

## II. MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE BİR İDARİ REFORM: 1913 İDARE-İ UMUMİYE-İ VİLÂYÂT KANUN-I MUVAKKATI

*An Administrative Reform in the Second Constitutional Period: 1913  
İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı*

*Seral TUNCER\**

### **Giriş**

II. Meşrutiyet, 24 Temmuz 1908'de Kanun-i Esasi'nin tekrar yürürlüğe konulması ile başlayan dönemdir. Osmanlı Devleti bu dönemde Trablusgarp Savaşı, Balkan Savaşları ve I. Dünya Savaşı gibi büyük mücadeleler yaşamış, içte ve dışta pek çok problemle uğraşmıştır. Bir yandan ülke sınırları hızla daralırken diğer yandan yabancı devletlerin de tesiriyle elde kalan topraklarda ayrılıkçı sesler yükselmeye başlamıştır. Bazı bölgelerde ise yerel güçler ademimerkeziyetçi yapılanmalar oluşturmuştur. Devlet hem askeri ve ekonomik alandaki çöküş sürecini durdurmak hem de bozulan merkezi otoriteyi yeniden tesis etmek için bir reform programı başlatmıştır.

II. Meşrutiyet dönemindeki reform programı, aslında Tanzimatla başlayan sürecin bir devamıdır. 1839'da Gülhane Hattı Hümayunu'nun ilan edilmesinden sonra Devletin esas amacı Avrupa Uyumu çerçevesine Avrupalı bir devlet statüsü kazanmak, ülkeyi Fransız İhtilali'nin ortaya çıkardığı liberalizm ve milliyetçilik akımının olumsuz etkilerinden korumak, yabancı devletlerin iç işlerine karışmasını önleyerek bağımsızlığını ve toprak bütünlüğünü sağlamak ve eski gücüne tekrar kavuşmak olmuştur. Bu bağlamda ardı ardına yeni hukuki düzenlemeler yapılmıştır.

---

\* Ar. Gör., Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi.

Yapılan çalışmaların büyük kısmı idari alana ilişkindir. Bunun sebebi idari alandaki düzenin toprak sistemi ve devlet gelirleri ile yakından alakalı olmasıdır. Eğer idari yapı sağlam bir temele oturtulursa hem miri toprak rejimi bozulmayacak hem de vergiler düzenli bir şekilde toplanabilecektir.

Tanzimatla başlayıp Meşrutiyet döneminde devam eden reform programının bir adımı da 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanun-ı Muvakkatıdır. Esasen bu Kanun, Osmanlı Devleti'nin taşra teşkilatına ilişkin son düzenlemesidir. Ancak sadece Osmanlı Devleti'ni ilgilendirmekle kalmamış Cumhuriyet Döneminde de yürürlükte kalmaya devam etmiştir.

Bu çalışmada günümüz taşra idaresini şekillendiren İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanun-ı Muvakkatı incelenecektir. Muvakkat Kanun önceki düzenlemelerin devamı niteliğinde olduğu için ilk olarak kısaca önceki düzenlemelerden bahsedilecektir. Daha sonra Kanunun hazırlanma süreci aydınlatılacak ve içeriği hakkında ayrıntılı bilgi verilecektir. Son olarak çalışmanın sınırları içerisinde Kanunun günümüze kadar hangi değişikliklere uğradığı ve nasıl yürürlükten kalktığı ele alınacaktır.

## I. Tanzimat'tan Meşrutiyet'e Kadar Osmanlı Taşra Teşkilatı

Tanzimat kelimesi mülki idareyi ıslah ve yeniden organize etmek anlamına gelmektedir<sup>1</sup>. Tanzimat bir reformlar serisi olduğu kadar, Osmanlı müesseseleri ve teşkilatını yakından ilgilendiren, etkileri bu müessese ve teşkilat üzerinde görülen siyasi ve sosyal bir hadisedir<sup>2</sup>.

Tanzimat dönemi, Osmanlı Devleti'nde temel olarak ülke yönetiminin yeniden ele alındığı bir ıslah ve düzenleme dönemi olmuştur. Birçok alanda değişiklik yapıldığı gibi taşra teşkilatını ilgilendiren konularda da dikkat çekici düzenlemeler yapılmıştır. Gülhane Hattı Hümayunu'nun getirdiği yeniliklerin uygulanması ve can güvenliğinin sağlanarak herkes-

<sup>1</sup> Ali Akyıldız, "Tanzimat", **Diyanet İslam Ansiklopedisi**, İstanbul, C. XXXX, 2011, s. 1.

<sup>2</sup> Tayyip Gökbilgin, "Tanzimat Hareketinin Osmanlı Müesseselerine ve Teşkilatına Etkileri", **Bellekten**, Ankara, C. XXXI, S. 121, Ocak, 1967, s. 93.

ten gelirine göre vergi toplanması ancak düzenli ve güçlü bir taşra teşkilatıyla mümkün olabilirdi. Bu durumun bilincinde olan devlet adamları, ilk ve en önemli icraatlarını taşra teşkilatında üzerinde yapmıştır<sup>3</sup>.

Tanzimat döneminin en dikkat çekici özelliği, devlet ve toplum düzenini kanun ve kurallar temelinde ortaya koyması ve bu durumun yapılan değişikliklere köklü bir yapı kazandırmasıdır<sup>4</sup>. Bu bağlamda Tanzimat'tan II. Meşrutiyet'e kadar taşra teşkilatına ilişkin pek çok düzenleme yapılmıştır. Bunlardan en önemlileri; 3 Kasım 1839 Tanzimat Fermanı, 1840-1842 tarihli düzenlemeler, 27 Kasım 1846 tarihli Talimat-ı Umumi, 1 Ocak 1849 tarihli Talimatname, 28 Kasım 1852 tarihli Talimatname, 18 Şubat 1856 Islahat Fermanı, 22 Eylül 1858 tarihli Talimatname, 7 Kasım 1864 Vilayet Nizamnamesi, 1867 tarihli Vilayet Nizamnamesi, 22 Ocak 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 21 Şubat 1876 tarihli Talimatname, 6 Nisan 1876 Nahiye Nizamnamesi ve 23 Aralık 1876 Kanun-i Esasi'dir.

1840 tarihinde Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye tarafından yapılan bir düzenlemeyle hükümet tarafından sancaklara “*muhassıl*” adı verilen görevliler gönderilmiştir. Böylece idari, mali ve askeri yetkileri bulunan eyalet ve sancak yöneticilerinin mali yükümlülükleri kaldırılmış; sancakların her türlü vergi gelirlerinin toplanması görevi merkezden atanan muhassıllara verilerek, vali ve mütesellimlerin hazine gelirlerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaları önlenmek istenmiştir<sup>5</sup>. Kısa bir süre sonra hazırlanan sekiz maddelik bir talimatnamede, her sancak merkezinde bir “*muhassıllık meclisi*” kurulması gerektiği belirtilmiştir<sup>6</sup>. Bu meclis muhassılın başkanlığında iki kâtip, hâkim (kadı veya naip),

<sup>3</sup> Fatih Sadık Torun, “Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876)”, **Karadeniz Araştırmaları**, Ankara, S. 32, Kış, 2012, s. 81, 82.

<sup>4</sup> Necmettin Aygün, “Osmanlı Devleti'nde İdari Taksimat Alanındaki Düzenlemelerin Taşradaki Yansımaları: Vakıfkebir, Şarlı ve Tonya Örneği (1840-1918)”, **Karadeniz Araştırmaları**, Ankara, S. 26, Yaz, 2010, s. 36.

<sup>5</sup> Musa Çadırcı, “Osmanlı İmparatorluğu'nda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması (1840-1864)”, **Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan**, TTK Yayını, Ankara, 1985, s. 258, 259.

<sup>6</sup> Reşat Kaynar, **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, 4. baskı, Ankara, TTK Yayını, 2010, VII. Dizi, S. 19c, s. 234. Talimatname metni için bkz. Kaynar, **Tanzimat**, s. 235-245.

müftü, asker zabiti ve yöre ileri gelenlerinden dirayetkar ve iyi halli dört kişi ile gayrimüslim halkın bulunduğu yerlerde onların metropolidi ve iki kocabaşından oluşacaktır<sup>7</sup>. Haftada iki veya üç gün toplanacak olan bu meclislerin asıl görevi, vergilerin tespit edilip dağıtılması ve bölgedeki diğer sorunların tartışılarak karara bağlanmasıdır.

1840-1841 yıllarında vergi gelirlerinin düşmesi ve bu konuda istenilen başarının elde edilememesi üzerine 1842'de muhassıllık kurumu kaldırılmış, iltizam usulüne geri dönmüştür. Muhassıllık meclislerinin adı “*memleket meclisleri*” olarak değiştirilmiştir. Yapısında ve işleyişinde önemli bir farklılık olmamakla birlikte, sancak merkezlerinde kaymakamlar, eyaletlerde ise valiler bu meclislerin başkanı olarak belirlenmiştir. Memleket meclislerinin Tanzimat'ın taşrada uygulanmasında büyük katkıları olmuştur. Yöneticilerle halk arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde mahkeme gibi çalışan bu meclisler, Meclis-i Valâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin küçültülmüş taşra örneğini oluşturmuştur<sup>8</sup>.

