

Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetim Anabilim Dalı

TÜRKİYE'DE ULUS DEVLETİN KURULUŞU ESNASINDA
MERKEZİ YÖNETİM-YEREL YÖNETİM İLİŞKİLERİ
(1929 VİLAYET İDARESİ KANUNU TEMELİNDE YÖNETSEL İNCELEME)

Ali Mert TAŞCIER

DANIŞMAN
Doç Dr. Cenk REYHAN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MERSİN, 2009

Tez Kabul Sayfası

Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Ali Mert TAŞCIER tarafından hazırlanan Türkiye’de Ulus Devletin Kuruluşu Esnasında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri (1929 Vilâyet İdaresi Kanunu Temelinde Yönetimsel İnceleme) başlıklı bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başarılı

Başarısız



Başkan

Doç. Dr. Cenk REYHAN
(Danışman)



Üye

Doç. Dr. Atilla GÜNEY



Üye

Yrd. Doç Dr. İhsan KAMALAK

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylım.

15/01/2009

Prof. Dr. Mustafa AKSAN
Enstitü Müdür V.

ÖNSÖZ

Türkiye Cumhuriyeti tarihi birçok açıdan incelemelere konu olmuş ve yönetim üzerine yapılan çalışmalar bu anlamda önemli bir yer tutmuştur. Şüphesiz bu çalışmaların artması gerektiği düşüncesi öne sürülebilir. Son yıllarda yönetim biliminde yaşanan -işletme yönetimi temelli kamu yönetimi mantığının da etkisiyle- gelişmeler, yönetim bilimi ve kamu yönetiminin tarihine bakışı da değiştirmiştir. Merkez-yerel yönetim dengesi ya da bu organların birbirini tamamlayıcı olduğu gerçeği göz ardı edilerek, özellikle merkezi ve yerel yönetimin birbirinin alternatifi olduğu düşüncesi egemen kılınmaya çalışılmıştır. Üstelik, merkezi ve yerel yönetim arasında bir tercih yapılması gerektiği, bunlardan yerel yönetim tercihinin demokrasiye götüreceği biçiminde kesin kanılar bulunmaktadır. Aynı zamanda Cumhuriyet yönetimi ile Osmanlı yönetiminin kesintisiz birbirinin devamı olduğu ya da tamamen birbirinden kopuk olduğu tezleri savunulmaktadır. Oysaki Türk yönetim tarihinin ele alacağımız bir parçasında da merkezi ve yerel yönetimin birbirine alternatif olmadığını, yönetim bilimi içerisinde kimi kavramlara yüklenen anlamların farklı anlaşılmalara neden olduğunu, Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim tarihi anlamında ilişkisinin sadece sürekli ya da kopuk temeline oturtan tezle açıklanamayacağını 1929 Vilâyet İdaresi Kanunu örneği ile incelemeye çalışacağız.

Yüksek Lisans bitirme tezimin yazılması esnasında ve öncesinde emeği geçen çok özel insanlar oldu ki onlara teşekkür borcumu buradan ödemenin anlamlı olacağı düşüncesindeyim. Her şeyden önce, lisans ve yüksek lisans öğretimim boyunca öğrencisi olmaktan onur ve gurur duyduğum; ama, tez aşamasına geçmeden vefat eden

değerli Hocam Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN'i saygıyla anıyorum. Lisans öğretimimin 2. sınıfından vefatına kadar olan süreçte yakınında olma şansına sahip olmam, benim için en büyük mutluluklardan biridir. Hocamın vefatından kısa bir süre önce tez aşamasında benim en çok yararlanacağım, bana en çok yardım edecek, yol gösterecek kişinin -o zaman Yardımcı Doçent olan- Cenk REYHAN olduğunu bana belirtmişti. Nitekim Cenk REYHAN'ın tez danışmanlığımı üstlendiğinde, bana yol gösterici biri olacağından emindim; ama, onunla çalışmanın bu kadar verimli ve özel olacağını tahmin etmezdim. Bu durumun çok kısa süre içerisinde farkına vardığımda Cenk REYHAN ile birlikte Tayfur ÖZŞEN'e bir kez daha teşekkür ettim. Yalnızca bir tez danışmanı olmayan; bana bir ağabey, arkadaş, eğitici-öğretici olan ve bunlarla birlikte danışman olarak yol gösteren ve bu süreçte bana sabreden çok değerli tez danışmanım Doç. Dr. Cenk REYHAN'a özellikle teşekkürlerimi sunuyorum. Mersin'de yaşıyorken, yaşamıma farklı bir yön vererek Ankara'ya ailemin yanına yerleştiğimden beri tez çalışmam farklı bir ivme ve biçim kazandı. Bunda en büyük pay sahipleri ve yoğun iş tempom ile birlikte tezi yürütmenin zorluğunda, sancılı bir süreçte tezi yazmamda sabırları nedeniyle Annem Zeynep, Babam Suat ve tezimi teslim etme aşamasında askerliğini yapmak üzere yanımdan ayrılan Kardeşim Emir'e teşekkür ediyorum. Aynı zamanda bu süreci yine benimle yaşayan, sadece bu süreci değil; iyi ve kötü benimle her şeyi paylaşan, bütün ömrümüz boyunca paylaşmak için adımlar attığımız özel insan Gamze'ye, sabrı, desteği, paylaşımı ve benimle birlikte varlığı için teşekkür ediyorum. Mersin'de süren yaşamımın Ankara'da devam etmesini sağlayan çok değerli Fatih PALA'ya, Mersin'de yaşadığım zor günlerde maddi ve manevi hiçbir desteğini benden esirgemeyen kuzenim Duygu ve eşi Serhat'a, tezin en heyecanlı kısımlarında benimle koşturarak, beni dinleyerek ve her açıdan destek olan dostlarım Mustafa ve Sibel'e, tez öncesi süreç için dostlarım Şener ve Ömür'e, üniversite

yaşamım boyunca bir eğitici-öğreticiden çok daha ötesi olan Hocalarıma, jüri üyesi olarak uyarıyla yol gösteren hocalarımdan Atilla GÜNEY ve İhsan KAMALAK'a, tezi yazma aşamasında çalışmalarına izin vererek katkı sunan ve rahat bir şekilde tezimi yazmamı sağlayan Adıyaman Milletvekili Şevket KÖSE'ye, Ankara'da olmama rağmen tezime dair Mersin'deki tüm aşamalarda hem yardımını hem de yol göstericiliğini esirgemeyen Kamu Yönetimi Bölüm Sekreteri Raziye TUNÇ'a, T.B.M.M. Kütüphanesi'nde yardımlarını bir kez dahi esirgemeyen Faruk Nafiz ERTÜRK, Necmettin ALAN, Ayfer BALKESEN, Mehmet SAĞIR, Zerrin ÖZPINAR'a, T.B.M.M.'deki yükümü hiçbir karşılık beklemeden azaltan çalışma arkadaşlarımdan başta Badegül UZUN'a, Bekir ABAY, Sezercan BEKTAŞ ve Barış ÇINAR'a teşekkür ediyorum.

Ali Mert TAŞCIER
Ankara-Aralık 2008

ÖZET

Kamu yönetiminde kullanılan merkezi yönetim ve yerel yönetim kavramları, özellikle günümüzde birbirinin alternatifi gibi düşünülmekte ve yerel yönetimin, merkezi yönetimi tamamlayıcısı olduğu göz ardı edilmektedir. Bu bakış açısı, Türk yönetim tarihi incelemelerinde de kendini göstermekte ve yapılan yasal düzenleme ya da uygulamalar bu biçimde değerlendirilmektedir. Oysaki yerel yönetimler, modern devlet biçiminin de gösterdiği gibi, merkezi yönetim var olmadan tek başına var olamayacaktır. Aynı mantıkla bakıldığında, yerel yönetimlerin sahip olduğu yetki ve görevlerin merkezi yönetim tarafından süreç içerisinde kendilerine verildiği sonucuna ulaşılabilecektir. Bununla birlikte, salt merkezi yönetimin uygulandığı bir yönetimin varlığı ise gerçeklikle örtüşmemektedir. İster taşra örgütü eliyle ister yerel yönetimler aracılığıyla olsun, yerel ve ortak işlerin gerçekleştirilmesinde şu ya da bu oranda merkezi yönetimin yetkisini genişletmesi ya da görevlerini bölüştürmesi gerekmektedir. Bu çerçevede, merkezi yönetim ya da yerel yönetime dair modern uygulamaların yerleştiği sürece, yani Cumhuriyet dönemi Türkiye'sine bakmak gerekecektir. Türkiye'de Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte, yaşanan sosyo-ekonomik devrimler, devletin yeniden yapılanmasını da beraberinde getirmiştir. Osmanlı Devleti'nden kalan miras, Cumhuriyet dönemi devletin yeniden yapılanması konusunda önemli bir birikim sağlamıştır. Ulus devletin kuruluşu esnasında merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra örgütü ile yerel yönetimlere özel bir görev yüklenmiştir. 1929 tarihli Vilâyet İdaresi Kanunu ise bu süreçte yapılan en önemli düzenlemelerden biridir.

Anahtar Sözcükler: Merkezi yönetim, taşra örgütü, yerel yönetim, yetki genişliği, görev bölüşümü, Osmanlı Devleti, Türkiye Cumhuriyeti, 1929 Vilâyet İdaresi Kanunu

ABSTRACT

While the Establishment of Nation State, the Relation Between the Central and the Local Administration

(Executive Analysis on The Law of the City Administration Basis of 1929)

The concepts of the central and local administration on the public administration are thought as alternative to each other. Despite the fact the local administration is the complementary to the public administration is not taken into the consideration. This perspective is met the researchs of the Turkish administration history and legal arrangements and applications based on this point of view are evaluated. The form of the as modern state shows without the state local administration cannot exists. Similarly, power and missions, it is the central administration which gives the local administration. However, the mere existence of the central administration is not realistic. It is thus necessary to devaluate or to share the tasks of the central administration which are local and collective to the local administration or to the provincial administration to a certain degree. In this regard, the analysis of the early period of the Turkish Republic through the establishment of the modern administration between the central and local administration. After the establishment of the Turkish Republic the revolution in the social, economical and political sphere raised the restructuring of the state. The inheritance from the Ottoman Empire supply an important accumulation for the restructuring of the state in the period of the Republic. Through the establishment of the nation state, the central administration its

provincial administration and the local administration were. The Law of the City Administration passed in 1929 is an important arrangement of this period.

Key Words: the central administration, provinces organization, local administration, span of authority, mission sharing, Ottoman Empire, Turkish Republic, The Law of the City Administration.

ÖNSÖZ	i
ÖZET	
İÇİNDEKİLER	
KISALTMALAR LİSTESİ	
GİRİŞ	1
I. BÖLÜM: YÖNETİME DAİR TEMEL KAVRAMLAR	
I.1. Merkezi Yönetim (Merkezden Yönetim, Merkeziyet)	5
I.2. Adem-i Merkeziyet-Yerel Yönetim	7
I.2.1. Kavramların İçerik Analizi	8
I.2.2. Adem-i Merkeziyet Kavramında Tarihsel Arka Plan	15
I.3. Tevsi-i Mezuniyet (Yetki Genişliği) ve Tefrik-i Vezâif (Görevler Ayrımı)	23
II. BÖLÜM: İMPARATORLUKTAN CUMHURİYETE YÖNETİMİN DÖNÜŞÜMÜ	
II.1. İmparatorlukta Yönetimsel Dönüşüm	32
II.1.1. İmparatorluk Yönetiminde Yenileşme	38
II.1.2. 1864 ve 1871 Nizamnameleri	48
II.1.3. Osmanlı Devleti'nde Yenileşme ve Merkezileşme: Çelişki mi?	57
II.1.4. 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu Muvakkatı	63
II.2. Cumhuriyet'in İlânı ve Yönetimsel Dönüşümün Doruğa Çıkması	65
II.2.1. Türkiye'de Üniter Devlet	68

II.2.2. 1921 Anayasası'nda Yönetim	76
II.2.3. Cumhuriyet'in İlânı ve 1924 Anayasası'nda Yönetim	92
III. BÖLÜM: 1929 VİLÂYET İDARESİ KANUNU	
III.1. Yasanın Hazırlanması	103
III.2. Yasa Tasarısında Yapılan Encümen Değişiklikleri	121
III.3. Yasanın İçerik Analizi	136
SONUÇ	160
KAYNAKÇA	169
EKLER	

KISALTMALAR LİSTESİ

age:	Adı Geçen Eser
Çev.:	Çeviren
Der.:	Derleyen
Ed.:	Editör
Haz.:	Hazırlayan
s.:	Sayfa
T.B.M.M. ZC:	Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi

GİRİŞ

Türkiye, Cumhuriyet'in ilânından sonraki süreçte toplumsal, kültürel ve ekonomik temelli dönüşümlere tanık olmuştur. Şüphesiz bu dönüşüm kendiliğinden ya da bir anda ortaya çıkmamıştır. Uzun bir tarihsel birikim ile birlikte ortaya konulan devrimci tavır bu sürecin yaratılmasına neden olmuştur. Yaşanan bu dönüşümlerin yönetim alanında da kendini göstermesi doğal bir sonuçtur.

Çalışmamızda ulus devletin kurulduğu dönemde kendini gösteren yönetsel değişikliğin boyutları merkez-yerel¹ yönetim kapsamında ele alınacaktır. Bu esnada, merkez-yerel yönetim konusunda kavramsal, tarihsel ve benzeri kimi çözümler yapılarak çalışmamızın ana konusu desteklenecektir. Şüphesiz böyle bir konuya sahip çalışmanın bazı sınırları olmalıdır. İlk sınırlama zaman açısından, Ulus devletin kurulduğu dönemi temel alan çalışmamız, konu açısından da merkez-yerel yönetim ile sınırlandırılmış ve örnek inceleme olarak 1929 tarihli Vilâyet İdaresi Kanunu ele alınmıştır.

Üç ana bölümden oluşan çalışmamızda, kaynakların büyük bir kısmını kitap ve makaleler oluşturmaktadır. Konunun da uygunluğu nedeniyle kullanılan bu kaynaklara ek olarak; T.B.M.M. Zabıt Cerideleri, Düstur gibi kaynaklar da kullanılmıştır.

Osmanlı Devleti'nin özellikle son dönemlerinde ve Cumhuriyet ile birlikte yaşanan değişimler ya da Cumhuriyet ile birlikte kurulan yeni yapı arasındaki ilişki olduğu

¹ Burada merkez sözcüğü ile merkezin taşra örgütü de kapsanmıştır.

çalışmamızda ele alınacak noktalardan biridir. İlk bölümde, her ne kadar tarihsel bir kökeni olsa da günümüzde hâlâ güncelliğini koruyan yönetime dair kavramlara yer verilecektir. Merkezîyet, adem-i merkezîyet, tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği), tefrik-i vezâif (görevler ayrımı) kavramları açıklanacaktır. Kavramlara dair incelemede sadece açıklama yapılmakla kalınmayacak, kavramların algılanışındaki değişimler de ele alınmaya çalışılacaktır. Örneğin; Osmanlı Devleti'nin son döneminde kavramların algılanışı, Cumhuriyet dönemine yansımaları, anayasalarda bu kavramlara nasıl yer verildiği, adem-i merkezîyet ile yerel yönetimin aynı şey olup olmadığı gibi sorular bu bölümde açıklanmaya çalışılacaktır.

Cumhuriyet ile yaşanan değişimi inceleyebilmek için devralınan yönetsel mirasa bakmak gereklidir. Bu nedenle Cumhuriyet dönemi yönetim incelemesine geçmeden önce, ikinci bölümde, Osmanlı Devleti'nden alınan yönetsel miras üzerine açıklamalarda bulunacağız. Şüphesiz Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan yıkılışına kadar olan süreci ele almamız, tezimizin konu, zaman gibi sınırlamalarının dışına çıkmak olacaktır. Bundan dolayı özellikle Osmanlı Devleti'nin son dönemlerindeki yapıya daha ayrıntılı bakılacaktır. Aynı bölümde devamla Cumhuriyet ile birlikte yaşanan değişimler incelenecektir. Yalnız, burada 1923 yılı başlangıç noktası olarak ele alınmayacaktır. Her ne kadar Cumhuriyet ilân edilmemiş olsa da yönetici kadronun bu yöndeki çalışmalarının biçimlendiği 1919 yılı "Cumhuriyet dönemi" diye nitelendirdiğimiz dönemin başlangıcı olarak sayılacaktır. Zira bu yıllarda yapılan çalışmalarda, Cumhuriyet'in ilânı ile birlikte kurulan yönetsel yapının ipuçlarını bulmaktayız. Ayrıntılı olarak 1921 ve 1924 Anayasalarına bakılacak bu bölümde, yönetsel ilkelere ayrıntıyla yer verilecek ve bunların

yönetim bilimi literatürde anlaşıldığı ya da genel kabul gördüğü biçimlerinden farkı olup olmadığı sorgulanacaktır.

Çalışmamızın örnek incelemesi 1929 Vilâyet İdaresi Kanunu ise üçüncü bölümde yer alacaktır. Hükümet gerekçesinin, komisyon görüşmelerinin, yapılan değişikliklerin, genel kurul görüşmelerinin ve bütün bunların altında yatan anlayışın ayrıntıyla incelendiği bölümde, 1426 sayılı kanunun Türk yönetim tarihinin neresinde olduğu açıklanmaya çalışılacaktır.

I. BÖLÜM

YÖNETİME DAİR TEMEL KAVRAMLAR

Günümüz dünyasında, devletle ilgili tartışmaların öncelikli konusunu merkezi yönetim ve yerel yönetim kavramları oluşturmaktadır. Şüphesiz bu tartışma tesadüfi değildir. Dünyada olduğu gibi ülkemizde yaşanan gelişmeler ve tarihsel birikimler bu tartışmanın neden tesadüfi olmadığını göstermektedir. Aynı zamanda dünyanın her yerinde tek tip yönetim örgütlenmesi olamayacağı ve hatta aynı devlet yönetiminde farklı yönetim biçimlerinin aynı anda kullanılabilirdiği düşünülürse², tartışmaların ne kadar kapsamlı olduğu da tahmin edilecektir.

Uluslararası gelişmelerin de etkisiyle Türkiye’de merkezi yönetim ile yerel yönetim konusundaki tartışmalar, özellikle son 25 yılda yeni bir boyut kazanmıştır. Türk kamu yönetiminin sorunlarının başında “merkeziyetçiliğin” bulunduğu savunulur hale gelmesi,³ konunun hangi boyutta tartışıldığının bir göstergesidir. Tartışmanın bu boyutta olmasının altında yatan temel nedenlerden biri, tartışmalarda kullanılan kavramların içeriği konusunda büyük bir dönüşüm yaşanmasıdır. Yaşanan bu dönüşüm, kavramlarda karmaşa yaşanmasına, tartışmanın derinleşmesine ve zihinlerdeki netliğin bozulmasına neden olmuştur. Bundan dolayı kavramlarda bir netlik sağlamak, çalışmamızın inceleme dönemi olan ulus devletin kuruluşu sürecindeki savlarımızı ortaya koyabilmek amacıyla kimi kavramları tanımlamakta yarar olacaktır.

² Sıddık Sami ONAR, (1952), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul: Marifet Basımevi, s. 442.

³ Coşkun Can AKTAN, (Erişim Tarihi: Ocak 2008), “Türkiye’de Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, s. 1, http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-merkezi-yonetim-yerel-yonetim.pdf

Kavramların tanımlanmasına, tartışmaların temelinde olan merkezi yönetimden başlanacaktır. Ardından, yerel yönetim kavramına değinilecek ve hem merkezi yönetimi hem de yerel yönetimi ilgilendiren kavramlarla açıklamaya devam edilecektir.

I.1. Merkezi Yönetim (Merkezden Yönetim, Merkeziyet)

Merkez sözcüğü Arapça kökenlidir. Kök anlamı da “bir nesnenin ya da bir yerin ortasına kazık çakmak”tır. Birgül Ayman Güler’in ifade ettiği gibi, yönetim söz konusu olduğunda merkez sözcüğü bir “üst” konumu akla getirmektedir. Sözcüğün dil bilimsel (lengüistik) kökeni yukarıdan aşağıya bir dizgeyi değil, bir çember düzleminde olduğu gibi “orta noktayı” anlatmaktadır. Kavramsal olarak merkezi yönetim (centralisation): “Güç (iktidar) ve yetkinin (otoritenin) belirli bir merkezi odakta ya da kurumda yoğunlaşmasına dayanan yönetim usulü”dür⁴.

Şeref Gözübüyük ise merkezi yönetim kavramını şöyle tanımlamaktadır: “Yönetimsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir”⁵ Gözübüyük’ün tanımlamasında “hiyerarşi içerisinde yer alan örgütler” belirtilse de hem Güler’in hem de Gözübüyük’ün tanımlamalarına göre, yalnız merkezi yönetimin uygulandığı ülkede, tek kamu tüzel kişisi

⁴ Birgül Ayman GÜLER, (2007), **Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik**, (Cenk Reyhan’ın eserine sunuş yazısı), Ankara: İmge Kitabevi, s. 10. Ayrıca, Birgül Ayman Güler’in benzer bir tanımlaması için BKZ: Birgül Ayman GÜLER, (Erişim Tarihi: Mayıs 2008), “Merkezden Yönetim Nedir?”, http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=423&tipi=7&sube=0 Birgül Ayman Güler’in belirttiği nokta önemlidir. Yönetim söz konusu olduğunda, merkezin bir “üst” olarak akla gelmesi, sözcük anlamı açısından yanlış gibi görünse de uygulamada merkezi yönetimin “hiyerarşi” düzeni içerisinde algılandığı düşünülürse bunun yanlış olmayacağı görülecektir. Kavramı coğrafi bir mantıkta düşünürsek, “orta nokta” algılaması tam olarak netleşecektir. Yönetim içerisinde ise akla “hiyerarşi” gelecektir.

⁵ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, (2002), **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, s. 36.

devlettir. Yani merkezden yönetimin katı olarak uygulanması, bütün kararların üst yöneticiler tarafından alınması ve alt kademedeki memurların her şeyi üstlerine danışarak yürütmeleri demektir.⁶ Böyle bir yönetim biçiminin var olması, ne toplumsal ne de bilimsel gerçeklerle açıklanabilir. Ayrıca, tarihte devletler için salt merkezi bir yönetim eliyle ülke yönetimine örnek bulmak olanaksızdır. En katı merkezîyetçilik uygulamasında dâhi mutlaka yetkilerin paylaşıldığı ya da yerel-ortak (mahalli-müşterek) işlerin, devlet tüzel kişiliği dışında, tüzel kişiliği olmasa da kimi kurumlar eliyle yürütüldüğü görülecektir.

Merkezi yönetimin, hiyerarşisi içinde yer alan örgütler eliyle de olsa tek başına var ol(a)mayacağı gerçeği, taşranın yönetiminde farklı bir yöntemin izlenmesi gerektiğinin göstergesidir. Hiyerarşi içerisinde olan taşra örgütlerinin yanında, yerel yönetimler eliyle merkezin dışında yönetimin sağlanması bu nedendir. Belirttiğimiz noktanın tespiti ayrıca bir önem taşımaktadır. Şöyle ki bir yerelin varlığından söz edebilmek için bir merkezin var olması gerekmektedir. Aynı mantıkla hareket edersek, bir yerel yönetim örgütünün var olabilmesi için mutlaka merkezi bir yönetim örgütünün bulunması gerekmektedir. Daha net bir şekilde ifade etmek istersek: Yerelin yönetimi, merkezin alternatifi değil, onun tamamlayıcısıdır. Yani merkezin varlığı ile var olan yerel yönetimler, merkezi yönetime bir alternatif değil, olsa olsa onun tamamlayıcısıdır. Yerelde bir organın merkezi yönetime alternatif olması durumu ise zaten yerel yönetimle değil, yerel yönetimlerin kimi özelliklerini taşısa da özerklik, bağımsızlık gibi kavramlarla açıklanabilir. Bu konuda Atilla Nalbant şöyle demektedir:⁷

⁶ Nuri TORTOP, Eyüp İSBİR ve Burhan AYKAÇ, (1999), **Yönetim Bilimi**, Ankara: Yargı Yayınevi, s. 92.

⁷ Atilla NALBANT, (1997), **Üniter Devlet - Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, s. 38.

Merkeziyetin aksine yerinden yönetim bir sistem olarak adlandırılmaz. Çünkü, yerinden yönetimin bulunması için şu ya da bu ölçüde bir merkeziyet de bulunmalıdır. Eğer merkez organın yerinden yönetim organlarına yetki aktarımı söz konusu olmazsa yerinden yönetim de söz konusu olamaz. Bu nedenle yerinden yönetim merkeziyete bağlı bir kavramdır. Oysa merkeziyet sistemi tek başına bulunabilir. Çünkü, merkez organ yetkilerin doğrudan asıl sahibidir.

Yönetimbilimi literatüründe, merkezi yönetim üzerine tanımlamalar yapıldıktan sonra, merkeziyetçiliğin yararları ve zararları gibi noktalar açıklanır. Çalışmamızda bu kısma yer verilmemekle birlikte, merkezi yönetime ilişkin olan kimi kavramların, yerel yönetimlerle ilişkileri açısından ele alınabilmesi için yerel yönetim, adem-i merkeziyet gibi kavramlara da açıklık getirmek gerekir. Bu nedenden dolayı, çalışmamıza yön verecek diğer kavramlara da değinirken, merkezi yönetimi ilgilendiren - yönetimin bütünlüğü, hiyerarşi gibi- kimi kavramlara değineceğiz.

I.2. Adem-i Merkeziyet-Yerel Yönetim

Adem-i merkeziyet ile yerel yönetim kavramları hem anlamları açısından hem de Türk yönetim tarihi içerisindeki algılanışı bakımından özel inceleme gerektirmektedir. Bu nedenle öncelikle kavramın içerik analizine ilişkin kimi açıklamalar yapıldıktan sonra, kavramsal tartışma boyutlarından kimi örnekler verilecektir.

I.2.1. Kavramların İçerik Analizi

Genel olarak adem-i merkeziyet ve yerinden yönetim, aynı anlama gelen iki sözcük olarak kabul edilmektedir.⁸ Yönetim üzerine yazan yazarların tamamına yakını da iki sözcüğün aynı anlama geldiğini belirtmektedir.⁹

Adem-i merkeziyet sözcüğünü inceleyecek olursak, “yokluk” anlamına gelen “adem” ile “merkeze ait” anlamındaki “merkeziyet”ten türediğini görmekteyiz. Merkezin yokluğu anlamına gelen sözcüğün, neden yerel yönetimlerle aynı anlama gelmediği konusunu aslında yukarıda, merkeziyetçilik başlığımız altında açıklamaya başlamıştık. Merkeziyetçilik başlığında da belirttiğimiz gibi, bir yerel yönetimin olabilmesi için mutlaka merkezin olması gerekmektedir. Oysa adem-i merkeziyet sözcüğü, bir merkezin yokluğunu ifade etmektedir. Yani sözcük kökenine baktığımızda adem-i merkeziyet ve yerel yönetim anlam açısından örtüşmemektedir. Bununla bağlantılı olarak adem-i merkeziyetin, siyasi ya da yönetsel ayrımı yapılmaksızın, federalizmi temsil edildiği çeşitli yerlerde belirtilir.¹⁰ Kavramın anlamsal olarak değerlendirilmesi bu konuda da önemlidir. Adem-i merkeziyet kavramının federal yönetim biçimlerini de ifade

⁸ Adem-i merkeziyet ve yerinden yönetim kavramı literatürde aynı anlama gelen iki kavram olarak kullanılmaktadır. Yerinden yönetimin iki ayrı türü olan hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim (yerel yönetim) ayrımına (ya da başka bir deyişle hizmet yönünden ve idari yönden adem-i merkeziyet) bütün literatürde ayrıntıyla değinildiği için ve konumuza doğrudan katkı sunmayacağından değinilmeyecektir. Konumuz doğrudan yerel yönetimlerle ilgili olduğundan, literatürde yer alan hizmet ya da yer yönünden yerinden yönetim ayrımlarına girilmeden, adem-i merkeziyet ile yer yönünden yerinden (yerel) yönetim kavramı arasında karşılaştırma yapılacaktır.

⁹ Farklı görüş için BKZ: Birgül Ayman GÜLER, (2005), “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi?”, **Devlette Reform Yazıları**, Ankara: Paragraf Yayınları, s. 228-230. Ayrıca Birgül Ayman Güler, kavramın “merkez yokluğu” anlamını kabul etmekle birlikte, günümüzde “yerinden yönetim” ile aynı anlama geldiğini vurgulamaktadır. Birgül Ayman GÜLER, (Erişim Tarihi: Mayıs 2008), “Yerinden Yönetim Nedir?”, http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=422&tipi=7&sube=0. Cenk REYHAN, (2006), “Adem-i Merkeziyet: Bir Kavramın İçerik Analizi”, **Folklor/Edebiyat**, Sayı: 2, s. 211. REYHAN, **Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik**, s. 65-88.

¹⁰ İsmail Hakkı GÖRELİ, (1952), **İl İdaresi**, Ankara: Güney Matbaacılık, s. 61. Ayrıca Cenk Reyhan, **Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik** eserinde bu konudaki tartışmaları ve vurgulamaları çeşitli yerlerde yapmaktadır.

etmediğini vurgulayabiliriz. Çünkü; federalizm, merkezin olmadığı değil, birden fazla merkezin olduğu yönetimi nitelemektedir. Daha net bir ifadeyle örneklersek, 50 eyaletten oluşan ABD’de iktidar merkezlerinin sayısı, ulusal ve ulus-altı ölçeği dikkate aldığımızda, 51’dir.¹¹ Görüldüğü gibi, federalizmde merkez yokluğu gibi bir durum geçerli değildir. Üniter devletten farklı olarak, birden fazla merkezin olması söz konusudur. Aynı çerçevede baktığımızda, adem-i merkeziyet kavramının, bir ya da birden fazla merkezin olduğu değil, bir merkezden koparak “bağımsızlaşma” anlamına geldiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Yerel yönetim kavramının açıklamasına ve nasıl algılandığına geçmeden önce, günümüzde adem-i merkeziyet = yerel yönetim formülünün kabul edildiğini tekrar belirtelim. İdare hukuku ve doğrudan yönetim bilimi üzerine eserlerin tamamına yakınında bu formülleştirmeyi görmek olasıdır. Aynı literatürü incelediğimiz düşünülürse adem-i merkeziyet kavramının anlam değiştirerek yerinden yönetimin biçiminde anlaşılması, dil bilimsel olarak normal karşılanabilir. Yalnız, günümüzde de ademi-i merkeziyetin yerinden yönetimlerden daha farklı ve daha geniş bir anlamı çağrıştırdığının tartışıldığı düşünülürse¹² bu kavramı kullanmakta dikkat etmek gerekir. Bundan dolayı, adem-i merkeziyet kavramını kullanmak yerine, yerinden yönetim kavramını kullanacağız. Özellikle Cumhuriyet sonrası literatürde, adem-i merkeziyet kavramıyla yerel yönetimin anlatılmak istendiği durumlarda da yerel yönetim kavramı tercih edilecektir.

Bu durumda yerel yönetim kavramıyla kastedilen ya da anlaşılması gereken nedir? Yukarıda açıkladığımız merkezi yönetim kavramından bağımsız düşünmemek üzere, yerel yönetim kavramına değinmekte yarar olacaktır.

¹¹ Oktay UYGUN, (1996), **Federalizm**, İstanbul: BDS Yayınları, s. 12.

¹² Cenk REYHAN, (2007), “Türkiye’de Yüzyıllık Gündem: Federalizm”, **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt: 2, Sayı:5, s. 116-117.

...bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikteki gereksinmelerini yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması söz konusudur. Belediyeler ve köy yönetimleri bunun örnekleridir. Bu tür birimlerin ayrı tüzel kişilikleri, yönetsel özerklikleri vardır. Özeysel yönetimin malvarlığından ayrı malvarlıklarına, az çok bağımsız gelir kaynaklarına ve özel bütçelere sahiptirler.¹³

Ruşen Keleş'in tanımında dikkat edilmesi gereken nokta, "özerklik tanınması" vurgusudur. Yerel yönetimin merkezden özerk bir yapısı olduğu vurgusu, merkezi yönetimden bağımsız olmadığının bir göstergesi olmakla birlikte, yerel yönetimin, merkezi yönetimin hiyerarşisi içerisinde yer almadığının da göstergesidir. Merkezi yönetim kavramını tanımlarken özellikle belirtilen, yerelin merkezden bağımsız olmadığı ve onu tamamlayan bir parçası olduğu mantığı bu tanımda teorik ifadesini bulmaktadır.

Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tam da bu aşamada merkezi yönetimle ilişkisi anlamında öne çıkmaktadır.

Yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri, yer, konu ve biçim yönünden sınırlandırılmıştır. Yer olarak sınırlandırılmıştır. Çünkü bu kuruluşlar ancak kuruldukları coğrafi sınırlar içinde çalışma yapabilirler. Yetkilerini kendi sınırları içinde kullanabilirler. Örneğin bir köy veya belediye, ancak kendi coğrafi sınırları içinde yetkilerini kullanabilir. Yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri konu olarak da sınırlanmıştır. Hangi görevlerin bu kuruluşlar tarafından yapılabileceği, kendi özel kanunlarında belirtilmiştir. Örneğin belediyelerin görevleri Belediye Yasasında, köylerin görevleri Köy Yasasında yazılıdır. Yerinden yönetim kuruluşlarının görevleri biçim yönünden de sınırlanmıştır. Bu kuruluşlar, devletin çıkardığı yasalarda yazılı kurallara, yetkilerini ve görevlerini yaparken yasalarda yazılı usul ve formalitelere uymakla yükümlüdür. Çalışmalarında yazılı usul ve formalitelerin dışına çıkamazlar.¹⁴

Yerel yönetimlerin görevlerinin sınırlı olması, merkez ile yerel yönetimler

¹³ Ruşen KELEŞ, (2000), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, s. 21.

¹⁴ TORTOP, İSBİR ve AYKAÇ, **age**, s. 97-98.

arasında bir görev paylaşımını da zorunlu kılmaktadır. Ya da yukarıda yaptığımız açıklamalar ışığında, merkezi yönetimin salt uygulanamaması sonucunda taşra örgütlerine yetki devri olduğunu düşündüğümüzde, yerel yönetimlerin üstlendiği görev ve yetkiler nasıl açıklanabilir?

Hangi yetki ve görevlerin merkezde ya da hangisinin yerelde olacağı tartışmasını bir kenara bıraktığımızda, ulus devletlerin kuruluşundan sonra merkezin yetki ve görevleri elinde tuttuğunu tahmin etmek zor olmayacaktır. Bu süreçte her şeye rağmen yalnızca merkeziyetçiliğin uygulan(a)madığını unutmamakla birlikte, kurumsallaşan yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin tespiti konusunun çözümü, günümüz merkezi ve yerel yönetim ilişkileri üzerine fikir vermektedir. “...yerinden yönetim, merkez organın yerinden yönetim organlarına görev ve yetki aktarması anlamına gelir.”¹⁵ diyen Atilla Nalbant, yukarıda belirttiğimiz gibi; merkezi yönetimin, yerel yönetimin aksine sistem olduğu vurgusunu yapmıştır. Bu vurgudan da merkezi yönetimin yetki ve görevlerinden, yerel yönetime devretmesi sonucunu çıkarmak olanaklıdır.

Merkez ve yerelin birbirini tamamladığı görev bölüşümünden de ortaya çıkmaktadır. Bu sonuçtan yola çıktığımızda, merkezi yönetim ile yerel yönetimin birbirinin karşıtı olduğunu vurgulamak olanaklı mıdır? Temel soru diyebileceğimiz sorunun yanıtı, yerel yönetimin ile merkezi yönetim arasında nasıl bir dizge var olduğunu tespit etmekten geçmektedir.

Yerel yönetimin, merkezi yönetimin karşıtı olduğu, yönetim bilimi ve yönetim

¹⁵ NALBANT, **age**, s. 47. Yazar aynı yerde, aksi söylemlerle yerel yönetimin başlı başına bir sistem olmadığı, merkeziyete bağlı olarak var olduğunu söylemektedir.

hukuku literatüründe kabul görmektedir. Bu ifadeye göre, merkezi yönetimin alternatifi olarak yerel yönetimin öne sürülebileceği sonucuna varabiliriz. Oysa daha önce de belirttiğimiz gibi, bir yerel yönetimin olabilmesi için merkezi yönetimin az ya da çok mutlaka var olması gerekmektedir. Merkezi yönetimin ise tek başına işlevsel olmayacağı ve mutlaka yetki devri ya da yerel yönetimler eliyle görevlerini çevresine doğru dağıtacağını açıklamıştık. Birbirini tamamlayan merkezi ve yerel yönetimlerin karşıt olarak değerlendirilmesi, savunduğumuzun aksine, birbirlerinin alternatifi olması sonucunu getirmektedir.

Merkez ve yerel arasındaki karşılıklı ilişkinin vurgulanması bağlamında “karşıt” sözcüğünün kullanıldığını da görmekteyiz. Ruşen Keleş, merkezden ve yerinden yönetimin birbirinin karşıtı olduğunu ve birbirlerinin güçsüz yönlerini tamamlamayı amaçladığını yazmaktadır.¹⁶ Görüldüğü gibi hem birbirlerini tamamladığını hem de birbirinin karşıtı olduğu vurgusu aynı anda yer alabilmektedir. Benzer bir söylemi Sıddık Sami Onar da yapmaktadır. Kamu hizmetlerinin ya da kamu gücünün düzenlenmesinde ve örgütlenmesinde iki “zıt” eğilimin olduğunu, bu zıt eğilimlerin birbirleri üzerinde karşılıklı etkilerinin bir denge oluşturduğunu yazmaktadır.¹⁷ Karşıtların aynı anda var olduğu diyalektik ilkenin varlığını kabul etmekle birlikte; yerel yönetimin, merkezi yönetimin zıddı olmadığını düşünecek çok sayıda gösterge vardır.

Tüzel Kişilik: İlk olarak yerel yönetimler, sahip oldukları tüzel kişiliklerinin bir gereği olarak kamu gücünü kullanmaktadır. Yerel yönetimin kamu gücünü kullanıyor olması, merkezi yönetime bir alternatif olduğu fikrini verebilir. Bu noktada unutulmaması

¹⁶ KELEŞ, *age*, s. 23.

¹⁷ ONAR, *age*, s. 443-444.

gereken şey, yerel yönetimlerin kullandığı kamu gücünün kaynağını merkezi yönetimden aldığıdır. Bir başka deyişle yerel yönetimler, merkezi yönetimlerin kendilerine verdiği kamu gücünü kullanmaktadır. Bundan dolayı Atilla Nalbant, yerel yönetimlerin kullandığı kamu gücünün, devletin onlara delege ettiği bir kamu gücü olduğunu belirtmektedir.¹⁸

Hizmetlerin Niteliği: İkinci olarak, yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile aynı anda var olması ve merkezi yönetime kıyasla önemini artırması verdikleri hizmetlerin niteliğiyle ilgilidir. Toplumdan topluma farklılık göstermekle birlikte, yerel ve ortak (mahalli-müşterek) işlerin yerel yönetimler tarafından görüldüğü bilinmektedir. Bu nedenle yerel yönetim, merkezi yönetimin bir tamamlayıcısıdır. Merkezi yönetimin yerine yerel yönetimin hizmet vermesinin daha verimli olacağı durumlarda yerel yönetimler devreye girmektedir. Böylelikle yerel yönetim, merkezi yönetime zıt bir uygulama olmaktan çok, merkezi yönetimi yerelde tamamlayıcı bir duruma gelmektedir. Yani merkezi yönetime karşıt değil, onun yerelde yapması gereken işlerini üstlenen bir yapı söz konusudur. Oysa yerel yönetimin merkezi yönetime karşıt olması durumunda, merkezi yönetimin yapabileceği her hizmeti, yerinde ve bizzat yapabilmesi gerekirdi. Ulusal ölçekte ya da büyük iktisadi boyutu olan hizmetlerde merkezi yönetimin etkin olacağı kabul görmüştür. Kısacası, hizmetlerin niteliği, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında bir görev bölüşümünü getirmiştir. Merkezi yönetimden bağımsız olmamak üzere, yerel ve ortak nitelikteki hizmetlerin yerel yönetim eliyle görülmesi amaçlanmıştır. Sonuçta, merkezi yönetime hiyerarşik anlamda bağımlı olmayan; ama, onu tamamlayan bir yönetimden bahsetmekteyiz.

¹⁸ NALBANT, *age*, s. 62.

Merkez-Yerel İlişkisi: Merkezi yönetimle yerel yönetimin birbirinin karşıtı olmadığına dair üçüncü ve en kapsamlı nokta ise merkezi yönetim konusunu anlatırken de değindiğimiz merkez-yerel ilişkisidir. Bu ilişkiye göre, yerel yönetimin varlığından söz edebilmek için mutlaka bir merkezi yönetimin var olması gerekmektedir. Yani, uygulamada özellikle günümüzde çok zor olsa da merkezi yönetimin tek başına var olabilme olasılığı bulunmaktadır. Oysa yerel yönetimin tek başına var olmasının hem teorik hem de uygulama anlamında olanağı yoktur. Literatürde merkezi yönetimin karşıtı olarak kabul edilen yerel yönetimin aslında karşıt değil, doğrudan merkezi yönetimi tamamlayıcısı olduğu söylenebilmektedir. Bununla birlikte yerel yönetim, tamamlayıcısı olduğu merkezi yönetimin bir alternatifi de olmamaktadır.

Merkez-yerel ilişkisinin başka bir noktasına da değinmek gerekir. “Biçimsel bürokratik örgütlerin bir özelliği olarak ortaya çıkan ve dikey üst-ast ilişkilerini ve örgütün yetke yapısını (komuta zinciri) gösteren yapılanma”¹⁹ hiyerarşinin tanımıdır. Bu anlamda merkezi yönetimle yerel yönetim arasında hiyerarşik bir ilişkinin olmaması, yerel yönetimlerin tamamen bağımsız olduğunun ya da merkezi yönetime bir alternatif olduğunun göstergesi olarak düşünülmemelidir. Hiyerarşi içerisinde yerel yönetim yer almamakla birlikte, merkezi yönetim denetim yetkisini saklı tutmaktadır. Bu denetim yolu, yerel yönetimlere tanınan özerkliği zedelemeyecek biçimde düzenlenmiştir. Hiyerarşik denetimden farklı olan vesayet denetimindeki amaç, yönetimin bir bütün oluşunun sağlanmasıdır. Yani burada da temel olarak yerel yönetimleri, merkezi yönetimle bir bütün oluşturacak ve az önce belirtildiği biçimde merkezi yönetimin tamamlayıcısı biçiminde düşünmek olanaklıdır. Nitekim, “merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları

¹⁹ Turgay ERGUN, (2004), **Kamu Yönetimi**, Ankara: TODAİE Yayınları, s. 484.

arasında, yönetimin bütünlüğünü sağlamaya dönük hukuksal ilişki”²⁰ diye tanımlanan yönetsel vesayetin de amacı bu bütünlüğü sağlamaktır.

I.1.2. Adem-i Merkeziyet Kavramında Tarihsel Arka Plan

Yerel yönetim ile adem-i merkeziyet tanımlarına değindikten sonra, kavramsal tartışma düzeyinde tarihsel arka plana bakmakta yarar olacaktır. Öncelikle adem-i merkeziyet kavramının tarihsel evrimine kısaca değinmek, kavramın uygulamada doğan durumlar hakkında bilgi verecektir. Kavramın tarihsel gelişimine göz gezdirirken başlangıç noktası olarak alınacak tarihi belirlemek gerekmektedir.

Adem-i merkeziyet ile merkeziyet tartışmalarının yoğunlaştığı ve olgunlaşmaya başladığı dönem olarak II. Meşrutiyet’i göstermek yanlış olmayacaktır. Daha da ötesi, Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde adem-i merkeziyet kavramına çekinceyle yaklaşılmasına neden olan dönem de II. Meşrutiyet dönemidir.²¹

“Bir ihtilâl²² sonunda yıkılması istenen rejimin yerine ne gibi fikirler ve müesseseler konacaktır?” diye soran Tarık Zafer Tunaya, yanıtı yine kendisi vermektedir.²³

Bu soruya cevabı Jön Türklerin benimsedikleri iki doktrini belirterek vermek

²⁰ Ömer BOZKURT, Turgay ERGUN, Seriy SEZEN, (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: TODAİE Yayınları, s. 106.

²¹ Şüphesiz II. Meşrutiyet döneminde yer alan ve temelini hazırlayan tüm tartışmaları burada vermek olanağı olmadığı gibi, çalışmamızın da kapsamı dışındadır. Bundan dolayı, çalışmamız açısından doğrudan ilişkili olan kısımlara değinerek açıklamalarımızı destekleyeceğiz.

²² Yazar buradaki “ihtilâl” sözcüğü ile II. Meşrutiyet’i kastetmektedir.

²³ Tarık Zafer TUNAYA, (2004), **Türkiye’nin Siyasi Hayatından Batılılaşma Hareketleri**, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 61.

mümkündür. Ve bu doktrinler iki dernek tarafından benimsenmiştir. Ahmet Rıza Bey'in lideri bulunduğu Terakki ve İttihad Cemiyeti...Prens Sabahattin Bey'in lideri bulunduğu Teşebbüs-i Şahsi ve Adem-i Merkeziyet Cemiyeti ...Her iki açıdan bakınca Osmanlı İmparatorluğu'na verilecek yeni şekiller değişiyordu. İttihadçılar merkeziyetçi ve Meşrutiyet'te karar kılmışlardı. Teşebbüs-i şahsîciler federatif bünyeli bir devlet kurulması isteğini savunuyorlardı.

Tunaya'nın belirttiği özet, dönem hakkında genel bir bilgi vermektedir. Bu özetin ayrıca önemli bir yanı kavramların nasıl algılandığını da anlatıyor olmasıdır. II. Meşrutiyet dönemi tartışmalara ve yönetimdeki uygulamalara baktığımızda, liberaller ile İttihatçılar arasındaki yönetime dayalı ayırım tam da belirtilen noktalardan çıkmaktadır. Yine de her şeye karşın liberaller ve İttihatçılar arasındaki ayırımın bu kadar net olmadığını vurgulamakta yarar olacaktır. Çünkü; her ne kadar tartışmalarda dile getirilen görüşleri tespit etmek ve sınıflandırmak daha kolay olsa da tartışmalarda yönetime dönük düzenlemeleri aynı şekilde sınıflandırmak kolay olmayacaktır. Açıklamada son olarak, kavramların kullanıldığı dönemler ile günümüzde anlaşılan anlamları arasındaki ayrımları görmek gerekir. Yapılması gereken ayırımı yalnızca literatürde düşünmemek gerekir. Literatür haricinde, kavramların toplumda algılanışı da ayrı bir sorun olabilmektedir. Örneğin; kavramların yazarlar ya da siyasiler arasında olan tartışmalardaki anlamlarıyla toplumda anlaşılan ve benimsenen anlamları her zaman aynı olmamaktadır. Algıdaki bu ayırım, sınıfsal ve toplumsal kimi niteliklere -o dönem azınlık olma, yerelde yönetime katılma boyutuna vb.- göre farklılık taşımaktadır. Adem-i merkeziyet kavramı da bu anlamda oldukça zengin örnekleri tarihe not ettirmiştir. Literatürde bu konuda ayrıntılı ve sistematik bir açıklama olmamakla birlikte, çeşitli örnekleri yeri geldikçe belirteceğiz.

Konuyla ilgili incelemeye başlarken, merkeziyet ve adem-i merkeziyet kavramlarının tarafların zihninde tam olarak netleşmediğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Yusuf Hikmet Bayur'un aktardığı bir ayrıntı, bu konuda ilginç örnek olacaktır. Bu ayrıntı, çalışma konumuzu yorumlamakta ayrıca yararlı olacaktır. Bayur, İttihatçı olan Ahmet Rıza Bey'in Paris'te Fransızca çıkardığı Meşveret Gazetesi'nin 15 Ağustos 1897 tarihli "Genç Türkiye'nin Programı" başlığı altında çıkmış olan yazısından geniş bir çeviri yayınlamıştır. Çevirideki şu paragraflara dikkat çekelim:²⁴

Osmanlı Devleti, kuvvetlerin birbirinden ayrılmasını, (Tefrik-i kuvâ), *idari merkeziyetsizliği*, yersel halklarla cemâatlerin haklarını tesis eden bütün uyrukların vicdan hürriyetini ve adaletin bağımsızlığını sağlayan bir *kanunlar manzûmesine mâliktir*.

Genç Türkiye, Tanzimat, Hatt-ı Hümayûnlar, vilâyetler kanunu ve düsturda bulunan öbür kanunlarla tanınmış ve ilân edilmiş olup zaman aşımına tâbi olmayacak *esas ve hakların yerinde kalmasını (ibkasını [maintien]) ister*.²⁵

Bayur'un aktardığı konunun bir benzerine Feroz Ahmad'da da rastlamaktayız. Makedonya-Arnavutluk gezisi yapmış olan Hacı Adil, Meclis'te önemli bir konuşma yapmış ve "patlamaya hazır" dediği yerlerin kurtuluşunda öneri olarak, "merkeziyetçi yöntemin yerleşmesi için başvurulmuş baskı politikası yerine, imtiyazlar tanıyan, adem-i merkeziyetçi yöntemlerin uygulanmasını" savunmuştur.²⁶ Ahmad, bu önerinin herkes tarafından memnuniyetle karşılandığını ve -İttihatçıların merkeziyetçilik konusunda sık sık görüş bildiren ve Prens'i en çok eleştiren kişisi- Hüseyin Cahid de bunun bir an önce

²⁴ Yusuf Hikmet BAYUR, (1991), **Türk İnkılâbı Tarihi**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, Cilt: II, Kısım: IV, s. 6.

²⁵ İtalik vurgular bana aittir. Önemli olan bir diğer nokta da Bayur bu aktarımı yaparken, "idari merkeziyetsizlik" kavramında bir dipnot vermiş ve "Décentralisation administrative" diye özgün yazımını eklemiştir. Özgün yazımdan, o dönem ki "adem-i merkeziyet"çiliğin kastedildiği anlaşılmaktadır. Belirtmek gerekir ki Bayur, belirtilen eserin 18. sayfasına şu paragrafı eklemiştir: "Ancak daha sonraları Ahmet Rıza Bey ve İttihad ve Terakki her hangi bir ölçüde olursa olsun merkeziyetsizlik yönüne hiç yanaşmak istemeyeceklerdir." Biz yine de yapılan "merkezisizlik" kavramının arka planında yatan gerekçe üzerinde duracağız.

²⁶ Konuşma için BKZ: BAYUR, **age**, Cilt: II, Kısım: I, s. 262-266. Ahmad, konuşmanın tamamını aktaramadığından bir özet çıkarmıştır. Konuşmanın yapıldığı dönemde, Arnavutluk'ta çıkan ayrılıkçı karışıklıkların hat safhada olduğu unutulmamalıdır.

gerçekleşmesi için sabırsızlandığını yazdığını belirtmiştir.²⁷

Adem-i merkeziyet konusunda, İttihatçıların bu gibi söylemlerinin ne derece az olduğu bilinmektedir ve hatta bundan dolayı istisna olarak nitelendirmekte sakınca olmayacaktır. Yine de bu gibi söylemlerin, merkeziyet ve adem-i merkeziyet gibi kavramların, teorik yanlarında olduğu gibi, uygulamada ya da tartışma zemininde nasıl anlam konusunda farklılaştığını ve algıda değiştiğini göstermektedir.

Görüldüğü gibi, adem-i merkeziyet kavramına en çok çekinceyi koyan İttihatçılar, bu kavramı kullanmakta ve adem-i merkeziyeti sağlayan yasal düzenlemelerin yerinde kalması gerektiğini savunmaktadır. İttihatçılarının vurgularına benzer görüşler Prens Sabahaddin'de de görülür. Bu anlamda, adem-i merkeziyet tartışmalarında, Prens'in doğrudan doğruya merkeziyetçiliğin sakıncalı yönlerini belirttiğini düşünenler bulunmaktadır.²⁸ Gerçekten de Prens bu konuya, defalarca kez benzer biçimde açıklama getirecektir. Prens, "İdari ve siyasi desentralizasyon"u ayırdığını ve "idari desentralizasyon"u savunduğunu,²⁹ adem-i merkeziyetle anayasada geçen tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkeleri kastettiğini³⁰ yazacaktır.

Peki, bu durumda İttihatçılar Prens Sabahaddin'e neden karşı çıkıyordu? Ya da sırası geldiğinde değineceğimiz gibi, Prens'e karşı çıkarken kısmen de olsa onları aynı

²⁷ Feroz AHMAD, (2004), **İttihat ve Terakki**, İstanbul: Kaynak Yayınları, s. 133.

²⁸ Rukiye AKKAYA, (2005), **Prens Sabahaddin**, Ankara: Liberte Yayınları, s. 90.

²⁹ Prens SABAHADDİN, (2008), "Teşebbüs-i Şahsî ve Adem-i Merkeziyyet Hakkında İkinci Bir İzâh", **Türkiye'de Liberalizmin Kökenleri**, (Çev. Cenk REYHAN), Ankara: İmge Kitabevi, s. 182.

³⁰ Prens, adem-i merkeziyeti savunarak aslında Kanun-i Esasi'nin 108. maddesinde geçen tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaiften başka bir şeyi belirtmediğini dile getirmiştir. Prens SABAHADDİN, (2008), "Teşebbüs-i Şahsî ve Adem-i Merkeziyyet Hakkında Bir İzâh", **Türkiye'de Liberalizmin Kökenleri**, (Çev. Cenk REYHAN), Ankara: İmge Kitabevi, s. 166. Adem-i merkeziyetle tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif arasındaki ilişkiyi ele almakta yarar olacaktır; ama, bundan sonra tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif hakkında bölümler yazılacağından, adem-i merkeziyet ilişkisi oralarda incelenecektir.

cepheye getiren yönetsel anlamdaki görüş nedir? Öncelikle ikinci sorudan başlayarak, konuya yeni bir yaklaşım sunmaya çalışacağız. Bu anlamda, Prens ve taraftarlarıyla İttihatçılarını bir araya getiren öncelikli yönetsel ilke “uygulamada olan merkeziyet” karşıtlığıdır. O dönem içerisinde merkeziyet II. Abdülhamit’in istibdat (baskı) rejimidir. Bundan dolayıdır ki merkeziyet karşıtlığı, aslında Abdülhamit’in iktidarında uyguladığı katı yönetime yönelen bir karşıtlıktır. 1902 tarihli ilk Jön Türklerin kongresinde alınan kararlardan birincisi, Abdülhamit yönetimi ile Osmanlı halkları arasında hiçbir bağ bulunmadığının vurgulanmasıdır. Daha da ötesi ikinci kararda belirtilmekte ve Osmanlı halkları arasında, Hatt-ı Hümayunlar ve uluslararası antlaşmalardaki hakları tanıyan, yerel yönetime katılma olanakları sağlayan, hak ve görev açısından yurttaş eşitliği getiren, onlarda, Osmanlı birliğini koruyacak tek şey olan Osmanlı hanedanına karşı bağlılık duygusu ilham edecek bir anlaşma kurulacaktır.³¹

Abdülhamit’in baskıcı rejimi³², zihinlerde merkezi yönetim olgusu olarak canlanmakta ve buna karşı mücadelede, çeşitli derece ve biçimlerde, merkezi yönetimin yumuşatılması hedeflenmektedir. Merkezi yönetime kısmen mesafeli (İttihatçılar) ya da karşı (diğer tüm siyasi partiler) duruşun temelinde, Abdülhamit döneminin uygulaması yatmaktadır. Yalnız bu, sorunun sadece bir kısmıdır. Tartışmalar, altında yalnız bu neden bulunamayacak kadar daha kapsamlı bir alanda yürütülmektedir. Yani yukarıda sorduğumuz iki sorudan ilkinde geri dönebiliriz.

İttihatçılar Prens Sabahaddin’e neden karşı çıkıyordu? Soruya yanıtı iki ana noktada toplayabiliriz. İlki, belirtilen döneme kadar yaşanan yönetsel uygulamalardır. Bu

³¹ Sina AKŞİN, (2001), **Jön Türkler ve İttihat ve Terakki**, Ankara: İmge Kitabevi, s. 62.

³² Daha ayrıntılı örnekleri, dönemin gazetelerinden izlemek olanaklıdır. Bunun için BKZ: Şerif MARDİN, (2004), **Jön Türklerin Siyasî Fikirleri**, İstanbul: İletişim Yayınları.

uygulamalar ise Osmanlı Devleti'nin bütünlüğüne kasteden gelişmelerdir. Emperyal devletlerin baskısı sonucunda, 1861'de hazırlanan, 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden iki ay önce Bab-ı Âli ve büyük güçlerin son şeklini verdiği Cebel-i Lübnan Nizamnamesi³³ tecrübesinden İttihatçıların adem-i merkeziyet kavramına sıcak bakmasını beklemek yanıltıcı olacaktır. 1867 tarihli Girit Vilayet Nizamnamesi de Lübnan'ı hatırlatmaktadır. İki nizamnamenin ortak yanları ve adem-i merkeziyet kavramı ile örtüşmesini sağlayan evrimi şu satırlardan izlemek olanaklıdır:³⁴

Osmanlı İmparatorluğu'nun sömürgeleşme sürecinde emperyal büyük güçlerin müdahale ve denetiminde hazırlanan 1861 tarihli 'Cebel-i Lübnan Nizamnamesi' bu güçlerin bütün Osmanlı vilâyetlerinde görmek istedikleri ideal bir 'adem-i merkezileştirici model' olmuştu. Bu nizamname vasıtası ile Osmanlı Orta Doğusuna sızan büyük güçler, adem-i merkezileştirici modelin diğer bir parçası olan 1867 tarihli 'Girit Vilâyet Nizamnamesi' vasıtası ile, bu kez, Osmanlı Doğu Akdenizine sızmanın aracını oluşturmuş oldular.

Benzer şekilde Bosna için ayrıca bir düzenlemeye gidilmesi,³⁵ Bulgaristan'ın önce prenslik olması (1878), ardından gelen bağımsızlık (1908), Yunanistan, Arnavutluk'ta karışıklıklar ve tüm bu olaylarla birlikte adem-i merkeziyet taleplerinin yükselmesi İttihatçıların bu kavrama bakışında duyarlı olmalarını sağlamıştır. Abdülhamit dönemine tepki olarak "idari merkezsizlik" savunmasının, genel olarak o dönem içerisinde algılanan adem-i merkeziyet olmadığını, verdikleri vurgu ve örneklerden anlamak olasıdır. Örnek olarak Ahmet Rıza Bey'in daha önce aktardığımız Genç Türkiye'nin Programı'na devam edebiliriz:³⁶

³³ Cenk REYHAN, (2006), "Cebel-i Lübnan Vilâyet Nizamnamesi", **Memleket Siyaset ve Yönetim**, Cilt 1, Sayı 1, 171-173. Nizamname metninin çevirisinin de yer aldığı çalışmada, dış baskı etkeni açıkça ifade edilmiştir.

³⁴ Cenk REYHAN, (2006), "Girit Vilâyet Nizamnamesi", **Memleket Siyaset ve Yönetim**, Cilt 1, Sayı 2, s. 138-139.

³⁵ İlber ORTAYLI, (1974), **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, Ankara: TODAİE Yayınları, s. 50.

³⁶ BAYUR, **age**, Cilt: II, Kısım: IV, s. 7.

Biz yalnız şu veya bu vilâyet için değil, *bütün yurt için*, imparatorluğun bir tek unsuru için değil, bütün insanlar için ıslahat istiyoruz.

İsteklerimizin temeli *topraklarımızın birliği ve ayrılmazlığıdır*. Topraklarımızın bazılarını devletten ayırmak isteyenler *yurdun düşmanlarıdır*.

Programımızın özeti şudur: *Birlik, imparatorluğun bütünlüğü ve dağılmazlığı*, Osmanlı hânedanının tahtta kalması...

İttihatçıların Prens'e karşı çıkmalarındaki ikinci neden ise adem-i merkeziyet kavramının, aydın, yazar ya da siyasiler arasında farklı anlamlarda anlaşılmasıdır. Bu algı farklılığında, az önce belirttiğimiz ilk nedenin de etkisi büyüktür. Ancak; bu algı farklılığı yalnızca aydın, yazar ya da siyasiler arasında görülen bir durum değildir. Farklılık -aydın, yazar ve siyasilerin de etkisiyle- halka da yansımıştır. İttihatçıların, adem-i merkeziyet kavramı hakkında bu kadar duyarlı olmalarında temel nedenlerden biri olarak da bunu gösterebiliriz. Örneğin; İttihatçılar, adem-i merkeziyet kavramının azınlıklar arasında ayrılık anlamına geldiğini düşünmektedir.³⁷ Zaten, İttihatçı Hüseyin Cahid'in tedirginliği, bu sözcüğün, özellikle azınlıklar arasında, sözlük anlamından daha geniş yorumlanarak imparatorluktan ayrılma taleplerini besleme olasılığından kaynaklanmaktadır.³⁸ Şöyle ki İttihatçıların, kavrama yüklenen anlama çekinceyle yaklaşımlarını açıklayacak ve azınlıkların adem-i merkeziyet algısını yansıtacak çok sayıda örnek yaşanmıştır. Bu örneklerden birini Yavuz Abadan aktarmaktadır. Rusya'da idam mahkumu olan ve ayağından yaralanarak Türkiye'ye geçebilen Vartakes isimli bir Ermeni, devrin İçişleri Bakanı ile olan konuşmasında, pantolonunun arka cebindeki tabancaya davranmış ve şöyle

³⁷ Hüseyin Cahid şu satırları yazarak, konunun İttihatçılar tarafından nasıl anlaşıldığını göstermektedir: "Sabâhaddîn Beğ fırkası, Fırka-i Ahrâr demek Patrik-hâne nazarında adem-i merkeziyyet demektir. Adem-i merkeziyyet ise Midilli'nin, Sakız'ın ve sâ'ir adaların hep birer Girid olması, hep Yunan âğûşuna atılması için bir hâzırlık demektir." Prens SABAHADDİN, "Teşebbüs-i Şahsî ve Adem-i Merkeziyyet Hakkında İkinci Bir İzâh", s. 85. Hüseyin Cahid'in bu sözleri üzerine Prens itiraz eder ve kendi partisi olmadığını belirten ve Hüseyin Cahid'in adem-i merkeziyete destek olduğu sözlerini yansıtan Teşebbüs-i Şahsî ve Adem-i Merkeziyyet Hakkında İkinci Bir İzâh başlıklı yazısını yazar.

³⁸ REYHAN, *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik*, s.32-33.

demiştir: “Siz Ermenilere adem-i merkeziyet hakkı tanımazsanız biz almasını biliriz.”³⁹ Örnekten de anlaşılacağı gibi, dönem adem-i merkeziyet gibi bir kavramın kullanılması açısından oldukça hassastır.

Son olarak, İttihatçılar ve Prens arasında süren tartışmayı salt bir ideolojik tartışma olarak düşünmek yanıltıcı olacaktır. Bu tartışmalar konusunda şu nokta belirtilebilir: Tartışmaların o dönemin siyasi partileri arasında sürdürülmektedir. Başka bir deyişle yararlı (pragmatik) yanların ve olayların gelişimine göre davranış değişikliklerinin olması da doğal bir gelişmedir. Kimi durumlarda İttihatçıların destek olduğu ve kimi durumlarda da Sabahaddin Bey’in dediklerinin aksini savunduğu durumun günlük siyasi hamlelerle ilişkisi olmadığını düşünmek yanıltıcı olabilir. Tartışan iki kesimin siyasi parti temsilcisi olması bunun ayrıca bir göstergesidir.⁴⁰

Adem-i merkeziyet kavramının yarattığı tartışmada bir sonuca ulaşabilmek için tartışmaya temel olan kimi kavramları da açıklamak gerekmektedir. Prens’in 1876 Anayasası’nın 108. maddesinde⁴¹ yer alan tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kavramlarından adem-i merkeziyetin kastedildiği iddiasına karşın⁴², İttihatçıların aksini savunduğu göz önünde bulundurulursa ilgili kavramlar açıklanmalı ve adem-i merkeziyet

³⁹ Yavuz ABADAN, (1965), “Siyasi Teori Açısından Türkiye’de Ademi Merkeziyet Problemi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: XX, No: 4, s. 40. Makale internet üzerinden şu adresten edinilebilir: <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/sbf/02.pdf>

⁴⁰ II. Meşrutiyet dönemi partilerinin taşra politikalarında, İttihatçılar haricinde, tamamının adem-i merkeziyeti savunduğunu görmekteyiz. Bu konuda ayrıntılı bir çalışma için BKZ: Erkan TURAL, (2004), “II. Meşrutiyet Döneminde Siyasal Partilerin Taşra Politikaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 4 (Aralık), s. 57-82.

⁴¹ Kanun-i Esasi madde 108: “Vilâyatın usûl-i idaresi tevsi-i mezuniyet ve tefriki vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizam-ı mahsus ile tâyin kılınacaktır.” Suna KİLİ, Şeref GÖZÜBÜYÜK, (2006), **Türk Anayasa Metinleri**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s. 49.

⁴² Bu iddialar ve tartışmalar için BKZ: REYHAN, **Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik**, s. 30-42. Atilla Nalbant, 1876 Anayasası hazırlanırken gerek adem-i merkeziyet gerekse de muhtariyet gibi sözcüklere bölünmeyi çağrıştıran anlamlar yüklendiği için Anayasa’da yer verilmediğini belirtmektedir. NALBANT, **age**, s. 134.

ile ilişkileri incelenmelidir.

I.3. Tevsi-i Mezuniyet (Yetki Genişliği) ve Tefrik-i Vezâif (Görevler Ayrımı)

Kanun-i Esasi'nin 108. maddesinde yer alan tevsi-i mezuniyet kavramının bugünkü karşılığı olarak “yetki genişliği” kavramı kullanılmaktadır. Yıldızhan Yayla da bu kullanımı yerinde bulmuş ve “tevsii, genişletmeyi, mezuniyet ise, bir konuda selâhiyet sahibi olmayı, yetkili bulunmayı ifade ettiğine göre, tevsii mezuniyetin karşılığı olarak ‘yetki genişliği’ teriminin kullanılması yanlış değildir.”⁴³ demiştir.

