörülen şartlar ve bu hakkın kazanılması usulü ortaya konacaktır.

a- Malûllük Aylığı Şartları

Malûllük aylığına hak kazanabilme şartları, memurların emeklilik haklarını düzenleyen mevzuatta ortaya konmuştur. Buna göre malûlen emekli olarak malûllük aylığına hak kazanılabilmesi için memurun, malûl olup memuriyet görevini yerine getirememesi ve bunun da belgelenip onaylanması gerekmiştir. Hizmet süresi ancak maaşın derecesi açısından sonuç doğurmuştur.²²⁶

²²⁴ EMEKLİLİK, s:126,165,254,300.

²²⁵ EMEKLİLİK, s: 12,51,83,126,165,174,227,255,301.

²²⁶ EMEKLİLİK, s: 51,83,126,227 ; ORHUN, s:301vd.

aa- Malül Olmak

Malüllük aylığına hak kazanılabilmesi için herşeyden önce memurda bir malüllük durumunun bulunması şartı aranmıştır. Bunun malüllük derecesi bakımından iki şekilde olabileceği belirtilmiştir :

Tedavi ile sağlığa kavuşması, sakatlık veya hastalığının hafiflemesi sözkonusu olmayıp kötürüm, felçli, iki gözü kör, deli, sağır gibi durumlarından dolayı, hayatını sürdürmesi için başkasının yardımına muhtaç olanlar 1.derece malül sayılmıştır. Belirtilen durumlardan başka bir sebeple malül olup ta başkasının yardımına ihtiyaç duymadan ve bulunduğu meslekten başka bir hizmeti yerine getirebilenler de 2.derece malül sayılmıştır.²²⁷

bb- Memuriyet Görevinin Yerine Getirilememesi

Malüllük aylığının elde edilebilmesi için öngörülen ikinci şart memurun malüllük sebebiyle bulunduğu görevi yerine getirememesi şartıdır. Buna göre memur, maruz kaldığı malüllük nedeniyle hizmet ettiği son memuriyet görevini yerine getirememekte ancak başka bir devlet hizmetinde istihdam edilebilmektedir.²²⁸

cc- Malüllük Durumunun Belgelenmesi

Memurların malülen emekli olarak malüllük aylığına hak kazanabilmesi için ayrıca malüllük durumunun belgelenmesi şartı da

²²⁷ EMEKLİLİK, s:12, 51,83,126,165,174,227,255,301; ORHUN, s:301-306.

²²⁸ EMEKLİLİK, s:126,165,207,226,255.

aranmıştır. Buna göre memurların görevlerini yerine getirememeleri veya mesleklerinden başka bir hizmeti yerine getirebilecekleri, başkasının yardımına muhtaç olup olamadan yaşayıp yaşayamayacakları doktor raporuyla muayene sonucu belgelenmeli ve bu rapor belirtilen nihai makamlar tarafından onaylanmalıdır. Bu onay makamının neresi olduğu hususunda memurların emekliliğini düzenleyen mevzuatlarda farklılık söz konusudur. Şöyle ki, 1881 ve sonrası tarihli Memurin-i Mülkiye Tekaüd Kararnameleri'nde önceleri merkezde görev yapan memurların malüliyetleri için Tıbbiye Nezareti'nden, taşradaki memurların malüliyetleri için ise bulunulan yerdeki idare meclislerinin onaylarıyla verilen doktor raporu istenmiş ve bu raporun da uygunluğunun Tıp Mektebi'nce onaylanması şartı aranmıştır. Daha sonra yürürlüğe giren aynı isimli 5 Recep 1301 (1884) t. Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi'nde ise merkezdeki memurlar için Tıp Cemiyeti'nde muayene ile malüllükleri sabit olanların durumlarının Tıbbiye Nezareti'nce ve Tekaüd Nezareti Cemiyeti Umumiyesi'nce (genel kurul) kabul edilmesi şart koşulmuştur.²²⁹

8 Şaban 1327 (1909) t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'la bütün mülki memurların (genel olarak) bu kanun kapsamına alınmasından önce oluşturulan mevzuatlarla da malül memurun muayenesinden sonra malüliyetinin onaylanması için bağlı bulundukları sandıkların yetkili organlarının onay kararı aranmıştır. Örneğin; 22 Nisan 1301 (1885) t. Rûsumat Kantarcıları ile Muhafaza Kayıkçılarının

²²⁹ EMEKLİLİK, s:51-83-126.

Tekaütlüklerine Dair Talimat-ı Hususiye'de mülki memurlar için aranan Mülkiye Nezareti Cemiyet-i Umumiye'nin kabulüne paralel olarak Rüsumat Emaneti Heyet-i Umumiye'sinin kabulü şart koşulmuştur (m:7). Yine 1890 t. İdare-i Mahsusa Tekaüd Nizamnamesi'nde malüllerin malüllük derecelerinin, Bahriye Nezareti Sıhhiye Dairesi'nce muayeneden sonra Tekaüd Sandığı İdare Meclisi'nce onaylanması gerektiği belirtilmiştir (m:9). 1894 t. Tarik-i İlmiye Tekaüd Nizamnamesi'nde de malüliyetin tespitinde "Meclis-i İdare-i Emval-i Eytam"ın onayı şart koşulmuştur (m:11).²³⁰

b- Malüllük Aylığının Hesaplanması ve Tahsisi

Malülen emekli olarak malüllük aylığı almaya hak kazanan bir memurun bu aylığının nasıl hesaplanacağı ve tahsis işleminin nasıl olacağı memurların emeklilik sistemini düzenleyen mevzuatta ortaya konmuştur. Buna göre malüllük aylığının hesaplanması ve miktarında da memuriyetler arası farklılık söz konusu olmuştur. Şöyle ki; 1293 (1876) t. Posta ve Telgraf Memurları Tekaüd Nizamnamesi'nde 1.dereceden malül olanlara memuriyet maaşlarının 3/4'ünün malüllük aylığı olarak verilmesi öngörülürken, 2. dereceden malül olanlara aldıkları maaşın 1/2'sinin malüliyet aylığı olarak verilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır (m:4).²³¹

1301 (1884) t. Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüt Kararnamesi'ne kadar malüllük aylığı olarak memuriyet maaşının yarısının bağlanması esas kabul edilmişse de bu kararnameyle farklı bir uygulama getirilmiştir. Buna

²³⁰ EMEKLİLİK, s:166,208,227.

²³¹ EMEKLİLİK, s:12-13.

göre; ortaya konan malüliyet derecelerine göre 1. derece malül olup cismen başkasının yardımına muhtaç olan memurlara son memuriyetlerinde aldıkları maaşın yarısının malüliyet aylığı olarak verilmesi kararlaştırılmıştır. 2. derece malül olup (başkasının yardımına muhtaç olmayıp bulunduğu meslekten başka bir meslekte hizmet edebilecek memurlardan) hizmet süresi 10 yılı aşmamış olanlara memuriyet maaşlarının 1/4'ünün, 10 yılı aşmış olanlara da 1/3'ünün malüliyet aylığı olarak verileceği belirtilmiştir (m:33). 1909 t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'la, bu şekilde verilecek malüliyet maaşlarından 3000 kuruştan fazlası için kademeli indirim yoluna gidilmesi benimsenmiştir. Buna göre 3000 kuruşa kadar tam, 3000-7000 kuruş arasında ise bunun yarısı, 7000-10000 kuruş arası ise 1/3'ü, 10000 kuruştan fazla ise yarısının 1/4'ünün malüllük aylığı olarak verilmesi hükme bağlanmıştır (m:13). 19 Recep 1302 (1885) ve 17 Şaban 1313 (1896) t.Rüsumat Kantarcıları ile Muhafaza Kayıkçılarının Tekaütlerine Dair Talimat-ı Hususiyelerde de aynı düzenlemeler sözkonusu olmuştur.²³²

Bu şekilde ortaya çıkan malüllük aylıklarının memurların bağlı bulunduğu tekaüd sandıklarının veya nezaretlerinin yetkili makamlarınca tahsisi sözkonusu olmuştur. Örneğin 1293 (1876) t. Posta ve Telgraf Mensupları Tekaüd Nizamnamesi'nde malüliyet aylığı için; malüliyet derecesi, memurun kıdemi ve diğer bilgilerin Posta ve Telgraf Meclisi tarafından Posta ve Telgraf Nezareti'ne bildirilmesinden sonra yetkili makam olarak Posta ve Telgraf Nezareti'nde (kuponlu-koçanlı-numaralı) resmi

²³² EMEKLİLİK, s:51,83,126,165,166,240,301;ÖZCAN, s:52; ORHUN, s:293,301,310,316.

senetler düzenlenmiş ve memurlar bunları ibraz ederek malüliyet aylıklarını almışlardır.²³³