İdari teşkilatlanmaya ilişkin düzenlemelere rağmen vergilerin toplanmasındaki usulsüzlükler eskisi gibi devam etmiş, istenilen sonuca ulaşamamıştır. Bunun üzerine 1 Ocak 1849'da padişahın da uygun görmesiyle “*Bu defa saye-i şevketvaye-i cenab-ı mülkdaride tertip ve teşkil olunmuş olan eyalet meclislerine verilecek talimat-ı seniyyedir*” adını taşıyan bir talimatname yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenleme her ne kadar “*eyalet meclislerine verilecek talimatname-i seniyye*” olarak adlandırılmışsa da aslında ülkenin tüm taşra yönetimini yeni baştan düzenleyen bir vilayet nizamnamesidir<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Çadircı, “Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması”, s. 261; Musa Çadircı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. II, S. 5, Eylül, 1993, s. 3; Halil İnalcık, “Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri”, **Tanzimat-Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2. baskı, İstanbul, 2012, s. 174; İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, 2. baskı, TTK Yayını, 2011, s. 34; İlber Ortaylı, **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1974, No. 142, s. 16, 18.

<sup>8</sup> Çadircı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, s. 4.

<sup>9</sup> Çadircı, “Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması”, s. 269; Çadircı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, s. 4, 5.

Talimatnamede eyalet merkezlerindeki büyük meclisler “*eyalet meclisi*”, küçük meclisler ise “*sancak meclisi*” olarak adlandırılmıştır. Eyalet meclisleri vali, defterdar, hâkim, müftü ve Müslüman halk tarafından seçilecek dört üye ile gayrimüslimleri temsil edecek birer üyeden oluşacaktır. Ayrıca iki kâtip ve ulemadan bir üyeyi de hükümet belirleyecektir. Meclis başkanı vali değil, merkezden atanan bir görevli olacaktır. Meclisler yönetim, yargı, sağlık ve eğitim-öğretim alanlarında tam yetkili olacak, yönetimin her kademesindeki görevlileri denetleyecek, halkın mal, can ve ırz güvenliğini sağlamak için gerekenleri yapacak, onarım ve bayındırlık işleriyle uğraşacaktır. Bu talimatname ile önceden vali, mütesellim, ayan ve şehir ileri gelenlerinin yürüttükleri işler, meclislerin görev alanına dâhil edilmiştir<sup>10</sup>. Ancak bu durum fazla uzun sürmemiş, halkın şikayetleri ve vergi usulsüzlüklerinin devam etmesi üzerine Tanzimat reformlarının uygulanmasındaki asıl engelin valiler değil, meclislerde temsil hakkı kazanan yerel güçler olduğu anlaşılmıştır. Bu nedenle 1852 yılında eyalet meclislerinin başkanı tekrar vali olmuştur. Üstelik idari, askeri ve mali alandaki tüm yetkileri kendilerine iade edilmiştir.

Valilerin yetkilerini arttırma yönündeki anlayış 22 Eylül 1858 tarihli “*Vülat-ı ızam ve mutasarrıfın-i kiram ile kaymakamların ve müdürlerin ve zâifini şamil talimat*”ta da devam ettirilmiştir<sup>11</sup>. Valilere taşra memurları üzerinde oldukça geniş bir denetleme ve gözetleme yetkisi verilmiştir. Taşradaki bütün memurların amiri olan vali, görevine aykırı davranışları memuriyetten çıkartmak, yargılatmak ve yerlerine vekil tayin ederek durumu devlete bildirmekle yükümlü kılınmıştır. Memurlara ise sadece valinin görevine aykırı hareket ettiğine dair açık delil varsa doğrudan merkezle irtibata geçebilme yetkisi tanınmıştır. Kolluk görevlilerini atama görevi de valiye verilmiştir<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Çadırcı, “Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması”, s. 271, 276; Çadırcı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, s. 5.

<sup>11</sup> Takvim-i Vekayi, No. 566-574, 2 Cümâdelülâ 1276. Karakoç Sarkis, **Külliyyât-ı Kavânin**, C. I, Ankara, TTK Yayını, 2006, XXX. Dizi, S. 5, s. 302. Talimatname metni için bkz. Vecihi Tönük, **Türkiye’de İdare Teşkilâtı**, Ankara, Kanaat Basım ve Ciltevi, 1945, s. 117-128.

<sup>12</sup> J. Stanford Shaw, “Local Administrations In The Tanzimat”, **150. Yılında Tanzimat**, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Yayınları, Ankara, 1992, s. 40; Tönük,

1864 yılı Osmanlı taşra teşkilatı açısından yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Bu yeni dönemin başlamasında etkili olan iki unsur bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Cebel-i Lübnan Nizamnamesi örneğinde de görüldüğü gibi Batılı devletlerin zorlamasıdır. Batılı devletler, Osmanlı Devleti'ni parçalamak, kendi çıkarlarını gerçekleştirmek ve denge politikası çerçevesinde Avrupa Uyumunu bozmamak için milliyetçilik akımını da kullanarak Osmanlı Devleti'nin iç işlerine karışmıştır. Eyaletlerin devlet yönetiminde söz sahibi olan özerk birimler olmasını istemişlerdir.

Yeni dönemin başlangıcındaki ikinci sebep ise Islahat Fermanı ile ilan edilen Müslüman-gayrimüslim eşitliği nedeniyle bazı eyaletlerde çıkan ayaklanmalardır. Osmanlı devlet adamları içte yaşanan bu karışıklıkları ve Batılı devletlerin sürekli reform taleplerini değerlendirmiş, taşra teşkilatına ilişkin daha sistemli düzenlemeler yapılması gerektiğine karar vermiştir. Bunun üzerine Fuat Paşa'nın öncülüğünde Mithat Paşa ve Ahmet Cevdet Paşa'nın da katıldıkları bir komisyon, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'de yeni bir vilayet nizamnamesi taslağı hazırlamıştır. Ancak bu yeni uygulamaya devletin tamamında aynı anda geçilmemiştir. Nizamnamenin tüm ülkede aynı anda yürürlüğe konulması sonrasında ortaya çıkabilecek olası sorunlardan çekinilmiştir. Kaide-i tedric prensibi çerçevesinde nizamname ön uygulama alanında tecrübe edilmek istenmiştir<sup>13</sup>.

Tuna Vilayeti Nizamnamesinin olumlu neticeler vermesi üzerine taslak halindeki Vilayet Nizamnamesi 7 Kasım 1864'te yürürlüğe konulmuştur<sup>14</sup>. Fransız yönetim örgütlenmesini model alan bu Nizamname, Tanzimat'tan sonra taşra teşkilatına ilişkin yapılan ilk sistemli düzenlemedir. Bu nizamnamede devletin o tarihe kadar var olan idari birimlerinin yerine yenileri kabul edilmiştir. Fransız sistemin-

**Türkiye'de İdare Teşkilâtı**, s. 116.

<sup>13</sup> Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Mahalli İdareler**, s. 54; Ortaylı, **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler**, s. 40; İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara, TODAİE Yayınları, 1979, No. 180, s. 502.

<sup>14</sup> 1864 Vilayet Nizamnamesinin tam metni için bkz. Ahmet Akgündüz, **İslam ve Osmanlı Hukuku Külliyyatı, Kamu Hukuku**, C. I, İstanbul, OSAV Yayınları, 2011, s. 449-458; Tönük, **Türkiye'de İdare Teşkilâtı**, s. 149-160; Erkan Tural, "1861 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. XIII, S. 2, Nisan, 2004, s. 110-120.

deki “*departement-arrondissement-canton-commune*”ün yerini “*vilayet-sancak(liva)-kaza-kariye(köy)*” almıştır. Vilayetlere vali, livalara mutasarrıf, kazalara kaymakam, köylere ise muhtarlar atanmıştır. Muhtarların halk tarafından seçimle belirleneceği, diğer idarecilerin ise merkez tarafından atanacağı belirtilmiştir. Vali geniş yetkilere sahip olan ve merkezden atanan bir görevlidir. Bu yönetim hiyerarşisi, merkezîyetçilikle adem-i merkezîyetçiliğin bir karışımı niteliğindedir<sup>15</sup>.

1864 Vilayet Nizamnamesinin dikkat çekici bir diğer yönü, Tanzimat’ın ruhuna ve temel felsefesine uygun olarak eşitlik ilkesi çerçevesinde Müslüman ve gayrimüslimlerin bir arada idareye katılmasını sağlayan ve demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından olan seçim mekanizmasını esas alan bir takım danışma meclislerinin kurulmasını öngörmesidir. Buna göre vilayetlerde “*vilayet idare meclisi*” ve yılda bir kez toplanacak olan “*vilayet umumi meclisi*”, sancaklarda “*liva idare meclisi*”, kazalarda “*kaza idare meclisi*”, köylerde ise “*ihtiyar meclisleri*” kurulacaktır.

Vilayet idare meclislerinin başkanı validir. Diğer üyeleri ise defterdar, mektupçu, hariciye müdürü, halk tarafından seçilen ikisi Müslüman ve ikisi gayrimüslim olmak üzere dört temsilci ve şeri davaları denetlemek üzere vilayet merkezlerine gönderilen müfettiştir. Vilayet idare meclisleri mülkiye, maliye, hariciye, imar ve ziraat ile ilgili işlere bakmakla görevli kılınmıştır. Vilayet umumi meclisi ise valinin başkanlığında, her livadan seçilecek iki Müslüman ve iki gayrimüslim üyeden oluşan, vilayet halkının dilek ve şikâyetlerini yöneticilere iletmesini sağlayan bir organdır.