Tevsi-i mezuniyet yerine yetki genişliğinin kullanılması, Cumhuriyet'in kuruluşundan sonraki dönemde de kabul görmüştür. 1924 Anayasası'nda 1945 yılında yapılan dil sadeleştirilmesinde 91. maddede geçen tevsi-i mezuniyet kavramının yerine yetki genişliği kullanılmıştır. Tevsi-i mezuniyet ya da yeni kullanımıyla yetki genişliği ne anlama gelmektedir?

Merkezde toplanmış yetkilerin bir bölümünün, merkezin denetimi altında, merkezdeki ve taşradaki bazı yüksek görevlilere aktarılması⁴⁴ olarak tanımlanan yetki genişliğinin, yönetim üzerine literatürde merkezi yönetimin sakıncalarının ortadan kaldırılmasını sağlamak için uygulandığı kabul görmüştür. Tanımdan da anlaşılacağı gibi

⁴³ Yıldızhan YAYLA, (1982), **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, s. 79-80.

⁴⁴ BOZKURT, ERGUN, SEZEN, **age**, s. 263.

yetki genişliği ilkesi, doğrudan merkezi yönetimi ilgilendirmektedir.⁴⁵ Merkezi yönetimi anlatırken vurguladığımız gibi, salt bir merkezi yönetim, uygulamada olanaklı değildir. Bundan dolayı, az ya da çok bir ölçüde merkezi yönetim hem merkezde hem de taşrada organlar oluşturarak yetkilerinin bir kısmını, belirli sınırlar içerisinde devretmektedir. Yetki genişliği de bu gerçekliğin yaşama geçirildiği ilkedir. Başka bir deyişle yetki genişliği denildiğinde, bir hiyerarşi varlığı mutlakdır. Bununla birlikte, tevsi-i mezuniyet kavramının yerel yönetimi kastettiğini belirten çok sayıda yazar bulunmaktadır.⁴⁶ Oysa yetki devri söz konusu olduğunda, merkezi yönetim kendi hiyerarşisi içerisindeki başka bir organa, yine kendine ait olan bir yetkiyi kullanma izni tanımaktadır. Yerel yönetimler dendiğinde ise akla hemen merkezi yönetimden ayrı bir yapı gelmektedir. Yalnız bu nedenle dâhi, yetki genişliğinin merkezi yönetimle örtüştüğü belirtilebilir.⁴⁷

Kanun-i Esasi'nin 108. maddesinde yer alan bir diğer kavram ise tefrik-i vezaiftir. Yani günümüz anlamında görevler ayrımıdır. Tıpkı yetki genişliğinde olduğu gibi, görevler ayrımı konusunda da merkeziyet ya da adem-i merkeziyeti (yerel yönetimler) işaret ettiği yönündeki tartışmalar yoğun olarak yaşanmıştır. En son 1924 Anayasası'nda yer alan bu ilkenin adem-i merkeziyeti çağrıştırdığı yönündeki görüşler literatürde daha baskındır. Tevsi-i mezuniyetin merkeziyetin, tefrik-i vezaifin ise adem-i merkeziyetin bir derecesi olduğunu ve hatta II. Abdülhamit'in Hattı Hümayunu'nda yer almamasına rağmen, Kanun-i Esasi'de yer almasının bir uzlaşma sonucu olduğuna dair görüşler

⁴⁵ Siddık Sami Onar, tevsi-i mezuniyetin esas itibarıyla merkeziyet sisteminden ibaret olduğunu özellikle belirtmektedir. ONAR, **age**, s. 451.

⁴⁶ Yıldızhan Yayla konuyla ilgili olarak çok sayıda örneğe yer vermektedir. Prens Sabahaddin, Ahmet Nazif, Muslihiddin Adil gibi örnekler için BKZ: YAYLA, **age**, s. 84-90.

⁴⁷ Siddık Sami Onar, bu konu hakkında ayrı bir başlık açmış, "idari adem-i merkeziyetin tevsi-i mezuniyetten farkı" biçiminde çok sayıda açıklamaya yer vermiştir. ONAR, **age**, s. 465-470.

bulunmaktadır.⁴⁸ Ayrıca; 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanunu öncesinde encümende yapılan tartışmalar, görevler ayrımı konusunda dikkate değerdir.⁴⁹ Yine benzer tartışmaların 1924 Anayasası öncesinde de yapıldığı düşünüldüğünde, bahsi geçen ilkelerin yönetim gündemini ne derece meşgul ettiği anlaşılacaktır.⁵⁰

Bu durumda, kavramdan anlaşılması gereken nedir? Konumuz açısından hangi vezaiflerin tefrik edileceğinden çok, tefrik edilecek vezaiflerin yerel yönetim kavramını çağrıştırıp çağrıştırmadığı sorusu daha önemlidir. Sorumuzu yanıtlarken Nalbant'ın açıklaması yararlı olacaktır:⁵¹

Görevler ayrımı yerinden yönetim kavramına yakın bir tanım olmakla birlikte, belediye gibi yerel yönetimlerle ilgili bir ilke değil, vilayetin hususi/umumi işleri ile ilgili bir ayrımdır. Anayasanın hazırlandığı dönemde gerek ademi merkezîyet, gerekse muhtariyet kavramlarına, bölünmeyi çağrıştıran bir anlam yüklendiği için, bu kavramlar kullanılmamıştır. Görevler ayrımı ilkesi geniş anlamda yerinden yönetimin içinde değerlendirilmelidir. Burada söz konusu olan yerel işler/belediye işleri (umuru belediye) dışında, geniş bir alanı kapsayan kamu hizmeti alanının iki kısma ayrılması ve genel yönetime ilişkin görev ve hizmetlerin vilayet umumi/genel yönetimi tarafından yüklenilmesi; buna karşılık özel hizmetler, görevler olarak adlandırılan bir kısım işlevin vilayet hususi/özel yönetimine bırakılmasıdır.

Nalbant açıklamasında önemli bir konuyu vurgulamıştır. Buna göre, görevler ayrımından, salt bir yerinden yönetim kavramı anlaşılmamalıdır. Ayrıca Nalbant, kavramı geniş ve dar anlam olarak ayırmıştır. Geniş anlamda tüm yerinden yönetimi kastetmekle birlikte, daha dar tanım olarak belediye işlerini göstermiştir. Görevler ayrımı konusunda, salt yerel ve merkezi yönetim arasındaki görevlerin paylaşılmasını düşünmek yanıltıcı

⁴⁸ YAYLA, *age*, s. 94.

⁴⁹ Bu tartışmaların tamamını ele almak incelememiz sınırları dışında kalacaktır. Yeri geldikçe bu tartışmalara değinilecektir. Tartışmaların ayrıntısı hakkında ise BKZ: Vecihi TÖNÜK, (1945), **Türkiye'de İdare Teşkilâtı**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları, s. 222-234.

⁵⁰ Bu tartışmalar için ise BKZ: YAYLA, *age*, s. 141-163.

⁵¹ NALBANT, *age*, s. 134-135.

bir yaklaşım olacaktır. Zira görevlerin ayrımından önce, bu ayrımın hangi temel üzerinde yükseldiğini tespit etmek gerekir.

Yerel yönetimlerin hukuki temel kazandığı ilk metinlere baktığımızda, yerel yönetim kavramının “vilâyetin hususi işleri” başlığında değerlendirildiği hemen göze çarpacaktır. Bu durumun en somut göstergesi 1864 tarihli Vilâyet Nizâmnâmesidir. Şöyle ki nizâmnâmenin ilk bölüm (Bâb-ı evvel olarak geçiyor), vilâyetin umumi yönetimi üzerinedir. Bu bölüm üç ayrı başlıkta ifade edilmiştir. Bunlardan ilki mülki işlerdir (6-15. maddeler). Mülki işlerde merkezi yönetimin taşra örgütünün hukuki dayanağı çok net biçimde izlenebilmektedir. İkinci başlık hukuki işlerdir (16-24. maddeler). Son başlık ise vilâyetin hususi işlerine ayrılmıştır (25-28. maddeler). Vilâyetin hususi işleri söz konusu olduğunda, beledi, zirai, ticari işlerin sıralandığını rahatlıkla görebiliriz. Yani başka bir anlatım ile vilâyetlerin hususi işleri, vilâyetin umumi yönetimi başlığının içerisinde değerlendirilmektedir. Vilâyetin taşra örgütü niteliğindeki işleri ya da umumi diyeceğimiz işler, mülki işler başlığıyla verilmiştir.⁵² 1864 Vilâyet Nizâmnâmesi, görevler ayrımı üzerine umumi ve hususi işler olarak ana iki noktayı koymuştur. Umumi işlerden anlaşılması gereken, merkezin taşra örgütü aracılığıyla gerçekleştirdiği işlerdir. Hususi işler ise yerel yönetimleri işaret etmektedir. Bu bağlamda, Nalbant'ın belirttiği, geniş ya da dar kapsamlı bir görevler ayrımını ortaya koymak, konunun çözümlenmesine ek bir katkı sunmayacaktır. Geniş ya da dar anlamda içeriği düşünmeden, görevler ayrımında umumi ve hususi işlerin ayrıştığını; hususi işlerden de yerel yönetime dair işlerin kastedildiğini vurgulamak yeterli olacaktır.

⁵² Nizâmnâmenin metni için BKZ: Erkan TURAL, (2004), “1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilâyet Nizamnamesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 13, Sayı: 2 (Nisan), s. 110-113.

Gelinen noktada, hangi işlerin umumi ya da hususi olduğu üzerine tartışmaların değerlendirilmesi yararlı olacaktır. Bu konuda 1864 Vilâyet Nizâmnamesi'nin haricinde, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin çok net bir çerçeve çizdiği görülmektedir. 108. madde ile tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerini ortaya koyan Kanun-i Esasi, 110. maddesiyle de vilâyetin hususi işlerinin sınırlarını tespit etmektedir.⁵³

Vilâyet Mecalis-i Umumiyesinin vezayifi yapılacak kanunu mahsusunda beyan olunacağı veçhile turuk-ı meabir tanzimi ve itibar sandıklarının teşkili ve sanayi ve ticaret ve felâhatın teshili gibi umuru nafiaya müteallik mevad hakkında ve umuma ait maarif ve terbiyenin intişarı yolunda müzakerata şâmil olmakla beraber, tekâlif ve mürettebat-ı miriyenin suret-i tevzi ve istihsalinde ve muamelat-ı sairede kavanin ve nizamât-ı mevzua ahkâmına muhalif gördükleri ahvalinin müteallik olduğu makam ve mevkilere tebliğ ile tashih ve ıslahı zımmında arz-ı iştikâ etmek selâhiyetini dahil muhtevi olacaktır.

Bu tespit bir anlamda, merkezi yönetimin görevleri hakkında da fikir vermektedir. Yani yerel yönetimlerin yasada belirtilenler dışında yetki kullanması, görev ve sorumluluk üstlenmesinin olanağı ortadan kalkmakta ve yasada belirtilen görev ve yetkilerle çevrelenmektedir. Merkezi yönetim ise yerel yönetimlere ait olduğu belirtilmeyen tüm yetki ve görevleri kullanma erkine sahiptir. Daha başka bir deyişle merkezi yönetimin görev ve yetkileri genel, yerel yönetimlerin ise istisnaidir.

Nalbant, görevler ayrımında umumi ve hususi ayrışmayı belirttikten sonra, “Görevler ayrımı ilkesi ile belirlenen konu, merkezi yönetimin yerel otoritelere bir kısım gerçekte merkezi yönetime ait genel yönetim hizmetlerini yürütmekle yetkilendirmesi, bu görevleri delege etmesi değildir.”⁵⁴ diyerek, kamu hizmetinin anayasal bir ilkeye

⁵³ KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 49-50.

⁵⁴ NALBANT, *age*, s. 135.

dayandığını yazmıştır. Oysa gerek 1864 tarihli Vilâyet Nizâmnâmesi gerek 1876 Kanun-i Esasi'ye baktığımızda, yerel yönetimlere tanınan yetkilerin, daha öncesinde merkezi yönetim ya da merkezi yönetimin taşra organları niteliğindeki kurumların kullandığı yetkiler olduğu görülecektir. Bir başka ifadeyle yerel yönetime hususi işler olarak verilen görevler, daha öncesinde merkezi yönetime ait olan ve aynı yönetim tarafından delege edilen görevlerdir.

Görevler ayrımı kavramına genel olarak baktığımızda, vilâyetin umumi-hususi işlerinin ve merkez-yerel arasında görevlerin paylaşılması tanımlamasından yalnızca ve doğrudan yerel yönetimlerin anlatıldığı sonucu çıkarılmamalıdır. Görevler ayrımı kavramı, ancak merkezi yönetimi çağrıştırdığı kadar yerel yönetimi çağrıştırmaktadır. Sonuçta, ayrılması için uğraşılan görevler hem merkezi hem de yerel yönetime ilişkin görevlerdir. Bundan dolayı, kavramdan yalnızca yerel yönetim anlamını çıkarmak olanaklı değildir. Şüphesiz yetki genişliği, doğrudan merkezi yönetimi ve onun taşra örgütünü kastetmektedir, yerel yönetime ait bir kavram değildir. Oysa görevler ayrımı, merkezi yönetimden koparılıp yerel yönetime aktarılacak ve merkezi yönetimde kalacak işleri belirttiği için hem merkezi hem de yerel yönetimi ilgilendirmektedir. Dönemin şartları da göz önünde bulundurulursa görevler ayrımının kullanılma nedeninin yerel yönetimleri, o dönem kuşkuyla yaklaşılacak, adem-i merkezîyet kavramını kullanmadan hatırlatmak ve anayasada kullanmak olarak düşünülebilir. Yetki genişliği ve görevler ayrımı birlikte kullanılmış ve anayasal ilke haline gelmiştir. Bu yolla merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetime ilişkin niteleme yapılmıştır.

1876 Anayasası'nda yer alan yönetime ait bu iki ilke hakkında, diğer anayasalarda durum neydi?⁵⁵ 1876 ve 1924 Anayasalarından farklı olarak, 1921 Anayasası yetki genişliği ve görevler ayrımı kavramlarına yer vermemiştir. Vilâyetin “manevi şahsiyetinin ve muhtariyetinin” varlığı belirtilmiş; ancak, ele aldığımız kavramlar anlamında yönetime dair net ifadeler kullanmamıştır.

Net ifadelerin olmadığı 1921 Anayasası'nın, yetki genişliği ve görevler ayrımı konusunda kimi hükümleri de getirdiğini belirtebiliriz. Zira, anayasanın 14. maddesi vali üzerine düzenlemeleri içermektedir.⁵⁶

Vilâyette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi hükûmeti tarafından tayin olunup vazifesi devletin umumi ve müşterek vezaifini rüyet etmektir. Vali yalnız devletin umumi vazaifile mahalli vazaif arasında tearuz vukuunda müdahale eder.

Yürütmeyi de meclisin üstlendiği meclis hükümeti sisteminin olduğu 1921 Anayasası'nda valinin vilâyette Büyük Millet Meclisi'nin “vekili ve mümessili” olduğu belirtilmiştir. Maddede açıkça yetki genişliği kavramına yer verilmese de Meclis'in vekili ve temsilcisi olarak valinin yetki genişliğinden yararlandığı anlaşılabilir.

14. maddede yetki genişliği ilkesi bu biçimde ele alınmıştır. Görevler ayrımı konusunda ise nasıl bir düzenlemeye gidilmiştir? Aynı maddede, valinin “umumi ve müşterek” görevleri gördüğü belirtilmiş ve ayrıca, “umumi ve mahalli” görevler arasında çatışma çıkması durumunda müdahale edeceği hükme bağlanmıştır. 14. maddenin

⁵⁵ Bu bölümde yalnızca yetki genişliği ve görevler ayrımı anlamında bir inceleme söz konusudur. Genel olarak yönetime dair inceleme ilerleyen bölümlerde ele alınacaktır.

⁵⁶ KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 107.

devamında belirtilen bu noktalar, yukarıda görevler ayrımı ile ilgili yaptığımız tanımlamalara oldukça uygundur. Yani, görevler ayrımında her şeyden önce umumi ve hususi ayrımının olduğunu yazmış ve umumi işlerden merkezin taşra örgütü aracılığıyla gerçekleştirdiği işler, hususi işlerden ise yerel yönetimin işlerinin anlaşılması gerektiğini vurgulamıştık. Maddeye dikkat edilecek olursa vilâyet sınırları içerisinde umumi ve mahalli işlerin ayrımına gidilmiştir. Daha net bir ifadeyle 14. maddeyle görevler ayrımı konusunun anayasada yer aldığı anlaşılmaktadır. Bu çıkarsamanın en büyük desteği, yine 1921 Anayasası'nın 11. maddesidir.⁵⁷

Vilâyet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer'i adlî ve askeri umur, beynelmilel iktisadî münasebat ve hükûmetin umumi tekâlifi ile menafii birden ziyade vilâyata, şâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz edilecek kavanin mucibince evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının salâhiyeti dahilindedir.

İlgili madde, vilâyet şûralarının yetki alanında kalan konuları belirtmiş ve ayrıca umumi nitelikte olacak işleri de saymıştır. Yani genel yönetimin taşra örgütü ile yerel yönetim arasında bir ayrıma gitmiştir.

1921 Anayasası, açık olarak yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkelerine yer vermemekle birlikte, bu ilkelerin ilgili hükümlerden çıkarılabileceğini belirtmiş olduk. 1924 Anayasası için daha farklı bir durum söz konusudur.

⁵⁷ KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 106.

1924 Anayasası, tıpkı 1876 Anayasası'nda olduğu gibi illerin yönetiminde yetki genişliği ve görevler ayrımı esaslarının uygulandığını 91. maddesi ile⁵⁸ belirtmiştir. İl yönetimine yalnızca 3 madde ile değinen 1924 Anayasası döneminde düzenlemeler genel olarak yasalarla yapılmıştır.⁵⁹ 1924 Anayasası, diğer anayasalarda olduğu gibi, adem-i merkeziyete ilişkin bir düzenlemeye gitmemiş, içeriğinde bu kavrama yer vermemiştir. Yayla, bu durumun tesadüfi olmadığını belirtmektedir. Yayla'ya göre:

Anayasada, ademimerkeziyet terimi yer almadığına, fakat pekâlâ öteden beri bilindiğine göre, denilebilir ki, eğer terim Teşkilâtı Esasiye Kanunu metninde geçmiyorsa, bu, yerine tefriki vezaif esası konduğundan değil, istenmediğindedir. Başka bir ifadeyle, ademimerkeziyetin bir usul ve esas olarak Anayasada yer almaması, bu müessesenin, çeşitli fakat bilinen sebeplerle reddedildiğini, tefriki vezaif kavramı, daha sınırlı olduğu ve muhtariyeti içermediği için sözkonusu terimin bilhassa kullanıldığını söylemek daha doğru olur. Buna karşılık ... Kanuni Esasi hazırlığında, o günün şartları düşünülerek, gerçek idari ademimerkeziyet yerine, terimin siyasi ademimerkeziyet ve muhtariyetle karıştırılması tehlikesine karşı 'tefriki vezaif' kaidesi demek tedbirli bir tercih olmuştur da, denebilir.

Genel olarak çalışmamızla ilgili kavramların içeriklerine dair önemli noktalara değindik. Bu kavramların Cumhuriyet Dönemi'ndeki durumlarına ve ulus devletin kurulması esnasında 1929 Vilayet İdaresi Kanunu'nun ayrıntılarına girmeden önce, Cumhuriyet'in aldığı yönetsel mirasa değinmekte yarar olacaktır. Bu yolla Osmanlı'nın özellikle son dönemi ve Cumhuriyet yönetimi arasında nasıl bir benzerlik ya da ilişki olduğunu görmemiz de kolaylaşacaktır.

⁵⁸ 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu 1945 yılında Türkçeleştirilmiş ve Anayasa ismini almıştır. İlk halinde 91. madde şöyledir: "Vilâyetler umur-u tevsii mezuniyet ve tefrik-ı vezaif esası üzerine idare olunur." 1945 yılından sonra 91. madde şu biçimdedir: "İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunur." KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, **age**, s. 148.

⁵⁹ İlgili yasalara ilerleyen bölümlerde ayrıntıyla değineceğimizden, burada ayrıntıya girilmeyecektir.

II. BÖLÜM

İMPARATORLUKTAN CUMHURİYETE YÖNETİMİN DÖNÜŞÜMÜ

Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet sürecine olan evrimin tamamını her noktası ile ele almak ve Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren bütün evrimi gözlemlemek, şüphesiz ki tezin ana konusunu ve sınırlarını aşacaktır. Bundan dolayı klâsik dönem⁶⁰ Osmanlı yönetimine dair kısımlar ya teze destek olacak şekilde özet geçilecek ya da Osmanlı Devleti'nin son dönem gelişmeleri anlatılırken, karşılaştırma amaçlı verilecektir. Osmanlı Devleti'nin son dönemi incelenirken de tezin ana konusuna katkı yapacak ve süreci gözler önüne serecek örnekler üzerinden gidilecektir. İmparatorluğa ilişkin incelemenin hemen ardından, Cumhuriyet dönemi yönetsel incelemeye girişilecek ve 1929 Vilâyet İdaresi Kanunu'nun içinden çıktığı koşullar görülmüş olacaktır.

II.1. İmparatorlukta Yönetimsel Dönüşüm

Osmanlı Devleti'nin klâsik dönemin taşra örgütlenmesinde temel birim sancaktır.⁶¹ Bu iddiayı Osmanlı vergi kanunnameleri doğrulamaktadır. Vergi kanunnameleri tamamıyla sancağı esas almaktadır. Aynı şekilde kanunnamelerde asayiş

⁶⁰ İlgili sınıflandırmada klâsik dönem 1300-1600 arası ifade etmektedir. Bu sınıflandırma için BKZ: Halil İNALCIK, (2004), **Osmanlı İmparatorluğu Klâsik Çağ**, (Çev. Ruşen Sezer), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, s. 9-10.

⁶¹ İNALCIK, **age**, s. 108. İlber ORTAYLI, (1979), **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara: TODAİE Yayınları, s. 184.

sağlamak bakımından ana birimlerin sancaklar olduğu vurgulanmaktadır.⁶² Fetihler ve toprak genişlemesi yoluyla büyüyen ve ayakta duran bir devlette, yönetsel birimlerin de sürekli aynı ölçeği ve biçimi koruması beklenemez ki Osmanlı Devleti de sınırlarını genişlettikçe, eyalet ya da beylerbeylik denilen, sancakların bağlandığı daha üst yönetim birimini taşrada yaratmak zorunda kalmıştır.⁶³

Genel olarak klâsik dönem Osmanlı Devleti'nde, merkezdeki dengeli örgütlenmenin taşrada da kurulmaya çalışıldığını görmekteyiz.⁶⁴ Bu yönetsel denge siyasetinin, özellikle klâsik dönemde hem taşrada hem de merkezde başarılı olduğunu söyleyebiliriz. Taşrada dengeyi kuran ve klâsik dönem taşra örgütlenmesi içerisinde, değinilmesi mutlak olan kurumlardan biri ise divanlardır. Taşra yönetimindeki meclisler olarak göreceğimiz bu divanların, merkezdeki “divan-ı hümayun” benzeri olduğunu üyelerinden anlıyoruz. Halkı temsil gibi bir amaçla toplanmasa da bu divanların, taşra yönetiminde çok önemli bir rol oynadıklarını ve gelecek tecrübelerle bu anlamda etkileri olduğu açıktır.⁶⁵

Osmanlı Devleti'nin merkezi bir devlet yapısına sahip olduğu, literatürün

⁶² Süleyman OĞUZ, (1987), **Osmanlı Vilayet İdaresi ve Doğu Rumeli Vilayeti (1878-1885)**, İstanbul: Cem Ofset, s. 14-15.

⁶³ Taşrada “eyalet” ya da “vilayet” tabilerinin ilk görüldüğü tarihler 16. yüzyıldır. Ancak; 17. yüzyılın başlarına kadar “beylerbeyliği” terimi ağırlıklı olarak kullanılmıştır. Yine de beylerbeyliği kavramına 18. yüzyılda dâhi rastlanmıştır. KILIÇ, “Klasik Dönem Osmanlı Taşra Teşkilâtı: Beylerbeylikler/Eyaletler, Kaptanlıklar, Voyvodalıklar, Melikler”, s. 888. Klâsik dönem köy ve nahiyeleri için kapsamlı ve ayrıntılı bir bilgi bulmak oldukça güçtür. Ancak; bir çalışma için BKZ: Mustafa AKDAĞ, (1999), **Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi**, Ankara: Barış Yayınevi, 2. Cilt, s. 35-38.

⁶⁴ Cenk REYHAN, (1999-2000), “Taşranın Osmanlı-Türk Siyasal Hayatına Etkisi: Bir Açıklama Modeli”, **Toplum ve Bilim**, Sayı: 83, s. 273.

⁶⁵ Beylerbeylik divanları hakkında örnekler ve ayrıntılı bilgilere rastlamak olanaklıdır. Nejat GÖYÜNÇ, (2000), “Osmanlı Devleti'nde Taşra Teşkilâtı (Tanzimat'a Kadar)”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 31 (Ocak-Şubat-Özel Sayı), s. 432-433. Yazar aynı eserinde, sancak divanı hakkında ayrıntılı bilgiye rastlanmadığını belirtmektedir. Kimi belgelerde, sancak beylerinin divan kâtibinden bahsettiği bilgisinden, sancaklarda da divan olduğu yargısına ulaşmaktadır. Ancak; ne üyeler ne de divan hakkında ayrıntılı bir bilgi yoktur. GÖYÜNÇ, **age**, s. 438. Burada unutulmaması gereken nokta ise kazalarda kadıların da bir çeşit belediye meclisi benzeri organın başkanlığını yaptığıdır. AKDAĞ, **age**, s. 68.

genelinde kabul görmektedir. Osmanlı Devleti'nin ne kadar merkezi bir devlet olduğu tartışmaları hâlâ canlılığını korumaktadır. Yeri gelmişken bu konuyu ele almak, kavramlarımızın netleşmesi anlamında da yardımcı olacaktır. "Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk kurumsallaşma örüntüsüne baktığımız zaman, mali kaynakları kolayca çevreden merkeze aktarabilen ve başarılı savaşlar yapabilen iyi örgütlenmiş bir yönetim ile karşılaşılıyor"⁶⁶ satırları, klâsik dönemin genel yapısı hakkında bilgi vermektedir. Hatta Osmanlı Devleti'nin klâsik dönem gücünün temelini bu satırlarda aramak olanaklıdır. Ayrıca; Osmanlı Devleti'nde, Tanzimat'a kadar günümüz anlamında bir yerel yönetimden bahsetmek olanaklı değildir. Yerel yönetim kavramını açıklarken de gördüğümüz gibi, günümüz anlamında bir yerel yönetime ait örgütlenmeler, yetkiler henüz oluşmamıştır. Kent ve kasabaların ayrı bir hukuksal varlığı ya da kişiliği söz konusu olmamıştır.⁶⁷ Yalnız bu açıklamadan, Osmanlı şehir ya da köy yaşantısında yerel ve ortak işlerin görülmediği anlamı çıkarılmamalıdır. Yönetimsel yapı içerisinde kurumsal bir yerel yönetim birimi olmamakla birlikte, şehir ya da köy toplulukları içerisinde, yerel ve ortak işlerin çeşitli biçimlerde görüldüğüne tanık olmaktayız.⁶⁸ Kazalarda kadılar, beledi görevleri gören organlar görünümünde olmuştur. Şehir düzeni, temizlik, narhların⁶⁹ hakkaniyete uygun olması, pazarların denetimi⁷⁰ kadınların beledi görevleri arasında sayılabilir.⁷¹

⁶⁶ Metin HEPER, (2006), **Türkiye'de Devlet Geleneği**, Ankara: Doğubatu Yayınları, s. 16.

⁶⁷ Muzaffer SENCER, (1986), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, İstanbul: Alan Yayıncılık, s. 54.

⁶⁸ AKDAĞ, **age**, s. 26-38.

⁶⁹ Resmi makamlarca ürün ya da hizmet fiyatlarının belirlenmesi işlemidir. Ayrıntılar için BKZ: Yücel ÖZKAYA, (2002), "XVIII. Yüzyılda Taşra Yönetimine Genel Bir Bakış", **Türkler**, (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 13. Cilt, s. 706-707. Kadınların ayrıntıyla incelendiği bir başka eser için BKZ: M. Ali GÖKAÇTI, (1996), **Dünyada ve Türkiye'de Belediyecilik**, İstanbul: Ozan Yayıncılık, s. 67-79.

⁷⁰ AKDAĞ, **age**, s. 68. ORTAYLI, **age**, s. 170.

⁷¹ Kadınların yargısal ve yönetsel görevleri ile birlikte sahip oldukları beledi görevlerin bir arada olmasının bir çelişki olmadığını İlber Ortaylı, kadınların Emevilerden başlayan tarihsel evrimiyle açıklamaktadır. İlber ORTAYLI, (1976), "Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 9, Sayı 1, s. 96-97.

Klâsik dönem Osmanlı Devleti'nde kurumsal olarak bir yerel yönetim biriminden bahsedemeyeceğimize göre, Osmanlı Devleti'nin yerel ağırlıklı bir devlet olduğunu söylemek zaten anlamlı olmayacaktır.⁷² Burada, literatürde genel olarak kabul edilen merkezi Osmanlı kavramında da bir noktaya farklı bakmak olasıdır. Merkezi devlet mantığında biçimlenme, ihtiyaçla yakından ilgilidir. Bu aygıtın kurulması için ulaşım, haberleşme gibi teknolojik boyut da başlı başına etkindir. O zaman, Osmanlı Devleti'ni katıksız bir merkezi devlet ya da daha doğru ifadeyle modern anlamda bir merkezi devlet yapısıyla karıştırmamak gerekir. Zaten, ne günün tekniği ne de devletin büyüklüğü buna izin vermeyecektir. “Aynı ekonomi içinde bulunan, yolların ve haberleşme araçlarının ilkel bir düzeyde olduğu ve her eyalet ve ilde devamlı bağımsızlık eğilimlerinin bulunduğu koca bir imparatorlukta sözü edilen merkeziyetçilik görelî bir kavramdır”⁷³ diyen Taner Timur gibi, İlber Ortaylı da bu konuyu benzer biçimde ele alır.⁷⁴

Geleneksel toplum, ulaşım ve haberleşme teknolojisinde organik enerjiden (yani taşımacılığa; katır ve deve, haberleşmede; insan ve at gibi araçlardan) yararlanan, güçlü bir merkezi denetimin kurulamadığı, mali yönden özerk birimlerden oluşan, bürokrasinin dar kadrolardan oluştuğu, ihtisaslaşmanın bulunmadığı bir devlet sistemine sahiptir. Böyle bir toplumda yönetimin abartılacak ölçülerde merkeziyetçi olamayacağı ve hatta bu terimin kullanılmasının caiz olamayacağı açıktır.

Bu kısa anlatım içerisinde, Osmanlı Devleti'ni bir merkezi devlet olarak

⁷² İsmail Cem: “Osmanlı devlet yönetimindeki başarının tılsımı, çok karışık ve geniş topluluklar merkeze sıkıca bağlanırken, onların ayrıcalıklarının da göz önünde tutulmuş olmasındadır. Kesinlikle çelişen iki özellik arasında yaratılan bu uyum İmparatorluğun bütünlüğünü sağlamış, devlete hem otorite, hem de bir çeşit esneklik kazandırmıştır.” demektedir. Yani kendi ifadesiyle aynı anda hem merkeziyetçilik hem de adem-i merkeziyetçilik (yerel yönetim anlamında kullanmıştır-yn.) en iyi şekilde kullanılmıştır. İsmail CEM, (1999), **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, İstanbul: Can Yayınları, s. 100-106.

⁷³ Taner TİMUR, (2001), **Osmanlı Toplumsal Düzeni**, Ankara: İmge Kitabevi, s. 256. Ayrıca; Orhan Kılıç, Osmanlı Devleti'nin üç kıtaya yayıldığı, doruk noktasında yönetim için şunu demektedir: “Bu idare tarzının özünde mutlak bir merkeziyetçilik fikri olmamasına rağmen, merkezi otoritenin zaafa uğratılması da düşünülemezdi.” Orhan KILIÇ, (2000), “XVIII. Yüzyılın İlk Yarısında Osmanlı Devleti'nin Eyalet ve Sancak Teşkilatlanması”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 31 (Ocak-Şubat Özel Sayı), s. 442.

⁷⁴ ORTAYLI, **Türkiye İdare Tarihi**, s. 183-184.

nitelemenin yanlış olmayacağı vurgulanabilir. Yine de merkezi bir devlet biçimiyle çelişecek bazı istisna durumlara dikkat etmek gerekir. Bunlardan en önemlisi, özerk yönetime sahip eyâletler ya da özerk yönetim sistemleridir. Belirteceğimiz istisnai durum, Osmanlı Devleti'nin merkezi olarak nitelenmesine engel olmayacağı gibi, günümüz anlamında modern devlet yapısı ile neden örtüşmediği hakkında bilgi verecektir.

İstisna bir durum olan özerk yapıyı yönetsel birimler, Osmanlı'da yerel ağırlıklı bir yönetimi akla getirecek kadar sıklıkla görülen bir durum değildir. Kırım Hanlığı, Eflak-Boğdan, Erdel ve Mekke-i Mükerrreme Emirliği bunun örneklerindedir. Buralar, Osmanlı Devleti'nin yönetsel yapısı içinde olmakla birlikte, imtiyazlı yapıya sahiplerdi.⁷⁵ Yönetsel yapıda, yerel ağırlıklı yapıyı çağrıştıran uygulamalardan diğeri, “yurtluk-ocaklık” denilen sistemidir. Buralarda sancak yönetimi, irsi olarak babadan oğla geçme yetkisiyle birlikte aşiret şeyhlerine verilir;⁷⁶ ancak, tıvarda olduğu gibi, kişi toprağın sahibi olmaz, araziyi vakfedemez, satamaz ve bağışlayamazdı. Tıvardan farklı olarak, belli bir hizmet karşılığı olarak verilmeyen bu sancaklarda yöneticinin bazı kazai yetkileri de bulunmaktadır.⁷⁷

Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi yapısını ele alırken, günümüz anlamında bir merkezi devlet görüntüsü çizmediğini belirttik. Peki, Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi dediğimiz yapısını nasıl açıklayacağız? Konuya birkaç farklı noktadan yaklaşabiliriz. İlk

⁷⁵ Orhan KILIÇ, (2002), “Klasik Dönem Osmanlı Taşra Teşkilâtı: Beylerbeylikler/Eyaletler, Kaptanlıklar, Voyvodalıklar, Melikler”, **Türkler**, (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 9. Cilt, s. 895.

⁷⁶ ORTAYLI, **Türkiye İdare Tarihi**, s. 185. Colin IMBER de “Güneydoğu Anadolu'da, Kürt beyleri de yarı bağımsızdırlar” diyerek, bu sistemi örneklemektedir. Colin IMBER, (2006), **Osmanlı İmparatorluğu 1300-1650**, (Çev. Şiar Yalçın), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 248. Her ne kadar yerel ağırlıklı denilen bir yapıdan bahsetsek de buralara “yarı bağımsız” denemeyecek kadar merkeze bağlı olduklarını da unutmamak gerekir. Yurtluk ve ocaklık tasarrufu olan yerler için BKZ: Talât Mümtaz YAMAN, (1940), **Osmanlı İmparatorluğu Mülki İdaresinde Avrupalaşma Hakkında “Bir Kalem Tecrübesi”**, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası, s. 11-12.

⁷⁷ Yusuf HALAÇOĞLU, (2002), “Klâsik Dönemde Osmanlı Devlet Teşkilatı”, **Türkler**, (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 9. Cilt, s. 805-806.

olarak, Osmanlı merkeziyetçiliği, günümüz anlamında modern bir merkeziyetçilik olarak algılanmamalıdır. Bundan dolayıdır ki yerelde ya da taşrada olan unsurlarla merkezin ilişkisi ve görev bölüşümü tam anlamıyla bugünkü gibi olmayacaktır. İkinci olarak, işin ekonomik ayağı unutulmamalıdır. Para ekonomisinin gelişmediği, ordunun ve sarayın iaşesinin en önemli amaçlardan biri olduğu merkezi yönetimden bahsetmekteyiz. Elbette, merkezi yönetime belli kaynakları ve gücü aktarırken, o dönem şartları içerisinde istisnalara yer verecektir. Üçüncü olarak, teknik boyutu gözden kaçırmamak yararlı olacaktır. İletişim ya da ulaşımın günümüz şartlarıyla kıyaslanamayacak kadar zor ve geri şartlarda yapıldığı bir ortamda, salt bir merkezi yönetim olgusunu beklemek yanlış olacaktır. Bu nedenlerden dolayı merkezi yönetim, kendi gücünü yerelde de hissettirebilmek için kimi yetkilerini taşradaki unsurlarla paylaşmıştır.

Son olarak, daha önce de belirttiğimiz gibi, klâsik dönem Osmanlı Devleti için merkezi devlet demek yanlış olmayacaktır. Ancak; günümüzdeki merkezi devletlerle de ayrımını yapabilmek amacıyla “modern öncesi merkezi devlet” genellemesini kullanabiliriz. Bu açıklamayı yaptığımız takdirde, ortaya yeni ve daha başka bir soru çıkmaktadır ki buna verilecek yanıt, bundan sonraki sürecin de kapısını açacaktır. Klâsik dönem Osmanlı Devleti’nden merkeziyetçi diye bahsediyorsak, yenileşme dönemiyle birlikte gerçekleşmeye başlayan merkeziyetçilik politikalarını nasıl açıklayacağız? Yani, merkezi bir devlet mi merkezileştirilmekteydi?

II.1.1. İmparatorluk Yönetiminde Yenileşme

Klâsik dönemde imparatorluğun temeli toprak sistemiyle biçimlenmiştir. Döneme göre normal olan ve oldukça başarılı uygulanan bu sistem, ekonominin, ordunun ve yönetici sınıfın da biçimlenmesini sağlamıştır. Bunlardan birinde olacak bozulma, doğal olarak diğerlerini de etkileyecektir. Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi, bozulma tüm devlete hem de en küçük birimine kadar işleyecektir. Yenileşme dönemi ise diyalektik mantığı uygun bir şekilde, bu bozulmanın doruk noktasında ortaya çıkacaktır.

Yukarıda belirttiğimiz çerçevede, II. Mahmut döneminde yürütülen merkeziyetçilik politikalarını sadece ayanlara yapılan uygulamalarda görmemek gerekir. Mahmut, merkezde yaptığı yeniliklerle de merkeziyetçiliğin önünü açmaya çalışmıştır. Merkezdeki uygulamalarını taşradaki düzenlemelerle pekiştirmiştir. Bu anlamda Sadrazamlığın 1838 yılında Başvekâlet'e dönüştürülmesi⁷⁸, yalnızca bir isim değişikliği olarak düşünülmemelidir. Çünkü; sadrazamın, başvekil ismini alması ile silikleştirilmesi ve padişahın mutlak vekili olmaktan çıkarılması⁷⁹ II. Mahmut'un merkeziyetçilik politikasının bir sonucudur. Bu merkezileşmede, birbiri ardına kurulacak nezâretleri (bakanlık anlamında-yn) ve sürekli meclisleri de unutmamak gerekir. Zira, bu nezâretler kabine sistemine geçişin önünü açacak ve sürekli meclisler, meşruti yönetim öncesinde büyük bir tecrübe olacaktır.⁸⁰ Nezâretlerin düzenlenmesi ise merkezi yönetimde biçimsel olduğu kadar, yönetsel olarak da değişikliğe neden olmuştur. Divan-ı Hümayun'un değişen

⁷⁸ Ali AKYILDIZ (1993), **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform**, İstanbul: Eren Yayınları, s. 26.

⁷⁹ BERKES, **age**, s. 174.

⁸⁰ Bu konuda çok ayrıntılı bir çalışma için BKZ: AKYILDIZ, **age**. Ayrıca; bu dönemin ve uygulamaların iyi bir özeti için BKZ: Ali AKYILDIZ, (2004), "Osmanlı Merkez ve Taşra Teşkilâtlarının Yeniden Yapılanma Süreci", **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 45-81.

yapısı⁸¹ ile yönetimde nazırların etkinliği ortaya çıkması örnek olarak ele alınabilir.

Merkezdeki bu düzenlemeler, taşradaki düzenlemelerle pekiştirildiğini belirtmiştik. Bunda en büyük adım, Mahmut'un toprak sistemini tam anlamıyla değiştirmeye çalışmasıdır. Mahmut, kendinden önce başlanan iltizam sistemini daha ileri boyuta taşımaya çalışmıştır.

Niyazi Berkes, II. Mahmut dönemi reform hareketlerini “başarılar değil, başlangıç”⁸² olarak değerlendirmektedir. Aynı benzetme, reformların yönetsel yanı için de söylenebilir. Tanzimat'ın iltizam sistemini kaldırmak için uğraşması⁸³, başvekâletin tekrar sadrazamlığa dönüşmesi gibi sonuçlar bize II. Mahmut'un çalışmalarının birer başlangıç olduğunu göstermektedir. Bu geri dönüşler, II. Mahmut'un çalışmalarının hiç etkisi olmadığı anlamına gelmemelidir. Özellikle yeniçeriliğin kaldırılması II. Mahmut'un yapacağı çalışmalarda büyük bir gücün kendi kontrolüne alınması anlamına geliyordu. Modern ordu, yalnız dış düşmana başarıyla karşı koymak için değil, reform hareketlerini yürütebilmek⁸⁴ ve merkezileşmeyi sağlayacak girişimleri korumak için de yaşamsal bir önem taşıyordu.

⁸¹ SEYİTTANLIOĞLU, *age*, s. 565.

⁸² Niyazi BERKES, (2005), *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, (Haz. Ahmet Kuyaş), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, s. 169-212.

⁸³ Bu uğraş ile elde edilen sonucun yönetsel yanına değinmek gerekir. Osmanlı Devleti artık klâsik dönem yönetim yapısına ve gücüne sahip değildi. geçmişe dönüş için yapılmaya çalışılan kimi yenilikler, doğal olarak istenen sonucu vermeyecektir. İltizam sistemini kaldırarak geçmiş dönem vergi toplama düzenine girmek, yalnızca vergi sistemini değiştirmekle olanaklı olmayacaktır. Merkezileşmenin bu yolla sağlanacağı düşünülse de çıkan sonuç hiç de böyle olmayacaktır. Çakan'ın bu konudaki vurgusu ise şöyledir: “Siyasal merkezin eğitilmiş bürokratik yetersizliğinden taşraya uzman yetkililer de atayamaması, vilayetlerin doğrudan yerel iktidarların kontrolü altına girmesi anlamını taşıyordu. Bu açıdan vergi toplama yükümlülüğünü kontrol altına alması düşünülen bu uygulama, ciddi biçimde başarısız olmuş, kısa zamanda iltizam sistemine geri dönmüştü.” Işıl ÇAKAN, (2006), “Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: ‘Merkezleşme’ ”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 39, Sayı: 4 (Aralık), s. 47.

⁸⁴ Bu konuda özellikle BKZ: BERKES, *age*, s. 169-212. LEWIS, *age*, 75-103. AVCIOĞLU, *age*, s. 77.

Buraya kadar anlattıklarımız doğrultusunda, yenileşme döneminde uygulanan merkezileşme politikaları iki açıdan ele alınabilir. İlki, yerelde merkezin gücünün zayıflamasıdır.⁸⁵ Zira bu zayıflık, Sened-i İttifak ile biçim bulacaktır. Zayıflamanın önüne geçebilmek amacıyla merkezileşme politikaları uygulanacaktır. Bundan daha önemli olan ikinci bir neden, yenileşme döneminin de ismiyle uyumlu olarak, yeni bir merkezileşmenin sağlanmasıdır. Yani, modern öncesi merkezi devlet görünümündeki Osmanlı Devleti, daha modern bir merkezileşme politikalarının uygulayıcısı olmaya başlamıştır. Daha modern bir merkezileşme ya da genel olarak yönetim görüntüsü, Tanzimat ile netleşecektir. Şunu unutmamak gerekir ki çoğu kez Tanzimat ile başladığı sanılan yenilikler, II. Mahmut döneminde başlamış ya da temelleri atılmış yeniliklerdir.⁸⁶ Hatta, II. Mahmut'un ölümünden sonra, Abdülmecit⁸⁷ döneminde ilân olan Tanzimat, II. Mahmut'un eseridir dersek, yanlış olmayacaktır.⁸⁸

Tanzimat, biçimsel açıdan olduğu kadar içerik açısından da yeni bir yönetim biçimi sunmaktaydı. Artık merkez örgütü biçim değiştiriyor, taşrada yeni düzenlemeler yapılıyor ve yerelde yeni organlar ortaya çıkıyordu. Bu değişikliklerin bir anda ortaya çıktığını düşünmek yanlış olacaktır. Evrim içerisinde ve özellikle II. Mahmut'un bu anlamda ne derece katkıları olduğu unutulmamalıdır.

⁸⁵ Bu konuda kısa bir açıklama için BKZ: Enver Ziya KARAL, **Büyük Osmanlı Tarihi**, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 1. Cilt, s. 7-8.

⁸⁶ Musa ÇADIRCI, (2007), "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, (Der. Tülay Coşkuner), Ankara: İmge Kitabevi, s. 13.

⁸⁷ Batı dili bilen (Fransızca) ilk padişah olan Abdülmecit'in, Tanzimat'ın getirmiş olduğu kısıtlamalar ve devletin yarı sömürge durumuna düşmüş olması dolayısıyla babası denli mutlak hükümdar olması olanaklı değildi. Kişiliğinin de buna çok uygun olmadığını belirten Sina Akşin, Abdülmecit'in ıslahatları için kararlı olduğunu belirtmektedir. Ayrıca, devletin bağımsızlığını yitirmesi nedeniyle bu "ıslahatseverliğin" ne ölçüde içten olduğu, ne ölçüde İngiliz-Fransız baskısına boyun eğmekten ibaret olduğunu kestirmenin güç olduğunu da eklemektedir. Sina AKŞİN(ed), (2000), **Türkiye Tarihi**, 3. Cilt, İstanbul: Cem Yayınevi, s. 122.

⁸⁸ Mehmet SEYİTTANLIOĞLU, (2002), "Yenileşme Dönemi Osmanlı Devlet Teşkilâtı", **Türkler**, (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 13. Cilt, s. 568'de, II. Mahmut'un Tanzimat'ın ilânını planladığını yazmaktadır.

Sultan, eyaletler üzerinde merkezi hükûmetin kontrolünü genişletip kuvvetlendirirken, merkezi hükümetin yapı ve kuruluşunda da bir çok önemli değişiklikler yaptı. Bunların bir amacı, Osmanlı hükümet cihazına ve personeline Avrupa'daki benzerlerinin adlarını ve dış görünüşünü vermek, bu suretle Türkiye'nin modernliği ve ilericaliği ile Avrupalı gözlemciler üzerinde iyi izlenim bırakmak ve belki de Batı güç ve ehliyetinin şaşırtıcı sırrından Türkiye'ye bir şeyler kazanmak idi. Değişiklikler her iki bakımdan da pek az başarı sağladı. Hem çağdaş hem de sonraki gözlemciler, sadece dışı ve görünüşü etkileyen, fakat gerçekleri eskisi gibi olduğu yerde bırakan bir değişikliğe küçümseyerek baktılar. Açıktır ki Sadrazama ve çalışma arkadaşlarına nazır adı vermek, onlara redingot giydirmek, onlara büro, masa ve yeni redingotlu memur sağlamak bir gece içinde onları modern bir devlet idaresi haline getirmedi. Bununla beraber, Mahmut'un idari reformları -her ne kadar gerek Türk gerek Avrupalı pek az çağdaş tarafından anlaşılmış ise de- hiç de etkisiz değildi.⁸⁹

Gerçekten de Mahmut ve döneminin, etkili olduğu alanlar Tanzimat ile birlikte kendini daha net gösterecektir. II. Mahmut'un kendi hükümlerini artırma çabasıyla Sadrazamlığı Başvekâlet'e dönüştürmesi uzun sürmedi ve Tanzimat ile birlikte durum tersine döndü. II. Mahmut'un ani ölümü (1839) ve yerine Abdülmecid'in 18 yaşında tahta çıkmasını fırsat bilen Hüsrev Paşa, Başvekil Rauf Paşa'nın elinden padişah mührünü alarak eski yetkilerine sahip oldu ve sadrazamlık uygulamasına geri dönülmesini sağladı (3 Temmuz 1839).⁹⁰ Daha önce de belirttiğimiz gibi, bu olayı yalnızca isim değişikliği gibi düşünmemek gerekir. Batılı tip kabine sistemine geçiş için bir adım olmanın yanı sıra Mahmut'un merkezde Sadrazamı silikleştirmek için yaptığı bu uygulama, Tanzimat ile başka bir anlam kazanacaktır. Şu ana kadar reformların uygulayıcısı olarak Padişahları gördük. Özellikle II. Mahmut bu konuda ciddi bir örnektir. Sadrazam'ı silikleştirerek reformların tam anlamıyla merkezi konumuna da kendisi gelmiştir. Tanzimat ve özellikle Mustafa Reşit Paşa'nın da kişiliğinin etkisiyle artık reformların merkezi Sadrazamlığa kaymaya başlamıştır. Yani tekrar kurum isim olarak Başvekâlet'ten Sadrazamlığa çevrilse

⁸⁹ LEWIS, **age**, s. 96-97. Doğan AVCIOĞLU reformların, aşağıdan yukarı bir baskının sonucu olmayan ve Batı'nın baskısına karşı koymak için yukarıdan aşağı yapıldığını belirtmektedir. AVCIOĞLU, **age**, s. 77.

⁹⁰ Ali AKYILDIZ, **Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme**, s. 47.

de bunun altında, başka bir gelişme de kendini göstermektedir. Bir süre daha Sadrazam, ülke yönetiminde aktif olarak yer alacaktır.

Yönetimsel anlamdaki gelişmeler, daha önce de değindiğimiz gibi, yalnızca Tanzimat ile gün yüzüne çıkmış değildir. Yenileşme dönemi, kimi daha eskiye dayanan uygulamalarla birlikte, yaşanan evrimin bir üst aşamasıdır. Kimi geriye sıçramaları da içerisinde barındıran bu gelişmede, II. Mahmut'un uygulamalarının büyük payı olmuştur. Tanzimat ile ilgili yönetsel gelişmelere yer verirken bunlara değinmeyi de sürdüreceğiz ve evrimin neresinde olduğumuzun daha net anlaşılmasını sağlayacağız.

Yenileşme -özellikle Tanzimat- dönemi, yönetimde modernleşmenin üçayağı bulunmaktadır. Bunlardan ilki, merkezde yapılan düzenlemelerdir, ikincisi taşrada ve üçüncüsü ise yerelde yapılan yeniliklerdir. Bunlar ise yalnızca bir iki düzenlemeden ibaret kalmamış, ayrıntılı yeniliklerin de girişimcisi olmuştur. Bu üç ana alanda yapılan yenilikler, birbirinden soyut olarak düşünülmemelidir. En sonunda, yapılan yenilikler birbiriyle iç içe geçmiş bir yönetim yapısını oluşturacaktır.

Merkezi yönetimde yapılan en önemli yenilik, nezâretlerin kurulmasıdır. Hemen belirtmekte yarar olacaktır, nezâretlerin kurulması, modern anlamda bir kabine sisteminin de kurulduğu anlamına gelmemelidir. II. Mahmut döneminde başlayan bu girişimde, daha henüz hükümetin kolektif sorumluluğu olmadığı gibi, nazırlar da Padişah tarafından atanmaktaydı.⁹¹ Ancak; modern anlamda kurulacak yönetimin temellerini bu dönemde görebiliriz. Mahmut ile kurulmaya başlanan ve Tanzimat ile sistemleştirilen

⁹¹ Ali AKYILDIZ, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, s. 47.

nezâretler, yeni bir bürokrasinin de habercisiydi. Şüphesiz, bu döneme kadar da taşra ve merkez arasında hiyerarşik bir yapılanma söz konusuydu; ama, bu dönemde uzmanlaşmanın geliştiği görülmektedir ve taşrada kimi birimler, merkezdeki nezâretlerin taşra ajanı gibi çalışmıştır.⁹² Görüldüğü gibi merkez ve taşradaki yenilikler iç içe geçmiş görünümü sergilemektedir. Çağdaş bürokrasi açısından en önemli gelişme ise memur konumundaki çalışanlara merkezi hazineden maaş ödemesi sistemine⁹³ geçilmesi⁹⁴ ve bu konuda çeşitli hukuki düzenlemelerin yapılmasıdır.⁹⁵ Daha önce de belirttiğimiz Reşit Paşa'nın yeni bir aydın tipinin temsilcisi olması, bürokrasiye de yansımıştır. Özellikle II. Mahmut ile dönemi ile devlet merkezileştikçe, reformları uygulama görevi de bürokrasiyle paylaşılmıştır.⁹⁶

Merkezi sistemdeki bir diğer önemli gelişme, meclislerin kurulmasıdır. Hemen belirtmek gerekir ki Osmanlı'da meclis, ilk kez kurumsal yapısıyla görünmüş olsa da gelenek anlamında benzer denemeler yapılmıştır. Çağdaş anlamda meclis diyemeyeceğimiz bu yapılar “meşveret” (danışma) görevi görmüşlerdir. III. Selim reformları düzenlemek amacıyla “Allah'ın emri” olarak gördüğü ve üyelerine “sizden rey,

⁹² Nezâretler ve taşra ilişkileri için ayrıntılı çalışma BKZ: Ali AKYILDIZ, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform.**

⁹³ SEYİTTANOĞLU, **age**, s. 565. Yenileşme dönemi öncesinde kimi bürokratların ulûfe aldığı unutulmamalıdır. Erhan AFYONCU, (1999), “Tanzimat Öncesi Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokrasi”, **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 58 (Kasım-Aralık), s. 188. Ancak ulûfe dağıtılmasını çağdaş anlamda bir maaş sistemi olarak değerlendirmek doğru olmayacaktır. Burada sadece alınan maaş söz konusu değil, genel anlamda para ekonomisi de düşünülmektedir.

⁹⁴ Weberyen bürokrasi tanımlamasına dikkat edildiğinde, çağdaş bürokrasinin doğuşunda en önemli etkenlerden biri olarak para ekonomisinin gelişmesi gösterilmektedir. Max WEBER, (2005), **Sosyoloji Yazıları**, (Çev. Taha Parla), İstanbul: İletişim Yayınları, s. 301-302. Weber, geçmiş dönem Çin, Hint, Mısır, Avrupa gibi uygarlıkların aynı ödeme yapan bürokratik mekanizmaları ile çağdaş mekanizmalar arasındaki farklardan biri olarak para ekonomisinin yaygınlaşmasını örnek verir. Ancak; Osmanlı Devleti için başlı başına para ekonomisinin geliştiğini söylemek yanlış olabilir. Aynı yerine nakdi ödemeye geçilmesi tek başına para ekonomisinin gelişmesi olarak görülmemelidir.

⁹⁵ Hüseyin ÖZDEMİR, (2001), **Osmanlı Devletinde Bürokrasi**, İstanbul: Okumuş Adam Yayınları, s. 155-160. Yazar aynı eserinde, Tanzimat ile çağdaş bürokrasiye geçişte Weberci gelişmeleri görür. Bu konuda Batılı devletlerle ayrıntılı bir karşılaştırma yapabilmek için BKZ: Françoise DREFYUS, (2007), **Bürokrasinin İcadı**, (Çev. Işık Ergüden), İstanbul: İletişim Yayınları.

⁹⁶ Seyfettin ASLAN ve Abdullah YILMAZ, (2001), “Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi”, **Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, s. 295-296.

benden ifâ lazım”⁹⁷ dediği meclisi, danışma amaçlı olarak toplamıştır. ⁹⁸ II. Mahmut’un da meşveret meclisini kullandığını bilinmektedir.⁹⁹ Bakanlıklara bağlı olarak kurulan meclisler, Meclis-i Âli-yi Tanzimât (Yüksek Tanzimat Meclisi)¹⁰⁰ merkezi yönetimin yapılanmasında önemli rolleri üstlenmişlerdir. Merkezi yönetim aygıtının yeni biçimlenişinde, meclisler sadece merkezi etkilemeyecektir. Çünkü; nezâretlerin meclislerinin olması ve ticaret, bayındırlık, hatta hastalıklardan korunabilmek amacıyla karantina işleri gibi konularda kararlar alması dolaylı olarak taşrada da etkisini gösterecektir.

Her şeye rağmen o dönem meclislerini değerlendirirken dikkatli olmak gerekir. Seçimle oluşturulmayan ve modern anlamda hukuki görevleri tam anlamıyla olmayan meclislerden bahsetmekteyiz. Daha çok -özellikle nezâret meclisleri- görev bölüşümünü andıran, uzmanlık işlerine göre düzenlemeler, reformlar öneren meclis görünümünde olmuşlardır. Bununla birlikte, sırf bu çalışmalarıyla dâhi yasama sürecinin gelişimi anlamında evrimde bir aşama olmuşlardır. Merkezde, padişahın da çok zaman uyacağı düzenlemelerin bu meclislerden çıkması, yönetim tarihi açısından önemli bir gelişmedir. Ayrıca, taşradaki gelişmeleri ileride aktaracağımız şekilde düşününce meclislerin önemi daha da iyi anlaşılacaktır. Burada II. Mahmut döneminde vilayetlerden temsilcilerin kimi meclis toplantılarına çağrıldığı ve vilayetlere müfettişler gönderilmesi deneylerini belirtmemiz¹⁰¹ merkez-taşra ilişkilerinde yeni gelişmelerin işaretçisi olmuştur. Son olarak, Berkes’in yorumu da önemlidir: “Şûra, idare edileni değil, yöneteni temsil etmekle birlikte,

⁹⁷ Recai G. OKANDAN, (1966), **Umumî Âmme Hukuku**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, s. 311.

⁹⁸ Ayrıntılar için BKZ: BERKES, **age**, s. 91-96.

⁹⁹ AKYILDIZ, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform**, s. 179.

¹⁰⁰ Ali Akyıldız, bu meclisleri nezâret meclisleri ve nezâret üstü meclisler olarak ayırmış ve ayrıntıyla incelemiştir. AKYILDIZ, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform**, s. 177-290.

¹⁰¹ BERKES, **age**, s. 219.

kanunların uygulanışı üzerine halkın dolaylı yoldan denetleme hakkı olduğunun tanınmasına doğru bir gelişme bile oldu.”¹⁰² Merkezde bu değişiklik olurken, taşrada merkezin bir uzvu olan örgütlerin değişmeden kalacağını beklemek yanıltıcı olacaktır.

Merkezin olduğu gibi, taşranın da yeni biçimini alması için yenileşme dönemi beklenecektir. İlber Ortaylı, Tanzimat dönemi yöneticilerinin taşrada yenileşmeye girişimlerinin nedeni olarak, yerel demokrasiyi ya da yerel özerkliği artırmak olarak görmemekte; eyaletlerin ıslahı, merkezin eyaletlerdeki egemen grup üzerindeki etkisini ve en önemlisi, merkezin gelirlerini artırması olarak görmektedir.¹⁰³ Bu düşüncüyü de göz önünde tutarak, taşradaki değişiklikleri incelemekte yarar olacaktır.

Tanzimat'ta Batı etkisinin ne düzeyde olduğu, farklı boyutlarla olsa da kabul görmektedir. Ancak; taşradaki örgütlenmede iç dinamiklerin etkisi yadsınamaz. Eyaletlerdeki merkezi güçlerle yerel güçlerin çekişmesi ve daha da önemlisi iletişim, ulaşım gibi teknik alanlarda yaşanan gelişmeler taşra örgütünde değişikliği de getirmekteydi. Bununla birlikte, düzenlemelerde Batı'nın ne derece konuyla yakın ilgilenip, müdahalelerde bulunduğunu unutmamak gerekir.¹⁰⁴

Tanzimat'ın ilân edildiği sıralarda, taşra yönetiminin klâsik dönemden çok büyük farklılıklar taşımadığını söyleyebiliriz. Kimi isim değişiklikleri -sancakbeyi¹⁰⁵ yerine mütesellim ya da voyvoda yerine muhtar gibi- ilerleyen dönemde niteliksel

¹⁰² BERKES, *age*, s. 219.

¹⁰³ ORTAYLI, *Türkiye İdare Tarihi*, s. 287-288.

¹⁰⁴ Cenk REYHAN, “Cebel-i Lübnan Vilâyet Nizamnamesi”, s. 174. Cenk REYHAN, “Girit Vilâyet Nizamnamesi”, s. 137. Bu konuya ilerleyen bölümlerde de yeri geldikçe yeniden değinilecektir.

¹⁰⁵ 1521 ve 1527 yılları arasında, sancakbeylerinin aile kökenleri ve görevleri üzerine ayrıntılı bir çalışma için BKZ: Metin KUNT, (1978), *Sancaktan Eyalete 1550-1650 Arasında Osmanlı Ümerası ve İl İdaresi*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, s. 58-84.

değişikliklere neden olsa da Tanzimat'ın ilânı sırasında yaşanan gelişmeler henüz bu olgunlukta değildi. Örneğin; beylerbeyi yerine vali olarak anılan eyalet yöneticisine hem askeri hem de mali yönetim yetkilerinin verilmesi klâsik dönem anlayışıyla zıt olmayan bir uygulamaydı.¹⁰⁶

Tanzimat'ın ilânından sonra, yönetsel yeniliklerin ne derece uygulandığının tespiti için Rumeli ve Anadolu'ya ayrı ayrı denetleme kurullarının gönderilmesi önemli bir uygulamadır. İlk deneme 1840 yılında olmuş; ama, 1841'de bundan vazgeçilmiştir. Bir yıl sonraki deneme başarısız olmuşsa da 1850 yılında iki buçuk yıl sürecek teftiş gerçekleştirilmiştir. Rumeli ve Anadolu'daki vali ve kaymakamların (teftiş, kazalara gidilerek de yapılıyordu; ama, 1851 yılında bu uygulamadan vazgeçildi ve sancak merkezlerinde gerekli araştırmalar yapıldı) teftişinde başarılı olup olmadıklarının yanı sıra, Tanzimat'a uygun davranıp davranmadıkları, memurların ticaret yapmamaları, halktan fazla vergi almamaları gibi konular ele alınmıştır.¹⁰⁷

Tanzimat ile birlikte, merkez ve taşra yönetiminde ilişkilerin biçim ve içerik değiştireceği görülüyordu. Bu uygulamalardan biri de İmar Meclisleri deneyimi olmuştur. 1845 yılında taşradan Müslim ve Gayrimüslim tebaadan ikişer temsilci İstanbul'a davet edildi ve yenilikler hakkında fikirlerini sundular. Bunun üzerine Meclis-i Vâlâ'ya bağlı geçici İmar Meclisleri kurulmuştur.¹⁰⁸ Uzun ömürlü olmayan bu düzenleme, halk ile taşra yöneticileri ve taşra yöneticileri ile merkez yöneticilerinin ilişkilerinden farklı bir süreç

¹⁰⁶ Musa ÇADIRCI, (2007), "Tanzimat'ın İlanı Sırasında Türkiye'de Yönetim (1826-1839)", **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, (Der. Tülay Coşkuner), Ankara: İmge Kitabevi, s. 97-132.

¹⁰⁷ Musa ÇADIRCI, (2007), "Tanzimat Dönemi'nde Türkiye'de Yönetim (1839-1856)", **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, (Der. Tülay Coşkuner), Ankara: İmge Kitabevi, s. 199-201.

¹⁰⁸ Ali AKYILDIZ, "Osmanlı Merkez ve Taşra Teşkilâtlarının Yeniden Yapılanma Süreci", s. 74-75.

girildiğinin göstergesi olmuştur.¹⁰⁹ 1829 yılında İstanbul’da kurulan muhtarlık örgütünün, 1833’ten itibaren sayıları ve Tanzimat ile birlikte görevlerinin artmasından, günümüze kadar varlığını korumasından ve görevlerinin, bugünkü görevleriyle benzer nitelikte olmasından¹¹⁰ dolayı, İmar Meclisi deneyinden daha başarılı olduğu söylenebilir. Muhtarların, padişah onayı ile göreve başlamasından önce, taşrada seçiliyor olması ise taşra yönetiminde önemli gelişmelerden biri olarak gösterilebilir. Benzer şekilde, kaza müdürlerinin buldukları bölgenin ileri gelenleri tarafından seçilmesi de önemli bir gelişmedir.¹¹¹

Taşra yönetiminde belki de en önemli yenileşme olarak göreceğimiz kurum, taşrada oluşturulan meclislerdir. Hemen bir noktayı belirtmekte yarar olacaktır. Eyaletlerde kurulan meclislerin, taşra yönetiminin bir organı olduğunu düşünmekteyiz. Üyelerinin atanması ve merkezin taşrada bir ajanı gibi çalışıyor olması gibi pek çok özellik, bu görüşümüzü doğrulamaktadır. Yaptığımız bu karşılaştırma ise şüphesiz yerel yönetim ya da taşra yönetiminin günümüz özelliklerine göredir. Şunu da eklemek gerekir, günümüz anlamında yerel yönetimlerin üstlendiği kimi görevleri, bu meclisler üstlenmiştir. Yani bir anlamda yerel yönetimlerin nüvesi gibi görünmelerini sağlayan görevleri vardır; fakat, belirtilen görevler, bu organların “yerel yönetim”e ait olduklarını göstermez. Osmanlı tarihinde yerel yönetimin gelişmesine katkı sunduğu unutulmamakla birlikte, bunlar birer taşra yönetim organlarıdır. Hatta bu konuda İlber Ortaylı, meclislerin bir geçiş ve aşama meydana getirdiklerini belirtmektedir.¹¹² Bu çelişki, modern öncesi yönetim biçimlerinde

¹⁰⁹ Musa ÇADIRCI, “Tanzimat Dönemi’nde Türkiye’de Yönetim (1839-1856)”, s. 201-207. Yazar, on İmar Meclisi’nin listesini sunduğu gibi, ayrıntılı bilgilere de yer vermeye çalışmıştır.

¹¹⁰ ÇADIRCI, “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme”, s. 19-21.

¹¹¹ Ali AKYILDIZ, “Osmanlı Merkez ve Taşra Teşkilâtlarının Yeniden Yapılanma Süreci”, s. 76.