1884 t. Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi'nde ise malüliyetin derecesinin Tekaüt Sandığı Nezareti Genel Kurulu'nda incelendikten sonra (m:54), Şurayı Devlet'e sunulan dilekçenin de burada da onaylanmasından sonra İrade-i Seniye ile atanmış olanların malüliyet aylıklarının İrade-i Seniye ile diğerlerinin ise Buyruldu-ı Ali ile tahsis edileceği belirtilmiştir. Bu usül 1909 t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'la biraz daha kısaltılmıştır. Buna göre; sandık muhasebesi tarafından hesaplanan malüliyet aylığının idare meclisinin incelemesi ve genel kurulun kararı üzerine tahsis işleminin hemen yapılacağı hükme bağlanmıştır. Cemiyet (Genel Kurul) kararına karşı Şurayı Devlet'e itiraz yolu da benimsenmiştir (m:23). Memurların malüliyet aylıklarını merkezde ise tekaüt sandığından, taşrada ise mahalli mal sandığından alacakları belirtilmiştir.²³⁴

c- Malüllük Aylığı ile Emeklilik Aylığının Birleşmesi

Bir memur hem malülen hem de hizmet süresine göre emeklilik şartlarını aynı anda taşıyabilir. Malüliyet nedeniyle emekliliğini isteyen memurların hizmet süresine göre emeklilik şartlarını da taşıdığı ortaya çıkarsa memur lehine olan bir düzenleme benimsenmiştir. Buna göre ,

²³³ EMEKLİLİK, s:13.

²³⁴ EMEKLİLİK, s:56-57-90-91-134-135-302.

malülen emeklilik hükümleri uygulanmayıp hizmet süresi itibariyle emeklilik hükümleri uygulanmıştır. Bu konu, 1301 (1884) t. Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi'yle birlikte ve sonraki mevzuatta örneğin 1301 (1885) t. Rüsumat Kantarcıları ile Muhafaza Kayıkçılarının Tekaütlüklerine Dair Talimat-ı Hususiye'de (m:7), 1312 (1894) t. Tarık-ı İlimiye Tekaüd Nizamnamesi'nde (m.12) açıkça belirtilmiştir. Son olarak, 1909 t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'da bu aylıklardan miktarca hangisi fazlaysa onun verilmesi şeklinde bir hüküm benimsenmiştir (m:16).²³⁵

C- Memurların Borç Alma Hakları

Sosyal güvenlik kurumlarının önemli fonksiyonlarından birisi de kişilerin karşılaştığı ya da karşılaşılabileceği ekonomik risklere karşı garanti altına alınmalarının sağlanmış olmasıdır. Buna göre Tanzimat döneminde memurların ekonomik sıkıntılarına karşı, ilgili mevzuatlarda yeni bir sosyal güvenlik yardımı olarak memurların bağlı oldukları sosyal güvenlik kurumları tarafından kendilerine borç para verilmesi benimsenmiştir.²³⁶ Borç para alabilme hakkından kimlerin yararlanabileceği, bu yardımların şartları ve usulü şu şekilde tespit edilmiştir :

a- Borç Alma Hakkını Kullanabilecek Kişiler

Memurların emeklilik sandıklarıyla ilgili mevzuatlarda "perakende surette borç" verilip verilmeyeceği açıkça hükme bağlanmıştır. Örneğin 1884

²³⁵ EMEKLİLİK, s:127,166,227,299,301.

²³⁶ EMEKLİLİK, s: 16,214,234.

t. "Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi"nde (m:64), 1885 t. "... Rüsumat Kantarcıları ile Kayıkçıların Tekaüdlüklerine Ait Talimat"ta (m:28), 1904 t. "Hamidiye Hicaz Demiryolu Memurin ve Müstahdemine Mahsus Tekaüd Nizamnamesi"nde (m:18) "perakende surette istikraz" (borç verme) açıkça kabul edilmemiş, sermayenin bankaya yatırılmak suretiyle" faizle" değerlendirileceği hükme bağlanmıştır.²³⁷

1909 t. Memurin-i Mülkiye'nin Tekaüdüne Dair Kanun'la diğer memurların da emeklilik konusunda mülkiye memurlarıyla aynı hükümlere tabi olmasının kabulünden önce yürürlüğe giren mevzuatta ise memurlar "borç alma hakları"ndan bazı şartlar altında faydalanmışlar, ilgili oldukları tedaüd sandıkları bu memurlara borç para vermişlerdir. Örneğin, 1876 t. nizamnameyle Posta-Telgraf memur-kâtip ve müstahdemleri (m.21); 1890 t. nizamnameyle İdare-i Mahsusa (Vapur İşletmesi) idaresinde çalışanlar (m:39); 1894 t. nizamnameyle ilim adamı, ilmiye memurları, müderrisler, kadılar -bunlardan talep olmazsa dışarıdan borçlanma isteğinde bulunacaklar - (m:45), sandıkların borç verebileceği kişiler olarak sayılmıştır.²³⁸

Sayılan kişiler bağlı oldukları emeklilik sandığından bazı şartlarla borç para alabilmiştir. Bu şartlar ilgili mevzuatlarda aşağıdaki şekilde tespit edilmiştir:

²³⁷ EMEKLİLİK, s:136,171,256.

²³⁸ EMEKLİLİK, s:16,214,234.

b- Borç Para Alabilme Şartları

Memurların emeklilik sandıklarından borç para alabilmeleri aşağıda belirtilen şartlar karşılığında mümkün olmuştur.

aa- İhtiyaç Şartı

Borçlanma hakkı için, borç isteğiyle emeklilik sandığına başvuran memurun bu paraya ihtiyacının olması şart koşulmuştur. Buna göre talepte bulunan memur hakkında araştırma yapılacak, bu araştırma sonunda başka bir makama borcu olup olmadığı ve gerçekten ihtiyacının var olup olmadığı belirlenecektir. Eğer gerçekten bir ihtiyacı varsa borç para verilebilecektir.²³⁹

bb- Güvence Şartı

Borç para talebinde bulunan memurlar için farklı oranlarda [örneğin, vapur işletmesi memurları için istedikleri meblağın %4'ü oranında (m:39), ilmiye memurları için 100 krş-1000 krş. arası 2 krş, 1000 krş-5000 krş. arası binde 3 krş., 10000 krş.'a kadar 100 para, daha fazlaları için binde 2 krş. (m:50)] bir seferlik "kaydiye" masrafının sandık muhasebesine yatırılmasından başka (özellikle Tarik-i İlmiye Nizamnamesi'nde) borçlanma talebinde bulunan (ilmiye sınıfından) maaş alanlar için "kefil"; dışarıdan borçlanacaklar içinse "kefil" ve "rehin" şartı öngörülmüştür. Buna göre kaydiye masrafı vermeyenlere, kefil ve rehin göstermeyenlere borç para verilmeyeceği hükme bağlanmıştır (m:40 vd).²⁴⁰

²³⁹ EMEKLİLİK, s:16-17.

²⁴⁰ EMEKLİLİK, s:215-233-234-235.

cc- Süre ve Miktar Şartı

Borç para vermeyi öngören mevzuatlarda bu paranın "faiz-i nizami" ile verileceği ifade edilmiş bu faiz, 1876 t. Posta-Telgraf Mensupları Nizamnamesi'nde %1 olarak tespit edilmiştir (m.21).²⁴¹

Borç talebinde bulunan memura belli bir faiz karşılığı verilebilen borç paranın azami miktarı ve ödeme süresiyle ilgili olarak da bazı şartlar öngörülmüştür. Buna göre 1876 t. Posta-Telgraf.... Nizamnamesi'nde (m:21) azami miktarın, memurun maaşının bir yıllık toplamının ancak yarısı kadar bunun da en çok 20.000 krş. olabileceği ifade edilmiş, borçlanılan tutarın nihayet 1 yıl içinde ödenmesinin taahhüdü şart koşulmuştur.²⁴²

1894 t... İlmiye Nizamnamesi'nde iki aylık maaş tutarında bir azami miktar öngörüldükten sonra, bundan fazlasını isteyenler için "kefilin" dışında "rehin" göstermeleri de zorunlu kılınmıştır (m.12).²⁴³

c- Borç Vermenin Usulü

Memurların borç alma hakkını kullanabilmeleri için ilk önce bağlı oldukları emeklilik sandığına bu taleplerini içeren bir dilekçeyle başvuru yapmaları gerekmiştir. Bu dilekçede alınan maaş ile istenilen borç tutarı, ödeme takvimi, kefiller, rehin olarak verilen mallar gösterilmiştir. Dilekçe kendilerine ulaşan sandık muhasebesi tarafından gelen bilgilerin sandıkta

²⁴¹ EMEKLİLİK, s:16.