1864 Vilayet Nizamnamesi, Osmanlı vilayet yönetimine pek çok yenilik getirmesine rağmen taşra idaresini belirli bir düzene oturtmada yetersiz kalmıştır. Bunun üzerine 22 Ocak 1871 tarihinde İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi<sup>16</sup> yayınlanmıştır. Bu Nizamname

<sup>15</sup> Muzaffer Sencer, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, C. XVII, S. 3, 1984, s. 54.

<sup>16</sup> Düstur, C. I, s. 625. Sarkis, *Külliyyât-ı Kavânîn*, C. I, s. 499. 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin tam metni için bkz. Akgündüz, *İslam ve Osmanlı Hukuku Külliyyatı*, s. 459-474; Mehmet Seyitdanloğlu, “Yerel Yönetim Metinleri (VI) 1871 Vilâyet Nizamnamesi ve Getirdikleri-(I)”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. V, S. 5, Eylül, 1996, s. 91-103; Mehmet Seyitdanloğlu, “Yerel Yönetim Metinleri (VII) 1871 Vilâyet

tam olarak yeni bir düzenleme değildir. 1864 Vilayet Nizamnamesinin muğlak noktalarını açıklayan, eksikliklerini gideren bir nizamnamedir<sup>17</sup>. 1871 Nizamnamesinde belediye ve nahiyelerden ayrıntılı bir şekilde bahsedilmiş, yeni kurulan idari birimlerin ve yöneticilerinin görevleri açıklığa kavuşturulmuştur. Bu Nizamnamede nahiyelerin mülki amiri olan müdürlerin vali tarafından seçilip, Dâhiliye Nezareti'nin onayı ile atanacağı belirtilmiştir. Nizamnamenin 78. maddesinde “*de’avi-i idare*” (idare davası) kurumu düzenlenmiştir. Bu kurum, ilk kez 1871 Nizamnamesinde yer almıştır. Bu maddeye göre, vilayet memurlarını görevleriyle ilgili suçlardan dolayı yargılamak ve halkın hükümet görevlileri aleyhindeki şikâyetlerini dinlemek vilayet idare meclislerinin görevidir.

Tanzimat’tan sonra taşra teşkilatına ilişkin bütün düzenlemeler, devletin dağılmasını önlemek için girişilen reformun bir parçasıdır. Bu dönemdeki değişikliklerin esas hedefi Tanzimat ile başlayan eşitlik sürecini gerçekleştirmektir. 21 Şubat 1876’da yürürlüğe giren “*İdare-i Umumiye-i Vilayat Hakkında Talimat 18*”ta da aynı amacı görmek mümkündür. Nitekim Talimatnameye göre hangi sınıftan olursa olsun Osmanlı tebaasından olan herkes bilaistisna kanun önünde hukukça ve muamelatça eşittir. Devlet ve hükümetin teşekkülü kamu hukukunun muhafazası içindir. Bu nedenle valilerin en önemli vazifesi, tebaanın hukukunu himaye etmek ve herkesi zulüm ve düşmanlıktan korumaktır.

---

Nizâmnamesi ve Getirdikleri-(II)”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. V, S. 6, Kasım, 1996, s. 89-99; Tönük, **Türkiye’de İdare Teşkilâtı**, s. 180-199.

<sup>17</sup> 1871 Nizamnamesi, 1864 Vilayet Nizamnamesini yürürlükten kaldırmamıştır. 1871 Nizamnamesinin son maddesi olan “madde-i mahsus”da vilayetleri düzenleyen bundan önceki mevzuatın yürürlükte olduğu; fakat bu nizamnameye aykırı olan hükümlerinin feshedildiği yazmaktadır. Bu nedenle 1871 Nizamnamesinde düzenlenmeyen konularda 1864 Vilayet Nizamnamesine bakmak gerekmektedir. Bu iki nizamname 1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatine kadar birlikte uygulanmıştır. Nazım Kartal, “Tanzimat’tan Cumhuriyete Osmanlı’da Mülki İdare”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, Malatya, C. IV, S. 1, İlkbahar, 2013, s. 14; Nazım Kartal, “İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme”, **Yayımlanmamış Doktora Tezi**, Ankara, 2010, s. 38.

<sup>18</sup> *Düstur*, C. III, s. 24. Sarkis, **Külliyât-ı Kavânîn**, C. I, s. 576. Talimatnamenin tam metni için bkz. Tönük; **Türkiye’de İdare Teşkilâtı**, s. 212-219; Erkan Tural, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Talimatnâmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. XIV, S. 1, Ocak, 2005, s. 85-90.



1876 yılına ait bir diğer önemli düzenleme, 6 Nisan 1876 tarihli “İdare-i Nevahi Nizamnamesi19”dir. Nahiye birimi için ayrıca bir düzenleme yapılmasının nedeni, 1871 Nizamnamesinde ayrıntılı olarak düzenlenmelerine rağmen bunların pek yaygınlık kazanmamış olmalarıdır. Esasen böyle bir yönetim birimi merkezi hükümetçe de pek istenmemiştir. Nahiyelerin özerk statüsü dolayısıyla özellikle Balkanlarda ortaya çıkan ulusalçı hareketlerin kırsal alana inebileceği endişesi hükümetin bu konuda isteksiz davranmasına neden olmuştur. Ancak Rusya ve Avusturya-Macaristan’ın yoğun baskıları sonucunda bu Nizamname çıkarılmıştır<sup>20</sup>. Üstelik 1871 Nizamnamesinden farklı olarak nahiye müdürlerin nahiye ahalisi tarafından seçilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır.

Şimdiye kadar bahsedilen düzenlemelerin içeriğine bakıldığı zaman merkezîyetçilikle adem-i merkezîyetçiliğin dengelenmeye çalışıldığı görülmektedir. 23 Aralık 1876 tarihinde ilan edilen Kanun-i Esasi<sup>21</sup>’de ise vilayetler idaresinin yetki genişliği ve görevlerin ayrılığı ilkelerine dayandığı açık bir şekilde belirtilerek, taşra idaresine ilişkin ilkeler Anayasal zemine oturtulmuştur<sup>22</sup>. “Memalik-i Devlet-i Osmaniye” başlığını taşıyan 1. maddeye göre, Osmanlı Devleti memleketleri, bölümleri ve mümtaz eyaletleriyle bölünmez bir bütündür, hiçbir zaman ve hiçbir sebeple ayrılık kabul etmez. Görüldüğü üzere 1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı yürürlüğe girene kadar Osmanlı taşra idaresi pek çok düzenlemeye konu olmuştur. Temel olarak 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlayan bu süreçte en son ve en esaslı düzenleme İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı olacaktır.

<sup>19</sup> Düstur, C. III, s. 33. Sarkis, **Külliyât-ı Kavânîn**, C. I, s. 580. Nahiye Nizamnamesinin tam metni için bkz. Cenk Reyhan, “Yerel Yönetim Metinleri (XXIX) İdare-i Nevahi Nizamnamesi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C. XI, S. 2, Nisan, 2002, s. 107-111; Tönük, **Türkiye’de İdare Teşkilâtı**, s. 202-206.

<sup>20</sup> Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Mahalli İdareler**, s. 102-103; Ortaylı, **Tanzimat’tan Sonra Mahalli İdareler**, s. 91; Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, s. 292; İlber Ortaylı, **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 4. baskı, Ankara, Cedit Neşriyat, 2012, s. 503.

<sup>21</sup> Düstur, C. IV, s. 4. Sarkis, **Külliyât-ı Kavânîn**, C. II, s. 587. Kanun-i Esasi’nin tam metni için bkz. Akgündüz, **İslam ve Osmanlı Hukuku Külliyyatı**, s. 438-447.

<sup>22</sup> Kanun-i Esasi’nin 108. maddesi “Vilâyâtın usul-i idâresi tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezâyif kâidesi üzerine müesses olup derecâtı nizâm-ı mahsus ile tayin kılınacaktır.”

## II. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanun-ı Muvakkatının Hazırlanma Süreci

Osmanlı Devleti'nde 1876 yılında Kanun-i Esasi'nin ilan edilmesiy-le “I. Meşrutiyet” denilen dönem başlamıştır. Bu dönemde Osmanlı Devleti ilk Anayasasına kavuşmuştur. Bu Anayasaya göre yapılan seçimler sonucunda 1877'de ilk Meclis-i Umumi toplanmıştır. Ancak bu dönem kısa sürmüştür, II. Abdülhamid 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı nedeniyle Meclisi süresiz olarak tatil etmiştir. Siyasal yaşamdaki bu gelişmeler taşra idaresini de etkilemiştir. Nitekim Kanun-i Esasi'nin 108. maddesinde ifade edilen “*vilayetlerin idaresine ilişkin özel kanun*” 1877 yılında “*Vilayetler Kanunu Tasarısı*” adıyla Mecliste görüşülmüş, uzun tartışmalar sonucunda kabul edilmiş, fakat II. Abdülhamit tasarımı veto edip sonra da Meclisi kapatınca, bu Kanun tekrar görüşülemeden rafa kaldırılmıştır<sup>23</sup>.