¹¹² İlber ORTAYLI, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, s. 55.

yaşanabilecek ve sık sık değindiğimiz durumdur. Taşrada kurulan meclislerin genel evrimi, Çadircı tarafından şöyle özetlenmiştir:

Tanzimat'ın ilanından sonra sancak merkezlerinde oluşturulan meclislere muhassıllık meclisleri denmiş, muhassıllığın kalkması üzerine bu meclislerin adı 'Küçük meclis' olarak değiştirilmişti. Eyalet merkezlerinde kurulan meclislere ise 'Büyük Meclis' unvanı verilmişti. Gerek sancak ve gerekse eyalet meclisleri bir arada genel olarak 'Memleket meclisleri' adı altında anılmışlardır. 1849'da yapılan yeni bir düzenleme ile büyük meclisin adı 'Eyalet meclisi' olarak değiştirilmiş, küçük meclislerinin ise 'Sancak meclisi' olmuştur.¹¹³

II.1.2. 1864 ve 1871 Nizamnameleri

Buraya kadar verdiğimiz bilgiler, 1864 yılında yayınlanan İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizâmname'si'ne kadar olan süreci kapsamaktadır. Çünkü; 1840-1864¹¹⁴ arası süreç ile sonrası ayrı değerlendirmeye ihtiyaç duymaktadır. Hatta, 1840-1849¹¹⁵ arası ve 1849-1864 arası olarak bu süreci ikiye ayırabiliriz. 1840 yılında meclislerin kurulup işlenmesi ve eksikliklerine göre, az önce belirttiğimiz biçimlerde değişikliklere uğraması, 1849 yılında farklı bir boyut almıştır. Bu yıl hazırlanan yönetmelik, "Eyalet Meclislerine

¹¹³ Musa ÇADIRCI, (2007), "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864)", **Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi**, (Der. Tülay Coşkuner), Ankara: İmge Kitabevi, s. 273-274. Meclislerin görevleri, seçimleri, isim değişikliklerinin nedeni ve ayrıntılı çeşitli özellikleri, konumuz kapsamını aşacak nitelikte bir çalışmadır. Musa Çadircı'nın aktardığımız özetlemesi ise bu konu hakkındaki en iyi özetlemelerden biridir. Yine aynı eserde, meclislere ilişkin ayrıntılı bilgiler bulunmaktadır.

¹¹⁴ Bu kısımda 1864 tarihi yerine 1858 alınabilir. 1858 tarihli "Vülâtu İzam ve Mutasarrıfını Kiram ile Kaymakamların Vazaifini Şamil Talimat" (valilerin, mutasarrıfların ve kaymakamların görevlerini belirten talimat-yn.) ile eyalet, liva, kaza ve karye (köy) yönetsel bölümlenmesi net olarak belirtilmiş ve vali, mutasarrıf ve kaymakamların yetki ve görevleri anlatılmıştır. 1864 ve asıl olarak 1871 Nizâmname'si kadar sistemli bir uygulama göremesek de çok önemli bir belge olduğunu belirtmekte yarar olacaktır. Bu belge ve ayrıntıları için BKZ: Vecihi TÖNÜK, (1945), **Türkiye'de İdare Teşkilâtı**, Ankara: Kanaat Basım ve Ciltevi, s. 116-128. Ancak, 1864'ü almaktaki amacımız, bu konunun en sistemli şekilde ele alındığı tarih olmasıdır.

¹¹⁵ 1846-1847 yılında ilk kez yayınlanan devlet salnamesinde yer alan eyaletler hakkında bilgi için BKZ: YAMAN, **age**, s. 107-108. 1860 yılı bilgileri için BKZ: YAMAN, **age**, s. 149-152.

verilecek ta'limat-ı seniyye" resmi ismiyle anılsa da bir vilâyet nizâmnâmesi görünümündedir.¹¹⁶ Bahsi geçen yönetmelik 1864 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1864'ten sonra ise daha farklı bir süreç başlayacaktır.

Benzer bir biçimde, 1852 yılında yayınlanan bir ferman da merkeziyetçiliğin boyutları anlamında önemli bir örnek olacaktır. 1852 tarihli ferman, tüm asker ve sivil memurları valiye bağlamaktadır. Aynı ferman, bu memurların tüm eylem, atanma ve azillerinden valiyi sorumlu tutmuştur. Gencay Şaylan bu ferman ile birlikte "merkezciliğin geniş alanda uygulanması" anlamına gelen diye tanımladığı "yetki genişliğinin" Osmanlı Devleti'nde görülmeye başladığını vurgulamaktadır.¹¹⁷

Genel olarak bu dönem taşrada yönetim uygulamalarına baktığımızda, büyük bir başarı görememekteyiz. Biçimsel anlamda modern yapıya yaklaşıldığı doğru olsa da eksiklikler ağır basmıştır. Zira bu dönem yeni yönetim uygulamalarının arayışı görünümündedir. Taşrada çok sık değişen yapılar bunun bir göstergesi olarak düşünülebilir. Tam da bu süreçte Batı'nın yoğunlaşan baskısı, artık doğrudan müdahalelere dönüşmeye başlayacaktır. Yine de bütün değişimi sadece Batı baskısına ya da yarı sömürgeleşme sürecine bağlamak, iç devinimleri görmezden gelmek olacaktır.

Yönetimsel olarak, modern biçimlerde yapılara doğru bir evrimin görülmeye başladığını belirttik. Örneğin; bahsi geçen dönemde taşra meclisleri incelendiğinde,

¹¹⁶ Bu yönetmeliğin tarihçilerden tarafından görülmemesi Musa Çadırcı'ya da şaşırtıcı gelmektedir. Kendisi de doçentlik çalışmaları esnasında görmüş ve ayrıntıyla üzerinde çalışmıştır. 1 giriş, 9 fasıl ve 68 maddelik yönetmeliğin ayrıntısı için BKZ: Musa ÇADIRCI, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864)", s. 275-282.

¹¹⁷ Gencay ŞAYLAN, (1976), "Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Özelliği: Merkezilik", **Türkiye'de Mülki İdare Amirliği**, (Ed. Kurthan Fişek), Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayınları, s. 27.

günümüz anlamında yerel yönetimi çağrıştıran yapılar görmeye başlıyoruz. Meclisler, günümüzde yerel yönetimlerin gördüğü işleri, hukuki dayanakları olarak görmeye başlamıştır. Bu nedenle o dönem taşra meclislerinin günümüz anlamında yalnızca taşra yönetiminin görevlerini gördüğünü söylemek ya da yerel yönetim organı olduğunu iddia etmek yanıltıcı olacaktır. Tıpkı klâsik dönem kadısı gibi, yerel yönetim niteliğinde işlerle birlikte; merkeze bağlı ve çoğu zaman oradan atanmış yöneticilerin olduğu, merkezin bir ajanı gibi çalışan taşra organı niteliği göstermektedir. Bu çelişki normaldir ki modern anlamda merkez-yerel ilişkilerinin yerleşmediği dönemde, taşrada-yerelde merkezin işlerinin ve aynı zamanda yerel-ortak işlerin yürütülmesi, bu tip bir örgütlenmeyi gerekli kılmaktadır.

Yerel yönetimlere geçmeden önce, taşrada çok önemli olan bir konuya daha değinmek yerinde olacaktır. Bunlar, 1864 ve 1871 İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizâm-nâmeleridir. Bu düzenlemelerin, yönetimin evrimi içerisinde çok önemli bir payı vardır ve günümüz Türkiye'sini etkileyecek yönetim mirasının, bu dönemde daha net biçimlendiği görülecektir. Kimi yazarlar, etkiden öte, Islahat Fermanı sonrası düzenlemelerin günümüz Türkiye'sini belirlediğini ileri sürmektedir.¹¹⁸ Tek başına bu dönemin, Türkiye yönetim yapısını belirlediğini ileri sürmek abartılı bir anlatım olmakla birlikte, bu dönemin etkisi göz ardı edilemeyecek derecede büyüktür.

¹¹⁸ Mutullah SUNGUR, (2002), "XIX. Yüzyıl Osmanlı Devleti'nde Taşra İdaresi ve Vilâyet Yönetimi", **Türkler**, (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca), Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 13. Cilt, s. 751.

Osmanlı Devleti'nin klâsik döneminde, mülki yönetime dair yasal düzenlemelere rastlanmadığı biçiminde¹¹⁹ düşünceler de vardır. Mülki yönetime dair hukuki bir düzenlemenin olmadığını belirtmek yerine, sistemli bir düzenlemenin olmadığını belirtmek daha doğru olabilir. Oysa yenileşme dönemiyle birlikte çok sayıda deneme yapılmış, mülki yönetim yasal bir sisteme oturtulmaya çalışılmıştır.¹²⁰ Devlet yönetiminde değişen yapılar, hukuki belgelerle bir temele oturtulmaya çalışılmıştır. Özellikle II. Mahmut sonrası yılların deneyim ve deneylerinin sonucu ortaya çıkan¹²¹ 1864 İdare-i Vilâyet Nizâm-nâmesi, Tanzimat sonrası ilk sistemli düzenlemedir.¹²² Vilâyet yönetimine dair sistemli hükümler getirmesi, taşra ya da yerel yönetim görevlerinin bir arada ele alınması, ayrıntılı düzenlemelerin yapılması bunun en net örnekleridir.

Bu sistemli düzenlemenin dinamikleri, Tanzimat sonrası her yenilik hareketi gibi tartışma konusu olmaktadır. Tıpkı Islahat Fermanı'nın aldığı eleştirilerden biri gibi, 1864 Nizâm-nâmesi'nin de Osmanlı Devleti içerisindeki Hıristiyan tebaanın kötü şartlar altında bulduklarını önlemek amacıyla yürürlüğe konduğu iddia edilmektedir.¹²³ Islahat Fermanı, hatta Tanzimat Fermanı ve bundan sonra yapılan düzenlemelerin tamamında emperyal Batı'nın izlerini, etkilerini görmek olanaklıdır. Bu savı doğrulayacak örnekler de fazlasıyla vardır. Yalnız, üç kıtaya hükmeden büyüklükte bir imparatorluğun, zamanın ve maddi koşulların değişmesiyle aynen kalmasını düşünmek anlamlı olmayacaktır.

¹¹⁹ Bekir PARLAK, (2003), "Osmanlı Devleti'nin Son Yüzylında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal-Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar", **Akademik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 11, s. 37.

¹²⁰ Bu dönemde yapılan denemelerin kısa bir özeti için BKZ: Selda KILIÇ, (2005), "1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa", **Ankara Üniversitesi DTCTF Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 37, s. 100-101. Yine kısa bir özet için BKZ: GÖRELİ, **age**, s. 5.

¹²¹ Roderic H. DAVISON, (2005), **Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856-1876**, (Çev. Osman Akınhay), İstanbul: Agora Kitaplığı, s. 143.

¹²² SENCER, **age**, s. 79.

¹²³ Bekir PARLAK, (2000), "Osmanlı Devleti'nde Taşra Yönetimi ve Ondokuzuncu Yüzyıldaki Değişim Süreci", **Yeni Türkiye**, Sayı: 31 (Ocak-Şubat-Özel Sayı), s. 470.

Uluslararası gücüyle de orantılı olarak dış baskıya maruz kalacağı gibi, böyle bir değişimde iç dinamiklerin harekete geçmediğini düşünmek yanıltıcıdır.¹²⁴ İmparatorluğun değişen toprak büyüklüğü ve ekonomik şartları, yeniden düzenlemeyi en azından tek başına mecbur kılmıştır. Bu durum, elbette emperyalist devletlerin Osmanlı Devleti üzerindeki etkisini görmezden gelmemize neden olmayacaktır. Bunun, özellikle konumuz açısından en önemli örneklerinden biri Cebel-i Lübnan Vilâyet Nizâmnâmesidir. 1861 tarihli Nizâmnâme, Lübnan'ı ayrıcalıklı ve bağımsız vilâyet konumuna getirdi.¹²⁵ Nizâmnâmeyle ilgili olarak, konumuz açısından asıl önemli nokta, Bab-ı âli ve emperyalist güçlerin 1864 yılında bu nizâmnâmeye son şeklini vermesidir. Tarih, ilginç bir şekilde 1864 Nizâmnâmesi'nden iki ay öncesini göstermekteydi.¹²⁶ Bu anlamda Cebel-i Lübnan Vilâyet Nizâmnâmesi'nin, 1864 Nizâmnâmesi'ni hem biçim hem de içerik yönünden etkilediği düşüncesinin doğruluğu rahatlıkla söylenebilir.

Aynı yıl, hakkında çıkarılan ayrı bir nizâmnâme ile Mithat Paşa'nın valiliğini yaptığı Tuna Vilâyeti'nde başarıyla uygulanan 1864 Nizâmnâmesi için önemli olan tarih 1867'dir.¹²⁷ Bu tarihle birlikte Tuna'da başarıyla uygulanan nizâmnâme, artık tüm devlette uygulanacaktı.¹²⁸ 1867 tarihi bu açıdan önemlidir.¹²⁹

¹²⁴ Talât Mümtaz Yaman belirtilen bakış açısını şu sözlerle özetlemektedir: “Gerek zamanın icaplarına uygun olarak meydana çıkan hakiki ihtiyaçlar ve gerek harici tesirler, mülki idarede bir takım yeni tedbirler alınmasını zaruri kılmakta idi.” YAMAN, *age*, s. 159.

¹²⁵ Cenk REYHAN, “Cebel-i Lübnan Vilâyet Nizamnamesi”, s. 171.

¹²⁶ Cenk REYHAN, “Cebel-i Lübnan Vilâyet Nizamnamesi”, s. 173.

¹²⁷ 1867 tarihli bu beyanname için BKZ: Erkan TURAL, (2004), “Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu'nun En Uzun Asrı ve 1864 Tuna Vilayet Nizamnameleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 13, Sayı: 3 (Temmuz), s. 109-110.

¹²⁸ 1867 uygulaması sonrası vilâyetler ve kendilerine bağlı oldukları sancaklara dair ayrıntılı liste için BKZ: YAMAN, *age*, s. 178-186. 1867 tarihi ile tüm devlette nizâmnâmenin uygulandığını düşünmek aldatıcı olacaktır. Lübnan, Bosna, Girit, Mısır, Yemen, Hicaz gibi vilayetlerin statülerinin farklı olduğunu unutmamak gerekir. Belirtilen yerlerde, bağımsızlığa doğru giden süreçte, özerk uygulama örnekleri görülmektedir. Buralar hakkında genel bilgi için BKZ: ORTAYLI, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, s. 50.

Kısaca Tuna'daki uygulamaya bakacak olursak, gerek Islahat Fermanı'nın yarattığı tepkiler, gerek o dönemine kadar vilayet yönetiminde görülen aşırı düzensizlik, Tuna bölgesinde huzursuzluğun artmasına ve dış devletlerin yerli halkı kışkırtmasına neden oluyordu. Bundan dolayı, Tuna'da uygulanacak nizâmnâme ayrı bir önem taşıyordu. Nitekim, Tuna vilayetinin karışık etnik yapısı dolayısıyla çıkan çatışmalar ve yakın geçmişteki ayaklanmalar üzerine, büyük devletlerin müdahalelerde bulunmaları; nizâmnâme hükümlerinin titizlikle uygulanmasını ve organların kurulup düzgün çalışmasını gerektirmiştir. O kadar ki Tuna vilayetindeki başarılı uygulama sonucu ortaya çıkan kalkınma ve huzur tablosu, Balkan politikalarının umdukları gelişme çizgisinin dışına kayacağından endişelenen Rusya ve Avusturya-Macaristan tarafından engellenmek istenmiştir. Bu baskıların da büyük etkisiyle Bab-ı Âli, Mithat Paşayı merkeze çağırmıştır.

130

1864 Nizâmnâmesi,¹³¹ modern biçimli bir taşra yönetimi görüntüsünün en önemli adımıdır. Ancak; 1871 Nizâmnâmesi düşünülmeden, 1864 Nizâmnâmesi tek başına anlamlı olmayacaktır. Bunun nedeni, 1864 tarihli düzenleme, 1871'de yapılanaya göre daha geneldir. 1871'de ise artık taşra yönetimi ayrıntılarıyla bir düzenlemeye tabi tutulmuştur. Genel olarak, 1871 Nizâmnâmesi'nin, 1864 tarihli Nizâmnâmeyi tamamlayıcı özellik gösterdiğini söyleyebiliriz.¹³²

¹²⁹ Selda KILIÇ, *age*, s. 101-104. Aynı eserde, Tuna'da uygulanma öncesi gelişmelere ve çalışmalar ile uygulama aşaması hakkında ayrıntılı bilgi bulmak olanaklıdır. Yine ayrıntılı bir bilgi için BKZ: YAMAN, *age*, s. 162-175. Ayrıca; DAVISON, *age*, s. 158-164.

¹³⁰ ORTAYLI, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, s. 42-47.

¹³¹ 1864 Nizâmnâmesi'nin metni için BKZ: TÖNÜK, *age*, s. 149-160. Bu nizâmnâmenin maddelerini incelemek için BKZ: Erkan TURAL, (2004), "1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 13, Sayı: 2 (Nisan). Ayrıca Mutullah Sungur, 1864 Nizâmnâmesi'nin maddelerinin ayrıntılı anlatımını yapmıştır. SUNGUR, *age*, s. 753-760.

¹³² Nizâmnâmenin metni için BKZ: Erkan TURAL, (2005), "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimâtname'si", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 13, Sayı: 1 (Ocak), s. 71-72. Eserin çok önemli özelliği, 1864 ve 1871 Nizâmnâmelerini karşılaştırmalı olarak incelemesidir.

1864 Nizâmnâmesi'nin Fransız il sistemini örnek alarak düzenlediğine dair literatürde neredeyse bir görüş birliği bulunmaktadır.¹³³ Lübnan ile başlayan, taşrada Osmanlı klâsik dönemi yönetim yapısının dışına çıkılması ve yeni bir düzenlemeye gidilmesi 1864 ile kesin ve daha sistematik olarak belirmiştir. 1871 Nizâmnâmesi ile birlikte düşünüldüğünde, taşranın genel yapısındaki değişiklik, doğal olarak merkez-taşra ilişkisinin de değişmesine neden olacaktır.

1864 Nizâmnâmesi'nde sadece bir madde ayrılan¹³⁴; ama, 1871 Nizâmnâmesi'nde on üç maddede düzenlenen valinin yetkileri¹³⁵ artırılmıştır. Artık, merkezin taşradaki en büyük ajanı valinin yetkileri daha net, sistemli ve fazladır. Vilâyetlerde valiye verilen yetki ve görevlere baktığımızda, günümüz düzenlemelerinin ilk örneklerini gördüğümüzü söyleyebiliriz. Bundan dolayıdır ki 1864 ve 1871 Nizâmnâmelerinin, yönetsel evrim içerisindeki payı oldukça fazladır. Vilâyetlerde ise daha düzenli ve kapsamlı bir bürokrasinin oluştuğu görülmektedir.¹³⁶ Vali yardımcıları (muavinleri) bu bürokraside yeni görülen isimlerden biri olmuştur.¹³⁷

¹³³ Talât Mümtaz Yaman, Tuna Vilayet Nizâmnâmesi'nin bütün maddelerinin Fransa yönetim sisteminin temel alınarak hazırlandığını iddia etmektedir. YAMAN, *age*, s. 175. Bernard Lewis ise Fransız etkisini kabul etmekle birlikte, valiye verilen takdir yetkisinin Fransız valisinden daha fazla olduğunu belirtmektedir. LEWIS, *age*, s. 384.

¹³⁴ TURAL, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi", s. 72-74.

¹³⁵ Nizâmnâmenin metni için BKZ: Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, (1996), "1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri I", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 5, Sayı: 5 (Eylül), s. 92-95. Kısa bir giriş yazan yazar, 1871 Nizâmnâmesi'nin çevirisini iki parça halinde yayınlamıştır. İlk kısımda vilayet ve içerisindeki birimler, yöneticileri, görev ve yetkileri düzenlenirken; ikinci kısımda vilayet ve içerisindeki birimlere ait meclislerle ilgili düzenlemeler aktarılmıştır. İkinci kısım için BKZ: Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, (1996), "1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri II", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 5, Sayı: 6 (Kasım), s. 89-103. 1871 Nizâmnâmesi'ni görevliler ve birimler açısından sınıflayarak yapılan bir inceleme ve taşra meclisleri için ise BKZ: YAMAN, *age*, 199-209. Yine aynı tür sınıflandırma yoluyla nizâmnâmenin incelenmesi için BKZ: TÖNÜK, *age*, s. 180-199.

¹³⁶ Vilayet, liva ve kazalarda oluşan bürokraside, görevlilerin ayrıntıları hakkında BKZ: SUNGUR, *age*.

¹³⁷ TURAL, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi", s. 74.

Modernleşen merkezîyetçi görünüm, liva¹³⁸ ve kazada¹³⁹ da aynı şekilde olmuştur. Hatta liva yönetimine ve bürokratlarına baktığımızda, Erkan Tural'ın livayı, vilâyetin bir ilk örneği (prototipi) olarak nitelemesi¹⁴⁰ hiç de yanlış olmayacaktır. 1864 Nizâmnâmesi'nde sadece ismi belirtilen; ama, hiçbir ayrıntılı düzenleme yapılmayan nahiyeler (nevâhîye),¹⁴¹ 1871 Nizâmnâmesi ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Köyler, 1864 Nizâmnâmesi ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. 1871 Nizâmnâmesi, köylerle ilgili düzenlemeyi¹⁴² korumakla yetinmiştir.¹⁴³ Aynı zamanda, kasaba ve şehirlerde, köyle aynı hükümde bulunan ve en az elli haneyle kurulacak olan mahalleler, 1864 Nizâmnâmesi ile düzenlenmiştir.¹⁴⁴

1871 Nizâmnâmesi'nin yarısından fazlası vilâyet içerisindeki meclislere ayrılmıştır. Yalnız bu meclislerin ayrıntıyla düzenlenmiş olması, katılımın¹⁴⁵ modern anlamda sağlandığının ve gerçekten günümüz anlamında meclislerin görevlerinin yürütüldüğünün anlaşılmasına gerekir. Vilayet genel meclisinin vali karşısındaki ya da vilayet içerisindeki etkinlik konumunun danışmadan öteye götürülemediği bilinmektedir.

¹³⁸ SEYİTDANLIOĞLU, "1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri I", s. 99-100.

¹³⁹ SEYİTDANLIOĞLU, "1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri I", s. 100-101. XVII. Yüzyılın sonlarından XIX. yüzyılın ortalarına kadar geçen yüz elli yıllık bir sürede kazalar hakkında bilgi ve kazaların fihristi için BKZ: Tuncer BAYKARA, (1990), **Osmanlı Taşra Teşkilatı XVIII. Yüzyılda Görev ve Görevliler (Anadolu)**, Ankara: Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayınları, s. 17-34.

¹⁴⁰ TURAL, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi", s. 77.

¹⁴¹ SUNGUR, **age**, s. 753. Ayrıca; Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, "1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri I", s. 101-102.

¹⁴² SEYİTDANLIOĞLU, "1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri I", s. 102-103.

¹⁴³ TURAL, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi", s. 79. Köylerin bir yerel yönetim organı olduğundan kuşku yoktur. Nahiyeler de bu kapsamda düşünülmelidir. Gerçi Osmanlı Devleti'nde, günümüz anlamında bir yerel-taşra yönetim ayrımı olmadığından ve nizâmnâmelerle ilgili bilgi verildiğinden, ilgili birimleri bu kısımda vermektan sakınca duymadık.

¹⁴⁴ TÖNÜK, **age**, s. 138. SUNGUR, **age**, s. 753.

¹⁴⁵ Meclislere katılımda, Müslimlerin yanında gayrimüslimlere dönük düzenlemelerin yapıldığı unutulmamalıdır.

Aynı zamanda merkezi yönetim, meclis toplantı dönemlerinden, iç işleyişe kadar her aşamayı denetimi altında bulundurmuştur¹⁴⁶

1864 Nizâmnâmesi, her yönetim kademesinde bir idare meclisinin oluşturulmasını öngörmüş; ama, ayrıntısına girmemiştir. Yine aynı nizâmnâme, vilâyet genel meclisinin (Mecâlis-i Umumiye) oluşumunu ve görevlerini hükme bağlamıştır. Bu meclisler yolu ile gayrimüslimlerin taşrada yönetime katılması sağlanmıştır.¹⁴⁷ 1871 Nizâmnâmesi; hem idare meclisini hem de genel meclisi ayrıntıyla düzenlemiştir. Liva, kaza ve nahiye meclislerinin yanında ihtiyar meclislerinin¹⁴⁸ kurulması konusunda da ayrıntılı düzenlemeye gitmiştir.

Taşra yönetiminin kısaca özetlediğimiz bu genel görüntüsü içerisinde, Osmanlı Devleti'nde çağdaş anlamına yakın yeni bir düzenlemeyi görmekteyiz ki bunlar belediye meclisleridir (meclis-i beledi).¹⁴⁹ Osmanlı Devleti'nde oluşturulan bu yeni birimin daha iyi anlaşılabilmesi için belediye örgütlerine değinmek gerekmektedir. Yani, şu ana kadar incelediğimiz merkez ve taşra yönetimindeki düzenlemelerin yanında, yerel yönetim birimlerini, Osmanlı Devleti'nin yönetsel yapısı içerisinde ayrı bir değerlendirmeye almamız yararlı olacaktır.

¹⁴⁶ TURAL, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimâtnâmesi", s. 79-80.

¹⁴⁷ TÖNÜK, *age*, s. 150-154.

¹⁴⁸ SEYİTDANLIOĞLU, "1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri II", s. 93-97.

¹⁴⁹ SEYİTDANLIOĞLU, "1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri II", s. 97-99.

II.1.3. Osmanlı Devleti'nde Yenileşme ve Merkezileşme: Çelişki mi?

İnceleme konumuz açısından yerel yönetimlerin net biçimde ortaya çıkışına başka anlamda bakmamız gerekmektedir. Merkeziyetçiliğin dorukta ve modern devlet yapısına yakın biçimde uygulandığı bir dönemde, yerel yönetimlerin tarih sahnesine çıkması bir çelişki (paradoks) midir? Bu konunun dönem içerisindeki en önemli tartışmalardan biri olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak; gözden kaçırılan nokta, merkezi yönetim ve yerel yönetimin birbirinin alternatifi olarak düşünülmesinden kaynaklanmaktadır. Oysa modern anlamda merkezi yönetimden bahsediyorsak, yerel yönetimlerden de bahsetmek gerekir. Çünkü; yerel yönetim, merkezi yönetim ile vardır. Bu dönemde yerel yönetimlerin güçlenmesi bir çelişki değil, aksine modern devlet yapılanmasının gereğidir. Yine de bu açıklamayı yaparken, Osmanlı Devleti'nden tam anlamıyla modern bir yönetim biçiminin kurulmadığını, yerelde feodal benzeri egemenlerin gelişmeye olan etkisinin çıkarları yönünde olduğunu ve bunun gibi unsurların var olduğunu unutmamak gerekir.

Osmanlı Devleti'nde modern anlamda yerel yönetimlerin kuruluşundan önce beledi hizmetlere ve kadıların rolüne daha önce değinmiştik. Ancak; bu beledi hizmetlerin, değişen iktisadi ve teknik koşullar altında aynı kalması beklenemezdi. Bundan dolayıdır ki 1826 yılında başkentte İhtisap Nazırlığı, eyaletlerde de İhtisap Müdürlükleri kuruldu ve kadının beledi işleri bu kuruma aktarıldı.¹⁵⁰ Bu kurumun ihtiyaçları karşılayamaması üzerine, özellikle başkentte yeni kurumların doğması için gerekli zemin hazırlanmıştı. 1854 Kırım Savaşı sonucu müttefik güçlerin merkezi üssü olan İstanbul'un nüfusunda olan

¹⁵⁰ ORTAYLI, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*, s. 111.

artış, temizlik, sağlık ve ulaşım sorunlarının çözülmesi için müdahale edilmesi gerekliliğini doğurmuştur. 1854 yılında başkentte kurulan Şehremaneti, bir nizâmname ile düzenlenmiştir.¹⁵¹ Günümüz belediyelerinin benzeri görevleri üstlenen Şehremanetin organları ve bu organların göreve getirilme, çalışma biçimleri klâsik dönem geleneğinin bir ölçüde devam ettiğini göstermekteydi.¹⁵² Bu kurumun da beledi anlamda doğan boşluğu çeşitli nedenlerle dolduramaması üzerine, 1855 yılında Şehremaneti'ne yardımcı olmak üzere İntizâm-ı Şehir Komisyonu kuruldu.¹⁵³ Bu komisyonun hazırladığı örgüt modeli uygulamaya koyuldu ve İstanbul on dört belediye bölgesine ayrıldı. Pilot bölge olarak altıncı bölge olan Beyoğlu ve Galata seçildi.¹⁵⁴

On dört bölge içerisinde pilot bölge olarak Beyoğlu ve Galata'nın seçilmesi konusu literatürde net bir şekilde anlatılmaktadır. 1858'de 19 maddelik Altıncı Daire-i Belediye Nizâmâtı ile kurulmuş olan belediyenin konusu ilginçtir. Normalde İstanbul içerisinde altıncı daire Hasköy'dür. Oysa Hasköy'e Yedinci Daire denmiş ve Altıncı Daire ismi Beyoğlu ve Galata'nın olduğu bölgeye verilmiştir. Beyoğlu ve Galata, İstanbul'un kalabalık ve zengin bir iş bölgesidir ve Paris'in de en seçkin ve modern bölgesi de Altıncı Daire olarak isimlendirilmiştir.¹⁵⁵ Görüldüğü üzere, belediye örgütlenmesinde ihtiyacı en çok olduğu ve/ya başarıya ulaşılacağı düşünülen bölge, iktisadi açıdan hareketli ve nüfus (demografik) açısından diğer bölgelere göre farklılık göstermektedir. Burada kurulan yönetim, yalnızca örgütsel-yönetimsel sorun olarak değerlendirilmemelidir. Biçimlenen

¹⁵¹ Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, (1996), "Şehremaneti'nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 5, Sayı: 3 (Mayıs), s. 77. Yazar nizâmnamenin bir çevirisini de aynı makalenin sonunda yayınlamıştır. Yine nizâmnamenin daha günümüz Türkçesine yakın bir çevirisi için BKZ: GÖKAÇTI, **age**, s. 95-96.

¹⁵² ORTAYLI, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, s. 118.

¹⁵³ Yalnız bir tek üyesinin Türk olduğu bu komisyon, Sıddık Sami Onar tarafından "acayip" olarak nitelendirilmiştir. ONAR, **age**, s. 559.

¹⁵⁴ SEYİTDANLIOĞLU, "Şehremaneti'nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi", s. 78.

¹⁵⁵ ORTAYLI, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, s. 126-128.

yapının örgütsel-yönetimsel bir sorun olmasından öte, toplumsal ve siyasal bir sorunu taşıdığı kesindir.¹⁵⁶ Birgül Ayman Güler bu yaklaşım temelinde, Osmanlı belediyelerinin “ihraç ürünü” olduğunu iddia etmektedir:

Bilindiği üzere, kapitalist toplumsal örgütlenme kendisini kentsel yerleşmelerde gösterir. Türkiye’de ise kapitalizm yarı-sömürgeleşme süreciyle birlikte yaygınlaşmıştır. Kapitalist üretim ilişkilerinin bir ‘dış etken’ olarak belirmesi, belediye kurumunun bir ihraç ürünü olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kanıtları da tartışmaya gerek bırakmayacak kadar ortadadır: İlk belediye İstanbul’da, ama öncelikle yabancı sermayenin mekan tuttuğu Beyoğlu-Galata’da, diğerleri ise yabancı sermaye için önemli oldukları ölçüde liman kentlerinde kurulmuştur. Doğal olarak belediye kurumu bu ilişkilerin olmadığı yerlerde kurulamamış, kurulduktan sonra ise ‘tutmamış’tır.¹⁵⁷

Ülke içerisindeki azınlıkların temsilinin gözetildiği belediyeler konusunda İlber Ortaylı’nın en sık yaptığı vurgu, belediyelerin yerel demokrasinin gelişmesi açısından ele alınmadığıdır. Daha çok düzenleme amacı güdülen belediye uygulamalarına gidilmiştir.¹⁵⁸

Her iki yazarın da belirttiği noktaların Osmanlı tarihinde çeşitli örneklerle kanıtlanması olanaklıdır. Birgül Ayman Güler, konuya çok daha temel bir noktadan

¹⁵⁶ Birgül Ayman GÜLER, (1998), **Yerel Yönetimler**, Ankara: TODAİE Yayınları, s. 101. Yazar, kitabının isminde de belirttiği gibi, liberal kuramlara eleştirel olarak yaklaşmaktadır. Osmanlı’da yerel yönetimlerin gelişimini sınıfsal temelde incelemektedir.

¹⁵⁷ GÜLER, *age*, s. 65-66.

¹⁵⁸ ORTAYLI, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, s. 113 vd. Altıncı Daire’nin müdürü bir devlet memurudur. Bab-ı Âli’nin seçimi ve Padişah iradesiyle göreve başlandı. Yine Daire Meclisi yeri de Bab-ı Âli’nin tayini ve Padişah iradesiyle göreve gelirdi. Metin Heper de Osmanlı-Türk yönetimlerinde, geleneksel bir yerel yönetim anlayışının bulunmadığını belirtmektedir. Metin HEPER, (1989), “Introduction”, **Local Government in Turkey**, (Ed. By Metin Heper), Publisher: Routledge, s. 3.

yaklaşmıştır. Belediyelerin ihraç ürünü olduğu görüşüyle birlikte,¹⁵⁹ İlber Ortaylı'nın vurguladığı noktayı buraya koyarsak, Osmanlı'da yerel yönetimler yerel demokrasinin geliştirildiği, otonom bir komün idaresi uygulaması düşünülerek örgütlendirilmemiştir.¹⁶⁰ Bu yorumdan da Osmanlı'daki belediyelerin ihraç ürünü yapısını çıkarmak olanaklıdır. İşte tam bu noktada bir parantez açmak yararlı olacaktır. Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimle ne derece ilişkili olduğu ve birbiriyle etkilenme konusuna kavramlar açıklanırken değinmiştik. Merkezi yönetimin yapısının demokratik yapıyı geliştiren ya da bunun için uğraşan bir örgütlenme üzerinde kurulu olduğunu unutmamak gerekir. Zaten toplumsal işbölümü de bu yapının gelişmesi için uygun bir aşamada değildir. Toplumsal işbölümünün bu anlamda kısmen -özellikle ticaretin- geliştiği yerlerde beledi ihtiyaçların daha öne çıktığı, hatta belediye kurulması konusunda talepler olduğu görülecektir. İzmir bunun örneklerinden biridir.¹⁶¹

Altıncı Daire'de, ayrıcalıklı statü ve özel gelir kaynaklarından yararlanamayan diğer dairelere göre, Beyoğlu-Galata'da önemli beledi gelişmeler yaşanmıştır.¹⁶² Belki de ilk örneğin etkisiyle 1868'de yürürlüğe giren 68 maddelik bir nizâmname ile Şehremaneti yeniden düzenlenmiştir.¹⁶³ 1858 tarihinde yapılan düzenleme ile doğrudan Bab-ı Âli'ye bağlanan ve Şehremaneti ile ilgisi olmayan Altıncı Daire uygulamasından vazgeçilmiş ve yeni kurulan Daireler Şehremaneti'ne bir şube şeklinde bağlanmıştır. Belediye başkanları

¹⁵⁹ Bu arada Altıncı Daire'nin resmi dilinin Fransızca olduğu, Sıddık Sami Onar tarafından belirtilmektedir. ONAR, *age*, s. 560. Şeref Gözübüyük ise resmi dil olarak Fransızca'nın da kullanıldığını yazmaktadır. GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 61.

¹⁶⁰ Muhammet KÖSECİK ve İsa SAĞBAŞ, (2004), "Public Attitudes to Local Government in Turkey: Research of Knowledge, Satisfaction and Complaints", **Local Governments Studies**, Publisher Ro Routledge, s. 360.

¹⁶¹ ORTAYLI, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, s. 108.

¹⁶² ORTAYLI, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, s. 146. ONAR, *age*, s. 560.

¹⁶³ 1868 Nizâmnamesinin Türkçesi için BKZ: Erkan TURAL, (2003), "Osmanlı Kenti, Romanov-Osmanlı Belediyeciliği ve 1868 Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 12, Sayı: 4 (Ekim), s. 108-115.

gibi, atamayla göreve gelen üyelere kurulu Şehir Meclisi ise İlber Ortaylı tarafından Belediye Encümeni olarak nitelendirilmektedir.¹⁶⁴

Osmanlı belediyeleri denilince akla yalnızca İstanbul gelmemektedir. İstanbul dışında da belediyelerin kurulması yöntemine gidilmiştir. Aslında genel yönetsel değişiklikler gibi, belediye yönetimleri de aşama aşama yerleştirilmeye çalışılmıştır. 1864 Nizâmnâmesi'nin 4. maddesi¹⁶⁵ her köyde (karyede) bir belediye yönetiminin olduğunu belirtmiştir. Konumuz açısından bu noktanın üzerinde farklı bir anlamla durmak gerekecektir. Dikkat edilecek olursa yerel-ortak işlerin görülmesinde, tüm köylerin bir belediye sayılması, köyleri Fransız komün anlayışına yaklaştırmaktadır. En küçük; ama, halkın kendi yerel-ortak işlerini doğrudan katılımıyla görebileceği köy yönetimi bu anlamda yerel yönetim uygulamasında, Osmanlı Devleti'nde boyunca farklı bir yerde tutulabilir. Osmanlı Devleti'nde çok eski dönemlerden beri köy geleneğinin olması, yerel yönetim geleneği açısından önemli olarak değerlendirilmelidir. 1864 ve 1871 Nizâmnâmelerinde yılda bir seçilen muhtar ve ihtiyar meclisinin varlığı, görevlerinin yerel-ortak işleri kapsamı, köy yönetimini yerel yönetimlere yaklaştıran en önemli unsurlardan birkaçıdır.¹⁶⁶

¹⁶⁴ ORTAYLI, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, s. 147-149.

¹⁶⁵ TURAL, "1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 110.

¹⁶⁶ Tabi bu seçimlerde en az 50 kuruş vergi veren, Osmanlı tebaasından ve 18 yaşını geçen erkeklerin oy kullanabildiğini unutmamak gerekir. 1864 Nizâmnâmesi'nin ilgili maddeleri için BKZ: TURAL, "1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", s. 116-117. Köyde muhtar seçiminin hükümet onayına sahip olduğunu da ayrıca belirtmek gerekir. Bununla birlikte, Şeref Gözübüyük, 1864 ve 1871 Nizâmnâmelerinin köye tüzel kişilik tanımadığı gibi, ihtiyar meclislerinin "icrai" karar alma yetkilerinin olmadığını, kararlarının "istişari" nitelikte olduğunu belirtmektedir. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, (1964), **Türkiye'de Mahalli İdareler**, Ankara: TODAİE Yayınları, s. 73-74. Bu gibi nitelikleri özellikle belirtme nedenimizi açıklamakta yarar olacaktır. Yerel yönetim olarak ismi geçse de o dönem içerisindeki birimleri, organlarını, görev, yetki ve seçimlerini, günümüz anlamında yerel yönetim kurumlarından ayırmak gerekmektedir. Bir kurumun, kurulması ve gelişmesinde bu durumun normal olduğunu ayrıca vurgulamak gerekir. Şüphesiz yerel yönetim kurumları kurulduğunda taşıdığı özellikleri ilerleyen dönemde aynen koruyamayacaktır.

1864 Nizâmnâmesi belediye yönetimleri hakkında daha ayrıntılı bir düzenlemeye sahip değildi. Bundan dolayı taşrada belediye yönetimleri için hukuki düzenleme 1867 yılında yayınlanan bir talimat ile olanaklı olacaktır. 25 Temmuz 1867 tarihinde “*Vilâyât Dâhilinde Olan Şehir ve Kasabalarda Teşkil Olunacak Dâ’ire-i Belediye Meclislerinin Sûret-i Tertîbi ve Me’mûrlarının Vezâ’ifi Hakkında T’alîmât*” ile ona bağlı olarak “*Dâ’ire-i Belediye Meclisinin Vezâ’ifi Umûmiyyesi Hakkında T’alîmât*” çıkarılmıştır. İlki dokuz bent, ikincisi ise on altı bent olan bu iki talimatnâme ile taşra yönetiminde belediye yönetimi kurularak yetki, görev ve sorumlulukları belirtilmiştir. Aynı zamanda, belediyelerin personel kadroları da düzenlenmiştir.¹⁶⁷ Temizlik narh, fakirlere yardım, aydınlatma, su-kanalizasyon bakım-onarım işleri, pazar kurulması, yangın önleyici hizmetler, teftiş, para cezası verme gibi görev ve yetkileri olan; başkanlarının memurlar arasından atandığı ve gönüllü (fahri) olarak bu işi yürüttüğü belediye uygulamaları devletin sınırlı sayıda şehirlerinde uygulanabilmiştir.¹⁶⁸

1871 Nizâmnâmesi, diğer hemen hemen tüm yönetsel derecelerde olduğu gibi, belediye konusunda da 1864 Nizâmnâmesi’ni tamamlayıcı nitelik göstermektedir. Bu tarihten itibaren belediye, vilayet içerisinde bir idari birim olarak kendini göstermektedir. Yerel yönetimlerin gelişmesi açısından önemli bir adım olan bu durum, seçimle gelen bir belediye meclisinin oluşmasıyla da pekişmiştir.¹⁶⁹ 1864 yılında ayrıntısız düzenlenen

¹⁶⁷ Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, (1998), “Dâ’ire-i Belediye Meclislerinin Tertibi Hakkında T’alîmât”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 7, Sayı: 4 (Ekim), s. 134. Aynı eserde, ismi geçen iki talimatnâmenin metninin Türkçe çevirisini bulmak olanaklıdır.

¹⁶⁸ ORTAYLI, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, s. 167.

¹⁶⁹ 1871 Nizâmnâmesi’nin 111-129. maddeleri arası belediye meclisine ilişkin düzenlemeleri içermektedir. 113. madde meclis üyelerinin seçimine ilişkindir. SEYİTDANLIOĞLU, “1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri II”, s. 97. Ancak; belirtilen seçimden, halkın katılımı doğrudan anlaşılmamalıdır. Karmaşık bir seçim sistemi kurulmuştur. Her iki yılda bir, o yerin mülki amiri, müftü ve ruhani liderler ile birlikte kâtiplerden kurulu bir meclis (Tefrik Meclisi) üye sayısının üç katı aday tespit eder. Bu adaylardan mahalle İhtiyar Meclislerinde seçilip, en çok oyu alan üçte ikisinin arasından mutasarrıf altı taneyi ayırır. Liva belediye meclisi üyeliği için Bab-ı Âli’nin onayı şarttır. İlber Ortaylı bu seçimi, “sınırlı grubun katılabileceği,

belediyeler, tarihsel evrimine de uygun bir şekilde bazı liman kentlerinde, önemli ulaşım ve ticaret merkezlerinde kurulmuştur. Ancak; aynı durumu Osmanlı Devleti'nin geri kalanı için söylemek çok olanaklı değildir. Devletin küçük ve az gelişmiş yerlerinde belediyelerin çok etkin olmadığını söylemek olanaklıdır.¹⁷⁰ Bu etkisiz yapıya rağmen, çok yerde belediye meclislerinin kurulması bir gelişme olarak düşünülebilir.

II.1.4. 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu Muvakkatı¹⁷¹

Osmanlı Devleti'nin Cumhuriyet dönemi Türkiye'sine yönetsel alanda önemiyle birlikte devrettiği bu yasa, Cumhuriyet döneminde de uzun süre aynı önemini korumuştur. O kadar ki 16 Mayıs 1987 tarihinde kabul edilen ve 26 Mayıs 1987 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 3360 sayılı "13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun" ile yeniden düzenlenmiştir.¹⁷² İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Yasa diye günümüz Türkçesine çevrilebilen yasa, Şura-i Devlet başkanının yönetiminde kurulan bir komisyonca hazırlanan tasarı, 1908'den 1912'ye kadar mecliste incelenmiş; ama, Balkan Savaşı'nın çıkması sonucu, 1913 tarihinde geçici yasa olarak çıkıncaya kadar beklemiştir.¹⁷³ İlgili yasa üzerine çok sayıda çalışma yapılmıştır. Genel olarak çalışmalar yasa üzerine birbirinden zıt görüşleri

hükümetin kontrolü altındaki bir seçim" olarak nitelemektedir. ORTAYLI, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, s. 171.

¹⁷⁰ ORTAYLI, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, s. 180.

¹⁷¹ Kanunun günümüz Türkçesiyle tam metni için BKZ: Cenk REYHAN, (2000), "1913 Tarihli Vilâyat Genel İdaresi Geçici Kanunu", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 9, Sayı: 1 (Ocak), s. 129-154. Yasa maddelerine ilişkin atıflar, ilgili esere dayanılarak yapılacaktır.

¹⁷² Tayfur ÖZŞEN, (1987), "Yerel Yönetimler ve Planlama", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 337 (Aralık), s. 119.

¹⁷³ ONAR, **age**, s. 553.

içermemektedir. Keleş'in "İl Özel Yönetimleriyle" ilgili temel yasa¹⁷⁴ diye belirttiği belgenin en önemli yenliğini Onar, "adem-i merkeziyet ilkesine yer vermesi"¹⁷⁵ olarak yazmıştır. 1864 ve 1871 Nizamnamelerinde de yeri olan; ancak, tüzel kişiliği ya da bütçesi olmayan; karar organı değil, müzakere ve önerme organı konumundaki vilâyet umumi meclisleri 1913 tarihli yasa ile yeniliğe kavuşmuştur.¹⁷⁶ Yasaya genel olarak baktığımızda vilâyetin yönetimini "umumi ve hususi" ikiye ayırmış ve ilk 74 maddesi ile "umumi" işlerini düzenlemiştir. 1929 tarihli Vilâyet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kalkacak bu kısım, Vilâyeti bir mülki yönetim birimi olarak öngörmüştür. Yasanın geriye kalan maddeleri ise (75-149) vilâyetin "hususî" işlerini düzenlemektedir. Bir yerel yönetim birimi olarak vilâyet ise bu bölümde düzenlenmiştir. Bir başka ifadeyle vilâyet umumi meclisleri kesin olarak il özel yönetimi konumuna erişmiştir.¹⁷⁷ Hem mülki hem yerel yönetim özelliğine sahip olan vilâyetlerin bu iki tip yönetiminin de başında vali bulunmaktadır. Yasanın, literatürde öne çıkan önemli özelliklerinden biri "Vilâyet emval-i menkule ve gayr-ı menkuleye mutasarrıf ve işbu kanun ile muayyen ve mahdud vezaif-i hususiye ile mükellef bir şahs-ı manevidir. Emval-i hususiye-i vilâyet-i mahfuziyet ve masunniyet itibarıyla emval-i umumiye-i devletten madudur." diyen 75. maddesinde hükme bağlanmıştır. Bu maddeden de anlaşılacağı gibi vilâyete hükmi şahsiyet tanınmıştır. Aynı zamanda vilâyet malları devlet malı sayılmıştır. Vilâyet bütçesinin üzerinde özenle durulduğu (79-86. maddeler arası) yasa, vilâyet organlarını şu şekilde biçimlendirmiştir: Vilâyetin genel işleri, merkezin temsilcisi olan valinin yanında vilâyet idare kurullarınca yürütülürken; vilâyetin özel işleri ise vali, vilâyet umumi meclisi ve vilâyet encümeni tarafından yürütülecektir.

¹⁷⁴ KELEŞ, *age*, s. 139.

¹⁷⁵ ONAR, *age*, s. 554.

¹⁷⁶ NALBANT, *age*, s. 127.

¹⁷⁷ LEWIS, *age*, s. 387.

Görüldüğü gibi, Osmanlı Devleti'nin sonuna denk gelen bu yasa oldukça önemli düzenlemeleri içermektedir. Onar, 1913 yasası ile “adem-i merkeziyet ilkesine hukuki biçim verildiğini” kaydetmiştir.¹⁷⁸ Hatta, bu yasayı “II. Meşrutiyet döneminin en önemli idari reformu” olarak nitelendiren yazarlar da vardır.¹⁷⁹ Nalbant da benzer biçimde yasanın, günümüz il özel yönetiminden daha fazla güçlü bir yerel yönetimi kurduğunu ifade etmiş, zamanla verilen yetkilerinin büyük kısmının mülki yönetime aktarıldığını belirtmiştir.¹⁸⁰ Tönük de “tevs-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerinin” üzerinde önemle durulduğunu aktarmıştır.¹⁸¹

II.2. Cumhuriyet'in İlânı ve Yönetimsel Dönüşümün Doruğa Çıkması

İzlemeye çalıştığımız ve Tanzimat ile başlayıp, II. Meşrutiyet ile süren yönetimin yeniden yapılanması sonucunda, Cumhuriyet dönemindeki yönetimin sahip olduğu biçime en yakın hale ulaşılmıştır. Cumhuriyet ile birlikte, alınan miras üzerine nasıl bir yönetim anlayışının yerleşmeye çalıştığını anlatacağız.

Cumhuriyet dönemi yönetim yapısı incelenirken, başlangıç tarihi olarak 1919 alınabilir. Henüz Cumhuriyet ilân edilmemiş olmakla birlikte 1921 Anayasası da bu dönemin anayasası olarak düşünülebilir. Bunun nedeni, Cumhuriyet'i kuran kadronun 1919'dan itibaren yönetime dair ipuçları verecek işler ve bununla birlikte 1921 Anayasası'nı yapmasıdır. Yani, Cumhuriyet ilân edilmeden önce yapılan işlerle,

¹⁷⁸ ONAR, *age*, s. 558.

¹⁷⁹ REYHAN, “1913 Tarihli Vilâyat Genel İdaresi Geçici Kanunu”, s. 130.

¹⁸⁰ NALBANT, *age*, s. 129.

¹⁸¹ TÖNÜK, *age*, s. 224.

Cumhuriyet'in ilânı sonrası yapılan 1924 Anayasası ve 1929 Vilayet İdaresi Kanunu'nu birbirinden ayırmadan incelemek çalışmadaki tutarlılığın sağlanması açısından önemlidir. 1921 Anayasası'ndan önce yönetime dair ve Cumhuriyet döneminin başlangıcı sayılacak ilk söylemleri, doğrudan olmasa da 22 Haziran 1919 Amasya Genelgesi'nde "Milletin içinde bulunduğu durum ve şartların gereğini yerine getirmek ve haklarını gür sesle cihana duyurmak için her türlü baskı ve kontrolden uzak millî bir hey'etin varlığı zarurîdir."¹⁸² sözleriyle "ulusal egemenliğe dayalı" bir yönetimden bahsedilmesiyle görmekteyiz. Ardından toplanan Erzurum Kongresi'nde benzer vurgu yapılmış ve "Millî sınırlar içinde bulunan vatan parçaları bir bütün" olduğu vurgulanmış, "millî iradeyi hâkim kılmak esastır" denmiştir.¹⁸³ Sivas, yine "ulusal egemenlik ilkesinin açıklandığı yerlerden biri olmuştur. Bir anayasa taslağı olarak hazırlanan Halkçılık Programı'nda "halk hükümeti"¹⁸⁴ vurgusunun özellikle yapılması, Cumhuriyet dönemi yönetim anlayışı hakkında bize ipucu vermektedir. Bu anlayışın daha somutlandığı iki olaydan ilki Misak-ı Milli'nin kabulü, ikincisi ise T.B.M.M.'nin açılmasıdır. Nalbant'ın da belirttiği gibi, ulusal iktidarın kuruluşunda en önemli adım olan 1919'dan TBMM'nin açılışına kadar geçen süreç, Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti arasında fiili bir kopukluğa tanıklık eder.¹⁸⁵

Cumhuriyet'in resmi olarak ilân edilmesi ya da 1919 yılından itibaren başlayan süreç, tarih yazımında genel olarak siyasi yanlarıyla ele alınmıştır. Oysa aynı süreç, yeni bir yönetim anlayışının egemen olacağına da göstergesidir. Bu anlayışın başta merkez olmak üzere taşra ve yerel yönetimde de kendini göstermesi kaçınılmazdır.

¹⁸² Mustafa Kemal ATATÜRK, (2004), **Nutuk**, (Haz. Zeynep Korkmaz), Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, s. 21.

¹⁸³ ATATÜRK, **age**, s. 45-46.

¹⁸⁴ Mustafa ORAL, (2002), "Halkevlerinin Toplumsal ve Kültürel İşlevleri", **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 53. Çalışma internet üzerinde de yayınlanmaktadır. BKZ: <http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=DergiIcerik&IcerikNo=241>

¹⁸⁵ NALBANT, **age**, s. 160.

Çalışmamızın bu bölümünde, Cumhuriyet döneminde yönetim anlamında yaşanan farklılıkların ya da başka bir ifadeyle Osmanlı'dan devam eden evrimin bir devrimle biçimlenişinde yönetimin yerinin ne olduğunu inceleyeceğiz. Bu incelememiz, çalışmamızın ana konusunu oluşturan merkezi yönetim, taşra örgütü ve yerel yönetim kapsamında olacaktır. Dönemin hukuki belgeleri ve gelişmeleriyle birlikte, örnek olarak 1929 Vilâyet İdaresi Kanunu ayrıntıyla incelenecektir.

Cumhuriyet'e geçilmesiyle birlikte, devlete ilişkin niteliksel değişiklikler de kendini göstermiş, devlet yapısındaki örgütlenme buna göre değişmiş ve yönetim bu anlamda biçimlenmiştir. Sonuçta, Amasya Genelgesi'nden itibaren bahsi geçen "ulusal egemenlik" ilkesi, eğitimden siyasete ve yönetime kadar birçok alanda uygulanmaya çalışılmıştır. Ulusal egemenlik ilkesi ile kastedilenlerin, 1923'ten itibaren Cumhuriyet ile somut biçime büründüğünü söylemek olanaklıdır. Zira ulusal egemenlik ilkesinin her vurgusu, 1923'ten itibaren Cumhuriyet ismiyle biçimlenmiştir. Ulusal egemenlik ilkesinin yönetime yansımalarının ilk örneklerinden birini ise üniter (tekli) devlet yapılanması ile görmekteyiz. Üniter devlet yapısı, yönetimi doğrudan etkileyecek etkenlerden biri olmuştur. Hemen başta belirtilmelidir ki çok milletli bir imparatorluk yapısından, üniter-modern bir devlet yapısına geçiş başlı başına Osmanlı'dan gelen evrim ile sağlanan birikimin bir devrime dönüşmesidir. Bu konuyu ayrıntıyla incelemek, sonraki bölümlerde işlenecek konuların daha anlaşılır olması açısından yararlı olacaktır.

II.2.1. Türkiye’de Üniter Devlet

Osmanlı Devleti’nin çok milletli bir imparatorluk yapısını korumuş olmakla birlikte, üniter devlet yapısına uygun örgütlenip örgütlenmediği tartışma konusu olmuştur. Literatürde bu konuya fazlaca yer ayrılmadığı söylenebilir. Buna rağmen, genel olarak Osmanlı Devleti’nin üniter olup olmadığı konusunda Atilla Nalbant kesin bir yaklaşım sunmaktadır. Nalbant’a göre, Osmanlı Devleti üniter bir devlet değildi. Bunun önündeki engelleri sıralarken ilk değindiği konu, Osmanlı Devleti’ndeki “siyasal bölgeler” niteliğinde oluşan, kendine özgü yönetim yapıları olan ayrıcalıklı eyaletlerdir. Benzer bir biçimde, Osmanlı ülkesinde belirli bir coğrafya ya da bölgeyle sınırlı olmadan, dinsel temelde kurulu millet örgütlenmesi de Osmanlı Devleti’nin üniter yapıda olmadığına göstergesidir. Yazar, belirttiği bu iki yönetsel yapının, Osmanlı’nın geleceğini belirleyecek yapılar olduğunu vurgulamaktadır ve şöyle eklemektedir: “süreç, uluslaşma yönünde işlemiş ve Osmanlı dinamikleri, çokmilletli yapısını modern bir çokulusluluk kavramına taşıyamamıştır. Bu nedenle, merkezileşme sürecinde federal tipte bir oluşum gerçekleşmemiş ve bu çok renkli doku, sancılı bir süreçten geçerek ayrılmış ve ulus-devletlerin doğal yatağı olmuştur.”¹⁸⁶

Buraya kadar belirttiğimiz nitelemeler ile Osmanlı’nın niçin üniter olduğu ya da olmadığı konusunda bir yargıya varamayız. Zira, 1876 Anayasası’nın ilk maddesi ayrıcalıklı eyaletlerin (eyalet-ı mümtaze) varlığını kabul etmekte; ancak, bu eyaletlerin devletin bütünlüğü konusunda bir ayrıma neden olmayacağı; “Devlet-i Osmaniye memalik ve kıtaat-ı hazırayı ve eyalat-ı mümtazeyi muhtevi ve yek vücud olmağla hiçbir zamanda

¹⁸⁶ NALBANT, *age*, s. 113.

hiçbir sebeple tefrik kabul etmez.” biçiminde belirtilmiştir.¹⁸⁷ Osmanlı Devleti’nin içerisinde bulunduğu yapı, anayasanın ilk maddesinden de anlaşılacağı gibi, üniter devlet tanımının dışında kalmamaktadır. Hatta Gözübüyük üniter devlet konusunda açıklamalarında, üniter devletlerin üç biçimde olabileceğini yazmıştır. Bunlar: merkezci, yerinden yönetimli ve çok uluslu ya da çok bölgeli üniter devletlerdir.¹⁸⁸ Yine benzer bir biçimde Uygun da bazı üniter devletlerde etnik, dilsel, dinsel ya da tarihsel özellikleri nedeniyle farklılaşan bölgelerin değişik ölçülerde özerklikten yararlandıklarını vurgulamaktadır.¹⁸⁹ Görüldüğü gibi, çok uluslu ya da çok bölgeli üniter devletlerin de varlığı savunulmaktadır. Yani buraya kadar ele aldığımız özelliklere göre, Osmanlı Devleti’nin üniter yapıda olduğu sonucu çıkarılabilir. Yalnız, Osmanlı Devleti’nin neden üniter devlet olmadığına ilişkin diğer iddialara da göz önünde bulundurmak gerekecektir.

Nalbant, Osmanlı Devleti’nin neden üniter devlet olmadığına ilişkin görüşlerini destekleyecek açıklamalara da yer vermektedir. Ayrıcalıklı eyaletlerle ilgili açıklaması ise konuya netlik getirmektedir:¹⁹⁰

...ayrıcalıklı eyaletler, bu merkezleşmenin dışında kalmış ve bir örnek yapılanmaya sahip olmamıştır. Ancak bu eyaletlerin bazı ortak özellikleri belirlenebilir: Bu eyaletler bir sömürge değildir. Nitekim kuraldan ayrık olarak, bu eyaletler ‘ayrıcalıklı’dır. İkinci olarak bu eyaletler idari yerinden yönetim birimi olmaktan çok, siyasal yerinden yönetim birimine yakındır. Bütün eyaletlerin kendilerini ilgilendiren konularda yasama iktidarı bulunmamaktadır. Fakat gerek idare aygıtının belirlenmesi, gerek özel hukuk alanında, gerekse pekçoğunda güvenliği kendi güvenlik güçleri tarafından sağlanması yönünden özerkliğe sahiptir. Bu bakımdan ayrıcalıklı eyaletlerin statüsü bir yerel yönetim statüsü olmaktan uzaktır.

¹⁸⁷ KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 36.

¹⁸⁸ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, (2000), *Anayasa Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi, s. 18-19.

¹⁸⁹ UYGUN, *age*, s. 42.

¹⁹⁰ NALBANT, *age*, s. 144.

Ayrıcalıklı eyaletler konusuyla birlikte Nalbant, dini temelli millet sisteminin de bir yönetsel yanı olduğunu vurgulamaktadır. Millet sisteminin gelişimini kısaca anlatan yazar, özellikle dini topluluklara tanınan hukuki özerkliklere değinmektedir. Tanzimat ve Islahat Fermanlarının, Osmanlı içerisindeki topluluklarda uluslaşma anlamında nasıl etkiler yarattığını unutmada, bu topluluklara iç örgütlenme özerkliğini hukuki koruma altına almak için statü hazırlama yetkisinin verilmesi de bu anlamda dikkate alınmalıdır. Sonuç olarak dinsel topluluk örgütlenmeleri yarı-siyasal kurumlar haline gelmiştir.¹⁹¹ Tanzimat ile birlikte dini özelliğinden çok siyasi yapısı ağır basan bu toplulukların hukuken anayasal bir güvenceye alınması, Osmanlı Devleti'nin neden üniter bir yapıda olmadığına göstergedir. 1876 Anayasası'nın 11. maddesi de bu durumu açıklamak için kullanılabilir: “Devlet-i Osmaniye'nin dini din-i İslâmdır. Bu esası vikaye ile beraber asayiş-i halk ve adab-ı umumiyeyi ihlâl etmemek şartile memalik-i Osmaniyyede maruf olan bilcümle edyanın serbest-i icrası ve cemaat-ı muhtelifeye verilmiş olan imtiyaza-ı mezhebiyenin kemakân cereyanı Devletin tahdi himayetindedir.”¹⁹²

Osmanlı Devleti'nin üniter yapısına ilişkin tartışmaların ışığında üniter devletin tanımlamasına girişerek, Cumhuriyet ile getirilen devlet yapısına neden üniter dendiğini de belirtebiliriz.

Merkezi nitelikli tek bir yasama, yürütme ve yargı erkini içeren devlet örgütlenme türü. Üniter devlette yersel yönetim (mülki idare, ülke topraklarının yönetimi), yetki genişliği ilkesi içinde yürütülür. Öte yandan yerel yönetimler, yetkileri ne kadar genişlemiş olursa olsun, bu yetkilerini ancak ulusal yasama yerinin koyacağı kurallar ya da merkezi yönetimin kararıyla elde ederler.¹⁹³

¹⁹¹ NALBANT, *age*, s. 147-152.

¹⁹² KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 37.

¹⁹³ BOZKURT, ERGUN, SEZEN, *age*, s. 246.

Ya da benzer biçimde üniter devlet:

Bir devletin tekli devlet yapısına sahip olabilmesi için, devlet yetkilerinin, ister alt, ister üst düzeyde olsun, başka bir devlet veya devletlerle paylaşılmaması gerekir. Devlet ülkesinin ve ülke üzerinde yaşayan halkın, tek bir devlet egemenliğine tabi olması, iç ve dış egemenliğin başka bir devletle paylaşılmaması durumunda, tekli devletten sözedilir...

Tekli devlet, merkezden yönetim ilkesine göre örgütlenmiştir. Bu devlet biçimi merkeziliğin yanında, yerinden yönetim ilkesinin uygulanmasına da engel değildir. Yerinden yönetime önem verilen tekli devletlerde, yerel kuruluşlara yönetsel özerklik tanınmıştır. Hiç bir zaman bu özerklik, bağımsızlık düzeyine ulaşmaz.

Tekli devlette, ülke sınırları içinde yasama, yürütme ve yargılama birliği olduğu gibi, salt bir hukuk ve yasa birliği de vardır.¹⁹⁴

Görüldüğü üzere, üniter devletten bahsederken yargılama birliği, yasa birliği gibi Osmanlı Devleti'nde yer almayan kimi özellikleri de sıralamaktayız. Cumhuriyet ile birlikte artık devlet algısında değişiklik başlamıştır. Buna göre egemenlik sahibine teslim edilmiş, devlet ve yönetim de buna göre şekillenmiştir. İç işlerine yabancıların karıştırılmaması, egemenliğin kişiden alınması, devlet içerisindeki özerk eyalet yapılarına süreç içerisinde son verilmesi, Osmanlı Devleti'nde var olan din temelli millet anlayışının reddedilerek yerine ulus anlayışının yerleştirilmesi üniter devletin kuruluşunun habercisidir. 1921 Anayasası'ndan önce başlayan, Ulusal Kurtuluş Savaşı'nda da yer bulan "vatanın bütün olduğu, parçalanamayacağı"¹⁹⁵ ilkeleri, üniter devlet yapısının o dönem içerisindeki tipik söylemi olmuştur.

¹⁹⁴ GÖZÜBÜYÜK, *Anayasa Hukuku*, s. 18.

¹⁹⁵ Mümtaz SOYSAL, (1997), *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, İstanbul: Gerçek Yayınevi, s. 121.

Mümtaz Soysal'ın bu anlamda çıkardığı sonuçlar, aslında Cumhuriyet ile birlikte kurulan üniter devlet yapısının da özelliklerini taşımaktadır. Bunlar: vatan toprağının devredilemezliği, federalizmin olanaksızlığı ve sınıf egemenliğinin yasaklanmasıdır.¹⁹⁶ Bu ilkelerin hukuken bağlayıcı olması için ise çok beklenmeyecektir. 1921 Anayasası ile üniter devlet yapısı güvence altına alınacaktır. 1921 Anayasası'nın ilk maddesi doğrudan bunu işaret ederek, egemenliğin ulusa ait olduğunu belirtmektedir.¹⁹⁷ Üniter devlet yapısının yönetime yansımalarının en önemli özelliği ise bu noktada ortaya çıkmaktadır. Artık illerin yönetimi ya da alt düzey birimlerin yönetimi birörnekleştirilmiştir. Bundan dolayı, 1921 Anayasası'nın 11. maddesinde “muhtariyet” sözcüğünün kapsamı netlik taşımaktadır. Devlet modern anlamda merkezi bir biçime bürünmüş, merkezi ve yerel yönetim üniter yapıyı bozmayacak biçimde kullanılmıştır. Merkezi ve yerel yönetim ayrımlarına az sonra değineceğimizden, burada sadece üniter devletin tanımlarında verdiğimiz, yerel yönetimin üniter yapıya engel olmadığı usulüne atıf yapmaktayız.

Cumhuriyet dönemi, Osmanlı Devleti'nin kendine ve dönemine özgü merkezîyetçi yapısında ve bu yapının kurumlarında yeniliklere gitmiştir. Şüphesiz bu kurumlar tamamen yeni ve özellikle Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde kurulan yapılardan tamamen bağımsız değildir; ama, Cumhuriyet ile birlikte kurulan üniter ya da modern anlamda bir merkezi devlet, Osmanlı'dan devralınan yapıda büyük bir değişimi işaret etmektedir. Uluslararası alanda yaşanan değişimler, teknolojik gelişim, ülke topraklarının büyük miktarda boyut değiştirmesi gibi etkenler kurulan yapının ve kurumlarının işleyişinde yeniliklere destek olacak niteliktedir. Bu durumda, Cumhuriyet

¹⁹⁶ SOYSAL, *age*, s. 121-122.