²⁴² EMEKLİLİK, s:17.

²⁴³ EMEKLİLİK, s:234.

tutulan defterlere kaydı, idare meclis heyetinin onayı ve başkanın (reisın) mühründen sonra borç verilmiştir. Verilen borç, öngörülen ödeme takvimine göre ya memurun maaşından kesilmiş ya da memur taşrada ise sandık yönetimine havale olunmuştur.²⁴⁴

D- Taşınmaz Edinebilme Hakkı

Memurlardan emekli olanlara sağlanan haklar kategorisine 22 Muharrem 1334 (1915) t. "Hazine Uhdesinde Bulunan Emval-i Gayr-ı Menkulenin (Taşınmaz Malların) Mütেকaidin-i Devlete Suret-i Tevfizi (Verilme Şekli) Hakkında Nizamname" ile "uzun vade (40 sene) ödemeli" "taşınmaz edinebilme hakkı" da eklenmiştir. Bu şekilde memurlar kendilerini tehdit edebilecek ekonomik ve sosyal risklere karşı bir yatırım yapma imkanına sahip olmuşlardır.²⁴⁵

Hazineye 'ait taşınmaz malların (bütün) devlet memurlarına verilebilmesinin şartları ve usulü tüzükte tespit edilmiştir. Buna göre emeklilerin bu hakdan yararlanması için şu şartlar öngörülmüştür:

- Edinilmesi istenen taşınmaz bedelinin ençok 40 yıl içinde eşit taksitlerle ödeneceği taahhüt edilmelidir. Taşınmaz edinmek isteyen memurların emeklilik aylıklarından taşınmaz bedelinin eşit taksitlerinin miktarları kesilecektir. Eğer taksit ödemelerinde bir aksama olursa, bu aksama taşınmaz bedelinin yarısı ödenmeden önce olur ve bir mücbir sebep

²⁴⁴ EMEKLİLİK, s:17,215,234-235.

²⁴⁵ EMEKLİLİK, s:490.

veya harp sebebi dışında "meşru mazeret" olursa bir defaya mahsus olmak üzere faizle o taksit, kalan taksitlere eklenir. Eğer mücbir sebep dışında, "meşrû bir mazeret" olmazsa mahkemeye müracaat gerekmeden taşınmaz, Hazineye (idarece) istirdad edilir (kaydedilir), işlemiş taksitler de icra yoluyla tahsil edilir. Taksitlerin yarısı ödendikten sonra ödemede mücbir sebep dışında bir nedenle aksama olursa bir sene mühlet verilmesi sözkonusudur. Bu mühlet sonunda da ödeme olmazsa kalan taksitler muaccel hale gelir ve borçlunun mallarına müracaat suretiyle icra yoluyla tahsil yapılır (m:3).²⁴⁶

- Taşınmaz edinmek isteyen memur emeklileri, istedikleri hazine taşınmaz bedelinin tamamı ödeninceye kadar bir "teminat" göstermek zorundadırlar. Eğer talep edilen taşınmaz ziraat amaçlı olacak ise Ziraat Bankası'ndan borçlanma sözkonusu olabilecektir (m:3).²⁴⁷

- Taşınmaz sahibi olmak isteyen memur emeklisi, ancak emekli aylığının 120 misli kıymetinde bedeli olan bir taşınmaz edinebilecektir. Buna göre emekli aylığı 1000 kuruş olan bir memur ancak 120.000 kuruş değerinde bir taşınmaza talip olabilecektir (m:4).²⁴⁸

Bu şartları taşıyan emekli memurlara talip oldukları taşınmazlar Maliye Nezareti'nin (taşınmazın bulunduğu) "İdare Meclisi" kararıyla tahsisi sözkonusu olacaktır (m:2).²⁴⁹

²⁴⁶ EMEKLİLİK, s:490-491.

²⁴⁷ EMEKLİLİK, s:490.

²⁴⁸ EMEKLİLİK, s:491.

²⁴⁹ EMEKLİLİK, s:490.

E- Zorunlu Emeklilik Durumunda Sosyal Güvenlik Yardımları

Bir memurun talep ve başvurusu olmadıkça veya memuriyet görevini yerine getirmeye gücü yetmeyecek derecede malül olduğu sabit olmadıkça emekliliği sözkonusu değil iken bunun en önemli istisnası "Zorunlu Emeklilik" olmuştur. Bu emeklilik türünde, ilgili "memurun rızası" aranmaksızın memur emekli edilmektedir. "Zorunlu emeklilik" kurumunun, 1909 t. Memurin-i Mülkiye'nin Tekaüdüne Dair Kanun ve sonrasındaki mevzuatla şartları ve yardımları tespit edilmiştir.²⁵⁰

a- Şartları

Bir memurun zorunlu olarak rızası aranmadan emekliliğe sevkı ile ilgili olarak 1909 t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'da belirli bir yaş veya hizmet süresinin doldurulması şartlarından birisinin gerçekleşmesi yeterli görülmüştür. Buna göre; mülki memurlardan birisi 45 yıllık hizmet süresini aşmış veya miladi (şemsi) yıl itibariyle 65 yaşını doldurmuş ise görevlerini yerine getirmeye muktedir olsalar bile rızalarına bakılmadan emekliliğe sevkedileceği belirtilmiştir. Vekiller, Ayan Meclisi Üyeleri ile 65 yaşını doldurup ta tecrübe ve hizmetlerinden devletçe yararlanılması düşünülenler Meclis-i Vükela kararıyla bu hükümden istisna tutulmuşlardır (m:3).²⁵¹

1909 yılından sonra çıkarılan bazı kanunlarla da zorunlu emeklilik

²⁵⁰ EMEKLİLİK, s:299,398,477.

²⁵¹ EMEKLİLİK, s:299; Atatürk Dönemi..., s:37.

için belirli bir hizmet süresini dolduran veya hizmetlerinden faydalanamayacağı anlaşılan memurların rızalarına bakılmadan zorunlu olarak emekli edileceği kararlaştırılmıştır. Buna göre 1910 t. "Maarif ve Mekatip Müdür ve Mualimlerinden Hizmeti-i Müddetleri 20 Seneye Baliğ Olupta Hizmetlerinin Devamından İstifade Olunamayacağı Tahakkuk Edeceklerin İcrayı Tekaüdleri Hakkındaki Kanun"a, göre "Maarif Nezareti" kararıyla, sayılan görevlilerin; 18 Nisan 1331 (1915) t. "Müddet-i Hizmetleri 25 Seneye Baliğ Olan Vali, Mutasarrıf, Kaymakam, Müdür ve Polislerin Tekaüdleri Hakkında Kanun-u Muvakkat"e göre "Dahiliye Nezareti"nin kararıyla sayılan memurların rızaları aranmadan emekliliğe sevkedileceği hükme bağlanmıştır.²⁵²

b- Sağlanan Yardımlar

Zorunlu emeklilik durumunda emekliliğe sevk edilen memurlara hizmet süreleri esas alınarak emeklilik aylığı tahsis edilmiştir. Buna göre 8 Şaban 1327 (1909) t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'a 18 Sefer 1336 (1917) tarihli bir "zeyl" (ek) ile, zorunlu emekli olanlara hizmet süreleri 10 yıldan yukarı olanların emeklilik aylıkları 30 yıl üzerinden hesap edilip 30 yıla kadarki her bir yıl için maaşlarından 1/30 indirim yapılacağı hükme bağlanmıştır.²⁵³

Zorunlu emeklilikte öngörülen "Emeklilik Aylığı" 1910 t. "Maarif... Hakkındaki Kanun" ve 1915 t. "... Vali, Kaymakamların Tekaüdleri

²⁵² EMEKLİLİK, s:398,477.

²⁵³ EMEKLİLİK, s:570.

Hakkındaki Kanunu Muvakkat'te de miktarı aynı esaslara göre kararlaştırılmış, yalnız 20 ve 25 senelik asgari süreler şart koşulmuştur.²⁵⁴

Memurların bizatihi kendilerine yapılan sosyal güvenlik yardımlarından başka ölümlerinde dul ve yetimleri için öngörülen sosyal güvenlik yardımları da sözkonusudur. Şimdi bu yardımlar ele alınacaktır.