I. Meşrutiyet, Osmanlı Devleti'nin içten ve dıştan gelen etkilerle derin sarsıntılar geçirdiği bir dönemdir. 1877-1878 Osmanlı Rus Savaşı'nın ağır bir yenilgiyle sonuçlanması üzerine yapılan Berlin Anlaşması ile Osmanlı vilayet sınırlarında ve yönetiminde önemli değişiklikler olmuştur. Bu değişikliklerle Osmanlı sınırları daralırken, bazı vilayetlerde merkezi otorite sınırlanmış bazılarında ise dış devletlerin müdahalelerine elverişli statüler kurulmuştur. Sırbistan, Karadağ ve Romanya bağımsızlıklarını kazanmış, Kars, Ardahan ve Batum livaları Rusya'ya bırakılmış, Bulgaristan Osmanlı Devleti'ne vergi ile bağlı bir prenslik haline getirilmiş, Bosna-Hersek geçici olarak Avusturya'nın işgal ve yönetimine terkedilmiştir. Ayrıca Osmanlı Devleti, Berlin Kongresi'ne katılan tüm devletlerin gözetimi altında Doğu Anadolu'daki bazı vilayetlerde ıslahat yapmakla yükümlü tutulmuştur. 1881'de Fransa Tunus'u, 1882'de İngiltere Mısır'ı

<sup>23</sup> Mehmet Boztepe, “Osmanlı Devleti'nin Taşra Yönetimini Şekillendiren ‘Merkeziyetçilik’ Yaklaşımı ve Günümüze Etkileri”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Kütahya, S. 36, Nisan, 2013, s. 12; Recep Sanal, “Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişmeler”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Atatürk Yolu Dergisi**, Ankara, C. VI, S. 22, Kasım, 1998, s. 174.

işgal etmiştir. 1885'te Osmanlı Devleti, Doğu Rumeli eyaletinin Bulgaristan prensliği ile birleşmesini kabul etmek zorunda kalmıştır<sup>24</sup>.

24 Temmuz 1908'de Kanun-i Esasi'nin tekrar yürürlüğe konulmasıyla "II. Meşrutiyet" dönemi başlamıştır. Devletin I. Meşrutiyetle hız kazanan toprak kaybetme süreci II. Meşrutiyette de aynı hızla devam etmiştir. 1908'de Avusturya Bosna-Hersek'i ilhak etmiş, aynı yıl Bulgaristan bağımsızlığını ilan etmiş, 1912'de Yunanistan Girit'i fiilen işgal etmiştir. 1911-1912 yılları arasında Osmanlı Devleti ile İtalya arasında yapılan Trablusgarp Savaşı sonunda imzalanan Uşi Anlaşması ile Trablusgarp ve Bingazi bağımsız olmuş, Oniki Ada geçici olarak İtalyan işgaline bırakılmıştır. Böylece Osmanlı Devleti Kuzey Afrika'daki son topraklarını da kaybetmiştir<sup>25</sup>. 1912-1913 Balkan Savaşları ile Selânik, Yanya, Girit, Güney, Orta ve Kuzey Makedonya, Kavala, Dedeağaç ve Dobruca Osmanlı topraklarından ayrılmıştır.

Osmanlı Devleti dağılma sürecinde bir taraftan merkezi otoriteyi ve ülke birliğini korumak, diğer taraftan vilayetlerde yerel yönetimleri güçlendirerek ayrılıkçı eğilimleri önlemek üzere taşra yönetimine ilişkin yeni düzenlemeler yapma ihtiyacı hissetmiştir<sup>26</sup>. Bunun üzerine Anayasanın hükümleri doğrultusunda Şura-yı Devlet, özel bir komisyon kurmuş ve vilayetlerden alınan görüşlerden de yararlanarak bir kanun tasarısı hazırlamıştır. Bu kanun tasarısı Şura-yı Devlet Genel Kurulu'nda müzakere edildikten sonra Meclis-i Mebusan'a sunulmuştur. Meclis-i Mebusan'da söz konusu kanun tasarısını değerlendirmek üzere "Encümen-i Mahsusa" adında bir inceleme komisyonu kurulmuştur. Komisyon kanun tasarısını Kanun-i Esasi'nin koyduğu esaslar çerçevesinde incelemiş ve Meclis Genel Kurulu'na göndermiştir. Ancak bu sırada Balkan Savaşları'nın çıkması üzerine tasarı kanunlaşmamıştır. Balkan Savaşları bittikten sonra yeni hükümet, kanun tasarısını meclisten alarak bazı değişiklikler yapmıştır. 1913'te Meclis kapalı olduğu için daha sonra onaylatmak üzere "İdare-i

<sup>24</sup> Sencer, "Tanzimat Sonrası Gelişmeler", s. 66, 67.

<sup>25</sup> Gül Akyılmaz, **Siyasi Tarih**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2015, s. 445-487; Sencer, "Tanzimat Sonrası Gelişmeler", s. 68.

<sup>26</sup> Sencer, "Tanzimat Sonrası Gelişmeler", s. 68.

*Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı*<sup>27</sup> adıyla “geçici bir kanun<sup>28</sup>” olarak yürürlüğe koymuştur<sup>29</sup>.

### III. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatının İçeriği

İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatı bir mukaddime, 149 madde ve bir geçici maddeden oluşmaktadır. Kanun iki kısma ayrılmıştır; birinci kısımda vilayet genel idaresi (idare-i umumiye-i vilâyât), ikinci kısımda ise vilayet özel idaresi (idare-i hususiye-i vilâyât) düzenlenmiştir. Kanunun giriş kısmında Kanun-i Esasinin 108. maddesine atıf yapılmış<sup>30</sup>,

<sup>27</sup> Düstur, 2. Tertip, 5. Cilt, s. 186-216. Takvim-i Vekayi, 17 Rebiyülahir 1331 (13 Mart 1339). 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatının tam metni için ayrıca bkz. Cenk Reyhan, “Yerel Yönetim Metinleri (XX) 1913 Tarihli Vilâyât Genel İdaresi Geçici Kanunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. IX, S. 1, Ocak, 2000, s. 131-152; Tönük, **Türkiye’de İdare Teşkilâtı**, s. 234-254.

<sup>28</sup> “Muvakkat kanun” Kanun-i Esasi’de düzenlenmiş bir müessesedir. Kanun-i Esasi’nin 36. maddesine göre, Meclis-i Umumi toplantıda olmadığı zamanlar Devleti tehlikelerden korumak ve genel emniyeti temin etmek amacıyla Meclis toplanarak karar verinceye kadar Heyet-i Vükela tarafından alınacak kararlar kanun hüküm ve kuvvetindedir. Bu kararların ilk toplantısında Meclisin onayına sunulması ve geçicilik niteliğinin kaldırılması gerekmektedir. Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 6. baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2015, s. 306. Hâl böyle olmakla birlikte II. Meşrutiyet döneminde pek çok kanun Meclisin onayına sunulamamış ve muvakkat kanun olarak kalmıştır. Bunlardan bazıları şunlardır: 1910 Emval-i Gayrimenkulenin İntikâlatı Hakkında Kanun-ı Muvakkat, 1911 Emval-i Gayrimenkulenin Tasarrufu Hakkında Kanun-ı Muvakkat, 1913 Bil-iştirak Tasarruf Olunan Emval-i Gayrimenkulenin Taksimi Hakkında Kanun-ı Muvakkat, 1913 Emval-i Gayrimenkulenin Deyn Mukabilinde Teminat İraesi Hakkında Muvakkat Kanun, 1913 Tedrisat-ı İptidaiye Kanun-ı Muvakkatı, 1913 Sulh Hakimleri Hakkında Kanun-ı Muvakkat, 1913 Eşhas-ı Hükmiyenin Emval-i Gayrimenkuleye Tasarruflarına Mahsus Kanun-ı Muvakkat, 1913 Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-ı Muvakkat, 1913 Hükkam-ı Şer ve Memurin-i Şeriye Kanun-ı Muvakkatı, 1914 Gümrük Resminin Tadiline İlişkin Kanun-ı Muvakkat, 1915 Pasaport Kanun-ı Muvakkatı, 1915 Memalik-i Osmaniyede Bulunan Ecnebilerin Hukuk ve Zezaifine Dair Muvakkat Kanun.

<sup>29</sup> Siddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C. II, 3. baskı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 707; Tefik Çavdar, “1329 (1313) İdare-i Vilâyât Kanunu” ve Genel Meclisi Üyelerinin Mesleklerine İlişkin Nitelikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. XVI, S. 1, 1983, s. 3, 4; Tönük, **Türkiye’de İdare Teşkilâtı**, s. 222.

<sup>30</sup> 1913 tarihli kanun tasarısını hazırlayan encümen, raporunda “*Tarafı hükümetten gönde-*

bu madde gereğince “vilayetin idaresi yetki genişliği ve görevlerin ayrılığı ilkeleri üzerine kuruludur” denilmiştir. Ayrıca her memurun kanunen yetkili olduğu görevi yerine getirmekle mükellef ve memuriyetine ilişkin bütün fiillerinden sorumlu olduğu belirtilmiştir.

Bazı kaynaklara göre 1913 Muvakkat Kanunu, 10 Ağustos 1871 tarihli Fransız İl İdaresi Kanunu örnek alınarak hazırlanmıştır<sup>31</sup>.

## A. Vilayet Genel İdaresi (İdare-i Umumiye-i Vilâyât)

İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatın ilk yetmiş dört maddesinde vilayet genel idaresinden bahsedilmektedir. Bu bölüm kendi içinde üçe ayrılmıştır; taksimat-ı idare ve vilayet memurları, memurların görevleri, idare meclisi teşkilatı.

Vilayet genel idaresi, merkezi yönetimin bir uzantısıdır. Tüzel kişiliği ve ayrı organları yoktur. Merkez teşkilatının bir şubesi, merkez hiyerarşisinin bir halkası niteliğindedir. Vilayette her nezaretin bir kuruluşu bulunmakta, bunların üstünde merkezin temsilcisi olan ve yetki genişliği ilkesi gereğince icrai karar alma ve kamu gücü kullanma yetkisi bulunan bir vali yer almaktadır<sup>32</sup>.