¹⁹⁷ Madde 1: “Hâkimiyet bilâ kayd ü şart milletindir. İdare usûlü halkın mukadderatını bizzat ve bilfiil idare etmesi esasına müstenittir.” KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 105.

dönemi yapıyı ve bu yapının kurumlarını Osmanlı Devleti'nden gelen evrimle düşünmek gerekir. Ancak, bununla birlikte yeni oluşturulan kurumları bu evrimden kopuş ya da başka bir ifadeyle bir devrim, bir zihniyet değişikliği olarak görmek gerekir. Temelini Osmanlı Devleti'nin son döneminde bilsak da artık var olan yeni bir devlet biçimi, yeni bir işleyiştir. Bunun ayrıntılarına geçmeden önce, kimi çekinceli ya da aksi görüşleri belirtmekte yarar olacaktır. Sıddık Sami Onar, günümüzün yönetim kurumlarının, Tanzimat dönemi kurumlarının bir devamı olarak sayılabileceğini belirtmektedir. Ayrıca Onar şunları da eklemektedir:¹⁹⁸

Türkiye Cumhuriyetinin idari teşkilâtının başında gelen ve faaliyet ve salâhiyetleri bütün ülke ve Türklere şamil bulunan bu merkez teşkilâtı II. Sultan Mahmut devrinde, temelleri atılan, Tanzimattan sonra ortaya çıkan ve imparatorluğun son devirlerinde mütakâmil şeklini alan merkez teşkilâtının aynıdır. Ancak bunların iç teşkilâtı ve kısmen fizyonomileri, vazifeleri, ve faaliyet tarzları bir takım tabii istihaleler geçirmiştir.

Onar, Cumhuriyet dönemi kurumlarında yaşananları doğal bir değişme olarak belirtmektedir. Oysaki bu değişimlerin yapılabilmesi için yönetici kadro tarafından ciddi müdahaleler yapılmıştır. Örneğin; kuruluş aşamasında bir anayasa ile hukuki temel sağlanmıştır. Bununla birlikte, yaşanan Kurtuluş Savaşı sonucunda da değişiklikler yapılması için Meclis gibi kurumlar oluşturulmuştur. Onar'ın belirttiği bir başka nokta ise Osmanlı Devleti'nin son döneminde ortaya çıkan yapıyla Cumhuriyet dönemi yapısının hemen hemen aynı olduğudur. Ayrıntıyla bakarsak, özellikle Cumhuriyet'in ilânı ile birlikte, yapılarda ciddi değişimler olduğunu görmekteyiz. Merkezde bulunan kurumlar değiştiği gibi, bu değişim yalnızca biçimsel olmamıştır. Her şeyden önce evrimden kopuşu simgeleyen Cumhurbaşkanlığı gibi yeni kurumlar ortaya çıkmıştır. Ayrıca, geçmişten gelen

¹⁹⁸ ONAR, *age*, s. 572.

ve benzer niteliklere sahip kurumlarda, Onar'ın belirttiği gibi, iç örgütlenmelerinde, fizyonomilerinde, görevlerinde ve çalışma biçimlerinde değişiklikler olmuştur. Onar'ın belirttiği bu değişiklikler ise başlı başına bir yenilenmeyi içerecek özelliklerdir ve bu değişim dâhi geçmişten gelen kurumlarla aynı yapının olmadığını göstergesidir. Şüphesiz geçmiştekilerle benzer işlev gören, benzer niteliklere sahip ve hatta aynı kalan kurumlar olacaktır. Bu durum tarihin yapısına da oldukça uygundur. Yalnız, tüm kurumları genel olarak geçmişle aynı ya da geçmişin devamı olarak görmek, Cumhuriyet ile yaşanan büyük değişimi gözden kaçırmamıza neden olabilir. Belirtilen anlamda şu satırlar dikkat çekicidir:

Tartışılan ve tarihe farklı yaklaşımların doğmasına yol açan nokta, 'süreklilik' özelliğinin ne tür bir içeriğe sahip olduğudur. Tarihin sürekliliği var olanın mükemmel doğru aralıksız evrimi ile değil, tersine geçmişten yarına kesintilerle, sıçramalarla ve yadsımlarla ilerlemektedir. Sürekliliğin yadsımlarla birlikte var oluşu nedeniyle, birbirine benzer şeyleri farklı zamanlarda birbirleri ile karşıt konumlarda yakalayabiliriz. Hele izi sürülen şey bir kurumsa benzeri bir yapı bulmak çok kolaydır. Ancak biçimsel benzerlikler, değişik zaman ve yerlerde kurumların aynı öze, az ya da çok farklı derecelerde aynı içeriğe/işleve sahip olduğu anlamını göstermez.¹⁹⁹

Cumhuriyet ile gelinen modern merkezî yapı, aslında büyük tartışmaları da beraberinde getirmiştir. 1921 Anayasası öncesinde, yeni devletin nasıl bir anlayışla yönetim sergileyeceği ve yönetimde hangi ilkeleri uygulayacağı üzerine genel bir görüş ortaya çıkmaktadır. Bülent Tanör'ün "yerel kongre iktidarları" olarak nitelendirdiği bu dönem, Kurtuluş Savaşı'nın yönetiminin merkezileşmesi ve bölgesel olan kongrelerin Sivas Kongresi ile bütünleşerek ulusal bir yapıya bürünmesi²⁰⁰ gelecek yönetim hakkında

¹⁹⁹ Birgül Ayman GÜLER, (1993), "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı: 1(Mart), s. 91-92.

²⁰⁰ Bülent TANÖR, (2000), **Kurtuluş Kuruluş**, İstanbul: Cumhuriyet Kitapları, s. 59-84. Yazarın "ulusal kongre iktidarı" başlığıyla verdiği kısımda Ulusallaşma, Merkezileşme, Hukukileşme, Organlaşma ve Özerkleşme başlıkları, dönemi nasıl değerlendirdiği anlamında bilgi vermektedir. Özellikle Hukukileşme

ipuçları vermekteydi. Hukuki dayanağı hiç eksik etmeyen, temsil ve katılım konusunda olağanüstü şartlarda da olsa dönemin niteliklerine göre hassas davranmaya çalışan, taşradayerelde örgütlenmeyi temel sayan ve bunların merkezle ilişkilerini düzenleyen yeni yönetim hakkında vereceğimiz bir örnek, yönetimde örgütlenme yapısı hakkında bize bilgi verecektir. Mustafa Kemal başkanlığındaki Heyet-i Temsiliye üyeleri ve komutanlar arasında ileriye yönelik alınması gerekli kararlar ve Kurtuluş Savaşı'nın parasal kaynaklarıyla ilgili olarak 16-30 Kasım 1919 tarihleri arasında gizli görüşmeler yapılmıştır. 19 Kasım tarihli toplantının ikinci oturumunda başkan Mustafa Kemal Paşa şunları söylemektedir:²⁰¹

Mazhar Bey ve arkadaşları bu işe başladıkları zaman Van'dan bize bilgi verilmemişti. Ama şimdi veriliyor. Orada teşkilat yeterince mesela köylerde yapılmamıştır. Oysa bizim teşkilatımızın temeli köy ve mahalle teşkilatıdır... Bir defa *kaza teşkilatı temel olarak alınmalıdır*. Teşkilata önce mahalle ve köylerden başlanmalı, sonra kaza ve sair İdare Heyetleri en müktedir ve hevesli kişilerden seçilmelidir. Teşkilatı köylere kadar yaymak ve mensuplarını da dürüst ve liyakatlı kimselerden seçmek çok önemli bir iştir.

Kurtuluş Savaşı hazırlıkları sırasında taşradaki yapının tartışıldığı bu kısım, kısa bir süre sonra kurulacak devletin taşrada nasıl bir örgütlenmeye gideceğinin bilgisini vermektedir. 1921 Anayasası'nın yapılmasında da aynı düşüncelerin temel oluşturduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Peki, bu durumda 1921 Anayasası ile başlayan anayasa dayanağı olan devlette yönetim üzerine neler söylenebilir ve bu sürece nasıl gelinmiştir?

başlığının altında; Kendini hukuk fikriyle meşrulaştırma, Örgütlenme biçiminde yasallık ve sivilite, Temsil ve seçim, Kurumsallaşma, Faaliyet alanı bakımından yasallık, Anayasa kültürü, İşleyişte yasallık konularının işlenmiş olması, yeni yönetimin yönetimde hukukiliğe ne derece önem verdiğini ayrıntıyla göstermektedir.

²⁰¹ Sadi BORAK, (1997), **Atatürk'ün Resmi Yayınlarına Girmemiş Söylev, Demeç, Yazışma ve Söyleşileri**, İstanbul: Kaynak Yayınları, s.73. İtalik vurgu bana aittir.

II.2.2. 1921 Anayasası'nda Yönetim

Her şeyden önce bilinmelidir ki Büyük Millet Meclisi'nin kurulduğu 1920 yılında, ulusal sınırlar içinde 15 vilâyet, 17'si müstakil 36'sı müstakil 36'sı mülhak olmak üzere toplam 53 liva, 302 kaza ve 679 nahiye bulunmaktadır. Bahsi geçen yönetim birimlerini Keskin şöyle tanımlamaktadır:²⁰²

Vilâyet kademesi, 1913 tarihli kanun ile tüzel kişiliği tanınmış, genel meclisi olan, doğrudan doğruya merkeze bağlı bir yönetim birimidir. *Mülhak livalar*, genel yönetim, jandarma ve yerel yönetim bakımından bir vilâyete bağlı olarak yönetilen, ayrı bir tüzel kişiliği ve genel meclisi olmayan yönetim birimleridir. Bunların özel bütçeleri bağlı oldukları vilâyetin hesaplarına devredilmektedir. *Müstakil liva* ise bağlı olduğu vilâyet ile ilişkisi kesilerek, doğrudan doğruya merkeze bağlanan, genel ve yerel yönetim bakımından vilâyete eşdeğer kılınan yönetim birimidir.

1. TBMM'nin mekâna ilk müdahalesi bir üst kademedeki vilâyete bağlı olan "mülhak livaları" "müstakil" kılıp doğrudan Ankara'ya bağlamak ya da yeni müstakil livalar kurmak olmuştur.

1921 Anayasası'na giden süreci ayrıntıyla incelemek şüphesiz çalışmamızın sınırlarını aşacaktır. Yalnız, dönemin şartlarını göz önünde bulundurabilmek amacıyla kimi noktalara dikkat çekmek yararlı olacaktır. Osmanlı Devleti'nin son döneminde her ne kadar merkeziyetçi bir eğilim görülse de imparatorluk yapısından kurtulamamış bir devlette bu merkeziyetçiliğin hem modern anlamda olmayacağı hem de taşrada-yerelde egemen olan güçlerin tasfiye edilememesi nedeniyle her halükarda merkeziyetçiliğin

²⁰² Nuray E. KESKİN, (2007), "Cumhuriyet Döneminde Toprağa Dayalı Örgütlenme: İl Yönetimi Sisteminin Kuruluşu", **Memleket Siyaset Yönetim**, Cilt: 2, Sayı:5, s.121.

günümüz anlamında olmadığı söylenebilir. Miras alınan bu yapıyı düzeltmek, kurulmaya çalışılan ulus ve üniter devlet ekseninde yeniden örgütlemek hiç de kolay olmayacaktır. Zira Misak-ı Milli ile sınır kabul edilen yerlerden büyük bir kısım işgal altındadır. Ekonomik da olarak çökmüş bir imparatorluktan yaratılmaya çalışılan devlette iç güvenlik de henüz çözülebilmüş değildir. Rıdvan Akın bu süreci ayrıntıyla ele almıştır. Osmanlı hükümeti 20. yüzyılın hemen başında, bütçede tasarruf sağlayabilmek için vilayet merkezine yakın kazaları lağvetmiştir. Oysa Ankara Hükümeti bu uygulamadan vazgeçmiştir. İlk girişilen uygulama yeni kaza merkezleri belirlemek olmuştur. Henüz azınlıklar konusunun çözülemediği bu tarihlerde yerel unsurlar her an asayişsizliğe ve yapılacak taşra-yerel yönetim düzenlemelerine tepki vermeye hazır durumdadır. Kaza merkezlerinin artırılmasında en önemli etken ise iç güvenlidir. Akın, bu nedenlere ek olarak, mülki idarede istihdam edilen asker kökenlilerin de bir neden olduğunu şöyle belirtmektedir.²⁰³

Bir başka rahatsızlık mülki idarede asker kökenlilerin istihdamından kaynaklanmaktadır. Atama ve yükseltmelerinde temel mevzuat *Mülkiye Nizamnamesi* olmasına rağmen personel yetersizliğinden, asker kökenli mülki idare amirleri görülmektedir.

Keskin'in Milli Mücadele döneminde yaşanan yönetsel gelişmeleri belirttiği noktaya dikkat çekmek gerekir. Milli Mücadele döneminde toprak üzerindeki kuruluşu biçimlendiren temel dinamik *bölüşüm* ilişkileri olmuştur. Asayiş, büyük toprak sahipleri ile ticaret burjuvazisinin çıkarlarının düğüm noktasıdır. Milli Mücadele yıllarından yönetsel sınırların yeniden düzenlenmesi ya da yeni bir mülki bölüm oluşturulmasına ilişkin değişikliklerde “işgal halinde yönetimin düşman eline geçmesini önlemek”, “etnik/dinsel azınlık yapısının yönetimi”, “çatışmaların önlenmesi”, “aşiretlerin bağlılığını

²⁰³ Rıdvan AKIN, (2001), **TBMM Devleti**, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 254-255.

sağlamak/korumak”, “aşiretleri denetim altına almak”, “asayişin sağlanması” gibi nedenler belirleyici olmuştur. Bu dönemde birçok nahiye ya da köy, “devlet otoritesini kurmak” amacıyla ilçe yapılmıştır.²⁰⁴ Belirtilen dönemde yaşanan gelişmelerden de anlaşılacağı gibi, Milli Mücadele sürecinde iç güvenlik konusu öncelikle önem taşımıştır. Kurtuluş Savaşı’nın başarıyla atlatılmasından sonra bu durumda değişiklik olacak ve dönemin özelliklerine paralel olarak, artık başka ölçütler öne çıkacaktır.

Yaşanan bu süreçte gerçekleşen değişimlerin yönetim alanına yansımamasını beklemek yanlış olacaktır. Örneğin; iç güvenlik, yerel unsurların baskısı gibi az önce saydığımız nedenlerle birlikte, Ankara Hükümeti’nin egemenliği altına giren ya da işgalden kurtulan yerlerde yeni örgütlenmelerin kurulması konusu da başlı başına ele alınacak bir olaydır. Kars, Ardahan ve Batum Livalarının (evliye-i selase) Ankara Hükümeti’nin kontrolüne geçmesi nedeniyle o bölgede Ankara’ya bağlı bir mülki yönetim kurulması ya da işgalden kurtarılan vilâyetlerde (vilayat-ı müstahlasa-kurtarılmış vilâyetler)²⁰⁵ yönetim kurulması, kamu yönetimi anlamında önemli noktalardır. Nitekim, buralarda yönetim kurulması demek, sadece bir merkez belirlenip, yöneticilerinin atanması anlamında değildir. Her şeyden önce yeni yerlerin, zaten kötü olan ekonomiye büyük yükleri vardır. Aynı zamanda, Duyun-u Umumiye yönetimi altında ezilen çok sayıda yerde, Ankara Hükümeti ekonomik olarak da egemenlik kurmak zorundadır. Bu bölgelerde yaşanan iç güvenlik, yerelde asayişin sağlanması gibi olağanüstü koşulları eklediğimizde, ülke topraklarına yeni katılan yerlerin yönetimine ilişkin yapılması gerekenlerin ne kadar karmaşık olduğu görülecektir.

²⁰⁴ KESKİN, *age*, s. 137-141.

²⁰⁵ AKIN, *age*, s. 256-258.

1921 Anayasası ile kurulan yapı, yalnızca dönemin gereklerini yansıtmakla kalmamış, daha önce vurguladığımız gibi, Cumhuriyet'in toprağa dayalı örgütlenme politikası, Osmanlı dönemine bir tepki olarak gelişmiştir. Hatta henüz Milli Mücadele döneminde il ölçeği temel alınarak Osmanlı vilâyetleri kaldırılmıştır. Yeni bölümlenme yapılırken, Osmanlı Devleti'nin sancak sınırları dikkate alınmış; ancak, büyük eyaletler kendi içinde alt bölümlere bölünerek, eski güçleri kırılmıştır.²⁰⁶ Böyle bir süreçte 1921 Anayasası ilân edilmiş ve süreç bu ilân ile sonlanmamış, yönetime dair benzer durumlar Kurtuluş Savaşı sonuçlanana kadar devam etmiştir. Kurtuluş Savaşı'nın kazanılması ise bambaşka bir durumu getirmiş, bir ülkenin inşası sürecinde merkez, taşra ve yerel yönetimin ne kadar önemli rol oynadığını göstermiştir.

Belirtilen sürecin bir sonucu olarak 1921 Anayasası her şeyden önce, ismi Cumhuriyet olmasa da yeni bir devletin doğuşunu hukukileştiren bir belgedir. Aslında bu süreç ulus devletleşme sürecidir. Her ne kadar Tanzimat'tan sonra nüvelerini görsek de Kurtuluş Savaşı ve sonrası dönemde gerçekleştirilecektir. Batı'ya göre, en azından biçimsel de olsa gecikmiş olan bu süreç, 1921 Anayasası ile biçim ve hukuki zemin bulmaktadır. "1848'den 1870'lere kadarki dönemin uluslararası siyaseti neydi? Geleneksel batılı tarihyazımının bu konuda en ufak bir şüphesi yoktu: Bu siyaset, ulus-devletlerden müteşekkil bir Avrupa'nın kurulmasıdır."²⁰⁷ Belirtilen görüşleri Türkiye'ye uyarladığımız zaman, Hobsbawm'ın belirttiği bu durum Türkiye'de 1921 Anayasası ile hukuki temele oturtulmuştur. Zira Tanör bu konuyu vurgulamaktadır:²⁰⁸

²⁰⁶ KESKİN, *age*, s. 119.

²⁰⁷ Eric HOBBSBAWM, (2005), *Sermaye Çağı*, (Çev. Bahadır Sina Şener), Ankara: Dost Yayınları, s. 97.

²⁰⁸ Bülent TANÖR, (2004), *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul: Yapı Kredi Yayıncılık, s. 263.

'*İdare*' başlığını taşıyan tek maddelik bölümde, Türkiye'nin coğrafi durumu ve iktisadi ilişkileri açısından vilayetlere, vilayetlerin kazalara (ilçe) bölündüğü, kazaların da nahiyelerden (bucak) oluştuğu belirtilmiştir (md. 10). Burada ülkenin adı olarak 'Memalik-i Osmaniye' (KE md. 22) terimi yerine, ulusal yurt ve anavatan anlamına gelen '*Türkiye*' sözcüğünün kullanılmış olması son derece anlamlıdır. TEK zaten zaten yeni bir devlet kurduğunu ilân etmiş ve bunun adını '*Türkiye Devleti*' koymuştu. Şimdi de ülkenin topraklarını Misak-ı Milli'ye özgü olarak adlandırmaktadır. Devlet ve ülke adlarındaki anlamsal ve terimsel değişme, yeni devlet ve ülke kavrayışına da işaret etmektedir. 'Çokuluslu feodal imparatorluk ve toprakları' anlayışından *ulusal devlet*, *ulusal yurt* ya da *anavatan* anlayışına geçiş bunun özüdür. Bu süreç, *ulus devlet*'in de doğumunu haber verir.

Artık söz konusu olan, modern bir merkezi devletin kurulması sürecidir. Ulus ve üniter devlet yapısı ise bu devletin görünümü olmuştur. Bu görünüm, yerel ve merkezi yönetimi doğrudan ve kimi durumlarda dolaylı olarak etkilemiştir. Zira modern merkezi devlet, ulus devletin kurulmasından soyutlanamayacak bir gelişmedir.

Modernite, orijini ortaçağ sonlarında Batı Avrupa olan ve motivasyonunu ticaret sermayesinden alan siyasi merkez ile güçlü feodalitenin çatışmasının ürettiği bir ilerleme sürecidir. Bu çatışma aynı zamanda ekonomik, siyasi, hukuki merkezleşmenin ve buna dayalı ulus devlet inşasının da belirleyicisi olmuştur. Bu anlamda Modernite aynı zamanda geniş boyutlu bir merkezleşmeyle eş anlamı içeriğe sahiptir.²⁰⁹

Oysa 1921 Anayasası ve belirtilen süreç için merkezleşme ifadesini kullanmak, literatürde genel kabul görmüş düşünce için uygun olmayabilir. Bu konuyu şimdi ayrıntıyla inceleyeceğimiz gibi, 1921 Anayasası için genel ve ortak kanı diyeceğimiz düşüncenin ne olduğunu Tanör'ün satırlarından izlemek olanaklıdır.

TEK (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu) sisteminde *merkeziyet usulü sınırlı* ve hattâ *istisnaidir*, *yerinden yönetim* (ademi merkeziyet) ise *aslî* ve *geneldir*. Bunun kurum ve araçları; seçimle

²⁰⁹ ÇAKAN, *age*, s. 45.

oluşan organlar ve tüzel kişilikler, icraî karar alabilme yetkileri ve özerkliğidir. Nahiye yönetiminin bile iktisadî, mali ve hattâ yargısal yetkilerle donanması ve seçimle oluşması, özerkliğin boyutları konusunda bir fikir verir.²¹⁰

Genel olarak 1921 Anayasası üzerinde en çok görüş birliğine varılan düşünce budur. Yayla da benzer bir vurguyu yapmış ve “merkeziyet usulünün sınırlı ve istisnai, yerel yönetimin asli ve genel” olduğunu 1921 Anayasası’nın yönetime dair özeti olarak vermiştir.²¹¹ Keleş, 1876 Anayasası’nda yer alan yönetim ilkelerinin tüm anayasalarda az çok farkla yürürlükte kaldığını belirtirken, bu durumun tek istisnası olarak 1921 Anayasası’nı vermektedir.²¹² Keleş’in burada bahsettiği vurgu, genel olarak anayasalara hâkim olan merkeziyetçi yönetim anlayışıdır. Başka bir deyişle 1876’dan günümüze kadar merkeziyetçilik konusundaki tek farklı belge 1921 Anayasasıdır. Nalbant ise siyasi merkeziyetçiliğin varlığını özellikle belirtir ve sonra benzeri bir vurguyu yaparak, ayrıca bir eklemede bulunur; 1921 Anayasası’nın yerel yönetim alanında kurduğu sistemi de diğerlerinden farklı görür.²¹³

Bu durumda Osmanlı Devleti için bir çelişki olarak belirtilen ve çalışmamızın ilgili kısmında yer verdiğimiz soru akla gelmektedir. Osmanlı Devleti’nde merkezileşmenin modern bir görünüme kavuştuğunu belirttiğimiz dönemde, yerel yönetimlerin doğuşu kimi yazarlar tarafından çelişki olarak nitelendirilmişti. Aynı zamanda, yerel yönetimin asli ve genel olduğu görüşünde literatürde neredeyse bir birlik

²¹⁰ TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 265.

²¹¹ YAYLA, *age*, s. 130.

²¹² KELEŞ, *age*, s. 130.

²¹³ NALBANT, *age*, s. 165-166.

bulunmaktadır. Peki, modern bir merkezileşmenin yaratıldığı nasıl savunulacaktır?
Süleyman Aslan’a göre:²¹⁴

Mahalli idareye dar bir alanda verilen düzenleyici tasarruflarda bulunma yetkisini bir yana bırakacak olursak, esas itibariyle bunlar birer yasama organı değildir. Bunlar, *egemen yasama meclisi tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getiren veya yetkileri kullanan icrai organlardır*. Bu sebeple mahalli idareler parlamento tarafından verilmedikçe herhangi bir yetkiyi kullanamazlar. Daha doğru bir ifadeyle mahalli idareler, fonksiyonlarının alanına ve niteliğine karar vermek yetkisine haiz değildir. *Mahalli idarelerle ilgili bir kanun meclisten geçerken, meclis, mahalli idarelere verilecek görevler ve yetkiler konusunda karar verir* ve böylece mahalli idarenin faaliyet alanını tesbit etmiş olur. Bu aynı zamanda mahalli idarelerin milli menfaat açısından bir denetimdir ve görüldüğü gibi bu denetim parlamento tarafından yerine getirilmektedir. Kaldı ki, *bütün mahalli idarelerin parlamento tarafından yaratıldığı da unutulmamalıdır*.

Arslan’ın aktardığı satırlar, daha önce aktardığımız “yerel yönetimin olabilmesi için az ya da çok bir ölçüde merkezi yönetim olmalıdır” görüşü ile paralelidir. Yani, 1921 Anayasası’nın yerel yönetimlerin ağırlıkta olduğu niteliği vurgulanırken²¹⁵, bu niteliğin kendilerine merkezi yönetim tarafından verildiğini ve yerel yönetimlerin tek başına var olamayacağı görüşü unutulmamalıdır. Birgül Ayman Güler ise “Cumhuriyet yönetimi, yeni devletin merkezileşme sürecini 1921 yılında ‘il esasına dayalı örgütlenme’yle başlatmıştır.²¹⁶ demektedir. Son çözümlemede, 1921 Anayasası’nda yerel yönetimlerin ağırlıkta olmasını sağlayanın yine merkezi yönetim olduğunu belirtmekte yarar vardır.

²¹⁴ Süleyman ARSLAN, (1978), **Türkiye ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Denetimi**, Ankara, s. 7-8. İtalik vurgular bana aittir.

²¹⁵ 1921 Anayasasına ilişkin ayrıntılı incelemeyi bitirmeden bir noktayı daha belirtmekte yarar olacaktır. Bu süreçte, amaç ulusal birliği sağlamak olmasına rağmen, 1. TBMM’nin yapısı sıkı bir merkezîyetçiliğe yönelmeyeceğini göstermiştir. Mebuslar arasında “adem-i merkezîyet”i ve “hür teşebbüs”ü savunanların sayısı az değildir. 1921 Anayasası böyle bir ortamda hazırlanmıştır. KESKİN, **age**, s.126. Milli Mücadele döneminde bir yönetim birimini il olması, daha sonradan tasfiyesi için uğraşılacak olan yerel iktidar odaklarını güçlendirmiştir.

²¹⁶ Birgül Ayman GÜLER, (2007), “Otuzlu Yıllarda Yönetim”, **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, Ankara: Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, s. 13.

Üniter ve ulus devlet olarak kurulan modern devlet yapısında da yerel yönetim ve merkezi yönetim yine birbirine alternatif ya da birbirinin karşıtı bir yönetim gibi düşünülmemelidir. Merkezi ve yerel yönetimin bir arada ve aynı anda olması yönetimin doğası gereğidir.

Belirtmekte yarar olan bir nokta daha vardır. II. Meşrutiyet dönemi yönetime dair ilkelerden bahsederken, Jön Türklerin Abdülhamit dönemine duyduğu tepkinin yönetsel bir yanı olduğunu da vurgulamıştık. Bu nedenle merkeziyetçilik sözü, hemen akla Abdülhamit dönemini getirmekteydi. Benzer bir yorum, Nalbant tarafından 1921 Anayasası'nın yapıldığı dönem için yapılmaktadır. Yani 1921 Anayasası'nda savunulan güçlü yerel yönetim anlayışı, Osmanlı dönemindeki aşırı merkeziyetçilik ve bürokrasiye tepkinin ürünüdür.²¹⁷

1921 Anayasası'nın en önemli özelliklerinden biri, 24 madde gibi kısa bir anayasada, tam 14 maddesinin yönetimi düzenlemiş olmasıdır.²¹⁸ Daha başka bir ifade ile Teşkilat- Esasiye Kanunu'nda merkez-taşra-yerel yönetimler en ayrıntıyla ve hassasiyetle ele alınan konu olmuştur. Hemen burada, Kurtuluş Savaşı'nın uzun süre tüm yurt çapında yereldeki güçlerin mücadelesi ile yürütüldüğünü ve elden geldiğince kongreler yoluyla görüşlerin merkezde toplandığını, bundan dolayı taşraya ayrı bir önem verildiğini belirtmeliyiz. 1921 Anayasası'nda bu durumun etkisi olduğu açıktır. Tanör bu durumu şöyle yorumlamaktadır: “24 maddelik kısa bir anayasa olan TEK (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu); 14 maddesini, yani yarıdan fazlasını taşra yönetimine, özellikle de *yerinden*

²¹⁷ NALBANT, *age*, s. 167.

²¹⁸ Yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkeleri açısından 1921 Anayasası'nı, kavramları açıklarken incelediğimizden tekrar değinmeyeceğiz. Burada tekrar değinmemekle birlikte, 1921 Anayasası'nda açık olarak bu ilkelere yer verilmediğini, bu ilkelerin ilgili hükümlerden çıkarılabileceğini vurgulamıştık.

yönetim ve yerel yönetim ilkelerine ayırmıştır (md. 11-23). Buna, yerel katılım ... adını vermek yanlış olmaz”²¹⁹

1921 Anayasası’nda 14 madde ile üzerinde önemle durulan yönetime dair ilk madde, “İdare” başlığını taşıyan 10. maddedir. 10. madde, ülkedeki yönetimin görüntüsünü hükme bağlamaktadır. 10. madde; “Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden tereküp eder.”²²⁰ demektedir. 10. maddede ele alınan düzenlemede görüleceği gibi köylerden söz edilmemiştir. Köyler ve ek olarak kasabalardan, “Nahiye” başlıklı bölümde söz edilmiş ve 21. madde ile şöyle bir düzenleme yapılmıştır: “Nahiye bir veya birkaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da bir nahiyedir.”²²¹ Dikkat edileceği gibi, birkaç köy bir araya gelerek bir nahiye oluşturmaktayken, bir kasaba başlı başına nahiye sayılabilmektedir. Maddelerden de anlaşılacağı gibi, Osmanlı Devleti’nin yenileşme döneminde yerleştirilmeye çalışılan vilâyet yönetiminde değişikliğe gidilmiştir. Liva birimi kaldırılmış ve bu yolla vilâyet yönetimi içerisindeki kademelerde azaltma yoluna gidilmiştir. 1921 Anayasası ile getirilen bu yapı çizimle anlatılabilir.

1921 Anayasası’nın “adem-i merkezîyetçi” bir anayasa olduğu iddialarına temel oluşturan maddeler ise “Vilâyet” başlığı ile 11. maddeden itibaren başlamaktadır 11-14.maddeler).²²² 11. madde, açık bir şekilde vilâyetlerin yerel işlerinde “manevi şahsiyeti” ve “muhtariyeti”nin olduğunu belirtmiştir. Burada “muhtariyet” ile kastedilenin yönetsel

²¹⁹ TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 263. İtalik vurgular yazara aittir.

²²⁰ KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 106.

²²¹ KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 107.

²²² Madde 11: “Vilâyet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir. Harici ve dahili siyaset, şer’i adlî ve askeri umur, beynelmilel iktisadî münasebat ve hükûmetin umumi tekâlifi ile menafii birden ziyade vilâyata, şâmil hususat müstesna olmak üzere Büyük Millet Meclisince vaz edilecek kavanin mucibince evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti içtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi vilâyet şûralarının salâhiyeti dahilindedir.” KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 106.

bir özerklik olduğunu anlamaktayız. “Bunların ‘Muhtariyeti’ (özerklik) tanınmış olmakla birlikte, bu özerklik idari alanla sınırlıdır, ‘halkın mukadderatı’ nı ilgilendiren siyasi bir yönü yoktur.”²²³ diyerek, Tanör de bu duruma işaret etmektedir. Zaten maddenin devamında vilâyetin özerkliğinin sınırlarını belirtmiş ve “harici, dahili siyaset, şer’i, adli ve askeri umur, beynelmilel iktisadi münasebat ve hükûmetin umumi tekâlifi (teklifleri) ile menafii (yararı) birden ziyade vilâyata şâmil (kapsayan) hususat müstesna olmak üzere...” diyerek özerkliğin sınırlarını net bir biçimde belirlemiştir. Devamla bu görev sınırlarının içerisinde, vilâyete bırakılan işler tek tek sayılmaktadır. “Büyük Millet Meclisince vaz edilecek kavanin mucibince Evkaf (vakıflar), Medaris (medreseler), Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia (bayındırlık) ve Muavenet-i İçtimaiye (yardım) işlerinin” düzenlemesi ve yönetimi vilâyet şuralarının yetkisine bırakılmıştır. Her şeyden önce yönetsel bölünüşün ilk kademesi olan vilâyet, hem merkezi yönetimin taşra uzantısı hem de tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olarak örgütlenmiştir.²²⁴

Maddeden anlaşılacağı gibi, merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görevler birbirinden ayrılmıştır. Yerel yönetimlerin görev alanına giren konular, anayasa ile netleştirilmiştir. 11. maddeyi, 14. madde ile birlikte düşündüğümüzde konu iyice netleşmektedir. 14. madde “Vilâyette Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi hükûmeti tarafından tayin olunup vazifesi devletin umumi ve müşterek vezaifini rüyet etmektir. Vali yalnız devletin umumi vazaifile mahalli vazaif arasında tearuz vukuunda müdahale eder.”²²⁵ diyerek vali hakkında hükümde bulunmaktadır. Vilâyette Büyük Millet Meclisi’nin vekili ve temsilcisi validir. Büyük Millet Meclisi hükûmeti tarafından atanan; görevi devletin genel ve ortak işlerini

²²³ TANÖR, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, s. 257.

²²⁴ KESKİN, *age*, s. 119.

²²⁵ KİLİ, *GÖZÜBÜYÜK*, *age*, s. 107.

görmek olan vali, devletin genel ve yerel görevleri arasında çatışma çıkması durumunda müdahale etme yetkisine sahiptir. Her ne kadar Meclis hükümetinin vekili ve temsilcisi olsa da anayasal olarak valinin yetkisinin azaldığını görmekteyiz. Yalnız, bir başka önemli konu daha var ki o da az önce aktardığımız, 1921 Anayasası'nda düzenlenen yerel yönetim ve merkezi yönetimin karşılıklı durumudur. Literatürde genel kabul gören ve doğru sayılan görüş, 1921 Anayasası'nda merkeziyet usulü sınırlı ve hatta istisnai, yerinden yönetim ise aslî ve genel olduğudur. Yayla bu iddiasını yine 11. maddeye dayandırmaktadır. Zira bu maddede, merkezi yönetime ait olarak sayılan işler haricinde, geriye kalan çok geniş alandaki işlerin yerel yönetimin işi olarak sayılmaktadır. Yayla, bu düzenlemeyi “Kaide, bir işin mahalli olmasıdır.” ve “Üstelik, mahalli idareye bırakılan bütün bu işler, o günlerin kamusal hizmet ve faaliyetlerinin hemen tamamını kapsamaktadır.”²²⁶ biçiminde yorumlanmaktadır. Oysa anayasal ilkelere baktığımızda, böyle bir tespitin çıkarılamayacağını düşünmekteyiz. Yani başka bir anlatımla 1921 Anayasası'nın yönetime ilişkin maddelerinden, “yerel yönetimin asli ve genel, merkezi yönetimin ise tali ve istisnai olduğu” sonucundan ziyade, birbirini tamamlayan ve görev ayrışması tam olarak belirtilmiş bir yönetim yapısı sonucuna ulaşabilmekteyiz. Osmanlı ve Türkiye anayasalı yönetim tarihi açısından, yerel yönetime en çok yer vermiş ve merkezi yönetime oranla yerel yönetimin ağırlığını artırmış bir anayasa özelliği kesin olan 1921 Anayasası'nda yine de yerel yönetime ve merkezi yönetime ait sınırlar net bir biçimde çizilmiştir. Yerel yönetimlere geniş alanda yetki tanımakla birlikte, bu görevleri net olarak sınırlamıştır. Belirtilenin dışındaki işlerin hepsini merkezi yönetime bırakan bir hüküm olmadığı gibi, merkezi yönetime ait işler dışındaki bütün işleri de yerel yönetimlere bırakmamıştır. Bu nedenle Yayla görüşlerini belirtirken, “... ‘Tefriki Vezâif’ kuralının, mahalli idareyi asli

²²⁶ YAYLA, *age*, s. 124.

yetkili, merkezi yönetimi ise sınırlı ve istisnai yetkili sayacak kadar ademimerkeziyet ilkesi lehine uygulandığı söylenebilir”²²⁷ derken “kadar” ifadesini kullanarak bunun bir yorum olarak çıkarıldığını anlamamızı sağlayacaktır.

Kısacası, 1921 Anayasası’nın yerel yönetim ağırlıklı bir Anayasa olduğunu söylemekle birlikte; maddelerden, merkezi ve yerel yönetim arasında asli-tali ya da genel-istisnai ayrımını yapacak sonucun çıkarılamayacağını söyleyebiliriz. Üstelik bu tespiti yazmadan, “umumi müfettişlik” konusuna değinmediğimiz de göz önünde bulundurulmalıdır.

Anayasanın “Kaza” başlıklı bölümünün tek maddesi olan 15. madde, “Kaza yalnız idari ve inzibati cüzü olup manevi şahsiyeti haiz değildir. İdaresi Büyük Millet Meclisi hükûmeti tarafından mansup ve valinin emri altında bir kaymakama mevdudur.”²²⁸ demiş, kazaya yalnızca yönetsel ve güvenliğe ilişkin görev yüklemiştir. Aynı maddeden anlaşılacağı gibi, kazaya “manevi şahsiyet” tanınmamıştır. Kazanın başında ise Büyük Millet Meclisi tarafından atanan ve valinin emri altında çalışan bir kaymakam bulunmaktadır. Kazaya ilişkin “manevi şahsiyet” tanımamanın ötesinde, herhangi bir şura gibi özel bir düzenleme yapılmamıştır. Oysaki 16 ve 21. maddeleri kapsayan “Nahiye” başlıklı bölümün ilk maddesi olan 16. madde, “Nahiye hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir”²²⁹ diye belirtmiştir. Aynı bölümün son ve anayasanın 21. maddesi ise “Nahiye bir veya birkaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da bir nahiyedir.”²³⁰

²²⁷ YAYLA, *age*, s. 124.

²²⁸ KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 107.

²²⁹ KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 107.

²³⁰ KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 107.

Görüldüğü üzere, anayasada köy ve/ya kasaba yönetimleri için ayrı bölüm ya da maddelerle bir düzenlemeye gidilmemiştir.

1921 Anayasası özelinde ele almamız gereken başka bir konu, yerelde oluşturulmuş şuralardır. 12 ve 13.²³¹ maddeler vilâyette oluşturulacak şuralara ilişkin düzenlemeler içermektedir.

Madde 12: “Vilâyet Şûraları vilâyetler halkınca müntehap âzadan mürekkeptir. Vilâyet Şûralarının içtima devresi iki senedir. İçtima müddeti senede iki aydır.”

Madde 13: “Vilâyet Şûrası, âzası meyanında icra amiri olacak bir reis ile muhtelif şuabatı idareye memur âzadan teşekkül etmek üzere bir idare heyeti intihap eder. İcra salâhiyeti daimi olan bu heyete aittir.”

Şura konusu Türk kamu yönetimi tarihi boyunca tartışılmış konulardan biridir. Vilayet şuralarına benzer şekilde anayasanın 17-20. maddeleri nahiye şuralarını düzenlemektedir.²³²

Madde 17: “Nahiye bir şûrası, bir idare heyeti ve bir de müdürü vardır.”

Madde 18: “Nahiye şûrası, nahiye halkınca doğrudan doğruya müntehap âzadan tereküp eder.”

Madde 19: “İdare heyeti ve nahiye müdürü, nahiye şûrası tarafından intihap olunur.”

Madde 20: “Nahiye şûrası ve idare heyeti kazai, iktisadi ve mali salâhiyeti haiz olup bunların derecatı kavanini mahsus ile tayin olunur.”

²³¹ KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 106.

²³² KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 107.

Maddelerden de anlaşılacağı gibi, ister vilayet ister nahiye şurası olsun 1921 Anayasası'nı yapanlar yerelde halkın yönetime katılmasına dönemin şartlarını da göz önünde bulundurarak özel bir önem vermişlerdir. 1921 Anayasası'nın döneminin şartları içerisinde en çok Kurtuluş Savaşı'ndan etkilendiğini söyleyebiliriz. Çünkü; yerel kongrelerin Millet Meclisi potasında eritildiği bir dönemde yapılan anayasanın yerel yönetimlere ağırlık vermesinden başka doğal bir şey olamaz. Son çözümlemede, devrim dönemini yansıtacak anayasa 1924 yılında şekillenecektir.

1921 Anayasası'nın 11, 12, 13 ve 14. maddelerinin birlikte incelenmesi başka bir sonucun daha ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Anayasada vilâyet yönetimi yalnız merkezi yönetimin taşra organı ya da yerel yönetim organı olarak düşünülmemiştir. Seçilmiş organları, yetki ve görevleri ile yerel yönetim özelliğini gösteren vilâyet, 14. maddede valiye verilen görevler ve verilen sınırlı da olsa müdahale yetkisiyle taşra organı görünümündedir. Aynı zamanda vilâyet şuralarında “muhtelif şubaları idareye memur âzanın” bulunması da taşra organı olarak değerlendirmesine destek olacak niteliktedir. Yayla'ya göre, vilâyetlerin hem taşra hem de yerel yönetime dair nitelikler taşımasına benzer bir durum nahiyeler için de söylenebilir. Kendi ifadesiyle “nahiyelerin de, vilayetler gibi iki yönlü olduğu” görüşünü, yalnızca anayasanın maddelerinden çıkarmamaktadır. Anayasanın 16-21. maddeleri haricinde, anayasanın kabul edildiği Meclis görüşmelerinin de bu görüşünü desteklediğini belirtmektedir. “... nahiyenin, köylünün ayağına giden bir hükümet birimi” olarak görülmesinin, nahiyeye taşra organı niteliği verdiğini belirtmektedir.²³³

²³³ YAYLA, *age*, s. 120-121.

1921 Anayasası'nda merkezi ve yerel yönetim söz konusu olduğunda unutulmaması gereken bir diğer önemli konu "Umumi Müfettişlik"lerdir. Hemen belirtelim ki umumi müfettişlik uygulaması yalnızca bu anayasa ile görülmüş değildir. Osmanlı Devleti'nin Avrupa kısmında kalan topraklarından bir değişiklik öngören 12.12.1902 tarihli fermanla, reformların uygulanması ve yönetimin denetimi için umumi müfettişlik kurulmuş ve Makedonya gibi sorunlu vilâyetlere ataması yapılmıştır.²³⁴

Anayasanın 22²³⁵ ve 23. maddelerinde düzenlenen müfettişlikler, merkezi ve yerel yönetim arasındaki ilişkide önemli bir dengedir. Özellikle Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde kuşkuyla yaklaşılan yerel yönetim kavramının bu dönemde de benzer biçimde algılandığını görmekteyiz. İşte umumi müfettişlikler tam da böyle bir dönemde merkezi ve yerel yönetim arası denge için önemli bir unsur olacaktır. Zira vilayetler coğrafi olarak birleştirilmemekte; ama, ekonomik ve toplumsal ilişkileri kapsamında müfettişlik adı altında birleştirilmektedir. Genel olarak, "Umumi müfettişlik mıntıklarının umumi surette asayişinin temini ve umum devair muamelatının teftişi, umumi müfettişlik mıntığındaki vilâyetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi umumi müfettişlere mevdudur. Umumi müfettişler devletin umumi vazaifile mahalli idarelere ait vazaif ve mukarreratını daimi surette murakebe ederler." biçiminde hükme bağlanan 23. maddede gördüğümüz müfettişliklerin görev ve yetkileri de belirttiğimiz iddiaları doğrulamaktadır. Başka bir deyişle müstakil liva statüsü ile güçlendirilen yerel egemenleri denetim altına alabilmek için, 1921 Anayasası'nda umumi müfettişlik sistemi getirilmiştir.²³⁶

²³⁴ NALBANT, *age*, s.191.

²³⁵ Madde 22: "Vilâyetler iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle birleştirilerek umumi müfettişlik kıtaları vücuda getirilir." KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 107-108.

²³⁶ KESKİN, *age*, s.127.

Umumi müfettişlik konusunda literatürde yer alan genel değerlendirmelere bakacak olursak, bu organların merkezin bir uzantısı, yani taşra yönetimi içerisinde sayılabileceği sonucuna ulaşabiliriz. Yayla da benzeri bir sonuca ulaşmakta ve “vilâyet, kaza ve nahiye” biçiminde sıralanan bir kademe gibi düşünülmemen; ayrıca, “bölge kuruluşu olduğu söylenemeyecek olan” umumi müfettişliklerin, “merkez örgütünün bir uzantısı” olduğunu kaydetmiştir.²³⁷ Üstelik bu sonucu vurgularken, aynı müfettişliklerin yerel yönetimi denetleme yetkisiyle yerel yönetimin sınırlandığı sonucunu doğrudan anayasa maddesinden çıkarmak olasıdır. 23. maddede yer alan “vilâyetlerin müşterek işlerinde” deyimini, vilâyetlerin hem taşra hem de yerel yönetime dair işleri bünyesinde barındırmasından dolayı, yerel yönetimi kapsayıcı niteliktedir. Başka bir ifadeyle vilâyetin yerel yönetim olarak belirlenen işlerinin düzenli olması umumi müfettişlik tarafından gözetilmektedir. Yine aynı madde, yerel yönetimlerin denetlenmesine ilişkin daha açık bir hüküm getirmiş ve “Umumi müfettişler devletin umumi vazaifile mahalli idarelere ait vazai ve mukarreratını daimi surette murakebe ederler.” diyerek, yerel yönetimlerin denetimi (murakabesi) işlevini de umumi müfettişliklere vermiştir. Yukarıda da belirttiğimiz, yerel yönetimlerin “genel ve asli” olarak değerlendirilemeyeceği görüşü için 23. madde önemli bir dayanak kabul edilebilir.

1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere özel bir önem vermesine karşı hükümleri arasında belediyeye ait düzenlemelere rastlanmaması ayrıca ele alınması gereken bir konudur. Benzer şekilde köylerin sadece bir maddede, o da nahiyelerin oluşumunu anlatırken geçmesi ilginçtir. Yalnız bu durum, 1921 Anayasası'nın ruhuna aykırı değildir. Nitekim, 1921 Anayasası'nda köylerin komün yönetimi biçiminde düşünülüyor olması,

²³⁷ YAYLA, *age*, s.122.

bunun için ayrıca bir düzenleme yapılacak olması ve ayrıca halk tarafından doğrudan seçilen şuraların etkinleşeceği düşüncesi böyle düzenlemelere neden olmuştur.

II.2.3. Cumhuriyet'in İlânı ve 1924 Anayasası'nda Yönetim

1923 yılında Cumhuriyet'in ilân edilmesi devlet ve yönetim için yeni anlamlar taşıyordu. Bir başka deyişle 29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilânından sonra başlatılan devrimler, toplum yaşamında büyük değişme ve gelişmelere yol açmış, bunun sonucu ortaya çıkan yeni gereksinmelerin karşılanabilmesi için devlet örgütünde köklü iyileştirme ve yenileştirme çalışmalarının yapılması zorunlu hale gelmiştir.²³⁸ Her şeyden önce, halk egemenliği ilkesini somutlaştıran bir yönetim anlayışı ile devrimlerin gerçekleştirilmeye çalışıldığı bir dönem açılacaktı. Bu dönem şüphesiz merkezi ve yerel yönetim ilişkileri anlamında da kendisini gösterecek ve 1924 Anayasası ile bu ilişkiler anayasal zemine oturacaktır. 1924 Anayasası ile temel bulan bu anlayış, döneminin sosyo-ekonomik gelişmelerinden soyutlanmadan 1929 Vilayet İdaresi Kanunu ile netleşecektir. Yalnız bu süreç kolay olmamıştır. Yerelde egemen unsurların egemenliklerini kırabilmek için vilâyet yönetiminde yapılacak değişikliklerden önce kimi tavizler verildiğini söyleyebiliriz. Dahiliye Vekaleti 1923 yılında mutasarrıfların isimlerini vali ile değiştirdiğine, mülhak ve müstakil bütün livaların *vilayet unvanına* sahip olduklarını ve vilayet şeklinde yönetileceklerine ilişkin bir genelge yayınlamıştır. Dahiliye vekili Ferid Bey mülhak livalar hakkında “Bu vilayetler, ulusal çıkar açısından ‘kuvvetli bir merkezîyetle’ yönetilmeleri gerektiği için bağlı oldukları vilayetle ilişkileri kesilmemiştir.” diyerek durumu açıklasa da

²³⁸ Tayfur ÖZŞEN, (1993), “Cumhuriyetin 70. Yılında İçişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 401, s. 136.

genelge ile hemen çözülemeyen sorun, 8 Mart 1924 tarihinde yerel iktidar odaklarının baskısı ve onların temsilcisi mebusların çabasıyla çıkarılmıştır. Bu, 82 sayılı kararla mülhak livaların bağlı oldukları vilâyetlerle ilişkisi kesilmiş, bütün livalar müstakil yapılmıştır.²³⁹ Vilâyetlere ilişkin düzenlemelere bakıldığında, henüz devrimlerin yerleşmesi amacı ve vilâyetlerin sosyo-ekonomik gerekçelerden çok güvenlik önemli bir etken olmaktadır. Bu durum, kısa bir süre sonra biçim değiştirecektir. Nitekim Mustafa Kemal, bu durumun farkındadır. O kadar ki 1 Mart 1923 tarihli Meclis açış nutkunda çok önemli şeyler söylemiştir.²⁴⁰

Geçen seneye kadar belediye rüesasının hakkı intihabı memurini mülkiyede idi. Hakimiyeti Milliye esasatına münafi ve birçok şikâyatı dai olan işbu usulün ref'iyle intihap hakkının belediye âzalarına verilmesi hakkında Meclisi Âlice kabul edilmiş olan kanunun tatbikine başlanılmıştır. Meclisi Âlide müzakeresine devam edilmekte olan Nevahi Kanunundan başka Meclisi Âliye takdim edilmiş olan vilâyet şuraları lâyihai kanuniyesinin de bir an evvel intacı idarei umumiyemize büyük küşayış bahşedecektir.

Yani başka bir deyişle “Geçen yıla kadar belediye başkanlarının seçimini mülki amirler yapıyordu. Milli egemenlik prensibine aykırı bulunan ve birçok şikayete neden olan bu yöntemin kaldırılması ve seçim hakkının belediye üyelerine verilmesi konusunda yüce Meclisçe kabul edilmiş olan kanunun uygulanmasına başlanılmıştır. Yüce Meclisçe görüşmelerine devam edilmekte olan Yasak Hususlar Kanunundan başka, yüce Meclise takdim edilmiş olan İl Meclisleri Kanun tasarısının da bir an önce tamamlanması bütün yönetimize büyük rahatlık kazandıracaktır.” demektedir. Ayrıca, aynı konuşmanın farklı bir yerinde şunları vurgulamaktadır:

²³⁹ KESKİN, *age*, s.132-136.

²⁴⁰ T.B.M.M. ZC, Cilt: 28, 01.03.1339, s. 2.

Taksimiyeti mülkiyemiz esasen memleketin coğrafi ve iktisadi icabatına henüz tevfik edilmemiş bulunuyor. Taksimâtı mülkiyede askerî, malî ve adlî teşkilât dahi nazarı dikkate alınarak esaslı tadilât icrası için dört vekâlet müsteşarlarından mürekkep bir komisyon tarafından tetkikatı lazime ifa ettirilmektedir. Hitamı tetkikatı mütaakip kanun lâyihası tanzim ve takdim olunacaktır.²⁴¹

Bu ifadeyle Mustafa Kemal Paşa, “Mülki taksimat aslında henüz ülkenin coğrafi ve ekonomik durumuna uyum sağlayan bir şekilde bulunmuyor. Mülki taksimatta, askeri, mali ve adli kuruluşlar göz önünde bulundurularak, önemli değişiklikler yapılması için dört bakanlık müsteşarlarından kurulu bir komisyon tarafından gerekli incelemeler yapılmaktadır. İncelemelerin sonuçlanmasından sonra kanun tasarısı hazırlanıp sunulacaktır.” demektedir.

Mustafa Kemal Paşa, mülki ve yerel yönetimin eksikliklerini açıkça belirtmektedir. Her şeyden önce, gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ayrı bir tartışma olmakla birlikte ilk sözleri bir zihniyetin göstergesi olarak yorumlanabilir. Belediye başkanlarını halkın seçmesi gerekliliğini “milli egemenlik” ilkesine dayandıran Mustafa Kemal, bunun gerçekleşmesi için çalışmalar yapıldığını söylemektedir. Aynı konuşmanın ilerleyen kısmında ise aslında yukarıda iddia ettiğimizi konuya değinmektedir. Mülki yönetimin örgütlenmesi konusunda henüz sosyo-ekonomik gerekçelerle hareket edilemediğini itiraf etmekte ve önemli değişiklikler yapılması için bir komisyon kurulduğunu belirtmektedir. Bahsi geçen sözlerin sonrasında yaşanan gelişmeler ve uygulamalara bakıldığında, 82 sayılı karar bir kenara bırakılacak olunursa konuşmada merkezîyetçiliğin işaretleri verilmektedir diyebiliriz. Çünkü; konuşmanın ardından çok geçmeden, Mustafa Kemal’in 1923 Meclis açış konuşması ana mantığında, 1925 yılında Dahiliye Vekaleti tarafından “Tetkikatı Mülkiye Heyetleri” oluşturulmuş ve heyetlerin

²⁴¹ T.B.M.M. ZC, Cilt: 28, 01.03.1339, s. 5.

ülkeyi gezerek hazırladıkları rapor doğrultusunda 30 Mayıs 1926 tarihinde “Teşkilatı Mülkiye Kanunu” kabul edilmiştir.²⁴² Bu kanuna göre 11 il ilçe, 27 ilçe bucak haline getirilmiş, 60 bucak kaldırılmış, 18 ilçe yeniden kurulmuş, 17 ilçenin ise bağlılıkları değiştirilmiştir. Bu kanun sonucunda Türkiye 63 il, 317 ilçe ve 640 bucak olarak düzenlenmiştir. Kanun hazırlanırken, coğrafi ve doğal engeller, iklim durumu, sağlık koşulları, ulaşım şartları, ticari ilişkiler, iktisadi ihtiyaçlar, nüfus ve yüzölçümü gibi ölçütler esas alınmıştır. Kanunun Meclis genel kurulunda görüşüldüğü sırada Dahiliye Vekili ve Tekirdağ mebusu Cemil Bey: “Tasarının dayandığı temel ilke ve hükümetin doğru bulduğu fikir, yerel yönetimlerin gelişmesi, güçlenmesi ve halkın kendi kendini yönetebilecek idari yeteneği kazanmasıdır.”²⁴³ demiştir. Görüldüğü gibi, yeni uygulamalarla güvenlik gerekçesi hâlâ etkin olmaktan çıkmamakla birlikte, sosyo-ekonomik gerekçeler ön plana çıkmaya başlamıştır. 1924 Anayasası’nın mantığına da uygun bir şekilde il sayısının azaltılması ile merkezin güçlenmesi, yerel yönetimlerin ise özellikle ekonomik olarak daha güçlü olması ve güvenlik açısından sorunlu (Dersim özellikle tartışma konusu yapılmıştır) illerde kontrolün sağlanması amaçlanmıştır.

1929 Kanunu’nu incelemeye geçmeden önce, bu kanunu doğuran anayasal temeli ve yaşanan gelişmeleri incelemekte yarar olacaktır. Gianfranco Poggi’nin mutlak yönetimler için ortaya attığı tespiti, üniter yapısını ve üstelik bu yapısını sömürgeleşmekten kurtularak oluşturmuş Türkiye Cumhuriyeti için de kullanmak olasıdır: “Herhangi bir devlet diğerleri karşısında konumunu korumak ya da sağlamlaştırmak istiyorsa, sınırları dahilindeki bir merkezin yönetimi tek başına üstlenmesi ve kendi denetimi dışındaki

²⁴² Mefahir BEHLÜLGİL, (1992), **İmparatorluk ve Cumhuriyet Döneminde İllerimiz**, İstanbul: s. 169.

²⁴³ KESKİN, **age**, s. 145-147.

merkezlerin mümkün olduğunca işe karışmalarını engellemesi gerekiyordu.”²⁴⁴ Özellikle Osmanlı Devleti’nin son döneminde yönetime dair düzenlemelerin dış baskıdan ciddi ölçüde etkilenecek yapıldığı düşünülürse Poggi’nin belirttiği nokta ayrı bir önem kazanacaktır. Zira, sömürgeciliğe karşı ihtilâl, yalnızca bağımsızlık amacı taşımamaktadır: “Genellikle ‘sömürgeciliğe karşı ihtilâl’ Batı egemenliğini sona erdirip siyasal bağımsızlığa kavuşmaktan da öte bir amaç taşımaktadır. Bu, aynı zamanda toplumsal ve ekonomik bir devrimdir.”²⁴⁵ Bu durumda, ekonomik, toplumsal ve siyasal içerikli bir devrimin gerçekleşebilmesi için buna uygun bir yönetim aygıtı kurmak gerekecektir. Başarıya ulaşıp ulaşmadığı ayrı bir tartışma ve araştırmanın konusu olmakla birlikte, 1924 Anayasası ve 1929 Vilayet İdaresi Kanunu ile yapılmak istenen tam da bu olmuştur. Nuray Keskin bu süreci şöyle anlatmaktadır:

Ancak il sayısının artması ve 1921 Anayasası ile yerel meclislerin yerelde genel yetkili kılınması yereldeki iktidar odaklarını güçlendirmiştir. İktisadi ve toplumsal dengesizliklerin aşılması, Cumhuriyet ideolojisinin ülke geneline yayılması, reformların hayata geçirilmesi gibi hedeflere kendi beceri ve imkanlarıyla baş başa bırakılan yerel yönetimlerle değil, ancak merkeziyetçi bir örgütlenme ile ulaşılabileceğinin farkında olan devrimci kadrolar, il yerel meclisleri üzerinden taşrada etkili olan bu kesimlerin gücünü, Cumhuriyet’in ilanından sonra denetim altına almaya çalışmıştır.²⁴⁶

Yayla, benzer bir vurguyu yaparak yaşanan süreci bir zorunluluk olarak görmektedir. Aslında 1921 Anayasası ile başlayan süreçte, yerel yönetimi anlayışın devamının beklendiğini belirten Yayla, şunları yazmaktadır:²⁴⁷

²⁴⁴ Gianfranco POGGİ, (2007), **Modern Devletin Gelişimi**, (Çev. Şule Kut, Binnaz Toprak), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 80.

²⁴⁵ Suna KİLİ, (2006), **Atatürk Devrimi**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s. 27.

²⁴⁶ KESKİN, **age**, s. 119.

²⁴⁷ YAYLA, **age**, s. 135. İtalik vurgular bana aittir.

1921 Teşkilâtı Esasiye Kanununun yönetim ilkeleri aslında uygulanmadığına; Kurtuluş Savaşı ve Cumhuriyetin kurulması aşamaları başarıyla geçilmiş olduğuna, yani bu Anayasa döneminde selâmete çıkıldığına göre, sözkonusu ilkelerden ve ademimerkeziyetçi yaklaşımdan vazgeçilmeyeceği düşünülebilirdi. Ama böyle olmamıştır. Kuşkusuz, bunda, uygulanmayan yönetim ilkelerinden çok, ‘uygulanan’ düzenin rolü vardır. O da, giderek *merkezileşen, öyle olmak zorunda bulunan*; daha önce değindiğimiz bir çok bölücü olayla mücadele etmiş olan T.B.M.M. Hükümetinin uygulamasıdır ve *tabii, siyasi, akere ve idari bakımlardan ister istemez merkezileşmiştir.*

1924 Anayasası artık üniter devlet yapısının hukuken yerleştiği anayasa olmuştur. Anayasanın 1. maddesi “Türkiye Devleti bir Cumhuriyettir.” derken hem Türkiye Devletinden hem de bu devletin bir Cumhuriyet olduğundan bahsetmektedir. Buna ek olarak 3. maddenin “Egemenlik kayıtsız şartsız Milletindir.” vurgusu 1. maddeyi tamamlamaktadır. Cumhuriyetin ilan edilmesi ve kurtuluş savaşının başarıyla bitirilerek Misak-ı Milli’de çizilen sınırların aşağı yukarı gerçekleşmiş olması ve sosyo-ekonomik temelli bir dönüşümün başlıyor olması yeni bir yönetim biçiminin de haberci olarak düşünülebilir.

1924 Anayasası genel olarak 1921 Anayasası’na göre daha ayrıntı düzenlemelere yer vermiş ve toplam 105 maddesi ile devletin temel hükümlerini tespit etmiştir. Ne ilginçtir ki 1924 Anayasası ayrıntıyı düzenleme anlamında çok daha çeşitli konulara yer vermiş; ancak, vilayet²⁴⁸ yönetimi anlamında sadece 3 madde ile düzenleme yapmıştır.

²⁴⁸ 1924 Teşkilat-ı Esasiye kanunu 1945 yılında Türkçeleştirilmiş ve anayasa ismini almıştır. Bu Türkçeleştirme sadece başlık anlamında değil, tüm maddelerde de uygulanmıştır. Sonucunda “vilayet” sözcüğü 1945 yılındaki Türkçeleştirme ile “il” biçiminde çevrilmiştir. Atıf olan yerler haricinde, çalışmamızda 1924 Anayasası’nın 1945 yılında Türkçeleştirilmiş biçimi kullanılacaktır.

1924 Anayasası'nın altıncı bölümü "Türlü Maddeler" başlığını taşımaktadır. Bu türlü maddelerden ilk kısım "İller"e ayrılmıştır. 89-91. maddelerde illerin yönetsel görünümü 1921 Anayasası'ndan farklı değildir. 89. madde şöyledir: "Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir."²⁴⁹ 1921 Anayasası ile olan bu benzerlik, tüzel kişilikler konusuna gelince değişiklik göstermektedir. Zira 1924 Anayasası tüzel kişilik tanınan yönetsel kademeleri çoğaltmış, böylelikle yönetime ilişkin yeni bir düzenleme yapmıştır. Bu düzenleme ise 90. maddede "İllerle şehir kasaba ve köyler tüzel kişilik sahibidirler." denilerek hükme bağlanmıştır.²⁵⁰

Daha önce de değindiğimiz gibi 1924 Anayasası çalışmamızın ana konularından biri olan yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ve görevler ayırımı (tefrîk-i vezaif) ilkelerini açıkça düzenlemiştir.²⁵¹ Onar, bu maddeyi yorumlarken vilâyetin "hem merkez teşkilâtı bakımından ülkenin bir idari taksimat dairesi ve hem de hükmi şahsiyeti haiz müstakil bir varlık" sayıldığının altını çizmektedir.²⁵² 1921 Anayasası'nda açıkça düzenlemeyen yetki genişliği ve görevler ayırımı ilkeleri merkezileşme eğiliminin arttığı bir dönemde anayasaya girmiştir. Bu yolla merkezileşmenin sakıncalarının giderilmesi ve yerel yönetim anlayışının, üniter ve ulus devletinin kurulduğu bir aşamada şüpheye yer vermeden düzenlenmesi istekleri anayasaya yansıtılmıştır.

²⁴⁹ KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 148. Maddenin Türkçeleştirilmeden önceki biçimine bakacak olursak, 1921 Anayasası'na olan benzerlik daha da göze çarpacaktır. Buna göre 89. madde: "Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasemdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden tereküb eder."

²⁵⁰ Maddenin eski hali ise şöyledir: "Vilâyetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmi şahsiyeti haizdir." KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 148.

²⁵¹ 1924 Anayasası'nın ilk halinde 91. madde şöyledir: "Vilâyetler umur-u tevsii mezuniyet ve tefrik-ı vezaif esası üzerine idare olunur."

1945 yılından sonra 91. madde şu biçimdedir: "İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayırımı esaslarına göre idare olunur." KİLİ, GÖZÜBÜYÜK, *age*, s. 148.

²⁵² ONAR, *age*, s. 586.

1924 Anayasası'nda yer alan yetki genişliği ilkesine dair, dönemi ayrıntıyla inceleyen Yayla, konunun farklı bir boyutunu da şu satırlarıyla gözler önüne sermektedir.²⁵³ “1924 Teşkilâtı Esasiye Kanununun tevsii mezuniyet ilkesine hangi amaç ve içerikle yer verdiği konusunda çeşitli görüşler vardır. Ancak, bilimsel olarak ‘yanlış’ diye nitelenebilecek açıklamaların giderek azaldığı, seyrekleştiği de gözlemlenmektedir.” Yazar bu anlamda, yetki genişliğini hem yerel yönetimler hem de merkezi yönetim sistemine dahil görenlerin görüşlerine ayrıntıyla yer vermiştir.

Anayasanın tevsii mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerini içeriyor olması tek başına anayasa ile değerlendirilmemelidir. En nihayetinde bu anayasal ilkeleri uygulayacak yasalar, bu konuda ayrıntı düzenlemelerin göstergesidir. Bu konuyu Güler, farklı bir açıdan ele almış ve şunları kaydetmiştir:

1924 Anayasası, örneğin kamu yönetiminde “yetki genişliği ile görevler ayrımı” ilkelerini getirir. Oysa bu anayasal temel, yönetim uygulamasında biri 1929’da diğeri 1949’da doğrudan İl İdaresi Kanunu düzenlemeleriyle iki kez kırılmıştır. Anayasal ve yasal ifadeler ilgili hukuksal metinlerde korunmakla birlikte görevler ayrılığı ilkesinin yönetim sürecinde varlığı fiilen ortadan kalkmıştır.²⁵⁴

Güler’in kastettiği noktaya dikkat çekmekte yarar olacaktır. Zira, görevler ayrılığının, kavramı açıklarken de belirttiğimiz gibi, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında görevlerin ayrışması olarak özetleyebiliriz. Bu durumda, 1929 tarihli yasa ile yetki genişliği ilkesinin göz önünde bulundurulduğunu söylemek yanlış olmayacaktır; ama, 1930 yılında belediyelere ilişkin bir düzenlemenin yapılması ve ayrıca 1913 tarihli yasanın il

²⁵³ YAYLA, *age*, s. 141-142.