4- Dul ve Yetimlere Sağlanan Yardımlar

Memurun hayattayken almaya hak kazandığı sosyal güvenlik yardımlarının bazısından, ölümünde onun hak sahibi yakınları yararlanmaya başlar. Memurun ölümünde bu haklardan yararlanacak olanlar onun geride kalan dul ve yetimleridir. Şimdi bu dul ve yetimlerin kimleri kapsadığı ve bu kişilerin ne gibi hakları hangi usul ve miktarlarda elde ettiği ortaya konacaktır.²⁵⁵

Ondan önce şunu ifade etmek gerekir ki; memurların emeklilikleriyle ilgili yapılan açıklamalar dul ve yetimleri için de geçerli olacaktır. Zira 1909 yılında çıkarılan "Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun", kapsamını genişletmiş 21 Rebiul Ahir 1328 (1910), 23 Rebiulevvel 1330 (1912), 19 Safer 1334 (1915) t. kanunlarla ilmiye sınıfı memurları ile bunların dul ve yetimlerinin de mülkiye memurları ile dul ve yetimlerinin haklarına sahip olacağı ifade edilmiştir. Buna göre mülkiye memurları için geçerli hükümler diğer memurları da içine alacak şekilde yaygınlaştırılmıştır. Bu kısımdaki

²⁵⁴ EMEKLİLİK, s: 398-477.

²⁵⁵ EMEKLİLİK, s: 14,29-30,52,85,128,166,209,228,301.

açıklamalar da bu düzenlemeler gözönüne alınarak yapılacaktır.²⁵⁶

A- Hak Sahipleri

Memurların ölümünde öngörülen yardımları kimlerin almaya hak kazanacağı ilgili mevzuatta açıkça belirtilmiştir. Buna göre hak sahipleri; mevzuatın bir kısmında örneğin 1884 t. Memurîn-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi'nde (m.35), 1894 t. Tarik-i İlmiye Tekaüd Nizamnamesi'nde (m.17).... "mütekaidin müteallikatı" (emeklilerin yakınları) olarak, bir kısmında ise örneğin 1890 t. İdare-i Mahsusa Tekaüd Nizamnamesi'nde (m.15), 1893 t. Şirket-i Hayriye... Tekaüd Kararnamesinde (m:6).... "eytam ve eramil" (yetim ve dullar) şeklinde ifade edilmiştir.²⁵⁷

Bu kavramlarla anlatılan hak sahipleri, 1297 (1881) t. Memurin İstihdamı, Terakki ve Azilleri ile İlgili Nizamname'nin 41. maddesindeki ifadesiyle "memurun şer'an (dinen) infak ve iaşeleri (bakımları) ile mükellef olduğu kimseler olup" bunlar, çocuklar, eş, anne ve annecanne olarak sayılmıştır.²⁵⁸ Mevzuatlarda erkek çocukların dışında babalar, büyükbabalar sayılmamıştır. Şimdi bu hak sahipleri sırasıyla kısaca ele alınacaktır:

a- Çocuklar

Memurların emekliliğini düzenleyen hukuki metinlerde ortak olarak erkek ve kız çocuklar belli şartları taşımaları halinde hak sahibi sayılmışlardır. Buna göre erkek çocukların 20 yaşına gelinceye kadar, kız

²⁵⁶ EMEKLİLİK, s:416,432,495.

²⁵⁷ EMEKLİLİK, s:128,209,223,228.

²⁵⁸ EMEKLİLİK, s:87.

çocukların da evleninceye kadar maaş almaya hak kazanacakları hükme bağlanmıştır. Erkek çocuklar 20 yaşını doldurunca, kız çocukları da evlenince hak sahibi olmaktan çıkmışlardır. Bunun da kendi içinde istisnası şöyle getirilmiştir: "20 yaşın geçilmesi, kızlarda evlenilmesine karşın; bunlardan iki gözü, kör, felçli, kötürüm gibi malûl olanların bu malûliyetleri ortaya çıkıp tahakkuk ederse hayatları süresince hak sahibi olarak yetim aylığı almaya devam edeceklerdir."²⁵⁹

b- Dul Eş (ler)

Memurun ölümüyle birlikte hak sahibi olan diğer bir grup ta dul eş veya eşler olmuştur. Dul kalan ölen memurun eşi, evlenmemesi durumunda hak sahibidir ve dul aylığı almaya hak kazanmıştır. Mevzuatlarda eşin birden çok olması da öngörülmüş ve birden çok olanlar da hak sahibi olarak sayılmış, "zevce (eş) veya zevcelerin (eşlerin) cümlesinin bir yetim hükmünde olduğu" öngörülmüştür.²⁶⁰

c- Anne (ve Büyükanne)

Memurların ölümünde hak sahibi olarak sayılan son grup, memurun anne ve büyükannesidir. Mevzuatta "valide", "ümmehat" olarak dile getirilen annelerle birlikte "ceddat" olarak ifadeleştirilen büyükannele de evlenene kadar hak sahibi olarak , birer yetim hükmünde olduğu kabul edilmiştir. Buna göre, anne ve büyükannele de evlenince hak sahibi

²⁵⁹ EMEKLİLİK, s:7,14-30,53, 86,128,130,167,209,230,301.

²⁶⁰ EMEKLİLİK, s:53,129,167,209,230,301.

olmaktan çıkarılmışlardır.²⁶¹

Şimdi ilk olarak belirtilen bu hak sahiplerinin memurun ölümünde elde edecekleri dul ve yetim aylığı incelenecektir.

B- Dul ve Yetim Aylığı

Memurun dul ve yetimine sağlanan en önemli yardım dul ve yetim aylığıdır. Memurların emekliliğini düzenleyen mevzuatta, dul ve yetim aylığının sözkonusu olabilmesi için bir takım hallerin varlığı aranmıştır. Tanzimat döneminde mevcut durumlara göre farklı derecelerde dul ve yetim aylıkları hak sahiplerine usulüne uygun olarak tahsis edilmiştir. Şartların kalkması durumunda dul ve yetim aylığı da kesilmiştir.²⁶² Şimdi dul ve yetim aylığıyla ilgili bu durumlar sırasıyla incelenecektir :

a- Dul ve Yetim Aylığının Bağlandığı Haller

Memurun haksahibi yakınlarına üç durumda dul ve yetim aylığı bağlanmıştır. Bu durumlar şu şekilde ortaya çıkmıştır :

aa- Memur Hizmet Süresini Doldurarak Emekliliğe Hak Kazanmış İse

Buna göre memur, emekliliği için gerekli olan hizmet süresini doldurmuş ise ve emekli olmadan önce veya sonra ölmüş olabilir. Bu durumda memurun dul ve yetimlerine aylık tahsis edilmiştir. Memurun eceliyle veya mevzuatta sayılan ecel dışı nedenlerden birisiyle ölmesi ancak

²⁶¹ EMEKLİLİK, s:7,53,167,301.

²⁶² EMEKLİLİK, s:14,29-30,52,85,128,166,209,228,301.

dul ve yetim aylığının derecesi ve miktarı açısından önem arz etmiştir.²⁶³

bb- Memurun Hizmet Süresi Belli Sürenin Yukarısında İse

Bu durumda memur emeklilik için gerekli süreyi doldurmamıştır ve fakat belli bir asgari sürenin de üstündedir. Bu asgari süre mevzuatta tespit edilmiştir. Buna göre; 1876 t. "Posta-Telgraf... Nizamnamesi"nde (m:11), 1884 t.. "Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd Kararnamesi"nde (m:41), 1885 t. "Rüsumat... Talimatı..."nda (m:7)..., nihayet 1909 t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'da (m.26-27) ortak olarak 10 yıl şeklinde tespit edilmiştir. Buna göre memur, hizmet süresi 10 yılı doldurarak eceliyle ölmüşse normal hizmet süresine göre hesaplanacak maaşının 1/3'ü hesap edilip her sene için ilave yapılmıştır. 10 yılı doldurmayıp eceliyle ölenlere "ikramiye", 10 yılı doldurmasına bakılmaksızın malüliyet veya sayılan ecel dışı ölüm nedenlerinden biriyle ölenlerin yakınlarına da dul ve yetim aylığı bağlanmıştır.²⁶⁴

cc- Memur, Malüliyet Sebebiyle Emeklilik Aylığına Hak Kazanarak Ölmüşse

Memur malülen emekli olarak (hizmet süresini doldurmadan) malüliyet aylığına hak kazanmış ve ölmüş olabilir. Bu halde dul ve yetimlerine aylık bağlanacağı, eğer memur ecel dışı bir sebeple ölmüşse bazı şartların varlığında hizmet sürelerine bakılmaksızın dul ve yetim aylığı

²⁶³ EMEKLİLİK, s: 52,85,128,166,209,223,228,301.