### 1. İdari Taksimat

Mülki taksimatın yer aldığı 1. maddede, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile getirilen sistem korunmuştur. Buna göre, ülke vilayet, liva, kaza, na-

---

*rilerek encümenimizce bittâdul heyeti âlilerine takdim olunan kanun lâyihası bu maddenin emrettiği nizamı mahsusundan başka bir şey değildir. Hükümet lâyihası Kanunu Esasının bu maddesini lâyihanın iptidasına vaz ve tahrir etmişti. Encümenimiz maddeyi bidayeti lâyihaya ilave etmektense onun ruh ve manasını cismi kanuna ithal ve infaza sarfı gayret etti.”* cümlelerine yer vererek, Kanun-i Esasi ile 1913 tarihli Muvakkat Kanun arasındaki bağlantıyı belirtmiştir. Tönük, **Türkiye’de İdare Teşkilâtı**, s. 224.

<sup>31</sup> Boztepe, “Osmanlı Devleti’nin Taşra Yönetimi”, s. 8, 9; Gürsel Kaplan, “Yeni İl Özel İdaresi kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. L, S. 3, 2005, s. 121-123.

<sup>32</sup> Onar, **İdare Hukuku**, s. 707; Sencer, “Tanzimat Sonrası Gelişmeler”, s. 68.

hiye ve köy olmak üzere beş kademeye ayrılmıştır. İdari taksimatın değiştirilmesi kanunla yapılabilecektir. Vilayet idaresinin reisi vali, livanın reisi mutasarrıf, kazanın reisi kaymakam, nahiyenin reisi müdür olarak gösterilmiştir. Ayrıca vilayet merkezlerinde merkez kazası kurulması ve yönetici olarak kaymakam tayin edilmesi hükme bağlanmıştır. Hiçbir vilayete tabi olmayan elviye-i gayri mülhakalar 2. maddede vilayet hükümünde sayılmıştır.

Liva ve kaza merkezlerinin ve sınırlarının değiştirilmesi, kaza ve nahiyelerin kaldırılması vilayet umumi meclisinin kararı ve Dahiliye Nezaretinin onayı ile padişah tarafından yapılacaktır. Nahiyelerin merkezlerinin ve sınırlarının değiştirilmesi, yeni köy ve mahalle kurulması ve bunların bir nahiyeden diğer nahiyeye ilhaki Dahiliye Nezaretine bilgi vermek şartıyla vilayet umumi meclisinin kararına bağlıdır.

## 2. Vilayet Memurları

Kanun-ı Muvakkatın 5. maddesinde vilayet merkezlerinde bulunması gereken görevliler tek tek sayılmıştır. Bu maddede önceki düzenlemelerde sayılan vali yardımcısı, yabancı işleri müdürü, defterdar, mektupçu, eğitim, bayındırlık, ziraat, defter-i hakani, vakıflar ve nüfus müdürleri gibi memurlara naip, jandarma alay kumandanı, polis, sıhhiye müdürü ve vilayet tercümanı da eklenmiştir. Liva merkezinde naip, muhasebeci, tahrirat müdürü, jandarma tabur kumandanı, bayındırlık mühendisi, ziraat memuru, polis komiseri, vakıflar, defter-i hakani ve nüfus memuru bulunmaktadır. Kaza merkezinde görev yapacak personel ise naip, mal müdürü, tahrirat katibi, jandarma bölük kumandanı, polis komiseri, vakıflar, nüfus ve tapu memurlarıdır. Her nahiyede müdür, nahiyeye katibi, zabıta memurları ve gerektiği takdirde mal ve tapu memurları bulunur. Tüm bunlara ilaveten her vilayet, liva, kaza ve nahiyeye merkezinde adli, askeri, mali özel bazı görevleri yerine getiren ikinci derece memurlar bulunabilecektir.

Vilayet memurları tek tek sayıldıktan sonra tüm bu görevlilerinin tayin, seçim ve azil şekilleri gösterilmiştir. Buna göre valiler, Dâhiliye Nezaretinin teklifi ve Meclis-i Vükelanın kararı ile tayin olacak; Dâhiliye

Nezareti'nin teklifi, Meclis-i Vükelanın kararı ve padişahın onayı ile azledilecektir.

Kanun-ı Muvakkatın 20. maddesinde vali, vilayette icra kuvvetinin en büyük memuru, her nezaretin vekili ve temsilcisi olarak gösterilmiş, vilayetin genel idaresinden sorumlu tutulmuştur. Bu bağlamda valiye pek çok görev yüklenmiştir. Bunlardan bazıları şunlardır: Vilayet dâhilinde kanun ve nizamnameleri yayınlamak ve uygulanmasını sağlamak, devlet ve halkın hukukunu korumak, nezaretlerin emir ve talimatlarını yerine getirmek, vilayette huzur ve asayişini sağlamak, fertler ve cemaatler arasında hürriyet, eşitlik ve adaleti temin etmek, mahkemelerin bağımsızlığına dikkat etmek şartıyla adaletin mümkün olduğu kadar hızlı dağıtılmasını sağlamak, her sınıftan ahalinin fikri ve ahlaki gelişimini sağlamak, halkın sağlığını korumak. Benzer görevler mutasarrıf ve kaymakamlar hakkında da sayılmıştır.

Bahsedilen görevlerin yanı sıra yetki genişliği ilkesi doğrultusunda valilere önemli yetkiler de verilmiştir. Öncelikle vali yardımcısı, polis müdürü, jandarma kumandanı, vilayet tercümanı gibi bazı görevliler tayin edilmeden önce Dahiliye Nezareti valinin görüşünü almak zorundadır. Valiler padişah iradesi ile veya nezaretler tarafından tayin edilen memurların azlını gerekli görürlerse, durumu kanuni sebeplerini de göstererek bağlı oldukları nezarete bildirirler. Eğer bir ay içinde herhangi bir cevap gelmezse, sorumluluğu üstlenerek bu memurları azledip görevlerini değiştirebilirler. Görevlerine devam etmeleri mahallin asayişini açısından sakıncalı olan memurları ise mensubu oldukları nezarete derhal haber vermek şartıyla işten el çektirebilirler. Ayrıca valiler ikinci derece memurlar hakkındaki hükümlere göre onlara ihtar, azarlama, sınıfını düşürme, maaşını tamamen veya kısmen kesme, azil gibi cezalar vermeye yetkilidir. Tayini nezarete ait olan vilayet merkez polis müdüründen başka diğer tüm polisler vali tarafından atanır ve azledilir. Valilerin belli hallerde sıkıyönetim ilan etme, iki aydan az dört aydan çok olmamak üzere vilayeti devir ve teftiş etme yetkileri de bulunmaktadır.

### 3. Vilayet İdare Meclisi

1913 tarihli Muvakkat Kanununun 62. maddesinde her vilayet, liva ve kaza merkezinde bir idare meclisinin kurulmasını öngörülmüştür. Aslında buradaki düzenlemeler 1864 Vilayet Nizamnamesi ile getirilen hükümlerle genel olarak aynıdır. Sadece idare meclislerinin üyeleri artırılmıştır. Buna göre vilayet idare meclisi vali veya yardımcısının başkanlığında naip, defterdar, mektupçu, maarif müdürü, imar başmühendisi, ziraat müdürü, müftü, ruhani reisler ve seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Liva idare meclisi mutasarrıfın başkanlığında naip, muhasebeci, tahrirat müdürü, nafia mühendisi, ziraat memuru, müftü, ruhani reisler ve seçilmiş üyelerden; kaza idare meclisi ise kaymakamın başkanlığında naip, mal müdürü, tahrirat katibi, müftü, ruhani reisler ve seçilmiş üyelerden müteşekkildir. Burada sayılanlar daimi üyelerdir. Bazı hallerde diğer idari birimlerin üyeleri kendi görev alanlarına giren konularda meclise davet edilebilmektedir.

Kanuna göre vilayet idare meclisleri memurları yargılamak<sup>33</sup>, ihalelere ilişkin şartları hazırlamak, devlet mallarını korumak, mezarlık alanları tahsis etmek gibi görev ve yetkilere sahiptir. 67. madde ile idari kararların denetimi konusunda iki dereceli bir sisteme geçilmiştir. Buna göre, liva ve ona bağlı kazaların idare meclislerinin kararlarını bir üst merci olarak vilayet idare meclisi, vilayet idare meclislerinin kararlarını ise Şura-yı Devlet inceleyecektir. 68. maddede ise vilayetlerdeki kamu dairelerince alınan kararlara karşı ilgililer tarafından yapılan itirazları inceleme görevi, vilayet idare meclislerine verilmiştir. Vilayet idare meclislerinin vilayet umumi meclisleri ve vilayet encümeninin işlerine karışması yasaktır. İdare meclisi üyeleri aldıkları kararlardan sorumludur.

Kanunda liva ve kaza idare meclislerinin görevleri tekrar sayılmamış, vilayet idare meclislerinin görevlerinin düzenlendiği maddeye atıfta bu-

<sup>33</sup> Aynı işlev daha önce de bulunmakla birlikte “*memur yargılaması*” terimi ilk kez İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanun-ı Muvakkatında kullanılmıştır. Ayrıca idarenin kararlarının denetlenmesi, görevlilerin denetlenmesinden tamamen farklılaştırılarak ayrı bir işlev olarak düzenlenmiştir. Bu idarenin denetiminin bağımsız bir “*işlev*” niteliği kazanması açısından önemli bir aşamadır. Onur Karahanoğulları, **Türkiye’de İdari Yargı Tarihi**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2005, s. 105.



lunulmakla yetinilmiştir. Bu görevlere ilave olarak, kaza idare meclislerinde ve liva idarelerinde alınan kararlara karşı yapılacak itirazları inceleme görevi liva idare meclisine verilmiştir.