²⁵⁴ GÜLER, “Otuzlu Yıllarda Yönetim”, s. 1.

özel idarelerine ilişkin hükümlerinin duruyor olması, görev paylaşımının ortadan kalktığı düşüncesini zayıflatmaktadır.

1924 Anayasası ile hukuki zeminini bulan gelişmeler, 1929 Kanunu'nun çıkarılmasıyla birlikte ayrıntıyla düzenlenecektir. Teşkilatı Mülkiye Kanunu ile sağlanan, illerin yönetiminde köklü değişiklikler değildir. Sosyo-ekonomik gerekçeler ve güvenlik gerekçesiyle illerin bölüşümünde yeniden bir yapılanma olmuştur. Bu yapılanmada, devrimlerin yerleşmesi açısından olası engel gözüyle bakılan yerel ve literatürdeki tabiriyle "feodal" unsurların en azından bir kısmının tasfiyesi de sağlanmaya çalışılmıştır. Şüphesiz yeni kurulan, sosyo-ekonomik kalkınmaya dönük hamleler yapacak olan, savaştan henüz çıkmış ve ülke içinde kargaşası sonlanmamış bir devletten bahsetmekteyiz. Bu konumdaki bir devlete en çok yardımcı olacak organlar merkezi yönetimin taşra örgütü ve yerel yönetimlerdir. Keskin'in belirttiği noktalar, ülkenin içerisinde bulunduğu özellikle güvenlik durumu için özet olacaktır.²⁵⁵

...Meclis Hükümetleri döneminde, feodal yönetim bölümlenmesinin terki ile başlayan süreç, 1930'lu yılların ilk yarısında tamamlanmıştır. Bu dönemdeki düzenlemelerde Güneydoğu illeri ile Trabzon'da Ermeni-Rum azınlığın denetim altına alınması, Sivas-Malatya hattında aşiret yapısının ortadan kaldırılması, Ordu-Giresun bölgesinde Pontus-Rum ayrılıkçılığıyla mücadele edilmesi, Doğu'da Şeyh Sait İsyanı'nın bastırılması gibi amaçlar belirleyici olmuştur.

1924 Anayasası'nın öngördüğü yönetim ilkeleri göz önünde bulundurulduğunda, 1921 Anayasası ile temeli atılan modern merkez-taşra-yerel yönetim ilişkilerinin, nitelikleri farklı da olsa oturmaya başladığı görülmektedir. Yasa koyucuya

²⁵⁵ KESKİN, age, s.120.

daha fazla yetki tanıyan ve genel düzeyde sınırlamalar yapan²⁵⁶ 1924 Anayasası, merkezi ve yerel yönetimin aynı anda var olmasının en net ifadesidir. Osmanlı Devleti'nin son döneminde yapılan merkezîyet-yerel yönetim ya da yetki genişliği ve görev bölüşüm tartışmalarının benzerleri, Cumhuriyet ile birlikte yine yapılacaktır. Aynı kavramlardan farklı sonuçlar çıkarılması yine olacaktır. Yalnız, hem iktidar partisi hem Meclis'te aynı parti mensubu muhalif görüşler hem de denenen muhalefet partisi girişimlerinde yerel yönetim kavramı daha net kullanılacaktır. Yönetimin doğası gereği, yerel yönetimlerin varlığı daha rahat kabul edilecektir. Bu durum partilerin programına da açıkça yansımıştır. Cumhuriyet Halk Partisi programının, "İç İdare Politikamız" başlıklı kısımda şunlar yazmaktadır:²⁵⁷

Mahalli idarelerin, demokratik bünyemizin temel unsurları sayarız. Köy, belediye ve özel idarelerinin kuruluşlarında, işleyişlerinde ve denetlenmelerinde de bu ana fikri göz önünde tutarız.

Bir kısım yurt hizmetlerinin mahallerinde halkça seçilmiş kurullara bırakılması ve bu kurullara geniş yetkiler sağlayacak kanunlar yapılması ve genel idarede illere kesin sorumlu geniş yetkiler verilmesi idare sistemimizin esasıdır.

Özel idarelerin tam bir verimle işleyebilmesi için bunlar üzerindeki zaruri devlet kontrolünün bu idarelerin yetkilerini sarsmıyacak bir düzende tutulmasını ve kendilerine ayrılan mali kaynakların da vazifelerini sağlamağı ve kanuni yetkilerini kullanmağı mümkün kılacak bir hale getirilmesini ve idare kurullarına halktan seçilecek üyelerin katılmasını gerekli buluruz.

Cumhuriyet Halk Partisi programında yer alan ifadeler, Osmanlı Devleti'nin son döneminde hararetle tartışılan konuları, iktidara sahip olan bir parti de olsa rahatça dile getirdiğini göstermektedir. Yalnız iktidar partisinin değil, Terakkiperver Cumhuriyet

²⁵⁶ YAYLA, *age*, s. 134.

²⁵⁷ Tarık Zafer TUNAYA, (1952), **Türkiyede Siyasi Partiler**, İstanbul: Doğan Kardeş Yayınları, s. 588.

Fıkrası programında da “Siyaseti Dahiliye” başlıklı bölümde benzer ifadeler yer almaktadır.²⁵⁸

Milli vehdetin (birlik) halelden masuniyetini (korumak) temin için Devletin murakabesi (denetlemesi) baki kalmak şartile idarî ademi merkeziyet esası terviç (destekleme) edilecektir. Mahalli hak ve salâhiyetlerin istimalinde (kullanımında) intihap usulünün tamamii cereyanına itina olunarak teşkilâtı idariyenin serbest tekâmülüne hadim kanunlar vazolunacaktır.

Cumhuriyet döneminin ya da bir başka ifadeyle 1929 tarihli yasanın doğduğu ortamı genel olarak özetlemeye çalıştık. Artık 1929 tarihli yasa için ayrıntılı inceleme yapılarak sonuca ulaşılmaya çalışılacaktır.

²⁵⁸ TUNAYA, **Türkiyede Siyasi Partiler**, s. 617. Parantez içleri bana aittir.

III. BÖLÜM

1929 VİLÂYET İDARESİ KANUNU

1929 Vilayet İdaresi Kanunu, yukarıda belirtilen yönetsel ortamın bir ürünüdür. Ayrıntıda yasanın çıkışında etkin olan dinamikleri ve siyasi ortamın durumuna yukarıda değinerek yasayı incelemeye geçmek yerine, aşağıda yasa incelemesi yapılırken dönemde etkin olan siyasi duruma da gerektiğçe yer verilecektir. Bu yolla yaşanan gelişmelerin yasaya doğrudan nasıl yansıdığı görülmüş olacaktır.

18 Nisan 1929 tarihinde Meclis'te görüşülen, 71 maddelik 1426 sayılı yasa, 1184 sayılı Resmi Gazete'de 5 Mayıs 1929'da yayınlanmıştır. 1426 sayılı yasayı incelerken; yasanın yapılması, gerekçesi, komisyonlarda yapılan görüşmeler, Meclis'te yapılan görüşmeler, hükümetin önerisi ve bunlar üzerinde komisyonların yaptığı değişiklikler ile birlikte en son maddeler üzerinde ayrıntıyla durulacaktır. En son sonuç kısmında ise bir bütün olarak tüm değerlendirmeler ele alınacaktır.

III.1. Yasanın Hazırlanması

Dahiliye Vekili Şükrü Kaya imzalı kanun hakkında tamime göre kanun layihası²⁵⁹ (tasarısı), vekaletçe (Bakanlıkça) hazırlandıktan sonra görüşleri alınmak üzere

²⁵⁹ Dahiliye Vekâleti Vilâyetler İdaresi Umum Müdürlüğü tarafından 1929 yılında basılan “Vilâyet İdaresi Kanunu” başlıklı kapsamlı çalışmada “Kanun hakkında tamim (genelge), Hükümetin esbabı mucibesi (gerekçesi), Muhtelit encümenin mazbatası (Karma komisyonun tutanağı), Bütçe encümenininin mazbatası, Meclis zabtı ve Kanun metni” bulunmaktadır.

valilere gönderilmiştir. Valilerden icra vekilleri heyetine (Bakanlar Kurulu) gelen tasarı, Devlet Şurası (Danıştay) tarafından incelenip, düzeltildikten sonra Meclise sunulmuştur.²⁶⁰

Yasanın gerekçesin temel oluşturacak ana görüş tamimde de belirtilmiştir:²⁶¹

Zaman zaman yapılan tadillerle esaslarından bir çoğunu kayp eden 329 tarihli muvakkat kanunun on beş sene süren tatbikatından mütevellit (meydana gelmiş) tecrübeler ve cumhuriyet idareciliğinin yüksek ve şuurlu prensiplerine müsteniden yapılan yeni kanun vilâyetler idaresinin mes'uliyetini omuzlarında taşıyan idare amirlerine kâfi derecede salâhiyat verdiği gibi umumi idareye mazbutiyet (düzenli) ve bundan mes'ul olanlara sıkı bir nezaret ve mürakabe hakkı vermektedir.

Tamimde belirtilen görüşler, literatürde de çeşitli açılardan tartışmalara neden olmuştur. Tartışmalar doğrudan yasanın ismiyle geçmese de benzer konular, farklı yazarlarca ele alınmıştır. Örneğin; Onar'a göre 1929 tarihli yasa ile 1913 tarihli yasa arasında dayanılan esaslar bakımından farklılıklar vardır. Farklılıklarla birlikte, benzerlikleri de sıraladığı sözlerinde Onar şunları söylemektedir:²⁶²

Bir kere kanun ancak vilâyetlerin merkeziyet bakımından idaresine müteallik (ilişkin-yn) hükümleri ihtiva etmekte, ademimerkeziyet hükümlerine temas etmemektedir. 1913 kanununun 'idare-i hususiye-i vilâyet' başlığı altında ve 75 inci madde ile başlayan bölümü yürürlükte kalmakta ve 1426 sayılı kanun 1913 kanununun sadece 'idare-i umumiye-i vilâyet' başlıklı ve 74 maddelik birinci bölümünü değiştirmektedir. Bu yeni kanunun, sancak teşkilâtı haricinde, gerek mülki taksimat ve gerekse bu mülki taksimat üzerindeki teşkilât hakkındaki esasları eski kanunla aynıdır.

²⁶⁰ Dahiliye Vekâleti, (1929), **Vilâyet İdaresi Kanunu**, Ankara: Yenigün, s. 3.

²⁶¹ Dahiliye Vekâleti, **age**, s. 4.

²⁶² ONAR, **age**, s. 587.

Görelî de benzer bir yaklaşımda bulunmuştur. Görelî'ye göre, 1913 tarihli yasa esas itibariyle Fransa'dan alıntılanmıştır. 1929 tarihli yasa ise ana hatları itibariyle 1913 tarihli yasanın bir kopyasından ibarettir.²⁶³

1426 sayılı yasa çıkana kadar yürürlükte kalan 1913 tarihli yasa, hükümete göre, birçok açıdan hükümlerini kaybetmiş ve bu alanlarda yeni düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur. Vilâyet yönetimi konusunda mevcut bulunan 13 Mart 1913 tarihli yasada valilere verilen yetkilerden çeşitli idare şubelerine ait olanlar farklı zamanlarda ve yasalarla validen alınmış, bir kısmı idare şubelerine bir kısmı da vekâletlere verilmiştir. Bu nedenle kanuna temel oluşturan hükümler yok olmuştur. Valilerin görev ve yetkilerini artırmak amacı kanunun hükümet gerekçesinde kendini göstermekle birlikte, idare amirlerinin yetkilerinde de itinalı davranılacağı belirtilmektedir. Öncelikli amaç, vilâyet yönetiminde düzenin sağlanması olmuştur. Bu nedenle gerekçede devamlı “Nizamı idareyi muhafaza için valilerin hükümeti merkeziyeyi ve ayrı ayrı her vekâleti temsil etmesi lâzım ve zaruridir” denilmektedir.²⁶⁴ Bu durum doğal olarak, her vekaletin ayrı ayrı vilâyetler üzerinde denetim yetkisini de doğurmaktadır.

Hükümet gerekçesini açıklamadan hemen önce Onar'ın bir görüşüne daha yer vermek yararlı olacaktır. Onar, yeni yasa ile sadece yetki genişliği ilkesini daha esaslı olarak tespit etmek amacının taşındığını belirtmektedir.²⁶⁵ Oysa bu yasa ile yalnızca yetki genişliği ilkesinin esaslarını tespit etmek amacının ötesinde düzenlemeler yapılması istendiğini söyleyebiliriz. Şüphesiz, yasa ile vilâyetin genel yönetimi üzerine ilkeler ortaya konmuştur. Bu durumda yetki genişliği ilkesinin ayrıntılarıyla işlenmesinden doğal bir şey

²⁶³ GÖRELİ, *age*, s. 25.

²⁶⁴ Dahiliye Vekâleti, *age*, s. 6.

²⁶⁵ ONAR, *age*, s. 587.

olamaz. Yalnız, ayrıntılarına ileride değineceğimiz gibi,²⁶⁶ bu durum ile daha geniş kapsamlı sosyo-ekonomik değişimde uygulanacak yönetsel ilkeler ve görevler ayrışmasına dair ipuçları bulmak olanaklıdır.

Yetki genişliği ilkesinin anayasal zeminine işarette bulunarak bir yasa ile düzenlenmesi konusunu ele alan Yayla'nın tespitlerine bakacak olursak, 1929 tarihli yasanın, 1924 Anayasası'nda yer alan yetki genişliği ilkesiyle nasıl bir bağ kurulacağına dair bazı noktalar netleşecektir. İşte tam da bu anlamda Yayla şu satırları yazmaktadır:²⁶⁷

Teşkilâtı Esasiye Kanununun tevsii mezuniyet esasına yer vermesi acaba ne işe yaramaktadır? Bu anayasal hüküm (m.91), doğrudan doğruya uygulanabilir olmadığına; vilâyet işlerinin idaresi için -hangi esas geçerli olursa olsun- bir kanun araya gireceğine göre, sonuçta hangi yetkilerin, ne yolda ve ne kadar genişletileceği yani mahallindeki mülki birim veya yöneticilere ne bırakılacağı hususları kanunkoyucunun takdir alanına girmektedir. Eğer bir ölçüt veya sınırlayıcı asgari bazı ölçüler geliştirilmezse, esasın anayasada yer almasının hiç bir önemi olmayacaktır. Üstelik, o ülkede, henüz Anayasa yargısı doğmamış; idari yargı yerleri de dar bir 'kanunilik' denetimi sınırları içinden çıkamamış ise, iş, siyasî iktidar kadrolarının hukuk ve Anayasa anlayışına kalacaktır.

Yasaya dair hükümetin haricinde, encümenler de çok önemli görüşler belirtmiştir. Örneğin; Muhtelit Encümen Mazbatasında, layihanın hangi temel üzerinde biçimleneceği belirtilmiş ve bundan sonraki maddelerde ve kanunun ana mantığında bu temele bağlı kalınmaya çalışılmıştır. Mazbataya göre: "Teşkilâtı esasiye kanunumuzun 91 inci maddesinde Vilâyetlerin umuru tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esası üzerine idare

²⁶⁶ Hükümetin gerekçesi maddeleri içerdiğinden dolayı, ilgili konuya yasanın maddeleri üzerinde inceleme yapılırken ayrıntısıyla değinilecektir.

²⁶⁷ YAYLA, **age**, s. 147.

olunacağı yazılı olmasına göre Encümenimiz de bu iki mühim esası daima göz önünde tutmuş ve lâıhayı bu esaslara göre tetkik etmiştir.”²⁶⁸

Muhtelit Encümen görüşmeleri esnasında ilginç bir durum dikkati çekmektedir. Tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkelerinin görüşülmesine geçmeden önce, vilâyetler idaresi hakkında tarihi bir bilgi verilmiştir. Bu bilgide Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan yıkılmasına kadar geçen süreçte vilâyet yönetimi hakkında bilgiler verilmiş ve verilen bilgilerde sosyo-ekonomik şartlardan soyutlama yapılmadan, oldukça sistemli bir biçimde önemli noktalara değinilmiştir:

Anadoludaki Selçuk devleti dağıldıktan sonra diğer beyler gibi istiklâlini ilân eden Osman bey ve halefleri zamanında yeni hükümetin sınırları genişledi. İhtiyaçlar arttı. Zaptolunan yerlerin merkezden idaresi mümkün olmadı. Rumeli taraflarında da Devlet hudutları uzaklara kadar götürülmüş oldu. Bunun üzerine memleket “sancak” namile bir takım parçalara ayrılarak idare başına (Sancak Beyleri) konulmuş ve Anadolu'daki Sancakların heyeti mecmuası (Anadolu beylerbeyi) ve Rumelideki sancakların heyeti mecmuası da (Rumeli Beylerbeyi) namını taşıyan iki büyük amirin idaresine verilmiştir.

(...)

16 ıncı asır sonlarında eski sancaklar “Eyalet” haline konularak bir takım sancaklara ayrılmış ve başlarındaki Sancak beyleri Beyler beylik payesine çıkarılmış ise de Anadolu ve Rumeli Beyler beylerinin şeref, kıdem ve askeri haklarına dokunmamıştır. Sancak idaresinin başındaki memurlar yanına ahali arasından seçilmiş “Ayan veya iş erleri” namile müşavirler de verilmişti. Adliye ve şer'ıye işlerle bazı beledi vazifeler kadılarda, sipahi kuvvetlerinin kumandası ile gayri müslim cemaatlara nezaret vazifeside su başılarda idi.

(...)

Geniş bir memleket dahilinde vilâyetlerde muhabere, münakale ve münasebet vasıtalarından mahrum olan merkez, zaman zaman istiklâl isyanları karşısında bile kaldı.

²⁶⁸ Dahiliye Vekâleti, **age**, s. 10.

(...)

1789 Fransız ihtilâlinden sonra Avrupa devletleri idarelerini düzeltmeye koyuldular. İdaredeki mutlakiyet prensipleri yerine milletlerin iradesi geçti. “Hakimiyet milletin” oldu.

İşte bu tarihlerde bizim için idaremizi düzeltmek zaruri ve en hayati mesele idi.

Fakat Devlet gemisi dahilin anarşi dalgalarıyla o kadar hırpalanmıştı ki bünyesi tamamen tamir edilmedikçe ve onu idare edenlerde kâmilen değiştirilmedikçe kurtuluş ümitleri yoktu.

(...)

Tanzimat ricali, Fransıyı örnek tutarak merkez teşkilatı gibi taşralarda da idarî teşkilâta başladılar. Eyaletlere gönderilen Valiler, Defterdarlar, Kumandanlar ait oldukları nezaretlerle muhabere etmekle beraber idare işlerinden dolayı Babı aliye hesap verirdi. Artık istediklerini idam eden kendi hesaplarına vergi alan ve eyaletlerin servet menbalarını diledikleri gibi kendi menfaatlarına uygun bir şekilde kullanan valiler yoktu. Bunlar ihdas olunan idare meclisleriyle istişare etmeksizin bir şey yapmamakta idiler.

Tanzimattan sonra tesis olunan bu sıkı merkeziyet usulünün mahzurları çok geçmeden baş gösterirdi ve bunları ortadan kaldırmak üzere 28 teşrinisani 1852 Fermanı neşrolundu.

Bu ferman valilerin salâhiyetlerini artırmakta vilâyetlerin umumi idaresinden onları mes’ul tutmaktadır. Kırım muharebesini neticelendiren Paris muahedesinden sonra 18 şubat 1856 fermanı neşir olundu. Bu fermanın en mühim bir fıkrasında Eyaletlerdeki meclislerin intihap usulünün değiştirilmesi idi. Bu göz önünde tutularak ve Fransa kanunları da örnek alınarak yapılan nizamname 1861 senesi nihayetinde Tuna eyaletinde ve 1864 de “Vilâyet nizamnamesi” namile Bağdat ve Yemenden maada her eyalette tatbik olundu.

(...)

Nizamnamenin (umuru hukukiye)ye müteallik fasılları vilâyet, sancak ve kazalarda hukuk, cinayet ve ticaret mahkemeleri tesis ettiği gibi (Vilâyetin umuru hususiyesi) faslı da her vilâyette bir meclisi umumi bulunması esasını koymuştur. Riyaseti valiye verilmiş; yarısı müslim ve yarısı gayri müslim âzadan mürekkep bu umumi Meclis, senede kırk gün toplanarak vilâyetteki Devlet yolları ile kaza ve köy yollarına, belediyeye ait umumi binaların inşaat ve tamirat ve muhafazasına ve bu hususlardaki müracaatların tetkikine, ziraat ve ticaret işlerinin tevsi ve teshiline dair müzakerelerde bulunacak sancak, kaza ve köy vergilerinin tadili hakkında da mütaleasını bildirecektir.

Ancak meclis müzakeresine memur olduğu mes'ele hakkında yalnız reyini bildirecek kararı mutazammını mazbatalar vali tarafından İstanbul'a gönderilerek iradesi alındığı takdirde icra olunacak. Aksi takdirde kararlar hükümsüz kalırdı.

1870 tarihli idarei umumiye Vilâyet nizamnamesi 1864 nizamnamesini değiştirdi.

(...)

Bu nizamname ile valiler, vilâyetlerin umumî işlerini görürler. Umumî işlerin reis ve mercii validir. Her memur şube amîrine karşı mes'ul ve bu mes'uliyet dahi müteselsilen Vali vilâyete kadar müntehi olur. Vali, kanun ve nizamnamelerin icraatına nezaret ile bunların verdiği salâhiyeti istimal ve vezâifi ifa ve merkezi devletin emir ve karnamesile mukarrer olan mevaddı icra eder. Salâhiyeti haricinde bulunan işler hakkındaki mütaleasını merkeze bildirir. Vilâyetin Maliye, Maarif, Nafia, Ziraat, Sanayi ve Sıhhat işleri birinci derecede Valilere verilmiş olup bu hususlara müteallik işler de umumî meclislerde müzakere olunur.

1870 Nizamnamesinde meclisi umumilerin müzakeresine memur oldukları maddeler 1864 nizamnamesine göre çok geniştir.

(...)

Nizamnamenin son faslı da vilâyet, sancak ve kaza merkezi olan şehir ve kasabalarda belediye meclisi teşkilâtından bahsetmektedir.

1839 dan sonra vilâyetlerin idaresi için yapılan kanun ve nizamnamelerde hıristiyan ekalliyetleri lehine ecnebi müdahalesi mühim bir rol oynamıştır.

1878 Berlin ahitnamesinden sonra Rumeli vilâyetlerinde tatbik olunacak kanun ve nizamnameleri tetkik ve tadil etmek üzere İstanbul'da 17 haziran 1880 de beynelmilel bir komisyon toplandı. Bu komisyon idarî ademi merkezîyet esası dairesinde bir lâyiha hazırladı. 1864 ve 1870 nizamnamelerini esasından değiştiren bu lâyiha tatbik olunmadı.

İşte meşrutiyetin ilânına ve 1913 (1329) tarihli "idarei umumiye vilâyat" kanununun neşri gününe kadar vilâyetler idaresi 1870 tarihli nizamname hükümlerine tabi bulunmuş ve yalnız belediyelere müteallik son faslın yerine 1293 tarihli İstanbul ve taşra belediye kanunları hükümleri kaim olmuştur.

(...)

1908-1912 Mebuslar meclisinin hususî encümeni bu projeyi tetkik ederek tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif esaslarına göre (idarei umumiyei vilâyat ve idarei hususiyei vilâyat) isimleriyle iki mühim kısma ayırmış ve müzakeresini bitirerek esaslı tadilâtle meclis heyeti umumiyesine sevk etmiş ise de Balkan harbinin çıkması bu projenin kanun halini almasına mani olmuştur. Bu harbin hitamından evvelâ iş başına geçen Hükûmet, meclisteki bu projeyi almış ve bazı tadilât yaptıktan sonra 26 mart 1913 tarihinde kanunu muvakkat halinde neşr etmiştir ki bugüne kadar tatbik edilmektedir.²⁶⁹

Muhtelit Encümen raporunda yer alan bu satırlar, gerçekten oldukça yoğun bir çalışma yapıldığının göstergesidir. Bu satırlara bakıldığında, II. Mahmut devrini sıkı bir merkezîyetçiliğin uygulandığı dönem olarak değerlendirmekte ve Tanzimat ile Fransız yönetim sisteminin örnek alındığı vurgulanmaktadır. Tanzimat'tan sonra uygulanmaya başlanan sıkı merkezîyetçiliğin zararlarının kısa zaman içerisinde baş göstermesi sonucunda, bunların ortadan kaldırılması için 1852 yılında bir ferman yayınlandığı da belirtilmektedir. Literatürde, hakkında fazla bilgi bulunmayan ve nadir yerlerde bahis olunan 1852 tarihli fermanından, burada ayrıntıyla bahsediliyor olması ilginç bir durumdur. 1852 fermanından sonra, 1864 ve 1871 tarihli nizamnâmelerde ayrıntıyla anlatılmıştır. Gerçekten de bu kısımda, Osmanlı Devleti'nin yönetim yapısı özet; ancak, ciddi noktalarıyla verilmiştir.

Osmanlı Devleti'nin yönetim yapısının özenle anlatıldığı bu kısımda, çalışmamızın ilk bölümünde vurguladığımız bir nokta önemle ele alınmıştır ki o da Osmanlı Devleti'nin yönetimine yabancı müdahalesidir. 1839 tarihinden sonraki dönem için mazbataya kaydedilen, "... vilâyetlerin idaresi için yapılan kanun ve nizamnamelerde

²⁶⁹ Dahiliye Vekâleti, **age**, s. 10-17.

hıristiyan ekalliyetleri lehine ecnebi müdahalesi mühim bir rol oynamıştır.” satırları, Cumhuriyet dönemi ile ortadan kalkacak olan yabancı müdahalesini göstermektedir.²⁷⁰

Muhtelit Encümen mazbatasında yer verilen bu satırları aktarmamızdaki neden, Osmanlı Devleti’nden Cumhuriyet’e olan evrimi ve yönetsel birikimi, deneyimi gözler önüne sermesidir. İlerleyen kısımlarda da aktaracağımız gibi, bu evrimin, birikimin ve deneyimin bir dönüşümü sağlayacak iç çelişkiyi taşıdığını ve yeni bir yönetsel düzenin çıktığını görülmektedir.

Muhtelit Encümen mazbatasında Osmanlı yönetim tarihine değindikten sonra, çalışmamızın temel inceleme alanlarından biri olan yetki genişliği ve görevler ayrımı kavramları “Tevsii Mezuniyet ve Tefriki Vezaif” başlığı ile ele alınmıştır. Merkezîyetçiliğin hem “idari” hem de “siyasi” iki evreye ayrıldığı belirtildikten sonra, tevsi-i mezuniyet tam da yetki genişliği anlamına gelecek biçimde şöyle açıklanmıştır: “... gerek karar ittihazı ve gerek memur tayini hususlarında merkezin salâhiyetlerinden bir kısmının kanun ile taşra idarelerinin başında Devlet reisinin mümessili ve Hükümetin icra vasıtası olarak bulunan valiye verilmesi (tevsi-i mezuniyet=Deconcentration)dir.”

Aynı bölümde tefrik-i vezaifin nasıl tanımlandığına değinmekte yarar olacaktır:

Tefriki vezaife gelince: Hükümetin umumi vazifelerinden siyasi olanlarını merkeze hasrile siyasi mahiyeti bulunmayanlarını vilâyet ve belediyelere veren ve bu suretle halkın idareye iştirakini (memleketin memleket tarafından idaresini) temin eden idari ademi merkezîyet

²⁷⁰ Dahiliye Vekâleti, **age**, s. 16.

usulü olup (tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif) şeklinde kanun dilimize geçirilmiş olan bu esasın Fransızca mukabilinde aynen (Decontrealisation administratif)dir.²⁷¹

Her ne kadar hem yetki genişliği hem de görevler ayırımına değinirse de görevler ayırımına esas oluşturan yerel yönetimlerin vilâyetler için uygulamasını gösterecek bir yasanın çıkarılmamış olması,²⁷² bu anlamda bir eksiklik sayılabilir.

Görüldüğü üzere, Cumhuriyet döneminin merkez, taşra ve yerel yönetime dair görüşleri Osmanlı Devleti'nin son döneminde yaşanan tartışmalardan büyük ölçüde beslenmiştir. Bu anlamda, tıpkı Osmanlı Devleti'nin son döneminde olduğu gibi, yetki genişliği kavramı merkezi yönetime, görevler ayırımı ise yerel yönetime ait bir kavram gibi öngörülmüştür. Yalnız, bu kavramlaştırmada unutulmaması gereken noktalar vardır. Her şeyden önce, dikkat edilecek olursa kavramlar oldukça net kullanılmaktadır. Herhangi bir çekinceye yer vermeden “adem-i merkeziyet” kavramı yerine “tefrik-i vezaif”in kullanıldığı vurgulanmaktadır. Bundan daha önemli olan ve belirttiğimiz noktaya temel oluşturan asıl konu, çalışmamız açısından daha incelemeye değer bir noktadır. 1929 yasasından önce yasa koyucuların, modern bir merkezi yapıda yerel yönetimlerin olmasının zorunluluğunu anlaması; ayrıca, bir öncekine göre merkezileşen bir Anayasa ve merkezileşen yasaların bulunduğu dönemde, merkezi yönetimle yerel yönetimin aynı anda bulunmasının bir çelişki olmayacağı anlayışını geliştirmeleri önemli bir gelişmedir. Başka bir deyişle artık yerel yönetim, merkezi yönetimin bir alternatifi gibi değil, tamamlayıcısı olarak görülmektedir. Merkezi yönetimin tek başına uygulanmasının, gelişen şartlarda olanaksız olduğu ve bununla birlikte yerel yönetimin tek başına var olamayacağı 1929

²⁷¹ Dahiliye Vekâleti, *age*, s. 18.

²⁷² ONAR, *age*, s. 601.

yasasının arkasında yatan temel mantıktır. Bu konudaki açıklamayı da şu satırlarla yapmıştır:²⁷³

Demokrasi umdeleri, mutlak idareler gibi sıkı merkeziyetin de amansız düşmanıdır. Bu umdeleri kabul eden memleketler merkeziyet ve ademi merkeziyet esaslarını da eyi ve muvazeneli bir şekilde idarelerinde tatbik etmiş ve bu sebeple nafia, maarif, ziraat, ticaret ve iktisat sahalalarında çok ilerlemiş yardıma ve bakıma mühtaç vatandaşlar için bir çok sıhî ve ictimaî müesseseler açmışlardır. Merkeziyet usulünün zararlarını bu gün ancak bu milletlerin tarihlerinde ve bilhassa bizim idare tarihimizde okuyabiliriz.

Dikkat edilecek olursa demokrasinin ilkeleri sayılırken sadece ve özellikle yerel yönetime vurgu yapılmamaktadır. Burada demokrasi tarafından kabul görmeyen anlayış, tarihimizde örnekleri olan “sıkı merkeziyetçilik”tir. Çünkü; hemen ardından demokrasi ilkelerini benimsemiş memleketlerin “merkeziyet ve adem-i merkeziyeti” iyi ve dengeli biçimde uyguladıklarını, yine bunu iyi uyguladıkları için bayındırlık, eğitim, ziraat ve ekonomide ileri gittiklerini, toplumsal dayanışmanın ciddi boyutlarda olduğunu kaydetmiştir. Aslında buradaki anahtar sözcük “denge”dir. 1929 yasasını yaratan anlayış, merkez ve taşra yönetim arasında bir denge oluşturmak ve bu denge ile ülkede yönetimi biçimlendirmek istemektedir. Bu dengenin yaratılması, doğal olarak yerel yönetimler konusunda da bir sınır çizmekte ve bir denge oluşmasına yararlı olmaktadır.

Osmanlı Devleti’nden kalan mirasa ayrıntıyla değindiğimiz kısımlarda, 1864 ve 1871 nizamnâmelerinin ilkelerini de ayrıntıyla açıklamıştık. Merkez-yerel dengesi üzerinde biçimlendirilmeye çalışılırken, 1864 ve 1871 nizamnâmelerine sıkı merkeziyetçi gözüyle bakılmaktadır. Bundan dolayıdır ki yetki genişliği ve görev ayrımını ilk uygulayan

²⁷³ Dahiliye Vekâleti, **age**, s. 18.

yasa olarak 1913 işaret edilmektedir.²⁷⁴ Ancak, ilerleyen açıklamalardan anlaşılacağı gibi bu yasa da artık yetersizdir.

1426 sayılı yasanın muhtelit encümen mazbatasında geçen önemli noktalardan bir diğeri de aslında yasanın gerekçeleri ve gelişen, değişen şartların yönetime nasıl yansıtılacağına bir ifadesi olmaktadır: “Yurdumuzun genişliği, muhabere (haberleşme) ve münakale (ulaşım) vasıtalarının mütemeddin (uygar) memleketler derecesinde bulunamaması göz önüne konulduğu takdirde idaremizde temerküz cereyanlarından sakınılarak vilâyetlerin mezuniyet ve salâhiyetlerinin arttırılması encümenimizce lâzım ve zaruridir.” diye belirtmiş, anayasanın 91. maddesine atıf yapmış ve 1913 tarihli yasanın düzenlemeleriyle tasarıda olan ve encümence eksik olarak yorumlanan noktaları açıklamıştır. Buna göre, 1913 yasası vilâyetlerin yönetimini “idarei umumiye” ve “idarei hususiye” olarak ayırmıştır. Hatta aynı anlayış hükümetin gerekçesinde de yer almaktadır. Hükümetin gerekçesinde yer alsa da encümen böyle bir ayrımı, “yönetim hukuku bilimi kabul etmediği” için tanımamaktadır. Yani encümen, vilâyet idaresinde genel ya da özel işler ayrımının bilimsel olarak temelsiz olduğu düşüncesindedir. Sadece bununla da kalmayarak, görevler ayrımı ilkesine dayanarak vilâyetlerin “manevi şahsiyetine” verilmiş olan görevleri gösteren maddelerin hükümetçe sunulan tasarıda olmaması, encümence eksiklik olarak yorumlanmaktadır. Bu nedenler sıralandıktan sonra encümen, kendi görüşü içerisinde tutarlı bir karar almış ve “Yukarıda arzolunan sebeplerden dolayı encümen (İdarei Umumiye) ve (İdarei Hususiye) taksimlerini kabul etmediği için lâyihanın başından umumî kelimesini kaldırmıştır.” diye yapılan açıklama mazbatada kayda geçmiştir. Bununla birlikte hükümetçe sunulan tasarının kimi maddelerinde düzenleme yapılmış,

²⁷⁴ Dahiliye Vekâleti, **age**, s. 18.

bazıları silinmiş ya da aynen kabul edilmiş, bazılarında da kimi madde ve fıkra eklenmesine gerek görülmiştir.²⁷⁵ Başka bir ifadeyle hükümetin sunduğu tasarı aynen kabul görmemiştir.

Yasanın encümen görüşmelerini inceledikten sonra, birbirinden koparmadan Meclis genel kurulunda, yasanın tamamı üzerine alınan sözlere değinmek, görüşlerin bütünlüğünün sağlanmasına yardımcı olacaktır.

Meclis genel kurulunda yapılan görüşmelerinde ilk sözü alan Dahiliye Vekili ve Muğla Mebusu Şükrü Kaya Bey, söze anayasadan başlamış ve anayasada yer alan “tevs-i mezuniyet” ve “tefrik-i vezâif” kavramlarına atıfta bulunmuştur. Konuşmasının bu kısmında ise anayasaya ilişkin görüşlerini açıklarken, anayasanın nasıl kazandığına da değinmiştir ve “Büyük Gazi”nin Gençliğe Hitabesi’ndeki kısımlardan alıntı yaparak anayasanın nasıl kazanıldığını şöyle anlatmıştır:

İdare kanunlarının esaslı karakteri teşkilâtı esasiyeye makes olmaktadır. Teşkilâtı esasiye kanunun koyduğu prensipler oralarda tafsil ve onlarla tatbik olunur. Türk teşkilâtı esasiye kanunu vilâyetler umurunun tevsii mezuniyet ve tefriki vezâif esaslarile idare olunmasını emrediyor. Tasvibi âlilerine arzolan vilâyetlerin umumi idaresi hakkındaki bu kanun da o esaslardan mülhendir. Teşkilâtı esasiye kanunun bu prensipleri sırf nazariyattan ve muakalattan alınmış mücerret bir kaide ve mefhum değil Türklerin de hayatının idari tecrübe ve bilgilerinin şe’ni ihtiyaçlarının düstur haline ifrağ edilmiş bir ifadesidir. Beşer tarihinin en iptidai devirlerinden beri memleketler ve milletler idare eden bu milletin idare tecrübesi elbette ve elbette her nazariyenin fevkinde amelî bir kıymeti haizdir.

Biz teşkilâtı esasiye kanunumuzu ne bir uzlaşma neticesi olarak iki taraflı bir mukavele şeklinde bir müstebidin elinden aldık, ne de atıfet eseri olarak bize verildi. Biz onu Türk tali ve tarihini muvaffakiyet ve şeref burçlarına çıkaran Büyük Gazinin cihana hitap ettiği gibi onu

²⁷⁵ Dahiliye Vekâleti, **age**, s. 19.

(cebren ve hile ile aziz vatanın bütün kaleleri zaptedilmiş, bütün tersanelerine girilmiş, bütün orduları dağıtılmış ve memleketin her köşesi bilfiil işgal edildiği, iktidar sahiplerinin şahsi menfaatlerini müstevlilerin siyasi emellerile birleştirdikleri bir devirde müstevli ordularını vatanın harimi ismetinde boğduktan, zalim ve müstebit sultanları memleketimizden kovduktan, hürriyet ve istiklâlimizi medeniyet cihanına tanıttıktan, halkçı Cumhuriyeti kurduktan sonra bütün hürriyeti irfan ve vicdanımızda kendimiz yaptık. Bu kürsüde münakaşa, münakaşa ve münakaşa ettikten sonra memleketimizin idare ihtiyaç ve şartlarına ve milletimizin menfaatına en uygun bir esas diye kabul ettik. Binaenaleyh memleket idaresinin esaslı teşkilât kanunu demek olan bu kanunun bu esasa göre ve bu esas dahilinde yapılması yalnız ilmi ve kanunî bir zaruret değil, bu memlekette idare edenlerin de, idare olunanların da müşterek olduğu kanaat ve ihtiyaçlarının neticesidir, Meclisi Âlinizde hakim olan bu prensipin aksi, uzun ve acı bir devir yaşadı. O devirin feci tecrübe ve neticeleri halâ hatıralarımızı yakmaktadır. Bu prensibin isabetini görmek ve bilmek için idare kitaplarını, tarih yapraklarını açmağa bile lüzum yoktur. Hatıralarımızı yoklamak kâfidir.²⁷⁶

Kaya'nın yaptığı konuşmanın aktardığımız kısmı, Cumhuriyet'i incelemeye geçmeden önce yönetime dair ipuçlarını bulduğumuz anlayışla paraleldir. Zira, vekilin belirttiği gibi, Cumhuriyet dönemine girilmesi ile birlikte iktidar ya da rejim anlayışında meydana gelen değişikliklerin yönetime yansımaması beklenemezdi. Başka bir deyişle saltanattan halk egemenliğine geçişte, her ne kadar kimi benzer kurumlar varlığını korusa da vilâyet yönetiminin aynı kalması beklenemezdi. Teşkilâtı Esasiye Kanunu'na Şükrü Kaya'nın konuşmasında yüklenen anlam da tam bu noktada ortaya çıkmaktadır. Yaşanılan baskı tecrübelerinin alternatif olarak öğrettiği ilkeleri -tevs-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif- anayasal statüye kavuşturarak ihtiyaç duyulan yönetime adım atılması sağlanmıştır. En azından sağlanmaya çalışılmıştır.

²⁷⁶ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 72-73.

Dahiliye Vekili Şükrü Kaya, konuşmasında yukarıda değindiğimiz CHP programından bahsetmiş, hükümetin bu tasarı ile CHP Programı'nın yönetime dair aşamalarından birini tatbik etmiş olmaktadır.²⁷⁷

Şükrü Kaya'nın yaptığı konuşma, yasanın merkez ve yerel yönetim ilişkisi içerisinde nereye oturacağını da göstergesidir. Her şeyden önce 1921 Anayasası'nda kurulan sistemin nasıl sınırsız yerel yönetimi olmadığı göz önünde bulundurulduysa burada da 1924 Anayasası'nın ve 1929 Vilâyet İdaresi Kanunu'nun da sınırsız ve sorumsuz bir merkeziyetçiliği kurmadığını belirtmek gerekir.

Daha önce de değindiğimiz gibi, yasa merkezi yönetim ağırlıklı olmakla birlikte, dengeli bir sistem getirmeye çalışmış ve yerel yönetimi merkezi yönetimi tamamlayıcı unsur olarak görmüştür. Şükrü Kaya'nın, CHP Programı'na atfen söylediği sözlerin hemen ardından söylediği şu sözler durumu en iyi şekilde aktarmaktadır:²⁷⁸

Rüesayı memurini idareye ve mahalli idarelere kâfi salâhiyet verilmek demek, teşkilâtı esasiye kanunumuzun koyduğu tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif prensibini hakikî ve amelî manasile ifade etmektir.

Buda Vilâyetlerde Devletin kuvvet ve kudretini temsil edecek mes'ul makama memleketin asayiş ve huzurunu, vatandaşların hukukunu ahenk ve imtizaç ve mesaisini temin etmek, merkezi olsun, mahalli olsun idari, iktisadi içtimai faaliyetleri *merkezin umumi program ve direktifler dahilinde mahalli icabat* ve zaruretlere mutabık olarak muayyen bir gaye etrafında toplayabilmek için kâfi derecede idare ve murakabe salâhiyeti vermekle kabil olur. *Merkeziyet kuvvet ve vahdet temin eder.* Evvel emirde takip ettiğimiz ve temin etmek istediğimiz gaye budur. Fakat bir iltibastan korunmak için derhal ifade etmek lâzımdır ki *temerküz merkeziyetçiliğin temin edeceği kuvvet ve vahdeti kendi sıkleti altında ezer.* İdareyi Hürriyeti tefekkür ve harakâtından mahrum ve mefluç bir hale getirir. Aksi, yani tevsii mezuniyet ve

²⁷⁷ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 72.

²⁷⁸ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 72-73. İtalik vurgular bana aittir.

tefriki vezaif hudutlarını aşarak vâsi ve *hudutsuz ademi merkezîyet te devletin kuvvetini ve vatanın vahdetini ihlal eder.*

Vekilin konuşmasına devamla yönetime dair yine önemli bilgiler verdiğini görmekteyiz. Bunlardan bir diğeri de “idari taksimat” yapılırken göz önünde bulundurulacak ölçütleri sıraladığı kısımdır. Tasarının en önemli bölümlerinden biri olarak Şükrü Kaya bu kısmı görmektedir. Buna göre, “idari taksimatın coğrafi vaziyetlere ve iktisadi ihtiyaçlara göre yapılması esastır.” ve bununla da yetinmeyerek, coğrafi durum değişirse de yolların, demiryollarının ve limanların gelişiminin iktisadi durumu değiştireceği ve vilâyetlerin zaman zaman buna göre şekillendirmek gerektiği özellikle vurgulanmıştır. Özellikle devletçi ve planlı bir ekonominin uygulanması arifesinde bu sözler ayrı bir anlam kazanmaktadır. Devletçiliğin merkez-yerel yönetim üzerinde etkisi yeri geldiğinde ayrıntıyla anlatılacağından, şimdi yer verilmeyecektir.

Şükrü Kaya’nın benzer bir şekilde önemle vurguladığı konu, köylerin takviye edilmesidir. Köy ölçeği ve bu yolla nahiyenin de etkilenmesi anlamında, köyleri takviye ederek “komün yasası” ile temelin kurulması planlanmaktadır. Bu temel üzerine tam teşekküllü nahiye ve üzerine kazaları ekleyerek vilâyet yapısına ulaşmak istenmektedir. Bahsi geçen yapılara yeteri kadar yetki verdikten sonra, merkezi denetimi sağlayabilmek amacıyla büyük bölgelere ayırarak umum müfettişlikler tesis etmek amaçlanmaktadır.²⁷⁹

1929 Vilayet İdaresi Kanunu’nun merkezileşme yönündeki önemli adımlarından biri de memurların tayinine ilişkin olan hükümleridir. Buna göre, Şükrü Kaya’nın sözlerinden idare müdürlerinin merkezden atanmasının asli olduğu

²⁷⁹ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 73.

anlaşılmaktadır. Ancak burada çok ilginç bir benzetme yapılmış ve her ne kadar idare müdürlerinin merkezden atanması asli olsa da Dahiliye Vekili bu yöntem ile ordudaki gibi bir “ahenk, inzibat ve irtibat” sağlama iddiasında olmadıklarını belirtmiştir. Bunun nedeni olarak ise orduda en küçük rütbeli bir askerinin dahi merkezden atanmasıdır. Oysa Şükrü Kaya, mülki yönetime gerekli yetkileri vererek her şeyin merkezden yürütülmeyeceğini özellikle vurgulamıştır.²⁸⁰

Daha önce yaptığımız açıklamalardan ve Dahiliye Vekili'nin bu vurgusundan da anlaşılacağı gibi, yönetim yapısında görülen merkezileşme, yönetimin doğasına uygun olarak taşra ve yerel yönetimle birlikte ilerlemektedir. Başka bir ifadeyle yetki genişliği ve görevler ayırımı ilkeleri yaşama geçirilmeye çalışılmıştır.

Dahiliye Vekili Şükrü Kaya'dan sonra kürsüye gelen Denizli mebusu Mazhar Müfit Bey çalışmamızın ana alanları konusunda oldukça önemli noktalara değinmektedir. Konuşmasının hemen başında Mazhar Müfit, 1913 yasası ile görüşülmekte olan 1929 yasasını karşılaştırmakta ve iki yasa arasında genel kurul görüşmelerinde dile gelmeyen bir farka dikkat çekmektedir. Mazhar Müfit'e göre bu fark 1913 yasası ile 1929 yasasının kaynağında ortaya çıkmaktadır. Mazhar Müfit, görüşlerini şu sözlerle açıklamaktadır:²⁸¹

329 kanun ile bu yeni kanun arasındaki bariz farklılıklardan birisini bendeniz mehzazlarında görmekteyim. 329 kanununun mehzazını tetkik edersek görürüz ki Berlin muahedesinden sonra, 1879 da Berlin muahedesini imza eden devletlerin komiserleri tarafından zahirede fransız kanunlarından ve ademi merkezizet sistemi; hakikatte ise Türk Rumeliyi ana vatandan ayırmak gayesi ve sui kastile tertip edilmiş olan Rumelii şarki nizamnamesi ve biraz sonra bu kanunda bazı tadilat icrasile tanzim edilipte yalnız 95 tarihinden sonra Edirne vilâyetinde, ta Hakkı

²⁸⁰ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 73-74.

²⁸¹ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 74.

Paşanın ıslahat için Anadolu müfettişliği esnasında tatbik edilen Rumeli kanununun birçok maddelerinden 329 kanunu aşağı yukarı mülhem olmuştur. Meselâ Efendiler; bu muzır olan Rumeli şarki nizamnamesile Rumeli kanununun emnü asayiş hakkındaki 49 uncu maddesi, idarei ürfiye ve saire hakkındaki 50 inci maddesi, umuru nafta hakkındaki 63 üncü maddesinin birden on bire kadar olan fıkraları, yine o kanunda ... az çok tadilatla 329 kanununa girmiştir. Fakat bu gün müzakere etmekte olduğumuz yeni kanunun mehazi 15 senelik bir tecrübenin hakikat ve filiyat sahasında verdiği neticelerin semerleridir ki işte bu kanun tecrübe, akıl ve mantık ilmi idare noktai nazarından 329 kanun ile aralarında çok bariz farklar vardır.

Mazhar Müfit konuşmasında devamlı “merkeziyet ve adem-i merkeziyet”, ayrıca “tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaiif” hakkında önemli konulara değinmektedir. Müfit Bey genel olarak devlet yönetiminde “merkeziyet ve adem-i merkeziyet” olarak iki sistemin bulunduğu ve bizim sistemimizde, anayasada yazıldığı gibi “tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaiif” ilkeleri ile bu iki sistemin var olduğunu kaydetmektedir. Müfit Bey, ayrıca konuyu merkeziyetçilik açısından ele almış ve bizim tarihimizde yaşanan tecrübelerin vatana “muzır” sonuçlar verdiğini vurgulamıştır. Bu durumda merkeziyetçiliğin yetki genişliği ile yumuşatılması gerektiğini ele almıştır.

Mazhar Müfit Bey, yetki genişliğinden bahsederken, yalnızca merkeziyetçi bir anlayışla söze devam etmemiştir. Ayrıca; yetki genişliğinde iki ana noktada yaşanan sorunları dile getirmiştir. İlk olarak, yetki genişliğinde sadece sorumluluk vermekle işin çözülemeyeceğini vurgulamış ve sorumlulukla birlikte yetkinin de devredilmesi gerektiğini söylemiştir. Yani, hem sorumluluk hem de yetkinin genişletilmesini doğru bulmuştur. İkinci olarak, geçmişte yaşanan tecrübelerle de dayanarak, yetki genişliğinin bir sınırı olması gerektiği düşüncesini ileri sürmüştür. Geçmişte valilerin keyfi uygulamalarını ise bu konudaki en önemli örnek olarak vermiştir. Mazhar Müfit, görüşülmekte olan yasanın en

iyi özelliklerinden birini yetki genişliğinin sınırlarının çizilmesinde görmektedir. Üstelik bu sınırın da “gayet makulane” olduğunu sözlerine eklemiştir.²⁸²

Mazhar Müfit’in son sözleri ise oldukça anlamlıdır:

Eski tabir mucibince bir kanun ne kadar efradını cami ağıyarını mani olursa olsun o kanunu tatbik edecek ellerde o kanun kadar güzel, o kanun kadar muktedir diri ve canlı değilse maalesef bu en güzel bir kanundan beklenen fevait ve netice hasıl olmaz.²⁸³

III.2. Yasa Tasarısında Yapılan Encümen Değişiklikleri

1929 Vilayet İdaresi Kanunu gerekçesine, encümen mazbatalarına ya da hakkındaki konuşmalara bakıldığında ortaya konulan anlayış, yasa maddelerine de yansımıştır. Yasanın maddelerini incelemeye geçmeden önce, “muhtelit encümen” ve bütçe encümeninin, hükümetin teklif ettiği metin üzerinde yaptığı değişikliklere bakmak çalışmamız açısından yararlı olacaktır.²⁸⁴

İlk olarak söyleyebileceğimiz şey, yasaya egemen olan merkezîyetçi anlayışın bir sonucu olarak yetki genişliğinin artmasının yanında, verilen yetkilerin kimi zaman

²⁸² T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 75.

²⁸³ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 76.

²⁸⁴ Encümenler kimi noktalarda biçimsel değişikliklere ya da çalışmamız açısından önemli olmayan değişikliklere gitmişlerdir. Bundan dolayı, bahsedeceğimiz değişiklikler, çalışmamızla ilgili değişikliklerden seçilmeye çalışılmıştır. Tüm değişikliklerin görülebileceği bir tablo ekler kısmında vardır. Ayrıca; Bütçe Encümeni sınırlı sayıda düzeltmede bulunmuştur. Bundan dolayı bahsedeceğimiz maddelerde Bütçe Encümeni geçmiyorsa o maddeye ilişkin bir alternatif sunmadığından ya da düzeltmeye gitmediğindedir.

merkezdeki örgütler lehine daraltılığı görülmektedir. Bunun yanında yapılan kimi düzenlemelerin, sistemli bir anlayışın dışında olduğu görülmektedir.

Biçimsel olarak yasaya baktığımızda, hükümetin teklif ettiği metinde başlıklandırmanın ayrıntılı olmadığı, genel başlıklarla yetinildiği görülecektir. Oysa “muhtelit encümenin tadili”ne baktığımızda, bölümlerin başlıklandırılmasında ayrıntıya gidilmiştir.

Belirttiğimiz değişiklik, biçimsel nitelikte bir değişikliktir. Bunun dışında da önemli boyutlu değişiklikler göze çaracaktır. Örneğin; hükümetin önerdiği metnin 2. maddesinde, kazalarla ilgili düzenlemelerde ya da vilâyet sınırlarıyla ilgili değişikliklerde Şurayı Devlet’in görüşünün alınması şartı konmuştur. Oysa Muhtelit Encümen yaptığı düzenlemede Şurayı Devlet’i devreden çıkarmıştır.

Hükümetin önerisinde, “Vilâyetlerin teşkili ve ilgası ve bir vilâyetten diğer vilayete irtibatının tahvili ve merkez ve hudutlarının tebdili meclisi umumi, Vilayet idare heyetlerinin ve Şurayı Devletin mütaleası alındıktan sonra kanun ile yapılır” denmektedir. Encümende kabul edilen metin ise daha ayrıntılı bir düzenlemeye gitmekle birlikte, Şurayı Devlet devreden çıkarılmış ve dolaylı yolla merkezi yönetim organlarına daha çok yetki tanınması sağlanmıştır. Bu konu, yasanın Meclis genel kurulunda görüşülmesi esnasında da ortaya çıkmıştır. Gaziantep mebusu Ahmet Remzi Bey, ilk fıkrada varken, ikinci fıkrada Şurayı Devlet’in onayının olmadığını belirtmiştir. “Muhtelit Encümen Namına” söz alan Malatya mebusu Abdülmüttalip Bey ise bu durum üzerine açıklama yapmıştır. Abdülmüttalip Bey’e göre, yasanın genel mantığına da uygun olarak, vilâyet sınırları

içerisindeki bir iş için Şurayı Devlet görüşünün alınması uygun görülmemiştir. Aslında burada vurgulanan “mecburilik” olmadığıdır. Çünkü; Abdülmüttalip Bey yaptığı açıklamada yürütmenin isterse kazaların durumu için de Şurayı Devlet’in görüşünü alabileceğini belirtmiştir. İlk fıkrada Şurayı Devlet görüşünün alınmasının şart olduğunu belirtmişse de Kars mebusu Ağaoğlu Ahmet Bey’in “Şurayı Devlet görüşünün zorunlu olup olmadığını sormuştur. Bunun üzerine Abdülmüttalip Bey, mecburi olmadığını; ama, Şurayı Devlet’in uzmanlığından yararlanmak ve daha önemli neden olarak istikrarın sağlanması için bu yola gidiliğini belirtmiştir.²⁸⁵

Görüldüğü üzere, genel olarak vilâyet içerisindeki düzenlemelerde, merkezi yönetimin ya da merkezi yönetimin uzvu niteliğindeki taşra yönetiminin işleyişini hızlandırmak için böyle bir yola başvurulmuştur. Vilâyetin kendisi için yapılacak düzenlemede ise istikrar ve Şurayı Devlet’in uzmanlığından yararlanmak için görüş alınması mecburi olmasa da öngörülmüştür.

Yapılan düzenlemenin getirisi sadece bununla da sınırlı değildir. Encümenin kabul ettiği metinde kazalara ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılması gibi bir yöntem benimsenmemiştir. Yani merkezi yönetime daha hızlı hareket edebilme şansı tanınmıştır. Yine farklı bir durum vilâyet sınırları ile ilgili düzenlemelerde söz konusudur. Daha ayrıntılı bir düzenlemeye giden encümen, bu düzenlemeye Cumhurbaşkanı’nın onay vermesini öngörmüştür. Buna göre:

Kaza teşkili, kaldırılması ve bir kazanın bir vilâyetten alınıp başka bir vilâyete bağlanması vilâyet idare hey’et ve umumi meclislerinin mütaleası alındıktan sonra kanun ile

²⁸⁵ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 81.

yapılır. Vilâyet sınırlarının kaza merkez ve sınırlarının değiştirilmesi, nahiye teşkili veya kaldırılması veya bunların merkez ve sınırının değiştirilmesi, bir kazadan başka bir kazaya bağlanması alâkadar vilayet idare hey'et ve umumi meclislerin mütaleası alındıktan sonra Dahiliye Vekâletinin kararı ve Reiscumhurun tasdiki ile yapılır.²⁸⁶

Hükümetin teklifinde yer alan 3. madde, vilâyette bulunan memurlara ilişkin genel bir düzenleme getirmektedir. Bu düzenlemede her yönetim kademesinin yöneticileri tek tek belirtilmiştir. Vali, kaymakam ve nahiye müdürünün belirtildiği maddede, köy yönetiminin başındaki muhtardan bahsedilmemiştir. Encümenin kabul ettiği metnin aynı maddesi ise düzenlemeyi olduğu gibi kabul etmiş ve ek olarak köy idaresinin başında muhtarın olduğunu belirtmiştir.²⁸⁷

Hükümetçe teklif edilen metinde “vilâyet idare reisleri” 4. maddede belirlenmiş ve bu maddenin sonunda “lüzum görülen vilâyetlerde makamı vilâyete ait olup Vali tarafından tevdi edilecek umur ve vezaifi ifa ile mükellef olmak üzere Vali Muavinleri bulunur.” kısmı yazmaktadır. Encümen bu maddede farklı bir uygulamaya giderek, öncelikle “vilâyet idare şube reisleri” ile “vali muavinleri”ni birbirinden ayırmış ve iki farklı maddede düzenlemiştir. Asıl değişiklik ise bu konuda değil, vali muavinlerinin görevlendirilmesi noktasında olmuştur. Yasa, mantığına uygun bir şekilde merkezi yönetime bu konuda da düzenleme yetkisi vermiş ve vali muavinlerinin atanmasında “hükümetçe uygun görme” hükmü getirmiştir. Encümen maddeyi şu biçimde düzenlemiştir: “Hükümetçe lüzum görülen yerlerde vali muavinleri bulunur. Muavinler vali tarafından tevdi edilecek işleri ve vazifeleri yapar, ve bulunmadıkları vakıta kendilerine vekâlet ederler.”²⁸⁸ Görüldüğü gibi, encümen vali muavinlerinin atanması

²⁸⁶ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 12.

²⁸⁷ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 12.

²⁸⁸ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 14.

konusunu, hükümetin uygun gördüğü yerlerle sınırlamıştır. Valilerin kendilerine muavin tahsisi konusunda merkez lehine sınırlandırılması yasanın genel mantığıyla da örtüşmektedir.

4 ve 5. madde üzerinde ilginç bir değişiklik ise Muhtelit Encümen ile Bütçe Encümeni arasında yaşanmıştır. Hükümetin önerdiği 4. madde şu biçimdedir:

Vilâyet İdare reisleri şunlardır: Defterdar, Mektupçu, Nafia Baş Mühendis veya Mühendisi, Hukuk işleri, Sıhhiye, Maarif, Ticaret, Sanayi ve Mesai, Orman, Maden, Baytar, Evkaf, Tapu, Nüfus, ziraat ve iskân müdürleri, posta ve Telgraf ve Telefon Rüsumat Baş müdür veya müdürleri, polis müdürü ve yahut bunların vazifelerini ifa etmek için yerlerine kaim olanlar ve jandarma kumandanından tereküp eder. Lüzum görülen vilâyetlerde makamı vilâyete ait olup Vali tarafından tevdi edilecek umur ve vezaifi ifa ile mükellef olmak üzere Vali Muavinleri bulunur.²⁸⁹

Muhtelit Encümen'in düzeltme yaptığı maddede, “vali muavinlerine” ilişkin düzenlemenin haricinde, “mektupçu”nun “defterdar”dan önce yazıldığı görülecektir. Hükümet önerisinde 5. maddeye denk gelen düzenlemeye bakarsak:

Vilâyet idare şubelerinin reisleri şunlardır: Mektupçu, defterdar, maarif emin ve müdürleri, nafia baş mühendisleri, sıhhiye müdürleri, polis müdürü ve jandarma kumandanları (veya bunların vazifelerini yapanlar) Ticaret, Ziraat, Orman ve maden, baytar, İktisat, Hukuk işleri, Tapu, Nüfus, İskân, Evkaf, Posta ve telgraf ve telefon müdürleri hususî kanun veya Devlet kadrosu ile vilâyet merkezinde veya bir kaç vilâyetten mürekkep mıntikalarda vazife ifa eden bilumum idare ve inhisar şubeleri reisleri de buldukları vilâyetlerin idare şube reislerinden sayılırlar.²⁹⁰

²⁸⁹ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 14.

²⁹⁰ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 14.

Oysa Bütçe Encümeni, maddenin tüm bölümlerinde Muhtelit Encümen gibi düşünse de hükümetin sıralama biçimini benimsemiş ve yasalaşan metindeki biçimde sıralamayı yaratmıştır:

Vilâyet idare şubelerinin Reisleri şunlardır: Defterdar, Mektupçu, Maarif emin ve müdürleri, Nafia baş mühendisleri, Sıhhiye müdürleri, Polis müdür ve Jandarma, Kumandanları (Veya bunların vazifelerini yapanlar) Ticaret, Ziraat, Orman ve Maden, Baytar, İktisat, Hukuk işleri, Tapu, Nüfus, İskân, Evkaf, Posta ve telgraf ve telefon Müdürleri hususî kanun veya Devlet kadrosu ile Vilâyet merkezinde veya bir kaç Vilâyetten mürekkep mıntikalarda vazife ifa eden bil'umum idare ve inhisar şubeleri Reisleride buldukları Vilâyetlerin idare şubelerinden sayılırlar.²⁹¹

Hükümet önerisinde 4. maddedeki Encümen düzeltmelerinin aynısı, hükümet önerisinde 5, encümenlerde ise 6. olan maddede gerçekleşmiştir. Sırasıyla hükümet önerisi, Muhtelit Encümen ve Bütçe Encümeni'nin düzenlemelerine bakalım:²⁹²

Kaza idare memurları: Mal müdüründen, Tahrirat kâtibinden, Hükümet tabibinden, Orman, Ziraat, Maarif, Baytar, Evkaf, Tapu, Nüfus, İskân memurlarından ve Jandarma kumandanile Polis Komserinden tereküp eder.

Kaza idare şubelerinin reisleri şunlardır: Tahrirat kâtibi, Malmüdürü, Hükümet hekimi, Orman, Baytar, Tapu, Nüfus, iskân, ve Evkaf memurları ile Polis komiser ve jandarma kumandanları, Posta ve telgraf ve telefon müdürleri.

Kaza idare şubelerinin Reisleri şunlardır: Mal Müdürü, Tahrirat Kâtibi, Hükümet Hekimi, Orman, Baytar, Tapu;Nüfus, İskân ve Evkaf memurları ile Polis Komim ve Jandarma Kumandanları, Posta ve telgraf ve telefon Müdürleri.

²⁹¹ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 15.

²⁹² T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 14-15.

Hükümetin nahiyeler için yaptığı bir düzenlemeyi, encümenin yasanın ana mantığı çerçevesinde değiştirdiği hemen gözlenebilir. Zira hükümet, “Nahiyede Nahiye müdürü Kâtip ve Zabıta memuruna lüzum görülen yerlerde sair daireler teşkilâtı icra olunur.” biçiminde öngörmüş olsa da encümen, nahiyede ki tüm memurları sayma yoluna gitmiştir. Yani başka bir ifadeyle nahiyede yer alan tüm memurları sayarak uygulamada ve nahiyeye yapılacak değişikliklere fazlaca yer verilmemiştir.²⁹³

Atama konusu, 1929 kanununun özel önem verdiği konuların başında gelmektedir. Atamayı merkezileştirecek ve bir standarda bindirecek, yetki genişliği ile doğma riski bulunan keyfi hareket etmeyi engelleyecek; ama, aynı zamanda taşra yönetiminin iyi bir şekilde çalışması sağlayacak yetkileri verecek dengede bir yasa olması için uğraşıldığı anlaşılmaktadır. Ayrıca belirtilmesi gereken nokta ise egemen görüşün hukuki meşruiyet zemininde kopmadan devrim sürecini gerçekleştirmektir. Tıpkı Kurtuluş Savaşı sırasında olduğu gibi, koşullar elverdikçe yasal temel aranmaya devam edilmektedir. Özellikle taşra ve yerelin denetimi ayrı bir sorun olduğundan buralar için oluşturulacak hukuki temel ve standartlar daha da önem taşımaktadır. Örneğin; hükümetin önerdiği 9. maddede “idare şube müdürleri”nin seçilmesi ve ataması konusuna özel bir önem verilmiştir. Buna göre: “... müdürleri mensup oldukları vekâlet veya umumi müdüriyetlerce *alelusul* intihap ve tayin olunur.” demesine karşın encümen üyeleri bu konuda farklı bir düzenlemeye gitmiş ve bu düzenleme 10. madde olarak yer bulmuştur. İlgili madde, idare şubelerinin başkanlarının bağlı oldukları bakanlık ya da genel müdürlüklerince *yasalara göre* seçileceğini ve tayin olacağını hükme bağlamıştır.²⁹⁴ Maddelerden açıkça anlaşılacağı gibi, “alelusul” bir atama değil, yasalara göre bir atama

²⁹³ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 14.

²⁹⁴ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 16. Koyu renkli vurgular bana aittir.

öngörülmüştür. Kurtuluş Savaşı'nın ilk günlerden beri, yasal dayanağa ve meşruiyete özen gösteren yönetici kadro, vilâyet yönetimi konusunda da bu konuya önem vermiştir.

1929 Vilâyet İdaresi Kanunu'nun merkezi yönetim ve taşra yönetimi arasında nasıl bir dengeyi gözetmeye çalıştığına ve yetki genişliğini kullanırken, aynı anda taşra yönetimine tanınan yetki genişliğinin sınırsız olmaması kaygısıyla yapılan sınırlamalara yasanın pek çok noktasında rastlamak olanaklıdır. Bu maddelerden biri de hükümetin önerisinde 10, encümenin kabul ettiği metinde 11. madde, tam da bunun örneği niteliğindedir.

Hükümetin teklif ettiği tasarıdaki maddeye göre, “Vali muavinlerinin, mektupçuların, jandarma kumandanlarının, polis ve hukuk işleri müdürlerinin tayinlerinde valilerin *muvafakatlari* alınır.” demektedir. Encümen ise valilere, belirtilen işler için “uygun görme, onaylama” yetkisi verilmesini uygun görmemiştir. Encümen, ilgili maddeyi şu şekilde düzenlemiştir: “Vali muavinlerinin, mektupçuların ve jandarma kumandanlarile polis ve hukuk işleri müdürlerinin tayinlerinde valilerin *mütaleaları* alınır.”²⁹⁵

Yapılan düzenlemede de görüldüğü gibi, valilere sağlanan yetki genişliği sınırlandırılmıştır. Bu sınırlama sonucunda, vali muavinlerinin, mektupçuların, jandarma kumandanlarının, polis ve hukuk işleri müdürlerinin tayinlerinde valilerin izin onamasına değil, valilerden görüş alınmasına yer verilmiştir.