²⁶⁴ EMEKLİLİK, s:14,130,166,303.

bağlanacağı kararlaştırılmıştır. Ecel dışı nedenlerin neler olduğu mevzuat hükümlerinde sayılmıştır. Örneğin 1876 t. "Posta... Nizamnamesi"nde (m:11), 1878 t. "Rüsumat... Nizamnamesi"nde (m.11), 1890 t. "İdare-i Mahsusa Nizamnamesi"nde (m:21), 1894 t. "Tarik-i İlmiye Nizamnamesi"nde (m.23) ve son olarak 1909 t. "Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun"da (m:27) açıkça ifade edilmiştir. Buna göre;

- Kaza ile,
- Savaşta düşman tarafından,
- Bulaşıcı bir hastalıkla,
- Eşkiya tarafından,
- Devlet malını korurken veya kaçak eşyanın önlenmesinde,
- Yaralanarak tedavi edilemeden ölümlerde hizmet sürelerine

bakılmaksızın belli derece ve miktarda dul ve yetimlere aylık verileceği hükme bağlanmıştır. Bunun için bu ölümlerin şu durumlarda gerçekleşmesi şartı aranmıştır :

- Memuriyete giderken,
- Memuriyet mahallinden dönerken,
- Memuriyet görevinin yerine getirilmesi sırasında. Belirtilen üç

durumda memur yukarda sayılan ecel dışı nedenlerden birisiyle ölmüşse dul ve yetim aylığı sözkonusu olmuştur. Aksi halde biraz önce de ifade edildiği gibi yalnızca "ikramiye" verilebilmiştir.²⁶⁵

²⁶⁵ EMEKLİLİK , s:14,30,210,230,303.

Dul ve yetim aylığına hak kazanılan durumlarda bu aylığın miktar ve derecelerinin nasıl hesaplanacağı ilgili mevzuatlarda belirtilmiştir.

b- Dul ve Yetim Aylığının Miktarı ve Dereceleri

Dul ve yetim aylığının miktarı ve dereceleriyle ilgili olarak öngörülen düzenlemeler bakımından mevzuatta farklılıklar olmuştur. Buna göre 1293 (1876) t. Posta ve Telgraf Mensuplarının Tekaüdüne Dair Nizamname'de 3 derece öngörülmüş ve bu derecelere göre dul ve yetim aylıklarının miktarlarının da değişeceği hükme bağlanmıştır. Şöyle ki;

1. derece dul ve yetim aylığı için; memurun, vazifesini yaparken ani bir kaza ile veya askeri mevkide iken düşman saldırısına uğrayarak veyahut da tehlikeli bulaşıcı hastalık mevcutken amirinin emri üzerine görev yerine gidip hastalığa yakalanıp vefatının söz konusu olması gerekir. Bu durumda memurun dul ve yetimlerine, memuriyet maaşının 2/3'ü üzerinden aylık bağlanacağı ;

2. derece dul ve yetim aylığı içinse, memurun eceliyle ölümünün söz konusu olması gerekmiştir. Bu durumda, dul ve yetimlere memurun emeklilik aylığının yarısının aylık olarak tahsis edileceği;

10 sene hizmeti olmayanlardan vefat edenlerin dul ve yetimlerine de emeklilik aylığının 1/3'ünün, 3. derece dul ve yetim aylığı olarak verileceği kararlaştırılmıştır.²⁶⁶

²⁶⁶ EMEKLİLİK , s:14; ORHUN, s:294.

Bu tarihten sonraki mevzuatta genel olarak 1884 t. Memurin-i Mülkiye Terakki ve Tekaüd' Kararnamesi'nin (m:35) içerdığı usûl benimsenmiştir. Buna göre; hizmet süresini doldurarak emekli olmaya hak kazanmış ve ölmüş memurun dul ve yetimlerine ölen memurun hak kazandığı aylığın yarısı, 500 kuruşu geçmezse tahsis olunmuştur. 500 kuruştan fazlalık varsa fazlalığın yarısı verilmiştir. Yetimlerin çokluğu halinde aralarında eşit taksim sözkonusudur. Yetim aylığı alanlardan vefat edenler, erkek çocuklardan 20 yaşını aşanlar ve kadınlardan evlenenlerin maaşları kesilip diğerlerine ekleme yapılmıştır. İki yetim var ise 500 kuruşu tam ve yukarisinin 3/4'ü verilmiştir. Yetimler 3 veya daha çok ise maaşın yarısı kesintisiz tamamen verilmiştir. Bununla birlikte emekliliğe hak kazanmadan 10 yıl hizmet ettikten sonra ölen memurların dul ve yetimlerine, 30 yıl hizmete ait dul ve yetim aylığının 1/3'ü tahsis edilmiştir. 10 yıl aşılmışsa her sene için bir seneye tekabül eden oranda zam sözkonusu olmuştur. Malüllük durumuyla ilgili bahsedilen ölüm olayında ise 10 yıllık şart aranmaksızın ölenin son memuriyet maaşının 1/4'ü dul ve yetim aylığı olarak tahsis edilmiştir. İlmiye mensuplarında da aynı esaslar kabul edilmiştir.²⁶⁷

Son olarak 1909 t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'la aynı esaslar kabül edilerek dul ve yetim aylıklarının üst sınırı 5000 kuruş olarak tespit edilmiştir. Bu kanuna göre dul ve yetimlerden aylıkları kesilen veya düşenlerin hisseleri, geride bir yetim kalmış ise bu hisselerin yarısının 500 kuruşu tam ve bundan yukarisinin yarısı ona verilerek diğer kısmı

²⁶⁷ EMEKLİLİK , s:85-86,128-129-130,-228-229; ORHUN, s:302-311; ÖZCAN, s:53-54.

sandığa kalmıştır. Eğer 2 yetim kalırsa ortada kalan hissenin 500 kuruşu tam ve ondan yukarısının %75'i tahsis edilmiş, %25'i de sandığa verilmiştir. Kalan yetim sayısı üç veya daha çok ise ortada kalan hissenin tamamen onlara intikal edeceği hükme bağlanmıştır (m:24).²⁶⁸

c- Dul ve Yetim Aylığının Tahsis Usulü

Memurun ölümünden sonra hak sahiplerinin dul ve yetim aylığına nasıl hak kazanacakları tespit edilmiştir. Buna göre 1909 yılı öncesinde memurların bağlı bulundukları devlet dairesine göre dul ve yetim aylıkları için şu şekilde bir usul söz konusu olmuştur: Dul ve yetimler emeklinin ölümünden sonra bir dilekçe (istidaname) ile nezaret veya vilayete başvuracaktır. Bunun üzerine ilgili daire emeklinin durumunu, vefat gününü, kaç dul ve yetim kaldığını, bunların isimlerini, yaşlarını, ikâmetgâhlarını belirten bir "şehadetname" hazırlayıp bir mazbatayla (merkezdeki) nezarete gönderecek, nezarete bağlı tekaüd sandığında maaşlar hesaplanacak ve yetkili kurulun onayıyla dul ve yetim aylığı tahsis olunacaktır.²⁶⁹

1909 yılından sonra 7 Şaban 1327 (1909) t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'la usul şöyle olmuştur: Emekli memurların dul ve yetim aylığı almaya hak kazanmış hak sahibi yakınları; resmi bir dilekçeyle, memur merkezde ise bağlı bulunduğu nezarete; taşrada ise valiliğe müracaat eder. Gerekli incelemelerden sonra düzenlenen "mazbata", Tekaüd Sandığı Nezareti'ne gönderilir. Muhasebe tarafından dul ve yetim

²⁶⁸ EMEKLİLİK, s:302,303.

²⁶⁹ EMEKLİLİK, s:15,31,211.

aylığı hesaplanır, idare meclisince (yönetim kurulu) incelenir ve heyet-i umumiyyeye (genel kurul) sunulur. Verilecek genel kurul kararı üzerine aylık tahsis işlemi hemen yerine getirilir. Karara itiraz için Şurayı Devlet'e müracaat yolu açık tutulmuştur (m:22).²⁷⁰

d- Dul ve Yetim Aylığının Kesilmesi

Dul ve yetim aylığı, kendisini ortaya çıkaran sebeplerin ortadan kalkmasıyla kesilmiş olur. Buna göre erkek çocuklar 20 yaşına girerlerse veya kız çocuklarla, dul eş, anne ve büyük anneler evlenirlerse veyahut ta kanuni deyiimiyle anne ve büyük anneler "bikes" (kimsesiz) olmaktan çıkarlarsa dul ve yetim aylıkları kesilmiş olur. Bu durumda dul veya yetimin kesilen aylığı diğerlerine eşit olarak dağıtılır. Yalnız bazı durumlarda dul ve yetim aylığının kesilmesi sözkonusu olmamıştır. Buna göre iki gözü kör, felçli, kötürüm ve deli olanlar ile "bütün bütün kâr ve kisbden düşmüş" (mecalden düşmüş) dul ve yetimlerin dul-yetim aylıkları hayat kaydıyla tahsis edilmiştir. Bu istisnalara 1909 t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'la "yüksek tahsilde bulunanlar" da ilave edilmiştir (m:19).²⁷¹

e- Dul ve Yetim Aylığında Özel Durumlar

Dul ve yetim aylığıyla ilgili olarak özellik arzeden bazı konular sözkonusudur. Bunlar şu başlıklar altında toplanabilir:

²⁷⁰ EMEKLİLİK , s:302.