Vilayet idare meclisleri günümüzün il ve ilçe idare kurullarının temeli ni oluşturmaktadır. Bu meclisler halkın yönetime katılması konusunda önemli bir adımdır. Ancak uygulamada pek etkili olduklarını söylemek mümkün değildir. Bâbîâli, bu meclisleri çeşitli milletlerin bir arada yaşadığı ülkede zıtlıklardan yaralanarak kontrollü bir denge sağlamak için kullanmıştır. Sonuç olarak vilayet idare meclisleri hükümetin işlerini kolaylaştırmak, onlara yardımcı olmak ve halk ile hükümet arasında aracı olmaktan öteye gidememiştir<sup>34</sup>.

## B. Vilayet Özel İdaresi (İdare-i Hususiye-i Vilâyât)

1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatın 75. maddesinde “*vilayet emval-i menkule ve gayr-ı menkuleye mutasarrıf ve işbu kanun ile muayyen ve mahdud vezaiif-i hususiye ile mükellef bir şahs-ı manevidir.*” denilerek ilk kez vilayetlerin tüzel kişiliği kabul edilmiştir. Vilayetlerin kamu hizmeti gören ayrı bir hukuksal varlık olduğu ve kendine özgü görev ve yetkileri ile malvarlığı bulunduğunun altı çizilmiştir. Böylelikle yerinden yönetim ilkesine hukuksal bir temel ve işlerlik kazandırılmak istenmiştir<sup>35</sup>.

Vilayet özel idaresinin bayındırlık, sağlık, sosyal yardımlaşma, tarım ve hayvancılık, ekonomi ve ticaret, kültür gibi pek çok alanda görevleri bulunmaktadır. Bu görevler Kanununun 78. maddesinde 12 bent halinde ayrıntılı şekilde anlatılmıştır. Örneğin yol ve köprü yapımı, göl ve bataklıkların ıslah edilmesi, sulama kanalları açılması, otobüs işletmek ve çeşitli sanayi fabrikaları açmak için ruhsat vermek, sanayi odaları, yetimhaneler, hastaneler açmak burada sayılan bazı görevlerdendir. Ne var ki tüm bu görevlerin yerine getirilebilmesi için vilayetin oldukça geniş gelir kaynaklarına ve kendine özgü bir bütçeye sahip olması gerekmektedir.

<sup>34</sup> Çadırcı, “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, s. 9; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Mahalli İdareler**, s. 71, 79; Ortaylı, **Tanzimat’tan Sonra Mahalli İdareler**, s. 64.

<sup>35</sup> Onar, **İdare Hukuku**, s. 710; Sencer, “Tanzimat Sonrası Gelişmeler”, s. 69.

Kanununun 79. maddesinde vilayet bütçesi adi (olağan) ve fevkalade (olağanüstü) olarak ikiye ayrılmış, sonraki maddelerde her bir bütçenin gelir kalemleri tek tek sayılmıştır.

Vilayet bütçesi vali tarafından hazırlanır, vilayet umumi meclisinde görüşüldükten sonra Dahiliye Nezaretine sunulur. Bu noktada idari vesayet makamı olan Dahiliye Nezaretinin bütçe ile ilgili vilayet umumi meclisi kararı üzerinde son derece geniş bir yetkisi bulunmaktadır<sup>36</sup>. Nihai olarak bütçe padişahın irade-i seniyyesi ile yürürlüğe girer.

76. maddeye göre vilayet özel idaresinin üç organı vardır. Bunlar merkezin bir temsilcisi ve memuru olmakla birlikte vilayet tüzel kişiliğinin de temsilcisi olan vali; icrai karar almak, bütçeyi hazırlamak yetkilerine sahip olan ve her kaza bir seçim bölgesi sayılmak üzere seçilmiş üyelerden oluşan vilayet umumi meclisi; meclis tarafından seçilen ve meclis adına görev yapan vilayet encümenidir<sup>37</sup>. Vali yürütme organı, vilayet umumi meclisi ve vilayet encümeni karar organıdır.

## 1. Vali

Vilayet özel idaresinin başı validir. Kanunda valinin görevleri hem vilayet genel idaresi hem de vilayet özel idaresi kısmında ayrı ayrı sayılmıştır. Her iki kısımda da valiye diğer organlara göre ön plana çıkmasını sağlayan bazı yetkiler verilmiştir. İlk olarak vali, vilayet özel idaresine ait bütün işleri yürütmekle görevlidir. Bunun için gerekli memurları tayin ve azledebilir. Vilayet bütçesinin uygulanmasını sağlamak, vilayeti davacı ve davalı olarak temsil etmek ve kanun yollarına başvurmak da valiye ait yetkilerdendir. Ayrıca valinin vilayet umumi meclisi ve vilayet encümeni ile ilgili de önemli yetkileri bulunmaktadır<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Onar, İdare Hukuku, s. 711.

<sup>37</sup> Onar, İdare Hukuku, s. 710, 711; Sencer, "Tanzimat Sonrası Gelişmeler", s. 69.

<sup>38</sup> Vilayet umumi meclisi ve vilayet encümeni ile ilgili kısımda bu yetkilerden bahsedilecektir.

## 2. Vilayet Umumi Meclisi

1913 Muvakkat Kanuna göre vilayetin müzakere ve karar yetkisini haiz en yüksek ve güçlü organı vilayet umumi meclisidir. Önceki düzenlemelerden farklı olarak, bu Kanunda vilayet umumi meclisinin icrai karar alma yetkisi ve tüzel kişiliği bulunmaktadır<sup>39</sup>. Düzenlemeye göre bu meclis kazalardan seçilen üyelerden oluşacaktır. Kazalar her 12.500 nüfus ve katları için bir üye gönderme hakkına sahip olacaktır. Bu sayıdan az nüfusa sahip kazalar da bir üye gönderebilecektir. Üyeler son milletvekili seçiminde halk tarafından seçilen müntehib-i sani yani ikinci seçmenler ile kaza merkezindeki belediye meclisinden oluşan kurul tarafından belirlenecektir. İdare meclisi huzurunda yapılacak seçimlerde oyların çoğunluğunu kazananlar üye seçilmiş sayılacaktır.

Seçilecek üyelerin kaza ahalisinden olması şart olmayıp, vilayet ahalisinden olması yeterlidir. Vilayet umumi meclisine üye seçilebilmek, milletvekili olabilmek için gereken şartları taşımayı gerektirmektedir. Ancak askerlik hizmetini yapmakta olanlar, ayan ve milletvekilleri, hâkimler, devlet ve vilayet memurları ile vilayet ile ticari ilişkide bulunan mültezim ve müteahhitler vilayet umumi meclisi üyesi olamayacaktır<sup>40</sup>. Meclis üyeleri dört yıllığına seçilecek, süresi bitenler tekrar seçilebilecektir.

Muvakkat Kanunda önceki düzenlemelerde olduğu gibi vilayet umumi meclisinin Aralık ayında, yılda bir kez toplanması ve toplantının kırk günü geçmemesi hükme bağlanmıştır. Ancak ilk kez bu düzenlemede, toplantı süresinin bitmesine rağmen henüz neticelenmemiş işler varsa valinin toplantıyı on beş gün daha uzatabileceği öngörülmüştür. Vali bu durumda sürenin uzatılma sebebini Dâhiliye Nezareti'ne bildirmek zorundadır. Yine ilk kez bu düzenlemede olağanüstü toplantıdan bahsedilmiştir. Devletçe veya vilayetçe lüzum görüldüğü takdirde veya meclis üye tam sayısının üçte ikisinin talebi üzerine olağanüstü toplantı yapılabilecektir.

<sup>39</sup> Onar, İdare Hukuku, s. 825; Reyhan, "1913 Tarihli Vilâyât Genel İdaresi Geçici Kanunu", s. 131.

<sup>40</sup> Kartal, İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması, s. 72.

Vilayet umumi meclisinin başkanı validir. Meclisin toplanma yeter sayısı, üye tam sayısının yarısından bir fazlası, karar yeter sayısı ise toplanmada hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğudur. Meclisin müzakere edeceği konular vali tarafından meclise sunulacaktır. Meclis üyelerinin gündem hakkında teklif vermesi mümkündür. Bu teklif meclis üyelerinin salt çoğunluğu ile kabul edilirse gündeme alınacaktır. Mecliste siyasete dair müzakere yapmak ve temennilerde bulunmak kesin bir şekilde yasaktır.

Vilayet umumi meclisi, vilayet özel idaresinin bütçesini belirlemek, bütçe layihasını ve bütçe cetvellerini incelemek ve gerekli gördüğü kısımları düzelterek bütçeyi onaylamak yetkisine sahiptir. Vilayet umumi meclisi tarafından alınan kararlar sıkı bir idari vesayete tabidir; yani söz konusu kararlar ancak valinin onayı ile yürürlüğe girebilmektedir<sup>41</sup>. Vali, alınan kararlara itiraz etmek istiyorsa durumu yirmi gün içinde Şura-yı Devlet'e bildirmek zorundadır. Şura-yı Devlet evrakın kendisine ulaştığı tarihten itibaren iki ay içerisinde konuyla ilgili bir karar vermeye mecburdur.