²⁹⁵ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 16. Koyu renkli vurgular bana aittir.

Belirtilenin tersi doğrultuda bir düzenleme ise hemen iki madde sonrasında, yani hükümet önerisinin 12, encümenin kabul ettiği metnin 13. maddesinde görülmektedir. Hükümetin önerdiği madde valilere tanınan yetkiyi şu biçimde belirtmiştir: “Kazanın talî memurlarile Nahiyelerin kâtip ve memurları mensup oldukları dairelerin intihap ve inhasile Kaymakamlar tarafından tayin ve memuriyetleri vilâyetten mensup oldukları şube Reislerinin mütaelası alınarak Vali tarafından *tasdik* olunur.” Encümen, yalnızca biçim anlamında bir değişikliğe gitmiş ve maddeyi şöyle düzeltmiştir: “Kazanın talî memurları ile nahiye memurları mensup oldukları dairelerin inhası, kaymakamların tasvibi üzerine (Vilâyette mensup oldukları şube idaresi reisinin mütaelası alındıktan sonra ve) Valiler tarafından *tayin* olunur.”²⁹⁶

Encümenin kabul ettiği maddeye dikkat edilecek olursa bu sefer validen bir yetkinin alınması ya da başka bir organla paylaşılması söz konusu değildir. Hükümetin önerisine göre, valiye verilen “tasdik” yetkisi, kaymakamın “tayin” işlemine uygulanmaktadır. Başka bir deyişle buradaki tasdik işlemi, asli işlem olan kaymakamın tayinini onaylamak için yapılmıştır. Encümen ise bu uygulamanın yerine, kaymakamın uygun bulduğu kişiyi valiye atama yetkisi vermiştir. Kaymakamın uygun bulduğu kişiyi valinin ataması ile kaymakamın ataması sonucu valinin onaylaması arasında oldukça fark vardır. Memurların bağlı oldukları dairelerin yazısı ve vilâyetler için şube başkanlarının görüşü alındıktan sonra yapılan atama, vali için asli işlemdir. Oysa tasdikte, yapılan işlemin onaylanması söz konusudur. Her ne kadar şube başkanlarının görüşleri alınsa da tayin yetkisinin valiye tanınması, asıl yetkinin kaymakam yerine valinin elinde olması demektir.

²⁹⁶ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 16. Koyu renkli vurgular bana aittir.

Hükümetin önerileri ve encümenin bu önerileri düzenlemeleri konusunda farklı örneklere rastlamak da olanaklıdır. Kimi encümen düzenlemeleri, yalnızca biçimsel olmakta ve bu yolla daha net anlatıma ulaşmaktadır. Hükümet önerisini netleştiren, encümenin kabul ettiği kimi maddeler yetki genişliğinin ya da verilen yetkilerdeki sınırlamanın açıkça görülmesine neden olmaktadır.

Örnek verilecek olursa hükümet önerisinin 15. maddesinde valiye tanınan yetkiler şöyle belirtilmiştir:²⁹⁷

Vali hakim sınıfında bulunanlarla tayinleri merkezait rüesayi memurin müstesna olmak üzere diğer bilûmum vilâyet daireleri memurlarının memurin kanununun 26 ıncı maddesi mucibince ceza görmelerini müstelzim hareketleri sabit olduğu takdirde ihtar cezasını bizzat tatbik eder. Sair cezalar için tayin hakkı vilâyete ait olanlar hakkında karar ittihazını vilâyet inzibat komisyonundan ve tayin hakkı vekâletlere ait olanlar hakkındada mensup oldukları vekâletlerden talep eyler.

Muhtelî Encümen'in düzenlemesine göre de 15. madde olan hüküm, şöyledir:

Vali, Hakim sınıfında bulunanlarla vilâyet idare şube reisleri ve kaymakamlar müstesna olmak üzere diğer bilumum memurların memurin kanununun 26 ıncı maddesi mucibince ceza görmelerini müstelzim hareketleri sabit olduğu takdirde ihtar cezasını bizzat ve sair cezaları vilâyet inzibat komisyonu kararile tatbik eder.²⁹⁸

Hükümet önerisi ile Muhtelî Encümen düzenlemesinin ifadeleri farklı gibi görünse de maddelerin içeriğinin aynı olduğu söylenebilir. Şöyle ki hükümet önerisinde, “tayinleri merkezait rüesayi memurin” hariç tutulmaktadır. Encümen, hükümet önerisini

²⁹⁷ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 20.

²⁹⁸ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 20.

değerlendirirken tayinleri merkez tarafından yapılan memurları tek tek sayma yoluna gitmiştir. Başka bir deyişle “vilâyet idare şube reisleri ve kaymakamlar” diyerek, zaten merkezden atanan memurları işaret etmiştir. Bunlar arasına, doğrudan vali tarafından atanan nahiye müdürleri sayılmamıştır. Yani encümen, “merkezden atanan memurlar” deyimini başka bir biçimde söylemiş, nahiye memuru gibi vali tarafından ataması yapılan görevlileri bunlar arasına katmamıştır. Merkezden atanan memurları tek tek sayma yöntemini benimseyen encümen, madde geneline bakıldığında hükümet önerisine göre farklı bir uygulamaya gitmiş ve merkezden atanan memurların cezai işlemlerine ilişkin bir açıklama yapmamıştır. Yasanın genel mantığına göre, bu memurlara dönük cezai işlemlerde merkezle iletişim kurulması gerektiği anlaşılrsa da açıkça bir düzenlemeye gidilmemesinin karışıklığa yol açması olasıdır. Bunun farkında olduğunu Meclis genel kurul görüşmelerinden anlamaktayız. 15. maddenin görüşülmesi esnasında, Dahiliye Vekili Şükrü Kaya Bey, maddenin düzeltilmesini istemektedir. İsteddiği doğrultu ise yukarıda yazıldığı gibi, Hükümetin sunduğu biçimde, maddenin son kısmının “Sair cezalar için tayin hakkı vilâyete ait olanlar hakkında karar ittihazını vilâyet inzibat komisyonundan ve tayin hakkı vekâletlere ait olanlar hakkında da mensup oldukları vekâletlerden talep eyler.” biçiminde olmasıdır. Bunun üzerine, genel kurulda oldukça yoğun tartışmalar yaşanmıştır.

Yozgat mebusu Süleyman Sırrı Bey, tartışmalara farklı bir yön vermiştir. Sırrı Bey, yasada tanınan yetki genişliğini yeterli bulmamakta, valiye ihtar cezasından da öte cezaları verebilmesinin önünün açılmasını istemektedir. Bundan dolayı Bütçe Encümeni’nin, hükümetin ve Muhtelif Encümen’e sunduğu teklife getirdiği teklifi desteklemektedir. Bütçe Encümeni, valiye yetki genişliği anlamında daha fazla yetki vermekte ve düzenlemenin şu biçimde yapılmasını öngörmektedir:

Hakimlik sınıfında bulunanlar müstesna olmak üzere memurin kanununun 26 ıncı maddesi mucibince ceza görmelerini müstelzim hareketleri sabit olan diğer umum memurlardan Vilâyet idare şube reisleriyle Kaymakamlar hakkında, Vali idareten lüzum görürse ihtar ve tevbih ve maaş kat'ı cezalarını re'sen tatbik edebilir.²⁹⁹

Aslında tartışma tam da bu noktada Memurin Kanunu'nun 26. maddesinden çıkmaktadır. Sırrı Bey de ilgili durumu kabul etmektedir. Memurin Kanunu'nun 26. maddesi, inzibatî cezaları saymaktadır. "İdare amirinin" verebileceği ihtar cezasından başlayan maddeye göre diğer cezalar, inzibat komisyonunun kararıyla verilmektedir. Bundan dolayı, valiye Bütçe Encümeni ya da Süleyman Sırrı Bey'in aklındaki gibi yetki vermenin önünde Memurin Kanunu'nun 26. maddesi engel olmaktadır. Bu şartlarda Sırrı Bey, Memurin Kanunu'nun yapılmasında imzası olan biri olarak, ilgili maddenin yetersiz kaldığını ve valiye daha çok yetki verilmesi gerektiğini savunmaktadır. Dahiliye Vekili Şükrü Bey ise böyle bir değişiklik için öncelikle Memurin Kanunu'nda değişiklik yapılması gerektiğini belirtmektedir. Tartışmaların bu boyuta ulaşmasının ardından, maddenin tekrar encümene iade edilerek görüşülmesi konusu gündeme getirilse de kabul edilmemiş ve madde, hükümet ile Muhtelit Encümen önerilerinin karması doğrultusunda düzenlenmiştir.³⁰⁰ Başka bir deyişle 15. madde:

Vali, hâkim sınıfında bulunanlarla vilâyet idare şube reisleri ve kaymakamlar müstesna olmak üzere diğer bilumum memurların memurin kanununun 26 ncı maddesi mucibince ceza görmelerini müstelzim hareketleri sabit olduğu takdirde ihtar cezasını bizzat tatbik eder. Sair cezalar için, tayin hakkı vilâyete ait olanlar hakkında karar ittihazını vilâyet inzibat komisyonundan ve tayin hakkı vekâletlere ait olanlar hakkında da mensup oldukları vekâletlerden talep eyler.³⁰¹

²⁹⁹ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 21.

³⁰⁰ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 85-87.

³⁰¹ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 846.

Yine benzer bir düzenleme, valilerin vekâletlerle ve vekâletlerin valiyle yazışmasında söz konusu olmuştur. Hükümet önerdiği tasarının 18. maddesinde valinin her vekâletin temsilcisi olduğunu, her vekilin valiyle doğrudan yazılabileceğini belirtmiştir. Bu düzenlemede, ek olarak Dahiliye Vekili'nin bu yazışmalarda aracı yapılmayacağını (tavsit edilemez) belirtmiştir. Bu hüküm, maddenin genelinden de anlaşılabilir. Zaten encümen yaptığı düzenleme ile bu hükmü kaldırmıştır.

Hükümetin Teklifi 18. Madde:³⁰²

Vali vilâyette devletin ve her vekâletin mümessili ve vekâletlerin idarî ve siyasî icra vasıtaları ve devletin en büyük memuru olup vilâyetin umumi idaresinden mes'uldür. Vilâyete ait işler hakkında ait olduğu vekâletlerle muhabere edecekleri gibi vekâletlerde idarî ve siyasî muhaberatı ve Devlete ait işleri doğrudan doğruya valilere yazarlar. Her iki halde de Dahiliye Vekâleti tavsit edilmez. Şayet vekâletler bir vilâyete verilen emirlerin vali tarafından icra edilmediğini körürlerse keyfiyeti esbabı mucibesile Baş vekâlete yazarlar.

Muhtelit Encümenin Tadili 18. Madde: “Valiler vilâyete ait işler hakkında ait olduğu vekâletlerle muhabere edecekleri gibi vekâletlerde idarî ve siyasî muhaberat ve devlete ait işleri doğrudan doğruya valilere yazarlar.”³⁰³

Valilerin merkezle haberleşmesine dair maddelerden biri de jandarma ve polis güçlerinin, valinin emri altında olduğunu belirten 26. maddedir.³⁰⁴ Encümen, hükümetin önerisine bir eklemeye bulunmuş ve merkezle iletişime dair bir düzenleme yapmıştır. Encümen, “keyfiyet” durumu söz konusu olduğunda “esbabı mucibesile birlikte vekâlete” yazmasını öngörmüştür. 27. madde de benzer bir düzenleme yapmış ve asayişin sağlanması

³⁰² T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 20-22.

³⁰³ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 20-22

³⁰⁴ Madde hem hükümetin hem de komisyonun metninde de 26. maddedir.

konusunda emrindeki güçlerin yeterli gelmemesi sonucunda, en yakın kolordu komutanı ile yazışacağını ve durumu “Milli Müdafaa ve Dahiliye Vekâletine” bildireceğini kaydetmiştir.³⁰⁵ Vilâyette olan gelişmelerin merkeze bildirmesini esas olarak düzenleyen encümen, bu yolla özellikle olağanüstü görülen durumlarda merkez-taşra iletişimini sürdürmeye çalışmıştır.

Hükümet ve encümen metinlerine ilişkin ilginç bir düzenleme daha vardır. Bu düzenleme ile yasa yapıcıların vilâyete bakış açısını görmek olanaklıdır. Hükümet önerisinin 25. maddesine göre, “Vilâyet dahilinde huzur ve asayişin idamesi ve hukuk ve emniyeti şahsiye ve tasarrufiyenin temini masuniyeti ve zabıtai mania Valinin *en mühim* vazifelerindendir.” biçiminde düzenlenmiştir. Encümen bu öneride küçük görünen bir düzenlemeye gitmiş, gözden kaçabilecek bu küçük düzenleme yasa koyucuların vilâyete ve taşra yönetimine bakışı hakkında ipucu vermektedir. Encümen, düzelttiği 25. maddede “Vilâyet dahilinde huzur ve asayişin şahsî masuniyetin ve tasarrufa müteallik emniyetin te’mini ve zabıtai mania valinin vazifelerindendir.”³⁰⁶ diyerek bir düzenlemeye gitmiştir.

Bu küçük değişiklik ile vilâyetlerde valilerin öncelikli görevinin “asayiş” olmadığı kastedilmektedir. Başka bir deyişle devletçilik uygulamasının temellerinin atıldığı, vilâyetlerin oluşumunda sosyo-ekonomik gelişmelerin de başat rol oynamaya başladığı bir dönemde, valinin en önemli görevinin asayiş olmadığı vurgulanması; dönemin özellikleri, yönetici kadronun tutumu ve yasal düzenlemelerin tutarlı olduğunu göstermektedir. Bu düzenlemenin, kazalara da uygulandığını hükümet önerisinin 48, encümenin kabul ettiği metnin 45. maddesinde görmekteyiz. İlgili maddelerden hükümet

³⁰⁵ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 24-26.

³⁰⁶ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 24.

önerisine göre, kaymakamın *en büyük* görevi olarak asayiş, huzur, emniyet ve hukukun temini sayılmaktayken; encümenin kabul ettiği biçimde, bunlar görevlerden biri olarak belirlenmiştir.³⁰⁷

Asayişin en önemli görev olarak sayılmadığı encümen tarafından tespit edilirken, bir başka düzenleme de taşra yönetim birimleri arasındaki iletişimde söz konusudur. Hükümetin sunduğu tasarinın 50. maddesi ve encümenin kabul ettiği metnin 47. maddesi gereğince, valiyle kaymakamın olağanüstü bir asayiş olayı durumunda haberleşmesi üzerine bir düzenleme yapılmıştır. Kaymakam, kazadaki polis ve jandarma güçleriyle çözemeyeceği bir durumla karşılaşırca hükümetin sunduğu tasarıya göre, kaza dahilindeki askeri kitalardan yardım isteyebilir. Encümenin kabul ettiğine göre, aynı durumla karşılaştığı takdirde durumu derhal valiye bildirir ve ondan yardım ister.³⁰⁸

Yetki genişliğinin uygulanması konusunda gördüğümüz örneklerle, yasa tasarısının encümende görüşmeleri sırasında ortaya çıkan yeni örnekler vermek de olanaklıdır. Valilere, sınırları belirtilmiş cezai yetkiler veren yasada, bu cezai işlemlerin uygulanması konusunda hükümet ile farklı düşünmüş ve düzenlemeleri de ona göre yapmıştır.

1929 tarihli kanunun maddelerini incelemeye geçmeden önce bir nokta belirtilmelidir: “Toplumsal-siyasal alanda köklü değişimler yaratan ve devrime karşı

³⁰⁷ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 32-34.

³⁰⁸ Hükümetin Teklifi 50. Madde: “Kaymakam kazada mevcut polis ve jandarma kuvvetleri ile tenkil edilemeyecek anî ve fevkalâde hadisat karşısında kaldığı takdirde kaza dahilindeki askerî kitalardan muavenet talep eder ve bu muavenet derhal ifa olunur.” Komisyonun kabul ettiği metinde 47. Madde: “Kaza dahilinde bulunan zabıta kuvvetlerle yatıştırılmayacak ani ve fevkalâde hadiseler karşısında Kaymakam Valiye derhal malumat verir ve yardım ister.” T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 34.

girişilen ayaklanmalarla da mücadele etmek zorunda kalan asker-sivil bürokratik kadronun, bu sorunlar çerçevesinde 1913 düzenlemesiyle devam etmesi söz konusu olamamıştır.”³⁰⁹

1929 Vilayet İdaresi Kanunu valilerin konumunu belirginleştirmiş, valiler gerçek bir merkez memuru konumuna oturtulmuştur (17, 18, 19. maddeler). Çakan, bu durumun oluşmasında, özellikle tek-partili rejimlerin yönetim örgütlerindeki değişimin, valilerin yetkilerinin genişletilmesinde etkili olduğunu düşünmektedir. Örnek olarak da 1926 yılı İtalya’sını vermektedir. Orada da valilerin, yetkilerini artıran üç maddelik bir kanuna göre gerekli gördüğü durumlarda valilerin yönetim amirlerini toplayarak görüş sorabileceği ve talimat verebileceği hükme bağlanmıştır.³¹⁰

III.3. Yasanın İçerik Analizi

1929 tarih ve 1426 sayılı yasanın başlangıç hükmü, anayasal dayanağına işaret etmektedir. “Tevsii mezuniyet ve tefriki vezaiif” başlığı ile düzenlenen başlangıçta, 1924 Anayasası’nın 91. maddesine atıf yapılmaktadır. Bu durum yalnızca yasanın anayasal dayanağını belirtmediği gibi, yasanın vilâyetlerin yönetiminde kabul ettiği ana iki ilkeyi de göstermektedir. Yasanın ilk maddesi de aynı anlayışla düzenlenmiş ve yönetim bölümlerini, 1924 Anayasası’nın 89. maddesine göre saymıştır.³¹¹

³⁰⁹ ÇAKAN, *age*, s. 54.

³¹⁰ ÇAKAN, *age*, s. 59.

³¹¹ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 842. Yasa metni, Düstur’da yer aldığı şekliyle çalışmamızın ekler kısmında yer aldığından, maddeleri tekrar burada belirtmeyeceğiz. Sadece ilgili olan konularda karşılaştırma ya da ayrıntıyla inceleme söz konusu olduğunda maddeler çalışma içerisinde de belirtilecektir.

Yasanın 2. maddesi, merkeziyetçiliğin göstergesi olan maddelerden biridir. Zira yukarıda da belirttiğimiz gibi, bu konu Meclis genel kurulunda tartışmalara neden olmuştur. Şurayı Devlet'in görüşünün alınması tartışmasında ele alınması gereken en önemli nokta, merkezi yönetime vilâyet içerisindeki yönetim birimlerinde yapılacak düzenlemeler için Şurayı Devlet'in görüşünün alınması gerektiğine dair bir hüküm bulunmamasıdır.³¹² Bu yolla merkezi yönetime daha rahat hareket etmesi için olanak tanınmıştır. Yasanın yorumlanmasında da benzer durum, encümen adına konuşan Malatya mebusu Abdülmüttalip Bey'in sözlerinden de anlaşılmaktadır. Şurayı Devlet görüşünün alınmasının mecburi olmadığını; ama, uzmanlığından yararlanmak ve istikrarı sağlamak için bunun yapılması gerektiğini belirtmiştir.³¹³

Yerel yönetimlerin, taşra yönetiminin organı niteliğinde olan organlardan ayrılarak modern yönetim biçimine yaklaşmasıyla birlikte, vilâyet yönetimlerinde de ortaya farklı bir görüntü çıkmıştır. Şöyle ki ortaya çıkan görüntü genel olarak, vilâyetlerdeki yönetimin, merkez organlarına benzer niteliğe bürünmesidir. 1426 sayılı yasa da benzer özellikleri taşımaktadır. Buna göre, 3. madde vilâyet bölünmesindeki yöneticileri belirtmektedir. Aynı biçimde, “vilâyet idare şube reisleri” (5. madde), “kaza idare şube reisleri” (6. madde) ve “nahiye idare memurları” (7. madde) düzenlenmiştir. Bunlara ek olarak; vilâyet, kaza ve nahiye merkezlerinde hâkimler, müddeiumumîler (savcı-yn) ve askerlerin haricinde, vilâyetin muhtelif idare şubelerinde ihtiyaç kadar “talî memur” bulunmaktadır (8. madde)³¹⁴. İlgili maddeler incelendiğinde, vali başkanlığındaki vilâyette bakanlıkların uzmanlık alanlarına göre dairelerin oluştuğu görülecektir. Başka bir ifadeyle vilâyet merkezinde, devletin merkezine benzer bir örgütlenme söz konusudur.

³¹² Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 842.

³¹³ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 81.

³¹⁴ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 843-844.

Aynı yapılanmanın kaza ve nahiye yönetimlerine de ihtiyaçlar ve yönetim yapısı şartlarına uygun olarak yansıtıldığını söylemek yanlış olmayacaktır.

1929 tarihli yasada, merkez ağırlıklı bir anayasanın tamamlayıcısı olarak kimi düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Bunun en önemli uygulamalarından biri de tayinler konusudur. Valilerin atanmasında üçlü bir sistem getirilmiştir. Buna göre, “Dahiliye Vekâletinin inhası ve İcra Vekilleri Heyetinin kararile ... Reiscümhur tarafından tayin olunur.” Bunların haricinde yine aynı maddeye göre, “vali muavinleri, mektupçular, kaymakamlar Dahiliye Vekâletinin inhası ile Reiscümhur tarafından” atanmaktadır (9. madde). Benzer bir düzenleme ise vilâyet idare şube reislerinin atanmasında izlenmektedir. Yasanın 10. maddesine göre³¹⁵, “5. maddede sayılan idare şubelerinin reisleri ve 14. madde gereğince vilâyet talî memuru olanlarının dışındakiler, mensup oldukları vekâlet ya da umumî müdürlüklerince kanunlarına göre” seçilip, atanacakları hükme bağlanmıştır. Görüldüğü gibi, yasada memurların tayini konusunda merkezi yönetim yetkili kılınmıştır. Özellikle Osmanlı örneği ve valilerin keyfi uygulamaları sonucunda doğan duruma istinaden böyle bir yöntem izlendiği söylenebilir. Sonuçta, uygulanan yetki genişliğinin sınırlarından birini, bahsi geçen memurların tayini konusunda görmekteyiz. Bu durum 1929 tarihli yasanın ruhuna uygun bir düzenlemedir. Aslında bu yasa ile valilerin yetkilerinin artırıldığını, yetki genişliğinin artırıldığını görmekteyiz. Yalnız, yetki genişliğinin de sınırları olduğunu, özellikle bu sınırların geçmiş deneyimlerden yararlanarak çizildiğini söyleyebiliriz. 1426 sayılı yasa ise bu anlamda dengeleri gözeten bir yasa olduğundan, bir yandan valiye yetki verirken, diğer yandan da bunun sınırlarını çizmesi tutarlı bir düzenlemedir. Bu durumu izlemek için Çakan’ın satırlarına bakabiliriz:

³¹⁵ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 844.

Köklü değişimlerin yaşandığı dönemde 1913 tarihli İUVKM'nin yürürlükte olması, Kemalist iktidarın toplumsal-siyasal tasarımlarının önünde bir engel olarak beliriyordu. Avrupa'da tek-partili rejimlerin yapılandığı ve vali yetkilerinin genişletildiği dönemde Türkiye'de valilerin yetkileri 1929 yılına kadar çeşitli nedenlerle budanmıştı. Devrim sürecinde valilerin yetkilerinin özellikle personel atamalarında kısıtlanmasının nedenleri arasında; valilerin 1913 Kanunu ile kendilerine yetkilerin genişliği ile birlikte, idare heyetleri ve hususi idareler ile valiler arasında oluşabilecek yakın ilişkilerin doğurabileceği suiistimalleri engelleme amacı da yatıyordu. 1927 yılında I. Umum Müfettişliği kurularak valilerin üzerinde denetimin kurulması vilayet idaresinin biçimlenmesinde kolaylık sağlayacaktı. Ancak bu durum 1930'lu yılların başına kadar 1924 Anayasası'nın yetki genişliği yönündeki ilkesinin düşkünlüğe uğramasına yol açarken, aynı zamanda uygulamada merkez ile merkezin taşradaki temsilcisi olması beklenen valiler arasında ciddi bir uyum problemini beraberinde getirmişti. Bu sorun 1929 yılında çözülecek, Cumhuriyet rejiminin yerleşmesine dönük önlemlerin alınmasından sonra valilerin yetkilerinin iadesi mümkün olabilecekti.³¹⁶

Yetki genişliği uygulamasının somutlandığı bir hukuki belge olan “Vilâyet İdaresi Kanunu”, atamalar konusunda sınır belirtmekle birlikte, valiyi tamamen etkisiz biçime sürüklememiştir. Bu anlamdaki ilk düzenleme 11. maddede yapılmıştır. Vali muavinlerinin, mektupçuların ve jandarma kumandanları ile polis ve hukuk işleri müdürlerinin tayinlerinde, başka bir deyişle merkezden atanacak bu memurların atanmasında “valilerin görüşlerinin alınacağını” hükme bağlamıştır.³¹⁷

Yukarıda belirttiğimiz bir mantığın, yasada tutarlı biçimde korunmaya çalışıldığını, bu durumun yetki genişliği ile örtüştüğünü göreceğiz. Vilâyete ilişkin düzenlemelerde Şurayı Devlet'in görüşünün yasal hükme bağlanmasının yanında, vilâyet altı yönetim birimleri için bunun yasal olarak metne işlenmemesi ve bu durumda vilâyet ve diğer yönetimler için getirilen farklı yapılanma benzeri, 12 ve 13. maddelerden de görülmektedir. Vilâyetteki talî memurlar sayılmazsa vilâyetin merkezine ilişkin tüm

³¹⁶ ÇAKAN, *age*, s. 58.

³¹⁷ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 844.

tainlerin, valinin görüşü alınarak merkezden yapıldığını gördük. 12 ve 13. maddelerde “kaza idare memurları, nahiye müdürleri, kazanın talî memurları, nahiye memurları vali tarafından” atanmaktadır. Şüphesiz bu atamalarda ilgili “idare şube reisleri, kaymakamlar, nahiye müdürlerinin”³¹⁸ görüşlerinin alınması söz konusudur. Yalnız, vilâyet merkezindeki talî memurlar haricindeki atamalarda sadece görüş bildirebilen vali, diğer atamalarda doğrudan yetkili kılınmıştır. Yasanın özüne uygun bu durum, yetki genişliğinin hem uygulanması hem de sınırları için önemli bir örnek sayılabilir. Ayrıca, vilâyet merkezinde, başkentteki merkezi organlar biçiminde örgütlenme öngören yasa, merkez-vilâyet arasındaki hiyerarşik ilişkiyi, vilâyet-kaza ve nahiye arasında da benzer biçimde yaratmaktadır. Bu yolla yine merkezi yönetim organları ile vilâyet merkezinde yer alan organlar arasındaki ilişki, vilâyet merkezindeki organlarla vilâyet altındaki birimlere yansıtılmaktadır.

Yasanın 12 ve 13. maddelerinde atama biçimleri öngördüğü çeşitli vekâletlerin talî memurların hangileri olduğu ise yasanın 14. maddesinde ayrıntıyla belirtilerek sayılmıştır. Sırasıyla “Dahiliye, Maliye, Maarif, Nafia, İktisat ve Sıhhiye Vekâletlerinin” talî memurlarını düzenleyen 14. madde³¹⁹ ile yasanın ilk faslı sona ermektedir. Meclis genel kurulundaki görüşmeler sırasında, 14. maddeye Yozgat mebusu Süleyman Sırrı Bey, anayasanın 91. maddesine, yani 1426 sayılı yasanın dayanak noktalarından birine tevsi-i mezuniyet ilkesine aykırı olduğu için itiraz etmiştir. Maaşını “idarei hususiyeden” almasına rağmen “vekâlet” tarafından atanan memurlar konusunu dile getiren Sırrı Bey’in itirazı reddedilmiştir.

³¹⁸ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 844-845.

³¹⁹ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 845-846.

2. fasıl “Vilâyet memurları hakkında inzibatî cezalar ve şikâyetler” başlığını taşımaktadır ve yalnızca 15 ve 16. maddeden oluşmaktadır. 15. maddenin ne kadar yoğun tartışmalara neden olduğunu yukarıda belirtmiştik. 15. maddenin ayrıntılarına bakıldığında ise yine 1929 tarihli yasanın yetki genişliği ve bunun sınırlarının korunması konusunda gösterdiği denge hassasiyetinin bu maddede de gözetildiğini söyleyebiliriz. Valiye ihtar cezaları açısından yetki verilmiş; ama, bu durum “hâkim sınıfı, vilâyet idare şube reisleri ve kaymakamlar” haricinde tüm memura bizzat tatbik etmesiyle sınırlandırılmıştır. Diğer cezalar konusunda ise merkez ile taşra arasında bir ayrıma gidilmiş, tayin hakkı vilâyete ait olanlar için vilâyet inzibat komisyonundan talep edecek; tayin hakkı vekâlete ait olanların diğer cezalarını mensup oldukları vekâletlerden talep edecektir.³²⁰

1929 tarih ve 1426 sayılı Vilâyet İdaresi Kanunu’nun 3. faslı, 17. maddeden itibaren başlamaktadır. Bu fasıl, yetki genişliği çerçevesinde ayrı bir önem taşımaktadır. Çünkü; 3. fasıl, “Valinin ve vilâyet memurlarının salâhiyet ve vazifeleri” başlığını taşımaktadır. 17. madde de bu önemi belgeleyecek niteliktedir. Zira valinin, devletin ve her vekâletin temsilcisi olduğunun belirtildiği madde 17’dir. Aynı zamanda vekâletlerin yönetsel ve siyasi yürütme aracı olan valiler, vilâyetin genel yönetiminden sorumludur.³²¹ Dönemin özellikleri ve siyasi ortam nedeniyle yasa koyucuların genel olarak üzerinde görüş birliğine vardığı bu madde³²², doğal olarak ve doğrudan; merkezle iletişim, merkezi yönetime dair işlerin görülmesine dönük hükümleri etkileyecektir.

³²⁰ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 846.

³²¹ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 847.

³²² T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 87. Zabıt Ceridesi incelendiğinde, maddenin üzerine herhangi bir tartışma olmadan kabul edildiği görülmektedir. Meclis Başkanı’nın oylamaya sunmasıyla birlikte madde, kabul edilmiştir.

18. madde, 17. maddenin çizdiği çerçeveye en rahat örnek olacak maddelerden biridir. İlgili madde, valilerin vilâyete ilişkin işlerinde, ilgili işin ait olduğu vekâletle iletişim kuracaktır. Her vekâletin temsilcisi olan valinin, ilgili valiyle iletişime geçebileceği gibi, vekâletler de aynı şekilde siyasi yazışmaları ve devlete ait işleri doğrudan doğruya valilere yazarlar. Bu düzenlemeleri tamamlayacak nitelikte olan maddelerden bir diğeri de 20 ve 21. maddelerdir.³²³ Vali 20. maddeye göre, vilâyette “kanun ve nizamların neşir ve ilân tatbikini” temin ile görevli ve bunların kendisine verdiği tüm görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak ve vekâletlerin talimat ve emirlerini yürütmekle yükümlüdür. Görüldüğü üzere vali, yasal her türlü düzenlemeleri ve içeriğini yerine getirmekle yükümlü olduğu gibi, temsilcisi olduğu yasal hükme bağlanan vekâletlerin emir ve talimatlarını da yerine getirmektedir. Yine benzer şekilde 21. maddede, “kanunlar, nizamnameler, bunlara müteallik vekâletlerce verilecek emir ve talimatların idare şubelerine” iletilmesinden vali sorumlu tutulmuştur. Vekâletlerin doğrudan valiyle yazışması ya da idare şubelerine ileteceklerini vali aracılığıyla yollamasının yanında, idare şube reisleri de uygulamalar esnasında oluşacak durumları validen sorabilmektedir (madde 22).

Belirtilen veriler gözden kaçırılmadan, her vekâletin uzmanlık alanına göre bir idare şube reisi bulunmasıyla birlikte, valinin ayrıca her bir vekâletin temsilcisi olması çelişki gibi görülebilir mi? Öncelikle merkezileşmenin arttığı bir durumda bu düzenlemenin yapılması bir çelişki olarak görülmemelidir. Valinin devleti ve devletin yönetiminde merkezde önemli bir parça olan vekâletlerin temsilcisi olması, en üst organ olarak vilâyette bulunması merkezîyetçilikle birlikte biçimlenecek bir gelişmedir. Bununla birlikte, her vekâletin uzmanlık alanlarına göre vilâyette bulunan “idare şube reisleri” ile

³²³ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 847-848.

vali arasında bir sıradüzensel ilişki yerleştirilmiştir. Bu yolla hem merkeziyetçilik konusunda ilgili düzenlemeler yapılırken hem de valinin vilâyetin en üst organı olması sağlanmıştır. Vali ile idare şube reisleri arasında sıradüzensel bir ilişki kurulmasını sağlayan önemli bir düzenleme 19. madde ile sağlanmıştır. 19. madde, valilerin uzmanlık alanlarına giren bilgileri talep etmesi halinde, başkanlar bunları vermeye mecburdur.³²⁴

1426 sayılı yasanın valiye tanıdığı yetkiler sadece bununla sınırlı değildir. Vilâyette en üst yönetici olduğuna ve devletin temsilcisi olduğuna dair çok sayıda madde bulunmaktadır. Valinin emrinin hukuka aykırı olması şüphesi belirdiğinde valiye bildirilmesi; ama, valinin bu kararda ısrar etmesinde vekâletten emir gelene kadar valinin, sorumluluğu kendinde olmakla birlikte, emrinin uygulanacağı (23. madde) belirtilmiş ya da benzer şekilde memur-amir, idare şube reisleri arasında ihtilaf çıkması sonucunda son karar makamının valilik olduğu kaydedilmiştir (24. madde).³²⁵

Valinin denetim işleri, yine yetki genişliği ilkesi gereğince düzenlenmiş, 35 ve 37. maddelerde bunun ayrıntısına girilmiştir. Valinin denetleyebileceği ve denetimine tabi olan devlet daireleri 35. madde ile düzenlenmiştir. 27. maddeye ilişkin Meclis genel kurulunda yapılan tartışmaları aşağıda incelediğimizde de görülecektir, bu tartışmalara uygun biçimde yapılan düzenlemede, “adli ve askeri” daireler, valinin teftiş alanının dışına çıkarılmıştır. Bu dairelerin dışında kalan tüm devlet kurum ve kuruluşları valinin denetimi altındadır. Bunun uygulanma biçimi, süresi gibi ayrıntılar ise 37. madde ile hükme

³²⁴ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 847.

³²⁵ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 848.

bağlanmıştır. Yıl içerisinde uygun gördüğü bir zamanda denetim işlerini yürüten valinin bu işi, olağanüstü bir durum olmadığı koşullarda iki aydan az, dört aydan fazla olamaz.³²⁶

Valinin denetimi konusu sadece mülki yönetim ile sınırlandırılmamıştır. Yasanın 42. maddesi gereğince vali, vilâyet içerisindeki belediyeler üzerinde de denetim “hakkına” sahiptir. Yalnız yasa, bu hükmü açıklayıp, ayrıntılarını belirtmek yerine bu hakkın belediye yasasına göre kullanılacağını belirtmiştir.³²⁷ Bu arada bir belediye yasası olmadığını düşündüğümüzde, aslında bir belediye yasasının düzenleneceğinin haberinin verildiği de anlaşılabilir. Ayrıca; merkezi yönetimin taşra örgütünün, yerel yönetimler üzerinde bir denetleme yetkisine sahip olacağı gözden kaçırılmamalıdır.

Yetki genişliği ile valiye tanınan yetkiler ve valinin vilâyet içerisinde yetkilerini nasıl kullanacağına dair maddeleri incelemeyi bitirmeden, sıradaki madde olmasa da bu konuyla ilgili bir diğer maddelere bakmak yerinde olacaktır. 40. madde tam da bu anlamda bir düzenlemeyle valiyi idare şube reisleri üzerinde ciddi bir otorite haline getirmektedir. Maddeye göre; idare şube reisleri, kendi daire ve şube memurlarının yasa ve nizamnamelerle belirlenmiş görevlerini süratle ve düzenli bir şekilde yapılmasıyla ve bunlardan dolayı birinci derecede valiye karşı sorumlu tutulmuştur. Maddeden de anlaşılacağı gibi, valinin, idare şube reisleri üzerinde denetleyici niteliğini burada da ortaya çıkarmaktadır. Üstelik valinin isteyeceği konularda bilgi vermeye ve görüşlerini zamanında bildirmeye mecburdur.

³²⁶ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 851.

³²⁷ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 852.

Madde hükmünü tamamlayıcı nitelikte bir diğer madde ise 41'dir. Şüphesiz, 41. madde, 40. madde göz önüne alındığında tamamlayıcı nitelikte olmaktadır. Başka bir deyişle 41. madde incelendiğinde, 40. maddeden çok da kopuk olmayan bir hükme varılmaktadır. Zaten 41. madde ile valilere her ay sonunda ve uygun gördüğü başka zamanlarda ordu ve adli personel haricinde idare şube reislerini ve gerekli gördüğü memurları heyet halinde toplantıya çağırarak bilgi isteme yetkisi tanınmıştır. Toplantıya katılanlar ise valinin istediği bilgiyi vermekle yükümlüdür. Vali eğer isterse bu yetkisini farklı biçimde de kullanabilir. Şöyle ki uygun gördüğü durumlarda heyet halinde değil, ilgili görevlileri tek tek de toplantıya çağırabilir.³²⁸

Yasanın 25. maddesinden itibaren güvenlik ve asayişe ilişkin hükümler başlamaktadır. 30. maddeye kadar toplam altı maddeyle düzenlenen konuda, vali yine vilâyetteki en üst yetkili ve sorumludur. Huzur ve asayiş valinin kontrolünde olduğu gibi (25. madde); jandarma, polis, diğer mülki zabıta, inzibat ve muhafaza kuvvetleri de valinin emri altındadır (26 ve 27. maddeler).

Hemen belirtmekte yarar vardır ki yasanın 27. maddesinin genel kurulda görüşülmesi, asayiş ve güvenlikle ilgili diğer maddeler gibi olmamıştır. 27. maddeye ciddi itirazlar olmuş ve Denizli mebusu Mazhar Müfit Bey maddeye olan itirazını kürsüden açıklıkla dile getirmiştir. Müfit Bey'e göre, 27. maddede valinin kolordu kumandanına emir vermesinin önünün açık olması durumunun yetki genişliğinden öte bir durum olduğunu şu sözlerle anlatmaktadır: "Emnü asayiş muhtel (bozulmuş-yn) olduğu zaman vali; bütün muhafaza kuvvetlerini celp edecek, kâfi gelmezse civardaki kolordu

³²⁸ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 852.

kumandanından kuvvet isteyecek, bu da kâfi gelmezse kolordu kumandanına emir verecek. İşte bunun kabiliyeti tatbikiyesi yoktur.” Çünkü; “Erkânı harbiyenin müsaadesi olmadıkça kolordusu dahilindeki tabiyesini kendi kendine bozmağa bile muktedir değildir. Kolordusunu kaldırsın şuraya nakletsin, buraya nakletsin... kabil olmayan bir salâhiyeti valiye vermek, tevsii mezuniyet çerçevesinin haricine çıkmak demektir...” olduğunu belirtmiştir. Bu yoruma yer bırakmayacak kadar açık anlatımda, valinin öncelikle emri altında olmayan bir kuruma emir verme yetkisi çıkarılmasının yanlışlığını, encümene sunulan hükümet önerisinin kabulü ile düzeltilmesi gerektiğini söyleyen Mazhar Müfit Bey’in söylediklerine, Milli Müdafaa Vekili Abdülhalik Bey de oturduğu yerden destek vermiştir. Bunun üzerine “Muhtelit Encümen Namına” söz alan Malatya mebusu Abdülmüttalip Bey, söz alan mebus ve vekilin sözlerine kısmen katılmış, ilk fıkranın encümenin aldığı karar doğrultusunda, geriye kalan kısmının ise hükümetin önerisinde belirtildiği biçimde çıkması gerektiğini vurgulamıştır. Yani encümen ilk fıkrada ısrar etmiş, gerisinde ise hükümet önerisinin olabileceğini belirtmiştir. Sonuçta, Meclis Başkanı ilk fıkra olarak encümenin önerisini okutup oya sunmuş ve ardından geriye kalan kısmı için hükümet önerisini oylamaya sunmuştur. İlk fıkrası encümenin, ikinci fıkrası ise hükümetin önerisi olan madde genel kurulda kabul görmüştür.

Maddenin encümenden geçen biçimi şöyledir:³²⁹

Vali vilâyette devletin kanun ve nizamlarının tenfizi emniyet ve asayişin muhafazası için polis ve jandarma ve diğer mülki zabıta inzibat ve muhafaza kuvvetlerini istihdam eder.

Vilâyet dahilinde bulunan bu kuvvetlerle yatıştırılmayacak ani ve fevkalâde hadiseler karşısında kalındığı takdirde vali vilâyeti dahilindeki kara ve deniz kumandanlarına tahriren

³²⁹ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 90.

müracaat ederek muavenet ister. Askeri kumandanlar vali tarafından bu bapta tahriren verilecek emir derhal infaza mecburdurlar.

Oysa aynı maddenin hükümet tarafından önerilen biçimi şu şekildedir:³³⁰

Vali gerek zabıtai mania ve gerek zabıtai adliyeye müteallik vazifelerin icrası ve Devletin kanun ve nizamnamelerinin tenfizi ve asayiş ve emniyeti mahalliyenin muhafazası için polis ve jandarma kuvvetlerini istihdam eder. Vilâyet dahilinde bulunan bu kuvvetlerle yatıştırılmayacak ani ve fevkalâde hadiseler karşısında kaldığı takdirde vali vilâyeti dahilindeki kara ve deniz kumandanlarına tahriren müracaat ederek muavenet talep eder, ve bu muavenet askerî kumandanlarca derhal ifa olunur. Kuvayı askeriye derhal ve bilâ ifatei zaman müdahalesini icap ettirecek derecede müstacel olmıyan ve askeri kumanda makamı tarafından idaresini icap ettirecek derecede kuvayı askeriye istihdamını istilzam eden ahvalde vali asayişin teminine matuf tedbir için kolordu kumandanı ile temas eder.” Vali vilâyet dahilindeki askerî kuvveti de asayişin temine kâfi görmediği takdirde keyfiyeti en yakın kol ordu kumandanına yazar, ve Milli Müdafaa ve Dahiliye Vekâletlerine de bildirir. Kol ordu kumandanları valiler tarafından istenilen bu muavenetleri derhal infaza mecburdur.

Maddenin genel kurulda oylandıktan sonra geçen ve Resmi Gazete’de ilân olan biçimine bakarsak:³³¹

Vali vilâyette devletin kanun ve nizamlarının tenfizi emniyet ve asayişin muhafazası için polis ve jandarma ve diğer mülki zabıta inzibat ve muhafaza kuvvetlerini istihdam eder. Vilâyet dahilinde bulunan bu kuvvetlerle yatıştırılmayacak ani ve fevkalâde hadiseler karşısında kaldığı takdirde vali vilâyeti dahilindeki kara ve deniz kumandanlarına tahriren müracaat ederek muavenet talep eder, ve bu muavenet askerî kumandanlarca derhal ifa olunur. Kuvayı askeriye derhal ve bilâ ifatei zaman müdahalesini icap ettirecek derecede müstacel olmıyan ve askeri kumanda makamı tarafından idaresini icap ettirecek derecede kuvayı askeriye istihdamını istilzam eden ahvalde vali asayişin teminine matuf tedbir için kolordu kumandanı ile temas eder.

³³⁰ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 26.

³³¹ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 849.

27. madde tartışmaları da bize göstermiştir ki yasa yapıcılar, yetki genişliği konusunda oldukça hassas davranmaktadır. Yetki genişliğini elden geldiğince ve şüpheye yer vermeyecek biçimde kısmamaya çalışırken, yetki genişliğinin sınırlarının dışına çıkacak ve ileride bu anlamda yerelde sorun çıkaracak düzenlemelerden kaçınmaktadır.

Vali, askerlik ve seferberlik kanun ve talimatlarından kendisine verilen görevleri süratle yerine getirmekle de yükümlüdür (28.madde). 29. madde ise kaçakçılığın men'i başlığıyla valiye, kaçakçılığın engellenmesinde resmi gemilerin süvarilerine emir verme yetkisi tanınmıştır. Bu konuda son olarak valinin hapishaneleri teftişi, yetki olarak tanınmıştır (30. madde).³³²

Valinin adli ve askeri kurumların kendi denetim alanında bulunmadığını daha önce belirttik. Buraya kadar olan kimi maddelerde de valinin askeri kurum ve kuruluşlarla olan ilişkisinin boyutlarını görmüş olduk. Adli makamlarla olan ilişkisini de görmek, vilâyetteki devlet işlerinin nasıl yürüdüğü anlamında bilgi verecektir. 38. madde, geri kalmış davalarda, valinin savcıdan bilgi istemesine olanak tanımaktadır. Hatta, alacağı yanıtta göre durumu Adliye Vekâleti'ne bildirebilir. Yine benzer bir biçimde mahkeme kararlarının yerine getirilmesi konusunda gerekli işlerin yürütülebilmesi için emir verebileceği 39. madde ile tespit edilmiştir.³³³

1929 tarihli bir yasanın çok daha ayrı hükümleri de barındırması beklenmektedir. Zira, dünyada ekonomik durumun kötüye gittiği, devlet müdahalesinin uluslararası alanda geçerli ekonomik sistem olacağı, Türkiye'de sosyo-ekonomik temelli

³³² Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 849-850.

³³³ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 851-852.

bir devrimin yaşama geçirildiği yıllarda, toplumun sosyo-ekonomik kalkınmasına dönük olarak maddelerin, özellikle vilâyetteki yönetimi düzenleyen bir yasada bulunması kaçınılmazdır.

Yasanın 31 ila 34. maddeleri tam da bu ihtiyaca yanıt vermektedir. Yasanın 31. maddesi, valinin eğitim işlerine dönük görevlerini düzenlemektedir. 32. madde ile ziraat, ticaret, sanayi ve nakliyata ilişkin hükümler; 33. maddede ise genel sağlığın korunması, insan ve hayvan hastalıklarının men'i amacıyla valiye yetkiler tanınmıştır. Son olarak 34. madde ile bayındırlık konusunda, memleketin imarı için gerekli girişimlerde ve etkinliklerde bulunmak valinin sorumluluğuna verilmiştir.³³⁴

Şüphesiz vilâyetlere bu alanlarda verilen yetkiler sınırlı olacaktır. Merkeziyetçiliğin benimsendiği, yetki genişliğinin titizlikle gerçekleştirilmeye çalışıldığı bir süreçte bu yetkilerin ne vilâyete genel yönetimine ne de yerel yönetimlere bırakılması beklenmelidir. Nitekim, böyle olmuş ve dünyadaki gelişmelerden soyutlanmadan planlı bir ekonomiyle merkezi yönetim bu konuda belirli görev ve yetkileri aktarmıştır.

1426 sayılı yasa incelendiği zaman, daha önce de vurguladığımız gibi, vilâyet merkezinde merkezi yönetime benzer bir yapılanmanın olduğu görülmektedir. Ayrıca; ilgili yapının bir benzeri de vilâyet altındaki yönetim birimleri için de geçerlidir. Başka bir deyişle vilâyette merkezin, kaza ve daha alt birimlerde ise vilâyet benzeri yönetsel örgütlenme söz konusudur.

³³⁴ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 850-851.

43. madde ile başlayan ve “Kaymakam ve kaza memurlarının vazifeleri” başlığını taşıyan 4. fasıla baktığımızda, çizdiğimiz tablo daha da netleşecektir. Valinin vilâyetteki konumuna benzer biçimde, kaymakam da kazadaki en yüksek hükümet memurudur ve kazanın genel yönetiminden sorumludur (43. madde). Aynı zamanda kaymakamlar, yasa ve nizamnamelerin yayılmasını ve bunun uygulanmasını sağlayacağı gibi, bu hukuki metinlerde kendisine atfedilen görevleri “valinin gözetimi altında” yürütmekle ve verilen yetkileri kullanmakla yükümlüdür. Kaldı ki olağanüstü haller dışında, kaza hakkındaki işlemlerde vilâyetle iletişime geçmesi gerekmektedir (44. madde). Kazada huzur ve asayişin temini ile görevlendirilen kaymakam (45. madde), huzur, asayiş ve yasal düzenin korunması için polis, jandarma ve diğer mülki zabıta inzibat ve muhafaza kuvvetlerini emri altında tutmaktadır (46. madde).

46. madde, Muhtelit Encümen’in düzeltilmesi doğrultusunda geçen maddelerden biridir. Oysa maddenin Meclis genel kurulunda okunan ve oylamaya sunulacak olan hali, Bütçe Encümeni tarafından kabul edilen halidir. Bunun üzerine Malatya mebusu ve “Muhtelit Encümen Namına” söz alan Abdülmüttalip Bey Muhtelit Encümen’in önerisinin oylamaya sunulmasını teklif etmektedir.³³⁵ Genel kurulda Muhtelit Encümen’in önerisine karşı çıkanlar bulunmaktadır. Erzurum mebusu Aziz Bey bunların başında gelmektedir. Geçici olarak kaymakamın gerekli kuvvetleri istihdam etmesi gerektiğini söyleyen Aziz Bey’e, Dahiliye Vekili ve Muğla mebusu Şükrü Kaya Bey itiraz etmiştir. Çünkü; Şükrü Kaya Bey’e göre, kaymakamın kazada yaptığı iş, vilâyetin yetkisine dayanarak yürütülen

³³⁵ Bütçe Komisyonu’nun önerdiği 46. madde: “Kaymakam, Devletin kanun ve nizamlarının tenfizi ve kaza dahilinde emniyet ve asayişin muhafazası için Polis ve Jandarma kuvvetlerini ve icabında muvakkaten (geçici olarak-yn) diğer mülkî zabıta inzibat ve muhafaza kuvvetlerini istihdam edebilir.” T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 35.

Muhtelit Komisyon’un önerdiği 46. madde: “Devletin kanun ve nizamlarının tenfizi ve Kaza dahilinde emniyet ve asayişin muhafazası için Polis ve Jandarma ve diğer mülkî zabıta inzibat ve muhafaza kuvvetleri Kaymakamın emri altındadır.” T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 34.

iştir. Bu durumda, kaymakamın ayrıca bu kuvvetlerin geçici de olsa istihdamını sağlamasına gerek yoktur. Kaya Bey'in yaptığı vurgu, aslında vilâyette valiye tanınmış bir yetkinin, tekrar bir surette kaymakama tanınmasının uygun görülmediğini göstermektedir. Bu anlamda, yetki genişliğinin sınırının aşılabileceğinin düşünülmüş olması muhtemeldir. Ayrıca; kazada kaymakama tanınacak bu yetki ile vilâyette valiye tanınan yetkiyle çakışabilir ve uygulamada bu durum sorunlara yol açabilir. İlgili madde hakkında görüşmelerin devamında hükümet, Muhtelit Encümen'in önerisine katılmış ve oylama sonucunda Bütçe Encümeni önerisi reddedilerek, diğer öneri kabul edilmiştir. Bu yönde bir sonuç, yasanın mantığıyla da çelişmemektedir. Çünkü; 47. maddeye göre, kaza dahilinde bulunan kuvvetlerle çözülemeyecek olağanüstü güvenlik sorunları için kaymakam valiye derhal bilgi verir ve yardım talebinde bulunur.³³⁶

Kazada kaymakamın eğitim, ziraat, ticaret, sanayi, bayındırlık ve sağlık konusunda görevleri de bulunmaktadır. Buna göre, valiye 31, 32, 33 ve 34. maddelerde verilen görevler hakkında inceleme yapacak olan kaymakam, sonuçları valiye bildirir ve vereceği talimatlara göre hareket eder (48. madde).

Denetim konusunda vilâyette valiye tanınan yetkiler, kazada kaymakama tanınmıştır. Başka bir deyişle adli ve askeri makamlar haricindeki tüm idare şubeleri kaymakamın denetimi altındadır (49. madde). 50. madde ise bir önceki madde ile kaymakama verilen yetkinin ayrıntıyla nasıl kullanılacağını anlatmaktadır. Gerçekten 50. madde oldukça ayrıntıyla ve kaymakamın denetim işlerini nasıl yürüteceğini düzenlemiştir.³³⁷ İlgili madde için Muhtelit Encümen ile Bütçe Encümen'i anlaşmazlığa

³³⁶ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 853.

³³⁷ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 853-854.

düşmüşse³³⁸ de Meclis genel kurulunda Bütçe Encümen'i tarafından düzenlenen metne bir karşı çıkış olmamış ve madde kabul edilmiştir.³³⁹

Kaymakamın tek tek sayılanlar dışında da görevleri vardır. Bunlar liste halinde sayılmak yerine, genel bir madde ile belirtilmiştir. Aynı zamanda bu işlerin valiye bağlı olduğu da hatırdan çıkarılmamalıdır. 51. maddeye göre, 3. fasılda valiye verilen görevlerin kazaya ait olan kısımlarını ve bu hususta validen alacağı emirleri yerine getirmekle yükümlüdür.³⁴⁰

Genel olarak kazanın işlendiği kısım incelendiğinde; kaymakamın, valinin denetimi altında bulunarak, valinin vilâyette yüklenmiş olduğu yetki ve görevleri kazada üstlenen kişi olduğu görülecektir.

Yönetimin merkezileşmesini pekiştiren ve vilâyet ölçeğinde merkeze benzer, kazada vilâyete benzer biçimde yönetimlerin kurulmasını sağlayan 1929 tarihli yasa, nahiye için de benzer bir düzenleme öngörmüştür. “Nahiye müdür ve memurlarının vazifeleri” başlığı ile 52. maddeyle başlayan 5. fasıl, nahiyelere ilişkin düzenlemeleri belirtmektedir.

³³⁸ Muhtelit Komisyon tarafından önerilen 50. madde: “Kaymakam kaza dahilinde devr ve teftiş icrası ile mükellefdir. Kaymakamın senede iki defa Nahiye merkezlerini ve her Nahiye merbut Köylerden en az üçünü devr etmesi meşrut (şart-yn) olup devir müddeti ile icra zamanı Vali ile bilmuhabere tayin olunur.” T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 34.

Bütçe Komisyonu tarafından önerilen ve daha sonra Meclis genel kurulunda kabul edilen 50. madde: “Kaymakam kaza dahilinde devr ve teftiş icrası ile mükelleftir. Kaymakamın senede iki defa nahiye merkezlerini ve kazanın en az on beş köyünü devr ve teftiş etmesi meşrut olup devr ve teftiş müddeti ile icra zamanı Vali ile bilmuhabere tayin olunur. Be devr ve teftiş mecburiyeti haricinde Kaymakam lüzum görürse Valiye malumat vermek şartile kazasının köylerini devr ve teftiş edebilir.” T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 35.

³³⁹ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 34-35.

³⁴⁰ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 854.

5. faslın ilk maddesi, yani 52. madde nahiye müdürünün nahiyedeki en yüksek hükümet memuru olduğunu vurgulayarak, devlet yönetimindeki merkezîyetçilik eğilimini de tarif etmektedir. Nahiye müdürünün memur ilân edilmesi, nahiyenin de merkezin taşra yönetiminin bir uzvu olduğunu anlatmaktadır. Yalnız, nahiyenin halkın yönetime katılması noktasında önemli bir yerde bulunduğu hatırdan çıkarılmamış olsa gerek ki köye ve halka dönük maddelerle müdüre kimi görevler biçilmiştir.

52. madde, vilâyette valiye, kazada kaymakama yüklenen bir görevi, yani yasa ve nizamnamelerin yayılmasını ve bunun uygulanmasını sağlayacağı gibi, bu hukuki metinlerde kendisine atfedilen görevleri “amirinin gözetimi altında” yürütmekle ve verilen yetkileri kullanmakla yükümlüdür. Yalnız burada ilginç olan, nahiye müdürünün amiri olarak herhangi bir makam işaret edilmemiş olmasıdır. Oysa aynı maddenin ikinci fıkrasında müdürün, nahiyenin işleri hakkında bağlı bulunduğu kaza kaymakamıyla iletişime geçeceği ve kaymakamdan aldığı emirleri uygulayacağı belirtilmiştir.³⁴¹ Buradan hareketle nahiye müdürünün amiri olarak kaymakamı göstermek yanlış olmayacaktır. İlk fıkradaki “amir” vurgusunun bir karışıklığa yol açmadığı söylenebilir ki ne her iki encümende, ne hükümet önerisinde³⁴² ne de Meclis genel kurulu görüşmelerinde³⁴³ bu konuya dair bir itiraz bulunmamaktadır.

Emniyet ve asayişin sağlanması konusunda nahiye müdürü sorumludur. Nahiyede bulunan jandarmalar, müdürün vereceği emirleri yerine getirirler (53. madde)³⁴⁴. Vilâyet, kaza, nahiye ve köy sıralamasındaki sıradüzensel özellikler 1426 sayılı yasada da

³⁴¹ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 854.

³⁴² T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 36-37.

³⁴³ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 97.

³⁴⁴ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 854.

doğal olarak varlığını korumaktadır. Bu anlamda nahiye müdürü, nahiyesi içinde bulunan köyleri “Köy Kanunu”na göre gözetim ve denetim altında bulundurur (54. madde).

Nahiye müdürünün halka en yakın yönetim birimlerinden biri olduğu yasa koyucular tarafından da benimsenmiştir. Bu nedenle nahiye müdürünün nahiyesi içindeki halkın başvuru ve yakınmalarını (müracaat ve şikâyetlerini) dinler. Yetkisi dahilindeki işleri yapan nahiye müdürü, yetkisi dışındaki işler için ise amirine danışır (55. madde)³⁴⁵.

Vilâyetten köye doğru inildikçe, birim yöneticilerinin yetkilerinin daraldığı ve üstünün gözetime ve denetiminin arttığı görülmektedir. Aslında bu durum merkezleşmenin açık göstergesidir. Nahiye de kazaya göre aynı yetki daralmasını yaşamaktadır. Üstelik aldığı yetkiye dair hükümler ise oldukça kesindir ve fazla yoruma gerek bırakmamaktadır. Bunun örneklerinden biri de 56. maddedir. İlgili madde nahiye müdürünü nüfus kanunu ve nizamname hükümlerinin ve bu konuda amirinden alacağı emirlerin “tamamen” uygulanması ile yükümlü tutmaktadır³⁴⁶. Amirinin bu konuda vereceği emri “tamamen” yerine getirmekle sorumlu olan nahiye müdürü, nahiye memurları üzerinde tam yetkilidir. Nahiye memurları, müdür tarafından dairelerini ilgilendiren, mevzuata uygun biçimde verilmiş emirleri yerine getirmekle sorumludur (57. madde)³⁴⁷.

58 ve 59. maddeler sırasıyla vilâyet idare heyetleri ve kaza idare heyetleri hakkında düzenlemeler yapmıştır. 58. maddenin içerdiği ilginç bir düzenleme üçüncü ve son fıkrasında yer almaktadır. Buna göre, “lüzum görülen vilâyetlerde valinin riyaseti

³⁴⁵ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 855.

³⁴⁶ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 855.

³⁴⁷ Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929, s. 855.

altında bulunmak ve mülkiye ya da hukuk mektepleri mezunlarından intihap edilmek üzere üç azadan müteşekkil idare heyetleri tesisine Dahiliye Vekâleti mezundur.” hükmü getirilmiştir. Ulus devletin yerleştiği, özellikle güvenlik ve kalkınma konularının ön planda olduğu bir dönemde böyle bir düzenleme “olağanüstü” bir hüküm olarak düşünülebilir. Zaten “lüzumu görülen” olarak maddeye konulan ifade, net bir sınır çizmemektedir. Buradan da merkeziyetçi yapının ağırlıkta olduğu süreçte, güvenlik ve kalkınma gibi nedenlerle merkezin müdahalesinin önünün açık tutulduğu düşünülebilir.

60-68. maddeler arasında yapılan düzenlemeler ise idare heyetlerinin işleyişine, görev ve yetkilerine ilişkindir. Toplam 71 maddeden oluşan yasada, geriye kalan üç madde mülga kanunlar, yürürlük ve yürütmeye ilişkindir.

1426 sayılı yasaya baktığımızda, genel olarak yasanın 1924 Anayasası'nın ruhuna uygun bir düzenleme olduğu görülecektir. Daha önce çok kez değindik. 1929 tarihli düzenlemeyi ayrıntıyla incelerken de görüldüğü üzere güvenlik, kalkınma, yeni rejimin ilkelerinin yerleşmesi, ulus ve üniter devletin temellerinin atılması yönetimin biçimlenişinde özel bir rol oynamıştır.

Bugün Türkiye cumhuriyetinin idari teşkilâtına, amme hizmetlerinin yapısına ve faaliyetlerine müteallik kanunların vesair kaidelerinin tahlil ve terkibinden çıkartabileceğimiz prensipler bu teşkilâtın amme hizmetleri sahasında tamamen faal bir rol almış olduğunu, hükümet teşkilâtının da, Tanzimattan evvelki devriden tamamen ve sonraki devirden çok farklı olarak, teknik vasıfları haiz geniş ve birbirinden çok farklı bir idare, daha doğrusu, idareler teşkilâtlarına inkılâb ettiğini göstermektedir.

Memleketin seviyesi yükseldikçe ihtiyaçları artacak ve yabancı nüfuz tesirlerinden kurtulduka gelişme imkânları bulacak ve bunun tabii neticesi olarak ta amme hizmetlerinin hacmi aratacak, çeşitleri çoğalacak ve amme hizmetleri teşkilâtı da ona göre daha geniş,

mütenevvi ve teknik bir mahiyet alacaktır. Bu sebepten dolayı Türk idare yapısı ve fizyonomisi, Tanzimattan sonrakine nazaran çok değişmiştir.³⁴⁸

Onar'a ait satırlar okunduğunda, 1929 tarihli yasa incelenirken özel bir noktayı belirtmenin yararı olacağı düşünülmektedir. O da 1929 yılında patlak veren kapitalizmin büyük buhranıdır. Bu tarihten itibaren Türkiye ekonomisi de krize karşı bir dizi önlemler almıştır. Genel olarak “dışa kapalı ve devlet eliyle milli bir sanayileşme”³⁴⁹ diye isimlendirilecek dönem, Türkiye Cumhuriyeti’nde yalnızca 1929 krizine karşı önlem olarak gelişmemiştir. Bunun nedeni olarak kalkınmaya çalışan bir Türkiye olduğunu öne sürebiliriz. Çünkü; Haziran 1929’da hükümet tarafından hızlı sanayileşmeyi sağlayacak “Türkiye İktisadi Programı”nın hazırlanması amacıyla 1927 yılında kurulan Ali İktisat Meclisi görevlendirilmiştir.³⁵⁰ Başka bir ifadeyle 1929 buhranı patlak vermeden önce Türkiye Cumhuriyeti’nde önemli iktisadi adımlar atılmaya başlanmıştır. Merkez Bankası kurulması çalışmalarının da 1929 yılında hareketlendiği³⁵¹ düşünülürse 1929 tarihli yasa özel bir önem kazanacaktır. Aynı Türkiye Cumhuriyeti için 1929 yılı hem bir avantajı hem de bir dezavantajı, Lozan Antlaşması hükümleri nedeniyle getirmektedir. Dezavantaj olan konu, Osmanlı’ya ait borçların 1929 yılına kadar Lozan Antlaşması’nın 46-57. maddeleri gereğince ertelenmiş olmasıdır. Yani büyük bunalımla birlikte Türkiye Cumhuriyeti ağır bir borç yükü altına girmiştir. Avantaj olan konu ise Lozan Antlaşması ile Türkiye Cumhuriyeti beş yıl süreyle gümrük tarifelerini değiştirmemeyi garanti vermiştir. Bu süreç 1929’da dolmuş ve genç Cumhuriyet kendi gümrük tarifelerini belirleme özelliğiyle

³⁴⁸ ONAR, *age*, s. 570.

³⁴⁹ Korkut BORATAV, (2005), **Türkiye İktisat Tarihi**, Ankara: İmge Kitabevi, s. 59.

³⁵⁰ GÜLER, “Otuzlu Yıllarda Yönetim”, s. 8.

³⁵¹ Sonay BAYRAMOĞLU, (2007), “1929: Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası”, **Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939**, Ankara: Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, s. 22.

donanmıştır.³⁵² Avantajlı olarak nitelendirilecek gümrük tarifesi kontrolü, gümrük gelirlerini artırma konusunda bekleneni gerçekleştirememiştir.³⁵³ Devletin etkin olduğu ekonomi için hem iç hem de dış dinamiklerin etkisiyle şartlar olgunlaşmıştır. Bu durum, şüphesiz yönetimi de doğrudan etkilemektedir. 1929 tarihli yasa, ekonomik buhrana karşı düşünülmüş bir yönetim biçimi öngörmese de devletçi yapıya hazırlık sağlayacak, buhran öncesinde gerekli düzenlemeleri pekiştirecek niteliklere sahiptir. Merkezi planlama ve devlet müdahalesinin ciddi orada olduğu bir ülkenin merkezi bir özellik göstermesi beklenen bir sonuçtur. Birgül Ayman Güler’in de ifade ettiği gibi: “1929 İl İdaresi Kanunu, başlatılacak devletçilik uygulamaları için gerekli olan merkezileştirilmiş taşra yönetiminin kuruluşunu gerçekleştirmiştir.”³⁵⁴ Mustafa Kemal’in 1937 Meclis açış nutku, devletçilik ve merkezileşme ile aynı zamanda yerelin yetkilerinin de kullanılması anlamında önemli bir örnektir.³⁵⁵

“Özel idarelerin geçen yılki çalışmaları verimli olmuştur. Ancak özel idareler ve belediyeler, büyük kalkınma savaşımızda hayat ucuzluğunu sağlayacak uygun önlemler almalı ve yetkilerini tam kullanmalıdırlar. Şehircilik işlerinde de teknik ve planlı kurallar içinde çalışmak gereklidir. Bunun için belediyelerimizin hukuka uygun biçimde aydınlatılmasını ve yol gösterecek bir merkezi teknik büro kurulmasını öneririm.”