²⁷¹ EMEKLİLİK, s:14-21-53-86-130,230,301; ORHUN, s:294-297.

aa- Dul ve Yetim Aylıklarının Asgari Sınırı

Hak sahiplerine verilecek dul ve yetim aylığının asgari sınırı genel olarak mevzuatta 30 kuruş olarak tespit edilmiştir. Buna göre dul ve yetimlerden birinin hissesine aylık miktarı olarak 30 kuruştan az bir maaş düşerse bu 30 kuruşa tamamlanarak verilecektir. 1909 t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'la bu miktar 40 kuruşa çıkartılmıştır. En üst sınır da 5000 kuruş olarak kararlaştırılmıştır.²⁷²

bb- Birden Çok Eş Durumu

Memurların emekliliğini düzenleyen mevzuatta ölen memurun birden çok eşle evli olabileceği öngörülmüştür. Buna göre birden çok eşler "bir yetim" hükmünde kabul edilerek tek eşe ne kadar hisse düşüyorsa bu miktar eşler arasında eşit olarak paylaştırılmıştır. Eğer eşlerden birisi ileride ölürse onun hissesi diğer eş/eşlere verilmiştir. Ölen emekli memurun yetimi bulunmayıp da yalnız eş/eşleri ile anne/büyükannesi bulunursa bunların da dul ve yetim aylığı almaya hak kazanacağı ifade edilmiştir.²⁷³

cc- Dul ve Yetim Aylıklarının Birleşmesi

Dul olarak aylık alan bir kişi sonradan babasının ölümüyle yetim aylığı da almaya hak kazanırsa (veya tersi olursa) bu durum gerçekleşmiş olur. Buna göre bu durumdaki kişiye ikinci bir aylık tahsis edilmeyecek dul ve yetim aylıklarından hangisinin miktarı yüksekse o miktar aylık olarak

²⁷² EMEKLİLİK, s:52,85,129,167,303.

²⁷³ EMEKLİLİK, s:85,129,167,209,229.

verilecektir.²⁷⁴

dd- Yoklama Ödevi

Yoklama ödevi emeklinin dul ve yetimleri için öngörülmüş bir yükümlülüktür. Buna göre dul ve yetimlerin kendilerine sağlanan yardımların devam edebilmesi için yararlanma statülerinin sürdüğünü belli dönemlerde, yetkili kılınan makamlardan alacakları belgelerle ispat etmeleri zorunlu kılınmıştır. Bu yükümlülük 1884 ve 1909 t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanunlarda öngörülmemiştir. Bu tarihlerin öncesinde memurların emekliliklerini düzenleyen diğer mevzuatta yoklama ödevi yer almıştır.²⁷⁵

Buna göre dul ve yetim aylığından yararlanan çocuklar, dul eş/eşler, anne ve büyük anneler; yoklama yükümlülüğünü, hayatta olduklarını veya (kadınlar yönüyle) evlenmediklerini 6 ayda bir bulundukları yerdeki imam veya muhtarlardan alacakları ilmühaberleri aylık aldıkları dairenin nezaretine göndererek yerine getireceklerdir.²⁷⁶

Bu yükümlülüğü yerine getirenler sağlanan yardımlardan faydalanmaya devam edecekler, yerine getirmeyenler ise aylık alma hakkından mahrum olacaklardır.²⁷⁷

C- Bir Seferlik Yardım (İkramiye) ve Aile Maaşı

Dul ve yetimlerle ilgili olarak öngörülen bir diğer yardım da ikramiye

²⁷⁴ EMEKLİLİK, s:86,130,167.

²⁷⁵ EMEKLİLİK, s:15,31,213,230.

²⁷⁶ EMEKLİLİK, s:15,31,213,230.

²⁷⁷ EMEKLİLİK, s:15,31,213,230.

ve aile maaşıdır. Buna göre asgari hizmet süresi olarak 10 yılı doldurmadan ölen memurun ailesine bir defalık "ikramiye" adı altında para verileceği belirtilmiştir. Bu para 1909 t. Memurin-i Mülkiyenin Tekaüdüne Dair Kanun'da (m:26); hizmet süresi 1-3 yıl arası olanlar için 1 aylık maaş, 4-6 yıl için 2 aylık maaş, 7-9 yıl için 3 aylık maaş olarak tespit edilmiştir. Bu miktarlarla ilgili olarak üst sınırın 8500 kuruş olduğu belirtilmiştir. İkramiye ile ilgili miktar; 1893 t. Şirket-i Hayriye ... Tekaüd Nizamnamesi'nde (m:8), 1-5 yıl için 2 aylık maaş, 6-10 yıl için 4 aylık maaş olarak öngörülmüştür.²⁷⁸

İkramiyenin dışında ölen memurun ailesine "aile maaşı" adı altında yardım yapılacağı da hükme bağlanmıştır. Buna göre 10 yıllık asgari süre doldurulmamakla birlikte memur, memuriyet görevinden dolayı veya kazaen ölürse ailesine memurun son maaşının ¼'ü her bir kişiye 40'ar kuruştan aşağı olmamak üzere tahsis edilmiştir.²⁷⁹

²⁷⁸ EMEKLİLİK, s:223,303.

²⁷⁹ EMEKLİLİK, s:130, 303.

SONUÇ

Sosyal güvenlik sistemleri, yaşanan dönemin siyasi, sosyal ve ekonomik şartlarından dolayı olarak; devletin yapısı ve yönetim şeklinden de doğrudan etkilenecek ortaya çıkmışlardır. Bu açıdan bakıldığında klasik dönemde Osmanlı Devleti'nin kendine özgü bir imparatorluk devleti olduğu görülür. Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile başlayan dönem ise Anayasa, bakanlıklar, meclis gibi modern kurumların ortaya çıktığı farklı özellikler gösteren bir devletin olduğu dönemdir.

Klasik dönemde Osmanlı Devleti'nde memurluk, modern anlamda bir statü şeklinde olmayıp mevzuat ve kurumlarıyla bir personel politikası da söz konusu olmamıştır. Fakat devlet görevlileriyle ilgili düzenleme ve uygulamalarla kendi döneminin şartlarına göre hiç te küçümsenemeyecek bir seviye ortaya konmuştur. Tanzimat'la birlikte memurlar ilk defa anayasal bir metinde (1876 Kanun-u Esasi) hak ve görevleriyle yer almış, daha sonra ortaya konan mevzuat ve kurumlarıyla (mali ve sosyal haklarından mesleki haklarına kadar) bir personel politikası oluşturulmaya çalışılmıştır.

Belirtilen farklılıkların ışığında klasik dönemde Osmanlı Devleti'nde söz konusu olan sosyal güvenlik sistemi ve bu sistem içinde memurların emeklilikleri ile Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile başlayan dönemde oluşturulan sosyal güvenlik sistemi ve bu sistemde yer alan memurların emekliliklerinin farklılık göstermesini doğal karşılamak gerekir.

Buna göre Osmanlı Devleti'nde klasik dönemde sosyal güvenlik olgusu bir lütuf olarak algılanmış; memurlara arazi rejimi yoluyla, esnaf ve sanatkarlara yardımlaşma sandıkları, halka da çok sayıda kurulan vakıflar aracılığıyla sosyal güvenlik yardımları sunulmuştur. Bu dönemde işçi sınıfı oluşmadığı için bunlarla ilgili bir düzenleme sözkonusu olmamıştır. Klasik dönemde Osmanlı Devleti'nde dönemine göre ileri düzeyde bir sosyal güvenlik sistemi ortaya konmuştur. Zira sosyal güvenlik olgusuyla ilgili düzenlemelere dünyada ancak Fransız İhtilali zamanına yakın dönemlerde rastlanılmaktadır. Fakat Tanzimat'la başlayan dönemde dünyada sosyal güvenlikle ilgili çalışmalar hızlanmış özellikle işçilerle ilgili yapılan sosyal güvenlik düzenlemeleri ile İngiltere, Almanya, Amerika, Y. Zelanda gibi devletler çağdaş sosyal güvenlik sisteminin oluşum sürecinin öncülüğünü yapmışlardır. Bu dönemde Osmanlı Devleti, diğer alanlarda olduğu gibi sosyal güvenlik alanında da ciddi eksiklikler yaşamıştır. Tanzimat dönemiyle sosyal güvenlik olgusu artık bir hak olarak algılanmış ve başta Anayasa olmak üzere mevzuatta bu şekilde düzenlenmiş olsa da bu döneminde sosyal güvenlik sistemi daha çok memur ve işçilerle ilgili olarak oluşturulmuş, halk sosyal güvenlik şemsiyesinin dışında kalmıştır.