Esasen birçok eksiğine rağmen vilayet umumi meclisleri, önce Şura-yı Devlet'in daha sonra da ilk Osmanlı Mebuslar Meclisi'nin kurulması konusunda büyük katkı sağlamıştır<sup>42</sup>. İlk Osmanlı parlamentosu siyasal gruplardan değil, vilayetlerden gelen temsilcilerden oluşmuştur. Mebuslar vilayet meclislerinde müzakere usulü ve adabı konusunda belirli bir deneyim edinmişlerdir. Meclis-i Mebusan gelenek olarak vilayet meclislerinin devamı gibidir. Meclis-i Mebusan'ın düşünsel atmosferini ve yapısını da vilayet meclisleri oluşturmuştur. Demokrasi açısından önemli bir adım olan Meclis-i Mebusan'ın temelini taşradaki yönetsel katılım oluşturmuştur<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Onar, İdare Hukuku, s. 711.

<sup>42</sup> Shaw, "Local Administrations In The Tanzimat", s. 42.

<sup>43</sup> İlber Ortaylı, "İlk Osmanlı Parlamentosunun Yapısında Eyalet İdare Meclislerinin Etkisi", **Osmanlı İmparatorluğu'nda İktisadi ve Sosyal Değişim, Makaleler I**, 2. baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2004, s. 240; Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Mahalli İdareler**, s. 95-97; Ortaylı, **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler**, s. 84-86. Meclis-i Mebusan'da seçim konusu tartışılırken İstanbullular ilk defa seçim gördüklerini, taşradan gelen mebuslar ise ibtida-i Tanzimat'tan beri seçim usulünü bildiklerini söylemişlerdir. İlber Ortaylı, "Osmanlı İmparatorluğu'nda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler", *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, İstanbul, C. III, S. 1-3, 1982, s. 146, 147.

### 3. Vilayet Encümeni

Vilayet genel idaresinin karar organlarından bir diğeri, vilayet encümenidir. Bu kurul vilayet umumi meclisinin her toplantı yılı sonunda kendi üyeleri arasından seçtiği dört üyeden oluşmaktadır. Başkanı vali veya onun tayin edeceği bir kişidir. Üyelerin görev süresi bir yıldır ve farklı kazalardan olmaları zorunludur. Görev süresi dolan üyeler tekrar seçilebilmektedir.

Vali gerekli gördüğü hallerde encümeni toplantıya çağırabilir. Encümenin toplantı ve karar yeter sayısı üye tam sayısının mutlak çoğunludur. Oylarda eşitlik olursa başkanın bulunduğu tarafın görüşü tercih edilir. Geçerli bir mazereti olmaksızın üç kez toplantıya katılmayan encümen üyeleri istifa etmiş sayılır.

Kanununun 144. maddesine göre vilayet encümeninin bazı görevleri şunlardır: vilayet bütçesi hakkında görüşünü bildirmek, vali tarafından gönderilen harcama cetvellerinin bütçeye uygun olup olmadıklarını incelemek, mahalli hizmetlere ilişkin vilayet umumi meclisine gönderilecek projeler hakkında düşüncesini sunmak, ilk toplantıda meclise sunmak şartıyla acil hallerde vilayet umumi meclisinin görev alanına giren konularda karar almak ve valinin istediği her konu hakkında mütalaa vermek.

Muvakkat kanununun son kısmında komşu vilayetler arasındaki ortak meselelerin halline ilişkin hükümler konulmuştur. Buna göre yürütülmesi vilayet umumi meclisinin görevine giren ve komşu vilayetler arasındaki ortak işler hakkında görüş birliğine varma zarureti oluşursa, Dahiliye Nezaretinin görüşü alındıktan sonra bir “*karma encümen*” kurulacaktır. Bu encümen söz konusu vilayetlerin umumi meclislerinin üyelerinden oluşacak ve vilayetler arasında kararlaştırılacak bir yerde toplanacaktır. Karma encümen hangi vilayet içinde kurulursa, o vilayetin valisi veya tayin edeceği bir kişi encümene başkanlık eder.

#### IV. 1913 İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanun-ı Muvakkatının Yürürlükten Kaldırılması

Esasen Osmanlı Devleti için çıkarılmış olan 1913 Muvakkat Kanunu, önceki düzenlemelerin devamı niteliğinde bir kanundur. Kanunun kabulünden on sene kadar sonra devletin adı dahil coğrafi sınırları, yönetim yapısı ve geleceğe ilişkin perspektifi değişmiştir. Buna rağmen 1913 Muvakkat Kanunu uzun yıllar yürürlükte kalmıştır<sup>44</sup>.

İdare hukukumuz açısından önemli bir yer tutan Muvakkat Kanun, 1913'ten sonra içerik olarak pek fazla yenilik getirmeyen birçok değişikliğe uğramıştır<sup>45</sup>. 20 Ocak 1921 tarihinde "*Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*" kabul edilmiş, ancak 1913 Muvakkat Kanunu yürürlükte kalmaya devam etmiştir.

1921 Anayasası 23 asıl, bir münferit maddeden oluşan kısa bir kanundur. Buna rağmen, 14 maddesini yani yarıdan fazlasını taşra yönetimine ayırmıştır. Bu durum taşra idaresine verilen önemi göstermektedir. Anayasada dikkat çeken ilk nokta, devletin adının Kanun-i Esasi'deki gibi "*Memalik-i Devlet-i Osmaniye*" olarak değil, ulusal yurt ve anavatan anlamına gelen "*Türkiye*" şeklinde belirtilmiş olmasıdır. Dikkat çekici bir diğer nokta, Tanzimat'tan itibaren genel hatlarıyla devam ettirilen idari taksimatın değiştirilmiş olmasıdır. Önceki düzenlemelerde ülke vilayet, liva, kaza, nahiye ve köy şeklinde örgütlenmişken; 1921 Anayasası ile livalar kaldırılmıştır.

Anayasa'nın 11. ve 14. maddeleri arasında vilayet teşkilatı düzenlenmiştir. 11. maddeye göre vilayet, mahalli işlerde tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahiptir. Bu hüküm 1921 Anayasası'nı diğer Anayasalardan farklı kılmaktadır. Çünkü 1921 Anayasası dışındaki Anayasaların hiçbirinde özerklikten bahsedilmemiştir<sup>46</sup>. Maddenin devamında hangi işlerin mahalli iş olduğu belirtilmiş, vilayetlerin özerkliğinin sınırları çizilmiştir. Maddeye

<sup>44</sup> Kartal, İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması, s. 72.

<sup>45</sup> Muvakkat Kanun 1913 ile 1999 yılları arasında yaklaşık 33 kez değişikliğe uğramıştır. Bu değişiklikler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Kartal, İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması, s. 304-309.

<sup>46</sup> Fatih Kırışık, Özcan Sezer, "Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel Yönetimler, C. XV, S. 2, Nisan, 2006, s. 14.

göre iç ve dış siyaset, şeri, adli ve askeri işler, uluslararası iktisadi ilişkiler ve hükümetin genel teklifleri ile yararı birden fazla vilayeti kapsayan hususlar mahalli işlerin dışında tutulmuştur.

Vilayetin karar organı vilayet şurası, yürütme organları ise başkan ve idare heyetidir. Vilayet şurası halk tarafından iki yıllığına seçilen üyelerden oluşmakta ve yılda iki ay toplanmaktadır. 13. maddeye göre, vilayet şurası kendi içinden bir başkan ve yine kendi üyelerinden oluşan bir idare heyeti seçecektir. Aynı madde ile icra yetkisi idare heyetine, icra amirliği yetkisi de başkana verilmiştir.

Büyük Millet Meclisince çıkarılacak kanunlar gereğince vakıflar, medreseler, eğitim, sağlık, iktisat, ziraat, bayındırlık ve toplu yardım işlerinin tanzim ve idaresi vilayet şuralarının yetkisi dâhilindedir. Böylece merkezi yönetimle yerel yönetimin görevleri birbirinden ayrılmış, vilayetlerin görev alanları Anayasal güvence altına alınmıştır<sup>47</sup>. 1921 Anayasası'nda her ne kadar yetki genişliği ve görevlerin ayrılığı ilkeleri açıkça yer almasa da, bu ilkeleri Anayasa'nın bütününden çıkarmak mümkündür.

Anayasanın 14. maddesinde valinin Büyük Millet Meclisinin vekili ve temsilcisi olduğu belirtilmiştir. Büyük Millet Meclisi tarafından atanan valinin görevi, devletin genel ve ortak işlerini idare etmektir. Devletin genel görevleri ile mahalli görevleri arasında çatışma söz konusu olursa valinin müdahale etme yetkisi bulunmaktadır. Bu madde ile valinin görev alanı genel idareyi ilgilendiren işler olarak belirlenmiş, vilayet idaresine karışması istenmemiştir<sup>48</sup>.

Kaza idaresi, Anayasanın 15. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeyle kazalara sadece idari ve asayişle ilgili görevler verilmiş, tüzel kişilik tanınmamıştır. Kazaların idaresi, Büyük Millet Meclisi tarafından atanan

<sup>47</sup> Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, 1982, s. 124.