1929 yılı yalnızca merkez ve taşra yönetimi anlamında özel bir önem taşımamaktadır. Hükümet, taşra yönetimine dair düzenlemenin yerel yönetimlerle desteklenmesi gerektiğinin farkındadır ve hatta bu konuda çalışma çoktan yapılmış ve

³⁵² Korkut BORATAV, (2006), **Türkiye’de Devletçilik**, Ankara: İmge Kitabevi, s. 33-34.

³⁵³ Bilsay KURUÇ, (1988), **Belgelerle Türkiye İktisat Politikası**, Cilt: 1, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, s. XIV.

³⁵⁴ GÜLER, “Otuzlu Yıllarda Yönetim”, s. 13.

³⁵⁵ T.B.M.M. ZC, Cilt: 20, 01.11.1937, s. 3. “Hususiğ idarelerin geçen yılki faaliyetleri, verimli olmuştur. Ancak, hususiğ idaralar ve belediyeler, büyük kalkınma savaşımızda başarı hâsılasını arttıracak vazifeler almalı ve hususile hayat ucuzluğunu temin edecek, yerine göre tedbirler bulmalı ve salâhiyetlerini tam kullanmalıdırlar. Şehircilik işlerinde de, teknik ve plânlı esaslar dahilinde çalışmak lâzımdır. Bunun için belediyelerimizi türel bir surette aydınlatmak, kılavuzlamak işile uğraşacak, merkezde, bir teknik büroğ kurulmasını tavsiye ederim.”

belediye yasa taslağı Meclis'e sunulmuştur. Bir başka deyişle vilâyetlerin yönetimi için yasa hazırlanmış, il özel idareleri için zaten 1913 tarihli yasanın belli kısımları korunmuş, Köy Yasası çıkarılmış ve eksik olarak ise belediyelere ait yasa kalmıştır. Dahiliye Vekili Şükrü Kaya, 1426 sayılı yasa hakkında görüşlerini bitirip, sözlerine son verirken şunları söylemiştir:³⁵⁶

Muhterem Efendiler! Kanunun bu faslı bittikten sonra fikir ve göz derhal onu takip etmesi lâzım gelen ikinci bir kısmı arıyor:

Hususi İdareler!

Yukarıda arzettiğim mülhaza ve mütalealar mahallî idareler hakkında tamamile varittir. Mahallî idarelerden belediyelere ait kanun Meclisi Âliye takdim edilmiştir. Encümende tetkik edilmektedir. Bu seneki devrede kanuniyetini temin edebileceğimizi ümit edebiliyoruz.

Belediye Yasası'nın çıkarılmasının yanında kimi önemli noktalara değinmek gerekir. Dönemin özellikleri de göz önünde bulundurulduğunda, yerel yönetim birimlerinin, mülki yönetiminin doğrudan ve kapsamlı müdahalesi altında iş gördüğü³⁵⁷ söylenebilir. Belediye başkanlarının illerde atanması, diğer yerler için ise belediye meclisince seçilenlerin, mülki amirin onayından geçmesi -ki meclislerce seçilen başkanların çoğu onanmıştır- bunun örneğidir.³⁵⁸ Artık “adem-i merkeziyet” merkeze bir alternatif ya da korkulacak yapıda bir düşünce değil; merkezin tamamlayıcısı ve merkezle birlikte mutlaka olması gereken organ gözüyle değerlendirilmektedir. Dahiliye Vekili'nin yukarıdaki ifadesi de bu görüşü doğrular niteliktedir.

³⁵⁶ T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929, s. 74.

³⁵⁷ GÜLER, “Otuzlu Yıllarda Yönetim”, s. 16.

³⁵⁸ GÜLER, “Otuzlu Yıllarda Yönetim”, s. 16.

Genel olarak sürece baktığımızda, Cumhuriyetin toprakta örgütlenme hareketi, 1933 yılından itibaren büyük ölçüde tamamlanmış görünmektedir. 1926-1935 yılları arasında değişen il sayısı dönemin koşullarına özgü geçici bir uygulama olmuştur.³⁵⁹

³⁵⁹ GÜLER, “Otuzlu Yıllarda Yönetim”, s. 13. Örneğin; 1931'deki yönetsel bölümlenme konusuna baktığımızda, 63 vilâyet, 344 kaza, 880 nahiye ve 39.758 köy (Maraş köyleri hariç) bulunmaktadır. Dahiliye Vekâleti, (1931), **İdare Taksimatı**, İstanbul: Hamit Matbaası, s. 40. Aynı bölümlenmeye 1933 yılında baktığımızda 57 vilâyet, 351 kaza, 876 nahiye ve 40.230 köy ile karşılaşmaktayız. Dahiliye Vekâleti, (1933), **İdare Taksimatı**, İstanbul: Matbaacılık ve Neşriyat Türk Anonim Şirketi, s. 7.

SONUÇ

Cumhuriyete giden evrim içerisinde Osmanlı Devleti yönetim yapısını incelerken, ekonomik, siyasal ve yönetsel ilişkileri dönemin şartlarından soyutlayarak tarih yanılığısına (anakronizm) düşmemeye çalıştık. Bu kapsamda, öncelikle Osmanlı Devleti'nin neden üniter devlet olmadığını ayrıntıyla inceledik. Genel olarak Cumhuriyet'e kalan mirası özetlemek yararlı olacaktır. Özellikle klâsik dönem imparatorluk yapılanması ve yönetsel ilişkileri, imparatorluk dönemi devlet ile örtüşmektedir. Her ne kadar yenileşme döneminde, modern devlet biçimine yaklaşılsa da toprağa dayalı olmayan bir devlet örgütlenmesi, imparatorluk yapısının devam ettiğinin göstergesidir. Bu süreçte, klâsik dönem merkez-taşra ilişkilerini yenileşme döneminden ayırmak olanaklıdır. Her şeyden önce, bu süreçte kurumsallaşmış bir yerel yönetim organından bahsetmek olanaklı değildir. Şüphesiz günümüzde yerel yönetimlere bırakılan görevleri yürüten kurumlar vardı; ancak, bunlar için yerel yönetim organı diyemeyiz. Belirttiğimiz birimler taşıdıkları nitelikleri itibariyle taşra yönetiminin bir organı görünümündedir.

İmparatorluğun yenileşme döneminde ise günümüz devletlerine benzer yerel yönetim organlarının ve merkezle ilişkilerinin oluşmaya başladığını görmekteyiz. Özellikle vilâyetin umumi-hususi işlerinin ayrılması ile birlikte, yerel yönetim mantığının da taşra yönetimi ile birlikte yerleşmeye başladığı görülebilir. Belediyeler ve il özel idarelerinin nüvelerinin bu dönemde atılmış olması bunun en net örneklerdir. 1913 yasası, il özel idarelerinin tarih sahnesinde var oluşunu kesin hükme bağlamıştır. İmparatorluğun yenileşme dönemi yönetim yapısı yine de delege edilen görevler, organlar arası ilişkiler,

organların oluşumu, üyelerin seçimi, ekonomik yapı ve üretim biçimleri açısından henüz günümüz yönetim yapısının görülmesine engeldi.

Bu noktadan hareket ettiğimizde, Osmanlı Devleti'nin merkezi bir devlet olup olmadığı tartışması karşımıza çıkacaktır. Öncelikle Osmanlı Devleti'nin klâsik dönemi için merkezi bir devlet nitelendirmesi yaparken, bu merkeziyetin dönemin şartlarına göre düşünülmesinde yarar olacaktır. Yani Osmanlı Devleti'nin klâsik döneminde merkezi bir devlet olduğuna, çekinceli olarak evet demektediriz. Modern bir devlet merkeziyetçiliğinin görülmemesi için imparatorluk dönemi devlet yapısı, iletişim ve ulaşım teknolojilerinin durumu, yereldeki sosyo-ekonomik durum yeterli bir neden olmuştur. Yenileşme dönemi için durum biraz daha farklı olmaktadır. Bu dönemde modern bir merkezi devlet görünümüne gittikçe yaklaşmıştır. Yaklaşım ise ulus ve üniter devlet ile pekiştirilemeyince de sonuçta Cumhuriyet ve Osmanlı Devleti'ni birbirinden ayıran noktalar ortaya çıktı. Her ne kadar modern anlamda bir devlete yaklaşılsa da unutulmaması gereken, geleneksel imparatorluk yapısının hâlâ korunduğudur.

“Osmanlı-Türk modernleşmesini uzun dönem Weberci merkez-çevre ilişkileri üzerinden yorumlayan genel eğilimin Osmanlı siyasi merkezini sürekli olarak belirleyici gören yaklaşımlarına karşın, toprak sisteminin bozulmasıyla güçlenen taşra yerellerinin elde ettikleri egemen konumu Osmanlı modernleşme -merkezleşme sürecinde de sürdürdükleri ve bunun Osmanlı idare sistemine önemli etkileri olduğu düşünülmektedir.”³⁶⁰

Klâsik ve yenileşme dönemi geçişi, özellikle yönetim anlamında yaşamsal birkaç soruyu barındırmaktadır. Çekinceli evet denilse de merkezi olan bir devlet, yenileşme dönemi ile nasıl merkezleşmektedir? Üstelik bu merkezleşme ile birlikte yerel

³⁶⁰ ÇAKAN, age, s. 45.

yönetimlerin kurumsal olarak ortaya çıkması bir çelişki midir? Yönetim bilimi yazınında en çok tartışılan konulardan biri de bu geçiş süreci olmaktadır.

Klâsik dönem Osmanlı Devleti için modern öncesi merkezi devlet tanımlamasını yapmamızdaki ana neden ile yenileşme döneminde modern devlet biçimine yaklaşıldığının savunulmasındaki ana nedene aynı mantıktan hareket edilerek ulaşılmaktadır. Daha önce ayrıntılarına değinmeye çalıştığımız ekonomik yapıdaki değişiklikler, siyasi olarak yaşanan gelişmeler, yönetimde merkez-taşra ilişkisinin biçim değiştirmesi ve yerel yönetimlerin kurumsal olarak ortaya çıkması, hukuki yapının buna uygun olarak, üstelik anayasalı biçimde ilerlemesi, iletişim ve ulaşım tekniklerinde yaşanan gelişmeler yenileşme döneminde yaşanan merkezileşmenin de açıklaması olmaktadır. Klâsik dönemdeki merkezîyetçilik dönüşmekte ve yenileşme ile günümüz merkezîyetçiliğine yaklaşan biçime geçilmektedir. Yani merkezi ve yerel yönetimin birbirinin tamamlar yapıya yaklaşıldığını söyleyebiliriz. Bu değişim sadece biçimsel de olmamıştır. Çeşitli uygulamalarla artık yönetimde nitel değişiklikler yaşanmıştır. İşte bundan dolayıdır ki yenileşme dönemi merkezileşme hareketleri içersinde yerel yönetimlerin ortaya çıkması bir çelişki değildir. Zaten bir merkezi yönetimin, taşra ve yerelde uzantıları olmadığı durum düşünülemez. Kurumsal olarak yerel yönetim organı olmasa da o görevleri yerine getirecek yapılanmalar mutlaka söz konusu olmuştur. Bununla birlikte, merkezi yönetimle yerel yönetimin aynı anda görülmesi bir çelişki değil, devlet yapısının gereklerinden biridir. En nihayetinde yerel yönetim, merkezi yönetimin bir alternatifi değil, onun tamamlayıcısıdır. Bir yerel yönetimin olması için merkezi bir yönetimin olması zorunludur. Doğal olarak yenileşme döneminde merkezi yönetimin güçlenmesiyle yerel yönetimlerin ortaya çıkması, olması gereken bir gelişimdir.

Yönetim anlamında Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e çok önemli bir miras ve deneyim kalmıştır. Cumhuriyet ile birlikte uygulanacak çok sayıda yönetsel gelişme Osmanlı Devleti'nin son yıllarında denenmeye başlamıştır. İttihat ve Terakki ile Prens Sabahattin arasında geçen merkeziyet-adem-i merkeziyet tartışmaları, Cumhuriyet dönemi öncesinde önemli bir birikim olmuştur. 1929 Vilâyet İdaresi Kanunu gibi hukuki metinlerin öncesinde komisyonlarda ve Meclis genel kurulunda yapılan tartışmalar dâhi II. Meşrutiyet sonrası süreçten ciddi biçimde beslenmiştir. Bu tartışmalar, günümüzde de yönetim bilimi yazını için önemli bir araştırma konusu olmaktadır. Daha öncesinde, ilgili tartışmalara ana hatlarıyla değindik ve bu konuda sistemli genelleştirmeler yapmaya çalıştık. Unutulmaması gereken, İttihat ve Terakki'nin kurucuları adem-i merkeziyet kavramına soğuk bakmamış; Prens ile tartışmalarında, kavramın anlamına dikkat etmeyi ve kullanım konusunda ihtiyatlı yaklaşmayı tercih etmişlerdir. İşin içerisinde iki siyasi parti temsilcilerinin olduğu unutulmadan, siyasi manevralar da yapılabileceğini varsayarak, İttihat ve Terakki'nin devletin bütünlüğü konusu haricinde adem-i merkeziyet kavramıyla sorunu olmamıştır.

Osmanlı Devleti'nin yenileşmeye çalıştığı dönem, devlet yapısının en çok bozulduğu dönemdir. Bu dönemde, geleceğe önemli birikimler bırakılmakla birlikte, sosyal ve ekonomik diğer alanlardaki gibi, yönetsel alanda yalnızca iç dinamiklerle hareket edildiğini söylemek güç olacaktır. Dış baskı unsuru, emperyal güçlerin Osmanlı üzerindeki planlarını devreye sokması, sömürgeleşme sisteminde yaşanan gelişmeler ve sömürgeci devletlerin sayısının artmasından dolayı sömürge toprakları üzerinde yaşanan rekabet, Osmanlı Devleti'ni ve onun yönetimini dolaylı ve hatta çok kez doğrudan etkilemiştir. Büyük bir imparatorluk, artık dış baskı unsurunu kabul etmiş ve buna göre hareket eder

olmuştur. Yukarıda da örneklerine değindiğimiz gibi, merkezi ve yerel yönetim ilişkileri biçimlendirilirken dâhi, emperyal güçlerin baskı ve müdahalelerini görme şansımız olacaktır.

Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e kalan bu dış baskı ile yönetimi biçimlendirme geleneği, mirası alan Cumhuriyet tarafından reddedilmiştir. Yönetim anlamında başlı başına bu değişim bile önemli bir dönüşümü işaret etmektedir. Yönetimsel dönüşümlere neden olan uluslararası gelişmeler ve iç dinamikler, Cumhuriyet döneminde dış baskılardan soyutlanarak kullanılacaktır.

Osmanlı Devleti'nin sonuna doğru yönetime dair önemli değişikliklere girildiğini belirttik. Bunlarla birlikte, yönetsel anlamdaki değişiklikler sınırlı boyutta kalmış, üniter devlet, padişahın tahtından edilmesi, toprağa dayalı sistemin kaldırılmaya çalışılması gibi gelişmeler için Cumhuriyet beklenmiş ve bu değişiklikler artık evrimin bir parçası değil, yeni bir düzene geçişin habercisi olmuştur.

Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e kalan yönetsel miras genel olarak bu biçimdedir. Bunu özetleyecek olursak:

“Cumhuriyet öncesi Osmanlı modernleşmesi ise Batı Avrupa eksenli dönüşümden farklı bir biçimde geleneksel merkezi imparatorluğun toprak sisteminin bozulmasına koşut olarak yerelleşmenin yarattığı sorunlarla birlikte yol alır. Dinsel bağlarla organize edilmiş Devlette, bir yandan gayrimüslüm uyrukların uluslaşma evrimini baskılamayı amaçlayan Osmanlıcılık gibi sözde birleştirici unsurların itelemesiyle gerçekleşen reformlar, diğer yandan toprak sistemindeki değişimin ürettiği yerel toprak güçlülerinin Osmanlı idare düzeninde elde ettiği imtiyazlar Cumhuriyetin devraldığı idare teşkilatının yapısını da belirleyen oluşumlardır.”³⁶¹

³⁶¹ ÇAKAN, *age*, s. 45.

Günümüzde uluslararası gelişmelerin de etkisiyle yönetim bilimine dair kavramların içerik değiştirdiği rahatlıkla gözlemlenebilir. Bu değişiklik, hiç şüphesiz kavramların algılanışını da etkilemekte ve hatta bu algılanış ile tarihe bakıldığında çeşitli kavram kargaşası doğmaktadır. Örneklersek; adem-i merkeziyet kavramı, sözcüğün kökeni açısından “merkezin yok olması” durumunu, bu anlamıyla federalizmden de öte bağımsızlaşmayı çağrıştıracığı düşünülebilecekken, günümüzde kavram “yerel yönetim” ile eş tutulmaktadır. Bu durum günümüzde ortaya çıkmamıştır. Özellikle II. Meşrutiyet döneminde yapılan tartışmalara da yansımıştır. Böyle bir algı değişimi ya da farklılaşması sadece dilbilimsel sonuçlar doğurmamış, yönetim bilimine de ciddi etkilerde bulunmuştur.

Çalışmamızda yer verdiğimiz kavramlar ve bu kavramların tarih içerisinde algılanışı ve tartışmasına baktığımızda, Osmanlı Devleti'nin son dönemi ile günümüz tartışmaları arasında çok sayıda benzerlikler olduğu görebiliriz. Ayrıca; özellikle II. Meşrutiyet sonrası süreçte yaşanan tartışmalar, Cumhuriyet dönemine önemli bir fikri birikimin miras kalmasını sağlamıştır. Bu noktada ek olarak belirtilmesi gereken kimi önemli noktalar vardır. Öncelikle her şeyden önce merkezi yönetim ile yerel yönetimin birbirine alternatif olmadığı ve yerel yönetimin, merkezi yönetimin bir tamamlayıcısı olduğunu belirtmek gerekir. Bu durumun bir örneğini Osmanlı Devleti'nde girişilen yenileşme çalışmalarında gördük. Merkezileşmenin yoğunlaştığı bir dönemde, yerel yönetimlerin modern devlet görünümüne yakın biçimde örgütlenmiş olması durumunu nasıl bir çelişki olarak görmüyorsak, Cumhuriyet dönemi için de benzer sonuçlar çıkarmaktayız. Merkezi yönetimle yerel yönetimin nasıl birbirine alternatif olmadığı konusunda Cumhuriyet dönemi önemli bir örnektir. İki noktayı hatırdan çıkarmamak gerekir ki merkezi ya da yerel yönetimden birinin diğerine göre daha ağırlıklı olması bu

gerçeği değiştirmez. 1921 Anayasası bunun en net örneğidir. Ayrıca; merkezi yönetimin her ne şartta olursa olsun yalnız başına işlevsel olamayacağı gerçeği de unutulmamalıdır. Merkezi yönetim, taşra ya da yerel yönetim yardımıyla ülke sathına yayılıp, halka en yakın noktalarda hizmet verilmesini sağlayabilir. Bunlar, merkez ile yerel yönetimin birbirinin alternatifi olduğu savından ayrıca ele alınacak konulardır. Başka bir ifadeyle yerel yönetim, merkezi yönetimin bir alternatifi değil, olsa olsa onun tamamlayıcısıdır. Yerel yönetimlerin geniş yetkiler elde ettiği 1921 Anayasası gibi örnekler de bu gerçeği değiştirmeyecektir. 1921 Anayasası'nda yerel yönetimlere ağırlık tanınması, 1924 Anayasası'nda ise merkezi yönetim ağırlıklı bir devlet örgütlenmesinin görülmesi birbirine zıt uygulamalar değildir. En nihayetinde her iki uygulamada da ağırlığın nerede olacağına merkezi yönetim karar vermiştir. Tıpkı kavramların açıklanmasında gördüğümüz gibi, yerel yönetimlerin görev ya da yetki anlamında sınırlarına da merkezi yönetim karar vermiştir.

1929 Vilâyet İdaresi Kanunu, devlet örgütlenmesinde -son bölümde belirttiğimiz- zamanın şartları nedeniyle merkeziyetçi yapıya ağırlık verilmiştir. Yalnız, merkezi yönetime ağırlık veriliyor olması, yerel yönetimlere dair düzenlemelerin yapılmadığı ya da yerel yönetimlere bir alternatif gibi bakıldığı anlamına gelmemiştir. Aksine Cumhuriyet dönemi yöneticilerini, Osmanlı Devleti yöneticilerinden ayıran önemli özelliklerden biri, merkez-yerel yönetim uygulamalarını bir arada düşünüyor ve “adem-i merkeziyet” kavramına korkuyla bakmıyor olmalarıdır. Yapılan konuşmalar ve düzenlemelerin içeriklerine ilişkin açıklamalar bu anlamda önemli bir örnektir.

Yapılan düzenlemelere ve özellikle 1929 tarihli yasaya baktığımızda merkez-taşra dengesinin gözetildiğini rahatlıkla söyleyebiliriz. 1929 tarihli yasada yetki genişliği ilkesi

dengeli olarak yaşama geçirilmiş ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölüşümü yapacak olan Belediye Yasası'nın Meclis'e sevk edildiği haberi verilmiştir. Bu anlamda da 1929 tarihi, devlet örgütlenmesi için özel bir öneme sahiptir. Ulus devletin kuruluşundan sonra, bu yapının pekiştirilmesini sağlayacak yönetsel düzenlemeler için 1929 tarihli yasa dönüm noktasıdır.

Köklü sosyopolitik değişiklikler, genellikle yönetsel kademelenmenin, yönetsel coğrafyanın, yerel sınırların kapsamlı biçimde yeniden belirlenmesiyle elele gider. Üstelik sınırları kendi kuruluşuyla birlikte belirlenmiş yeni bir devlette, yönetsel coğrafyanın kapsamlı bir biçimde yeniden belirlenmesi beklenmesi gereken bir işlemdir. Cumhuriyet rejimi devrimci dönüşümlere özgü bu genel ilkeyi doğrulayan örneklerden biridir. Süreç daha Meclis Hükümetleri döneminde başlamış ve 1929 yılında *Teşkilatı Mülkiye Kanunu*'nun çıkarılmasıyla tamamlanmıştır. 1930'lu yıllar, yönetsel bölümlenme bakımından yapısı ve ilkeleri yerleşmiş yönetsel coğrafyada nokta düzenlemelerden ibaret değişiklik yılları olmuştur.³⁶²

Cumhuriyet dönemi yaşanan devrimler, yönetime de daha önce belirttiğimiz yönleriyle yansımıştır. Daha henüz Cumhuriyet ilân edilmeden bu değişimin ipuçlarının görüldüğüne tanık olduk. Ulus ve üniter devletin inşası döneminde yönetime özellikle rol biçilmiş ve düzenlemelerde bu durum göz ardı edilmemiştir. Sosyo-ekonomik gelişmeler - güvenlik, kalkınma, coğrafi şartlar, yerelde egemenlerin güçlerinin kırılmaya çalışılması, uluslararası ekonomik gelişmeler gibi- Osmanlı Devleti'nin mirasını da kullanarak yeni bir yapılanmayı beraberinde getirmiştir. Bunun gerçekleşmesi için gerekli adımlar 1919'dan itibaren atılmaya başlanırken, asıl olarak yerleşmesi için 1920'lerin sonları beklenecektir. Tam da bu süreçte, 1929 yılında "Cumhuriyet yönetiminin kamu yönetimi anlayışını ortaya koyan bir yasa"³⁶³ çıkarılmıştır. Hemen burada belirtmek gerekir ki artık Osmanlı

³⁶² GÜLER, "Otuzlu Yıllarda Yönetim", s. 10.

³⁶³ BAYRAMOĞLU, *age*, s. 28.

Devleti'nden farklı olarak, yönetiminde dış ilişkilere göre ya da yabancı isteklerine göre düzenleme yapmayan bir irade vardır. Ulus egemenliğine dayalı bir irade, yönetime dönük yasal düzenlemeleri de bu mantıkta ele almıştır. Şüphesiz uluslararası gelişmeler göz ardı edilmemiştir; ama, iç dinamikler, yeni biçimlenişte daha etkin olmuş ve dış dünyadaki gelişmeler bir baskı ile ele alınmamıştır.

1930'lara henüz gelmeden düzenlenen 1929 tarihli yasa tek başına düşünülmemelidir. Sosyo-ekonomik anlamda yeni düzenlemeleri içeren yasaların yanında; Köy Yasası, Osmanlı mirası olarak kalan 1913 yılında ilân edilen geçici yasanın bir bölümü ile biçimlenen il özel idareleri ve 1930 yılında ilân edilen Belediye Yasası, 1929 tarihli yasayı tamamlar niteliktedir. 1921 Anayasası'ndan farklı olarak, merkezi yönetimin ağırlıkta olduğu bu düzenlemeler, içerisinde bulunulan koşullardan soyutlanarak düşünülmemelidir. Yeni bir devlet yaratmanın sosyo-ekonomik gereği olarak bu düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Valilerin yetkilerinin artırılarak taşra yönetimine özel önem verilmesi, yerel yönetimlerin mülki yönetimin müdahalesi altında kalması, sosyo-ekonomik ilerlemenin sağlanması için yönetime biçilen bir rol olmuştur.

Son söz olarak, 1929 tarihli Vilâyet İdaresi Kanunu'nun devletin örgütlenişinde -ister ekonomik ister sosyal olsun- oynadığı etkin işlev gözden uzak tutulmamalıdır. Bu kapsamda yasanın, Cumhuriyet döneminin en önemli yönetsel düzenlemesi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

KAYNAKÇA

Ana Kaynaklar

- Dahiliye Vekâleti. (1929). *Vilâyet idaresi kanunu*. Ankara: Yenigün.
- Dahiliye Vekâleti. (1931). *İdare taksimatı*. İstanbul: Hamit Matbaası.
- Dahiliye Vekâleti. (1933). *İdare Taksimatı*. İstanbul: Matbaacılık ve Neşriyat Türk Anonim Şirketi.
- Düstur, 3. Tertip, Cilt 10, Ankara: 1929.
- T.B.M.M. ZC, Cilt: 28, 01.03.1339.
- T.B.M.M. ZC, Cilt: 10, 18.04.1929.
- T.B.M.M. ZC, Cilt: 20, 01.11.1937

Kitap-Makale ve Diğer Kaynaklar

- Abadan, Y. (1965). Siyasi teori açısından Türkiye’de ademi merkeziyet problemi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 4, 29-43.
- Afyoncu, E. (1999). Tanzimat öncesi Osmanlı İmparatorluğu’nda bürokrasi. *Türkiye Günlüğü*, 58, 182-190.
- Ahmad, F. (2004). *İttihat ve Terakki*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Akdağ, M. (1999). *Türkiye’nin iktisadi ve içtimai tarihi*. Ankara: Barış Yayınevi, 2. Cilt.
- Akın, R. (2001). *TBMM devleti*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akkaya, R. (2005). *Prens Sabahaddin*. Ankara: Liberte Yayınları.

- Akşin, S. (2001). *Jön Türkler ve İttihat ve Terakki*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Akşin, S. (Editör), (2000). *Türkiye tarihi*. İstanbul: Cem Yayınevi, 3. Cilt.
- Aktan, C., C. *Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması*.
Erişim Tarihi: Ocak 2008,
http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/devlet-reformu/aktan-merkezi-yonetim-yerel-yonetim.pdf
- Akyıldız, A. (1993). *Tanzimat dönemi Osmanlı merkez teşkilâtında reform*. İstanbul: Eren Yayınları.
- Akyıldız, A. (2004). Osmanlı merkez ve taşra teşkilâtlarının yeniden yapılanma süreci. *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*. (ss. 45-81). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Arslan, S. (1978). *Türkiye ve İngiltere’de merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde denetimi*. Ankara.
- Aslan, S. ve Yılmaz, A. (2001). Tanzimat döneminde Osmanlı bürokratik yapı ve düşüncesinin değişimi. *Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1, 287-297.
- Atatürk, M., K. (2004). *Nutuk* (Haz. Zeynep Korkmaz). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Baykara, T. (1990). *Osmanlı taşra teşkilatı XVIII. yüzyılda görev ve görevliler (Anadolu)*. Ankara: Vakıflar Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Bayramoğlu, S. (2007). 1929: Yönetimde merkezîyetçiliğin inşası. *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939 içinde* (ss. 21-105). Ankara: Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Bayur, Y., H. (1991). *Türk inkılâbı tarihi*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, Cilt: II, Kısım: IV.
- Behlülgil, M. (1992). *İmparatorluk ve cumhuriyet döneminde illerimiz*. İstanbul.

- Borak, S. (1997). *Atatürk'ün resmi yayınlara girmemiş söylev, demeç, yazışma ve söyleşileri*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Boratav, K. (2005). *Türkiye iktisat tarihi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Boratav, K. (2006). *Türkiye'de devletçilik*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu yönetimi sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Çadircı, M. (2007). Osmanlı İmparatorluğu'nda eyalet ve sancaklarda meclislerin oluşturulması (1840-1864). Der. Tülay Coşkuner, *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi içinde* (ss. 259-285). Ankara: İmge Kitabevi.
- Çadircı, M. (2007). Tanzimat Dönemi'nde Türkiye'de yönetim (1839-1856). Der. Tülay Coşkuner, *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi içinde* (ss. 173-207). Ankara: İmge Kitabevi.
- Çadircı, M. (2007). Tanzimat'ın ilanı sırasında Türkiye'de yönetim (1826-1839). Der. Tülay Coşkuner, *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi içinde* (ss. 173-207). Ankara: İmge Kitabevi.
- Çadircı, M. (2007). Türkiye'de muhtarlık teşkilatının kurulması üzerine bir inceleme. Der. Tülay Coşkuner, *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi içinde* (ss. 13-27). Ankara: İmge Kitabevi.
- Çakan, I. (2006). Erken cumhuriyet döneminde Türk kamu yönetiminin modernleşmesi: "merkezileşme". *Amme İdaresi Dergisi*, 4, 45-73.
- Davison, R., H. (2005). *Osmanlı İmparatorluğu'nda reform 1856-1876* (Çev. Osman Akinhay). İstanbul: Agora Kitaplığı.
- Drefyus, F. (2007). *Bürokrasinin icadı* (Çev. Işık Ergüden). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ergun, T. (2004). *Kamu yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları.

- Gökaçtı, M., A. (1996). *Dünyada ve Türkiye’de belediyeçilik*. İstanbul: Ozan Yayıncılık.
- Görelî, İ., H. (1952). *İl idaresi*. Ankara: Güney Matbaacılık.
- Göyünç, N. (2000). Osmanlı Devleti’nde taşra teşkilâtı (Tanzimat’a Kadar). *Yeni Türkiye*, 31, 77-88.
- Gözübüyük, A., Ş. (1964). *Türkiye’de mahalli idareler*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Gözübüyük, A., Ş. (2000). *Anayasa hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A., Ş. (2002). *Yönetim hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B., A. *Yerinden yönetim nedir*. Erişim Tarihi: Mayıs 2008, http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=422&tipi=7&sube=0.
- Güler, B., A. (1993). Yerel yönetim tarihine yaklaşım sorunu, *Amme İdaresi Dergisi*, 1, 87-96.
- Güler, B., A. (1998). *Yerel yönetimler*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Güler, B., A. (2005). Yerel yönetimleri güçlendirmek mi? Adem-i merkeziyetçilik mi?. *Devlette Reform Yazıları* içinde (ss. 227-249) Ankara: Paragraf Yayınları.
- Güler, B., A. (2007). Otuzlu yıllarda yönetim. *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1929-1939* içinde (ss. 1-20). Ankara: Ankara Üniversitesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- Güler, B., A. *Merkezden yönetim nedir*. Erişim Tarihi: Mayıs 2008, http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=423&tipi=7&sube=0
- Halaçoğlu, Y. (2002). Klâsik dönemde Osmanlı devlet teşkilâtı. *Türkler* içinde (Cilt 9, ss. 795-838) (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Heper, M. (2006). *Türkiye’de devlet geleneği*. Ankara: Doğubatı Yayınları.

- Heper, M. (1989). Introduction. *Local Government in Turkey* içinde (ss. 1-40). Publisher: Routledge.
- Hobsbawm, E. (2005). *Sermaye çağı*. (Çev. Bahadır Sina Şener) Ankara: Dost Yayınları.
- Imber, C. (2006). *Osmanlı İmparatorluğu 1300-1650*. (Çev. Şiar Yalçın) İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- İnalçık, H. (2004). *Osmanlı İmparatorluğu klâsik çağ*. (Çev. Ruşen Sezer) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Karal, E., Z. *Büyük Osmanlı tarihi*. Ankara: Türk Tarih Kurumu, 1. Cilt.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keskin, N., E. (2007). Cumhuriyet döneminde toprağa dayalı örgütlenme: il yönetimi sisteminin kuruluşu. *Memleket Siyaset Yönetim*, 5, 119-174.
- Kılıç, O. (2000). XVIII. yüzyılın ilk yarısında Osmanlı Devleti'nin eyalet ve sancak teşkilatlanması. *Yeni Türkiye*, 31, 442-459.
- Kılıç, O. (2002). Klasik dönem Osmanlı taşra teşkilâtı: beylerbeylikler/eyaletler, kaptanlıklar, voyvodalıklar, melikler. *Türkler içinde* (Cilt 9, ss. 887-898), (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Kılıç, S. (2005). 1864 vilayet nizamnamesinin Tuna vilayetinde uygulanması ve Mithat Paşa. *Ankara Üniversitesi DTCTF Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, 37, 99-111.
- Kili, S. ve Gözübüyük, Ş. (2006). *Türk anayasa metinleri*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kili, S. (2006). *Atatürk devrimi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

- Kösecik, M. ve Sağbaş, İ. (2004). Public attitudes to local government in Turkey: research of knowledge, satisfaction and complaints. *local governments studies*. Publisher Ro Routledge, 360-383.
- Kunt, M. (1978). *Sancaktan eyalete 1550-1650 arasında Osmanlı ümerası ve il idaresi*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- Kuruç, B. (1988). *Belgelerle Türkiye iktisat politikası*. Cilt: 1, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Nalbant, A. (1997). *Üniter devlet - bölgeselleşmeden küreselleşmeye*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Oğuz, S. (1987). *Osmanlı vilayet idaresi ve doğu Rumeli vilayeti (1878-1885)*. İstanbul: Cem Ofset.
- Okandan, R., G. (1966). *Umumî âmmе hukuku*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Onar, S., S. (1952). *İdare hukukunun umumi esasları*. İstanbul: Marifet Basımevi.
- Oral, M. (2002). Halkevlerinin toplumsal ve kültürel işlevleri. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 18,
- Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan sonra mahalli idareler (1840-1878)*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1979). *Türkiye idare tarihi*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1976). Osmanlı Kadı'sının taşra yönetimindeki rolü üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 1, 95-107.
- Özdemir, H. (2001). *Osmanlı devletinde bürokrasi*. İstanbul: Okumuş Adam Yayınları.
- Özkaya, Y. (2002). XVIII. yüzyılda taşra yönetimine genel bir bakış. *Türkler içinde* (Cilt 13, ss. 699-709). (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.

- Özşen, T. (1993). Cumhuriyetin 70. yılında içişleri bakanlığının kuruluş ve görevleri. *Türk İdare Dergisi*, 401, 129-212.
- Özşen, T. (1987). Yerel yönetimler ve planlama. *Türk İdare Dergisi*, 337, 115-166.
- Parlak, B. (2000). Osmanlı Devleti'nde taşra yönetimi ve ondokuzuncu yüzyıldaki değişim süreci. *Yeni Türkiye*, 31, 467-473.
- Parlak, B. (2003). Osmanlı Devleti'nin son yüzyılında taşra yönetimine ilişkin anayasal-yasal gelişmeler ve cumhuriyete yansımalar, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 11.
- Poggi, G. (2007). *Modern devletin gelişimi*. (Çev. Şule Kut, Binnaz Toprak) İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Prens Sabahaddin. (2008). Teşebbüs-i şahsî ve adem-i merkeziyyet hakkında bir îzâh. *Türkiye'de Liberalizmin Kökenleri* içinde (ss. 155-172). (Çev. Cenk REYHAN), Ankara: İmge Kitabevi.
- Prens Sabahaddin. (2008). Teşebbüs-i şahsî ve adem-i merkeziyyet hakkında ikinci bir îzâh. *Türkiye'de Liberalizmin Kökenleri* içinde (ss. 173-199). (Çev. Cenk REYHAN), Ankara: İmge Kitabevi.
- Reyhan, C. (2007). Türkiye'de yüzyıllık gündem: federalizm. *Memleket Siyaset Yönetim*, 5, 107-118.
- Reyhan, C. (1999-2000). Taşranın Osmanlı-Türk siyasal hayatına etkisi: Bir Açıklama Modeli. *Toplum ve Bilim*, 83, 207-223.
- Reyhan, C. (2006). Cebel-i Lübnan vilâyet nizamnamesi. *Memleket Siyaset ve Yönetim*, 1, 171-179.
- Reyhan, C. (2006). Girit vilâyet nizamnamesi. *Memleket Siyaset ve Yönetim*, 2, 136-171.

- Reyhan, C. (2007). *Osmanlı'da iki tarz-ı idare: merkezîyetçilik-adem-i merkezîyetçilik*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Reyhan, C. (2008). *Türkiye'de liberalizmin kökenleri*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Reyhan, C. (2000). 1913 tarihli vilâyet genel idaresi geçici kanunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1, 129-154.
- Sencer, M. (1986). *Türkiye'nin yönetim yapısı*. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Seyitdanoğlu, M. (1996). 1871 vilayet nizamnamesi ve getirdikleri I. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5, 89-103.
- Seyitdanoğlu, M. (1996). 1871 vilayet nizamnamesi ve getirdikleri II. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 6, 89-99.
- Seyitdanoğlu, M. (1996). Şehremaneti'nin kuruluşu ve şehremaneti nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 3, 75-82.
- Seyitdanoğlu, M. (1998). Dâ'ire-i belediye meclislerinin tertibi hakkında t'alimât. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4, 133-139.
- Seyitdanoğlu, M. (2002). Yenileşme dönemi Osmanlı devlet teşkilâtı. *Türkler içinde* (Cilt 13, ss. 561-576), (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Soysal, M. (1997). *100 soruda anayasanın anlamı*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Sungur, M. (2002). XIX. yüzyıl Osmanlı Devleti'nde taşra idaresi ve vilâyet yönetimi. *Türkler içinde* (Cilt 13, ss. 750-761), (Ed. Hasan Celal Güzel, Kemal Çiçek ve Salim Koca). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Şaylan, G. (1976). Mülki idare amirliği sisteminin belirleyici özelliği: merkezçilik. *Türkiye'de Mülki İdare Amirliği içinde* (ss. 25-90). (Ed. Kurthan Fişek), Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayınları,.

- Tanör, B. (2000). *Kurtuluş kuruluşu*, İstanbul: Cumhuriyet Kitapları.
- Tanör, B. (2004). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kredi Yayıncılık.
- Timur, T. (2001). *Osmanlı toplumsal düzeni*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Tortop, N., İsbir, E. ve Aykaç, B. (1999). *Yönetim bilimi*. Ankara: Yargı Yayınevi.
- Tönük, V. (1945). *Türkiye’de idare teşkilâtı*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- Tunaya, T., Z. (1952). *Türkiyede siyasi partiler*. İstanbul: Doğan Kardeş Yayınları.
- Tunaya, T., Z. (2004). *Türkiye’nin siyasi hayatında batılılaşma hareketleri*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Tural, E. (2003). Osmanlı kenti, Romanov-Osmanlı belediyeciliği ve 1868 nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4, 95-116.
- Tural, E. (2004). 1861 hersek isyanı, 1863 eyalet teftişleri ve 1864 vilayet nizamnamesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 2, 93-123.
- Tural, E. (2004). Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğu’nun en uzun asrı ve 1864 Tuna vilayet nizamnameleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 3, 83-113.
- Tural, E. (2004). II. meşrutiyet döneminde siyasal partilerin taşra politikaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 4, 57-82.
- Tural, E. (2005). 1864 ve 1871 vilayet nizamnameleri ve 1876 idare-i umumiye-i vilâyât talimâtnâmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1, 71-91.
- Uygun, O. (1996). *Federalizm*. İstanbul: BDS Yayınları.
- Weber, M. (2005). *Sosyoloji yazıları*. (Çev. Taha Parla) İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yaman, T., M. (1940). *Osmanlı İmparatorluğu mülki idaresinde Avrupalılaşma hakkında “bir kalem tecrübesi”*. İstanbul: Cumhuriyet Matbaası.
- Yayla, Y. (1982). Anayasalarımızda yönetim ilkeleri tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

EK I - 1426 SAYILI YASANIN HÜKÜMET TARAFINDAN YAPILAN TEKLİFİ VE ENCÜMENLERİN YAPTIĞI DEĞİŞİKLİKLER

HÜKÜMETİN TEKLİFİ	MUHTELİT ENCÜMENİNİN TADİLİ	BÜTÇE ENCÜMENİNİN TADİLİ
MADDE 1- Türkiye Coğrafi vaz'iyet ve iktisadî münasebet noktai nazarından Vilâyetlere, Vilâyetler, Kazalara, kazalar Nahiyelere münkasemdir. Nahiyelerde Kasaba ve Köylerden terekküp eder.	MADDE 1- Teşkilati esasiye kanununun 89 uncu maddesi mucibince Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadî münasebat noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasemdir. Nahiyelerde kasaba ve köylerden terekküp eder.	
MADDE 2- Vilâyetlerin teşkili ve ilgası merkezlerinin tebdili Şurayı Devletin ve Kazalarla Nahiyelerin teşkili ve ilgası ve bir vilâyetten diğer vilayete irtibatının tahvili ve merkez ve hudutlarının tebdili meclisi umumî, Vilayet İdare heyetlerinin ve Şurayı Devletin mütaleası alındıktan sonra kanun ile yapılır, yeniden Köy teşkili ve ya Köylerin tevhit ve tefriki ve Nahiyeye hudutlarının tadili Mecalisi umumiye ile Vilâyet idare Heyetlerinin mütaleası alındıktan sonra Dahiliye Vekâletince yapılır.	MADDE 2- Vilâyet teşkili ve ya mevcut vilâyetlerden birinin kaldırılması veyahut vilâyet merkezinin değiştirilmesi Devlet şurasının mütaleası alınarak kanun ile yapılır. Kaza teşkili, kaldırılması veya bir kazanın bir vilâyetten başka bir vilâyete bağlanması vilâyet idare hey'et ve umumî meclislerinin mütaleası alındıktan sonra kanun ile yapılır. Vilâyet sınırlarının kaza merkez ve sınırlarının değiştirilmesi, nahiyeye teşkili veya kaldırılması veya bunların merkez ve sınırının değiştirilmesi, bir kazadan başka bir kazaya bağlanması alâkadar vilâyet idare hey'et ve umumî meclislerinin mütaleası alındıktan sonra Dahiliye Vekâletinin kararı ve Reisicumhurun tasdiği ile yapılır. Yeniden köy teşkili, köylerin birleştirilmesi, ayrılması veya bir nahiyeden başka bir nahiyeye bağlanması vilâyet idare hey'et ve umumî meclislerinin mütaleası almadıktan sonra Dahiliye vekâletinin tensibi ile vilâyetçe yapılır.	
MADDE 3- Vilâyet umumî idaresinin reisi ve mercii Validir. Kaza İdaresinin reisi Kaymakam ve Nahiyeye idaresinin reisi müdürdür. Vilâyet merkezlerinde dahi başkaca bir merkez kazası teşkilâtı ve Kaymakam bulunur.	MADDE 3- Vilâyet umumî İdaresinin reisi ve mercii validir. Kaza idaresinin reisi kaymakamdır. Nahiyeye idaresinin reisi müdür ve köy idaresinin reisi muhtardır. Hükümetçe lüzum görülen vilâyet merkezlerinde dahi başkaca bir merkez kazası teşkilâtı ve kaymakam bulunur.	
MADDE 4- Vilâyet İdare reisleri şunlardır: Defterdar, Mektupçu, Nafia Baş Mühendis veya Mühendisi, Hukuk işleri, Sıhhiye, Maarif, Ticaret, Sanayi ve Mesai, Orman, Maden, Baytar, Evkaf, Tapu, Nüfus, ziraat ve iskân müdürleri, posta ve	MADDE 4- Hükümetçe lüzum görülen yerlerde vali muavinleri bulunur. Muavinler vali tarafından tevdi edilecek işleri ve vazifeleri yapar ve bulunmadıkları vakıta kendilerine vekâlet ederler. MADDE 5- Vilâyet idare şubelerinin reisleri	MADDE 5- Vilâyet idare şubelerinin Reisleri şunlardır: Defterdar, Mektupçu, Maarif emin ve müdürleri, Nafia baş mühendisleri, Sıhhiye müdürleri, Polis müdür ve Jandarma, Kumandanları (Veya bunların vazifelerini yapanlar) Ticaret, Ziraat, Orman

<p>Telgraf ve Telefon Rüsumat Baş müdür veya müdürleri, polis müdürü ve yahut bunların vazifelerini ifa etmek için yerlerine kaim olanlar ve jandarma kumandanından tereküp eder. Lüzum görülen vilâyetlerde makamı vilâyete ait olup Vali tarafından tevdi edilecek umur ve vezaifi ifa ile mükellef olmak üzere Vali Muavinleri bulunur.</p>	<p>şunlardır: Mektupçu, defterdar, maarif emin ve müdürleri, nafia baş mühendisleri, sıhhiye müdürleri, polis müdürü ve jandarma kumandanları (veya bunların vazifelerini yapanlar) Ticaret, Ziraat, Orman ve maden, baytar, İktisat, Hukuk işleri, Tapu, Nüfus, İskân, Evkaf, Posta ve telgraf ve telefon müdürleri hususî kanun veya Devlet kadrosu ile vilâyet merkezinde veya bir kaç vilâyetten mürekkep mıntikalarda vazife ifa eden bilumum idare ve inhisar şubeleri reisleri de buldukları vilâyetlerin idare şube reislerinden sayılırlar.</p>	<p>ve Maden, Baytar, İktisat, Hukuk işleri, Tapu, Nüfus, İskân, Evkaf, Posta ve telgraf ve telefon Müdürleri hususî kanun veya Devlet kadrosu ile Vilâyet merkezinde veya bir kaç Vilâyetten mürekkep mıntikalarda vazife ifa eden bil'umum idare ve inhisar şubeleri Reisleride buldukları Vilâyetlerin idare şubelerinden sayılırlar.</p>
<p>MADDE 5- Kaza idare memurları: Mal müdüründen, Tahrirat kâtibinden, Hükümet tabibinden, Orman, Ziraat, Maarif, Baytar, Evkaf, Tapu, Nüfus, İskân memurlarından ve Jandarma kumandanile Polis Komserinden tereküp eder.</p>	<p>MADDE 6- Kaza idare şubelerinin reisleri şunlardır: Tahrirat kâtibi, Malmüdürü, Hükümet hekimi, Orman, Baytar, Tapu, Nüfus, iskân, ve Evkaf memurları ile Polis komiser ve jandarma kumandanları, Posta ve telgraf ve telefon müdürleri.</p>	<p>MADDE 6- Kaza idare şubelerinin Reisleri şunlardır: Mal Müdürü, Tahrirat Kâtibi, Hükümet Hekimi, Orman, Baytar, Tapu;Nüfus, İskân ve Evkaf memurları ile Polis Komim ve Jandarma Kumandanları, Posta ve telgraf ve telefon Müdürleri.</p>
<p>MADDE 6- Nahiyede Nahiyeye müdürü Kâtip ve Zabıta memuruna lüzum görülen yerlerde sair daireler teşkilâtı icra olunur.</p>	<p>MADDE 7- Nahiyeye idare memurları şunlardır: Nahiyeye kâtibi ve zabıta memuru ile Hükümet hekimi veya sıhhiye memuru, Nüfus, Tapu ve vergi memurları.</p>	
<p>MADDE 7- Her Vilâyet ve Kaza ve Nahiyeye merkezinde Hakimler ile müddei umumîler ve askerler gibi vezaifi mahsusa eshabından başka vilâyetin muhtelif idare şubelerinden lüzumu kadar alî memurlar dahi bulunur.</p>	<p>MADDE 8- Her vilâyet, kaza ve nahiyeye merkezinde hakimler ile muddei umumiler ve askerî memurlardan başka vilâyetin muhtelif idare şubelerinde lüzumu kadar talî memurlar bulunur.</p>	
<p>MADDE 8- Valiler Dahiliye vekâletinin inhası ve İcra Vekilleri Heyetinin kararile Vali muavinleri Vilâyet mektupçuları ve Kaymakamlar Dahiliye vekâletinin inhasile Reisi cumhur tarafından tayin olunur.</p>	<p>MADDE 9- Valiler Dahiliye vekâletinin inhası ve İcra vekilleri heyetinin kararıyle: vali muavinleri, mektupçular, kaymakamlar Dahiliye vekâletinin inhası ile Reis Cumhur tarafından tayin olunur.</p>	
<p>MADDE 9- Vilâyet merkezinde: Defterdar, Maarif, Nafia Baş mühendis ve mühendisler ve Fen memurları, Hukuk işleri, Nüfus, İskân, Posta ve Telgraf, Rüsumat, Ziraat, Ticaret, Sıhhiye, Tapu, Evkaf, Orman, Baytar ve Polis müdürleri mensup oldukları vekâlet veya umumî müdüriyetlerce alelusul intihap ve tayin olunur.</p>	<p>MADDE 10- Beşinci maddede sayılan idare şubelerinin reisleri mensup oldukları, vekâlet veya umumî müdürlüklerce kanunlarına göre intihap ve tayin olunurlar.</p>	

MADDE 10- Vali muavinlerinin, mektupçuların, jandarma kumandanlarının, polis ve hukuk işleri müdürlerinin tayinlerinde valilerinin muvafakatları alınır.	MADDE 11- Vali muavinlerinin, mektupçuların ve jandarma kumandanları ile polis ve hukuk işleri müdürlerinin tayinlerinde valilerin mütaleaları alınır.	
MADDE 11- Vilâyet merkezinin talî memurları, kaza memurları, reisleri mensup oldukları idare reisinin intihap ve inhasile ve Nahiye müdürleri doğrudan doğruya Valiler tarafından tayin olunur. Sureti intihap bir nizamname ile tespit olunur.	MADDE 12- Vilâyet merkezinin talî memurları ile altıncı madde de sayılan Kaza idare memurları mensup oldukları idare şube reisinin intihap ve inhası ile Nahiye müdürleri doğrudan doğruya Valiler tarafından tayin olunurlar. İntihap sureti bir nizamname ile tespit olunur.	
MADDE 12- Kazanın talî memurları ile Nahiyelerin kâtip ve memurları mensup oldukları dairelerin intihap ve inhasile Kaymakamlar tarafından tayin ve memuriyetleri vilâyetten mensup oldukları şube Reislerinin mütaleası alınarak Vali tarafından tasdik olunur.	MADDE 13- Kazanın talî memurları ile nahiye memurları mensup oldukları dairelerin inhası, kaymakamların tasvibi üzerine (Vilâyette mensup oldukları şube idaresi reisinin mütaleası alındıktan sonra ve) Valiler tarafından tayin olunur.	
MADDE 13- 11 ve 12 inci maddelerde beyan edilen muhtelif Vekâletlere mensup talî memurlar şunlardır : A- Baş mühendis, mühendis ve fen memurlarından maada kâtip, mühendis ve saire gibi daimî veya muvakkat Nafia memurları. B- Muvazenei umumiyyeden maaş alan Sıhhiye memurları ile bir nisan dokuz yüz yirmi altı tarihli ve 796 numaralı kanunda tayin hakkı Sıhhiye vekâletince tevdi edilen Kaza Sıhhiye memurlarından maada Sıhhiye kâtip ve mensupları C- 28-Nisan-1926 tarihli ve 828 numaralı kanunla tayini Maliye vekâletine ait olan varidat, muhasebe, tahakkuk şube müdürleriyle muhasebe Mümeyyiz ve Baş kâtipleri ve kaza mal müdürlerinden maada Maliye memurları. D- Hususî kanunlarla tayinleri Maarif vekâletine ait bulunan memurlardan maada Maarif memurları.	MADDE 14- Muhtelif Vekâletlerin 12 ve 13 üncü maddelerde yazılı talî memurları şunlardır. Dahiliye A- Mektupçu ve Hukuk işleri, Polis, Nüfus, İskân müdürleri merkez memurları, komiserler ve komiser muavinlerinden maada Dahiliye memurları. Maliye B- 28 nisan 926 tarihli ve 823 numaralı kanun mucibince valilerin tasvip ve inhası ile yahut mütaleası alındıktan sonra Maliye Vekâletince tayin edilen varidat muhasebe, tahakkuk şube müdürleriyle muhasebe mümeyyiz ve kaza mal müdürlerinden maada maliye memurları. Maarif C- Doğrudan doğruya vilâyetten tayin olunanlar müstesna olmak üzere bilumum maarif memur ve mensupları. Nafia D- Baş mühendis ve fen memurlarından maada nafia memurları E- Tayinler doğrudan doğruya Vekâlete ait idare şube Reisleri, müdürleri, fen memur ve müfettişleri ile	MADDE 14- A- Aynen B- Aynen C- Doğrudan doğruya Maarif Vekâleti tarafından tayin olunanlar müstesna olmak üzere bil'umum Maarif memur ve mensuptan, D- Aynen E- Aynen F- Aynen

	muallim ve muavinlerinden maada İktisat Vekâleti memurları. F- Hekimler, eczacılar, ve küçük sıhhiye memurları ile doğrudan doğruya vekâlete merbut sıhhi muessesat ve mücadele müdür ve memurlarından maada sıhhiye mamurları.	
MADDE 14- Kazalarda tayinleri vekâletlere ait olanlardan maada tayin muamelatının memurin kanunları ahkâmına muvafık olmadığı esnayı teftişte veya şikâyet üzerine bittetik anlaşıldığı takdirde vali tayin kararını fesheder ve yeniden icrasını tebliğ eyler. Vilâyetlerdeki intihap ve tayin muamelatındaki kanunsuzluklardan dolayı tayin kararının feshi tayin olunan memurların mensup olduğu vekil tarafından yapılır. İtiraz vukuunda keyfiyet Şurayı Devlette tetkik olunur fesih kararının tebliğ edildiği güne kadar geçen memuriyet maaşı verilir. Bu gibi memurlar vaziyeti şahikalarına avdet ederler.		
MADDE 15- Vali hakim sınıfında bulunanlarla tayinleri merkezait rüesayi memurin müstesna olmak üzere diğer bilûmum vilâyet daireleri memurlarının memurin kanununun 26 ıncı maddesi mucibince ceza görmelerini müstelzim hareketleri sabit olduğu takdirde ihtar cezasını bizzat tatbik eder. Sair cezalar için tayin hakkı vilâyete ait olanlar hakkında karar ittihazını vilâyet inzibat komisyonundan ve tayin hakkı vekâletlere ait olanlar hakkında da mensup oldukları vekâletlerden talep eyler.	MADDE 15- Vali, Hakim sınıfında bulunanlarla vilâyet idare şube reisleri ve kaymakamlar müstesna olmak üzere diğer bilumum memurların memurin kanununun 26 ıncı maddesi mucibince ceza görmelerini müstelzim hareketleri sabit olduğu takdirde ihtar cezasını bizzat ve sair cezaları vilâyet inzibat komisyonu kararıle tatbik eder.	MADDE 15- Hakimlik sınıfında bulunanlar müstesna olmak üzere memurin kanununun 26 ıncı maddesi mucibince ceza görmelerini müstelzim hareketleri sabit olan diğer umum memurlardan Vilâyet idare şube reisleriyle Kaymakamlar hakkında, Vali idareten lüzum görürse ihtar ve tevbih cezalarını ve diğer memurlar hakkında ihtar, tevbih ve maaş kat'ı cezalarını re'sen tatbik edebilir.
MADDE 16- Her kim olursa olsun memurların kanuna mugayir ahval ve muamelâtına vakıf oldukta bizzat şifahen ihbar ve şikâyet edebileceği gibi ihbarnamede ita edebilir; ancak yazılacak ihbarnamede ve şikâyetname de muhbir veya müştekinin hüviyyetini bildirecek surette isim ve şöret ve sanat ve mahalli ikametile imzası ve mührü bulunmak lazımdır. İşbu şeraitin noksanı hasebile sahibinin hüviyeti malum olamayan şikâyetnameler muhtevi-	MADDE 16- Memurlar hakkındaki ihbar ve şikâyetler garaz veya mücerret hakaret için uydurma ve bir suc isnadı suretile yapıldığı ve tahkikatın tabi olduğu kanunî muamele mucibince neticesi de sabit olmadığı takdirde keyfiyet mensup olduğu dairelerce valiler vasıtasıyla müddei umumiliğe verilir.	