Tanzimat döneminde sözkonusu olan sosyal güvenlik sistemi içinde memurlar, kendileriyle ilgili olarak oluşturulan düzenlemeler ve emeklilik sandıklarıyla yerlerini almışlardır. Buna göre memurlar belirli bir hizmet süresini doldurarak veya bu süreyi doldurmadan malül olarak emeklilik hakkını elde etmişlerdir. Bu durumlarda kendilerine emeklilik aylığı, (malülen

emeklilikte) malüllük aylığı bağlanmış emeklilik sandıklarından borçlanabilme ve ayrıca hazinenin taşınmazlarından bazı şartlar karşılığında taşınmaz edinebilme hakları sunulmuştur.

Bu dönemde özellikle 1909 yılı ve sonrasında memurların rızaları aranmadan belirli bir yaş (65) veya belirli bir hizmet süresinin (45 yıl) doldurulmasıyla emekliliklerinin (zorunlu emeklilik) mümkün olabileceği ve bu durumda da kendilerinin (maaş gibi) bazı yardımlara hak kazanabileceği hükme bağlanmıştır.

Memurların ölümlerinde ise dul ve yetimleri için dul-yetim aylığı, ikramiye ve aile masrafı gibi haklar öngörülmüştür.

Bu dönemde memurların emeklilikleri ile ilgili hukuki düzenlemeler, kurumlar, usuller ... arasında farklılıklar olmuştur. Fakat şu anda bile ülkemizde yaşanan sosyal güvenlik alanındaki yapılanma, parasal kaynak... gibi büyük problemler düşünülürse o dönemin savaşlarla birlikte sıkıntılı, buhranlı siyasi, ekonomik, sosyal şartlarında ortaya konan memurların emeklilik sisteminin durumunu normal karşılamak gerekir.

Tanzimat'la Cumhuriyet arasındaki dönemde (sivil) memurların dışındaki (askeri) memurlar, işçiler ve halkın sosyal güvenlikle ilgili durumları bir bütün olarak incelendiğinde hem o döneme ilişkin çarpıcı sonuçlara ulaşılabileceği; hem de günümüzde yaşanan sosyal güvenlik sorunlarının anlaşılması ve çözümünün daha kolay olacağı muhakkaktır.

Sonuç olarak şu yargıya varmak mümkündür ki ; Tanzimat'la Cumhuriyet dönemi arasındaki dönemde memurların emeklilik sistemi modern-ağdaş anlamda bir sistem olmamıştır. Ama modern-ağdaş bir sisteme geçişte, önemli bir altyapı görevi görmüştür.



KAYNAKLAR

I- KİTAPLAR

ABDÜLBAKİ, M. Fuad: "El-Lü'lü-ü Ve'l Mercân" Tercüme İsmail Kaya, Merve Yayınları, İstanbul.

ADAL, Hasan Şükrü: Kamu Personel İdaresi, Ahmet Sait Matbaası, İstanbul, 1968.

AKÇURA, Yusuf: Osmanlı Devleti'nin Dağılma Devri, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1988.

AKGÜNDÜZ, Ahmet: Eski Anayasa Hukukumuz ve İslam Anayasası, Timaş Yayınları, İstanbul, 1991.

AKGÜNDÜZ, Ahmet: İslam Hukukunda ve Osmanlı Tatbikatında Vakıf Müessesesi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1988.

AKGÜNDÜZ, Ahmet: Osmanlı Kanunnâmeleri – 1, Fey Vakfı Yayınları No:1, Hilâl Matbaası, İstanbul, 1990.

AKGÜNDÜZ, Ahmet: Osmanlı Kanunnâmeleri - 4, Fey Vakfı Yayınları No:1, Hilâl Matbaası, İstanbul, 1992.

AKGÜNDÜZ, Ahmet: Osmanlı Kanunnâmeleri - 6, Fey Vakfı Yayınları No:1, Anka Matbaası, İstanbul, 1993.

AKGÜNDÜZ, Ahmet: Osmanlı Kanunnâmeleri - 9, Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yayınları No:12, Cihan Matbaası, İstanbul, 1996.

ANGELHARDT, Eduard: Türkiye ve Tanzimat, Osmanlıca'ya Tercüme: Ali SADI, Kanaat Matbaası, İstanbul, 1328 (1910).

AKSOY, Sadri: Türkiye'de Sosyal Güvenlik, Balkanoğlu Matbaası, Ankara, 1960.

Atatürk Döneminde Devlet Personel Rejimi (1923-1938), Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982.

BALTA, Tahsin Bekir: İdare Hukukuna Giriş I, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:17, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.

BAREM MEVZUATI (I) (1873-1926): Maliye Bakanlığı Yayınları, (S:1994/12), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1994.

BERKİ, Ali Himmet: Açıklamalı Mecelle, Hikmet Yayınları, İstanbul, 1990.

BEŞER, Faruk: İslâm'da Sosyal Güvenlik, Temel Matbaası, İstanbul, 1988.

BOZKURT, Gülnihal: Batı Hukukunun Türkiye'de Benimsenmesi, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1996.

CANAN, İbrahim: Hadis Ansiklopedisi, Feza Gazetecilik Yayınları, İstanbul.

ÇUBUK, Ali: Sosyal Güvenlik ve Sosyal Güvenlik Kurumları, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları No. 179, Ankara, 1982.

ÇUBUK, Ali: Sosyal Politika, Kalite Matbaası, Ankara, 1979.

DEMİR, İbrahim: Cumhuriyet Öncesi ve Cumhuriyet'in 50. Yılında Devlet Memuru, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayınları, Sevil Matbaası, Ankara, 1973.

DİLİK, Sait: Sosyal Güvenlik, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1991.

EMEKLİLİK MEVZUATI (I) (1876-1930): Maliye Bakanlığı Yayınları (S:1994/15), Türk Tarih Kurumu Basımevi Ankara, 1994.

FINDLEY, Carter V.: Osmanlı Devleti'nde Bürokratik Reform (Bâb-ı Ali 1789-1922), İz Yayıncılık, İstanbul, 1994.

GİRİTLİ, İsmet: Amme İdaresi Teşkilat ve Personeli, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:2104, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1975.

GÜZEL, Ali ve Ali Rıza OKUR : Sosyal Güvenlik Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul, 1994.

İmam Muhyiddin Nevevi: "Riyazüssalihin" Tercüme: Sıtkı Güllü, Ölçü Yayınları, İstanbul.

KANTARCIOĞLU, Selçuk: Devlet Personel Rejimi, Başbakanlık Devlet Personel Dairesi Yayınları, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1977.

KARAHASANOĞLU, Taner: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Çıkmazı, Şamil Yayınevi, İstanbul, 1973.

KARAL, Enver Ziya: Osmanlı Tarihi (V,VI,VIII), Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1994.

KAYNAR, Reşat : Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1954.

KURAN-I KERİM

MEYDAN LAROUSSE (C:IV), Meydan Gazetecilik, İstanbul, 1971.

MUTLU, İsmail: Büyük İslâm İlmihali, Mutlu Yayınları, İstanbul, 1995.

OKANDAN, Recai: Amme Hukukumuzda Tanzimat ve I. Meşrutiyet Devirleri, Kenan Matbaası, İstanbul, 1946.

OKANDAN, Recai: Amme Hukukumuzda II. Meşrutiyet Devri, Kenan Matbaası, İstanbul, 1947.

OKANDAN, Recai: Tanzimat I, Maarif Matbaası, İstanbul, 1940.

OKANDAN, Sait: Emeklilik Rejimleri ve Emekli Sandıkları, Başbakanlık Matbaası, Ankara, 1952.

ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukuku, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966.

ORHUN, Hayri: Türkiye'de Devlet Memurlarının Hukuki Rejimi, R. Zelliç Basımevi, İstanbul, 1946.

ORTAYLI, İlber: Türkiye İdare Tarihi, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:180, Ankara, 1979.

ÖZCAN, Reşat: Kamu Personel Rejiminde Emeklilik Sistemi, Başbakanlık Yayınları, Ankara, 1993.

SEVİNÇ, Necdet: Osmanlı Sosyal ve Ekonomik Düzeni, Erenler Matbaası, İstanbul, 1985.

SOSYAL GÜVENLİK, Türkiye Genç İşadamları Derneği, Simge Matbaası, İstanbul, 1997.

TORTOP, Nuri: Personel Yönetimi, Ankara, 1994.

TUNÇAY, Mete: Türkiye Tarihi "Çağdaş Türkiye" (C:IV), Cem Yayınevi, İstanbul, 1990.

TUNÇOMAĞ, Kenan: Genel Olarak Sosyal Güvenlik ve Türk Sosyal Güvenlik Sistemi, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1973.