<sup>48</sup> Teşkilat-ı Esasiye tasarısının TBMM'de görüşülmesi sırasında, komisyon sözcüsü Vehbi Bey'in açıklamaları bu olguyu doğrular niteliktedir. Vehbi Bey'in konuşması şu şekildedir: "... Valileri, mahalli idarelerde yalnız nazır vaziyetinde, yani karşıdan bakıcı, onların vaziyetini tetkik edici ve gördüklerini merkezi hükümete bildirici vaziyetinde kabul ettik." Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri**, s. 125.

ve valinin emri altında çalışan kaymakamlara verilmiştir. Anayasa'nın 16-21. maddelerinde nahiyeler düzenlenmiştir. Burada nahiyelere tüzel kişilik ve özerklik tanınmıştır. Nahiyelerin organları nahije şurası, idare heyeti ve nahije müdürüdür. Nahije şurası nahije halkı tarafından, idare heyeti ve nahije müdürü ise nahije şurası tarafından seçilecektir. Vilayetlerdeki teşkilattan farklı olarak, idare heyetinin ve nahije müdürünün nahije şurası üyelerinden seçilmesi şartı konulmamıştır. 20. maddede nahije şurası ve idare heyetinin yargısal, iktisadi ve mali yetkileri olduğu belirtilmiştir. Ancak nahije müdürünün yetkilerinden bahsedilmemiştir.

Kanunun 22. ve 23. maddelerinde umumi müfettişlik kurumu düzenlenmiştir. Bu kurum merkezi idarenin taşra örgütünü tamamlayan, merkezi idare ile mahalli idare arasında denge sağlayan bir makamdır. Bu müfettişliklerin görevi asayiş sağlamaktır, merkezi idarenin işlemlerini teftiş etmek, kapsam dâhilindeki vilayetlerin ortak işlerinde ahengi sağlamaktır. Ayrıca devletin genel görevleriyle mahalli idarelere ilişkin görev ve kararlarını daimi surette denetleme yetkisi de umumi müfettişlere verilmiştir. Kısacası umumi müfettişlere hem merkezi hem de mahalli işleri denetleme görevi yüklenmiştir. Ayrıca umumi müfettişlikler merkezi idarenin bir uzantısı olarak düzenlenmiştir. Esasen Teşkilat-ı Esasiye'de böyle bir denetim mekanizması öngörülmesi, mutlak bir muhtariyete gidilmek istenmediğini göstermektedir<sup>49</sup>.

1913 Muvakkat Kanunu 1924 Anayasası döneminde de yürürlükte kalmıştır. 20 Nisan 1924'te yürürlüğe konulan Anayasanın 89-91. maddeleri "*vilâyât*" başlığını taşımaktadır. Buna göre Türkiye coğrafi durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar da nahiyelere bölünmüştür. Nahiyeler de köy ve kasabalardan meydana gelmektedir. Vilayetler yetki genişliği ve görevlerin ayrımı esaslarına göre idare olunur.

Muvakkat Kanun hakkındaki ilk önemli değişiklik, 05.05.1929 tarih ve 1426 sayılı "*Vilayet İdaresi Kanunu*<sup>50</sup>" ile yapılmıştır. Bu kanun ile Muvakkat Kanunun vilayet genel idaresiyle ilgili bölümü yürürlükten

<sup>49</sup> Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri*, s. 122, 128, 129.

<sup>50</sup> *Resmi Gazete*, 05.05.1929, S. 1184.



kaldırılmıştır. Vilayet İdaresi Kanunu ise 10.06.1949 tarih ve 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu<sup>51</sup>” ile Türkçeleştirilmiş ve bu Kanununun 68. maddesi ile ilga edilmiştir. İl İdaresi Kanununun ilk maddesinde 1924 Anayasasının 89. maddesine atıf yapılarak, orada belirtilen idari taksimat şekli aynen muhafaza edilmiştir. Ancak vilayet yerine il, kaza yerine ilçe, nahiye yerine bucak kavramları kullanılmıştır. İl İdaresi Kanunu en son 2015 yılında yapılan bazı değişikliklerle birlikte hâlâ yürürlüktedir.

1961 Anayasasının 115. maddesine göre, Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. 116. maddeye göre mahalli idareler il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. 1982 Anayasasında da merkezi ve mahalli idarelere ilişkin bu esaslar aynen benimsenmiştir. Ayrıca idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği; merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağı; kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı ifade edilmiştir. Anayasanın 127/2. maddesinde mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

1913 Muvakkat Kanununun adı 16.05.1987 tarih ve 3360 sayılı “13 Mart 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun<sup>52</sup>” ile “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir. Bu

<sup>51</sup> **Resmi Gazete**, 18.06.1949, S. 7236.

<sup>52</sup> **Resmi Gazete**, 26.05.1987, S. 19471. Kanunun genel gerekçesinde “yetmiş üç yıllık uygulama süresi içinde, Türkiye'nin siyasi, idari ve sosyal yapısında büyük değişiklikler olduğu halde il özel idareleri bu değişiklikleri karşılayabilecek bir yapıya kavuşturulamamıştır. İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanununun 75 maddelik olan İdare-i Hususiyeye ait kısmının bugüne kadar 14 ayrı kanunla 8 maddesi kaldırılmış, 25 maddesi değiştirilmiş ve 16 yeni madde eklenmiştir. Diğer taraftan çeşitli konuları düzenleyen 70 kadar kanunda özel idareler ile ilgili hükümler yer almıştır. Aynı ayrı zamanlarda ve ayrı ayrı kanunlarla yapılan bu ek ve değişiklikler bir sistem ve ilke esas alınarak düzenlemediğinden, özel idarelerin statülerinde, özellikle görev ve yetkilerinde karışıklıklar meydana gelmiştir.” denilerek neden böyle bir

kanun ile Muvakkat Kanununun on beş maddesi değiştirilmiş, altı madde ve dört fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve dört yeni madde eklenmiştir. Bu değişikliklerden bazıları 22.06.1988'de Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir<sup>53</sup>. Tüm bu değişikliklere rağmen Muvakkat Kanunun il özel idaresine ilişkin oluşturduğu sistem bir asra yakın uygulanmıştır. Osmanlı Devleti için çıkarılan bu kanun, Cumhuriyet döneminde de çok fazla bir değişikliğe uğramadan geçerliliğini korumuştur. Son olarak 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 71. maddesi ile Muvakkat Kanununun il özel idaresine ilişkin kalan kısmı tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

## Sonuç

II. Meşrutiyet döneminin en önemli idari reformu olarak kabul edilen<sup>54</sup> 1913 tarihli Muvakkat Kanun, günümüzdeki il özel idaresinin temel sistemini oluşturmaktadır. Bugünkü il sınırları, o dönemin liva sınırlarıyla neredeyse aynıdır. Muvakkat Kanunun kurduğu vilayet düzeni Cumhuriyet dönemine miras olarak kalmıştır. Yaklaşık 92 yıl yürürlükte kalan Kanun sadece on yıl Osmanlı döneminde, geri kalan sürede Türkiye Cumhuriyeti'nde uygulanmıştır. Bu sebeple Muvakkat Kanun Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki devamlılığı göstermesi açısından dikkat çekicidir.

İdare-i Umumiye-i Vilâyât Kanun-ı Muvakkatının geçici bir kanun olarak çıkarılmasına rağmen uzun yıllar yürürlükte kalmasını sağlayan bazı özellikleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki önceki düzenlemelerden farklı olarak, ilk kez vilayet genel idaresi ile vilayet özel idaresini ayrı ayrı düzenlemiş olmasıdır. Üstelik yine ilk kez bu Kanunda vilayet özel idaresinin tüzel kişiliği kabul edilmiştir. Buna göre vilayetler kendine özgü görev ve yetkileri ile malvarlığı bulunan, kamu hizmeti gören ayrı birer hukuksal varlıktır.

---

değişikliğe ihtiyaç duyulduğu açıklanmıştır.

<sup>53</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 22.06.1988 tarih, 1987/18 E., 1988/23 S. Kararı. Erişim: <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>, 03.05.2016.

<sup>54</sup> Reyhan, "1913 Tarihli Vilâyât Genel İdaresi Geçici Kanunu", s. 130.

Kanunun bir diğer önemli özelliği, vilayet organlarını ayrıntılı bir şekilde düzenlemiş olmasıdır. Özellikle vilayetin yürütme organı olan vilayet umumi meclisine icrai karar alabilme yetkisi tanınması önemli bir gelişmedir. Vilayet umumi meclisi adına iş gören bir encümeninden bahsedilmiştir. Vilayetin karar organı olan valinin tayin ve azil usulü ile görevleri açıkça gösterilmiştir. Bir yandan merkezi idarenin diğer yandan vilayet tüzel kişiliğinin temsilcisi olan valiye önemli yetkiler verilmiştir.

Muvakkat Kanunda idare meclislerine de ayrı bir önem verilmiştir. Her bir kademede kurulacak olan idare meclislerinin üyeleri tek tek sayılmış ve görevleri gösterilmiştir. Önceki düzenlemelere göre burada idare meclislerinin hem üye sayıları hem de görevleri arttırılmıştır. Vilayet idare meclislerinin vilayet umumi meclisleri ve vilayet encümeninin işlerine karışması vurgulanmıştır.

1913 tarihli Muvakkat Kanunun bütün hükümleri incelendiğinde merkeziyetçilikle adem-i merkeziyetçiliğin dengelenmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Çünkü seçimle gelen üyelerden oluşan yerel meclislerle halkın yönetime katılmasını sağlamak ve yerel demokrasiyi güçlendirmek istenilmiştir. Üstelik bu meclislere memur yargılaması da dahil olmak üzere önemli vazifeler yüklenmiştir. Bununla birlikte yerel yönetimler sıkı bir vesayet denetimine tabi tutulmuştur. Merkezi idare taşra idaresi üzerindeki kontrolünü her zaman hissettirmiştir.