<p>yatının tahkiki mecburî değildir.</p> <p>MADDE 17- Memurlar hakkında dermeyan edilen ihbar .ve şikâyetlerin ligarazın musanna ve bir cürm isnadını veya alelîtlak hakaratı mütezammin olduğu, tahkikatın tabi olduğu muamelei kanuniye mucibince neticesinde sabit olduğu takdirde keyfiyet mensup olduğu dairelerce valiler vasıtasile müddei umumiliğe tevdi olunur.</p>		
<p>MADDE 18- Vali vilâyette devletin ve her vekâletın, mümessili ve vekâletlerin idarî ve siyasî icra vasıtaları ve devletin en büyük memuru olup vilâyetin umumî idaresinden mes'uldür. Vilâyete ait işler hakkında ait olduğu vekâletlerle muhabere edecekleri gibi vekâletlerde idarî ve siyasî muhaberatı ve Devlete ait işleri doğrudan doğruya valilere yazarlar. Her iki halde de Dahiliye Vekâleti tavsit edilmez. Şayet vekâletler bir vilâyete verilen emirlerin vali tarafından icra edilmediğini körürlerse keyfiyeti esbabı mucibesile Baş vekâlete yazarlar.</p>	<p>MADDE 17- Vali vilâyette devletin ve her vekâletın mümessili ve vekâletlerin idarî ve siyasî icra vasıtası olup vilâyetin umumî idaresinden mesuldür.</p> <p>MADDE 18- Valiler vilâyete ait işler hakkında ait olduğu vekâletlerle muhabere edecekleri gibi vekâletlerde idarî ve siyasî muhaberat ve devlete ait işleri doğrudan doğruya valilere yazarlar.</p>	
<p>MADDE 19- Vekâletlerin mütehasıs rüesayi memurınle resen muhabere ve muameleleri fennî ve hesabata ait malî ve ihtisası hususata mahsustur. Şukadarki valilerin mütehasıs rüessayi memurından fennî hususatta talep edecekleri bilcümle malumatı memurın vermeğe mecburdurlar.</p>	<p>MADDE 19- Vekâletlerin rüesayi memurın ile ve memuriyetleri daireleri bir kaç vilâyetten mürekkep diğer teşkilat memurları ile re'sen muhabereleleri icraî bir hükmü ihtiva etmeyen yalnız teknik ve hesabata ait hususlara mühasırdır. Şukadarki bu memurlar valilerin talep edecekleri her türlü malumatı vermeğe mecburdurlar.</p>	
<p>MADDE 20- Vali dahili vilâyette kanun ve nizamnamelerin neşir ve ilânını, tatbikini temin ile muvazzaf ve bunların kendisine tevdi edildiği bilcümle vazifeleri ifa ve salahiyetini istimal ve devletin ve halkın hukukunu vikaye ve vekâletlerin emir ve talimatını icra ile mükelleftir.</p>	<p>MADDE 20- Vali, Vilâyette kanun ve nizamların neşri ve ilân ve tatbikini temin ile muazzaf ve bunların kendisine verdiği bilcümle vazifeleri ifa ve salahiyetleri istimal ve vekâletlerin talimat ve emirlerini icra ile mükelleftir.</p>	
<p>MADDE 21- Devletçe neşir ve ilân olunacak bilcümle kanunlar ve nizamnameler ve bunlara müteallik olarak vekaletlerce verilecek talimat ve mukarrerat idare şubelerine ancak valiler vasıtasile tebliğ olunur.</p>	<p>MADDE 21- Bilcümle kanunlar ve nizamnamelerle bunlara müteallik olarak vekaletlerce verilecek talimat, evamir ve mukarrerat idare şubelerine ancak valiler vasıtasile tebliğ olunur.</p>	

<p>MADDE 22- Kaymakamlar ve idarî şube reisleri kanunlar ve nizamnameler ve talimat ve mukarreratın esasında ve yahut suveri icraiyesinde istizana muhtaç gördükleri cihetleri validen sorarlar. Vali o meseleyi ait olduğu şube reisi ile bilmüzakere hal edemediği takdirde keyfiyeti ait olduğu Vekâletten istizan eder. İşbu istizan muamelesi o iş hangi şubeye ait ise oradan ihzar ve valinin imzasile mensup olduğu vekâlete iş'ar suretile olur.</p>	<p>MADDE 22- İdarî şubeler reisleri ve kaymakamlar talimat, evamir ve mukarreratın esasında ve yahut kanun ve nizamların hükümlerini icra sırasında istizana muhtaç gördükleri cihetleri validen sorarlar. Vali o meseleyi ait olduğu şube reisi ile bilmüzakere hal edemediği takdirde keyfiyeti ait olduğu vekâletten sorar. Sormak muamelesi o iş hangi idare şubesine ait ise orada hazırlanmak ve vali tarafından mensup olduğu vekâlete yazılmak suretile olur.</p>	
<p>MADDE 23- Kaymakam ve idarî şube reisleri vali tarafından resen verilen emrin kanun ve nizamnamelere mugayir olduğunu içtihat eylediği takdirde bu ciheti tahriren valiye bildirir. Vali emrin kanun ve nizamnamelere mutabık olduğunda ısrar eylediği takdirde tahriren emir verir ve aynı zamanda bu ihtilâfatu müdellelen işin mevzuuna göre mercii olan vekâlete yazar Vekâletin emri vürut edinceye kadar valinin verdiği emir mesuliyeti altında tatbik edilir.</p>	<p>MADDE 23- İdarî şubeler reisleri ve kaymakamlar vali tarafından re'sen verilen emrin kanun ve nizamnamelere uygun olmadığı içtihadında buldukları takdirde bunu valiye yazarlar. Vali emrin nizamnamelere uygun olduğunda ısrar eylediği takdirde yazılı olarak emir verir. Aynı zamanda bu hususu mercii olan vekâlete yazarlar. Vekâletin emri gelinceye kadar valinin verdiği emir, mes'uliyeti altında tatbik olunur.</p>	
<p>MADDE 24- Memurun kanununun kırkıncı maddesi mucibince bir memur ile amiri arasında bir emrin kanun ve nizamnamelere, talimat ve emirlere mutabakat etmemesinden mütevellit ihtilâf da vilâyette en yüksek merci Validir. Vali kat'i kararı verir. Amir mütalaasında ısrar ederse yirmi birinci madde ahkâmı tatbik olunur.</p>	<p>MADDE 24- Memurun kanununun 40 ıncı maddesi mucibince bir memur ile amiri arasında bir emrin kanun ve nizamnamelere, talimat ve emirlere uygun olmamasından dolayı çıkan ihtilâfta en yüksek merci validir. Vali kat'i kararı verir. Amir mütalaasında ısrar ederse 22 inci madde ahkâmı tatbik olunur . İhtilâf vilâyetin muhtelif idare şubeleri amirleri arasında çıkmış ise merci yine vali olup amirlerden birisinin mütalaasında ısrarı takdirinde kezalik 22 inci madde ahkâmı tatbik olunur. Bu madde, hakkı veya menfaati haleldar olanların kanunen haiz oldukları kazaî müracaatlarına mani değildir.</p>	
<p>MADDE 25- Vilâyet dahilinde huzur ve asayişin idamesi ve hukuk ve emniyeti şahsiye ve tasarrufiyenin temini masuniyeti ve zabıtai mania Valinin en mühim vazifelerindendir.</p>	<p>MADDE 25- Vilâyet dahilinde huzur ve asayişin şahsî masuniyetin ve tasarrufa müteallik emniyetin te'mini ve zabıtai mania valinin vazifelerindendir .</p>	
<p>MADDE 26- Vilâyet dahilindeki Jandarma ve Polis kuvvetleri doğrudan doğruya Valinin emri altında</p>	<p>MADDE 26- Vilâyete mürettep Jandarma ve Polis kuvvetleri valinin emri altındadır. Usul ve nizamına</p>	

<p>olup nizamati mahsusasına tevfikân mevakiî lâzimeye tevzi ve ikame edilmiş olan mezkûr kuvvetlerin muvakkaten mevkilerinin tebdil ve mahalli ahara nakilleri ve Jandarma zabitanile Polis komiser ve memurlarının vilâyet dahilinde icabına göre muvakkat veya daimî surette mevkilerinin tahvili hususlarına vilâyet Valisi salâhiyettardır.</p>	<p>göre icap eden noktalara tevzi ve ikame edilmiş olan jandarma kuvvetlerinin ve vazifeleri başında bırakılmalarında mahzur görülen jandarma zabitelerinin müstacel hallerde mevkilerinin tebdiline vali selahiyettardır. Ancak keyfiyeti esbabı mucibesile v birlikte derhal vekâlete bildirir.</p>	
<p>MADDE 27- Vali gerek zabıtaî mania ve gerek zabıtaî adliyeye müteallik vazifelerin icrası ve Devletın kanun ve nizamnamelerinin tenfizi ve asayiş ve emniyeti mahalliyenin muhafazası İçin Polis ve Jandarma kuvvetlerini istihdam eder. Vilâyet dahilinde bulunan bu kuvvetlerle teskin edilemeyecek anî fevkalâde hadisat karşısında kalındığı takdirde Vali vilâyet dahilindeki Berrî ve Bahrî kumandanlara tahriren müracaat ederek muavenet talep eder. Ve bu muavenet askerî kumandanlarca derhal ifa olunur. Kuvayi askeriye derhal ve bilâ ifatei zaman müdahalesini icap ettirecek derecede müstacel olmayan ve askerî kumanda makamı tarafından idaresini icap ettirecek derecede kuvayi askeriye istihdamını istilzam eden ahvalde Valiler asayişin teminine matuf tedabir için Kolordu kumandanile temas eder.</p>	<p>MADDE 27- Vali vilâyette devletın kanun ve nizamlarının tenfizi emniyet ve asayişin muhafazası için polis ve jandarma ve diğer mülkî zabıta inzibat ve muhafaza kuvvetlerini istihdam eder. Vilâyet dahilinde bulunan bu kuvvetlerle yatıştırılmayacak ani ve fevkalâde hadiseler karşısında kalındığı taktirde vali vilâyeti dahilindeki kara ve deniz kuvvetleri kumandanlarına tahriren müracaat ederek muavenet ister. Askerî kumandanlar vali tarafından bu bapta tahriren verilecek emir derhal infaza mecburdurlar. Vali vilâyet dahilindeki askerî kuvveti de asayiş temine kâfi görmediği taktirde keyfiyeti en yakın kol ordu kumandanına yazar ve Millî Müdafaa ve Dahiliye Vekâletlerine de bildirir. Kol ordu kumandanları valiler tarafından istenilen bu muavenetleri derhal infaza mecburdur.</p>	
<p>MADDE 28- Askerî kumandanların ve askerlik daire şube reislerinin hususâtı askeriye ve bilhassa seferberlik istihzaratına müteallik vukubulan müracaatlarının Vali ve Kaymakamlarca süratle ikmal ve intacına itina olunur.</p> <p>MADDE 29- Vali mıntakasındaki Askerî kumandanların sıhhi, iaşe ve iskân hususundaki müracaatlarının imkânı kanuniye göre temin ve takip etmekle mükelleftir.</p>	<p>MADDE 28- Vali askerlik ve seferberlik kanun ve talimatnamelerile kendisine tevdi edilen vazifelerin süratle intacını temin eder.</p>	
<p>MADDE 30- Vali her nevi kaçakçılığı men için vilâyetin sahillerini muhafazaya memur bilcümle resmî sefineler süvarilerine lüzumuna göre ne tarafları gezmeleri ve ne cihetlere tahsisen dikkat etmeleri lâzım geleceğini tahriren bildirir. Süvariler</p>	<p>MADDE 29- Vali her nevi kaçakçılığı men için Vilâyetin sahillerini muhafazaya memur bilcümle resmî gemilerin süvarilerine lüzumuna göre ne tarafları gezmeleri ve ne cihetlere tahsisen dikkat etmeleri lâzım geleceğini tahriren bildirilir. Süvariler</p>	

validen aldıkları emri derhal infaz ederler.	validen aldıkları emri derhal infaz ederler.	
MADDE 31- Vali vilâyette ihtilâf ve isyan çıkacağıını gösterir eser ve emare gördüğü takdirde lâzım gelen tetbirleri ittihaz etmekle beraber o mahalle mahsus olmak üzere idarei ürfiye ilânı lüzumunu Dahiliye vekâletine bildirir.		
MADDE 32- Vali hapisaneleri teftiş eder. Mahpusların ıslahının ve sıhhi şartlarının temini için lâzım gelen tetbirleri ittihaz eder.	MADDE 30- Vali hapishaneleri dahilî inzibat ve harici muhafaza itibarile teftiş eder mahpusların hallerinin ıslâhı ve sıhhi şartlarının temini için hapishaneleri murakabesi altında bulundurur.	
MADDE 33- Vali, vilâyet dahilinde Hayvan sirkatinin kafi surette önünü almak için takibatta bulunur.		
MADDE 34- Vali, Maarifin terakki ve inkişafını temine çalışır. Halkın fikrî, ahlakî ve içtimâî tekemmülüne medar olacak esbap ve vesaiti tetkik ve taharri ile lâzım gelen teşebbüsatta bulunur ve bu maksatlar için vücuda gelmiş müesseseleri vilâyetin kudret ve istitaatı nispetinde idame ve himayeye tevessül eder.	MADDE 31- Vali Maarifin terakkisini, inkişafını, temine çalışır. Halkın fikrî, ahlakî ve içtimâî tekemmülünü temin edecek esbap ve vesaiti tetkik eder. Bunun için icap eden teşebbüsât ve icraatta bulunur.	
MADDE 35- Vali, Ticaret, ziraat ve sanayi gibi servet menbalarının inkişaf ve tealisine ve bilhassa zürran terfihine medar olacak esbabı derpiş eyleyerek vilâyetin bu işlerde alâka ve vazifedar devair ve müessesatını îkaz ve bunlara lâzım gelen muaveneti ifa ve vilâyet daire ve müesseseleri yapılamayacak işler hakkında alâkadar vekâletleri tenvir eder.	MADDE 32- Vali, ticaret, ziraat, Senayı ve nakliyat gibi istihsal ve servet menba ve vasıtalarının inkişafına, tealisine ve bilhase zürran terfihine medar olacak esbabı derpiş eyleyerek vilâyetin bu işlerle alakadar devir ve müessesatını ikaz ve teşvik ve bunlara lâzım gelen muaveneti ifa ve vilâyet daire ve müesseseleriyle, yapılamayacak işler hakkında alakadar vekâletleri tenvir eder.	
MADDE 36- Vali, umumî sıhhatin muhafazası ve vilâyet dahilinde sıhhi şartları ihlâl eden sebeplerin taharri ve izalesi ve sari ve müstevli hastalıklara mahsus kanun ve nizamnameler mucibince lâzım gelen tedbirlerin süratle tatbıkları hususlarında vilâyet sıhhiye müdürleriyle bilistişare lâzım gelen teşebbüsât ve icraatta bulunur. Sarî ve müstevli hayvan hastalıklarının taharri ve izalesi için hususî kanun ve nizamnameleri mucibince ittihaz olunacak tedbirler	MADDE 33- Vali: umumî sıhhatin korunması ve vilâyet dahilinde sıhhi şartları ihlâl eden sebeplerin taharri ve izalesi ve bulaşıcı salgın hastalıklara mahsus kanun ve nizamnameler mucibince lâzım gelen tedbirlerin sür'atle tatbiki hususlarında vilâyet sıhhiye müdürü ile konuşarak lâzım gelen teşebbüsât ve icraatta bulunur. Sari ve müstevli Hayvan hastalıklarının taharri ve izalesi için kanun ve nizamnameleri mucibince ittihaz	

vilâyet baytarı müdürü ve baytarı müesseseler memurlarile bilistişare icra olunur.	olunacak tedbirleri vilâyet baytar müdürü ve ya baytarî müessese başındaki memurlarla konuşarak icra eder.	
MADDE 37- Vali , vilâyet dahilindeki nafia işleri hakkında hükümetçe tanzim kılınacak programlara tevfikan memleketin imarına müteallik hususatıdı temin eder.	MADDE 34- Vali vilâyet dahilindeki nafia işleri hakkında hükümetçe tanzim olunacak programlara göre memleketin imarına müteallik teşebbüsat ve icraatta bulunur.	
MADDE 38- Adlî ve askerî daireler müstesna olmak üzere vilâyette mevcut bilûmum devlet daire ve müesseseleri valinin teftiş ve murakabesi altındadır. Vali teftiş muamelesini bizzat yapabileceği gibi daire reisleri ve ait olduğu müfettişler vesatatile de icra eder.	MADDE 35- Adlî ve askerî daireler müstesna olmak üzere vilâyette mevcut bilûmum Devlet daire ve müesseseleri valinin teftiş ve murakabesi altındadır. Vali teftiş muamelesini bizzat yapabileceği gibi daire reisleri veya ait olduğu müfettişler vasıtasile de icra eder. Teftiş neticesinde vazifesi başında kalmasında muhzur gördüğü memurlara mesuliyeti üzerine alarak tşten el çektirebilir ve keyfiyeti derhal ait olduğu vekâlete yazar.	
MADDE 39- Vali, vilâyet dahilinde bilhassa köy kanununun tamamen tatbikini temin ile mükellef olup bu hususta mütemadiyen takibat ve teftişatta bulunur. Vali, Kırk sekizinci madde mucibince Kaymakamlar tarafından gönderilecek raporları bittetik bu bapdaki mutalâasile birlikte Dahiliye vekâletine bildirir.	MADDE 36- Vali, vilâyet dahilinde orman yangınlarını, mezruat ıka edebilecek hasar ve zararları evvelden men ve muzur hayvanların itlafını vebilhassa Köy kanununun tatbikini temin edecek tedabiri ittihaz ve tatbik ile mükelleftir.	
MADDE 40- Vali her sene dahili vilâyette münasip göreceği zamanlarda devir ve teftiş icra eder, bunun mecmu müddeti fevkalâde haller müstesna olmak üzere bir sene zarfında iki aydan az ve dört aydan ziyade olmayacaktır.	MADDE 37- Vali her sene vilâyet dahilinde münasip göreceği zamanlarda devir ve teftiş yapar. Bu devir ve teftişlerin müddetleri mecmuu fevkalâde haller müstesna olmak üzere iki aydan az ve dört aydan ziyade olamaz.	
MADDE 41- Vali her sene nihayetinde Dahiliye vekâletine gerek bu kanun ve gerek sair kanun ve nizamnameler ile uhdesine muvdu vazifeleri ne dereceye kadar ifa eylediğini gösterir surette bir rapor gönderir. Bu rapor Dahiliye vekâletince yapılacak numuneye tevfikan tanzim edilir. Vali bu raporda muharrer olup diğer vekâletleri alâkadar eden hususata ait aksamı doğrudan doğruya ait olduğu vekâletlere gönderir .		
MADDE 42- Vali Adliye dairelerinde hal ve rûyeti	MADDE 38- Vali Adliye dairesinde hal ve niyeti	

tehhür ettiğine ittila peyda ettiği maddelerin tehhürü sebeplerini müddei umumilerden tahriren sual eder ve alacağı malûmata göre keyfiyeti Adliye vekâletine işar eyler.	tehhür ettiğine ittila peyda ettiği maddelerin tehhür sebeplerini müddei umumilerden tahriren sual eder ve alacağı malûmata göre keyfiyeti Adliye Vekâletine bildirir.	
MADDE 43- Vali Adliye umurunun tesrii rü'yeti ve sadır olan hüküm ve kararların tenfiz ve temşiyeti hususunda alâkadar memurlar tarafından talep olunacak muaveneti derhal icra ile mükelleftir.	MADDE 39- Vali Adliyeye müteallik işlerin tesiri rü'yeti ve mahkeme hüküm ve kararlarının tenfizi hususunda alâkadar memurlar tarafından talep olunacak Muavenetin yapılmasına emir verir.	
MADDE 44- Vilâyet memurun reislerinden her biri kendisine merbut dairelere ve şubeler memurlarının kanun ve nizamnameler ile muayyen vazifelerinin sürat ve intizam ile tedviri ile mükellef ve bunlardan birinci derecede valiye karşı mes'uldür. Bu memurların her biri vali tarafından havale ve tevdi edilen İşler üzerine icap eden tetkikatı icra ile malûmat ve mütalâalarını beyan eylemeğe mecburdur.	MADDE 40- Vilayet idare şube reislerinden herbiri kendi daire ve şubeleri memurlarının kanun ve nizamnamelerle muayen vazifelerinin sür'at ve intizamlarıyla yapılması ile mükellef ve bunlardan dolayı birinci derecede valiye karşı mesuldürler, idare şube reislerinin her biri vali tarafından havale ve tevdi edilen işler üzerine icap eden tetkikatı icra ile malûmat ve mutalealarını zamanında bildirmeğe mecburdur.	
MADDE 45- Vali her ay nihayetinde ve lüzum gördüğü sair zamanlarda hükkâm ile ordu mensublarından maada bilûmum memurları heyet halinde içtimaa davet ederek mesaileri hakkında kendilerinden malûmat ister ve icap eden talimatı verir. Vali bu salâhiyetini bu memurları ayrı ayrı çağırarak suretile de istimal edebilir.	MADDE 41- Vali her ay nihayetinde ve lüzum gördüğü sair zamanlarda hakimlerle ordu mensuplarından maada idare şube reislerini ve lüzum gördüğü diğer memurları hey'et halinde toplayarak vilayet işleri hakkında kendilerinden malûmata ister, Vilâyet ahvali umumiyesini müzakere ve bu husuta icap eden talimatı verir.. Vali bu salâhiyetini bu memurları ayrı ayrı çağırarak suretile de kullanabilir.	
	MADDE 42- Vali vilâyet dahilinde bulunan belediyeler üzerindeki murakabe ve teftiş hakkını belediye kanununa göre kullanır.	
MADDE 46- Kazada kaymakam Hükümetin en büyük memuru olup kazanın umumî idaresinden mes'uldür.	MADDE 43- Kaymakam kazada en yüksek Hükümet memuru olup Kazanın Umumi idaresinden mes'uldür.	
MADDE 47- Kaymakam kaza dahilinde kanun ve nizamnamelerin tatbikini temin ile muvazzaf ve bunların kendisine tevdi eylediği bilcümle vazifeleri ifa ve salâhiyetleri istimal ve Devletin ve ahalinin hukukunu vikaye ile mükellef olup validen alacağı emirleri de infaz eder.	MADDE 44- Kaymakam Kaza dahilinde kanun ve nizamnamelerin tatbikini temin ile muvazzaf olup., bunların kendisine tevdi eylediği vazifeleri valinin nezareti altında ifa ve selâhiyetleri istimal ile mükelleftir. Kaymakam fevkalâde haller müstesna olmak üzere kaza	MADDE 44- Kaymakam kaza dahilinde kanun ve nizamnamelerin neşir ve ilân ve tatbikini temin ile muvazzaf olup bunların kendisine tevdi eylediği vazifeleri Valinin nazareti altında ifa ve salâhiyetleri istimal ile mükelleftir .

<p>Kaza muamelâtı hakkında merbut bulunduğu vilâyet ile muhabere eder.</p>	<p>muamelatı hakkında merbut bulunduğu vilâyetle muhabere eder.</p>	
<p>MADDE 48- Kaza dahilinde huzur ve asayişin idamesi ve hukuk ve emniyeti şahsiye ve tasarrufiyenin temini masuniyeti ve zabıtai mania kaymakamın en büyük vazifesidir.</p>	<p>MADDE 45- Kaza dahilinde huzur ve asayişin temini şahsî masuniyetin ve tasarrufa mütaallik emniyetin temini ve zabıtai mania Kaymakamın vazifelerindedir.</p>	
<p>MADDE 49- Kaza dahilindeki polis ve jandarma kuvvetleri kaymakamın emri altındadır.</p>	<p>MADDE 46- Devletin kanun ve nizamlarının tenfizi ve Kaza dahilinde emniyet ve asayişin muhafazası için Polis ve Jandarma ve diğer mülkî zabıta inzibat ve muhafaza kuvvetleri Kaymakamın emri altındadır.</p>	<p>MADDE 46- Kaymakam, Devletin kanun ve nizamlarının tenfizi ve kaza dahilinde emniyet ve asayişin muhafazası için Polis ve Jandarma kuvvetlerini ve icabında muvakkaten diğer mülkî zabıta inzibat ve muhafaza kuvvetlerini istihdam edebilir.</p>
<p>MADDE 50- Kaymakam kazada mevcut polis ve jandarma kuvvetleri ile tenkil edilemeyecek anî ve fevkalâde hadisat karşısında kaldığı takdirde kaza dahilindeki askerî kıtalardan muavenet talep eder ve bu muavenet derhal ifa olunur.</p>	<p>MADDE 47- Kaza dahilinde bulunan zabıta kuvvetlerle yatırılmayacak ani ve fevkalâde hadiseler karşısında Kaymakam Valiye derhal malumat verir ve yardım ister.</p>	
<p>MADDE 51- Kaymakam 34, 35 inci maddelerle valiye mevdu vazifeler hakkında tetkikat icra ederek tetbir ve mutalealannı valiye bildirir ve alacağı talimata göre çalışır.</p>	<p>MADDE 48- Kaymakam 31, 32, 33, 34 üncü maddelerle Valiye verilmiş olan vazifeler hakkında tetkikat yaparak tedbir ve mutalealannı Valiye bildirir. Ve alacağı talimata göre hareket eder.</p>	
<p>MADDE 52- Kaza dahilinde bulunan adliye ve askeriye daireleri müstesna olmak üzere bilumum Devlet daireleri kaymakamın teftiş ve murakabesi altındadır. Yalnız kazanın vaziyeti mahsusası icabatından olarak bulunan müesseseleri validen emir aldıktan sonra teftiş eder. Mamafî muayyen maddeler üzerine suiistimal vukuunu ihbar eylediği takdirde derhal tahkikat icrasına başlar ve vilâyete de malûmat verir.</p>	<p>MADDE 49- Adliye ve askeriye daireleri müstesna olmak üzere kaza dahilinde bulunan bilumum idare şubeleri Kaymakamın teftiş ve murakabesi altındadır.</p>	
<p>MADDE 53- Kaymakam kaza dahilinde devri teftiş icrasile mükelleftir. Kaymakamın senede iki defa nahiyeye merkezlerini ve her nahiyeye merbut köylerden en az üçünü devretmesi meşrut olup devir müddeti ile icra zamanı vali ile bilmuhabere tayin olunur.</p>	<p>MADDE 50- Kaymakam kaza dahilinde devr ve teftiş icrası ile mükelleftir. Kaymakamın senede iki defa Nahiyeye merkezlerini ve her Nahiyeye merbut Köylerden en az üçünü devr etmesi meşrut olup devir müddeti ile icra zamanı Vali ile bilmuhabere tayin olunur.</p>	<p>MADDE 50- Kaymakam kaza dahilinde devr ve teftiş icrası ile mükelleftir. Kaymakamın senede iki defa nahiyeye merkezlerini ve kazanın en az on beş gününü devr ve teftiş etmesi meşrut olup devr ve teftiş müddeti ile icra zamanı Vali ile bilmuhabere tayin olunur. Bu devr ve teftiş mecburiyeti haricinde Kaymakam lüzum görürse Valiye malumat vermek</p>

		şartile kazasının köylerini devr ve teftiş edebilir.
	MADDE 51- Kaymakam 3 üncü fasılda Valiye verilen vazifelerin kazaya ait olan kısımlarını ve bu hususta Validen alacağı emirleri ifa ile mükelleftir.	
MADDE 54- Kaymakam her sene valiye kanun ve nizamnamelerle uhdesine mevdu vazifeleri ne dereceye kadar ifa eylediğini gösterir surette bir rapor Dahiliye Vekâletince yapılacak numuneye tevfikân tanzim edilip valinin raporu için tayin olunacak zamandan iki ay evvel vilâyete gönderilir. Valinin raporunda kaymakamların raporları hakkında da mütaleata bulunur.		
MADDE 55- Kaymakam kaza dahilinde bilhassa köy kanununun tamamı tatbikile mükellef olup 61 inci madde mucibince nahiy müdürlerinin altı ayda bir gönderecekleri raporları tetkik ve bunların hakikati hale mutabakatlarını esnayı devirde teftiş ile tesbit eder. Neticelerini mahsus talimatı mucibince valiye bildirir.		
MADDE 56- Kaymakam kaza dahilinde hayvan sirkatinin kat'î surette önünü almak için mütemadi takibatta bulunur.		
MADDE 57- Kaymakam muhtelif zamanlarda bizzat veya bilvasta hapisaneyi teftiş eder ve lâzımgelen ıslahatı icra eyler.		
MADDE 58- Kaymakam, ammenin sıhhatini muhafaza, müstevli ve sârî hastalıkların men'i hususlarında hükümet tabipleri ve fen memurları tarafından gösterilecek tedbirler ittihaz eder.		
MADDE 59- Nahiy idaresinin reisi müdürdür. Nahiy dahilinde kanun ve nizamnamelerin tatbikini temin ile muvazzaf ve bunların kendisine tevdi eylediği bilcümle vazifeleri ifa ve salâhiyetleri istimal ve devletin ve ahalinin hukukunu vikaye ile mükellef olup nahiyenin umur ve muamelâtı hakkında merbut bulunduğu kaza ile muhabere ve aldığı emri ifa eder.	MADDE 52- Nahiy müdürü nahiyede en yüksek Hükümet memurudur. Nahiy dahilinde kanun ve nizamnamelerin tatbikini te'min ile muvazzaf olup bunların kendisine tevdi eylediği vazifeleri amirinin nazareti altında ifa ve salâhiyetleri istimal ile mükelleftir. Müdür Nahiyenin işleri hakkında merbut bulunduğu Kaza ile muhabere ve aldığı emirleri ifa eder.	MADDE 52- Nahiy müdürleri nahiyede en yüksek hükümet memurudur. Nahiy dahilinde kanun ve nizamnamelerin neşr ve ilan ve tatbikini temin ile muvazzaf olup bunların kendisine tevdi eylediği vazifeleri âmirinin nazareti altında ifa ve salâhiyetleri istimal ile mükelleftir. Müdür nahiyenin işleri hakkında merbut bulunduğu kaza Kaymakamı ile muhabere ve aldığı emirleri ifa

		eder.
MADDE 60- Nahiyenin asayiş ve emniyetini muhafazadan müdür mes'ul olup nahiyeye dahilindeki jandarmalar bu hususta nahiyeye müdürlerinden alacakları emirleri ifa ederler.	MADDE 53- Nahiyenin emniyet ve asayişini muhafazadan Müdür mes'uldür. Nahiyeye mürettep Jandarmalar bu hususta müdürden aldıkları emirleri ifa eder.	
MADDE 61- Müdür nahiyesi dahilinde bilhassa Köy kanununun tamamı tatbikile mükellef olup mıntıkasındaki Köyleri nazaret ve murakabe altında bulundurur ve her altı ayda bir Dahiliye Vekâletine yapılacak numune veçhile tanzim edeceği raporu kazaya gönderir.	MADDE 54- Müdür, Nahiyesi dahilinde köyleri köy kanunu hükümlerine göre nazaret ve murakabesi altında bulundurur.	
MADDE 62- Müdür mıntakası dahilindeki halkın müracaat ve şikâyetlerini istima ve tetkik ederek salâhiyeti dahilindeki umuru icra ve haricindeki işleri de kaymakamdan istizan eder.	MADDE 55- Müdür Nahiyesi dahilindeki halkın müracaat ve şikâyetlerini dinler. Salâhiyeti dahilindeki işleri yapar ve hariçdeki işleri de amirinden sorar.	
MADDE 63- Müdür nüfus kanun ve nizamnameleri hükümlerinin ve bu bapta kaymakamdan alacağı emirlerin tamamen tatbik ve icrasile mükelleftir. Nüfus memurları olmayan yerlerde bu muamelat nahiyeye kâtibi tarafından ifa olunur.	MADDE 56- Müdür nüfus kanununun ve nizamnameleri hükümlerinin ve bu hususta amirinden alacağı emirlerin tamamen tatbik ve icrası ile mükelleftir.	
MADDE 64- Nahiyeye memurları vazifelerine müteallik kanun, nizamname, talimat ve emirler dairesinde umuru ifa etmekle beraber müdür tarafından verilen emirleri de ifa ve infaz ederler.	MADDE 57- Nahiyeye memurları, müdür tarafından dairelerine ait ve kanun ve nizâmâmelerine uygun verilen emirleri ifa ve infaz ile mükelleftirler.	
MADDE 65- Vilâyetlerde idare heyeti valinin riyaseti altında Defterdar, Mektupçu, Hukuk işleri, Maarif, Nafia, Baş mühendis veya mühendisi, Sıhhiye müdürü ile İktisat vekâletine merbut müdürlerin o vilâyette kıdemlisinden ve ya bu vazifeleri ifa eden memurlardan teşekkül eder. Vali mazereti halinde muavinini ve muavinini bulunmayan vilâyetlerde mektupçuyu heyete riyaset etmek üzere tevkil edebilir.	MADDE 58- Vilayet idare hey'eti: Valinin riyaseti altında Mektupçu, Defterdar, Maarif Müdürü, Nafia baş mühendisi ile Sıhhiye ve Ziraat Müdürlerinden teşekkül eder. Vali mazereti halinde Muavinini ve Muavin bulunmayan Vilâyetlerde Mektupçuyu Hey'ete riyaset etmek üzere tevkil edebilir. Lüzum görülen Vilayetlerde Valinin riyaseti altında bulunmak ve mülkiye veya hukuk mektepleri me'zunlandıktan intihap edilmek üzere üç azadan müteşekkil idare hey'etleri te'sisine Dahiliye Vekâleti mezundur.	

MADDE 66- Her kazada kaymakamın riyasesi altında Malmüdüüründen tahrirat kâtibi ile Hükümet tabiplerinden ve İktisat vekâletine mensup memurların kıdemlisinden bir idare heyeti bulunur.	MADDE 59- Kaza idare hey'eti, Kaymakamın riyaseti altında tahrirat kâtibi, Mal Müdüürü, hükümet Hekimi ile Ziraat memurundan mürekkeptir.	
MADDE 67- Gerek vilâyet ve gerek kaza idare heyetlerinde heyete dahil olmayan sair şubelerin reisleri kendi idarelerine ait idarî ve istîşarî işlerin müzakeresinde âza sıfatile davet olunarak iş hakkında lâzım gelen izahati verirler ve reye iştirak ederler.	MADDE 60- Gerek vilâyet ve gerek kaza idare hey'etlerinde hey'ete dahil olmayan idare şubelerinin reisleri kendi idarelerine ait idari ve istîşari işlerin müzakeresinde âza sıfatile davet olunarak o iş hakkında lazım gelen izahı verir ve re'ye iştirak ederler.	
MADDE 68- Bir dairenin ittihaz ettiği karar aleyhine 42 inci madde mucibince vaki olacak itiraz üzerine idare heyetinde müzakere icra edilirken mezkûr kararı ittihaz eyliyen daire amiri âza sıfatile bulunamaz ve reye iştirak edemez.	MADDE 61- İdare hey'etleri; idarî, istîşarî ve kazaî olmak üzere üç tarzda karar ittihaz ederler. İdare hey'etlerinin idarî salâhiyetleri kanun ve nizamnamelerle kendilerine verilen vazifelerdir. Vilâyet veya kaymakamlık makamları tarafından vakî talep üzerine istîşarî mahiyette beyan edecekleri mütaleadan dolayı idare hey'etleri mes'ul değildir.	
MADDE 69- İdare heyetleri, idarî, istîşarî, kazaî olmak üzere üç tarzda karar ittihaz ederler. İdare heyetlerinin idarî salâhiyetleri kanun ve nizamnamelerle kendilerine tevdi olunan vazaiiftir. Vilâyet veya Kaymakamlık makamından vaki talep üzerine istîşarî mahiyette beyan edecekleri mütaleadan dolayı idare heyetleri mes,ul değildir.		
MADDE 70- İdare heyetlerinin idarî, istîşarî müzakereleri reis ve âzanın yansından bir fazlası hazır bulunmadıkça açılmaz. İdarî kararlarda aranin tesavisi halinde reisin bulunduğu taraf ekseriyeti haizdir. Kazaî müzakereler, muayyen heyetin yarisından fazlası mevcut ve âza mevcudu tek olmadıkça açılmaz.	MADDE 62- İdare hey'etlerinin idari ve istîşarî müzakereleri, mürettep azanın yarisından bir fazlası hazır bulunmadıkça açılmaz İdarî kararlarda reylerin tesavisi halinde reisin bulunduğu taraf ekseriyeti haizdir. Kazaî müzakereler, muayyen hey'etin yarisından fazlası mevcut ve âza mevcudu tek olmadıkça açılmaz .	
	MADDE 63- Vilayet idare hey'etleri Vilâyet idare şubelerinin , kaymakamların ve kaza idare şubeleri ile Mahir müdürlerinin lazımlüicra kararlan aleyhinde menfaati haleldar olanlar tarafından bu kararların esas , maksat salâhiyet ve şekil itibariyle kanun ve ya	

	<p>nizamnameye muhalifetinden dolayı ikame olunan iptal davalarına bakarlar.</p> <p>Bu davalar. kararların menfaati haleldar olanlara tebliği ve ya bunların icraya ittilai tarihinden itibaren aitmiş gün zarfında ikame olunmalıdırlar.</p> <p>Bu madde hususî kanunlarla Vilâyet ve kaza idare heyetlerine verilen diğer kazaî işlerdeki salâhiyetlere hâlel vermez.</p>	
	<p>MADDE 64- İdare Heyetlerinin kazaî işlerinde Vilâyetlerde hukuk işleri müdürleri ve bunların bulunmadığı yerlerde mektubçular (ve kazalarda tahrirat kâtipleri) müddeii umumî vazifesini görürler.</p>	
	<p>MADDE 65- İdare Heyetlerinin kazaî vazife görmek üzere toplanmalarında idarî davaya esas olan kararı itihaz eden daire amiri âza sıfatıyla bulunmaz. Ve reye iştirak etmez .</p>	
<p>MADDE 71- İdare heyeti mukarreratının itiraz ve tetkik mercii Şurayı Devlettir. Kaza idare heyeti mukarreratında da vilâyet idare heyetidir. Ancak gerek vilâyet ve gerek kaza idare heyetleri tarafından askerlik mükellefiyeti kanunu mucibince kararların derecei saniyede tetkik mercii mezkûr kanunun 103 üncü maddesi mucibince Milli Müdafaa vekâletidir.</p>	<p>MADDE 66- Kaza idare Heyetlerinin kararları aleyhine Vilâyet idare Heyetlerinde ve Vilâyet idare heyetlerinin gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine şurayı Devlette alâkadarlar tarafından 669 numaralı Şurayı Devlet kanununa göre itiraz olunabilir. Ancak gerek vilâyet ve gerek kaza idare hey'etleri tarafından askerlik mükellefiyeti kanunu mucibince verilecek kararların derecei saniyede tetkik mercii (103) üncü maddesi mucibince müdafaa Vekâletidir .</p>	<p>MADDE 66- Kaza idare heyetlerinin aleyhine vilâyet idare heyetlerinde ve vilâyet heyetlerinin gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Şurayı Devlette alâkadarlar tarafından Şurayı Devlet kanununa göre itiraz olunabilir. Ancak gerek vilâyet ve gerek kaza idare heyetleri tarafından Askerlik mükellefiyeti kanunu mucibince verilecek kararların derecei saniyede tetkik mercii (103) üncü maddesi mucibince Müdafaa Vekâletidir.</p>
<p>MADDE 72- Her nevi muamelât ve mukarreratın alâkadarlara tahriren tebliğinden ve idarî vazifenin vesilesile vukubulan e'âl hakkında icraya ittila tarihinden itibaren alâkadarların idare heyetlerine müracaat müddeti kanunu mahsuslarında muayyen olmayan ahval de altmış gündür.</p>	<p>MADDE 67- Meclisi idarenin müntahap azasına mevdu vazâifin hükümet tarafından vuku bulacak talep ve maslahatın icabına göre Belediye hey'etlerinin kendi azaları meyanından intihap edecekleri zavat tarafından ifa olunur. İntihabi mebusan kanunu mucibince meclisi idarenin müntahap azasına ait vezaif mecalisi belediyece ifa edilir .</p>	<p>MADDE 67- İdare heyetlerinin mülga müntehap azasına mevdu vazifeler Hükümet tarafından vuku bulacak talep ve maslahatın icabına göre Belediye heyetlerinin kendi azalan meyanından intihap edecekleri zevat tarafından ifa olunur.</p>

MADDE 73- Vilâyetin idarî şubelerinden ittihaz olunan kararlar aleyhine alâkadarlar tarafından vukubulan itiraz vilâyet idare heyetince tetkik ve işbu heyet kararı aleyhine de Şurayı Devlete müraceat olunur. İdare heyetlerinin idarî davaları tarzı tetkik ve rüyeti kanunu mahsus ile tayin olunur.		
MADDE 74- Vilâyet meclisi umumisi ve idare heyeti veya mülkî memurlar reisleri tarafından ittihaz olunan kararların tatbik ve icrasına muhalefet edenler hakkında hususî kanunlarında muayyen cezalar bulunmadığı takdirde mahalleri idare heyetlerince kabili istinaf ve temyiz olmak üzere beş liradan yirmi beş liraya kadar cezayı nakti hükmolunur.	MADDE 68- Vilâyet Umumî meclis veya idare heyeti veya mülkî memurlar Reisleri tarafından ittihaz olunan kararların tatbik ve icrasına mümanaat edenler hakkında hususî kanunlarında muayyen cezalar bulunmadığı takdirde mahalleri idare hey'etlerince kabili istinaf ve temyiz olmamak üzere beş liradan yirmi beş liraya kadar cezayı nakti hükmolunur .	MADDE 68- Vilâyet umumî meclisi veya idare heyeti veya mülkî memurlar Reisleri tarafından ittihaz ve usulen tebliğ veya ilân olunan kararların tatbik ve icrasına mümanaat edenler hakkında hususî kanunlarında muayyen cezalar bulunmadığı takdirde mahalleri idare heyetlerince kabili temyiz olmamak üzere beş liradan yirmi beş liraya kadar cezayı naktî hükmolunur.
MADDE 75- 74 üncü madde mucibince hükmedilen nakdî cezaları vermekten imtina edenlerden cezanın tahsili hakkında idare hey'etince tanzim olunacak müzekkere en büyük mülkiye memurunun tahrirî işaretile tenfiz için müddeii umumiliğe tevdi ve muhakemeye hacet kalmaksızın ceza kanununa tevfikân nakdî cezalar müddeii umumilikçe hapis cezasına bittahvil derhal icra olunur.		
	MADDE 69- 31 Mart 329 tarihli idarei umumiyei vilâyat kanununun idarei umumiyeye ait kısmı ile kâffe müzeyyelatı ve işbu kanun ahkâmına mugayir umumî ve hususî bilumum kavanin ahkâmı mülğadır.	MADDE 69- İşbu kanun ahkâmına mugayir olan umum kavanin ahkâmı mülğadır.
	MADDE 70- Bu kanun neşri tarihinden muteberdir.	
MADDE 76- Bu kanunun ahkâmını icraya İcra Vekilleri Hey'eti memurdur.	MADDE 71- Bu kanun hükümlerini icraya Başvekil ve Adliye, Millî Müdafaa, Dahiliye, Hariciye, Maliye, Maarif, Nafia, İktisat ve Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekilleri memurdur.	

EK II- VİLÂYET İDARESİ KANUNU

Vilâyet idaresi kanunu

(Resmî Gazete ile neşir ve ilânı : 5/5/1929 - Sayı : 1184)

№ 1426

BAŞLANGIÇ

Tevsîi mezuniyet ve tefriki vazaif

Teşkilâtı Esasiye kanununun 91 inci maddesi mucibince, vilâyetler umuru tevsîi mezuniyet ve tefriki vazaif esası üzerine idare olunur.

İdare taksimatı

BİRİNCİ MADDE — Teşkilâtı Esasiye kanununun 89 uncu maddesi mucibince, Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebat noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazklara, kazalar nahiyelere münkasemdir. Nahiyeler de kasaba va köylerden tereküp eder.

FASIL : 1

Taksimat ve idare ve vilâyet memurlarının intihap ve tayini suretleri

Vilâyet, kaza, nahiye, köy teşkili, kaldırılması, merkez ve sınırlarının değıştirilmesi

İKİNCİ MADDE — Vilâyet teşkili veya mevcut vilâyetlerden birinin kaldırılması ve yahut vilâyet merkezinin değıştirilmesi Devlet Şurasının mutaleası alınarak kanun ile yapılır.

Kaza teşkili, kaldırılması veya bir kazanın bir vilâyetten başka bir vilâyete bağlanması, vilâyet idare heyet ve umumî meclislerinin mutaleası alındıktan sonra kanun ile yapılır.

Vilâyet sınırlarının, kaza merkez ve sınırlarının değıştirilmesi, nahiye teşkili veya kaldırılması veya bunların merkez ve sınırının değıştirilmesi, bir kazadan başka bir krzaya bağlanması alâkadar vilâyet idare heyet ve umumî meclislerinin mütaleası alındıktan sonra Dahiliye Vekâletinin kararı ve Reisi Cümhurun tasdiki ile yapılır.

Yeniden köy teşkili, köylerin birleştirilmesi, ayrılması veya bir nahiyeden başka bir nahiyeye bağlanması vilâyet idare heyet ve umumî meclislerinin mütaleası alındıktan sonra Dahiliye Vekâletinin tensibi ile vilâyetçe yapılır.

Vilâyet, kaza, nahiye ve köy idare reisleri

ÜÇÜNCÜ MADDE — Vilâyet umumî idaresinin reisi ve mercii validir. Kaza idaresinin reisi kaymakamdır. Nahiye idaresinin reisi müdür ve köy idaresinin reisi muhtardır. Hükûmetçe lüzum görülen vilâyet merkezlerinde dahi başkaca bir merkez kazası teşkilâtı ve kaymakam bulunur.

Vali muavinleri

DÖRDÜNCÜ MADDE — Hükûmetçe lüzum görülen yerlerde vali muavinleri bulunur. Muavinler vali tarafından tevdi edilecek işleri ve vazifeleri yapar ve bulunmadıkları vakitte kendilerine vekâlet ederler.

Vilâyet idareleri şube reisleri

BEŞİNCİ MADDE — Vilâyet idare şubelerinin reisleri şunlardır:

Defterdar, mektupcu, nafıa baş mühendis veya mühendisi, hukuk işleri, sıhhiye, maarif, ticaret, sanayi ve mesai, orman, maden, baytar, evkaf, tapu, nüfus, ziraat ve iskân müdürleri, posta ve telgraf ve telefon, rüsumat baş müdür veya müdürleri, polis müdürü ve yahut bunların vazifelerini ifa etmek için yerlerine kaim olanlar ve jandarma kumandanı.

Kaza idare şube reisleri

ALTINCI MADDE — Kaza idare şubelerinin reisleri şunlardır:

Mal müdürü, tahrirat kâtibi, hükümet hekimi, orman, ziraat, baytar, tapu, nüfus, iskân ve evkaf memurları ile polis komiser ve jandarma kumandanları, posta ve telgraf ve telefon müdürleri.

Nahiye idare memurları

VEDİNCİ MADDE — Nahiye idare memurları şunlardır:

Nahiye kâtibi ve zabıta memuru ile hükümet hekimi veya sıhhiye memuru, nüfus, tapu, ve vergi memurları.

Talî memurlar

SEKİZİNCİ MADDE — Her vilâyet, kaza ve nahiye merkezinde hakimler ile müddei umu- miler ve askerî memurlardan başka vilâyetin muhtelif idare şubelerinde lüzumu kadar talî memurlar bulunur.

Valilerle muavinlerinin, mektupcu ve kaymakamların tayini suretleri

DOKUZUNCU MADDE — Valiler Dahiliye Vekâletinin inhası ve İcra Vekilleri Heyetinin karare; vali muavinleri, mektupcular, kaymakamlar Dahiliye Vekâletinin inhası ile Reisi Cümhur tarafından tayin olunur.

Vilâyet idare şube reislerinin tayinleri

ONUNCU MADDE — Beşinci maddede sayılan idare şubelerinin reisleri ve on dördüncü madde mucibince vilâyet talî memuru olanlardan gayrisi, mensup oldukları vekâlet veya umumî müdürlüklerce kanunlarına göre intihap ve tayin olunurlar.

Bazı memurların tayininde valilerin mütaleaları

ON BİRİNCİ MADDE — Vali muavinlerinin, mektupçuların ve jandarma kumandanları ile polis ve hukuk işleri müdürlerinin tayinlerinde valilerin mütaleaları alınır.

Vilâyet merkezinin talî memurları ile kaza idare memurlarının, nahiye müdürlerinin tayinleri

ON İKİNCİ MADDE — Vilâyet merkezinin talî memurları ile altıncı madde de sayılan kaza idare memurları mensup oldukları idare şube reisinin intihap ve inhası ile, nahiye müdürleri doğrudan doğruya valiler tarafından tayin olunurlar. İntihap sureti bir nizamname ile tespit olunur. Şu kadar ki on dördüncü madde ahkâmı mahfuz kalacaktır.

Kaza talî memurları ile nahiye memurlarının tayinleri

ON ÜÇÜNCÜ MADDE — Kazanın talî memurları ile nahiye memurları mensup oldukları dairelerin inhası, kaymakamların tasvibi üzerine (vilâyette mesup oldukları şube idaresi reisinin mütaleası alındıktan sonra) valiler tarafından tayin olunur.

Muhtelif vekâletlerin talî memurları

ON DÖRDÜNCÜ MADDE — Muhtelif vekâletlerin on iki ve on üçüncü maddelerde yazılı talî memurları şunlardır:

Dahiliye

A - Mektupçu ve hukuk işleri, polis, nüfus, iskân müdürleri, merkez memurları, komiserler ve komiser muavinlerinden maada dahiliye memurları .

Maliye

B - 28 nisan 1926 tarih ve 823 numaralı kanun mucibince valilerin tasvip ve inhası ile yahut mütaleası alındıktan sonra Maliye Vekâletince tayin edilen varidat, muhasebe, tahakkuk şube müdürleriyle muhasebe mümeyyiz ve kaza mal müdürlerinden maada maliye memurları .

Maarif

C - Doğrudan doğruya Maarif Vekâleti tarafından tayin olunanlar müstesna olmak üzere bilûmum maarif memur ve mensupları.

Nafia

D - Baş mühendis ve fennî memurlardan maada nafia memurları .

İktisat

E - Tayinleri doğrudan doğruya vekâlete ait idare şube reisleri, müdürleri, fennî memur ve müfettişleri ile muallim ve muavinlerinden maada İktisat Vekâleti memurları .

Sıhhiye

F - Hekimler, eczacılar ve küçük sıhhiye memurları ile doğrudan doğruya vekâlete merbut sıhhi müessesat ve mücadele müdür ve memurlarından maada sıhhiye memurları .

FASIL : 2

Vilâyet memurları hakkında inzibati cezalar ve şikâyetler

Vilâyet memurları hakkında inzibati cezaların tatbiki

ON BEŞİNCİ MADDE — Vali, hakim sınıfında bulunanlarla vilâyet idare şube reisleri ve kaymakamlar müstesna olmak üzere diğer bilûmum memurların memurin kanununun 26 ıncı maddesi mucibince ceza görmelerini müstelzim hareketleri sabit olduğu takdirde ihtar cezasını bizzat tatbik eder. Sair cezalar için, tayin hakkı vilâyete ait olanlar hakkında karar ittihazını vilâyet inzibat komisyonundan ve tayin hakkı vekâletlere ait olanlar hakkında da mensup oldukları vekâletlerden talep eyler.

Memurlara gazez veya hakaret için uydurma bir suç isnat edenlerin müddei umumiliğe verilmesi

ON ALTINCI MADDE — Memurlar hakkındaki ihbar ve şikâyetler, gazez veya mücerret hakaret için uydurma ve bir suç isnadı suretile yapıldığı ve tahkikatın tabi olduğu kanunî muamele mucibince neticesi de sabit olmadığı takdirde, keyfiyet mensup olduğu dairelerce valiler vasıtasıyla müddei umumiliğe verilir.

FASIL : 3

Valinin ve vilâyet memurlarının salâhiyet ve vazifeleri

Vali, Devletin mümessili ve her vekâletin idari ve siyasi icra vasıtasıdır

ON YEDİNCİ MADDE — Vali vilâyette Devletin ve her vekâletin mümessili ve vekâletlerin idari ve siyasi icra vasıtası olup vilâyetin umumî idaresinden mes'uldur.

Vekâletlerin valilerle muhaberesi

ON SEKİZİNCİ MADDE — Valiler vilâyete ait işler hakkında ait olduğu vekâletlerle muhabere edecekleri gibi vekâletler de idarî ve siyasî muhaberat ve Devlete ait işleri doğrudan doğruya valilere yazarlar.

Vekâletlerin idare şube reisleriyle muhabere edecekleri hususlar

ON DOKUZUNCU MADDE — Vekâletlerin müteahhüs rüesayi memurine resen muhabere ve muameleleri fennî ve hesabata ait malî ve ihtisâsî hususata mahsustur. Şukadar ki valilerin müteahhüs rüesayi memurinden fennî hususatta talep edecekleri bilcümle malûmatı memurine vermeğe mecburdurlar.

Kanun ve nizamların neşir ve ilân ve tatbiki

YİRMİNCİ MADDE — Vali, vilâyette kanun ve nizamların neşir ve ilân ve tatbikini temin ile muvazaf ve bunların kendisine verdiği bilcümle vazifeleri ifa ve salâhiyetleri istimal ve vekâletlerin talimat ve emirlerini icra ile mükelleftir.

kanun, nizamname, talimatname ve mukarreratın valiler vasıtasıyla tebliği

YİRMİ BİRİNCİ MADDE — Bilcümle kanunlar ve nizamnamelerle bunlara müteallik olarak vekâletlerce verilecek talimat ve mukarrerat, idare şubelerine ancak valiler vasıtasıyla tebliğ olunur.

İdarî şubeler reisleri ile kaymakamlar istizana muhtaç gördükleri cihetleri validen sorarlar

YİRMİ İKİNCİ MADDE — İdarî şubeler reisleri ve kaymakamlar talimat, evamir ve mukarreratın esasında veyahut kanun ve nizamların hükümlerini icra sırasında istizana muhtaç gördükleri cihetleri validen sorarlar. Vali o meseleyi ait olduğu şube reisi ile bilmüzakere halledemediği takdirde keyfiyeti ait olduğu vekâletten sorar. Sormak muamelesi o iş hangi idare şubesine ait ise orada hazırlanmak ve vali tarafından mensup olduğu vekâlete yazılmak suretile olur.

Kezalik valilerin muhtelif şube işlerine ait vekâletlerle muhaberesi o şubelerde yazdırılır.

Valinin resen verdiği emri kanun ve nizamnamelere uygun bulmayan idarî şubeler reisleri ve kaymakamlara karşı valinin emri

YİRMİ ÜÇÜNCÜ MADDE — İdarî şubeler reisleri ve kaymakamlar vali tarafından resen verilen emrin kanun ve nizamnamelere uygun olmadığı içtihadında buldukları takdirde bunu valiye yazarlar. Vali emrin nizamnamelere uygun olduğunda ısrar eylediği takdirde yazılı olarak emir verir. Aynı zamanda bu hususu mercii olan vekâlete yazar. Vekâletin emri gelinceye kadar valinin verdiği emir, mes'uliyeti altında tatbik olunur.

Bir memurla amir veyahut vilâyetin idare şubeleri arasındaki ihtilâflar

YİRMİ DÖRDÜNCÜ MADDE — Memurün kanununun 40ıncı maddesi mucibince bir memur ile amiri arasında bir emrin kanun ve nizamnamelere, talimat ve emirlere uygun olmamasından dolayı çıkan ihtilâfta en yüksek merci validir. Vali kat'î kararı verir. Amir mütaleasında ısrar ederse yirmi üçüncü üncü madde ahkâmı tatbik olunur:

İhtilâf vilâyetin muhtelif idare şubeleri amirleri arasında çıkmış ise merci yine vali olup amirlerden birisinin mütaleasında ısrarı takdirinde kezalik yirmi üçüncü üncü madde ahkâmı tatbik olunur.

Bu madde, hakkı veya menfaati haleldar olanların kanunen haiz oldukları kazaî müracaatlarına mani değildir.

Huzur ve asayiş

YİRMİ BEŞİNCİ MADDE — Vilâyet dahilinde huzur ve asayişin, şahsî masuniyetin ve tasarrufa müteallik emniyetin temini ve zabıta mania valinin vazifelerindedir.

Jandarma ve polis kuvvetleri

YİRMİ ALTINCI MADDE — Vilâyet dahilindeki jandarma ve polis kuvvetleri doğrudan doğruya valinin emri altında olup nizamata mahsusasına tevfikân mevakiî lâzimeye tevzi ve ikame edilmiş olan mezkûr kuvvetlerin muvakkaten mevkilerinin tebdili ve mahalli ahara nakilleri ve jandarma zabitanile polis komiser ve memurlarının vilâyet dahilinde icabına göre muvakkat veya daimi surette mevkilerinin tahvili hususlarına vilâyet valisi salâhiyettardır.

Zabıta kuvveti valinin emri altındadır, icabında askerî kuvvet de kullanılabilir

YİRMİ YEDİNCİ MADDE — Vali vilâyette Devletin kanun ve nizamlarının tenfizi, emniyet ve asayişin muhafazası için polis ve jandarma ve diğer mülki zabıta inzibat ve muhafaza kuvvetlerini istihdam eder.

Vilâyet dahilinde bulunan bu kuvvetlerle teskin edilmeyecek anî, fevkalâde hadiset karşısında kalındığı takdirde vali vilâyet dahilindeki kara ve deniz kumandanlarına tahriren müracaat ederek muavenet talep eder ve bu muavenet askerî kumandanlarca derhal ifa olunur. Kuvayi askeriyenin derhal ve bilâ ifatei zaman müdahalesini icap ettirecek derecede müstacel olmıyan ve askerî kumanda makamata tarafından idaresini icap ettirecek derecede kuvayi askeriyeye istihdamını istilzam eden ahvalde vali asayişin teminine matuf tedabir için kolordu kumandanile temas eder.

Askerlik ve seferberlik

YİRMİ SEKİZİNCİ MADDE — Vali askerlik ve seferberlik kanun ve talimatnamelerile kendisine tevdi edilen vazifelerin sür'atle intacını temin eder.

Kaçakçılığın men'i

YİRMİ DOKUZUNCU MADDE — Vali her nevi kaçakçılığı men için vilâyetin sahillerini muhafazaya memur bilcümle resmî gemilerin süvarilerine lüzumuna göre ne tarafları gezmeleri vene cihetlere tahsisen dikkat etmeleri lâzım geleceğini tahriren bildirir. Süvariler, validen aldıkları emri derhal infaz ederler.

Hapishanelerin teftiş ve murakabesi

OTUZUNCU MADDE — Vali hapishaneleri dahili inzibat ve harici muhafaza itibarile teftiş eder. Mahpusların hallerinin islâm ve sıhhi şartlarının temini için hapishaneleri murakabesi altında bulundurur.

Maarif işlerinde valinin vazifesi

OTUZ BİRİNCİ MADDE — Vali maarifin terakkisini, inkişafını temine çalışır. Halkın fikrî, ahlakî ve içtimâî tekmülünü temin edecek esbap ve vasaiti tetkik eder. Bunun için icap eden teşebbüsât ve icraatta bulunur.

Ziraat, ticâret, sanayi ve nakliyat gibi istihsal ve servet menba ve vasıtaları hakkında valinin vazifesi

OTUZ İKİNCİ MADDE — Vali ticart, ziraat, sanayi ve nakliyat gibi istihsal ve servet menba ve vasıtalarının inkişafına, tealisine ve bilhssa zürrain terfihine medar olacak esbabı derpiş eyliyerek vilâyetin bu işlerle alâkadar devair ve müessesatını ikaz ve teşvik ve bunlara

lâzım gelen muaveneti ifa ve vilâyet daire ve müesseselerile yapılamıyacak işler hakkında alâkadar vekâletleri tenvir eder .

Umumî sıhhatin korunması, sari ve müstevli insan ve hayvan hastalıklarının men'i

OTUZ ÜÇÜNCÜ MADDE — Vali, umumî sıhhatin korunması ve vilâyet dahilinde sıhhi şartları ihlâl eden sebeplerin taharri ve izalesi ve bulaşıcı salgın hastalıklara mahsus kanun ve nizamnameler mucibince lâzım gelen tedbirlerin sür'atle tatbiki hususlarında vilâyet sıhiye müdürü ile konuşarak lâzım gelen teşebbüsât ve icraatta bulunur.

Sari ve müstevli hayvan hastalıklarının taharri ve izalesi için kanun ve nizamnameleri mucibince ittihaz olunacak tedbirleri vilâyet baytar müdürü veya baytarî müessese başındaki memurlarla konuşarak icra eder.

Nafia işleri

OTUZ DÖRDÜNCÜ MADDE — Vali vilâyet dahilindeki nafia işleri hakkında Hükûmetçe tanzim olunacak proğramlara göre memleketin imarına müteallik teşebbüsât ve icraatta bulunur.

Valinin teftiş ve mürakabesine tabi devlet daireleri

OTUZ BEŞİNCİ MADDE — Adli ve Askerî daireler müstesna olmak üzere Vilâyette mevcut bilûmum Devlet daire ve müesseseleri valinin teftiş ve mürakabesi altındadır.

Vali, teftiş muamelesini bizzat yapabileceği gibi daire reisleri ve ait olduğu müfettişler vesatitle de icra eder.

Orman yangınları, mezruat hasarı ve muzır hayvanların itlafi

OTUZ ALTINCI MADDE — Vali Vilayet dahilinde orman yangınlarını, mezruata ika edilebilecek hasar ve zararları evvelden men ve muzır hayvanların itlâfını ve bilhassa köy kanununun tatbikim temin edecek tedabiri ittihaz ve tatbik ile mükelleftir.

Devir ve teftiş

OTUZ YEDİNCİ MADDE — Vali, her sene vilâyet dahilinde münasip göreceği zamanlarda devir ve teftiş yapar. Bu devir ve teftişlerin müddetleri mecmuu, fevkalâde haller müstesna olmak üzere, iki aydan az ve dört aydan ziyade olamaz.

Görülmesi geri kalmış davaları müddei umumiden sual eder

OTUZ SEKİZİNCİ MADDE — Vali, adliye dairesinde hal ve rüyeti teahhür ettiğine ittıla peyda ettiği maddelerin teahhür sebeplerini müddei umumilerden tahriren sual eder ve alacağı malumata göre keyfiyeti Adliye Vekâletine bildirir.

Mahkeme kararlarının tenfizi

OTUZ DOKUZUNCU MADDE — Vali, adliyeye müteallik işlerin tesrii rüyeti ve mahkeme hüküm ve kararlarının tenfizi hususunda alâkadar memurlar tarafından talep olunacak muavenetin yapılmasına emir verir.

İdare şubeleri reislerinin valiye karşı mes'uliyetleri

KIRKINCI MADDE — Vilâyet idare şube reislerinden her biri kendi daire ve şubeleri memurlarının kanun ve nizamnamelerle muayyen vazifelerinin sür'at ve intizamla yapılması ile mükellef ve bunlardan dolayı birinci derecede valiye karşı mes'uldürler. İdare şube reislerinin her biri vali tarafından havale ve tevdi edilen işler üzerine icap eden tetkikatı icra ile malûmat ve mutâlealarını zamanında bildirmeğe mecburdur,

Her ay nihayetinde idari şube reislerini valinin riyaseti altında toplanmaları

KIRK BİRİNCİ MADDE — Vali, her ay nihayetinde ve lüzum gördüğü sair zamanlarda hakimlerle ordu mensuplarından maada idare şube reislerini ve lüzum gördüğü diğer memurları heyet halinde toplayarak vilâyet işleri hakkında kendilerinden malûmat ister. Vilâyet ahvali umumiyesini müzakere ve bu hususta icap eden talimatı verir. Vali, bu salâhiyetini bu memurları ayrı ayrı çağırarak suretile de kullanabilir.

Valinin belediyeleri teftiş ve murakabesi

KIRK İKİNCİ MADDE — Vali, vilâyet dahilinde bulunan belediyeler üzerindeki murakabe ve teftiş hakkını belediye kanununa göre kullanır.

FASIL : 4

Kaymakam ve kaza memurlarının vazifeleri

Kaymakam kazanın umumî idaresinden mes'uldür

KIRK ÜÇÜNCÜ MADDE — Kaymakam kazada en yüksek Hükûmet memuru olup kazanın umumî idaresinden mes'uldür.

Kanun ve nizamnamelerin neşri ve valinin nazarati altında vazife ifası, salâhiyet istimali

KIRK DÖRDÜNCÜ MADDE — Kaymakam kaza dahilinde kanun ve nizamnamelerin neşir ve ilân ve tatbikini temin ile muvâzzaf olup bunların kendisine tevdi eylediği vazifeleri valinin nazarati altında ifa ve salâhiyetleri istimal ile mükelleftir.

Kaymakam fevkalâde haller müstesna olmak üzere kaza muamelatı hakkında merbut bulunduğu vilâyetle muhabere eder.

Kazada huzur ve asayişin temini

KIRK BEŞİNCİ MADDE — Kaza dahilinde huzur ve asayişin, şahsi masuniyetin ve tasarrufa müteallik emniyetin temini ve zabıta mania kaymakamın vazifelerindedir.

Zabıta kuvvetleri kaymakamın emri altındadır

KIRK ALTINCI MADDE — Devletin kanun ve nizamlarının tenfizi ve kaza dahilinde emniyet ve asayişin muhafazası için polis ve jandarma ve diğer mülki zabıta inzibat ve muhafaza kuvvetleri kaymakamın emri altındadır.

Fevkalâde hallerde validen muavenet talebi

KIRK YEDİNCİ MADDE — Kaza dahilinde bulunan zabıta kuvvetleriyle yatırılmıyacak ani ve fevkalade hadiseler karşısında kaymakam valiye derhal malûmat verir ve yardım ister.

Maarif, ziraat, ticaret, sanayi nafia, ve silihet işleri hakkında kaymakamın vazifesi

KIRK SEKİZİNCİ MADDE — Kaymakam otuz bir, otuz iki, otuz üç, ve otuz dördüncü maddelerle valiye verilmiş olan vazifeler hakkında tetkikat yaparak tedbir ve mütalealarını valiye bildirir ve alacağı talimata göre hareket eder.

Kaymakamın teftiş ve murakabesine tabi idare şubeleri

KIRK DOKUZUNCU MADDE — Adliye ve askeriye daireleri müstesna olmak üzere kaza dahilinde bulunan bütün idare şubeleri kaymakamın teftiş ve murakabesi altındadır.

Devir ve teftiş

ELLİNCİ MADDE — Kaymakam kaza dahilinde devir ve taftiş icrası ile mükelleftir. Kaymakamın senede iki defa nahiye merkezlerini ve kazanın en az on beş köyünü devir ve teftiş etmesi meşrut olup devir ve teftiş müddeti ile icra zamanı vali ile bilmuhabere tayin olunur. Bu devir ve teftiş mecburiyeti haricinde kaymakam lüzum görürse valiye malûmat vermek şartile kazasının köylerini devir ve teftiş edebilir.

Kaymakamın muhtelif vazifeleri

ELLİ BİRİNCİ MADDE — Kaymakam üçüncü fasılda valiye verilen vazifelerin kazaya ait olan kısımlarını ve bu hususta validen alacağı emirleri ifa ile mükelleftir.

FASIL : 5

Nahiye müdür ve memurlarının vazifeleri

Nahiye müdürü ve nahiyedeki vazifesi

ELLİ İKİNCİ MADDE — Nahiye müdürleri nahiyede en yüksek Hükümet memurudur. Nahiye dahilinde kanun ve nizamnamelerin neşir ve ilân ve tatbikını temin ile muvazzaf olup bunların kendisine tevdi eylediği vazifeleri âmirinin nazareti altında ifa ve salâhiyetleri istimal ile mükelleftir.

müdür nahiyenin işleri hakkında merbut bulunduğu kaza kaymakamı ile muhabere ve aldığı emirleri ifa eder.

Emniyet ve asayiş ve jandarma kuvveti

ELLİ ÜÇÜNCÜ MADDE — Nahiyenin emniyet ve asayişini muhafazadan müdür mes'uldür. Nahiyeye mürettep jandarmalar bu hususta müdürden aldıkları emirleri ifa ederler.

Köy kanununun tatbikını murakabe

ELLİ DÖRDÜNCÜ MADDE — Müdür, nahiyesi dahilindeki köyleri, köy kanunu hükümlerine göre nazaret ve murakabesi altında bulundurur.

Müdür halkın müracaat ve şikâyetlerini dinler

ELLİ BEŞİNCİ MADDE — Müdür, nahiyesi dahilindeki halkın müracaat ve şikâyetlerini dinler. Salâhiyeti dahilindeki işleri yapar ve haricindeki işleri de âmirinden sorar.

Nüfus kanununun hükümlerini tatbik ve icra

ELLİ ALTINCI MADDE — Müdür, nüfus kanununun ve nizamnameleri hükümlerinin ve bu hususta âmirinden alacağı emirlerin tamamen tatbik ve icrası ile mükelleftir.

Nahiye memurları müdürden alacakları emirleri ifa ve infaz ederler

ELLİ YEDİNCİ MADDE — Nahiye memurları, müdür tarafından dairelerine ait ve kanun ve nizamnamelerine uygun verilen emirleri ifa ve infaz ile mükelleftirler.

FASIL : 6

Vilâyet ve kaza idare heyetleri teşkilâtı

Vilâyet idare heyeti

ELLİ SEKİZİNCİ MADDE — Vilâyet idare heyeti: valinin riyaseti altında mektupçu, defterdar, maarif müdürü, nâhî baş mühendisi ile sıhhiye ve ziraat müdürlerinden teşekkül eder. Vali, mazereti halinde muavinini ve muavin bulunmayan vilâyetlerde mektupçuyu heyete riyaset etmek üzere tevkil edebilir.

Lüzum görülen vilâyetlerde valinin riyaseti altında bulunmak ve mülkiye veya hukuk mektepleri mezunlarından intihap edilmek üzere üç âzadan müteşekkil idare heyetleri tesisine Dahiliye Vekâleti mezundur.

Kaza idare heyeti

ELLİ DOKUZUNCU MADDE — Kaza idare heyeti: kaymakamın riyaseti altında tahrirat kâtiibi, mal müdürü, Hükûmet hekimi ile ziraat memurundan mürekkeptir.

Heyetten olmayın idare şube reislerinin müzakereye iştirak ile rey vermeleri

ALTMİŞİNCİ MADDE — Gerek vilâyet ve gerek kaza idare heyetlerinde heyete dahil olmayın idare şubelerinin reisleri kendi idarelerine ait idarî ve istişarî işlerin müzakeresinde âza sıfatile davet olunarak o iş hakkında lâzım gelen izahatı verir ve reye iştirak ederler.

İdare heyetlerinin idarî, istişarî ve kazaî kararları

ALTMİŞ BİRİNCİ MADDE — İdare heyetleri; idarî, istişarî ve kazaî olmak üzere üç tarzda karar ittihaz ederler. İdare heyetlerinin idarî salâhiyetleri kanun ve nizamnamelerle kendilerine verilen vazifelerdir. Vilâyet veya kaymakamlık makamları tarafından vaki talep üzerine istişarî mahiyette beyan edecekleri mütaleadan dolayı idare heyetleri mes'ul değildir.

İdarî ve istişarî ve kazaî müzakerelerde mısap

ALTMİŞ İKİNCİ MADDE — İdare heyetlerinin idarî ve istişarî müzakereleri, mürettep âzamn yarısından bir fazlası hazır bulunmadıkça açılmaz.

İdarî ve kazaî kararlarda reylerin tesavisi halinde reisin bulunduğu taraf ekseriyeti haizdir. Kazaî müzakereler, muayyen heyetin yarısından fazlası mevcut olmadıkça açılmaz.

İptal davaları

ALTMİŞ ÜÇÜNCÜ MADDE — Vilâyet idare heyetleri, vilâyet idare şubelerinin, kaymakamların ve kaza idare şubeleri ile nahiye müdürlerinin lâzımülicra kararları aleyhinde menfaati haleldar olanlar tarafından bu kararların esas, maksat, salâhiyet ve şekil itibarile kanun veya nizamnameye muhalefetinden dolayı ikame olunan iptal davalarına bakarlar.

Bu davalar, kararların menfaati haleldar olanlara tebliği veya bunların icraya ittılari tarihinden itibaren altmış gün zarfında ikame olunmalıdır. Bu davalar Şurayi Devlet usulü muhakemesine tabidir.

Bu madde hususî kanunlarla vilâyet ve kaza idare heyetlerine verilen diğer kazaî işlerdeki salâhiyetlere halel vermez.

Müddei umumilik vazifesi

ALTMİŞ DÖRDÜNCÜ MADDE — İdare heyetlerinin kazaî işlerinde, vilâyetlerde hukuk işleri müdürleri ve bunların bulunmadığı yerlerde mektupçular (ve kazalarda tahrirat kâtipleri) müddei umumî vazifesini görürler.

Âza olmıyan daire amirleri

ALTMİŞ BEŞİNCİ MADDE — İdare heyetlerinin kazaî vazife görmek üzere toplanmalarında idarî davaya esas olan kararı ittihaz eden daire âmiri âza sıfatile bulunmaz ve reye iştirak etmez.

İtiraz makamları

ALTMİŞ ALTINCI MADDE — Kaza idare heyetlerinin aleyhine vilâyet idare heyetlerinde ve vilâyet idare heyetlerinin gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Şurayı Devlette, alâkadarlar tarafından, Şurayı Devlet kanununa göre itiraz olunabilir. Ancak gerek vilâyet ve gerek kaza idare heyetleri tarafından askerlik mükellefiyeti kanunu mucibince verilecek kararların derecei saniyede tetkik mercii, (103) üncü maddesi mucibince Millî Müdafaa Vekâletidir.

Müntahap âzanın vazifeleri

ALTMİŞ YEDİNCİ MADDE — İdare heyetlerinin mülga müntahap âzasına mevdu vazifeler Hükûmet tarafından vuku bulacak talep ve maslahatın icabatına göre belediye heyetlerinin kendi azaları meyanından intihap edecekleri zevat tarafından ifa olunur.

Para cezası

ALTMİŞ SEKİZİNCİ MADDE — Vilâyet umumî meclisi veya idare heyeti veya mülki nemurlar reisleri tarafından ittihaz ve usulen tebliğ veya ilân olunan kararların tatbik ve icrasına mümâneat edenler hakkında, hususî kanunlarında muayyen cezalar bulunmadığı takdirde, mahalleri idare heyetlerince, kabili temyiz olmamak üzere, beş liradan yirmi beş liraya kadar para cezası hükmolunur.

Mülga kanunlar

ALTMİŞ DOKUZUNCU MADDE — İşbu kanun ahkâmına mugayir olan umum kavanin ahkâmı mülgadır.

kanunun meriyeti .

YETMİŞİNCİ MADDE — Bu kanun neşri tarihinden muteberdir.

Kanunun icrasına memur vekiller

YETMİŞ BİRİNCİ MADDE — Bu kanun hükümlerini icraya Başvekil ve Adliye, Millî Müdafaa, Dahiliye, Hariciye, Maliye, Maarif, Nafia, İktisat, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekilleri memurdur.

Cümhuriyet Reisliğine yazılan tezkerenin tarihi ve numarası

: 22-4-1929 ve 1/358

Bu kanunun neşir ve ilânı Başvekilliğe bildirildiğine dair Cüm. Reisliğinden gelen tezkerenin tarihi ve numarası

: 24-4-1929 ve 4/179

Bu kanunun müzakerelerini gösteren zabıtların cilt ve sayfa numaraları

Cilt

7

10

Sayfa

64

44,72:99

Bu kanunla ilişkili olan kanunların numarası:

62,90,320,526,538,669,699,714

768,787,826,894,1111