TUNÇOMAĞ, Kenan: Sosyal Güvenlik Kavramı ve Sosyal Sigortalar, Güray Matbaası, İstanbul, 1982.

TURAN, Kamil: "Geçmişten Günümüze Çalışma Hayatımız" Yeni Bir Yüzyıla Girerken Türk-İslâm Sentezi Görüşünde Meselelerimiz, Aydınlar Ocağı Yayınları, Uğur Ofset, İstanbul, 1988.

UNAT, Faik Reşit: Hicri Tarihleri Miladi Tarihe Çevirme Kılavuzu, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1994.

YALÇIN, Aydın: Türkiye İktisat Tarihi, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1979.

YAZGAN, Turan: Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sistemi, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayınları , İstanbul, 1969.

YEĞİN, Abdullah ve Hekimoğlu İSMAIL: Osmanlıca – Türkçe Ansiklopedik BÜYÜK LÜGAT, Ziya Ofset, İstanbul, 1987.

II- MAKALELER

BAŞARAN, Arif: "Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet Ricalı, "Türkiye İdare Dergisi, S:347 (Mart-Nisan) ,1974.

BAŞARAN, Arif: "Osmanlı İmparatorluğu'nun Merkez Teşkilatı", Türkiye İdare Dergisi , S:335 (Mart-Nisan),1972.

ÇADIRCI, Musa: "Tanzimat'ın İlanı Sıralarında Türkiye'de Yönetim" (1826-1839), Belleten 199-201, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

ÇAVDAR, Tefvik: "1329 (1313) Tarihli İdare-i Vilayet Kanunu ve Genel Meclis Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri", Amme İdaresi Dergisi, C:16, S:1,1983.

DÜSTURLAR.

EYÜBOĞLU, M.Saveci: "Osmanlı İmparatorluğu İdare Organ ve Müesseselerinden", Türkiye İdare Dergisi, S:244 (Ocak-Şubat),1957.

FINDIKOĞLU, Z.Fahri: "Tanzimat'ta İctimai Hayat (İktisadi Cihan GörüşündeTebeddül)" Tanzimat I, Maarif Matbaası, İstanbul, 1940.

KILIÇOĞLU, Mesut: "Türk Tarihinde Sosyal Adalet ve Sosyal Güvenlik Sistemi", Kamu Çalışanları Dergisi, S:25 (Ocak),1993.

MARANGOZ, Cafer: "Çağdaş Bilim Vakıfları", Zaman Gazetesi (4 Haziran 1996) s:2.

ONEL, Necmeddin: "Türkiye'de Sosyal Güvenliğin Tarihçesine Kısa Bir Bakış", Emeklilik Sandığı Bülteni (Kasım-Aralık),1975.

SENCER, Muzaffer: "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", Türkiye İdare Dergisi, Sevinç Matbaası, Ankara, 1984.

SENCER, Muzaffer: "Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat Sonrası Sosyal ve Yönetimsel Gelişmeler", Türkiye İdare Dergisi, C:17, S:3,1984.

SEYDİ, Ali: "Türkiye'de İdare Teşkilat", Türkiye İdare Dergisi, S:5 (Ağustos),1928.

SEYDİ, Ali: "İdare Teşkilatının Menşesi ve Tarihçesi", Türkiye İdare Dergisi, S:6 (Eylül),1928.

SEYDİ, Ali: "Mülga Osmanlı İmparatorluğu'nun Eski Teşkilatına Bir Nazar", Türkiye İdare Dergisi, S:10 (Ocak),1929.

SEYDİ, Ali: "Eski Osmanlı İmparatorluğu'nda Tali Teşkilat (Eyalet İdaresi)", Türkiye İdare Dergisi, S:12 (Mart),1929.

SEYDİ, Ali: "Eski Osmanlı İmparatorluğu'nda Tali Teşkilattan Valiler (Beylerbeyi)", Türkiye İdare Dergisi, S:14 (Mayıs),1929.

TARCAN, Mehmet: "Taşra İdare Teşkilatımızın Tarihçesi", Türkiye İdare Dergisi, S:311 (Mart-Nisan),1968.

VELİDEDEOĞLU, H.Veldet: "Kanunlaştırma Hareketleri" Tanzimat I, Maarif Matbaası, İstanbul, 1940.

YAMAN, Talat Mümtaz: " Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma", Türkiye İdare Dergisi, S:138 (Eylül),1939.

YAMAN, Talat Mümtaz: "Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma", Türkiye İdare Dergisi, S:138 (Eylül),1939.

YAMAN, Talat Mümtaz: "Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma", Türkiye İdare Dergisi, S:140 (Kasım),1939.

YAMAN, Talat Mümtaz: "Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma", Türkiye İdare Dergisi, S:141 (Aralık),1940.

YAMAN, Talat Mümtaz : "Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalılaşma", Türkiye İdare Dergisi, S:142 (Ocak),1940.

ÖZET

Pozitif hukukta tanımlanan kurum ve kuruluşlar bir tarihi arka plan, düşünce gelişimi ve uygulama sürecinin sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim sosyal güvenlik sistemi ve bu sistemin unsurları olan kurum ve kuruluşlar da bu süreci yaşayarak günümüze ulaşmışlardır. Ülkemiz açısından da bu böyle olmuştur. Bu çalışmada ülkemizde memurların emeklilik sistemini oluşturan mevcut düzenlemelerin, kurum ve kuruluşların tarihi arka planı ortaya konmaya çalışılmıştır.

Buna göre Tanzimat dönemine kadarki (Klasik Osmanlı Devleti) dönemde sosyal güvenlik olgusu bir lütûf ve ihsan olarak algılanmışsa da bu alanda dönemin şartlarına göre ileri düzeyde ortaya konan bir sistem ile bu olgu dikkate alınmıştır. Özellikle sosyal yardımlar olarak din kaynaklı yardımlar ve vakıflar; sosyal sigortalar olarak da yardımlaşma sandıkları ve arazi rejimi, sosyal güvenlik sisteminin enstrümanları olarak çok önemli fonksiyonlar yerine getirmiştir. Bu enstrümanlar Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile başlayan dönemde Osmanlı Devleti'nin idari ve mali yapısının bozulması, gelişen batı uygarlığı karşısında rekabet edemez duruma gelmesiyle eski gücünü yitirmiş ve sonuçta genel anlamda sosyal güvenlik sisteminde bir boşluk oluşmuştur. Bu boşluk ; sosyal güvenlik olgusunun artık bir "hak" olarak anlaşıp ona göre-özellikle işçi ve memurlarla ilgili- mevzuatlar ve emeklilik (tekaüt) sandıkları oluşturulmasıyla doldurulmaya çalışılmıştır.

Tanzimat döneminin başlamasından Cumhuriyet'in ilanına kadarki zamanda ; bir meslek haline getirilip hak ve yükümlölükleri tespit edilen devlet memurlarının emeklilikleriyle ilgili yapılan hukuki düzenlemelerde , ayrı ayrı memuriyet sınıfları için farklı yöntemlerde çalışan emeklilik sandıkları oluşturulmuştur. Bu emeklilik sandıkları vasıtasıyla memurlara emeklilik aylığı, malûlen emekli olmuşsa malûllük aylığı; dul ve yetimlerine de dul ve yetim aylığı ile ikramiye ve aile maaşı verilmiştir.



ABSTRACT

The institutions and organizations which defined in the positive laws are the results of a historical background and a process of a development of thought and practice. Indeed, the social security system and the member institutions and organizations of this system have become what they are through this process. This is also the case for Turkey. This study attempts at revealing the historical background of present organizations which form up the retirement system of white collar public workers, in our country, and that of the institutions and organizations.

According to this study, although the concept of social security had been perceived as a mercy and pity within the period till the Period of Renovation (Classical Ottoman State), this concept was considered through a system of higher level when compared to the conditions of this period, in this field. Particularly the religion originated charities and foundations as social charities and foundations as social charities; and funds for mutual help and land regime as social insurances had served significant functions as the instruments of social security system. In the period in the wake of declaration of Decree of Renovation, these instruments lost their power as a result of the disruption of the administrative and financial structure of Ottoman Empire, and its incompetitiveness against the western civilization. Therefore, there was a corruption in the social security system, in the general sense.

There were attempts at eliminating this corruption by trying to establish a consideration, which says the concept of social security is a "right" and by providing legislations and pension funds.

Within the period from the beginning of the Period of Renovation to the Republican era pension funds which served via different methods for separate classes of white collar workers were established, within the framework of the legal arrangements related to retirements of white collar public workers whose profession was defined with rights and obligations with the help of these pension funds, the white collar workers were provided with pensions and wages for disabled, widow(er)s and orphans and additional payments and family wages.